

Bogotá, de la construcción al deterioro 1995-2007



Alicia Eugenia Silva



CEPI

Centro de Estudios Políticos e Internacionales
Facultades de Ciencia Política y Gobierno y
Relaciones Internacionales

CB **CAMARA**
DE COMERCIO DE BOGOTÁ

Por nuestra sociedad



307.46
B675bq

BOGOTÁ,
DE LA CONSTRUCCIÓN AL DETERIORO

1995-2007

ALICIA EUGENIA SILVA NIGRINIS
FEDERICO PÉREZ FERNÁNDEZ
FRANCISCO RUIZ PERONARD
TOMÁS MARTÍN JIMÉNEZ

515 694360



Facultades de Ciencia Política y Gobierno
y de Relaciones Internacionales

© 2009 Editorial Universidad del Rosario
© 2009 Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario,
Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales
© 2009 Fondo de Promoción de la Cultura
© 2009 Cámara de Comercio de Bogotá
© 2009 Alicia Eugenia Silva Nigrinis, Federico Pérez Fernández,
Francisco Ruiz Peronard, Tomás Martín Jiménez

ISBN 978-958-738-047-7

Primera edición: Bogotá, D.C., agosto de 2009
Coordinación editorial: Editorial Universidad del Rosario
Corrección de estilo: Gustavo Patiño Díaz
Diagramación: Margoth C. de Olivos
Diseño de cubierta: Lucelly Anaconas
Impresión: Xpress Estudio Gráfico y Digital
Editorial Universidad del Rosario
Cra. 7 No. 13-41 oficina 501. Tel.: 297 02 00 Ext. 7724
Correo electrónico: editorial@urosario.edu.co

Todos los derechos reservados. Esta obra no puede ser reproducida
sin el permiso previo escrito de la
Editorial Universidad del Rosario.

SILVA NIGRINIS, Alicia Eugenia
Bogotá, de la construcción al deterioro, 1995-2007 / Alicia Eugenia Silva Nigrinis.— Facultades
de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales. Bogotá: Editorial Universidad del
Rosario, 2009.
182 p.

ISBN: 978-958-738-047-7

Desarrollo urbano – Bogotá (Colombia) / Sociología urbana / Rehabilitación urbana – Bogotá
(Colombia) / I. Título.

307.76 SCDD 20

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Contenido

Agradecimientos	10
Introducción	12
CAPÍTULO 1	
Los problemas del gobierno de Bogotá	18
El pesimismo sobre el futuro de la ciudad	18
La violencia y la inseguridad	20
El clientelismo	25
El deterioro del espacio público	27
Los eternos problemas del transporte y la movilidad	29
Nuevos marcos institucionales para la innovación y el cambio local	36
CAPÍTULO 2	
Cultura Ciudadana como innovación en política pública: la primera Administración de Antanas Mockus (1995-1997)	44
Cultura Ciudadana, seguridad y protección a la vida.....	47
La epidemiología de la violencia.....	50
Institucionalización de las políticas de seguridad ciudadana	69
Gobernar con independencia: la interrupción de las costumbres clientelistas	74

Cultura Ciudadana, espacio público y movilidad	78
Intervenciones físicas en el espacio público	78
La recuperación de las finanzas de Bogotá.....	83

CAPÍTULO 3

La ciudad para la gente: la Administración de Enrique Peñalosa

(1998-2000)	92
Construcción y recuperación física de la ciudad	92
Menos carros particulares y más transporte público eficiente: políticas de movilidad durante la Administración Peñalosa	98
Las políticas de seguridad en la Administración Peñalosa	105
Relaciones “flexibles” con el Concejo Distrital	112
Finanzas del Distrito durante la Administración Peñalosa	113

CAPÍTULO 4

Construir sobre lo construido: la segunda Administración de Antanas

Mockus (2001-2003)	118
Convivencia y protección a la vida.....	118
Transparencia en las relaciones con el Concejo.....	133
Espacio público y el debate sobre los vendedores ambulantes	135
Desarrollo del modelo de movilidad	137
Finanzas.....	142

CAPÍTULO 5

El discurso sobre derechos y pobreza: la Administración de

Luis Eduardo Garzón (2004-2007)	145
Reducción de la pobreza en Bogotá.....	150
Medios de comunicación, ciudadanía, y la prioridad de la protección a la vida en Bogotá	152
Retos en espacio público	157
Deterioro de Transmilenio y de la movilidad en general.....	160
De regreso a las viejas prácticas clientelistas.....	164
Finanzas: crecimiento de ingresos, pero también de gastos	166

