



**GASTO PÚBLICO SOCIAL Y POBREZA EN EL D.C.
EN LA ÚLTIMA DÉCADA**

PLAN ANUAL DE ESTUDIOS - PAE 2010

DIRECCIÓN DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Bogotá, D. C. Octubre de 2010

“Al rescate de la moral y la ética pública”

www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 N° 79 - 34
PBX: 219 39 00



**GASTO PÚBLICO SOCIAL Y POBREZA EN EL D.C.
EN LA ÚLTIMA DÉCADA**

Miguel Ángel Moralesrussi Russi
Contralor de Bogotá, D.C.

Víctor Manuel Armella Velásquez
Contralor Auxiliar

Carlos Emilio Betancourt Galeano
Director de Economía y Finanzas Distritales

Carmen Aldana Gaviria
Subdirectora de Estudios Fiscales, Económicos y Sociales

Analistas
Nidia Luz Ariza Rojas
Fabiola Gómez Vergara

“Al rescate de la moral y la ética pública”

www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 N° 79 - 34
PBX: 219 39 00

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN	4
1. MARCO CONCEPTUAL	5
1.1 EL GASTO PÚBLICO	5
1.2 EL ESTADO DE BIENESTAR Y EL ESTADO RELACIONAL	8
1.3 EL ESTADO DE BIENESTAR EN LATINOAMÉRICA	13
1.4 EL GASTO SOCIAL Y SU MEDICIÓN.....	14
2. GASTO PÚBLICO SOCIAL EN COLOMBIA	24
2.1 MARCO NORMATIVO Y DE JURISPRUDENCIA.....	24
2.2 MODELO DE MEDICIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL	27
3. GASTO PÚBLICO SOCIAL EN EL DISTRITO CAPITAL.....	32
3.1 ASPECTOS NORMATIVOS	32
3.2 GASTO PÚBLICO SOCIAL EN LOS PROYECTOS DE PRESUPUESTO	35
3.3. MEDICIÓN DEL GPS EN EL DISTRITO.....	36
3.3.1 <i>Función Salud</i>	39
3.3.2 <i>Función Educación</i>	40
3.3.3 <i>Función Protección Social</i>	42
3.3.4 <i>Función Vivienda y Servicios Relacionados</i>	43
3.3.5 <i>Función Actividades Recreativas y Culturales</i>	45
3.3.6 <i>Función Protección del Medio Ambiente</i>	47
3.3.7 <i>Gasto Público Social 2001-2009</i>	49
3.3.8 <i>Gasto Público Social – Serie Histórica</i>	54
4. GASTO PÚBLICO SOCIAL Y POBREZA.....	57
4.1 ASPECTOS CONCEPTUALES Y MEDIDAS DE LA POBREZA.....	57
4.2 INDICADORES DE POBREZA Y DESIGUALDAD	62
4.2.1 <i>Línea de Pobreza e Indigencia</i>	63
4.2.2 <i>Necesidades Básicas Insatisfechas</i>	70
4.2.3 <i>Índice de Condiciones de Vida-ICV</i>	72
4.2.4 <i>Índice de Desarrollo Humano-IDH</i>	74
4.2.5 <i>Coefficiente de Gini</i>	75
4.3 POBREZA VS. GASTO PÚBLICO SOCIAL EN BOGOTÁ	78
CONCLUSIONES	84
BIBLIOGRAFÍA.....	88
ANEXOS	91
ÍNDICE DE SIGLAS.....	103

PRESENTACIÓN

La Constitución Política define a Colombia como un Estado Social de Derecho cuya finalidad es lograr el bienestar general y el mejoramiento en la calidad de vida de la población. El objetivo fundamental es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable. Además, se determina que en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales el gasto público social debe tener prioridad sobre cualquier otra asignación.

La definición normativa del término Gasto Público Social-GPS ha resultado ser muy ambigua y ha dado lugar a diferentes interpretaciones. A nivel internacional, se cuenta con mediciones realizadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE para los países de mayor ingreso, sin embargo, estos criterios no son del todo aplicables en nuestro medio.

En Latinoamérica cada país tiene su propia definición y esto dificulta los análisis comparativos. Por ello, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL ha propuesto una metodología de medición, que identifica las principales funciones sociales y las categorías que componen cada una, teniendo en cuenta el nivel de desarrollo de la región. El objetivo de este informe es acercarse a esta propuesta y examinar la evolución del gasto público social realizado por la Administración Distrital, en contraste con los principales indicadores de pobreza.

El Documento está estructurado en cuatro capítulos, en el primero se presenta el marco conceptual del gasto público, el estado de bienestar y algunas mediciones internacionales de gasto social. En la segunda parte, se señalan los aspectos normativos desde la Constitución Política y la Jurisprudencia, y el cálculo del GPS a nivel nacional. En la tercera parte, se analiza la información del anexo de gasto social de los proyectos de presupuesto del Distrito, y se realiza la medición del GPS a partir de las funciones señaladas por la CEPAL. En el capítulo final, se presentan los principales indicadores de pobreza del Distrito con el fin de examinar su comportamiento, en comparación con el GPS.

1. MARCO CONCEPTUAL

En este capítulo se abordan los conceptos de gasto público y gasto social, se presentan algunos aspectos básicos sobre los modelos de Estado de Bienestar y Estado Relacional, y se examinan los métodos de cuantificación del gasto social a nivel internacional y la propuesta de la CEPAL para América Latina.

1.1 EL GASTO PÚBLICO

El gasto se define, de manera general, como una corriente de recursos que se consumen para la obtención de un producto¹. Bajo el nombre de gasto público se recogen todas las erogaciones que efectúa el Estado para adquirir bienes y factores con los cuales se producen bienes y servicios públicos, que se pueden distribuir gratuitamente o contra el pago de una retribución de los consumidores, o bien se puede transferir el recaudo a los individuos sin ningún proceso de producción², como es el caso de los subsidios en dinero. Desde el punto de vista macroeconómico estos gastos representan la contribución del sector público al consumo de una sociedad y a la formación bruta de capital de una economía³.

El alcance del gasto público ha pasado por diversas etapas en conjunción con el papel del Estado en la sociedad y el nivel de intervención que se determina. Después de que Europa supera la etapa feudal y llega la revolución industrial, en la mitad siglo XVII, surge la teoría de la mano invisible de Adam Smith, en ella el rol que se asignaba al gobierno era mínimo dado que la búsqueda del interés individual redundaría en el interés público y el bienestar de la sociedad. Las funciones del Estado en la doctrina clásica quedaban reducidas a la protección, justicia, orden y diplomacia, aunque también se reconocía que era necesario mantener instituciones y obras públicas que los individuos no harían por no reportarles remuneración⁴.

Un hecho que contribuyó a modificar el papel del Estado fue la depresión mundial de los años 30 en el siglo XX, dado que “evidenció la incapacidad del mercado para autorregularse y garantizar una eficiente distribución de bienes y servicios”⁵.

¹ Alcántara, Alfredo. Reconocimiento de los ingresos. En: www.monografias.com

² Mariel Ferrari, Romina. Los gastos públicos. En: www.monografias.com

³ Definición de gasto público. En: www.wikipedia.com

⁴ Contreras Hugo. Ingreso y gasto público en los países en vías de desarrollo. Instituto de investigaciones económicas y sociales. Universidad de los Andes Venezuela (ULA). En: iies.faces.ula.ve

⁵ Gasto Público. Régimen Económico y Hacienda Pública. Universidad de Antioquia. En: docencia.udea.edu.co

La consecuencia de esto fue la formulación de un modelo de Estado Liberal, en el se “mantiene intacto el principio fundamental del liberalismo clásico, es decir, la total libertad de la iniciativa económica y de mercado, aunque se rechacen los extremismos de la política de laissez faire. Junto a la plena iniciativa privada, el Estado no ha de cumplir sólo funciones de gendarme, sino que ha de intervenir para equilibrar el libre juego de las fuerzas económicas... El Estado, en una palabra ha de intervenir, pero debe limitar al máximo sus intervenciones”⁶.

La propuesta de Keynes fue más lejos, afirmando que el capitalismo no se autorregula y no puede conseguir por sí mismo el bien común, por lo tanto, el Estado debe intervenir. La solución a la crisis económica era que “el Estado asumiera un papel activo en la economía que le permitiera garantizar asignación eficiente de bienes y servicios, una adecuada distribución del ingreso y propender por el desarrollo económico”⁷. En tiempos de crisis el gasto público hace crecer el empleo y la demanda. Con base en esta teoría se aumentó la inversión de los Estados en la prestación de los servicios públicos esenciales y en infraestructura.

Como proporción del PIB, el gasto público ha ido adquiriendo cada vez mayor relevancia. “La tendencia creciente se constata desde finales del siglo XIX, y experimenta un especial salto incremental a partir de la Segunda Guerra Mundial”⁸.

Las teorías del crecimiento intentan explicar la tendencia del aumento permanente del gasto público (Cuadro 1). Desde finales del siglo XIX el Alemán Adolfo Wagner propuso unas leyes empíricas: a medida que las naciones se desarrollan, crece la población y surge la urbanización, el gasto del gobierno va en incremento y, de igual manera, si crece la renta de una nación y se satisfacen las necesidades primarias en salud y educación, surgen nuevas necesidades de bienestar y cultura.

Desde el punto de vista de la demanda, el gasto público puede crecer en tiempos de conmociones sociales (estados de guerra), también cuando más individuos acceden a derechos políticos, como el voto, exigiendo del Estado una mayor función redistributiva y por la existencia de grupos de presión que cabildean para sus propios intereses.

⁶ Sada, Daniel. Una visión europea del estado de bienestar: Estado, mercado y sociedad. En: dialnet.unirioja.es

⁷ Gasto Público. Régimen Económico y Hacienda Pública. Op. Cit. La obra de Keynes “Teoría general del empleo, el interés y el dinero” fue publicada en 1936.

⁸ Brito González, Jacinto. Teoría del Gasto Público. Universidad de las Palmas de Gran Canaria. En: www.personales.ulpgc.es.

Por el lado de la oferta, se señalan los siguientes aspectos: se culpa al sector público de tener un bajo crecimiento de la productividad, que no compensa los incrementos salariales y por tanto se aumenta el costo de los bienes y servicios; el poder de la burocracia y la proximidad de los procesos electorales hace que el gasto crezca; la descentralización puede ser un factor que amplíe o controle el gasto estatal dependiendo de la corresponsabilidad fiscal; y también por razones ideológicas, dado que los gobiernos pro-socialistas son vistos como más proclives a acrecentar el gasto.

Cuadro 1
Teorías del crecimiento del gasto público

Teoría	Contenido	Autores
Ley de Wagner I: Reestructuración de la sociedad (Demanda)	La transformación de la sociedad tradicional en sociedad industrializada compleja, lleva consigo una sustitución de actividad privada (familiar o grupal) por actividad pública. Se requiere oferta de bienes públicos esenciales (defensa, justicia, orden interno), regulación económica, corrección de externalidades. El gasto público se ve influenciado por el crecimiento demográfico, migraciones y la urbanización.	Wagner (1877/90) Bird (1971)
Ley de Wagner II: demandas elásticas de bienes sociales. (Demanda)	El crecimiento de la renta real estimula la expansión de los gastos públicos en bienes de demanda elástica: educación, sanidad. Esto se relaciona con la pirámide de necesidades de Maslow.	Wagner (1877/90) Bird (1971)
Efecto desplazamiento (Demanda)	El gasto aumenta a saltos como consecuencia de conmociones sociales, después de las cuales el gasto no vuelve a su magnitud inicial. Como ha sucedido en las postguerras europeas.	Peacock y Wiseman (1961)
Redistribución de la renta (Demanda)	El gasto público en tareas redistributivas tiende a crecer, en una sociedad democrática, por dos motivos: competencia entre partidos por los votos, en un contexto de distribución desigual y extensión del derecho al voto a ciudadanos con renta inferior a la media.	Dows (1957), Romer y Rosenthal (1979), Meltzer y Richard (1981).
Grupos de interés (Demanda)	Grupos de presión organizados tienen incentivos para cabildear a favor de gastos cuyo coste se distribuye entre toda la población.	Buchanan y Tullock (1982), Cameron (1978) y Becker (1983)
Efecto precios relativos (Oferta)	El bajo crecimiento de la productividad en el sector público y aumentos salariales similares a los registrados en el sector privado estimulan el crecimiento del coste relativo de provisión de los bienes públicos. Este fenómeno tiene que ver con la difícil reducción del intenso uso de los recursos humanos en muchos servicios públicos (sanidad, educación) y con la naturaleza eminentemente	Baumol (1967) Beck (1981)

Teoría	Contenido	Autores
	administrativa de gran parte de la actividad pública.	
Ciclo político electoral (Oferta)	La proximidad de elecciones puede estimular políticas de aumento de gasto, sino existen poderes compensadores fuertes (bancos centrales, mayorías cualificadas en el parlamento)	Frey y Schneider (1981)
Burocracia: Maximización del presupuesto (Oferta)	Los burócratas tienen preferencia por presupuestos “grandes” (asociados a poder, prestigio y sueldos mayores) y el poder de monopolio necesario para imponer sus propuestas a un legislador relativamente poco informado.	Niskanen (1971) Romer y Rosenthal (1979)
Ideología (Oferta)	Gobiernos socialistas o pro-estadistas tienden a incrementar el gasto público más que los de signo liberal o conservador.	Cameron (1978) Castles (1982)
Centralización del poder político (Oferta)	La descentralización fiscal puede aumentar el gasto si existen duplicidades o hay escasa corresponsabilidad fiscal y reducirlo si existe un control de los gastos locales por los votantes, es decir, cuando hay un alto grado de corresponsabilidad fiscal, la administración que gasta es la misma que recauda.	Tarschys (1975) Brenan y Buchanan (1978) Oates (1985)

Fuente: Gonzalez-Páramo, J.M. y Raymon J.L. ¿Porqué tiende a crecer en gastos público?, citado por Brito González, Jacinto. Teoría del Gasto Público. Universidad de las Palmas de Gran Canaria. En: www.personales.ulpgc.es.

1.2 EL ESTADO DE BIENESTAR Y EL ESTADO RELACIONAL

Al mismo tiempo que el gasto público crece y cobra importancia dentro de la economía de los países, también se ha cuestionado su orientación y el papel del Estado para suplir las necesidades de los ciudadanos y cumplir con una función redistributiva.

Según la investigadora Ana Arriba⁹, se pueden distinguir tres etapas: en la primera fase del desarrollo capitalista (1814-1883) denominada de la Cuestión Social, el imperativo fabril destruye los sistemas tradicionales de protección como los gremios, las redes comunales y el liderazgo de las Iglesias. El fin era crear un mercado de trabajo estable y continuo. La protección social no existe y se reduce a una protección residual de beneficencia para los ciudadanos incapacitados para el trabajo.

A finales del siglo XIX nace la etapa de Reforma Social en la que se comienza a articular el capitalismo de la gran empresa con las demandas sociales de la clase trabajadora y los logros de la democracia política. Las empresas necesitan

⁹ Arriba González de Durana, Ana. El Estado de Bienestar: Modelos, regímenes y objetivos. Universidad de Alcalá. Departamento de Fundamentos de Economía e Historia Económica. En: www2.uah.es

demanda y los trabajadores mejores salarios, protección social y participación política. Nacen los seguros sociales o sistemas de seguridad social primero en Alemania, luego en los demás países europeos y en Estados Unidos. Estos seguros están referidos a los temas de enfermedad, invalidez y retiro obrero. Se crean instituciones de previsión social y se extiende el voto político.

El proceso se rompe durante la primera guerra mundial, se presenta una crisis de demanda, se genera paro estructural y deterioro de las clases medias y trabajadoras. La clase obrera se divide entre los partidarios de la reforma y los de la revolución para emular la revolución bolchevique de 1917. La clase capitalista se fracciona entre los partidarios de extender la democracia política y los del liberalismo capitalista bajo dictaduras militares (fascismos). Todo lo cual desemboca en la segunda guerra mundial de 1939 a 1945.

El fin de la guerra permite reconciliar las contradicciones. Los postulados de Keynes empezaron a aplicarse y nace lo que se denomina Estado de Bienestar, para articular crecimiento económico, regulación social y legitimación política. En sentido amplio, se define como “El modelo de Estado que realiza una redistribución de la renta con el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades y la extensión de los derechos sociales a toda la población, desarrollando políticas asistenciales reconocidas como derechos. Participa plenamente en la economía regulando el mercado y actuando como empresario con la doble finalidad de dinamizar la economía (dimensión keynesiana) y obtener beneficios económicos para financiar sus actividades (dimensión mercantil)”¹⁰.

El modelo se basa en¹¹:

- Una intervención del Estado cuya política económica es el logro de la demanda efectiva y la creación de infraestructuras, y cuya política social consiste en la redistribución de la renta entre las clases sociales. Se crean servicios sociales de carácter universal como el sistema sanitario y las políticas educativas (consumos colectivos).
- Un sistema de concertación social entre trabajadores y empresarios mediado en ocasiones por el Estado, en el que se reconocen tanto la legitimidad del beneficio capitalista como el incremento salarial en función de la productividad.
- Un modelo de división del trabajo basado en el mercado libre internacional, y la regulación de la economía y la sociedad a nivel nacional, para hacer

¹⁰ Raya Diez, Esther. Estado de Bienestar: aparición crisis y reestructuración. Universidad de la Rioja. En: www.unirioja.es

¹¹ Arriba González de Durana, Ana. Op. Cit.

compatible la modernización capitalista, la existencia de consumos colectivos, las redes de seguridad social y la participación democrática.

El Estado de Bienestar tuvo su máximo desarrollo entre 1950 y 1979 permitiendo crear un círculo virtuoso entre crecimiento económico, redistribución social, desarrollo democrático y división del comercio internacional¹².

Se estructuraron diferentes modelos de acuerdo con el desarrollo económico, cultural y político de los países. En el Cuadro 2 se resumen sus principales características: el modelo nórdico se califica como solidario y universalista; el continental tiene algunos servicios de carácter universal, otros son asistenciales y se complementan con sistemas de seguros; en el modelo anglosajón prima el estado asistencial y acceso a subsidios condicionados a la relación laboral; y en el mediterráneo se tienen elementos de orden universal y asistencial pero con una mayor segmentación y condicionamientos para las prestaciones sociales.

Cuadro 2
Características de los Modelos de Bienestar

Modelo	Características	Países Representativos
Nórdico o socialdemócrata	Promovido por partidos social demócratas. Los servicios son públicos y universales, atendiendo al principio de igualdad de oportunidades (ciudadanía). Acceso generalizado con menos condiciones a las prestaciones sociales. Mercado de trabajo: importantes gastos en políticas activas. Políticas de pleno empleo. Los sindicatos tienen una elevada afiliación.	Países escandinavos
Continental o corporativista	Promovido por partidos de fuerzas conservadoras y democristianos. Sistemas públicos y universales en materia de educación y salud. Se basa en el principio de asistencia (ayuda) y seguridad social (sistema de seguros para vejez, enfermedad, invalidez) y un sistema de subsidios que parcialmente no está condicionado a la empleabilidad. Mercados de trabajo regulados y protegidos, pero con políticas activas menos importantes.	Alemania Francia Bélgica Austria
Anglosajón o Liberal	Promovido por partidos liberales Estado asistencial. Políticas sociales subsidiarias. Se debe hablar más de políticas anti pobreza que de	Estados Unidos Canadá Australia

¹² Ibid.

Modelo	Características	Países Representativos
	Estado de Bienestar. El acceso a subsidios está condicionado en mayor medida a la empleabilidad.	
Mediterráneo o Latino	Desarrollo tardío (años setenta y ochenta) Conjunción entre universalismo y selectividad. Hay una mayor segmentación de los derechos y estatus de las personas que reciben subsidios, por lo que se refleja en un acceso muy condicionado a las prestaciones.	España Grecia Italia Portugal

Fuentes: Rojas Yebbras, Francisco y otros. Los modelos de Estado de Bienestar. En: rojasye.blogspot.es; Arriba González de Durana, Ana. El Estado de Bienestar: Modelos, regímenes y objetivos. Universidad de Alcalá. Departamento de Fundamentos de Economía e Historia Económica. En: www2.uah.es y Estado de Bienestar en: wikipedia.com.

A partir de los años 70 y especialmente de los 80 comenzó la crisis del Estado de Bienestar, por la dinámica siempre incrementalista del gasto público, y por la aparición de una serie de dificultades que limitaron su expansión.

Según Daniel Sada estas dificultades son de dos tipos¹³: técnico- económicas y filosóficas o de fondo. Las técnico-económicas surgen porque las premisas sobre las que se fundó el estado de bienestar han cambiado en cuanto al empleo, la demografía y la estructura de las familias. En la postguerra se pensó que el incremento del consumo en masa y el crecimiento del comercio permitirían mejorar el nivel de salarios y el pleno empleo. Mayores ingresos y seguridad en el empleo para los trabajadores, lo cual con los cambios tecnológicos y la globalización esta desapareciendo. El envejecimiento de la población, debido al aumento en la esperanza de vida, supone una carga para los programas sociales más costosos que son pensiones y salud. Además, las familias atípicas y la inestabilidad son ahora fenómenos de carácter universal. El tema de las migraciones es mencionado, porque si bien aporta fuerza de trabajo, por otra parte, presiona demandas sociales.

Esto ha provocado las que se conocen como “magnitudes financieras de la crisis del Estado de bienestar: insostenibilidad del gasto público, imposibilidad de garantizar el futuro del sistema de pensiones, niveles exorbitados de deuda pública, niveles inaceptables de paro, etc.”¹⁴. Todo esto se agrava en una situación de crisis financiera, como la que se vive actualmente.

¹³ Sada, Daniel. Una visión europea del estado de bienestar. Op. Cit.

¹⁴ Ibid.

Entre las filosóficas está la crítica al Estado de Bienestar, dado que a cambio de atender las exigencias materiales de los ciudadanos, sustituye sus responsabilidades personales y de participación para la construcción del orden social. También porque se han creado unas sociedades de consumo, donde se le da prioridad a tener y en atención a esto se van creando necesidades artificiales, lo cual está yendo en contravía de los valores igualitarios¹⁵.

Por ello, los países que implementaron el Estado de Bienestar están en procesos de reforma buscando otro paradigma. Estas nuevas teorías pretenden hacer ajustes en el papel del gobierno, el mercado y la sociedad, con la denominación de “Estado Relacional”, para afrontar los retos del siglo XXI.

Aunque el concepto aún no está plenamente desarrollado, se parte de la idea de que la redefinición de los roles del sector público ha llevado a un aumento cuantitativo y cualitativo de las colaboraciones entre las administraciones públicas y las organizaciones privadas, dado que se reconoce que la complejidad e interdependencia de los problemas sociales sólo puede abordarse con la colaboración activa de la misma sociedad. Tanto lo público como lo privado, el Estado y la sociedad, deben asumir una corresponsabilidad en la resolución de los problemas de manera articulada y lo importante no es quien lo haga, sino que lo haga con eficiencia y eficacia social¹⁶.

A partir de ello, comienzan a cambiar las relaciones del Estado con los proveedores y con los usuarios, se separan las funciones de provisión y prestación de los servicios y se involucran instituciones (lucrativas y no lucrativas). Esto ha originado la creación de cuasi-mercados o mercados planificados en los que teóricamente participan en condiciones de igualdad, organizaciones públicas y privadas¹⁷, como ha pasado en el sector de la salud. Los usuarios pasan a considerarse clientes, a quienes se les reconoce el derecho a tener influencia sobre el servicio que reciben y a elegir el prestador del servicio, suponiendo que están bien informados.

Por otra parte, se espera que al pedir la concurrencia de la inversión del sector privado en diferentes áreas (deportivas, culturales, de infraestructura) se logre hacer una sinergia de recursos públicos y privados, moderando la tendencia incrementalista del gasto. Pero esto sólo es posible si existe una institucionalidad

¹⁵ García Trujillo, Sebastián. La crisis del Estado de Bienestar. Revista vasca de Economía No. 30 de 1994. En: dialnet.unirioja.es

¹⁶ Mendoza, Xavier y Vernis, Alfred. El Estado Relacional y la Transformación de las Administraciones Públicas. Cap. 2 Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI. Instituto de Gestión y Dirección Pública. ESADE. 2006. En: www2.uah.es

¹⁷ Ibid.

pública fuerte, con capacidad de negociación. Los estados deben ser capaces de “elaborar e implementar determinadas políticas públicas, de promulgar las leyes necesarias para apoyar esas políticas, de dotarse de una administración burocrática eficaz y eficiente, de mantener un elevado nivel de transparencia y rendición de cuentas, y de hacer que las leyes se cumplan”¹⁸, de lo contrario se presentaría que organizaciones quieran realizar una “captura del estado”, para sus propios intereses y no para el bien general.

1.3 EL ESTADO DE BIENESTAR EN LATINOAMÉRICA

En Latinoamérica las migraciones del campo a la ciudad fueron las responsables de transformar los sistemas culturales, familiares y locales. En los años 30 del siglo XX se adoptó una estrategia denominada “desarrollista” como respuesta regional a la crisis. Esta se basó en la demanda de bienes de consumo y la obtención de bienes de capital a través de la importación, es decir, un modo de reproducción industrial dependiente del exterior. Los Estados tratan al mismo tiempo de construir una infraestructura económica inexistente, fortalecerla con medidas proteccionistas financiadas con exportación de productos primarios e implementar políticas sociales, que acompañen el cambio del campesinado en asalariados urbanos¹⁹.

Se crearon sistemas de previsión y protección social enfocados en los trabajadores formales y urbanos, pero de manera diferencial en condiciones y beneficios, lo cual creó una ciudadanía fragmentada y estratificada e hizo que la redistribución de la riqueza fuera desigual y sesgada.

En la década de los 80, a pesar de deterioro social, se estimula la privatización y el desmantelamiento de las instituciones estatales para afrontar la llamada “crisis de la deuda”. No se había logrado aún una estructuración fuerte de los Estados, cuando ya se estaba acabando con ellos.

Durante los años 90 se hicieron reformas estructurales a la seguridad social para incorporar regímenes de asistencia en salud, protección de invalidez, vejez y sobrevivencia. Se introdujeron elementos para fomentar las cuentas privadas de capitalización individual y el fomento del ahorro voluntario para la vejez, con la contratación de planes de pensiones privados. La visión era que “la función del

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Alburquerque de Castro., Rafael Francisco. El Estado de Bienestar, el cambio de Paradigmas y los derechos sociales. Seminario Técnico Regional de la AISS: La regulación del derecho de la seguridad social en la agenda social de los Estados. Bogotá. Noviembre de 2007

Estado en materia social debía limitarse a fijar reglas coherentes y estables que aseguren las condiciones apropiadas para la libre acción de los agentes privados, despojando al Estado de su condición monopólica de responsable del bienestar”²⁰. Hoy, aunque en materia macroeconómica Latinoamérica esta mejor que en el pasado, no se han reducido los niveles de pobreza lo suficiente y sigue siendo la región más desigual del mundo.

En síntesis, en América Latina se está, al mismo tiempo, tratando de avanzar en fortalecer un Estado de derecho, que aún es débil, y construir en paralelo un Estado de Bienestar y un Estado Relacional²¹.

1.4 EL GASTO SOCIAL Y SU MEDICIÓN

El modelo de Estado adoptado se expresa en la política social, la cual “persigue frenar o mitigar las consecuencias de los problemas sociales, superar la pobreza, disminuir la inequidad y potenciar la cohesión social, procurando con ello alcanzar el goce de los derechos y niveles mínimos de acceso a bienes y servicios en distintos ámbitos: económicos, sociales y culturales”²².

El gasto social es la manera como los Estados materializan su política social. No existe una definición única y concertada sobre lo que debe entenderse como tal, generalmente esta asociado con el establecimiento de planes y programas orientados hacia el objetivo de reducción de la pobreza y satisfacer las necesidades de la población. Por eso puede decirse que cada sociedad acoge una idea de gasto social y le otorga un alcance diferente, de acuerdo con ciertos parámetros²³:

- La composición del gasto social varía de conformidad con las características y situaciones propias de cada país.
- El gasto social se orienta al resguardo de las condiciones socioeconómicas de su población y por ello está ligado a las estrategias nacionales para la reducción de la pobreza.
- El gasto social tiene por objeto la corrección gradual de las desigualdades sociales que se perciben más relevantes en cada país

²⁰ Ibid.

²¹ Mendoza, Xavier y Vernis, Alfred. Op. Cit.

²² Martínez, Rodrigo y Collinao, María Paz.. Gasto Social: Modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe. CEPAL. División de Desarrollo Social. Serie Manuales No. 65. Santiago de Chile. Enero de 2010.

²³ Ascencio, Hugo, Portillo, José y Otros. El Gasto Social en Guatemala: Interacción, Presupuesto y Control. En: www.eurosociaalfiscal.org

- Su definición depende de la cobertura de las actividades del gobierno en cada país
- Su medición depende de los sistemas estadísticos de cada país.

Cuando el gasto social se desarrolla a través de las organizaciones gubernamentales como medio para concretar las orientaciones de la política social y utilizando las asignaciones presupuestales se denomina “Gasto Público Social-GPS”. Sin embargo, el gasto social puede tener otras fuentes de financiamiento como: donaciones de otros países, aporte de privados, cofinanciamiento de los beneficiarios, los cuales pueden concurrir con los del gobierno o utilizarse de manera autónoma por organizaciones no gubernamentales o comunitarias²⁴.

Por tanto, la medición del gasto social es compleja y aún no existe una metodología unificada que permita hacer comparaciones internacionales que estén exentas de sesgos en la información.

No obstante, las organizaciones mundiales de cooperación adoptan sus propias definiciones y criterios en aras de permitir el análisis conjunto de los países miembros. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE define como gasto social “la provisión de beneficios por parte de instituciones públicas y privadas dirigidas a los hogares e individuos en orden a brindar soporte en circunstancias adversas que afectan su bienestar. Tales beneficios pueden ser transferencias en efectivo o la entrega directa (en especie) de bienes y servicios siempre que no constituyan pagos directos para bienes o servicios específicos, ni contratos o transferencias individuales”²⁵. Con base en esta definición la OCDE elabora una base de datos denominada SOCX que constituye un sistema de contabilidad que permite efectuar análisis de tendencias globales y la variación de la composición del gasto a través del tiempo.

Actualmente la información se agrupa en nueve categorías:

- Vejez: pensiones, pago de jubilación anticipada, ayuda domiciliaria y servicios residenciales para los ancianos.
- Sobrevivencia: pago de pensiones y costos de fallecimiento.
- Discapacidad: servicios de atención de los discapacitados, los pagos por accidentes y lesiones ocasionados por el trabajo y enfermedades profesionales.

²⁴ Martínez, Rodrigo y Collinao, María Paz. Op. Cit.

²⁵ OECD. Net social expenditure, 2005 edition. More comprehensive measures of social support. Willem Adema and Maxime Ladaique. Citado en: CEPAL. Serie Manuales No. 65

- Salud: gasto por atención ambulatoria, medicamentos y gastos en prevención.
- Familia: cubre el subsidio por los hijos, apoyo al cuidado infantil, licencia maternal y un pago único a los padres.
- Políticas del mercado laboral: subsidios para la formación de jóvenes y medidas para el empleo para personas discapacitadas.
- Desempleo: compensación por desempleo, indemnización por despido, jubilación anticipada de la mano de obra por razones de mercado.
- Vivienda: subsidios a las viviendas y a la renta.
- Otras categorías: ayudas económicas a hogares de bajos ingresos y otros servicios sociales.

Para cada categoría se distingue entre gasto público y privado, y en este último caso también se determina si es obligatorio o voluntario²⁶. En esta clasificación no se incluye el gasto en educación, el cual generalmente es medido de manera independiente por los analistas y es sumado al sistema SCOX. Tampoco se incluye el gasto en saneamiento básico que es importante para el análisis en Latinoamérica.

Las mediciones efectuadas con el SCOX ponen en primer lugar del gasto social a los países nórdicos, luego están los del modelo continental, en tercer lugar los mediterráneos y los no europeos en último lugar (Cuadro 3).

En Europa también existe el Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social-SEEPROS que corresponde a las transferencias sociales orientadas a garantizar unos niveles mínimos de protección ante determinadas situaciones de riesgo o necesidad previamente definidas, como la enfermedad o el desempleo, y la provisión de algunos bienes y servicios públicos, como la sanidad. Está compuesto por ocho categorías que son similares al sistema de la OCDE: vejez, supervivencia, invalidez, sanidad-enfermedad, familia, desempleo, vivienda y otras áreas de política social. Tampoco incluye educación²⁷.

En los países desarrollados las mediciones están orientadas a observar diversas clases de subsidios o ayudas establecidas en los Estados de Bienestar y no, específicamente, hacia la superación de las necesidades básicas insatisfechas-NBI, que son importantes para los países del tercer mundo.

