

FORMATO DE DESCRIPCION

➤ AUTOR O AUTORES

Apellidos RODRÍGUEZ DEL GALLEGO Nombres ALEXANDRA .
Apellidos _____ Nombres _____
Apellidos _____ Nombres _____

➤ TÍTULO Y SUBTÍTULO POSIBILIDADES DE AGENCIAMIENTO DEL GOBIERNO FRENTE A LA POLÍTICA SOCIAL LOCAL: BOGOTÁ 1998 – 2005 .

➤ CIUDAD BOGOTA AÑO DE ELABORACIÓN 2005 .

➤ NÚMERO DE PÁGINAS 104

➤ TIPO DE ILUSTRACIONES TABLAS Y FIGURAS

➤ MATERIAL ANEXO (fotografías, dibujos, cuadros, planos, mapas, otros)
CUADROS PRESUPUESTALES Y DE COMPETENCIAS SOBRE POL SOC

➤ FACULTAD CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

PROGRAMA MAESTRÍA EN POLÍTICA SOCIAL

➤ TÍTULO OBTENIDO MAGISTRA EN POLÍTICA SOCIAL

➤ MENCIÓN (en caso de recibir alguna calificación especial) _____

➤ DESCRIPTORES (palabras claves que utilizará la Biblioteca para clasificar los temas que trata la Tesis)

PODER DE AGENCIAMIENTO – POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIALES – BOGOTÁ –
POLÍTICAS PÚBLICAS COMPARADAS – ESCENARIOS DE ACCIÓN .

- **RESUMEN DEL CONTENIDO** (presente en no más de 300 palabras los siguientes puntos: objetivo, hipótesis, metodología, resultados y conclusiones).

Se plantea a partir del caso de Bogotá, el análisis de las **intenciones de**, las **propuestas formales de política** y la **operacionalización de la política**, buscando reconocer si hay diferencias en términos de política social entre las administraciones distritales en el período 1998-2005 e identificar las posibilidades de que los nuevos discursos tengan espacios reales en medio de las restricciones impuestas por la institucionalidad establecida en lo social, es decir las posibilidades políticas – en términos de “poder” del gobernante – de la política social local.

El interrogante de la Política Social para esta investigación surge, básica y necesariamente en las inflexibilidades que le generan a las propuestas iniciales de los gobernantes las restricciones legales e institucionales y cuestionamientos sobre la priorización en el ejercicio de gobierno, la diferenciación real en los alcances de la política social de un gobierno a otro y la ideología del gobernante frente a lo que puede hacer en el marco de la política social.

Para responder a las preguntas propuestas, se reconstruye la propuesta de gobierno de los candidatos a la Alcaldía de Bogotá que finalmente fueron elegidos, en los periodos 1998-2000, 2001-2003 y 2004-2007, con el que se determina el nivel de correspondencia con el escenario propuesto en los Programas de Gobierno, Planes de Desarrollo y ejecuciones presupuestales de cada gobierno.

Se trabaja sobre la idea de la existencia de cuatro escenarios que conforman la estructura básica de análisis para evidenciar la existencia o no de “nuevas posibilidades de Política Social”. Estos escenarios, o categorías de análisis son: **el escenario deseado, el escenario propuesto o planteado, el escenario posible y la ejecución.**

Así, la presente investigación se propone establecer el nivel de correspondencia entre el discurso político del gobernante y la ejecución del mismo bajo la óptica de los escenarios planteados en el plan de desarrollo y el marco institucional que las normas colombianas establecen para las jurisdicciones subnacionales.

POSIBILIDADES DE AGENCIAMIENTO DEL GOBERNANTE
FRENTE A LA POLÍTICA SOCIAL LOCAL:
Bogotá 1998 – 2005

ALEXANDRA RODRÍGUEZ DEL GALLEGO

PONIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales
Maestría en Política Social
Bogotá
2005

POSIBILIDADES DE AGENCIAMIENTO DEL GOBERNANTE
FRENTE A LA POLÍTICA SOCIAL LOCAL
Bogotá 1998 – 2005

ALEXANDRA RODRÍGUEZ DEL GALLEGO

Trabajo de Grado para optar al título de Magíster en Política Social

Director
Esteban Nina Baltazar

PONIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales
Maestría en Política Social
Bogotá
2005

Nota de aceptación:

Firma del presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Bogotá, 22 de Agosto de 2005

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	9
1. MARCO CONCEPTUAL	14
1.1. POLÍTICA PÚBLICA	14
1.2. POLÍTICA SOCIAL, SERVICIOS SOCIALES Y GASTO PÚBLICO SOCIAL	17
1.3. UNA OPCIÓN NEOINSTITUCIONAL	20
2. EL MODELO	25
2.1. EL PAPEL DEL GOBERNANTE EN LA ESTRUCTURACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	27
2.2. EL PRESUPUESTO COMO DESDOBLAMIENTO DE LA INTENCIONALIDAD GUBERNATIVA	37
2.3. EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA SOCIAL COLOMBIANA PARA JURISDICCIONES SUBNACIONALES	42
2.3.1. Algunos aspectos del proceso de descentralización en Colombia	46
2.3.2. Institucionalidad Social en Colombia	52
3. UNA APLICACIÓN: LAS POLÍTICAS EN EL SECTOR EDUCATIVO EN BOGOTÁ	55
3.2. DISCURSO, PLAN DE GOBIERNO Y PLAN DE DESARROLLO: Correspondencias o Imposibilidades	58
3.3.1. ENRIQUE PEÑALOSA	60
El discurso	60
El programa de gobierno	61
El plan de desarrollo	61
3.3.2. ANTANAS MOCKUS SIVICKAS	65
El discurso	65
El Programa de Gobierno	65
El Plan de Desarrollo	65
3.3.3. Luís Eduardo Garzón	68
El Discurso	68
El Programa de Gobierno	68

El Plan de Desarrollo _____	69
3.3. EL PRESUPUESTO DEL PLAN DE DESARROLLO. _____	70
4. NIVELES DE ANÁLISIS _____	72
4.1. ANÁLISIS HORIZONTAL (De coherencia interna) _____	73
4.2. ANÁLISIS INSTITUCIONAL: el papel de las transferencias _____	75
4.3. ANÁLISIS INTER-ADMINISTRACIONES: las diferencias _____	79
5. CONCLUSIONES _____	83
BIBLIOGRAFÍA _____	86

INTRODUCCIÓN

Proponer una evaluación a la Política Social en un contexto como el colombiano, donde cada gobernante, cada gobierno y hasta cada funcionario realiza una evaluación de sus resultados, puede sonar un tanto repetitivo. Sin embargo, la mayoría de éstas son realmente valoraciones del accionar institucional en alguno de los sectores que tradicionalmente se incluyen dentro del “paquete social” (educación, salud, vivienda, poblaciones vulnerables) y no evaluaciones a lo “político” de la política o los alcances políticos de la misma.

A pesar de que esta situación se repite en todos los niveles de gobierno (nacional, departamento y local) las posibilidades de hacer diferencias, es decir, que de un gobierno a otro se produzcan cambios por cuenta de las propuestas políticas del gobernante, en el campo de lo “social” no han sido claramente verificados.

Ahora, proponer una evaluación a las posibilidades de hacer “nuevas” formas de política social que tiene un gobernante puede no ser una tarea fácil por dos razones fundamentales: por un lado delimitar el campo de acción de la política social, es decir, afirmar qué es y qué no es política social, no es una tarea sencilla, ya que además de los sectores tradicionalmente considerados como sociales, sería necesario incluir todos aquellos que el gobernante consideró en su agenda como tales. Y por otra parte, es necesario proponer una metodología que permita comparar los alcances de las propuesta y su operacionalización en términos de política social de una administración a otra para poder encontrar si hay diferencias (partiendo de que el “discurso” sí las hay) y de esta forma poder estimar las posibilidades reales del gobernante.

Con el fin de hacer una aproximación a estos y algunos otros interrogantes que surgen al iniciarse en el tema, se plantea a partir del caso de Bogotá¹, el análisis de las **intenciones de política** (el discurso a través de los planes de gobierno), las **propuestas formales de política** (los planes de desarrollo establecidos) y la **operacionalización de la política** (a partir de las ejecuciones presupuestales²), buscando reconocer si hay diferencias en términos de política social entre las administraciones distritales en el período 1998-2005³ e identificar las posibilidades de que los nuevos discursos tengan espacios reales en medio de las restricciones impuestas por la institucionalidad establecida en lo social, es decir las posibilidades políticas – en términos de “poder” del gobernante – de la política social local⁴.

De forma muy general, y con la consideración a priori de que la política social se debe considerar el eje central de cualquier administración local, un rápido recorrido por los Planes de Desarrollo considerados dentro del presente análisis permite ver que la política social no es más que un componente del discurso.

¹ Para facilitar el análisis se elige a Bogotá como caso de estudio partiendo de: su reconocimiento como la ciudad Latinoamérica que mayores cambios ha sufrido en los últimos años, su carácter de Distrito Capital que de alguna forma le atribuye características de departamento además de municipio, además de la disponibilidad de la información requerida para el análisis. “La *administración de Bogotá – en particular durante el último periodo (2001-2003) cuando el modelo de gestión innovadora comenzó a consolidarse- se ha mostrado muy interesada y generosa en compartir las experiencias aprendidas con ciudades de Colombia y de otros países. Asimismo, en ciudades grandes, intermedias y pequeñas del país, hay un número significativo de alcaldes que afirman inspirarse en el modelo de Bogotá.*” Como lo indican MARTIN, Gerard y CEBALLOS, Miguel. Bogotá: anatomía de una transformación. Bogotá: USAID/Alcaldía Mayor de Bogotá-Secretaría de Gobierno/Programa Colombia Universidad Georgetown. 2004., p. 35.

² Si bien un análisis presupuestal puede ser muy limitado y más en el caso de la política social donde los análisis financieros olvidan que en este campo las evaluaciones de impacto pueden ser más apropiadas, para este investigación se parte de que sí en el discurso político se decide privilegiar un tema –en este caso el social- e incluirlo en la agenda de gobierno, también es necesario que se la intención se traduzca en apropiaciones presupuestales que permitan operacionalizar las políticas por medio de planes y programas. “No es posible llevar a cabo políticas sociales efectivas si se carece de recursos. Por ello, es conveniente hacer una revisión de lo que ha sucedido con el gasto social”. FRANCO, Rolando. Grandes Temas del Desarrollo Social en América Latina y el Caribe. En: SOJO, Carlos (Ed.). Desarrollo Social en América Latina: Temas y desafíos para las políticas públicas. Costa Rica : FLACSO-Banco Mundial, 2002. p. 96. Sin embargo también se reconoce que el monto de las inversiones en el sector social pueden ser muy distintas a las de otros sectores (Ej. Infraestructura) y tener mayores resultados, por lo cual, la comparación se hará sólo a nivel intrasectorial y sólo como referencia se podrá valorar su participación en el total de las inversiones.

³ El análisis de la administración a partir del 2004 se hará con la información disponible hasta mayo de 2005.

⁴ La propuesta de centrarse en las particularidades de la política social local parten del supuesto de que a partir de los procesos de descentralización del Estado, las mayores competencias y responsabilidades en cuanto a las temáticas sociales recaen en las administraciones locales en el caso colombiano.

Enrique Peñalosa presentó en 1997 su plan, ***Por la Bogotá que queremos***, con el objetivo de “...generar un cambio profundo en la manera de vivir de los ciudadanos, devolviendo la confianza a todos los bogotanos en su capacidad para construir un futuro mejor y dinamizar el progreso social, cultural y económico... y hacer viable a Bogotá para enfrentar los retos y aprovechar las posibilidades que impone una nueva era, trabajando con miras a mejorar significativamente la calidad de vida para las presentes y futuras generaciones...” , una declaración de política pública, fuera de criterios sociales evidentes y claros⁵. Sin embargo, y a pesar de que los proyectos prioritarios se enmarcaban en estrategias relacionadas netamente con la infraestructura común de la ciudad, trabajó con prioridades sociales como la desmarginalización y la interacción social, operacionalizadas por medio de actividades poco percibidas como sociales y claro está, a niveles de importancia similares a los desarrollados por medio de estrategias diferentes. Lo social era un tema necesario pero no suficiente.

La segunda administración de Antanas Mockus en 2000, “***BOGOTA para VIVIR todos del mismo lado***”, presentó un plan para “...avanzar hacia una ciudad construida colectivamente, incluyente y justa, amable con los niños y los viejos, donde aprendemos a vivir en paz con nuestra conciencia y con la ley; una ciudad económicamente competitiva en producción de conocimientos y servicios; una ciudad donde lo público es sagrado...” donde una vez más, lo social se pierde entre líneas. En esta administración, no hubo priorización de objetivos, más sí igualdad en la presentación de los mismos. Nuevamente se presentan estrategias indirectas para resultados sociales.

Luis Eduardo Garzón presenta su plan “***por un compromiso social contra la pobreza en Bogotá***” que “...apuesta por una Bogotá moderna y humana,...le

⁵ Vale la pena aclarar, que se parte de que así no sean claras las declaraciones políticas en los planes de desarrollo, toda administración tiene de por sí un componente social que se traduce en la continuación de los proyectos institucionalmente establecidos en los sectores sociales.

apunta a un desarrollo equilibrado y sostenible entre lo social y lo económico. Existe un propósito firme de atender los crecientes problemas sociales y específicamente la pobreza y la exclusión, que aquejan a un amplio porcentaje de la población del Distrito...”, en este caso es evidente un adelanto, por lo menos en la propuesta política, en términos de un objetivo social claro y con estrategias directas.

Diferentes propuestas de hacer Política Social, diferentes estrategias, pocos objetivos y probablemente los mismos resultados.

El interrogante de la Política Social para esta investigación surge, básica y necesariamente en las inflexibilidades que le generan a las propuestas iniciales de los gobernantes las restricciones legales e institucionales. ¿Existirá una priorización en el ejercicio de gobierno en la que se imponga el principio “fiscalista” antes que los principios políticos del que gobierna? ¿Es posible una diferenciación real en los alcances de la política social de un gobierno a otro, o la diferencia se agota en el discurso político? ¿Es consecuente la ideología del gobernante frente a la operacionalización que puede hacer en el marco de la política social?

Para responder a las preguntas propuestas, se reconstruye la propuesta de gobierno de los candidatos a la Alcaldía de Bogotá que finalmente fueron elegidos, en los periodos 1998-2000, 2001-2003 y 2004-2007, con lo cual se establece, partiendo de una aproximación discursiva, el nivel de correspondencia con el escenario propuesto en los Programas de Gobierno, Planes de Desarrollo y ejecuciones presupuestales de cada gobierno.

Se trabaja sobre la idea de la existencia de cuatro escenarios que conforman la estructura básica de análisis para evidenciar la existencia o no de “nuevas posibilidades de Política Social”, lo cual significaría que existe una diferencia

significativa entre los gobiernos distritales atribuible a la ideología, a la capacidad de ejecución y a la capacidad de ir más allá del marco institucional que los rige.

Estos escenarios, o categorías de análisis son:

1. **El escenario deseado.** Se determina a través del análisis de los valores esperados planteados en las propuestas de gobierno de los Candidatos a la Alcaldía en los periodos mencionados. Es escenario de acción del gobernante.
2. **El escenario propuesto o planteado.** Se determina a través de los resultados planteados en el Plan de Desarrollo de cada Gobierno. Es escenario de acción del gobernante.
3. **El escenario posible.** Se determina a través del marco institucional que las normas colombianas establecen para las jurisdicciones subnacionales. Es escenario de acción del gobernante.
4. **La ejecución.** Se define como la utilización de los recursos distritales en el periodo del mandato. Es escenario de acción de la administración

Así y teniendo como supuesto inicial de trabajo que *“existe una baja correspondencia entre los planteamientos ideológicos de política social (que se presuponen distintos) de cada gobernante el distrito capital y su traducción en términos de un Plan de Desarrollo, un presupuesto y una ejecución presupuestal”*, la presente investigación se propone establecer el nivel de correspondencia entre el discurso político del gobernante y la ejecución del mismo bajo la óptica de los escenarios planteados en el plan de desarrollo y el marco institucional que las normas colombianas establecen para las jurisdicciones subnacionales.

1. MARCO CONCEPTUAL

Como elemento inicial de esta investigación se hace necesario presentar los significados de conceptos relevantes para contextualizar la hipótesis de investigación en el análisis propuesto. Ellas son básicamente: política pública, política social y una posición de análisis neoinstitucional.

Como tales serán abordados los conceptos de política pública como marco general para el análisis de la política social, entendida como una especificidad de ésta; contextualizando el término política social se hará el primer acercamiento al campo de acción concreto en el cual se desarrollará posteriormente la aplicación empírica del modelo de análisis del que trata este trabajo de investigación: nos hablará de los espacios de acción específicos de “lo social” en las políticas; finalmente, una aproximación a algunas de las lecturas neoinstitucionalistas permitirá encontrar una relación teórica entre las políticas públicas y su marco institucional establecido.

1.1. POLÍTICA PÚBLICA

Las relaciones Estado⁶ y sociedad son el campo que delimita el análisis de esta investigación. Y en este sentido, retomando a O'Donnell, lo importante no será “*Estado*” ni “*sociedad*” sino su conjunción, el ‘y.’⁷ Es decir , los espacios de

⁶ “Entiendo por el Estado el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada por dominación (o poder) entiendo la capacidad, actual y potencial, de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso pero no necesariamente, contra su resistencia. Lo político en sentido propio o específico lo entiendo, entonces, como una parte analítica del fenómeno más general de la dominación: aquella que se halla respaldada por la marca supremacía en el control de los medios de coerción física en un territorio excluyentemente delimitado.” O’DONNELL, Guillermo. Apuntes para una teoría del estado. En: OSZLAK, Oscar (comp.) Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos. Buenos Aires: Paidós, 1984. p. 2.

⁷ *Ibid.* p. 2.

confluencia entre la racionalidad colectiva, constituida a partir de la existencia de unas mínimas redes sociales y de organización que fundamentan la existencia de la misma sociedad; con una racionalidad estatal constituida a partir del principio de territorialidad, el sentimiento de ciudadanía y el orden institucional básico fundamentan la constitución de un Estado⁸. Es en esos “nuevos” espacios en permanente debate entre la armonía y el conflicto, donde el ejercicio de gobierno toma forma y demuestra su nivel de capacidad para indicar el norte convocando agencias y agentes en torno a la dirección propuesta.

En una metáfora rescatada de la filosofía clásica por Michel Foucault⁹, a la tarea de gobernar se le atribuye ser el *timón* que dirige la *nave* formada por la relación Estado-aparato estatal-sociedad; esto implica, que las formas de gobierno correspondientes reflejan a su vez el régimen político instaurado para cada relación tripartita. El régimen político se sitúa en el centro de la relación por cuatro grandes razones¹⁰:

1. Es la instancia que le confiere corporeidad e identidad (propia y particular) a la idea abstracta de Estado, bajo la forma de aparato estatal.
2. El régimen le confiere organicidad y orden al conjunto de relaciones que se entretajan en torno del Estado y la sociedad.
3. El régimen político permite al Estado se proyecte como un generador de orden interno, en cuanto le imprime principios de unidad a las instituciones estatales como representación del Estado; y externo porque actúa como factor de cohesión de las estructuras y principios regulares que rigen la relativa armonía y equilibrio de la sociedad.

⁸ MEDELLÍN, Pedro. Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: Elementos para una teoría de la estructuración de políticas públicas en países de baja autonomía gubernativa. En: Revista del CLAD, Reforma y Democracia. No.8. (Mayo 1997). p. 6.

⁹ FOUCAULT, Michel. La Gubernamentalidad. En: Espacios de Poder. La genealogía del Poder. 2 ed. Madrid: Piqueta, 1991. Esta metáfora así como su referencia es muy frecuentemente usada por usada por Pedro Medellín en sus aportes.

¹⁰ MEDELLÍN, Pedro. Op.cit. p. 6.

4. Por último, el régimen le confiere poder y autoridad formal al gobernante para tomar decisiones, asigna competencias para disponer de los recursos (humanas, técnicos y financieros), establece los controles así como fija los márgenes y modalidades de participación decisional y/o fiscalizadora de los ciudadanos y las comunidades.

Así, el sentido normativo y valorativo en términos de una determinada elección sobre una serie de alternativas políticas, se institucionaliza a partir de las políticas públicas como concreción y operacionalización de la función de gobierno.

Una política pública se puede definir como un instrumento de gobierno que pretende por medio de acciones intencionadas incidir en modificar indicadores preestablecidos¹¹. Como sugieren Oszlak y O'Donnell, este enfoque se ocupa de las “cuestiones” en que el Estado, teniendo o no la iniciativa, toma posición. Es decir, explicita una intención de “resolverlas”, que se concretan en una decisión o conjunto de decisiones no necesariamente expresadas en actos formales. Una política pública (estatal) es esa toma de posición que intenta –o más precisamente, dice intentar- alguna forma de resolución de cierta cuestión¹².

Continuando con Oszlak y O'Donnell, una política pública se concibe como “*un conjunto de acciones y omisiones*¹³ que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una, cuestión que concita la atención,

¹¹ Definición propia a partir de los conceptos trabajados por Pedro Medellín en cuanto “... instrumento de gobierno”, los planteamiento de la Biopolítica de M. Foucault como “intento por racionalizar fenómenos de la población” y el resultado del trabajo práctico e investigativo con Ulises Rinaudo y su principio según el cual una intervención sólo es aceptable “ cuando existen diferencias significativas e irresolubles por el mercado entre el valor observado de una variable (operacionalizada por un indicador) y su valor esperado” .

¹² OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo. Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de Investigación. En: Documento CEDES/CLASICO No.4. (1976). p. 15.

¹³ Además de la inacción involuntaria de los gobiernos, pueden decidir deliberadamente no actuar, no intervenir. Y una política puede ser la de no actuar, la de dejar de hacer y dejar pasar. Esta inacción voluntaria tiene entre sus varios efectos redefinir el ámbito gubernamental, modificando las expectativas sociales respecto del gobierno. AGUILAR V, Luis F. Estudio Introdutorio. En: AGUILAR V., Luis F. (Ed.). Problemas públicos y agenda de gobierno. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2 ed. México: 1996. p. 37.

*interés o movilización de otros actores en la sociedad civil*¹⁴. Es así como se confiere a la acción cierta direccionalidad u orientación normativa, que se prevé afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión.

En resumen, desde los distintos aportes¹⁵ para lograr una definición del objeto de estudio concreto de las políticas públicas, y vistas desde el régimen político¹⁶, las políticas adquieren una doble connotación: se definen como el atributo que el régimen político le confiere al gobierno para gobernar y a su vez, definen la dirección que sigue el Estado al ejercer la facultad de gobernar. De esta forma, *“los gobiernos a través de las políticas públicas hacen que la interacción orgánica entre el Estado y la sociedad se exprese y cumpla con un propósito definido”*¹⁷.

1.2. POLÍTICA SOCIAL, SERVICIOS SOCIALES Y GASTO PÚBLICO SOCIAL

La concepción de política pública propuesta, como tal puede referirse a una acción o curso de acción encaminada a cualquier sector o problemática de éste. En este sentido y como una especificad, podemos encontrar las encaminadas a las problemáticas sociales: la política social entonces, no es más que una política pública con un referente particular y que como tal responde a los principios políticos de quien gobierna.

Sin embargo, aproximarse a una única definición de lo que es *política social* no es una tarea fácil. Probablemente, la mayor dificultad radica en definir con precisión cuál es ese referente particular al que se hace referencia en lo social. Y es que *“intentar una definición precisa es, en sí mismo, un ‘problema insoluble’*¹⁸, y más

¹⁴ OSZLAK y O'DONNELL, Op. cit. p. 15.

¹⁵ Por ejemplo los de Dye, Regonni, Oszlak y O'Donnell. Todos ellos citados por MEDELLÍN, Op.cit. 9.

¹⁶ Ibid. p. 10.

¹⁷ Ibid. p. 10.

¹⁸ TITMUS, R. Commitment to Welfare. Londres : George Allen and Unwin, 1968.

si tenemos en cuenta que podría afirmarse que existe una definición por cada autor que haya intentado formular una. Los componentes políticos-ideológicos, socioeconómicos y culturales que afectan los juicios valorativos al momento de definir lo que es o no es política social hacen posible que la gama de definiciones propuestas pueda resultar no sólo amplia sino tan variadas como posiciones e ideologías existen.

Tratando de superar este inconveniente, en este esquema, se parte de la aproximación a la política social propuesta por T.H. Marshall quien luego de aseverar que es un término “... *ampliamente usado pero no se presta él mismo a una definición precisa*”¹⁹ afirma que la “*política social usa el poder político para reemplazar, completar o modificar operaciones del sistema económico, con el fin de alcanzar resultados que el sistema económico no lograría por sí mismo, y al hacer esto, lo hace orientado por valores distintos a los de las fuerzas del libre mercado*”²⁰. Como esta aproximación puede resultar economisista y en busca de garantizar su universalidad es necesario complementarla a partir de lo “social” de la política social: su característica de ser por fuera del mercado y remitirse necesariamente al universo de las condiciones de vida, de existencia de la población o de la cohesión social de los individuos donde las acciones no pueden ser guiadas por “*la norma o el plan elaborados abstractamente sobre la base de una concepción organicista de la sociedad, (...) sino a partir, de la creación de oportunidades para la participación del ciudadano en la definición, implementación, valoración y reformulación de la misma*”²¹.

Sobre lo que sí se podría afirmar que existe un consenso es en el objetivo de las políticas sociales: lograr una mayor calidad de vida y bienestar social para todas

¹⁹ MARSHALL T.H. Social Policy in the Twentieth Century. Citado por FERNÁNDEZ, Oscar. Lo Social y la Política Social. En: Política Social y Descentralización en Costa Rica, San José: UNICEF-Universidad de Costa Rica, 1998; 7-29 p.

²⁰ Ibíd., p. 15.

²¹ Tomado de: CALVO O., Francesc. Una Aproximación a la Política Social como Política de Relación. En: Revista NÓMADAS. Madrid : Universidad Complutense; No.3. (Enero – Junio, 2001).

las personas, por medio de actuaciones públicas en las que se busca la prevención de necesidades, asistencia e inserción de personas y colectivos carenciados, que por diferentes circunstancias personales y/o sociales necesitan de actuaciones específicas buscando la normalización social y de esta forma evitar cualquier tipo de marginalidad social.

La política social *“conforma el conjunto de objetivos, normas, sistemas y entidades por medio de los cuales la sociedad se compromete a garantizar los derechos sociales económicos y culturales. Así se crean oportunidades y se fortalecen instrumentos a favor de la equidad y la integración y, dadas las desigualdades iniciales, se favorece la distribución del ingreso”*²². Pero sigue siendo un intangible conjunto de ideas que es necesario materializar en otro nivel. En este caso, la puesta en práctica de la política social se realiza a través de unos medios concretos mediante las cuales la ciudadanía reconoce su existencia²³: los *servicios públicos sociales*. La conexión entre política social y servicios sociales debe ser como la describe Ocampo, *“En consecuencia, la política social debe expresar el contenido específico de los servicios, prestaciones y protecciones sociales; la financiación para garantizar acceso de quienes carecen de recursos; el aseguramiento de individuos, familia y grupos contra determinados riesgos; y la protección a quienes sufren vulnerabilidad”*²⁴.

Ahora bien, este nivel de análisis se concretiza aún más a partir del llamado gasto público social, el cual busca una aproximación a la cuantificación de los recursos totales que se invierten en los *“bienes y servicios provistos por el gobierno que en*

²² OCAMPO, José Antonio. La Equidad y la Política Social en el Desarrollo. En: URIBE M., Consuelo (Ed.). Políticas y Servicios Sociales para el Siglo XXI. Bogotá: CEJA. Pontificia Universidad Javeriana, 1999. p. 39.

