

VEEDURÍA
DISTRITAL

CÓMO AVANZA EL DISTRITO

**EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y SU
RELACIÓN CON LOS DERECHOS HUMANOS
EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL
PLAN DE DESARROLLO "BOGOTÁ HUMANA"**

Una mirada al grado de eficacia de las políticas: el contraste entre las metas trazadas y los logros alcanzados en la superación de las carencias, en el goce efectivo de los derechos a la educación y a la salud a favor de las niñas y los niños en su "primera infancia", y en la atención de los habitantes de calle y los miembros de la comunidad LGBTI en la ciudad.

VEEDURÍA DISTRITAL

Adriana Córdoba Alvarado
Veedora Distrital

Alexandra Rodríguez del Gallego
Viceveedora Distrital

Juan Carlos López López
Veedor Distrital Delegado para la Eficiencia Administrativa y Presupuestal

Óscar Enrique Ortiz González
Veedor Distrital Delegado para la Contratación

Marcela Rocío Márquez Arenas
Veedora Distrital Delegada para la Atención de Quejas y Reclamos

Martha Lucia de La Cruz Federici
Veedora Distrital Delegada para la Participación y Programas Especiales

Coordinación y revisión
Juan Carlos López López

Equipo de trabajo
Mario Gómez Jiménez
Asesor Externo

www.veeduriadistrital.gov.co

Bogotá, D.C.



TABLA DE CONTENIDO

| | |
|--|----|
| 1. El marco teórico en que se funda la sinonimia entre la superación de la pobreza y el goce y disfrute de derechos humanos: el fundamento de las políticas públicas distritales y el contexto para su análisis..... | 4 |
| 2. Introducción..... | 11 |
| 3. Metodología..... | 13 |
| 4. Reducción de la pobreza y variables determinantes ¿un logro incomparable que contribuye al goce efectivo de los derechos fundamentales?..... | 15 |
| a. De la pobreza monetaria al Índice de Pobreza Multidimensional: Bogotá y las mediciones de pobreza..... | 15 |
| b. La Bogotá Humana y la disminución de la pobreza..... | 20 |
| c. La desigualdad económica en la Bogotá Humana..... | 32 |
| 5. Logros, avances y dificultades de la “Bogotá Humana” en relación con el derecho a la educación..... | 34 |
| a. Contextualización..... | 34 |
| b. Asequibilidad de la educación en Bogotá..... | 35 |
| c. Accesibilidad a la educación en Bogotá..... | 39 |
| d. Adaptabilidad del sistema educativo en Bogotá..... | 42 |
| e. Aceptabilidad de la educación en Bogotá..... | 44 |
| f. Logros y Dificultades..... | 48 |
| 6. El derecho a la Salud en Bogotá..... | 50 |
| a. Contextualización..... | 50 |
| b. Las metas en materia de salud..... | 54 |
| c. Logros y dificultades..... | 59 |
| 7. Poblaciones Priorizadas: metas, logros y dificultades..... | 60 |
| a. Contextualización..... | 60 |
| b. Los niños y las niñas y su desarrollo integral desde la primera infancia: metas, logros y dificultades de las políticas a su favor..... | 62 |
| c. Metas, logros y dificultades de la Bogotá Humana en las políticas para personas lesbianas, gays, bisexuales, transgeneristas e intersexuales –LGBTI-..... | 67 |
| d. Habitantes de calle y personas en situación de prostitución: metas, logros y dificultades de las políticas a su favor..... | 73 |
| 8. La financiación de los programas sociales y su sostenibilidad futura: hacia una serie de conclusiones y recomendaciones..... | 77 |
| 9. Referencias y bibliografía..... | 85 |



ÍNDICE DE TABLAS

| | |
|--|----|
| Tabla 1. LÍNEAS DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA (VALORES MENSUALES POR PERSONA) 2014..... | 16 |
| Tabla 2. EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO..... | 23 |
| Tabla 3. PREVALENCIA DE DESNUTRICIÓN GLOBAL EN NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS, SEGÚN LOCALIDAD..... | 31 |
| Tabla 4. POBLACIÓN ENTRE 5 Y 21 AÑOS QUE ESTUDIA SEGÚN ESTRATO SOCIOECONÓMICO (2011-2014)..... | 37 |
| Tabla 5. CONSUMO SEGÚN TIPO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS. 2008 – 2013..... | 58 |

ÍNDICE DE GRÁFICAS

| | |
|---|----|
| Gráfica 1. INCIDENCIA DE LA POBREZA MONETARIA 2008-2014..... | 15 |
| Gráfica 2. INCIDENCIA DE LA POBREZA MONETARIA EXTREMA 2008-2014..... | 17 |
| Gráfica 3. ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL. 2010 – 2014..... | 18 |
| Gráfica 4. LA TASA GENERAL DE PARTICIPACIÓN –TGP-, LA TASA DE OCUPACIÓN –TO-, TASAS DE SUBEMPLEO -TS (SUBJ) Y TS (OBJ)- Y LA TASA DE DESEMPLEO –TD-. BOGOTÁ. 2011-2014..... | 26 |
| Gráfica 5. COEFICIENTE DE GINI - BOGOTÁ (2008-2014)..... | 33 |
| Gráfica 6. TASAS DE COBERTURA EN EDUCACIÓN. BOGOTÁ 2009-2013..... | 36 |
| Gráfica 7. COLEGIOS SECTOR OFICIAL Y NO OFICIAL AGRUPADOS EN LAS CATEGORÍAS MUY SUPERIOR-SUPERIOR Y ALTO, PRUEBAS SABER 11º, BOGOTÁ D.C.2008-2013..... | 45 |
| Gráfica 8. DESEMPEÑO DE LOS COLEGIOS DE BOGOTÁ EN LAS PRUEBAS SABER 11. 2014-2..... | 46 |
| Gráfica 9. NACIMIENTOS EN MUJERES DE 15 A 19 AÑOS | 57 |
| Gráfica 10. COBERTURA DE VACUNACIÓN. 2012-2014..... | 66 |



1.

El marco teórico en que se funda la sinonimia entre la superación de la pobreza y el goce y disfrute de derechos humanos: el fundamento de las políticas públicas distritales y el contexto para su análisis.

El marco teórico en que se inscribe todo este análisis, entendido como el conjunto de tesis, conceptos y nociones en que se funda la valoración y abordaje que se lleva a cabo, se afina en la interrelación existente entre pobreza, derechos humanos y políticas públicas.

En tal sentido, este esfuerzo pretende, de una parte, enmarcarse en la sinonimia que debe observarse entre pobreza y derechos humanos, según el rigor conceptual que cabe atender, y, de otra, auscultar las políticas públicas que se han ideado en la ciudad de Bogotá, en el Plan de Desarrollo 2012-1016, “Bogotá Humana”, para enfrentar las carencias de los ciudadanos, entendidas no sólo como necesidades básicas o ausencias de capacidad, en términos de Sen, sino como déficits en el goce y disfrute de sus derechos esenciales.

Es dentro de ese parámetro que se examinan las metas del Plan, los logros alcanzados, los presupuestos asignados y ejecutados.

Por ello, se hace hincapié en la relación entre derechos humanos y pobreza, que se ha identificado tardíamente (OACNUDH, 2004), de manera gradual, lo que no impide entender que el Estado, como lo afirma la Corte Constitucional, debe “*contrarrestar las desigualdades sociales existentes y (...) ofrecerle a todos las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales*” (Sentencia SU-747, 1998). Por la misma razón, es válido considerar que “*la reducción de la pobreza y [la satisfacción de] los derechos humanos no son dos proyectos, sino dos enfoques del mismo proyecto que se refuerzan mutuamente*” (OACNUDH, 2004, p. 3).¹

No en vano la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en la Resolución 65/214 de 2010, reafirma lo consignado en su Resolución 63/175 de 18 de diciembre de 2008, en la que se estableció que “*la extrema pobreza y la exclusión social constituían una vulneración de la dignidad humana y que, en consecuencia, había que adoptar medidas urgentes en los planos nacional e internacional para eliminarlas*” (ONU, 2010). Sus “*manifestaciones, como el hambre, (...), las enfermedades, la falta de viviendas adecuadas, el analfabetismo y la desesperanza, revisten particular gravedad*” (ONU, 2010). Así mismo, se señala con acierto que “*la extrema pobreza se agrava aún más a causa de la desigualdad entre los géneros, la violencia y la discriminación, que afectan de forma desproporcionada a las mujeres y las niñas.*” (ONU, 2010). Por eso, “*debería prestarse especial atención a los niños, las personas de edad, las personas con discapacidad y los pueblos indígenas.*” (ONU, 2010).

Igualmente, se considera que son preocupantes “la crisis financiera y económica, la crisis alimentaria y los constantes problemas de seguridad alimentaria, así como los crecientes desafíos planteados por el cambio climático y la pérdida de biodiversidad, y por sus efectos en el aumento del número de personas que viven en la extrema pobreza” (ONU, 2010), lo que “constituye un desafío importante en el proceso de globalización [que] requiere la puesta

¹ En el contexto normativo colombiano, estas resoluciones no integran el ordenamiento jurídico al no ser instrumentos que hagan parte del bloque de constitucionalidad, como si lo hacen los tratados internacionales en materia de derechos humanos, razón por la cual su relevancia es relativa. La Corte Constitucional en la Sentencia C-355 de 2006 ha señalado que no puede “atribuírsele el carácter de bloque de constitucionalidad a las recomendaciones y observaciones formuladas por otros organismos internacionales que no tienen atribuciones judiciales, lo que no excluye que las recomendaciones y observaciones formuladas por organismos de esta naturaleza puedan ser tenidas en cuenta para interpretar los derechos fundamentales contenidos en la Carta de 1991, y que su relevancia varíe según sea su naturaleza y función a la luz del tratado internacional correspondiente”. Sin embargo, como se verá, la Constitución Política y el Pacto de San José, normas plenamente vinculantes, plantean como cometido estatal la lucha contra la pobreza y la desigualdad, como lo han enfatizado la Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en providencias que más adelante se citan.



en práctica de políticas coordinadas y continuadas mediante la cooperación internacional y una acción nacional resuelta” (ONU, 2010), a través de “sistemas de protección social [que] contribuyen decisivamente a la realización de los derechos humanos para todos, en particular para las personas que se encuentran en situación vulnerable o de marginación y que están atrapadas en la pobreza y son objeto de discriminación” (ONU, 2010).

Siguiendo a Dulitzky, quien a su vez se funda en el razonamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *“a menor disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, habrá un menor disfrute de los derechos civiles y políticos. (...) Ello es lo que sucede cuando nos encontramos con una situación de pobreza extrema”.* (Dulitzky, 2008, p. 108)

En armonía con estas consideraciones, Sengupta afirma que *“la combinación de escasez de ingresos, falta de desarrollo humano y exclusión social”* (ONU, 2009) define la pobreza, ahora reconocida como una noción *multidimensional* y no sólo como la ausencia de bienes y oportunidades. Antes, dicho concepto, se entendía exclusivamente *“en términos económicos, como una cuestión monetaria”* (ONU, 2009).

Hoy, a efectos de brindar mayor precisión a las palabras, resulta más acertado hablar de derechos que de necesidades humanas, no sólo por el rigor que en las ciencias sociales merece el tratamiento de conceptos como educación, salud, vida, integridad o desarrollo, sino porque así podemos avanzar de mejor manera en el abordaje de la interacción entre políticas públicas, planes de desarrollo, garantías sociales y derechos humanos.

Para entender mejor esta relación debemos asumir que las *“políticas públicas, siguiendo a Eugenio Lahera, [son] los ‘cursos de acción desarrollados por el Gobierno, con relación a un objetivo determinado, que contribuyen a crear o transformar las condiciones en que se desenvuelven las actividades de los individuos y de los diversos grupos sociales’ (...)* [y] *deben ser globales en tres sentidos: orgánicamente en cuanto comprenden al Estado y no sólo al Gobierno; temporalmente, por cuanto exceden el período de un solo Gobierno; y políticamente, por cuanto deben necesariamente contar con la participación de la sociedad civil en su conjunto: organizaciones no gubernamentales, empresas, iglesias, academia, etc. En todo caso, no puede olvidarse un dato clave: toda política pública es, ante todo, política y no una técnica, aunque ésta es indispensable. Los planes de acción no son neutros, aunque sectores interesados suelen considerarlas sólo en este último”* (Garretón, 2004)

Como atrás se anotó, es apropiado hablar de satisfacer derechos más que de atender necesidades. Aun así, lo cierto es que, en buena medida, la dinámica en esta materia asume que *“los resultados en los indicadores de pobreza y desigualdad están relacionados con el crecimiento económico, el mercado laboral y el costo de la canasta básica de pobreza”* (DANE, 2015a).

No obstante, debemos concluir que aunque *“la escasez de ingresos es una de las principales características de la extrema pobreza, (...), desde una perspectiva de derechos humanos, ésta no se circunscribe a la privación económica sino que incluye carencias sociales, culturales y políticas”* (ONU, 2009), al punto que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales afirmó:

“[A] tenor de la Carta Internacional de Derechos Humanos, la pobreza puede definirse como una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Aunque reconoce que no hay ninguna definición universalmente aceptada, el Comité apoya este concepto multidimensional de la pobreza, que refleja la naturaleza individual e interdependiente de todos los derechos humanos” [Subrayado fuera del texto original] (ONU, 2001).



En consecuencia, un marco teórico que aborde la temática que nos ocupa en este documento no debe omitir, como lo dice, Navi Pillay, que *“la pobreza y la desigualdad a menudo agravan el abuso, el descuido y la discriminación, negando a millones el disfrute de sus derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, y, en última instancia, su derecho al desarrollo”* (ONU, 2009).

A su vez, la Corte Constitucional, en diversos momentos, ha llamado la atención sobre las exigencias que la existencia del Estado Social de Derecho y lo dispuesto en la Constitución Política plantean frente a *“la existencia de desigualdades en la sociedad, fruto no solamente de la naturaleza, sino también de los arreglos económicos, sociales, culturales y políticos, las cuales constituyen un obstáculo para gozar, desde una perspectiva material, de los derechos constitucionales. En este orden de ideas, el principio de igualdad desde la perspectiva material exige al Estado adoptar medidas para contrarrestar tales desigualdades y ofrecer a todas las personas oportunidades para ejercer sus libertades, desarrollar sus talentos y superar los apremios materiales. Como se indicó en la Sentencia T-426 de 1992, esta dimensión del principio de igualdad puede desarrollarse mediante acciones afirmativas –tratos diferenciados favorables- a favor de los grupos históricamente discriminados o en situación de desventaja debido a factores culturales, sociales y/o económicos, entre otros.”* (S C-258, 2013).

Por su parte, como lo recuerda Dulitzky, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomienda que *“en vista de los principios de no discriminación e igualdad de oportunidades reconocidos en la Convención Americana, el Estado [debe asegurar] que las políticas que adopte no representen una carga desproporcionada sobre los sectores marginados y más vulnerables de la sociedad, en particular aquéllos que se encuentran en situación más desventajosa debido a la pobreza”* (CIDH, 1997). Esta instancia ha entendido que la interacción en el ejercicio de los diversos derechos, como la conjugación del derecho a la educación, el acceso a información y la participación en asuntos de interés público *“son condiciones esenciales para incorporar más plenamente la participación de los sectores empobrecidos de la sociedad en el proceso de toma de decisiones”* (CIDH, 1997). De esta forma, se *“comenzó a esbozar una estrategia de política pública desde los derechos humanos para disminuir y eliminar la pobreza.”* (Dulitzky, 2008, p. 111).

Así mismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en algunos eventos, ha considerado que el Estado debe proveer a quienes están en riesgo social *“un ambiente que les [proteja] de la violencia y del abuso, y [permita] su acceso a servicios y bienes esenciales”* (CIDH, 2006, párr. 117). Este tribunal entiende que *“El Estado tiene la obligación de asegurar la protección de los niños y jóvenes afectados por la pobreza que estén socialmente marginados y, especialmente, evitar su estigmatización social”* (CIDH, 2006, párr. 116). A su juicio, *“el Estado no puede permitir por parte de sus agentes, ni fomentar en la sociedad prácticas que reproduzcan el estigma de que niños y jóvenes pobres están condicionados a la delincuencia, o necesariamente vinculados al aumento de la inseguridad ciudadana. Esa estigmatización crea un clima propicio para que aquellos menores en situación de riesgo se encuentren ante una amenaza latente a que su vida y libertad sean ilegalmente restringidas”* (CIDH, 2006, párr. 112).

Ahora bien, los derechos humanos no plantean cuál es la receta más apropiada para la superación de la pobreza. Ofrecen, a cambio, una serie de elementos que, en congruencia con la dignidad humana, deben ser observados. Incluso, pueden establecerse normativamente ciertos ‘refuerzos’, como en efecto se hace en el caso colombiano, en donde los derechos de determinados grupos poblacionales gozan de especial protección o son prevalentes, como los de los niños y niñas², lo que da lugar a que las políticas a su favor sean prioritarias, así como los presupuestos que deben destinarse en tal sentido.

² Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.



Sin embargo, en el marco de una tarea interdisciplinaria, que intenta conjugar el aporte de distintas ciencias a este esfuerzo, las ciencias económicas han definido ciertas fórmulas que desde hace mucho tiempo han debido leerse con mayor rigor en esta temática, en consonancia con los propósitos de este estudio. Por ejemplo, se ha entendido que la progresividad de los impuestos en una sociedad está relacionada con la capacidad económica de los individuos, lo que conlleva a que como porcentaje de su mayor riqueza el Estado exija mayores tributos.

Así, se afirma que *“los impuestos regresivos son aquellos que se cobran a todos por igual; es decir: la tarifa pagada no guarda relación con la capacidad económica de una persona, por lo tanto, una persona pobre y una persona adinerada pagarán la misma cantidad de dinero por el impuesto. Lo anterior implica que la cantidad de plata que debe pagar el pobre por este impuesto es mayor en proporción a su ingreso que la que debe pagar la persona adinerada y afectará, por consiguiente, más fuertemente su economía personal.”* (Banco de la República, 2015). A contrario sensu, *“los impuestos progresivos buscan que tanto un pobre como una persona adinerada paguen una cantidad proporcional a su ingreso. Con esto, los gobiernos buscan redistribuir la riqueza y aportar un mayor beneficio a los menos favorecidos.”* (Banco de la República, 2015).

Por eso, en estas materias no es posible desatender la justicia o no de ciertas medidas tributarias o de las decisiones de gasto público social que enfatizan en unas o en otras temáticas y poblaciones a las que se dirigen. Tampoco puede desestimarse el grado de justeza de una gestión que, según las exigencias que derivan de los derechos humanos o de la economía y las ciencias sociales, concibe bien o no la asignación de recursos que, adicionalmente, deben ser ejecutados con eficacia.

En consonancia con esto, entender la pobreza como un concepto *multidimensional*, que guarda relación con la afectación de derechos esenciales, implica que la ausencia de ingresos, los bajos niveles de educación, salud, nutrición o de calidad de vida, entre los que tienen cabida el acceso a electricidad, al agua potable y al saneamiento básico, entre otros elementos en que se basa la noción, sean enfrentados con políticas públicas que, en cada caso, pero, preponderantemente, en su conjunto, conlleven a una variación positiva de los indicadores en que se miden las rentas y los bienes de los individuos y el goce y disfrute de condiciones de inclusión social y desarrollo humano.

En consecuencia, aunque las respuestas pueden ser distintas de acuerdo a la realidad y a las exigencias de cada país, haciendo más énfasis en algunos aspectos que en otros, existen varios factores que resultan necesarios para hacer frente a la pobreza³: *i) la inflación*, que recae sobre los más pobres con mayor rigor, dado que sus activos no son ajustables a los cambios de precios, lo que se traduce en una pérdida mayor de su poder adquisitivo; *ii) un crecimiento* alto y sostenido que asegure que los más pobres puedan participar de esta dinámica; *iii) distribución del ingreso* a través de distintos programas, como los que derivan en incentivos tipo transferencias condicionadas en efectivo que garantizan mínimas rentas a los hogares más vulnerables a cambio de beneficios al desarrollo humano de niños y niñas, en salud y educación, los cuales deben ser adoptados con la debida focalización y en ámbitos de estabilidad macroeconómica, de intercambio comercial y de mejoras de la infraestructura; *iv) impulso a tecnologías* de información que se erigen en vehículos por el que transitan oportunidades para el mejoramiento de la calidad de vida de familias, preponderantemente de orden rural; *v) ampliación de la base tributaria*, control de la evasión fiscal y revisión de determinados impuestos sin desestimar la inversión ni el pretendido crecimiento.

Sobre este último aspecto, en años recientes se han llevado a cabo estudios que demuestran *“la capacidad de la acción integrada de los dos instrumentos fundamentales de la acción del estado: los impuestos y el gasto público social. Por varias décadas en Colombia se insistió en la redistribución mediante programas de gasto exclusivamente.”* (Acosta, 2015)

³ Ver: Perry, Arias, López, Maloney y Servén. “Reducción de la pobreza y crecimiento: Círculos virtuosos y círculos viciosos”. Banco Mundial. 2006



Estos análisis miden el efecto neto de los tributos y “el gasto público sobre las personas [para] determinar el impacto neto del pago de impuestos y del beneficio de un programa o servicio social. El análisis de incidencia es un método que permite medir en cuanto baja el ingreso de un individuo cuando paga impuestos y en cuanto se incrementa –hipotéticamente– cuando recibe servicios o subsidios de programas. Se trata de examinar los indicadores de bienestar en un primer momento, sin considerar la acción de redistribución del Estado y en un segundo momento, después de descontar los impuestos y de agregar los subsidios. Sin embargo, (...) en la medida en que se trata de un ejercicio de estática comparativa, no permite examinar los cambios en los comportamientos de los individuos, en respuesta a las modificaciones de su ingreso. Su propósito fundamental es examinar la capacidad redistributiva de la acción del Estado, después de la llamada distribución primaria del ingreso, por la participación de los distintos agentes en la actividad económica.” (Acosta, 2015).

En ese esfuerzo, “hoy los análisis de incidencia conjunta, impuestos y gasto, muestran mejores combinaciones y hacen visible que no siempre el gasto social compensa suficientemente la regresividad de algunos impuestos en los segmentos de población de bajos ingresos. En efecto, con la dificultad que tienen los promedios en situaciones de brechas tan grandes, [se calcula] que en 2011 un hogar promedio de Bogotá recibía 37 mil pesos netos, luego de pagar cerca de 127 mil pesos en impuestos, 75% de los cuales eran por concepto de Impuesto al Valor Agregado, IVA.” (Acosta, 2015).

Como se ha dicho, no hay una sola fórmula para afrontar la pobreza. Sin embargo, enfatizar en una redistribución que no vaya acompañada de crecimiento sostenible, a efectos de frenar el aumento de la desigualdad, puede conllevar, finalmente, a mayores escenarios de pobreza. Por eso, un criterio para examinar este asunto deriva de la interrelación entre crecimiento sostenible y determinación de subsidios y ayudas ligados al desempeño general de la economía, sin desmedro de las exigencias que los derechos fundamentales plantean, lo que permite que se afirme algo que puede ser de Perogrullo pero que goza de sentido, según lo ya dicho: si a mayor pobreza menor observancia de derechos, a mayor riqueza más ejercicio real de los mismos. Acorde con todo lo expuesto, se señala:

“Dani Rodrik (2000) muestra que la implementación de políticas adecuadas contra la pobreza no solo no impide sino que en cambio acelera el crecimiento económico. Bruno, Ravallion y Squire (1998) muestran la ineficiencia de las restricciones al crédito a los pobres ya que ello detiene el crecimiento económico. También explican que la redistribución de bienes mediante la reforma agraria contribuyó al crecimiento económico en Japón, Taiwán y Corea del Sur. En tal sentido, Eckstein y Zilcha (1994) muestran que la escolaridad obligatoria (una herramienta crucial para la erradicación de la pobreza) afecta positivamente al crecimiento. El contexto de alta desigualdad que generalmente acompaña a la extrema pobreza produce una influencia desproporcionada de los ricos sobre las políticas públicas, favoreciendo particularmente políticas tributarias (Persson y Tabellini 1994) y monetarias (Laban y Sturzenegger 1992) que aminoran el crecimiento. La pobreza no es inevitable, su erradicación es factible (...) y las políticas a favor de los pobres aceleran, en vez de retrasar, el desarrollo.” (Alegro, 2005, p. 178)

Hoy, según lo anotado atrás, la superación de la pobreza se traduce en el logro, goce y disfrute del derecho humano a la subsistencia o, mejor aún, del derecho constitucional fundamental a la vida, que, en palabras de la Corte Constitucional, “no significa la simple posibilidad de existir sin tener en cuenta las condiciones en que ello se haga, sino que, por el contrario, supone la garantía de una existencia digna” (S T-444, 1999).

Algunas ilustraciones finales pueden dar mayor claridad a este marco teórico, referido a la interacción entre pobreza y derechos humanos y relacionado con la escogencia de políticas acordes para el goce efectivo de derechos, lo que, según lo expuesto, es sinónimo de superación de carencias.



Por ejemplo, aunque toda la niñez es titular del derecho a la educación, al que se asignan recursos provenientes del Sistema General de Participaciones a fin de garantizar la exención del pago de derechos académicos y servicios complementarios (Ministerio de Educación Nacional, 2015), en el marco de la gratuidad que rige y que constituye una medida de política pública acertada que contribuye a eliminar barreras de acceso, a suprimir la deserción escolar, es claro que, según el profesor James Heckman, la inversión en la primera infancia se traduce en una prioridad mayúscula, pues en ese ciclo de vida *se puede mejorar la capacidad cognitiva y socioemocional, así como la salud de los niños desfavorecidos. La intervención temprana fomenta la escolaridad, reduce la delincuencia, promueve la productividad de la fuerza laboral y disminuye el número de embarazos entre las adolescentes. Se considera que esas medidas presentan una relación costo/eficiencia muy beneficiosa y constituyen una inversión altamente productiva. La atención a la primera infancia es aún más importante en los periodos críticos y delicados del desarrollo de diversas capacidades*” (Heckman, 2015).

Los primeros años *“son decisivos para la génesis de las aptitudes cognitivas, mientras que la adolescencia es una etapa importante para la génesis de aptitudes no cognitivas. Los remedios que se aplican tardíamente para compensar la desventaja inicial suelen ser costosos e ineficaces. (...) las medidas que se aplican a los niños desfavorecidos durante los primeros años de vida ofrecen dividendos económicos muy superiores a las intervenciones posteriores, tales como la reducción del número de alumnos por maestro, la capacitación laboral pagada por el gobierno, los programas de reeducación de reclusos, los planes de alfabetización de adultos, las matrículas subsidiadas o los gastos dedicados a la policía. El rendimiento de esa inversión es muy superior al que en Europa generan los programas más dinámicos destinados a la fuerza laboral.”* (Heckman, 2015).

Otro ejemplo está relacionado con la definición de pobreza multidimensional en comento y con el rol que el acceso al agua potable en condiciones de gratuidad tiene en esta materia. La Corte Constitucional ha afirmado:

“El agua se considera como un derecho fundamental y, se define, de acuerdo con lo establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como ‘el derecho de todos de disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal o doméstico’. El agua se erige como una necesidad básica, al ser un elemento indisoluble para la existencia del ser humano. El agua en el ordenamiento jurídico colombiano tiene una doble connotación pues se erige como un derecho fundamental y como un servicio público. En tal sentido, todas las personas deben poder acceder al servicio de acueducto en condiciones de cantidad y calidad suficiente y al Estado le corresponde organizar, dirigir, reglamentar y garantizar su prestación de conformidad con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

(...) La protección que le otorga el ordenamiento constitucional al derecho al agua se complementa y fortalece por lo dispuesto en el ámbito internacional, pues esta normatividad, de acuerdo con el artículo 93 de la Constitución, se erige como normas con rango constitucional o como standards internacionales que sirven como pautas de interpretación de los derechos que hacen parte del sistema jurídico colombiano.

(...) En el Derecho Comparado existen numerosos Estados que ya sea, por vía constitucional, legal o jurisprudencial han favorecido la protección del acceso al agua en términos de derecho fundamental, lo cual ha generado un amplio repertorio de normas de diferente vinculatoriedad que han precisado los contornos jurídicos del derecho al agua hasta dotarlo de un nivel de concreción equivalente al de otros derechos tradicionales.



La obligación de cumplir está encaminada a que el Estado realice acciones positivas con el fin de facilitar, proporcionar y promover la plena efectividad del derecho por medio de medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y judiciales, que posibiliten a los individuos y comunidades el disfrute del derecho al agua potable e impone al Estado que adopte medidas positivas que permitan y ayuden a los particulares y las comunidades a ejercer el derecho al agua, tome medidas para que se difunda información adecuada sobre [su] uso higiénico, la protección de las fuentes de agua y los métodos para reducir los desperdicios (...) y garantice el acceso a una cantidad suficiente salubre, aceptable y accesible para el uso personal y doméstico (...), en los casos en que los particulares o los grupos no están en condiciones, por razones ajenas a su voluntad, de ejercer por sí mismos ese derecho con ayuda de los medios a su disposición.” (S - T-740 de 2011)

En suma, son varios los conceptos y tópicos relacionados con la superación de la pobreza. Además, estrategias de reducción de las carencias, como las transferencias condicionadas, deben derivar en mayor satisfacción de derechos y observar en su formulación y ejecución pautas de derechos humanos, tales como “a) la no discriminación en los procedimientos utilizados para determinar y seleccionar a los beneficiarios; b) la participación en todas las etapas del programa; c) la transparencia y el acceso a la información; d) la rendición de cuentas y los mecanismos para supervisar la aplicación; e) la accesibilidad y la calidad de los servicios ofrecidos a los beneficiarios y f) de ser pertinente, los procedimientos utilizados para determinar si los beneficiarios cumplen las condiciones, así como para evaluar los costos y los beneficios de las transferencias condicionadas en relación con las transferencias no condicionadas desde una perspectiva de derechos humanos.” (ONU, 2009)



2. Introducción

Este documento, que se ha titulado “La lucha contra la pobreza y su relación con los derechos humanos en las políticas públicas de la Bogotá Humana”, pretende indagar por el grado de avance en el cumplimiento de los compromisos establecidos por parte de la administración distrital con los ciudadanos, de conformidad con lo dispuesto en el primer eje del Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Humana”, 2012-2016, a saber, “Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo” (PDD 2012-2016, 2012), que ha aspirado a:

“[...] reducir las condiciones sociales, económicas y culturales que están en la base de la segregación económica, social, espacial y cultural de la ciudadanía bogotana, que contribuyen a la persistencia de las condiciones de desigualdad o que dan lugar a procesos de discriminación. Se trata de remover barreras tangibles e intangibles que les impiden a las personas aumentar sus opciones en la elección de su proyecto de vida, de manera que estas accedan a las dotaciones y capacidades que les permitan gozar de condiciones de vida que superen ampliamente los niveles de subsistencia básica, independientemente de su identidad de género, orientación sexual, condición étnica, de ciclo vital, condición de discapacidad, o de sus preferencias políticas, religiosas, culturales o estéticas.” (PDD 2012-2016, 2012).

Para este efecto el estudio se funda en el marco teórico expuesto, que entiende que la lucha por la superación de la pobreza es, a su vez, un proceso dirigido a la conquista, goce y disfrute de derechos que, en tal cometido, requiere de políticas públicas acordes dirigidas a poblaciones vulnerables, así como de una gestión pública eficaz y eficiente.

Estas nociones intentan caminar en la misma dirección que la metodología que se sigue, en donde se hace hincapié en el ejercicio que procura, principalmente, contrastar metas previstas con logros realmente alcanzados al amparo del Plan.

Así mismo, parte de su cometido es formular una serie de recomendaciones para su eventual observancia en instrumentos de este orden en el futuro próximo, particularmente en relación con los principales aspectos de la política social, en desarrollo de un enfoque de derechos que debe tener siempre en cuenta los criterios diferenciales que se aplican a las poblaciones que aborda el estudio en su acápite final: niñas y niños que son destinatarios de los esfuerzos por su desarrollo integral en “la primera infancia” y gozan de derechos prevalentes a la salud y a la educación, como lo dispone el artículo 44 de la Constitución Política; miembros de la comunidad LGBTI, personas lesbianas, gays, bisexuales, transgeneristas e intersexuales; y habitantes de calle.

En tal sentido, teniendo en cuenta que para el logro de los objetivos planteados en el primer eje, se se analizarán las primeras dos estrategias planteadas por la Bogotá Humana:



- *Construir condiciones para el desarrollo saludable de las personas en su ciclo de vida –niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores–, mejorando la accesibilidad física y económica a una canasta básica y a un entorno sano, e incorporar el enfoque diferencial y la atención prioritaria a niños, niñas, adolescentes, adulto mayor, personas con discapacidad y víctimas del conflicto armado. Priorizar la nutrición, el cuidado y la formación para el pleno desarrollo de la primera infancia.*
- *Garantizar el acceso permanente y de calidad a la educación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, para ampliar la cobertura de la educación inicial, extender la jornada en la educación básica y media y articular esta última con la superior, hacia el mejoramiento de las oportunidades de los jóvenes de menores recursos de la ciudad, asegurar el enfoque diferencial para todos los grupos étnicos afrodescendientes, palenqueros raizales, indígenas y Rrom. las personas LGBTI, con discapacidad y víctimas del conflicto armado.*

Se enfatizará que los derechos humanos que se inscriben en la dignidad y en la noción de Estado Social de Derecho, como vimos, y que se reconocen no solo en la literatura de las normas constitucionales y los tratados internacionales sino en la praxis, se ensanchan o salvaguardan con la observancia de las pautas que contribuyen a la superación de las carencias y se envilecen con su desconocimiento. Esta es la temática abordada en la primera parte de este texto, mediante el análisis de la pobreza multidimensional en Bogotá y de las antiguas acepciones en la materia. Con propósitos similares se ausculta el desempeño oficial en la búsqueda de menores niveles de desigualdad económica.

Así mismo, se analiza la observancia de las metas trazadas en relación con el derecho a la educación, mediante la mirada y los reportes sobre la cobertura y la calidad, los programas, proyectos, asignaciones y ejecuciones presupuestales en la materia.

Sobre el derecho a la salud, se aborda el proyecto “Territorios Saludables y Red de Salud para la Vida desde la Diversidad” y, al igual que en las temáticas anteriormente expuestas, se enuncian los logros y las dificultades a fin de basar las recomendaciones respectivas, las cuales se enuncian al final del



3. Metodología

Con base en principios de objetividad, imparcialidad, credibilidad, transparencia e integralidad, se hará, como se ha señalado, un seguimiento al eje uno del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, procurando atender una metodología que, como lo sugiere el Departamento Nacional de Planeación, aborda la *“definición de los objetivos, estrategias, metas y programas y (...) la capacidad institucional para realizar las acciones necesarias para dar cumplimiento a lo establecido (...) conforme a los principios de eficacia y eficiencia”* (DNP, 2004, p. 3).

Precisamente, en la medida en que, de acuerdo con la información disponible, se intentará preponderantemente contrastar las metas trazadas en el Plan con los logros alcanzados en el periodo de vigencia del mismo, se tendrán en cuenta *“componentes integrados [de] eficacia, eficiencia, gestión y entorno y cumplimiento de requisitos legales”* (CAF y DNP, 2004, p.8).

Este último aspecto, en nuestro caso, según las precisiones conceptuales a que se refiere el marco teórico descrito, guardará relación con la normativa y la jurisprudencia que permiten identificar una determinada sinonimia entre pobreza y ausencia en el goce efectivo de derechos fundamentales en una sociedad y que, como se ha expuesto, obliga a concebir y ejecutar políticas públicas que, con enfoques de derechos, se encaminen a la superación de carencias en la materia.

En efecto, esta tarea, que metodológicamente se detiene en el grado de cumplimiento de las metas establecidas en los planes de desarrollo y procura la medición de los logros *“en términos de productos y resultado”* (CAF y DNP, 2004, p.8), para determinar la eficacia, examina las dimensiones, objetivos, programas, subprogramas, ponderadores y alcances del instrumento, a través del seguimiento y contextualización de las temáticas relacionadas con los grupos poblacionales priorizados y mencionados.

En ese cometido tendrá cabida el seguimiento al cumplimiento de los principales proyectos y a su ejecución presupuestal, a partir de indicadores y líneas de base. En ese ámbito, se realizan comparaciones de los desempeños de la administración distrital con los que las gestiones de otros centros urbanos han logrado.

Conviene aclarar que no se incluye una evaluación de impacto de cada una de las iniciativas o programas analizados, pues esta medición *“requiere la construcción de grupos de control que pueden ser individuos, familias o comunidades con características socioeconómicas similares pero que no han sido beneficiarios de los programas, de tal manera que se puedan aislar los efectos sobre los beneficiarios atribuibles exclusivamente a los programas; [lo que] es complejo y costoso”* (CAF y DNP, 2004, p.17), y escapa a las posibilidades del esfuerzo emprendido. No obstante, se citan fuentes secundarias que dan cuenta de valoraciones de tal orden.

La metodología, en algunos aspectos será de orden descriptivo y tomará en cuenta los reportes del Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo- Segplan, los distintos informes del Departamento Administrativo Nacional de Estadística- DANE, como la Gran Encuesta Integrada de Hogares y la Encuesta Nacional de Calidad de Vida. Además, atenderá el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2014), y las publicaciones de la Red de Ciudades Cómo Vamos y de la Veeduría Distrital, entre otros referentes teórico-metodológicos.

Así mismo, contrastará relatos y valoraciones que la misma administración distrital hace de su accionar con las



voces de los ciudadanos que participan en las entrevistas semiestructuradas (Greco, 2003, p. 90) que integran algunos acápites.

En este sentido, se intentará que los distintos textos “dialoguen entre sí”. En desarrollo de lo anterior, se tomarán en consideración, en menor medida, algunos elementos propios del “Análisis Documental de Contenido” de Fox (2005) y del “Análisis de los Relatos” de Barthes (1977), solo con el ánimo de pretender que la descripción de los textos, que en últimas los contrasta, “hable por si sola” de la armonía o disparidad entre las políticas y los resultados de las mismas.

En suma, todo el proceso derivará en la formulación de recomendaciones congruentes con los hallazgos.

⁴ Greco las define como la entrevista en la cual el orden de las preguntas y las técnicas a seguir no son rígidas, existe libertad para explorar y profundizar resultados por propia iniciativa.