²⁶ La medición del sistema SCOX es neta, costea lo que se entrega al beneficiario, sin incluir gastos como los de formulación y diseño de las políticas.

²⁷ Espuelas Barroso, Sergio. Estructura y Evolución del Gasto Público Social en España, 1850-1963. Universidad de Barcelona.

Cuadro 3
Países de la OCDE
Gasto Social como Porcentaje del PIB

País	1990	1995	2000	2005
Suecia	30.2	32.1	28.5	29.4
Holanda	25.6	23.8	19.8	20.9
Dinamarca	25.1	28.9	25.8	27.1
Bélgica	24.9	26.2	25.3	26.4
Alemania	22.3	26.5	26.2	26.7
Austria	23.9	26.5	26.4	27.2
Francia	25.1	28.6	27.9	29.2
Luxemburgo	19.1	20.8	19.7	23.2
Finlandia	24.2	30.9	24.3	26.1
Italia	20.0	19.9	23.3	25.0
Noruega	22.3	23.3	21.3	21.6
Reino Unido	17.0	20.2	19.2	21.3
España	19.9	21.4	20.3	21.2
Suiza	13.4	17.5	17.9	20.3
Irlanda	14.9	15.7	13.6	16.7
Canada	18.1	18.9	16.5	16.5
Nueva Zelanda	21.8	18.9	19.4	18.5
Estados Unidos	13.4	15.3	14.5	15.9
Australia	13.6	16.6	17.8	17.1
Japón	11.4	14.3	16.5	18.6
Grecia	16.5	17.3	19.2	20.5
Portugal	12.9	17.0	19.6	..
Turquia	7.6	7.5	..	13.7
República Eslovaca	..	18.6	17.9	16.6
Polonia	14.9	22.6	20.5	21.0
Islandia	13.7	15.2	15.3	16.9
Hungría	..	..	20.0	22.5
República Checa	16.0	18.2	19.8	19.5
Mexico	3.6	4.7	5.8	7.4
Corea	2.9	3.3	5.0	6.9
OECD Total	18.1	19.9	19.3	20.6

Fuente: <http://stats.oecd.org>

En el caso de Latinoamérica, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL la medición de gasto social tiene una serie de características y limitaciones:

- La fuente de información son las estadísticas fiscales públicas EFP elaboradas con base en las recomendaciones del manual de estadísticas de finanzas públicas-MFP del FMI 2001.
- Se entiende más como una actividad contable que de gestión social.

“Al rescate de la moral y la ética pública”

www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 N° 79 - 34
PBX: 219 39 00

- No se asocian los gastos con los objetivos de las políticas sociales.
- No se mide el gasto social no público (instituciones sin fines de lucro, organizaciones internacionales y sector privado).
- La cobertura de la medición es heterogénea, dificultando la comparabilidad (Cuadro 4). Sólo algunos países tienen información consolidada del sector público, lo que está subestimando el gasto social, al no incluir a los gobiernos estatales (departamentales) y locales. Además, la información también depende del nivel de descentralización alcanzado y del modelo de Estado Federal o Unitario, que determina en que nivel se realiza la prestación de los servicios.
- La desagregación de la información es limitada y la clasificación funcional de los países no es homogénea. Cada país tiene una definición distinta (Cuadro 5).
- Hay poca integración entre los sistemas de estadísticas de finanzas públicas y los de cuentas nacionales.

Cuadro 4
América Latina y el Caribe: Cobertura de la Medición de Gasto Social

País	Gobierno Central	Gobierno General	Gobierno Federal	Sector Público no financiero	Consolidado/ Sector Público
Argentina	x	x		x	
Bolivia	x (1)			x	
Brasil			x		x
Chile	x				
Colombia				x (3)	
Paraguay	x				
Perú	x (1)				x
Ecuador	x				
Uruguay	x	x(1)		x (1)	
Venezuela	x (2)				
Costa Rica					x
El Salvador	x				
Guatemala	x				
Honduras	x				
México	x				
Nicaragua	x				
Panamá	x			x (1)	
Cuba	x				
Jamaica	x				
República Dominicana	x				
Trinidad y Tobago	x				

Fuente: Martínez, Rodrigo y Collinao, María Paz. A partir de base de datos de gasto social de CEPAL
(1) Medidas descontinuadas, (2) Acordado y pagado y (3) Sector Público no financiero (Nivel Central)

La CEPAL tiene datos sobre gasto social para 21 países de la región desde el año 1990, pero las mediciones son las elaboradas por cada país de acuerdo con su propia definición, categorías y cobertura, las cuales además cambian en el tiempo, por tanto se dificulta y se distorsiona la comparación.

Cuadro 5
Algunas Definiciones de Gasto Social en América Latina

País	Definición
Perú	Es realizado por el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, para proveer bienes y servicios públicos o privados, con el fin de buscar el aseguramiento universal o selectivo de un conjunto de derechos sociales de la población.
Brasil	El total de recursos financieros brutos provistos por el sector público (costo de bienes, servicios y transferencias, independiente de su fuente de financiamiento o valor de recuperación). Comprende todos los programas sociales de carácter público, y que incluyen aquellos gastos ejecutados por órganos de administración indirecta que disponen de recursos propios
Argentina	Gasto destinado a brindar servicios de educación, salud, sanitarios y vivienda, a realizar políticas compensatorias para la población carenciada y a garantizar los seguros sociales, que incluyen la previsión social, las obras sociales, las asignaciones familiares y los seguros de desempleo.
Paraguay	Inversión social constituida por los recursos que el Estado asigna a la reducción de la pobreza, el mejoramiento de la calidad de vida de la población y la potenciación del capital humano del país

Fuente: CEPAL. Gasto social: modelo de medición y análisis para América L. y el Caribe

Respecto del PIB (Cuadro 6) los países con mayor gasto social son Cuba, Argentina y Brasil, los de menor gasto Ecuador, El Salvador y Guatemala. Colombia se encuentra en un rango intermedio.

La CEPAL propone para América Latina la siguiente definición de gasto social “Corresponde al monto de recursos destinados al financiamiento de los planes, programas y proyectos cuyo objetivo es generar un impacto positivo en algún problema social, independientemente de la entidad administrativa y el sector que realiza cada función (educación, salud y nutrición, seguridad social, asistencia social, trabajo, vivienda, agua y saneamiento), de la fuente de financiamiento (pública, cofinanciamiento de los beneficiarios, donación privada o donación del exterior) y de la partida de costos a que se destinan (gastos corrientes y de

inversión)²⁸. La definición es más amplia que la adoptada por la OCDE, dado el nivel de necesidades que tiene pendientes por resolver la región.

Cuadro 6
Gasto Público Social (1)
Como porcentaje del PIB (2)

País	Cobertura Institucional	1990/91	1994/95	2000/2001	2004/2005
Argentina	Gobierno Nacional (GN) -Federal	11,4	11,2	11,0	9,6
	GN y gobiernos provinciales GP	18,1	19,7	20,2	18,0
	GN, GP y gobiernos locales	19,3	21,1	21,8	19,4
Bolivia	Gobierno Central	5,2	7,2	12,0	...
	Sector Público No Financiero	...	12,4	18,0	18,6
Brasil	Unión (Gobierno Federal)	10,1	11,8	12,1	12,8
	Federal, Estatal y Municipal	18,1	20,4	21,1	22,0
Chile	Gobierno Central	12,7	12,4	15,1	13,1
Colombia	Sector Público No Financiero-GN	6,6	11,5	13,2	13,4
Costa Rica	Sector Público Total	15,6	15,8	18,0	17,5
Cuba	Gobierno Central	27,6	28,5	22,2	28,7
Ecuador	Gobierno Central	7,4	6,1	4,9	6,3
El Salvador	Gobierno Central	...	4,6	5,4	5,6
Guatemala	Gobierno Central	3,3	4,1	6,1	6,3
Honduras	Gobierno Central	7,5	6,6	10,0	11,6
Jamaica	Gobierno Central	8,4	8,2	9,5	9,9
México	Gobierno Central presupuestario	6,5	8,9	9,7	10,2
Nicaragua	Gobierno Central presupuestario	6,6	7,2	8,1	10,8
Panamá	Gobierno Central	7,5	8,3	9,5	8,0
	Sector Público No Financiero	16,2	16,6	17,4	17,2
	Gobierno Central presupuestario	3,2	7,8	8,0	7,9
Paraguay	Gobierno Central presupuestario	3,9	6,5	7,7	...
	Sector Público Total	...	...	8,3	8,9
República Dominicana	Gobierno Central	4,3	6,7	7,7	7,1
Trinidad y Tobago	Gobierno Central	6,9	6,6	9,1	9,4
Uruguay	Gobierno Central consolidado	16,8	20,2	22,2	17,7
	Gobierno General	...	...	23,6	...
	Sector Público No Financiero	...	...	25,3	...
Venezuela	Gobierno Central acordado	8,8	7,8	11,6	11,7
	Gobierno Central ejecutado	...	...	10,2	...

Fuente: CEPAL, base de datos sobre gasto social.

(1) Incluye el gasto público en educación, salud y nutrición, seguridad social, trabajo, asistencia social, vivienda, agua y alcantarillado.

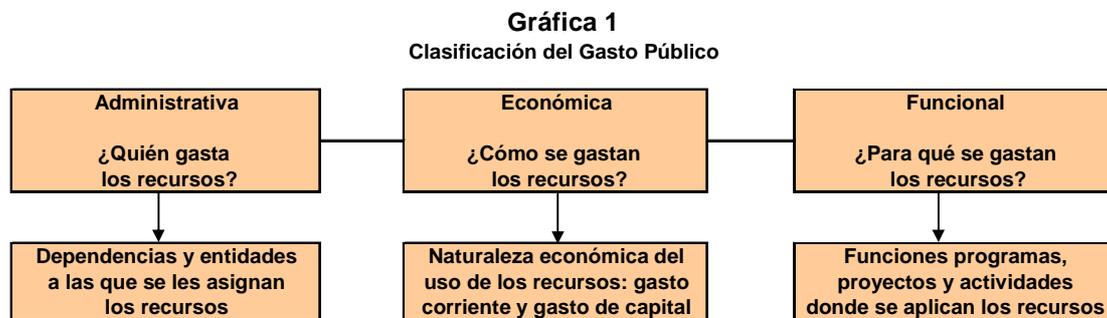
(2) Las cifras presentadas corresponden al promedio simple del bienio referido.

Para realizar las mediciones del gasto social se debe partir de considerar las distintas clasificaciones del gasto. De acuerdo con el Manual de Finanzas Públicas del FMI se tienen tres tipos: administrativa, económica y funcional (Gráfica 1).

²⁸ Martínez, Rodrigo y Collinao, María Paz. Medición y Análisis del Gasto Social en América Latina. Bases Conceptuales. CEPAL. División de Desarrollo Social. Seminario El Gasto Social en la Crisis: Como mejorar el análisis del gasto social frente a los desafíos actuales en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. Junio de 2009.

La clasificación administrativa también se conoce como institucional o por origen del gasto, en ella se presentan los gastos según las instancias o entidades del gobierno que los ejecutan. La económica se utiliza para identificar la naturaleza y los efectos económicos del gasto, si este se dirige a la operación o a la creación de infraestructura y la funcional o de destino del gasto se agrupa atendiendo a los fines o propósitos generales a los cuales se asignan los recursos.

Las tres clasificaciones son complementarias y aportan elementos importantes de análisis, pero es la funcional la que se prefiere para referirse al gasto social. El problema en los países latinoamericanos es que está no es homogénea.



Fuente: Manual sobre la clasificación económica del gasto público federal en México, programa de presupuesto y gasto público, CIDE, 2001.

Para superar esta falta de homogeneidad la CEPAL propone adoptar el clasificador de las funciones de gobierno (COFOG), que fue elaborado por la OCDE y UNSD²⁹. Este comprende diez funciones: 1. servicios públicos generales (de apoyo), 2. defensa, 3. orden público y seguridad, 4. asuntos económicos y seis funciones consideradas sociales, 5. protección ambiental, 6. vivienda y servicios, 7. salud, 8. recreación y cultura, 9. educación, y 10. protección social. Al interior de estos se sugieren una serie de categorías para facilitar el análisis y comparación (Cuadro 7). Los temas nutricionales son de carácter transversal, por lo que se deben desagregar de los otros sectores.

Los gastos administrativos, de investigación y diseño de las políticas públicas deben incluirse, y se excluyen los relativos a transacciones financieras y deuda.

²⁹ United Nations Statistics Division-UNSD

Cuadro 7
Funciones Sociales

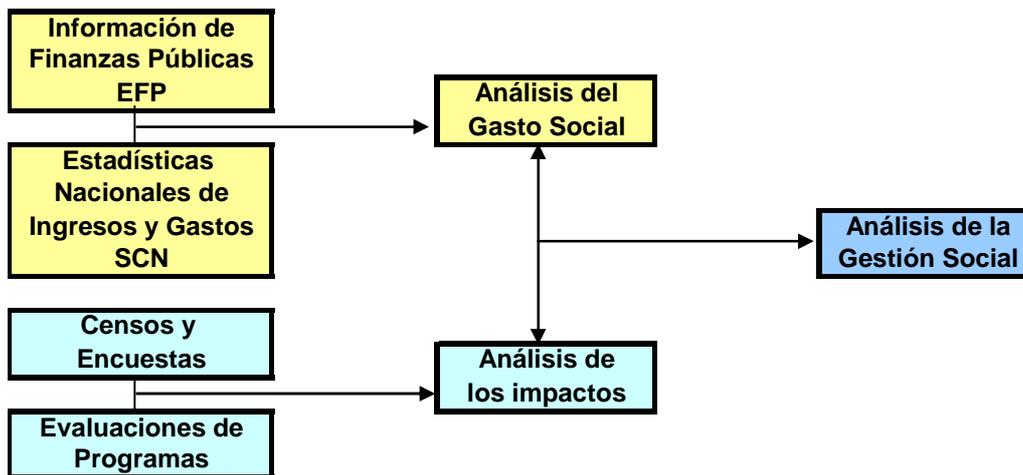
Función	Categorías
Educación	Preescolar y primaria, secundaria, postsecundaria (para adultos), terciaria (estudios avanzados), otros tipos de enseñanza, servicios auxiliares de educación (transporte, alimentación, atención médica), investigación y desarrollo, actividades de administración, gestión y apoyo.
Salud	Productos, útiles y equipos médicos, servicios para pacientes externos (médicos, odontológicos, paramédicos), servicios hospitalarios, salud pública, investigación y desarrollo, y otros servicios.
Protección Social	Enfermedad e incapacidad, edad avanzada (pensiones, subsidios), supérstite o sobrevivientes (prestaciones en efectivo o en especie), familia e hijos (en efectivo o especie, orfanatos, hogares de paso), desempleo, víctimas de exclusión social (indigentes, inmigrantes, indígenas, refugiados, etc.), investigación y desarrollo y otros.
Actividades recreativas y culturales	Servicios recreativos y deportivos, culturales, de radio, televisión y editoriales, otros servicios comunitarios, investigación y desarrollo, y otras actividades.
Vivienda y servicios relacionados	Urbanización (promoción, evaluación, vigilancia, regulación, adquisición de terrenos, construcción de viviendas), abastecimiento de agua, alumbrado público, investigación y desarrollo y servicios comunitarios, y otros servicios.
Protección del medio ambiente	Ordenación y desechos (recolección, tratamiento y eliminación de desechos), ordenación de aguas residuales, reducción de la contaminación, protección de la diversidad biológica y del paisaje, investigación y desarrollo, y otros servicios.
Otras funciones sociales	Funciones sociales que efectúan los países y no han sido especificadas en las anteriores divisiones.

Fuente: CEPAL

No siempre cada función o categoría se podrá identificar en una sola entidad o dependencia y cada una de estas puede tener a cargo varias funciones. Además, según la definición propuesta por la CEPAL al hablar de gasto social no corresponde exclusivamente al Gasto público Social-GPS sino al que es financiado y ejecutado por los distintos agentes: públicos, privados, internos o externos.

La CEPAL propone un modelo de análisis (Gráfica 2) que integra la información de finanzas públicas con los sistemas de cuentas nacionales de los países. Esto debe ir acompañado de evaluaciones de impacto a partir de censos y encuestas especializadas, para identificar a los beneficiarios y el seguimiento a programas específicos, todo esto permitiría hacer un análisis de la gestión social.

Gráfica 2
Componentes del Modelo de Análisis



Fuente: CEPAL

En particular, los sistemas de cuentas nacionales necesitan la elaboración de las llamadas cuentas satélites que proporcionen información adicional de carácter funcional o que permitan cruzar la información sectorial, para hacer análisis de aspectos sociales. Esto implica tener un mayor nivel de detalle sobre las actividades, hacer nuevas agrupaciones, identificar mejor a los usuarios, incluir indicadores e información no sólo monetaria sino física. Ejemplos de estas cuentas son aplicaciones a los sectores: medio ambiente, turismo, educación, salud.

2. GASTO PÚBLICO SOCIAL EN COLOMBIA

En este capítulo se presenta el marco jurídico del gasto social en el país, las interpretaciones que a través de sentencias se le ha dado al término, y el modelo implementado por el gobierno nacional para su medición.

2.1 MARCO NORMATIVO Y DE JURISPRUDENCIA

En las discusiones que se realizaron para redactar el texto de la Constitución de 1991 se señaló que la Finalidad Social del Estado era “procurar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, atendiendo principios de universalidad, integridad y solidaridad así como la satisfacción permanente de sus necesidades básicas y entre ellas, prioritariamente la salud, la educación y el consumo básico de agua potable”³⁰, es decir, se planteó la idea general de la calidad de vida y se señalaron unos temas específicos.

En concordancia, en el tema presupuestal los ponentes afirmaban que “indudablemente la transformación más importante que se propone implantar en la política presupuestal de la nación, a fin de que los ingresos estatales cumplan un papel eminentemente redistributivo es la introducción de un componente denominado Gasto Público Social en la Ley de Apropriaciones. El Gasto Público Social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación, salvo en caso de guerra exterior o por razones de seguridad nacional. Una vez más, el criterio de necesidades básicas insatisfechas regirá la distribución de las partidas integrantes de este rubro, de conformidad con la reglamentación que haga la ley”³¹. Es decir, los constituyentes señalaron que existiría una porción del gasto que tendría mayor relevancia y que se determinaría de acuerdo con los índices de NBI.

El texto Constitucional recogió estas ideas y definió a Colombia como un Estado Social de Derecho (art. 1). El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado, y el objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable. Además, se determina que en los planes y

³⁰ Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta 53 de 1991. Ponencia sobre Régimen Económico y Finalidad Social del Estado, elaborada por Carlos Lemos Simmonds, Carlos Ossa Escobar, Rafael Ignacio Molina Giraldo, Antonio Yepes Parra, Rodrigo Lloreda Caicedo y Oscar Hoyos Naranjo. En: www.elabedul.net

³¹ Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta 53 de 1991. Ponencia de Hacienda Pública y Presupuesto, elaborada por Carlos Rodado Noriega, Jesús Pérez- González Rubio y Helena Herrán de Montoya En: www.elabedul.net.

presupuestos de la nación y de las entidades territoriales el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación (art. 366).

De igual manera, se establece que la ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. En la distribución territorial del GPS se tendrá en cuenta el número de personas con NBI, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley (art. 350). Estos criterios se recogieron en los parámetros de distribución del situado fiscal y la participación en los ingresos corrientes de la nación y posteriormente, en el sistema general de participaciones.

La definición se estableció en el artículo 41 del Estatuto Orgánico de Presupuesto -EOP (Decreto Ley 111 de 1996), se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión. Además, se establece que el Presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

La definición es ambigua y admite diferentes alternativas de interpretación cuando se habla de bienestar general y calidad de vida. Además, la ley 99 de 1993 que creó del Ministerio del Medio Ambiente señala en el artículo 47 que “Los recursos que por medio de esta Ley se destinan a la preservación y saneamiento ambiental se consideran gasto público social” y mediante el Acto Legislativo 002 de 2000 se reformó el artículo 52 de la Constitución Política indicando que “El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social”, de esta manera se amplían los temas que debe contener el GPS.

Por vía de jurisprudencia también se han hecho interpretaciones del GPS, a continuación mencionamos algunas de éstas. Respecto al término “inversión social” en la sentencia C-151 de 1995 la Corte expresó que su alcance no correspondía al término económico financiero, que se restringe a la formación de capital, sino que esta no se opone a los gastos de funcionamiento siempre y cuando estos se efectúen también en el sector social. Además, la sentencia C-590 de 1992, respecto de la inversión social, señaló que debía entenderse como “todos los gastos incluidos dentro del presupuesto de inversión que tienen como

finalidad la de satisfacer necesidades mínimas vitales del hombre como ser social, bien sea a través de la prestación de los servicios públicos, el subsidio de ellos para las clases más necesitadas o marginadas y las partidas incorporadas al presupuesto de gastos para la realización de aquellas obras que por su importancia y contenido social, le reportan un beneficio general a la población”, aquí la interpretación también es bastante amplia y no precisa los temas prioritarios.

En la sentencia C-1187 de 2000 se expresa que “debe la Corte insistir nuevamente en que la prioridad en el gasto público social se materializa en una adecuada gestión social por parte de Departamentos y Municipios, quienes tienen la obligación de atender lo relacionado con el funcionamiento y la inversión social concreta en la atención de las áreas de salud, educación, servicios públicos domiciliarios, y en fin el conjunto de actividades señaladas directamente por el constituyente en los artículos 13, 25, 42, 45, 46, 67, 68 y 69, entre otros”³².

De igual manera, reiterando lo señalado en diversas sentencias que “la protección al derecho prestacional, entratándose de los jubilados, no se puede limitar únicamente al reclamo, cuando no haya pago de las correspondientes mesadas para garantizar el mínimo vital, a través de las acciones de tutela, sino que debe extenderse a crear también las condiciones objetivas para que mediante una organización y un adecuado procedimiento, por parte del poder público, se permita la continuación en la prestación de los servicios irrenunciables de la seguridad social, y naturalmente, no se afecte el goce de los derechos prestacionales. Por lo tanto, en opinión de la Corte, el legislador debe tomar medidas para lograr la protección y garantía de la seguridad social de los beneficiarios, como un elemento que concrete los propósitos y postulados de un Estado Social de Derecho”. Aquí se vuelve explícito el tema pensional como parte de la función social del Estado y por tanto debería hacer parte del GPS.

En resumen, en la asamblea nacional constituyente las ponencias indicaban que se deberían establecer unos temas prioritarios que comprenderían el gasto público social, sin embargo, el desarrollo en la ley no estableció taxativamente los temas y la jurisprudencia es cada vez más extensa. Por tanto, la idea original de tener un núcleo central en el gasto para hacerle seguimiento no se cumple y la definición ha quedado a la interpretación de los gobernantes, generando controversias que hasta ahora no tienen solución.

³² Los temas a los que se refiere la Constitución Política en los artículos mencionados son: 13 (igualdad ante la ley), 25 (derecho al trabajo), 42 (protección a la familia), 45 (protección a los jóvenes), 46 (protección de la vejez y la indigencia), 67 (derecho a la educación), 68 (establecimientos educativos, identidad cultural, erradicación del analfabetismo) y 69 (autonomía universitaria).

Un intento por señalar una definición se realizó en el proyecto de ley (194C – 03) de reforma al estatuto orgánico de presupuesto, en donde se señalaba que “constituyen gasto público social las apropiaciones que satisfacen los objetivos fundamentales de la actividad del Estado destinadas a la solución de necesidades básicas insatisfechas de salud; saneamiento ambiental; agua potable; educación; deporte; y los subsidios para servicios públicos domiciliarios asociados al saneamiento ambiental y agua potable”.

En primer debate de la comisión cuarta de la Cámara de Representantes se añadieron al listado los temas de vivienda y seguridad social, posteriormente se agregaron otros ítems como pensiones y nutrición. En segundo debate se definió que “constituyen Gasto Público Social las apropiaciones que satisfacen los objetivos fundamentales de la actividad del Estado destinadas a la solución de necesidades básicas insatisfechas de salud, saneamiento básico y ambiental, agua potable, educación, deporte, vivienda, pensiones, los subsidios para servicios públicos domiciliarios y para nutrición, de conformidad con lo que se defina en el respectivo Plan de Desarrollo. Con estas apropiaciones se prestará especial atención a los sectores más vulnerables de la población”. Sin embargo, la reforma no fue aprobada y continúa sin concretarse el tema. Para evitar ambigüedades y tener que hacer ajustes a la constitución, lo más aconsejable sería que un nuevo estatuto de presupuesto señalara la adopción de estándares internacionales para la determinación y seguimiento del GPS.

2.2 MODELO DE MEDICIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL

Según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la medición del GPS conserva la misma metodología desde 1999, con las siguientes características:³³

- Se desarrolló a partir del Manual de estadística de las finanzas públicas del FMI versión 1986, adaptándolo a las partidas propias del presupuesto colombiano.
- Utiliza una clasificación funcional del gasto por finalidad.
- Esta clasificación es independiente de la clasificación institucional.
- La medición del gasto solo se realiza en la etapa de proyecto de presupuesto y no en la ejecución.
- En el momento de elaboración del proyecto de presupuesto se clasifican los rubros con claves funcionales.

³³ Gasto Social en el Presupuesto General de la Nación Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Presupuesto Público. Agosto de 2007.

- La clasificación detalla las funciones, u objetivos socioeconómicos, que persiguen las unidades de gobierno general por medio de las distintas erogaciones.
- La asignación de clasificador se realiza a cada rubro del presupuesto. Cada concepto de adquisición de bienes y servicios, pago de gastos de personal, transferencia, u otra erogación tiene asignado un código de conformidad con la función a la cual corresponde la transacción.
- Los rubros de gastos de funcionamiento, como los servicios generales y los gastos de personal, se clasifican al mayor nivel de detalle posible. Con este método se eliminan distorsiones de lectura de asignación de gasto cuando se fusionan, suprimen o crean entidades porque la clave se asigna a nivel de rubro, no de entidad.
- El cálculo excluye el servicio de la deuda, teniendo en cuenta que éste contiene recursos destinados a financiar el pago de préstamos realizados en vigencias anteriores.

La información presupuestal se agrupa en 12 claves funcionales, de las cuales 6 son consideradas Gasto Social (Cuadro 8).

Cuadro 8
Claves Funcionales

Gasto Social	Resto del Gasto
6. Medio ambiente: contaminación, aguas, biodiversidad.	1. Función pública general
7. Vivienda y espacio público: regulación, construcción, acueductos.	2. Actividades y servicios de la defensa nacional
8. Salud: equipos, prestación, fomento.	3. Actividades de Orden Público y Seguridad Ciudadana
9. Recreación, deporte, cultura y comunicación (excepto medios masivos)	4. Fomento y Regulación del Desarrollo Económico
10. Educación: preescolar, primaria, básica, media, superior.	5. Infraestructura básica, producción y prestación de servicios.
11. Protección social: invalidez, vejez, familia, pensiones, grupos étnicos.	12. Actividades públicas que no corresponden a funciones.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Los rubros principales que se tienen en cuenta dentro del gasto social en Colombia tanto en funcionamiento como en inversión son los que se muestran en el Cuadro 9. Se observa que prima el criterio funcional por encima del institucional, dado que se considera dentro del gasto en salud el contemplado en el presupuesto de defensa y en educación todo lo que en este aspecto realicen las diferentes entidades del Estado.

Cuadro 9
Principales Rubros de Presupuesto

Funcionamiento	Inversión
<ul style="list-style-type: none"> • Sistema General de Participaciones Territoriales: Educación básica, salud, agua potable y saneamiento básico, programas de vivienda, cultura y deporte. • Contribuciones inherentes a la nómina: SENA, ICBF, ESAP, FNA, EPS y Fondos Administradores de Cesantías y Pensiones. • Gasto en salud que incluye: Ministerio protección, institutos relacionados y gasto en salud de las fuerzas armadas, entre otros. • Gastos en educación: que incluye Ministerio de Educación, institutos técnicos, universidades y programas que adelanten en esta área los diferentes organismos del Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia y protección a la niñez y apoyo a la familia ICBF. • Ampliación y renovación de la afiliación del régimen subsidiado en salud - subcuenta de solidaridad FOSYGA. • Implantación programa red de apoyo social – FIP, Red solidaridad Social y Agencia Presidencial para la Acción Social. • Aportes fondo de solidaridad pensional y administración de la inversión de capital para respaldar reservas y pago de mesadas pensionales. • Distribución de recursos para pagos por menores tarifas servicios públicos. • Subsidio familiar de vivienda. • Atención a grupos vulnerables: desplazamiento forzado, discapacitados, grupos étnicos.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La aplicación de los criterios definidos para los últimos años se pueden observar en el Cuadro 10. El gasto social creció de \$26.8 billones a \$60.1 billones entre 2002 y 2008, pero la participación respecto del total del gasto (sin deuda) se mantiene en niveles similares, alrededor del 69%. En el gasto social en Colombia prima el tema de trabajo y seguridad social (protección social) porque en este grupo se registran el pago de pensiones, en segundo lugar, la educación y en tercero la salud.

Cuadro 10
Gasto Público Social en el Presupuesto General de la Nación

Concepto	Miles de millones						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Agua potable y saneamiento ambiental	481	1.065	1.016	1.413	1.500	1.753	1.279
Vivienda social	798	414	333	451	489	705	1.594
Salud sin FOSYGA	4.192	4.604	6.022	6.379	7.059	7.688	9.360
Cultura, Deporte y Recreación	108	300	594	389	564	727	925
Educación	9.051	9.612	9.026	10.334	11.011	11.810	13.463
Trabajo y seguridad social	12.254	11.994	15.593	21.485	23.139	30.653	33.533
Gasto Social sin AHN	26.883	27.989	32.584	40.450	43.763	53.336	60.155
Presupuesto sin Deuda	39.207	40.786	47.424	58.491	64.029	76.633	86.421
% partic del Gasto Soc/Ppto	68,6	68,6	68,7	69,2	68,3	69,6	69,6

Fuente: Ministerio de Hacienda

Las principales falencias que reconoce el Ministerio de Hacienda son: la falta de una clasificación funcional en la etapa de ejecución del presupuesto, la no

“Al rescate de la moral y la ética pública”

www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 N° 79 - 34
PBX: 219 39 00

vinculación de las entidades a la medición y correspondiente generación de compromisos asociados, y no tener información de las entidades territoriales para consolidar el conjunto del sector público. Además, se requiere desarrollar más el presupuesto por resultados y el conjunto de indicadores que permitan medir la gestión³⁴.

La Contraloría General de la República (CGR) en un informe que cubrió el periodo 2001- 2004 señaló que el análisis de las entidades y rubros incluidos en el Anexo de Gasto Social-AGS del Presupuesto General de la Nación mostraba que los diferentes gobiernos no habían sido consistentes ni tenían un criterio definido para su elaboración. Algunas entidades no tienen continuidad y aparecen en el anexo sólo de forma esporádica y por ello el número de estas varía cada año, igual sucede con los rubros considerados³⁵. Además, que pese a la institucionalización del AGS desde 1996, el seguimiento respectivo apenas se inicia. La inexistencia de un clasificador presupuestal para el AGS en las bases de ejecución del presupuesto, que permita identificarlo, hace muy difícil realizar una labor precisa de seguimiento y control.

La CGR Consideró que la ausencia de una definición precisa de gasto público social no sólo dificulta el control fiscal y político, sino que le resta eficiencia a una variable a la cual la Constitución le otorgó preeminencia frente a otras partidas del gasto.

En opinión de la CGR la definición del Gasto Público Social debe estar orientado al mejoramiento de la calidad de vida de la población a partir de tres criterios básicos:

- Incidir positivamente en la disminución de la pobreza (por ingresos o por necesidades básicas insatisfechas).
- Contribuir a la redistribución del ingreso (reducción de la desigualdad).
- Contribuir a la formación, expansión o renovación de capital humano.

Por tanto, clasificar el gasto implica identificar los sectores sociales, cuyo propósito explícito es mejorar la calidad de vida de la población beneficiaria de programas o proyectos realizados por instituciones públicas. Por ejemplo, se consideró que no cumplía este requisito las pensiones³⁶ y gastos inherentes a las nóminas de entidades de sectores no sociales, gastos en salud de funcionarios de entidades

³⁴ Ibid.

³⁵ Contraloría General de la República. Evaluación del gasto y la política Social. Informe Social 2004. Noviembre de 2005.

³⁶ La CGR consideró que las pensiones tienen un carácter regresivo y no contribuyen con el objetivo de redistribución del ingreso.

no sociales y los gastos de medio ambiente, todo lo cual representaba aproximadamente la quinta parte del gasto social reportado.

