



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

**GASTO PÚBLICO SOCIAL Y REDISTRIBUCIÓN DEL
INGRESO EN BOGOTÁ 1994 - 2004.**



**GASTO PÚBLICO SOCIAL Y REDISTRIBUCIÓN
DEL INGRESO EN BOGOTÁ 1994 – 2004**

INFORME ESTRUCTURAL

Contralor de Bogotá D.C.

OSCAR GONZÁLEZ ARANA

Contralor Auxiliar

ERNESTO TUTA ALARCÓN

Director de Economía y
Finanzas Distritales

OSCAR ALBERTO MOLINA GARCÍA

Subdirector Plan de Desarrollo
y Balance Social

EDITH C. CÁRDENAS GÓMEZ

Profesionales

ELIMELETH TAPIAS ARIAS
NELSON MAURICIO HERRERA VARGAS

Bogotá D.C, Septiembre de 2005

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN	6
ABSTRACT	7
INTRODUCCION	8
1. METODOLOGÍA UTILIZADA Y LIMITACIONES	11
2. LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO	13
3. EL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN BOGOTÁ.....	20
4. EFECTO REDISTRIBUTIVO DEL GASTO.....	23
4.1 INDICADORES DE CONCENTRACIÓN Y PROGRESIVIDAD DEL GASTO	28
5. IMPACTO DISTRIBUTIVO POR SECTORES	30
5.1 CAMBIOS EN EL INGRESO PROMEDIO.....	33
5.2 ÍNDICES DE IMPACTO.....	34
6. COBERTURAS SECTORIALES.....	35
6.1 SALUD.....	35
6.2 EDUCACIÓN	36
6.2.1 Básica primaria y Media	37
6.2.2 Educación superior.....	38
6.3 BIENESTAR SOCIAL	39
6.4 ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO.....	41
6.5 VIVIENDA.....	42
7. CONCLUSIONES	45
BIBLIOGRAFIA	48

TABLA DE FIGURAS

2.1 Participación por Quintil en el Ingreso Año 2003	Pág. 15
2.2 Comportamiento ingresos promedio persona	Pág. 16
2.3 Ingresos por persona según quintil 2003	Pág. 17
2.4 Dispersión del ingreso hogares por quintil	Pág. 18
2.5 Número de personas por hogar	Pág. 19
3.1 Participación GPS en el gasto consolidado	Pág. 22
3.2 Comportamiento del GPS por sectores sociales	Pág. 23
4.1 Gasto Público Social por quintiles	Pág. 26
4.2 Gasto Público Social frente a ingreso por quintil	Pág. 27
6.1 Acumulado personas régimen subsidiado en salud	Pág. 36
6.2 Matrícula en Bogotá por sector y estrategia	Pág. 37
6.3 Número de refrigerios y cupos de transporte escolar	Pág. 38
6.4 Universidad Distrital – Matrículas	Pág. 39
6.5 Población atendida por el DABS – Niñez	Pág. 40
6.6 Censos y coberturas IDIPRON	Pág. 41
6.7 Cobertura Acueducto por estrato	Pág. 42
6.8 Reasentamiento hogares en alto riesgo – CVP	Pág. 43
6.9 Déficit de vivienda en Bogotá 2004	Pág. 44

TABLA DE CUADROS

2.1 Distribución de ingresos por año y quintiles	Pág. 14
3.1 Gasto Público Social consolidado	Pág. 21
4.1 Efecto redistributivo del GPS	Pág. 25
4.2 Indicadores de impacto distributivo	Pág. 29
5.1 Impacto redistributivo por sectores	Pág. 31
5.2 Variación en el ingreso promedio	Pág. 33
5.3 GPS sectorial Índice de concentración del gasto	Pág. 34
5.4 GPS sectorial Índice de progresividad	Pág. 35

PRESENTACIÓN

Es satisfactorio para la Contraloría de Bogotá, poder ofrecer al Concejo y a la Ciudadanía, además de los productos obligatorios contemplados en la normatividad que la rige, estudios de tipo estructural con contenido que concierne a la ciudad, a través de los cuales se busca contribuir a un mejor conocimiento sobre sus problemáticas.

El presente estudio, “Gasto Público Social y Redistribución del Ingreso en Bogotá 1994 – 2004”, responde al convencimiento que se tiene respecto a que “un ciudadano activo e informado, decide sobre el destino de los recursos públicos”; además, corresponde con una de las premisas del Plan Estratégico de la Contraloría, base para la política de la entidad: “el fin del control fiscal es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos del Distrito”.

Bajo este contexto, el estudio ofrece un valioso aporte en lo concerniente a la determinación de la focalización del gasto y el análisis de su provisión (coberturas), en la última década, mediante la aplicación de la metodología de medición de impacto redistributivo y la cuantificación para la ciudad de indicadores novedosos como el de concentración del gasto y el de progresividad de Kakwani.

Con base en ello, se llega a determinar que una adecuada focalización del Gasto Público Social – GPS, implica que los beneficios del mismo aumenten a medida que se consideren estratos socioeconómicos de menores ingresos; así mismo, significa que su distribución ha generado un efecto igualador sobre la distribución del ingreso. Por el contrario, una señal de inadecuada focalización se presenta cuando el gasto efectuado tiende a incrementar el ingreso per cápita de las personas de mayores ingresos.

Con niveles de pobreza superiores al 50%, y de indigencia cercanos al 15%, se vuelve pertinente revisar la focalización del gasto en la ciudad, su progresividad, y en general, los mecanismos a través de los cuales se ha efectuado la redistribución del ingreso.

Dada la importancia del tema y la magnitud del reto, la reducción de tales niveles de pobreza e indigencia en Bogotá, requiere de la creatividad y el aporte de todos. La Contraloría de Bogotá se adhiere a tal propósito, y para ello pone a consideración el presente estudio, bajo el entendido que no será el último esfuerzo que se haga en tal sentido.

ÓSCAR GONZÁLEZ ARANA
Contralor de Bogotá, D.C.

ABSTRACT

La investigación se orientó al análisis de dos componentes básicos del Gasto Público Social – GPS, efectuado en Bogotá durante el período 1994 – 2004, conocidos como Focalización y Provisión (o coberturas).

Respecto a lo primero, se pudo establecer que el GPS mejoró la distribución del ingreso en la ciudad, y registró un carácter pro – pobre, pero de forma cíclica, esto es, que los beneficios del gasto en los quintiles de menores ingresos, se hicieron más notorios en los años de crisis, pero, en los períodos de prosperidad económica, el criterio se volvió menos riguroso.

El análisis sectorial permitió establecer que la mayor cantidad de recursos per. cápita se orientó a solucionar necesidades de educación, agua potable y saneamiento ambiental, y salud, en ese orden, mientras que para bienestar y vivienda los recursos asignados fueron relativamente bajos. La mejor focalización del gasto se efectuó en el sector educación; en tanto que en agua potable y saneamiento ambiental, se privilegió a los quintiles de mayores ingresos, denotando un gasto menos pro pobre y con menor progresividad.

Respecto a lo segundo, se observó que con los mayores gastos focalizados en educación, salud y agua potable y saneamiento ambiental, se logró una amplia cobertura en educación primaria y media (aunque muy pobre en superior), una mayor afiliación de personas al régimen subsidiado en salud, y una cobertura del 100% desde el 2003, en acueducto. No obstante, a pesar de los esfuerzos, los pocos recursos focalizados en bienestar y vivienda, dejaron sus problemáticas sin resolver.

Palabras clave: Gasto Público Social, focalización, provisión o coberturas, quintiles, deciles, Índice de Gini, Índice de Concentración del Gasto, Índice de Kakwani.

"Si bien la prosperidad económica y la situación demográfica favorable fomentan el bienestar y la libertad de una sociedad, no es menos cierto que mayor educación, prevención y atención sanitaria y otros factores similares afectan las auténticas libertades de que disfruta la población"

Amartya Sen¹

INTRODUCCION

Si hay algo que identifica el desarrollo económico, es la capacidad de traducir el crecimiento en el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas, lo cual empieza por garantizar una vida digna y continúa con la construcción de un mejor entorno, donde se propicie el disfrute general de los logros individuales y colectivos.

En este proceso, compete al Estado formular las políticas y objetivos que han de asegurar el desarrollo integral, formular las normas científicas, administrativas y de convivencia, garantizar la prestación y acceso a los servicios, además de hacer seguimiento y evaluar el cumplimiento de las políticas y la asignación y ejecución de los recursos.

Por ello, la intervención del Estado en la economía, entre otros propósitos, debe orientarse fundamentalmente a la búsqueda de equidad; en concreto, esto no es otra cosa que la acción de corregir la distribución del ingreso y la riqueza. A diferencia de lo defendido por la teoría económica convencional, el Estado debe intervenir para corregir fallas del mercado, tales como: externalidades, bienes públicos, asimetrías de información, costos de transacciones diferentes a los costos de producción, y otras, que finalmente se traducen en un alejamiento respecto a los objetivos macroeconómicos, y en específico, de la política pública.

En Colombia, la carta política de 1991 dejó expreso este propósito en todo su cuerpo, desde su primer artículo,² donde se define al país como un Estado Social de Derecho y se deja claro que es una República Unitaria fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general, hasta el artículo 366, donde se define que "el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado".

¹ Amartya Sen, Premio Nobel de Economía 1998. Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI.

² Constitución Política de Colombia; Título I, De los principios Fundamentales, artículo 1º.

Estos preceptos constitucionales tienen su principal aplicación en el régimen económico, donde se expresa que “la dirección general de la economía estará a cargo del Estado” y se precisa que éste “intervendrá, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano”³

Para éste propósito, el cómo de la acción estatal está contemplado en el Plan de Desarrollo, el cual señala las políticas y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades a mediano plazo y las estrategias y orientaciones de corto plazo, materializadas en los presupuestos plurianuales. En efecto, anualmente el gobierno nacional formula y pone a consideración del Congreso el Presupuesto de Rentas y la Ley de Apropriaciones, y a nivel territorial se formula y pone a consideración de las Asambleas y Concejos el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones; esto es, la Política Fiscal.

Debe subrayarse que del total de gastos a efectuar durante una vigencia, el gobierno está obligado a dar prelación al denominado **gasto público social - GPS**, el cual se fundamenta en la necesidad de mitigar, prioritariamente, las necesidades básicas insatisfechas de la población, bajo criterios de eficiencia fiscal y administrativa. De hecho, la normatividad vigente define éste tipo de gasto como “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.”⁴

Al respecto, en la última década, Bogotá ha sido objeto de un incremento sustancial del gasto de inversión, lo cual ha permitido superar la imagen de una ciudad desordenada tanto en lo físico - urbano, como en el manejo de los recursos públicos. Las últimas administraciones (hasta 2003), con diferente énfasis, han mantenido una línea consecuente en la aplicación del gasto público, orientado a infraestructura y a generar comportamientos de convivencia y cultura ciudadana.

No cabe duda que la continuidad en los esfuerzos ha permitido mostrar a Bogotá de cara al siglo XXI, como una ciudad dinámica, con mejoras importantes en movilidad, una oferta de recreación y cultura materializada en una amplia red de parques y bibliotecas, mejoras sustanciales en el control de muertes violentas, y

³ Ibid, Título XII, Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública, Capítulo 1, artículo 334.

⁴ Estatuto Orgánico de Presupuesto, Decreto compilador No 111 de enero de 1996, artículo 41, y Estatuto de Presupuesto de Bogotá, decreto compilador No 714 de 1996, artículo 32.

más importante aún, el cambio en la percepción de las personas que la habitan y visitan.

Para llegar a estos niveles de logro, además de un plausible esfuerzo por ordenar las finanzas de la ciudad y el efecto restrictivo de normas Nacionales (Ley 617/2000), se han enajenado y compartido con el sector privado bienes públicos, se ha incrementado la dependencia de la financiación interna y externa, y se ha sometido a sus residentes a un aumento de la presión tributaria local.