4.

Reducción de la pobreza y variables determinantes

¿un logro incomparable que contribuye al goce efectivo de los derechos fundamentales?

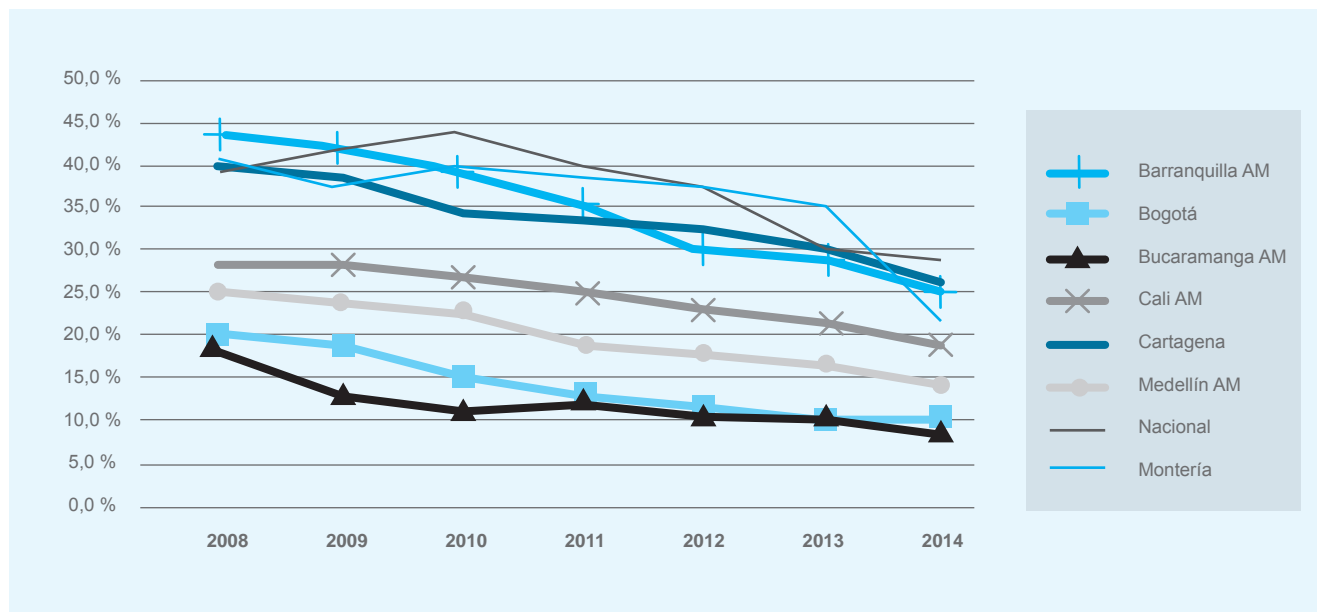
a. De la pobreza monetaria al Índice de Pobreza Multidimensional: Bogotá y las mediciones de pobreza.

Partiendo de las anteriores precisiones conceptuales a continuación se examinará el proceso de disminución de la pobreza en Bogotá a la luz de las mediciones comúnmente empleadas. Posteriormente, se verificarán las distintas variables que influyen directa o indirectamente con los objetivos, estrategias y metas consignadas en el Plan de Desarrollo distrital al respecto.

En relación con los resultados de la pobreza monetaria se compararán los datos que arroja la capital con los de las principales ciudades del país y con la media nacional. Vale la pena señalar que en este enfoque indirecto se "mide el porcentaje de la población que tiene un ingreso per cápita en el hogar por debajo de la línea de pobreza y en relación con la población total" (DANE, 2015a).

La medición, como se aprecia, se redujo en todos los dominios:

Gráfica 1. Incidencia de la Pobreza Monetaria 2008-2014



Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2014). Cálculos propios.



En efecto, según estos resultados, existe un descenso generalizado de la incidencia de pobreza monetaria en el país. Entre los años 2013 y 2014 “21 de las 23 ciudades presentaron reducciones en el porcentaje de población en situación de pobreza por ingresos” (DANE, 2015a). Para dicho periodo, la menor disminución entre las trece principales ciudades del país fue la de Bogotá con apenas 0,1%.

Para entender mejor los porcentajes de la población en situación de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema, la Tabla 1 presenta los valores mensuales en pesos corrientes por persona, los cuales están basados en las estimaciones del DANE.

Tabla 1. Líneas de Pobreza y Pobreza Extrema (valores mensuales por persona) 2014⁵

| | Líneas de Pobreza | Líneas de Pobreza extrema |
|-----------------------------------|-------------------|---------------------------|
| Dominio | 2014 | 2014 |
| Nacional | 211,807 | 94,103 |
| Cabeceras | 233,530 | 98,407 |
| Centros poblados y rural disperso | 139,792 | 79,837 |
| 13 Áreas | 233,361 | 99,071 |

Fuente: Pobreza Monetaria y Multidimensional - 2014. DANE, 2015.

En este sentido, de conformidad con los cálculos del DANE, el 10.1% de la población de Bogotá vive con menos de \$233.776 pesos mensuales. Esta suma está bastante por debajo de la línea de pobreza nacional, que indica que el 28.5% de la población del país vive con menos de \$211.807 pesos mensuales.

Según, la Secretaría Distrital de Planeación, entre el 2011 y el 2014, el ingreso per cápita mes de la unidad familiar en Bogotá pasó de \$867.772 a \$999.195. Esto quiere decir “que una familia de 4 personas gasta, en promedio, \$3.996.780 mes. Este valor corresponde al promedio de todas las familias de la ciudad. La comparación entre el 2011 y el 2014 muestra que el ingreso promedio subió 15,1%”. (SDP. Aumentan ingresos, 2015)

El DANE señala, además, que “en las cabeceras la reducción fue de 2,3 puntos porcentuales (de 26,9% pasó a 24,6%) en el periodo 2013-2014; en los centros poblados y rural disperso disminuyó 1,4 puntos porcentuales (de 42,8% a 41,4%)” (DANE, 2015a). Caso contrario sucede con las Líneas de Pobreza Extrema que disminuyó más en los centros poblados y rural disperso que en las cabeceras.

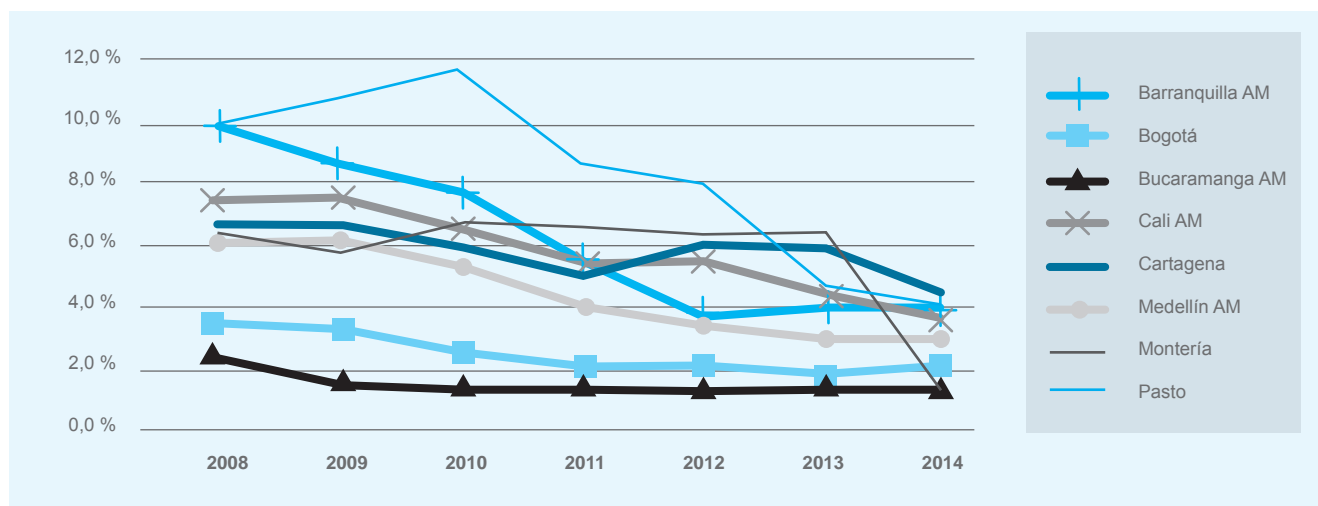
Ahora bien, como señala la Administración Distrital, “la línea de pobreza extrema mide el valor de la canasta nutricional, así que una persona que esté por debajo de esta línea no tiene el ingreso suficiente para adquirir los nutrientes básicos. No puede disponer de los alimentos mínimos”. (Secretaría Distrital de Planeación, 2015a) Al respecto, cabe recordar las consideraciones esenciales respecto a la relación que existe entre la pobreza, la falta de goce y disfrute de los derechos y las políticas públicas que pretenden superar estas situaciones.

La gráfica siguiente presenta la evolución de la pobreza extrema para el periodo 2008 – 2014 en las principales ciudades del país:

⁵ Cabecera municipal: es el área geográfica que está definida por un perímetro urbano, cuyos límites se establecen por acuerdos del Concejo Municipal. Es donde se localiza la sede de la Alcaldía municipal. Centro poblado: se define como una concentración de mínimo 20 viviendas contiguas, vecinas o adosadas entre sí. Rural disperso: es el área que se caracteriza por la disposición dispersa de viviendas y explotaciones agropecuarias. Censo General 2005. Nivel nacional. Bogotá. 2008. Pág. 446.



Gráfica 2. Incidencia de la Pobreza Monetaria Extrema 2008-2014



Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2014). Cálculos propios.

A pesar de que ya se contaba con el dato del aumento en el año 2014, en la más reciente rendición de cuentas de la Bogotá Humana se afirma:

“Como el nivel ha llegado a ser relativamente bajo (1.6%) ya es posible que Bogotá se plantee la meta de acabar con la pobreza extrema. Este es un propósito de la administración que es factible. Bogotá le puede mostrar al resto del país que es perfectamente factible que ninguna persona pase hambre, y que todos puedan adquirir los nutrientes mínimos.” (SDP, 2015a)

El incremento de 0,3 puntos porcentuales de la pobreza extrema con relación al 2013, se debió en parte al incremento de la inflación en 2014. Después de dos años consecutivos con 2% de la población por debajo de la línea de pobreza extrema, Bogotá logró en el 2013 bajar a 1,6%. Sin embargo, entre 2012 y 2014 la pobreza extrema solo se ha reducido en un 0,1%. Vale la pena enfatizar además que 8 de las 13 principales ciudades y áreas metropolitanas del país lograron reducir en mayor medida la pobreza extrema que Bogotá.

Recientemente, el Alcalde afirmó que la “Bogotá Humana sacó medio millón de personas de la pobreza”⁶. Dicha afirmación es prácticamente cierta, dado que, según el DANE, entre 2012 y 2014, 465.795 personas superaron la pobreza en Bogotá. Se debe señalar que la afirmación del Alcalde Petro no se relaciona con las mediciones anteriormente presentadas, pues el complejo concepto de pobreza, como se ha advertido, ha experimentado múltiples definiciones y mediciones.

Como bien señala Larrañaga (2007):

“La medición tradicional de la pobreza se ha realizado en base a ingresos. Por una parte, ello refleja el rol predominante que juega el ingreso como medio de compra de los bienes y servicios que cubren la mayor parte de las necesidades básicas. Por otra parte, es coherente con los desarrollos teóricos que a lo largo de los últimos 30 años han respondido las preguntas fundamentales de la medición de la pobreza en el marco de los ingresos (income poverty paradigm).”

⁶ Ver: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/criticas-de-gustavo-petro-contra-una-periodista-articulo-563793>. 1 de junio de 2015

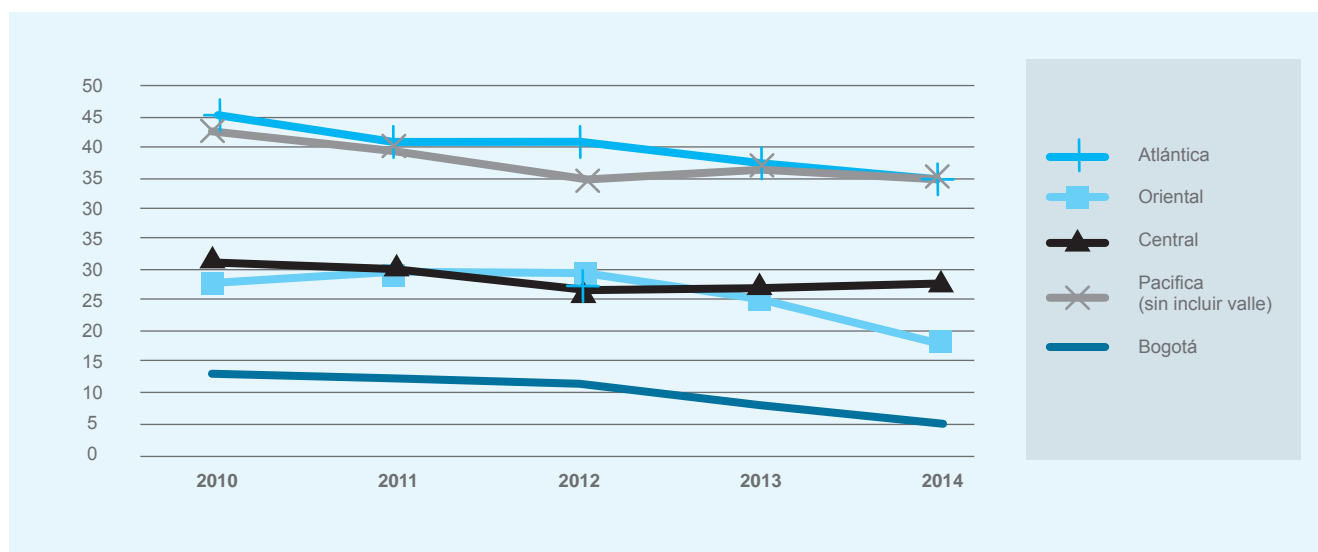


Sin embargo, el ingreso no cubre todas las necesidades materiales. Dimensiones esenciales del bienestar, como la salud y la educación, tienden a quedar fuera del rango de cobertura de los ingresos. Ello responde a la decisión social de sustituir el mercado por mecanismos públicos en la provisión de este tipo de servicios, de modo de garantizar su más amplio acceso. Éste es el concepto de 'desmercantilización', característico de los estados de bienestar (Esping-Andersen, 1990)."

En consonancia con lo anterior, la aludida superación de la pobreza de más de 460.000 personas para el periodo en cuestión, se dio en el ámbito de la pobreza multidimensional (IPM)⁷, que "se construye con base en cinco dimensiones: las condiciones educativas del hogar, las condiciones de la niñez y la juventud, la salud, el trabajo y el acceso a los servicios públicos domiciliarios y las condiciones de la vivienda. Estas 5 dimensiones involucran 15 indicadores. Son considerados pobres los hogares que tengan privación en por lo menos el 33% de los indicadores". (DANE, 2015a)

La gráfica siguiente presenta la variación en el mencionado índice, según las regiones definidas por el DANE:

Gráfica 3. Índice de Pobreza Multidimensional. 2010 – 2014.



Fuente: DANE - Encuesta Nacional de Calidad de Vida. Cálculos propios.

En definitiva, al compaginar los datos del DANE, el IPM disminuyó en todas las zonas del país entre el 2011 y el 2014. Entre el año 2011 y el año 2014, periodo en el cuál el Alcalde señala que logró reducir la pobreza a la mitad, es decir en el ámbito de una variación equivalente a 6,5 puntos porcentuales, solamente la región de Antioquia, con 6.2%, y la región Central con 2,6%, experimentaron una disminución menor que la Capital de la República.

Lamentablemente, no se cuenta con los datos desagregados para mirar la variación a nivel de las principales ciudades del país, como ocurre con las consideraciones y registros previamente expuestos sobre las líneas de pobreza y pobreza extrema. En el caso del IPM, el DANE sólo suministra los datos para la ciudad de Bogotá y los departamentos de Valle del Cauca y Antioquia. Las demás municipalidades son agregadas por regiones.

⁷ Según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de España: "[e]l estudio de la privación multidimensional se remonta a los años 80, cuando se realizaron los primeros intentos de analizar la pobreza y la exclusión social por medio de indicadores no monetarios. Los primeros en construir índices o indicadores de privación fueron: Peter Townsend en 1979, Joanna Mack y Stewart Lansley en 1985 y Tim Callan, Brian Nolan y Christopher T. Whelan en 1993.



A pesar de ello, si asumimos que el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional es casi tres veces menor en las cabeceras y que, además, las disminuciones del IPM son más evidentes en éstas, el logro de Bogotá podría verse cuestionado comparativamente.

Con lo anterior se quiere hacer énfasis en que la reducción del IPM, como de la pobreza monetaria, no es resultado exclusivo de la gestión del Alcalde. Dichos Índices disminuyeron en todo el país, como hemos dicho y lo reiteraremos más adelante. En tal sentido, es fundamental analizar el comportamiento de variables como el crecimiento económico. Es evidente que la pobreza tanto dimensional como monetaria ha disminuido, en cierta medida, por cuenta de políticas macroeconómicas a nivel nacional, en consonancia con las tareas distritales que han resultado positivas en esta materia. En efecto, dos hechos recientes constatan esta afirmación:

En primer lugar, el Presidente de la República, en días pasados, ha sostenido que “en el 2011 la clase media consolidada alcanzó el 26.6 por ciento y que desde esa fecha ha ascendido al 30.5 por ciento”⁸. Esto significa que se está “consolidando una clase media que ya es mayor que la pobreza, [lo que] nos indica que más de 8 millones de personas, y eso es muy importante, se movieron socialmente. (...) la pobreza se está reduciendo más rápido en la zona rural.”⁹

De otra parte, el Índice de Progreso Social, conocido recientemente y elaborado con la información que arrojan “diez ciudades en las cuales vive el 40% de la población Colombiana, confirma lo anotado:

“Manizales es la primera ciudad de Colombia en progreso social en 2014. Con un puntaje de 75.52 es la única ciudad con niveles ‘altos’ de progreso social. El grupo de ciudades líderes lo completan Bucaramanga, Bogotá, y a partir de 2011, Medellín, ciudades de progreso social ‘medio-alto’. (...) es en el área de Agua y Saneamiento donde las ciudades colombianas presentan los mayores logros: salvo en Ibagué y Cali, prácticamente la totalidad de los hogares urbanos tiene acceso a agua potable y saneamiento mejorado, y los niveles de satisfacción con la calidad del agua y con la infraestructura de saneamiento es alta” (Aranibar, Maldonado, García, Jiménez, Caro, 2015).

Ahora bien, un análisis sobre la problemática conlleva a identificar los factores que influyeron directamente en la disminución del IPM. Siguiendo las cinco dimensiones que evalúa este indicador, en el 2014, la mayor contribución a la hora de considerar un hogar pobre en Bogotá fue la dimensión trabajo, representada en un 32,8%, como se verá. Se afirma sobre las demás dimensiones:

“Los resultados del IPM en las dimensiones de educación y primera infancia tuvieron una desmejora asociada con el rezago escolar y cobertura de educación y cuidado inicial, lo cual obliga a reflexionar sobre el alcance e impacto de los programas y estrategias para el cuidado y la educación de la primera infancia. Es pertinente señalar que estas se ven afectadas por el retraso en las obras de infraestructura y adecuación de las mismas” (Bogotá Cómo Vamos, 2014).

Sobre estas materias se profundizará en acápite posteriores. Igualmente, se analizará en qué medida los logros en la reducción de la pobreza son consecuencia del dinamismo económico que se expresa en bajas tasas de desempleo y altas tasas de participación y ocupación.

⁸ Santos, Juan Manuel. “Por primera vez en Colombia hay más clase media que pobres.” 18 de septiembre de 2015.

⁹ Ibidem



b. La Bogotá Humana y la disminución de la pobreza

Entendiendo que la reducción de las carencias repercute en el mayor disfrute de los derechos fundamentales, es preciso anotar que, en buena medida, los resultados de la política social de la administración distrital se circunscriben a la disminución de la pobreza en la ciudad.

Al identificar los cometidos y estrategias del Plan de Desarrollo de la ciudad que influyen directamente en la problemática en cuestión, debemos enunciar que el primer objetivo es incrementar la capacidad financiera y económica de los más pobres, lo que equivale a potenciar el acceso de las familias a bienes que consideren valiosos en el marco de sus proyectos de vida. De esta forma, se pretendió incrementar el ingreso disponible de los hogares de menores recursos mediante la reducción del gasto en aquellos componentes de la canasta familiar que dependen del gobierno distrital, como la carga impositiva de los más pobres, en un contexto de sostenibilidad financiera de la ciudad (PDD 2012-2016, 2012).

El segundo objetivo directamente relacionado con la disminución de la pobreza busca según el PDD 2012-2016:

“Generar trabajo decente y digno como el principal mecanismo para que la población bogotana pueda gozar con autonomía de sus derechos. El trabajo decente será la base del desarrollo económico, la competitividad y el criterio guía de las relaciones entre empleadores y trabajadores tanto en el sector público como en el privado.”

Los dos objetivos anteriores son fundamentales en la tarea de superar la pobreza, pues apuntan a aumentar la capacidad de generación de ingresos de las familias a través de las oportunidades laborales, pero también plantean la disminución del presupuesto de los hogares a través de la “progresividad en los subsidios y tarifas, que permita ofrecer a las personas en condición de pobreza menores cargas tributarias, mayor acceso a servicios por la vía de la eficiencia y las tarifas, así como garantía de consumos básicos en algunos bienes esenciales, de modo que puedan liberar recursos para destinar a bienes y servicios distintos a la canasta de subsistencia.” (PDD 2012-2016, 2012).

La anterior estrategia fue una apuesta fundamental del Plan de Desarrollo a la hora de lograr una disminución de la pobreza, como se verá más adelante. En efecto, influyó en la disminución aludida en las distintas mediciones existentes. Una mirada a los resultados de la estrategia en este caso puede dar respuestas a los dilemas expuestos anteriormente. Al respecto la Administración Distrital señala:

“Hablar de ampliación de capacidades de la población en situación de pobreza, lejos de ser un enunciado retórico es un propósito puntual en el que la ciudad avanza de manera contundente garantizando a las personas en mayor vulnerabilidad contar con mínimos vitales e ingresos que les permiten decidir con mayor autonomía sobre sus propias vidas.

Ejemplos concretos son las menores tarifas en los servicios públicos y en el sistema de transporte. En el año 2014 Bogotá Humana, apostó y logró la ampliación de los subsidios en las tarifas de servicios públicos y de transporte público, la ampliación del mínimo vital alimentario para las familias más pobres de la ciudad y el apoyo directo a unidades productivas de la economía popular” (SED, 2015).

En congruencia con las valoraciones de la Corte Constitucional ya expuestas, el derecho fundamental al agua ha sido reconocido dentro de diversos instrumentos internacionales, como la Resolución 64/292 de la ONU, que señala “que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos”.



En Colombia, como vimos, el derecho al mínimo vital de agua es un derecho fundamental que aunque no se encuentra plenamente consagrado en la constitución, ha sido reconocido por la Corte Constitucional en sus pronunciamientos, dada su íntima conexidad con los derechos a la dignidad humana, la vida, la salud y la vivienda.

Por ejemplo, en la Sentencia C-543 de 2007 la Corte Constitucional afirmó que *“el derecho fundamental al mínimo vital se constituye en un límite o cota inferior que no puede ser traspasado por el Estado, en materia de disposición de los recursos materiales que la persona necesita para llevar una existencia digna”*. Además, en la Sentencia T-546 de 2009 la Corte Constitucional aceptó que *“cuando el agua potable se destina al consumo humano adquiere carácter de derecho fundamental y es susceptible de protección mediante tutela, dado que sin ella se ponen en serio riesgo los derechos a la vida, la salud y la dignidad de las personas”*.

A su vez, la Sentencia T- 496 de 2012, que reitera lo enunciado en la providencia T-279 de 2011, anota que *“(…) el derecho fundamental al agua potable debe garantizarse si está encaminado a todas las personas (…) y en especial [a] sujetos que han sido tradicionalmente excluidos tales como las mujeres, los ancianos, los niños, las personas con discapacidades físicas o mentales (…)”*.

Este tipo de afirmaciones se inscriben en la tesis que, como lo recuerda Isaza Cardozo, entiende que *“los servicios públicos domiciliarios permiten cumplir las finalidades del Estado Social de Derecho teniendo en cuenta la estrecha relación entre su prestación y la satisfacción de necesidades básicas y fundamentales para una vida digna”* (Isaza, 2014, p. 71), lo que ha sido expuesto por la Corte¹⁰

Evidentemente, estos criterios *“mantienen un íntima relación con los principios contemplados en el preámbulo de la Carta Política en su búsqueda por ‘asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, (…) dentro de un marco jurídico (…) que garantice un orden político, económico y social justo’”* (Isaza, 2014, p. 61). Igualmente, son desarrollo de *“los preceptos establecidos en el artículo 1 (prevalencia del interés general y respeto de la dignidad humana), los artículos 11 y siguientes que consagran los derechos de orden fundamental, entre otros.”* (Isaza, 2014, p. 61).

En el plano local, el Distrito Capital reconoció el derecho al mínimo vital a través del Decreto 485 de 2011 (Modificado por el Decreto 064 de 2012), que adoptó el Plan Distrital de Agua. El artículo 4 de esta norma estableció que:

“El Distrito Capital reconocerá una cantidad de agua potable medida en metros cúbicos para asegurar a las personas una subsistencia digna con el fin de satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, salubridad y saneamiento básico, la cual se ha fijado en 6 metros cúbicos mensuales a cada suscriptor del servicio de acueducto, localizado en su jurisdicción, perteneciente a la clase de uso residencial, cuya vivienda corresponda al estrato socioeconómico 1” (Decreto 485 de 2011).

Igualmente, afirmó que el costo del otorgamiento del mínimo vital sería reconocido por la administración distrital a través del presupuesto de la Secretaría Distrital de Hacienda como una transferencia para inversión. Sin embargo, es posible observar dentro del SEGPLAN que el compromiso presupuestal para este proyecto en todos los años es cero, a pesar de que a 30 de junio de 2015 la cobertura del mínimo vital de agua potable alcanza al 99.46 % de usuarios beneficiarios de los estratos 1 y 2 de Bogotá. Estos suscriptores corresponden a 699.610 del área urbana atendidos por la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá-EAB y 2.910 suscriptores del área rural.

Al respecto, debe recordarse que, en respuesta al derecho al agua, se ideó y puso en marcha el programa de mínimo vital para los estratos 1 y 2 en Bogotá, que beneficia al 39% del total de los usuarios de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá –EAAB-ESP. En concreto, son beneficiarios 3 millones de habitantes de la ciudad, que se ahorran en total más de diez mil millones de pesos cada bimestre.

¹⁰ Estos argumentos han sido planteados por la Corte Constitucional en sentencias como la T-232 de 1993, T-539 de 1993, T-244 de 1994, T-523 de 1994, T-413 de 1995, T-092 de 1995, T-379 de 1995 y SU-442 de 1997, C-247 de 1997, entre otras.



Este es un programa que, sin lugar a dudas, es sustantivo, dado que, según la EAAB, representa una reducción de gastos para los hogares de las familias de menos recursos económicos de la capital, lo que gesta un ahorro que, se espera, sea utilizado en garantizar la seguridad alimentaria de sus hijos o para suplir otras necesidades. Así se incide positivamente en la calidad de vida.

Los testimonios recolectados por la EAAB son muy dicentes:

Doña Julia Martínez, una de las entrevistadas, anota que *“con ese ahorro se puede comprar cuatro libras de carne o un mini mercado. Es la carne de una semana”*. Agrega que *“estamos muy contentas porque esto nos ayuda con los gastos de la casa. A uno no le parece verdad que pueda bajar el recibo del agua”*. A su vez, Ángela, otra de las personas que ha dado su opinión como beneficiaria, *“insiste en recalcar cómo el ahorro que tienen con la medida distrital alcanza, en su caso, para comprar 15 bolsas de leche o el pan y los huevos para una quincena.”* (EAAB, 2015a). Otras beneficiarias, como Rosa González afirman: *“ese ahorro me sirve para ir comprando mis tejas porque nosotros prácticamente vivimos al aire libre. Esta platica me sirve para techar mi casita”* (EAAB, 2015b).

Sergio Martínez Castro, habitante en estrato dos del barrio Los Cerezos, de la localidad de Engativá obrero de la construcción, señala: *“esa medida sí que hacía falta. Todo sube y a uno le parece increíble que un servicio público baje. Me parece que lo que está haciendo el alcalde es ideal para que no le den a uno en la cabeza... Lo del ahorro nos sirve para los buses (...)”* (EAAB, 2015b). Por su parte, María Gema Rivera Prieto, vendedora ambulante, habitante en estrato dos del barrio La Castaña, de la localidad de San Cristóbal, comenta que *“es una medida muy buena (...). La plata que nos vamos a ahorrar la podemos usar para comprar más comida o para coger el transporte”* (EAAB, 2015b).

Ahora bien, esta medida tiene dos caras de una misma moneda: el ahorro de los hogares y el gasto que el ente territorial debe hacer para subsanar el costo de la medida. Por el lado de los hogares, el ahorro de cada suscriptor de estrato 1 es de \$8.463 pesos mensuales, pues pasaron de pagar una factura de \$ 31.927 pesos a una de \$ 23.509 pesos. Para los suscriptores del estrato 2, el ahorro es de \$ 16.926 pesos, dado que las facturas de \$ 61.442 pesos se redujeron hasta llegar a los \$ 44.515 pesos.

Vale la pena resaltar que el programa, traducido en la asignación de 12 metros cúbicos bimensuales, tiene ciertas asimetrías, pues el beneficio económico que reciben los hogares de estrato 2 duplica el percibido por los hogares de estrato 1, esto debido a la forma en la que se estructuró la medida. Se debe analizar la progresividad del programa, ya que sería conveniente una reformulación que condujera a que se beneficien más aquellos hogares de menores ingresos.

Como se ha comentado, el proceso que conduce a garantizar el mínimo vital de agua no es soportado económicamente a través de un aporte del Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso¹¹. No es una medida que costeen los usuarios de estratos altos de la ciudad. En consecuencia, es la EAAB- ESP la entidad que costea anualmente los 71 mil millones de pesos que cuesta el programa, mediante la reasignación de excedentes financieros.

En tal sentido, es posible observar cómo han cambiado los Estados de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental de esta empresa a partir de la implementación del programa: mientras que en el año 2011 la utilidad operacional ascendía a los \$134 mil millones de pesos, en el 2014, correspondió a \$82 mil millones de pesos. En ese orden de ideas, el mínimo vital de agua, para los estratos 1 y 2, le cuesta al Distrito, y en particular a la EAAB, el 87% del valor actual de su utilidad operacional.

Dada la solidez financiera de dicha empresa, la sostenibilidad del programa está asegurada. Sin embargo, es posible que la ampliación de las coberturas de acueducto o alcantarillado, o el aumento en los indicadores de calidad y continuidad se vean afectados con el paso de los años si el devenir de la ciudad y el ensanchamiento de la empresa obligan a invertir en otro tipo de proyectos. En ese evento, seguramente, se analizaría la asignación del subsidio como expresión de un mayor valor en las tarifas de los estratos no beneficiarios o como resultado de una revisión de los impuestos.



Atendiendo a todo lo anteriormente dicho, al enlazar el programa del mínimo vital de agua potable con los determinantes de la pobreza multidimensional, se debe destacar como principal logro el bajo porcentaje de la dimensión referente al acceso a los servicios públicos domiciliarios y las condiciones de la vivienda.

La correlación entre el programa del mínimo vital de agua potable y la reducción de la pobreza multidimensional es evidente. Este programa influye tanto en el enfoque directo como en el indirecto de la medición correspondiente.

En cuanto al primero, el mínimo vital de agua potable afecta las condiciones materiales para la satisfacción de necesidades: un mejor acceso a servicios públicos domiciliarios. Pero además en lo que atañe a la suficiencia de ingresos para cubrir necesidades, es decir, el enfoque indirecto –Línea de Pobreza y Pobreza Extrema-, el programa adelantado por la “Bogotá Humana” supone un ahorro monetario significativo aumentando así las posibilidades de que un hogar pueda satisfacer otras necesidades básicas.

Pese a los testimonios que hemos expuesto, que son nítidos y contundentes, debería hacerse un estudio que permita medir con total precisión en qué tipo de bienes y servicios invierten los hogares más pobres el ahorro que se produce como consecuencia del subsidio, pues la transferencia no es condicionada, pudiendo haberlo sido si se hubiera optado por un control estricto que, por ejemplo, obligue a que el gasto se destine a seguridad alimentaria que, en la primera infancia, como lo hemos explicado, tiene relevante significancia.

Ahora bien, el programa de fortalecimiento y mejoramiento de la calidad y cobertura de los servicios públicos, conforme al Plan de Desarrollo, aspira a evaluar la estructura de costos de las empresas y la destinación de excedentes, con el objeto de mantener y mejorar la progresividad de las tarifas vinculada a la capacidad de pago y contribuir al acceso de los más pobres a servicios esenciales e insustituible a los que se ha destinado, tradicionalmente, un monto importante de los ingresos familiares.

Dentro de tales cometidos es válido citar, por ejemplo, la idea de garantizar el servicio de alumbrado público a toda el área urbana y centros poblados rurales de Bogotá y abordar una oferta de servicios funerarios públicos y privados suficientes, de calidad y bajo costo para atender esta demanda en la ciudad.

Tabla 2. Evolución de la cobertura del servicio de alumbrado público

| Localidad | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Localidad | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---------------|--------|--------|--------|--------|----------------|---------|---------|---------|---------|
| Usaquén | 24.275 | 24.106 | 24.819 | 24.475 | Suba | 40.909 | 41.235 | 41.441 | 41.111 |
| Chapinero | 12.703 | 12.587 | 12.700 | 12.647 | Barrios Unidos | 11.445 | 11.193 | 11.235 | 11.492 |
| Santa Fé | 9.285 | 9.231 | 9.213 | 8.803 | Teusaquillo | 12.060 | 12.155 | 12.163 | 12.181 |
| San Cristóbal | 16.771 | 17.302 | 17.376 | 17.108 | Los Martires | 6.645 | 6.652 | 6.600 | 6.735 |
| Usme | 15.049 | 15.127 | 15.496 | 15.341 | Antonio Nariño | 5.810 | 5.866 | 5.892 | 5.814 |
| Tunjuelito | 7.099 | 7.250 | 7.209 | 7.103 | Puente Aranda | 18.604 | 18.504 | 18.650 | 19.012 |
| Bosa | 20.987 | 21.386 | 21.468 | 21.478 | La Candelaria | 2.641 | 3.200 | 3.324 | 3.391 |
| Kennedy | 36.322 | 37.086 | 37.229 | 37.490 | Rafael Uribe | 15.613 | 16.229 | 16.229 | 16.173 |
| Fontibón | 16.229 | 15.996 | 16.082 | 15.978 | Ciudad Bolívar | 24.841 | 25.061 | 25.382 | 25.533 |
| Engativa | 33.666 | 33.950 | 34.436 | 34.304 | Sumapaz | 83 | 89 | 89 | 89 |
| | | | | | Total | 331.037 | 334.205 | 337.103 | 336.258 |

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Indicadores de Impacto, Plan de Desarrollo 2012-2016. Bogotá Humana, 2014.



En 2014, el número de luminarias se incrementó en 8 localidades. Según la administración distrital, la disminución en algunas de éstas obedeció al cambio por tecnología LED, realizado en los principales corredores viales.¹²

Por otro lado, la meta era “mantener en ciento por ciento la cobertura de alumbrado público en áreas urbanas legalizadas y cubrir ciento por ciento de la infraestructura por expansión de 5 centros poblados de la zona rural” (PDD 2012-2016, 2012). En 2014, Bogotá contó con 336.258 luminarias, 845 menos frente a 2013. Sin embargo la cobertura de alumbrado público en el área urbana legalizada y en los centros poblados de la zona rural se mantuvo en 100%.

Adicionalmente, como se ha dicho, en este programa se procuró cambiar el 10% de las luminarias por tecnologías LED. A 31 de diciembre de 2014, se habían ejecutado solamente el 32.14% de los recursos presupuestados y la meta formulada inicialmente no alcanzaba ni siquiera el 6%. Se debe señalar que, para el presente año, se ha avanzado en un 2,75% del 10% planteado inicialmente. De esta forma, se llega a un total de cumplimiento del 33,4% con respecto a la meta inicial del Plan.

Otro cometido fue cambiar el 20% del cableado aéreo a subterráneo incluyendo las áreas de revitalización. En tal sentido, hasta la fecha se ha avanzado un 0,05% según lo planeado. En este punto, se debe señalar que CODENSA es la entidad responsable de hacer las inversiones y de coordinar con las demás empresas de servicios públicos estos asuntos. En consecuencia, no parece del todo sensato asegurar partidas presupuestales a programas que no pueden desarrollarse con plena autonomía.

En lo que respecta a la regularización de los servicios funerarios, se planteó como meta subsidiar 90% del costo de tales servicios prestados por el Distrito a la población en condiciones de vulnerabilidad, lo que se erigió en una apuesta completamente novedosa, pues medidas de este tipo no habían sido concebidas ni desarrolladas previamente.

Sin embargo, de los 12.000 subsidios que se comprometió a entregar la administración distrital, en el 2013 no se entregó ninguno. El siguiente año se autorizaron 1.126, de los cuales se prestaron efectivamente 869 representando menos del 38% de la meta estipulada para dicho año. En lo que va corrido del 2015 de han entregado 61 subsidios. Algo más del 2% de acuerdo a las metas iniciales. Esto indica que se ha cumplido en lo que va corrido de la Administración con el 9,89 % de la meta inicial.

A pesar de los problemas de ejecución por parte de la Subdirección de Servicios Funerarios y Alumbrado Público de la UAESP, se debe señalar que estos subsidios significan un ahorro que puede estimarse entre \$300.000 y \$400.000 pesos para las familias en condiciones de vulnerabilidad. Este ahorro, como en el caso del mínimo vital de agua, podrá ser destinado a garantizar otro derecho fundamental, como la seguridad alimentaria de los niños y niñas, lo que daría cuenta de la corresponsabilidad entre las familias y el Estado, premisa de la Ley de Infancia y Adolescencia, Ley 1098 de 2006 que dispone la corresponsabilidad entre la familia, la sociedad y el Estado para la atención de los niños, las niñas y los adolescentes.