Conclusiones	170
Bibliografía	176

Introducción

En el corto periodo de tres años de la primera Alcaldía de Antanas Mockus (1995-1997) Bogotá inició un cambio profundo que se consolidó en menos de una década con los gobiernos de Enrique Peñalosa (1998-2000), y luego, nuevamente, de Mockus (2001-2003). Dichas administraciones marcaron un círculo virtuoso de cambios en la Cultura Ciudadana, la seguridad como responsabilidad compartida, la solidez financiera, la inversión social orientada a los más pobres, la recuperación del espacio público invadido por el comercio informal y la reducción del clientelismo político y la corrupción, hasta el punto de convertirse en un modelo de Administración eficiente entre las ciudades colombianas.

Como todos los cambios, éste se inició con la acción deliberada de un conjunto de personas que logró congregar las energías colectivas de la metrópolis de seis millones de habitantes con una combinación de recursos pedagógicos, transparencia en las decisiones, cumplimiento de la ley e inversión responsable de los recursos públicos. El milagro bogotano es más impactante si se tienen en cuenta la tendencia hacia el deterioro urbano que existía antes y el contraste con el contexto de desmoralización pública y pérdida de legitimidad estatal, provocado por el escándalo de la financiación ilegal de la campaña del presidente Ernesto Samper, que debilitó su Administración y causó un serio daño al país.

Este libro busca destacar los rasgos esenciales de esta transformación urbana, para descubrir el tipo de pensamiento estratégico y las formas novedosas de liderazgo que la hicieron posible, y que podrían servir como guía a nuevas generaciones para resolver situaciones de bloqueo social. Se trata de un modelo para enfrentar conflictos sociales cuya solución exija altas dosis de imaginación política y compromiso personal de los dirigentes para movilizar las energías colectivas de una sociedad. Como ejercicio de contrapunto realista, el análisis incluye las dificultades y retrocesos que amenazan constantemente los avances logrados.

En esencia, la tesis central del libro es la de que es posible orientar la acción de gobierno hacia los intereses colectivos sin transar con los intermediarios

políticos, al conseguir, mediante argumentos racionales y pedagogía de ejemplos concretos, el apoyo de la gran masa de ciudadanos, quienes percibieron la Administración como un proceso de formación de ciudadanía orientada hacia el bien común, por encima de intereses egoístas de grupos políticos o sectores particulares. Ese respaldo de opinión se expresó en la segunda elección de Mockus, otorgado por los votantes como un plebiscito de opinión ciudadana a favor de sus principios de gobierno.

Consignas políticas como “Todos ponen, todos ganan” destacaron la idea de que para gozar de derechos hay que cumplir deberes, que el ámbito público es un bien colectivo al cuidado de todos y del cual todos se benefician. La denuncia de Mockus contra la “cultura del atajo” buscó atacar esos fundamentos culturales que justifican la búsqueda de fines lícitos con medios ilícitos, tan característicos del modo de ser nacional.

La idea central en la pedagogía de Mockus ha sido armonizar ley, moral y cultura apelando a mecanismos culturales para estimular comportamientos éticos, reforzando las sanciones sociales de desaprobación colectiva y dando un nuevo valor al cumplimiento de las leyes como fundamento de la autoridad y expresión del bien común. En esta misma línea se entienden otras consignas como “Recursos públicos, recursos sagrados” y “La vida es sagrada”, que buscaron elevar a la categoría de bienes morales la honesta inversión de los recursos públicos y la protección de la vida de todos los asociados.

Sin duda, esta nueva valoración de lo público como un bien colectivo facilitó en gran medida que la ciudadanía aceptara como natural el énfasis en la recuperación del espacio público y la de la infraestructura urbana, emprendidas por Mockus y continuadas por Peñalosa, quienes buscaron, mediante distintas políticas, devolver la ciudad al disfrute de los ciudadanos con el mejoramiento de parques, aceras y ciclorrutas. Las bibliotecas y los colegios construidos bajo la Administración Peñalosa fueron continuados en el segundo período de Mockus, con la consigna de “Construir sobre lo construido”, que dio permanencia a procesos de dotación de la ciudad y permitió aprender de experiencias exitosas del pasado.