Sin embargo, estudios recientes muestran una realidad social que contrasta con los logros anteriores, y revelan una ciudad con mucho cemento y simultáneamente con mucha hambre y desocupación. Es necesario entonces, evaluar la eficiencia, eficacia y equidad del gasto efectuado, bajo el entendido que los recursos públicos de la ciudad son de todos los contribuyentes y una gran parte de ellos (más del 50%), no está recibiendo los beneficios de su rentabilidad.

El presente estudio tiene como objeto efectuar una aproximación al impacto redistributivo del GPS efectuado en Bogotá en la última década, tanto global como sectorial, a partir de los cambios generados sobre la distribución del ingreso, como consecuencia de la provisión distrital de transferencias sociales en especie⁵.

Para ello se desarrollan seis secciones. La primera corresponde a la metodología utilizada y las limitaciones que debe contemplar un estudio de estas características; en el segundo capítulo se muestra la distribución del ingreso en Bogotá por hogares y por personas, recogidos en quintiles; en el tercer capítulo se efectúa la cuantificación del gasto público social ejecutado en Bogotá durante el período de estudio; en las dos secciones siguientes se entra a determinar el efecto redistributivo del gasto público social entre los quintiles de ingreso, en forma total y sectorialmente, buscando determinar si el gasto tuvo un carácter pro – pobre o no pobre; el capítulo seis se orienta a determinar las coberturas logradas con el gasto público social efectuado; y en la última, se recogen las conclusiones del trabajo.

⁵ Conjunto de bienes y servicios individuales suministrados a los hogares por el gobierno, tales como: salud, educación y bienestar, entre otros, en forma gratuita o casi gratuita.

1. METODOLOGÍA UTILIZADA Y LIMITACIONES

Para empezar, se debe partir de la concreción de una definición sobre GPS y la determinación de los sectores donde la ejecución de apropiaciones solucione las necesidades básicas insatisfechas de la población. De hecho, lo preceptuado constitucionalmente y lo desarrollado por la ley no es concluyente, puesto que a pesar de determinar sectores concretos en la solución de necesidades básicas insatisfechas (salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable y vivienda), deja abierta la posibilidad de otras soluciones tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

No obstante, la Constitución, en su artículo 366, define que “el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable”. En consecuencia, con base en la constitución y la ley, para el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, es necesaria la satisfacción de necesidades básicas de *salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable y vivienda*⁶, lo que constituye una de las finalidades sociales del Estado.

Obsérvese que en todo momento la relación del GPS se hace con referencia a las necesidades básicas de la población, por lo cual es a éstas a donde se deben orientar los recursos. Al respecto, el artículo 350 de la constitución establece que “excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.

Definido el GPS⁷, la metodología del estudio se encuadra en los denominados estudios de incidencia⁸, en los cuales, el total del gasto público en cada sector se asigna entre los estratos de ingreso de acuerdo al uso que sus integrantes hacen de los principales servicios provistos por el gobierno distrital. En consecuencia, la información debe provenir o se debe aproximar del lado de la demanda (Encuesta de Hogares), más que de la oferta de los servicios sociales y públicos, tal como se explica en el capítulo 4.

⁶ Para el caso de Bogotá, el estudio adiciona el sector de Bienestar Social, concordando con los sectores definidos por la Contraloría General de la República, en su evaluación de la política social 2003; presentado en marzo de 2004.

⁷ Recuérdese que éste comprende los gastos programados tanto en funcionamiento como en inversión.

⁸ María Marcela Harriague y Leonardo Gasparini; El impacto redistributivo del gasto público en los sectores sociales, resultados provisionarios; Dirección Nacional de Programación del Gasto Público Social, Dirección de Gastos Sociales Consolidados; Argentina, 2000.

En la experiencia Argentina, Harriague y Gasparini⁹ proponen atribuir la totalidad del gasto sectorial a la distribución de sus servicios más característicos, por ejemplo: en el sector salud el gasto público se asigna a cada quintil en proporción al número de personas de ese estrato que asisten a hospitales, o en el caso de educación, el gasto público en un determinado nivel se aplica a cada estrato en proporción al número de personas de ese quintil que asisten a establecimientos públicos.

Para el caso de Bogotá, este tipo de información no está elaborada, y menos para el período de estudio; no obstante, con la ayuda del DAPD y de las entidades ejecutoras, se efectuó una aproximación con base en la información de la Encuesta de Calidad de Vida y otras estadísticas disponibles, por medio de las cuales se calculó el porcentaje de utilización de servicios de educación y salud, en forma general, para cada estrato en un período determinado, y luego se imputa dicha metodología de distribución a los demás sectores.

La metodología implica una correspondencia entre quintiles y estratos, lo cual no es fácil de lograr. De hecho, algunos investigadores han demostrado lo improcedente de tomar el estrato como criterio de fijación de tarifas y asignación de subsidios y contribuciones de todo tipo¹⁰. No obstante, a pesar de encontrar superposiciones de grupos y proporciones de cada grupo que pertenecen a un estrato superior, se elaboró una aproximación entre quintiles y estratos, de manera análoga a la efectuada por la Secretaría de Hacienda Distrital¹¹.

En consecuencia, la correspondencia se establece así:

Estrato 1 : Quintil 1	Estrato 2 : Quintil 2
Estrato 3 : Quintil 3	Estrato 4 : Quintil 4
Estrato 5 : Quintil 5	Estrato 6 : Quintil 5

Respecto a las limitaciones, la metodología planteada por Harriague y Gasparini implica la asunción de varios supuestos que obligan a interpretar los resultados teniendo en cuenta tales consideraciones. Fundamentalmente:

- Sólo se considera el volumen de recursos movilizados, sin involucrar criterios de eficiencia y eficacia en la provisión de los mismos.

⁹ Op. Cit.

¹⁰ Hugo López, Revista Dinero, febrero 16 del 2001.

¹¹ Secretaría de Hacienda Distrital, Cuadernos de la Ciudad, serie Equidad y Bienestar No 2, Impacto de la inversión social distrital y de los subsidios en las tarifas de los servicios públicos sobre la distribución del ingreso en Bogotá, 2003, pg 19.

- No es posible determinar la calidad de los servicios que consumen los usuarios.
- Se supone que los costos unitarios de los programas dirigidos a cada estrato/quintil no difieren.
- El ingreso de las personas se incrementa en el valor del programa público que reciben como GPS.
- Los beneficios del gasto público se concentran en los usuarios de los servicios y no afectan a los proveedores de los mismos (maestros, médicos, etc.).
- No se consideran externalidades, ni los efectos sobre futuros ingresos (como en el caso de educación).
- Las conclusiones no reflejan el efecto global del sector público, sólo los principales programas destinados a mejorar la distribución del ingreso y garantizar igualdad de oportunidades. Recuérdese que la determinación de los sectores que definen el GPS se efectuó a partir de las Necesidades Básicas Insatisfechas de la población.

2. LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Constituye el primer paso en todo estudio de impacto distributivo, y consiste en ordenar a las personas de acuerdo a su nivel de bienestar; para el caso, éste último se aproxima con el ingreso corriente (ingreso per cápita familiar). Los hogares se dividen en grupos por quintiles, en donde cada quintil contiene al 20% de ellos; como consecuencia, los hogares de los primeros quintiles perciben los menores ingresos, en tanto que el último quintil corresponde a los hogares de mayores recursos, tal como se aprecia en el cuadro 2.1.

Cuadro 2.1
Bogotá: distribución de ingresos por año y quintiles, 1994 – 2004
Pesos y porcentajes.

Año y Quintil	Hogares ¹²	Número de Personas		INGRESO POR HOGARES			
	Total	Cantidad	(%)	Total	PART.	Personas X Hogar	
1994	Primer Quintil	282,696	1,234,738	22.4	60,404,764,505	4.7	4.37
	Segundo Quintil	282,863	1,209,309	21.9	113,906,667,089	8.8	4.28
	Tercer Quintil	282,958	1,091,244	19.8	160,505,087,406	12.4	3.86
	Cuarto Quintil	282,829	1,053,784	19.1	248,720,081,669	19.2	3.73
	Quinto Quintil	283,152	935,380	16.9	709,068,222,578	54.9	3.30
	TOTAL	1,414,498	5,524,455	100.0	1,292,604,823,247	100.0	3.91
1995	Primer Quintil	292,032	1,300,688	23.0	78,682,306,309	4.7	4.45
	Segundo Quintil	291,749	1,242,263	21.9	141,934,265,833	8.4	4.26
	Tercer Quintil	292,098	1,144,863	20.2	201,495,972,843	11.9	3.92
	Cuarto Quintil	292,265	1,062,240	18.8	303,419,105,977	18.0	3.63
	Quinto Quintil	292,054	911,711	16.1	963,050,658,280	57.0	3.12
	TOTAL	1,460,198	5,661,765	100.0	1,688,582,309,242	100.0	3.88
1997	Primer Quintil	313,375	1,367,979	22.9	116,792,130,969	4.6	4.37
	Segundo Quintil	314,064	1,327,701	22.3	233,141,099,147	9.2	4.23
	Tercer Quintil	314,174	1,213,271	20.3	336,222,395,083	13.2	3.86
	Cuarto Quintil	313,426	1,087,784	18.2	517,088,972,405	20.3	3.47
	Quinto Quintil	314,710	968,778	16.2	1,341,653,360,670	52.7	3.08
	TOTAL	1,569,749	5,965,513	100.0	2,544,897,958,274	100.0	3.80
1999	Primer Quintil	331,045	1,443,406	23.2	79,084,540,419	3.1	4.36
	Segundo Quintil	332,507	1,373,133	22.1	195,991,784,505	7.8	4.13
	Tercer Quintil	332,139	1,291,273	20.8	316,807,288,889	12.5	3.89
	Cuarto Quintil	331,506	1,154,677	18.6	535,319,945,036	21.2	3.48
	Quinto Quintil	332,404	949,500	15.3	1,398,492,562,846	55.4	2.86
	TOTAL	1,659,601	6,211,989	100.0	2,525,696,121,695	100.0	3.74
2001	Primer Quintil	343,055	1,436,330	22.6	85,719,352,615	3.7	4.19
	Segundo Quintil	343,714	1,375,042	21.6	181,016,544,786	7.9	4.00
	Tercer Quintil	343,310	1,342,534	21.1	284,982,158,711	12.4	3.91
	Cuarto Quintil	344,043	1,164,209	18.3	439,863,096,048	19.1	3.38
	Quinto Quintil	343,590	1,039,779	16.4	1,312,880,239,039	57.0	3.03
	TOTAL	1,717,712	6,357,894	100.0	2,304,461,391,199	100.0	3.70
2003	Primer Quintil	386,865	1,643,054	24.1	156,476,874,723	4.3	4.25
	Segundo Quintil	386,901	1,537,250	22.6	310,961,500,262	8.6	3.97
	Tercer Quintil	386,906	1,373,730	20.2	457,172,999,803	12.6	3.55
	Cuarto Quintil	386,960	1,252,327	18.4	729,154,814,362	20.1	3.24
	Quinto Quintil	387,007	1,000,263	14.7	1,967,106,075,131	54.3	2.58
	TOTAL	1,934,639	6,806,624	100.0	3,620,872,264,281	100.0	3.52
2004	Primer Quintil	390.657	1.610.390	23.4	98.409.127.602	3.6	4.12
	Segundo Quintil	391.322	1.548.705	22.5	225.297.016.349	8.4	3.96
	Tercer Quintil	391.036	1.420.955	20.7	343.564.768.507	12.8	3.63
	Cuarto Quintil	391.914	1.249.782	18.1	520.017.649.685	19.3	3.19
	Quinto Quintil	391.439	1.046.249	15.2	1.508.288.899.340	55.9	2.67
	TOTAL	1.956.369	6.876.082	100	2.695.577.461.484	100	3.51

Fuente. Procesamiento de datos efectuado por el DAPD, Subdirección de Desarrollo Social, Área de Desarrollo Humano.