Sin embargo, pese a contar con los recursos asignados para cumplir con la meta, será difícil que esto se logre en lo que resta de la administración. Sin embargo, se debe señalar que las acciones tomadas por la UAESP en su Resolución 086 del presente año son bastante adecuadas siempre y cuando se logre la celebración del encargo fiduciario que permita la administración, destino y ejecución de los recursos.

La más reciente rendición de cuentas también da cuenta de otro tópico que integra esta temática: el mejoramiento de la accesibilidad financiera al transporte público. Al respecto, el documento en mención señala:

¹¹ Los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso se crearon con la Ley 142 de 1994 “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones” y tienen como objetivo que los recursos de dichos fondos sean destinados a dar subsidios a los usuarios de estratos 1, 2 y 3, como inversión social.

¹² Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. Metas del Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá 2012 – 2016, “Bogotá Humana”



“Con relación al Sistema de Transporte público accesible a la ciudadanía (Decreto 442 de 2014), Bogotá asumió tarifas diferenciales por franja horaria del componente troncal del sistema situándolo en \$1.800 durante las franjas pico y en \$1.500 durante las valle, beneficiando a quienes utilizan el sistema en la hora valle con un reducción del 17% en la tarifa, equivalentes a \$300. Para las personas con discapacidad, el sistema otorgó un descuento del 25% de la tarifa máxima del SITP sobre 50 viajes, equivalentes a \$22.500 pesos mensuales. De esta forma, 12.920 personas con discapacidad accedieron con tarifas preferenciales al transporte público. Adicionalmente, 56.645 personas mayores de la ciudad tuvieron una reducción de \$200 en el uso del servicio troncal en franjas pico, situando dicha tarifa en \$1.600, y un beneficio en el uso del subsistema zonal de \$150, estableciéndose la tarifa en \$1.350” (SDP, 2015a).

En este orden de ideas, la meta de adoptar subsidios y tarifas del transporte público que permitan mayor acceso de las familias más pobres, de las personas en condición de discapacidad y de los adultos mayores, mediante la evaluación de la estructura de costos de las empresas y destinación de excedentes, hasta el 31 de diciembre del 2014, ha sido atendida en un 118,53%. En lo que va corrido del año se han entregado más de 38.000 subsidios, de esta manera se han otorgado más de 550.000, aumentando de esta manera el cumplimiento a más de 127% de lo planteado inicialmente. Es evidente que se ha cumplido con lo estimado en esta materia, aun a pesar de la poca acogida que tuvo el subsidio a la población en condición de discapacidad. (SDP, 2015b)

Como se sostuvo anteriormente, el mercado laboral es una variable fundamental a la hora de entender la variación de la pobreza. Por esa razón, uno de los objetivos del Plan fue, como se ha dicho, generar trabajo decente y digno como el principal mecanismo para que la población bogotana pueda gozar con autonomía de sus derechos.

La “Bogotá Humana” afirma que el trabajo así concebido es la base del desarrollo económico, la competitividad y el criterio guía de las relaciones entre empleadores y trabajadores, tanto en el sector público como en el privado. El Plan, aun en ejecución, prevé democratizar el trabajo decente con énfasis en el fomento de la economía popular y propende por descentralizar la actividad económica para crear oportunidades de trabajo digno en las localidades con mayores niveles de pobreza, de modo que se contribuya a mejorar la movilidad, reduciendo los desplazamientos en armonía con la política de ordenamiento territorial. Así mismo, prohija la formalización de los programas de emprendimiento y generación de empleo (PDD 2012 – 2016, 2012).

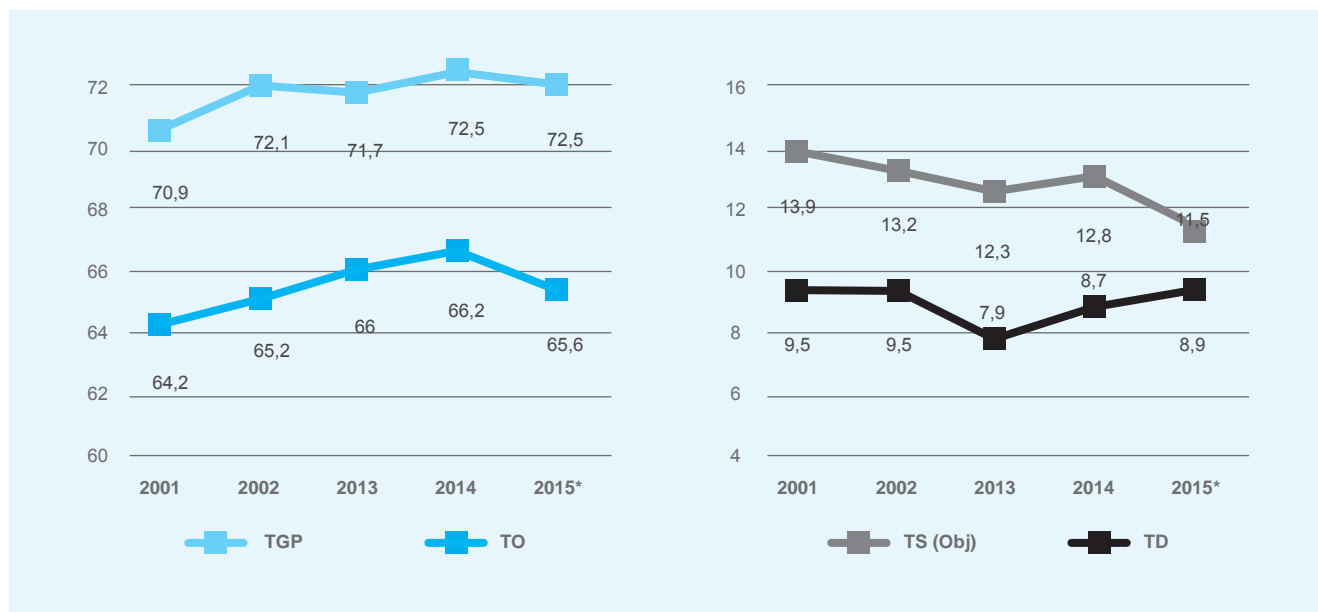
Los proyectos prioritarios de este programa, según el Plan de Desarrollo, son:

- La articulación para la generación de trabajo decente y digno, mediante la realización de alianzas público-privadas, a través de procesos de formación e intermediación laboral con enfoque de demanda.
- Misión Bogotá, formando para el futuro, que aspira a vincular y formar a los y las jóvenes en condiciones particulares de vulnerabilidad socioeconómica, residentes en zonas críticas y en cuadrantes de alta conflictividad y delitos.
- Formación, capacitación e intermediación para el trabajo, que desarrolla estrategias de educación y desarrollo humano que propendan por la generación de ingresos sostenibles para poblaciones vulnerables, víctimas del conflicto armado interno, jóvenes del IDIPRON y población en pobreza extrema.



Debe anotarse que todo análisis sobre el mercado laboral en Bogotá debe hacerse auscultando: la Tasa General de Participación –TGP-¹³, la Tasa de Ocupación –TO-¹⁴, las Tasas de Subempleo¹⁵-TS (Subj) y TS (Obj)- y la Tasa de Desempleo –TD-¹⁶. La gráfica siguiente muestra la variación de estas mediciones a lo largo del periodo de la administración distrital.

Gráfica 4. La Tasa General de Participación –TGP-, la Tasa de Ocupación –TO-, Tasas de Subempleo -TS (Subj) y TS (Obj)- y la Tasa de Desempleo –TD-. Bogotá. 2011-2014.¹⁷



Fuente: DANE. Encuesta Continua de Hogares. Cálculos propios.

Para la Bogotá Humana estos indicadores muestran que el mercado laboral en Bogotá es sano, y que es más dinámico que el promedio” (SDP,2015a). A su vez, la Secretaría Distrital de Planeación, ha anotado que “el comportamiento del empleo es un buen reflejo de las condiciones de vida de la población. Por esta razón, la pobreza disminuye”.¹⁸

Si bien es cierto que, por lo general Bogotá, se encuentra entre las tres ciudades con menos desempleo del país y que siempre está por debajo tanto del promedio nacional como del promedio de las 13 ciudades y áreas metropolitanas con las que es más pertinente compararla en esta temática, cabe anotar que, entre el año 2014 y el primer trimestre del 2015, la tasa de desempleo de la capital presentó un aumento.

En los tres primeros meses del año en curso tanto la TGP como la TO disminuyeron, razón por la cual, en consonancia con lo planteado en los estudios de la Secretaría Distrital de Planeación, resulta fundamental mantener el sano comportamiento laboral que se venía presentando. En tal sentido, para que la pobreza continúe disminuyendo, es de vital importancia mantener la TD y TS a la baja y la TGP y la TO en alza. Para el presente trimestre solamente la TS está en descenso, los demás indicadores van en contravía del comportamiento ideal.

Dentro del objetivo de generar trabajo decente y digno en Bogotá, el PDD 2012-2016 planteó las siguientes metas:

¹³ Según el DANE es la relación porcentual entre la población económicamente activa y la población en edad de trabajar. Este indicador refleja la presión de la población sobre el mercado laboral.

¹⁴ Es la relación porcentual entre la población ocupada (OC) y el número de personas que integran la población en edad de trabajar (PET).

¹⁵ Es la relación porcentual de la población ocupada que manifestó querer y poder trabajar más horas a la semana (PS) y el número de personas que integran la fuerza laboral (PEA).

¹⁶ Es la relación porcentual entre el número de personas que están buscando trabajo (DS), y el número de personas que integran la fuerza laboral (PEA). Está compuesta por: a) Tasa de desempleo abierto; b) Tasa de desempleo oculto.

¹⁷ El valor para el año 2015 corresponde al primer trimestre. Los demás valores corresponden al promedio anual.

¹⁸ Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Ver: En Bogotá aumentan los ingresos de las personas y disminuye la pobreza.



- Vincular 15.000 personas en condiciones de vulnerabilidad y extrema pobreza a oportunidades laborales.
- Vincular 1.000 personas víctimas de la violencia armada a oportunidades laborales.
- Vincular a 3.500 jóvenes en condiciones de vulnerabilidad a los procesos de formación, capacitación y empleo temporal en el Distrito.
- Vincular a 1.000 jóvenes víctimas de la violencia armada a los procesos de formación, capacitación y empleo temporal en el Distrito.
- Vincular 2.000 personas a oportunidades laborales mediante acuerdos con sectores económicos que generen trabajo digno y decente.

Al respecto conviene anotar:

- Pretender que 15.000 personas de extrema pobreza cuenten con oportunidades laborales no constituye una meta ambiciosa. Por el contrario, puede entenderse como limitada en la medida en que, como Línea de Base, según el Instituto para la Economía Social, IPES, fueron vinculadas 17.910 personas en el período 2006- 2011. De otra parte, aunque en el 2012 se avanzó poco en la meta, en el 2013 se beneficiaron 6.306 personas. En el 2014, 5.356 más fueron atendidas. En lo que va corrido del 2015 se han atendido 1.818. De esta forma, se cumple en un 90,59% con la meta inicialmente planteada en el Plan de Desarrollo.
- Por el contrario, relacionar a 1.000 víctimas de la violencia armada con oportunidades laborales resulta un poco más ambicioso, pues en el período 2006- 2011, fueron vinculadas 607 de estas personas. Sin embargo, se debe señalar que hasta el primer semestre del presente año se habían vinculado 494 personas, lo cual indica un cumplimiento inferior al 50% con respecto a lo planteado inicialmente en el Plan.

Parece significativo que 3.500 jóvenes en condiciones de vulnerabilidad sean enganchados en procesos de formación, capacitación y empleo temporal en el Distrito. No obstante, en el período inmediatamente anterior (2008-2011) fueron vinculados 4.787 jóvenes, lo que permite concluir que la meta parece quedarse corta.

Con respecto al proyecto de vincular a 3.500 jóvenes a procesos de desarrollo y fortalecimiento de sus competencias laborales cuya responsabilidad recae en el IDIPRON, se debe llamar la atención sobre las inconsistencias reportadas en el SEGPLAN. Este instrumento reporta que, a diciembre de 2014, se habían vinculado 2.091 jóvenes, ejecutándose el 67.31% de los \$32.447 millones de pesos presupuestados. Sin embargo en el reporte más reciente, con corte a junio de 2015, se señala que en 2013 no se vinculó ningún joven, a pesar de que seis meses atrás se había señalado la vinculación de 2.028 jóvenes para el mismo año. En el último informe oficial se afirma que se han vinculado en total 6.552 jóvenes, lo que corresponde a una ejecución del 35,63% de los recursos que, según este nuevo reporte, ascienden a \$104.351 millones.

Por esta razón, se ha dicho que *“se requiere información que dé cuenta de lo producido por las administraciones territoriales”* (CAF, DNP, 2004, p. 7). En tal sentido, se afirma *“que la información es uno de los instrumentos fundamentales para garantizar la transparencia en la gestión pública y para que los ciudadanos ejerzan su derecho a conocer la gestión de sus gobernantes. Por lo tanto, debe producirse y darse a conocer masivamente con el fin de garantizar la gobernabilidad y estimular el buen desempeño de la administración pública y la participación ciudadana.”* (CAF, DNP, 2004, p. 7).

Sobre la calidad de la información, sobre la precisión de los datos que deben tener los reportes estatales, la Corte Constitucional ha señalado:



“(…) las autoridades públicas tienen el deber de suministrar a quien lo solicite, información clara, completa, oportuna, cierta y actualizada, sobre su actividad. En segundo lugar, también es necesario que las autoridades públicas conserven y mantengan ‘la información sobre su actividad, ya que, de no hacerlo, se vulnera el derecho de las personas al acceso a la información pública y, en consecuencia, el derecho a que ejerzan un control sobre sus actuaciones” (S C-274, 2013).

- Por su parte, vincular a 1.000 jóvenes víctimas de la violencia armada a estos mismos procesos es relevante en la medida en que en el período 2006- 2011 solamente se atendieron 257.

La situación presentada anteriormente aquí vuelve a repetirse. A pesar de tratarse del mismo proyecto con el mismo indicador de seguimiento, los reportes con corte a diciembre de 2014 y a junio de 2015 no concuerdan.

Con respecto al primero de éstos, preocupa que aunque en el 2012 el presupuesto para este rubro se ejecutó en su totalidad, ningún joven fue vinculado. Preocupa aún más que en el informe con corte a junio de 2015, esta vez a cargo del Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud, IDIPRON, no sé de cuenta de la ejecución de más de \$1.800 millones de pesos que fueron reportados en el informe anterior. Además, en el reporte más reciente, se registra un aumento del presupuesto inicial en más de \$3.000 millones de pesos. Según éste, se han vinculado 494 jóvenes y se ha dado una ejecución presupuestal de 32.07% con respecto a los cerca de \$10.000 millones de pesos inicialmente previstos.

- Beneficiar a 2.000 personas a oportunidades laborales mediante acuerdos con sectores económicos que generen trabajo digno y decente constituye una meta completamente novedosa.

Debe anotarse que, hasta el 31 de diciembre del año 2014, se habían vinculado 1.378 personas mediante esta modalidad. Aunque en el 2013 la meta sólo se alcanzó en un 77,67%, con la vinculación de 233 personas, en el año 2014 se superó en gran medida la programación inicial del Plan. Ese año fueron vinculadas 1.145 personas con una inversión superior a los \$ 2.300'000.000.

Durante el primer semestre del año en curso se han vinculado 935 personas más. Una totalidad de 2.313 personas se han articulado a la iniciativa, lo que supera los planteamientos iniciales del Plan. En cuanto a la ejecución presupuestal, ésta alcanza algo más del 64% planteado inicialmente, lo que corresponde a recursos que superan los \$2.500 millones.

En este acápite, adicionalmente, se deben destacar dos acciones adelantadas por el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”. La primera fue la Directiva 001 de 2011, mediante la cual *“se establecen los lineamientos de la política (...) en cuanto a la democratización de las oportunidades laborales en los procesos contractuales, obligando a las entidades contratantes con el distrito a vincular personas beneficiadas en proceso de formación auspiciadas por el distrito capital”* (SDP, 2015a).

La segunda, fue la implementación del Sistema Público de Empleo para el Distrito que: *“al finalizar el año 2014, cuenta con 625 empresas registradas, 13.534 buscadores de empleo registrados, ha contactado a 9.120 buscadores de empleo, de los cuales 4.350 han sido preseleccionados y remitidos a las empresas. Además se crearon y publicaron 5.540 vacantes”* (SDP, 2015a).

Por otro lado, se debe señalar que, como se ha advertido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios y las condiciones el hábitat de los hogares, son parámetros que deben tenerse en cuenta en la noción de pobreza multidimensional. En el caso de Bogotá, la dimensión que menos contribuyó al IPM, con apenas un 3.5%, fue la relacionada con la vivienda.

En este orden de ideas, además del programa de trabajo decente conviene analizar el *programa vivienda digna y hábitat humanos*. Al respecto, el PDD 2012 - 2016 enunció que *“(…) para garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda se incrementará la oferta de vivienda asequible y accesible con hábitat de calidad para los hogares de menores ingresos, en particular a los hogares víctimas del conflicto armado”*.



En dicho programa, los proyectos prioritarios fueron:

- Producción de suelo y urbanismo para la construcción de vivienda de Interés Prioritario.
- Subsidio a la oferta, arrendamiento o adquisición con derecho de preferencia.
- Mejoramiento integral de barrios y vivienda.

Recordemos que, como meta, se acordó asegurar a 70.000 hogares con menores ingresos una vivienda, lo que incluye las 40.000 previstas en el programa “Bogotá Humana por la dignidad de las víctimas”. Sin duda, la atención de 70.000 hogares es una meta significativa. Sin embargo, el déficit cuantitativo global afecta a 116.529 familias.

En todo caso, hasta el 31 de diciembre del 2014, la administración distrital debió haber propiciado la construcción de 35.000 Viviendas de Interés Prioritario. No obstante, sólo se edificaron con subsidio 7.979; es decir, el 22% de las VIP prometidas.¹⁹

En el reporte más reciente la Secretaría Distrital del Hábitat se señala que *“Durante la vigencia del Plan de Desarrollo se han habilitado 9.351 viviendas de interés prioritario; es decir, el 14% de la meta de responsabilidad de la Secretaría Distrital de Hábitat y el 13,35% de la meta total del Plan de Desarrollo”* (SDP, 2015b).

A pesar de que el cumplimiento de la meta con respecto a lo consignado en el Plan es apenas superior al 13%, se debe señalar que se han invertido \$313.902 millones equivalentes al 27.04% de los recursos presupuestados. En relación con el mejoramiento de 3.000 viviendas, lo que constituye una meta conservadora, dado que en el periodo 2008 – 2011 fueron 3.487 las que se beneficiaron con un programa similar, se asignaron subsidios a 1.789 hogares, lo que permite afirmar que se logró cumplir con el 94% del cometido previsto.

El artículo 15 del Plan de Desarrollo 2012-2016, “Bogotá Humana”, se consignó el programa de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, que fue concebido a partir de dos ejes: uno, el de la disponibilidad regional de alimentos, a través de la intervención de la cadena de abastecimiento y, dos, el de la garantía del acceso físico y económico de la canasta básica de alimentos para todas las familias, que reduzca la malnutrición en niños, niñas y adolescentes.

Dentro del programa se priorizaron 4 proyectos a saber:

1. Disponibilidad y acceso de alimentos en el mercado interno, a través del abastecimiento, el cual se basa en el fortalecimiento de la Central de Abastos, de las plazas públicas de mercado y de redes de asociaciones y de emprendimiento de agricultura urbana o periurbana.
2. Apoyo alimentario y nutricional seguro, acorde con la diversidad étnica y cultural y con enfoque poblacional, que pretende garantizar el acceso físico a los alimentos de todos los ciudadanos y, en particular, de la población vulnerable.
3. Fortalecimiento del sistema distrital de plazas de mercado, que procura insertarlas en las redes de abastecimiento de la ciudad, efectuando un rediseño de los modelos de gestión.
4. Agricultura urbana y periurbana, en busca de fortalecer las redes y comunidades agrícolas, mediante la asistencia técnica agropecuaria.

¹⁹ En la rendición de cuentas se afirma, además, que se ha iniciado la construcción de 12.727 viviendas.



Para evaluar el alcance del programa, a partir de los datos consignados en el Sistema de Información de Seguimiento al Plan de Desarrollo, SEGPLAN, debe anotarse que, entre 2012 y lo corrido del 2015, se han ejecutado \$22.683.000.000 en su desarrollo. La ejecución presupuestal en los años 2012, 2013 y 2014 ha sido del 77%, 98% y 100%, respectivamente. Esto demuestra el compromiso de la administración distrital, en particular de las Secretarías de Desarrollo Económico y de Integración Social, por adelantar los proyectos.

Con el objetivo de evaluar las metas de resultado y/o gestión, el mismo Plan de Desarrollo estableció los indicadores que facilitan el seguimiento de las políticas públicas. Sobre el cumplimiento de algunas de esas políticas cabe anotar que:

- Se han vinculado hasta la fecha 2.203 personas, entre minoristas de Corabastos, pequeños comerciantes de alimentos y del mercado solidario al programa del sistema público distrital de abastecimiento. Esta estrategia, que es novedosa, buscaba incorporar al sistema 10.000 personas. Como es obvio, la meta aún está lejos de ser cumplida. Sin embargo, debe resaltarse la puesta en marcha de convenios con la Asociación Departamental de Usuarios Campesinos de Cundinamarca – ADUC, y con la Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria– Fensuagro, además de la realización de mercados campesinos en los parques públicos y de ruedas de negocios en las cuales han participado productores beneficiarios de los convenios.
- La construcción de una plaza logística en Bosa no se realizó. Se reprogramó esta tarea para el 2016, pese a ser una de las metas asociadas al objetivo estratégico de fortalecer la seguridad y soberanía alimentaria de la ciudad en condiciones de inocuidad, productividad y competitividad.
- Mediante la ejecución del componente de Gestión Regional para el Abastecimiento, en el 2014 se articularon 6.146 productores campesinos de la región central y de la ruralidad bogotana al sistema público distrital de abastecimiento. En la totalidad del periodo se superó ampliamente la meta de vincular a 7.000 personas al sistema. De esta forma, se ha cumplido con el objetivo de abrir espacios de comercialización directa en el Distrito Capital para la oferta agroalimentaria.
- A partir del 2014 se implementó el sistema de información de precios de los alimentos haciendo uso de la información del Sistema de Información de Precios – SIPSA del DANE, y de Corabastos. Con la información recopilada ha sido posible generar los boletines semanales de abastecimiento ALIMENTA BOGOTÁ, así como los boletines mensuales de dinámica de precios y abastecimiento y los informes estadísticos en la materia. Con ellos, ha sido posible la toma de decisiones de política informadas.
- La plataforma logística Los Luceros, ubicada en la localidad de Ciudad Bolívar, fue construida en el 2011 con una inversión de \$ 11.090 millones. No obstante, para mediados de 2012, se encontraba subutilizada, pues solo el 30% de los 145 puestos estaba siendo usado. El Plan de Desarrollo 2012 – 2016 se propuso poner en operación el 50% de la plataforma logística. A la fecha, solo el 32% de los puestos de la plaza están siendo utilizados.
- La meta de cubrir con apoyo alimentario a 343.532 personas vulnerables se cumplió ampliamente a partir del 2014, año en el que se registraron 353.569 personas atendidas con apoyo alimentario. En el 2015, 26.620 personas han sido atendidas con canastas complementarias de alimentos, 35.636 personas se atendieron con Bonos Canjeables por Alimentos Mi Vital Alimentario, se han brindado apoyos a 82.370 personas vinculadas a los servicios especializados. Además, 93.833 personas han sido atendidas mediante 59.337 cupos, a través de bonos mensuales canjeables por alimentos.



Ahora bien, pese a todo, la desnutrición global en niños menores de 5 años no reporta avances mayores entre 2011 y 2014, pues solo se evidencia una reducción de 0.1%, al pasar de 5.2 a 5.1 (SDP, 2015c). En el informe sobre Indicadores de impacto del Plan de Desarrollo, 2012-2016, de la Alcaldía Mayor de Bogotá D. C es posible observar que los resultados en desnutrición varían según las localidades. Se presenta el cuadro a continuación:

Tabla 3 . Prevalencia de desnutrición global en niños menores de 5 años, según localidad

| Localidad | 2011 | 2014 | Diferencia | Localidad | 2011 | 2012 | Diferencia |
|--------------|------|------|------------|----------------|---------|---------|------------|
| Usaquén | 5,0 | 5,1 | 0,1 | Suba | 4,3 | 4,2 | 0,1 |
| Chapinero | 4,8 | 4,7 | -0,1 | BarriosUnidos | 4,8 | 3,6 | -1,2 |
| Santa Fé | 5,4 | 5,1 | -0,3 | Teusaquillo | 5,1 | 3,1 | -2,0 |
| SanCristobal | 7,1 | 5,9 | -1,2 | Los Martires | 4,8 | 6,9 | 2,1 |
| Usme | 5,9 | 5,3 | -0,6 | AntonioNariño | 6,1 | 3,8 | -2,3 |
| Tunjuelito | 7,4 | 4,7 | -2,7 | PuenteAranda | 4,3 | 5,4 | 5,1 |
| Bosa | 4,6 | 4,3 | -0,3 | La Candelaria | 5,1 | 4,8 | -0,3 |
| Kennedy | 4,0 | 6,1 | 2,1 | Rafael Uribe | 7,6 | 5,1 | -2,5 |
| Fontibón | 3,7 | 4,5 | 0,8 | Ciudad Bolivar | 6,1 | 5,9 | 0,2 |
| Engativa | 4,7 | 4,8 | 0,1 | Sumapaz | 5,4 | 2,0 | -3,4 |
| | | | | Total | 331.037 | 334.205 | |

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Indicadores de Impacto, Plan de Desarrollo 2012-2016. Bogotá Humana, 2015. Sistema de vigilancia alimentaria y nutricional SISVAN. Patrón OMS. Año 2014: Información preliminar.

Como se observa, ciertas localidades presentan resultados muy positivos en la reducción de la desnutrición infantil: Sumapaz, Tunjuelito, Rafael Uribe Uribe y Antonio Nariño. Todas estas localidades se encuentran hacia la zona sur de la ciudad. En cambio, se presentan resultados negativos en localidades como Los Mártires, Kennedy, Puente Aranda y Fontibón.

En conexión con el eje de disponibilidad regional de alimentos se planeó el programa Ruralidad Humana, cuyo propósito es revitalizar el hábitat rural y potenciar los sistemas productivos de la economía campesina, reduciendo su vulnerabilidad a factores externos. En el marco del objetivo de aumentar en un 6% el volumen de producción de la zona rural de Bogotá, mediante procesos de reconversión productiva, se han hecho los siguientes avances:

- Se articularon las ofertas campesinas de 9 veredas a los escenarios públicos y privados de la demanda distrital de alimentos.
- El Distrito ha acompañado a las unidades familiares de economía campesina con actividades de reconversión productiva hacia sistemas sostenibles en la ruralidad de Bogotá, a través de la implementación y acompañamiento de Escuelas de Campo pecuarias - ECAS.
- Las Secretarías de Desarrollo Económico y Planeación han promovido la realización de actividades diferentes a la producción agraria y han realizado capacitaciones en emprendimiento rural y fortalecimiento organizativo con entes como la Asociación de Ganaderos y Agricultores de Bogotá Amigos de la Naturaleza -ASOGADAN-, en Ciudad Bolívar, la Asociación COOPVERJON, en Santafé y Chapinero, y COPROUVAL, en Usme.



Es posible concluir que, gracias a la ejecución del Plan de Desarrollo 2012- 2016, se han ampliado las coberturas de los programas de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional y se han hecho esfuerzos por articular al sistema público distrital de abastecimiento a los diferentes actores.

Sin embargo, según la Encuesta de Percepción Ciudadana de la Red de Ciudades Como Vamos, correspondiente al año 2014, el 8% de los bogotanos reportaron que algún miembro de su familia tuvo que comer menos de tres comidas diarias porque no había suficientes alimentos. Si bien el porcentaje es inferior al promedio de las ciudades de la Red, que es del 14%, es importante revisar el impacto de las políticas públicas en esta temática con el objeto de seguir mejorando en la selección de los beneficiarios y en el tipo de programas que son más eficientes y equitativos.

c. La desigualdad económica en la Bogotá Humana.

En este apartado es necesario enunciar la imposibilidad de entender el fenómeno de la pobreza sin abordar el problema de la desigualdad. La relación negativa entre estas nociones y el progreso de la sociedad y de las personas es tan clara que se ha dicho que “[l]a desigualdad aminora el ritmo del desarrollo humano y puede incluso detenerlo”. (PNUD, 2014a)

En esa misma vía, el PNUD, anota:

“Una desigualdad alta y persistente también dificulta (...) la labor de reducción de la pobreza. Los datos sugieren que un aumento del 1 por ciento en los ingresos nacionales reduce la pobreza económica un 4,3 por ciento en las sociedades más igualitarias, pero tan solo un 0,6 por ciento en las menos igualitarias. (PNUD, 2014a).

Si bien es cierto que la desigualdad en Bogotá es menor que en el conjunto del país, se debe señalar que la capital del país es una de las ciudades grandes más desiguales en nuestro medio. En el 2014, el coeficiente de Gini de Bogotá fue 0.502, solo superado, entre las 13 ciudades principales, por el de Medellín, que fue 0.526.²⁰

De especial preocupación resulta el aumento del Índice Gini entre el 2012 y el 2013. En la Gráfica 5 se detalla la evolución de dicho Índice en Bogotá.

Según el Plan de Desarrollo estudiado, uno de los aportes para disminuir la desigualdad fue la propuesta sobre modernización tributaria, que pretendía introducir un predial progresivo ligado al avalúo catastral. Como se sabe, fue rechazada por el Concejo. Al respecto la Administración Distrital anotó:

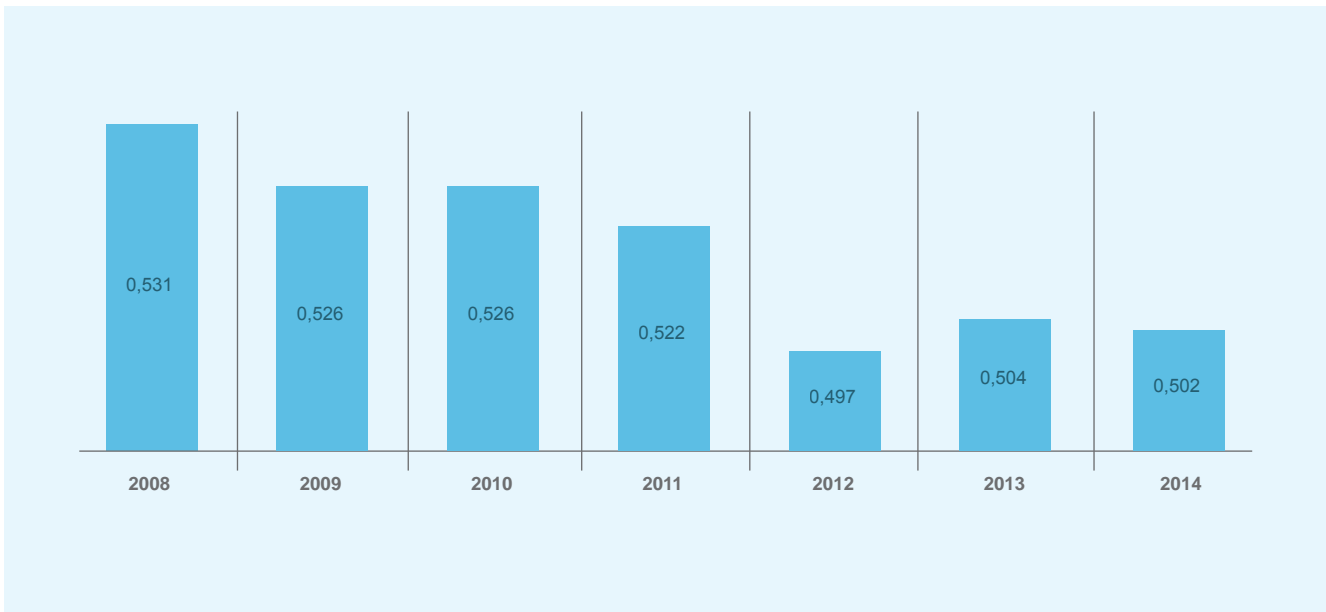
“En los temas de desigualdad, las políticas distritales tienen que ir en consonancia con las nacionales, y por el lado de la Nación no se observa ningún interés en avanzar hacia una reforma tributaria que efectivamente sea progresiva.” (SDP, 2015a).

La desigualdad en nuestro medio es dramática, como lo evidencia el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, realizado en el año 2014, pues “la inequidad tanto regional como poblacional es [un] gran reto para la sociedad y el Estado colombianos. De acuerdo con el Departamento Nacional de Estadísticas, DANE, el coeficiente Gini de Colombia es 0,539.” (PNUD, 2015). En el contexto de América Latina, el indicador de desigualdad se ha estimado en 0,416 (PNUD, 2015).

²⁰ El Coeficiente de Gini es una medida de concentración del ingreso entre los individuos de una región, en un determinado periodo de tiempo. Este coeficiente mide el grado de desigualdad de la distribución del ingreso y toma valores entre 0 y 1, donde 0 indica que todos los individuos tienen el mismo ingreso y 1 indica que sólo un individuo tiene todo el ingreso.



Gráfica 5. Coeficiente de Gini - Bogotá (2008-2014)



Fuente: DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares. Cálculos propios



5.

Logros, avances y dificultades de la “Bogotá Humana” en relación con el derecho a la educación

a. Contextualización

La educación es uno de los ejes fundamentales de la política social y se erige como motor de desarrollo y de superación de las trampas de pobreza:

“La persistencia de situaciones de extrema pobreza al interior de un hogar o de una región, configuran la existencia de trampas de pobreza. A nivel micro, este fenómeno hace que una familia quede atrapada en un círculo vicioso, donde las penurias se retroalimentan e interactúan entre sí, contrarrestando sus esfuerzos por escapar de la pobreza” (Smith, 2005; Núñez y Cuesta, 2006 Citado en Núñez y Carvajal S.F)

En esa misma vía Bogotá Cómo Vamos señala

“(…) el papel de la educación es fundamental en la construcción de procesos democráticos, en el ejercicio de gobierno, así como en el entendimiento del mejoramiento de las condiciones de salud, el acceso y disfrute cultural, y el aprovechamiento de los espacios físicos y de esparcimiento que constituyen la ciudad. El acceso a una educación de calidad abre oportunidades a los individuos y genera las condiciones necesarias para potenciar su desarrollo, tanto en lo personal como en su rol de ciudadano activo en la construcción de ciudad.” (Bogotá Cómo Vamos, 2014).

El derecho a la educación, según el análisis que la Corte Constitucional hace en la Sentencia T-743 de 2013, goza de las siguientes características:

“El componente de asequibilidad alude a la satisfacción de la demanda educativa por dos vías: impulsando la oferta pública y facilitando la creación de instituciones educativas privadas. Pero, además, supone que dichas instituciones y los programas correspondientes estén disponibles para los estudiantes. Eso implica que reúnan ciertas condiciones (...) como infraestructura, materiales de estudio, instalaciones sanitarias con salarios competitivos, bibliotecas, tecnología.

(...) La dimensión de accesibilidad protege el derecho individual de ingresar al sistema educativo en condiciones de igualdad o, dicho de otra manera, la eliminación de cualquier forma de discriminación que pueda obstaculizar el acceso al mismo.

(...) El requisito de adaptabilidad cuestiona la idea de que son los estudiantes quienes deben ajustarse a las condiciones de prestación del servicio educativo que imperan



en cada establecimiento, y exige, en contraste, que sea el sistema el que se adapte a las necesidades de los alumnos, valorando el contexto social y cultural en que se desenvuelven, con miras a evitar la deserción escolar.

(...) La Sala considera importante precisar que el cumplimiento del componente de aceptabilidad, en la dimensión correspondiente a la garantía de la calidad educativa, debe examinarse en el marco de los consensos a los que haya llegado cada sociedad acerca de sus prioridades en materia educativa (...) una educación aceptable implica: un adecuado control y vigilancia de la actividad educativa, la prohibición de castigos físicos y tratos humillantes o degradantes, la adopción de medidas destinadas a garantizar que la educación sea culturalmente aceptable para las minorías étnicas y la capacitación de los docentes.

(...) debe evaluarse si la educación impartida en cierto contexto reúne las condiciones necesarias para ser considerada aceptable, por ser pertinente, equitativa, adecuada culturalmente y de buena calidad. Tal deber cobra mayor relevancia si se examina, además, en función de las tareas que incumben al juez de tutela al momento de decidir sobre la protección de la faceta prestacional de un derecho fundamental: identificar la naturaleza de la obligación cuya satisfacción se exige (si es una obligación de respetar, proteger o cumplir) y el momento en que la misma debe ser satisfecha (inmediata o progresivamente).” (SC T-743 de 2013)

Ahora bien, el Plan de Desarrollo 2012-2016 estableció en su artículo 9 que uno de los cometidos de la administración distrital es la construcción de saberes, la educación incluyente, diversa y de calidad para disfrutar y aprender. En tal propósito pretende reducir las brechas a partir de la ampliación de una oferta de educación pública de calidad, que garantice el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños, niñas, adolescentes y jóvenes y potencie sus capacidades para la apropiación de saberes. En este cometido se pretende responder a las expectativas individuales y colectivas; retomar los compromisos de campaña en términos de la pedagogía para pensar, la innovación y el rediseño curricular, el acceso a una segunda lengua, el uso de TIC's que faciliten la participación de los estudiantes en las redes y autopistas del conocimiento, el desarrollo integral de la juventud con más y mejor educación.

Dentro del mismo instrumento y en el marco del Plan Plurianual de Inversiones 2012-2016 se destinaron \$14.1 billones de pesos a precios corrientes del año 2012. El programa de educación en esta Administración Distrital reviste tanta importancia que es de lejos al que más dinero se le asignó. En efecto, incluso duplica al segundo programa de mayor costo que es el de Territorio Saludables y Red de Salud para la Vida desde la Diversidad, que alcanzó una planeación de 7 billones de pesos.