El libro también resalta otra dimensión poco valorada en los análisis sobre políticas públicas, que se ha denominado “agencia humana”, referida a la importancia de considerar el carácter específico de las personas responsables

de gobernar, sus acciones u omisiones como seres humanos, sus valores y sus ejemplos, que determinan su capacidad para lograr que la pesada máquina de la burocracia oriente sus comportamientos conforme a principios y normas deseados.

Se trata de mostrar cómo el poder estatal y legal depende en buena medida del nivel de legitimidad conseguida por quienes ocupan puestos de poder. Por esa razón, el texto, aunque escrito en tercera persona, está ilustrado, aquí y allá, con anécdotas referidas en primera persona, resaltadas en cuadros, que son testimonios personales de la autora del libro, quien actuó como Secretaria de Gobierno en la primera Administración Mockus y como Secretaria privada en la segunda. Además del conocimiento interno de la acción de gobierno en los dos períodos de Mockus, el libro se estructuró a partir de una exhaustiva revisión de prensa, que registró lo ocurrido en los cuatro períodos analizados.

El arte de gobernar tiene que ver con el talento para escoger a los colaboradores inmediatos, responsables de convertir los objetivos en acciones con impacto público. En segundo término, es la capacidad para tomar iniciativas y lograr que se conviertan en resultados finales mediante el trabajo organizado de equipos. Tanto la escogencia de equipos como la conducción de las tareas colectivas diferenciaron las administraciones analizadas en el libro. La primera Administración Mockus escogió a su equipo directivo con preferencia por los académicos, profesores universitarios sin compromisos políticos ni de grupos de interés. El Alcalde Peñalosa buscó a personas con perfiles gerenciales, con experiencia ejecutiva o gremial, orientados a la acción. La segunda Administración Mockus reunió un equipo mixto, con miembros destacados del equipo de Peñalosa y profesionales experimentados.

Finalmente, la Administración Garzón se decidió por gente con experiencia sindical, profesionales reinsertados de procesos de paz y personas vinculadas a los movimientos sociales o al trabajo comunitario. Los resultados de cada Administración fueron consistentes con los perfiles mencionados.

El libro está organizado en cinco capítulos, con una estructura que sigue en orden cronológico las distintas administraciones de la ciudad entre 1995 y 2007. El primero presenta los antecedentes de la transformación que se estudia en el resto del libro. Se exploran los principales aspectos y las raíces del pesimismo generalizado que se vivía a mediados de los años noventa. Asimismo,

se describen las reformas al marco normativo que hicieron posibles algunos de los grandes cambios ocurridos.

En el segundo capítulo se estudian los aspectos de la primera Administración de Antanas Mockus (1995-1997) que iniciaron y marcaron el rumbo de la transformación de la ciudad. Durante este período se logró un dramático avance en seguridad y protección a la vida, y la ciudad dio sus primeros pasos hacia la recuperación integral del espacio público. Estos dos cambios estuvieron relacionados con una filosofía de gobierno que priorizaba el cumplimiento de normas, así como la solidaridad y la cooperación con las autoridades.

Gracias a esta filosofía y a la coyuntura política que le permitió a Mockus llegar al poder local con total independencia de las maquinarias políticas, la ciudad vivió durante este período el más drástico cambio en las relaciones entre la Administración y el Concejo. Aunque algunos proyectos del Ejecutivo se retrasaron o perdieron fuerza en la Corporación, esta Administración logró demostrar que la ciudad no perdía gobernabilidad al no recurrir a pactos clientelistas con los concejales y, además, aceptó acelerar la ejecución de proyectos valiosos para la ciudad, como fue el caso de crear comisarías de familia en todas las localidades de la ciudad. Finalmente, se explora cómo se salvaron las finanzas de la ciudad y se estudian las claves de la política fiscal sostenible que se consolidó, y que les permitió a las tres administraciones distritales siguientes transformar la ciudad. Este capítulo es, sin lugar a dudas, el más extenso, por considerar este período como el más importante en la implementación de los cambios que marcaron el rumbo de las transformaciones de la ciudad.

El tercer capítulo se ocupa de la Administración Peñalosa, período en el cual la ciudad vio los mayores cambios en su entorno físico gracias a la recuperación y construcción de espacio público, el inicio del sistema de transporte masivo, Transmilenio, y la implementación de la medida de restricción del tráfico conocida como Pico y Placa para los automóviles particulares. Gracias a estas transformaciones y al hecho de haber mantenido el liderazgo del Alcalde en el tema de la seguridad, la ciudad continuó mejorando en este frente.