Se oponen dos criterios, que a la fecha no tienen un punto de encuentro. El del gobierno que toma el conjunto de los parafiscales por su destinación al ICBF y SENA y a la vez, considera que todos los pagos de pensiones son sociales, y la Contraloría que sólo toma las prestaciones de los sectores sociales como parte del costo de los mismos, para su clasificación.

3. GASTO PÚBLICO SOCIAL EN EL DISTRITO CAPITAL

Este capítulo recoge los aspectos normativos respecto del GPS en Bogotá y las competencias en materia de prestación de servicios. Se examina el anexo del GPS del proyecto de presupuesto y se presenta la propuesta de medición para el Distrito.

3.1 ASPECTOS NORMATIVOS

En el Estatuto de Bogotá (D.L.1421 de 1993) se plasmó el concepto de gasto social en el art. 137 “Prioridad del Gasto Social. En los planes y presupuesto del Distrito, el gasto público social tendrá prioridad. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Distrito. Será propósito fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, saneamiento ambiental y agua potable”. El listado de prioridades se quedó corto en esta norma, ni siquiera se nombra el sector educación.

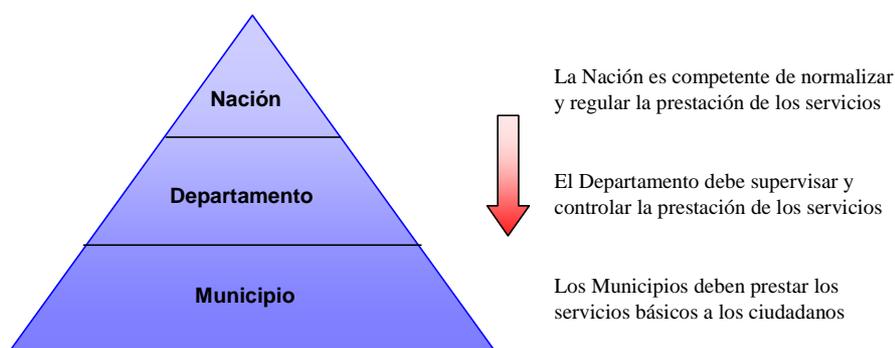
En el estatuto de presupuesto del Distrito (D 714 de 1996 art. 32) se hace una copia del concepto del estatuto Nacional (D 111 de 1996), “se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población programados tanto en Funcionamiento, como en Inversión. El Presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total del correspondiente Acuerdo de Apropriaciones”.

Cabe anotar que en el Estatuto de Presupuesto Nacional, se había agregado al concepto de gasto social art. 41 un párrafo sobre los entes territoriales “El gasto público social de las entidades territoriales no se podrá disminuir con respecto al año anterior y podrá estar financiado con rentas propias de la respectiva entidad territorial, estos gastos no se contabilizan con la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación (Ley 179 de 1994, artículo 17)”. Es decir, los municipios y departamentos pueden concurrir con sus propios recursos y no podrían registrar lo efectuado con las transferencias nacionales, seguramente se pensaba en algún procedimiento de consolidación del GPS.

No obstante, esto también representa un contrasentido porque en la distribución de competencias (Gráfica 3), en términos generales, le corresponde a la Nación la regulación de la provisión de bienes y servicios, a los departamentos su supervisión³⁷ y a los municipios su prestación³⁸. Por tanto, la instancia que presta los servicios debería medir el GPS y evaluar su impacto sobre la población beneficiaria, independientemente del origen de la financiación.

El GPS de las entidades territoriales depende de las facultades que las normas les otorguen. La ley 715 de 2001 le asigna al Distrito Capital³⁹ competencias tanto departamentales como municipales⁴⁰, en el Cuadro 11, se presentan algunas de ellas.

Gráfica 3
Distribución de Competencias para la Provisión de Bienes y Servicios



Fuente: Constitución Política, elaborado por Ministerio de Hacienda. Dirección de Apoyo Fiscal. Análisis del Marco Institucional de responsabilidad fiscal aplicable a las entidades descentralizadas subnacionales

³⁷ Artículo 298 de la C.P. Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios que determine la Constitución y la ley.

³⁸ Artículo 311 de la C.P. Al municipio como entidad fundamental de la división política administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

³⁹ No solo la Ley 715, sino también las normas específicas de cada sector otorgan funciones específicas a los entes territoriales. Ejemplo la ley 115 de 1993 en materia educativa, la ley 100 de 1993 en salud,

⁴⁰ El art. 75 de la ley 715 señala que Los distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos, excepto aquellas que correspondan a la función de intermediación con los municipios y la Nación.

Cuadro 11
Competencias del Distrito Capital

Sector	Competencias
Educación	Dirigir, planificar y prestar el servicio. Administrar los recursos entre instituciones educativas, distribuir plantas y cargos y realizar traslados. Ejercer inspección y vigilancia de las instituciones de su jurisdicción. Participar con recursos propios en la financiación.
Salud	Dirigir y coordinar el sector salud y el SGSSS en su jurisdicción. Formular y evaluar planes, programas y proyectos. Gestionar el recaudo, flujo y ejecución de los recursos para salud. Supervisar el acceso de la población a la prestación de los servicios. Identificar y seleccionar los beneficiarios del régimen subsidiado. Formular, ejecutar y evaluar el PAB; realizar acciones de fomento de la salud, promoción y prevención y ejercer la vigilancia y el control sanitario. Preparar los planes bienales de inversiones.
Servicios Públicos	Planificar y orientar las políticas de desarrollo y de prestación de servicios públicos. Realizar directamente o través de terceros su prestación, así como la ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura.
Vivienda	Participar en el Sistema Nacional 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.
Transporte	Planear e identificar prioridades de infraestructura de transporte en su jurisdicción y desarrollar alternativas viables. Adelantar la construcción y la conservación de todos los componentes de la infraestructura de transporte que les corresponda, vías urbanas, suburbanas y veredales.
Medio Ambiente	Desarrollar y ejecutar programas y políticas para el mantenimiento del medio ambiente y los recursos naturales renovables. Tomar las medidas necesarias para el control, la preservación y la defensa de estos recursos en el municipio, en coordinación con las corporaciones autónomas regionales. Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimientos, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos, y de control a las emisiones contaminantes del aire.
Deporte y Recreación	Planear y desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física en su territorio. Construir, administrar, mantener y adecuar los respectivos escenarios deportivos.
Cultura	Fomentar el acceso, la innovación, la creación y la producción artística y cultural en el municipio. Apoyar la construcción, dotación, sostenimiento y mantenimiento de la infraestructura cultural del municipio y su apropiación creativa por parte de las comunidades; y proteger el patrimonio cultural en sus distintas expresiones y su adecuada incorporación al crecimiento económico y a los procesos de participación ciudadana.
Atención de grupos vulnerables	Podrán establecer programas de apoyo integral a grupos de población vulnerable, niños, ancianos, desplazados o madres cabeza de hogar.
Empleo	Promover el empleo y la protección a los desempleados.

Fuente: Ley 715 de 2001.

“Al rescate de la moral y la ética pública”

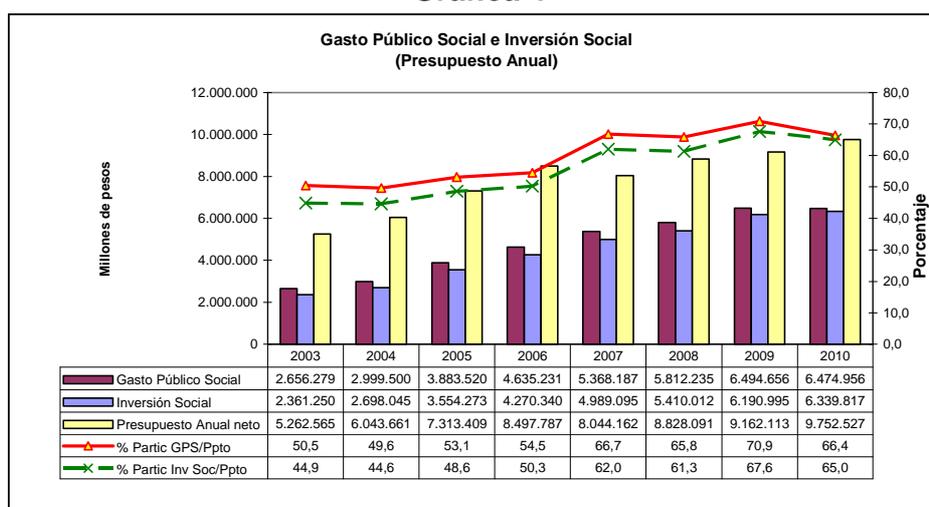
www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 N° 79 - 34
PBX: 219 39 00

3.2 GASTO PÚBLICO SOCIAL EN LOS PROYECTOS DE PRESUPUESTO

La Secretaría de Hacienda del Distrito incluye desde 1999 un anexo de gasto público social, pero la cobertura del este informe ha venido cambiando. Hasta 2003 el anexo incluía todo el Presupuesto General del Distrito (Administración Central, Establecimientos Públicos, Empresas Industriales y Comerciales y Empresas Sociales del Estado), en 2004 se presentaron anexos para el Presupuesto General y para el Presupuesto Anual y a partir del 2005 solo para el Presupuesto Anual (Administración Central y Establecimientos Públicos)⁴¹.

En la Gráfica 4 se puede observar la evolución del GPS y la inversión social registrados en el proyecto de presupuesto entre 2003-2010. El porcentaje de la inversión social como porcentaje del gasto se incrementa del 44,9% al 65%, con un pico en 2009 del 67,6% y la del GPS pasa del 50,5% al 66,4% pero con más fluctuaciones.

Gráfica 4



Fuente: Secretaría de Hacienda. Proyectos de Presupuesto de cada vigencia

La agregación por sectores de la Administración, las entidades y programas contemplados también han sido diferentes en cada vigencia (Anexos 1, 2 y 3). En los años 2003 a 2005 se incluyeron los presupuestos (funcionamiento e inversión) de 24 entidades y algunos proyectos de Secretaría General, Planeación e IDU relacionados con el mejoramiento de barrios. En 2006-2007 la cobertura fue de 22

⁴¹ Secretaría Distrital de Hacienda. Revista Inversión y Desarrollo del D.C. No. 1 de 2007. Informe Especial: Inversión en Bogotá.

entidades, pero en 2006 no se tuvo en cuenta el sector de movilidad, mientras que en 2007 se agregaron 4 proyectos del IDU.

En 2008 se mencionaron en el Anexo 27 entidades más 1 proyecto de la Secretaría General relacionado con el apoyo a la micro y pequeña empresa, 8 del IDU y 1 de la Unidad de Rehabilitación y Mantenimiento Vial-RMV, en 2009 se bajó a 15 entidades, 4 proyectos del IDU y 1 de la Unidad RMV y en 2010 se incluyeron 16 entidades y 7 proyectos, agregando a los existentes la modernización y expansión del sistema de control de tránsito a cargo de la Secretaría de Movilidad. Es decir, no ha existido consistencia ni unidad de criterio para la presentación de la información.

Los sectores que han permanecido sin cambios significativos son educación, salud y bienestar social, mientras que en movilidad se incluían solo algunos proyectos en 2003, y en los últimos años se presenta dentro del GPS la mayor parte de la inversión que realiza el IDU.

Además, el GPS solo se menciona en la programación, por tanto no hay seguimiento a la ejecución, y tampoco hay un vínculo entre este y las políticas fijadas por la Administración.

Los constantes cambios en los sectores y entidades consideradas no permiten una correcta evaluación y control. Por tanto, se requiere que el Distrito avance en la adopción de sistemas de clasificación del gasto (funcional y económico) que permitan hacer una mejor evaluación de la gestión.

3.3. MEDICIÓN DEL GPS EN EL DISTRITO

La propuesta de inclusión del Gasto Público Social en la Constitución pretendía que este se constituyera en un instrumento de priorización y seguimiento de la política social. Sin embargo, no ha pasado de ser una información que se presenta para dar cumplimiento a la normatividad, sin que se constituya en términos prácticos en un elemento de análisis de la gestión.

Se propone para el Distrito hacer una medición del GPS que se acerque a la definición, sectores y categorías consideradas por la CEPAL, como se puede observar en el segundo capítulo de este documento.

En la definición de este organismo se establece que la medición debe hacerse independientemente de quien realiza el gasto (nivel, entidad). Así que la

clasificación no se ajusta necesariamente a los sectores definidos en la estructura organizacional del Distrito.

No se incluyen los pagos por cuentas por pagar y reservas de periodos anteriores para no distorsionar la ejecución y hacer un doble registro. Tampoco las transferencias a otras entidades o instancias del Distrito, sino los rubros que directamente se ejecutan en funcionamiento e inversión en las entidades consideradas. Se excluye el servicio de la deuda (amortización e intereses).

Se propone partir de la identificación de las entidades que apuntan a las Funciones Sociales identificadas en el modelo de la CEPAL y hacer una primera clasificación de tipo económico a los rubros. Esta clasificación abarca tres grandes grupos (Cuadro 12) los gastos, las inversiones de capital y el financiamiento.

Cuadro 12
Clasificación Económica del Gasto

Concepto	Definición
Gastos	Gastos corrientes: erogaciones económicamente no recuperables como: remuneraciones, sueldos y salarios, servicios personales, contribuciones sociales. Gastos financieros: financiamiento del endeudamiento. Intereses y comisiones. Gastos de operación: gastos de instituciones que reportan ingresos derivados de la producción. Remuneraciones, contribuciones, prestaciones, adquisición de bienes y servicios, gastos de la propiedad (arrendamientos). Transferencias corrientes: transferencias de recursos a otras instituciones en virtud de mandamientos legales.
Inversiones de Capital	Erogaciones que son susceptibles de ser económicamente productivas, adquisición de activos no financieros o reales, propiedades, bienes de uso público, construcciones en curso. Transferencias destinadas a este fin.
Financiamiento	Amortizaciones de la deuda pública interna y externa, colocación de instrumentos financieros.

Fuente: Clasificación Económica del Gasto. Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia. Documento DGPPN. Sep/08.

Para la medición del gasto público social se tienen en cuenta los gastos corrientes⁴², los de operación⁴³ y las inversiones de capital⁴⁴ que realice cada entidad, es decir, no se consideran los gastos financieros, las transferencias (corrientes y de capital), ni las amortizaciones de la deuda (Gráfica 5). Dentro de

⁴² Los gastos corrientes corresponden a los gastos de funcionamiento de cada entidad.

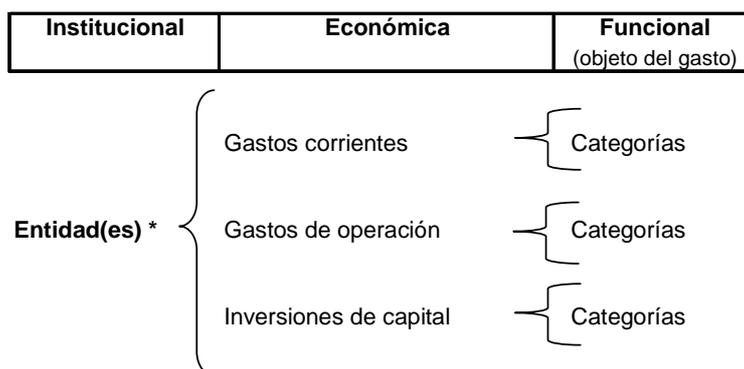
⁴³ En los gastos de operación se agrupan los proyectos que apuntan a cada una de las categorías de gasto de cada función.

⁴⁴ Las inversiones de capital son los proyectos dedicados al desarrollo de infraestructura en cada función social. Pueden existir otros proyectos que involucren actividades de infraestructura, sin embargo, la información presupuestal no permite separarlos. Por tanto, es necesario que el Distrito adopte clasificaciones económicas y funcionales del gasto para su adecuada evaluación.

cada grupo se identifican las categorías de gasto según su objeto (ver Cuadro 6, capítulo 1). El gasto de cada función social es el agregado de las entidades que le apuntan a dicha función.

Gráfica 5

Funciones Sociales



*Además se incluyen algunos proyectos que aporten a la función, de otras entidades
Fuente: esquema propuesto por los autores

En el Anexo 4 se presenta la agrupación de las entidades del Distrito de acuerdo con las funciones generales del Sistema de Clasificación del Gobierno COFOG. En este las funciones consideradas no sociales son:

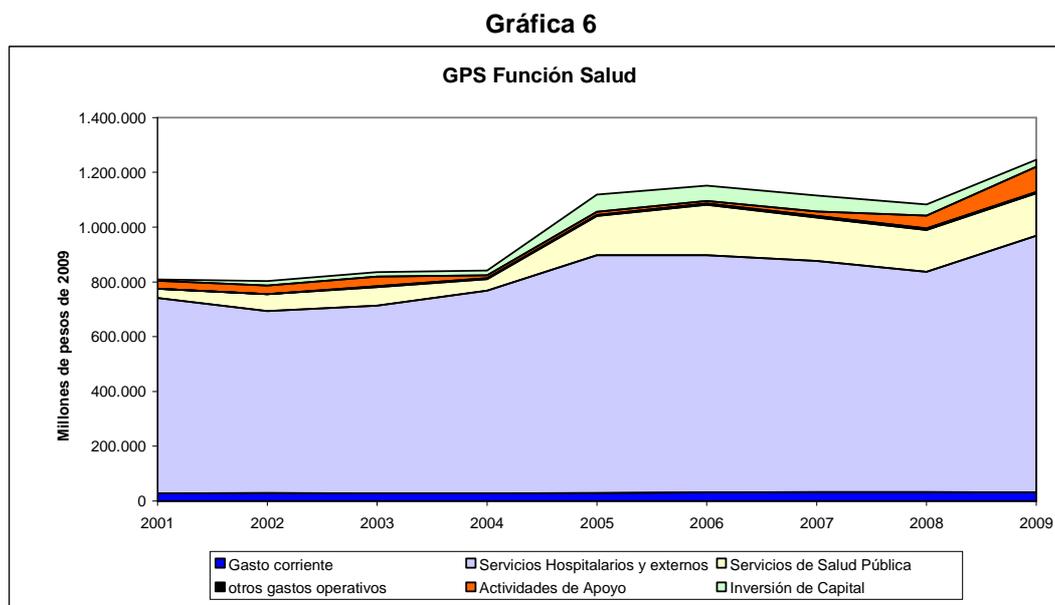
- Servicios públicos generales: las actividades ejecutivas, de control, de administración fiscal, estadística y de la función pública.
- Defensa: el Distrito no tiene entidades encargadas de esta labor.
- Orden Público y Seguridad: agrupa funciones de policía, seguridad y justicia
- Asuntos Económicos: comprende la administración y gestión del desarrollo económico a través de la formulación y promoción de políticas públicas dirigidas hacia el desarrollo económico, industrial, turístico y comercial; el fomento y la regulación del transporte; la infraestructura en general y los servicios de comunicación.

Como se explicó en el capítulo 1 existen seis funciones sociales: salud, educación, protección social, vivienda y servicios relacionados, actividades recreativas y de cultura, protección del medio ambiente y además, incluye una categoría adicional para funciones no especificadas, en este caso corresponde a las actividades de atención y prevención de desastres y al fomento de la participación ciudadana.

En este informe analizaremos el comportamiento del gasto en las seis funciones sociales y el cálculo del gasto público social total frente al PIB de la ciudad y al gasto total del D.C, calculado este último bajo las mismas consideraciones que el gasto social.

3.3.1 Función Salud

La función salud en el Distrito es desarrollada por la Secretaría de Salud y el Fondo Financiero. En el Anexo 5 y la Gráfica 6 se puede observar los diferentes componentes del gasto agregado de las dos entidades. El gasto corriente permanece en el mismo nivel durante el periodo con apenas un crecimiento del 9% en términos reales entre el 2001 y 2009, compuesto por los servicios personales y los gastos generales.



El principal ítem son los servicios hospitalarios y externos⁴⁵, que en el Distrito se cubren a través del aseguramiento en salud y la atención a la población vinculada. Los servicios de salud pública recogen todos los proyectos dirigidos a la prevención de la enfermedad, la promoción de estilos de vida saludable, de

⁴⁵ En la metodología propuesta por la CEPAL deben separarse las categorías de productos y equipos médicos, servicios para pacientes externos, y servicios hospitalarios.

ambientes sanos y estrategias como salud a su casa y al colegio. En las actividades de apoyo están las dirigidas a garantizar la calidad del servicio, el fomento de la participación ciudadana, el mejoramiento de los sistemas de información y de gestión en general y el aporte para el funcionamiento de los tribunales de ética médica. El gasto operativo creció el 53% en el periodo de estudio.

Finalmente, la inversión de capital corresponde a los proyectos dirigidos al desarrollo de la infraestructura hospitalaria, la cual fue importante entre los años 2005 y 2008. En general el gasto en salud creció el 54% en términos reales entre 2001 y 2009.

El Distrito pasó de tener al comienzo de la década 1.2 millones de personas afiliadas en el régimen subsidiado y a 1.5 millones actualmente, es decir el 20% de la población de la ciudad. Sin embargo, este es un proceso dinámico dado que la metodología de identificación de beneficiarios (SISBEN) se va ajustando (ver Anexo 11). Entre los logros obtenidos en materia de salud se pueden destacar que el porcentaje de desnutrición infantil está por debajo del 10%, las coberturas en vacunación por encima del 95%, la reducción de la mortalidad por EDA que pasó de 8 a 1,9 por 100.000 entre 2001 y 2008, la mortalidad materna bajo de 77.3 a 37.7 (por 100.000 nacidos vivos) y la mortalidad infantil en menores de un año de 16,7 a 12,7. El principal reto que afronta el Distrito es la sostenibilidad financiera de los hospitales y el mejoramiento de la calidad del servicio.

3.3.2 Función Educación

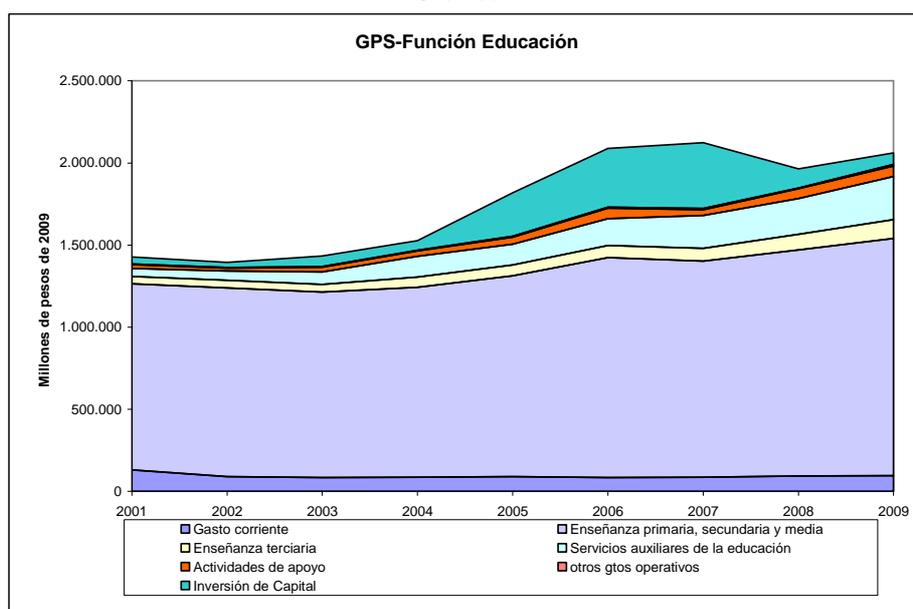
En la función educación participa la Secretaría de Educación, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y el Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico. En el Anexo 6 y la Gráfica 7 se puede observar el comportamiento del gasto consolidado.

El gasto corriente en las tres entidades ha permanecido en niveles similares durante 2001 a 2009, el gasto operativo creció el 51,2% en el periodo, el mayor peso lo tiene la enseñanza primaria, secundaria y media⁴⁶ que comprende la nómina y operación de los centros educativos, y los subsidios a la demanda educativa. La enseñanza terciaria está compuesta por la nómina docente, la operación y dotación de la Universidad y los proyectos de fomento de la educación

⁴⁶ De acuerdo con la metodología de la CEPAL deben separarse los gastos de la enseñanza preescolar y primaria de los de secundaria, sin embargo la información presupuestal no permite hacer esta diferenciación.

superior que se hacen desde la Secretaría. Los servicios auxiliares de educación corresponden a transporte, alimentación y demás acciones que propenden por la retención escolar. Las actividades de apoyo agrupan los procesos de evaluación de competencias, el fortalecimiento institucional y de gestión, la operación de bibliotecas y sistemas de información.

Gráfica 7



Fuente: estadísticas fiscales y cálculos propios

Las inversiones de capital son los proyectos de construcción y mejoramiento de los centros educativos distritales, las cuales se incrementaron durante los años 2005-2007 como se puede observar en la Gráfica. En total el gasto en educación creció el 44,3% entre 2001 y 2009 en términos reales.

La tasa de cobertura bruta en el Distrito pasó de 90,1% en 2001 a 99% en 2009, es decir, la matrícula versus el total de la población en edad escolar PEE. Sin embargo, ajustando la medición por rangos de edad, la cobertura neta llega al 93%. Se ha logrado cubrir la demanda en primaria y secundaria, pero aún existe un déficit en media vocacional⁴⁷ (ver Anexo 11). El sector oficial pasó de tener la mitad de la matrícula, al comienzo de la década, al 63,3% en 2009.

⁴⁷ Balance de Gestión Consolidado, Alcaldía Mayor. Vigencia 2009.

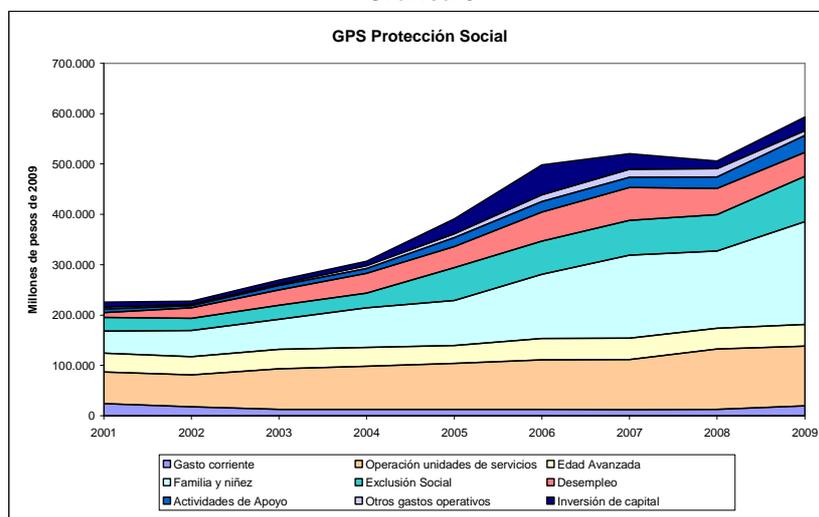
Las problemáticas del sector educación identificadas por las evaluaciones efectuadas por la Contraloría se refieren a los aspectos de calidad que se evidencian en los resultados que obtienen los estudiantes de colegios oficiales en las pruebas nacionales, los fenómenos de violencia en las instituciones y la deserción escolar⁴⁸.

3.3.3 Función Protección Social

La función de protección social la desarrollan la Secretaría de Integración Social, el Instituto para la Protección de la Niñez y la Juventud-IDIPRON, y además, se incluyen los proyectos de la Secretaría de Gobierno relacionados con la atención de jóvenes en situación de vulnerabilidad y atención de la población en desplazamiento (Anexo 7 y Gráfica 8).

El gasto corriente no presenta variaciones significativas en el periodo, mientras que el gasto operativo tuvo un crecimiento de 185% en términos reales. Los rubros principales son: la operación de las unidades de servicios tanto de la Secretaría como de IDIPRON, familia y niñez que comprende los proyectos dirigidos a familias gestantes, protección de menores y de jóvenes, nutrición (incluye comedores comunitarios), prevención de la drogadicción y atención de la violencia intrafamiliar y sexual.

Gráfica 8



⁴⁸ Informe de Balance Social y Evaluación de las Políticas Públicas del Distrito Capital. Vigencia 2008. Contraloría de Bogotá. Septiembre de 2009.

En el ítem de exclusión social se registra la inversión dirigida a la atención de población callejera, trabajadores sexuales, desplazados y personas en emergencia social. Para la categoría de edad avanzada están los proyectos dirigidos a la atención del adulto mayor en abandono y pobreza; en desempleo los programas para impulsar la generación de ingresos; en otros gastos operativos se encuentra la atención a discapacitados y la investigación en las diferentes áreas de la protección social. Las actividades de apoyo corresponden a los proyectos de fortalecimiento institucional y de gestión, trabajo social y participación ciudadana.

La inversión de capital agrupa los proyectos de construcción y remodelación de plantas físicas, la cual también tiene su punto máximo entre 2005 y 2007. El gasto en protección social presentó un incremento del 162,9% entre 2001 y 2009 a pesos constantes, el mayor crecimiento en comparación con las otras funciones sociales.

La cobertura de los programas de la Secretaría de Integración Social frente a la demanda potencial identificada por el SISBEN muestra que en educación inicial de 0 a 5 años para niños en condición de pobreza creció de 14,9% en 2004 a 29,5% en 2009, la atención del adulto mayor con respecto a esta población en niveles 1 y 2 del SISBEN pasó de 15% a 19,5% y la atención del adulto mayor habitante de calle del 68% en 2001 a 83,2% en 2009 respecto del censo que sobre esta población se realiza en el Distrito (Anexo 11).

En Bogotá las problemáticas identificadas en el Balance Social del Sector de Integración Social muestran entre otros aspectos que: a pesar de tener una baja tasa de analfabetismo, se encuentra población que no tuvo acceso a educación, especialmente en los adultos mayores, seguido de adultos entre los 45 y 49 años especialmente mujeres; jóvenes y niños abandonan el colegio para vincularse al trabajo en condiciones precarias, por la situación económica de las familias; y en relación con los habitantes de calle, las principales causas son pobreza, violencia intrafamiliar, desplazamiento y consumo de sustancias psicoactivas⁴⁹.

3.3.4 Función Vivienda y Servicios Relacionados

En la función vivienda y servicios relacionados intervienen la Secretaría del Hábitat, Metrovivienda, Caja de la Vivienda, Empresa de Acueducto y Alcantarillado⁵⁰, Aguas de Bogotá, se incluyen los proyectos de vivienda que

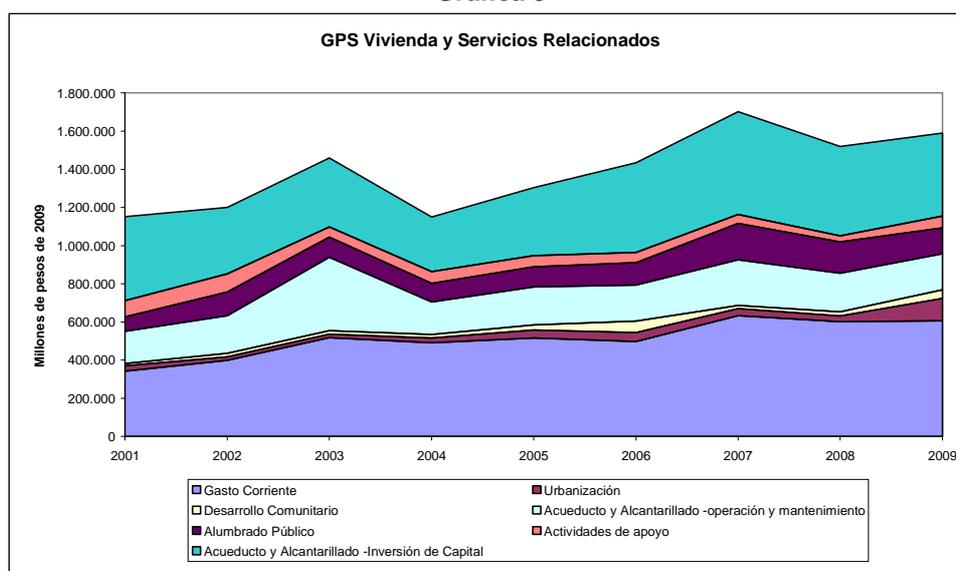
⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Se excluyen en la Empresa de Acueducto y Alcantarillado los proyectos relacionados con la protección del medio ambiente y la operación de la planta de tratamiento de aguas residuales de el Salitre-PTAR que se reclasifican a la función de Protección del Medio Ambiente.

desarrolló la Empresa de Renovación Urbana y los gastos por servicio de alumbrado público a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos y los pagos realizados por este concepto en la Secretaría de Hacienda. En el Anexo 8 y la Gráfica 9 se puede observar el detalle de los gastos de esta función. En primer lugar el gasto corriente experimentó un aumento del 77,7% entre 2001 y 2009 dado el crecimiento de las transferencias de previsión y seguridad social de la EAAB para el pago de pensiones y cesantías.