Para evaluar el desempeño de la administración en esta materia, es pertinente un análisis de los componentes que, según la Corte Constitucional y como vimos, son intrínsecos al derecho a la educación: asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad.

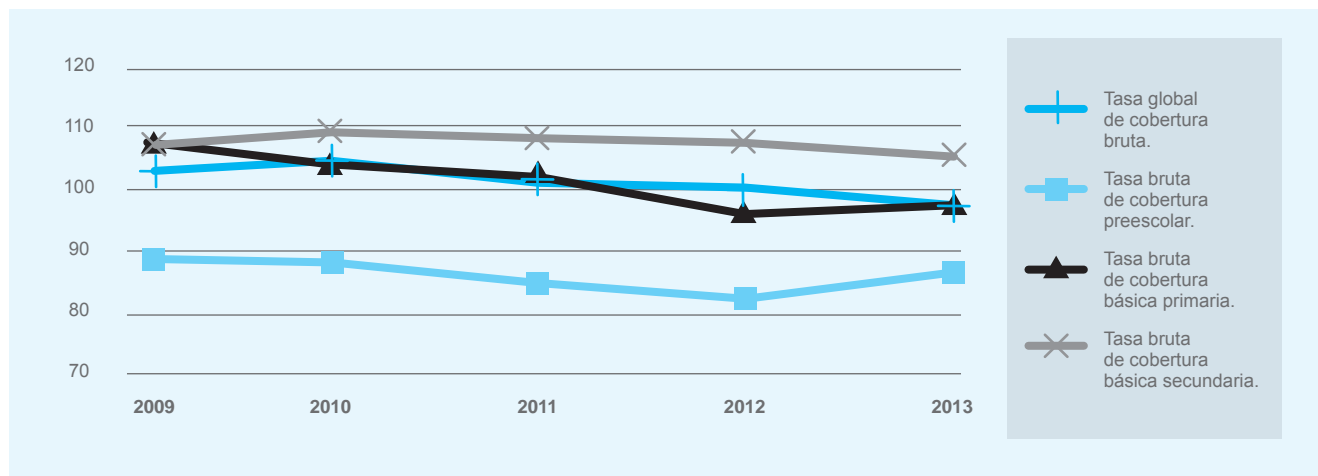
b. Asequibilidad de la educación en Bogotá.

Se entiende el concepto de asequibilidad a la educación como la oferta educativa amplia que involucra tanto la participación del sector público como del sector privado, que permite satisfacer la demanda de todos los habitantes de la ciudad. Para analizar el comportamiento de este componente es necesario examinar el concepto de cobertura.

En el Distrito, la tasa de cobertura bruta, entendida como la relación entre la matrícula total [sumatoria entre la matrícula oficial y la privada] y la población en edad escolar, disminuyó durante los dos primeros años del gobierno de la “Bogotá Humana”, pasando del 101% al 97,21%, como puede observarse en la Gráfica 6.



Gráfica 6. Tasas de Cobertura en Educación. Bogotá 2009-2013.



Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Secretaría de Educación Distrital, Oficina Asesora de Planeación. Caracterización del Sector Educativo, Año 2013.

La disminución de la tasa de cobertura bruta en la educación básica secundaria (de 11 a 14 años), que pasó de 107,7% a 104,52% y la que operó en la media vocacional (15 a 16 años), donde se registró la mayor caída, pasando de 91,4% a 85,96%, explican la situación.

También se registró una disminución en la tasa de cobertura neta, que mide la población de 5 a 16 años matriculada sobre el total de la población en edad escolar apropiada para cada nivel. En 2013 fue del 90%, el valor mínimo registrado desde el año 2005.

Esta reducción de las tasas de cobertura es directamente proporcional a la disminución observada en los cupos oficiales de la ciudad y a la participación de la matrícula oficial en el total de matriculados. Los cupos oficiales ofertados han venido disminuyendo desde el 2009, según datos de la Secretaría de Educación Distrital en el 2013 se ofrecieron 979.784 cupos, es decir, 108.000 cupos menos que en 2009.

Guardando correspondencia con lo anterior, es pertinente destacar que mientras en el 2009 se ofertaban 1.087.807 cupos oficiales entre colegios distritales, por contrato y en concesión, en el 2013 solo se ofertaron 979.784, lo que representa una disminución del 10%. Sólo en el tiempo transcurrido de la actual administración esta disminución ha sido del 8%. La mayor, como es obvio, corresponde a los cupos ofertados por colegios que han sido contratados para el efecto²¹ (pasando de 127.189 a 82.684, entre 2011 y 2014). Sin embargo, los colegios distritales²² y en concesión²³ también han presentado disminuciones significativas.

La situación se explica, según la Secretaría de Educación Distrital, en los cambios que ha experimentado la pirámide poblacional de la ciudad, pues la población de niñas, niños y adolescentes tiende a disminuir. En esa misma vía Bogotá Cómo Vamos apunta "que la población en edad escolar de 5 a 16 años ha venido decreciendo. En 2010 fue de 1.488.138 estudiantes y pasó a 1.459.764 en 2014, manifestando una reducción con un promedio anual de 7.094 estudiantes. Esta última reducción se puede explicar por los cambios en la pirámide poblacional en el país debido a que la población menor de 16 años ha venido disminuyendo su proporción" (Bogotá Cómo Vamos, 2014)

²¹ Los colegios en contrato son instituciones privadas que suscriben un acuerdo con la Secretaría de Educación para garantizar cupos para los niños y niñas de estratos 1, 2 y una proporción del estrato 3.

²² Los colegios distritales son aquellos que la Secretaría de Educación Distrital opera directamente.

²³ Los colegios en concesión corresponden a los planteles construidos y dotados por la Secretaría de Educación de Bogotá (SED) en barrios de estratos 1 y 2 y entregados en administración a instituciones educativas sin ánimo de lucro y autónomas en su funcionamiento.



Sin embargo, la explicación podría ser diferente cuando se observa que la participación de la matrícula oficial en el total de la matrícula de la ciudad ha disminuido en esta administración. De conformidad con el documento “Caracterización del sector educativo, año 2013”, de la misma Secretaría de Educación, mientras en el 2011 el 62,9% de los niños y jóvenes estaban matriculados en el sector oficial, en el 2013 sólo el 59,3% lo hacía. El documento en mención también anota que la matrícula del sector no oficial pasó en ese mismo periodo del 37,1% al 40,7% (SED, 2014). Para el 2014, la matrícula global oficial ascendió a 887.057, por su parte la privada superó los 608.000 matriculados.

Sin poderse establecer un éxodo de colegios oficiales a instituciones privadas si llama la atención el hecho de la disminución de las matrículas oficiales, que tuvo un leve incremento en el 2014 con el aumento constante de matrículas en el ámbito privado desde el año 2012.

Sobre este punto, la administración distrital señala:

“Esta cobertura educativa [en el rango de población de 5 a 21 años] en el periodo 2011 - 2014 muestra una tendencia estable, sobre el 84% de cobertura neta. El gobierno de la Bogotá Humana ha enfatizado en mantener la cobertura con altos estándares de calidad. Y su apuesta por la calidad y la excelencia educativa se traduce en formación integral. Para ello, transforma las lógicas y contenidos del aprendizaje de los niños, niñas y jóvenes del sistema educativo oficial de la ciudad, ofreciendo un novedoso currículo que además de incluir las áreas académicas tradicionales hace énfasis en potenciar las capacidades de los estudiantes, centrándose en el aprendizaje activo, y el pensamiento crítico, reflexivo e innovador de los niños y niñas. En otras palabras, la formación integral pone en la misma jerarquía los aprendizajes relacionados con la acumulación del conocimiento (saber) con los aprendizajes relacionados con la formación ética como ser humano y ciudadano (ser). Para lograr esta formación integral la Secretaría de Educación Distrital (SED) ha adelantado importantes iniciativas como la Jornada completa, la creación de las pruebas Ser, la cualificación de la formación docente, la educación media fortalecida, y la atención integral a la primera infancia.” (SDP, 2015c).

Al respecto, se presenta la Tabla 4 que da cuenta de la cobertura a partir de las más recientes Encuestas Multipropósito:

Tabla 4. Población entre 5 y 21 años que estudia según estrato socioeconómico (2011-2014).

| Estrato socioeconómico | Tasa Neta 2011 | Tasa Neta de 5 a 21 años | | |
|------------------------|----------------|--------------------------|----------------|--------------------------|
| | | Población que estudia | Tasa Neta 2014 | Población de 5 a 21 años |
| 1 y 2 | 81,0% | 1.002.131 | 80,1% | 1.250.622 |
| 3 | 88,3% | 610.064 | 88,5% | 689.114 |
| 4 | 93,8% | 111.771 | 94,7% | 118.007 |
| 5 | 93,3% | 36.311 | 98,1% | 37.01 |
| 6 | 95,9% | 19.987 | 97,6% | 20.477 |
| Total | 84.60% | 1.780.624 | 84,2% | 2.115.230 |

Fuente: Indicadores de Impacto, Plan de Desarrollo 2012-2016. Bogotá Humana, 2014. Basada en EMB 2011 y 2014.



Un panorama amplio de la cobertura educativa de la ciudad permite avanzar en la evaluación del cumplimiento de las metas que a continuación se presentan y tienen relación con el componente de asequibilidad a la educación, que se trazó el Plan de Desarrollo 2012-2016:

- Incrementar la tasa de cobertura neta en 3 puntos porcentuales, para los estudiantes de estratos 1 y 2 que asisten a los niveles de escolaridad en el rango de población de 5 a 21 años.

Como se afirmó antes, para 2013, se registró una disminución en la tasa de cobertura neta, que cayó al 90%, mientras en el 2012 era de 95,8%. Las tasas globales netas en preescolar y primaria, principalmente, fueron las que reportaron las caídas porcentuales, mientras que el único aumento se dio en la tasa de cobertura neta de educación media. En esa vía, Bogotá Cómo Vamos señala:

“Las tasas de cobertura neta y bruta se han reducido en los últimos cinco años, especialmente en los niveles de preescolar y primaria, donde se han presentado las reducciones más significativas en este periodo (...). Llama la atención la disminución de la cobertura neta en el nivel de preescolar, que fue de 83,2% en 2010 y se redujo a 78,5% en 2014, mientras que la cobertura bruta aumentó al pasar de 89% en 2010 al 97% en 2014. Esto podría indicar que hubo más niños en preescolar fuera de la edad necesaria para cursar este nivel, así como menos niños con la edad indicada para cursar este nivel.” (2014)

En este orden de ideas puede afirmarse que la administración distrital quedó en deuda con esta meta.

- Aumentar la planta docente del Distrito en 8.000 mil docentes profesionales y 1.700 docentes auxiliares.

Al aumentar la planta docente, el Distrito también mejora las condiciones de disponibilidad educativa en la medida en que un mayor número de docentes permite la atención académica integral de más jóvenes y adolescentes en la ciudad.

De conformidad con la Secretaría de Educación Distrital, en el 2011 la planta docente del distrito ascendía a 32.192 docentes profesionales. Durante el 2012, ningún docente adicional fue vinculado, aunque se había programado una vinculación de 192 nuevos profesores. En el 2013, de los 4.535 nuevos docentes programados, solo se vincularon 883, así que se cumplió solamente con el 19,47% de la meta. En el 2014, de los 6.775 docentes, entre profesionales y auxiliares nuevos programados, solo se vincularon 1684 más, para un total de 2.571. Para el 2015, el total ascendió a 3.326 docentes. Dicho total corresponde a un cumplimiento del 34,29% de la meta global planteada en el Plan.

Al respecto, la Secretaría de Educación afirma que *“el cumplimiento de la meta está directamente relacionado con la demanda de docentes que se tenga en el desarrollo de proyectos prioritarios y del comportamiento de la matrícula, no podemos hablar de retrasos en tanto se cumpla con los requerimientos de nuevos docentes.”* (SDP, 2015B)

Según esta entidad los retrasos en el cumplimiento de la meta se deben a dos razones: *“la primera está asociada al concurso de selección docente que adelanta la Comisión Nacional de Servicio Civil, CNSC, que aún no ha terminado, y por tanto no se cuenta todavía con listas de elegibles de las que se pueda hacer uso para proveer los cargos creados por el Decreto 311 de 2013; y la segunda, que actualmente la Secretaría no cuenta con recursos suficientes para financiar la ampliación de planta aprobada en el año 2013”*(Veeduría Distrital, 2015).

Aceptando que no se pueda hablar del cumplimiento de la meta –pero sin desconocer las faltas de planeación– preocupa que se haya ejecutado el presupuesto asignado para tal fin durante el 2013 y el 2014 sin obtener los resultados programados inicialmente. Por lo tanto, cabría realizar un análisis detallado de este aspecto en cuanto al destino de los fondos.



- Construir o adecuar 86 colegios nuevos (30 en lotes nuevos y 56 restituidos en predios preexistentes).

Una de las principales condiciones para que exista una verdadera disponibilidad de cupos académicos es la existencia de una infraestructura adecuada y suficiente.

Para la meta de 56 colegios nuevos (restituciones), a junio 30 de 2015, 7 instituciones educativas se habían terminado. En efecto, en el 2013, una, el colegio San José de Castilla, y en la vigencia 2014, dos más, el Gran Yomasa y el Benjamín Herrera. A su vez, en la vigencia 2015, instituciones educativas como Cultura Popular, Jorge Eliecer Gaitán, Manuel Murillo Toro, INEM Francisco de Paula Santander y Bernardo Jaramillo, contribuyeron en tal sentido.

En relación con la meta de 30 instituciones educativas nuevas (en lotes nuevos), las instituciones escolares Erasmo de Róterdam, Enrique Dussel, Cardenal Luque, Compartir, San Vicente Ferrer, La Carolina y Catalanes habían sido terminadas.

Así las cosas, hasta el momento sólo se ha podido avanzar en un 16.28% con respecto a la meta inicial.

Según la Secretaría Distrital de Planeación, los retrasos en este aspecto se deben principalmente a que “existe una gran dificultad en Bogotá para identificar y gestionar predios que cumplan las condiciones de áreas, normas urbanísticas y jurídicas para la construcción de colegios nuevos en las zonas más deficitarias” (SDP, 2015b).

Es preocupante la situación en la medida en que según la Veeduría Distrital, “actualmente el Distrito cuenta con 359 establecimientos educativos oficiales, lo que equivale a tener 2.470 estudiantes en promedio por cada centro educativo o 206 alumnos por cada grado por colegio. Esto significa que aún hay una brecha por cubrir en materia de instituciones faltantes, atendiendo que el promedio latinoamericano es de 30 alumnos por grado” (2015).

Además, como ha ocurrido en otros aspectos, llama la atención que si bien la ejecución de esta partida presupuestal fue limitada en el 2012 (6,6%), en el 2013 y 2014 ascendió a 63,73% y 41,12% respectivamente, sin que sus resultados hayan sido proporcionales. De igual manera, durante el 2015 se han ejecutado recursos superiores al 45% de los recursos presupuestados, avanzando solamente en un 12.9% para la vigencia. En esta materia, es claro que la administración distrital se encuentra en amplia deuda, particularmente con los niños y jóvenes que esperaban verse beneficiados por un mejor hábitat escolar y una ampliación en la oferta de infraestructura educativa.

Sobre la infraestructura se debe añadir que a junio de 2015 sólo se habían terminado 8 de los 39 colegios programados, cumpliendo un 20,51% de la meta del Plan. Tampoco se han terminado de construir las nuevas sedes de la Universidad Distrital prometidas por el Alcalde Petro. Como no se ha terminado la obra, tampoco se han ofrecido nuevos cupos en educación superior universitaria y o tecnológica porque estos dependen de la construcción de las nuevas sedes universitarias.

c. Accesibilidad a la educación en Bogotá

Cómo se mencionó, la dimensión de accesibilidad del derecho a la educación hace referencia a tres conceptos principales: la no discriminación, la accesibilidad material o geográfica y la accesibilidad económica. Es posible establecer que la condición económica es la que genera un mayor nivel de discriminación. En ese sentido, si la Administración Distrital garantiza el acceso a la educación de aquellos niños y niñas que provienen de las familias y zonas más vulnerables de la ciudad, es posible establecer que el componente de accesibilidad del derecho a la educación ha sido satisfecho.

Para realizar el análisis de la premisa anterior, es primordial estudiar el cumplimiento de las metas establecidas por el Plan, que contiene los compromisos que el ente territorial adquiere con los ciudadanos. Las metas relacionadas son:



- Un millón de niños, niñas, adolescentes matriculados con gratuidad y calidad desde pre jardín hasta grado 12.

Esta meta se relaciona con la dimensión de accesibilidad que deriva del concepto de gratuidad, dado que los cupos de educación gratuita están dirigidos al cubrimiento de la población de menores ingresos. Según la Veeduría Distrital, esta meta de atender con gratuidad y calidad a un millón de niños, niñas, adolescentes, equivale a llegar al 42% de la población entre 5 y 19 años de la ciudad. En ese sentido, la meta es ambiciosa.

Como se analizó anteriormente, la proporción de los niños y jóvenes matriculados en colegios oficiales ha caído durante los últimos años. Mientras que la línea base al respecto correspondía a la matrícula gratis de 983.413 niños y jóvenes, en el 2014 solo se ofreció este beneficio a 887.057 niños. En el 2015, la disminución continuó pues se beneficiaron 872.570 niños. Esta cifra no incluye la matrícula de establecimientos educativos oficiales en régimen especial, que sumado, se cuenta con un total de 877.536. Respecto a la meta planteada en el Plan esta se cumplió en un 87,26%, según la misma administración, se ha venido trabajando en estrategias diferenciales de acceso y permanencia además *“se evidenció la necesidad de contar con un modelo de distribución más eficiente, que compense los costos en los que incurren los establecimientos educativos del sector oficial al implementar programas y estrategias definidas por la Secretaría de Educación Distrital, con el fin de brindar una educación de calidad.”* (SDP, 2015B)

- 100% de los colegios con acceso a Internet de alta velocidad (mínimo 30 MB), 650 sedes con cableado de fibra óptica.

El acceso a Internet de alta velocidad en los colegios asegura que los niños y jóvenes tengan acceso material a la información disponible a nivel global y en este sentido se avanza en el componente de accesibilidad de la educación. Por el alcance de esta meta es posible observar que el Plan reconoce que *“el uso de la tecnología en educación permite crear entornos de enseñanza y aprendizaje que facilitan el desarrollo de las competencias que la sociedad y la economía esperan hoy de los alumnos en América Latina”* (SED-PUJ, 2014).

A diciembre de 2014, se había concluido la implementación de esta meta, incorporando 65 y 89 colegios en 2013 y 2014, respectivamente. En el primer semestre del 2015 se dio la implementación en 96 colegios adicionales. Según la Secretaría de Educación, durante el segundo semestre del 2015 se hará la implementación en 26 sedes más, cumpliendo así con lo estipulado en la meta inicial en el PDD. Hasta el 30 de junio del 2015 se habían ejecutado más de \$137.000 millones correspondientes a un poco más del 51% de los recursos presupuestados.

- Ciento por ciento de los colegios atienden a la población escolar con perspectiva de género y enfoque diferencial para una escuela libre de discriminación, que tiene en cuenta a niñas y niños víctimas del conflicto armado, a quienes están en condición de discapacidad, a miembros de grupos étnicos, a población con orientación sexual diversa y a distintos grupos etarios.

La no discriminación es uno de los tres conceptos principales de la dimensión de accesibilidad del derecho a la educación. La relación con el Eje 1 del Plan de Desarrollo 2012-2016 es evidente, pues allí se plantea que la ciudad sea un espacio en el que se supera la segregación y la discriminación, lo que implica un sistema educativo incluyente, con enfoque diferencial.

En múltiples casos, la Corte Constitucional se ha expresado sobre esta temática, la cual tiene lugar en las prácticas cotidianas en que se desenvuelve y concreta el derecho a la educación en nuestro medio:



“(…) Las reglas y principios que inspiran el estado social y democrático de derecho que es Colombia, excluyen los actos de discriminación en contra de cualquier persona. Son actuaciones contrarias al principio de dignidad humana y, por tanto, proscritas del orden constitucional vigente. (…)

(…) En un estado social y democrático de derecho, fundado en la dignidad humana, el uso de expresiones racistas por parte de los docentes está proscrito de los espacios educativos, salvo que ello sea razonable y proporcionado constitucionalmente, en circunstancias específicas. Ningún ser humano ha de ser sometido a un trato cruel y degradante como el que supone ser puesto en un escenario de discriminación, en el cual se reproduzcan estereotipos claramente racistas, humillantes y ofensivos (…) (S C T-691 de 2012).

En relación con el derecho a la no discriminación en la escuela, congruente con las anotaciones del Plan de Desarrollo de Bogotá que hemos abordado y con la asignación de subsidios para enfrentar las carencias sociales, la Corte sostiene:

“(…) Dado que todos los niños y niñas son titulares del derecho fundamental a la educación, debe concluirse que también los niños y niñas con discapacidades físicas, cognitivas o de cualquier otro tipo, tienen derecho a la educación. Esta afirmación que es aparentemente obvia, tiene relevancia puesto que se recuerda que no hay razones constitucionalmente admisibles para considerar que los niños con discapacidad carecen del derecho a recibir educación, ni para pensar que el Estado está eximido de todas o alguna de las obligaciones derivadas de los componentes que integran el derecho de acuerdo con los instrumentos internacionales y la jurisprudencia constitucional sobre la materia.

(…) i) Durante el ejercicio de focalización y adjudicación de los subsidios, la administración debe abstenerse de entrar en contradicción con los derechos fundamentales de los beneficiarios, especialmente el derecho al debido proceso, el mínimo vital y el principio de no discriminación. Los subsidios que condicionen la entrega del dinero a la escolarización deben respetar los derechos fundamentales, por cuanto es un fin esencial del Estado ‘garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución’ y porque los derechos tienen carácter interdependiente e indivisible y, por lo tanto, la realización de uno no puede significar el sacrificio de otros. Se ha determinado que los subsidios que condicionan la entrega de beneficios a la escolarización de los niños deben garantizar y proteger plenamente el contenido del derecho a la educación, en sus componentes de disponibilidad, acceso, aceptabilidad y permanencia. En este orden de ideas, (ii) el requisito de escolarización no puede convertirse en un obstáculo para la realización del derecho a la educación ni puede basarse en una concepción restringida o incompleta de este derecho, que afecte los intereses de las personas con discapacidad. (S C – T 139 de 2013).

Ahora bien, durante la vigencia del Plan de Desarrollo, los objetivos se han cumplido con la gradualidad planeada. Durante el 2012 el cumplimiento de la meta anual fue del 100%, mientras que en 2013 y 2014 fue del 152% y del 100% respectivamente. Hasta el 30 de junio de 2015 ya se había ejecutado el 90% de la meta planeada para esa vigencia, lo que, de acuerdo a la administración distrital, implica que, para esa fecha, el 90% de los colegios de Bogotá – 325 establecimientos - brindan educación con perspectiva de género y enfoque diferencial. En palabras de la Secretaría de Educación del Distrito:



“Se pusieron en diálogo procesos de educación en derechos humanos, en la configuración de la diversidad y en relación con el desarrollo de la perspectiva de género y enfoques diferenciales. (Es decir que los procesos de formación deben tener en cuenta la condición de género (hombre mujer) y al hablar de enfoque diferencial es decir considerar las diferentes condiciones de los estudiantes, por razón de sexo, raza, credo, origen). En lo relacionado con el logro programado para el 2013, se consiguió trabajar con 137 colegios distritales, los cuales representan el 38%, para que atiendan a la población escolar con enfoque diferencial y perspectiva de género, con el propósito de construir una educación pública libre de discriminación, que tiene en cuenta a las poblaciones víctimas del conflicto armado, en condición de discapacidad, grupos étnicos, orientaciones sexuales diversas y grupos étnicos. El logro alcanzado para el cierre de la vigencia 2014, fue del 85% de los colegios distritales, alcanzando un total de 303 colegios. Para el primer semestre de 2015, se están atendiendo 325 colegios distritales (305 reportados hasta el 31 de mayo) a través de las diferentes líneas de acción de la Dirección. La meta plan del cuatrienio es el 100% de los colegios que atienden a la población escolar con enfoque diferencial para una escuela libre de discriminación y a la fecha se ha cumplido con un 90%” (SDP, 2015b).

d. Adaptabilidad del sistema educativo en Bogotá.

Un problema recurrente de los sistemas educativos en los países en desarrollo es que pese a que se logran altas tasas de cobertura, es posible observar altas tasas de deserción escolar también.

La UNESCO, sobre el particular, señala:

“Dentro de los factores explicativos del fenómeno de deserción escolar se han identificado variables relativas a la situación económica y al contexto familiar del estudiante, ya que el costo de oportunidad para los niños que viven en la pobreza y marginalidad sería muy elevado. Por otra parte, también se han identificado factores intraescolares que estarían fomentando la deserción. Estos apuntan a los niveles de preparación y experiencia de los docentes, las relaciones y expectativas que tienen sobre los estudiantes y el tiempo dedicado a la instrucción. Asimismo, dentro de estos factores se encuentran los relacionados con la organización de la escuela, el calendario escolar, la relevancia y pertinencia curricular, el tipo de evaluación y promoción de los estudiantes, entre otros” (UNESCO, 2013).

Disminuir las tasas de deserción escolar es el objetivo fundamental del principio de adaptabilidad, que es parte del derecho a la educación. Esta disminución es consecuencia de las medidas que buscan que el sistema educativo se adapte al estudiante y responda a sus necesidades culturales y sociales.

Entendiendo el concepto, la “Bogotá Humana”, definió programas para permitir que el estudiante sienta que la educación va más allá del aula académica. Así, se prevé disminuir el costo de oportunidad de ir a estudiar. A continuación se analizan algunas metas planteadas:

- Aumentar 10% la participación en organizaciones de las personas entre 10 y 21 años.

La administración distrital, como se dijo, planteó que el sistema educativo fuera más allá del aula de clases tradicional y formara a los estudiantes en otras aptitudes para la vida y la convivencia. Según la Encuesta Multipropósito para Bogotá, adelantada en el 2011, el porcentaje de personas entre 10 y 21 años que pertenecen a alguna organización (religiosa, artística, musical, voluntaria, deportiva o de recreación, entre otras), era del 5,5%. El propósito de



vincular a más niños y jóvenes a diferentes organizaciones se logró parcialmente, ya que en la misma encuesta realizada el año anterior el porcentaje fue de 8,1%. Es probable que para finales del presente año la participación pueda llegar al 10% y así cumplir cabalmente la meta estipulada. Sin embargo, esto no podrá medirse efectivamente. Su aumento se explica según la Bogotá Humana por los siguientes proyectos:

“Como parte de los esfuerzos para fortalecer el diálogo social, la SED implementó el proyecto ‘Diálogo Social y Participación de la Comunidad Educativa’, que tiene como uno de sus objetivos acercar a personas y organizaciones de diferentes sectores sociales, políticos y económicos, para fortalecer los espacios de diálogo.

Desde este proyecto y el de ‘Educación para la ciudadanía y la convivencia’ se han puesto en marcha diferentes estrategias que esperan impactar en el desarrollo de las capacidades ciudadanas, entre las que se encuentran las Iniciativas Ciudadanas de Transformación de Realidades (INCITAR). Estas son una idea de innovación pedagógica con el fin de contribuir a la formación de ciudadanía participativa y a la transformación de realidades, por medio de la movilización y el empoderamiento de la comunidad educativa, apoyando técnica y financieramente iniciativas que pretendan transformar las comunidades. En 2014 se encontraban en marcha 2.571 iniciativas locales de mejoramiento. (SDP, 2015C)

- 890.000 estudiantes de colegios oficiales beneficiados con alimentación escolar.

El programa, que busca beneficiar a los estudiantes de colegios oficiales con alimentación escolar, pretende reducir el costo de oportunidad que enfrenta una familia al enviar su hijo a una institución educativa, además de crear las condiciones apropiadas para la aprensión de conocimientos y el desarrollo social. Según la UNESCO, *“una oferta educativa integral juega un rol crucial toda vez que las condiciones de infraestructura, seguridad y alimentación favorecerán la asistencia y permanencia de los niños, lo cual debe ser acompañado de cambios institucionales, pedagógicos y curriculares que hagan más apropiada la escuela para los niños que trabajan o se encuentran en riesgo de hacerlo”* (UNESCO, 2013).

En el 2011 ya eran beneficiarios 609.151 estudiantes, por lo que la meta implicaba mantener dichos beneficios y aumentar los cupos en un 46%. En el 2012, se crearon 2.094 cupos más en el programa de alimentación escolar. En el 2013, la suma se incrementó en 92.409 beneficiados. En el 2014, se aumentó en 9.664. Para el 2015, se mantuvieron los 712.318 beneficiarios, pues según la Secretaría de Educación se presentaron contingencias en los comedores escolares por necesidad de mantenimiento correctivo en las instalaciones y reposición de dotaciones. Frente a la meta global del PDD, se ha cumplido con el 80,04%. Según la administración distrital, se abrieron 17 nuevos comedores escolares para un total de 77 en el Distrito.

- Aumentar a 45% la percepción positiva sobre la educación pública de la Ciudad.

Una percepción positiva sobre la educación pública de la Ciudad va más allá del concepto de calidad educativa. Hay una percepción de este tipo cuando la sociedad siente que el sistema educativo le pertenece y responde a sus necesidades como comunidad.

En ese sentido, en el 2011, de conformidad con la misma encuesta, el 38,9% de los hogares percibían que la educación pública había mejorado. Particularmente, en las localidades de Ciudad Bolívar, Bosa y Tunjuelito, más del 50% de los hogares aprobaban la educación oficial. El 49% de los hogares de Estrato 1 percibían una mejora en ese aspecto.

Sin embargo, esta meta de aumentar a 45% la percepción de mejora no fue cumplida pues la Encuesta Multipropósito en el 2014 revela que sólo el 23.8% de los hogares piensan que la educación pública mejoró.



Para el 2011, 69% de los encuestados respondió que la educación había mejorado o estaba igual, mientras que, para el 2014, lo hicieron el 65.5%, lo que evidencia también una disminución. Se debe señalar, además, que en el 2014, 21.7% de los hogares consideró que la educación en la ciudad desmejoró. Evidentemente la meta no se cumplió. La situación preocupa en la medida en que mejorar la percepción de la ciudad frente a la educación oficial es una labor fundamental de la administración Distrital, si se observa que en los últimos años la matrícula no oficial ha ganado proporción respecto a la matrícula oficial.

- Reducir al 2,5% la deserción en los colegios distritales.

La meta de reducir la deserción en los colegios distritales puede entenderse como un producto de los programas anteriormente mencionados.

Según el Ministerio de Educación Nacional, la deserción escolar en Colombia, medida como el porcentaje de estudiantes que dejan de estudiar durante el transcurso del año académico, en comparación con los inicialmente matriculados, es alta pero ha venido disminuyendo: entre el 2002 y el 2009 la tasa de deserción intra-anual pasó de 8,0 a 5,15 % (MEN, La deserción escolar, 2015).

En Bogotá, de acuerdo con la Secretaría de Educación, mientras que en 2011 la tasa de deserción de los colegios de tipo oficial era de 3.9, la misma tasa para los colegios privados apenas llegaba al 1,1%. En las instituciones educativas oficiales la tasa de deserción se ubicó en 4,5%, al paso que en los colegios por contrato o en concesión eran de 1,0 y 0,8, respectivamente, menores que la que observan los colegios privados.

Según la administración distrital, en el 2014, tan solo 2.2% de los estudiantes de Bogotá que iniciaron sus estudios se retiraron. Esta es la cifra de deserción escolar más baja en los últimos ocho años. La meta del 2,5% fue superada por la “Bogotá Humana”.

No obstante, se sugiere prestar especial atención a esta problemática en los niveles de secundaria y media vocacional en los cuales es más alta. Aunque la deserción en el sector privado es menor al 1%, es claro que en esta materia la brecha también se ha venido cerrando. Como bien se señala, *“se evidencia el impacto de la formación integral impartida en la Jornada completa de la Bogotá Humana ya que las tasas de deserción disminuyen de manera más rápida y acentuada en los colegios que la han adoptado.”* (SDP, 2015c)

e. Aceptabilidad de la educación en Bogotá.

La aceptabilidad de la educación hace referencia al objetivo básico de calidad en la educación, que depende, entre otros, de los procesos de educación integral, la formación académica del maestro y la democratización de la relación entre el educado y el educador. La aceptabilidad del sistema educativo asegura que los impactos de las inversiones en esta política social sean duraderos y generen verdaderos cambios en la sociedad.

De conformidad con la UNESCO, mejorar la calidad de la educación contribuye a:

“(…) aumentar los ingresos de los individuos a lo largo de toda su vida, propicia un desarrollo económico más vigoroso de un país y permite que las personas efectúen opciones con mayor conocimiento de causa en cuestiones que revisten importancia para su bienestar, por ejemplo en materia de procreación. Una buena educación también reduce los riesgos de contaminación por el VIH/SIDA. En efecto, los trabajos de investigación han demostrado que los conocimientos adquiridos en la educación básica constituyen el factor de protección más importante de los adolescentes contra la infección. Todos estos beneficios de la educación están estrechamente vinculados al nivel de educación alcanzado por los educandos” (2004).



En relación con la calidad educativa en Bogotá, basándose en los resultados de las pruebas Saber 11°, que miden las competencias de los estudiantes para el acceso a la educación superior, es posible concluir que han sido notables los esfuerzos que, al respecto, han realizado las administraciones anteriores y la actual.

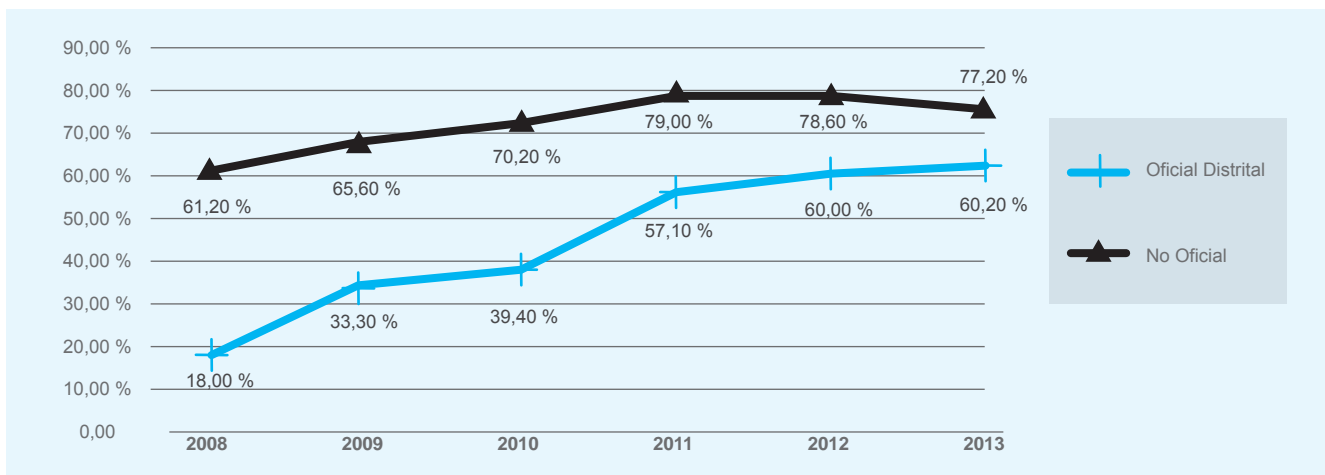
En efecto, mientras que en el 2008 sólo el 18% de los colegios del sector oficial estaban agrupados en las categorías de rendimiento Muy Superior-Superior y Alto, en el 2011 el 57,1% de los colegios oficiales hacían parte de ese selecto grupo. En el año 2013, la ciudad ya contaba con 60,2% de sus colegios en los niveles altos de rendimiento académico de las pruebas Saber 11°. Además, cinco colegios oficiales se encontraban en el nivel Muy Superior y el 42% de los colegios en el nivel Alto.

Se debe señalar que en el 2014 la prueba fue modificada, destacándose los siguientes cambios:

- Reducción del número de pruebas: el nuevo examen incluye cinco, a diferencia del anterior que incluía ocho en el núcleo común y seis en el componente flexible.
- Aumento del número de preguntas por prueba, aunque se mantienen las dos sesiones de aplicación y el tiempo máximo disponible para cada una.
- Inclusión de preguntas abiertas de respuesta corta en las pruebas de lectura crítica, matemáticas, sociales y ciudadanas, y ciencias naturales.
- Inclusión de una subprueba de competencias ciudadanas dentro de la prueba de sociales y competencias ciudadanas, y una subprueba de razonamiento cuantitativo dentro de la prueba de matemáticas.
- Eliminación del componente flexible, pues todos los estudiantes deben responder exclusivamente las cinco pruebas que conforman el examen. (ICFES, 2014)

En cuanto a la brecha que existe entre la calidad de la educación oficial y no oficial, la Gráfica 7 da cuenta de lo que ha venido ocurriendo a partir del año 2008.

Gráfica 7. Colegios Sector Oficial y No oficial agrupados en las categorías Muy Superior-Superior y Alto, Pruebas Saber 11°, Bogotá D.C.2008-2013.



Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Secretaría de Educación Distrital, Oficina Asesora de Planeación. Caracterización del Sector Educativo, Año 2013.



Es evidente que la calidad de la educación oficial ha aumentado considerablemente y que la distancia frente al sector no oficial se ha disminuido. Mientras la brecha en puntos porcentuales en el 2008 era de 43,2%, en el 2013 fue del 17%, lo que representa una disminución de 26,2%.