²³ Este reconocimiento se da a partir de la relación que establecen los servicios sociales y la sociedad en forma de bienes y servicios, atención por parte de funcionarios o mediante subsidios en dinero o especie.

²⁴ OCAMPO, Op.cit. p. 39.

*un sentido amplio contribuyen a la formación de capital humano, como también, los que redistribuyen el ingreso y alivian la pobreza*²⁵.

El análisis del gasto social, permite entonces, hacer una “*lectura descriptiva*” de la política social de cada gobierno. Dicha lectura se realiza partir de los sectores que convencionalmente se han incluido dentro de la medición²⁶: educación, salud, seguridad social, pensiones, invalidez, seguro de desempleo y asistencia social, entendida como las transferencias a las poblaciones vulnerables o en estado de marginalidad social. Algunos autores como Fresneda y Vélez (1996) ampliando el espectro de análisis, incluyen la vivienda social o pública, los subsidios por servicios públicos domiciliarios-acueducto, alcantarillado, energía y gas; los Programas Rurales Especiales dirigidos a los pequeños agricultores; la cultura, el deporte y la recreación; el agua potable y el saneamiento ambiental y, finalmente, los programas de capacitación laboral y empleo.

1.3. UNA OPCIÓN NEOINSTITUCIONAL

Volviendo a pensar a la política social como cualquier otra política pública, se podría analizar a partir de dos dimensiones interrelacionadas:

1. La Dimensión Política que corresponde a la ideología o principio de gobierno que hay detrás de la concepción de la política, y
2. La Dimensión Instrumental que reconoce el papel de las instituciones formales e informales en la definición, implementación y despliegue de las mismas.

²⁵ FRESNEDA, Oscar y VÉLEZ, Carlos Eduardo. El gasto público social: definición, medición y normatividad en Colombia. En: Coyuntura Social – Fedesarrollo No. 4, (Mayo 1996).

²⁶ Sectores incluidos en la medición por el Banco Mundial desde mediados de los 90's citados en: MENA, Lucia. RODRÍGUEZ, Oscar. SARMIENTO, Alfredo. El Gasto Social. En: TIRADO MEJÍA, Alvaro. (ed.) Debates Nacionales. Bogotá : Alfa y Omega, 2002. Esta clasificación es usada también en países como España, Canadá y Estados Unidos.

Este análisis bidimensional se puede interpretar a la luz de los postulados del neoinstitucionalismo²⁷ acercando la dimensión política a las propiedades del agente o “agente de cambio” y a la dimensión instrumental a la estructura o ambiente.

De allí, y de forma muy simplificada, una lectura neoinstitucional nos permite ubicar la política social en medio de dos marcos teóricos que pueden corresponder a dos visiones opuestas del poder²⁸: por un lado la visión estructural que es globalmente asimilable con una visión holística de lo social, lo que en otras palabras, habla de cómo las sociedades y las organizaciones tienen propiedades distintas a las de sus partes, pero además las estructuran, moldean y determinan. Este enfoque claramente privilegia a la estructura dejando relegado el papel de los agentes. En contraposición se plantea el individualismo metodológico el cual reduce los fenómenos sociales a los efectos de creencias, comportamientos, acciones de individuos netamente racionales, motivados no por causas exteriores e independientes de sí mismos sino por razones que tienen para mantenerlas (subjetivas en algunos casos). Este enfoque por su parte, favorece la acción del agente sobre las condiciones de la estructura.

Sin embargo y a pesar de la poca correspondencia que inicialmente se le puede atribuir a estos dos enfoques teóricos, sí se revisan los aportes de los primeros institucionalistas, entre ellos John R. Commons y Hauriou, además de algunos aportes más recientes como los de Jepperson y O.E Williamson, encontramos

²⁷ Tal como lo reconocen Hall y Taylor, el neoinstitucionalismo no corresponde a un solo cuerpo de pensamiento, sino más bien a por lo menos tres diferentes aproximaciones, a las que se llama: institucionalismo histórico, institucionalismo de la opción racional y el institucionalismo sociológico. Sin embargo, estas tres opciones son susceptibles de ser analizadas a partir de sus dos componentes fundamentales: cómo construyen las relaciones entre instituciones y cómo explicar sus procesos de cambio. En: HALL, Peter y TAYLOR, Rosemary. Political Science and the Three New Institutionalisms. MPIFG Discusión Paper 96/6, June 1996. 32 p.

²⁸ Con mayor detalle en: ROJOT Jacques. Fundamentos teóricos del poder: desde los orígenes del neoinstitucionalismo a un individualismo metodológico complejo. En: Revista INNOVAR No. 12, Universidad Nacional de Colombia, (Diciembre 1998). P. 35.

que las dos posiciones iniciales pueden no ser obligatoriamente opuestas y que en cambio se pueden coexistir como modelos de explicación, donde por ejemplo, el actor racional (o agente de cambio) se enmarque en restricciones institucionales y en este marco se produzcan cambios adaptables orientados en ambientes institucionales. Para el desarrollo de la presente investigación y como una opción metodológica, se adoptarán este tipo de modelos como base para el análisis.

Una de las teorías que más han influido en el debate actual entre el agente y la estructura dentro de la teoría social y política, es la *Teoría de la Estructuración* de Anthony Giddens²⁹. En este proyecto teórico, el autor realiza un planteamiento que propone ir más allá de la dualidad estructura – agencia y en cambio la propone como *“dos caras de una misma moneda, a un dualismo en el que dos aspectos se relacionan de forma externa”*³⁰. Para Giddens, existe una relación interna entre la estructura y la agencia como actuación humana: una relación de mutua dependencia. Con esta propuesta de teoría híbrida, busca conciliar *“por una parte, las estructuras que son el principal requisito para la interacción social y política y, por otra, una sensibilidad hacia la intencionalidad, la reflexión, la autonomía y la actuación de los actores”*³¹.

A partir de allí, Giddens propone hacer explícitos los conceptos, muchas veces aceptados como implícitos, de estructura y agencia como inspiración de las reflexiones teóricas e investigaciones empíricas; en su propuesta, *“resulta crucial que identifiquemos los modelos implícitos de estructura y actuación que subyacen*

²⁹ GIDDENS, Anthony. *La Construcción de la Sociedad: bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires : Amorrortu, 1998. Esta teoría es cuestionada por algunos actores por redefinir los significados o concepciones tradicionalmente usados para la agencia y la estructura, pero por efectos de esta investigación, las críticas no resultan relevantes ya que la misma se limita a tomar como referente teórico el modelo propuesto por Giddens y no su equivalencia o su grado de comparación con otros modelos de análisis neoinstitucionalistas. Una presentación detallada En: McANULLA, Stuart. *The Structure-Agency Debate and its Historiographical Utility*. University of Birmingham. p. 4-6.

³⁰ Citado por: HAY, Colin. *Estructura y Actuación*. En: MARSH, David y STOKER, Ferry (eds). *Teoría y métodos de la ciencia política*. Versión Española de Jesús Cuellar Menezo. Madrid : Alianza editorial, 1997. p. 204.

³¹ *Ibid.*, p. 204.

*tras nuestros intentos de explicación de procesos de cambio político y social y que los inspiran*³².

Acercándonos a su propuesta, Giddens se refiere al concepto de estructura en el análisis social, ya no haciendo referencia a la “imagen visual” del esqueleto o las vigas del edificio tradicionalmente utilizadas, sino a las propiedades de estructuración que permiten la “delimitación” del tiempo-espacio en los sistemas sociales, y que a su vez posibilitan la existencia de prácticas sociales previsiblemente semejantes y les otorgan una forma sistémica. La estructura entonces se concibe como un “orden virtual” de relaciones transformadoras de los sistemas sociales, es decir, como prácticas sociales reproducidas, sin una estructura formal sino más bien con unas “propiedades estructurales”, las cuales existen únicamente como una presencia espacio-temporal determinada.

Por lo tanto para Giddens, la estructura no debe ser concebida como un objeto con características físicas determinadas sino como “trazos de memoria” que delimitan la acción de los agentes sociales a partir de una presencia espacio-temporal en permanente cambio. De esta forma, *“Las estructuras existen solamente en su ejemplificación en las actividades cognoscibles de sujetos humanos situados, quienes las reproducen como propiedades estructurales de sistemas sociales incrustados en extensiones de tiempo-espacio”*³³. Esa delimitación estructural, sin embargo –y como ya se mencionó, es uno de los puntos más polémicos de la teoría de la estructuración³⁴- no es concebida por Giddens sólo en su aspecto coercitivo, sino también como facilitadora de la acción de los agentes sociales: *“La mayoría de las formas de sociología estructural, de Durkheim en adelante, fueron inspiradas por la idea de que las propiedades estructurales de la sociedad constituyen influencias coercitivas sobre la acción. En*

³² *Ibíd.*, p. 205.

³³ GIDDENS, *Op.cit.* p. 13-14.

³⁴ Una explicación detallada en: DOS SANTOS GASPARGASPAR, Ronaldo Fabiano. La teoría Social de Anthony Giddens, Una lectura de la Constitución de la Sociedad. (Sin editorial , ni fecha de publicación)

contraste con tal concepción, la teoría de la estructuración se basa en la proposición de que la estructura es siempre tanto facilitadora como coercitiva, en virtud de la relación entre estructura y agencia (agencia y poder)³⁵.

Una mirada basada en la teoría de la estructuración de Giddens, nos permite, a partir de estos principios y definiciones, completar analíticamente, las miradas institucionales (estructura) y de conducta (agencia) *“con una concertación en la dualidad de la estructura”*, partiendo de que la investigación empírica no puede concentrarse solamente en el estudio de las “regularidades” atribuibles a los hechos previsibles desde las características espacio-temporales de las estructuras, sino que debe además, buscar comprender las motivaciones originales de los agentes. Es decir, dilucidar el por qué de los comportamientos individuales que llevan a la toma de decisiones y con ellas, *“los modos como los actores sociales se apoyan en las propiedades estructurales para la constitución de relaciones sociales”*.

Con estos elementos conceptuales es posible proponer un modelo de análisis que establezca los puentes teórico-conceptuales y prácticos entre las posiciones del agente (gobernante), su proyecto político (política pública) y su capacidad de agenciamiento (marco institucional).

³⁵ GIDDENS, Op.cit. 138

2. EL MODELO

*“Mientras los filósofos no lleguen a ser reyes en los Estados
y mientras los que ahora se llaman reyes o soberanos
no filosofen genuina y adecuadamente,
y mientras no se unan en una misma persona
el poder político y la filosofía,
y mientras no se les cierre el paso con violencia
a quienes se consagran exclusivamente a lo uno o a lo otro,
no habrá fin para los males de los Estados ni para los del género humano,
y el Estado que hemos exhibido en palabras nunca llegará a existir realmente,
hasta donde ello es posible, ni jamás verá la luz del sol.”³⁶*

La preocupación a cerca de la construcción del Estado “ideal” ha sido una constante en la discusión política. Con el *Mito del Rey Filósofo*, ya en los tiempos de Platón, se nos plantea la necesidad de que las decisiones de los gobernantes (para el caso *Rey*) sean guiadas por la “*Idea del Bien*”. Sin embargo, el planteamiento del Rey Filósofo llama la atención sobre la construcción de ese ideal mediante la razón y no a partir de los hechos políticos. Luego, ese Estado “ideal” serviría de modelo y guía para el Estado “real”. De esta forma, el gobernante es visto como un guardián, no sólo ya de la “*Idea del Bien*” sino como guardián completo y perfecto “... *los que tienen siempre frente a sí el Estado como un todo visto desde su fundamento último*”³⁷.

La responsabilidad de construcción de este Estado, reposa entonces en el gobernante: teniendo como modelo la “*idea del bien*” deberá organizar a partir de

³⁶ PLATON. El Mito del Rey Filósofo. En: La República. México : Universidad Autónoma, 2000.

³⁷ CRUZ VÉLEZ, Danilo. El Mito del Rey Filósofo. Bogotá : Editorial Planeta, 1989. p.110.

su propio “contexto”³⁸ un proyecto de conducción política que le permita guiar al Estado y a la sociedad que lo conforma hacia **su** modelo “*ideal*”. El rescate del contexto implica el reconocimiento de una serie de complejidades y fuerzas contrarias o paralelas al sentir del gobernante que obligatoriamente cobran fuerza y forma en la construcción del Estado. De igual forma, reconoce a la organización estatal como una entidad no neutra que participa en la lucha de fuerzas buscando el liderazgo, algunas veces mantenerse y otras veces encontrar nuevos espacios. Es en medio de esta “arena política” donde se estructuran las herramientas de conducción estatal por parte del gobierno: las políticas públicas.

Con estos principios, el análisis que se desarrolla en este capítulo parte de tres supuestos básicos con aplicación en el nivel de los gobernantes de jurisdicciones subnacionales o locales, para el caso específico colombiano son municipios y/o distritos:

1. El papel determinante del gobernante y su ideología en la determinación de la agenda de gobierno que definirá la estructuración de las políticas públicas: **intenciones de política - propuestas formales de política**
2. La necesaria traducción de los enunciados de política propuestos por el gobernante en hechos operativos de política pública como es el caso de los presupuestos: **operacionalización de la política**
3. La presencia de un marco institucional que potencializa o restringe la capacidad de agenciamiento por parte del gobernante en un tema determinado, en este caso la política social: contexto

³⁸ El término contexto hace referencia a “aquél conjunto de factores extrínsecos al objeto más específico de investigación (“políticas estatales”) que es indispensable para la comprensión, descripción y explicación de aquel objeto y sus efectos sobre otras variables” haciendo especial énfasis en los procesos sociales ya que “si nos limitáramos a estudiar políticas estatales prescindiendo del proceso social del que son parte, podríamos tener estudios mucho más “manejables” y formalizables pero el costo de esta opción sería el vaciamiento de su interés teórico”. Concepto y definición propuesta por: OSZLAK, O. y O’DONNELL, G. Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de Investigación. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad CEDES, 1981. p. 23. (Serie de Documentos CLACSO : No. 4)

El modelo que se plantea parte de una aproximación a la validez **teórica** de estos tres supuestos³⁹, para en una siguiente etapa, a partir del caso específico del gobierno municipal (representado en el Alcalde Mayor) de Bogotá Distrito Capital en el sector educación durante el período 1997 – 2005, aproximarse a comprobar la validez empírica de los mismos tres supuestos, lo que finalmente permitirá refutar o confirmar el supuesto de trabajo de la presente investigación: *“existe una baja correspondencia entre los planteamientos ideológicos de política social (que se presuponen distintos) de cada gobernante el distrito capital y su traducción en términos de un Plan de Desarrollo, un presupuesto y una ejecución presupuesta”*.

2.1. EL PAPEL DEL GOBERNANTE EN LA ESTRUCTURACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Revisando la literatura sobre la construcción de la agenda de gobierno se puede observar una característica importante: en su mayoría hablan del “gobierno” como un ente con vida propia, guiado casi siempre por la racionalidad y que en la mayoría de las ocasiones cuenta con un aparato institucional sólido, preparado y organizado para responder a las demandas de la sociedad. El debate en torno a la agenda se centra entonces en cómo alcanza el estatus de público un problema o asunto y logra llamar la atención del gobierno. Estas propuestas⁴⁰ teóricas están generalmente basadas en el análisis de los modelos de gobierno europeos, norteamericanos o ingleses donde seguramente estas premisas se cumplen.

³⁹ En esta sección, se hace un especial énfasis al tema del marco institucional fundamentado en el proceso de descentralización ya que aunque es un planteamiento igualmente teórico, corresponde de igual forma a una realidad presente en la institucionalidad colombiana que amerita un contexto histórico y normativo particular que reconoce que es a partir de dichos procesos, cuando se vuelve pertinente el análisis de la política social local.

⁴⁰ Por ejemplo las hechas por MENY, Yves y THCENIG, Jean-Claude. Las Políticas Publicas. Barcelona : Editorial Ariel (Versión en Español), 1992. o por, AGUILAR V., Op.Cit.

Sin desconocer e incluyendo dentro de las herramientas conceptuales disponibles los enormes aportes que estos análisis sugieren, se optará por un tipo de gobierno más cercano a las realidades latinoamericanas, como los estudiados por Ozslak y O'Donnell (1976) y los que en la tipología propuesta por Medellín (2004) se conoce como países con *regímenes de obediencia endebles con baja autonomía gubernativa y frágil institucionalización*⁴¹.

En este contexto, la estructuración de las políticas públicas⁴² debe verse como “*un intenso proceso político a través del cual emergen y toman forma los proyectos e intereses de agentes (individuos), agencias (instituciones) y discursos (síntesis de interacción entre agentes y agencias) en pugna por imponer un determinado proyecto dirección política y de dirección ideológica sobre la sociedad y el estado que son gobernados*”⁴³. Durante este proceso, los objetivos, temas, enunciados, teorías y prácticas de gobierno son igualmente perneados por las presiones de los otros agentes, agencias y discursos, se van construyendo y reconstruyendo mediante procesos de selección, jerarquización y apropiación hasta convertirse en el nuevo referente para el accionar de los individuos y de las instituciones que conforman la sociedad y el estado.

⁴¹ Este tipo de países se caracterizan por: “Su territorialidad es parcial y la institucionalización del orden es incompleta. Se trata de países donde el Estado no cubre a toda la nación y ésta no llega a todo el territorio, y en donde la institucionalidad presenta fisuras que hacen que sólo unas pocas instituciones sean conocidas, aceptadas y practicadas por unos pocos miembros de la sociedad. Las instituciones no son estables políticamente ni valoradas económica y socialmente;...El margen de maniobra del gobierno depende, de manera crucial, de la capacidad del gobernante para identificar y movilizar los intereses, las tensiones y los conflictos en torno a un proyecto político, administrativo o personal;... La relación entre el Estado y el régimen político se caracteriza por la diseminación de poderes y micro poderes, que se desenvuelven en una red de instituciones dispersas que no están articuladas en torno a un aparato único, ni tienen un centro definido y apenas está conectado por una coordinación transversal de instituciones y tecnologías estatales, públicas y privadas”. Definición y características tomadas de: MEDELLÍN, Pedro. La Política de las Políticas Públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Santiago de Chile : CEPAL-Naciones Unidas, Julio – 2004. p. 24. (Serie Políticas Sociales : No. 93)

⁴² Para los fines de la presente investigación, se propone una interpretación libre basada en el Modelo de Estructura de Políticas Públicas – Tercer nivel de aproximación, propuesto por: MEDELLÍN, Op.cit., p.27-40. El nivel de análisis incluirá el componente de tensiones y conflictos que hacen parte del régimen político y los dispositivos y operadores que componen el nivel de formación de una política pública. Los modelos completos (general y para países de frágil institucionalidad) se incluyen en el **Anexo 1** y **Anexo 2**

⁴³ *Ibid.*, p. 28.

Esta permanente construcción y reconstrucción se da desde el momento mismo en que el gobernante declara su **intención de gobierno: el discurso político** que como candidato propone, permite dilucidar sus propósitos y primeros ejercicios de viabilidad política e institucional de los mismos. Estos primeros propósitos giran entorno de las llamadas “situaciones detonador”, es decir alrededor de cuestiones capaces de llamar la atención de *“los ciudadanos, las autoridades gubernamentales y de los aspirantes a gobernar, sobre la necesidad de actuar”*⁴⁴. Y es precisamente a partir de estas cuestiones sobre las que se pone en marcha el proceso de constitución de la agenda de gobierno como el paso previo a la estructuración propiamente dicha de la política pública.

La agenda se constituye en el primer elemento formal de jerarquización de prioridades dentro de un proyecto político y direccional de gobierno. Como agenda de gobierno se entiende tradicionalmente *“el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los cuales deben actuar o han considerado que tienen que actuar”*⁴⁵. Sin embargo, es necesario analizar por un lado, cómo es que un asunto es considerado como una “cuestión socialmente problematizada” y por otro, su presencia en la propuesta de “agenda de gobierno”.

El que se reconozca la “cuestión” como “socialmente problematizada” le confiere una característica especial que vale la pena resaltar⁴⁶: Existe un grupo, una organización e incluso un individuo que considera que debe hacerse *algo*; sin embargo, el acceso a la agenda no es libre o neutro. El control de este acceso provee a ciertos individuos la capacidad de involucrar o promover la incorporación de la “cuestión” en la agenda de los problemas socialmente vigentes es decir,

⁴⁴ *Ibíd.*, p.37.

⁴⁵ AGUILAR V., *Op.cit.*, p. 29.

⁴⁶ OSZLAK Y O'DONNELL., *Op.cit.*, p.13.

tienen el *poder*⁴⁷, de lograr cualquiera sea el medio, que el aspirante a gobernante adopte o inicie la discusión sobre la “cuestión” y tome una posición⁴⁸. De esta manera, la “tensión” que se genera esta definida por las interpretaciones y subjetividades de los actores privados y/o públicos que problematizaron el asunto, así como de las interpretaciones y supuestas objetividades que de “ella” tuviera el gobierno. De la misma manera, la posición que al respecto adopte el aspirante a gobernante, determinara – aunque no totalmente- una cadena de posiciones con respecto a la “cuestión”, las cuales a su vez harán parte del conjunto de la agenda y las posiciones adoptadas respecto de otras cuestiones. Es decir, toman forma y se encadenan dentro de la complejidad de las construcciones sociales y sólo a partir de ellas, de su historia, de su contexto y del momento en que se consideran, tendrán sentido y significado. Así, y aún en medio de las “racionalidades acotadas” es razonable suponer que la posición que cada actor tome respecto de una cuestión será en parte función del conjunto de la agenda y de las posiciones adoptadas (que incluyen no haber tomado posición) respecto de otras cuestiones⁴⁹. Este carácter socialmente construido de los problemas implica que no siempre los más graves o los más sentidos sean necesariamente incluidos dentro de la agenda final. De igual forma, supone que alguno de ellos pueda ingresar en otro momento de definición, dejar de ser importante -haya sido solucionado o no- o perder prioridad por ser desplazado por otro⁵⁰.

La estructuración de las políticas públicas se empieza a verse acotada entonces, por el marco de las “cuestiones”. Y es sólo a partir de ellas como adquieren sentido y pueden ser explicadas, y traducir la intencionalidad del gobernante y su proyecto político.

⁴⁷ “La capacidad de plantear una cuestión de definir una situación como crisis es poder” En: O’DONNELL. Apuntes para una teoría del estado. Op.cit., p. 17.

⁴⁸ Es decir, hablamos del momento en que se pasa del doble reconocimiento de tensiones y conflictos (intereses y correlación de fuerzas) a la institucionalización de los equilibrios. En: MEDELLIN., Op.cit., p. 35.

⁴⁹ OSZLAK Y O’DONNELL., Op.cit., p. 24.

⁵⁰ ROTH, André-Noël. Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación. Bogotá : Ediciones Aurora, 2003. p. 59.

Así, aunque la agenda es el gobierno o más precisamente del candidato a gobernante, los problemas o situaciones que la originan se constituyen en la dinámica de las relaciones estado-sociedad. Por esta razón, iniciando el proceso de construcción de la agenda de gobierno existen dos agencias⁵¹: la primera llamada “sistémica”, “pública” o “constitucional”, *“está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. Toda comunidad política, local, estatal y nacional, tiene su propia agenda sistémica”*; la segunda, denominada “institucional”, “formal” o “gubernamental”, es definida como *“el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración sería y activa por parte de los encargados de tomar decisiones. Por lo tanto cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental a nivel local, estatal o nacional constituirá una agenda institucional”*. De la disparidad entre estos dos tipos de agendas, de la capacidad de interpretación por parte del gobernante de la agenda “sistémica” y de las posibilidades de ésta de introducirse dentro de la agenda formal, depende probablemente, la intensidad y frecuencia de los conflictos al interior de la relación sociedad-gobierno.

En términos generales, Cobb y Elber⁵² definen tres condiciones necesarias para que un tema o cuestión considerada dentro de la agenda “sistémica” sea incluido en la agenda del candidato a gobernante, son definidas como:

1. El tema o el problema debe ser de competencia de las autoridades públicas en general o de una autoridad pública en particular. Como competencia se entiende, que la autoridad pública es percibida o se percibe a sí misma como capaz de prestar atención.

⁵¹ AGUILAR V., Op.cit. p. 31-35. Las citas textuales corresponden a COBB, Roger y ELDER, Charles igualmente citadas en el texto.

⁵² COBB, R. y ELDER, Ch. Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building. Baltimore : The John Hopkings University Press , 1983. 2ª. Ed. Citado por: MENY, Y. y THÖENIG, J., Op.cit. 123 – 124.

2. La situación, presente o futura, se percibe como insatisfactoria. La conciencia de las diferencias entre lo que es y lo que se percibe debería ser asumida por actores sociales o políticos.
3. El problema y sus consecuencias debe ser abordables en términos de atención pública; es decir, toda demanda debe ser codificada, traducida en un lenguaje adecuado para que la autoridad pública pueda escucharlo y/o tratarla.

Sin embargo, no se debe perder de vista las particularidades de los regímenes políticos latinoamericanos: en ellos, la construcción de la agenda de gobierno se aparta de las propuestas secuenciales y ponderaciones a partir de la racionalidad política y social: El establecimiento de prioridades, temas y campos de acción responden de manera importante, por un lado, a los intereses del aspirante a gobernante, de su equipo de trabajo y a los de los sectores políticos que los acompañan en el camino al gobierno; y por otra parte, a las inercias organizacionales, los compromisos existentes y a las urgencias por atender. De esta manera, la agenda resultante representa además del camino a seguir, un complejo entramado de enunciados de política en el que las fuerzas presentes al interior y al exterior del gobierno deben verse representados⁵³.

La agenda de gobierno debe traducirse en una serie de acuerdos (entre agendas y agentes) que permitan evidenciar, en principio los temas y problemas que el aspirante a gobernante decidió incluir dentro de su proyecto de gobierno. Estos acuerdos representan el “equilibrio” transitorio de fuerzas e intereses en el momento determinado en que, el candidato inscribe oficialmente su intención de gobierno. Estas intenciones se oficializan en nuestro caso a través del **Programa de Gobierno**⁵⁴ (PG).

⁵³ MEDELLIN, Pedro. Op.cit. p.44.

⁵⁴ Aunque la Ley no estable los componentes obligatorios de un PG, algunas propuesta apuntan a que un buen Programa de Gobierno al ser “un instrumento democrático que orienta la decisión del voto, al presentar al ciudadano las prioridades de acción que cada candidato se compromete a cumplir a través del Plan de

Superada la etapa de construcción de la agenda y a partir de las complejidades del contexto social, es pertinente recordar que el ejercicio de gobierno habla de “conducción y direccionamiento” no sólo de la sociedad sino también del Estado.

Con el **PG** y los acuerdos implícitos en él se dan las bases para institucionalizar los equilibrios –aunque transitorios – en el aparato estatal una vez el candidato sea elegido como gobernante en propiedad.

Por esta razón, una vez elegido, el gobernante y su agenda de gobierno, y con las propuestas de su **PG** deberán enfrentarse al aparato estatal (burócratas, normas, instituciones, etc.). Con la llegada de un nuevo gobernante, la acción de gobierno no sólo involucra a los ciudadanos que por medio del sufragio (por ejemplo) legitiman un curso de acción propuesto⁵⁵, sino también a un aparato estatal *preestablecido* con apuestas propias, sus costumbres, tensiones y conflictos. Y es en medio y a partir de esta estructura *pre-hormada* donde finalmente tiene lugar el proceso de toma de decisiones e implementación de política; en medio de una “arena política” propia donde “*lo que en principio se debe realizar como una tarea de coordinación, se convierte en una labor de concertación entre aquellos que se reclaman como poseedores de un segmento del aparato público*”⁵⁶. El aparato que recibe cada nuevo gobernante, no es más que un producto histórico donde se

Desarrollo, en caso de ser elegido Alcalde”. En general debería contener, un PG como requisitos básicos las prioridades de acción del candidato, un diagnóstico del contexto en el que se inscribe su propuesta, y unas metas generales de cumplimiento e impacto en el bienestar a partir de la agenda de gobierno. En: BOGOTÁ COMO VAMOS. Elementos para un Programa de Gobierno: retos de ciudad y prioridades ciudadanas. Bogotá: Casa Editorial El Tiempo - Fundación Corona – Cámara de Comercio de Bogotá. (Sin fecha de publicación) Disponible en Internet: http://www.fundacioncorona.org.co/descargas/PDF_publicaciones.