El gasto operativo creció en 47,8% en términos reales. El principal componente es la operación y mantenimiento de los sistemas de acueducto y alcantarillado y en segundo lugar el costo del servicio de alumbrado público. En la categoría de urbanización se recogen las actividades de compra y habilitación de superlotes para el desarrollo de vivienda de interés social, los subsidios y créditos para la adquisición, acciones para el mejoramiento de ésta, titulación de predios y el control administrativo para la enajenación y arrendamiento en el Distrito.

Gráfica 9



Fuente: estadísticas fiscales y cálculos propios

En desarrollo comunitario se contabilizan los proyectos de carácter comunal como el mejoramiento de barrios y de áreas de origen informal, reasentamientos y proyectos urbanísticos asociativos y en las actividades de apoyo están el fortalecimiento institucional y de gestión, los procesos de participación ciudadana y la creación de una cultura del hábitat.

“Al rescate de la moral y la ética pública”

www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 N° 79 - 34
PBX: 219 39 00

La inversión de capital corresponde a la construcción, renovación y rehabilitación de los sistemas de acueducto y alcantarillado. Esta inversión permanece estable en el tiempo, en promedio se invierten cada año \$400.000 millones. En total el gasto de la función vivienda y servicios creció en 38,1% en el periodo analizado, lo que le permitió al Distrito superar el rezago en alcantarillado que tenía al comienzo de la década, alcanzando en pluvial una cobertura de 99,2% y en sanitario 99%, y manteniéndola casi plena en acueducto con 99,7% en 2009 (ver Anexo 11).

Respecto de la vivienda, según la encuesta de calidad de vida 2007 existen 1.978.528 hogares en Bogotá de los cuales 15,6% o sea 307.945 tienen déficit habitacional, lo cual contrastado con el número de viviendas promovidas o gestionadas por el Distrito que pasó de 6.000 en 2002 a 13.365 en 2009, muestra que el aporte del Distrito a esta problemática es marginal, lo cual es comprensible porque el otorgamiento de subsidios está principalmente en cabeza del gobierno nacional y la oferta de vivienda en el sector privado.

Las dos grandes problemáticas que enfrenta la Administración para continuar con la promoción de vivienda son: el déficit de suelo urbano⁵¹ para la realización de grandes proyectos de habilitación de tierras y las dificultades para la consecución de los créditos, que permitan a los beneficiarios de los subsidios distritales completar la financiación de las viviendas.

3.3.5 Función Actividades Recreativas y Culturales

Los servicios de recreación y cultura son prestados por el Instituto del Patrimonio Cultural -IPC, la Fundación Gilberto Alzate, el Instituto Distrital de Recreación y Deporte-IDRD, la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte y el Canal Capital.

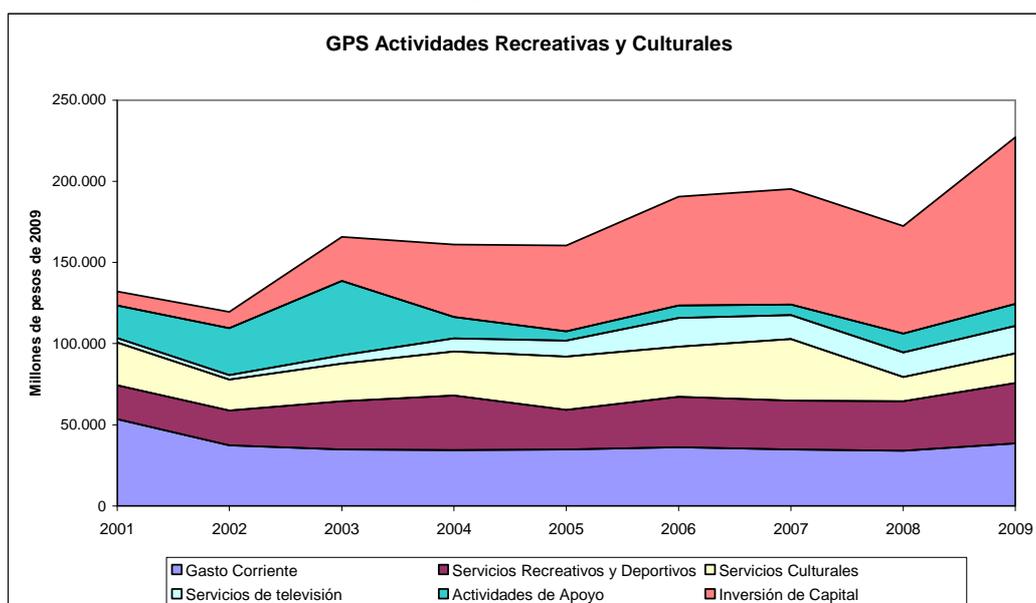
Como se puede observar en el Anexo 9 y la Gráfica 10 el gasto corriente fue mayor en el 2001 debido al pago de indemnizaciones laborales en IDRD y Canal Capital, entre 2002 y 2009 permaneció estable.

En el gasto operativo los servicios recreativos y deportivos han ido en ascenso, estos comprenden eventos, capacitación y formación deportiva, ciclovía, programas para jóvenes y grupos de la tercera edad. Los servicios culturales presentan una mayor inversión entre los años 2004 a 2007, estos se componen de

⁵¹ Según el informe de “Proyecciones de Población e indicadores demográficos de Bogotá, abril de 2009”, elaborado por la Secretaría distrital de Planeación en Convenio con el DANE, concluyó que hay cada vez menos área disponible para urbanizar en los próximos años, lo que plantea dos soluciones, la expansión del área urbana o el crecimiento en altura incentivando la renovación.

la realización y promoción de eventos culturales, formación artística, comunicación y divulgación cultural y del patrimonio, realización de foros y talleres.

Gráfica 10



Fuente: estadísticas fiscales y cálculos propios

Los servicios de televisión a cargo de Canal Capital presentan un crecimiento continuo y las actividades de apoyo tuvieron un punto máximo en 2002 y 2003 por los gastos administrativos del sistema distrital de parques dado que los contratos de concesión de algunos parques con las cajas de compensación familiar habían terminado en 2002 y en el 2004 se establecieron nuevos contratos y convenios. En las actividades de apoyo también se registran el fortalecimiento institucional de las entidades que intervienen, las labores de divulgación de las normas patrimoniales y la modernización de las sedes administrativas.

La inversión de capital ha tenido un enorme crecimiento dado el desarrollo de la infraestructura de parques y escenarios y las obras de renovación urbana para la conservación del patrimonio cultural. En general, el gasto en actividades recreativas y culturales creció un 71,9% entre 2001 y 2009 en términos reales.

La oferta de eventos culturales en la ciudad es muy amplia, como se puede observar en el Anexo 11 se programaron 17.360 eventos a nivel general en 2009 y 2.325 en las localidades. Estos comprenden exposiciones de arte, muestras

"Al rescate de la moral y la ética pública"

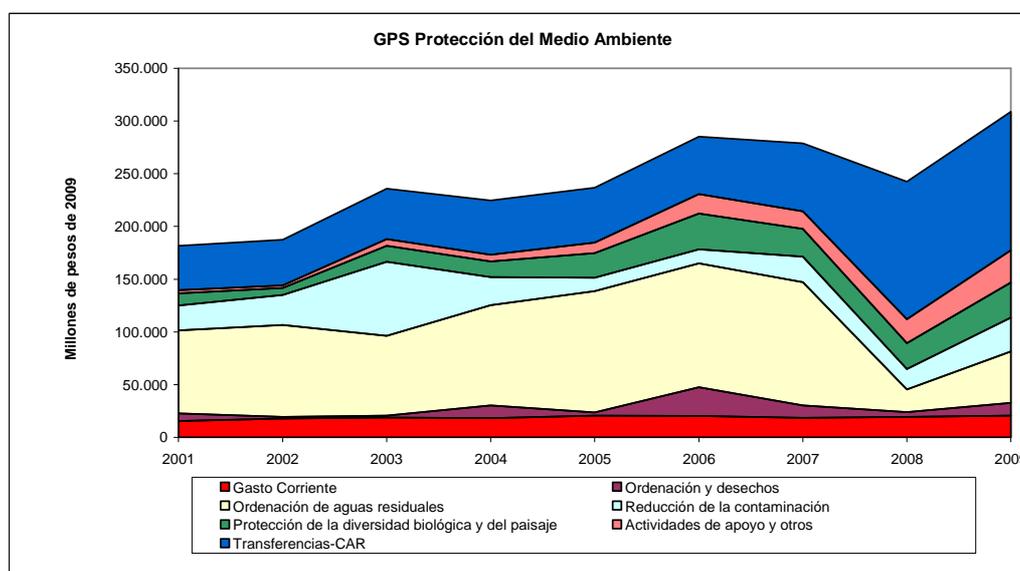
www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 N° 79 - 34
PBX: 219 39 00

audiovisuales, conferencias, talleres, visitas guiadas, puestos de lectura, festivales al parque, ciclos de conciertos y teatro. Así mismo, Bogotá cuenta con 5.201 parques para la recreación⁵². De acuerdo con el Balance Social se encontró que es necesario continuar con un proceso de desconcentración y descentralización de los eventos culturales, recreativos y deportivos para permitir un mayor acercamiento y participación de la población a fin de incrementar el reconocimiento y sentido de pertenencia a la comunidad. Respecto de los escenarios, es necesario velar por su mantenimiento y sostenibilidad, para contribuir a la convivencia pacífica de los ciudadanos⁵³.

3.3.6 Función Protección del Medio Ambiente

El último componente del gasto público social es la protección del medio ambiente, a cargo de la Secretaría del Ambiente, el Jardín Botánico, la UAE de servicios públicos⁵⁴ y se incluyen los proyectos ambientales de la Empresa de Acueducto (incluida la operación de la PTAR) y los recursos transferidos a la CAR por la Secretaría de Hacienda (Anexo 10 y Gráfica 11).

Gráfica 11



Fuente: estadísticas fiscales y cálculos propios

⁵² Instituto de Recreación y Deporte. Sistema de Información Geográfico. Mapa de número de parques por localidad. En: www.idrd.gov.co

⁵³ Informe de Balance Social y Evaluación de las Políticas Públicas, vigencia 2008. Op. Cit.

⁵⁴ Se excluyen en la UAE de Servicios Públicos lo relacionado con el alumbrado público que es reclasificado en la función de vivienda de acuerdo con la metodología de la CEPAL, y la intervención en plazas de mercado que es considerada como para de una función de Asuntos Económicos.

Como se observa en la Gráfica el gasto corriente no ha tenido variaciones significativas. Por el contrario, la categoría “ordenación de aguas residuales” tiene grandes fluctuaciones, en este se registra el proyecto de construcción y operación de la planta de tratamiento el salitre –PTAR que estuvo en concesión hasta el año 2003, cuando se decidió la terminación unilateral del contrato. El costo pagado al concesionario⁵⁵ fue excluido por considerar que no debería hacer parte del gasto público social.

A partir del 2004 la operación de la planta fue asumida por la EAAB en convenio con el DAMA hoy Secretaria del Ambiente. En 2008 y 2009 la Secretaría no presupuestó erogaciones por este concepto y por ello se nota una disminución (Gráfica 11). En esta categoría se contabiliza el costo de operación de la PTAR por parte de la EAAB y el proyecto de acciones para el saneamiento del Río Bogotá que también ejecuta esta empresa.

El segundo ítem de importancia es la transferencia de recursos a la Corporación Autónoma Regional-CAR. En la Ley 99 de 1993 se establece que una de las fuentes de financiación de las corporaciones autónomas sería un porcentaje entre el 15% y 25,9% del impuesto predial de los municipios y distritos, recursos que se destinarán a la protección del medio ambiente. El 50% de este porcentaje corresponde a la gestión ambiental dentro del perímetro urbano del municipio, distrito, o área metropolitana donde haya sido recaudado el impuesto, cuando la población supere el 1.000.000 habitantes.

En el caso de Bogotá el porcentaje del impuesto es del 15% y hasta el 2007 se transfirió el 7,5% a la CAR y por convenio CAR y el DAMA el otro 7,5% se destinaba a la entidad distrital. La ley 1151 de 2007 permite que el 7,5% que debía ejecutarse dentro del perímetro urbano se pueda destinar al megaproyecto del Río Bogotá. Se estableció un nuevo convenio, en 2008 y 2009 el Distrito transfirió el 15% del impuesto predial a la CAR⁵⁶ destinado al fondo para la financiación del megaproyecto Río Bogotá-FIAB.

En la categoría de ordenación y desechos se registra todo lo relacionado con la gestión de residuos sólidos incluyendo el tratamiento de escombros, reciclaje, etc., en la reducción de la contaminación se recogen los programas de control de

⁵⁵ Mediante resolución 2036 del 31 de diciembre de 2003 se declaró la terminación unilateral por razones del servicio. Para este efecto el DAMA recibió una adición presupuestal por \$254.768 millones.

⁵⁶ En 2009 esta operación se maneja por fuera del presupuesto, en el ingreso solo se presupuestó el 85% del recaudo del impuesto predial y en el gasto no se registró la transferencia, sin embargo, este monto se considera dentro del gasto público social del Distrito.

factores de deterioro ambiental y del hábitat, la gestión para el desarrollo sostenible, mitigación del impacto ambiental.

En la protección de la diversidad biológica y del paisaje se agrupan los proyectos destinados a la conservación de los ecosistemas, el control de la ocupación de áreas protegidas, la restauración, rehabilitación y recuperación ecológica, la arborización y la protección de los humedales y zonas de ronda, y en las actividades de apoyo está la educación ambiental, el fortalecimiento institucional, los procesos de divulgación y de participación ciudadana. En total el gasto en protección ambiental creció el 70% entre 2001 y 2009.

Los indicadores en materia ambiental (Anexo 11) muestran que en el Distrito el nivel de concentración de polvo PM10 (menores de 10 micras en el aire $\mu\text{g}/\text{m}^3$) era de 65 en 2001 subió hasta 74 en 2005 y ahora se encuentra en 59,1, es decir, está por encima de la norma nacional de 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, según el observatorio ambiental de Bogotá⁵⁷. La disposición de residuos sólidos en el relleno creció de 1.7 millones de toneladas en 2001 a 2 millones anuales en 2009 y per cápita aumentó de 0,27 toneladas en 2001 a 0,3 en 2008 con una disminución a 0,29 en 2009. Como aspecto positivo se destaca que el número de árboles por hectárea pasó de 13,3 en 2002 a 29,8 en 2009 y el área verde por habitante de 3,3 m^2 a 4,7 m^2 , pero aún se está lejos del estándar internacional de mínimo 10 m^2 .

Por otra parte, el Balance Social señala entre las principales problemáticas que debe afrontar el Distrito, la afectación de sus recursos hídricos tanto por las industrias como por las aguas residuales de origen doméstico, la contaminación de las aguas subterráneas y la restauración de los humedales que comprenden actualmente 657,3 hectáreas⁵⁸.

3.3.7 Gasto Público Social 2001-2009

El gasto público social del Distrito considerando las seis funciones sociales presenta una tendencia creciente en la última década (Cuadro 13 y Gráfica 12). Entre el 2001 y 2009 experimentó un incremento del 53,5% en términos reales, lo que equivale a un aumento promedio anual de 5,5%.

En los años 2004 y 2008 se nota un quiebre en la tendencia, debido a que en los años donde se presenta un cambio de plan de desarrollo, la ejecución se afecta por los ajustes que se deben hacer en la planeación y el presupuesto. No

⁵⁷ Observatorio Ambiental de Bogotá. Indicadores, en: oab.ambientebogota.gov.co

⁵⁸ Informe de Balance Social y Evaluación de las Políticas Públicas del Distrito Capital. Vigencia 2008. Op. Cit.

obstante, estos cambios no alteran de forma substancial la estructura del gasto social en el Distrito.

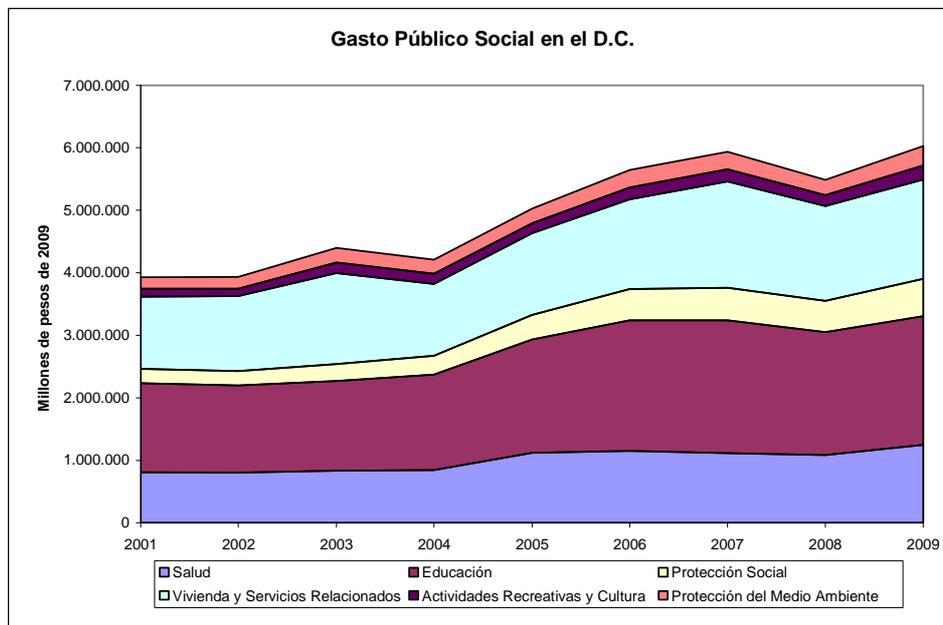
Cuadro 13
Medición del Gasto Público Social en el Distrito Capital

Millones de pesos de 2009

Funciones Sociales	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Salud	808.669	803.063	836.058	841.623	1.118.774	1.150.734	1.115.802	1.083.649	1.245.785
Gasto Corriente	28.517	29.190	28.515	28.068	29.179	31.689	33.309	31.972	31.313
Gasto Operativo	775.266	757.135	790.770	796.215	1.026.832	1.063.759	1.024.144	1.010.025	1.189.267
Inversión de Capital	4.886	16.738	16.773	17.341	62.763	55.286	58.349	41.652	25.205
Educación	1.427.161	1.394.749	1.433.272	1.525.766	1.817.909	2.089.060	2.123.278	1.963.831	2.061.260
Gasto Corriente	131.332	88.896	84.655	85.882	89.671	83.803	86.745	93.148	95.842
Gasto Operativo	1.252.914	1.273.791	1.284.704	1.381.797	1.463.637	1.646.435	1.636.055	1.754.668	1.894.641
Inversión de Capital	42.915	32.063	63.914	58.086	264.601	358.822	400.478	116.015	70.778
Protección Social	225.791	227.722	269.405	306.971	391.147	498.159	520.470	505.592	593.707
Gasto Corriente	24.120	17.669	12.658	12.728	12.680	12.714	12.291	12.582	19.458
Gasto Operativo	191.727	203.919	248.847	285.320	348.599	425.701	477.363	477.839	547.100
Inversión de Capital	9.945	6.134	7.900	8.923	29.869	59.745	30.815	15.171	27.149
Vivienda y Servicios Relac.	1.151.849	1.199.474	1.459.600	1.150.456	1.304.317	1.434.434	1.701.424	1.518.729	1.590.184
Gasto Corriente	340.771	398.773	517.501	490.760	516.065	496.945	633.168	600.381	605.510
Gasto Operativo	371.299	453.461	581.129	372.207	431.616	467.615	529.221	450.140	548.870
Inversión de Capital	439.780	347.240	360.969	287.488	356.636	469.874	539.036	468.209	435.804
Actividades Recreativas y Cul.	132.144	119.569	165.772	160.979	160.458	190.447	195.276	172.344	227.102
Gasto Corriente	53.497	37.396	34.923	34.374	34.677	36.283	34.911	34.006	38.583
Gasto Operativo	69.930	72.087	103.623	82.101	72.793	87.333	89.009	72.079	85.937
Inversión de Capital	8.717	10.086	27.226	44.504	52.988	66.830	71.356	66.259	102.582
Protección Medio Ambiente	181.495	187.578	235.877	224.831	236.700	285.155	278.851	242.459	308.628
Gasto Corriente	15.632	17.982	18.889	18.275	20.693	20.348	18.675	19.288	20.641
Gasto Operativo	165.863	169.596	216.988	206.556	216.006	264.807	260.176	223.170	287.987
TOTAL GPS	3.927.109	3.932.156	4.399.984	4.210.625	5.029.304	5.647.989	5.935.101	5.486.603	6.026.668

Fuente: estadísticas fiscales y cálculos propios

Gráfica 12



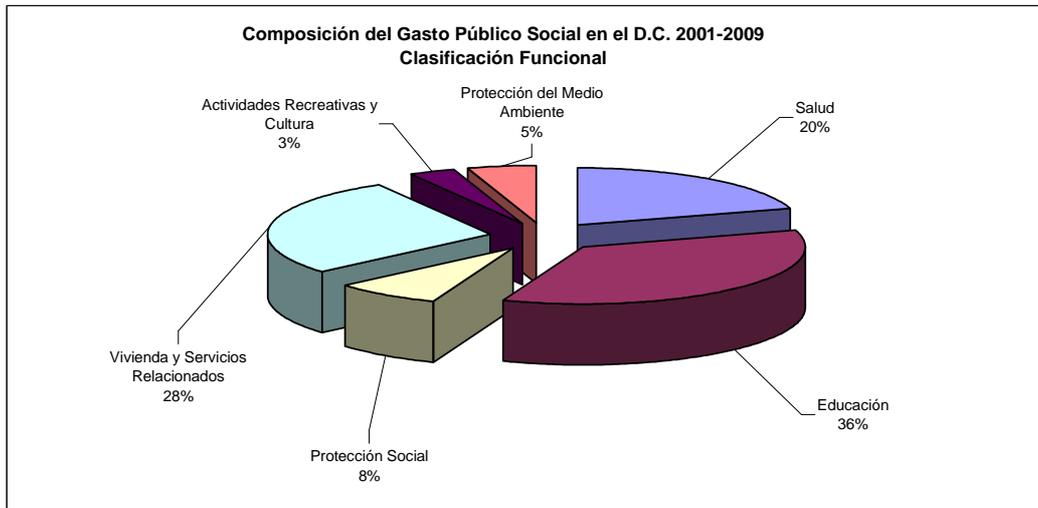
Fuente: estadísticas fiscales y cálculos propios

“Al rescate de la moral y la ética pública”

www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 N° 79 - 34
PBX: 219 39 00

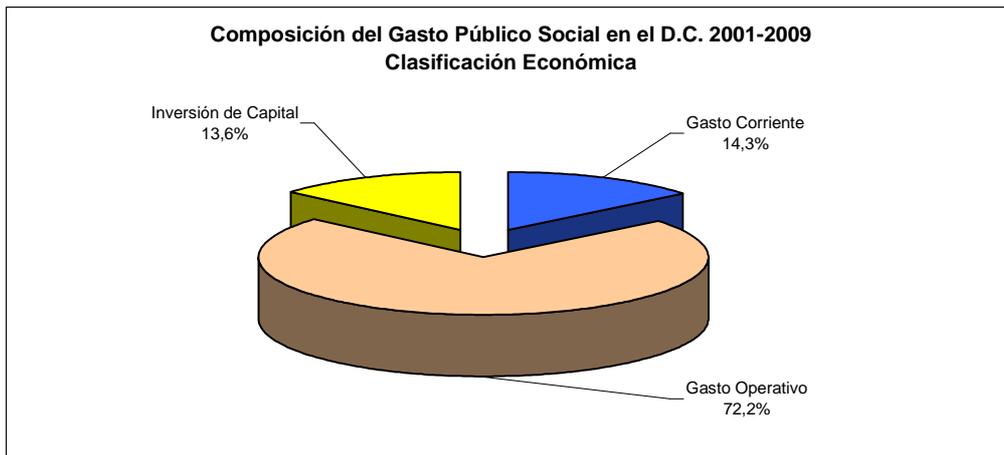
La composición del gasto social (Gráfica 13) muestra que la función educación es la que ha recibido la mayor parte de los recursos, 36%, seguida de vivienda y servicios 28%, y salud 20%. Desde el punto de vista de la clasificación económica (Gráfica 14) el gasto social es principalmente operativo, el 72,2% se destina a este fin, al gasto corriente 14,3%, y a la inversión de capital 13,6%.

Gráfica 13



Fuente: estadísticas fiscales y cálculos propios

Gráfica 14



Fuente: estadísticas fiscales y cálculos propios

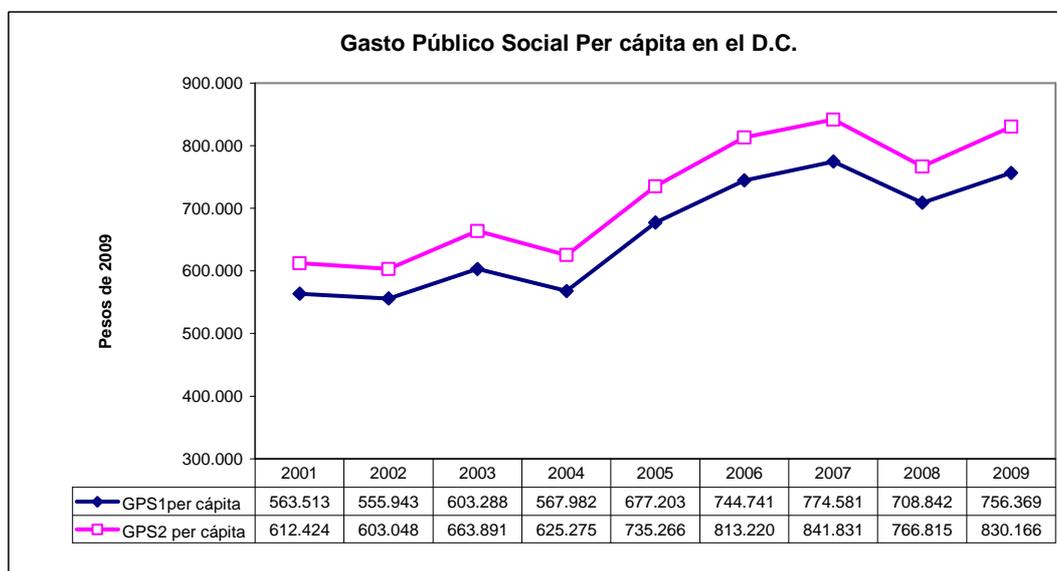
“Al rescate de la moral y la ética pública”

www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 N° 79 - 34
PBX: 219 39 00

Para la medición del gasto público social per cápita se considera como gasto social GPS1 las funciones de educación, salud, protección, vivienda y servicios, dado que estas apuntan a cubrir necesidades básicas de la población, y GPS2 el gasto público social es el GPS1 más las funciones de recreación y cultura, y protección del medio ambiente (Gráfica 15).

El GPS1 per cápita pasó de \$563.513 en 2001 (pesos constantes de 2009) a \$756.369 en 2009 y el GPS2 per cápita aumentó de \$612.424 a \$830.166.

Gráfica 15



Fuente: DANE, estadísticas fiscales entidades, cálculos propios.

La comparación del gasto público social respecto del PIB de la ciudad (Gráfica 16) muestra que el GPS1 se mueve entre 4% y 4,7% y el GPS2 entre 4,4% y 5,1%, los puntos más bajos se presentan en los años con cambio de plan de desarrollo y los puntos más altos en los años 2006, 2007 y 2009, es decir, cuando las administraciones han estado en plena ejecución de sus políticas.

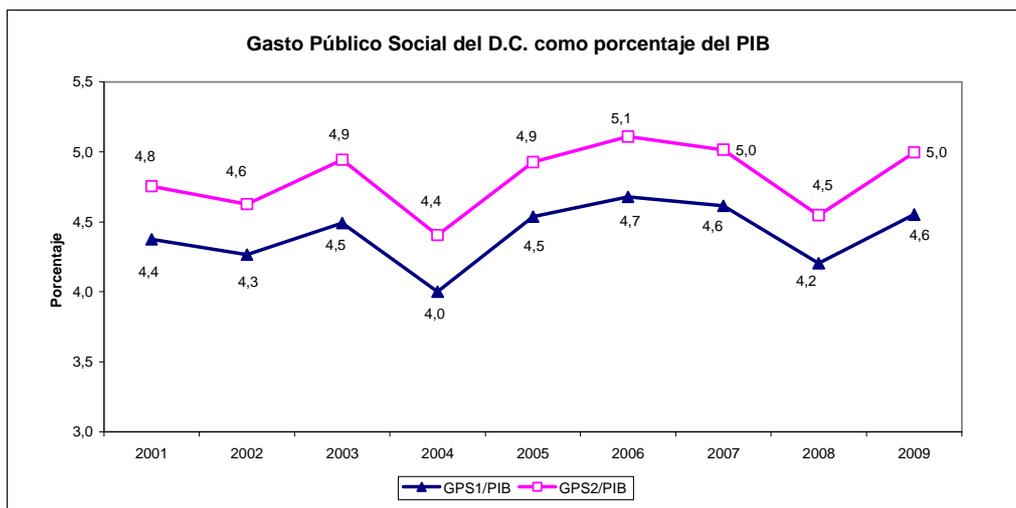
En la Gráfica 17 se presenta la comparación del gasto público social respecto del total del gasto del Distrito. El gasto total se calculó bajo las mismas consideraciones del gasto social, no se incluyen los pasivos exigibles, las

reservas, ni las cuentas por pagar en el caso de las empresas, tampoco las transferencias entre entidades⁵⁹.

El GPS respecto del gasto total, incluyendo el servicio de la deuda, comenzó el periodo con el 64,9% de participación, tuvo su punto máximo en 2005 y 2007 con más del 69% y en los dos últimos años fue menor al 65%. Si se excluye el servicio de la deuda el GPS estuvo por encima del 70% hasta 2007 y posteriormente bajó.

El gasto social siguió creciendo en 2008 y 2009, pero también han tenido incrementos importantes los gastos considerados de carácter económico, como son los de la Secretaría de Desarrollo Económico, el Instituto de Desarrollo Urbano-IDU, el Instituto Distrital de Turismo y la UAE de Rehabilitación y Mantenimiento Vial.

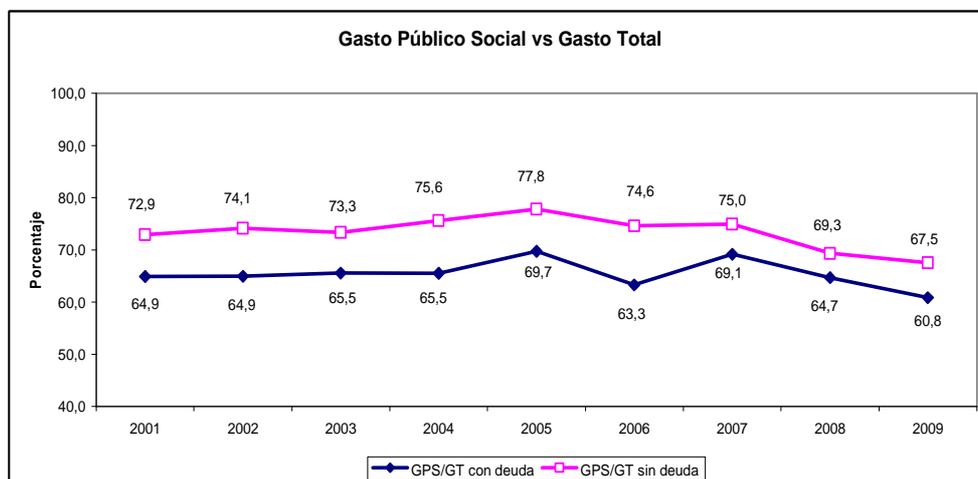
Gráfica 16



Fuente: Secretaría de Hacienda, Estadísticas fiscales entidades y cálculos propios

⁵⁹ El gasto total se calculó a partir de los datos agregados de los diferentes niveles de gobierno elaborados por la Contraloría Distrital. En la Administración Central se tuvo en cuenta su propio funcionamiento y su inversión directa, a esto se sumaron los datos de los Establecimientos Públicos, las Empresas y los Entes Autónomos bajo los mismos parámetros, para evitar la duplicidad de información. Además de excluyó entre 2001 y 2003 la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá que hasta 2003 hizo parte del presupuesto, para hacer comparable la serie.