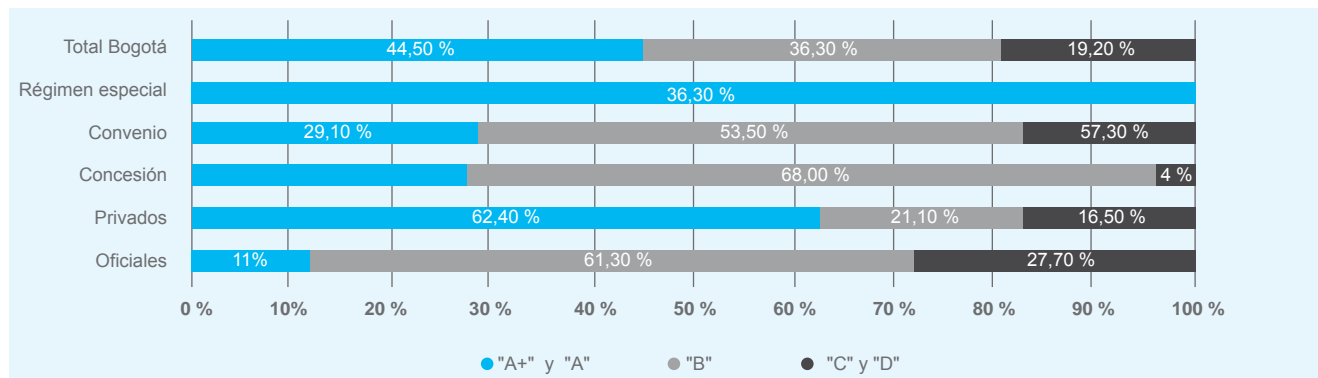
Los colegios privados mejoran su rendimiento, pero mucho más rápido lo hacen las instituciones educativas oficiales del Distrito. Este es un hito histórico, no solo a nivel distrital o nacional, sino en toda la región de América Latina y el Caribe debido a que:

“La región no ha logrado transformar al sistema educativo en un mecanismo potente de igualación de oportunidades, en parte porque un importante factor determinante de los logros y retornos educativos se encuentra en el clima y los ingresos disponibles en los hogares de origen. La mayor parte de las veces esta desigualdad se ve reflejada, además, en una marcada segmentación y estratificación de la calidad y eficiencia del propio sistema de oferta educativa.” (Trucco, 2014).

Bogotá ha logrado invertir la tendencia en la que la mayoría de los colegios oficiales tienen niveles bajos de resultados académicos. El mejoramiento de la calidad, que es el sendero hacia la igualdad de oportunidades y a la superación de las trampas de pobreza, convierte a la educación en un verdadero motor de desarrollo.

Con respecto al 2014, los cambios anteriormente señalados dificultan la comparación. Sin embargo, una primera aproximación se presenta la Gráfica 8.

Gráfica 8. Desempeño de los colegios de Bogotá en las pruebas Saber 11. 2014-2.



Fuente: Bogotá Cómo Vamos, Informe de Calidad de Vida 2014. Basados en Secretaría de Educación Distrital.

Es pertinente destacar el desempeño de los 14 colegios de régimen especial que se ubicaron en su totalidad dentro de las categorías de "A+ y A". Un total de 440 colegios privados también se ubicaron en dicha categoría, que corresponde al 62,4% de los mismos. Por su parte, sólo el 16,6% de los colegios públicos (oficiales, concesión y convenio) se encuentra en dichas categorías, la mayoría de ellos se encuentra en la Categoría B, equivalente al 60%.

Los resultados de los principales programas del Plan de Desarrollo, en relación con la calidad educativa, son positivos, como se aprecia al analizar las siguientes metas:

- Disminuir 5% la brecha entre los colegios- jornadas distritales y los colegios del sector privado clasificados en las categorías muy superior, superior y alto, en las pruebas ICFES SABER 11



Como se evidenció en la gráfica anterior, el propósito de superar, al menos parcialmente, la segregación y la discriminación en el sector educativo ha venido cumpliéndose a partir de 2008. La meta específica del PDD al respecto se cumplió en el 2013, cuando la brecha de calidad entre los colegios distritales y los colegios del sector privado se redujo en un 5%.

Si se acepta la reclasificación propuesta por la Secretaría de Educación Distrital presentada anteriormente, se podría afirmar que en el 2014 el 72.3% de colegios oficiales se ubicó en las categorías Muy Superior, Superior y Alto. Lo anterior es a todas luces problemático si se tiene en cuenta que hay colegios que en 2013 fueron clasificados en la categoría Muy Superior y en el 2014 fueron clasificados en la Categoría B; y que más del 10% de colegios clasificados en la Categoría Alto en el 2013 hoy lo están en la Categoría C.

A pesar de los problemas en los cambios de la medición a la hora de establecer comparaciones, se puede afirmar que este propósito si se ha venido cumpliendo por parte de la “Bogotá Humana”. Para constatarlo, basta anotar que en el año 2011, la brecha público-privada fue de -21,8%. Como se señaló, la meta era lograr una disminución de 5 puntos porcentuales. El resultado estimado para 2014 fue -11.2%, evidenciando el cumplimiento de la misma.

- Garantizar que 250.000 niños/as y adolescentes se beneficien con una jornada escolar de 40 horas semanales.

Las horas lectivas a las que tienen acceso los estudiantes son fundamentales en el mejoramiento sostenido de la calidad educativa.

Según la UNESCO:

“Los trabajos de investigación ponen de relieve la existencia de una correlación positiva constante entre el tiempo de instrucción y el aprovechamiento escolar de los alumnos de primaria y secundaria. Es importante señalar que esta correlación parece ser más estrecha en los países en desarrollo. No obstante, algunos estudios recientes indican que el tiempo anual previsto para la instrucción no ha aumentado en el plano mundial. De hecho, en muchos países se ha reducido, en parte debido a la obligación de satisfacer una demanda mayor en un contexto de serias restricciones financieras. Algunas encuestas a pequeña escala han mostrado que una gran parte del tiempo dedicado a la instrucción se pierde por el absentismo de docentes y alumnos, la escasez de aulas, la falta de material de aprendizaje, y la relajación de la disciplina. Aunque haya un amplio consenso para considerar que la norma ha de ser un total de 1.000 horas ‘efectivas’ de escolaridad por año, son muy pocos los países que se atienen a ella. Una mejor gestión de las escuelas y estrategias de aprendizaje más eficaces pueden contribuir a contrarrestar los efectos de esta tendencia” (2004)

Entendiendo la necesidad de ampliar las horas lectivas, uno de los proyectos priorizados por la “Bogotá Humana” es el de la *Jornada educativa única para la excelencia académica y la formación integral* en los colegios distritales. En ese esfuerzo, la estrategia se complementa con la ampliación de la jornada existente a 40 horas semanales en colegios en donde ha regido la llamada *doble jornada*.

Sobre este programa, la Secretaria de Educación ha afirmado que Bogotá tiene *“la oportunidad de pasar de la garantía básica del derecho al derecho con un nivel de calidad que ya [empieza] a cerrar brechas internacionales y a cerrar brechas entre los resultados de la educación de las clases medias y la educación de los sectores populares”* (Veeduría Distrital, 2014)

El propósito es aumentar el tiempo que pasan los estudiantes en el colegio. En esa medida intenta mejorar la calidad de la educación. Al respecto la Veeduría Distrital afirmó que:



“(…) la propuesta de jornada de 40x40 presenta logros en 2012 y 2013 hacia el cumplimiento de las metas (...). Durante 2012, pocas instituciones se vincularon en el primer semestre, en su mayoría algunas que ya tenían desarrollos curriculares o intereses de avanzar en esta dirección (...) pero la gran mayoría inició actividades de jornada de 40 en octubre” (Veeduría Distrital, 2014).

De acuerdo con la Secretaría de Educación:

“En el año 2013 se beneficiaron 31.146 niños, niñas, adolescentes y jóvenes, a través de los centros de interés en 26 disciplinas deportivas, en 52 Instituciones Educativas Distritales, en las localidades de: Rafael Uribe Uribe, Suba, Fontibón, Bosa, Barrios Unidos, Tunjuelito, Engativá, Los Mártires, Teusaquillo, Ciudad Bolívar, Santafé, Chapinero, Puente Aranda, Kennedy, Usme, Usaquén, San Cristóbal. Para el año 2014, se desarrollaron actividades en 71 Instituciones Educativas Distritales, además de las localidades beneficiadas el año anterior, se incluyeron Candelaria y Sumapaz y se beneficiaron 48.063 niños, niñas y adolescentes en 27 disciplinas deportivas. Se realizaron 130 exhibiciones deportivas con personalidades del mundo atlético deportivo, 12 encuentros intramurales, 35 encuentros deportivos inter IED a nivel local, 16 festivales del desarrollo de habilidades específicas de cada centro de interés; además, algunos niños y niñas del programa participaron en la Pruebas Supérate Intercolegiados, en el Campamento Internacional de Fútbol en Deltebre Cataluña población cercana a Barcelona España, eventos internacionales con el Pibe Valderrama en Santiago de Chile, Quito y Buenos Aires, competencias nacionales de deportes DUNT en Medellín. A la fecha se han beneficiado 49.636 niños, niñas, adolescentes y jóvenes, en 27 disciplinas deportivas de 68 Instituciones Educativas Distritales que corresponden al 70,91% de la meta proyectada del año [2015].” (SDP, 2015b).

Estas cifras indican que se superó la meta de implementar en 100 colegios cuarenta (40) horas semanales de clase pero que aún hay trabajo que realizar para alcanzar el número de niñas y niños beneficiarios, que corresponde a 250.000.

f. Logros y Dificultades.

En este análisis se ha hecho referencia a las 4 dimensiones del derecho a la educación reconocidos por la Corte Constitucional en Sentencia T-743 de 2013. En consecuencia, los logros y dificultades se analizan según estos cuatro conceptos: asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad.

Logros

- Es posible concluir que la Secretaría de Educación Distrital realizó un esfuerzo importante en el mejoramiento de la aceptabilidad o calidad de la educación, principalmente por la disminución de la brecha entre los colegios distritales y los colegios del sector privado y por la implementación de la estrategia 40 x 40. Vale la pena recordar que es la educación de calidad la que finalmente tiene impactos verdaderos en la consecución de objetivos tales como la reducción de las carencias y la superación de las trampas de pobreza.

En ese sentido, es dable afirmar que, en cuanto a la dimensión de aceptabilidad de la educación como uno de los cuatro ejes del derecho a la educación reconocidos por la Corte Constitucional, la administración distrital de la “Bogotá Humana” cumplió. En consecuencia, el Distrito avanza hacia una equiparación de los derechos de todos los niños, niñas y jóvenes de la ciudad.



- La administración planeó y realizó un trabajo eficiente y efectivo en la condición de brindar una educación incluyente que pusiera al ser humano en el centro del desarrollo. En ese sentido, implementó la gratuidad educativa a más del 40% de la población de niños, niñas y jóvenes entre 5 y 19 años; permitió el acceso material a la tecnología y al conocimiento global, a través del aseguramiento del servicio de internet de banda ancha en los colegios oficiales; y, a junio de 2015, logró que el 90% de las instituciones educativas oficiales atendieran a niñas y a niños con perspectiva de género y enfoque diferencial, teniendo en cuenta a las poblaciones víctimas del conflicto armado, en condición de discapacidad, pertenecientes a grupos étnicos, y con orientación sexual diversa y presencia en distintos grupos etarios.

- El principio de adaptabilidad de la educación al ser humano y no del ser humano al sistema educativo, implica que se definan esquemas y programas que se adapten al estudiante y respondan a sus necesidades culturales y sociales. La "Bogotá Humana", con programas de actividades extracurriculares para el estudiante y de alimentación gratuita, generó las condiciones óptimas para el estudio y el desarrollo que llevaron una disminución en la tasa de deserción escolar en las instituciones educativas. Así, se superó la meta de reducir al 2,5% la deserción en los colegios distritales.

No obstante, preocupa que la meta de aumentar la percepción positiva sobre el sistema educativo en un 45% no se cumpliera dado que puede ser un indicio de que hay mucho por mejorar en cuanto al esquema educativo y su respuesta a las condiciones particulares de los individuos. Las próximas administraciones deben trabajar aún más en este aspecto porque en la medida en que una sociedad reconoce como positivo un sistema educativo, cuida de él.

- La administración abrió 13 jardines nocturnos, dado el horario laboral de muchos padres. Así mismo, entregó 1.710 bicicletas a 25 sedes para facilitar los servicios de transporte de adolescentes. A diciembre de 2014, 90.000 estudiantes accedían a diferentes alternativas de transporte en la ciudad. (Entrevista Casas, 2015).

- La tasa de aprobación aumentó tres puntos entre 2011 y 2014 (86% a 89%) y la tasa de repitencia se redujo en 2.2 puntos (8.6% a 6.4%) en el mismo lapso. (Entrevista Casas, 2015).

Dificultades

- Se evidencia una dificultad importante en el desarrollo de infraestructura que permita aumentar la cobertura en educación. La falta de ejecución de programas, como la construcción o adecuación de 86 establecimientos educativos, o la necesidad de terminar 39 que se encuentran inconclusos, y la construcción de dos nuevas sedes de la Universidad Distrital, como se prometió, así lo constatan. Si bien hay otras formas en las que la cobertura puede mejorar, ya que esta no solo depende del desarrollo de infraestructura física, es posible concluir que esta administración distrital quedó en deuda con la ciudad en este aspecto.



6. El derecho a la Salud en Bogotá.

a. Contextualización.

La Corte Constitucional, en múltiples providencias, como en la Sentencia T-597 de 1993, acogiendo a la OMS, define la salud como "un estado completo de bienestar físico, mental y social". En la misma decisión judicial, la Corte entiende que la salud "(...) es un estado variable, susceptible de afectaciones múltiples, que inciden en mayor o menor medida en la vida del individuo" (C S. T-597 de 1993).

El alto tribunal anota, en dicha sentencia, que la salud no puede asumirse como la simple "ausencia de afecciones y enfermedades", circunscribiendo el derecho, en el marco de una acepción que contempla diversos alcances jurídicos, "al nivel más alto de salud posible", en concordancia con lo dispuesto por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que en su artículo 12 señala:

"1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

- a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;*
- b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;*
- c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;*
- d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad."*

Como desarrollo de estos parámetros normativos, en el año 2000, nace la Observancia General 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) de Naciones Unidas, adoptada en el 22º periodo de sesiones.

Aunque no es vinculante en sentido estricto, esta disposición resulta ilustrativa en esta materia. Allí se afirma que *"la salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente. (...) El derecho a la salud está estrechamente vinculado con el ejercicio de otros derechos humanos y depende de esos preceptos, que se enuncian en la Carta Internacional de Derechos, en particular el derecho a la alimentación, a la vivienda, al trabajo, a la educación, a la dignidad humana, a la vida, a la no discriminación, a la igualdad, a no ser sometido a torturas, a la vida privada, al acceso a la información y a la libertad de asociación, reunión y circulación. Esos y otros derechos y libertades abordan los componentes integrales del derecho a la salud."* (OACNUDH, 2004b)



Los alcances del concepto a juicio del Comité en cuestión, son claros y se refrendan en sus análisis sobre los términos del Pacto de la siguiente forma:

“Al elaborar el artículo 12 del Pacto, la Tercera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas no adoptó la definición de la salud que figura en el preámbulo de la Constitución de la OMS, que concibe la salud como ‘un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente como ausencia de afecciones o enfermedades’. Sin embargo, la referencia que en el párrafo 1 del artículo 12 del Pacto se hace al ‘más alto nivel posible de salud física y mental’ no se limita al derecho a la atención de la salud.

(...) El Comité interpreta el derecho a la salud, definido en el apartado 1 del artículo 12, como un derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada sino también los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva. Otro aspecto importante es la participación de la población en todo el proceso de adopción de decisiones sobre las cuestiones relacionadas con la salud en los planos comunitario, nacional e internacional.” (OACNUDH, 2004b).

La Corte Constitucional en la Sentencia T-760 de 2008, acoge lo expresado por el Comité y afirma que *“todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente, y resalta que se trata de un derecho ampliamente reconocido por los tratados y declaraciones internacionales y regionales, sobre derechos humanos”,* en armonía con lo previsto en la Observancia General No 14 a la que nos hemos referido y que dicho órgano ha redactado.

La Corte sintetiza el pensamiento del Comité en estos términos, que resultan idénticos y, por tanto, reiterativos con lo ya expuesto:

*“Observa el Comité que el concepto del ‘más alto nivel posible de salud’ contemplado por el PIDESC (1966), tiene en cuenta tanto las condiciones biológicas y socioeconómicas esenciales de la persona como los recursos con que cuenta el Estado, en tal sentido es claro que éste no está obligado a garantizar que toda persona goce, en efecto, de ‘buena salud’, sino a garantizar ‘toda una gama de facilidades, bienes y servicios’ que aseguren el más alto nivel posible de salud. En tal sentido, considera que **“el derecho a la salud, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud”** (C. S. T-760 de 2008. Subrayado fuera del texto).*

Así las cosas, el concepto de salud está íntimamente definido por el grado de incidencia de los determinantes sociales que deben ser siempre evaluados y que son tanto estructurales como intermediarios. Los estructurales se refieren a aquellos que generan estratificación social e incluyen factores como el ingreso, la educación, el género y la pertenencia a un grupo étnico. Por su parte, los intermediarios emanan de esta estratificación social subyacente y están relacionados con la exposición y vulnerabilidad ante las condiciones que ponen en riesgo la salud, lo mismo que el desempeño de los sistemas sanitarios, en forma más directa.²⁴

En esta primera categoría de exposición y vulnerabilidad al riesgo se encuentran factores relacionados con condiciones de vida, condiciones laborales, disponibilidad de alimentos y comportamiento de la población.

²⁴ Ver más en: Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud. “Hacia un marco conceptual que permita analizar y actuar sobre los determinantes sociales de la salud”. 2005.



En cuanto al desempeño del sistema sanitario, es posible afirmar que éste comprende el acceso a la asistencia de acuerdo con los modelos de prestación adoptado y la prioridad fiscal otorgada.

Ahora bien, para alimentar el debate en relación con las nociones sobre salud, es menester señalar las apreciaciones que Tovar hace en el ámbito del “Protocolo de Seguimiento y Evaluación de Cumplimiento de las Obligaciones del Estado Colombiano en Materia del Derecho a la Salud”, propuesto en el año 2003 por la Defensoría del Pueblo, que cita a Yamin y señala:

“La esencia del derecho a la salud está iluminada por un conjunto de características y principios que le son propios. Entre estos cabe resaltar:

- *No discriminación: debe cumplirse para todos y todas, sin ningún tipo de distinción de raza, color, sexo u orientación sexual, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional y lugar de nacimiento, situación social, posición económica, impedimentos físicos o mentales, situación política o de otra índole.*
- *Progreso adecuado: debe evolucionar progresivamente a lo largo del tiempo; además, una vez alcanzados determinados logros, estos deben ser irreversibles. El Estado debe adoptar medidas deliberadas y concretas dirigidas a satisfacer el derecho.*
- *Carácter individual y social: la acción del Estado debe orientarse a satisfacer tanto las necesidades individuales como las del conjunto de la colectividad, en tanto este derecho tiene aspectos personales y grupales.*
- *Equidad: supone una distribución de recursos financieros, técnicos y humanos basada en necesidades tanto individuales como colectivas, lo que implica la adopción de medidas positivas que aseguren que las políticas generales de salud lleguen efectivamente a los sectores marginados social, económica y culturalmente.*
- *Participación auténtica: la población participa en todo el proceso de toma de decisiones e implementación de las medidas en el campo de la salud.*
- *Acceso a recursos efectivos: en donde ante violaciones al derecho a la salud, el individuo tiene acceso a recursos judiciales ante instancias nacionales e internacionales para obtener resarcimientos.” (Yamin, 2002)*

En Colombia, la Corte Constitucional, al examinar la Ley Estatutaria 1751 de 2015, “por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”, señala sobre su artículo 2, lo siguiente:

“En cuanto al enunciado normativo contenido en el artículo 2°, cabe decir, en primer lugar, que caracteriza el derecho fundamental a la salud como autónomo e irrenunciable, tanto en lo individual como en lo colectivo. En segundo lugar, manifiesta que comprende los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud. En tercer lugar, radica en cabeza del Estado el deber de adoptar políticas que aseguren la igualdad de trato y oportunidades en el acceso a las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todas las personas. Finalmente, advierte que la prestación de este servicio público esencial obligatorio, se ejecuta bajo la indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado.”(C S. C-313 de 2014)



La Corte recuerda que *“de conformidad con el artículo 48 de la Constitución, la seguridad social tiene en nuestro ordenamiento constitucional una doble connotación: por un lado, es un servicio público de carácter obligatorio, que se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley. Y por el otro, es un derecho irrenunciable de todos los habitantes del territorio nacional”*. (C S. C-313 de 2014)

Ahora bien, la administración distrital considera que sus programas y políticas resultan congruentes con los anteriores planteamientos. Por eso, afirma:

“A fin de garantizar el goce efectivo del derecho a la salud con una perspectiva amplia que permita mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad, esta administración ha avanzado en la estrategia de Atención Primaria en Salud APS, con enfoque familiar y comunitario, mediante un modelo de atención integral a las personas y familias, al tiempo que aborda aspectos determinantes de la salud o la enfermedad desde el ámbito familiar más próximo, y también desde el colectivo en el territorio, con una visión de salud pública, de atención humanizada en las redes integradas de salud, hacia la dignificación humana y con presencia de las comunidades participantes.” (SDP, 2015c).

Agrega:

“La operación de este programa ha permitido el desarrollo de un modelo basado en la articulación de los servicios de salud individuales y colectivos, y ha respondido a las necesidades evidenciadas en la caracterización de individuos, familias y comunidades en 1.005 micro territorios y 85 territorios en la ciudad, con más de 6.000 profesionales y técnicos en ciencias de la salud, ciencias ambientales y ciencias sociales para desarrollar las acciones extramurales de la Estrategia de Atención Primaria en Salud.

Desde su puesta en operación en 2012 hasta la vigencia 2014, se han intervenido 894.166 familias de estratos socioeconómicos 1, 2 y 3, lo que corresponde a aproximadamente 3.409.750 personas pobres y vulnerables de las zonas más críticas del Distrito Capital.” (SDP, 2015c)

En congruencia con lo expuesto, el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá 2012 – 2016, “Bogotá Humana” incluyó un programa ambicioso para el aseguramiento del goce efectivo del derecho fundamental a la salud. Se plasmó en su artículo 8 y se tituló *“territorios saludables y red de salud para la vida desde la diversidad”*.

Esta iniciativa, que ha estado a cargo de la Secretaria Distrital de Salud, tiene por propósito modificar positivamente las condiciones que determinan la calidad de vida por medio del desarrollo de un modelo de salud humanizado y participativo, basado en la atención primaria y las redes integradas de servicios con altos niveles de calidad, transparencia, innovación y sostenibilidad. En tal cometido se considera esencial la valoración nutricional; el control al crecimiento y desarrollo de la primera infancia; la detección y la prevención de la enfermedad, favoreciendo la información y educación familiar y comunitaria en los territorios; la incorporación de los enfoques diferenciales para su observancia en mujeres, víctimas, personas con discapacidad y grupos étnicos de afrodescendientes, palenqueros, raizales, indígenas y Rrom. A su vez, con este proyecto se pretende garantizar una atención integral en salud mental para los niños y las niñas de la ciudad que la requieran.

Es evidente la prioridad de una atención integral a la primera infancia en el Plan. Aunque se profundizará en dicho aspecto, se debe señalar que, dentro de dicho programa, la iniciativa denominada *“Creciendo saludables”* reviste especial importancia. Su propósito es fortalecer la promoción de la salud y la garantía del acceso, igualdad



y disponibilidad de una alimentación sana y equilibrada para todos los niños y las niñas desde la gestación, mediante la identificación de los riesgos en materia de seguridad alimentaria que pueden incidir en forma negativa en el desarrollo y la supervivencia.

Este acápite, que parte de la contextualización teórica y jurisprudencial de la salud como derecho, analizará las metas trazadas por los principales programas adelantados en el marco de las políticas públicas de la “Bogotá Humana” y el cumplimiento de las mismas. Así mismo, abordará la situación presupuestal de los proyectos y los logros y dificultades de la administración distrital en la materia.

b. Las metas en materia de salud.

Las metas definidas en el programa “*territorios saludables y red de salud para la vida desde la diversidad*” fueron las siguientes:

- Reducir a 8 por 1.000 nacidos vivos la tasa de mortalidad infantil.
- Reducir a 1,5 por 100,000 la mortalidad por desnutrición en menores de 5 años.
- Reducir a 15,7 por 10.000 la tasa de mortalidad en niños y niñas menores de 5 años.
- Reducir a 10% la prevalencia de bajo peso al nacer en los niños y las niñas.
- Reducir a 31 por 100.000 nacidos vivos la mortalidad materna.
- Reducir a 3,3 por cada 100.000 habitantes la tasa de suicidio.
- Reducir 30% los embarazos en las adolescentes y jóvenes entre 15 y 19 años.
- Disminuir las prevalencias de uso reciente de alcohol, tabaco y sustancias psicoactivas ilícitas en población menor de 25 años.

Al respecto, conviene anotar que 5 de las metas expuestas están relacionadas con la salud de la población de la primera infancia y sus madres, lo que refrenda la relevancia que la “Bogotá Humana” brinda a este grupo poblacional.

En efecto, el programa de salud del Distrito se comprometió “*con el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio al incluir entre las metas estructurales del programa y de los proyectos que lo integran: la reducción de la mortalidad infantil, la disminución de la mortalidad materna, la reducción de los embarazos en adolescentes (...)*” (PDD, 2012)

Sobre cada una de estas metas convendría anotar:

● Mortalidad infantil:

En el 2011 la tasa de mortalidad infantil (niños menores a un año) en el Distrito era de 12.1 por 1.000 nacidos vivos y, según cifras de la Secretaría Distrital de Salud, en el 2014, esta cifra se redujo a una tasa de 9.6. No obstante, aún se tienen que realizar esfuerzos contundentes para acercarse a la meta de 8 por 1.000 nacidos vivos.

También ha habido avances en la disminución de otras causas de mortalidad de niños menores de 5 años, pues mientras que, en el año 2011, 1.463 niños murieron en la ciudad de Bogotá (tasa de 24.5 por 10.000 nacidos vivos), en el 2014 esa suma se redujo, dado que 1.135 perdieron la vida (tasa de 18.9 por 10.000 nacidos vivos), lo que deja en claro que ha habido avances al respecto. Sin embargo, la meta, estipulada en una tasa de 15,7



por 10.000 nacidos vivos, tampoco podrá alcanzarse si no se contrarresta la tendencia.

Así las cosas la mortalidad infantil ha presentado en términos generales una tendencia decreciente en la última década. En lo que respecta al periodo de la Bogotá Humana, aunque la tasa de mortalidad en menores de 5 años por cada 10.000 nacidos vivos ha disminuido en mayor medida que la tasa en menores de un año por 1.000 nacidos vivos, preocupa que su reducción entre el año 2013 y el 2014 haya sido de apenas 0.5 pasando de 10.1 a 9.6. En lo que va corrido de la administración actual, la tasa de mortalidad en menores de 5 años por cada 10.000 nacidos vivos ha disminuido 5.6. A su vez, la tasa en menores de un año por 1.000 nacidos vivos ha logrado reducirse 2.5 puntos. En cuanto a la mortalidad en menores de un año se debe destacar que, a lo largo del periodo de la “Bogotá Humana”, se ha logrado reducir la mortalidad infantil en una proporción que duplica lo logrado en la administración anterior al respecto.

● **Mortalidad por desnutrición:**

La línea base con la que arranca el programa de la “Bogotá Humana” equivalía a 3 niños por 100.000 menores de 5 años que morían por causa de la desnutrición. Se acordó como meta reducir a la mitad esa cifra.

Entre el 2013 y el 2014 ningún niño de la ciudad murió por tal causa. En ese sentido, el programa cumplió anticipadamente con su cometido. A junio de 2015, sus resultados eran sostenibles.

Cabe anotar que, sin desconocer que éste es un logro destacable, preocupa que la prevalencia de desnutrición global haya disminuido tan sólo 0,2 puntos en lo que va corrido de la administración, pasando de 5.2 a 5.0²⁵. En ese sentido, si bien no se presentan muertes por desnutrición, los casos han permanecido prácticamente constantes.

Para la Secretaría de Salud la desnutrición responde a múltiples factores, lo que incluye la inequitativa distribución de los recursos, que afecta la seguridad alimentaria de la población más pobre y se erige en un obstáculo para el acceso; la falta de disponibilidad de alimentos sanos y seguros en los sectores periféricos de la ciudad, que perjudica la calidad de la alimentación de estas personas; el aumento progresivo de los precios de los alimentos debido a la alta intermediación y a la especulación; el constante ingreso de familias víctimas del conflicto a Bogotá, cuyos miembros, dadas las difíciles condiciones de acceso a los servicios, tienen un mal estado de salud y nutrición; el alto costo de vida de la capital que incrementa el gasto en otros servicios diferentes a la alimentación; el problema del acceso eficaz a los servicios de salud con un personal sanitario reducido y limitado a las estrategias de las EPS para reducir gastos; los problemas de contaminación ambiental que afectan la calidad de los alimentos y del agua. (Bogotá Cómo Vamos, 2014).

Es claro que las causas son multifactoriales y que una disminución de la desnutrición –y de los demás indicadores trazadores en salud- implica un abordaje intersectorial. Lograr avances significativos en estas materias requiere la participación y concurrencia de sectores diversos.

● **Bajo peso al nacer:**

Sobre el particular, el PNUD (2014) afirmó que *“en el país desde hace varios años se cumplió la meta en nacimientos con bajo peso al nacer. Pero el indicador ha venido aumentando en el tiempo, generando un riesgo en el cumplimiento de esta meta. Este [incremento] está relacionado con el de los embarazos adolescentes y tiene efectos en la mortalidad infantil”*.

Según cálculos, basados en información del DANE, en el 2011 el porcentaje de niños con bajo peso al nacer era de 9.0%. En ese sentido, la meta de 10% en Bogotá no sería ambiciosa. Sin embargo, si se atiende al hecho de

²⁵ Numerador: casos de desnutrición. Denominador: menores de 5 años captados por el SISVAN.



que en este caso los indicadores de la capital de la República son más altos que el promedio se debe señalar que la “Bogotá Humana” no logrará cumplir dicha meta.

Entre el 2011 y el 2014, la prevalencia de bajo peso al nacer en el país pasó de 9,2% a 8,7%, mientras que en Bogotá pasó de 13,2% a 12,3%, bastante lejos aún del 10% planteado como meta.

Como bien señala Bogotá Cómo Vamos (2004) el fortalecimiento de políticas públicas para enfrentar el bajo peso al nacer requiere la ampliación de la cobertura de programas de nutrición desde la gestación misma, y en general de la capacidad institucional para atender situaciones de vulnerabilidad. Una vez más se requiere un accionar que trascienda los sectores de salud e integración social.

● **Mortalidad materna:**

Para el año 2013, la razón de mortalidad materna se redujo hasta los 23.47 casos por 100.000 nacidos vivos a nivel distrital. Sin embargo, preocupa la tasa desigual entre las distintas zonas: la localidad Antonio Nariño presenta un riesgo 6 veces mayor de mortalidad materna en comparación con el que tiene el Distrito. (SDS citado en Bogotá Cómo Vamos, 2014). Para el año 2014, según la Secretaría Distrital de Salud, se presentaron 29 muertes, equivalentes a una tasa de 28 por 100.000 nacidos vivos. Las diferencias entre localidades persisten. Para este año, la localidad de La Candelaria presentó una tasa 6,8 veces mayor que el promedio distrital. A pesar de dicho aumento, este indicador alcanza la meta planteada en el Plan, que fue estipulada en 31 casos por 100.000 nacidos vivos.

Mejorar la salud materna es uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, cuya meta consiste en reducir la razón de la mortalidad materna (RMM) en tres cuartas partes entre 1990 y 2015. Atendiendo a esta apuesta internacional, la meta establecida por el país, para 2015, fue de 45 por 100.000 nacidos vivos. Según el DANE, para el 2013 la tasa a nivel nacional era de 54,62, lo cual conlleva a afirmar que el país no cumplirá con este objetivo. Contrario es el caso de la ciudad de Bogotá. Cuando esta administración inició la tasa era 39,1 por 100.000 nacidos vivos, razón por lo cual estipular una meta equivalente a 31 casos podría considerarse algo conservador. La “Bogotá Humana” no sólo logra mantener la diferencia con el promedio nacional sino que alcanza la meta estipulada inicialmente.

● La tasa de suicidios se define como el número total de defunciones estimadas por suicidio y lesiones auto infligidas en una población total o de determinado sexo y/o edad dividido por el total de esa población, expresada por 100.000 habitantes. (SDP, 2015c).

El Plan “Bogotá Humana” contempló reducirla a 3,3 por cada 100.000 habitantes, teniendo en cuenta que en 2011 era de 3.7. Si bien en el 2013 cumplió la meta, pues la tasa se ubicó en 3,1 para el año siguiente presentó un aumento de 0,4 representado en 40 casos más. Así las cosas, para el año 2014 se ubicó en 3,5. A pesar de no alcanzar la meta propuesta dentro de las acciones emprendidas para disminuir los casos de suicidios se destacan:

● Sistema de vigilancia epidemiológica de la conducta suicida (SISVECOS), mediante el cual se hace la identificación de conductas suicidas no fatales como ideación, amenaza e intento de suicidio. En esta ámbito se brinda asesoría y asistencia técnica a las unidades generadoras del dato, se lleva a cabo una intervención de alto impacto, y se despliega el monitoreo correspondiente. Igualmente, se realiza el estudio de caso único (gestantes, menores de 8 años y suicidio consumado) y se remiten a la intervención psicosocial.

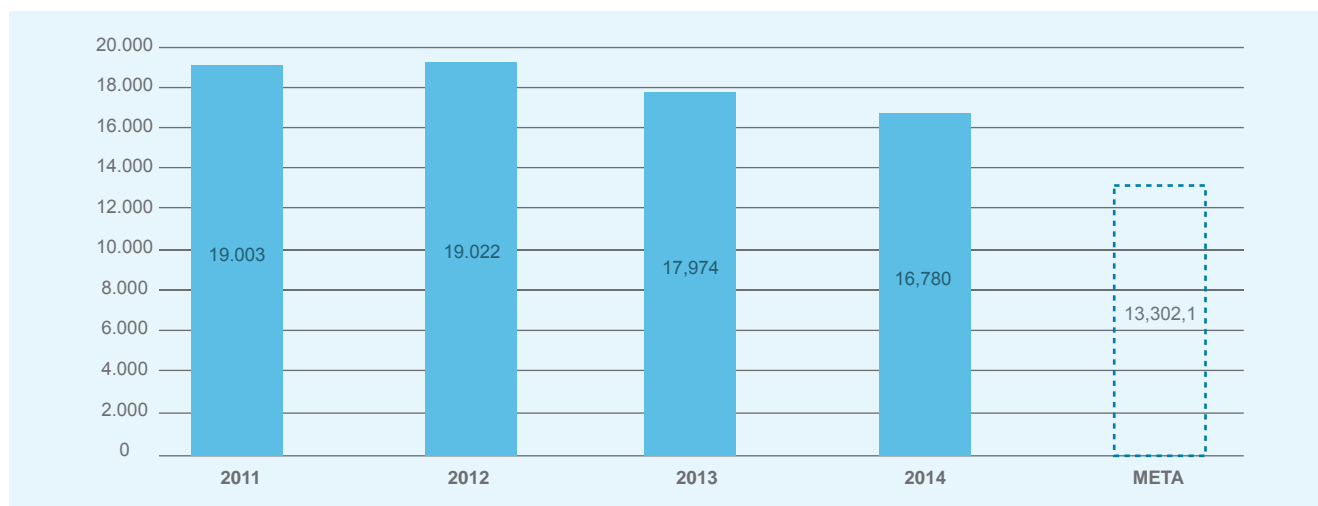
● Línea 106, que es un servicio que brinda la SDS como espacio de comunicación que contribuye a la salud mental de niños, niñas y adolescentes de la ciudad en temas como: violencias, uso y abuso de sustancias psicoactivas, conducta suicida, alteraciones de la conducta alimentaria, entre otros. A través del proceso que se sigue se implementan estrategias de acompañamiento y orientación psicológica. El objetivo de la Línea 106 es



prevenir e identificar temprana y oportunamente el riesgo de situaciones que afecten la salud de la población de infancia y adolescencia mediante procesos de notificación, canalización, remisión y seguimiento.

- "Bogotá, ciudad protectora de la vida", que se erige como un modelo de transectorialidad y de convocatoria social para incidir sobre lesiones y evitar muertes originadas en factores externos, como los que se originan en traumas y violencias.
- Intervención psicosocial: proceso de identificación y acompañamiento a las familias con riesgos en salud mental en los territorios, por parte de profesionales de psicología, quienes realizan orientación, identificación y fortalecimiento de redes sociales y potencialidades que se encuentran en el nivel local, lo que contribuye a la reducción de riesgos e identificación temprana de situaciones que afectan la salud de los individuos y las familias, remitiendo los casos identificados hacia la atención en salud para su oportuna intervención. (SDP, 2015c)
- En lo que respecta a la meta de reducir en un 30% los embarazos en adolescentes entre 15 y 19 años de edad, en la Gráfica 9 se observa que, aunque el número de nacimientos ha descendido durante la "Bogotá Humana", en el lapso de vigencia del Plan de Desarrollo no se logrará dicho objetivo.

Gráfica 9. Nacimientos en mujeres de 15 a 19 años.



Fuente: Secretaría Distrital de Salud.

La Secretaría Distrital de Salud señala que la meta programada no se pudo cumplir dado el difícil acceso a la información relacionada con la salud sexual y reproductiva y la vulneración de la población sujeto, lo que se erige en una barrera de acceso a los servicios de salud y educación.

Aunque no es una meta explícita en el Plan, es importante señalar la disminución en el reporte de nacimientos en niñas de 10 a 14 años. La línea de base estimada en 2011 al respecto fue de 456. En 2014, se presentaron 42 nacimientos menos. En consecuencia, hubo una reducción del 9,2%, "lo que significa que estas niñas disfrutarán de manera plena su ciclo vital de adolescencia." (SDP, 2015c)

- En cuanto a la meta de disminuir las prevalencias de uso reciente de alcohol, tabaco y sustancias psicoactivas ilícitas en población menor de 25 años, debe anotarse que no resulta clara la forma de medición de este tipo de situaciones.

Es posible medir la prevalencia a partir del Estudio Nacional de Sustancias Psicoactivas en Colombia, que se realizó en el 2008 y en el 2013. Sin embargo dichos resultados aplican para una población objetivo entre los 12 y los 65 años. La Tabla 5 presenta los principales resultados.