¹² La información corresponde a ingresos para hogares. La unidad de gasto se compone por todos los miembros del hogar exceptuando el servicio doméstico y los pensionados.

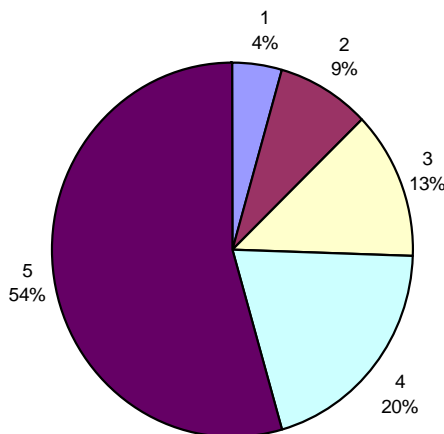
Las condiciones de desigualdad social en los ingresos para el año 1994 muestran que para el quintil uno (el 20% más pobre) su participación es 4,7% del ingreso total, para el quintil dos es de 8,8%, para el quintil tres de 12,4%, para el quintil cuatro del 19,2% y para el quintil cinco (20% más rico) su participación en el total del ingreso es de 54,9%.

Para el año 1999 se muestra una situación difícil en los primeros quintiles, puesto que para el quintil uno (el 20% más pobre) su participación disminuye al 3,1% del ingreso total, para el quintil dos disminuye al 7,8%; en tanto que para el quintil tres la participación permanece constante en el 12,5%, para el quintil cuatro aumenta al 21,2% y para el quintil cinco (20% más rico) su participación en el total del ingreso también aumenta al 55,4%.

De otro lado, para el año 2003 (figura 2.1) se observa una recuperación en los primeros quintiles y cierta estabilidad en los últimos así: para el quintil uno (el 20% más pobre) su participación se ubica en el 4,3% del ingreso total, para el quintil dos su participación se mantiene en el 8,6%, el quintil tres no supera el 13%, para el quintil cuatro su participación permanece en el 20% y para el quintil cinco (20% más rico) su participación en el total del ingreso se mantiene todavía en niveles altos (54%).

Figura No. 2.1

Participación por Quintil en el Ingreso Año 2003

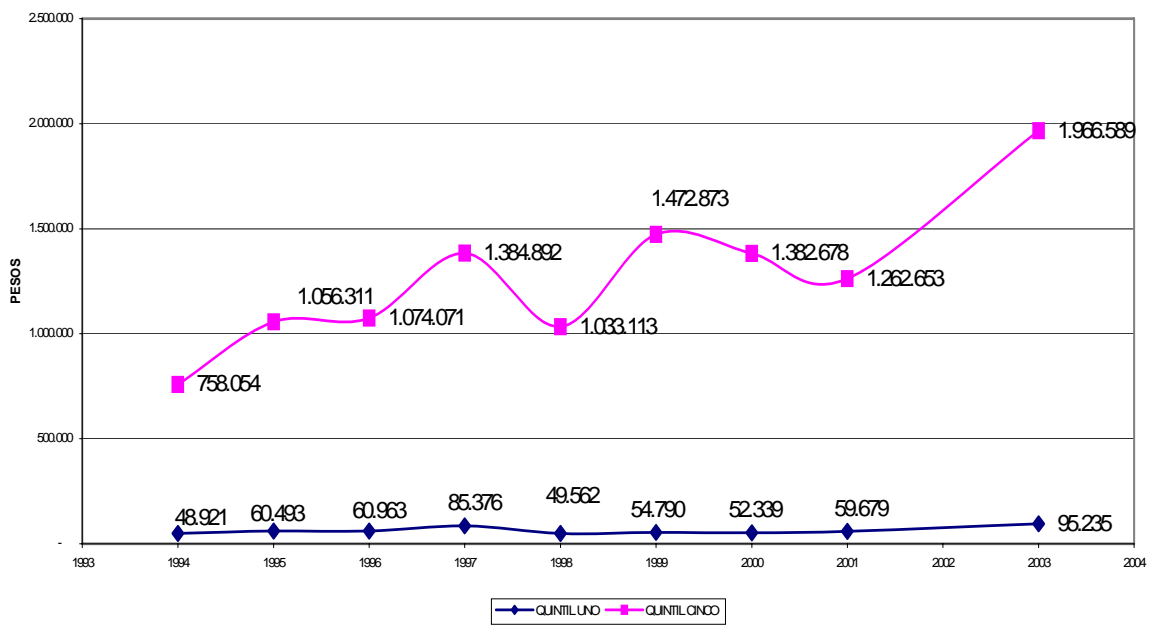


Fuente. Subdirección de Desarrollo Social. DAPD 2005.

En términos absolutos, para 2003 el ingreso promedio por persona para aquellos ubicados en el quintil cinco es de \$1'966.589, mientras que para aquellos ubicados en el quintil uno es de \$95.235; es decir, que el ingreso del quintil cinco es 20,6 veces el quintil uno, relación que para 2001 era de 21,16 veces. En la última década esta relación fue más alta en la vigencia 1999, año en que la relación fue de 26,9 veces, tal como se deriva de la figura 2.2.

Figura No. 2.2

COMPORTAMIENTO INGRESOS PROMEDIO PERSONA QUINTIL 1 VS. QUINTIL 5 BOGOTÁ 1994-2003

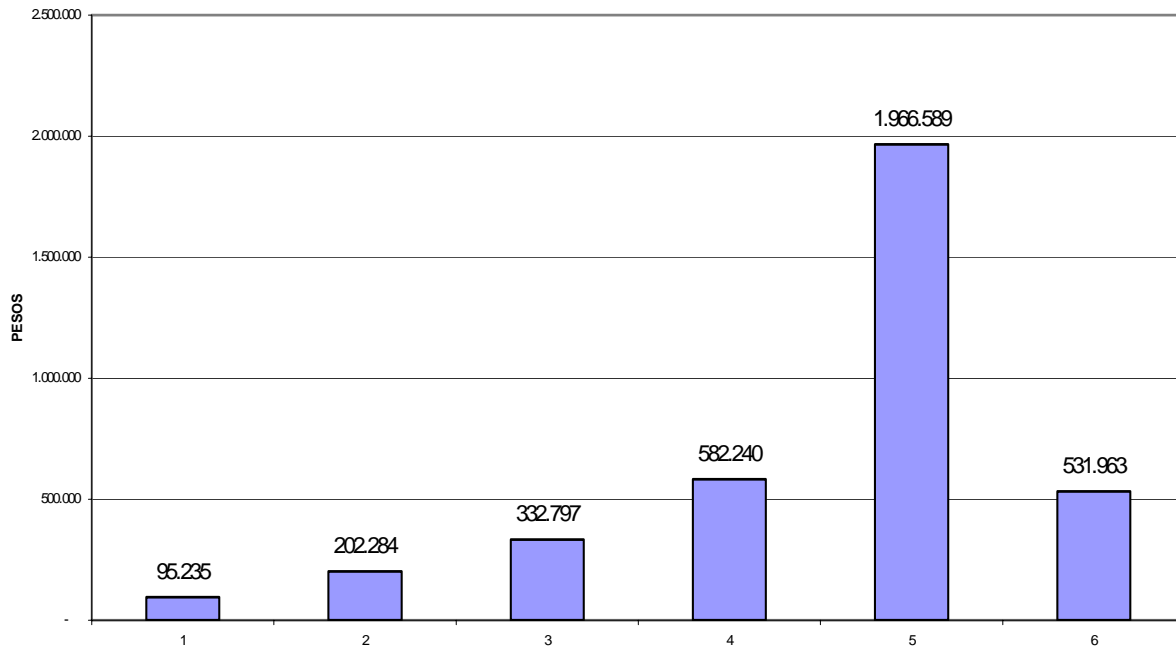


Fuente: Subdirección de Desarrollo Social. DAPD.2005

De manera puntual, la figura 2.3 muestra el comportamiento de los ingresos por persona según quintil en Bogotá para el año 2003, así:

Figura 2.3

Ingresos por persona según Quintil Bogotá 2003 (El 6 es el promedio)

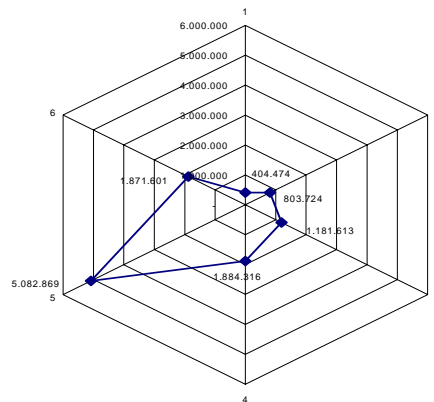


Fuente. Subdirección de Desarrollo Social. DAPD.2005

Por otra parte, en cuanto al ingreso de los hogares, en la figura 2.4 se muestra la dispersión por quintil para el año 2003, donde se aprecia que mientras para el Quintil uno su ingreso promedio mensual es de \$404.474, para el Quintil cinco es de \$5'082.869.

Figura 2.4

DISPERSIÓN DEL INGRESO HOGARES POR QUINTIL AÑO 2003 - El seis es el promedio

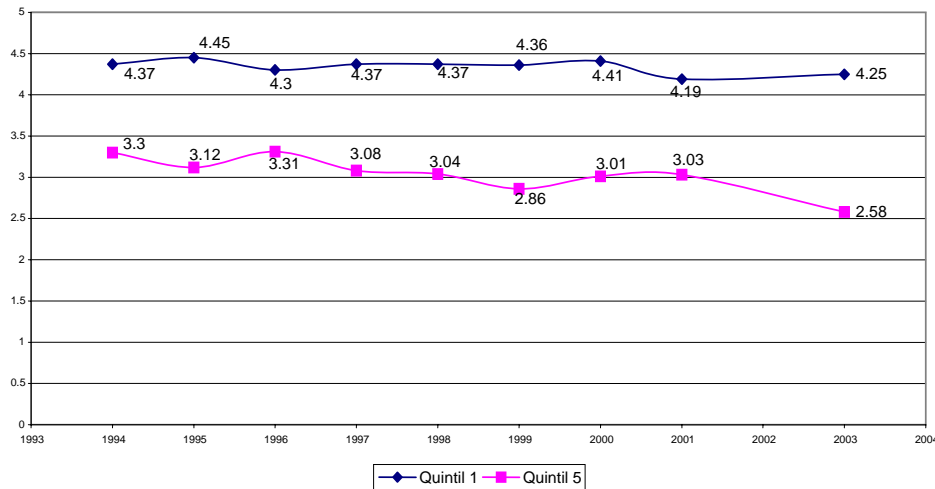


Fuente. Subdirección de Desarrollo Social. DAPD.2005

Debe señalarse que para el caso del análisis del ingreso de los hogares en 2003, es necesario tener en cuenta que las familias del Quintil 1 (es decir el 20% más pobre de la población) están compuestas en promedio por 4,25 personas, mientras que las familias del Quintil 5 (20% más ricos) están compuestas en promedio por 2,58 personas, así:

Figura 2.5

Número de personas X Hogar Q1 vs. Q5 Bogotá 1994-2003



Fuente. Subdirección de Desarrollo Social. DAPD.2005

En la figura anterior, se aprecia igualmente que el tamaño de los hogares en la última década ha oscilado ligeramente así: los hogares del Quintil uno en 1994 estaban compuestos en promedio por 4,37 personas, para el año 1999 por 4,36 personas en promedio y en el año 2003 se ubica en 4,25 personas por hogar promedio.

Respecto a los hogares del Quintil cinco se encuentra que para el año 1994 el promedio era de 3,3 personas por hogar, para el año 1999 disminuye a 2,86 personas y para el año 2003 sigue disminuyendo y se ubica en 2,58 personas hogar promedio.

Estas cifras muestran que en el periodo 1994-2003 los hogares del quintil uno redujeron su tamaño en 2,75%; es decir, se mantuvieron casi estables en el número de personas, mientras que en el mismo periodo los hogares del quintil cinco redujeron su tamaño en un 21,8%.