Gráfica 17



Fuente: estadísticas fiscales y cálculos propios

3.3.8 Gasto Público Social – Serie Histórica

En el Cuadro 14 y la Gráfica 18 se presenta el comportamiento del GPS en el Distrito durante los últimos 25 años. Las cifras se establecieron de manera agregada para cada una de las funciones sociales, conservando la misma estructura definida en la sección anterior⁶⁰.

El GPS1 del Distrito se ha multiplicado por doce en términos reales, durante este periodo, lo que equivale a un crecimiento promedio anual 10,7% y el GPS2 creció diez veces con una tasa promedio de 9,9%.

Los sectores de mayor dinamismo fueron salud y educación los cuales se incrementaron 40 y 26 veces, respectivamente, y los de menor crecimiento fueron las actividades deportivas y culturales que se aumentaron 6 veces y la protección al medio ambiente se multiplicó por 3.

⁶⁰ Las cifras se trabajan de manera agregada porque durante el periodo la estructura y los rubros del presupuesto han ido variando, lo cual no permite un análisis más detallado.

Cuadro 14
Gasto Público Social 1985-2009

Millones de pesos de 2009

Vigencia	Salud	Educación	Protección Social	Vivienda y Servicios	GPS1	Actividades Rec. y Cultura	Protección Ambiente	GPS2
1985	31.422	79.914	41.470	321.950	474.756	35.528	102.121	612.405
1986	28.395	112.001	48.929	367.338	556.662	39.395	101.982	698.038
1987	29.819	97.678	64.225	547.711	739.432	47.353	132.026	918.812
1988	46.388	117.367	59.391	636.217	859.363	49.622	128.739	1.037.724
1989	56.169	107.004	65.934	692.564	921.672	71.216	148.879	1.141.767
1990	68.109	99.232	71.592	521.494	760.427	57.261	194.319	1.012.008
1991	81.469	96.119	69.136	433.851	680.575	58.316	162.735	901.626
1992	124.957	121.821	100.198	363.212	710.188	50.150	197.054	957.392
1993	381.629	108.836	110.406	577.735	1.178.606	64.635	197.483	1.440.725
1994	484.100	190.213	131.009	594.612	1.399.934	76.078	318.151	1.794.162
1995	928.477	375.071	200.433	681.117	2.185.097	128.144	62.229	2.375.469
1996	699.127	718.324	163.920	878.083	2.459.453	150.344	113.641	2.723.438
1997	793.340	1.040.937	192.557	749.741	2.776.576	187.609	177.549	3.141.733
1998	829.985	1.168.530	205.078	1.268.963	3.472.556	241.021	189.056	3.902.632
1999	806.916	1.527.268	232.955	1.237.929	3.805.069	334.705	232.906	4.372.680
2000	823.719	1.473.824	230.121	1.302.647	3.830.311	260.103	291.062	4.381.476
2001	808.632	1.427.096	225.781	1.151.797	3.613.305	132.138	181.487	3.926.930
2002	803.063	1.394.749	227.722	1.199.474	3.625.009	119.569	187.578	3.932.156
2003	836.058	1.433.272	269.405	1.459.600	3.998.335	165.772	235.877	4.399.984
2004	841.623	1.525.766	306.971	1.150.456	3.824.815	160.979	224.831	4.210.625
2005	1.118.774	1.817.909	391.147	1.304.317	4.632.147	160.458	236.700	5.029.304
2006	1.150.734	2.089.060	498.159	1.434.434	5.172.388	190.447	285.155	5.647.989
2007	1.115.802	2.123.278	520.470	1.701.424	5.460.975	195.276	278.851	5.935.101
2008	1.083.649	1.963.831	505.592	1.518.729	5.071.801	172.344	242.459	5.486.603
2009	1.245.785	2.061.260	593.707	1.590.184	5.490.937	227.102	308.628	6.026.668

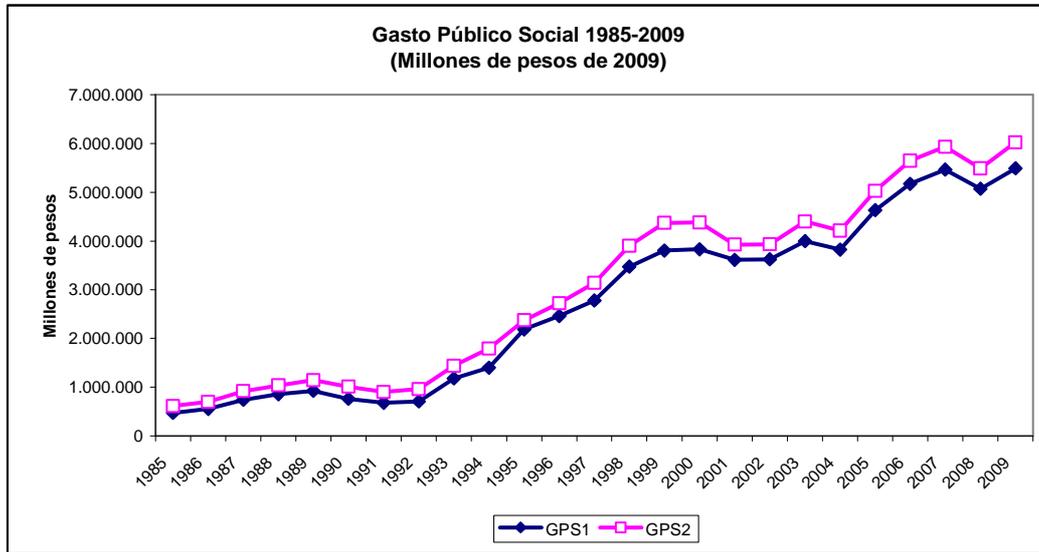
Fuente: Estadísticas Fiscales-SIVICOF e informes de Ejecución Presupuestal del Distrito 1985-2009

Como se observa en la Gráfica hasta el año 1993 los recursos del Distrito eran escasos y sólo comenzaron a crecer después de la expedición del Estatuto Orgánico de Bogotá (DL1421 de 1993) y con las posteriores reformas tributarias, especialmente en materia de ICA. Además del proceso de descentralización (Ley 60 de 1993) y de la adopción del sistema general de participaciones –SGP (Ley 715 de 2001). Estos hechos han posibilitado la tendencia creciente del GPS.

En la Gráfica 19 se presenta una comparación del GPS en las últimas Administraciones del Distrito⁶¹. En el periodo 95-98 la función salud ocupaba el primer lugar, seguida de vivienda y servicios, y en tercer lugar estaba educación. A partir de allí no se notan diferencias significativas en la composición. La educación tiene el mayor peso, alrededor del 35%, vivienda y servicios en segundo lugar con el 30% y salud con el 20%.

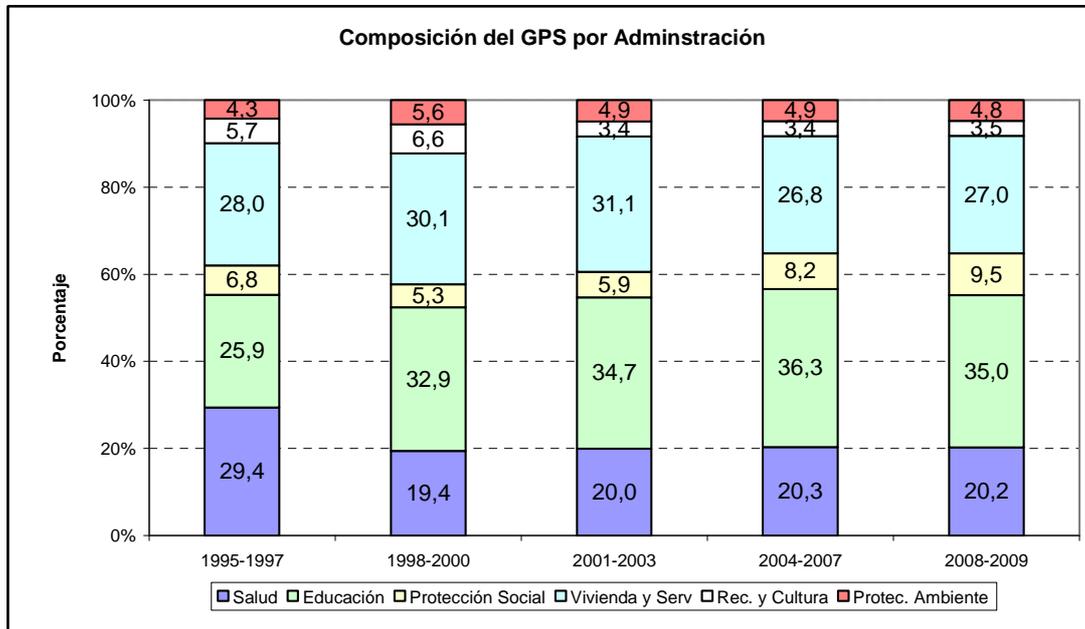
⁶¹ Antanas Mockus- Paul Bromberg 1995-1997, Enrique Peñalosa 1998-2000, Antanas Mockus 2001-2003, Luis Eduardo Garzón 2004-2007 y Samuel Moreno 2008-2011.

Gráfica 18



Fuente: Estadísticas Fiscales-SIVICOF e informes de Ejecución Presupuestal del Distrito 1985-2009

Gráfica 19



Fuente: Estadísticas Fiscales-SIVICOF e informes de Ejecución Presupuestal del Distrito 1995-2009

“Al rescate de la moral y la ética pública”

www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 N° 79 - 34
PBX: 219 39 00

4. GASTO PÚBLICO SOCIAL Y POBREZA

Se considera que el gasto social es uno de los instrumentos más importantes para superar la pobreza, dado que promueve el acceso a los servicios básicos, se invierte en capital humano a través de los procesos educativos y se compensa temporal o permanentemente a la población más vulnerable con programas de asistencia social. El objetivo de este capítulo es examinar los cambios en el nivel de pobreza en el D.C., dado el notable crecimiento del GPS. Para esto se presentan algunos aspectos conceptuales sobre el significado del término y se examina el comportamiento de diversos indicadores.

4.1 ASPECTOS CONCEPTUALES Y MEDIDAS DE LA POBREZA

Son múltiples las definiciones y enfoques con los cuales se trata el tema de la pobreza. En el Cuadro 15 se presenta una síntesis de conceptos desde diferentes perspectivas⁶². La pobreza se puede entender como ausencia de recursos respecto de un referente o dotación, también como insuficiencia de medios o ingresos para obtenerlos. En el enfoque de necesidades básicas los individuos deben tener acceso a un grupo de bienes básicos, sin los cuales se produce una pérdida de bienestar.

Cuadro 15
Definiciones de Pobreza

Perspectiva	Característica	Autor/Escuela
Ausencia de recursos privación/ Materialista	Falta de un recurso o recursos respecto de referente de dotación de recursos que posee un individuo grupo o comunidad, que presenta un grado de bienestar. Como consecuencia de esta privación se presenta una pérdida de bienestar.	Neoclásica
Insuficiencia de medios para adquirir recursos	Inequitativa distribución del ingreso que genera un obstáculo a los individuos para acceder a recursos o falta de ingresos provocando brechas en los niveles de vida. Nivel mínimo de vida razonable frente a los estándares de la sociedad.	Anthony Atkinson François Bourguignon
Necesidades Básicas (privación)	Mínimo de bienes que debe tener una persona o grupo para encontrarse en una situación digna de vida. Pérdida de bienestar con tal circunstancia. Se pueden solucionar los problemas de necesidades con provisión de bienes públicos.	Banco Mundial

⁶² Clasificación tomada de: Serrano Moya, Edgar David. El concepto de pobreza, su medición y la relación con los problemas del medio ambiente. Universidad de Caldas 2002.

Perspectiva	Característica	Autor/Escuela
Problema de capacidades individuales/ Titularidades	Se concentra en las capacidades de los individuos y en su posibilidad de desarrollar habilidades, allí lo material pasa a un segundo plano (sin dejar de ser importante). Se analiza cómo las estructuras sociales le permiten a los individuos acceder a un bien. Cualquier desigualdad en la estructura social genera un problema.	Amartya Sen Jean Dréze
Clase social/ desigualdad	Apropiación de un grupo de clase del excedente que otros producen. Problema de estructura social.	Marxista
Problema moral/ético	Posición frente a la pobreza en planos de carácter cultural	

Fuente: Serrano Moya, Edgar David. El concepto de pobreza, su medición y la relación con los problemas del medio ambiente. Universidad de Caldas 2002.

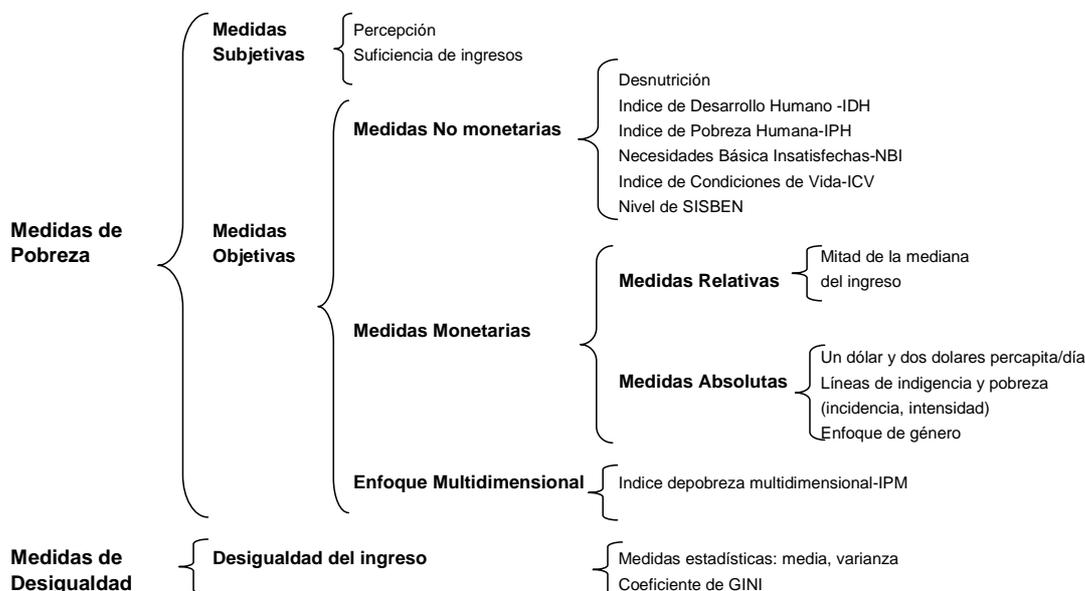
Para Sen y Dréze más que la posesión de determinados bienes y servicios, lo que determina la pobreza es la posibilidad de desarrollar habilidades y esto depende de las estructuras sociales en las que se encuentren. En este enfoque las capacidades “comprenden todo aquello que una persona es capaz de hacer o ser. El ser capaz de estar bien nutrido/a, escribir, leer y comunicarse, tomar parte de la vida comunitaria...las necesidades básicas constituyen una parte de las capacidades, pero éstas se refieren a algo mucho más amplio”⁶³ por tanto, el número de opciones y la capacidad de elección que tengan las personas en su entorno influyen sobre el bienestar.

Desde la teoría Marxista las desigualdades sociales son el resultado de la apropiación de un grupo de los excedentes que el colectivo genera, y esto es lo que explica el bajo nivel de bienestar. Por último, están las consideraciones de carácter ético y moral que son subjetivas porque dependen de la forma de vida de cada sociedad. Los enfoques acerca de la pobreza han dado origen a diversos tipos de mediciones⁶⁴ como se muestra en la Gráfica 20. En primer lugar están las medidas subjetivas, que se establecen para evaluar la percepción de los individuos sobre su propia situación. Para esto se incorporan preguntas en las encuestas de calidad de vida como: ¿se considera pobre?, o ¿Su nivel de ingresos es suficiente para cubrir gastos mínimos?.

⁶³ Mateo Pérez, Miguel Ángel. Las contribuciones de Amartya Sen al estudio sobre la pobreza. Universidad de Alicante (España)
En <http://sincronia.cucsh.udg.mx/sen.htm>

⁶⁴ Medidas de pobreza tipificadas en: Misión para el diseño de una estrategia para la rendición de la pobreza y la desigualdad-MERPD. Metodología de medición y magnitud de la pobreza en Colombia, Bogotá 2006, y en Silva Arias, Adriana Carolina, Una revisión de las medidas de pobreza. Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá 2005.

Gráfica 20
Medidas de Pobreza y de Desigualdad



Fuente: Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad MERPD, Iniciativa de Desarrollo Humano y reducción de la pobreza-OPHI y Revisión de medidas de desigualdad CEPAL.

En las medidas objetivas se encuentran las no monetarias, monetarias y los nuevos enfoques de carácter multidimensional. Las medidas no monetarias miden las carencias de bienes básicos como, por ejemplo, la alimentación que se mide a través de los índices de desnutrición infantil.

En este mismo sentido se pueden mencionar los siguientes índices:

- Índice de desarrollo humano-IDH: combina tres variables esperanza de vida al nacer, el logro educativo (alfabetización de adultos, y tasa bruta de matrícula en primaria, secundaria y terciaria), PIB per cápita (en términos de paridad de poder adquisitivo), se definen valores máximos y mínimos. El índice se mueve entre 0 y 1 entre más cerca a 1 mayor será el desarrollo humano (PNUD 1990).
- Índice de Pobreza Humana-IPH: las variables que considera son longevidad (porcentaje de personas que no alcanzaran los 40 años), tasa de analfabetismo en adultos, y capacidad de tener un nivel de vida digno que contempla tres aspectos, personas sin acceso al agua potable y a servicios de

salud, y menores de 5 años con desnutrición. Asigna valores entre 0 y 1 (PNUD).

- Necesidades Básicas Insatisfechas-NBI: se considera pobre a las personas u hogares con al menos una necesidad no cubierta y en miseria si se tiene dos o más. Las categorías son: vivienda inadecuada (piso en tierra o material precario de las paredes), vivienda sin servicios (agua y alcantarillado), hacinamiento crítico (más de 3 personas por habitación), inasistencia escolar (niños de 7 a 11 que no van a la escuela), alta dependencia económica (hogar con más de tres personas por cada miembro ocupado y el jefe tiene como máximo tres años de educación primaria). El indicador es porcentual.
- Índice de Condiciones de Vida-ICV: combina indicadores de bienes físicos (características de la vivienda y acceso a servicios públicos), capital humano presente y potencial (años de educación de jefes de hogar y de mayores de 12 años, asistencia escolar de niños y jóvenes) y composición del hogar (hacinamiento y proporción de niños menores de seis años). Este índice maneja una escala de 0 a 100, en donde 100 indicaría el mayor estándar de calidad de vida.
- Nivel de SISBEN: es el sistema de selección de beneficiarios de programas sociales a través de censos específicos en zonas calificadas como pobres. Las variables consideradas son acceso a la educación, características demográficas, condiciones de la vivienda y acceso a servicios públicos, seguridad social, empleo y tenencia de activos. La encuesta se ajusta periódicamente para afinar los mecanismos de focalización, actualmente se está desarrollando la tercera fase (SISBEN III). Se asignan puntajes a los hogares (entre 0 y 100) y se definen puntos de corte para determinar el nivel, sin embargo, en esta etapa no habrá niveles generalizados, sino que cada programa social definirá los puntos de corte de acuerdo con su población objeto⁶⁵.

Las medidas monetarias definen niveles de ingreso con los cuales se pueda alcanzar un estándar de vida, lo cual puede ser en términos relativos o absolutos:

- Medidas relativas:

Mitad de la mediana del ingreso: son medidas de desigualdad del ingreso. Si las personas están por debajo de este parámetro se pueden considerar como

⁶⁵ SISBEN III, Avances en la implementación. Departamento Nacional de Planeación. En: sisben.gov.co

pobres, respecto del conjunto de la sociedad. Se usan en países desarrollados donde generalmente ya están cubiertas las necesidades básicas.

Coeficiente Gini: es un número entre cero y uno que mide el grado de desigualdad en la distribución del ingreso en una sociedad determinada 0 indica desigualdad mínima, es decir, cada persona recibe exactamente el mismo ingreso y al contrario 1 si una persona recibe todo el ingreso y el resto no recibiera nada⁶⁶.

- Medidas absolutas: establecen un estándar de subsistencia del individuo.

Un dólar y dos dólares PPA/día: con un dólar o menos de ingreso al día se cataloga como pobreza extrema o indigencia y dos dólares pobreza, en paridad de poder adquisitivo (Banco Mundial).

Línea de indigencia-LI: es el ingreso mínimo con el cual se satisfacen una serie de necesidades básicas en materia nutricional (canasta normativa). Para esto se requiere definir un estándar (precio y cantidad).

Línea de pobreza-LP: además de alimentos se incluyen necesidades de vivienda, vestuario, transporte, o también multiplicando LI por el inverso de la relación entre consumo de alimentos y consumo total (coeficiente de Engel= gasto de alimentos/gasto total). También se establecen medidas con enfoque de género (mujeres y hombres u hogares con jefatura masculina y femenina).

El porcentaje de población bajo la LP es una medida de incidencia de la pobreza, el análisis de intensidad mide la distancia entre el ingreso de los pobres y la LP establecida, y el de severidad que busca establecer diferencias entre los pobres.

Enfoque multidimensional:

Las medidas de pobreza son criticadas por abordar el problema de manera parcial, por esto en la actualidad se elaboran enfoques de carácter multidimensional. Este trabajo esta liderado por la denominada “Iniciativa de Desarrollo Humano y Reducción de la pobreza-OPHI”, del Departamento de Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford.

⁶⁶ Coeficiente de Gini, definición, en: www.berclo.net

El origen de esta iniciativa se encuentra en el enfoque de capacidades formulado por Amartya Sen, quien afirma que la pobreza debe verse como “privaciones de capacidades⁶⁷ básicas, en vez de meramente como un ingreso bajo⁶⁸”

La pobreza desde el enfoque multidimensional se define como “un déficit con referencia a una línea de pobreza en cada dimensión del bienestar de un individuo (Bourguignon & Chakravarty)⁶⁹”. Es decir, se mide al mismo tiempo diversos tipos de privaciones.

4.2 INDICADORES DE POBREZA Y DESIGUALDAD

En esta sección se examinan algunos indicadores de pobreza para Bogotá en comparación con la nación y con otras ciudades. Sin embargo, se debe advertir que los indicadores están en un proceso continuo de ajuste y que existen diferentes enfoques, por ello la comparación en periodos largos de tiempo no siempre es posible. Las fuentes de información de los indicadores se encuentran en las encuestas de hogares, encuestas de ingresos y gastos, encuestas de calidad de vida y los censos (Cuadro 16).

Cuadro 16
Encuestas y Censos en Colombia

Encuesta	Descripción
Encuesta Nacional de Hogares-ENH	Inició en 1970 con el fin de medir características socioeconómicas de la población como fuerza de trabajo, sexo, edad y nivel educativo. Entre 1976 y 2000 se desarrolló en forma trimestral con cobertura variable en cada trimestre.
Encuesta Continua de Hogares-ECH	Encuesta multipropósito, además de mercado laboral se incluyeron módulos sobre fenómenos sociales como salud, educación, trabajo infantil, justicia. A partir de 2000 para las 13 principales ciudades y áreas metropolitanas y desde 2001 para el total nacional, cabecera y resto.
Encuesta de Ingresos y Gastos-ENIG	Se realizó por primera vez en 1967 para construir canastas de bienes para consumo. Posteriormente se realizó en los años 1984-1985 y en 1994-1995, con esta información y las canastas de IPC, se hicieron los cálculos de líneas de pobreza e indigencia. También se realizó en 2006-2007.
Encuestas de Calidad de Vida-ECV	Se elaboran sobre temáticas específicas. En 1991 para Bogotá, en 1993, 1997 y 2003 con cobertura Nacional, en 2003 y 2007 para Bogotá (representativa para las localidades), y 2008 Nacional.
Gran Encuesta Integrada de Hogares-	Se propuso en 2006 la integración de las tres más importantes encuestas de hogares, continua de hogares, ingresos y gastos y

⁶⁷ Libertad para escoger y lograr diferentes estilos de vida

⁶⁸ Citado en: Alkire, Sabina. Multidimensionalidad de la pobreza. Iniciativa de Desarrollo Humano y Reducción de la pobreza. Departamento de Desarrollo Humano. Universidad de Oxford.

⁶⁹ Ibid.

GEIH	calidad de vida. El eje central es la continua de hogares y las otras son módulos específicos, que no se aplican al total de la muestra sino a una submuestra. Se incluyen capítulos sobre registro de personas, seguridad social en salud, ingresos no laborales, módulos de turismo y negocios. Comenzó en agosto de ese año.
Censos	Efectuados en los años 1973, 1985, 1993 y 2005.

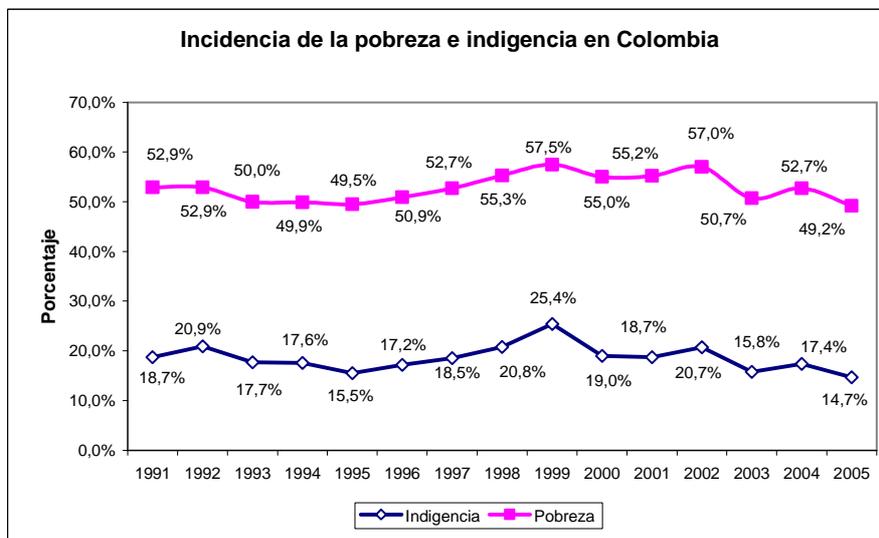
Fuente: DANE, Dirección de Metodología y Producción de Estadística. Ficha metodológica, Gran Encuesta Integrada de Hogares.

4.2.1 Línea de Pobreza e Indigencia

En la Gráfica 21 se puede observar el porcentaje de población bajo la línea de pobreza e indigencia en Colombia entre 1991 y 2005, de acuerdo con los cálculos realizados por la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad-MERPD⁷⁰, con base en las encuestas ENH y ECH⁷¹.

Entre 1991 y 1995 estos indicadores se habían disminuido, posteriormente comenzaron a incrementarse y alcanzaron sus puntos máximos en la crisis de 1999. A partir de allí, aunque con altibajos, se han reducido.

Gráfica 21



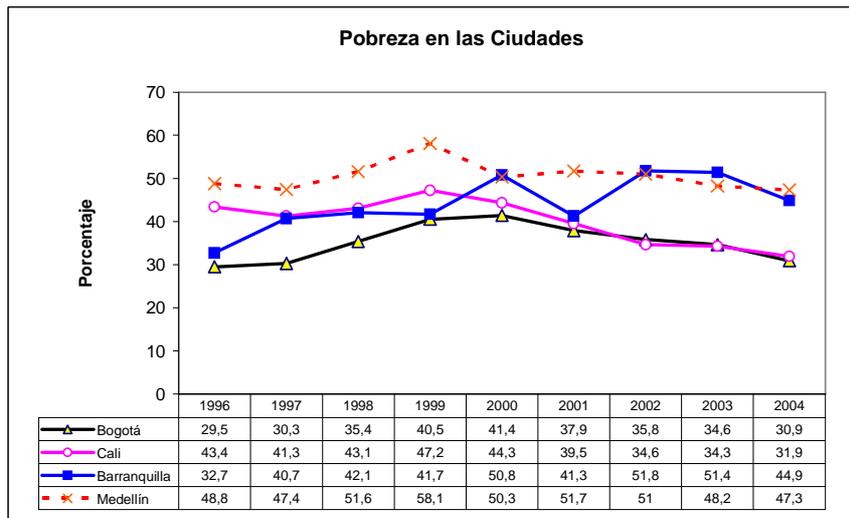
Fuente: MERDP, con base en ENH y ECH

⁷⁰ Creada por el gobierno nacional en 2004, con el objetivo de profundizar en el diagnóstico y la formulación de estrategias para enfrentar la pobreza y la desigualdad.

⁷¹ Metodología de medición y magnitud de la pobreza en Colombia. Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad. Febrero de 2006.

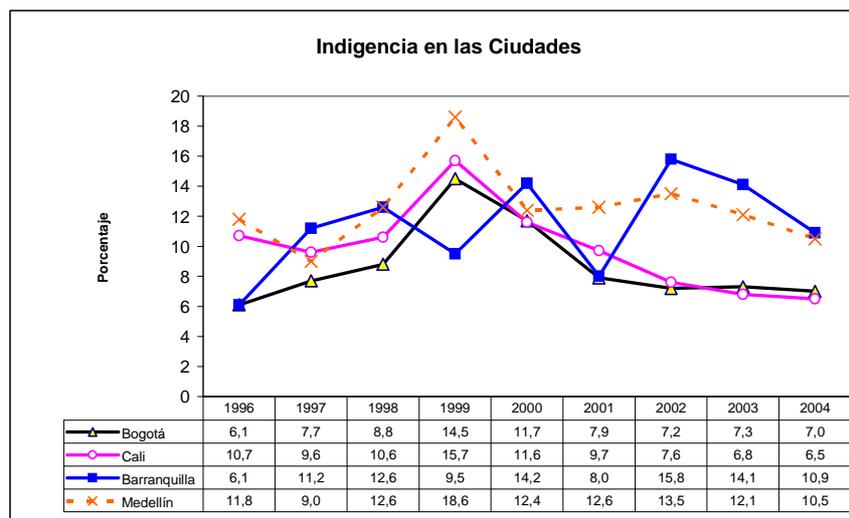
En las principales ciudades (Gráficas 22 y 23) los niveles de pobreza e indigencia fueron menores, aunque también resultaron afectadas por la crisis económica. Bogotá siempre ha tenido los indicadores más bajos junto con Cali, mientras que Medellín resultó ser la que concentró más pobreza en términos relativos.

Gráfica 22



Fuente: Cálculos MERPD con base en ENH septiembres (1996-2000), ECH tercer trimestre (2001-2004). Nota: Las estimaciones para 2003 y 2004 tienen un carácter provisional pues —en materia de ajustes a cuentas nacionales— está basada en las del 2002.

Gráfica 23



Fuente: Cálculos MERPD con base en ENH septiembres (1996-2000), ECH tercer trimestre (2001-2004). Nota: Las estimaciones para 2003 y 2004 tienen un carácter provisional pues —en materia de ajustes a cuentas nacionales— está basada en las del 2002.

“Al rescate de la moral y la ética pública”

www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 N° 79 - 34
PBX: 219 39 00

Con el cambio metodológico para la implementación de la Gran Encuesta Integrada de Hogares-GEIH, se afectó la comparabilidad de la series y por ello se creó la Misión para el Empalme de las series de empleo, pobreza y desigualdad-MESEP⁷². Este trabajo cubrió el periodo 2002-2009 pero no incluyó los años 2006 y 2007 por ser el periodo de transición⁷³ (Cuadro 17). El porcentaje de población pobre pasó de 53,7% en 2002 a 45,5% en 2009, las cabeceras municipales tienen niveles más bajos de pobreza que las áreas rurales. Las principales áreas metropolitanas están en mejor posición que el resto del país y dentro de estas, Bogotá y Bucaramanga han logrado las mayores reducciones (Cuadro 18).