Tabla 5. Consumo según tipo de sustancias psicoactivas. 2008 – 2013

| Indicador | 2008 | | 2008 | |
|--|-----------|----------------|-----------|----------------|
| | Bogotá | Total Nacional | Bogotá | Total Nacional |
| Tamaño de muestra (Personas) | 4.281 | 29.164 | 5.345 | 32.605 |
| Población representada | 5.234.158 | 19.764.799 | 5.620.236 | 23.317.460 |
| % respecto a la muestra total nacional | 26,48% | 100 | 24,1 | 100 |
| Estimaciones para número de casos de uso de tabaco y prevalencia último mes | 1.187.150 | 3.372.633 | 949.114 | 3.019.469 |
| | 22,68 | 17,06 | 16,89 | 12,95 |
| Estimaciones para número de casos de uso de alcohol y prevalencia último mes | 1.978.248 | 6.871.325 | 2.219.170 | 8.339.659 |
| | 37,79 | 34,77 | 39,49 | 35,77 |
| Consumo reciente (prevalencia último año) de cualquier sustancia ilícita | 149.775 | 541.020 | 197.938 | 838.991 |
| | 2,86 | 2,74 | 3,21 | 3,6 |
| Consumo reciente (prevalencia último año) de marihuana | 131.247 | 448.730 | 180.667 | 762.791 |
| | 2,51 | 2,27 | 3,21 | 3,27 |
| Consumo reciente (prevalencia último año) de cocaína | 33.054 | 141.612 | 27.307 | 162.575 |
| | 0,63 | 0,72 | 0,49 | 0,7 |

Fuente. Indicadores de Impacto. Basado en Estudio Nacional de Sustancias Psicoactivas en Colombia. 2008 y 2013

El estudio evidencia un aumento en la prevalencia del consumo de alcohol en casi 2%. A su vez, deja claro que el consumo reciente de sustancias ilícitas aumentó en 0.66%. Sin embargo, el consumo de marihuana aumentó y el de cocaína disminuyó.

Con respecto al consumo de tabaco, la prevalencia observada fue de 16.9%, mostrando una disminución de 5,78 puntos porcentuales en relación con el año 2008, lo que permite afirmar que en este punto la meta se cumple.

Como respuesta a esta problemática la “Bogotá Humana” concibió la creación de los Centros de Atención Móviles a Drogodependientes –CAMAD- principalmente dirigidos a habitantes de calle. Estos están ubicados en 14 localidades, incluyendo Kennedy, La Candelaria, Puente Aranda, Suba y Chapinero. Además hay seis móviles y otros en la cárcel La Picota y la cárcel Distrital.

De acuerdo con la Secretaría Distrital de Salud “en 2014 en los CAMAD se atendieron 20.256 personas. La implementación de esta estrategia ha incidido positivamente en la reducción del número de muertes a causa del consumo de bazuco; mientras en el período 2008 – 2011 el promedio anual de muertes fue de 75 personas, en 2012 se contabilizaron 44 y en 2013 esta cifra se redujo a 34.” (SDP, 2015a).

Al ser los habitantes de calle una población priorizada en este documento se abordarán los programas dirigidos a su atención en acápite posteriores.

En la consolidación de la estrategia Territorios Saludables y Redes de salud para la vida desde la diversidad se han atendido 894.166 familias, 1.659.199 personas: 199.587 dentro de los rangos etarios propios de la primera infancia, 193.459 niños y niñas, 397.231 adolescentes y jóvenes, 655.096 adultos y 213.826 personas mayores (SDP, 2015a).



Los esfuerzos de la “Bogotá Humana” en la satisfacción del derecho a la salud en la ciudad se ven reflejados según la Encuesta de Percepción Ciudadana en que en la ciudad el 50% de los encuestados asegura que “independientemente de su estado de afiliación al SGSSS, en Bogotá se le está garantizando el derecho a la salud, porcentaje que aumenta doce puntos respecto a los resultados presentados en 2012 y 2013.” (Bogotá Cómo Vamos, 2014).

c. Logros y dificultades.

A partir de un seguimiento a las metas es posible afirmar que el único indicador agregado distrital que alcanza el cometido estipulado es el de mortalidad materna.

Sin embargo, se debe señalar que en el 2014 aumentaron los casos presentados y la tasa se ubicó en 28, aún por debajo de la meta de 31, lo que representa un aumento de 3,6 puntos con respecto al 2013. Resulta fundamental ahondar en las causas de dicho incremento y formular planes de mejoramiento efectivos.

De manera general, se puede decir que las metas planteadas en materia de salud evidencian una disminución durante la administración de la “Bogotá Humana”, si se atiende a las variaciones que se registran entre los años 2011 y 2014.

No obstante, se debe anotar que en años intermedios se presentaron disminuciones mayores, siendo el periodo 2013-2014 el de mayor aumento. Así mismo, con respecto a la formulación de las metas, cabe anotar que resulta fundamental no limitarlas a las mortalidades, pues sería relevante incluir indicadores de morbilidad o calidad de vida. Por otro lado, las metas en salud deberían incluirse no solamente en el sector salud y de integración social.

Ahondando en lo anterior, los planes y políticas en salud deben formularse en concordancia con el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021. Además, debe hacerse en concordancia con las demás políticas sectoriales establecidas en el Plan. Para esto, debe procurarse la intersectorialidad y la fluidez con los demás sectores que influyen directa o indirectamente en la salud, como los servicios públicos y la recreación y el deporte, por ejemplo.

La intervención en el sector se ha limitado a la red pública hospitalaria. A pesar de ser la rectora y la responsable de articular a todos los actores involucrados, la Secretaría de Salud no ha integrado a los aseguradores en la capital. Esto resulta fundamental si se atiende al hecho de que cerca del 83% de los ciudadanos se encuentran afiliados al régimen contributivo. Es clara la relación entre el aseguramiento y los resultados en la materia. Por lo tanto, no es posible un mejoramiento sistemático sin un trabajo colectivo con las aseguradoras y las redes privadas de servicios de salud.

Atendiendo a la cantidad de recursos, tanto humanos como financieros, el sistema de información del Programa Territorios Saludables continúa siendo bastante precario. Medir el impacto a nivel poblacional, por ejemplo, no es posible.

En estudios posteriores se deberá ahondar con mayor profundidad en las diferencias que se dan en términos de las distintas localidades. Por ahora, debemos reiterar la importancia de la descentralización y el aumento de la gobernanza para lograr disminuir las evidentes inequidades que persisten dentro de la Capital.



7.

Poblaciones Priorizadas: metas, logros y dificultades

a. Contextualización

El Plan de Desarrollo 2012-2016 constituye una estrategia integral de acción social y administrativa prevista para la superación de todo tipo de segregación social. En su objetivo general se destaca la búsqueda de una ciudad en la que se reducen *“todas las formas de segregación social, económicas, espaciales y culturales, por medio del aumento de las capacidades de la población para el goce efectivo de los derechos”*.

Dentro de este contexto, el Plan abarca una visión de ciudad que tiene en cuenta especialmente a tres grupos poblacionales reconocidos por la Corte Constitucional como sujetos de especial protección constitucional: los niños y las niñas, la población LGBTI y las personas habitantes de calle.

En efecto, en el Plan tiene prioridad la atención de los niños y las niñas, hacia quienes se debe enfocar el gasto oficial, y entiende la prevalencia de los derechos de la niñez, de que trata la Constitución Política (artículo 44), así como su Interés Superior, previsto en la Convención de los Derechos del Niño. Por ello, la administración pública de Bogotá ha pretendido *brindar garantías al desarrollo integral de la primera infancia, lo que se ha traducido en uno de sus objetivos centrales*.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-900 de 2011 señaló:

“El principio del interés superior del menor de dieciocho años, consagrado en distintos convenios de derechos humanos, se encuentra establecido expresamente en el artículo 8° del Código de la Infancia y la Adolescencia, así ‘(...) Se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes’. Por otra parte, el artículo 25 de este mismo Código, siguiendo el precepto superior de la prevalencia de los derechos de los menores de 18 años sobre los demás, estableció: ‘(...) En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona (...)’.

En definitiva, la calidad de sujetos de especial protección constitucional de los niños, las niñas y adolescentes, deviene del (i) artículo 44 Superior que establece que sus derechos prevalecen sobre los derechos de los demás, y del (ii) marco internacional, que consagra el principio del interés superior de los menores de dieciocho años.”

A su vez, el Artículo 7, “Garantía del desarrollo integral de la primera infancia”, del PDD (2012), señala:



“Los niños y las niñas son la prioridad de Bogotá Humana. Por ello se vinculará al conjunto de la administración distrital de manera coordinada en la atención de la primera infancia, mediante acciones que les garanticen el cuidado calificado, el potenciamiento del desarrollo, las experiencias pedagógicas significativas, el acceso a la cultura, el deporte y la recreación, la promoción de vida saludable, la alimentación saludable, la generación de ambientes seguros y protectores, y la construcción de espacios sensibles y acogedores en el marco de la política pública por la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes y la política pública para las familias de Bogotá.”

La validez de la teleología a la que se dirigen las normas y las políticas, al menos en los enunciados vistos, es indiscutible, dado que está demostrado que los esfuerzos y las inversiones que se realicen en la niñez más temprana hoy generarán altos réditos futuros, como lo hemos dicho y lo ha sostenido el Premio Nobel de Economía James Heckman, ya citado al principio de este documento, quien ha señalado que resulta indispensable invertir recursos a favor de la salud y la educación de la primera infancia *“como herramienta indispensable para reducir la desigualdad social”* (Heckman, 2015).

De acuerdo con sus estudios, *“se ha llegado a la convicción que el accidente de nacimiento es la mayor fuente de inequidad en la sociedad americana”, pues “los adelantos de las investigaciones en psicología, economía y neurociencias sobre la importancia de los primeros años en el desarrollo de las personas”, dejan en evidencia que “los retornos económicos en inversiones tempranas son altos, promueven eficiencia y reducen la desigualdad, lo que debiera llevar a repensar políticas focalizadas en el desarrollo humano”.* (Heckman, 2015).

Según Heckman (2015), *“si estas inversiones no apuntan a la primera infancia, los retornos son mucho más bajos ya que la destreza genera destrezas y las que se adquieren a temprana edad hacen más fácil la adquisición de destrezas tardías. Los programas remediales en la adolescencia y la juventud son mucho más costosos y económicamente ineficientes”.*

Por lo anterior, con intervenciones oportunas en la infancia se previenen problemas que, de presentarse, generarían grandes gastos en el futuro y se lograría romper con las trampas de la pobreza y la desigualdad.

Ahora bien, el PDD hace énfasis en la necesidad de destacar los principios de igualdad, equidad y diversidad de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgeneristas e intersexuales, LGBTI, en concordancia con los pronunciamientos de la Corte Constitucional que ha expresado que:

“Si la autodeterminación sexual del individuo constituye una manifestación de su libertad fundamental y de su autonomía, como en efecto lo es, ni el Estado ni la sociedad se encuentran habilitados para obstruir el libre proceso de formación de una específica identidad sexual, pues ello conduciría ‘a aceptar como válido el extrañamiento y la negación de las personas respecto de ellas mismas por razones asociadas a una política estatal contingente.’ Es claro entonces que el actual orden jurídico, fundado en el respeto por la dignidad humana, la tolerancia, la solidaridad y la autonomía personal, no legitima al Estado para crear dispositivos legales que estigmaticen determinados comportamientos sexuales y, en alguna medida, dificulten el ejercicio libre de la sexualidad. Tal proceder anularía, además de los derechos al libre desarrollo de la personalidad e intimidad, el pluralismo que el propio ordenamiento constitucional acepta y ordena amparar” (C S. C-507 de 1999).

Dentro de los instrumentos internacionales relacionados con la protección de los derechos de este grupo poblacional, se destacan Los Principios de Yogyakarta “Sobre la Aplicación de la Legislación Internacional de Derechos Humanos a las Cuestiones de Orientación Sexual e Identidad de Género”.²⁶

²⁶ Ver: The Yogyakarta Principles. The application of international law in relation to sexual orientation and gender identity. Recuperado de: <http://www.yogyakartaprinciples.org/>. Septiembre de 2015.



En el texto en que se consignan los Principios de Yogyakarta (2007) se afirma que:

“Los Principios de Yogyakarta se ocupan de una amplia gama de normas de derechos humanos y de su aplicación a las cuestiones relativas a la orientación sexual y la identidad de género. Los Principios afirman la obligación primordial que cabe a los Estados en cuanto a la implementación de los derechos humanos. Cada Principio se acompaña de recomendaciones detalladas dirigidas a los Estados. Sin embargo, las y los especialistas también ponen énfasis en que todos los actores tienen responsabilidades en cuanto a promover y proteger los derechos humanos. Los Principios también incluyen recomendaciones adicionales dirigidas a otros actores, incluyendo al sistema de derechos humanos de la ONU, las instituciones nacionales de derechos humanos, los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales y las agencias financiadoras”

En ese contexto, la administración distrital reconoce que basada en la Constitución política de 1991 y en diversos instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y los artículos II y XVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, expidió el Decreto número 062 del 7 de Febrero de 2014, *“por el cual se adopta la Política Pública para la garantía plena de los derechos de las personas lesbianas, gay, bisexuales, transgeneristas e intersexuales- LGBTI - y sobre identidades de género y orientaciones sexuales en el Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones”*.

Finalmente, el tercer grupo poblacional en el que el PDD hace especial énfasis es el de las personas habitantes de calle que, según la Corte Constitucional, se define así:

“(…) tanto la noción de indigente, como la de habitante de la calle se sirven de un componente socioeconómico que hace énfasis en la situación de pobreza y de otro componente geográfico que, en el caso de las personas o grupos en situación de calle, advierte sobre su presencia en el espacio público urbano, en donde transcurren sus vidas y, además, denota la falta de vivienda, dato que distingue a quienes viven en la calle de otros grupos de indigente” (C S. C-385 de 2014).

b. Los niños y las niñas y su desarrollo integral desde la primera infancia: metas, logros y dificultades de las políticas a su favor.

En concordancia con los lineamientos jurídicos del orden nacional la Bogotá Humana priorizó la atención a la primera infancia. Al respecto señala:

“Como estrategia para incidir en la disminución de la segregación social, el Plan Distrital de Desarrollo ‘Bogotá Humana’ priorizó la infancia a través de acciones que garantizan su cuidado, el potenciamiento de su desarrollo, el acceso a la cultura, la recreación y el deporte, la promoción de la vida y alimentación saludable, entre otros. Así, diferentes entidades distritales trabajan de manera coordinada para asegurar el acceso igualitario a equipamientos y servicios que incidan integralmente en la calidad de vida de los niños y las niñas.

El programa Garantía del desarrollo integral de la primera infancia es ejecutado por las Secretarías Distritales de Integración Social SDIS, Salud SDS, Educación SED y Cultura, Recreación y Deporte SDCRD, entidades que brindan atención en modalidad institucional y familiar y en ámbitos convencionales o no convencionales a los niños y niñas menores de cinco años.” (SDP, 2015c).



A continuación se profundiza en las metas dirigidas a la garantía del desarrollo integral de la primera infancia:

- Brindar alimentación al 100% de los niños y niñas que son atendidos integralmente en las modalidades institucional y familiar.

En cuanto a los compromisos de la Secretaría de Educación, se debe mencionar que el 34% de las niñas y los niños se beneficiaron con la alimentación escolar a diciembre del 2011. En el 2014, pese a las diferencias entre el nivel de matrícula real y el esperado para educación inicial, el 69.17% de esta población fue atendida. Este porcentaje equivale a 83.702 niños y niñas. Hasta junio de 2015, más de 86.380 niños y niñas habían recibido alimentación.

De esta forma, se ha cumplido con el 71,39% de la meta estipulada en el PDD.

Debe tenerse en cuenta que existe poco espacio disponible en muchas instituciones educativas para la realización de estas tareas en forma cabal. Sobre esta materia la SED señala:

“Por medio de la alimentación escolar, se busca contribuir al acceso y la permanencia de los niños y niñas en el sistema educativo oficial a través de suministros de alimentación en las modalidades de refrigerio, comida caliente en comedor escolar y comida caliente transportada, de acuerdo a las necesidades de los colegios vinculados al proyecto. En el desarrollo de este propósito se suministra alimentación al 100% de los niños y niñas matriculados en la actual vigencia en primera infancia en el sistema educativo oficial, es decir, 86.385 niños y niñas de educación inicial. Adicionalmente, se ha impulsado la implementación de hábitos saludables para consumo de alimentos e higiene contribuyendo al disfrute y buena salud de los niños y niñas, por medio del protocolo de limpieza y desinfección en el suministro de comida caliente transportada.” (SDP, 2015 b).

De otro lado, en lo que respecta a la Secretaria Distrital de Integración Social, esta señala que hasta junio 30 de 2015 se han atendido 120.750 niños y niñas, distribuidos así:

- 58.466 niños y niñas atendidas a través del suministro de alimentos en ámbito institucional (jardines infantiles)
- 62.284. niños y niñas atendidos a través de bonos canjeables por alimentos en ámbito familiar.

Señala, además, que *“a través de la modalidad de bonos canjeables por alimentos para niños y niñas en ámbito familiar y suministro de alimentos en ámbito institucional, contribuye al mejoramiento del estado nutricional de la población que se encuentra en inseguridad alimentaria a través del apoyo alimentario brindando entre el 60% y el 80% del valor calórico total. (SDP, 2015b).*

De acuerdo con la información consignada en el SEGPLAN, hasta el 30 de junio de 2015, se había alcanzado casi el 60% de la meta planteada.

Aunque la información suministrada por las dos Secretarías involucradas en el desarrollo del proyecto no concuerda, medidas como la anterior contribuyen, en efecto, al estado nutricional de la primera infancia y están directamente relacionadas con el mejoramiento del aprendizaje. Aunque se evidencian problemas en la formulación de las metas, es un logro significativo de la Bogotá Humana que actualmente se brinde alimentación al 100% de los niños y niñas en primera infancia en el sistema educativo oficial.

Por otro lado, dentro de las responsabilidades de la Secretaría de Integración Social se adelanta el programa relacionado con la corresponsabilidad de las familias, maestros, maestras, cuidadores y cuidadoras, madres comunitarias, sustitutas y FAMI de ICBF y otros agentes educativos y culturales en la generación de condiciones para el desarrollo integral de los niños y las niñas.



Esta iniciativa propugna por la realización de acciones encaminadas a la cualificación y formación del talento humano educativo, y al fortalecimiento del papel de la familia y de sus vínculos afectivos en el rendimiento escolar. De esta manera, se potencia el desarrollo de los niños y las niñas en los diferentes escenarios de su vida cotidiana. Igualmente, busca la movilización social de la ciudadanía para garantizar ambientes adecuados para niños y niñas de primera infancia, y para promover una cultura de cuidado y de buen trato que conduzca a la prevención de accidentes. En este ámbito tiene cabida la implementación de proyectos desde lo afectivo, lo social y lo emocional.

Para cumplir con este proyecto se ha pretendido:

- Cualificar las capacidades de 300.000 personas entre maestros, maestras, padres, madres, cuidadores, cuidadoras y otros agentes educativos y culturales, y fortalecer su rol educativo, las prácticas de cuidado y su vínculo afectivo, para potenciar el desarrollo de los niños y niñas en primera infancia.

Este proyecto ha buscado aumentar el número de padres, madres y cuidadores de niños capacitados en temas de atención integral a la primera infancia y en educación inicial. Durante la vigencia 2015 se han cualificado 46.948 personas. La meta se ha cumplido en un 71.03%, pues han terminado su capacitación en estas materias 213.093 personas en lo que va corrido de la administración. Al respecto, la Secretaría de Integración Social señala:

"[...] se ha avanzado en la protección y garantía de los derechos de la primera infancia en Bogotá, a través de Procesos que contribuyen a la cualificación brindando mayores elementos para el cuidado y crianza de los niños y niñas que asisten a los jardines infantiles y en el ámbito familiar [...] en temas como: Calificación a familias en su rol educativo, de protección y de establecimiento de vínculos afectivos; promoción en la lactancia materna; nutrición y salubridad; educación inicial a maestros y maestras; pilares de la educación; primeros auxilios y detección del maltrato en especial abuso sexual." (SDP, 2015b).

Dentro de los logros en este programa se señalan:

- *"La transformación de las dinámicas familiares frente a las relaciones basadas en el respeto, la crianza positiva; el reconocimiento y apropiación de la responsabilidad para apoyar y fortalecer el desarrollo de sus hijos e hijas.*
- *El evidente compromiso social en torno a la lactancia materna con participación de las familias, los cuidadores, las maestras-os y la sociedad en general.*
- *La participación de las familias que se han vinculado de manera activa a los encuentros, gracias a las estrategias implementadas por los profesionales, con apoyo de las coordinadoras y maestras de los Jardines.*
- *La promoción de los derechos y la protección integral de los niños y las niñas, a través del desarrollo de capacidades en los cuidadores, para el fortalecimiento de su rol educativo, de las prácticas de cuidado y crianza y del establecimiento de vínculos afectivos, a favor del desarrollo de los niños y niñas." (SDP, 2015b).*

Así mismo, en el marco de los esfuerzos a favor de esta población de niños y niñas, se aspira a consolidar ambientes adecuados para el desarrollo de la primera infancia, lo que implica garantizar condiciones de seguridad, construir y adecuar equipamientos, de manera acogedora, accesible, tanto para los infantes como para las madres lactantes. También se busca el enriquecimiento de otros escenarios, como parques y ludotecas.

El proyecto más importante en este cometido es construir 595 equipamientos y adecuar y dotar 241, guardando los estándares de calidad. De los 446 equipamientos responsabilidad de la Secretaría Distrital de Integración Social que se programaron en el Plan de Desarrollo, solo se entregaron 3 modulares en el 2014, con los cuales tan solo 200 niños y niñas de 0 a 2 años han sido beneficiados.



En el 2015 se entregaron 10 más. Si se incluye la modalidad de arriendo –una de las soluciones planteadas por la Secretaría en 2014- se alcanzaron 19 nuevos equipamientos con una cobertura total de 1.800 cupos.

Según la Secretaría Distrital de Planeación, el cumplimiento prácticamente nulo de los indicadores para este proyecto se debe a las restricciones presupuestales que enfrenta el Distrito para la financiación de la construcción de jardines infantiles. En consecuencia, los equipamientos que deberían haberse construido en pro de la primera infancia continúan siendo una gran deuda de esta administración pues aquellos que son responsabilidad de la Secretaría de Educación tampoco fueron entregados.

De los 190 que debía construir, y de los 200 que debía adecuar y dotar, solamente entregó 74. Así, el avance es del 19.14% con respecto a la meta planteada.

Dentro de las dificultades presentadas la Secretaría señala:

- Incumplimientos de algunos contratistas, en la no entrega de las obras, desistimientos y exigencias de mayor valor en su ejecución, lo que ha generado reuniones y mesas de trabajo con propósitos conciliatorios que han implicado retrasos en las entregas y/o finalmente, la no entrega de aulas de primera infancia para esta administración.
- Reestructuración financiera sobre los recursos asignados que determinaron tramitar nuevos rubros, activación de ítems contables y demás tramites de traslados que garanticen el desarrollo de las contrataciones venideras.
- Se presentaron retrasos en el trámite de avalúos de los predios para iniciar el proceso de arrendamiento, así como la no aceptación del canon de arrendamiento por parte de los posibles arrendatarios, de acuerdo a lo establecido por la Cámara de la Propiedad Raíz, lo cual ha dificultado el cumplimiento a los cronogramas establecidos para este fin. (SDP, 2015b).

Otra de las iniciativas es la denominada *educación inicial diferencial, inclusiva y de calidad para disfrutar y aprender desde la primera infancia*. En su ámbito se desarrollan acciones pedagógicas, seguimiento al desarrollo y estructuración de orientaciones que privilegien oportunidades para el fortalecimiento de las capacidades de los niños y las niñas, de acuerdo con sus condiciones y características particulares.

En efecto, a través de su vinculación a las diferentes modalidades de atención integral que se contemplan, y que se expresan en el arte, la literatura, la exploración del medio y el juego y la formación de públicos activos y críticos, se busca que los niños y las niñas accedan con equidad a servicios de calidad, que se enmarquen en lineamientos y estándares que promuevan igualdad de oportunidades para el desarrollo infantil.

Por esas razones, se pretende implementar la educación inicial (pre-escolar) pública de tres grados y se han previsto los siguientes proyectos, que ameritan, a su vez, varios comentarios:

- Atender a 18.000 niños y niñas en condiciones de discapacidad, con talentos excepcionales, víctimas de conflicto armado, habitantes de territorios rurales, de manera integral y diferencial.

La atención de los niños en condición de discapacidad es llevada a cabo tanto por la Secretaría de Educación, como por la Secretaría Distrital de Integración Social. La SED había atendido hasta diciembre de 2014 a 637 niños y niñas con algún tipo de discapacidad, en junio de 2015 logró la atención de 854 niños y niñas. Por su parte la SDIDS había beneficiado a 2.072 hasta junio de 2015, tanto en ámbito familiar como institucional.

Frente a los que cuentan con talentos excepcionales, debe anotarse que se encuentran matriculados en el sector oficial 12 niños y niñas. De estos 6 tienen talento subjetivo, 3 son superdotados y dos más tienen talentos tecnológicos y científicos.



Además, resta anotar que la ciudad cuenta con 7 Centros de Desarrollo Infantil y Familiar Rural con una oferta de 662 cupos, y 8 Casas de Pensamiento Intercultural, que atienden a pueblos Huitoto, Muisca de Suba, Inga, Pijao y Kichwa.

En el marco de esta iniciativa se atendieron 4.008 niños y niñas víctimas del conflicto armado.

En cuanto a la Secretaría Distrital de Salud, esta desarrolla el programa “Territorios Saludables y Red de Salud para la Vida desde la Diversidad” abordado previamente. La iniciativa denominada “Creciendo saludables”, que se inscribe en este programa, resulta fundamental en la materia que nos asiste.

Como se observó previamente, la mayoría de las metas de impacto del programa estaban directamente vinculadas al desarrollo integral de la primera infancia. En ese ámbito, no solo se alcanza, sino se supera la meta de reducir la mortalidad por desnutrición en menores de cinco años, dado que actualmente no se presenta ningún caso. Sin embargo, como ya se mencionó, preocupa el comportamiento casi estacionario de la prevalencia de desnutrición global.

Frente a la población infantil, el programa de salud del Distrito se comprometió “con el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio al incluir entre las metas estructurales del programa y de los proyectos que lo integran: la reducción de la mortalidad infantil, la disminución de la mortalidad materna, la reducción de los embarazos en adolescentes (...)” (PDD, 2012)

Otras metas trazadas y de los logros que deben ser expuestos, se sintetizan así:

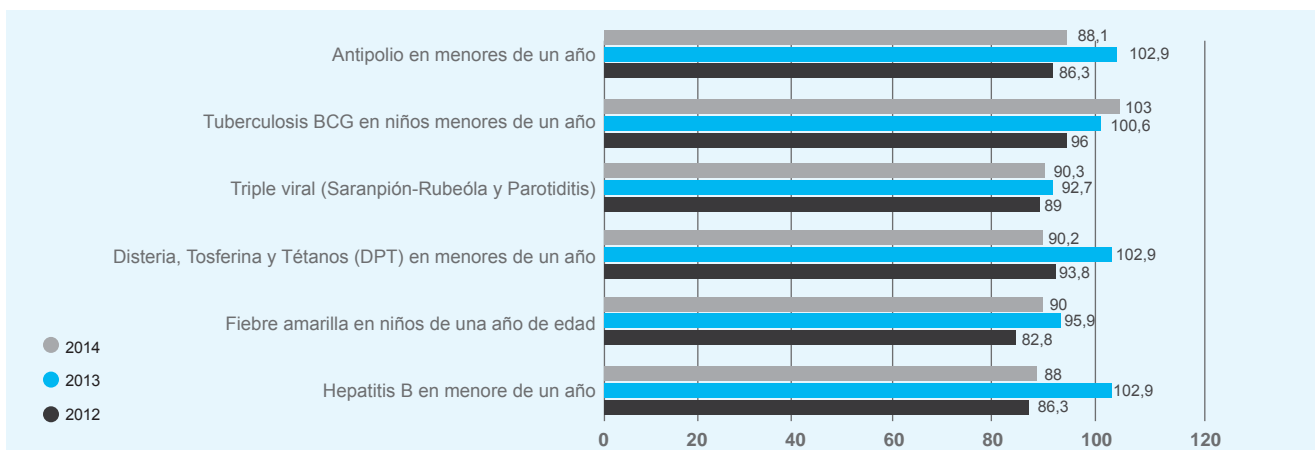
- Lograr 95% de cobertura en vacunación para cada uno de los biológicos del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI).

Sobre el particular, cabe anotar que las coberturas de terceras dosis de polio aplicadas en población menor de un año superaron los niveles de cobertura del 95% durante el 2013, mientras que en el 2012 y 2014 las coberturas fueron inferiores al 90%.

En cuanto a la cobertura de la vacuna Triple Viral en población de un año de edad, las coberturas del 2013 fueron del 92%, al paso que en el 2012 y el 2014 fueron del 90%. Según los datos al respecto, se produjo una disminución de la cobertura de la Triple Viral, que era del 92.7% en el 2013.

La siguiente gráfica da cuenta de lo expuesto.

Gráfica 10. Cobertura de vacunación. 2012-2014.



Fuente: Secretaría Distrital de Salud.



Dentro de las dificultades que la Secretaría Distrital de Salud plantea como causas de no cumplimiento de la meta se encuentran:

- *“La debilidad en el seguimiento estricto a cohortes de recién nacidos por las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios EAPB.*
- *Estrategia de comunicación no permanente.*
- *La información generada por algunos medios de comunicación, [que] creó en los usuarios resistencia a la aplicación de biológicos.*
- *El desabastecimiento de vacunas acelulares (hexa-penta) que son administradas con costo por la red privada, impactando en la población menor de un año de edad. De igual manera falta de vacuna de polio intramuscular entregada por el Ministerio de Salud y Protección Social MSPS, para la población de riesgo o conviviente con inmunocomprometidos.” (SDP, 2015b)*
- **Reducir la mortalidad por neumonía a menos de 9 por 100.000 menores de 5 años.**

Al inicio del periodo de la “Bogotá Humana”, 14 de cada 100.000 niños menores de 5 años morían por neumonía en la ciudad. El esfuerzo en este sentido es evidente, mientras que en el año 2012 murieron 60 niños de neumonía, en el 2013 y 2014 se registraron 41 y 44 casos respectivamente. Para el año 2014, la tasa de mortalidad por neumonía en menores de 5 años fue de 7.3 por 100.000. Sin embargo, según la Red de Ciudades Cómo Vamos *“se evidencian localidades de Bogotá que no solo no disminuyeron sino que aumentaron la ocurrencia y la respectiva tasa de mortalidad por neumonía, como es el caso de Chapinero, Engativá, Barrios Unidos y Antonio Nariño” (SDP, 2015b)*

- **Reducir a una por 100.000 menores de 5 años la mortalidad por enfermedad diarreica.**

De conformidad con la Secretaría Distrital de Salud, *“la mortalidad por Enfermedad Diarreica Aguda, EDA, alcanza el nivel de los países desarrollados, pasando de 1.2 casos por 100.000 niños y niñas en diciembre de 2011 a 0.5 en diciembre de 2014” (SDP, 2015a)*

Este impacto positivo, junto con los anteriormente mencionados, está relacionado en gran medida con las 96.206 asesorías en Atención Integrada a las Enfermedades Prevalentes de la infancia –AIEPI-³⁰, que según la Secretaría Distrital de Planeación son *“brindadas en casa a las familias visitadas por los equipos territoriales de salud con información sobre prácticas de cuidado sobre las enfermedades prevalentes en la infancia, específicamente en los temas de vacunación, lactancia materna, alimentación complementaria, higiene, manipulación de alimentos, signos de alarma, prevención de accidentes en casa a familias para niños y niñas de 0 a 5 años de edad” (SDP, 2015a)*

b. Metas, logros y dificultades de la Bogotá Humana en las políticas para personas lesbianas, gays, bisexuales, transgeneristas e intersexuales –LGBTI-

El Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá 2012 – 2016, “Bogotá Humana”, ha señalado que su propósito es *“realizar transformaciones culturales y sociales, para potenciar el desarrollo humano de las personas LGBTI, creando condiciones que generen oportunidades y espacios en la ciudad para el ejercicio pleno de sus derechos, en condiciones de equidad e inclusión.”*

En tal sentido, ha previsto auspiciar *“acciones encaminadas a transformar prácticas institucionales que generan barreras para el desarrollo de las capacidades de personas de los sectores LGBTI, las cuales restringen sus libertades y posibilidades de elección en la ciudad. De esta manera [ha pretendido] el reconocimiento, respeto, promoción y sostenibilidad de las acciones para la garantía plena de los derechos de personas de los sectores LGBTI, en todos los niveles de la Administración Distrital.” (PDD, 2012)*

²⁷ Según la Organización Mundial de la Salud –OMS - “La AIEPI es un enfoque integrado de la salud infantil que se centra en el bienestar general del niño. Su finalidad es reducir la mortalidad, la morbilidad y la discapacidad en los niños menores de cinco años, así como promover su mejor crecimiento y desarrollo. La estrategia abarca componentes preventivos y curativos para su aplicación tanto por las familias y las comunidades como por los servicios sanitarios”



Con base en el plan se anota que se han incorporado en los procesos participativos la perspectiva del goce efectivo de los derechos y los enfoques diferenciales de orientación sexual e identidad de género, a fin de *“ampliar la cobertura poblacional y las innovaciones virtuales para acercar a los ciudadanos a un tratamiento cotidiano de ejercicio y exigencia de respeto de los derechos humanos [e] impulsar campañas de apropiación práctica de núcleos de derechos colectivos e individuales de manera que la ciudadanía pueda asumirlos de manera práctica en su vida cotidiana.”* (PDD, 2012)

Algunas de las metas fijadas en el plan y en otros instrumentos de la administración de la ciudad son:

- Disminuir en 15 puntos porcentuales por año la percepción de discriminación que mide las violencias y la exclusión social de las personas de los sectores LGBTI, lo que les impide el ejercicio pleno de sus derechos.
- Poner en funcionamiento una casa para la recepción y atención para las personas víctimas de la violencia intrafamiliar de los sectores LGBTI: Casa Refugio.
- Garantizar atención con enfoque diferencial a la población LGBTI, a ciento por ciento de los servicios de salud del Distrito. Promover el empoderamiento social y político de las personas de los sectores LGBTI mediante la creación de un (1) Centro Comunitario Distrital LGBTI y su estrategia territorial.
- Transversalizar en el 100% de las políticas públicas del sector de Integración Social el enfoque de identidades de géneros y orientaciones sexuales con el fin de promover condiciones de inclusión y eliminar las barreras de acceso a los servicios sociales de la SDIS, según lo expresado en la Audiencia Pública de Rendición de Cuentas en la materia, llevada a cabo en el año 2013.
- Atender integralmente 12.000 Personas de los sectores LGBTI en situación de discriminación, exclusión y vulnerabilidad desde una estrategia de atención en Centros de Servicios a través de un modelo de gestión intersectorial que contempla la atención a sus familias y redes de apoyo, según lo expresado en la Audiencia Pública de Rendición de Cuentas en la materia, llevada a cabo en el año 2013.
- Creación, instalación y puesta en marcha de la Mesa Funcional para la articulación y toma de decisiones entre las diferentes áreas de la SED con responsabilidades en el cumplimiento de la Pública para la Garantía Plena de los Derechos de las Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgeneristas –LGBT-
- Campaña de sensibilización y formación a 2.600 servidores y servidoras públicas de la Secretaría de Educación sobre la existencia, objetivos, y alcances de la Política Pública para la Garantía Plena de Derechos de las Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, y Transgeneristas en el Distrito Capital; acercamiento conceptual; y estado de derechos y problemáticas de las personas de los sectores LGBT en Bogotá.

Al respecto, conviene anotar:

- En relación con la reducción de la discriminación, pudimos advertir que, según los datos de las encuestas atrás citadas, la evolución en la materia es positiva, aunque sigue siendo alta.

Las cifras presentadas en el Informe de Rendición de cuentas 2014 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, dan cuenta de que entre 2010 y 2014 la percepción de discriminación disminuyó en 28.7 puntos porcentuales, pasando de 98.16% a 69.4%. Estas cifras, evidencian el cumplimiento de la meta propuesta en el PDD.



En este mismo sentido, el documento Indicadores de impacto del Plan de Desarrollo 2012-2016 presenta unas cifras que demuestran como en la ciudad han disminuido las percepciones negativas que se tienen sobre dicha población. Por ejemplo, tomando como base los datos de la encuesta de representaciones sociales realizada por la Secretaría Distrital de Planeación, en el año 2013, se estimó que el 14.2% de los encuestados consideraba que las personas LGTBI eran un riesgo para la comunidad; esta cifra, se ubica 5.7% por debajo de la misma medición en el año 2010.

- Respecto a la creación de la Casa Refugio, es preciso anotar que, sin duda, este es uno de los proyectos que algunos miembros de la población LGTBI, como se verá, y el movimiento social que anima sus derechos, reconocen como sustancial, de amplia significancia (Entrevista Albarracín, 2015)

La valoración, vale decir, puede ser positiva, pero más en el plano simbólico, pues al contrastar el número de las personas atendidas por la Casa Refugio con la población LGTBI existente en la ciudad o, mejor aún, con las que han manifestado discriminación o agresión en su contra, aproximadamente más del 50%, los datos son extremadamente bajos.

La desproporción entre la atención efectuada y el tamaño de la problemática no deja duda sobre la limitación de la estrategia. Una revisión de sus metas de cobertura, de sus logros y del conjunto de personas que deberían beneficiarse de estas estrategias nos lleva a la misma conclusión.

En efecto, una mirada a los resultados de la estrategia es elocuente:

“A 31 de diciembre de 2014, se han beneficiado 58 personas víctimas de violencia en razón a su orientación sexual e identidad de género mediante la atención de las áreas de psicología, trabajo social, jurídica y psicopedagogía para su construcción - reconstrucción de proyecto de vida y romper con los círculos de violencia. De ellas, 23 fueron acogidas en Casa Refugio.

Durante el 2014 se atendieron jurídicamente a 321 personas de los sectores sociales LGTBI, a través de acciones institucionales para la promoción, exigibilidad, garantía, y restablecimiento de los Derechos Humanos de las personas víctimas de violencia en razón a su orientación sexual e identidad de género.