En general, el análisis de la distribución del ingreso en Bogotá en la última década muestra que en el año 1994 el porcentaje de personas clasificadas en el Quintil uno constituía el 22,4% del total de la población y participaban con el 4,7% en el total del ingreso de los hogares. Para 1999 el porcentaje de participación de las personas de éste quintil se aumentó a 23,2%, al mismo tiempo que su proporción en el ingreso total de los hogares disminuyó al 3,1%. En el 2003 el porcentaje de participación de las personas del quintil crece a 24,1% y la participación en el ingreso total de los hogares se recupera levemente, ubicándose en el 4,3%.

En contraste, el Quintil cinco reflejó lo siguiente: en el año 1994 el porcentaje de personas en ese quintil era de 16,9%, con una participación del 54,9% en el total del ingreso de los hogares. Para 1999 el porcentaje de personas del quintil disminuyó al 15,3%, mientras que su participación en el ingreso total de los hogares aumentó al 55,4%. En el 2003 el porcentaje de personas del quintil disminuye al 14,7% y la participación en el ingreso total de los hogares cae levemente al 54,3%.

3. EL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN BOGOTÁ

El paso siguiente en un estudio de impacto, consiste en determinar el monto de GPS que se asignará a los quintiles de ingreso; éste gasto consiste en las transferencias sociales en especie efectuadas en Bogotá, en los tipos de gasto determinados. Para el período de estudio esta asignación se efectuó de la siguiente manera:

Cuadro 3.1
Gasto Público Social consolidado ¹
Bogotá, 1994 – 2004 ²

Millones de pesos de 1994

SECTOR SOCIAL/ AÑOS	1994	1995	1997	1999	2001	2003	2004 ³	Crecimi.p rom.
SUBSECTOR SALUD	120.007,8	107.632,1	142.703,1	181.545,0	205.737,8	225.811,2	232.983,4	12,6
Secretaría de Salud	29.703,3	5.816,9	4.290,8	6.140,4	5.270,6	5.518,1	5.464,2	-12,3
Fondo de Salud mental y Asistencia al Anciano	1.525,1	3.217,4						111,0
Fondo financiero Distrital de Salud	21.801,9	21.838,7	48.409,6	60.978,5	83.694,3	81.871,4	83.410,8	30,8
Hospitales	31.333,2	74.197,4	90.002,7	114.426,1	116.773,0	138.421,7	144.108,4	35,0
Caja de previsión social del Distrito	35.644,3	2.561,7						-92,8
SUBSECTOR EDUCACIÓN	73.331,6	90.113,8	266.888,5	393.651,1	373.189,7	370.906,9	394.453,3	44,5
Secretaría de Educación	61.146,1	74.814,7	239.936,0	366.313,3	343.338,6	342.904,5	366.610,3	49,4
Universidad Distrital Francisco Jose de Caldas	12.185,5	14.819,8	23.512,9	24.927,3	28.867,5	26.617,8	26.713,7	15,8
Inst. para la Invest. y el Des. Pedag.- IDEP		479,3	3.439,7	2.410,5	983,5	1.384,6	1.129,3	110,2
SUBSECTOR BIENESTAR SOCIAL	29.073,9	39.413,8	46.272,1	62.317,9	56.651,1	69.845,9	79.412,5	19,3
Departamento Administrativo de Bienestar Social	17.425,9	18.902,3	38.482,6	46.209,1	46.077,1	52.221,7	58.368,8	26,2
IDIPRON	2.432,7	2.926,3	7.209,8	10.095,5	9.376,8	15.850,7	19.538,1	48,6
Fondo Rotativo de Bienestar Social	8.089,9	16.713,4						106,6
Fondo de Ventas Populares	1.125,4	871,8	579,6	6.013,4	1.197,1	1.773,5	1.505,6	139,1
SUBSECTOR DE VIVIENDA	41.694,6	29.711,8	42.680,7	46.283,7	45.475,1	26.250,7	29.111,7	-1,6
Caja de la Vivienda Popular	5.027,6	3.758,1	7.329,4	2.937,7	2.119,3	5.137,9	5.668,3	22,5
Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital (FAVIDI)	36.667,0	25.953,7	35.351,3	23.374,7	23.936,1	12.259,9	11.784,8	-12,9
Metrovivienda				19.971,3	19.419,7	8.852,9	11.658,6	-8,5
SUBSECTOR AGUA POTABLE Y S. A.	73.055,3	161.831,7	210.115,1	261.644,8	312.044,3	435.813,6	349.647,6	35,8
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá	72.339,0	146.733,2	176.802,3	226.201,6	286.976,9	319.917,7	324.005,8	31,8
Empresa Regional de Acueducto y Alcantarillado							34,1	
DAMA	716,3	15.098,4	33.312,8	35.443,2	25.067,4	115.895,9	25.607,7	398,3
TOTAL GASTO SOCIAL	337.163,2	428.703,1	708.659,5	945.442,5	993.098,0	1.128.628,2	1.085.608,5	23,5
TOTAL GASTO PÚBLICO	2.087.220,6	1.973.420,0	2.502.571,4	2.649.694,0	2.438.715,1	2.744.289,4	2.126.512,9	1,5
Proporción de gasto público social	16,2	21,7	28,3	35,7	40,7	41,1	51,1	

1. Los espacios en blanco corresponden a entidad aun no creada o liquidada.
2. La ejecución presupuestal incluye giros más compromisos y reservas.
- 3 No incluye ETB.
4. Corresponde al consolidado de la Administración Distrital, neto de transferencias.
- 5.Total gasto social sobre total gasto público

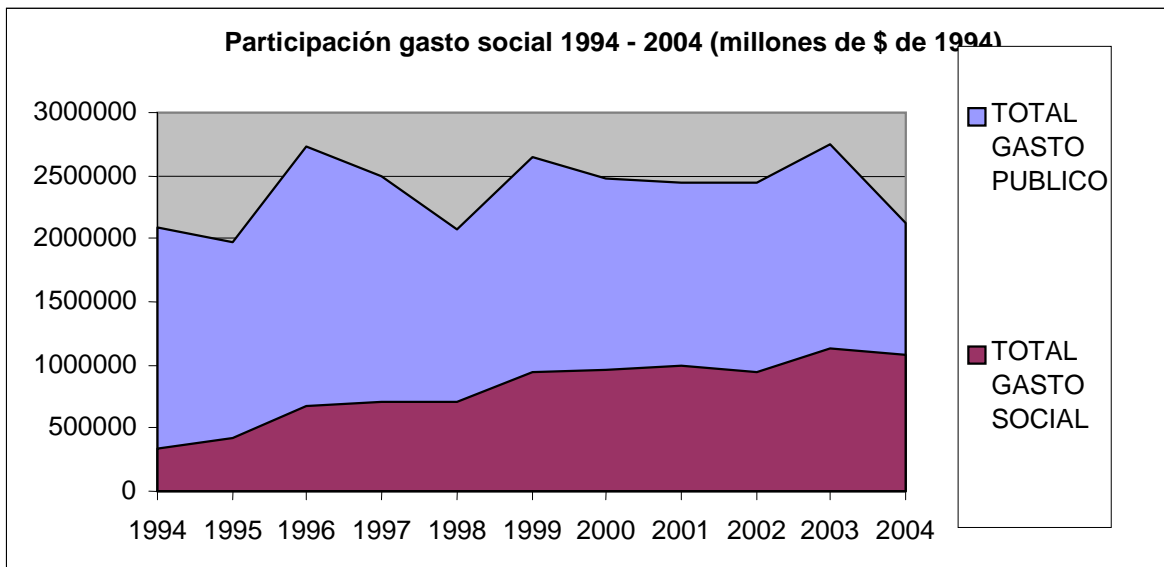
Como se observa, el GPS en la última década registró un crecimiento real importante, superior al 23% para los años contenidos en el cuadro 3.1 – en realidad cerca del 14% promedio para todos los años. Contrasta este comportamiento con el presentado por el Gasto Público consolidado, neto de transferencias, el cual realmente sólo creció el 1.5% promedio.

Mientras las condiciones del ciclo económico afectaron el gasto consolidado, el GPS mantuvo su tendencia creciente, afectado ligeramente en 1998 (año de crisis), en 2002 y 2004. Es claro que ante las dificultades económicas, los administradores disminuyeron objetos de gasto distintos a los contemplados en el GPS (educación), lo que denota una política pública educativa de largo aliento.

En estas condiciones, no extraña que el GPS haya llegado a representar la mitad del Gasto Consolidado. En efecto, como se muestra en el cuadro y figura 3.1, pasa del 16.2% en 1994, al 51.1% en el 2004, en un crecimiento permanente. Este

crecimiento está soportado básicamente en el gasto continuado en educación previsto en los Planes de Desarrollo de la década, buscando lograr por este medio la disminución de la desigualdad social en la ciudad y una mejor distribución del ingreso.

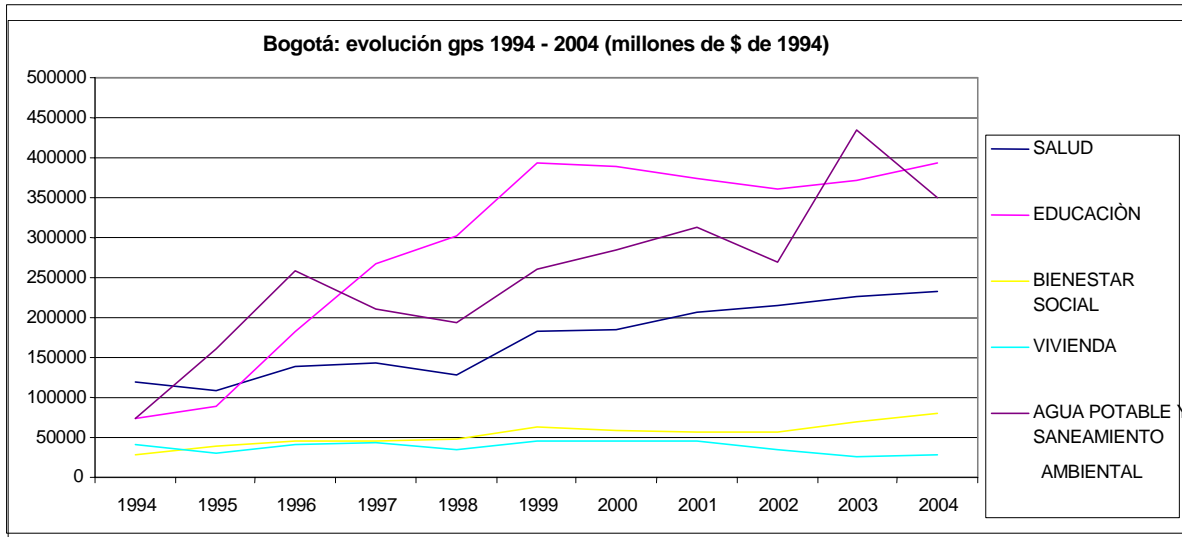
Figura 3.1
Participación GPS en el Gasto Consolidado



Fuente. Secretaría de Hacienda Distrital

En igual sentido se enfocaron los esfuerzos por “desmarginalizar” grupos de población, a través del propósito de llevar agua potable y alcantarillado a zonas subnormales, cada vez mayormente pobladas por grupos de desplazados inmigrantes. De hecho, en la figura 3.2. se observa la tendencia creciente de lo gastado en educación, agua potable y saneamiento ambiental, e incluso un alto volumen en salud.

Figura 3.2
Comportamiento del GPS, por sectores sociales 1994 – 2004



Fuente. Secretaría de Hacienda Distrital.

No obstante, se muestra también que lo aplicado en bienestar social y vivienda no ha tenido la misma importancia relativa de los otros sectores; incluso, lo gastado en vivienda presenta un crecimiento promedio negativo (-1.6%). Pareciera entonces, que la política social sólo estuvo definida y firme en tres de los cinco sectores establecidos como destinatarios del GPS.