Cuadro 17
Incidencia de la Pobreza 2002-2009

Año	Nacional	Cabecera	Resto	13 Áreas Metropolitanas	Otras Cabeceras
2002	53,7%	48,3%	69,3%	40,3%	60,2%
2003	51,2%	46,3%	65,5%	40,0%	55,6%
2004	51,0%	45,2%	68,2%	37,2%	57,0%
2005	50,3%	44,7%	67,0%	37,4%	55,5%
2008	46,0%	39,8%	65,2%	30,7%	53,1%
2009	45,5%	39,6%	64,3%	30,6%	52,7%

Fuente: Cálculos MESEP con base en Encuestas de Hogares del DANE (Encuesta Continua de Hogares 2002-2005 empalmada por MESEP y Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008 y 2009)

Cuadro 18
Incidencia de la pobreza por área metropolitana 2002 - 2009

Ciudad	Porcentaje					
	2002	2003	2004	2005	2008	2009
Barranquilla*	41,6	46,6	40,9	41,3	40,8	40,7
Bucaramanga	39,9	39,3	36,7	39,2	24,7	18,5
Bogotá	35,7	35,5	32,5	31,2	22,5	22,0
Manizales*	54,8	54,7	56,1	55,6	47,7	45,4
Medellín	49,7	46,9	43,3	45,1	38,5	38,4
Cali	33,3	33,8	31,7	32,7	30,1	32,6
Pasto	42,3	42,9	41,5	43,7	35,8	39,8
Villavicencio	36,5	36,2	32,3	37,8	29,2	31,2
Pereira	44,1	42,1	39,7	42,1	40,3	42,8
Cúcuta	45,8	48,7	47,4	49,0	32,2	33,6
Cartagena	43,2	35,4	34,2	31,5	35,8	36,0
Ibagué*	40,2	40,8	43,6	43,7	34,4	31,6
Montería	47,1	49,9	48,7	47,8	41,7	40,6

Fuente: Cálculos MESEP. 2008 y 2009: GEIH. 2002-2005: Serie de ingresos ECH empalmados para el total Nacional
*Las diferencias ente ECHp 2008 y GEIH2008 para los dominios geográficos Barranquilla, Manizales e Ibagué registran un nivel de significancia mayor o igual al 90%. Por tanto, los saltos en la serie entre 2005-2008 pueden estar explicadas en parte por las limitaciones de cualquier metodología de empalme de series.

⁷² Conformada por equipos técnicos del DANE, DNP y acompañamiento de expertos del Banco Mundial y la CEPAL.

⁷³ Se consideró que el 2006 no tenía información completa y en el 2007 por tratarse del periodo de estabilización de la encuesta.

La población en pobreza extrema pasó de 19,7% en 2002 a 16,4% en 2009 (Cuadro 19). En las áreas metropolitanas estos porcentajes se reducen a la mitad, pasando de 9,4% a 7,1%. En Bucaramanga y Bogotá el porcentaje de población en esta situación es menor, mientras que Manizales, Medellín, Barranquilla y Cali tienen alrededor del 10% de la población en pobreza extrema (Cuadro 20).

Cuadro 19
Incidencia de la Pobreza Extrema 2002-2009

Año	Nacional	Cabecera	Resto	13 Áreas Metropolitanas	Otras Cabeceras
2002	19,7%	15,2%	32,5%	9,4%	23,9%
2003	17,0%	13,5%	27,0%	9,1%	19,9%
2004	17,0%	13,0%	28,9%	8,1%	20,3%
2005	15,7%	11,8%	27,4%	7,4%	18,3%
2008	17,8%	13,1%	32,6%	6,8%	22,2%
2009	16,4%	12,4%	29,1%	7,1%	20,1%

Fuente: Cálculos MESEP con base en Encuestas de Hogares del DANE (Encuesta Continua de Hogares 2002-2005 empalmada por MESEP y Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008 y 2009)

Cuadro 20
Incidencia de la pobreza extrema por área metropolitana 2002 - 2009

Ciudad	2002	2003	2004	2005	2008	2009
Barranquilla*	10,0	12,0	9,4	9,2	10,5	9,9
Bucaramanga	6,5	6,0	5,4	6,3	3,3	2,2
Bogotá	8,6	8,0	7,1	5,5	3,9	4,1
Manizales*	12,1	12,8	14,2	13,3	12,7	11,7
Medellín	12,3	11,6	9,4	9,0	9,2	10,2
Cali	7,6	7,3	6,7	7,1	8,9	9,8
Pasto	7,7	7,6	7,7	9,3	6,9	7,1
Villavicencio	7,6	7,4	5,3	7,5	6,0	6,5
Pereira	7,1	6,4	5,7	6,8	7,9	8,7
Cúcuta	11,0	12,9	12,6	11,2	6,7	7,7
Cartagena	11,7	8,0	8,6	5,6	8,9	8,9
Ibagué*	10,6	11,3	12,7	11,8	9,0	7,2
Montería	12,8	13,9	11,3	12,0	8,8	8,3

Fuente: Cálculos MESEP. 2008 y 2009: GEIH. 2002-2005: Serie de ingresos ECH empalmados para el total Nacional
*Las diferencias ente ECHp 2008 y GEIH2008 para los dominios geográficos Barranquilla, Manizales e Ibagué registran un nivel de significancia mayor o igual al 90%. Por tanto, los saltos en la serie entre 2005-2008 pueden estar explicadas en parte por las limitaciones de cualquier metodología de empalme de series.

En el caso específico de Bogotá existen diversas mediciones de incidencia de pobreza e indigencia que se recopilan en los Cuadros 21 y 22. Los cálculos realizados por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo-CID entre 1990 y

2003⁷⁴, muestran porcentajes más altos de pobreza que las demás estimaciones, dado que la población de referencia es el 90% más pobre, mientras que en otras mediciones se toma el 25%⁷⁵. Con este parámetro, alrededor del 50% de la población del Distrito se considera pobre y el 16% en indigencia en 2003.

Los cálculos de la MERPD que fueron retomados y ajustados por el DNP señalan que después de los años de crisis económica en 1999 y 2000 los indicadores fueron mejorando desde niveles del 41% a menos del 25% en pobreza y de 14% a menos del 4% en indigencia. Las estimaciones de la MESEP para el periodo 2002-2009 muestran a Bogotá mejorando del 35,7% a 22% en pobreza y de 8,6% a 4,1% en indigencia. Finalmente, se pueden observar los resultados obtenidos en las encuestas de calidad de vida 2003 y 2007. En pobreza el indicador pasó de 36,8% a 25,3% y en indigencia de 7,6% a 6,7%.

Cuadro 21
Pobreza en Bogotá

Año	Porcentaje				
	DAPD-CID (1)	MERDP (2)	DNP (3)	MESEP (4)	SPD-DANE (5)
1990	55,9				
1991	55,5				
1992	55,6				
1993	51,6				
1994	50,1				
1995	50,8				
1996	50,1	29,5	29,5		
1997	49,2	30,3	30,3		
1998	53,1	35,4	35,4		
1999	52,2	40,5	40,5		
2000	51,7	41,4	41,4		
2001	52,7	37,9	37,9		
2002	55,1	35,8	38,3	35,7	
2003	52,9	34,6	38,9	35,5	36,8
2004		30,9	33,7	32,5	
2005			27,0	31,2	
2006			23,8		
2007					25,3
2008				22,5	
2009				22,0	

Fuentes: (1) Departamento Administrativo de Planeación, cálculos del Centro de investigaciones para el desarrollo CID, con base en ENH, ECH. (2) Misión para el desarrollo de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad, metodología de medición de la magnitud de la pobreza en Colombia con base en ENH, ECH. (3) Departamento Nacional de Planeación, estimaciones de la pobreza en Colombia. (4) Misión para el empalme de series de ingreso y desigualdad ECH y GEIH. (5) DANE y Secretaría Distrital de Planeación, encuestas de calidad de vida 2003 y 2007.

⁷⁴ Evolución de los principales indicadores sociales de Bogotá 1990-2003. Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo y Departamento Administrativo de Planeación Distrital. 2004

⁷⁵ Según la MERDP cuando se toma como referencia el 90% de la población, la incidencia de la pobreza resulta 10 puntos mayor. Se prefiere el 25% para seguir recomendaciones de la CEPAL que permitan la comparación internacional.

Cuadro 22
Indigencia en Bogotá

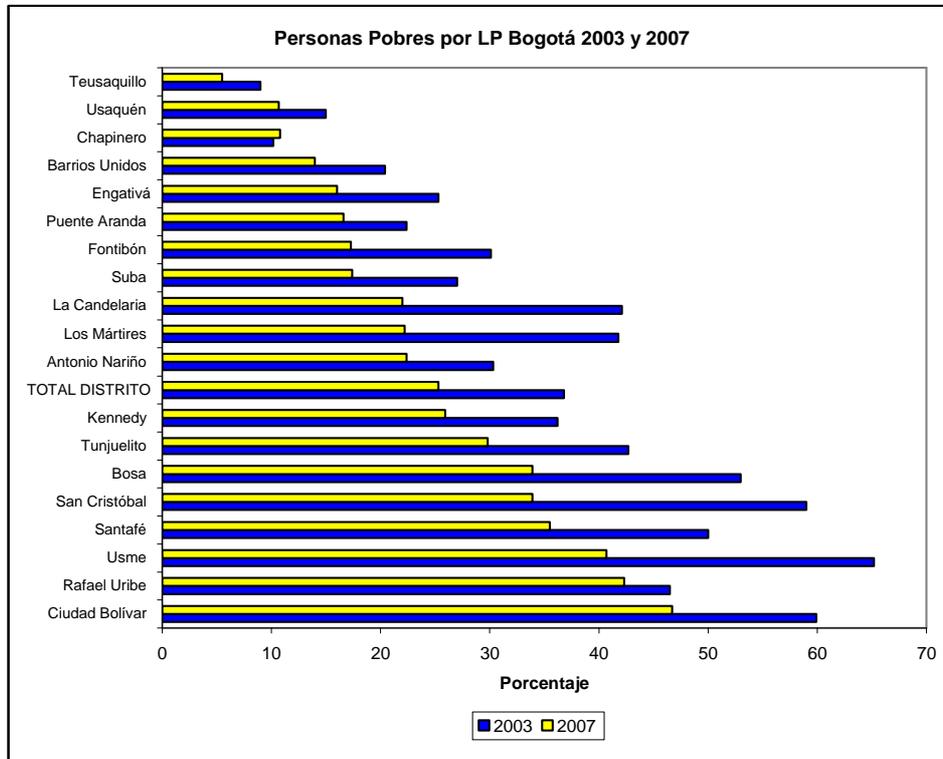
Año	Porcentaje				
	DAPD-CID (1)	MERDP (2)	DNP (3)	MESEP (4)	SPD-DANE (5)
1990	17,5				
1991	18,2				
1992	17,0				
1993	14,9				
1994	13,7				
1995	13,5				
1996	14,0	6,1	6,1		
1997	14,8	7,7	7,7		
1998	18,0	8,8	8,8		
1999	17,5	14,5	14,5		
2000	17,4	11,7	11,7		
2001	16,5	7,9	7,9		
2002	17,6	7,2	9,8	8,6	
2003	16,5	7,3	9,1	8,0	7,6
2004		7,0	6,3	7,1	
2005			4,2	5,5	
2006			3,4		
2007					6,7
2008				3,9	
2009				4,1	

Fuentes: (1) Departamento Administrativo de Planeación, cálculos del Centro de investigaciones para el desarrollo CID, con base en ENH, ECH. (2) Misión para el desarrollo de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad, metodología de medición de la magnitud de la pobreza en Colombia con base en ENH, ECH. (3) Departamento Nacional de Planeación, estimaciones de la pobreza en Colombia. (4) Misión para el empalme de series de ingreso y desigualdad ECH y GEIH. (5) DANE y Secretaría Distrital de Planeación, encuestas de calidad de vida 2003 y 2007.

Los indicadores de pobreza e indigencia muestran una evolución positiva en Bogotá, sin embargo, la comparación entre localidades refleja grandes disparidades (Gráfica 24). Los mayores niveles de pobreza se encuentran en Ciudad Bolívar, Rafael Uribe y Usme con más del 40%, mientras que Teusaquillo, Usaquén, Chapinero y Barrios Unidos están por debajo del 15%, según la ECV de 2007.

En general, en las localidades se presenta una disminución de la pobreza entre 2003 y 2007, excepto Chapinero en donde el indicador de pobreza pasó de 10,2% a 10,8%.

Gráfica 24



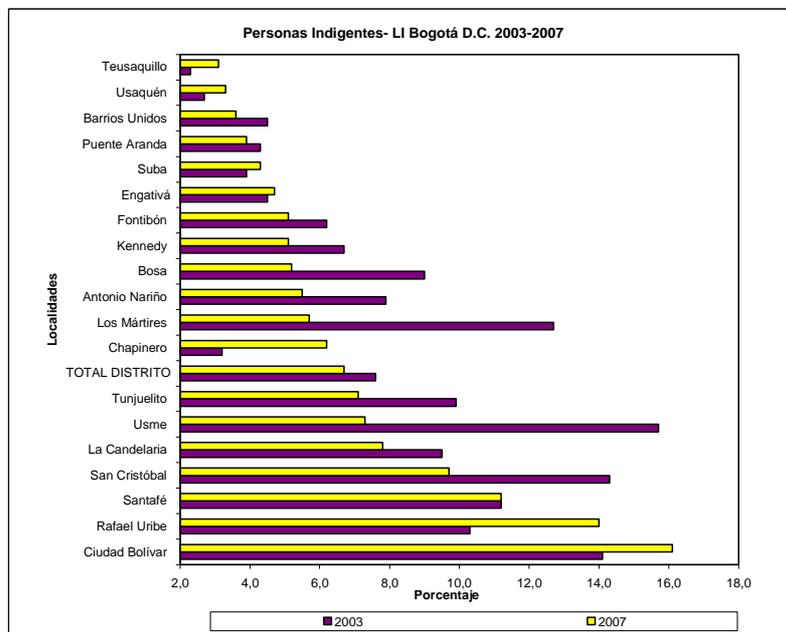
Fuentes: DANE - SDP. Encuestas de Calidad de Vida 2003 y 2007.

* ECV 2003 recalculada con nuevas Proyecciones de Población.

Las localidades con los porcentajes más altos de población en indigencia (Gráfica 25) son Ciudad Bolívar, Rafael Uribe y Santafé, por encima del 10%, y las de menor Teusaquillo, Usaquén, Barrios Unidos y Puente Aranda, por debajo del 4% en 2007.

Entre 2003 y 2007 se incrementó el índice de población indigente en Ciudad Bolívar, Rafael Uribe, Chapinero, Suba, Usaquén y Teusaquillo.

Gráfica 25

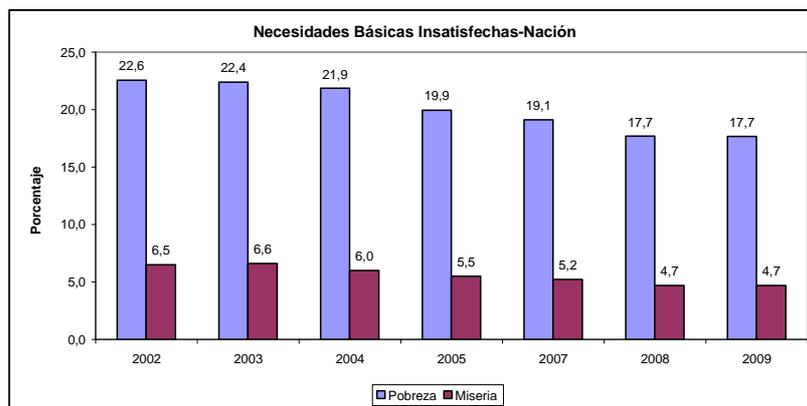


Fuentes: DANE - SDP. Encuestas de Calidad de Vida 2003 y 2007.
* ECV 2003 recalculada con nuevas Proyecciones de Población.

4.2.2 Necesidades Básicas Insatisfechas

La pobreza vista a través del indicador de NBI (Gráfica 26) viene reduciéndose en el país, de acuerdo con la información de ECH y GEIH. Este es un indicador que enfatiza los aspectos de vivienda y servicios públicos, los cuales mejoran con los procesos de urbanización.

Gráfica 26



Fuente: ECH 2002-2005, GEIH 2007-2008 Cálculos DNP-SPSCV

“Al rescate de la moral y la ética pública”

www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 N° 79 - 34
PBX: 219 39 00

En el caso de Bogotá (Cuadro 23) que cuenta con altas coberturas en acueducto, alcantarillado, y en educación básica, tiene un indicador de pobreza del 5% de los hogares y 7% de las personas, y en miseria apenas el 0,5% de hogares y 0,9% de personas según ECV de 2007, indicadores mucho menores a los de LP y LI.

Las variables que conforman el indicador muestran que las problemáticas más importantes son el hacinamiento crítico 4% y la dependencia económica 2,3%, mientras que las demás tienen valores muy bajos, personas con vivienda inadecuada 0,8%, inasistencia escolar 0,7% y servicios inadecuados 0,2%.

Cuadro 23
Pobreza según NBI en Bogotá

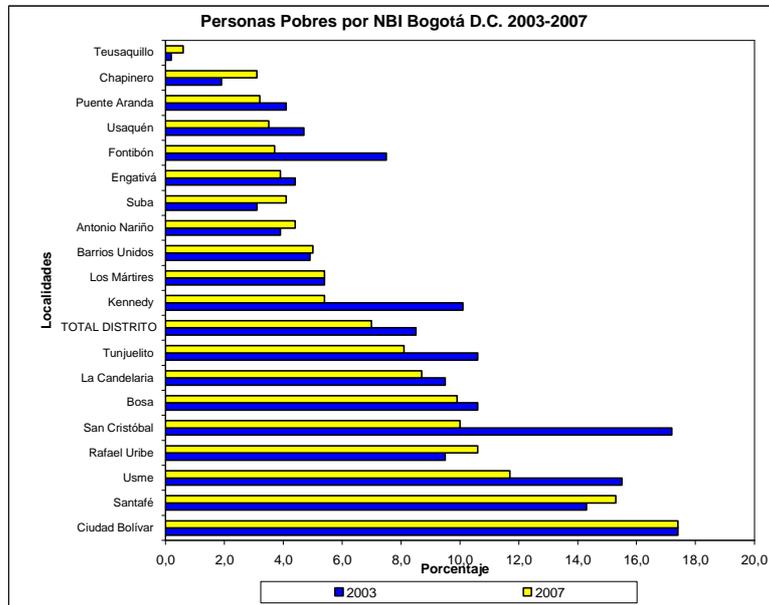
Concepto	ECV- 2003		ECV- 2007	
	Total	%	Total	%
Hogares				
Pobreza	112.223	6,0	98.276	5,0
Miseria	13.895	0,7	10.679	0,5
Personas				
Pobreza	560.874	8,5	493.929	7,0
Miseria	84.988	1,3	62.739	0,9

Fuente: DANE-SPD encuesta de calidad de vida Bogotá 2003 y 2007

La ECV de 2003 recalculada con base en nuevas proyecciones de población

Por NBI se pueden observar grandes diferencias al interior de la ciudad (Gráfica 27), en localidades como Ciudad Bolívar, Santafé, Usme y Rafael Uribe más del 10% de la población se considera pobre, mientras que en Teusaquillo menos del 1%.

Gráfica 27



Fuentes: DANE - SDP. Encuestas de Calidad de Vida 2003 y 2007.
* ECV 2003 recalculada con nuevas Proyecciones de Población.

4.2.3 Índice de Condiciones de Vida-ICV

El ICV combina aspectos de bienes físicos, capital humano y composición del hogar en una escala de 1 a 100, siendo 100 el mayor estándar de calidad de vida⁷⁶. En 2003 el Distrito obtuvo un puntaje de 89,3 según la encuesta de calidad de vida, en 2007 (Cuadro 24) se puede observar que Bogotá alcanza un puntaje de 90,1.

En los factores de acceso y calidad de los servicios, y de la vivienda se está cerca de los máximos puntajes. Donde se debe mejorar es en la educación, tanto de los adultos jefes de hogar y de jóvenes mayores de 12 años, y en el hacinamiento de los hogares.

⁷⁶ A nivel nacional el indicador de ICV alcanzó 78,8 en 2005, las cabeceras 85,4 y el resto 58,7, y para Bogotá se estableció en 89,7, el mejor del país, por encima de Valle y Atlántico con 83 y Antioquia con 81,4. Según cálculos del Programa Nacional de Desarrollo Humano DDS-DNP, con base en ECH. Departamento Nacional de Planeación. Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia Boletín 37 año 2007. Aún no se han dado a conocer mediciones con base en GEIH.

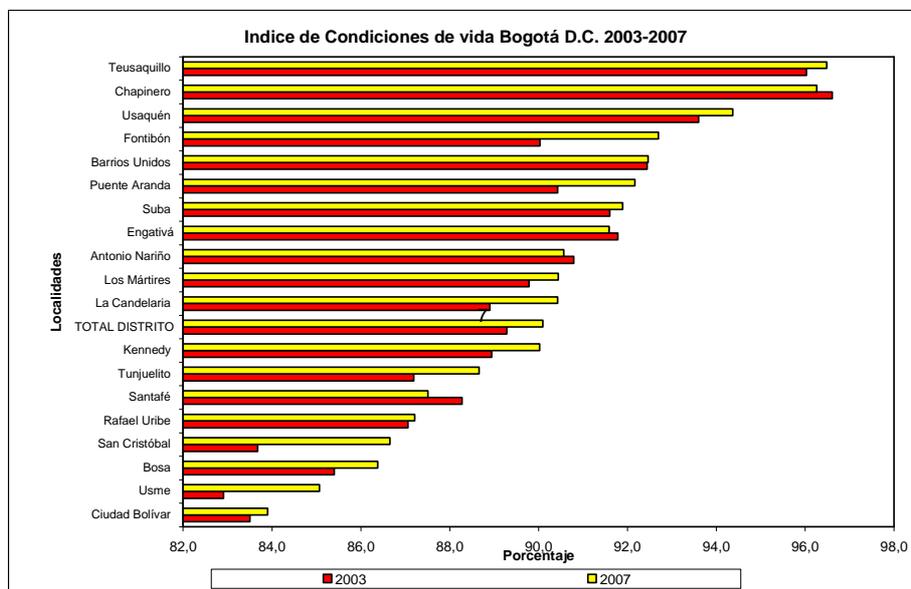
Cuadro 24
Bogotá- Índice de Condiciones de Vida

Variable	Puntaje Maximo	Puntaje Obtenido
Factor 1. Acceso y Calidad de los servicios	27,42	27,21
Eliminación de excretas	7,14	7,06
Fuentes de abastecimiento de agua	6,99	6,96
Combustible empleado para cocinar	6,67	6,59
Recolección de basuras	6,62	6,60
Factor 2. Educación y capital humano	39,43	33,18
Escolaridad máxima del jefe del hogar	11,51	9,19
Escolaridad promedio personas de 12 años y más	12,31	10,27
Proporción de jóvenes de 12-18 que asisten sec y univ	5,66	5,25
Proporción de niños de 5-11 que asisten a inst. educativa	9,95	8,47
Factor 3. Tamaño y composición del hogar	20,25	17,37
Proporción de niños menores de 6 años en el hogar	7,45	5,51
Hacinamiento en el hogar (# de personas por cuarto)	12,80	11,86
Factor 4. Calidad de la vivienda	12,90	12,30
Material predominante de los pisos de la vivienda	6,79	6,06
Material predominante de las paredes de la vivienda	6,11	6,24
Total General	100,00	90,09

Fuente: DANE-SPD. Encuesta de Calidad de Vida 2007

Las encuestas de calidad de vida para la ciudad muestran que la mitad de las localidades tiene puntajes superiores a 90 puntos para el 2007 (Gráfica 28) y los menores puntajes se encuentran en Ciudad Bolívar, Usme, Bosa y San Cristóbal.

Gráfica 28



Fuentes: DANE - SDP. Encuestas de Calidad de Vida 2003 y 2007.

* ECV 2003 recalculada con nuevas Proyecciones de Población.

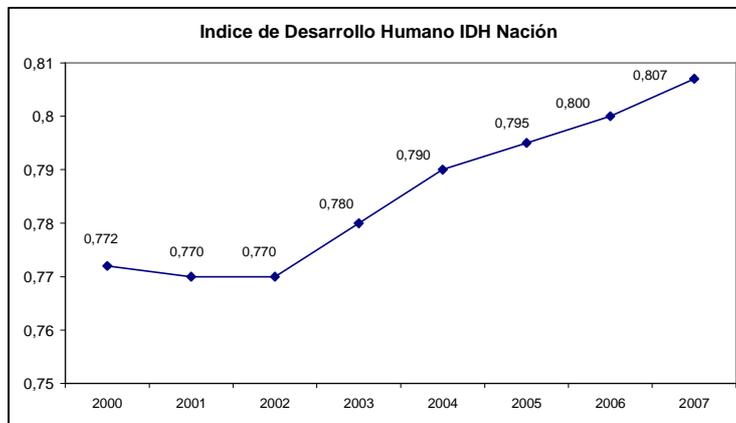
“Al rescate de la moral y la ética pública”

www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 N° 79 - 34
PBX: 219 39 00

4.2.4 Índice de Desarrollo Humano-IDH

El IDH, como se mencionó, combina tres variables esperanza de vida, logro educativo y PIB per capita en términos de poder adquisitivo. Las mediciones efectuadas para el país muestran avances en este índice pasando de 0,772 en 2000 a 0,807 en 2007 de acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD⁷⁷ (Gráfica 29). Según este indicador Colombia esta ubicada en el puesto 77 en el mundo por debajo de países como Chile, Argentina, México y Brasil.

Gráfica 29

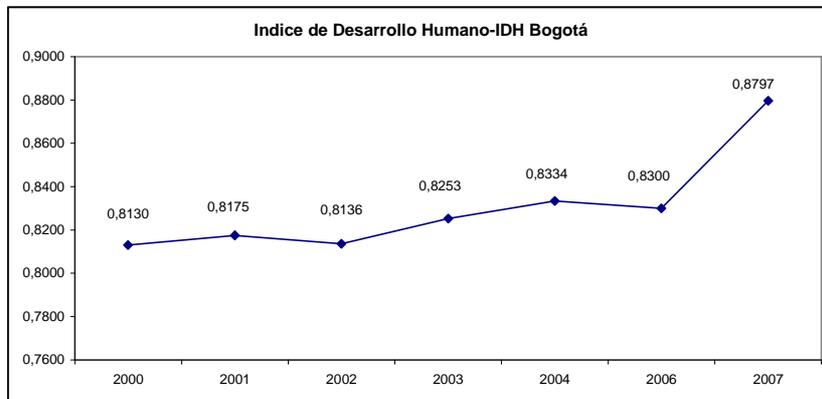


Fuentes: DNP -Cálculos Programa Nacional de Desarrollo Humano. DDS-DNP con base en ECH-Dane e Informe Regional sobre Desarrollo humano para América Latina y el Caribe 2010

En el caso de Bogotá (Gráfica 30) el IDH ha venido mejorando en la presente década llegando en 2007 a 0,879, muy por encima de la nación y equiparable con países de desarrollo humano alto.

⁷⁷ Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD.

Gráfica 30

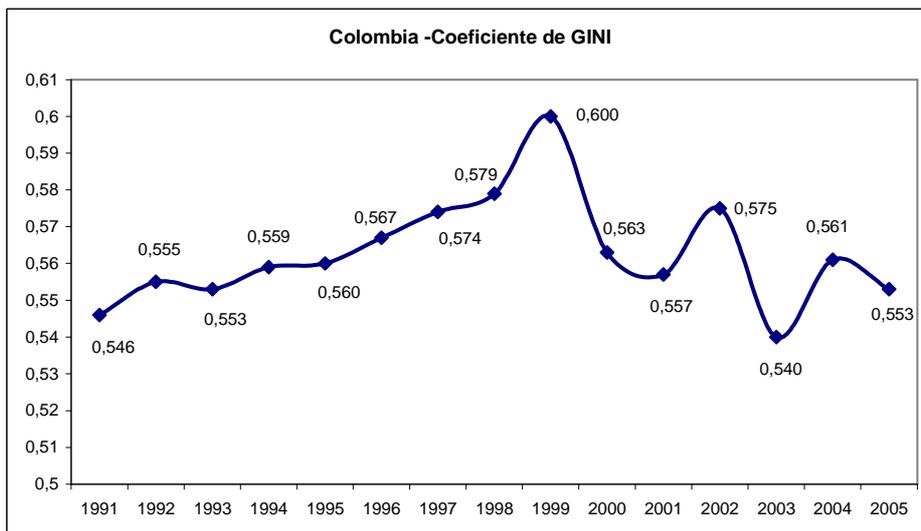


Fuente: DNP - Programa Nacional de Desarrollo Humano - PNDH

4.2.5 Coeficiente de Gini

En materia de desigualdad se observa un gran deterioro en el país desde el año 1995 a 1999 y luego grandes fluctuaciones entre 2001 y 2005, según cálculos de la MERPD (Gráfica 31). La situación en las grandes ciudades es similar, pero en este caso Bogotá presentó la mayor concentración en el ingreso (Gráfica 31).

Gráfica 31

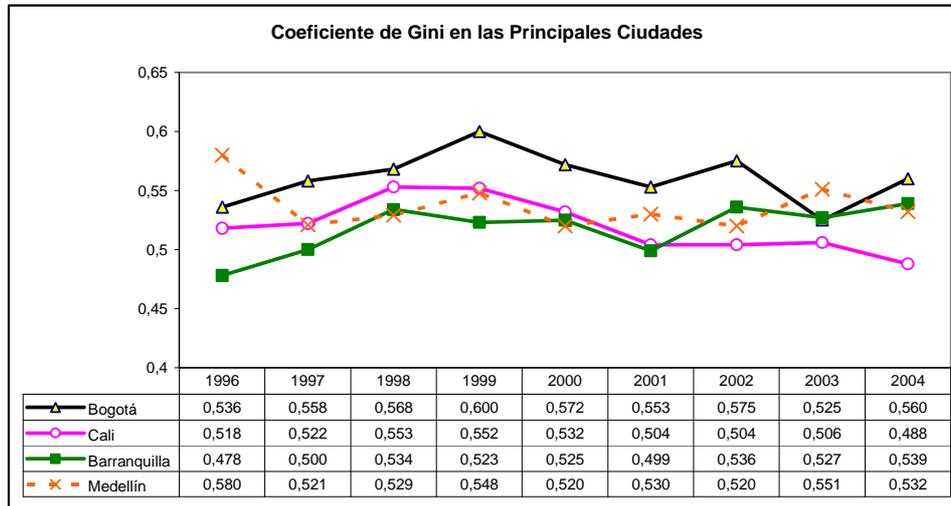


Fuente: MERPD, con base en ENH y ECH

"Al rescate de la moral y la ética pública"

www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 N° 79 - 34
PBX: 219 39 00

Gráfica 32



Fuente: Cálculos MERPD con base en ENH septiembre (1996-2000), ECH tercer trimestre (2001-2004). Nota: Las estimaciones para 2003 y 2004 tienen un carácter provisional pues –en materia de ajustes a cuentas nacionales- está basada en las del 2002.

Los cálculos de la MESEP para el periodo 2002-2009 muestra que no se han logrado avances en materia de desigualdad, los años 2002 y 2008 fueron los más críticos y en 2009 hay una disminución del coeficiente tanto en las áreas urbanas como las rurales (Cuadro 25).

Cuadro 25
Coefficiente de Gini 2002-2009

Año	Nacional	Cabecera	Resto	13 Áreas Metropolitanas	Otras Cabeceras
2002	0,594	0,572	0,542	0,564	0,529
2003	0,573	0,554	0,480	0,552	0,518
2004	0,579	0,559	0,465	0,554	0,510
2005	0,580	0,561	0,474	0,562	0,509
2008	0,589	0,564	0,513	0,550	0,546
2009	0,578	0,555	0,487	0,544	0,535

Fuente: Cálculos MESEP con base en Encuestas de Hogares del DANE (Encuesta Continua de Hogares 2002-2005 empalmada por MESEP y Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008 y 2009)

En la medición del GINI para las principales áreas metropolitanas 2008-2009 (Cuadro 26) se puede observar que Medellín ahora es la que presenta un mayor coeficiente, seguida de Montería y Bogotá, mientras que Bucaramanga se destaca como la de menor desigualdad en el ingreso.

“Al rescate de la moral y la ética pública”

www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 N° 79 - 34
PBX: 219 39 00

Cuadro 26
Coefficiente de Gini por área metropolitana 2008 - 2009

Ciudad	2008	2009
Barranquilla	0,512	0,487
Bogotá	0,550	0,548
Bucaramanga	0,466	0,465
Cali	0,562	0,517
Cartagena	0,476	0,521
Cúcuta	0,473	0,525
Ibagué	0,499	0,513
Manizales	0,538	0,530
Medellín	0,564	0,566
Montería	0,508	0,552
Pasto	0,549	0,536
Pereira	0,513	0,486
Villavicencio	0,508	0,494

Fuente: Cálculos MESEP con base en Encuestas de Hogares del DANE (Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008 y 2009)

En el Cuadro 27 se presenta un balance de las mediciones del GINI para el Distrito Capital. Todas las series son diferentes pero señalan que los años más críticos de desigualdad en la ciudad estarían entre 1999 y 2002 cuando se sufrió la crisis económica en el país, a partir de allí se tienen coeficientes más bajos. Las encuestas de calidad de vida entre 2003 y 2007 muestran deterioro en este periodo, pero las más recientes a partir de GEIH para los años 2008 y 2009 señalan que el Distrito está en una mejor posición frente al país, pero al mismo tiempo con una mayor concentración del ingreso en comparación con otras áreas metropolitanas.