⁵⁵ El Programa de Gobierno y su obligatoriedad como reflejo del proyecto político de un aspirante a gobernante, queda definido en la Constitución Política de Colombia Artículo 259 “Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático”. Igualmente, la Ley 131 de 1994 Artículo 3º. formula que “Los candidatos a ser elegidos popularmente como gobernadores y alcaldes deberán someter a consideración ciudadana un programa de gobierno, que hará parte integral de la inscripción ante las autoridades electorales respectivas, debiéndose surtir posteriormente su publicación en el órgano oficial de la entidad territorial respectiva o, en su defecto, las administraciones departamentales o municipales ordenarán editar una publicación donde se den a conocer los programas de todos los aspirantes, sin perjuicio de su divulgación pública de acuerdo con la reglamentación en materia de uso de medios de comunicación”.

⁵⁶ MEDELLÍN. Inestabilidad, Incertidumbre y autonomía restringida. Op.cit., p. 23.

conjugan arreglos y desarreglos de regímenes anteriores, residuos de programas, proyectos, estrategias y políticas públicas diseñadas por otros, donde en su momento, también se problematizaron las cuestiones socialmente relevantes. Cicatrices que representan “*un ‘resumen oficial’ de la sociedad civil*”⁵⁷ que lo generó, lo vivió y seguramente lo disfrutó.

Continuando con el proceso de estructuración de políticas públicas, la traducción de la intencionalidad de gobierno (Programa de Gobierno) en un conjunto de decisiones, marca el momento en que finalmente el gobernante imprime en el ordenamiento institucional y jerárquico un sentido y especificidad propia de su proyecto de gobierno. Esto es “*el reconocimiento e inscripción, con carácter oficial, de los conflictos que delimitan el margen de maniobra decisional y operativo que tiene cada una de las instituciones que conforman el aparato estatal*”⁵⁸. La toma de decisión dentro del proceso de estructuración de políticas públicas se oficializa – para el caso colombiano- en el **Plan de Desarrollo municipal (PDM)** ⁵⁹. Sin embargo, el **Plan de Desarrollo** o la propuesta del **Plan** no está exenta de nuevos procesos de negociación y construcción de acuerdos (vg. tránsito por el Consejo Municipal) luego de los cuales finalmente se establecen –por acuerdo o por decreto- los contenidos específicos y la ruta de acción propuesta por el gobernante: El **PDM**⁶⁰ se convierte en *los puntos cardinales* del gobierno que inicia y los lineamientos de las políticas públicas que se diseñarán en el período.

⁵⁷ OSZLAK, Oscar . Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad CEDES, 1980. p. 9. (Serie de Estudios CEDES; Vol. 3; No. 4)

⁵⁸ MEDELLIN, La Política de las Políticas Públicas, Op.cit., p. 38.

⁵⁹ LEY 152, Art. 39 “El Alcalde o Gobernador elegido impartirá las orientaciones para la elaboración de los planes de desarrollo conforme al programa de gobierno presentado al inscribirse como candidato”.

⁶⁰ Los Planes de Desarrollo son definidos por la Ley como la máxima herramienta de planificación en todos los niveles territoriales. La CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA Capítulo II, Art. 339 establece que “ ... Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo”. De igual forma, la LEY 152 de 1994 establece en su Art. 33 que “El Alcalde o Gobernador, que será el máximo orientador de la planeación en la respectiva entidad territorial”.

Una vez establecido el **PDM**, la estructuración de políticas debería darse como el proceso final después de la definición de intencionalidades, agenda y enunciados de política que presentan los nuevos contextos en la práctica gubernamental. Sin embargo, la transmisión de estos nuevos contextos (nuevos axiomas y conceptos) y su despliegue en el aparato estatal no se da de forma tan natural. La no-neutralidad del aparato estatal o su caracterización como un agente más en la estructuración de la opción política de gobierno implica que los nuevos “proyectos políticos” necesitan hacer congruente las capacidades institucionales con los nuevos principios ordenadores: ante prioridades distintas en funciones, organizaciones e interpretaciones de las necesidades colectivas, se deben impulsar modificaciones al aparato *preexistente*, el cual se ve invadidos por nuevos conflictos y tensiones que lo hacen reaccionar y recontextualizar el curso de acción política, que en principio era claro se debía seguir: la traducción de enunciados –formulación- en despliegue – implementación- de políticas, no corresponde con un proceso lineal fácil de comprender . Responde a lógicas complejas donde el juego de poderes se contraponen y resignifican las mismas intenciones de gobierno de forma positiva o negativa: *“Desde esta perspectiva, lo que las instituciones estatales hacen no puede ser visto simplemente como la traducción en acción (o “implementación”) de un conjunto de normas. Su actividad refleja más bien intentos por compatibilizar los intereses de las clientelas, y los suyos propios, con aquellos sostenidos en sus propios proyectos políticos por regímenes que se suceden en el poder”*⁶¹.

Como opción de dirección estatal y de proyecto ideológico, las decisiones deben traducirse en y especificarse a través de los enunciados de políticas públicas. Como tal, éstas deben expresar la puesta en marcha del aparato estatal bajo tres exigencias particulares: deben reconocer e incorporar los distintos actores – institucionales y no institucionales- involucrados en la temática que se este

⁶¹ OSZLAK, Oscar. Op.cit., p. 10.

tratando; debe presentar una propuesta de estructuración que tenga en cuenta las particularidades de tipo organizacional y jerárquico de las instituciones relacionadas; especificar las responsabilidades específicas de cada agente para que se cumpla la direccionalidad esperada y propuesta en los lineamientos generales de política⁶².

El paso siguiente en la estructuración de políticas, corresponde al enunciado de política: *“el enunciado de política sintetiza el proceso a través del cual se produce el desdoblamiento de la intensionalidad gubernativa estatal en objetivos, medios e instrumentos que dan sentido y contenido a un proyecto de gobierno”*⁶³. Este enunciado explicita *el norte* que se quieren alcanzar. La materialización de las intensiones de gobierno en políticas públicas desencadena a su vez agendas operativas que traducen o intentan traducir las intenciones iniciales del gobernante, su priorización y selección en acciones institucionales puntuales.

Así, estas políticas públicas resultantes del proceso de estructuración deben contar por lo menos con las siguientes características⁶⁴:

1. Cuenta con un contenido que permite identificarla y que moviliza recursos para generar un resultado o productos.
2. Una política pública se entiende como el marco general en el que se integra un conjunto de acciones gubernamentales con un objetivo específico.
3. Estas actividades se desarrollan no por medio de decisiones al azar, sino dentro de un marco legal y formalmente estipulado dentro de los lineamientos de un plan general establecido por un eje político y

⁶² MEDELLIN, Pedro. Op.cit. p. 39.

⁶³ *Ibíd.*, p. 39.

⁶⁴ RINAUDO, Ulises y GRUPO DE INVESTIGACIÓN DE LA MAESTRÍA EN GESTIÓN URBANA Gi_MGU. Evaluación del Accionar Institucional. Bogotá : Universidad Piloto de Colombia, 2004. p. 111.

administrativo general. “[es] *la expresión de finalidades y preferencias de el decisor, consciente o no,.... Los actos traducen orientaciones*”⁶⁵.

4. Posee un factor de coerción, es decir, la actividad pública procede de la naturaleza autoritaria de que se halla investido el actor gubernamental.
5. Se identifica por su competencia, por los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados.

Es importante aclarar que no todas las políticas producto del proceso de estructuración son nuevas o corresponden a planteamientos novedosos. Una importante proporción corresponden al “*pragmatismo de los formuladores que ante la falta de tiempo, recursos e información, tienden a acordar tácitamente la continuación de las políticas de los gobiernos anteriores*”⁶⁶. Por otra parte, los compromisos de tipo contractual o social adquiridos en gobiernos pasados son difícilmente desmontables y tienden a continuar a pesar de estar o no claramente incluidos en la agenda del gobernante de turno. “*Las políticas rara vez se extinguen por completo; es más habitual que cambien o se combinen con otras. Se ha llegado a decir que las políticas públicas son inmortales. Sin embargo, existen políticas con aspectos temporales definidos, después de los cuales dejan de existir*”⁶⁷.

2.2. EL PRESUPUESTO COMO DESDOBLAMIENTO DE LA INTENCIONALIDAD GUBERNATIVA

En un planteamiento muy general, una política pública corresponde a una idea abstracta: implica definir el sentido, el curso de una o unas acciones. Cuentan

⁶⁵ MENY y THCENIG., Op.cit., p. 90.

⁶⁶ SALAZAR V., Carlos. Las Políticas Públicas: nuevas perspectivas de análisis. En: Revista Universitas: Universidad Javeriana. No.83 (Nov. 1992); Original no consultado. Citado por: HUERTA, Ma. Antonieta y otros (coord.). Las Políticas Públicas y las nuevas relaciones Estado-Sociedad: claves del debate. En Las políticas públicas y las nuevas relaciones Estado-Sociedad: los casos de Chile, Colombia y Guatemala. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2004. p. 33.

⁶⁷ LAHERA, Eugenio. Política y políticas públicas. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas, 2004. p. 11. (Serie Políticas Sociales ; No.95)

entre sus contenidos con elementos normativos y prescriptivos de los que resulta una visión sobre la idea de Estado y sociedad que prioriza el gobernante. Sin embargo, durante el proceso de estructuración se presentan los dos momentos opuestos: la intencionalidad-abstracta-general y los enunciados de la agenda operativa-concreta-desagregada. Establecer sí entre las intenciones y la concreción en acciones se dio una verdadera traducción del proyecto político del gobernante requiere reagregar los contenidos atomizados de la política para recuperar su sentido, “*para establecer el vínculo entre la praxis y norma, entre acción y formulación*”⁶⁸.

Los presupuestos se presentan en este análisis, como uno de esos elementos - más no el único- que permite reagregar o redefinir los contenidos específicos de una política pública. En líneas gruesas, un presupuesto es un elemento de planificación y control expresado en términos económicos financieros (gastos e ingresos) dentro del marco de un plan estratégico, capaz de ser tanto instrumento como herramienta⁶⁹. El presupuesto promueve la integración en las diferentes áreas que tenga un sector –por ejemplo público- y permite evidenciar la participación de cada componente como aporte al conjunto de iniciativas agrupadas según la necesidad: por objetivos, por finalidad, por entidad, proyectos, etc.

Por esta razón, el análisis presupuestal y las evaluaciones a partir de sus ejecuciones, han sido tradicionales en los procesos de fiscalización del gasto público. La relación entre presupuesto inicial y ejecutado, los análisis financieros (verticales y horizontales) se entendían como los únicos posibles a partir de los presupuestos. Sin embargo su dependencia y correlación con los instrumentos de planeación municipal implican un campo de análisis mayor.

⁶⁸ OSZLAK, Op.cit. p. 9.

⁶⁹ El presupuesto como herramienta de planificación cumple muchas funciones pero además “como señala Wildavsky, la planificación no persiste tanto por lo que consigue como por lo que simboliza: racionalidad”. Citado por: OSZLAK, Op.cit., p. 6.

Schumpeter asegura que el estudio de las finanzas públicas es “uno de los mejores puntos de partida para la investigación social especialmente, aunque no de manera exclusiva, para el de la actividad política. El espíritu del pueblo, su nivel cultural, su estructura social, las metas de sus políticas, todo esto y mucho más está escrito libre de todo adorno en su historia fiscal”. Algo semejante dice de manera más gráfica el español J. Navarro Reverter: “Las finanzas públicas de los estados expresan toda la vida de las naciones. Por lo tanto, similar a la manera en que un naturalista a partir de un diente puede reconstruir todo el animal, el presupuesto de la nación le enseñará todo el mecanismo nacional a alguien que entiende de finanzas. Esas columnas de números, en grandes y poco leídos tomos, dan una medida del grado de pobreza o riqueza de un país, de sus fuerzas productivas, de sus tendencias y deseos, de su decadencia o progresos, de su vida política y de sus instituciones, de sus tradiciones y cultura, de su poder y de su destino”. Schumpeter concluye así: “Aquel que sabe escuchar este mensaje de las finanzas públicas oye mejor que en cualquier otra parte el trueno de la historia universal”⁷⁰.

Como lo enuncia Hintze⁷¹, en el tema de la planificación los mayores avances que en las administraciones latinoamericanas durante los últimos años se evidencian en las técnicas presupuestales. De hecho, casi todas las instituciones estatales – en todos sus niveles- aplican de manera rutinaria herramientas presupuestales con mayores o menos niveles de precisión y desarrollo. “*Si bien es cierto que la elaboración de los presupuestos no agota la cuestión de la planificación*

⁷⁰ DEAS, Malcolm. Los problemas fiscales en Colombia durante el siglo XIX. En: DEAS, Malcolm (Edit.). Del Poder y la Gramática y otros ensayos sobre la historia, política y literatura colombianas. Bogotá : Tercer Mundo Editores, 1993. p. 62.

⁷¹ HINTZE, Jorge. Gestión presupuestaria de estructuras: un instrumento para la gestión por resultados. En: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. (6^o : 2001 : Buenos Aires). Ponencias del VI Congreso Internacional del CLAD. Buenos Aires: CLAD, 2001. p. 1.

estratégica, también lo es que las decisiones políticas y estratégicas quedan reflejadas allí", de manera que revisar los presupuestos y evaluarlos desde una perspectiva política tiene validez para verificar la capacidad de interpretación de los enunciados de política que se le puede atribuir al ejercicio de planificación presente en los presupuestos.

Como parte fundamental de la agenda operativa en el proceso de estructuración de políticas públicas, el presupuesto se constituye en el testigo de mayor disponibilidad *"para expresar la voluntad política y, en consecuencia es la versión oficial disponible tanto de la matriz de producción externa como de los recursos para la producción interna y las transformaciones organizativas"*⁷². Como tal, esta incluido en la normatividad de las jurisdicciones subnacionales y hacen parte constitutiva del Plan de Desarrollo del que dependen en sus características estratégicas: *"Los alcaldes elegidos popularmente propondrán ante sus respectivos concejos municipales en las sesiones ordinarias siguientes a la fecha de su posesión, las modificaciones, adiciones o supresiones al plan económico y social que se encuentre vigente en esa fecha, a fin de actualizarlo e incorporarle los lineamientos generales del programa político de gobierno inscrito en su calidad de candidatos"*⁷³.

Pedro Pablo Morcillo⁷⁴ expone la relación entre el PDM y el presupuesto como indispensable ya que la finalidad esencial de cualquier Plan es ser ejecutado. La estructuración de un PDM no es sólo la recopilación de informes y sus conclusiones sino y de manera categórica, la traducción en instrumentos de acción del Estado para atender a los asuntos de la sociedad que el gobernante ha incluido, institucionalizado y organizado dentro de su política de gobierno.

⁷² HINTZE, Jorge. Op.cit. p. 19.

⁷³ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. LEY 131, artículo 5º. de 1994.

⁷⁴ MORCILLO, Pedro Pablo. La planeación en Colombia: Historia, Derecho y Gestión. Bogotá : Universidad Piloto de Colombia-Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2002. 649 p.

Para el caso de las jurisdicciones subnacionales en Colombia, y más específicamente para Bogotá, el proceso de formulación de los presupuestos esta estipulado de la siguiente forma:

La Resolución 1602 de 2001 de la Secretaria de Hacienda de Bogotá, adopta el Manual Operativo Presupuestal por medio del cual se proponen los procesos de planeación y ejecución presupuestal a partir de la formulación del Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas para el Distrito. En el mismo, se señala que *“El mecanismo para ejecutar el Plan de Desarrollo es el presupuesto, por esto el Plan de Desarrollo se convierte en el elemento integrador del que hacer del conjunto de la administración. De manera que se logre una mayor garantía de la articulación real entre la asignación del gasto y los objetivos y metas del desarrollo”*⁷⁵

Por esta razón con el Plan de Desarrollo aprobado –por Acuerdo del Concejo o Decreto del Alcalde Mayor- se incluirá el Plan Plurianual de gastos e inversiones para el Distrito el cual guiará en adelante los lineamientos de política presupuestal.⁷⁶

En adelante y para cumplir con el **PDM**, el Alcalde deberá presentar anualmente a consideración del su Concejo Municipal un proyecto de presupuesto anual que cumpla con sus propuestas iniciales: *“En los presupuestos anuales se debe reflejar el plan plurianual de inversión. (...) Concejos definirán los procedimientos a través de los cuales los Planes Territoriales serán armonizados con los respectivos presupuestos”*⁷⁷

⁷⁵ BOGOTÁ. SECRETARIA DE HACIENDA. Resolución 1602 de 2001. Manual Operativo Presupuestal. p. 7. Disponible en Internet:< http://www.shd.gov.co/economica/presupuesto/archivos_adjuntos/publicaciones/

⁷⁶ *Ibíd.*, p. 72.

⁷⁷ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 152 de 1994. Capítulo X. Art. 44. Armonización con los Presupuestos.

2.3. EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA SOCIAL COLOMBIANA PARA JURISDICCIONES SUBNACIONALES

La forma de aproximación al marco institucional de la política social local en Colombia es a través del proceso de descentralización. A partir de allí, las competencias y responsabilidades en materia de política social se transfieren a los niveles locales o subnacionales.

Un proceso de Descentralización se entiende como “...*el acto de transferir poder, recursos, funciones, capacidad de decisión, etc. del centro a la periferia dentro de una entidad determinada...*”⁷⁸.

El proceso de descentralización se diferencia entre el nivel nacional y el local, debido a que en el primero se transfiere “...*poder a los Ministerios y de allí a diferentes dependencias y entidades encargadas de funciones y servicios específicos...*” y “...*cada Ministerio y entidad nacional puede transferir poder a sus unidades u oficinas localizadas en distintas partes del país...*” o “...*transferir poder a una entidad dependiente de este nivel pero que opera solamente en una porción del territorio...*”⁷⁹.

Al nivel local, la administración “...*también se subdivide en diferentes oficinas y así mismo puede crear empresas con relativa autonomía de la alcaldía...*” y en ellas “...*pueden darse procesos de descentralización...*”⁸⁰.

Desde sus inicios, el proceso de descentralización en Colombia fue planteado como una estrategia de “*readecuación del Estado para impedir y contrarrestar su aguda pérdida de legitimidad producida por la ineficiencia y la ineficacia para*

⁷⁸ MALDONADO, Maria Mercedes. Apuntes Sobre Descentralización. Mimeo. Bogotá : CIDER-UNIANDES, 2004. p. 1.

⁷⁹ *Ibíd.* p.1.

⁸⁰ *Ibíd.* p.2.

*satisfacer las demandas sociales*⁸¹” en el país. Teóricamente hablando, estos procesos corresponden con el marco conceptual esbozado, según reseña Eduardo Wiesner⁸², en la distribución de funciones del Estado por niveles de gobierno propuestos por Richard Musgrave en 1959 y Wallace Oates en 1972, quienes plantean que las funciones deberían distribuirse así:

- A. Nivel central: Políticas Generales, bienes públicos más colectivos (seguridad y estabilidad macroeconómica), asuntos relacionados con la distribución del ingreso y la pobreza.
- B. Nivel subnacional y municipal: suministrar los bienes públicos locales

La asignación de funciones al nivel local se haría bajo el principio de la asignación eficiente de recursos (*the allocative efficiency function*), ya que a este nivel, la cercanía entre las necesidades de los ciudadanos y las posibilidades de oferta por parte del Estado harían más eficiente la relación.

Este proceso de descentralización, teniendo en cuenta sus objetivos procedencia e instrumentación, puede clasificarse, como lo hace Alberto Maldonado y reseñado por Maria Mercedes Maldonado, citando a Rondinelli, Schmidt, Cohen y Peterson, en tres tipos⁸³:

A. Descentralización administrativa. Busca garantizar la eficiencia en la asignación y apropiación de recursos por parte de las administraciones nacionales y subnacionales y se puede diferenciar en:

- *Desconcentración general*, es decir, el traslado de competencias hacia niveles inferiores dentro de la administración estatal.

⁸¹ MORENO, Carlos. Transferencias y Autonomía Municipal: El desencuentro de las políticas de descentralización. En: Revista FORO : Diez Años de la descentralización. (2001)

⁸² WIESNER, Eduardo. Descentralización y equidad en América Latina: enlaces institucionales y de política. En: Coyuntura Social : Fedesarrollo. No.29 (2003)

⁸³ MALDONADO Op.cit., p.3.

- *Desconcentración funcional*, que es la transferencia de algunas funciones específicas a instituciones subnacionales.
 - *Delegación burocrática*, que consiste en el traslado de funciones a agencias fuera de la burocracia establecida.
- B. Descentralización política. Su función es crear y brindar nuevas posibilidades de participación política al nivel subnacional a través de las siguientes modalidades:
- *Delegación tipo político*, trasladan funciones a instituciones semiestatales en las cuales existen grupos de influencia alrededor de la toma de decisiones.
 - Delegación tipo funcional, la cual asigna poderes decisorios a instituciones locales especializadas y representativas en algunos campos específicos.
- C. Descentralización tipo económica. limita las funciones del Estado en materia de *“...regulación económica y de distribución social, aliviando el presupuesto y liberando las fuerzas del mercado...”*⁸⁴. Las modalidades principales son:
- Privatización, en la cual se privatizan funciones públicas, competencias administrativas o medios de producción.

⁸⁴ MALDONADO Op.cit., p.4.

- Desregulación, en la cual se desregulan legal o políticamente mercados anteriormente controlados por el Estado, trasladando competencias decisorias al mercado.
- Transferir directamente a las arcas de las jurisdicciones subnacionales los recursos para que puedan cumplir con las actividades planteadas en la descentralización administrativa

La descentralización política se relaciona con el tema de la democracia, la sociedad, y los destinos del poder después del traslado de las unidades de gobierno. La distribución de los poderes y las funciones entre las diferentes unidades de gobierno centrales corresponde a **lo administrativo** de la descentralización; la satisfacción de las necesidades meritorias por parte de entidades privadas y el trabajo sobre la eficiencia en la prestación de los servicios sociales relacionados con el bienestar de las personas a través de la focalización de los recursos corresponde a la descentralización económica y fiscal⁸⁵.

El proceso de descentralización colombiano finalmente, planteó robustecer al nivel local (municipios y departamentos) buscando acercar el Estado y los ciudadanos de manera eficaz y eficiente en la prestación de servicios públicos (descentralización administrativa); acercar la acción estatal a la sociedad a través de mecanismos de participación ciudadana y de elección popular de autoridades (descentralización política) y, asignar una proporción mayor de recursos públicos mediante transferencias a los niveles locales (descentralización fiscal o económica).

La Constitución Política de Colombia consagra que "el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del

⁸⁵ Una aproximación a este tema es tratado en MALDONADO. *Ibíd.*, p.5.

Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable⁸⁶.

El Sistema General de Participaciones (SGP) creado por el Acto legislativo 1 del año 2001, tiene como fin la financiación fundamental del gasto social en los departamentos y municipios como resultado del proceso de descentralización. Se enmarca en los criterios de: “a) *educación y salud: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal y equidad, y b) para otros sectores: población, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal y pobreza relativa*”⁸⁷.

Junto con la Ley 715 del 2001, el Acto Legislativo 01 de 2001 modificó la Constitución y reglamentó la distribución de las participaciones en el gasto local resultando una distribución sectorial así: 58,5 % para el sector educativo, 24,5 % para salud y 17 % para propósito general⁸⁸.

El resultado fue una determinación de competencias que llevó al Departamento Nacional de Planeación a desarrollar la planeación y evaluación global de gestión y de impacto, a los Ministerios lo correspondiente a la planeación sectorial, y a los organismos adscritos la definición técnica de manuales y de estándares y la evaluación de calidad en el nivel nacional⁸⁹.

2.3.1. Algunos aspectos del proceso de descentralización en Colombia

⁸⁶ COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia. Art. 366

⁸⁷ SARMIENTO GÓMEZ Alfredo. La institucionalidad social en Colombia: la búsqueda de una descentralización con centro. Santiago de Chile : CEPAL-Naciones Unidas, Mayo – 2004. 38 p. (Serie Políticas Sociales : No. 86). p.8.

⁸⁸ Este Acto Legislativo y la Ley 715 modifican la Constitución y reemplazan la Ley 60 de 1993

⁸⁹ Más adelante se ahondará en el tema de los ministerios involucrados y los organismos adscritos.

La descentralización se inicia con los movimientos sociales de los años 60's a través de la transferencia automática de ingresos de la Nación. En 1967 se estableció el impuesto sobre las ventas y un porcentaje de su recaudo fue destinado al financiamiento de los municipios. Seguidamente en 1971, "*...la Ley 46 estableció el "situado fiscal" en el cual el 13% de los ingresos ordinarios de la nación se destinaba a los fondos educativos y de salud de los departamentos sin perder el Estado el control de los recursos...*"⁹⁰.

*"El primer planteamiento de descentralización de corte municipalista se inició en Colombia en 1976 con la propuesta de una Asamblea Constituyente hecha por el entonces presidente López Michelsen"*⁹¹.

El presidente Turbay conserva el accionar en este sentido entre 1978 y 1981. Desde ese momento se gesta la aprobación de la elección de alcaldes en 1986, y la transferencia de funciones y recursos de la nación a los municipios bajo la presidencia de Virgilio Barco.

Finalmente, con la Constitución Política de 1991 se consolida el proceso (por lo menos de manera institución y política), "*...cuyos efectos legislativos y administrativos plenos se están desarrollando en la actualidad*"⁹².

Las transferencias de recursos a los municipios, sólo por este concepto, crecieron a una tasa real del 14% entre 1985 y 1990. Dicho crecimiento, sin embargo, no influyó de forma significativa en los niveles de endeudamiento hasta comienzos de los años 90, debido a que muy pocos municipios tenían acceso al crédito.

⁹⁰ ROJAS LOPERA Alexandra y GUTIÉRREZ Javier Alberto. Descentralización fiscal y Financiamiento de la inversión en Santa Fe de Bogotá D.C. 1990-2001. Bogotá : Secretaría de Hacienda, 1999. p.8.

⁹¹ SARMIENTO Op.cit., p.9.

⁹² SARMIENTO Ibid.

Paralelamente con la descentralización fiscal se inició la descentralización política, estableciéndose en 1986 la elección popular de alcaldes⁹³.

*“En la Constitución de 1991 se estableció una nueva organización de las competencias territoriales de la rama ejecutiva del Estado, recuperando el papel del departamento, dando espacio para la conformación de nuevas entidades territoriales y estableciendo una nueva distribución de competencias y asignación de recursos...”*⁹⁴. Además definió al Estado Colombiano como una república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. Todos los niveles de gobierno – nacional, departamental, local – conforman un ente dinámico que sólo funciona de manera adecuada y responde a sus objetivos en la medida en que cada uno de sus órganos ejerza eficazmente las funciones y competencias que se le han encargado. Para ello, la Carta Constitucional promueve *“la consolidación de la descentralización, como proceso político, concertado y participativo, fundamentado en la transferencia efectiva de poder decisorio, recursos y responsabilidades del nivel nacional de gobierno a las entidades territoriales”*⁹⁵.

*“El proceso actual desde 1991 pero con especial énfasis desde 1994 busca fortalecer un sistema descentralizado, corrigiendo parte de sus desviaciones. “Técnicamente” se da una descentralización fiscal, administrativa y política...”*⁹⁶.

Se evidencia, entonces, que uno de los fundamentos de la descentralización es la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno, cumplir con los objetivos que la Constitución plantea establecer para el Estado en lo que corresponde a la prestación de los servicios básicos.