4. EFECTO REDISTRIBUTIVO DEL GASTO

Como se expresó en la metodología, para determinar el impacto redistributivo del GPS es necesario definir primero el nivel de utilización de los diferentes servicios prestados a los ciudadanos, agrupados por niveles de ingreso (quintiles). Para este propósito, dada la dificultad de obtener la información correspondiente y la poca significancia de los datos ofrecidos por las Encuestas de Hogares y Calidad de Vida de 1997, se utilizaron fuentes alternas procedentes de las entidades ejecutoras y la Encuesta Calidad de Vida 2003 - ECV.

Bajo este procedimiento, hubo necesidad de asumir un planteamiento grueso, consistente en determinar un porcentaje de utilización promedio en cada sector, para todos los años de estudio, a partir de diversas variables explicatorias. No obstante, el monto de gasto que se asignó en cada período, con base en el

promedio anterior, es variable, y corresponde a la ejecución presupuestal neta de transferencias.

En efecto, en el sector educación se efectuó un promedio de promedios para: alumnos inscritos en los últimos años reportados por la Secretaría de Educación, alumnos matriculados, y el promedio de población que recibió beca o subsidio, según la Encuesta Calidad de Vida 2003. En el sector Salud, el promedio se tomó de la población sisbenizada por niveles de la Secretaría Distrital de Salud – SDS, expresada como el potencial de usuarios del régimen subsidiado en Bogotá, en todos los estratos socioeconómicos, pero clasificados como población vulnerable con derecho, en los niveles 1, 2 y 3.

Para el sector de Bienestar Social, el promedio general obtenido resultó de las variables: población menor de cinco (5) años que recibe almuerzo gratis, población menor de cinco (5) años que recibe medias nueves gratis, y población de cinco años y más que estudia y recibe alguna comida. El valor promedio de agua potable y saneamiento se obtuvo a partir de datos sobre el acceso al servicio de acueducto, y la información sobre población atendida residencial por estrato socioeconómico.

Finalmente, para el promedio del sector vivienda se utilizó el mismo aplicado para el sector salud, tomando en consideración que la política de vivienda busca avanzar en la recuperación y mejoramiento integral de los sectores periféricos infradotados. En tal sentido, se consideró que los recursos de Metrovivienda y la Caja de la Vivienda popular se orientaron a los estratos 1, 2 y 3, recogidos fundamentalmente en los niveles Sisben correspondientes.

Luego de calculado el promedio de utilización por quintiles de ingresos, se efectuó la asignación del GPS ejecutado, a los mismos quintiles en cada vigencia, tal como se muestra en el cuadro 4.1.

Cuadro 4.1
Bogotá: Efecto redistributivo del GPS
(Millones de pesos de 1994 y porcentajes)

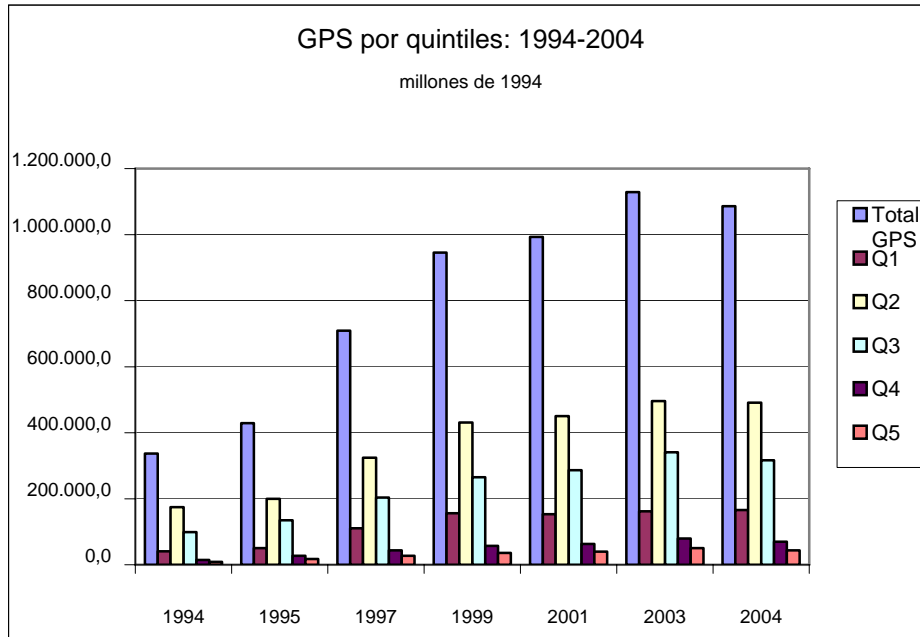
Quintiles	1	2	3	4	5	Total
Años						
1994						
GPS (millones de \$)	40.361,2	174.502,9	99.179,0	14.128,1	8.992,1	337.163,2
Estructura porcentual	12,0	51,8	29,4	4,2	2,7	100,0
Pesos por habitante	32.688,1	144.299,7	90.886,1	13.407,0	9.613,3	61.036,1
% del ingreso	66,8	153,2	61,8	5,7	1,3	26,1
1995						
GPS (millones de \$)	50.294,7	199.459,0	134.456,6	26.848,8	17.644,0	428.703,1
Estructura porcentual	11,7	46,5	31,4	6,3	4,1	100,0
Pesos por habitante	38.667,8	160.561,0	117.443,4	25.275,7	19.352,6	75.729,2
% del ingreso	63,9	140,5	66,7	8,8	1,8	25,4
1997						
GPS (millones de \$)	110.139,3	324.815,1	203.309,8	43.339,3	27.056,1	708.659,5
Estructura porcentual	15,5	45,8	28,7	6,1	3,8	100,0
Pesos por habitante	80.512,4	244.644,8	167.571,6	39.841,8	27.928,0	118.802,9
% del ingreso	94,3	139,3	60,5	8,4	2,0	27,8
1999						
GPS (millones de \$)	156.103,2	431.111,3	265.249,2	57.523,7	35.455,1	945.442,5
Estructura porcentual	16,5	45,6	28,1	6,1	3,8	100,0
Pesos por habitante	108.149,2	313.961,8	205.416,8	49.818,0	37.340,8	152.196,2
% del ingreso	197,4	220,0	83,7	10,7	2,5	37,4
2001						
GPS (millones de \$)	153.338,8	450.537,9	286.923,3	62.886,1	39.411,9	993.098,0
Estructura porcentual	15,4	45,4	28,9	6,3	4,0	100,0
Pesos por habitante	106.757,4	327.653,9	213.717,7	54.016,1	37.904,1	156.196,6
% del ingreso	178,9	248,9	100,7	14,3	3,0	43,1
2003						
GPS (millones de \$)	161.438,0	496.304,1	341.001,9	79.141,3	50.742,9	1.128.628,2
Estructura porcentual	14,3	44,0	30,2	7,0	4,5	100,0
Pesos por habitante	98.254,9	322.851,9	248.230,6	63.195,4	50.729,5	165.804,0
% del ingreso	103,2	159,6	74,6	10,9	2,6	31,2
2004						
GPS (millones de \$)	165.805,2	490.563,4	316.263,1	69.320,0	43.656,7	1.085.608,5
Estructura porcentual	15,3	45,2	29,1	6,4	4,0	100,0
Pesos por habitante	95.200,8	303.921,4	219.259,2	53.224,0	43.213,1	152.687,5
% del ingreso	83,4	124,2	54,5	7,4	1,8	23,7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del DAPD y la Contraloría de Bogotá.

Como era de esperar, el GPS se concentra en mayor volumen en los primeros estratos socioeconómicos, de menores ingresos pero con mayor número de personas, lo cual denota la progresividad del mismo. No obstante, resulta sorprendente observar que el Quintil de ingresos 1 (estrato 1), recibe menor cantidad de GPS que los quintiles 2 y 3, a pesar de tener el mayor número de

personas por unidad de gasto en cada año, acorde con la información procesada por el DAPD y mostrada en el capítulo 2, (figura 4.1).

Figura 4.1



Fuente. Secretaría de Hacienda Distrital

En efecto, el conjunto de las personas del quintil 1 en 1994 recibió \$40.361,2 millones de GPS, frente a \$174.502,9 y \$99.179 millones del 2 y 3 respectivamente; para el 2004 las cifras aumentaron en términos reales a \$165.805,2, \$490.563,4 y \$316.263,1 millones respectivamente.

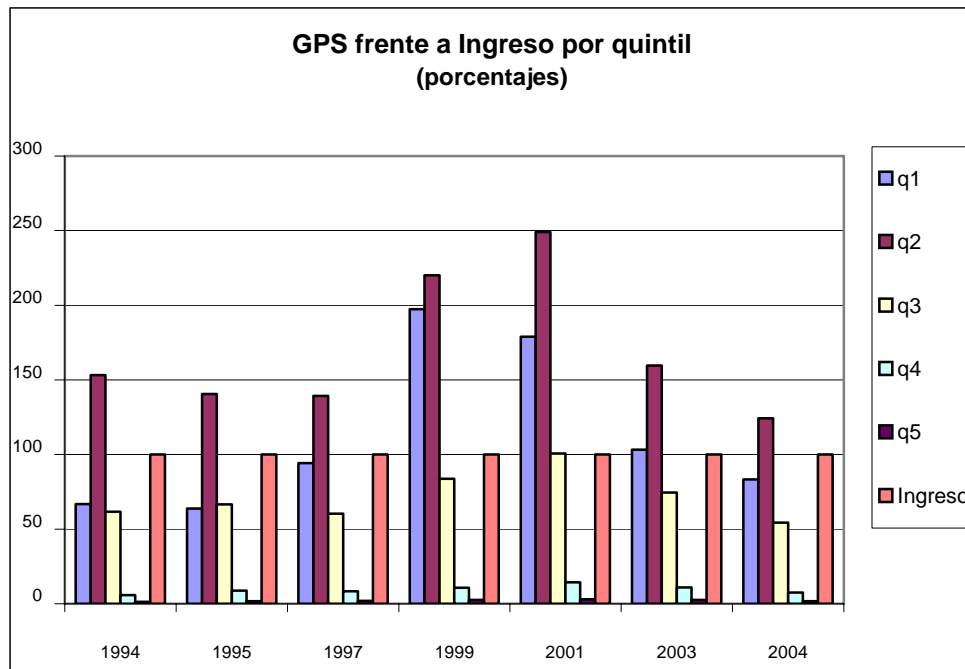
Respecto a la participación en el GPS efectuado en cada vigencia, obsérvese que el quintil 2 absorbe cerca de la mitad, seguido no muy lejos por el quintil 3. Por el contrario, denotando progresividad, los quintiles de mayores ingresos (4 y 5), no superan el 7 y el 4% respectivamente. Lo anterior se refleja en los pesos recibidos por habitante en cada año. Como se observa, cada persona del quintil 2 recibió en promedio \$144.299,7 pesos en 1994, en tanto que una persona del quintil 5 recibió \$9.613,3 pesos.

De otro lado, en la última fila de cada panel se muestra la relación entre el GPS recibido por cada quintil y el ingreso total de los hogares del respectivo quintil¹³. Como se aprecia en el cuadro 4.1 y la figura 4.2, en 1994 el GPS que beneficia a

¹³ Ingreso disponible de los hogares de cada quintil antes de recibir las transferencias sociales en especie por parte del gobierno distrital.

los hogares del quintil 2 equivale a una vez y media su ingreso disponible (153,2%); en el quintil 1, equivale a más de la mitad (66,8%); pero, para el quintil de mayores ingresos (quintil 5), sólo equivale al 1,3%. En 2004, el GPS equivale a más del 80% del ingreso disponible del quintil 1, más del 120% del quintil 2, pero no más del 2% del quintil más rico.

Figura 4.2



Con fundamento en lo anterior se podría afirmar, en una primera aproximación, que el GPS se orientó progresivamente¹⁴ hacia los sectores de menores ingresos, fundamentalmente hacia el quintil 2, pero que igualmente recibieron sus beneficios los hogares de los quintiles de mayores ingresos, aunque en una menor proporción, no muy significativa en relación con sus ingresos disponibles.