Cuadro 27
Estimaciones Coeficiente de GINI para Bogotá

Año	DAPD-CID (1)	MERDP- DNP (2)	PNDH-DNP (3)	MESEP (4)	SDP-DANE (5)
1990	0,519				
1991	0,531				
1992	0,537				
1993	0,536				
1994	0,536				
1995	0,539				
1996	0,538	0,536			
1997	0,536	0,558	0,500		
1998	0,557	0,568	0,550		
1999	0,548	0,600	0,550		
2000	0,550	0,572	0,570		
2001	0,550	0,553	0,560		
2002	0,545	0,575	0,590		
2003	0,522	0,525	0,571		0,570
2004		0,560	0,551		
2005			0,546		
2006			0,532		
2007			0,540		0,590
2008				0,550	
2009				0,548	

Fuente: (1) Departamento de planeación distrital, cálculos del CID a partir de encuestas de hogares

(2) MERDP, con base en ENH y ECH. (3) Cálculos PNDH-DNP/PNUD con base en ECH.

(4) Cálculos MESEP con base en Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008 y 2009

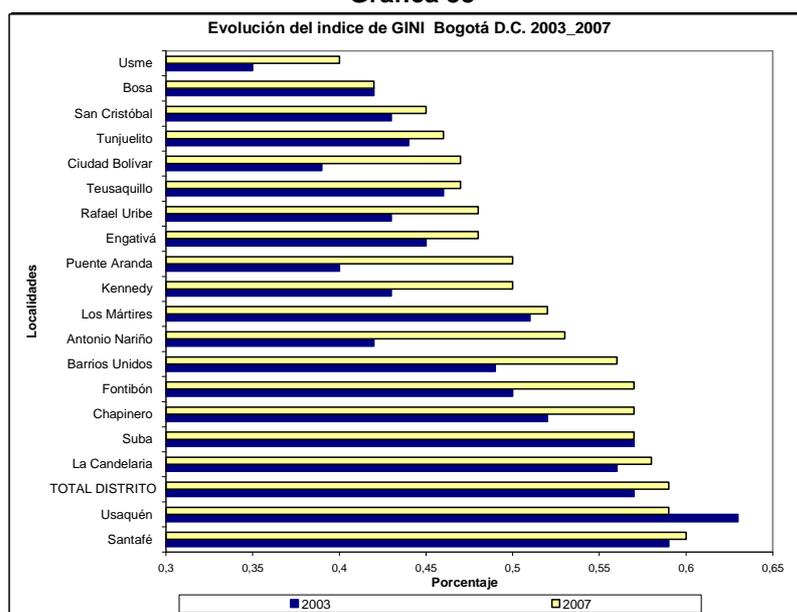
(5) Secretaría de planeación y DANE. Encuestas de calidad de vida 2003 y 2007

“Al rescate de la moral y la ética pública”

www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 N° 79 - 34
PBX: 219 39 00

En la medición del GINI a nivel local a partir de las ECV (Gráfica 33), se observa que Santafé y Usaquén presentan los coeficientes más altos de desigualdad, y que las localidades de Usme, Bosa y San Cristóbal son aquellas donde existe una menor concentración del ingreso, pero al mismo tiempo están entre las más pobres.

Gráfica 33



Fuentes: DANE - SDP. Encuestas de Calidad de Vida 2003 y 2007.

* ECV 2003 recalculada con nuevas Proyecciones de Población.

4.3 Pobreza vs. Gasto Público Social en Bogotá

Como se observó en la sección anterior no se tienen series de los indicadores de pobreza que sean comparables para periodos largos de tiempo, dados los continuos ajustes metodológicos. No obstante, se pueden examinar las tendencias de los indicadores frente a la evolución del GPS en el Distrito.

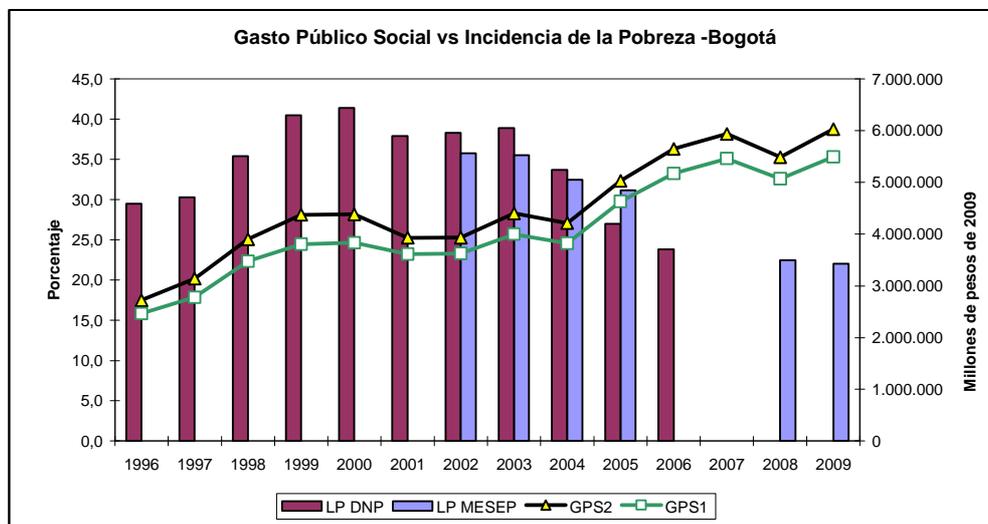
Para ello, en las gráficas siguientes se presentan los datos más recientes calculados por el DNP a partir de ENH y ECH y los datos a conocer por la MESEP vs. la tendencia del GPS1 o gasto social básico que recoge las funciones de salud, educación, protección social y vivienda y servicios relacionados, y el GPS2 donde se agregan además actividades recreativas y culturales, y protección del medio ambiente.

“Al rescate de la moral y la ética pública”

www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 N° 79 - 34
PBX: 219 39 00

En la Gráfica 34 se puede observar que en 1999 y 2000 durante la crisis económica el porcentaje de población pobre alcanzó su punto máximo por encima del 40%, sin embargo, el Distrito contó con recursos extraordinarios producto de la capitalización y transformación de la Empresa de Energía, lo que permitió incrementar el gasto social y mitigar esta situación, que fue más dramática en el resto del país. En 2001 y 2002 el GPS disminuyó y a partir de allí la tendencia ha sido creciente. Al mismo tiempo puede verse desde 2002 una reducción significativa en el indicador de pobreza.

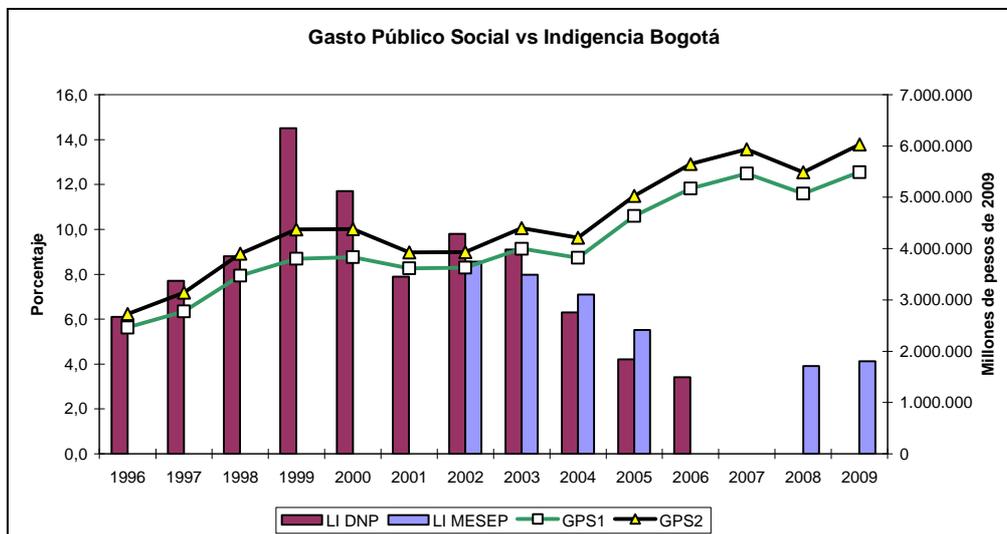
Gráfica 34



Fuente: estadísticas fiscales Distrito-SIVICOF, DNP, MESEP y Secretaría de Hacienda.

Una situación similar se presenta en el indicador de indigencia (Gráfica 35), a partir del año 2002 se verifica un incremento constante del GPS acompañado de disminuciones en este indicador. Es decir el Distrito ha logrado en la presente década una relación inversa entre GPS y pobreza.

Gráfica 35



Fuente: estadísticas fiscales Distrito-SIVICOF, DNP, MESEP y Secretaría de Hacienda.

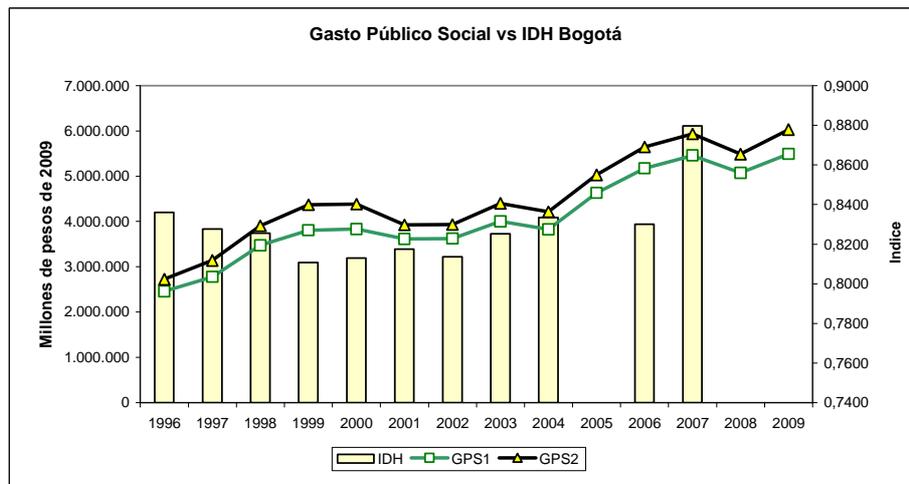
Respecto de los indicadores NBI y ICV, no se tienen series acerca de su comportamiento en la última década, que se puedan comparar con la evolución del GPS. Sin embargo, como se observó anteriormente, los datos puntuales de las encuestas de calidad de vida de los años 2003 y 2007 muestran un avance positivo en ambos índices. Este comportamiento se puede atribuir al gasto efectuado por el Distrito en la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, y en educación, que permite tener altas coberturas. El tema del hacinamiento de los hogares, es el punto crítico que demanda del Distrito acciones para mitigar el déficit de vivienda.

En la Gráfica 36 se observa la tendencia del IDH en comparación con el GPS. Este índice combina los aspectos de esperanza de vida, logro educativo y PIB. Los dos primeros elementos puede decirse que evolucionan positivamente para la ciudad⁷⁸, por ello, los cambios se atribuyen especialmente a las variaciones en el PIB. En los años de crisis económica de 1999 y 2000 el IDH tuvo su punto más bajo, no obstante, el Distrito contó con recursos extraordinarios que le permitieron incrementar el gasto social.

⁷⁸ De acuerdo con el informe “Proyecciones de población e indicadores demográficos de Bogotá” elaborado por la Secretaría de planeación, con base en los datos censales, afirma que cada vez la población de la ciudad es de mayor edad y que la esperanza de vida es de 74,57 años para los hombres y 79,72 años para las mujeres. También se presentan incrementos en las coberturas brutas en primaria y secundaria.

En la última década, el IDH ha ido en ascenso, aunque con fluctuaciones. El punto más alto se registró en 2007 con un valor de 0,8797, en este año la ciudad también tuvo el mayor aumento del PIB⁷⁹ del periodo. El crecimiento económico permitió obtener mayores ingresos en el Distrito, vía tributos, y esto se reflejó también en el incremento del GPS en 2007. Aún no se tienen los cálculos del IDH en los años de 2008 y 2009, para saber si hubo afectación con la recesión.

Gráfica 36



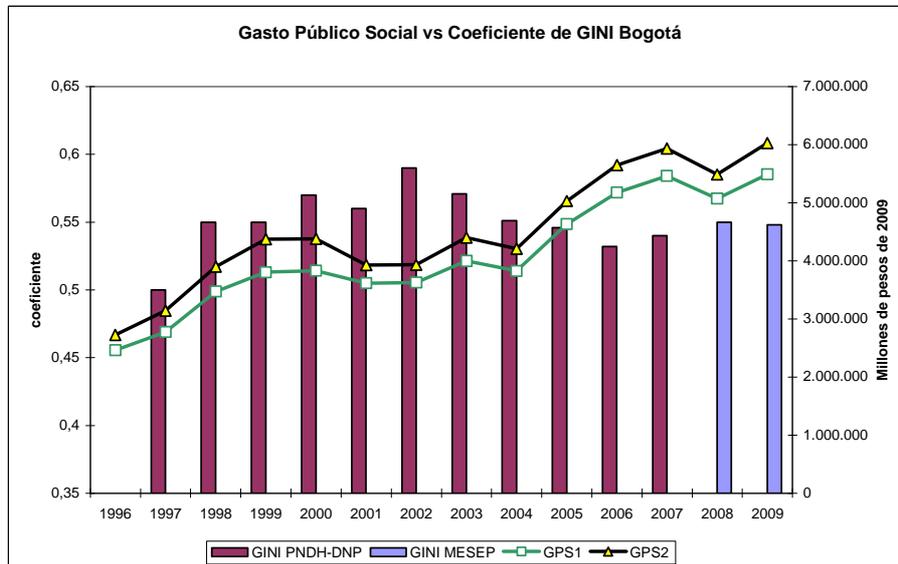
Fuente: estadísticas fiscales del Distrito-SIVICOF, DNP - Programa Nacional de Desarrollo Humano - PNDH

En cuanto a la concentración del ingreso, es mucho más complejo lograr cambios significativos a través del GPS, dadas las competencias del Distrito, por ejemplo otorgar subsidios de desempleo es una política que debe desarrollar el gobierno nacional.

El coeficiente de GINI ha sido muy fluctuante, aunque siempre dentro de la franja de 0,5 a 0,6 (Gráfica 37). Sólo se atenuó el nivel de desigualdad en los años 2006 y 2007, cuando se presentó el mayor nivel de crecimiento del PIB de la ciudad con el 7,3% y 7,8% respectivamente, lo cual, como ya se explicó también se vio reflejado en el aumento del GPS. En 2008 y 2009 el GPS continúa en niveles similares, sin embargo, las mediciones de la MESEP siguen colocando a Bogotá como una de las ciudades más desiguales del país.

⁷⁹ El PIB de Bogotá creció en 7,8%, el mejor comportamiento de la década.

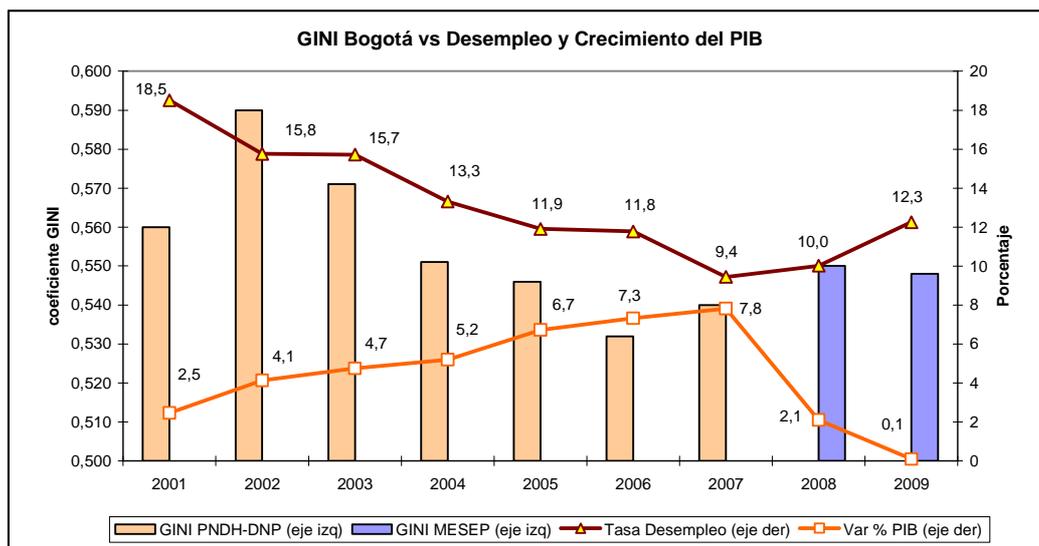
Gráfica 37



Fuente: estadísticas fiscales Distrito-SIVICOF, DNP, MESEP y Secretaría de Hacienda.

En la Gráfica 38 se puede observar el coeficiente de GINI de Bogotá vs. el comportamiento del PIB y la tasa de desempleo. La concentración del ingreso disminuyó cuando se obtuvo mayor crecimiento económico y reducción en la tasa de desempleo.

Gráfica 38



Fuente: estadísticas fiscales Distrito-SIVICOF, DNP, MESEP, DANE (trim nov-ene), Secretaría de Planeación Distrital.

“Al rescate de la moral y la ética pública”

www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 N° 79 - 34
PBX: 219 39 00

A pesar del buen comportamiento de los indicadores de pobreza y del crecimiento del GPS en la primera década del siglo XXI, en el Distrito no se lograrán cambios significativos en la calidad de vida, si continúan los niveles de desigualdad en el ingreso, y también las disparidades al interior de las localidades.

Si bien, dentro de las competencias del ente territorial, no está hacer cambios en los sistemas de protección y seguridad social, y en la estructura de la economía, si puede ir ajustando la focalización de los diversos programas y proyectos para que estos lleguen a la población con mayores carencias. El propósito debe ser disminuir las brechas que existen entre las localidades, que demuestran que tenemos una ciudad con grandes inequidades en su interior.

La Contraloría ha reiterado a través de los informes de Balance Social, la necesidad de identificar de manera precisa la población que demanda los servicios de las entidades del Distrito, en la etapa de formulación de los proyectos. Así como, el desarrollo de evaluaciones de impacto de estas acciones, para medir su contribución a la solución de las diversas problemáticas sociales que afronta la ciudad. Esta será la manera de ir mejorando la eficiencia del GPS.

CONCLUSIONES

En las discusiones de los constituyentes de 1991, se planteó como finalidad del Estado procurar el mejoramiento de la calidad de vida de la población y se señalaron algunos temas prioritarios. El texto Constitucional recogió estas ideas y definió a Colombia como un Estado Social de Derecho, donde el objetivo fundamental es la solución de las necesidades básicas insatisfechas en salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable. Además se determina que en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación y dejó en manos de la ley orgánica su definición.

El estatuto orgánico de presupuesto señaló que el gasto público social es aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y los tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión. Por tanto, se cambió el sentido de los constituyentes de definir unas prioridades, dejando una definición ambigua que admite diferentes alternativas de interpretación, cuando se habla de bienestar general y calidad de vida. La jurisprudencia tampoco ha servido para hacer precisiones sino, por el contrario, para ampliar el concepto, especialmente en los temas de prestaciones sociales y pensiones.

Este hecho ha generado polémica entre las mediciones realizadas por el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República. El ente de control considera que la ausencia de una definición precisa de gasto público social no sólo dificulta el control fiscal y político, sino que le resta eficiencia a una variable a la cual la Constitución le otorgó preeminencia frente a otras partidas del gasto.

En el caso específico de Bogotá, la revisión efectuada por la Contraloría de Bogotá al anexo de gasto social del proyecto de presupuesto, muestra que la cobertura de este ha venido cambiando. La agregación por sectores, las entidades y programas contemplados han sido diferentes en cada vigencia. Además, el GPS sólo se menciona en la programación, por tanto no hay seguimiento a la ejecución, y tampoco hay un vínculo entre este y las políticas fijadas. Esta situación no permite una correcta evaluación y control del GPS.

Para evitar ambigüedades y tener que hacer ajustes a la constitución, lo más aconsejable sería que un nuevo estatuto de presupuesto señalara la adopción de estándares internacionales para la determinación y seguimiento del GPS. En este

sentido la propuesta metodológica de la CEPAL no riñe con los fundamentos legales y constitucionales colombianos.

La adopción de esta metodología en el Distrito requiere que se avance en la adopción de sistemas de clasificación del gasto (funcional y económico) que permitan hacer una mejor evaluación de la gestión. La clasificación económica exige identificar y separar los gastos operativos y la inversión de capital, dado que los proyectos generalmente agrupan actividades de distinta naturaleza. Desde el punto de vista funcional, es necesario identificar y costear cada función social y cada categoría dentro de esta, por ejemplo, en educación sería aconsejable separar los gastos de primaria y de secundaria.

La Contraloría de Bogotá realizó una aproximación a la medición propuesta por la CEPAL, a partir de la información presupuestal remitida por las entidades. Se encontró que el GPS del Distrito considerando las seis funciones sociales (salud, educación, protección social, vivienda y servicios, actividades de recreación y deporte, y protección del medio ambiente) presenta una tendencia creciente en la última década. Entre el 2001 y 2009 experimentó un aumento del 53,5% en términos reales, lo que equivale a un aumento promedio anual de 5,5%. Respecto del PIB, se ha movido entre el 4% y 5%.

El GPS per cápita pasó de \$612.424 en 2001 a \$830.166 en 2009 (pesos de 2009). La composición del gasto social muestra que la función educación es la que ha recibido la mayor parte de los recursos, el 36%, seguida de vivienda y servicios 28%, y salud 20%. Desde el punto de vista de la clasificación económica el gasto social es principalmente operativo, a este fin se destina el 72,2%, al gasto corriente 14,3%, y a la inversión de capital 13,6%.

Una visión histórica desde 1985 hasta 2009, muestra que el GPS del Distrito creció 10 veces en este periodo. Hasta el año 1993 los recursos del Distrito eran escasos y sólo comenzaron a crecer después de la expedición del Estatuto Orgánico de Bogotá, las posteriores reformas tributarias, especialmente en materia de ICA, y el proceso de descentralización a partir de la Ley 60 de 1993.

En cuanto a los indicadores de pobreza, existe la dificultad en el país de contar con series históricas que permitan hacer evaluaciones de largo plazo, dados los continuos ajustes en las encuestas que son el insumo para su elaboración. Hasta el año 2000 funcionó la encuesta nacional de hogares-ENH, entre 2000 y 2005 la encuesta continua de hogares ECH y en 2006 se propuso la elaboración de la gran encuesta integrada de hogares GEIH a partir de la integración de las tres más importantes encuestas de hogares, continua de hogares, ingresos y gastos y

calidad de vida. Este cambio metodológico afectó la comparabilidad de la series y por ello se creó la Misión para el Empalme de las series de empleo, pobreza y desigualdad-MESEP. Este trabajo ha cubierto el periodo 2002-2009 pero no incluyó los años 2006 y 2007 por ser el periodo de transición.

Según la MESEP el porcentaje de población considerada pobre en el país (por línea de pobreza) pasó de 53,7% en 2002 a 45,5% en 2009, las cabeceras municipales tienen niveles más bajos de pobreza que las áreas rurales. Las principales áreas metropolitanas están en mejor posición que el resto del país y dentro de estas, Bogotá y Bucaramanga han logrado las mayores reducciones. La incidencia de la pobreza en Bogotá se redujo de 35,7% a 22% y en pobreza extrema de 8,6% a 4,1% en este periodo.

Por otra parte, las encuestas de calidad de vida realizadas en el Distrito en 2003 y 2007 muestran una evolución positiva, la población pobre por NBI bajó de 7,8% a 5% y en miseria de 1,1% a 0,5%. Son indicadores inferiores debido a que las NBI enfatizan en los aspectos de vivienda, servicios públicos y educación, los cuales mejoran con los procesos de urbanización. Estos aspectos también se reflejan en el ICV que subió de 89,3 a 90,1.

Por el contrario, en materia de desigualdad, el coeficiente de GINI, muestra que las ciudades con índices más altos son Medellín, Montería y Bogotá, mientras que Bucaramanga se destaca como la de menor desigualdad en el ingreso.

Al interior del Distrito, existen grandes disparidades entre las localidades. La encuesta de calidad de vida 2007, muestra que los mayores niveles de pobreza (medidos por LP) se encuentran en Ciudad Bolívar, Rafael Uribe y Usme con más del 40%, mientras que Teusaquillo, Usaquén, Chapinero y Barrios Unidos están por debajo del 15%. En la medición del GINI a nivel local se observa que Santafé y Usaquén presentan los coeficientes más altos de desigualdad, y las localidades de Usme, Bosa y San Cristóbal son aquellas donde existe una menor concentración del ingreso, pero al mismo tiempo están entre las más pobres.

A pesar de las dificultades en la comparabilidad de las series, es posible examinar las tendencias de los indicadores de pobreza frente a la evolución del GPS. En la presente década se verifica un incremento constante del GPS acompañado de disminuciones en los indicadores de pobreza e indigencia. Es decir, el Distrito ha logrado una relación inversa entre GPS y pobreza. Lo cual se constata en el aumento de la población atendida en el régimen subsidiado, en los indicadores de cobertura en educación y cobertura de servicios públicos, y el crecimiento de los programas de atención a la población vulnerable. No obstante, se tienen grandes

desafíos en cada una de las funciones sociales: en salud la sostenibilidad financieras de los hospitales y el mejoramiento de la calidad del servicio, en educación el tema de la calidad y los fenómenos de violencia en las instituciones, en el área de protección social la violencia intrafamiliar, el desplazamiento y el consumo de sustancias psicoactivas, además, el déficit de vivienda en la ciudad y problemas medio ambientales de todo orden.

En cuanto a la concentración del ingreso, es mucho más complejo lograr cambios significativos. En la presente década solo se atenuó el nivel de desigualdad en los años 2006 y 2007, cuando se presentó el mayor nivel de crecimiento del PIB de la ciudad con el 7,3% y 7,8% respectivamente, que también se vio reflejado en el aumento de los ingresos del Distrito y en el GPS.

A pesar del buen comportamiento de los indicadores de pobreza y del crecimiento del GPS en la primera década del siglo XXI, en el Distrito no se lograrán cambios significativos en la calidad de vida, si continúan los niveles de desigualdad en el ingreso, y también las disparidades entre las localidades.

Aunque las competencias asignadas no les permiten a las entidades territoriales hacer cambios en el sistemas de seguridad social, el Distrito si puede ir ajustando la focalización de los programas y proyectos para que estos lleguen a la población con mayores carencias y así disminuir las inequidades existentes al interior de la ciudad. No sólo es necesario seguir aumentando el GPS, sino que este debe ser cada vez más eficiente para mitigar las problemáticas sociales que afronta la ciudad.

BIBLIOGRAFÍA

Alburquerque de Castro, Rafael Francisco. El Estado de Bienestar, el cambio de paradigmas y los derechos sociales. Seminario Técnico Regional de la AISS: La regulación del derecho de la seguridad social en la agenda social de los Estados. Bogotá. Noviembre de 2007

Alcantara, Alfredo. Reconocimiento de los ingresos. En: www.monografias.com

Alkire, Sabina. Multidimensionalidad de la pobreza. Iniciativa de Desarrollo Humano y Reducción de la pobreza. Departamento de Desarrollo Humano. Universidad de Oxford.

Arriba González de Durana, Ana. El Estado de Bienestar: Modelos, regímenes y objetivos Universidad de Alcalá. Departamento de Fundamentos de Economía e Historia Económica En: www2.uah.es

Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta 53 de 1991. Ponencia sobre Régimen Económico y Finalidad Social del Estado, elaborada por Carlos Lemos Simmonds, Carlos Ossa Escobar, Rafael Ignacio Molina Giraldo, Antonio Yepes Parra, Rodrigo Lloreda Caicedo y Oscar Hoyos Naranjo y Ponencia de Hacienda Pública y Presupuesto, elaborada por Carlos Rodado Noriega, Jesús Pérez- González Rubio y Helena Herrán de Montoya. En:www.elabedul.net

Ascencio, Hugo, Portillo, José y Otros. El Gasto Social en Guatemala: Interacción, Presupuesto y Control. En: ww.eurosocialfiscal.org

Balance de Gestión Consolidado vigencia 2009. Alcaldía Mayor de Bogotá. Consolidado por Secretaría Distrital de Planeación. Marzo de 2010.

Brito González, Jacinto. Teoría del Gasto Público. Universidad de las Palmas de Gran Canaria. En: www.personales.ulpgc.es.

Campo, María Fernanda. Los retos de implementación del plan de desarrollo "Bogotá Positiva". Cámara de Comercio de Bogotá 2007.

Clasificación Económica del Gasto. Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia. Documento DGPPN. Septiembre 2008.

Clasificación Funcional del Gasto. Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia. Documento DGPPN. Septiembre 2008.

Contreras, Hugo. Ingreso y gasto público en los países en vías de desarrollo. Instituto de investigaciones económicas y sociales. Universidad de los Andes Venezuela (ULA). Revista 1993 E n: iies.faces.ula.ve

Debates sobre la reforma del Estado de Bienestar en Europa: conceptos, alcance y condiciones. En: www.ipp.csic.es

Definición de gasto público. En: www.wikipedia.com

Departamento Nacional de Planeación. Indicadores Sociales Departamentales. Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia-SISD. Boletín 37. año 2007.

Donati, Pierpaolo. Nuevas políticas sociales y Estado social relacional. Universidad de Bolonia. En: www.reis.cis.es

Espuelas Barroso, Sergio. Estructura y Evolución del Gasto Público Social en España, 1850-1963. Universidad de Barcelona.

Evaluación del Gasto y la Política Social. Contraloría General de la República. Informe Social 2004. Noviembre de 2005.

Evolución de los principales indicadores sociales de Bogotá 1990-2003. Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo y Departamento Administrativo de Planeación Distrital 2004.

García Trujillo, Sebastián. La crisis del Estado de Bienestar. Revista vasca de Economía No. 30 de 1994. En: dialnet.unirioja.es

Gasto Social en el Presupuesto General de la Nación Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Presupuesto Público. Agosto de 2007.

Gasto Público. Régimen Económico y Hacienda Pública. Universidad de Antioquia. En: docencia.udea.edu.co

Guerrero Amparán, Juan Pablo y Valdés Palacio, Yailen. Manual sobre la Clasificación Económica del Gasto Público de México. Centro de Investigación y Docencia Económicas-CIDE A.C. Programa de Presupuesto y Gasto Público.

Guerrero Amparán, Juan Pablo y López Ortega, Mariana. Manual sobre la Clasificación Funcional del Gasto Público de México. Centro de Investigación y Docencia Económicas-CIDE A.C. Programa de Presupuesto y Gasto Público.

Informe de Balance Social y Evaluación de las Políticas Públicas del Distrito Capital. Vigencia 2008. Contraloría de Bogotá. Septiembre de 2009.

Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD.

Inversión en Bogotá. Secretaría Distrital de Hacienda. Revista Inversión y Desarrollo del D.C. No. 1 de 2007.

Mariel Ferrari, Romina. Los gastos públicos. En: www.monografias.com

Martínez, Rodrigo y Collinao, María Paz. Gasto Social: Modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe. CEPAL. División de Desarrollo Social. Serie Manuales No. 65. Santiago de Chile. Enero de 2010.

Mateo Pérez, Miguel Angel. Las contribuciones de Amartya Sen al estudio sobre la pobreza. Universidad de Alicante (España). En <http://sincronia.cucsh.udg.mx/sen.htm>

Mendoza, Xavier y Vernis, Alfred. El Estado Relacional y la Transformación de las Administraciones Públicas. Cap. 2 Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI. Instituto de Gestión y Dirección Pública. ESADE. 2006. En: www2.uah.es

Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y desigualdad-MERPD. Metodología de medición y magnitud de la pobreza en Colombia. Bogotá. Febrero 2006.

Misión para el empalme de las series de empleo, pobreza y desigualdad-MESEP. Resultados Fase 1, noviembre de 2009 (vigencias 2002-2008), y abril de 2010 (vigencia 2009).

Observatorio Ambiental de Bogotá. Indicadores. En: oab.ambientebogota.gov.co

Programa Bogotá Cómo Vamos. Localidades Cómo Vamos. Línea de base calidad de vida local 2007.

Proyecciones de Población e indicadores demográficos de Bogotá. Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación. Abril de 2009.

Rojas Yebras, Francisco y otros. Los modelos de Estado de Bienestar. En: rojasye.blogspot.es

Sada, Daniel. Una visión europea del estado de bienestar: Estado, mercado y sociedad. Universidad Francisco de Vitoria. España.

Serrano Moya, Edgar David. El concepto de pobreza, su medición y la relación con los problemas del medio ambiente. Universidad de Caldas, Manizales 2002. En: www.lunazul.ucaldas.edu.co

Silva Arias, Adriana Carolina. Una revisión de las medidas de pobreza. Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá 2005.