Los temas más frecuentes de consulta se encuentran relacionados con discriminación por orientación sexual en casos de madres lesbianas, derechos patrimoniales: unión marital de hecho, matrimonio civil, negación de pensión por invalidez, actos discriminatorios en concurso con lesiones personales.

Se elaboraron documentos y conceptos jurídicos: i) Marco Jurídico de los sectores LGBT construido conjuntamente con la consultoría del Ministerio del Interior y la Unión Europea para la Unidad Nacional de Víctimas. ii) Corpus Juris para el documento de lineamientos institucionales para la atención y protección de NNA con expresiones de género y orientaciones sexuales no hegemónicas. iii) Se proyectaron denuncias penales, acciones de tutela, conceptos jurídicos, recursos de reposición. Se acompañó una estrategia de litigio de alto impacto que permitió a través de la acción de Tutela amparar los derechos de una madre lesbiana discriminada por su orientación sexual y a su hijo discriminado por su origen familiar.

Durante esta vigencia se realizaron ejercicios de sensibilización y formación en Derechos Humanos de las personas de los sectores sociales LGTBI, dirigidos a funcionarios y funcionarias de entidades públicas de carácter nacional y distrital, organizaciones sociales, policía metropolitana, empresa privada e instituciones de educación formal. En el 2014, 2036 personas fueron formadas y sensibilizadas, especialmente comisarias



y comisarios de familia, equipos psicosociales de los Centros Dignificar y miembros de la Policía Metropolitana que prestan su servicio en la Unidad Permanente de Justicia –UPJ.

(...) La Casa Refugio presentó un cierre temporal. Durante este periodo la estrategia de atención a víctimas de violencia en razón a su orientación sexual e identidad de género funcionó a través de los servicios de atención psicosocial (psicología, trabajo social y psicopedagogía), atención y acompañamiento jurídico; no se cuenta con el servicio de acogida temporal mientras se adecua las nuevas instalaciones.”(Veeduría Distrital, 2015)

En 2014, en el Boletín 5 del “Observatorio de la Política Pública para la garantía plena de los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgeneristas e intersexuales -LGBTI- y sobre identidades de género y orientaciones sexuales”, se afirma la existencia de una Ruta de Atención Integral a las Víctimas de Hostigamiento por identidad de género y orientación sexual y, se señala, que:

“Se avanza en la consolidación del modelo de atención psicosocial en la Casa Refugio LGBTI, consolidando los documentos base. Todas las áreas presentaron sus documentos para revisión y el documento final se encuentra en construcción proyectando su finalización para el último trimestre de 2014. Se viene ejecutando el convenio de asociación que permite la operación de la Casa Refugio LGBTI, que en este primer semestre atendió a 6 personas nuevas y 4 personas víctimas de violencias, con quienes se empieza el proceso de reconstrucción del proyecto de vida mediante la atención integral en diferentes áreas, así como la garantía de sus necesidades básicas para estar bajo la medida.

Por otra parte, se continúa con el trabajo con las personas que se encuentran ya acogidas con quienes se avanza en el mismo sentido.

Finalmente se surte el proceso de egreso de Casa Refugio con derechos restituidos y vinculación laboral de 8 personas durante el período enero a junio. Se avanza en la construcción de alianzas para fortalecer la articulación interinstitucional para la atención integral a casos de violación de Derechos Humanos, en el marco de esa estrategia se construye el documento la consolidación de una ruta de atención LGBTI.” (SDP, 2014)

A su vez, en el informe de rendición de cuentas 2014, denominado “Balance de resultados del Plan de Desarrollo Distrital 2012 – 2016, ‘Bogotá Humana’”, se afirma:

“(...) la puesta en funcionamiento de la Casa Refugio LGBTI, en el marco de un modelo de atención a víctimas de violencia en razón a su orientación sexual e identidad de género es pionero en América Latina. La apuesta es por el restablecimiento de derechos, la construcción y/o re-construcción de proyecto de vida y la interrupción de los círculos de violencia a través del refugio temporal, el acompañamiento psicosocial, la atención y asesoría jurídica. Se acompañaron jurídicamente a 321 personas LGBTI y a sus familias, la Casa Refugio acogió a 23 personas y 34 más ingresaron a la estrategia, pero no requirieron refugio.” (SDP, 2015a)

El bajo grado de cobertura aludido es congruente con los pocos recursos con que el proyecto ha contado. Si bien es cierto que las ejecuciones presupuestales entre el año 2012 y el 2014 han oscilado entre 91.72% y el 100%, el monto destinado a la Casa Refugio ha sido poco. En el 2012 apenas \$262 millones se destinaron al proyecto, en el 2013 \$682 millones y en el 2014 \$843 millones (Veeduría Distrital, 2015)

● En cuanto a la creación de un (1) Centro Comunitario Distrital LGBTI y su estrategia territorial. Se debe señalar que entre 2011 y 2014 fueron inaugurados tres centros comunitarios LGTBI en las localidades de Los Mártires,



Chapinero y Bosa los cuales tienen por función brindar apoyo social, orientación jurídica, asesoría psicológica y fortalecimiento institucional a personas o grupos poblacionales que se identifiquen con los sectores sociales LGTBI.

- En cuanto a la meta de transversalizar en el 100% de las políticas públicas del sector de Integración Social el enfoque de identidades de géneros y orientaciones sexuales se han presentado serios problemas de implementación. Al respecto preocupa la inexistencia de formatos de caracterización e identificación, pues no se ha incluido la variable en los sistemas de información de los programas del sector.

Las dificultades admitidas por la Secretaría de Salud en esta materia son:

“Como no existe la variable en los formatos de caracterización e identificación desde el ámbito familiar, por ende en el aplicativo APS, se dificulta la captación de información en materia de esta población lo cual es la puerta de entrada del programa.

La propuesta de solución desde la referencia LGBTI gira entorno a la inclusión de la variable en todos los sistemas de información del programa, y de tener a tiempo las bases de datos desde el fortalecimiento del equipo de sistemas de información.

Además existen dificultades, por problemas identificación, caracterización, respuesta diferencial, que se traducen en la mala calidad de la información.” (SDP, 2015b)

La Secretaría, así mismo, afirma que se ha logrado:

“Un Total de 1.032 asesorías individuales, acciones colectivas realizadas y canalizaciones y seguimientos (...).

Desde Territorios Saludables, a través del accionar de Subprogramas Ciclo Vital, PDA, Ámbitos, TVS, Proyecto Énfasis (CAMAD) y otros procesos para el primer trimestre, se reporta, según las bases de datos de enero, febrero y marzo 2015, la atención y canalización de 177 personas LGBTI.

Aumento en el reporte de Cobertura de personas LGBTI en comparación con el mismo periodo del año anterior por la labor realizada desde asesorías individuales y acciones colectivas desde el servicio amigable LGBTI que opera en el CAMI Samper Mendoza desde el Hospital Centro Oriente.” (SDP, 2015b)

- Así las cosas, la atención diferencial integral de 12.000 personas LGBTI en situación de discriminación, exclusión y vulnerabilidad, teniendo en cuenta una estrategia de atención en Centros de Servicios, a través de un modelo de gestión intersectorial que contempla la atención a sus familias y redes de apoyo, es una meta que se encuentra lejos de ser cumplida. Los problemas de información son evidentes, razón por lo cual resulta bastante difícil dar cuenta de los avances en esta materia.
- Una conclusión semejante deriva de la aplicación de la citada ruta integrada de atención en violencias para las personas de los sectores sociales LGBTI de que trata el Plan de Acción 2012-2016, componente de gestión e inversión, sector Gobierno, Seguridad y Convivencia, en el marco del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”.

En los años 2012 y 2013 no se programó recurso alguno para esta tarea. En el 2014 se previeron y ejecutaron \$308 millones y en el 2015 se estimaron \$298. Bajos aportes para el tamaño de la problemática y el buen espíritu de la solución.

- Algo similar cabe anotar de las 4 iniciativas ciudadanas que se estimó deberían ser apoyadas a favor de los derechos de la población LGBTI a las que alude el mismo Plan de Acción en idéntico componente. En el año



2014 se previeron y ejecutaron \$ 20 millones y en el 2015 se programaron \$35 millones.

Guardando correspondencia con lo anterior, es pertinente destacar que el presupuesto de la Secretaria Distrital de Integración Social en estas materias, para el año 2013, ascendió a \$3.644'879.000, equivalente al 0,40% del total de recursos de la entidad.

Conclusiones semejantes a las ya expresadas surgen de la lectura de otros documentos oficiales al respecto:

- *En el "Informe de implementación de la política para la garantía plena de derechos de las personas LGBT y sobre orientaciones sexuales e identidad de género en Bogotá 2012-2013", presentado en el ámbito de la Audiencia Pública de Rendición de Cuentas de la Política Pública LGBT, se afirmó que "la adecuación de Servicios y productos del sistema distrital de salud para garantizar el acceso, uso y disfrute de este servicio por parte de todas las personas de los sectores LGBT, logró incluir en el mes de diciembre del 2012 la variable LGBTI en los formatos de canalización, y por etapa de ciclo vital de la dirección de salud pública. Se realizó el seguimiento a SIVIM (Sistema de Vigilancia Epidemiológica Violencia Intrafamiliar) de la identificación de casos de población LGBT para la construcción del análisis de situación en salud. En el primer semestre del 2013 se notifican 18 casos, relacionados con violencia emocional, negligencia, y violencia física. Seguimiento a SISVECOS (Sistema de Vigilancia Epidemiológica de la Conducta Suicida) de la identificación de casos de población LGBT para la construcción del análisis de situación en salud. En el primer semestre del 2013 se notifican 33 casos de personas LGBTI con una conducta suicida.*

Seguimiento a VSP (Vigilancia en Salud Publica) Salud Sexual y Reproductiva, de la identificación de casos de población LGBT para la construcción del análisis de situación en salud. En el primer semestre del 2013 se notifican 393 casos notificados de VIH/SIDA de HSH.

Seguimiento al SIDBA (Sistema de Barreras de Acceso) de la identificación de casos de población LGBT que presenta barreras de acceso. En el primer semestre del 2013 se notifican 73 casos de personas LGBT. Seguimiento al SSADLGBTI (Sistema de Seguimiento a Asesorías Distritales LGBT) de la identificación de casos de población LGBTI. En el primer semestre del 2013 se notifican 107 casos de personas LGBT en el primer semestre. Mensualmente los 14 profesionales de gestión de políticas de las diferentes Empresas Sociales del Estado, dentro del programa territorios saludables, realizan asistencias técnicas donde capacitan a los funcionarios en materia de la inclusión del enfoque diferencial dentro del programa territorios saludables". (SDP, 2014)

- **En el marco de la citada Audiencia Pública de Rendición de Cuentas, se han mostrado como logros:**

- *La realización de "4 reuniones con el Instituto para la Economía Social IPES, con el cual se trabajó en la incorporación de 150 personas de los sectores LGBT. Con el Instituto Distrital de Turismo se realizaron seis reuniones relacionadas con las actividades dentro del Plan de acción 2013 – 2016 de la PPGDLGBT, se establecieron tareas frente a la Semana de la Diversidad Sexual y de Géneros 2013 y relacionadas con el producto turístico que pretende convertir a Bogotá en destino LGBT."*

- *La puesta en marcha, por parte de la Secretaría de Planeación, "del encuentro de saberes: una mirada de niñas, niños y adolescentes con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas, resultado de la investigación del mismo nombre realizada por la Escuela de Estudios de Género de la Universidad Nacional para la Dirección de Diversidad Sexual, en el que participaron 190 personas; la socialización del plan de acción en 4 encuentros interlocales, un espacio de Alianza de la ciudadanía con la participación de 80 personas y el desarrollo de una encuesta virtual en el que participaron 54 personas, espacios a través de los cuales la ciudadanía retroalimentó el plan de acción 2013-2016 de la PPLGBT."*

- *Garantizar "el 10% de la contratación total de Misión Bogotá Humana para personas de los sectores LGBT."*

- *Garantizar "el 5% del total de cupos en el proceso de formación técnica para en el trabajo, capacitación e intermediación laboral para personas de los sectores LGBT." (SDP, 2014)*



Al recordar el número total de la población LGBTI en el Distrito, los datos atrás expuestos, parecen dar cuenta de resultados magros. En tal sentido, la política pública no guarda congruencia con las estrategias y recursos financieros dispuestos para su realización, pese a su loable cometido.

Además de las metas inicialmente consignadas en el Plan, vale la pena mencionar que el cometido de la política pública, entendido como un marco de promoción y garantía para el ejercicio pleno de derechos a las personas de la población LGBTI, como parte de la producción, gestión social y bienestar colectivo de la ciudad, es positivo. Igualmente, fue acertado gestar una subdirección para asuntos LGTBI adscrita a la Secretaría Distrital de Integración Social, lo que, según Diana Pulido, activista lesbiana, es fundamental, *“porque nos da posibilidad en otros campos de acción. Ya no es una persona en la Alcaldía, es toda una entidad con recursos, con tiempo y disposición”*. (Gómez, 2015)

Si bien existen instrumentos de política bien concebidos, la garantía plena de los derechos de las personas LGBTI en Bogotá se encuentra aún distante. Días posteriores a la finalización de este documento se presentarán los resultados de la última medición de la Línea Base de la Política Pública LGBTI 2014. Algunos datos relevantes, dados a conocer previamente por parte de la Secretaría Distrital de Planeación, son:

*“Se encontró que entre 2010 y 2014 disminuyó drásticamente el porcentaje de personas que afirman conocer personas que murieron por agresiones o violencias debido a su orientación sexual, identidad de género o expresiones de género. Esta cifra pasó de 74,04% a 19,9%. En 2014 un 49,6% de las personas de los sectores LGBT se sienten inseguras en la ciudad, mucho menos de lo que se sentían en 2010 (83,27%).”*²⁸

d. Habitantes de calle y personas en situación de prostitución: metas, logros y dificultades de las políticas a su favor.

La administración distrital ha concebido y ejecutado el programa denominado *“Lucha contra distintos tipos de discriminación y violencia por condición, situación, identidad, diferencia, diversidad o etapa del ciclo vital.”*

Dentro del programa se priorizaron acciones en relación con las personas vinculadas a la prostitución y a los habitantes de calle, particularmente en el ámbito del proyecto *“Plan de protección diferencial para poblaciones con fragilidad social: habitantes de calle, personas en situación de prostitución”*, cuyo fin fue formar condiciones familiares y sociales que generen cambios en los proyectos de vida de estos individuos, que permitieran transformar el imaginario colectivo sobre ellos.

Las acciones que se han adelantado a su favor en este proyecto son:

- Dentro del plan de protección diferencial, en el 2014, se abrieron dos centros de servicios especializados de atención a mujeres en ejercicio de prostitución o en riesgo de estarlo. Se denominaron “Casa de todas” y cuentan con un equipo de trabajo conformados por psicólogas, abogadas, trabajadoras sociales, terapistas ocupacionales, pedagogas y gestoras locales que brindan información, orientación y asesoría a las mujeres para el restablecimiento de sus derechos.

De acuerdo con la Secretaría de Integración Social, en estos centros se hace un esfuerzo porque las mujeres puedan encontrar una opción de vida diferente y mejorar sus condiciones sociales. Entre octubre y diciembre de 2014, se atendieron 1.040, quienes garantizaron sus derechos.

Además, se abrió un Centro de Acogida para mujeres que ejercen prostitución y que brinda asesoría y acompañamiento a ellas y a sus hijos. A su llegada, las familias reciben valoración de enfermería, psicología, pedagogía, trabajo social y nutrición.

- El cumplimiento de la meta de incluir 5.000 personas vinculadas a la prostitución a estrategias de inclusión en el mercado laboral ha sido limitado y solo se ha llegado al 24% de ese cometido. Solo se reportan 1.203 personas en condición de prostitución incluidas en la estrategia, a partir de 2014.

²⁸ Ver http://www.sdp.gov.co/PortalSDP/Noticias2015/En_encuentro_internacional_se_revelaran_resultados_de_la_Pol Recuperado el 28 de septiembre de 2015.



Sin embargo, vale la pena resaltar que, según la Secretaría de Integración Social, se vincularon 200 mujeres en situación de prostitución al proyecto “Generación de ingresos y oportunidades Misión Bogotá”. Estas personas participaron en procesos de formación de habilidades comunicativas y cultura ciudadana, derechos de las mujeres y conocimiento de los servicios institucionales del distrito. Además, la Secretaría de Desarrollo Económico logró en la vigencia 2014 la participación de 111 personas en ejercicio de prostitución en actividades de capacitación.

- Se aprobó el Plan de Atención Integral para Ciudadanos Habitantes de Calle –PAIHC y la Metodología para la Construcción de la Política Pública Distrital para el abordaje de la Habitabilidad en Calle de conformidad con la normatividad vigente (Decreto 170 de 2007, el Acuerdo 366 de 2009, y la Ley 1641 de 2013).

Estos planes, encabezados por la Secretaria Distrital de Integración Social, comprenden el fenómeno en sí con sus diferentes actores, dinámicas, y escenarios a abordar.

- Sobre la caracterización de los habitantes de calle, la SIDS logró ceder a 800 de estas personas con oficio de reciclaje. Así mismo, se realizó la entrega de la Carta de Población Especial a 825, incluyéndolos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Además, se logró georreferenciar los parches y cambuches de toda la ciudad.

Por otro lado, la SIDS trabaja de la mano del Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE, para la formulación técnica del censo de habitante de calle que se realizará en la vigencia 2016 a nivel nacional. La caracterización de los habitantes de calle le permitirá al distrito formular políticas públicas informadas y coherentes con las dinámicas sociales, económicas y territoriales de esta población.

- A partir del año 2013 se superó ampliamente la meta de incluir a 9.614 personas habitantes de calle y en calle a programas de redignificación y de atención de mínimos básicos para mejorar su calidad de vida, pues se atendieron 10.357.

En el 2014, la Secretaría Distrital de Integración Social invirtió 17 mil millones de pesos en la realización de los derechos de 12.619 habitantes de calle. A su vez, en el primer trimestre de 2015, se han atendido 11.049 ciudadanos habitantes de calle a través de las siguientes modalidades:

- 4 Centros de autocuidado permanente y 1 centro móvil, que prestan servicios de salud, alimentación, promoción de hábitos de vida saludable y se realizan acciones familiares y comunitarias de inclusión social. El centro de autocuidado móvil llega a las 20 localidades de la ciudad.
- 3 Centros de acogida, que ofrecen alojamiento durante las 24 horas del día y garantizan una primera atención psicosocial para luego coordinar la gestión para la atención con otras entidades.
- 1 Centro de desarrollo personal integral, donde las personas que deciden dejar la calle pasan 9 meses en las que participan en un nuevo proyecto de vida y reciben atención integral y acompañamiento psicosocial.
- 1 Centro de protección integral para ciudadanos habitantes de calle en alta dependencia funcional, orientado a mejorar la calidad de vida de personas que en la mayoría de los casos no tienen familia.

Mientras que en el 2011 el Distrito Capital contaba con 5 centros para la atención de ciudadanos y ciudadanas habitantes de calle, entre 2012 y 2014 el número ascendió a 9. Durante el 2015, entraron en funcionamiento los centros Bacatá y Academia. El primero de estos, según la administración, será destinado al autocuidado y acogida para habitantes de calle más grande del país y, el segundo en Sudamérica. El Centro Academia, por su parte, es un espacio de aprendizaje y enseñanza para ciudadanos habitantes de calle.



- Entre 2012 y 2014, la Sec. Distrital de Integración Social atendió 1.399 niños y niñas en el marco del Plan de Desarrollo identificados como víctimas de explotación sexual comercial en Bogotá. El restante 30% de la meta fue transferido por pertinencia y competencia al Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud – IDIPRON, en 2014.
- Con una ejecución presupuestal del 100%, se ha llevado a cabo la protección integral de 1.207 niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de vida de calle, superando ampliamente la meta de atender a 979. Durante los seis primeros meses del 2015 el IDIPRON ha trabajado en la prevención, restitución y protección de los derechos de educación, alimentación, salud, nutrición, cultura, recreación, deporte, familia, convivencia y participación de los niños habitantes de calle en todas las localidades del Distrito Capital. Además, se han llevado a cabo acciones preventivas para 11.680 niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de vida en calle durante la vigencia 2012-2015.

El trabajo en pro de las personas con fragilidad social adelantado por la administración de la Bogotá Humana ha sido amplio y evidente y ha traído resultados positivos para la vida misma de estas personas. La SIDS identificó que las sustancias de mayor impacto entre los habitantes de calle son el bazuco, la marihuana y el alcohol. Sin embargo, mientras en el período 2008 – 2011 el promedio anual de muertes por consumo de bazuco fue de 75 personas, en 2012 se contabilizaron 44 y en 2013 esta cifra se redujo a 34 (SDP, 2015c)

Una de las decisiones más controversiales de la alcaldía de Gustavo Petro ha sido la relacionada con los contratos de recolección de residuos sólidos en la ciudad.

No obstante, a través de este proceso de reestructuración del servicio de aseo de Bogotá y en cumplimiento de los exhortos de la Corte Constitucional, consignados en el Auto 275 de 2011, la administración distrital a través de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos- UAESP, reconoció en el 2014 a los habitantes de calle como población recicladora de oficio natural que, como tal, presta un servicio fundamental a la ciudad y, por lo tanto, merece la implementación de acciones afirmativas en su favor y el reconocimiento monetario por su trabajo.

En concordancia, la UAESP decidió remunerar a los habitantes de calle con \$ 87.900 pesos por cada tonelada de residuos aprovechables reciclada, de la misma manera que lo hace con los recicladores formales.

La iniciativa, que quedó consignada en la Resolución 523 de 2014, define las condiciones que esta población marginal deberá cumplir para acceder al programa. La decisión es fundamental en la medida en que según la SIDS, el 58% por ciento de los habitantes de calle se dedican a realizar labores de reciclaje.

Ahora bien, las decisiones de la Corte Constitucional en la materia pueden ser un apropiado corolario a lo planteado en este documento que, como se sabe, ha pretendido analizar las políticas de la administración distrital sobre la base de los derechos en juego y de la jurisprudencia que precisa la naturaleza y alcances de éstos.

Por tal razón, conviene anotar lo dicho por la Corte:

“Mediante el Auto 275 de 2011, esta Corporación declaró el incumplimiento por parte de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) de las órdenes proferidas en la Sentencia T-724 de 2003, así como de los criterios generales fijados en el Auto 268 de 2010; atinentes a las acciones afirmativas de que son beneficiarios los recicladores de Bogotá como sujetos de especial protección constitucional.

En consecuencia, dejó sin efecto la Licitación Pública No. 001 de 2011, al igual que todos los actos administrativos dictados con ocasión de dicho proceso, que tenía por objeto concesionar, bajo la figura de áreas de servicio exclusivo (ASE), la prestación del servicio público domiciliario de aseo en la ciudad de Bogotá. Esta licitación incluía, entre otros, los componentes de recolección, barrido, limpieza de vías y áreas públicas del aludido servicio.

Fueron varias las órdenes adoptadas en el citado Auto, entre ellas la obligación de la UAESP de definir un esquema de metas a cumplir en el corto plazo, destinado a la formalización y regulación de la población de recicladores de Bogotá, que debía ser entregado a esta Corporación a más tardar el 31 de marzo de 2012. Igualmente, se dispuso,



en la parte resolutive de dicha providencia, que la Procuraduría General de la Nación efectuara seguimiento a dicho esquema de metas, elaborado a favor de la población de recicladores por parte del Distrito y que informara a esta Corporación sobre su evolución.

También se exhortó a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) para que revisara y definiera parámetros generales para la prestación de los servicios de separación, reciclaje, tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos y que informara sobre su adopción a esta Corporación. En este sentido, la CRA debía asegurarse de que esos parámetros se reflejaran en la estructura tarifaria a fijar a partir de 2012. Igualmente, se le exhortó para que acompañara a la entidad Distrital encargada en la definición de la regulación especial a nivel distrital dirigida a la regularización de la población de recicladores en los componentes de separación, reciclaje y transformación y aprovechamiento de residuos.

(...) se entendió que la inclusión de la población recicladora, a través de la regulación y formalización frente a una situación de personas que viven en la economía informal, era un asunto que requería de medidas paulatinas, pero con incidencia y que la UAESP, en ese momento, había dado un primer paso, como lo era la presentación de un esquema a implementar. Esquema que, no sobra insistir, no existía antes del Auto 275 de 2011.

Desde entonces, la Corte ha recibido senda información relacionada con el adelanto de las medidas adoptadas para el cumplimiento de las órdenes proferidas en la Sentencia T-724 de 2003, así como en los Autos 268 de 2010 y 275 de 2011. Estos documentos han sido elaborados por la UAESP, por la CRA y la Procuraduría General de la Nación, al igual que por algunos recicladores.

(...) la formalización y regulación de una población que vive en la economía informal -pero que presta un servicio público de relevancia ambiental requiere tiempo y esfuerzos mancomunados, pero también, la posibilidad de imponerles a los recicladores, como prestadores del servicio público, determinadas cargas y obligaciones. Así, en dicho Auto se expuso que tales esfuerzos se evidencian en los informes de las mencionadas entidades estatales, así también fueran visibles tensiones entre ellas por los cambios hacia un nuevo modelo. De esta manera, se expuso en la aludida providencia que de la (...) información remitida por la Administración, así como [de] los documentos del seguimiento efectuado por parte de la Procuraduría General de la Nación, (...) es posible concluir que, no obstante la complejidad del manejo actual del servicio público de aseo así como [de] las medidas adoptadas para permitir la inclusión de la población de recicladores en el proceso, y el hecho de [que] las mismas todavía no se han reflejado en los indicadores de resultado, no cabe considerar, prima facie, que exista un incumplimiento de las órdenes emitidas en las providencias plurimencionadas y que -en este momento- sea menester que esta Corporación asuma el conocimiento del asunto."²⁹

Con base en ese razonamiento, que parece coincidir con lo expresado en este documento en distintos acápites, la Corte Constitucional resuelve:

*"Declarar que la UAESP ha adelantado actuaciones encaminadas a darle cumplimiento a las órdenes y parámetros contemplados en la sentencia T-724 de 2003 y en los Autos 275 de 2011 y 268 de 2010. Por lo anterior, la insta a continuar con el proceso."*³⁰

²⁹ Ver Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Auto No. 366 de 2014, adoptado en el marco del seguimiento a las órdenes proferidas en el Auto 275 de 2011, en cumplimiento de la Sentencia T-724 de 2003 y del Auto 268 de 2010.

³⁰ Ibidem.



8.

La financiación de los programas sociales y su sostenibilidad futura: hacia una serie de conclusiones y recomendaciones.³¹

El Plan de Desarrollo 2012-2016 fue concebido con el ánimo de *“fortalecer las inversiones de carácter social para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, en especial de quienes sufren condiciones particulares de exclusión”*. Para tal fin, la estrategia financiera de la administración distrital incluyó recursos de su nivel central y de la administración descentralizada.

En efecto, de la Administración Central Distrital se planeó ejecutar \$43.234.956 millones provenientes de los ingresos corrientes estimados para el período, teniendo en cuenta las expectativas económicas, las transferencias de la Nación correspondientes al Sistema General de Participaciones y los recursos de capital, como las utilidades de las empresas. Así mismo, se previó contar con \$17.912.200 millones del sector descentralizado, recursos provenientes de los ingresos por venta de servicios de la EAAB, de Transmilenio, y de los Establecimientos Públicos.

Además, desde el principio la administración consideró necesario realizar un proceso de modernización tributaria que, sumado a la participación de capital privado en proyectos de infraestructura y a un aumento del endeudamiento, permitieran la financiación del plan.

Especial atención merece el endeudamiento, que ascendía a \$4,3 billones a precios constantes de 2012, lo que se traduciría en que el saldo de la deuda en el 2016 sería de 2.4 puntos porcentuales del PIB de la Ciudad de Bogotá. Para ser efectivo, este cupo de endeudamiento debía ser aprobado por el Concejo de Bogotá, lo que ocurrió mediante el Acuerdo 527 de septiembre de 2013. Esta disposición aprobó dicho cupo por \$3,37 billones que, en palabras del Alcalde, se dirigirían a infraestructura de movilidad y educación.

Ahora bien, de los \$61.147.156 millones dispuestos para la vigencia 2012-2016, según el Plan Plurianual de Inversiones 2012-2016, \$ 32.188.113 millones se destinarían a cubrir los programas y proyectos del primer eje del Plan, al que nos hemos referido, a saber *“una ciudad que supera la segregación y la discriminación”*. De este presupuesto, el 12% se destinaría al programa previsto para la *Garantía del Desarrollo Integral de la Primera Infancia*, el 23% al programa *Territorios Saludables y Red de Salud para la Vida desde la Diversidad*, y el 44% al programa *Construcción de Saberes, Educación Inclusiva, Diversa y de Calidad para Disfrutar y Aprender desde la Primera Infancia*.

En lo que atañe al ambiente macroeconómico en la vigencia del Plan de la “Bogotá Humana”, cabe señalar que el PIB de la ciudad ha tenido una variación positiva durante todos los años (4,5% del PIB fue el valor proyectado para el 2014 en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2015). Estos hechos económicos no son solo importantes porque permiten un panorama en el que el cumplimiento de las metas planeadas no se ve afectado por choques externos, sino por la relación teórica directamente proporcional que existe entre el crecimiento económico, la pobreza y la equidad, que entiende que, ceteris paribus, una política de desarrollo que propende por una distribución

³¹ El presente acápite parte de las siguientes fuentes: Proyecto de Presupuesto Anual de Bogotá, Distrito Capital, 2013. Alcaldía Mayor de Bogotá D. C., Secretaría Distrital de Hacienda, Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales, Bogotá; Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015-2025, Alcaldía Mayor de Bogotá D. C., Secretaría Distrital de Hacienda, Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales, Bogotá, Noviembre 2014; Marco Fiscal de Mediano Plazo 2014-2024, Alcaldía Mayor de Bogotá D. C., Secretaría Distrital de Hacienda, Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales, Bogotá, Octubre 2013; Barro, R. (2000). “Inequality and Growth in a Panel of Countries”. *Journal of Economic Growth*, 5(1), 87-120; Acuerdo 527 de 2013 “por el cual se autoriza un cupo de endeudamiento para la Administración Central y los Establecimientos Públicos del Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones”; Decreto 248 de 2013 “por el cual se establece en el Distrito Capital el procedimiento para la conciliación contencioso administrativa tributaria y la condición especial para el pago de impuestos y contribuciones de que tratan los artículos 147 y 149 de la Ley 1607 de 2012.”; Deuda Externa de Colombia, Subgerencia de Estudios Económicos, Sección Sector Externo, Banco de la República, Junio de 2015.; Ley 819 de 2013 “por la cual se dictan normas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.



del ingreso es viable en contextos de crecimiento que deberían, sin ambages, contribuir a la disminución de la pobreza.³²

En el año 2013 los ingresos de la administración central fueron de \$10,16 billones, 10% superior a los ingresos del 2012. Al cierre del tercer trimestre de 2014, los ingresos totales ascendieron a \$8,64 billones, cifra superior en 7,3%, al monto recaudado en el mismo período del año anterior. Dentro del esfuerzo de la administración distrital por aumentar el recaudo tributario se destaca el Decreto 248 de 2013, a través del cual se ofrecieron condiciones especiales de pago a los deudores de industria y comercio, lo que permitió generar \$50.652 millones adicionales. Vale la pena resaltar, además, que a septiembre de 2014, se ha presentado un crecimiento de 10,8% del ingreso tributario con relación al mismo periodo del 2013.

Sobre los ingresos obtenidos a través del Sistema General de Participaciones, SGP, es importante mencionar que si bien en términos reales el nivel de los recursos obtenidos en el 2013 presentaron una caída de 0,8% respecto al año 2012, se evidenció que los recursos destinados a la atención a la primera infancia ascendieron, pues pasaron de \$2.558 millones a \$17.099 millones entre diciembre de 2012 y diciembre de 2013. Así, la administración distrital pudo honrar sus compromisos en relación con la garantía de los derechos de la primera infancia. A su vez, en el año 2014, los recursos provenientes del SGP no presentaron mayores modificaciones dado que dichos recursos principalmente dependen del número de beneficiarios en salud y educación y en Bogotá la cifra no cambió considerablemente de un año a otro.

En línea con la planeación inicial del gasto consignada en el Plan de Desarrollo 2012-2016, en el 2013 el 66% de los compromisos de inversión directa de los establecimientos públicos de la ciudad se dirigieron al primer eje del Plan, que incluye los proyectos sociales. Se invirtió un total de \$2.098.594 millones, el doble de lo que se destinó a este eje durante la vigencia del 2012 que correspondió a \$1.029.781 millones –sin contar con los \$ 603.152 millones que se destinaron en la misma vigencia 2012 al cumplimiento del objetivo Ciudad de Derechos³³ del programa de gobierno de Bogotá Positiva. Durante el 2014, la ejecución presupuestal en inversión directa solo llegó al 36%. Sin embargo, el 67,4% se destinó a cubrir programas del primer eje del Plan. Según la Secretaría de Hacienda los mayores compromisos se dieron en los sectores de salud, cultura y desarrollo económico.

Como se ha dicho, el Plan de Desarrollo 2012-2016 incurrió en gastos elevados y novedosos para cumplir con las metas planteadas. Por eso, es importante analizar si la deuda, a través de la cual se han apalancado³⁴ algunos de los programas de esta administración, es sostenible. Para ello, debe examinarse si el ente territorial cuenta con la capacidad para cumplir sus obligaciones financieras sin recurrir al alivio de la deuda o sin acumular atrasos en sus pagos.

En esa línea, vale la pena indicar que durante el 2013 el saldo de la deuda continuó descendiendo y fue de \$1.474.288 millones, equivalentes al 0,85% del PIB distrital, por lo que se puede afirmar que la deuda de la administración distrital se mantenía en niveles sostenibles y su monto era el más bajo de los últimos años, lo que daba fundamento al cupo de endeudamiento solicitado y aprobado en septiembre de ese año, al que nos hemos referido.

Entre el 2013 y el 2014 la apropiación presupuestal para el servicio de la deuda pasó de \$233.674 millones a \$ 307.878 millones, lo que representa un crecimiento en este rubro del orden del 31%. Entre los años 2014 y 2015 la deuda neta proyectada pasó del 1,8% del PIB distrital al 3,5%. Esto se da como consecuencia del cupo de endeudamiento por \$3 billones 37 mil millones de pesos que aprobó el Concejo de Bogotá en el mencionado Acuerdo 527 de septiembre de 2013. El saldo de los empréstitos contraídos, a 31 de julio de 2015, correspondía a \$3.773.163(cifra en millones de pesos) (Secretaría Distrital de Hacienda, 2015).

³² Entre los trabajos que desarrollan esta relación se destacan los de autores como Robert Barro (2000) y Francois Bourguignon (2002).

³³ El objetivo Ciudad de Derechos del anterior Plan de Desarrollo "Bogotá Positiva" incluía los programas destinados al acceso y permanencia en el sistema educativo, mejoramiento a la infraestructura y dotación de colegios, atención a población vulnerable, seguridad alimentaria y nutricional, acciones preventivas y correctivas sobre la conservación del medio ambiente y políticas de recreación, cultura y deporte entre otros.

³⁴ El apalancamiento financiero se refiere al financiamiento de una operación a través del endeudamiento y no con fondos propios.



Sin embargo, de los recursos provenientes de este cupo de endeudamiento, solo el 16% corresponden a inversiones para el sector social, entre los que se encuentran 401 mil millones destinados a inversiones en educación; 62 mil millones de pesos a salud y 35 mil millones a obras en parques. El restante 84% del cupo de endeudamiento se destinaría a obras de movilidad.

Cabe resaltar que, a pesar del aumento en el saldo de endeudamiento de la Ciudad, a septiembre de 2014 se reportó un cumplimiento del 100% de la obligación programada del servicio de la deuda actual y dicha deuda está muy lejos de representar el porcentaje del PIB que representan otras deudas soberanas, como la del Gobierno Nacional que a marzo del 2015 era del orden del 32,9% del PIB Nacional.

Adicionalmente, según las proyecciones de la Secretaría de Hacienda de Bogotá para la vigencia 2015-2025, se espera que los ingresos fiscales de la administración central presenten un incremento promedio de 6,6%, que los ingresos tributarios presenten un crecimiento nominal promedio de 7,1% y los recursos del SGP un aumento del 5,4% anual.

Así mismo, se espera que los gastos de la administración central presenten un crecimiento promedio anual de 4,7%. El 17,6% de los gastos totales correspondería a gastos de funcionamiento, el 4% al servicio de la deuda y el 78,3% a los gastos de inversión. Lo anterior permite afirmar que para el periodo 2015-2025 habría un superávit del balance primario de 0.01%³⁵ del PIB Distrital. Este superávit aseguraría unas finanzas sanas y demostraría que al final de cada periodo van a existir suficientes recursos para honrar el pago de los intereses de la deuda.

En consecuencia, cabe concluir que los programas sociales establecidos durante la vigencia 2012-2016 están financieramente asegurados para vigencias futuras, pues no están apalancados y su sostenibilidad depende de los ingresos corrientes de la ciudad y de las transferencias de la nación, a través del Sistema General de Participación.

● Conclusiones generales:

- Resulta fundamental entender la reducción de la pobreza y el goce efectivo de derechos humanos como enfoques que se refuerzan mutuamente en el marco de una sinonimia que se funde en la interdisciplinariedad. En ese orden de ideas, se puede afirmar que un derecho humano sustantivo es el acceso seguro a un nivel de vida digno. Ampliando un poco más esta relación, es clara la relación entre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y el disfrute efectivo de los derechos civiles y políticos. En este marco es acorde la aproximación de la política social del distrito a estas nociones, a partir de las acciones de la “Bogotá Humana” en la reducción de la pobreza, entendida como garantía de derechos.
- Las políticas que a partir de subsidios buscan reducir la pobreza han mostrado ser efectivas en el corto plazo pero no ha tenido los efectos positivos deseados en el largo plazo. A partir de las experiencias internacionales resulta fundamental complementar dichas acciones con aquellas que se enfocan más en promover la corresponsabilidad entre el estado y el individuo mismo, a través de la capacitación para el trabajo o la atención a la primera infancia, por ejemplo. (Steiner, 2011)
- La Corte Constitucional señala en su Sentencia C-228 de 2011:

“El mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve restringida, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente problemático puesto que precisamente

³⁵ Se entiende por superávit primario aquel valor positivo que resulta de la diferencia entre la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital, diferentes a desembolsos de crédito, privatizaciones, capitalizaciones, utilidades del Banco de la República (para el caso de la Nación), y la suma de los gastos de funcionamiento, inversión y gastos de operación comercial” Parágrafo, Artículo 2, Ley 819 de 2003



contradice el mandato de progresividad. Como los Estados pueden enfrentar dificultades, que pueden hacer imposible el mantenimiento de un grado de protección que había sido alcanzado, es obvio que la prohibición de los retrocesos no puede ser absoluta sino que debe ser entendida como una prohibición prima facie. Esto significa que, como esta Corte ya lo había señalado, un retroceso debe presumirse en principio inconstitucional, pero puede ser justificable, y por ello está sometido a un control judicial más severo. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social.”