⁹³ PERRY, G. y HUERTAS, M..Cepal, 1997, p. 63. Citado por ROJAS. Op.cit., p.9.

⁹⁴ SARMIENTO Op.cit., p.9.

⁹⁵ En: Planeación y Desarrollo: Cómo va la descentralización / Departamento Nacional de Planeación. 1995 Colombia, 1995

⁹⁶ SARMIENTO, Op.cit., p.10.

En 1994, existía una alta dependencia fiscal de departamentos y municipios de los recursos transferidos por la nación. *“En el mismo año 1994 se encontraba que pese al dinamismo de las transferencias, los departamentos y municipios registraban un incremento en los gastos muy superior al de sus ingresos”*⁹⁷ que derivó en la búsqueda de recursos alternativos generando déficit presupuestales dinámicamente agravados por la imposibilidad de su equilibrio y, como supuesto de este trabajo, eliminando la posibilidad del administrador local de cambiar las tendencias de inversión y gasto de las localidades.

La Ley 60 de 1993 reestructuró el sistema de transferencias, que pesar de algunas limitaciones, evidenciaba que *“Colombia es uno de los países donde se ha dado un proceso de delegación de funciones más o menos ordenado”*⁹⁸, y donde ha *“habido un incremento sustancial y gradual de ingresos hacia los niveles subnacionales”* pero siendo aún desconocidas la naturaleza y el costo de los recursos y las funciones transferidas.

Para 1994 y derivado de la crisis a la cual se enfrentaban algunos departamentos y municipios por causa del enorme endeudamiento en sus finanzas públicas, al tiempo con el creciente aumento de las transferencias a cargo de la nación entre el año 1991 y el año 1996, la reforma a la seguridad social y al aumento en el gasto del sector judicial y militar, hicieron que a pesar de las reformas tributarias de la época, las finanzas del nivel central de gobierno pasaran de un ligero superávit en 1991 a un déficit cercano al 4% del PIB en 1996⁹⁹.

Además de los problemas fiscales, la intervención financiera con baja planeación frente a las condiciones de las jurisdicciones subnacionales las que por otra parte, se conformaron con exigir la pignoración de las transferencias gubernamentales o de los impuestos locales como respaldo colateral, disminuyeron las posibilidades

⁹⁷ ROJAS., Op.cit., P.14.

⁹⁸ ROJAS., Ibíd.

⁹⁹ Desarrollado por PERRY, Guillermo y HUERTAS, M.. CEPAL, 1997. Citado por ROJAS, Ibíd.

de las jurisdicciones de viabilizarse económicamente. Esta situación motivó cambios significativos aún en implementación.

Finalmente la descentralización fiscal evolucionó de manera significativa por la (aunque no generalizada) autonomía financiera de las jurisdicciones subnacionales. Se presentó una autonomía financiera de los gobiernos regional y local y en la decisión y provisión de bienes y servicios públicos por parte de ellos para su población.

Sin embargo la dependencia de los ingresos públicos locales de las inversiones nacionales y de las transferencias se ha incrementado, sin que por eso tengan capacidad decisoria sobre las mejores oportunidades de inversión frente a las necesidades meritorias de sus ciudadanos, lo cual evidencia que las restricciones económicas y financieras, estas jurisdicciones no puedan ***actuar con la independencia que la teoría del proceso de descentralización esperaba.***

Con el Decreto 1421 de 1993 (Estatuto Orgánico de Bogotá) se avanzó en el proceso de descentralización en el Distrito con la creación de las Localidades y brindándoles competencias enfocadas a la planeación local, el cumplimiento de normas y la participación ciudadana.

Así pues, el esquema de descentralización en Bogotá ha derivado en diversas formas de aplicación, partiendo de la administración Castro con su propuesta inicial de descentralización para la eficiencia de la administración pública, pasando por Peñalosa y Mockus (dos veces) con sus propuestas de desconcentración de las responsabilidades distritales buscando “...*darle mejores alternativas de acción al proceso...*” el cual aun cuenta con errores de aplicación y administración. Ahora mismo, el proceso de meritocracia que formuló la administración distrital del alcalde Luis Eduardo Garzón, muestra otra cara de la moneda. La eficiencia de la

descentralización a través de la transparencia de las ejecuciones de las acciones publicas.

Sin embargo, el proceso de descentralización más importante en Bogotá es el concerniente a la administración central del Distrito frente a las políticas sociales sectoriales. Este se ve enmarcado en un proceso de descentralización funcional y económica que será analizado más adelante.

En síntesis, *“...el proceso de descentralización cuenta con un poco más de treinta años de haberse instaurado como movimiento social y 20 años de proceso normativo. En la década de los noventa la Constitución Política de 1991, impulsó un proceso más integral...”*¹⁰⁰.

La Ley 60 de 1993 de competencias y recursos, estableció el nuevo marco institucional de toma de decisiones a través de la figura de la descentralización hacia los departamentos y luego hacia los municipios.

Con la ley 715 de 2001, que mantiene la mayoría de los aspectos institucionales de responsabilidades y competencias que presentaba la Ley 60, se da pié para un proceso integral y acelerado a través de la fusión de las transferencias de recursos nacionales hacia los departamentos (situado fiscal) y hacia los municipios (transferencias municipales), por medio del Sistema General de Participaciones (SGP).

La Ley 715 de 2001 establece la descentralización efectiva del SGP y su gestión autónoma por parte de las entidades territoriales descentralizadas. Estas incluyen:

- a) el manejo de las plantas de personal docente y administrativo por parte de los departamentos, los distritos y los municipios descentralizados.

¹⁰⁰ ROJAS., Op.cit., p. 9.

- b) prohíbe a los municipios no descentralizados el nombramiento de personal para educación, aún si los financia con recursos propios.
- c) si ya es descentralizado debe probar que tiene los ingresos suficientes no solo para los salarios sino para los pagos presentes y futuros de las prestaciones, en especial de los fondos de pensiones.

2.3.2. Institucionalidad Social en Colombia

El sector educación se encuentra delimitado en términos generales por la Ley 715 de 2001 la cual le permite un tratamiento especial dentro del esquema municipal. En salud se combinan los mandatos de la descentralización con el modelo de “*demanda regulada que tiene la ley 100 de 1993*” el cual establece responsabilidades para los entes territoriales.

Otro aspecto importante en educación es la creación de la institución escolar como sujeto de competencias, como un paso hacia la autonomía escolar.

A pesar de estas modificaciones se mantiene la tensión de la toma de decisiones en dos grupos de jurisdicciones: el primero lo conforman los departamentos y municipios que ya han cumplido los requisitos que fija la Ley para ser considerados por los **Ministerios correspondientes como capaces de manejar autónomamente los recursos del Sistema General de Participaciones (SPG)**, y el grupo de los departamentos y municipios que aún no se han "certificado".

La distribución general del **SPG** es la siguiente¹⁰¹:

¹⁰¹ Se incluyen únicamente los recursos destinados como de obligatorio cumplimiento en los sectores de salud y educación por ser los más significativos dentro del **SGP** según SARMIENTO., Op.cit., p.20.

En el sector Educación¹⁰²

Los recursos que forman parte del Sistema General de Participaciones, dedicados a educación (el 58,5%) se distribuyen por municipios y distritos de la siguiente manera:

- a) **por población atendida:** para el cálculo de la transferencia por alumno, el nivel nacional de gobierno, define anualmente tipologías, según niveles, modalidades educativas y zona geográfica, teniendo como base los gastos requeridos para pago de personal, para apoyos a la calidad, administración, interventoría y sistemas de información.
- b) **población por atender** prefiriendo los departamentos de menor cobertura oficial según la meta fijada anualmente por el CONPES;
- c) **equidad según nivel de pobreza certificado por el DANE.**

Los distritos y municipios certificados, reciben directamente los recursos, los no certificados serán administrados por la jurisdicción departamental correspondiente. Los recursos de calidad se giran a los municipios y no pueden ser gastados en personal.

Los aportes de seguridad social y los correspondientes al Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) se descuentan directamente por el Ministerio de Hacienda y se girarán al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio.

En el sector Salud

Los recursos del Sistema General de Participaciones, que corresponden a salud (el 24,5 %), se distribuyen así:

¹⁰² Como lo presenta SARMIENTO., Op.cit., p.20.

- a) **por población subsidiada:** se calcula un promedio por persona, como el valor de los subsidios del año anterior, dividido por toda la población pobre del país, identificada por el SISBEN, ajustada por dispersión (kilómetros cuadrados del municipio dividido por la población).
- b) **por ampliación,** se calcula a partir del crecimiento adicional a la inflación del **SGP** según el déficit de cobertura de la entidad territorial y su proporción de población por atender frente a la del total nacional.
- c) la ampliación con recursos propios solo podrán financiarse con ingresos corrientes de libre destinación, con destinación específica para salud o con recursos de capital.
- d) la ampliación de cobertura también se puede realizar con recursos del Fondo de Solidaridad y Garantías.

Las competencias por sectores y niveles territoriales resultantes del proceso de descentralización se incluyen en el ANEXO 3, tablas 3 a la 7.

3. UNA APLICACIÓN: LAS POLÍTICAS EN EL SECTOR EDUCATIVO EN BOGOTÁ

En el capítulo anterior se plantea un modelo de análisis general para las jurisdicciones subnacionales en Colombia. En este apartado, se aplica el modelo teórico a un caso en particular: el Distrito Capital de Bogotá.

Para el ejercicio se decidió trabajar únicamente con el sector educación (y no con todos los componentes de la política social) para ejemplificar si las características del discurso se trasladan a los enunciados de política y de estos a los presupuestos¹⁰³.

La elección del sector educación no fue aleatoria y contaron para su elección los siguientes aspectos:

- a. Es un sector que es claramente problematizado por la sociedad y por esta razón hace parte de la agenda de casi todos los gobiernos.
- b. Existen posiciones divergentes en cuanto a cuál es la mejor respuesta del gobierno a las problemáticas en educación.
- c. Hay un marco institucional conocido y difundido frente al tema y al sector.
- d. Tiene un peso importante frente al gasto social en los municipios colombianos.
- e. Específicamente hablando de Bogotá, fue un tema presente en las campañas a la Alcaldía Mayor en las 3 últimas administraciones.

Por estas razones, y ahora puntualmente hablando del sector educación en

¹⁰³ Para efectos prácticos se analizarán únicamente los presupuestos de gasto de inversión directa y no los de funcionamiento por considerarse inflexibles en el corto plazo y no demostrativos de la ideología de un gobierno, por lo menos en el caso del sector educación.

Bogotá¹⁰⁴, se hacen algunas precisiones sobre su marco institucional específico, y se describen para las últimas tres administraciones sus programas de gobierno, planes de desarrollo y presupuesto propuestos.

3.1. MARCO INSTITUCIONAL ESPECÍFICO

Como municipio certificado, Bogotá cuenta con las siguientes competencias frente al tema de educación¹⁰⁵:

- Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad.
- Administrar y distribuir entre los establecimientos educativos de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado.
- Administrar las instituciones educativas, el personal docente y administrativo de los planteles educativos.
- Distribuir entre las instituciones educativas los docentes y la planta de cargos, de acuerdo con las necesidades del servicio entendida como población atendida y por atender en condiciones de eficiencia.
- Podrán participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación.
- Mantener la actual cobertura y propender a su ampliación.

¹⁰⁴ La clasificación presupuestal del Distrito incluye en el sector educación: Secretaría de Educación, la Universidad Distrital “Antonio Nariño” y el Instituto para el Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico.

¹⁰⁵ CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 715 de 2001

- Evaluar el desempeño de rectores y directores, y de los directivos docentes.
- Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción.
- Prestar asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas cuando a ello haya lugar.
- Administrar el Sistema de Información Educativa Municipal o Distrital y suministrar la información al departamento y a la Nación con la calidad y en la oportunidad.
- Promover la aplicación y ejecución de los planes de mejoramiento de la calidad en sus instituciones.
- Organizar la prestación del servicio educativo en su jurisdicción.
- Vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre las tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y cobros periódicos en las instituciones educativas.

Por otra parte, el Estatuto Orgánico de Bogotá¹⁰⁶ establece,

- *“La estructura administrativa del Distrito Capital comprende el sector central, el sector descentralizado, y el de las localidades” (...)* *“El sector central está compuesto por el despacho del alcalde mayor, las secretarías y los departamentos administrativos” (...)* *“El sector descentralizado por los establecimientos públicos, las empresas industriales o comerciales, las sociedades de economía mixta y los entes universitarios autónomos y el sector de las localidades, por las juntas administradoras y los alcaldes locales...”* *“...La universidad distrital Francisco José de Caldas tendrá la*

¹⁰⁶ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ., Decreto 1421 de 1993

naturaleza de ente universitario autónomo, de conformidad con la Ley 30 de 1992...”

- Creación de entidades. *“...corresponde autorizar la constitución de sociedades de economía mixta...” “...el alcalde mayor distribuirá los negocios y asuntos, según su naturaleza y afinidades, entre las secretarías, los departamentos administrativos y las entidades descentralizadas...”*
- Reparto de competencias. *“... El Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Mayor, hará la distribución de competencias y funciones administrativas entre las autoridades distritales y locales...” “...El ejercicio de funciones por parte de las autoridades locales deberá conformarse a las metas y disposiciones del plan general de desarrollo...” “... No podrán fijarse responsabilidades sin previa asignación de los recursos necesarios para su atención”*

3.2. DISCURSO, PLAN DE GOBIERNO Y PLAN DE DESARROLLO: Correspondencias o Imposibilidades

Se dice que las ideologías *“tienen la función de desplazar las contradicciones reales de la sociedad y reconstruir sobre el plan imaginario un discurso relativamente coherente que sirva de horizonte a lo vivido por los sujetos sociales”*¹⁰⁷. Los discursos de los candidatos a Alcaldes en una ciudad como lo es Bogotá, son el único puente comunicación entre la ciudad que imaginan y la sociedad que los elige.

Configuran su proyecto político y plasman lo que de ellos puede esperar la ciudad, los ciudadanos y el aparato estatal. Pero los discursos están hechos de palabras y

¹⁰⁷ HAIDAR, Julieta. Análisis del discurso. En: GALINDO, Jesús. Técnicas de Investigación en Sociedad, Cultura y Comunicación. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Addison Wesley Longman. 1998. p. 125.

es a ellas a las que en el discurso se les confiere no sólo el sentido sino el poder: “*poder de persuasión, de convocatoria, de consagración, de estigmatización, de rechazo, de legitimización, de excomuniación*”¹⁰⁸.

En este capítulo se busca encontrar el sentido de las palabras del candidato y del gobernante. A través de ellas debe ser posible encontrar su proyecto político y los juicios de valor que él implica.

En términos de la metodología utilizada, el discurso se recogió por medio de una revisión documental de los ejemplares de los periódicos El Tiempo y El Espectador, así como las revistas Semana y Cambio para 3 meses antes de las tres últimas elecciones para Alcalde en la ciudad de Bogotá.

Los programas de gobierno, planes de desarrollo y presupuestos, fueron consultados en los documentos legales que los consignan.

Como se vera, ni el candidato en su discurso ni el gobernante en su plan de desarrollo se compromete con propuestas precisas. El programa de gobierno, pilar del *voto programático* en la práctica es un documento sin compromisos ni proyectos concretos que difícilmente podrían no ser cumplidos (cualquier acción les resulta pertinente ante la vaguedad de sus propuestas). Sin embargo el esfuerzo de construcción del ideario político de los tres candidatos que fueron electos desde 1998 como alcaldes para ciudad de Bogotá en el tema de la educación es el siguiente:

¹⁰⁸ *Ibíd.*, p. 126.

3.3.1. ENRIQUE PEÑALOSA

- El discurso

Como candidato, Enrique Peñalosa mostró un discurso en el que planteaba la educación como una variable social de necesario desarrollo, partiendo de afirmaciones como “*Inculcar desde la niñez la importancia de respetar a los demás*” partiendo de la idea de trabajar por la educación buscando generar bienes colectivos y propender por la jornada completa en educación¹⁰⁹.

Asimismo, presentó su inclinación por hacer un “...*esfuerzo por llevar educación a todos los sectores de la población, porque no es sólo un derecho sino también una herramienta fundamental para nuestra consolidación social...*”¹¹⁰. Su preocupación fundamental estaba en la **calidad**, calificándola como el cuello de botella de la educación¹¹¹.

Sin embargo, definió como prioridad de su administración, en su discurso como candidato, “...*como la cobertura aún no se ha solucionado, debe continuarse la tendencia a ampliar la educación para los bogotanos y bogotanas que queremos...*”¹¹².

Se propuso trabajar en pro de la calidad de la educación a través del cumplimiento de la institucionalidad colombiana, por medio del “...*cumplimiento de la ley general de educación...*”, la capacitación a maestros, mejorar las instalaciones educativas. Además, propuso reiteradamente trabajar en la implementación de la jornada

¹⁰⁹ La Educación y La Seguridad. *En*: El Tiempo, Bogotá: (5, Sep., 1997)

¹¹⁰ Inquietudes ciudadanas: Prioridades en Educación. El Tiempo, Bogotá: (11, Sep., 1997)

¹¹¹ *Ibíd.*

¹¹² *Ibíd.*

única en los centros de educación y la ampliación de la cobertura de pre-escolar¹¹³.

- El programa de gobierno

En su programa de gobierno, Peñalosa expone como el aspecto más importante ampliar la cobertura de la educación a todos los sectores de la población, basados no sólo en que es un derecho de los ciudadanos sino también una herramienta para la consolidación social y mejoramiento productivo.

Expresa enfáticamente el tema de la calidad como el cuello de botella de la educación, la cual se conforma, según este programa, de “...*instalaciones físicas adecuadas, maestros evaluados, comunidad participativa y estudiantes motivados...*”¹¹⁴. El primer aspecto se complementa con la garantía de que las instalaciones educativas “...*deben servir para otras actividades comunitarias...*”. El segundo se deberá realizar constantemente, y los dos últimos a través de los mecanismos participativos que el plan (de desarrollo) desarrollaría.

- El plan de desarrollo

Ya en su Plan de Desarrollo (Acuerdo 06 de 1998) plantea en el capítulo de *Interacción Social*, una de las siete prioridades de accionar, el cual tenía como objetivo “*Mejorar significativamente los niveles de calidad y cobertura de los servicios sociales*”¹¹⁵. Basado en una acción de gobierno dirigida al mejoramiento integral de las condiciones de vida de **toda** la población, procura el bienestar de los inducidos y los **colectivos sociales** a partir de desarrollo de capacidades,

¹¹³ Inquietudes ciudadanas: Prioridades en Educación. En: El Tiempo, Bogotá: (12, Sep., 1997).

¹¹⁴ PEÑALOSA, Enrique. Por la Bogotá que queremos. Programa de Gobierno. 1997

¹¹⁵ ACUERDO 6 DE 1998. PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y DE OBRAS PÚBLICAS PARA BOGOTÁ D.C. “Por la Bogotá que Queremos”, 1998 – 2001. I PARTE. Artículo 8º. DEFINICIÓN.

potencialidades, opciones e interacción de redes de compromiso cívico.

Establece como estrategias la conformación del Comité Distrital de Política Social, la creación del Sistema Distrital de Bienestar Familiar y el diseño de una Política Social concertada.

Establece como parte de la estrategia una *“...coordinación con las entidades del orden nacional al frente de temas sociales, para coordinar la ejecución de proyectos conjuntos y para la intervención del Distrito en el diseño de políticas sectoriales, que se acomoden a las particularidades del Distrito en comparación con otras ciudades y municipios del país...”*¹¹⁶

Como programa de la prioridad social propone la educación. El accionar sobre la educación se basa en el aumento de la calidad de educación. En el marco de este programa, propone el mejoramiento de la *“...infraestructura y la dotación de las instalaciones educativas, de tal manera que se construyan ambientes que estimulen el desarrollo físico, intelectual y emocional de niños y jóvenes...”*¹¹⁷.

Bajo este mismo lineamiento, agrega que desarrollaría *“...acciones coordinadas de mejoramiento de las instituciones escolares estatales, relacionadas con la capacitación de los recursos humanos y el fortalecimiento de la organización escolar; y se otorgarán incentivos a centros educativos públicos y privados que demuestren mejoras significativas en sus resultados y propósitos...”*¹¹⁸.

Hace explícito en su programa que *“...la ampliación de la jornada educativa...y... la implantación gradual de la jornada escolar única...”* proveída ya *“...la utilización intensiva de los espacios públicos y los medios de comunicación...”*¹¹⁹.

¹¹⁶ *Ibíd.*, I PARTE. Artículo 9º. ESTRATEGIA.

¹¹⁷ *Ibíd.*, I PARTE. Artículo 10º. PROGRAMAS.

¹¹⁸ *Ibíd.*

¹¹⁹ *Ibíd.*

Por otro lado propuso el diseño de “...un modelo pertinente a los requerimientos del sector productivo y de la educación superior...”¹²⁰.

Formula la creación del “...Fondo de Financiación para la Educación Superior, que posibilite a los ciudadanos de escasos recursos el acceso a las universidades y permitan la participación activa de los centros de educación superior y de investigación, públicos y privados, en el análisis y construcción de alternativas para el desarrollo de propuestas educativas innovadoras así como en la formación de los recursos humanos...”

Sus propuestas también apuntan a “...el fortalecimiento de la Universidad Distrital como universidad pública al servicio de los habitantes del Distrito Capital...”.

Como metas, el Alcalde Peñalosa se plantea¹²¹:

- a) Orientar recursos para apoyar a 350 establecimientos educativos de bajo logro en el mejoramiento de su calidad; mejorar los factores asociados a la calidad, adecuación física, dotación básica y didáctica en todos los establecimientos públicos educativos del Distrito; construir 8 centros de apoyo didáctico a la educación media; ampliar 30.000 cupos en estratos 1 y 2.
- b) Crear un Fondo para la financiación de la educación superior de los bachilleres de los estratos 1 y 2. La Administración reglamentará su funcionamiento.
- c) Dar continuidad y ampliar el programa de las escuelas de formación para adultos.

¹²⁰ *Ibíd.*

¹²¹ *Ibíd.*, I PARTE. Artículo 11º. METAS.

Asimismo, como políticas sectoriales plantea, congruentemente con lo dicho en su discurso y en el apartado anterior (sin propuestas concretas), que en el tema de educación “...las acciones del plan se orientarán primordialmente a elevar la calidad de la educación básica en favor de la formación de ciudadanos competentes y responsables, así como a lograr una distribución más equitativa de los recursos estatales para asegurar el acceso y permanencia en el sistema educativo de los niños y jóvenes que provienen de los grupos más pobres de la población...” y agrega que buscaría “...una mayor eficiencia de las instituciones del sector, centrando a la Secretaría de Educación en la planeación y la evaluación del servicio y el apoyo a los establecimientos públicos y privados incorporando a la educación los avances de la tecnología e informática, y dotando a las organizaciones escolares estatales con los recursos y la autonomía necesarias para que puedan responder por los resultados de la acción educativa...”¹²².

La distribución financiera en los diferentes sectores los define así:

“...Estos recursos (ingresos corrientes y ahorro disponibles) se destinarán en los siguientes porcentajes: 25% para Vivienda Social; **22.5% para Educación, Salud y Bienestar Social**; 22.5% para infraestructura Vial, 10% para Transporte - Sistema de Buses; 10% para alcantarillado y pavimentos locales y el restante 10% para recreación...”¹²³

Además define que “...el monto de inversión que se concentra en las prioridades Interacción Social, que comprende las acciones de los sectores **educación**, salud y bienestar social, y Desmarginalización, orientada a los barrios más pobres de la ciudad, alcanza 41.2%. Las prioridades que atienden la infraestructura de ciudad,

¹²² *Ibíd.*, Artículo 37º. I PARTE. TÍTULO IV. POLÍTICAS SECTORIALES PROGRAMAS SECTORIALES. Educación.

¹²³ *Ibíd.*, Artículo 49º. II PARTE. TÍTULO I. PLAN DE INVERSIONES. Estrategia Financiera.

Movilidad y Urbanismo y Servicios, tienen el 41.8%...”¹²⁴ y que “...desde la perspectiva sectorial, el 34.5% de los recursos se asignan a los sectores educación, salud y bienestar social, seguidos de tránsito, transporte y obras viales con el 26.6% y servicios públicos con el 17.5%...”¹²⁵

3.3.2. ANTANAS MOCKUS SIVICKAS

- El discurso

En su discurso, Mockus propone una cobertura de 100% para los “*niños de Bogotá*”¹²⁶, la revisión de los proyectos educativos institucionales y “...consolidación de la idea del saldo pedagógico...”¹²⁷.

- El Programa de Gobierno

En su programa de gobierno, el candidato Mockus presenta el tema de Educación como **prioridad**. Sin embargo, no es explícito en actividades puntuales, sólo enfatiza en el tema como herramienta de impacto sobre el nivel de calidad de vida de la ciudad.

- El Plan de Desarrollo

La educación es un objetivo del Plan de Desarrollo. Pero esta educación trasciende el tema de los centros educativos y es planteado como un nodo en la red de actividades de la ciudad.

¹²⁴ Ibíd. Artículo 54º. II PARTE. TÍTULO I. PLAN DE INVERSIONES. Inversión por prioridad y programas.

¹²⁵ Ibíd.

¹²⁶ Candidatos hablan de sus prioridades. El Tiempo. Bogotá: (26, Oct., 2000).

¹²⁷ Lo bueno y lo malo... . Revista Semana. Bogotá: (Sep., 2005).

Las Políticas de Educación se enfocan a fortalecer la productividad de los ciudadanos, a llevar el tema de la educación más allá de las aulas, es decir, crear espacios de aprendizaje (no solo a estudiantes de las instituciones).

Las estrategias para esta política fueron “...ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación...” y “...acercar la educación a la vida de la ciudad...”¹²⁸.

Como programas, en el Plan propone, basado en el objetivo de ampliar la cobertura y pertinencia del sistema educativo, “...garantizar los mínimos básicos para todos ofreciendo 12 años de educación formal ...mediante la construcción de colegios, la mejor utilización de la capacidad actual del sistema y el otorgamiento de subsidios a través **convenios con instituciones educativas privadas...**”¹²⁹, con metas muy precisas como “...773.230 alumnos antiguos en el sistema público, ...aumento del nivel de retención escolar al 96% ...crear 82.000 cupos en el sistema educativo oficial” y una “...tasa de cobertura bruta del 99% en el sistema educativo público y privado...”¹³⁰.

Los proyectos que plantea para desarrollar en su administración incluyen “...garantizar el pago de los salarios y prestaciones sociales del recurso humano que labora en los establecimientos educativos oficiales, para asegurar la prestación del servicio a la población estudiantil allí matriculada...”, convenios con instituciones educativas privadas e instituciones con las cuales se suscriban contratos de concesión educativa, construcción de “...colegios para ampliar la oferta del sistema educativo oficial para la población en edad escolar de las zonas con mayor déficit de atención educativa...”, “...evaluar y mejorar las capacidades de saber, hacer y disfrutar de los habitantes de Bogotá y, en torno al mejoramiento

¹²⁸ DECRETO 440 DE 2001. PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y DE OBRAS PÚBLICAS PARA BOGOTÁ D.C., Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado., 2001 – 200 4. Artículo 23

¹²⁹ *Ibíd*

¹³⁰ *Ibíd*.

*de las competencias básicas, promover la oferta integrada de las instituciones educativas, los programas de nivelación para la excelencia, la formación de los docentes y las innovaciones e investigaciones pedagógicas...*¹³¹. Con metas específicas como el “...ampliar en 70 el número de instituciones educativas con oferta integrada de 0-11...”.

Asimismo, propone la “...sostenibilidad de la red de bibliotecas y fomento a su buen uso para elevar el nivel...” con una meta específica de “...una (1) red de bibliotecas funcionando en el Distrito con capacidad para atender 3.000.000 de usuarios al año...”.