SISBEN III, Avances en la implementación. Departamento Nacional de Planeación. En: sisben.gov.co.

ANEXOS

Anexo 1
Gasto Público Social
Presupuesto Anual 2003-2005

Millones de pesos

Sectores	2003	2004	2005
Gestión Pública Admirable	200		
Sec Gral-Mejoremos la casa y el barrio	200		
Gobierno	333.767	395.443	478.368
Sec Gobierno	78.117	81.117	127.195
Dpto Activo Acción Comunal	7.204	9.732	22.476
Fondo de Vigilancia y Seguridad	65.505	77.577	73.101
Fondos de Desarrollo Local	182.941	227.017	255.596
Hacienda	38.089	47.075	41.234
FAVIDI	38.089	47.075	41.234
Planeación y Competitividad	2.050	1.691	
Dpto Activo Planeación-Mejoremos el barrio	2.050	1.691	
Hábitat	166.312	208.320	252.783
Dpto Activo Medio Ambiente	86.377	105.663	117.582
Caja de la Vivienda Popular	14.097	20.784	31.503
Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos	8.442	19.194	30.327
Jardín Botánico	6.450	7.569	11.596
Fondo para Prevención FOPAE	16.351	13.079	16.064
Corporación la Candelaria	4.510	3.909	3.496
Corporación autónoma regional CAR	30.085	38.122	42.215
Movilidad y Espacio Público	78.347	76.033	56.505
IDU- Mejoremos el barrio y la casa	46.707	38.279	
IDU- Gestión actuaciones urbanísticas			1.300
Fondo Rotatorio de Ventas Populares	4.262	4.027	12.893
IDRD-Desarrollo infra. Parques y escenarios	5.186	9.248	7.512
IDRD-Admón sistema de parques	22.192	24.479	31.800
IDRD-Parques para la inclusión			3.000
Cultura	88.310	101.510	104.892
Inst. para la Recreación y Deporte IDRDR	47.314	60.535	50.708
Inst Cultura y Turismo IDCT	30.854	30.349	41.771
Fundación Gilberto Alzate	1.088	1.299	1.537
Orquesta Filarmónica de Bogotá	9.054	9.327	10.876
Salud	640.605	696.161	1.013.844
Secretaría Distrital de Salud	16.121	15.577	18.329
Fondo Financiero Distrital de Salud	624.484	680.584	995.515
Bienestar Social	192.665	223.806	318.374
Dpto Activo de Bienestar	150.588	173.236	242.720
IDIPRON	42.077	50.570	75.654
Educación	1.115.934	1.249.461	1.617.520
Secretaría Distrital de Educación	1.014.776	1.141.375	1.473.089
Inst. Investigación Educativa IDEP	4.145	3.695	4.329
Universidad Distrital	97.013	104.391	140.102
Total	2.656.279	2.999.500	3.883.520

Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda. Proyectos de presupuesto de cada vigencia

Anexo 2
Gasto Público Social
Presupuesto Anual 2006-2007

Millones de pesos

Comites Sectoriales	2006	2007
Gobierno y Participación	583.393	659.394
Sec Gobierno	134.808	155.206
Dpto Activo Acción Comunal	24.787	22.932
Fondo de Ventas Populares	17.766	16.886
Fondo de Vigilancia y Seguridad	74.932	111.993
Fondo Prevención FOPAE	19.817	19.594
Fondos de Desarrollo Local	311.283	332.783
Hacienda	39.043	24.850
FAVIDI	39.043	24.850
Hábitat	33.986	55.695
Caja de la Vivienda Popular	33.986	55.695
Ambiente	195.725	198.079
Dpto Activo Medio Ambiente	136.133	130.649
Jardín Botánico	15.257	15.780
Corporación autónoma regional CAR	44.335	51.650
Servicios Públicos	59.230	28.430
Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos	59.230	28.430
Movilidad y Espacio Público		822.259
IDU- Des y sost. red de centralidades		584.130
IDU- Des y Infraestructura local		216.319
IDU- Des y Infraestructura rural		21.310
IDU-Gestión de actuaciones urbanísticas		500
Cultura, Recreación y Deporte	178.681	177.143
Inst. para la Recreación y Deporte IDRDR	114.909	108.964
Inst Cultura y Turismo IDCT	39.462	42.105
Corporación la Candelaria	6.712	8.155
Fundación Gilberto Alzate	1.954	2.238
Orquesta Filarmónica de Bogotá	15.644	15.681
Salud	1.143.513	1.007.349
Secretaría Distrital de Salud	20.428	22.524
Fondo Financiero Distrital de Salud	1.123.085	984.825
Inclusión Social	427.703	478.281
Dpto Activo de Bienestar	335.103	364.024
IDIPRON	92.600	114.257
Educación	1.973.957	1.916.707
Secretaría Distrital de Educación	1.804.316	1.739.827
Inst. Investigación Educativa IDEP	4.885	6.200
Universidad Distrital	164.756	170.680
Total	4.635.231	5.368.187

Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda. Proyectos de presupuesto de cada vigencia

Anexo 3
Gasto Público Social
Presupuesto Anual 2008-2010

Millones de pesos

Sectores	2008	2009	2010
Gobierno, Seguridad y Convivencia	694.716	676.929	694.389
Sec Gobierno	117.606		
Dpto Activo Acción Comunal	28.043		
Fondo de Vigilancia y Seguridad	111.355	161.491	207.198
Fondo Prevención FOPAE	28.134	40.800	40.488
UAE-Cuerpo de Bomberos	49.296		30.162
Fondos de Desarrollo Local	360.281	474.638	416.542
Hacienda	54.167		
Sec Hacienda-apoyo a micro y peq. empresa	5.000		
FAVIDI	49.167		
Desarrollo Económico, Industria y Turismo	99.571	154.631	124.154
Sec. Desarrollo Económico	45.897	96.240	72.038
Inst. Economía Social IPES	45.089	58.391	52.115
Inst. Distrital de Turismo	8.585		
Educación	1.897.038	2.137.285	2.279.352
Secretaría Distrital de Educación	1.740.408	1.915.846	2.152.638
Inst. Investigación Educativa IDEP	6.328	7.794	8.585
Universidad Distrital	150.302	213.645	118.129
Salud	1.244.008	1.397.017	1.497.150
Secretaría Distrital de Salud	24.407		
Fondo Financiero Distrital de Salud	1.219.601	1.397.017	1.497.150
Integración Social	486.397	559.671	617.156
Sec. Integración Social	372.146	454.885	485.215
IDIPRON	114.251	104.786	131.942
Cultura, Recreación y Deporte	208.043	173.087	141.369
Sec. Cultura, Recreación y Deporte	20.519		
Inst. para la Recreación y Deporte IDR D	133.018	173.087	141.369
Inst Patrimonio Cultural	15.945		
Fundación Gilberto Alzate	8.703		
Orquesta Filarmónica de Bogotá	29.858		
Ambiente	174.693	69.921	72.889
Sec. Ambiente	54.047	69.921	72.889
Jardín Botánico	11.443		
Corporación autónoma regional CAR	109.203		
Movilidad	895.925	1.228.337	963.633
IDU- Construcción vías regionales	19.571		
UAERMV- Const, Rehab. malla vial local	61.658	74.897	165.707
IDU- infraestructura urbana Transmilenio	27.152	44.961	203.141
IDU- Des y Sost. Red de centralidades	690.811		
IDU- Des y Infraestructura local	87.946	40.236	35.304
IDU- Des y Infraestructura rural	8.286	5.295	1.409
IDU-Gestión de actuaciones urbanísticas	500		
IDU-Infraestructura para la movilidad		885.097	382.304
IDU-Infraestructura para espacio público		177.851	73.350
Sec Mov- expan sist control de tránsito			102.417
Hábitat	57.677	97.778	84.865
Caja de la Vivienda Popular	30.817	50.779	45.085
Sec. Hábitat- mejoramiento de barrios	5.104		
Sec. Hábitat- des de áreas de origen informal		2.854	4.633
UAE-Servicios Públicos	21.755	44.145	35.148
Total	5.812.235	6.494.656	6.474.956

Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda. Proyectos de presupuesto de cada vigencia

Anexo 4

Clasificación de Entidades por Funciones

Funciones No Sociales	Entidades
Servicios Públicos Generales	Secretaría General Concejo Personería Veeduría Secretaría de Hacienda Secretaría de Planeación Unidad Activa. Espec. de Catastro Distrital Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones Contraloría de Bogotá Lotería de Bogotá Departamento Administrativo del Servicio Civil
Defensa	No hay entidades
Orden Público y Seguridad	Sec de Gobierno (excluye proyectos de atención grupos vulnerables) Fondo de Vigilancia y Seguridad
Asuntos económicos	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico Instituto para la Economía Social Instituto Distrital de Turismo Secretaría Distrital de la Movilidad Transmilenio FONDATT en liquidación Instituto de Desarrollo Urbano Unidad Activa. Espec. de Mantenimiento y Recuperación Vial Empresa de Renovación Urbana (excluye proyectos vivienda) Dpto Activo Defensoría del Espacio Público
Funciones Sociales	Entidades
Salud	Secretaría Distrital de Salud Fondo Financiero Distrital de Salud
Educación	Secretaría de Educación Instituto para la Investigación y el Desarrollo Pedagógico Universidad Distrital
Protección Social	Secretaría de Integración Social IDIPRON Secretaría de Gobierno (sólo proyectos de atención grupos vulnerables)
Vivienda y Servicios Relacionados	Secretaría Distrital de Hábitat Caja de la Vivienda Popular Metrovivienda EAAB (excluye proy ambiente y operación PTAR) Empresa Aguas de Bogotá Empresa de Renovación Urbana (proyectos vivienda) Secretaría de Hacienda y UESP (alumbrado público)
Actividades Recreativas y Cultura	Sec. Distrital de Cultura, Recreación y Deporte/ IDCT (excepto turismo) Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte Instituto Distrital de Patrimonio Cultural/corp la candelaria Fundación Gilberto Alzate Avendaño Orquesta Filarmónica de Bogotá Canal Capital
Protección del Medio Ambiente	Secretaría Distrital de Ambiente Jardín Botánico - José Celestino Mutis- EAAB (proyectos protección del ambiente y operación PTAR) Unidad Activa. Espec. de Servicios Públicos/UESP (excluye alumbrado público y plazas de mercado)
Actividades no especificadas en otra parte	Entidades
Atención de emergencias	Fondo para la Prevención y Atención de Emergencias UAE-Cuerpo Oficial de Bomberos
Fomento a la participación	Unidad Activa. Espec. de la Participación y Acción Comunal

Fuente: Clasificación propuesta

Anexo 5. Función Salud

Millones de pesos de 2009

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gasto Corriente	28.517	29.190	28.515	28.068	29.179	31.689	33.309	31.972	31.313
Servicios Personales y Aportes	21.561	22.309	21.619	21.311	21.691	22.452	24.095	24.433	24.967
Servicios personales asociados a la nómina	16.620	16.107	15.227	15.200	15.313	15.798	16.717	17.092	18.092
Servicios Personales Indirectos	1.005	1.479	1.475	1.141	772	573	658	834	786
Aportes Patronales	3.936	4.722	4.918	4.969	5.606	6.080	6.720	6.507	6.089
Gastos Generales	6.955	6.882	6.896	6.757	7.488	9.237	9.214	7.539	6.346
Adquisición de bienes	861	908	1.439	1.145	1.110	1.155	1.121	1.225	1.202
Adquisición de servicios	5.072	5.541	5.331	5.162	5.956	6.803	7.045	6.304	5.122
Otros Gastos Generales	1.022	433	127	450	422	1.279	1.048	10	22
Gasto Operativo	775.266	757.135	790.770	796.215	1.026.832	1.063.759	1.024.144	1.010.025	1.189.267
Servicios Hospitalarios y externos	713.509	663.432	684.990	740.484	868.198	866.458	843.447	804.678	936.927
Servicios de Salud Pública	32.795	63.094	67.968	41.912	142.564	183.553	157.526	153.329	154.869
Formación y políticas de recursos humanos	0	0	0	108	1.065	1.123	1.277	1.472	1.805
Investigación y desarrollo relacionados con la Salud	0	0	3.420	3.342	3.315	3.150	4.528	3.477	3.511
Actividades de Apoyo	28.961	30.610	34.392	10.369	11.690	9.475	17.367	47.070	92.154
Inversiones de Capital	4.886	16.738	16.773	17.341	62.763	55.286	58.349	41.652	25.205
Servicios Hospitalarios	4.886	16.738	16.773	17.341	62.763	55.286	58.349	41.652	25.205
Total Función Salud	808.669	803.063	836.058	841.623	1.118.774	1.150.734	1.115.802	1.083.649	1.245.785

Fuente: Sivicof-estadísticas fiscales

“Al rescate de la moral y la ética pública”

www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 N° 79 - 34
PBX: 219 39 00

Anexo 6. Función Educación

Millones de pesos de 2009

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gasto Corriente	131.332	88.896	84.655	85.882	89.671	83.803	86.745	93.148	95.842
Servicios Personales y Aportes	105.700	62.869	58.107	58.949	60.858	63.255	64.574	65.941	68.525
Servicios personales asociados a la nómina	86.767	44.157	41.845	42.548	43.269	43.981	44.452	44.707	47.341
Servicios Personales Indirectos	1.363	1.643	2.849	2.174	3.070	4.618	4.675	5.638	4.883
Aportes Patronales	17.569	17.069	13.412	14.226	14.520	14.656	15.446	15.596	16.301
Gastos Generales	25.632	26.027	26.547	26.933	28.813	20.548	22.172	27.207	27.317
Adquisición de bienes	4.081	4.398	3.821	3.397	3.789	3.701	3.303	3.787	3.811
Adquisición de servicios	14.731	16.207	16.628	16.549	17.589	15.794	17.687	20.383	22.260
Otros Gastos Generales	6.820	5.422	6.098	6.988	7.435	1.053	1.182	3.037	1.246
Gasto Operativo	1.252.914	1.273.791	1.284.704	1.381.797	1.463.637	1.646.435	1.636.055	1.754.668	1.894.641
Enseñanza primaria, secundaria y media	1.131.965	1.149.719	1.128.154	1.156.903	1.222.636	1.338.914	1.314.653	1.375.819	1.444.417
Enseñanza terciaria	44.753	46.039	48.241	61.645	66.274	74.808	78.329	96.135	114.986
Enseñanza especial	816	643	577	202	0	0	0	0	0
Formación docente	2.400	875	989	881	4.547	3.593	4.122	3.155	4.195
Servicios auxiliares de la educación	49.645	56.467	74.733	126.698	127.009	163.212	200.818	217.649	263.253
Investigación y desarrollo relacionados con la	763	885	2.976	2.146	2.089	2.156	3.406	2.493	5.188
Actividades de apoyo	22.573	19.163	29.033	33.321	41.083	63.753	34.727	59.418	62.602
Inversión en Capital	42.915	32.063	63.914	58.086	264.601	358.822	400.478	116.015	70.778
Enseñanza primaria, secundaria y media	23.533	27.431	63.914	57.646	264.040	358.684	400.458	108.025	68.009
Enseñanza terciaria y otras	19.382	4.632	0	440	560	137	20	7.990	2.769
Total Función Educación	1.427.161	1.394.749	1.433.272	1.525.766	1.817.909	2.089.060	2.123.278	1.963.831	2.061.260

Fuente: Sivicof-estadísticas fiscales

“Al rescate de la moral y la ética pública”

www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 N° 79 - 34
PBX: 219 39 00

Anexo 7. Función Protección Social

Millones de pesos de 2009

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gasto Corriente	24.120	17.669	12.658	12.728	12.680	12.714	12.291	12.582	19.458
Servicios Personales y Aportes	14.911	11.109	10.284	10.380	10.516	10.272	10.142	10.859	11.215
Servicios personales asociados a la nómina	11.600	8.551	7.671	7.623	7.744	7.589	7.511	7.728	8.259
Servicios Personales Indirectos	498	87	29	0	0	0	0	630	108
Aportes Patronales	2.814	2.471	2.585	2.757	2.772	2.683	2.632	2.502	2.847
Gastos Generales	9.209	6.560	2.373	2.348	2.163	2.442	2.149	1.723	8.243
Adquisición de bienes	2.595	2.926	911	867	829	931	787	546	763
Adquisición de servicios	5.265	3.382	1.380	1.442	1.296	1.463	1.292	1.166	7.452
Otros Gastos Generales	1.348	252	82	39	38	48	69	11	28
Gasto Operativo	191.727	203.919	248.847	285.320	348.599	425.701	477.363	477.839	547.100
Operación unidades de servicios	62.704	63.756	80.677	85.870	91.486	98.143	99.407	120.441	118.559
Enfermedad e Incapacidad	3.991	2.316	3.115	5.199	7.340	12.670	16.299	13.355	4.811
Edad Avanzada	37.447	35.668	38.499	37.177	35.597	43.043	42.605	40.540	43.724
Familia y niñez	43.798	52.446	60.066	78.720	89.389	127.325	164.576	153.965	203.742
Exclusión Social	27.171	23.589	27.348	28.850	65.217	65.789	68.838	72.340	89.859
Desempleo	9.511	21.213	30.421	39.547	41.628	57.524	65.210	51.679	47.801
Investigación y desarrollo	283	89	93	161	83	341	219	3.138	5.542
Actividades de Apoyo	6.821	4.843	8.629	9.797	17.859	20.865	20.209	22.380	33.062
Inversión de Capital	9.945	6.134	7.900	8.923	29.869	59.745	30.815	15.171	27.149
Protección Social	9.945	6.134	7.900	8.923	29.869	59.745	30.815	15.171	27.149
Total Protección Social	225.791	227.722	269.405	306.971	391.147	498.159	520.470	505.592	593.707

Fuente: SivicoF-estadísticas fiscales

“Al rescate de la moral y la ética pública”

www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 N° 79 - 34
PBX: 219 39 00

Anexo 8. Vivienda y Servicios Relacionados

millones de pesos de 2009

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gasto Corriente	340.771	398.773	517.501	490.760	516.065	496.945	633.168	600.381	605.510
Servicios Personales y Aportes	207.678	224.589	229.222	298.465	131.135	140.258	152.050	145.416	162.303
Servicios personales asociados a la nómina	31.969	29.227	30.928	80.096	81.175	84.797	87.106	83.685	96.443
Servicios Personales Indirectos	3.112	11.941	37.947	16.422	15.987	20.859	28.611	25.835	26.527
Aportes Patronales	172.597	183.420	160.347	201.947	33.973	34.602	36.332	35.896	39.333
Gastos Generales	133.093	174.184	288.279	192.295	384.931	356.687	481.118	454.965	443.208
Adquisición de bienes	5.748	5.443	8.430	21.693	19.802	26.622	29.316	20.582	29.673
Adquisición de servicios	53.160	56.632	17.317	47.834	72.523	53.967	76.669	53.818	63.201
Otros Gastos Generales	61.061	93.307	59.169	84.566	69.997	61.331	174.928	169.880	103.859
Transferencias	13.124	18.803	203.363	38.201	222.609	214.766	200.206	210.686	246.475
Gasto Operativo	371.299	453.461	581.129	372.207	431.616	467.615	529.221	450.140	548.870
Urbanización	28.534	17.958	18.571	25.846	41.934	46.275	35.699	30.631	117.054
Desarrollo Comunitario	12.657	18.911	18.150	16.376	26.417	60.789	18.411	21.874	45.785
Acueducto y Alcantarillado -oper y mante.	169.018	196.995	384.207	172.155	198.481	189.839	239.275	201.931	189.392
Alumbrado Público	75.313	125.137	105.913	96.108	105.793	116.694	188.789	165.734	135.610
Actividades de apoyo	85.776	94.460	54.289	61.722	58.991	54.018	47.046	29.971	61.030
Inversión de Capital	439.780	347.240	360.969	287.488	356.636	469.874	539.036	468.209	435.804
Acueducto y Alcantarillado	439.780	347.240	360.969	287.488	356.636	469.874	539.036	468.209	435.804
Total Vivienda y Servic.	1.151.849	1.199.474	1.459.600	1.150.456	1.304.317	1.434.434	1.701.424	1.518.729	1.590.184

Fuente: Sivicof-estadísticas fiscales

“Al rescate de la moral y la ética pública”

www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 N° 79 - 34
PBX: 219 39 00

Anexo 9. Actividades Recreativas y Culturales

millones de pesos de 2009

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gasto Corriente	53.497	37.396	34.923	34.374	34.677	36.283	34.911	34.006	38.583
Servicios Personales y Aportes	43.139	27.979	26.427	26.588	26.690	26.574	26.835	26.831	29.137
Servicios personales asociados a la nómina	32.100	19.464	18.644	18.888	19.098	19.083	19.153	19.374	20.451
Servicios Personales Indirectos	2.913	1.937	1.542	1.404	1.208	1.190	1.272	1.088	1.932
Aportes Patronales	8.127	6.578	6.241	6.296	6.385	6.302	6.411	6.369	6.754
Gastos Generales	10.358	9.418	8.496	7.785	7.987	9.709	8.076	7.175	9.446
Adquisición de bienes	1.156	1.837	1.433	1.402	1.396	1.239	1.054	1.181	1.361
Adquisición de servicios	7.358	5.499	5.849	5.459	6.017	6.239	5.689	5.226	5.661
Otros Gastos Generales	1.844	2.081	1.214	924	574	2.231	1.332	768	2.424
Gasto Operativo	69.930	72.087	103.623	82.101	72.793	87.333	89.009	72.079	85.937
Servicios Recreativos y Deportivos	20.843	21.449	29.605	33.751	24.564	30.879	30.000	30.372	37.065
Servicios Culturales	26.370	19.052	23.276	27.055	32.825	30.918	37.909	14.993	18.376
Servicios de televisión	2.693	2.780	5.009	8.031	9.893	17.746	14.751	15.151	16.900
Actividades de Apoyo	20.024	28.806	45.734	13.263	5.511	7.791	6.349	11.563	13.596
Inversión de Capital	8.717	10.086	27.226	44.504	52.988	66.830	71.356	66.259	102.582
Servicios Recreativos y Deportivos	6.379	9.572	24.336	40.103	48.483	61.172	62.524	61.781	84.683
Servicios Culturales	2.338	513	2.891	4.401	4.505	5.658	8.833	4.478	17.898
Total Act. Recreativas y Culturales	132.144	119.569	165.772	160.979	160.458	190.447	195.276	172.344	227.102

Fuente: Sivicof-estadísticas fiscales

“Al rescate de la moral y la ética pública”

www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 N° 79 - 34
PBX: 219 39 00

Anexo 10. Protección del Medio Ambiente

millones de pesos de 2009

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gasto Corriente	15.632	17.982	18.889	18.275	20.693	20.348	18.675	19.288	20.641
Servicios Personales y Aportes	13.461	12.800	13.902	15.386	16.850	16.560	15.206	15.424	16.479
Servicios personales asociados a la nómina	9.783	8.710	8.859	10.264	10.958	11.342	10.319	10.733	11.358
Servicios Personales Indirectos	776	1.405	2.226	1.935	2.222	1.451	1.382	1.140	1.394
Aportes Patronales	2.902	2.684	2.818	3.187	3.670	3.767	3.505	3.552	3.726
Gastos Generales	2.171	5.183	4.987	2.889	3.843	3.788	3.469	3.864	4.162
Adquisición de bienes	528	439	451	579	655	555	582	476	595
Adquisición de servicios	1.641	1.982	2.277	2.168	2.585	3.177	2.877	3.218	3.562
Otros Gastos Generales	2	2.762	2.259	142	604	56	11	170	6
Gasto Operativo	165.863	169.596	216.988	206.556	216.006	264.807	260.176	223.170	287.987
Ordenación y desechos	7.188	1.296	1.589	11.908	3.037	27.082	11.715	4.826	12.218
Ordenación de aguas residuales	78.537	87.150	76.057	95.359	114.992	117.492	116.906	21.635	48.620
Reducción de la contaminación	23.946	28.677	69.983	26.451	12.691	13.603	24.201	18.981	32.221
Protecc. diversidad biológica y del paisaje	11.409	6.809	15.266	14.752	23.283	33.686	26.059	24.634	33.241
Investigación y desarrollo	0	0	0	289	1.032	2.932	2.023	967	1.667
Actividades de apoyo	2.930	2.276	6.452	6.398	9.118	15.645	14.611	21.842	28.791
Transferencias-CAR	41.854	43.388	47.641	51.398	51.853	54.368	64.662	130.285	131.230
Total Protección del Medio Ambiente	181.495	187.578	235.877	224.831	236.700	285.155	278.851	242.459	308.628

Fuente: Sivicof-estadísticas fiscales

“Al rescate de la moral y la ética pública”

www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 N° 79 - 34
PBX: 219 39 00

Anexo 11. Estadísticas de Servicios Sociales

Indicador	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Salud									
Cobertura de población afiliada al régimen subsidiado en total de la pob.	18,5	19,25	19,97	21,77	21,74	22,10	21,90	20,60	20,00
Número personas afiliadas al régimen subsidiado	1.216.970	1.292.259	1.369.970	1.530.177	1.561.939	1.616.893	1.635.601	1.470.522	1.499.512
Desnutrición infantil % (menores de cinco años)	N.D.	11,7	10,7	10,3	10,1	9,8	9,1	8,8	9,0
Cobertura de vacunación con triple viral	89,1	97,5	92,1	91,6	92,6	94,8	94,3	97,6	98,7
Cobertura de vacunación con DPT	78,6	85,4	93,3	92,3	90,5	92,6	94,0	96,8	96,6
Cobertura de vacunación con antipolio	79,9	90,5	94,4	92,4	90,6	92,7	94,1	96,9	96,7
Mortalidad por EDA (x 100.000 menores de cinco años)	8,0	7,6	6,0	6,1	2,7	2,5	2,5	1,9	N.D.
Razón de mortalidad materna (x 100.000) nacidos vivos	77,3	64,2	58,8	64,2	59,6	52,7	45,8	37,7	N.D.
Tasa de mortalidad infantil en menores de un año (x 1.000 nacidos vivos)	16,7	15,1	15,1	15,5	15,0	13,6	14,0	12,7	N.D.
Educación									
Cobertura básica primaria	N.D.	102,8	107,0	106,2	106,2	105,7	107,6	107,8	107,5
Cobertura básica Secundaria	N.D.	102,9	105,2	105,0	104,5	104,0	105,2	105,8	106,9
Cobertura Media Vocacional	N.D.	64,7	65,3	83,2	84,1	85,7	85,9	85,5	85,9
Tasa global cobertura bruta	90,1	92,1	94,9	96,7	96,9	97,1	98,7	98,9	99,0
Cobertura neta básica primaria	N.D.	N.D.	101,2	100,1	99,4	101,1	101,0	102,4	102,8
Cobertura neta secundaria y media	N.D.	N.D.	73,0	71,8	73,0	74,5	76,0	78,2	80,3
Tasa global cobertura neta	N.D.	N.D.	90,4	89,9	90,7	90,7	92,2	92,3	93,0
Matrícula oficial/Total matrícula (prees, primaria, sec y media)	N.D.	54,9	56,0	57,5	59,5	60,9	62,7	62,8	63,3
Protección Social									
Número de cupos niños con SISBEN	N.D.	N.D.	N.D.	33.731	34.259	35.064	35.901	38.905	46.340
Demanda potencial según SISBEN (niños de 0 a 5 años en pobreza)	N.D.	N.D.	N.D.	225.657	237.952	225.657	185.036	160.182	156.897
Cobertura de educación inicial de niños en condiciones de pobreza	N.D.	N.D.	N.D.	14,9	14,4	15,5	19,4	24,3	29,5
Número de cupos adultos mayores con SISBEN	N.D.	N.D.	N.D.	31.231	37.736	40.469	44.613	46.266	50.017
Demanda potencial según SISBEN (adultos mayores)	N.D.	N.D.	N.D.	207.925	232.955	223.016	204.483	236.326	256.287
Cobertura de demanda de bienestar adulto mayor	N.D.	N.D.	N.D.	15,0	16,2	18,1	21,8	19,6	19,5
Personas adultos mayores habitantes de calle atendidos	N.D.	4.938	5.670	3.699	4.600	5.553	6.626	6.292	6.974
Demanda potencial según censos habitantes de calle	N.D.	7.648	7.648	7.648	10.477	10.418	8.385	8.385	8.385
Cobertura de adultos habitantes de la calle	68,0	64,6	74,1	48,4	43,9	53,3	78,9	75,0	83,2

“Al rescate de la moral y la ética pública”

www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 N° 79 - 34
PBX: 219 39 00

Indicador	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Vivienda y Servicios									
Cobertura de alcantarillado sanitario% (residencial)	87,6	90,1	93,9	96,0	96,9	97,0	99,1	99,1	99,0
Cobertura de alcantarillado pluvial %	80,7	83,7	86,8	88,9	93,0	93,4	95,5	97,8	99,2
Cobertura de acueducto % (residencial)	95,0	98,0	100,0	100,0	100,0	99,4	99,7	99,7	99,7
Índice de calidad de agua	99,0	98,9	98,0	98,4	98,7	99,2	98,9	99,5	99,8
Vivienda promovida o gestionada por el Distrito Capital	N.D.	6.000	7.100	4.089	2.797	6.860	4.511	14.364	13.365
Vivienda estrato 1 y 2 que tuvieron mejoras en sus condiciones de habitabilidad	N.D.	125	350	0,0	619	500	772	648	1.058
Número de familias que vivían en zonas de alto riesgo no mitigables o en rondas de cuerpos de agua que fueron reasentadas y se les entregó vivienda de reposición	N.D.	494	290	795	557	503	461	876	920
Recreación y Cultura									
Eventos culturales	4.984	10.122	10.981	7.993	8.338	7.002	5.539	10.209	17.360
Variación % número de eventos culturales	N.D.	103,1	8,5	-27,2	10,6	-20,3	-20,9	84,3	70,0
Eventos culturales locales	N.D.	3.581	5.701	4.143	2.077	2.001	779	1.120	2.325
Variación % número de eventos culturales locales	N.D.	N.D.	59,2	-27,3	-49,9	-3,7	-61,1	43,8	107,6
Protección Medio Ambiente									
Nivel promedio anual de PM10 (niveles de concentración de polvo menores de 10 micras en el aire) ug/m ³	65,0	66,0	59,0	63,0	74,0	68,0	71,6	67,0	59,1
Residuos sólidos dispuestos en rellenos sanitarios (Total toneladas)	1.746.226	1.844.015	1.837.241	1.965.198	1.974.243	1.959.995	2.080.609	2.116.635	2.096.396
Disposición de residuos en relleno per cápita (t/habitante)	0,27	0,28	0,27	0,28	0,28	0,27	0,30	0,30	0,29
Área verde por habitante (m ²)	N.D.	3,3	3,4	3,4	3,6	3,5	3,6	4,2	4,7
Número de árboles mantenidos al año de siembra	N.D.	125.000	169.412	153.888	157.552	183.183	183.183	201.183	216.672
Número de árboles por hectárea	N.D.	13,3	15,3	15,5	16,1	16,4	29,0	29,3	29,8
Número de árboles por cada 100.000 habitantes	N.D.	7.100	8.073	7.609	7.539	8.198	16.482	16.693	16.997

Fuentes: Balance de Gestión Consolidado vigencia 2009, Alcaldía Mayor de Bogotá; Secretaría Distrital de Salud Boletín de Estadísticas; Secretaría de Educación, estadísticas sector oficial; Empresa de Acueducto y Alcantarillado, informe de sostenibilidad y Observatorio Ambiental de Bogotá.

ÍNDICE DE SIGLAS

CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CID:	Centro de Investigaciones para el Desarrollo
CGR:	Contraloría General de la República
COFOG:	Clasificador de las Funciones de Gobierno
EDA:	Enfermedad Diarreica Aguda
ECH:	Encuesta Continua de Hogares
ECV:	Encuesta de Calidad de Vida
EFP:	Estadísticas Fiscales Públicas
ENH:	Encuesta Nacional de Hogares
ENIG:	Encuesta de Ingresos y Gastos
FMI:	Fondo Monetario Internacional
GEIH:	Gran Encuesta Integrada de Hogares
GPS:	Gasto Público Social
ICV:	Índice de Condiciones de Vida
IDH:	Índice de Desarrollo Humano
IPH:	Índice de Pobreza Humana
MERPD:	Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad
MESEP:	Misión para el Empalme de Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad
MFP:	Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas
NBI:	Necesidades Básicas Insatisfechas
LI:	Línea de Indigencia
LP:	Línea de Pobreza
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OPHI:	Oxford Iniciativa sobre la Pobreza y el Desarrollo Humano
PAB:	Plan de Atención Básica
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SISBEN:	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SOCX:	(Social Expenditure) base de datos- gasto social de la OCDE