En consecuencia, parece sensato aplicar el principio de progresividad y la prohibición de regresividad a la hora de asegurar un nivel de vida adecuado hacia el futuro. Por lo anterior, reviste especial importancia evaluar la progresividad en los subsidios y tarifas implementadas por la Bogotá Humana e impedir su desmonte cuando, como se ha demostrado, existe sostenibilidad fiscal para su permanencia. En todo caso, como se ha dicho, es necesario examinar cuáles ayudas pueden adquirir el carácter de subsidios condicionados, que son más eficaces en gestar marcos de corresponsabilidad y promoción de derechos que se sumen a la calidad y dignidad pretendida.

- Al disminuir las cargas tributarias y determinadas proporciones de gastos diarios, mediante la progresividad de subsidios y tarifas, se aumenta el acceso a servicios y se garantiza el consumo de bienes básicos esenciales, lo que incide, por ejemplo, en el derecho a la seguridad alimentaria de hogares vulnerables. Incluso, se pueden liberar recursos para bienes y servicios distintos a la canasta de subsistencia. Los testimonios presentados con respecto al ahorro producto de las tarifas diferenciadas en transporte público y la garantía del mínimo vital de agua dan cuenta de lo anterior. Sin dudar de los beneficios de este tipo de políticas, y reconociendo su evidente incidencia –directa e indirecta- en las diferentes dimensiones de la pobreza, es preciso anotar que para garantizar su continuidad se debe tener en cuenta siempre el impacto fiscal y la proporción de dichas medidas en la disminución de la pobreza y la garantía de derechos.

- Preocupa especialmente que, en varios casos expuestos en este texto, los progresos en el cumplimiento de las metas planteadas inicialmente en el Plan de Desarrollo son bastante limitados e incluso inexistentes. Al respecto, conviene señalar que la ejecución de 7.5 billones de pesos destinados al primer eje del Plan, recursos que constituyen el presupuesto de inversión, era de 36,47%, con corte a abril del presente año. Una ejecución a todas luces baja. Dicho eje se concibió para lograr una ciudad que supera la segregación y la discriminación.

Además de los problemas de ejecución como causa del limitado cumplimiento en algunas metas, se deben señalar las dificultades de formulación de algunas de las políticas públicas. En varios eventos no se tuvieron en cuenta aspectos, como la necesaria intersectorialidad y la claridad en las atribuciones y responsabilidades de las distintas instituciones distritales y nacionales a la hora de implementar políticas concretas. Al respecto, el caso de los jardines infantiles resulta esclarecedor.

- Los planteamientos de la Bogotá Humana procuraban poner al ser humano en el centro de la formulación y ejecución de políticas públicas. Su política social, como se ha dicho, fue formulada para superar la segregación y la discriminación. El presente análisis permite señalar con sustento empírico que la formulación de los programas incluyó un enfoque diferencial y de derechos acorde con los lineamientos jurisprudenciales nacionales y congruente con la doctrina internacional que da cuenta de la relación entre pobreza y derechos humanos.

Garantizar un nivel de vida digno para las poblaciones en condición de vulnerabilidad fue una apuesta clara de la “Bogotá Humana” que consolidó logros evidentes, como la disminución de la pobreza en todas sus mediciones, la disminución de la brecha en términos de calidad educativa, el alcance de ciertos objetivos trazadores en salud pública, destacándose el énfasis en la atención primaria en salud, así como una serie de acciones concretas encaminadas al mejoramiento de las condiciones de vida de sujetos de especial protección constitucional, como los niños y niñas en su primera infancia, los habitantes de calle y la población LGBTI.



Sin embargo, estos logros contrastan con los bajos niveles de ejecución presupuestal expuestos y con problemas en la formulación de políticas y programas.

● **En relación con las políticas de superación de la pobreza:**

- Es necesario, prohijar políticas que permitan mayores ingresos en los hogares más pobres para propiciar que esos nuevos recursos se inviertan, por ejemplo, en la mejor alimentación de sus hijos. En concordancia con los mandatos jurisprudenciales y constitucionales y partiendo de un enfoque de derechos, la “Bogotá Humana” ha logrado aumentar, efectivamente, los ingresos de las familias más vulnerables. Como se señaló anteriormente, la continuidad de estas políticas deberá ser acorde con una evaluación y seguimiento que profundice en el nivel de impacto fiscal y de la sostenibilidad que de él deriva y que, en la actualidad, no se ve comprometida.
- Aunque son evidentes los logros en la reducción de la pobreza en la capital, no se puede afirmar que son incomparables, dado que otras zonas del país disminuyeron sus índices de pobreza mucho más que Bogotá. Sin embargo, se resalta que entre menores sean los valores, más difícil es disminuirlos. Por lo tanto, el trabajo de Bogotá es notable en ese sentido. Reviste particular atención el caso del área metropolitana de Bucaramanga con niveles de pobreza bastante similares a los de Bogotá, pero con disminuciones más significativas.
- Es claro que, el consumo mínimo vital de agua, concebido para garantizar el acceso al líquido, se tradujo, igualmente, en una mayor disponibilidad de ingreso de las familias más pobres. El suministro de 6 metros cúbicos en forma gratuita a usuarios de estratos 1 y 2 se cumplió cabalmente, lo que redujo el gasto de estos hogares en el servicio de acueducto en un 26%. Desde el primer año de gobierno, la administración distrital atendió a 98,87% de los usuarios en estas tareas.
- La correlación entre el programa del mínimo vital de agua potable y la reducción de la pobreza multidimensional es evidente. Este programa influye tanto en el enfoque directo como en el indirecto de la medición correspondiente. Enlazando el programa del mínimo vital de agua potable con los determinantes de la pobreza multidimensional, se debe destacar como principal logro el bajo porcentaje de la dimensión referente al acceso a los servicios públicos domiciliarios y las condiciones de la vivienda. Lo anterior, sumado a las tarifas diferenciadas en el servicio de transporte público y los subsidios funerarios fueron acciones de la ‘Bogotá Humana’ que influyeron directamente en la disminución de la pobreza.
- Por otro lado, se debe señalar que los esfuerzos en reducir la pobreza deben ir necesariamente atados a las acciones encaminadas a la reducción de la desigualdad. Aunque esta última materia era un objetivo concreto de la “Bogotá Humana”, se observan pocas tareas efectivas en cuanto a la reducción de Índice de Gini. Si bien es cierto que existe una carencia de políticas en el ámbito nacional al respecto, las áreas metropolitanas de Cali, Barranquilla y Bucaramanga han logrado un descenso constante de este indicador, pese a la falta de políticas similares a nivel nacional. Bogotá es una de las ciudades más desiguales del país y Colombia uno de los países más desiguales del mundo. Es claro que tanto el Distrito como la Nación deben avanzar en dicho cometido.
- Resulta necesario profundizar en las inequidades en términos de localidades, si bien se evidencian avances significativos en reducción de la pobreza, no son muy claros los mismos en cuanto a segregación. La “Bogotá Humana” pretendía que al disminuir la pobreza disminuiría la segregación. Si bien son variables complementarias, la correlación no se da efectivamente si no se toman acciones concretas para potencializarla. Este punto preocupa especialmente: disminuir la segregación y la desigualdad fue una de las banderas de la “Bogotá Humana”, lastimosamente los avances en esa materia no son claros ni se perciben fácilmente.

● **En relación con el derecho a la educación:**

- Son de resaltar los esfuerzos realizados por la Secretaría de Educación Distrital en el mejoramiento de la aceptabilidad o calidad de la educación, Es notoria la disminución de la brecha entre los colegios distritales y los



colegios del sector privado. Se debe señalar que la “Bogotá Humana” logra aumentar la tendencia decreciente que se venía dando en las administraciones anteriores. Estos avances redundan significativamente en la equiparación de los derechos de todos los niños, niñas y jóvenes de la ciudad.

- Se debe destacar que la planeación de la Secretaría en cuanto a la garantía de una educación incluyente logró poner al ser humano en el centro de desarrollo. Se destaca especialmente la gratuidad educativa, que cubre a más del 40% de la población de niños, niñas y jóvenes entre 5 y 19 años. Así mismo, es positivo el acceso material a recursos tecnológicos, como el aseguramiento del servicio de internet de banda ancha en los colegios oficiales, que constituye un logro notable.

- De acuerdo con el enfoque de derechos es necesario destacar que el 90% de las instituciones educativas oficiales atendieran a niñas y a niños con perspectiva de género y criterios diferenciales, teniendo en cuenta quiénes son víctimas del conflicto armado, aquellos que se encuentran en condición de discapacidad, o pertenecen a distintos grupos étnicos, o cuentan con orientación sexual diversa.

- La “Bogotá Humana”, consolidó programas de actividades extracurriculares y garantizó una alimentación gratuita en las proporciones anotadas, generando así condiciones óptimas para el estudio y el desarrollo. Esto se vio reflejado, entre otras acciones, con la disminución en la tasa de deserción escolar en las instituciones educativas. Son claros así los avances en términos del principio de adaptabilidad. En cierta medida se puede decir que los estudiantes no tuvieron que adaptarse al sistema educativo, pues las políticas formuladas y las que fueron implementadas se hicieron a partir de programas y esquemas acordes a sus necesidades culturales y sociales.

- Estos logros contrastan con el tímido avance en las metas de infraestructura educativa. El desarrollo de infraestructura aumenta directamente la cobertura en educación. Es preocupante la falta de ejecución de programas, la limitada construcción y adecuación de establecimientos educativos. Que se alcancen las metas de cobertura no puede constituirse en una excusa para no mejorar las condiciones de infraestructura física. Este documento deja en evidencia los problemas en la formulación de proyectos al respecto. Por eso, se recomienda tener en cuenta las atribuciones de todas las instituciones involucradas en la implementación de estos asuntos. Preocupa también que por parte de la Bogotá Humana se alegue el cumplimiento de metas de cobertura a pesar del no cumplimiento de metas de infraestructura. Si se tiene en cuenta que las metas consignadas en el Plan son un compromiso con la ciudadanía, es a todas luces reprochable que estas sean cambiadas y, peor aún, olvidadas. La brecha no sólo debe ser reducida en términos de calidad educativa, sino en término de condiciones que faciliten el aprendizaje.

- Las promesas de campaña no cumplidas en términos de equipamiento educativo se constituyen en una de las causas para el incumplimiento de la meta prevista para aumentar la percepción positiva sobre el sistema educativo en un 45%. Es claro que aún hay mucho por mejorar en cuanto al esquema educativo y su respuesta a las condiciones particulares de los individuos. Las próximas administraciones deben aunar esfuerzos para mejorar la percepción del sistema educativo en la medida en que una sociedad reconoce como positivo un sistema educativo, cuida y se apropia de él.

- La posibilidad de concretar un aumento de 30.000 cupos en educación superior quedó relegada ante las dificultades de inaugurar sedes universitarias en distintas zonas de la ciudad en el lapso de vigencia del Plan. Solo se logró un incremento del 10% en la materia. Es urgente brindar concreción en el corto plazo a este tipo de cometidos.

Esto contrasta con logros alcanzados en aspectos sobre los que deberá profundizarse, como la apertura de jardines infantiles nocturnos, que resulta esperanzadora, pues denota comprensión de nuevas dinámicas laborales de las familias vulnerables en la ciudad.

- Finalmente se debe insistir en el hecho de que la educación de calidad tiene impactos probados en la consecución de objetivos como la reducción de las carencias y la superación de las trampas de pobreza.



- **En relación con el derecho a la salud:**

- En primer lugar se debe resaltar la importancia de hacer un énfasis en la atención primaria en salud. En principio, la formulación del programa territorios saludables apunta en esa misma vía. Se recomienda que la formulación de las metas de impacto sean acordes con el Plan Decenal de Salud Pública. En el caso de la “Bogotá Humana”, el indicador de sífilis congénita resulta ausente, como las políticas concretas para su disminución. De las metas de impacto planteadas en el Plan el único indicador agregado distrital que alcanza la meta estipulada es el de mortalidad materna.

- Si bien es cierto que aunque no se alcanzan las metas estipuladas, todas presentan una disminución con respecto a la línea de base. Preocupan los aumentos de varias de ellas, especialmente para el periodo 2013-2014. Para dar cuenta de las causas de dicho aumento resulta fundamental mejorar los sistemas de información, pues preocupa que algunos datos reportados por la Secretaría de Salud no concuerden con los suministrados por el Instituto Nacional de Salud, por ejemplo el relacionado con la razón de mortalidad materna.

- Con respecto a la formulación de las metas es fundamental no limitarlas a las mortalidades. En tal sentido, sería relevante incluir indicadores de morbilidad o calidad de vida. Así las acciones encaminadas al mejoramiento de las condiciones de salud de los Bogotanos deberán ser entendidas desde múltiples aristas, incluyendo el autocuidado y la corresponsabilidad por parte de los ciudadanos. Aspectos culturales y de educación deben necesariamente ser tenidos en cuenta a la hora de lograr significativos avances en materia de salud. Por eso, se recomienda que las metas en salud no se limiten solamente al sector salud y de integración social. Reconociendo las políticas sectoriales de la “Bogotá Humana” se deberán profundizar esfuerzos por consolidar una atención diferenciada de carácter intersectorial.

- Como se señaló previamente, es clara la relación entre el aseguramiento y los resultados en salud, pues es posible un mejoramiento sistemático sin un trabajo colectivo con las aseguradoras y las redes privadas de servicios de salud. Se recomienda, entonces, encaminar propuestas enfocadas al mejoramiento del diálogo con todos los actores involucrados en el sistema. Así mismo, se deben superar las acusaciones y profundizar procesos colectivos. Sin acuerdos evidentes en los mínimos requeridos no se podrán lograr cambios efectivos en el sistema.

- Es fundamental medir efectivamente el impacto del programa territorios saludables y el grado de influencia de su enfoque de atención en la disminución de los respectivos indicadores trazadores. Dada la cantidad de recursos tanto humanos como financieros –el presupuesto de la Secretaría es similar al total del presupuesto de ciudades intermedias como Bucaramanga-, no resulta aceptable la precariedad de las fuentes de información del programa. Para poder tomar acciones correctivas la información es de vital importancia. Si bien se cuenta con una formulación que atiende a un enfoque diferencial no es posible medir el impacto a nivel poblacional. Para el caso de la población LGBTI ni siquiera existe un registro. Se quiere insistir, una vez más, en la importancia de intervenciones de corte intersectorial.

- Si uno de los propósitos fue la eliminación o al menos la mitigación de la segregación, preocupa especialmente que se presenten diferencias tan significativas a nivel de las localidades. Se recomienda un fortalecimiento de la descentralización dando un mayor poder a las autoridades zonales. Fortalecer la gobernanza local, disminuyendo la concentración de las decisiones a nivel central, resulta fundamental, más si se tienen en cuenta los excesos burocráticos y las fallas en la gerencia, supervisión, vigilancia y control.

- **En relación con las poblaciones priorizadas:**

- En aras de lograr una disminución de la segregación social y acorde con su propósito de poner al ser humano en el centro del desarrollo, la “Bogotá Humana” priorizó una serie de poblaciones acorde con la jurisprudencia nacional, aun sin ser las más significativas en términos poblacionales. Estas acciones, basadas en un enfoque



diferencial, resultan fundamentales a la hora de disminuir la desigualdad y garantizar el acceso al goce y disfrute de los derechos de las poblaciones previamente discriminadas. En ese sentido, se deben destacar acciones de este tipo que se alejan muchas veces del interés de la mayoría pero que garantizan mejores niveles de calidad de vida a poblaciones sujeto de protección constitucional, en aras de su dignidad.

- El caso de la atención integral a la primera infancia es un claro ejemplo de la importancia de un accionar intersectorial a la hora de avanzar significativamente en la garantía de derechos. Los programas y estrategias adelantados involucraron a distintos sectores e incluyeron metas específicas para dicha población en la mayoría de Secretarías.
- A pesar de tener una motivación intersectorial se evidenciaron problemas de comunicación y registro. Se recomienda no sólo tener presente un enfoque diferencial en la formulación de políticas intersectoriales sino garantizar la sinergia y articulación entre los diferentes actores involucrados. A pesar de lo anterior, el Distrito, al igual que la nación, presenta evidentes avances en la garantía de los derechos de la primera infancia y en el fortalecimiento de su desarrollo integral. Se recomienda no sólo profundizar dichos logros sino avanzar en la consolidación de políticas enfocadas en los siguientes grupos etarios.
- Hay una importante evolución en las políticas públicas destinadas a garantizar el goce efectivo de los derechos de la población LGBTI y su pleno ejercicio como ciudadanos y ciudadanas en Bogotá. En efecto, además de los avances en la jurisprudencia nacional, los derroteros planteados por las últimas tres alcaldías de la ciudad en la materia, en el discurso oficial y en la agenda de políticas, permiten llegar a esta conclusión.

No obstante lo anterior, los presupuestos destinados a brindar sostenibilidad a las políticas en mención son magros, como lo advierten los mismos funcionarios distritales. Congruente con esto, las coberturas de los planes, programas y proyectos no son de amplio espectro en cada caso, lo que plantea interrogantes y deja en claro el divorcio existente entre lo que el discurso público y las políticas dicen y plasman con lo que acontece en la realidad, en la vida cotidiana de la población en comento. Hay, entonces, una brecha grande entre lo que se propone, se ejecuta y lo que los ciudadanos viven en su día a día.

- En Bogotá hay cerca de 760.000 miembros de la población LGBT y los programas del Distrito benefician a un mínimo porcentaje de éstos. Las medidas se encuentran en fases iniciales y piloto, no son masivas y cuentan con grandes problemas de comunicación, pues la mayoría de los ciudadanos no las conocen. Adicionalmente, en algunos ámbitos de la administración pública, como el de salud y seguridad, que integran médicos y policías, persisten altos niveles de discriminación, al igual que en las esferas laborales y educativas, donde las oportunidades son escasas.
- Acorde con la prioridad de la Bogotá Humana de poner al ser humano en el centro del desarrollo, se fortalecieron políticas para la atención de poblaciones con fragilidad social. Aunque muchas iniciativas se desarrollan apenas en sus fases piloto, los resultados en el mejoramiento de las condiciones y la dignidad de dichas poblaciones merecen ser resaltados. Una vez más, se recomienda hacer énfasis en una evaluación de impacto de dichas políticas.

El derrotero no deberá ser exclusivamente el impacto en términos cuantitativos sino la mejora en las condiciones y la calidad de las personas que se acogieron a las políticas. Se sugiere una ampliación de las mismas en el corto plazo con una adecuada formulación que dé cuenta de las condiciones sociales y culturales de dichas poblaciones.

Bogotá cuenta con los recursos necesarios para erradicar por completo la pobreza extrema.



9. Referencias y bibliografía.

Acosta Navarro, Olga Lucia (2015) Prólogo al libro de Gallego Acevedo, Gutiérrez Ramírez, Ramírez Gómez y Sepúlveda Rico. "Subsidios y contribuciones. Balance financiero de los hogares bogotanos." Bogotá: Universidad del Rosario y Secretaria Distrital de Planeación.
Acuerdo 527 de 2013 "Por el cual se autoriza un cupo de endeudamiento para la Administración Central y los Establecimientos Públicos del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones"

Albarracín, Mauricio (2015) Entrevista realizada por Mario Gómez J. Bogotá: Colombia Diversa

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2015) Indicadores de impacto, Plan de Desarrollo 2012- 2016. Vigencia 2014. Bogotá

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2015) Periódico Humanidad Edición #45, Julio 2015. Disponible en: <http://es.slideshare.net/bogotahumana/periodico-humanidad-45>

_____. Decreto 248 de 2013 "por el cual se establece en el Distrito Capital el procedimiento para la conciliación contencioso administrativa tributaria y la condición especial para el pago de impuestos y contribuciones de que tratan los artículos 147 y 149 de la Ley 1607 de 2012."
_____. Decreto 485 de 2011.

_____. Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá 2012 – 2016, "Bogotá Humana". Disponible en: <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Home/Noticias/OtrosDocumentosArchivados/PlandeDesarrollo>
Alegro, Marcelo (2005). "Pobreza, igualdad y derechos humanos." Buenos Aires: Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, Volumen 6, Número 1.

Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (2010). Resolución 65/214 de 2010

Banco de la República (s.f.). Deuda Externa de Colombia, Subgerencia de Estudios Económicos, Sección Sector Externo

_____. Subgerencia Cultural. (s.f.). Impuestos. Recuperado de: <http://www.banrepultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/impuestos>

Barro, Robert (2000). Inequality and Growth in a Panel of Countries. Netherlands: Journal of Economic Growth, 5, 5-32.

Bogotá Cómo Vamos. (2013). Informe de Calidad de Vida Bogotá 2013. Disponible en: <http://www.bogotacomovamos.org/documentos/informe-de-calidad-de-vida-2013-2/>

_____. (2015). Informe de calidad de vida Bogotá 2014. Disponible en: <http://www.bogotacomovamos.org/documentos/informe-de-calidad-de-vida-2014/>

Bogotá Humana (2015). Bogotá, ejemplo en superación de la pobreza y lucha por la equidad social. Disponible en: <http://www.bogotahumana.gov.co/article/bogot%C3%A1-ejemplo-en-superaci%C3%B3n-la-pobreza-y-lucha-por-la-equidad-social#sthash.ADtrocndpuf> Recuperado: 16/06/15

_____. (2015). En Bogotá aumentan los ingresos de las personas y disminuye la pobreza. Disponible en: <http://www.bogotahumana.gov.co/article/en-bogot%C3%A1-aumentan-ingresos-personas-y-disminuye-la-pobreza#sthash.UHChSOhK.VHf7dvDz.dpuf> Recuperado: 15/06/15

Bourguignon, Francois (2002). "The growth elasticity of poverty reduction: explaining heterogeneity across countries and time periods," DELTA Working Papers.

Bunch, Charlotte. (2007) "Los principios de Yogyakarta" son un hito para los derechos de lesbianas, homosexuales, bisexuales y personas. Recuperado de: <https://www.hrw.org/es/news/2007/03/25/los-principios-de-yogyakarta-son-un-hito-para-los-derechos-de-lesbianas-homosexuales>

Casas, Andrés. (2015) Coordinador del proyecto Educación un Compromiso de Todos. Entrevista realizada el mes de septiembre de 2015.

CIDH (2001). Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay 2001.

_____. (2007). Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador, Capítulo II.B.

Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud. (2005). "Hacia un marco conceptual que permita analizar y actuar sobre los determinantes sociales de la salud".

Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Resolución 17/13 de 2011.

Constitución Política de Colombia, Artículo 94.

Convención Americana de Derechos Humanos. Pacto de San José

Corporación Andina de Fomento y Departamento Nacional de Planeación (2004). "Metodología para la Medición y Análisis del Desempeño Municipal"

Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Auto 275 de 2011.

_____. Sentencias C-900 de 2011, C-228 de 2011, C-355 de 2006, C-258 de 2013, C-644 de 2012, C-644 de 2012, C-543 de 2007, C-274 de 2013, C-313 de 2014, C- 385 de 2014, C-225 de 1995, C-578 de 1995, C-358 de 1997, C-191 de 1998, C-574 de 1992, C-900 de 2011; Sentencias T-290 de



1994, T-595 de 2002; T-743 de 2013, T-290 de 1994, T-444 de 1999, T-740 de 2011, T- 496 de 2012, T-546 de 2009, T-743 de 2013, T-691 de 2012, T-139 de 2013, T-597 de 1993, T-760 de 2008, T-068 de 2011; Sentencias SU-747 de 1998.

_____. Sala Tercera de Revisión. Auto No. 366 de 2014

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006) Caso Servellón García y otros. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Honduras

_____. (2010). Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214 (Fondo, Reparaciones y Costas).

_____. (2012). Caso Atala Riffo Y Niñas Vs. Chile. Sentencia de 24 de Febrero de 2012 (Fondo, Reparaciones y Costas).

DANE (2008). Censo General 2005. Nivel nacional. Bogotá. Disponible en: <http://www.dane.gov.co/index.php/esp/poblacion-y-registros-vitales/censos/censo-2005>

_____. (2008-2014). Encuesta Nacional de Calidad de Vida. Disponible en: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/calidad-de-vida-ecv>

_____. (2014) – Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2014)

_____. (2015) – Encuesta Continua de Hogares (2011-2015)

_____. (2008-2014). Encuesta Continua de Hogares. Disponible en: http://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/100

_____. (2008-2014). Gran Encuesta Integrada de Hogares. Disponible en: http://www.dane.gov.co/pg_beta/index.php/2012-11-21-16-39-44/-gran-encuesta-integrada-de-hogares

_____. (2015). Boletín Técnico - Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2014, Bogotá D. C. 24 de Marzo de 2015. Recuperado de: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_14_.pdf

_____. (2015). Boletín Técnico - Pobreza Monetaria y Multidimensional 2014. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_14_.pdf

Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. "Instrumentos para la ejecución, seguimiento y evaluación del plan de desarrollo municipal. Plan Indicativo, Plan Operativo Anual de Inversiones y Plan de acción." Bogotá. 2004

Dulitzky, Ariel E (2008) "Pobreza y derechos humanos en el Sistema Interamericano. Algunas aproximaciones preliminares" Revista IIDH, N°. 48. 2008.

Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá. (2012) Cada dos meses los usuarios de estratos 1 y 2 de Bogotá se ahorran más de \$10.300 gracias al Mínimo Vital de Agua. Recuperado de: <http://www.acueducto.com.co/wpsv61/wps/html/resources/minvital/BolMin.pdf>

_____. (s.f.) Mínimo vital de agua. Recuperado de: http://www.acueducto.com.co/wpsv61/wps/portal!/u-tp/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3gLw2DfYHMPIwN3R0czA08n_cAx2ADA19_Q_2CbEdFAG5IWD4!/?WCM_PORTLET=PC_7_81SMS7H20GAA60IB2GPAS0G4J3_WCM&WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/eaabv6/sac. Consultada en septiembre de 2015.

FAO (2010). Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación. Disponible en: http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/ES/1_toolbox_guia_para_legislar_es.pdf

Fox, Virginia (2005). "Análisis Documental del Contenido". Buenos Aires: Alfagrama Ediciones.

Garretón, Roberto.(2004) "Derechos Humanos y Políticas Públicas". En: "Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur. Un Compromiso Regional" Montevideo: Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur.

Gomes, María Angélica (2005). "Determinantes de la Salud. Monitoreo y Análisis de los Procesos de Cambio de los Sistemas de Salud". Taller de la OPS/OMS. San Juan. Puerto Rico. Recuperado de: <http://www.lachealthsys.org/documents/events/puertorico05/8-magomez-determsalud-pur05.pdf>

Gómez, Mario. (2011) "El Derecho Fundamental de los Niños y las Niñas a la Salud en Bogotá: Un Análisis de la Relación entre las Políticas Públicas Vigentes entre los años 2000 y 2010 y la Jurisprudencia Constitucional en la Materia."

_____. (s.f.) Algunas reflexiones sobre los lineamientos, metas y garantías para el goce efectivo de derechos en Bogotá. Sin publicar

_____. (2015). Voces diversas: documento preparado para la Veeduría Distrital con el ánimo de enunciar algunas reflexiones sobre las políticas públicas de la administración de la ciudad dirigidas a atender la problemática de la población LGTBI, según los resultados de las mismas y las voces y opiniones de los destinatarios de las medidas oficiales en la materia. Sin publicar

_____. (s.f.).La política social y el Plan de Desarrollo de Bogotá: una mirada a los esfuerzos por la superación de la pobreza y al goce efectivo de los derechos a la educación y la salud 2012-2015. Sin publicar

Greco, Orlando (2003) "Diccionario de Sociología". Buenos Aires: Valletta Ediciones.

Heckman, James (2015) Entrevista. Recuperado de: http://www.unesco.org/new/es/media-services/single-view-tv-release/news/interview_with_professor_james_heckman_noted_scholar_and_nobel_prize_winner/. Consultada en septiembre de 2015

Heckman, James (2015b). Recuperado de: <http://www.redprimerainfancia.org/actualidad.shtml?x=20156806>. Consultada: Septiembre de 2015.

Hillmann, Karl –Heinz (2005) "Diccionario Enciclopédico de Sología". Barcelona: Editorial Herder.

ICFES (2014) Sistema Nacional de Evaluación Estandarizada de la Educación. Alineación del Examen Saber 11. Lineamientos Generales 2014-2.

Instituto Nacional de Estadísticas (s.f.) La pobreza y su medición Presentación de diversos métodos de obtención de medidas de pobreza. Madrid: INE. Disponible



en: <http://www.ine.es/daco/daco42/sociales/pobreza.pdf>

Isaza Cardozo, Germán Darío (2014). "El derecho al agua y el mínimo vital en el marco del servicio público domiciliario de acueducto en Colombia." Tesis de grado para optar el título de Magister en Derecho Administrativo. Bogotá: Universidad del Rosario.

Lahera, E. (2000). "Reforma del estado: un enfoque de políticas públicas". Revista CLAD Reforma y Democracia No.16 (Feb.2000)

Larrañaga, O. (2007). La medición de la pobreza en dimensiones distintas al ingreso. CEPAL. División de Estadística y Proyecciones Económicas 58 estudios estadísticos y prospectivos Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.cepal.org/deype/publicaciones/xml/7/32087/lcl2785e.pdf>

Ministerio de Educación Nacional (2015), Gratuidad Educativa. Normatividad. 21 de Abril de 2015. Recuperado de: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-350490.html>

Ministerio de Educación Nacional (s.f.) La deserción escolar. Recuperado de: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-293659_archivo_pdf_abc.pdf

Núñez, J. y Carvajal, A. (s.f.). ¿Cómo romper las trampas de pobreza en Buenaventura? Propuestas desde las Comunidades y las Instituciones? Cuadernos

PNUD. Recuperado de: http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_2023.pdf?view=1

OACNUDH (2004) "Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual." Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra.

OACNUDH (2004b) "Observaciones Generales Adoptadas por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales". Disponible En: <http://www.oacnudh.org.-gt/documentos/publicaciones/KIT%20INSTRUMENTOS%20INTERNACIONALES/2%20DESC/2.5%20Observaciones%20Generales.pdf>

_____. (2009). Guatemala. "Derechos Humanos y Pobreza". Boletín número 4. 2009

_____. (s.f.) "Observaciones Generales Adoptadas por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales". Recuperado de: <http://www.oacnudh.org.gt/documentos/publicaciones/KIT%20INSTRUMENTOS%20INTERNACIONALES/2%20DESC/2.5%20Observaciones%20Generales.pdf>

Oficina asesora de prensa Alcaldía Mayor de Bogotá (25.03.2015). En Bogotá aumentan los ingresos de las personas y disminuye la pobreza. Disponible en: <http://www.bogotahumana.gov.co/article/en-bogot%C3%A1-aumentan-ingresos-personas-y-disminuye-la-pobreza#sthash.UHChSOHk.VHf7dVz.dpuf>

OMS (s.f). Página oficial. Recuperado de: <http://www.who.int/es/>

ONU (2001) Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Declaración aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 4 de mayo de 2001

_____. (2001). Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. "Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: la Pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales."

_____. (s.f.) Resolución 64/292.

_____. (s.f.) Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC),

Perry, Arias, López, Maloney y Servén (2006) "Reducción de la pobreza y crecimiento: Círculos virtuosos y círculos viciosos". Banco Mundial. 2006

Pillay Navi, citada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, OACNUDH (2009). "Derechos Humanos y Pobreza". Boletín número 4. Guatemala.

PNUD (2014). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Objetivos de Desarrollo del Milenio: Colombia 2014. Recuperado de: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/english/MDG%20Country%20Reports/Colombia/informeannualodm2014.pdf>

_____. (2014). Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia. PNUD. Recuperado de: <http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-2014>

_____. (2014). Objetivos de Desarrollo del Milenio, Colombia

Pogge, Thomas. "World Poverty and Human Rights". Segunda Edición. Cambridge: Polity Press. 2008.

Ramcharan, Bertrand (2004) Prefacio del libro de la OACNUDH "Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual." Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra.

Red de ciudades Como Vamos (2015). Encuesta de percepción ciudadana Red de ciudades Como vamos 2014. Recuperado de: <http://www.bogotacomovamos.org/documentos/encuesta-de-percepcion-comparada-red-ciudades-como-vamos/>

_____. (2015). Informe de calidad de vida comparado en 14 ciudades de Colombia. Boletín No. 6. Febrero, 2015.

Red de Progreso Social (2015) Índice de Progreso Social 2015. Colombia.

Santos, Juan Manuel. "Por primera vez en Colombia hay más clase media que pobres." 18 de septiembre de 2015. Recuperado de: http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Septiembre/Paginas/20150918_01-Por-primer-vez-en-Colombia-hay-mas-clase-media-que-pobres-senala-Presidente-Santos.aspx

Secretaría Distrital de Educación (2014). Bogotá D.C.: Caracterización sector educativo año 2013. Recuperado de: http://www.educacionbogota.edu.co/archivos/SECTOR_EDUCATIVO/ESTADISTICAS_EDUCATIVAS/2013/BoletinEstadisticoAnual2013.pdf

Secretaría Distrital de Educación, C.A.P.U.J. (2014). Guía de Lineamientos para constitución de una Política Pública Educativa para Orientar los procesos pedagógicos en Ciencias, Tecnologías, TIC y Medios Educativos en los colegios del Distrito Capital. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ; CENTRO ÁTICO DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA.



Secretaría Distrital de Hacienda (2013) Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales, Bogotá. Proyecto de Presupuesto Anual de Bogotá.

_____. (2013) Marco Fiscal de Mediano Plazo 2014-2024

_____. (2014) Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015-2025

Secretaría Distrital de Planeación. (2013). Alcaldía Mayor de Bogotá. "Informe de implementación de la política para la garantía plena de derechos de las personas LGBT y sobre orientaciones sexuales e identidad de género en Bogotá 2012-2013".

_____. (2015). Subsecretaría de Planeación de la Inversión. Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo – SEGPLAN

_____. (2015b). Subsecretaría de Planeación de la Inversión. Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo – SEGPLAN

_____. (2015c). Indicadores de impacto Plan de Desarrollo 2012-2016 vigencia 2014.

_____. (2015d). Balance de resultados del Plan de Desarrollo Distrital 2012-2016 "Bogotá Humana" a 31 de Diciembre de 2014.

Recuperado de:http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Noticias2015/Informe_de_Rendicion_de_Cuentas_Distrital_2014/RendicionCuentasMarzo112015.pdf

_____. (2014). Dirección de Diversidad Sexual. "Observatorio de la Política Pública para la garantía plena de los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgeneristas e intersexuales - LGBTI - y sobre identidades de género y orientaciones sexuales." Boletín Número 5. 2014. Sen, Amartya (1992). "Inequality Re-examined". Cambridge: Harvard University Press.

Stein, E., y Tommasi, M., (2006). La política de las políticas públicas. Revista Política y Gobierno. Vol. XIII. Nº 2.

Steiner, Roberto & Sabogal, Adriana. (2011). Reducción de la pobreza y la desigualdad en el hemisferio. Recuperado de: http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/11445/342/1/Reduci%C3%B3n-de-la-pobreza-y-la-desigualdad-en-el-hemisferio-Pobreza_y_Desigualdad-21.pdf

The Yogyakarta Principles. (2015) The application of international law in relation to sexual orientation and gender identity. Recuperado de: <http://www.yogyakartaprinciples.org/>.

Torres, Mauricio. (2003). Protocolo de Seguimiento y Evaluación de Cumplimiento de las Obligaciones del Estado Colombiano en Materia del Derecho a la Salud. En: Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Política Pública de Salud a la Luz del Derecho a la Salud, Bogotá: Defensoría del Pueblo, USAID, MSD y GTZ. Trucco, D. (2014). Educación y Desigualdad en América Latina. Naciones Unidas, CEPAL.

UNDP. (2015).. Colombia. Recuperado de: <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/countryinfo/>.

UNESCO (2004): Educación para todos, el imperativo de la calidad. Informe de seguimiento de la EPT en el mundo. París: UNESCO.

_____. (2013). Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la Educación de calidad para todos al 2015

Universidad Distrital. (2015). Nuestra sede en Bosa, un proyecto hecho realidad. Recuperado de: <http://comunidad.udistrital.edu.co/rectoria/nuestra-sede-en-bosa-un-proyecto-hecho-realidad/>

Valdivieso, C. (s.f.) Medición de pobreza y desarrollo humano, dos extremos de los mismos ejes. PNUD-Escuela virtual. Recuperado de: http://www.esuelapnud.org/biblioteca/documentos/abiertos/dadh-u2_Pobreza.pdf

Vargas, Alejo (1999). El Estado y las políticas. Bogotá: Almudena Editores.

Veeduría Distrital. (2014). Cómo avanza el distrito en educación. Informe de Control preventivo sobre Jornada Única Escolar 2013. Publicación No. 0033. Abril de 2014. Bogotá: Veeduría Distrital.

_____. (2015). Seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestal al primer trimestre de 2015 del Distrito Capital, y avance metas Plan de Desarrollo "Bogotá Humana". Bogotá: Veeduría Distrital

_____. (2015) Seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestal 2014 y avance y perspectiva de metas del Plan de Desarrollo "Bogotá Humana". Recuperado de:<https://veeduriadistrital.gov.co/archivos/EJECUCION/2014/Informe%202014%20y%20Perspectiva%20Plan%20de%20Desarrollo%20Dic.2014.pdf>

Wolfensohn, James. (2001) Citado en Banco Mundial (2001) "Attacking Poverty. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Oxford: Oxford University Press.

Yamin, Alicia (2002). Conjurando Inequidades. Vigilancia Social del Derecho a la Salud. Lima: Centro de Asesoría Laboral del Perú



VEEDURIA
DISTRITAL

veeduriadistrital.gov.co