La ejecución del plan se estructuró en siete prioridades: Cultura Ciudadana, Productividad, Justicia Social, Educación, Ambiente, Familia y Niñez y Gestión Pública Admirable y su inversión “...se concentra en las prioridades Productividad, Educación y Justicia Social las cuales alcanzan el 36.2%, 26.8% y 19.4% respectivamente...”¹³².

En materia sectorial, “... en el sector educación se prevé la mayor inversión correspondiente a \$3.7 billones, seguida por el sector servicios públicos con \$3.2 billones, salud y bienestar, con \$3.4 billones y transito, transportes y obras viales con \$3.1 billones...”¹³³.

¹³¹ *Ibíd.* Artículo 24

¹³² *Ibíd.* Artículo 47

¹³³ *Ibíd.*

3.3.3. Luís Eduardo Garzón

- El Discurso

Luís Eduardo Garzón propone, como discurso, fortalecer la educación pública con equidad y calidad, con instrumentos tecnológicos de acceso al conocimiento; aumentar las coberturas en conjunto con el sector privado para llegar a toda la población en edad escolar, y garantizar el mínimo nutricional a esta población¹³⁴.

Estos instrumentos tecnológicos se relacionan principalmente con el acceso a Internet¹³⁵. El tema de calidad lo operacionaliza a través de la “...reparación y adecuación de edificaciones...”¹³⁶.

- El Programa de Gobierno

Como candidato, Garzón plantea mantener “...el criterio de educación pública...”, pero a través de un proceso de fortalecimiento de la calidad y la equidad. Mantendría la política de alianzas con el sector privado para garantizar la cobertura bajo un lema claro de complementariedad entre la calidad y la cobertura, siendo la primera garantizada a través de la utilización de recursos “...tecnológicos adecuados para acceder al conocimiento...”¹³⁷. Propone la universalización de la educación y complementarla garantizando “...el mínimo nutricional para los niños en edad escolar...”¹³⁸.

¹³⁴ INFORME BOGOTÁ COMO VAMOS. Bogotá: Cámara de Comercio, (Jul., 2003)

¹³⁵ Sección SECRETOS. En: REVISTA CAMBIO. Bogotá: (29, Sep., 2003).

¹³⁶ Candidatos son Pocos Claros. EL TIEMPO. Bogotá: (5, Oct., 2002).

¹³⁷ GARZÓN, Luis Eduardo. Lucho por Bogotá humana y moderna. Programa de Gobierno. 2002

¹³⁸ *Ibíd.*

- El Plan de Desarrollo

En su plan de desarrollo, Garzón plantea la educación como parte de las estrategias de su eje social. Este eje tiene como objetivo “...*crear las condiciones sostenibles para el ejercicio efectivo de los derechos, económicos sociales y culturales, con el propósito de mejorar la calidad de vida, reducir la pobreza y la inequidad, potenciar el desarrollo autónomo... y apropiación colectiva de la riqueza...*”¹³⁹. La estrategia se compone fundamentalmente, del conjunto de actividades para garantizar “...*el acceso progresivo...*” a “...*los servicios sociales*”. Define que “*las acciones públicas le darán prioridad a la universalización de la salud y la educación...*”¹⁴⁰.

Dentro de los programas del eje social, Garzón define el programa “*más y mejor educación para todos y todas...*” el cual se concentra en ofrecer y orientar el “...*acceso, permanencia y pertinencia...*” a la educación y el fortalecimiento de “...*la educación pública...*”¹⁴¹.

Plantea ampliar la “...*capacidad del sistema para atender más niños y niñas... mediante la construcción de nuevos colegios, la ampliación y mejoramiento de los existentes y la cooperación con el sector privado...*”¹⁴². Sus metas las define en términos del número de personas beneficiadas, siendo 893.682 cupos en educación básica, 15.000 en educación media y tecnológica y 5.000 universitarios en la Universidad Distrital para los estratos 1 y 2., además de 100.000 personas alfabetizadas. Por otra parte, propone hacer gratuita la educación pública entre los grados 0 a 5 en Bogotá de manera gradual a través de la dinámica reducción de las tarifas aplicables a los estratos 1 y 2 para crear un aumento gradual de la

¹³⁹ ACUERDO 119 de 2004. PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y DE OBRAS PÚBLICAS PARA BOGOTÁ D.C. Bogotá sin Indiferencia, 2004 - 2008. Artículo 6

¹⁴⁰ *Ibíd.*, Artículo 8

¹⁴¹ *Ibíd.*, Artículo 9

¹⁴² *Ibíd.*

cobertura de la educación en estos grados en los mismos estratos. Y construir 38 sedes escolares.

Prioriza dentro de su programa en el tema de educación “...el fortalecimiento del sistema educativo distrital para la permanencia y el acceso equitativo a educación pertinente y de calidad a estudiantes de estratos 1 y 2...”¹⁴³.

3.3. EL PRESUPUESTO DEL PLAN DE DESARROLLO.

Tabla 1. Consolidado de presupuesto plurianuales por sectores por periodos de ejecución *

Recursos totales sectoriales

Sector	Por la Bogotá que queremos		Todos del mismo lado		Bogotá sin indiferencia	
	1998 - 2001		2001 - 2004		2004-2008	
	Pesos de 1998		Pesos de 2001		Pesos de 2004	
	valor	participación	valor	participación	valor	participación
Educación	2.698.624	19,92%	3.695.026	27,98%	6.915.223	33,29%
Salud y bienestar social	1.978.315	14,60%	2.371.569	17,96%	4.299.753	20,70%
Gobierno	759.124	5,60%	406.957	3,08%	471.147	2,27%
Concejo y organismos de control	7.266	0,05%	-	0,00%	26.884	0,13%
Vivienda y desarrollo urbano	874.558	6,46%	348.619	2,64%	-	-
Medio ambiente	495.523	3,66%	320.605	2,43%	-	-
Cultura, recreación y deporte	531.818	3,93%	413.118	3,13%	-	-
Servicios públicos	2.367.960	17,48%	3.223.426	24,40%	-	-
Tránsito, transporte y obras viales	3.602.762	26,60%	2.138.834	16,19%	-	-
Planeación y recursos económicos	229.578	1,69%	290.133	2,20%	192.502	0,93%
Cultura	-	-	-	-	482.090	2,32%
Hacienda	-	-	-	-	308.690	1,49%
Habitat	-	-	-	-	2.403.256	11,57%
Movilidad y Espacio Público	-	-	-	-	4.124.474	19,86%
Bienestar	-	-	-	-	1.545.994	7,44%
Total	13.545.528		13.208.287		20.770.013	

Fuente: Fuente: Elaboración propia a partir de: ACUERDO 6 DE 1998. PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y DE OBRAS PÚBLICAS PARA BOGOTÁ D.C. “Por la Bogotá que Queremos”, 1998 - 2001; DECRETO 440 DE 2001. PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y DE OBRAS PÚBLICAS PARA BOGOTÁ D.C. 2001 – 2004; ACUERDO 119 2004. PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y DE OBRAS PÚBLICAS PARA BOGOTÁ D.C., “Bogotá sin Indiferencia”, 2004 - 200

* A precios constantes del año inicial del periodo

¹⁴³ Ibíd. Artículo 28.

El consolidado del presupuesto plurianual de los planes de desarrollo de las administraciones Peñalosa, Mockus y Garzón, discriminado por sectores, se presenta en la **Tabla 1.**, en la cual se puede apreciar que la participación de los sectores educación y salud crece año a año **como porcentaje del total de los recursos**. El sector gobierno ha decrecido en relación 1 a 3 hasta llegar al 2.27% de participación en el último periodo. Aspectos como transporte (movilidad en el caso del último periodo) se han mantenido constantes, y los demás sectores que han tenido un cambio relativamente bajo entre los periodos no son parte de los temas de análisis a los que hace referencia este documento. Vale la pena resaltar que el tema de vivienda (hábitat) tiene un gran cambio en la distribución de los recursos, esto debido, muy seguramente, a la diferencia del enfoque de las políticas de focalización entre las administraciones distritales.

A su vez, la **Figura 1.** muestra la distribución de los recursos en los diferentes sectores. Es claro que el sector educación tiene una tendencia creciente marcada, que podría obedecer tanto a un proceso continuo de reestructuración y agenciamiento por parte del alcalde como a un proceso incrementalista en el sector.

Este comportamiento, al igual que el del sector salud, es un caso pertinente para considerar en la dualidad agenciamiento e incrementalismo. El sector educación como sector de mayor referencia en los discursos, y su comportamiento que permite evidenciar la creciente necesidad meritoria a la que se asemeja, además de las razones descritas anteriormente, conllevan a realizar un análisis sobre él.

4. NIVELES DE ANÁLISIS

Plantear un análisis presupuestal a las finanzas del Distrito puede ser visto como una tarea ya cumplida y en la que no hay muchos elementos de juicio que agregar. Sin embargo, este modelo se diseñó sobre la base de la información disponible y completa sobre las finanzas del Distrito, hecho que ampliaría las posibilidades de este tipo de análisis.

No obstante, se encontraron restricciones en cuanto al tipo de información y la disponibilidad de la misma para la realización de los apartados siguientes. No solo fue difícil acceder a los archivos completos sobre la ejecución de las entidades distritales, sino también se encontraron problemas en términos de estandarización, contenido y medios de distribución de la misma. Estas restricciones hacen referencia especialmente a los presupuestos iniciales y antes del debate ante el Concejo Distrital donde son aprobados los presupuestos definitivos por entidades para las respectivas vigencias.

Por estas razones los análisis la mayoría de los análisis que se presentan a continuación sólo es posible hacerlos a partir de cifras consolidadas que no permiten entrar en el detalle de analizar si los objetivos puntuales que se proponen en los planes de desarrollo¹⁴⁴ se mantienen o no como porcentaje total del presupuesto.

¹⁴⁴ La normativa en cuanto a Planes de Desarrollo no obliga incluir el porcentaje de ejecución para cada uno de los años que componen el Plan ni el detalle por sectores o instituciones. Como tal, sólo uno (Peñalosa) de los alcaldes incluyó el detalle en su propuesta y Plan aprobado.

4.1. ANALISIS HORIZONTAL (De coherencia interna)

El primer análisis que es posible realizar a partir de la información disponible, corresponde con un análisis horizontal que permita encontrar la coherencia interna entre la propuesta de política pública reflejada en el plan de desarrollo, su traducción en presupuestos disponibles y finalmente en la ejecución total de su periodo de ejecución. Este análisis se realizará a través de la lectura del porcentaje del sector en el presupuesto total debido a que los datos de los presupuestos se presentan a precios del año inicial y no se desagrega a los años subsiguientes.

Los cambios porcentuales entre uno y otro nos dan indicios de que tanta capacidad, por lo menos en un primer momento, tiene un gobernante para cumplir con sus propuestas iniciales. La **Tabla 2.** presenta la comparación entre los presupuestos propuestos en los Planes de Desarrollo, los presupuestos disponibles por período de ejecución de cada plan y sus respectivas ejecuciones presupuestales totales.

**Tabla 2. Comparación entre:
PLAN DE DESARROLLO-PRESUPUESTO DISPONIBLE-PRESUPUESTO EJECUTADO
Sector Educación
Bogotá (1998 – 2005)**

	PRESUPUESTO PLAN DE DESARROLLO	Diferencia	RECURSOS DISPONIBLES	Diferencia	RECURSOS EJECUTADOS	Diferencia
	1**	(2/1)	2***	(3/2)	3****	(3/1)
POR LA BOGOTÁ QUE QUEREMOS (1998-2001)	2.698.624.000.000	83,45%	2.252.124.578.769	98,31%	2.213.972.664.847	82,04%
BOGOTÁ PARA VIVIR TODOS DEL MISMO LADO (2001-2004)	3.695.026.000.000	75,60%	2.793.344.128.754	99,72%	2.785.510.991.239	75,39%
BOGOTÁ SIN INDIFFERENCIA (2004-2009)	6.915.223.000.000	27,16%	1.878.212.939.209	62,40%	1.171.960.237.478	16,95%

Fuente: Fuente: Elaboración propia a partir de: ACUERDO 6 DE 1998. PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y DE OBRAS PÚBLICAS PARA BOGOTÁ D.C. "Por la Bogotá que Queremos", 1998 - 2001; DECRETO 440 DE 2001. PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y DE OBRAS PÚBLICAS PARA BOGOTÁ D.C. 2001 – 2004; ACUERDO 119 2004. PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y DE OBRAS PÚBLICAS PARA BOGOTÁ D.C., "Bogotá sin Indiferencia", 2004 – 200; DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL, Oficina de Seguimiento a la Inversión: Informes, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 Y 2005.

* Los presupuestos de los Planes de Desarrollo se presentan en valores del primer año de ejecución ya que no se conoce el porcentaje de este que se ejecutaría en cada año de la administración.

** Columna construida a partir de los presupuestos inscritos en los PDM respectivos

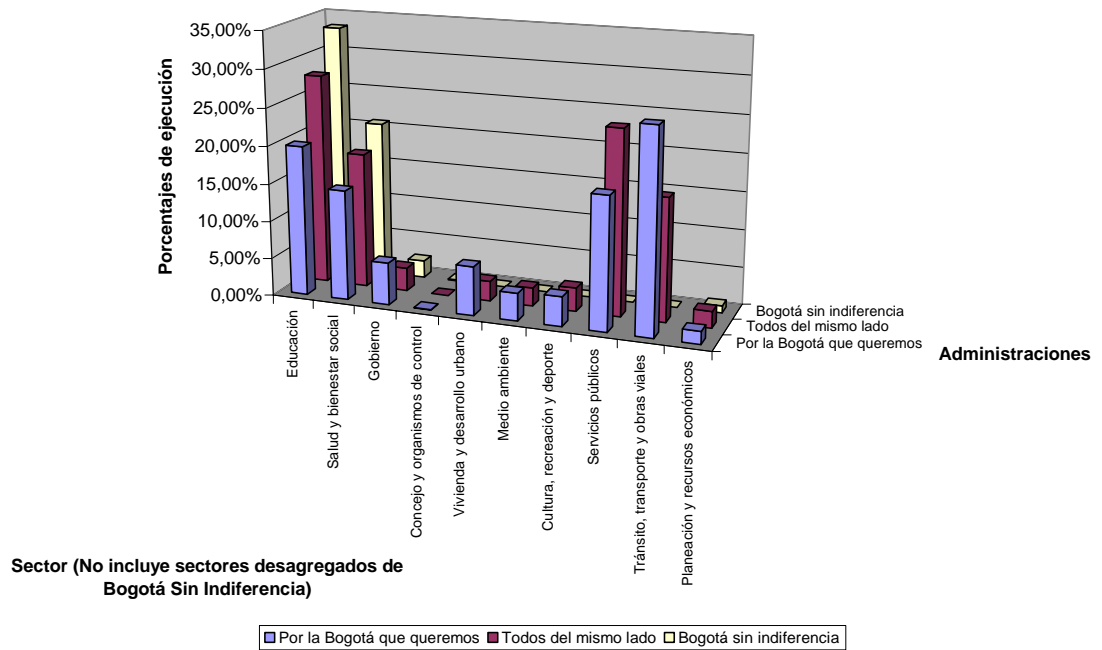
*** Columna construida con los presupuestos disponibles para cada año

**** Columna construida a partir de los presupuestos ejecutados para cada año por cada PDM

Los recursos disponibles tienen un alto nivel de cumplimiento con respecto a la ejecución, tasa usada generalmente en los informes de gestión y evaluación del accionar de las entidades del Distrito. Sin embargo, la perspectiva es diferente si se compararan los presupuestos disponibles con los planteados en los planes de desarrollo. Lo que podríamos considerar la capacidad de traducción de unas intenciones de gobierno a una disponibilidad presupuestal es, en este caso y para estos periodos, aproximadamente del 80%. Los procesos de negociación y concertación y la misma armonización presupuestal de una administración a otra disminuyen el margen de maniobra del gobernante (Los presupuestos disponibles y las ejecuciones totales por proyectos e instituciones se encuentran en el **Anexo 4**). Aún así existe una situación en la que el resultado supera el margen aceptado de maniobrabilidad de una administración. La diferencia entre la ejecución total y los presupuestos del plan es notablemente mayor si se tiene en cuenta que el presupuesto del plan de desarrollo se presenta en pesos constantes y los valores de las ejecuciones y los presupuestos definitivos en precios corrientes. Este hecho se respalda en el crecimiento porcentual de los valores, descontada la inflación año a año.

Hasta este momento se evidencia un nivel de incapacidad del gobernante para llevar a la práctica sus lineamientos de política, producto, probablemente, de las rigideces del aparato estatal con el que debe desplegar sus políticas públicas.

Figura 1. Distribución sectorial de los recursos de las administraciones distritales (1998-2005)*



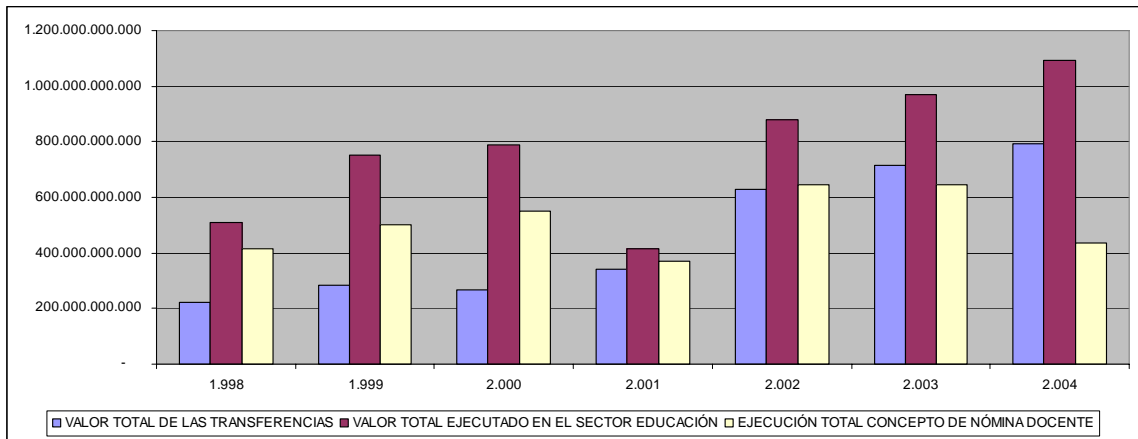
Fuente: Fuente: Elaboración propia a partir de: ACUERDO 6 DE 1998. PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y DE OBRAS PÚBLICAS PARA BOGOTÁ D.C. "Por la Bogotá que Queremos", 1998 - 2001; DECRETO 440 DE 2001. PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y DE OBRAS PÚBLICAS PARA BOGOTÁ D.C. 2001 - 2004; ACUERDO 119 2004. PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y DE OBRAS PÚBLICAS PARA BOGOTÁ D.C., "Bogotá sin Indiferencia", 2004 - 200

* Como porcentaje del total de recursos destinados

4.2. ANÁLISIS INSTITUCIONAL: el papel de las transferencias

Para realizar este nivel de análisis partimos de dos supuestos. Por una parte los determinantes presupuestales que representan las transferencias de la nación al Distrito por el SGP, es decir los condicionantes del marco institucional dentro del sector. Por otra, la importancia de **incluir en la lectura presupuestal el componente inflacionario** y con él la necesidad de efectuar el análisis en términos reales.

Figura 2. VALOR DE LAS TRANSFERENCIAS PARA EDUCACIÓN, EL GASTO TOTAL DEL SECTOR EDUCACIÓN y VALOR TOTAL DE PAGOS POR NÓMINA DOCENTE: Bogotá 1998 - 2005 *



Fuente: Elaboración propia a partir de: SECRETARIA DE HACIENDA DISTRITAL: Informe de ingresos y gastos consolidados por sectores e instituciones; DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL, Oficina de Seguimiento a la Inversión: Informes, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 y 2004.

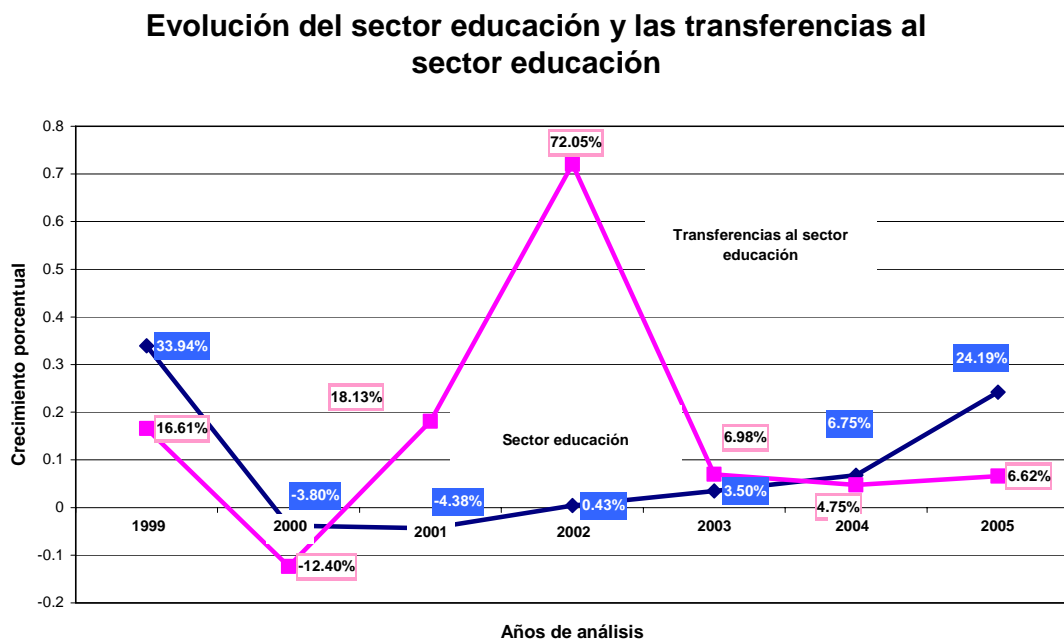
* En valores corrientes.

Al igual que en la **Figura 2.**, en la cual se percibe que el esfuerzo propio de las administraciones se reduce debido al aumento en las transferencias, la evolución del sector de educación entre 1998 y 2005 que se presenta en la **Figura 3.**, permite describir el poder de agenciamiento de los mandatarios de Bogotá. En primer lugar el comportamiento de la serie del crecimiento del sector educación es tendencialmente constante. Llama la atención ver que el sector sin transferencias se mantiene constante (o con un crecimiento muy breve: menos de 1%), mientras el nivel de transferencias aumenta en más del 70%, lo cual supone **una sustitución interna del sector entre programas o proyectos**, debido a que en su mayoría las transferencias van a pago de nómina de la secretaría de educación. Esto lleva a concluir, en primera instancia, que en el año 2002 la ejecución con recursos propios, un elemento del poder de agenciamiento del gobernante, es muy bajo.

Los primeros años del análisis evidencian un poder de agenciamiento relativamente constante pero bajo, debido a que las series reflejan una relación positiva entre el sector y las transferencias, es decir se condiciona el primero con las segundas.

La dependencia de las transferencias no es tan fuerte en los últimos años, en los cuales el sector inicia una ruta más independiente con respecto a las transferencias. Esto implicaría que el gobernante puede estar generando movilización de actores para el desarrollo de sus actividades fuera del marco institucional y creando una mayor autonomía en sus decisiones de inversión.

Figura 3. DEPENDENCIA SECTORIAL: el sector educación y su evolución en Bogotá entre 1998 y 2005



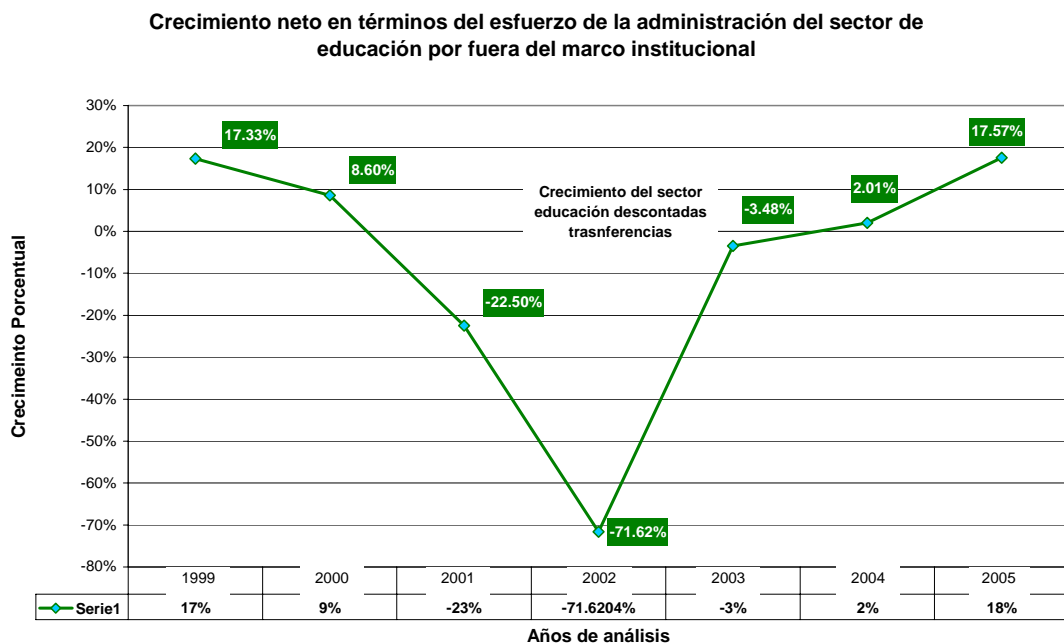
Fuente: Elaboración propia a partir de: ACUERDO 6 DE 1998. PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y DE OBRAS PÚBLICAS PARA BOGOTÁ D.C. "Por la Bogotá que Queremos", 1998 - 2001; DECRETO 440 DE 2001. PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y DE OBRAS PÚBLICAS PARA BOGOTÁ D.C. 2001 - 2004; ACUERDO 119 DE 2004. PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y DE OBRAS PÚBLICAS PARA BOGOTÁ D.C., "Bogotá sin Indiferencia", 2004 - 2005

* Tasa de crecimiento nominal, descontada la inflación

El primer argumento presentado se puede ratificar a través del análisis del sector educación sin transferencias presentado en la **Figura 4.**, el cual tiene una caída del 71.6%, evidenciando la imposibilidad del mandatario de crear espacios de movilización de fuerzas para mantener al sector en al menos el mismo nivel del año anterior.

Asimismo, a pesar de que en primera instancia se vea un crecimiento veloz en los últimos años, es claro que el crecimiento de final del sector no recupera la caída del 2002. Esto implica que la autogeneración de oportunidades de decisión por parte de las autoridades distritales está, en buena medida, relacionada con las posibilidades (e imposibilidades) que el administrador anterior le genera.

Figura 4. Capacidad de agenciamiento fuera del marco institucional



Fuente: Fuente: Elaboración propia a partir de: ACUERDO 6 DE 1998. PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y DE OBRAS PÚBLICAS PARA BOGOTÁ D.C. "Por la Bogotá que Queremos", 1998 - 2001; DECRETO 440 DE 2001. PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y DE OBRAS PÚBLICAS PARA BOGOTÁ D.C. 2001 - 2004; ACUERDO 119 2004. PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y DE OBRAS PÚBLICAS PARA BOGOTÁ D.C., "Bogotá sin Indiferencia", 2004 - 200

* Tasa de crecimiento nominal, descontada la inflación

Lo anterior lleva a este análisis a derivar en el hecho de que las restricciones institucionales que conllevan a comportamientos contestatarios a problemáticas definidas en las administraciones distritales y la poca capacidad de movilización de los actores vinculados a los procesos demandados por la sociedad, explican la baja capacidad del gobernante de crear los mecanismos de gestión independiente del marco institucional, el cual, según se ve en los apartados anteriores, sobre - determina el accionar final de todo el sector siendo parte fundamental de tan solo un proyecto de todos los desarrollados por la administración. Ahora bien, sería necesario hacer un seguimiento adicional a los efectos derivados del proceso de descentralización, en el que el SGP brindó mayores recursos a Bogotá, en términos relativos con los años anteriores, lo que responde al cambio visto en la figura.