Sin embargo, para dimensionar los resultados del cuadro 4.1, es necesario tener presente que el primer y segundo quintil recoge cada uno el 20% de los hogares, pero, contienen al 23 y 22% de las personas por unidad de gasto, respectivamente; mientras que el quinto quintil, con el 20% de los hogares,

¹⁴ Entendida como una mejora en la distribución.

concentra no más del 16% de las personas. En estas condiciones, es más apropiado comparar los pesos recibidos por habitante de cada quintil.

De hecho, en 1994 el GPS total que reciben los hogares del segundo quintil es 19.4 veces superior al recibido por los hogares del quinto quintil; en tanto que respecto al GPS por persona, la diferencia es de 15 veces. Si se compara con el quintil 1, en valor absoluto la diferencia es de 4.5 veces, y en pesos por habitante de 3.4 veces.

Bajo este criterio, al efectuar la comparación para los años del período de estudio, sorprende encontrar que el cociente del GPS per cápita del quintil 2 respecto al del quintil 5 disminuyó sostenidamente hasta ubicarse en cerca de 6.5 veces en 2003, en tanto que la relación con el quintil uno no alcanzó a duplicarse para el mismo año. Esto traduce claramente que a pesar del aumento en volumen del GPS orientado hacia los quintiles de menores ingresos, en términos proporcionales el quintil 5 recibió cada vez mayores recursos per cápita; lo cual podría interpretarse en términos de Kakwani¹⁵, como una política de gasto no del todo pro pobre.

4.1 INDICADORES DE CONCENTRACIÓN Y PROGRESIVIDAD DEL GASTO

Una manera de precisar lo expuesto en los párrafos anteriores, se puede lograr a través de la utilización de índices apropiados para evaluar impacto redistributivo, tales como los denominados índices de concentración y progresividad del gasto, así como indicadores de desigualdad en la distribución del ingreso.

Para tal propósito, se aplican a los datos presentados en capítulos anteriores, el coeficiente de Gini (G), el índice de concentración del gasto (Cg) y el índice de progresividad de Kakwani (Kg)¹⁶. El índice de Gini mide la desigualdad en la distribución del ingreso y nos permite conocer en un único número el grado de concentración del ingreso entre los quintiles determinados.

G varía entre 0 y 1; cuanto más se acerque su valor a 1, mayor es la desigualdad en la distribución del ingreso. Para los propósitos del presente trabajo, se calcula como:

$$G = 1 + \frac{1}{N} - \frac{2}{\mu N^2} \sum_i Y_i (N + 1 - i)$$

¹⁵ Nanak Kakwani y otros; Pro – poor growth: concepts and measurement with country case studies; International Poverty Center, UNDP, working paper No 1, August, 2004.

¹⁶ La metodología de cálculo se tomó de Harriague y Gasparini, Op. Cit.

Donde N es el número de quintiles (deciles) de ingreso, i indica el número de orden del quintil (decil), $i = 1, \dots, 5, \dots, 10$; μ es el ingreso promedio de la economía e Y_i es el ingreso del quintil (decil) i (Y_1 representa el ingreso del primer quintil (decil) e Y_5 el del quintil (decil) más rico).

El índice de concentración del gasto C_g mide el grado de concentración de los beneficios del gasto en los quintiles inferiores de la distribución; un valor negativo indica un gasto pro – pobre, esto es, un gasto cuyos beneficios aumentan en términos absolutos a medida que se consideran estratos de menores ingresos. Se calcula como un coeficiente de Gini, con la información de la curva de concentración de gastos, la cual indica la proporción de gastos que es asignada a cada quintil de ingresos (cuadro 4.1).

El indicador de Kakwani mide la progresividad¹⁷ del gasto; un valor positivo (negativo) representa un gasto progresivo (regresivo), y por ende un efecto igualador (concentrador) sobre la distribución del ingreso. Se calcula como el coeficiente de Gini del ingreso (antes de la política fiscal) menos el índice de concentración del gasto.

Para el período de estudio, éstos indicadores se comportaron de la siguiente manera:

Cuadro 4.2
Indicadores de impacto distributivo 1994 – 2004

AÑOS		1994	1995	1997	1999	2001	2003	2004
Índices								
Gini pre - GPS *		0,473	0,493	0,457	0,499	0,498	0,476	0,495
Gini post - GPS **		0,462	0,480	0,437	0,462	0,451	0,436	0,440
Variación %		-2,4	-2,8	-4,4	-7,4	-9,5	-8,5	-10,9
Índice de Concentración (Cg)		-0,265	-0,222	-0,253	-0,260	-0,248	-0,226	-0,245
Índice de Progresividad (Kg)		0,738	0,715	0,709	0,759	0,746	0,702	0,740

Fuente: Cálculos propios a partir de la Información presentada en cuadros anteriores.

* Para mayor ajuste se trabajó con la información por deciles de ingreso para hogares, en vez de quintiles, para evitar sesgos de subestimación; a pesar de ello el indicador es menor al calculado con deciles de ingreso para personas.

** Para el cálculo se tomó el Ingreso total mensual por hogares y se le adicionó el GPS total mensual.

Como se observa, la intervención del Gobierno Distrital mejoró la distribución del ingreso en la ciudad. En efecto, luego del gasto público, el Gini registró disminuciones crecientes desde el 2% en 1994 hasta el 11% en el 2004.

¹⁷ La progresividad muestra si los beneficios de un gasto como proporción del ingreso crecen a medida que se consideran estratos de menores ingresos.

A diferencia del Gini, el índice de concentración del gasto muestra un carácter pro - pobre cíclico del GPS. En valor absoluto, registra valores altos en 1994 y 1999; valores intermedios en 1997, 2001 y 2004; y valores bajos en 1995 y 2003.

Nótese que para 1999, año de la mayor caída en el PIB, el Cg en valor absoluto fue de 0.260, en tanto que para 2003, año del mayor crecimiento reciente del PIB, el valor fue de 0.226. Podría argumentarse que en Bogotá los beneficios del gasto en los estratos de menores ingresos (gasto pro – pobre), se hace más notorio en los años de crisis, pero que cuando hay prosperidad económica los beneficios del gasto se tornan menos pro – pobre.

El índice de progresividad de Kakwani, que mide el efecto igualador sobre la distribución del ingreso, refuerza los resultados del párrafo anterior. De hecho, muestra que el GPS en Bogotá es progresivo, pero que ésta progresividad disminuyó en gran parte del período, principalmente en 2003 donde registra el menor índice (0.702). Por el contrario, el mayor índice de progresividad se dio en 1999 (0.759).

De los resultados presentados en el cuadro 4.2, llama la atención el comportamiento de los indicadores en el año 2004. En efecto, en este año se materializaron los mayores esfuerzos por una mejor distribución del ingreso a través del gasto público – disminución del Gini, luego del GPS, en 10.9% -, además, el índice de concentración del gasto muestra una fuerte recuperación después de la pronunciada caída en 2003; y por último, sin ser un año de bajo crecimiento económico, el índice de progresividad de Kakwani registra un alto valor, sólo inferior al observado en el 2001 y 1999. No obstante, es necesario esperar los resultados de los próximos años para confirmar tendencias.

5. IMPACTO DISTRIBUTIVO POR SECTORES

El GPS, en el marco de la política fiscal, es orientado a las personas – fundamentalmente de bajos ingresos y de mayor vulnerabilidad -, bajo la forma de diversos servicios individuales y colectivos, identificados en el presente trabajo como: Salud, Educación, Bienestar social, Vivienda y Agua potable y saneamiento ambiental. A partir del GPS focalizado sectorialmente (ver cuadro 3.1), el volumen de gasto por habitante asignado a cada uno de estos sectores, por niveles de ingreso, se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 5.1
Impacto redistributivo por sectores 1994 – 2004 Pesos de 1994

Quintiles	1	2	3	4	5	Total
Años						
1994						
SALUD	6.026,0	64.305,4	31.892,3	0,0	0,0	21.724,8
EDUCACION	17.876,5	25.832,3	12.633,6	3.966,6	2.195,1	13.275,1
BIENESTAR	3.437,8	12.670,0	8.099,4	358,7	310,8	5.263,2
VIVIENDA	2.093,6	22.341,8	11.080,4	0,0	0,0	7.547,9
AGUA POTABLE Y..	3.254,2	19.150,2	27.180,4	9.081,8	7.107,3	13.225,1
TOTAL	32.688,1	144.299,7	90.886,1	13.407,0	9.613,3	61.036,1
1995						
SALUD	5.130,5	56.144,0	27.263,8	0,0	0,0	19.012,9
EDUCACION	20.853,8	30.902,0	14.797,7	4.835,5	2.767,5	15.918,3
BIENESTAR	4.424,1	16.720,3	10.465,7	482,4	432,3	6.962,3
VIVIENDA	1.416,3	15.498,5	7.526,2	0,0	0,0	5.248,5
AGUA POTABLE Y..	6.843,1	41.296,1	57.390,0	19.957,8	16.152,8	28.587,1
TOTAL	38.667,8	160.561,0	117.443,4	25.275,7	19.352,6	75.729,2
1997						
SALUD	6.467,6	69.647,9	34.109,4	0,0	0,0	23.923,4
EDUCACION	58.724,2	85.632,6	41.355,2	13.985,0	7.713,7	44.742,4
BIENESTAR	4.938,5	18.366,6	11.594,0	553,0	477,6	7.757,3
VIVIENDA	1.934,4	20.830,8	10.201,7	0,0	0,0	7.155,2
AGUA POTABLE Y..	8.447,7	50.166,8	70.311,4	25.303,8	19.736,7	35.224,7
TOTAL	80.512,4	244.644,8	167.571,6	39.841,8	27.928,0	118.802,9
1999						
SALUD	7.798,1	85.673,5	40.772,2	0,0	0,0	29.224,9
EDUCACION	82.089,8	122.126,1	57.312,7	19.432,4	11.608,5	63.369,5
BIENESTAR	6.303,4	23.917,2	14.671,3	701,6	656,3	10.031,9
VIVIENDA	1.988,1	21.841,9	10.394,6	0,0	0,0	7.450,7
AGUA POTABLE Y..	9.969,8	60.403,0	82.265,9	29.684,0	25.076,0	42.119,3
TOTAL	108.149,2	313.961,8	205.416,8	49.818,0	37.340,8	152.196,2
2001						
SALUD	8.880,8	96.955,7	44.441,3	0,0	0,0	32.358,9
EDUCACION	78.206,3	115.617,4	52.259,1	18.271,5	10.049,6	58.696,1
BIENESTAR	5.758,5	21.712,1	12.827,9	632,6	544,8	8.910,2
VIVIENDA	1.963,0	21.430,5	9.823,0	0,0	0,0	7.152,4
AGUA POTABLE Y..	11.948,8	71.938,2	94.366,3	35.112,1	27.309,7	49.079,0
TOTAL	106.757,4	327.653,9	213.717,7	54.016,1	37.904,1	156.196,6
2003						
SALUD	8.520,9	95.186,6	47.669,7	0,0	0,0	33.173,4
EDUCACION	67.948,4	102.785,1	50.760,0	16.881,9	10.382,7	54.489,0
BIENESTAR	6.206,4	23.944,6	15.456,6	725,0	698,3	10.260,9
VIVIENDA	990,6	11.065,5	5.541,6	0,0	0,0	3.856,4
AGUA POTABLE Y..	14.588,5	89.870,2	128.802,8	45.588,4	39.648,6	64.024,3
TOTAL	98.254,9	322.851,9	248.230,6	63.195,4	50.729,5	165.804,0
2004						
SALUD	8.293,9	93.533,3	46.841,7	0,0	0,0	32.768,4
EDUCACION	68.171,7	104.105,0	51.411,8	17.263,1	10.932,5	55.478,7
BIENESTAR	6.657,1	25.927,8	16.736,8	792,6	786,1	11.169,1
VIVIENDA	1.036,3	11.687,1	5.852,9	0,0	0,0	4.094,5
AGUA POTABLE Y..	11.041,7	68.668,3	98.416,0	35.168,3	31.494,6	49.176,9
TOTAL	95.200,8	303.921,4	219.259,2	53.224,0	43.213,1	152.687,5

Fuente: Cálculos propios a partir de la información contenida en los cuadros 2.1 y 3.1.