Por otro lado, aunque no se regresó a las relaciones clientelistas tradicionales, esta Administración sí entabló unas relaciones más “flexibles” con el Concejo y entregó puestos de segundo y tercer niveles en la burocracia distrital para obtener el apoyo de concejales a sus proyectos. Desde el punto de vista de las

finanzas del Distrito, esta Administración fue notoria por la manera como logró invertir recursos de capital, a pesar de la recesión nacional, lo cual se tradujo en una caída en los ingresos corrientes, con subsecuentes problemas de liquidez para la ciudad, y por la financiación de la primera etapa del sistema Transmilenio.

El cuarto capítulo se centra en la segunda Administración Mockus, la cual, bajo el lema “Construir sobre lo construido”, podría ser descrita como un periodo de consolidación de los grandes cambios introducidos durante las anteriores administraciones. Por un lado, se volvieron a generar innovaciones (Noche de las Mujeres y Hora Optimista, entre otras), que permitieron seguir avanzando en seguridad, protección a la vida y cumplimiento voluntario de normas. Por otro lado, se siguió avanzando en la construcción del sistema Transmilenio y se introdujo el Pico y Placa para el transporte público, acciones que permitieron seguir mejorando la movilidad de la ciudad.

Uno de los grandes desafíos de este período se presentó en el campo de las finanzas, donde fue necesario obtener recursos para darles continuidad a las grandes inversiones realizadas. La Administración trabajó fuertemente en el crecimiento de los ingresos corrientes (vía reforma tributaria y programas antievasión) y en el recorte del gasto (vía reducción de la planta). Finalmente, aunque se mantuvo el discurso de transparencia en la relaciones con el Concejo, no se observó una estrategia política centralizada. A esta fragmentación se sumó lo que parecería ser la adaptación de algunos concejales y funcionarios a las nuevas condiciones políticas, lo que dio lugar a manejos no del todo transparentes.

En el quinto capítulo se explora cómo, a pesar de los avances de la Administración Garzón en inclusión social, la ciudad experimentó un retroceso en varios frentes en los que se habían generado grandes logros. Se presentó una falta de liderazgo del Alcalde en cuanto a la seguridad. Asimismo, el modo como se aplicó la filosofía de “concertación” de la Administración causó retrocesos en transparencia, espacio público y movilidad. Durante este período es interesante ver cómo importantes sectores de la sociedad se movilizaron para proteger los procesos de construcción y liderazgo colectivo que habían transformado la ciudad (especialmente, en los frentes de seguridad y espacio público).

Las relaciones con el Concejo y con los organismos de control de la ciudad se “flexibilizaron” del todo, y después de tres períodos de mucha independencia el Concejo de la ciudad eligió como contralor a quien venía de ser tesorero de la campaña presidencial del Alcalde Garzón.

Por último, en las conclusiones se presentan de manera condensada los factores que jugaron un papel importante en el desarrollo de Bogotá. También se hace una recapitulación de los principales logros en materia de seguridad y convivencia, y se señalan los retos que la ciudad tiene por delante en términos de prácticas políticas, espacio público y movilidad.

Este libro estudia comparativamente las principales políticas públicas que se aplicaron en Bogotá en las alcaldías de Antanas Mockus, Enrique Peñalosa, la segunda de Antanas Mockus y Luis Eduardo Garzón. La autora, además de académica, trabajó como Secretaria de Gobierno y Secretaria Privada en los dos periodos de Mockus y por tanto su visión combina la comprensión de los problemas y la experiencia para solucionarlos.

El libro explica cómo se logró una transformación de fondo en la cultura ciudadana de Bogotá, con una pedagogía pública para privilegiar el bien común sobre los intereses particulares y lograr que los recursos comunes se invirtieran con eficiencia y transparencia en beneficio de todos. También examina, en contraste, los costos que se pagan al retroceder en la cultura ciudadana y regresar a prácticas clientelistas y corruptas en la administración pública.

El examen de los éxitos y fracasos de las cuatro alcaldías revela las claves secretas del buen gobierno y el liderazgo, así como los peligros de permitir la captura del gobierno por intereses grupales al servicio del enriquecimiento individual. En este sentido, el libro es un manual indispensable para líderes sociales, políticos honestos, estudiosos de la ciudad y ciudadanos preocupados por el desarrollo social.