4.3. ANÁLISIS INTER-ADMINISTRACIONES: las diferencias

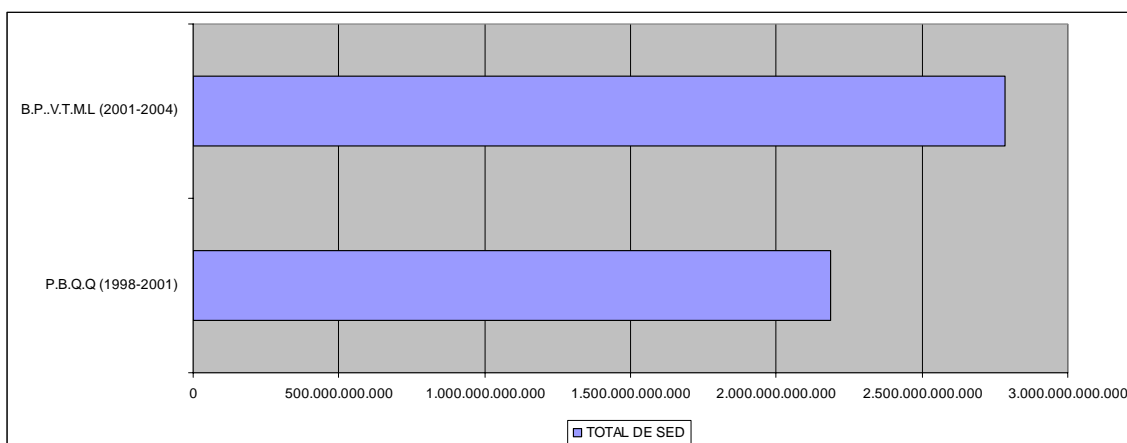
El análisis propuesto inicialmente, es decir la comparación entre los presupuesto antes de las negociaciones políticas o aquel que mayor relevancia en términos ideológicos y las ejecuciones finales para cada Plan de Desarrollo presenta dos limitaciones: primero, la ya mencionada falta de discriminación por sectores o instituciones en los Planes de Desarrollo; y segundo la imposibilidad de determinar con detalle para los años de empalme (primero y último de cada administración) el nivel de presupuestación inicial antes de armonizaciones.

Con estos, las comparaciones en detalle, es decir las tendencias o inclinaciones al interior de cada administración y las posibles diferencias o similitudes en la ejecución de las políticas sectorial sólo es posible llevarlas a cabo a partir de los presupuestos disponibles por administración para cada año y sus ejecuciones finales.

Como opción metodológica y ante el peso que tiene la Secretaria de Educación --- -SED- en el total de la ejecución del sector educación distrital (aproximadamente el 99%), las comparaciones en detalle por proyecto incluidos en el plan de inversiones y gastos (donde no están incluidos los gastos de funcionamiento pero sí la nómina docente) se realizan sólo para el caso de la SED. Estas comparaciones son posibles debido a que aunque cada administración cambia el nombre de los proyectos, estos son relacionados “contablemente” bajo el mismo código presupuestal lo que facilita la comparación.

Adicionalmente, no se incluirán los valores del Plan Bogotá sin Indiferencia por llevar menos del año de ejecución.

Figura 5. EJECUCIÓN TOTAL DE LA SECRETARIA DE EDUCACIÓN: Bogotá 1998-2004



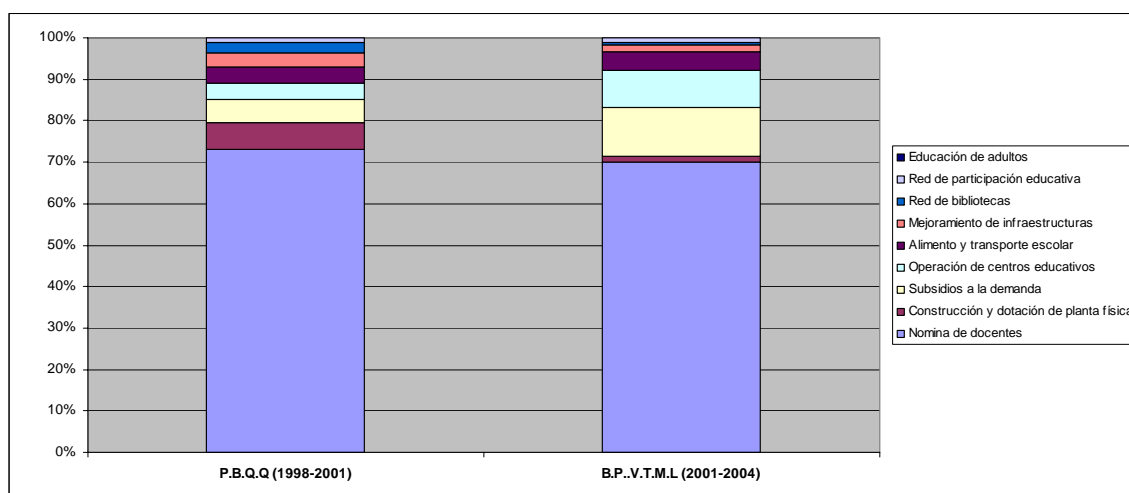
Fuente: Elaboración propia a partir de: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL, Oficina de Seguimiento a la Inversión: Informes, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 y 2004.

* En valores corrientes.

En principio se observa un nivel de ejecución mayor durante la administración Mockus, debida probablemente y como ya se advirtió a un mayor valor en el nivel de las transferencias para el sector, pero un análisis a la composición de dicha ejecución muestra que las independientemente del valor total, los proyectos a los

que responde la administración son prácticamente los mismos (**Figura 6.**) sin ninguna duda la mayor participación corresponde al pago de nómina docente, seguida, pero con una participación mucho menor de los subsidios a la demanda y el rubro de operación de centros educativos:

Figura 6. PARTICIPACIÓN DE LOS PROYECTOS CON MAYOR PESO DENTRO DE LA EJECUCIÓN TOTAL DE LA SECRETARIA DE EDUCACIÓN: Bogotá 1998-2004

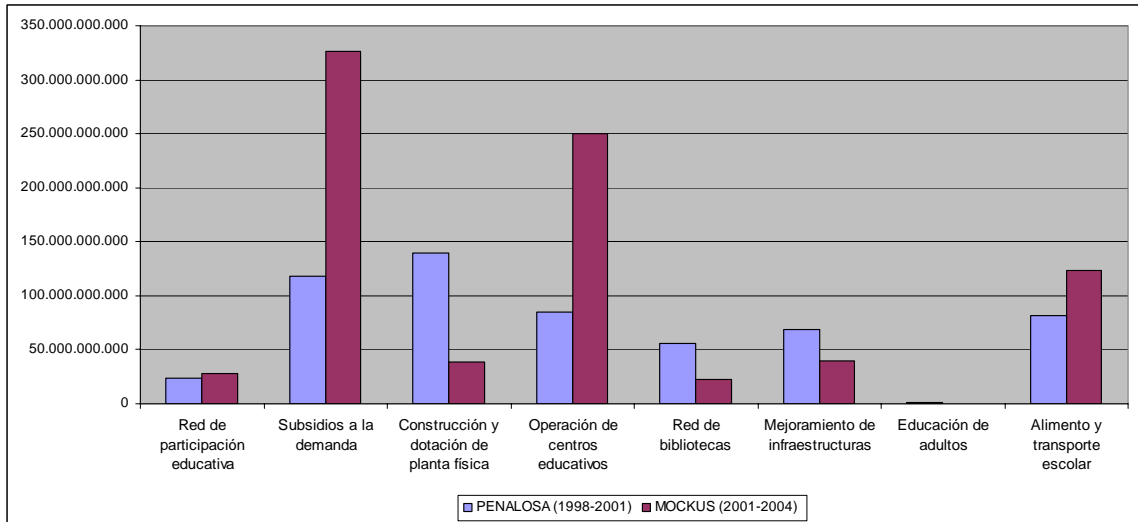


Fuente: Elaboración propia a partir de: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL, Oficina de Seguimiento a la Inversión: Informes, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 y 2004.

* En valores corrientes.

Sin embargo, y en busca de la capacidad de agenciamiento, en los proyectos distintos a la nómina docente se podría encontrar énfasis especiales en proyectos considerados “bandera” de las administraciones: por ejemplo, proyectos tan representativos de la administración Peñalosa como la Red de Bibliotecas o la construcción de nuevos colegios tienen presupuestos diferentes y representativos dentro de su gestión (**Figura 7**).

Figura 7. VALORES DE LOS PROYECTOS MINORITARIOS DENTRO DE LA EJECUCIÓN TOTAL DE LA SECRETARIA DE EDUCACIÓN: Bogotá 1998-2004



Fuente: Elaboración propia a partir de: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRICTAL, Oficina de Seguimiento a la Inversión: Informes, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 y 2004.

* En valores corrientes.

5. CONCLUSIONES

Según el análisis realizado, existe un, relativo alto nivel de correspondencia entre el discurso político del gobernante y su ejecución en su periodo de mandato. Dicho poder es en términos absolutos muy bajo por la presión de las restricciones institucionales a las que se debe enfrentar cada administración, las cuales se hacen evidentes en la participación que en los recursos destinados a educación tiene la nómina docente. La relatividad del poder de agenciamiento de los gobernantes locales se traduce en las diferencias evidentes entre los programas llamados “bandera” para cada administración.

Las intenciones de política de los gobernantes son “públicamente vagas”, es decir, el discurso no profundiza en los componentes de política que permitirían evidenciar el marco ideológico del mandatario.

Las propuestas formales de política, traducidas en los programas de gobierno, se presentan igualmente vagas que las intenciones de política. El esquema de acción que el candidato presenta solo le permite percibir la tendencia general de la inclinación ideológica del mandatario.

La operacionalización de la política pública social se diferencia entre los mandatarios por la expresión nominal de los proyectos y solo en los casos de carácter ideológico importantes se evidencia.

El esquema del agente-gobernante-formulador como potenciador de las políticas públicas queda en entredicho en el análisis de la administración distrital de Bogotá. Esto debido a que, en términos de política social y más específicamente en el sector de la educación en el Distrito, el peso de los proyectos ejecutados y

en ejecución por parte de las administraciones pasadas y los compromisos adquiridos a través de ellas son tan profundos que limitan las posibilidades de agenciamiento por parte de un nuevo gobernante.

La capacidad de agenciamiento en el Distrito se evidencia entonces, sólo a partir de la capacidad que tienen los gobernantes para cumplir los objetivos de su propuesta ideológica a través de mecanismos de gestión que se encuentran fuera del marco institucional que los rige y más específicamente con recursos propios.

Existen indicios para concluir que el nivel de correspondencia entre los escenarios presentados por cada uno de los gobernantes, evaluado a través de los diferentes presupuestos, es alto, los sectores son trabajados con el “*mismo interés revelado*” y los criterios de asignación de los recursos difieren en los sectores que no son considerados en el estatuto orgánico como parte del sector social. Esta presentación global es una de los tantos vacíos de información disponible que no permite diferenciar los en todos los casos los presupuestos plurianuales a nivel de sectores por ende la forma de ejecución y su relación con el discurso.

Frente a las prioridades expresadas por los candidatos, en su gestión como alcaldes existen indicios de que los procesos de ejecución se relacionan a través del nombre de los proyectos en los presupuestos. Esto se lee claramente dentro de los aspectos institucionales más importantes que generan la rigidez a la que se enfrenta el agente para disminuir su capacidad de ejecución propia.

Por otra parte, existe una creciente participación del sector educación, salud y vivienda en las administraciones, siendo efectivamente la última la que presenta mayor inversión relativa en el tema social. Sin embargo, vale la pena mencionar que los programas de éste último se percibe como “juegos semánticos” que derivan en prácticas institucionalmente rígidas, es decir, previamente condicionadas.

Se podría afirmar que existe una diferencia significativa entre los planes propuestos y los recursos ejecutados. En principio los informes presentados por las diversas unidades de control presupuestal de las administraciones evidencian cumplimientos aproximados al 100% frente al presupuesto definitivo del año (propuesto en el mismo año), lo que implicaría un comportamiento muy congruente entre el discurso y la ejecución. Esto no es tan claro si el nivel de correspondencia que se evalúa es con respecto a lo planteado en el Plan de Desarrollo. Esta correspondencia solo es del 80%, descontada la inflación, en promedio. Esto se explicaría por las rigideces institucionales que deben generar respuesta al comportamiento tendencial de los mismos sectores o a la imposibilidad constante del gobernante de gestionar autónomamente sus sectores.

Finalmente, el concepto de agenciamiento implica el reconocimiento de los esquemas institucionales que limitan o explotan el potencial de gestión del gobernante. La gestión incremental implica una opción a las rigideces institucionales. Creer en la capacidad y la diferencia entre los gobernantes debe partir de la investigación minuciosa de los programas y proyectos debido a que éstos en principio solo cambian su prioridad visible por medio de la puesta en el escenario discutible, las acciones específicas que muestren el cumplimiento de sus escenarios propuestos. Es el proceso de evaluación de este aspecto, un paso a seguir luego de **esta aproximación a las posibilidades de agenciamiento del gobernante frente a la política social local.**

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR V., Luis F.(Ed.). Problemas públicos y agenda de gobierno. 2 ed. México: Miguel Ángel Porrúa, 1996.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. DECRETO 440 DE 2001. Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C., Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado., 2001 – 200 4. Artículo 23

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ., Decreto 1421 de 1993. Estatuto Orgánico de Bogotá.

ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ-CONSEJO DISTRITAL DE POLÍTICA SOCIAL. Lineamientos Generales de Política Social para Bogotá 2004-2014. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá-DAPS, 2004

BOGOTÁ COMO VAMOS. *Elementos para un Programa de Gobierno: retos de ciudad y prioridades ciudadanas*. Casa Editorial El Tiempo - Fundación Corona – Cámara de Comercio de Bogotá. Bogotá, (Sin fecha de publicación) En: http://www.fundacioncorona.org.co/descargas/PDF_publicaciones.

BOGOTÁ. SECRETARIA DE HACIENDA. Resolución 1602 de 2001. Manual Operativo Presupuestal. Disponible en Internet:<
http://www.shd.gov.co/economica/presupuesto/archivos_adjuntos/publicaciones/

CALVO O., Francesc. Una Aproximación a la Política Social como Política de Relación. En: Revista NÓMADAS No 3, Universidad Complutense de Madrid, (Enero – Junio, 2001).

COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. LEY 131 de 1994. Por la cual se reglamenta el voto programático

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 152 de 1994. Ley Orgánica de Plan de Desarrollo.

COLOMBIA. MISION DE FINANZAS INTERGUBERNAMENTALES. Finanzas Intergubernamentales en Colombia. Bogotá: DNP, 1981

CONCEJO DE BOGOTÁ. ACUERDO 119 de 2004. Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C. Bogotá sin Indiferencia, 2004 - 2008.

CONCEJO DE BOGOTÁ. ACUERDO 119 de 2004. Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C. Por la Bogotá que Queremos, 1998 – 2001.

CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 715 de 2001. Normas orgánicas en materia de recursos y competencias para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

CRUZ VÉLEZ, Danilo. El Mito del Rey Filósofo. Bogotá : Planeta, 1989.

DEAS, Malcolm (Edit.). Del Poder y la Gramática y otros ensayos sobre la historia, política y literatura colombianas. Bogotá : Tercer Mundo Editores, 1993. p. 62.

DOS SANTOS GASPAR, Ronaldo Fabiano. La teoría Social de Anthony Giddens, Una lectura de la Constitución de la Sociedad.

FOUCAULT, Michel. La Gubernamentalidad. En: Espacios de Poder. La genealogía del Poder. 2 ed. Madrid: Piqueta, 1991. Esta metáfora así como su referencia es muy frecuentemente usada por usada por Pedro Medellín en sus aportes.

FRANCO, Rolando. Grandes Temas del Desarrollo Social en América Latina y el Caribe. En: SOJO, Carlos (Ed.). Desarrollo Social en América Latina: *Temas y desafíos para las políticas públicas*. Costa Rica : FLACSO-Banco Mundial, 2002.

FRESNEDA, Oscar y VÉLEZ, Carlos Eduardo. El gasto público social: definición, medición y normatividad en Colombia. En: Coyuntura Social – Fedesarrollo No. 4, (Mayo 1996).

GALINDO, Jesús. Técnicas de Investigación en Sociedad, Cultura y Comunicación. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Addison Wesley Longman. 1998.

GARZÓN, Luis Eduardo. Lucho por Bogotá humana y moderna. Programa de Gobierno. 2002

GIDDENS, Anthony. La Construcción de la Sociedad: bases para la teoría de la estructuración. Buenos Aires : Amorrortu, 1998.

HALL, Peter y TAYLOR, Rosemary. Political Science and the Three New Institutionalisms. MPIFG Discusión Paper 96/6, (June 1996).

HAY, Colin. Estructura y Actuación. En: MARSH, David y STOKER, Ferry (eds). Teoría y métodos de la ciencia política. Versión Española de Jesús Cuellar Menezo. Madrid : Alianza editorial, 1997.

HINTZE, Jorge. Gestión presupuestaria de estructuras: un instrumento para la gestión por resultados. En: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. (6^o : 2001 : Buenos Aires). Ponencias del VI Congreso Internacional del CLAD. Buenos Aires: CLAD, 2001.

HUERTA, Ma. Antonieta et al. (coord.). Las Políticas Públicas y las nuevas relaciones Estado-Sociedad: claves del debate. En: Las políticas públicas y las nuevas relaciones Estado-Sociedad: los casos de Chile, Colombia y Guatemala. Bogotá : Pontificia Universidad Javeriana, 2004.

INFORME BOGOTÁ COMO VAMOS. Bogotá: Cámara de Comercio, (Jul., 2003)
LAHERA, Eugenio. Política y políticas públicas. En: CEPAL-Naciones Unidas, Serie Políticas Sociales #95. Santiago de Chile, (Agosto de 2004).

MALDONADO, Maria Mercedes. Apuntes Sobre Descentralización. Mimeo. Bogotá : CIDER–UNIANDÉS

MARSHALL T.H. Social Policy in the Twentieth Century. *Citado por* FERNÁNDEZ, Oscar. Lo Social y la Política Social. En: Política Social y Descentralización en Costa Rica, San José : UNICEF-Universidad de Costa Rica, 1998;

MEDELLIN, Pedro. Inestabilidad, Incertidumbre y autonomía restringida: elementos para una teoría de la estructuración de Políticas Públicas en países de Baja Autonomía Gubernativa. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No.8. Caracas, (Mayo 1997).

MEDELLÍN, Pedro. La Política de las Políticas Públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Santiago de Chile : CEPAL-Naciones Unidas, Julio – 2004. (Serie Políticas Sociales : No. 93)

MENA, Lucia. RODRÍGUEZ, Oscar. SARMIENTO, Alfredo. El Gasto Social. En: TIRADO MEJÍA, Alvaro. (ed.) Debates Nacionales. Bogotá : Alfa y Omega, 2002.

MENY, Yves y THÖENIG, Jean-Claude, Las Políticas Publicas, (Versión en Español). Barcelona: Ariel, 1992.

MORCILLO, Pedro Pablo. La planeación en Colombia: Historia, Derecho y Gestión. Bogotá: Universidad Piloto de Colombia-Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2002

MORENO, Carlos y otros. Laberintos de la descentralización. Bogotá: ESAP, 1994

MORENO, Carlos. Transferencias y Autonomía Municipal: El desencuentro de las políticas de descentralización. En: Revista FORO : Diez Años de la descentralización. (2001)

O'DONNELL, Guillermo. Apuntes para una teoría del estado. En: OSZLAK, Oscar (comp.) Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos. Buenos Aires : Paidós, 1984.

OCAMPO, José Antonio. La Equidad y la Política social en el Desarrollo. En: URIBE M., Consuelo (Ed.). Políticas y Servicios Sociales para el Siglo XXI. Bogotá: CEJA. Pontificia Universidad Javeriana, 1999.

OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de Investigación. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad CEDES, 1981. p. 23. (Serie de Documentos CLACSO : No. 4)

OSZLAK, Oscar . Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad CEDES, 1980. p. 9. (Serie de Estudios CEDES; Vol. 3; No. 4)

PEÑALOSA, Enrique. Por la Bogotá que queremos. Programa de Gobierno. 1997

PLANEACIÓN DISTRITAL. Evolución de los principales indicadores sociales en Bogotá (1990-2003). Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, (Colección estudios y políticas sociales, No.1)

DEPARTAMENTO DE PLANEACIÓN NACIONAL. Planeación y Desarrollo: Cómo va la descentralización / Departamento Nacional de Planeación. 1995 Colombia, 1995

PLATON. El Mito del Rey Filósofo. En: *La República*. Universidad Autónoma de México, 2000

RINAUDO, Ulises y GRUPO DE INVESTIGACIÓN DE LA MAESTRÍA EN GESTIÓN URBANA Gi_MGU. Evaluación del Accionar Institucional. Madrid: Universidad Piloto de Colombia, 2004,

ROJAS LOPERA Alexandra y GUTIÉRREZ Javier Alberto. Descentralización fiscal y Financiamiento de la inversión en Santa Fe de Bogotá D.C. 1990-2001. Bogotá: Secretaría de Hacienda, 1999

ROJOT Jacques. Fundamentos teóricos del poder: desde los orígenes del neoinstitucionalismo a un individualismo metodológico complejo. En: Revista INNOVAR No. 12, Universidad Nacional de Colombia, (Diciembre 1998).

ROTH, André-Noël. Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación. Bogotá : Aurora, 2003.

SARMIENTO GÓMEZ Alfredo. La institucionalidad social en Colombia: la búsqueda de una descentralización con centro. Santiago de Chile : CEPAL-Naciones Unidas, Mayo – 2004. 38 p. (Serie Políticas Sociales : No. 86).

SECRETARIA DE HACIENDA. Reduciendo la Pobreza en Bogotá: las políticas distritales durante la administración 2001-2003 y sus resultados. Bogotá: SHD, 2003

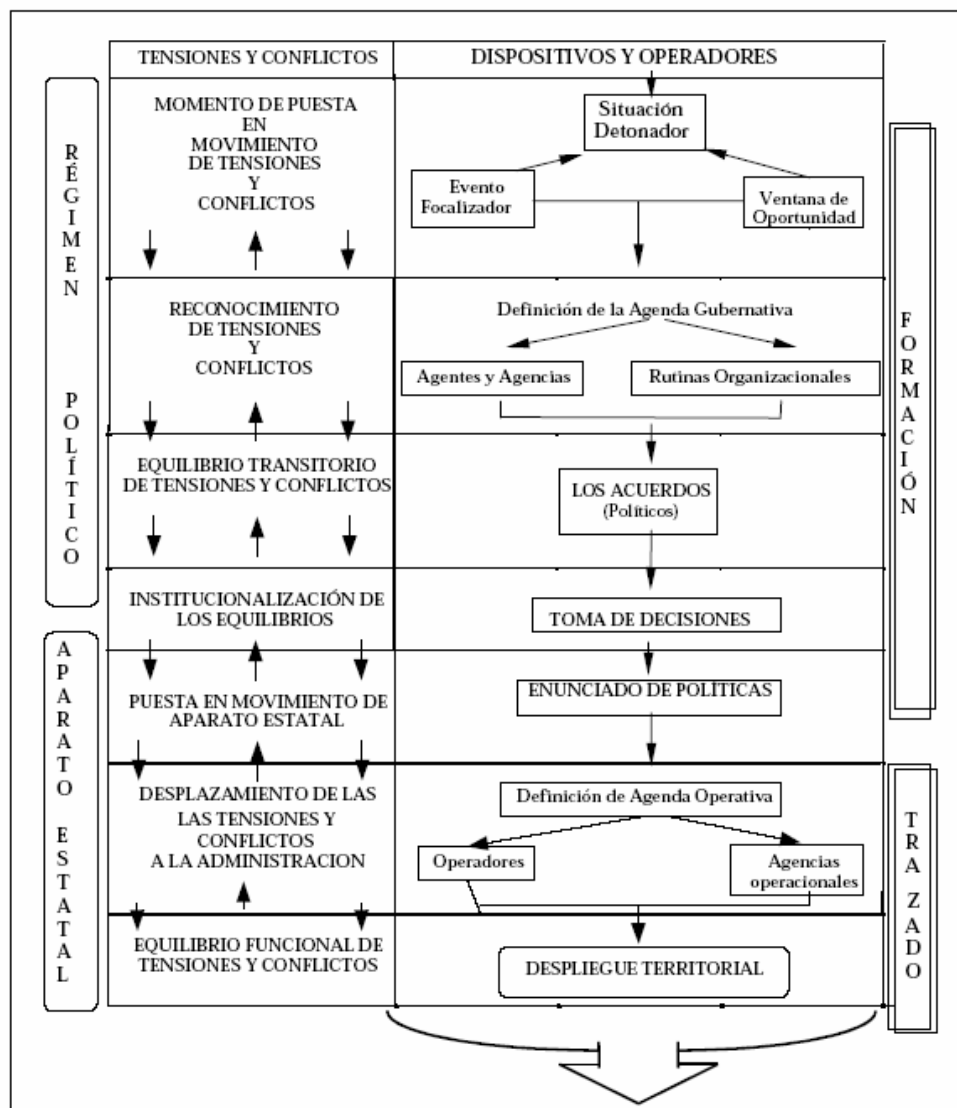
TITMUSS, R. Commitment to welfare. Londres : George Allen and Unwin, 1968.

WIESNER, Eduardo. Descentralización y equidad en América Latina: enlaces institucionales y de política. En: Coyuntura Social : Fedesarrollo. No.29 (2003)

WIESNER, Eduardo. La descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia. Bogotá: DNP, 1995

Anexo 1.

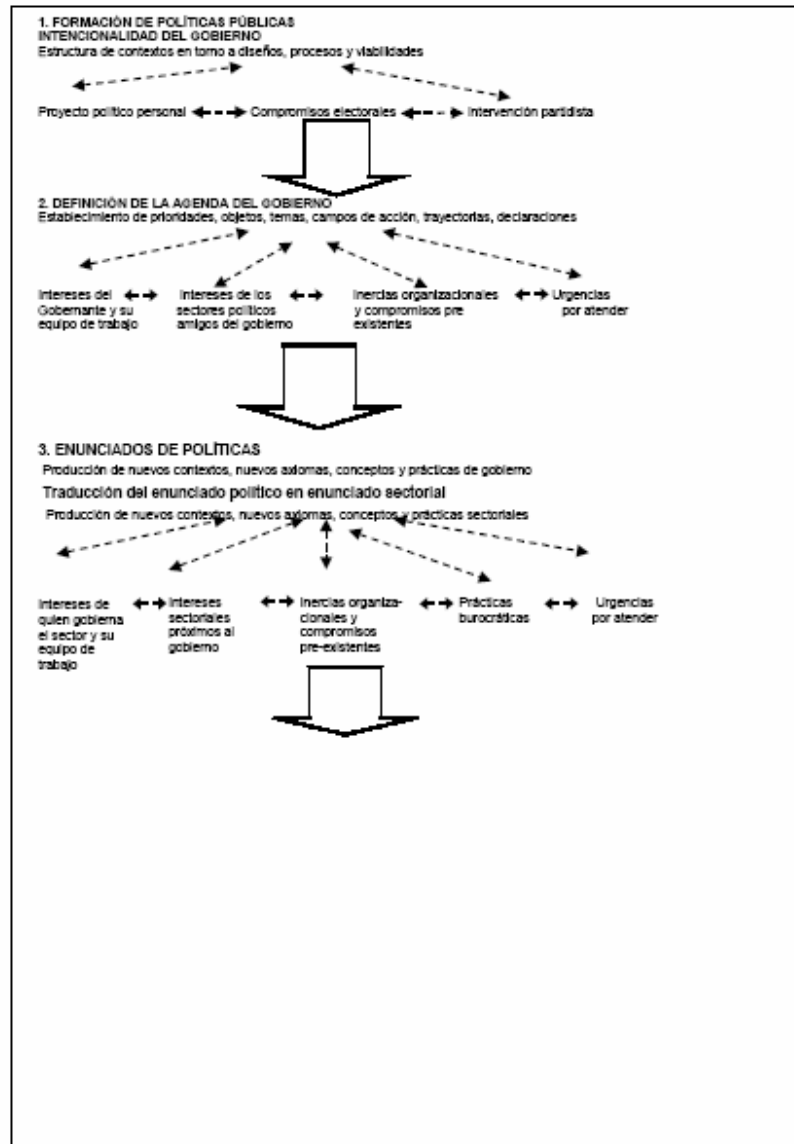
MODELO DE ESTRUCTURACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS (Tercer nivel de aproximación)



Fuente: MEDELLÍN, Pedro. La Política de las Políticas Públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Santiago de Chile : CEPAL-Naciones Unidas, Julio – 2004. (Serie Políticas Sociales : No. 93), p. 34.