Como era de esperar, y como se mostró en el capítulo 3, la mayor cantidad de recursos per cápita se orientó a solucionar necesidades de educación, agua potable y saneamiento ambiental, y salud, en ese orden, mientras que para vivienda los recursos per cápita asignados fueron relativamente bajos.

En la asignación por niveles de ingreso, en general se observa que el mayor gasto per cápita sectorial se asignó a las personas del quintil 2, seguido del quintil 3, y paradójicamente en tercer lugar el quintil 1. No obstante, una revisión más detallada muestra dos sectores con un comportamiento distinto a los demás.

En efecto, en el sector Educación las personas del quintil 1 recibieron mayor gasto per cápita que las del quintil 3, pero menos que las del quintil 2, reflejando un gasto más progresivo que los demás sectores. En el sector Agua Potable y Saneamiento Ambiental se privilegió a las personas del quintil 3, seguidas de las del quintil 2, 4 y 5, y en último lugar las del quintil 1, lo que refleja un comportamiento no progresivo en el gasto.

Comparando los quintiles de menores ingresos (1 y 2), frente al que más ingresos recibe (5), se observa un gasto progresivo (dado que éste decrece a medida que se consideran estratos de mayores ingresos), pero con una tendencia decreciente durante el período de estudio, e incluso regresiva, como en el caso de la relación entre los estratos 1 y 5 en el sector de Agua Potable y Saneamiento Ambiental.

De hecho, en 1994, para educación las personas del quintil 2 recibieron cerca de 12 veces más recursos que las del quintil 5, en tanto que las del quintil 1 recibieron 8 veces más; en bienestar, la relación fue de 41 veces entre $q2/q5$, y de 11 veces entre $q1/q5$. Para agua potable y saneamiento ambiental, la relación entre $q2/q5$ fue del doble, en tanto que la relación $q1/q5$ muestra que las personas de mayores ingresos recibieron el doble de GPS per cápita que lo recibido por las de menores ingresos.

En 2004, para educación las relaciones $q2/q5$ y $q1/q5$ bajaron a 9 y 6 veces respectivamente; para bienestar bajaron a 33 y 8 veces respectivamente; en tanto que para agua potable y saneamiento ambiental la relación $q2/q5$ se mantuvo en cerca del doble, y la relación $q1/q5$ refleja un crecimiento de los recursos recibidos por el estrato más pudiente frente a los recibidos por el más pobre, en cerca de tres veces.

5.1 CAMBIOS EN EL INGRESO PROMEDIO

El GPS per cápita, asignado en cada sector, modifica el ingreso promedio de las personas dependiendo de la focalización efectuada. Bajo esta consideración, para los años del período de estudio, el ingreso promedio presentó los siguientes cambios:

Cuadro 5.2
Variación en el ingreso promedio: 1994 – 2004

pesos de 1994

Sector	Ingreso per cápita	Salud		Educación		Bienestar		Vivienda		Agua potable y S.	
		GPS p.c.	%	GPS p.c.	%	GPS p.c.	%	GPS p.c.	%	GPS p.c.	%
1994	61.036.1	21.724.8	36	13.275.1	22	5.263.2	9	7.547.9	12	13.225.1	22
1995	75.729.2	19.012.9	25	15.918.3	21	6.962.3	9	5.248.5	7	28.587.1	38
1997	118.802.9	23.923.4	20	44.742.4	38	7.757.3	7	7.155.2	6	35.224.7	30
1999	152.196.2	29.224.9	19	63.369.5	42	10.031.9	7	7.450.7	5	42.119.3	28
2001	156.196.6	32.358.9	21	58.696.1	38	8.910.2	6	7.152.4	5	49.079.0	31
2003	165.804.0	33.173.4	20	54.489.0	33	10.260.9	6	3.856.4	2	64.024.3	39
2004	152.687.5	32.768.4	21	55.478.7	36	11.169.1	7	4.094.5	3	49.176.9	32
Prom.	126.064.6	27.455.2	22	43.709.9	35	8.622.1	7	6.072.2	5	40.205.2	32

Fuente: Cálculos propios a partir de los cuadros 4.1 y 5.1.

Como se observa, en promedio el gasto público focalizado en educación incrementó el ingreso per cápita de sus beneficiarios en 35%, seguido muy de cerca por los beneficiarios del gasto en agua potable y saneamiento ambiental (32%), y en tercer lugar por los beneficiarios de lo gastado en salud (22%). Lo gastado en promedio en bienestar y vivienda, no afectó significativamente el ingreso por habitante, (7% y 5% respectivamente).

Hasta 1999 se advierte una caída en la influencia del gasto sectorial sobre el ingreso per cápita, con excepción del sector Educación, el cual muestra un crecimiento importante en esos años. En los años siguientes, la influencia sobre el ingreso por habitante de lo gastado en salud se estabiliza en un 21%, en educación decrece levemente, en bienestar y vivienda continúa una tendencia decreciente, y finalmente en agua potable y saneamiento ambiental se recupera notoriamente.

En detalle, se observa un comportamiento inverso, durante el período, entre los sectores Educación y Agua Potable y Saneamiento Ambiental, respecto a su participación en el ingreso por persona. Mientras que en Educación éste ingreso benefició a los primeros quintiles, la focalización del gasto por persona en Agua Potable y Saneamiento Ambiental, en los últimos años, incrementó el ingreso per cápita de los quintiles de ingreso 3, 4 y 5, muy por encima de lo aportado a los quintiles 2 y 1.

5.2 ÍNDICES DE IMPACTO.

Dado que la esencia del GPS es su focalización en los estratos de ingresos más bajos, lo que denota su carácter pro-pobre, se hace necesario entonces, verificar tal característica en los sectores de gasto a través de los índices de impacto definidos en el capítulo anterior, así:

Cuadro 5.3
GPS – sectorial Índice de concentración del gasto (Cg)
Bogotá 1994 – 2004

Anos	1994	1995	1997	1999	2001	2003	2004
Sectores							
Salud	-0.309	-0.309	-0.309	-0.309	-0.309	-0.309	-0.309
Educación	-0.366	-0.366	-0.366	-0.366	-0.366	-0.366	-0.366
Bienestar	-0.314	-0.314	-0.314	-0.314	-0.314	-0.314	-0.314
Vivienda	-0.309	-0.309	-0.309	-0.309	-0.309	-0.309	-0.309
Agua Potable y S.	-0.046	-0.046	-0.046	-0.046	-0.046	-0.046	-0.046
Total sectores	-0.265	-0.222	-0.253	-0.260	-0.248	-0.226	-0.245

Fuente: Cálculos propios a partir del cuadro 3.1.

No obstante que la función del gasto en cada sector cambia de valores anualmente, el grado de concentración de los beneficios en los quintiles inferiores de la distribución de ingresos intrasector permaneció constante durante el período de estudio. Como se observa, la mayoría de los sectores recibió un gasto pro-pobre, con excepción del sector Agua Potable y Saneamiento Ambiental, el cual mostró un gasto ligeramente pro-rico.

Las cifras corroboran que la función del gasto con un mayor grado de focalización en los estratos de ingresos más bajos corresponde al sector educación. Sin embargo, recuérdese que en los sectores Salud y Vivienda, la aplicación del gasto público sólo se efectuó en los tres primeros quintiles (cuadro 5.1), dejando específicamente focalizado su impacto, por lo cual, el valor mostrado en el cuadro 5.3, corresponde a la forma como se calcula el índice de concentración del gasto.

Otro elemento esencial del GPS, además de su focalización, es su distribución igualitaria; esto es, que sea progresivo. Con la ayuda del indicador de Kakwani se determinó este rasgo para los sectores y período de estudio, así:

Cuadro 5.4
GPS – sectorial Índice de progresividad de Kakwani (Kg)
Bogotá 1994 – 2004

Anos	1994	1995	1997	1999	2001	2003	2004
Sectores							
Salud	0,782	0,802	0,766	0,807	0,807	0,785	0,803
Educación	0,839	0,859	0,823	0,865	0,864	0,842	0,861
Bienestar	0,788	0,808	0,771	0,813	0,813	0,790	0,809
Vivienda	0,782	0,802	0,766	0,807	0,807	0,785	0,803
Agua Potable y S.	0,519	0,539	0,502	0,544	0,544	0,522	0,540
Total sectores	0,738	0,715	0,709	0,759	0,746	0,702	0,740

Fuente: Cálculos propios a partir de los cuadros 4.2 y 5.3.

En concordancia con los resultados del capítulo anterior, se observa que todas las funciones de GPS sectorial resultan progresivas; esto significa que el gasto social en cada sector mejora la distribución del ingreso, incluso en la función con menor focalización (Agua Potable y Saneamiento Ambiental).

Sin embargo, el comportamiento no fue constante en el período, se nota un movimiento cíclico, de alta progresividad en 1995, 1999 y 2004, y de baja en 1994, 1997 y 2003. Esto parece indicar que la distribución más igualitaria del ingreso en los distintos sectores sociales esta estrechamente relacionada con el desempeño económico; aunque, también coincide con el comienzo de las cuatro últimas administraciones de la ciudad¹⁸.

6. COBERTURAS SECTORIALES

En consonancia con el capítulo anterior sobre focalización sectorial del gasto, es necesario efectuar un análisis sobre sus niveles de provisión; esto es, si el gasto efectuado llega a la población y si logra la satisfacción de las necesidades.

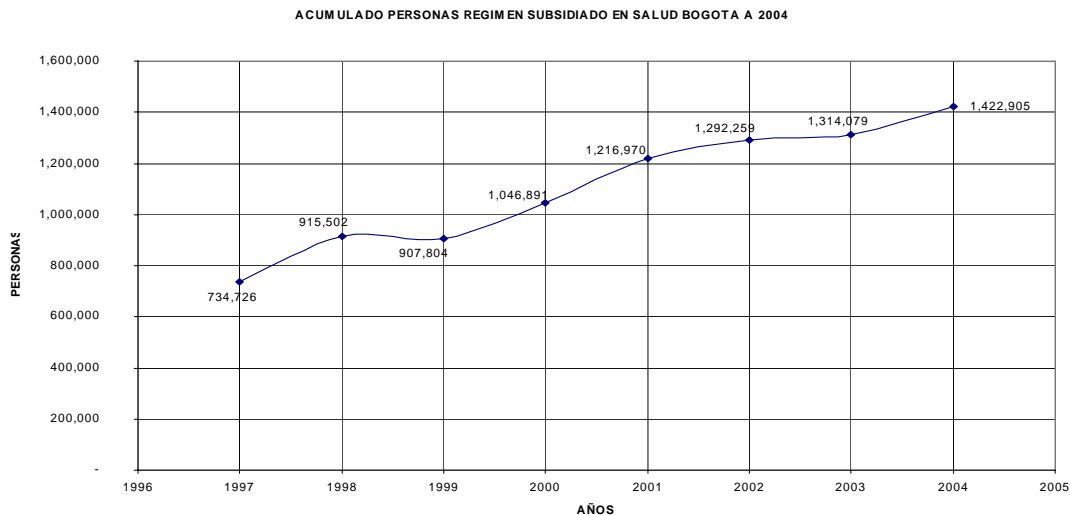
6.1 SALUD

En este sector, el gasto público se orienta fundamentalmente a la atención del denominado Régimen Subsidiado en Salud, establecido en la Ley 100 de 1993.

¹⁸ 1995 – 1998: Formar ciudad; 1998 – 2001: Por la Bogotá que Queremos; 2001 – 2004: Bogotá para Vivir todos del mismo lado; y 2004 – 2008: Bogotá sin Indiferencia.