Anexo 2.

LA ESTRUCTURACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN CONDICIONES DE FRÁGIL INSTITUCIONALIZACIÓN



Fuente: MEDELLÍN, Pedro. La Política de las Políticas Públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Santiago de Chile : CEPAL-Naciones Unidas, Julio – 2004. (Serie Políticas Sociales: No. 93), p. 46.

Anexo 3. Tabla 3. Papel de la institucionalidad en materia social.

Responsable	Papel	Posibilidades	Instancia específica	Recursos
Departamento nacional de Planeación (Constitución Política, Ley 715 de 2001, Ley 100 de 1993)	Instancia más institucional de coordinación social	1. Orientación de políticas, definición de inversión y evaluación 2. Calcular y seguir las transferencias nacionales a las regiones 3. fortalecimiento institucional de las entidades nacionales y territoriales en el proceso de descentralización, focalización y gestión del gasto social.	1. Desarrollo Social (DDS) 2. Dirección de Desarrollo Territorial 3. Programa Nacional de Desarrollo Humano 4. Consejo Nacional de Política Económica y Social	PNUD - DNP
Ministerios Sectoriales e Institutos y unidades de apoyo (Ley 650 de 1993, Ley 10 de 1990, Ley 100 de 1993, Ley 115 de 1993, Leyes 789 y 790 de 2002, Ley 142 de 1994, decreto 205 de 2003, Ley 3 de 1991, Ley 400 de 1997, Ley 546 de 1999, Ley 708 de 2001, Ley 715 de 2001 Ley 812 de 2003)	manejo de la ejecución de las políticas, su seguimiento y coordinación Otras entidades: Apoyo a la misión ministerial	1. coordinación, dirección, desarrollo, ejecución y seguimiento de la política, planes y programas de manejo social del riesgo en lo que tiene que ver con la Seguridad Social, Seguridad Laboral, Promoción Social y la asistencia 2. atención a la familia y a la niñez 3. entrenamiento técnico de jóvenes y adultos para formación inmediata frente al mercado de trabajo 4. Identificación de población 5. Evaluación	Ministerio de Protección Social Entidades adscritas: Superintendencias Nacional de Salud, del Subsidio Familiar, el Instituto Nacional de Cancerología, el Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta, el Sanatorio de Agua de Dios, el Sanatorio de Contratación, ICBF, Invima, SENA, el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, el Fondo del Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia y Capresub) Vinculadas: ISS, Cajanal, Caprecom, Etesa, y la Promotora de Vacaciones y Recreación Social)	Nación
Agencias y Consejerías	Asistencia al nivel social. coordina la acción asistencial de diversas entidades ejecutoras del Estado	1. Atención de la Población Desplazada por la Violencia. 2. Mejorar los mecanismos e instrumentos para la prevención, la protección, la atención humanitaria	RSS	Nación PNUD

Fuente: Elaboración propia a partir de SARMIENTO GÓMEZ Alfredo. La institucionalidad social en Colombia: la búsqueda de una descentralización con centro. Santiago de Chile : CEPAL-Naciones Unidas, Mayo – 2004. 38 p. (Serie Políticas Sociales : No. 86); COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 715 de 2001. ; Ley 650 de 1993; Ley 10 de 1990; Ley 100 de 1993; Ley 115 de 1994; Ley 789; Ley 790 de 2002 y decreto 205 de 2003)

Tabla 4. Competencias de los órdenes territoriales en materia social: general y educación

Nación	Entidades territoriales
GENERAL	
Formular políticas, planes, programas y proyectos de interés nacional; asignar los recursos de las transferencias hacia las entidades territoriales, dar asesoría y asistencia técnica; dictar normas científicas o técnicas y administrativas para la prestación de los servicios ,hacer seguimiento y evaluar el cumplimiento de las políticas y la ejecución de los recursos.	Administrar los recursos transferidos, realizar la planeación de los servicios básicos en su jurisdicción, asesorar y apoyar técnica, administrativa y financieramente a los municipios en la ejecución del gasto social y, evaluar, controlar y hacer seguimiento de la acción municipal.
	Ejecutar la política social en las cuatro áreas básicas
EDUCACIÓN	
Formular las políticas y objetivos de desarrollo para el sector educativo y dictar normas para la organización y prestación del servicio.	Prestar asistencia técnica educativa, financiera y administrativa a los municipios, cuando a ello haya lugar.
Regular la prestación de los servicios educativos estatales y no estatales.	Administrar y responder por el funcionamiento, oportunidad y calidad de la información educativa departamental y suministrar la información a la Nación en las condiciones que se requiera.
Impulsar, coordinar, financiar, cofinanciar y evaluar programas, planes y proyectos de inversión de orden nacional en materia de educación, con recursos diferentes de los del Sistema General de Participaciones. Con estos recursos no se podrá pagar personal de administración, directivo, docente o administrativo.	Apoyar técnica y administrativamente a los municipios para que se certifiquen en los términos previstos en la presente ley.
Definir, diseñar, reglamentar y mantener un sistema de información del sector educativo.	Certificar a los municipios que cumplen los requisitos para asumir la administración autónoma de los recursos del Sistema General de Participaciones. Si el municipio cumple los requisitos para ser certificado y el departamento no lo certifica, podrá solicitarla a la Nación.
Establecer las normas técnicas curriculares y pedagógicas para los niveles de educación preescolar, básica y media, sin perjuicio de la autonomía de las instituciones educativas y de la especificidad de tipo regional.	Competencias frente a los municipios no certificados.
Definir, diseñar y establecer instrumentos y mecanismos para la calidad de la educación.	Dirigir, planificar; y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica, media en sus distintas modalidades, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley.
Reglamentar los concursos que rigen para la carrera docente.	Administrar y distribuir entre los municipios de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado.

Nación	Entidades territoriales
Definir, y establecer las reglas y mecanismos generales para la evaluación y capacitación del personal docente y directivo docente.	Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas y el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley. Para ello, realizará concursos, efectuará los nombramientos del personal requerido, administrará los ascensos, sin superar en ningún caso el monto de los recursos disponibles en el Sistema General de Participaciones y trasladará docentes entre los municipios, preferiblemente entre los limítrofes, sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados.
Evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa del sector educativo en las entidades territoriales y el impacto de su actividad en la sociedad. Esta facultad se podrá delegar en los departamentos, con respecto a los municipios no certificados.	Participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado, en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados con estos recursos no podrán generar gastos permanentes a cargo al Sistema General de Participaciones.
Prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales, cuando a ello haya lugar.	Mantener la cobertura actual y propender a su ampliación.
Vigilar el cumplimiento de las políticas nacionales y las normas del sector en los distritos, departamentos, municipios, resguardos indígenas y/o entidades territoriales indígenas. Esta facultad la podrá delegar en los departamentos, con respecto a los municipios no certificados.	Evaluar el desempeño de rectores y directores, y de los docentes directivos, de conformidad con las normas vigentes.
Expedir la regulación sobre costos, tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y otros cobros en las instituciones educativas.	Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción, en ejercicio de la delegación que para tal fin realice el Presidente de la República.
Distribuir los recursos para educación del Sistema General de Participaciones, conforme a los criterios establecidos en la presente ley.	Prestar asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas, cuando a ello haya lugar.
Fijar parámetros técnicos para la prestación del servicio educativo estatal, estándares y tasas de asignación de personal, teniendo en cuenta las particularidades de cada región;	Promover la aplicación y ejecución de planes de mejoramiento de la calidad.
Definir anualmente la asignación por alumno, tanto de funcionamiento como de calidad, para la prestación del servicio educativo financiado con recursos del Sistema General de Participaciones, de acuerdo con las tipologías educativas y la disponibilidad de recursos del Sistema General de Participaciones.	Distribuir entre los municipios los docentes, directivos y empleados administrativos, de acuerdo con las necesidades del servicio, de conformidad con el reglamento.
Determinar los criterios a los cuales deben sujetarse las plantas docente y administrativa de los planteles educativos y los parámetros de asignación de personal correspondientes a: alumnos por docente; alumnos por directivo; y alumnos por administrativo, entre otros, teniendo en cuenta las particularidades de cada región.	Distribuir las plantas departamentales de personal docente, directivos y empleados administrativos, atendiendo los criterios de población atendida y por atender en condiciones de eficiencia, siguiendo la regulación nacional sobre la materia.

Nación	Entidades territoriales
Definir la canasta educativa.	Organizar la prestación y administración del servicio educativo en su jurisdicción.
En caso de ser necesaria la creación, fusión, supresión o conversión de los empleos que demande la organización de las plantas de personal de la educación estatal, los gobernadores y alcaldes deberán seguir el procedimiento que señale el Gobierno Nacional para tal fin.	Vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre las tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y otros cobros en los establecimientos educativos.
Establecer los requisitos para la certificación de los municipios, y decidir sobre la certificación de los municipios menores a cien mil habitantes de conformidad con el artículo 20 de la presente ley.	Cofinanciar la evaluación de logros de acuerdo
Establecer incentivos para los distritos, municipios e instituciones educativas por el logro de metas en cobertura, calidad y eficiencia en el uso de los recursos.	Para efectos de la inscripción y los ascensos en el escalafón, la entidad territorial determinará la repartición organizacional encargada de esta función de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional. Algunas de estas competencias, salvo la de nominación y traslado de personal entre municipios, se podrán delegar en los municipios no certificados que cumplan con los parámetros establecidos por la Nación.
Realizar las acciones necesarias para mejorar la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones	Competencias de los distritos y los municipios certificados.
Cofinanciar la evaluación de logros. A cada departamento, distrito o municipio se podrá distribuir cada tres años una suma para evaluar el logro educativo de acuerdo con la metodología que señale el Ministerio de Educación Nacional. El 80% será financiado por la Nación y el 20% por la entidad territorial.	Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley.
Las demás propias de las actividades de administración y distribución, regulación del Sistema General de Participaciones.	Administrar y distribuir entre los establecimientos educativos de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, atendiendo los criterios establecidos en la presente ley y en el reglamento.
	Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas, el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley. Para ello, realizará concursos, efectuará los nombramientos del personal requerido, administrará los ascensos, sin superar en ningún caso el monto de los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones asignado a la respectiva entidad territorial y trasladará docentes entre instituciones educativas, sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados.

Nación	Entidades territoriales
	Distribuir entre las instituciones educativas los docentes y la planta de cargos, de acuerdo con las necesidades del servicio entendida como población atendida y por atender en condiciones de eficiencia, siguiendo la regulación nacional sobre la materia.
	Podrán participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados con estos recursos no podrán generar gastos permanentes a cargo al Sistema General de Participaciones.
	Mantener la actual cobertura y propender a su ampliación.
	Evaluar el desempeño de rectores y directores, y de los directivos docentes.
	Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción, en ejercicio de la delegación que para tal fin realice el Presidente de la República.
	Prestar asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas cuando a ello haya lugar.
	Administrar el Sistema de Información Educativa Municipal o Distrital y suministrar la información al departamento y a la Nación con la calidad y en la oportunidad que señale el reglamento.
	Promover la aplicación y ejecución de los planes de mejoramiento de la calidad en sus instituciones.
	Organizar la prestación del servicio educativo en su en su jurisdicción.
	Vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre las tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y cobros periódicos en las instituciones educativas.
	Cofinanciar la evaluación de logros
	Para efectos de la inscripción y los ascensos en el escalafón, la entidad territorial determinará la repartición organizacional encargada de esta función de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.
	Competencias de los municipios no certificados
	Administrar y distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones que se le asignen para el mantenimiento y mejoramiento de la calidad.
	Trasladar plazas y docentes entre sus instituciones educativas, mediante acto administrativo debidamente motivado.

Nación	Entidades territoriales
	Podrán participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados por estos recursos no podrán generar gastos permanentes para el Sistema General de Participaciones.
	Suministrar la información al departamento y a la Nación con la calidad y en la oportunidad que señale el reglamento.

Fuente: Elaboración propia a partir de SARMIENTO GÓMEZ Alfredo. La institucionalidad social en Colombia: la búsqueda de una descentralización con centro. Santiago de Chile : CEPAL-Naciones Unidas, Mayo – 2004. 38 p. (Serie Políticas Sociales : No. 86). ; COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 715 de 2001. ; Ley 650 de 1993; Ley 10 de 1990; Ley 100 de 1993; Ley 115 de 1994; Ley 789; Ley 790 de 2002 y decreto 205 de 2003)

Tabla 5. Competencias de los órdenes territoriales en materia social: salud

Nación	Entidades territoriales
SALUD	
Corresponde a la Nación la dirección del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud en el territorio nacional, de acuerdo con la diversidad regional y el ejercicio de las siguientes competencias, sin perjuicio de las asignadas en otras disposiciones:	Competencias de los departamentos en salud. Sin perjuicio de las competencias establecidas en otras disposiciones legales, corresponde a los departamentos, dirigir, coordinar y vigilar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el territorio de su jurisdicción, atendiendo las disposiciones nacionales sobre la materia.
Impulsar, coordinar, financiar, cofinanciar y evaluar programas, planes y proyectos de inversión en materia de salud, con recursos diferentes a los del Sistema General de Participaciones.	Formular planes, programas y proyectos para el desarrollo del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud en armonía con las disposiciones del orden nacional.
Expedir la regulación para el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud.	Adoptar, difundir, implantar, ejecutar y evaluar, en el ámbito departamental las normas, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud, que formule y expida la Nación o en armonía con éstas.
Brindar asesoría y asistencia técnica a los departamentos, distritos y municipios para el desarrollo e implantación de las políticas, planes, programas y proyectos en salud.	Prestar asistencia técnica y asesoría a los municipios e instituciones públicas que prestan servicios de Salud, en su jurisdicción.
Definir y aplicar sistemas de evaluación y control de gestión técnica, financiera y administrativa a las instituciones que participan en el sector y en el Sistema General de Seguridad Social en Salud; así como divulgar sus resultados, con la participación de las entidades territoriales.	Supervisar y controlar el recaudo y la aplicación de los recursos propios, los cedidos por la Nación y los del Sistema General de Participaciones con destinación específica para salud, y administrar los recursos del Fondo Departamental de Salud.
Definir, diseñar, reglamentar, implantar y administrar el Sistema Integral de Información en Salud y el Sistema de Vigilancia en Salud Pública, con la participación de las entidades territoriales.	Vigilar y controlar el cumplimiento de las políticas y normas técnicas, científicas y administrativas que expida el Ministerio de Salud, así como las actividades que desarrollan los municipios de su jurisdicción, para garantizar el logro de las metas del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud, sin perjuicio de las funciones de inspección y vigilancia atribuidas a las demás autoridades competentes.
Reglamentar, distribuir, vigilar y controlar el manejo y la destinación de los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud, sin perjuicio de las competencias de las entidades territoriales en la materia.	Adoptar, implementar, administrar y coordinar la operación en su territorio del sistema integral de información en salud, así como generar y reportar la información requerida por el Sistema.
Establecer los procedimientos y reglas para la intervención técnica y/o administrativa de las instituciones que manejan recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, sea para su liquidación o administración a través de la Superintendencia Nacional de Salud en los términos que señale el reglamento. El Gobierno Nacional en un término máximo de un año deberá expedir la reglamentación respectiva.	Promover la participación social y la promoción del ejercicio pleno de los deberes y derechos de los ciudadanos en materia de salud y de seguridad social en salud.

Nación	Entidades territoriales
Establecer las reglas y procedimientos para la liquidación de instituciones que manejan recursos del sector salud, que sean intervenidas para tal fin.	Financiar los tribunales seccionales de ética médica y odontológica y vigilar la correcta utilización de los recursos.
Definir en el primer año de vigencia de la presente ley el Sistema Único de Habilitación, el Sistema de Garantía de la Calidad y el Sistema Único de Acreditación de Instituciones Prestadoras de Salud, Entidades Promotoras de Salud y otras Instituciones que manejan recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.	Promover planes, programas, estrategias y proyectos en salud para su inclusión en los planes y programas nacionales.
Establecer mecanismos y estrategias de participación social y promover el ejercicio pleno de los deberes y derechos de los ciudadanos en materia de salud.	Ejecutar las acciones inherentes a la atención en salud de las personas declaradas por vía judicial como inimputables por trastorno mental o inmadurez psicológica, con los recursos nacionales de destinación específica que para tal efecto transfiera la Nación.
Adquirir, distribuir y garantizar el suministro oportuno de los biológicos del Plan Ampliado de Inmunizaciones (PAI), los insumos críticos para el control de vectores y los medicamentos para el manejo de los esquemas básicos de las enfermedades transmisibles y de control especial.	Gestionar la prestación de los servicios de salud, de manera oportuna, eficiente y con calidad a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda, que resida en su jurisdicción, mediante instituciones prestadoras de servicios de salud públicas o privadas.
Definir, implantar y evaluar la Política de Prestación de Servicios de Salud. En ejercicio de esta facultad regulará la oferta pública y privada de servicios, estableciendo las normas para controlar su crecimiento, mecanismos para la libre elección de prestadores por parte de los usuarios y la garantía de la calidad; así como la promoción de la organización de redes de prestación de servicios de salud, entre otros.	Financiar con los recursos propios, si lo considera pertinente, con los recursos asignados por concepto de participaciones y demás recursos cedidos, la prestación de servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda y los servicios de salud mental.
Establecer, dentro del año siguiente a la vigencia de la presente ley, el régimen para la habilitación de las instituciones prestadoras de servicio de salud en lo relativo a la construcción, remodelación y la ampliación o creación de nuevos servicios en los ya existentes, de acuerdo con la red de prestación de servicios pública y privada existente en el ámbito del respectivo departamento o distrito, atendiendo criterios de eficiencia, calidad y suficiencia.	Adoptar, difundir, implantar, ejecutar y evaluar la Política de Prestación de Servicios de Salud, formulada por la Nación.
Prestar los servicios especializados a través de las instituciones adscritas: Instituto Nacional de Cancerología, el Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta y los Sanatorios de Contratación y Agua de Dios, así como el reconocimiento y pago de los subsidios a la población enferma de Hansen, de conformidad con las disposiciones legales vigentes. La Nación definirá los mecanismos y la organización de la red cancerológica nacional y podrá concurrir en su financiación. Los Sanatorios de Agua de Dios y Contratación prestarán los servicios médicos especializados a los enfermos de Hansen. Los departamentos de Cundinamarca y Santander podrán contratar la atención especializada para vinculados y lo no contemplado en el POS-Subsidiado con los Sanatorios de Agua de Dios y Contratación.	Organizar, dirigir, coordinar y administrar la red de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud públicas en el departamento.

Nación	Entidades territoriales
Expedir la reglamentación para el control de la evasión y la elusión de los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud y las demás rentas complementarias a la participación para salud que financian este servicio.	Concurrir en la financiación de las inversiones necesarias para la organización funcional y administrativa de la red de instituciones prestadoras de servicios de salud a su cargo.
Reglamentar el uso de los recursos destinados por las entidades territoriales para financiar los tribunales seccionales de ética médica y odontológica;	Efectuar en su jurisdicción el registro de los prestadores públicos y privados de servicios de salud, recibir la declaración de requisitos esenciales para la prestación de los servicios y adelantar la vigilancia y el control correspondiente.
Podrá concurrir en la financiación de las inversiones necesarias para la organización funcional y administrativa de la red de instituciones prestadoras de servicios de salud a su cargo.	Preparar el plan bienal de inversiones públicas en salud, en el cual se incluirán las destinadas a infraestructura, dotación y equipos, de acuerdo con la Política de Prestación de Servicios de Salud.
Concurrir en la afiliación de la población pobre al régimen subsidiado mediante apropiaciones del presupuesto nacional, con un cuarto de punto (0.25) de lo aportado por los afiliados al régimen contributivo.	Vigilar el cumplimiento de las normas técnicas dictadas por la Nación para la construcción de obras civiles, dotaciones básicas y mantenimiento integral de las instituciones prestadoras de servicios de salud y de los centros de bienestar de anciano.
	<p>Adoptar, difundir, implantar y ejecutar la política de salud pública formulada por la Nación.</p> <p>Garantizar la financiación y la prestación de los servicios de laboratorio de salud pública directamente o por contratación.</p> <p>Establecer la situación de salud en el departamento y propender por su mejoramiento.</p> <p>Formular y ejecutar el Plan de Atención Básica departamental.</p> <p>Monitorear y evaluar la ejecución de los planes y acciones en salud pública de los municipios de su jurisdicción.</p> <p>Dirigir y controlar dentro de su jurisdicción el Sistema de Vigilancia en Salud Pública.</p> <p>Vigilar y controlar, en coordinación con el Instituto Nacional para la Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, y el Fondo Nacional de Estupefacientes, la producción, expendio, comercialización y distribución de medicamentos, incluyendo aquellos que causen dependencia o efectos psicoactivos potencialmente dañinos para la salud y sustancias potencialmente tóxicas.</p> <p>Ejecutar las acciones de inspección, vigilancia y control de los factores de riesgo del ambiente que afectan la salud humana, y de control de vectores y zoonosis de competencia del sector salud, en coordinación con las autoridades ambientales, en los corregimientos departamentales y en los municipios de categorías 4ª, 5ª y 6ª de su jurisdicción.</p>

Nación	Entidades territoriales
	<p>Coordinar, supervisar y controlar las acciones de salud pública que realicen en su jurisdicción las Entidades Promotoras de Salud, las demás entidades que administran el régimen subsidiado, las entidades transformadas y adaptadas y aquellas que hacen parte de los regímenes especiales, así como las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud e instituciones relacionadas.</p>
	<p>De Aseguramiento de la Población al Sistema General de Seguridad Social en Salud</p>
	<p>Ejercer en su jurisdicción la vigilancia y el control del aseguramiento en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y en los regímenes de excepción definidos en la Ley 100 de 1993.</p>
	<p>En el caso de los nuevos departamentos creados por la Constitución de 1991, administrar los recursos financieros del Sistema General de Participaciones en Salud destinados a financiar la afiliación al Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable de los corregimientos departamentales, así como identificar y seleccionar los beneficiarios del subsidio y contratar su aseguramiento.</p>
	<p>Competencias de los municipios. Corresponde a los municipios dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción, para lo cual cumplirán las siguientes funciones, sin perjuicio de las asignadas en otras disposiciones:</p>
	<p>Formular, ejecutar y evaluar planes, programas y proyectos en salud, en armonía con las políticas y disposiciones del orden nacional y departamental.</p>
	<p>Gestionar el recaudo, flujo y ejecución de los recursos con destinación específica para salud del municipio, y administrar los recursos del Fondo Local de Salud.</p>
	<p>Gestionar y supervisar el acceso a la prestación de los servicios de salud para la población de su jurisdicción.</p>
	<p>Impulsar mecanismos para la adecuada participación social y el ejercicio pleno de los deberes y derechos de los ciudadanos en materia de salud y de seguridad social en salud.</p>
	<p>Adoptar, administrar e implementar el sistema integral de información en salud, así como generar y reportar la información requerida por el Sistema.</p>
	<p>Promover planes, programas, estrategias y proyectos en salud y seguridad social en salud para su inclusión en los planes y programas departamentales y nacionales.</p>

Nación	Entidades territoriales
	De aseguramiento de la población al Sistema General de Seguridad Social en Salud
	Financiar y cofinanciar la afiliación al Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable y ejecutar eficientemente los recursos destinados a tal fin.
	Identificar a la población pobre y vulnerable en su jurisdicción y seleccionar a los beneficiarios del Régimen Subsidiado, atendiendo las disposiciones que regulan la materia.
	Celebrar contratos para el aseguramiento en el Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable y realizar el seguimiento y control directamente o por medio de interventorías.
	Promover en su jurisdicción la afiliación al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud de las personas con capacidad de pago y evitar la evasión y elusión de aportes.
	Adoptar, implementar y adaptar las políticas y planes en salud pública de conformidad con las disposiciones del orden nacional y departamental, así como formular, ejecutar y evaluar el Plan de Atención Básica municipal.
	Establecer la situación de salud en el municipio y propender por el mejoramiento de las condiciones determinantes de dicha situación. De igual forma, promoverá la coordinación, cooperación e integración funcional de los diferentes sectores para la formulación y ejecución de los planes, programas y proyectos en salud pública en su ámbito territorial.
	Además de las funciones antes señaladas, los distritos y municipios de categoría especial, 1°, 2° y 3°, deberán ejercer las siguientes competencias de inspección, vigilancia y control de factores de riesgo que afecten la salud humana presentes en el ambiente, en coordinación con las autoridades ambientales.
	Vigilar y controlar en su jurisdicción, la calidad, producción, comercialización y distribución de alimentos para consumo humano, con prioridad en los de alto riesgo epidemiológico, así como los de materia prima para consumo animal que representen riesgo para la salud humana.
	Vigilar las condiciones ambientales que afectan la salud y el bienestar de la población generadas por ruido, tenencia de animales domésticos, basuras y olores, entre otros.
Vigilar en su jurisdicción, la calidad del agua para consumo humano; la recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos; manejo y disposición final de radiaciones ionizantes, excretas, residuos líquidos y aguas servidas; así como la calidad del aire. Para tal efecto, coordinará con las autoridades competentes las acciones de control a que haya lugar.	

Nación	Entidades territoriales
	<p>Formular y ejecutar las acciones de promoción, prevención, vigilancia y control de vectores y zoonosis.</p> <p>Ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de SARMIENTO GÓMEZ Alfredo. La institucionalidad social en Colombia: la búsqueda de una descentralización con centro. Santiago de Chile : CEPAL-Naciones Unidas, Mayo – 2004. 38 p. (Serie Políticas Sociales : No. 86) ; COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 715 de 2001. ; Ley 650 de 1993; Ley 10 de 1990; Ley 100 de 1993; Ley 115 de 1994; Ley 789; Ley 790 de 2002 y decreto 205 de 2003)

Tabla 6. Competencias de los órdenes territoriales en materia social: agua potable

Nación	Entidades territoriales
AGUA POTABLE	
En forma privativa, planificar, asignar, gestionar y controlar el uso del espectro electromagnético.	Apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos que operen en el Departamento o a los municipios que hayan asumido la prestación directa, así como a las empresas organizadas con participación de la Nación o de los Departamentos para desarrollar las funciones de su competencia en materia de servicios públicos.
En forma privativa planificar, asignar y gestionar el uso del gas combustible en cuanto sea económica y técnicamente posible, a través de empresas oficiales, mixtas o privadas.	Asegurar que se presten en su territorio las actividades de transmisión de energía eléctrica, por parte de empresas oficiales, mixtas o privadas.
Asegurar que se realicen en el país, por medio de empresas oficiales, mixtas o privadas, las actividades de generación e interconexión a las redes nacionales de energía eléctrica, la interconexión a la red pública de telecomunicaciones, y las actividades de comercialización, construcción y operación de gasoductos y de redes para otros servicios que surjan por el desarrollo tecnológico y que requieran redes de interconexión, según concepto previo del Consejo Nacional de Política Económica y Social.	Organizar sistemas de coordinación de las entidades prestadoras de servicios públicos y promover, cuando razones técnicas y económicas lo aconsejen, la organización de asociaciones de municipios para la prestación de servicios públicos, o la celebración de convenios interadministrativos para el mismo efecto.
Apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos o a los municipios que hayan asumido la prestación directa, así como a las empresas organizadas con participación de la Nación o de los Departamentos para desarrollar las funciones de su competencia en materia de servicios públicos y a las empresas cuyo capital pertenezca mayoritariamente a una o varias cooperativas o empresas asociativas de naturaleza cooperativa utilizados en la generación, producción, transporte y disposición final de tales servicios.	Planificar y orientar las políticas de desarrollo y de prestación de servicios públicos en el departamento y coordinar su ejecución con los municipios.
Prestar directamente cuando los departamentos y municipios no tengan la capacidad suficiente, los servicios	Realizar el seguimiento y la evaluación de la acción de los municipios y de la prestación de los servicios a cargo de éstos e informar los resultados de la evaluación y seguimiento a la Nación, autoridades locales y a la comunidad.
	<p>Promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias y sin ánimo de lucro en la prestación de los servicios que deben prestarse en el departamento.</p> <p>Asegurar que se presten a habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio...</p>

Nación	Entidades territoriales
	Asegurar en los términos de esta Ley, la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las entidades que prestan los servicios públicos en el municipio.
	Disponer el otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos, con cargo al presupuesto del municipio
	Estratificar los inmuebles residenciales de acuerdo con las metodologías trazadas por el Gobierno Nacional.
	Establecer... nomenclatura alfa numérica... que permita individualizar cada predio al que hayan de darse los servicios públicos.
	Apoyar con inversiones y demás instrumentos descritos en esta Ley a las empresas de servicios públicos promovidas por los departamentos y la Nación para realizar las actividades de su competencia.
	Construcción, ampliación, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos.

Fuente: Elaboración propia a partir de SARMIENTO GÓMEZ Alfredo. La institucionalidad social en Colombia: la búsqueda de una descentralización con centro. Santiago de Chile : CEPAL-Naciones Unidas, Mayo – 2004. 38 p. (Serie Políticas Sociales : No. 86); COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 715 de 2001. ; Ley 650 de 1993; Ley 10 de 1990; Ley 100 de 1993; Ley 115 de 1994; Ley 789; Ley 790 de 2002 y decreto 205 de 2003)

Tabla 7. Competencias de los órdenes territoriales en materia social: vivienda

Nación	Entidades territoriales
VIVIENDA	
Fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la vivienda promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.	Organizar sistemas de coordinación de las entidades prestadoras de servicios públicos y promover, cuando razones técnicas y económicas lo aconsejen, la organización de asociaciones de municipios para la prestación de servicios públicos, o la celebración de convenios para el mismo efecto.
Dirigir y coordinar el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social Formular las políticas y los planes de vivienda Administrar los recursos nacionales del subsidio familiar de vivienda en coordinación de las administraciones locales, para la construcción adquisición, mejoramiento, reubicación, rehabilitación y legalización de títulos de vivienda de interés social.	A nivel departamental la elaboración de las directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conturbación con el fin de establecer escenarios de uso y ocupación del espacio de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y licitantes biofísica, económicos y culturales; definir políticas de asentamientos de poblaciones y centros urbanos en armonía con las políticas nacionales, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio; orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal, concertando con los municipios el ordenamiento territorial de las áreas de influencia de las infraestructuras de alto impacto; integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, lo de sus municipios y territorios indígenas en concordancia con las directrices y estrategias de desarrollo regionales y nacionales.
Prestar asistencia técnica a los municipios, distritos, áreas metropolitanas y a las administraciones seccionales para el desarrollo de las políticas de vivienda de interés social	Participar en el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.
Otorgar crédito a municipios, fondos de vivienda de interés social, organizaciones populares de vivienda y entidades ejecutoras, a través de intermediarios financieros o con garantías bancarias, para el desarrollo de programas de soluciones de vivienda de interés social.	Promover y apoyar programas o proyectos de vivienda de interés social, otorgando subsidios para dicho objeto, de conformidad con los criterios de focalización nacionales, si existe disponibilidad de recursos para ello.
Fomentar las organizaciones populares de vivienda y prestarles asistencia técnica Investigar y desarrollar metodologías tecnologías apropiadas para la ejecución de los programas de vivienda de interés social y de reforma urbana	Los municipios en sus planes de ordenamiento territorial deben definir las normas de urbanización y construcción de vivienda.
Promover y fomentar centros de acopio de materiales de construcción y de herramientas destinadas a la solución de vivienda de interés social	Los municipios podrán exonerar del cobro de la participación en plusvalía a los inmuebles destinados a vivienda de interés social, de conformidad con el procedimiento que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.

Nación	Entidades territoriales
Ejecutar proyectos para el desarrollo de soluciones de vivienda de interés social dando prioridad a aquellos realizados en asocio de las administraciones locales o de las organizaciones populares de vivienda.	Los municipios y distritos determinarán sus necesidades en materia de vivienda de interés social, tanto nueva como objeto de mejoramiento integral, y de acuerdo con las mismas definirán los objetivos de mediano plazo, las estrategias e instrumentos para la ejecución de programas tendientes a la solución del déficit correspondiente.
Evaluar, con base en la política de vivienda de interés social, la participación de las cajas de compensación familiar que concurren en la financiación del subsidio familiar de vivienda	Corresponde a los municipios y distritos, directamente o a través de los fondos municipales de vivienda de interés social y reforma urbana, prestar la asistencia técnica y la asesoría jurídica para adelantar los procesos de pertenencia en las urbanizaciones que hayan sido objeto de la toma de posesión o liquidación previstos en la Ley 66 de 1968 y respecto de las la Ley 66 de 1968, y respecto de las viviendas calificadas como de interés social que cumplan lo establecido en el artículo 51 de la Ley 9 de 1989.
La política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: ...localización de formas generales de uso de la tierra...el proceso de urbanización y el sistema de ciudades; los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada...	Las alcaldías, o las secretarías o departamentos administrativos correspondientes, podrán ordenar la demolición de las construcciones que se adelanten sin cumplimiento de las prescripciones, normas y disposiciones que esta ley y sus reglamentos establecen, sin perjuicio de las demás sanciones que prevean las disposiciones legales o reglamentarias.

Fuente: Elaboración propia a partir de SARMIENTO GÓMEZ Alfredo. La institucionalidad social en Colombia: la búsqueda de una descentralización con centro. Santiago de Chile : CEPAL-Naciones Unidas, Mayo – 2004. 38 p. (Serie Políticas Sociales: No. 86) ; COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 715 de 2001. ; Ley 650 de 1993; Ley 10 de 1990; Ley 100 de 1993; Ley 115 de 1994; Ley 789; Ley 790 de 2002 y decreto 205 de 2003)

Anexo 4. Resumen de presupuestos disponibles y ejecuciones totales por entidades del sector educación por cada plan de desarrollo (1998-2005)

PRESUPUESTO DISPONIBLE Y EJECUCIÓN TOTAL POR PLAN DE DESARROLLO

POR LA BOGOTÁ QUE QUEREMOS - PLAN DE DESARROLLO DISTRITAL (1998-2001)

SECRETARIA DE EDUCACIÓN DISTRITAL

Prioridad	Programa	Proyecto	Presupuesto definitivo	Total Ejecución
1	Desmarginalización		350.814.747.041	349.438.279.977
1	2	Ampliación y mejoramiento de la Infraestructura del Sector Social	350.814.747.041	349.438.279.977
1	2	4248 Implantación del Programa de Subsidios a la Demanda de la Educación Básica	118.708.544.418	118.127.647.459
1	2	7089 Construcción y Dotación de Establecimientos Educativos en Zonas Marginales	140.010.336.119	139.458.854.087
1	2	7070 Suministro de Alimentos y Servicio de Transporte a Estudiantes	81.758.848.855	81.671.650.233
1	2	7071 Educación Preescolar en Zonas Marginales	9.689.017.549	9.541.452.595
1	2	7078 Embellecimiento de Escuelas en Zonas Marginales	650.000.000	638.665.603
2	Interacción Social		1.704.548.580.780	1.668.936.285.855
2	7	Mejoramiento de la Calidad de la Educación	1.704.548.580.780	1.668.936.285.855
2	7	1120 Promoción, dirección y difusión de educación en medios de comunicación	600.000.000	538.138.924
2	7	1121 Red Integrada de Participación Ciudadana	23.389.422.292	23.351.080.060
2	7	4179 Desarrollo de Programas de Educación Especial	1.896.599.918	1.895.319.393
2	7	4232 Servicios Docentes - Nomina de Docentes Distritales	1.582.571.189.325	1.547.864.909.389
2	7	4261 Educación de Adultos	954.700.000	858.382.717
2	7	7072 Diseño e Implantación de Modelos de Educación Media	3.962.000.000	3.962.890.480
2	7	7073 Mejoramiento de la Infraestructura de los Centros Educativos Oficiales	69.583.716.213	68.916.561.979
2	7	7074 Acciones Focalizadas de Mejoramiento de Instituciones Educativas	6.531.973.600	6.526.923.578
2	7	7075 Evaluación de Competencias Básicas y Desarrollo de Valores	7.873.613.120	7.845.628.800
2	7	7076 Formación de Recurso Humano	6.964.530.680	6.938.625.503
2	7	7215 Fortalecimiento de la Comunidad Educativa	217.835.632	217.835.632
3	Ciudad a Escala Humana		56.229.444.331	55.810.423.620
3	1	Recuperación y Mejoramiento y Ampliación del Espacio Público	56.229.444.331	55.810.423.620
3	1	7077 Red Distrital de Bibliotecas	56.229.444.331	55.810.423.620
6	Seguridad y Convivencia		6.887.083.400	6.831.822.984
6	24	Fomento al Buen Uso del Tiempo Libre y el Espacio Público	6.887.083.400	6.831.822.984
6	24	7078 Ampliación de la Jornada Educativa	4.357.815.400	4.322.794.758
6	24	7079 Fomento a la Retención Escolar	2.529.268.000	2.509.028.226
7	Eficiencia Institucional		106.987.789.750	106.561.783.336
7	27	Modernización y Fortalecimiento de la Gestión Pública	106.987.789.750	106.561.783.336
7	27	4262 Modernización de la Secretaría de Educación	19.694.172.800	19.614.998.901
7	27	7080 Fortalecimiento de la Gestión de los Centros Educativos	1.267.000.000	1.264.424.907
7	27	7195 Operación de Centros Educativos - OCEB	85.243.016.950	84.898.759.819
7	27	7216 Comunicación Institucional de la Secretaría de Educación	783.600.000	783.599.709
Total SECRETARIA DE EDUCACIÓN			2.225.467.645.302	2.187.578.595.772

UNIVERSIDAD DISTRITAL "Francisco José de Caldas"

Prioridad	Programa	Proyecto	Presupuesto definitivo	Total Ejecución
2	Interracción Social		17.639.350.000	17.624.901.355
2	7	Mejoramiento de la Calidad de la Educación	17.639.350.000	17.624.901.355
2	7	4144 Construcción Sede Central Facultad de Ingeniería	11.299.850.000	11.288.126.901
2	7	4147 Construcción Facultad del Medio Ambiente	3.269.000.000	3.268.047.424
2	7	4149 Dotación de Laboratorio Universidad Distrital	1.345.500.000	1.345.456.434
2	7	4239 Plan de descentralización Facultad Politécnica	1.725.000.000	1.723.270.596
7	Eficiencia Institucional		892.872.267	866.896.699
7	27	Modernización y Fortalecimiento de la Gestión Pública	892.872.267	866.896.699
7	27	6184 Compra de Equipos y Laboratorios	892.872.267	866.896.699
Total UNIVERSIDAD DISTRITAL			18.532.222.267	18.491.798.054

INSTITUTO PARA LA INVESTIGACIÓN EDUCATIVA Y EL DESARROLLO PEDAGÓGICO

Prioridad	Programa	Proyecto	Presupuesto definitivo	Total Ejecución
2	Interracción Social		7.813.055.957	7.657.776.962
2	7	Mejoramiento de la Calidad de la Educación	7.813.055.957	7.657.776.962
2	7	4284 Comunicación Educativa	728.351.220	686.475.390
2	7	7113 Fomento, Investigación y Socialización de las Innovaciones Educativas	2.104.424.746	2.085.309.408
2	7	7114 Investigación y Desarrollo Pedagógico Por Informática Educativa	807.217.073	770.383.993
2	7	7115 Investigaciones para Cualificar el Desempeño y la Formación de Docentes	2.286.010.728	2.236.763.254
2	7	7116 Desarrollo Pedagógico Por Medios Masivos	1.885.052.190	1.878.844.917
7	Eficiencia Institucional		311.655.243	244.494.059
7	27	Modernización y Fortalecimiento de la Gestión Pública	311.655.243	244.494.059
7	27	4288 Modernización del Instituto	311.655.243	244.494.059
Total IDEP			8.124.711.200	7.902.271.021

Fuente: Elaboración propia a partir de: DAPD., Oficina de seguimiento a la inversión., Informes 1998 a 2005

BOGOTÁ, PARA VIVIR TODOS DEL MISMO LADO - PLAN DE DESARROLLO DISTRITAL (2001-2004)
SECRETARIA DE EDUCACIÓN DISTRITAL

PRIORIDAD	PROGRAMA	PROYECTO	NOMBRE	PRE	EJE
1		Cultura Ciudadana		415.890.737	415.786.938
1	5		Organizarse para influir y para aprender	24.600.000	24.600.000
1	5	7215	Fortalecimiento de la Comunidad Educativa	24.600.000	24.600.000
1	6		Comunicar vida y jugar limpio	391.290.737	391.186.938
1	6	7359	Más y mejor uso del tiempo de aprendizaje	391.290.737	391.186.938
2		0 Productividad		490.000.000	489.981.567
2	7		0 Bogotános y bogotanas altamente competentes	490.000.000	489.981.567
2	7	7360	Desarrollo de competencias laborales en la educación	490.000.000	489.981.567
3		Justicia Social		88.219.210.039	88.205.513.026
3	14		Ubiquémonos para la solidaridad	1.346.100.000	1.345.992.497
3	14	4179	Desarrollo de Programas de Educación Especial	1.346.100.000	1.345.992.497
3	16		Nutrir para el futuro	81.940.989.917	81.936.132.448
3	16	7361	Suministro de complementos alimenticios a escolares	81.940.989.917	81.936.132.448
3	17		Salud con calidad	824.300.000	823.987.065
3	17	7362	Aseguramiento de la salud de los estudiantes	824.300.000	823.987.065
3	18		Mejoremos el barrio y la casa	4.107.820.122	4.099.401.016
3	18	7363	Reforzamiento estructural de los centros educativos oficiales	4.107.820.122	4.099.401.016
4		Educación		2.674.370.427.248	2.667.007.812.427
4	20		Educación para la era del conocimiento	2.637.242.894.231	2.629.943.160.696
4	20	178	Mejoramiento de la capacidad de gestión de la cobertura educativa Distrital	1.130.000.000	1.130.000.000
4	20	4232	Nómina de centros educativos	1.927.544.388.653	1.924.599.476.268
4	20	4248	Subsidios a la Demanda Educativa	328.706.142.257	326.414.862.173
4	20	4261	Educación de Adultos	75.500.000	75.500.000
4	20	7069	Construcción y dotación de centros educativos en zonas marginales	40.218.938.912	39.107.840.481
4	20	7073	Mejoramiento de la Infraestructura de los Centros Educativos Oficiales	36.321.417.134	35.627.044.029
4	20	7079	Fomento a la aprobación y a la retención escolar	767.332.000	766.727.769
4	20	7195	Operación de Centros Educativos	249.853.327.485	249.694.628.281
4	20	7365	Servicios de transporte escolar	41.336.109.712	41.315.709.247
4	20	7366	Fomento al uso de medios educativos	11.290.738.078	11.211.372.448
4	21		Competencias para toda la vida	14.706.361.778	14.682.771.084
4	21	7074	Nivelación para la excelencia	1.320.000.000	1.320.000.000
4	21	7075	Evaluación de Competencias Básicas y Valores	4.947.777.778	4.944.539.086
4	21	7076	Formación de Recursos de los centros educativos	2.628.244.000	2.607.943.998
4	21	7364	Fondo de financiamiento para la educación superior	5.463.440.000	5.463.440.000
4	21	7367	Fomento de la información educativa	32.900.000	32.900.000
4	21	7368	Reordenamiento institucional	314.000.000	313.948.000
4	22		Todos a leer con gusto	22.421.171.239	22.381.880.647
4	22	7369	Fondo Red Distrital de Bibliotecas	22.421.171.239	22.381.880.647
7		Gestión Pública Admirable		29.848.600.730	29.391.897.281
7	33		Administración a la medida	29.774.561.750	29.318.662.301
7	33	1121	Sostenimiento de la red de participación educativa	27.955.551.958	27.500.095.995
7	33	4262	Modernización de la Secretaría de Educación	1.819.009.792	1.816.566.306
7	35		Cultura de la probidad y del control social	74.038.980	73.234.980
7	35	7216	Comunicación Institucional de la Secretaría de Educación	74.038.980	73.234.980
Total SECRETARIA DE EDUCACIÓN				2.793.344.128.754	2.785.510.991.239

UNIVERSIDAD DISTRITAL "Francisco José de Caldas"

PRIORIDAD	PROGRAMA	PROYECTO	NOMBRE	PRE	EJE
4		4- Educación		7.580.600.042	6.435.160.673
4	20		Educación para la era del conocimiento	7.580.600.042	6.435.160.673
4	20	188	Sistemas integral de información	0	0
4	20	4144	Construcción Sede Central Facultad de Ingeniería	3.578.107.490	3.578.107.490
4	20	4147	Construcción Facultad Medio Ambiente	300.000.000	169.409.732
4	20	4149	Dotación de Laboratorios Universidad Distrital	3.112.492.552	2.110.525.681
4	20	4150	Dotación y actualización bibliotecas	250.000.000	249.639.766
4	20	4238	Plan de Descentralización Fact. Politécnica	340.000.000	327.278.004
Total UNIVERSIDAD DISTRITAL				7.580.600.042	6.435.160.673

INSTITUTO PARA LA INVESTIGACIÓN EDUCATIVA Y EL DESARROLLO PEDAGÓGICO

PRIORIDAD	PROGRAMA	PROYECTO	NOMBRE	PRE	EJE
1		1- Cultura Ciudadana		1.029.200.000	425.400.000
1	1		Apreciar las normas y admirar lo bueno	1.029.200.000	425.400.000
1	1	7273	Investigaciones e innovaciones asociadas a apreciar las normas y admirar lo bueno	1.029.200.000	425.400.000
4		4- Educación		3.264.848.993	3.065.008.442
4	21		Competencias para toda la vida	2.802.506.404	2.606.483.542
4	21	4284	Comunicación Educativa	1.280.217.860	1.000.907.861
4	21	7274	Fomento a las investigaciones e innovaciones educativas y socializaciones de productos y pn	1.522.288.544	1.605.575.681
4	23		Pedagogías de BOGOTÁ para VIVIR, todos del mismo lado	462.342.589	458.524.900
4	23	164	Asistencia Técnico pedagógica y acompañamiento a entidades	358.747.694	357.824.900
4	23	7276	Seguimiento y evaluación a las estrategias pedagógicas del Plan "BOGOT" para VIVIR todos	103.594.895	100.700.000
Total IDEP				4.294.048.993	3.490.408.442

Fuente: Elaboración propia a partir de: DAPD., Oficina de seguimiento a la inversión., Informes 1998 a 2005

BOGOTÁ SIN INDIFERENCIA - PLAN DE DESARROLLO DISTRITAL (2004- hasta 2005)
SECRETARIA DE EDUCACIÓN DISTRITAL

PRIORIDAD	PROGRAMA	PROYECTO	NOMBRE	PRE	EJE
1	Eje Social			1.845.837.628.664	1.152.431.645.192
1	1		Bogotá sin hambre	69.821.766.382	53.896.894.162
1	1	7361	Alimentación Para Escolares En las Instituciones Educativas Distritales	69.821.766.382	53.896.894.162
1	2		Más y mejor educación para todos y todas	1.764.052.375.019	1.091.275.632.904
1	2	178	Mejoramiento de la capacidad de Gestión de la cobertura educativa Distrital	2.362.468.500	2.004.556.965
1	2	261	Evaluación de impacto de la política educativa	906.836.001	141.514.462
1	2	263	Comunidades por la igualdad de oportunidades en educación	350.000.000	102.010.000
1	2	267	Educación Media, Técnica y Tecnológica	163.000.000	163.000.000
1	2	273	Cualificación y mejoramiento profesional de los maestros y las maestras.	4.796.252.830	3.496.931.230
1	2	279	Evaluación de los aprendizajes	1.451.698.000	669.848.000
1	2	283	Dotación y mejoramiento pedagógico de espacio de aprendizaje en las instituciones educativas distritales	12.664.427.043	4.837.471.359
1	2	290	Oferta educativa para jóvenes y adultos ligada a la cultura del trabajo	5.973.440.000	296.000.000
1	2	312	Mejoramiento integral de infraestructura y prevención de riesgos en las instituciones educativas distritales	36.402.882.246	36.108.170.798
1	2	4232	Nomina de Centros Educativos	1.204.800.960.029	707.105.821.133
1	2	4248	Subsidios a la demanda educativa	160.443.146.036	149.766.997.712
1	2	7069	Construcción y dotación de plantas físicas Distritales	134.918.798.236	42.659.496.815
1	2	7195	Operación de instituciones educativas distritales.	149.677.027.020	110.091.026.335
1	2	7362	Aseguramiento de riesgo de accidentes de los estudiantes	678.150.000	495.000.000
1	2	7364	Fondo de financiamiento para la educación superior	2.341.829.678	2.341.829.678
1	2	7365	Transporte escolar	38.684.370.114	23.205.952.568
1	2	7369	Fondo red Distrital de Bibliotecas	8.217.299.296	7.790.006.446
1	4		Restablecimiento de derechos e inclusión social	1.836.080.000	331.114.825
1	4	260	Inclusión social y protección a la niñez y la juventud en la escuela.	1.836.080.000	331.114.825
1	5		Cero tolerancia con el maltrato, la mentalidad y la explotación laboral infantil	2.295.600.000	625.203.400
1	5	266	Subsidios condicionados a la asistencia Escolar de lo jóvenes trabajadores	2.095.600.000	425.203.400
1	5	297	Desarrollo de una cultura de la infancia	200.000.000	200.000.000
1	8		8- Escuela ciudad y ciudad escolares: La ciudad como escenario de formación y aprendizaje	6.024.400.000	5.296.249.058
1	8	252	Educación y escuela	5.424.400.000	4.696.507.520
1	8	259	Conformación y fortalecimiento de grupos, niños, niñas y jóvenes, que fomenten su desarrollo humano, en el tiempo	600.000.000	599.741.138
1	9		Cultura para la inclusión social	1.007.407.263	1.006.551.143
1	9	260	Inclusión social y proyección a la niñez en la escuela	1.007.407.263	1.006.551.143
2	Eje Urbano Regional			1.841.000.000	463.454.408
2	14		Región integrada para el desarrollo	261.000.000	53.454.408
2	14	284	Acuerdos con municipios vecinos para la utilización de infraestructura oficial e intercambios pedagógicos	261.000.000	53.454.408
2	15		Bogotá productiva	1.580.000.000	410.000.000
2	15	261	Fortalecimiento de una segunda lengua y productividad regional	1.580.000.000	410.000.000
3	Eje de Reconciliación			1.768.000.000	911.895.470
3	16		Gestión pacífica de conflictos	1.768.000.000	911.895.470
3	16	289	Derechos humanos, convivencia y democracia en la escuela	1.768.000.000	911.895.470
4	Objetivo Gestión Pública Humana			28.766.310.545	18.153.242.408
4	30		Administración moderna y humana	1.000.000.000	0
4	30	251	Cultura organizacional	1.000.000.000	0
4	31		Localidades modernas y eficaces	1.893.026.000	422.214.900
4	31	313	Desarrollo y racionalización de la gestión del nivel central y local de la Secretaría de Educación Distrital	1.893.026.000	422.214.900
4	35		Sistema Distrital de Información	25.873.284.545	17.731.027.508
4	35	1121	Sostenimiento Red de Participación educativa	25.873.284.545	17.731.027.508
Total SECRETARIA DE EDUCACIÓN				1.878.212.939.209	1.171.960.237.478

UNIVERSIDAD DISTRITAL "Francisco José de Caldas"

PRIORIDAD	PROGRAMA	PROYECTO	NOMBRE	PRE	EJE
1	1- Eje Social			36.094.918.322	2.504.718.328
1	2		Más y mejor educación para todos y todas	36.094.918.322	2.504.718.328
1	2	173	Expansión e integración social de la U.D. con la ciudad y la región.	4.300.000.000	0
1	2	187	Dotación y actualización red UD NET	400.000.000	0
1	2	188	Sistemas integral de información	790.991.206	249.037.712
1	2	378	Promoción de la investigación y desarrollo científico.	2.400.000.000	0
1	2	379	Construcción nueva sede universitaria Ciudadela El Provenir - Bosa.	1.500.000.000	0
1	2	380	Mejoramiento y ampliación de la infraestructura física de la Universidad.	14.000.000.000	0
1	2	382	Mejoramiento del bienestar institucional de la Universidad Distrital.	1.516.700.000	346.106.462
1	2	388	Modernización y fortalecimiento institucional.	2.000.000.000	0
1	2	389	Desarrollo y fortalecimiento doctorados y maestrías.	1.200.000.000	0
1	2	4149	Dotación laboratorios Universidad Distrital	4.644.422.302	790.664.295
1	2	4150	Dotación y actualización Biblioteca	3.342.804.814	1.118.909.859
Total UNIVERSIDAD DISTRITAL				36.094.918.322	2.504.718.328

INSTITUTO PARA LA INVESTIGACIÓN EDUCATIVA Y EL DESARROLLO PEDAGÓGICO

PRIORIDAD	PROGRAMA	PROYECTO	NOMBRE	PRE	EJE
1	1- Eje Social			3.015.845.920	1.774.352.847
1	2		Más y mejor educación para todos y todas	1.744.400.000	1.006.693.744
1	2	253	Diseño, Montaje y funcionamiento del laboratorio Pedagógico de Bogotá D.C.	774.400.000	450.788.840
1	2	255	Diseño montaje y funcionamiento del observatorio pedagógico de Bogotá D.C.	970.000.000	555.904.904
1	8		Escuela ciudad y ciudad escolares: La ciudad como escenario de formación y aprendizaje	1.271.445.920	767.659.103
1	8	256	Diseño montaje y funcionamiento del centro de memoria pedagógico de Bogotá D.C.	1.271.445.920	767.659.103
4	4- Objetivo Gestión Pública Humana			327.836.546	145.526.587
4	33		Gestión de ingresos y control a la evasión	227.836.546	55.240.120
4	33	164	Generación de ingresos mediante la asistencia técnica pedagógica y el acompañamiento a entidades de los ámbitos n	227.836.546	55.240.120
4	35		Sistema distrital de información	100.000.000	90.286.467
4	35	363	Modernización de la infraestructura informática del IDEP	100.000.000	90.286.467
Total IDEP				3.343.682.466	1.919.879.434

Fuente: Elaboración propia a partir de: DAPD., Oficina de seguimiento a la inversión., Informes 1998 a 2005