Debe reconocerse que bajo este esquema se ha ampliado la cobertura en salud para los habitantes de la ciudad, en forma incremental, durante los años de estudio, así:

Figura 6.1



Fuente. Informes de Balance Social de la Secretaría Distrital de Salud 1997-2005.

Para el año 1999, como se aprecia en la figura anterior, la Secretaría Distrital de Salud efectuó depuración de su base datos y a partir de esa vigencia se ha venido incrementando la cobertura total de afiliados al régimen subsidiado en salud hasta llegar a 1'422.905 personas en diciembre de 2004.

No obstante, a pesar del avance en cubrimiento, del total de la población capitalina al menos un millón de personas (14,6%) no están afiliadas en el Sistema de Seguridad Social en Salud, la mitad de ellas pertenecientes a hogares en pobreza o indigencia.¹⁹

6.2 EDUCACIÓN

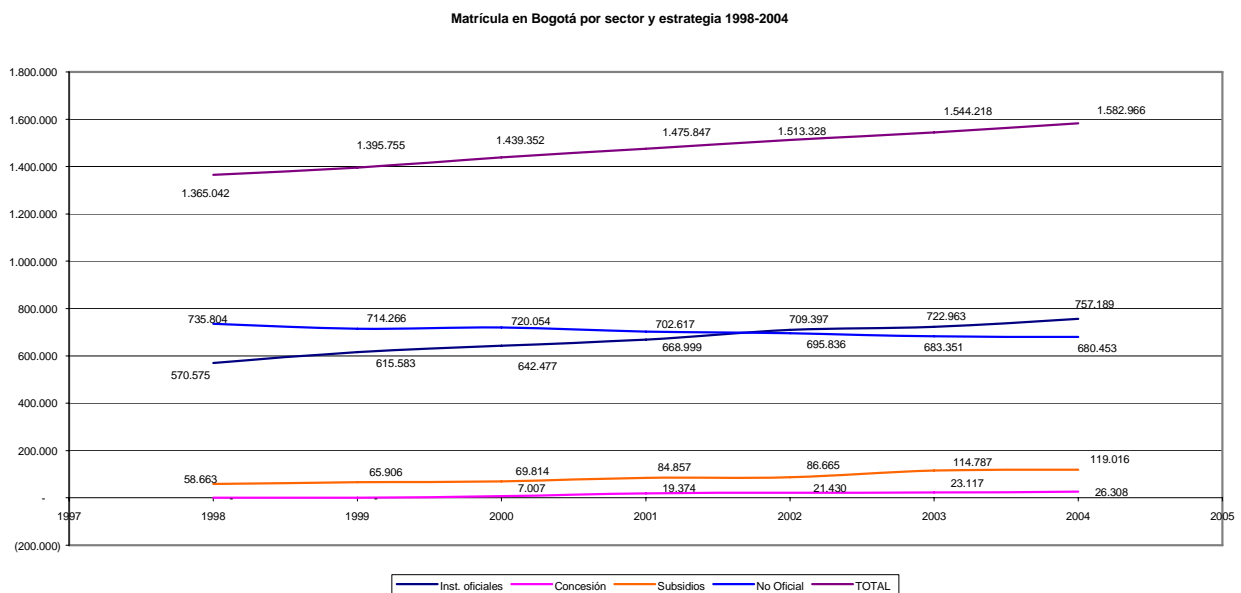
El comportamiento de la cobertura en la educación pública depende del desempeño económico y, en este sentido, está determinado fundamentalmente por factores como: situación económica del hogar, mayor costo de la oferta privada, y aumento de la demanda por cupos escolares en colegios distritales. Por niveles, la provisión durante el período de estudio se efectuó así:

¹⁹ Impacto en la capacidad de pago de los hogares de Bogotá D.C., CID, Universidad Nacional. Informe financiado por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Abril 2005.

6.2.1 Básica primaria y Media

En general, las tasas globales de cobertura bruta para 2004 alcanzan el 98,5% (incluye extraedad²⁰), y la de cobertura neta el 92,1% (los estudiantes que cursan niveles de estudio acordes con su edad). Las cifras de cobertura educativa en el Distrito se presentan en la figura 6.2 de acuerdo al sector (público y privado) y de acuerdo con la estrategia utilizada (entidades distritales, subsidios y concesión).

Figura 6.2



Fuente. Informes de Balance Social de la Secretaría de Educación Distrital 1998-2005

Como se observa, en el año 2001 se dio un cambio de tendencia entre la matrícula pública y la privada; en efecto, se presentó un descenso de la matrícula no oficial (privada) a 702.617 estudiantes y un aumento de la matrícula en instituciones oficiales a 668.999 estudiantes. Es muy probable que parte importante de la explicación se encuentre en las secuelas de la crisis económica de 1999.

Como estrategia utilizada en la provisión del gasto, la educación por medio de Concesión se implementó a partir del año 2000 con una cobertura de 7.007 estudiantes, presentando aumentos anuales hasta la vigencia 2004, año en el que

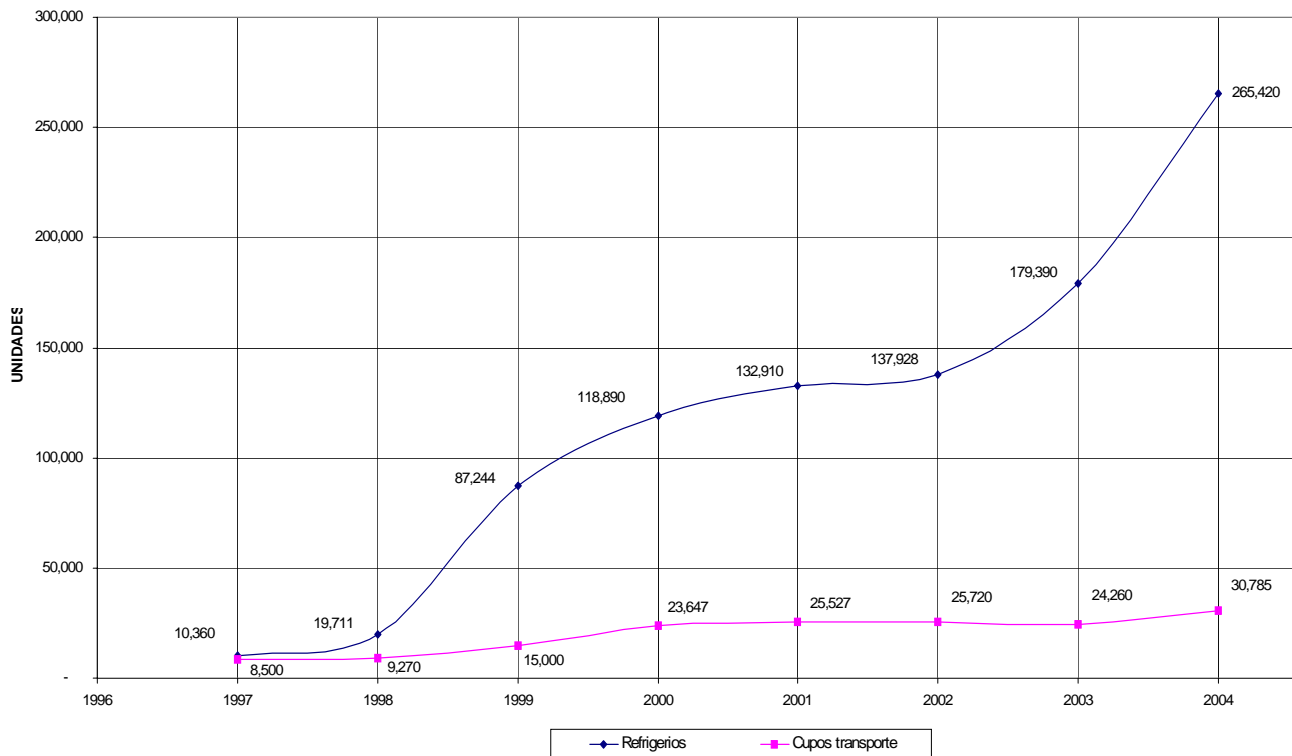
²⁰ Se considera como población en edad escolar la población entre 5 y 17 años. Extraedad se refiere a la edad de los alumnos que según el grado que estudian supera en por lo menos tres años de edad a la considerada apropiada para cursar los grados respectivos. Los niños están obligados constitucionalmente a estudiar como mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica.

benefició a 26.308 estudiantes. La estrategia de otorgar Subsidios a estudiantes de bajos recursos también presenta aumentos anuales desde 1998 y en la vigencia 2004 benefició a 119.016 estudiantes.

De otro lado, la cobertura del sistema educativo distrital en cuanto a refrigerios suministrados y cupos de transporte para estudiantes, a quienes se les admitió en instituciones educativas distritales en localidades alejadas de su sitio de vivienda, benefició a un número creciente de niños y jóvenes, fundamentalmente en lo primero, así:

Figura 6.3

No. de refrigerios y cupos de transporte escolar. Bogotá 1997-2004



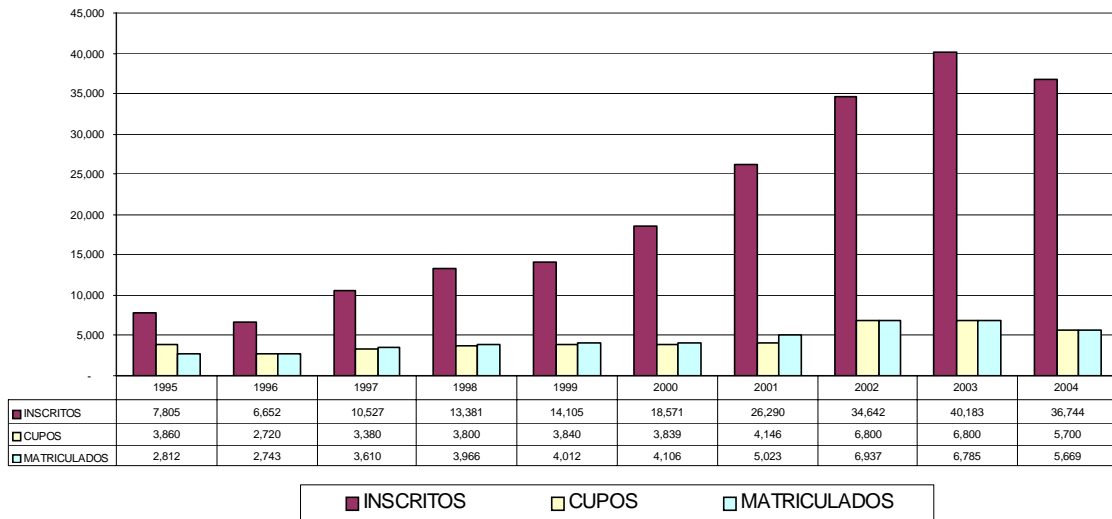
Fuente. Informes de Balance Social de la Secretaría de Educación Distrital 1997-2005

6.2.2 Educación superior

La Universidad Distrital es la entidad por medio de la cual el Distrito Capital ejecuta su política de Educación Pública Superior. El nivel de cobertura alcanzado

en la última década, se expresa a través de las variables: número de inscritos, cupos ofrecidos y estudiantes matriculados, como se aprecia en la figura 6.4

Figura 6.4
UNIVERSIDAD DISTRITAL - MATRICULAS 1995-2004



Fuente. Informes de Balance Social de la Universidad Distrital 1995-2005

Como se aprecia, el número de inscritos asciende de manera continua desde 1996, llegando a la cifra máxima de 40.183 personas inscritas en 2003. De igual manera, el número de estudiantes matriculados aumenta continuamente desde 1995 (2.812) y presenta su máximo en 2002 con 6.937 estudiantes.

No obstante, la tasa de absorción, entendida como el porcentaje de estudiantes matriculados con respecto al número de personas inscritas, para el año 1996 arroja un indicador de 41,23% y disminuye cada año de la serie hasta alcanzar el 15,43% para el año 2004.

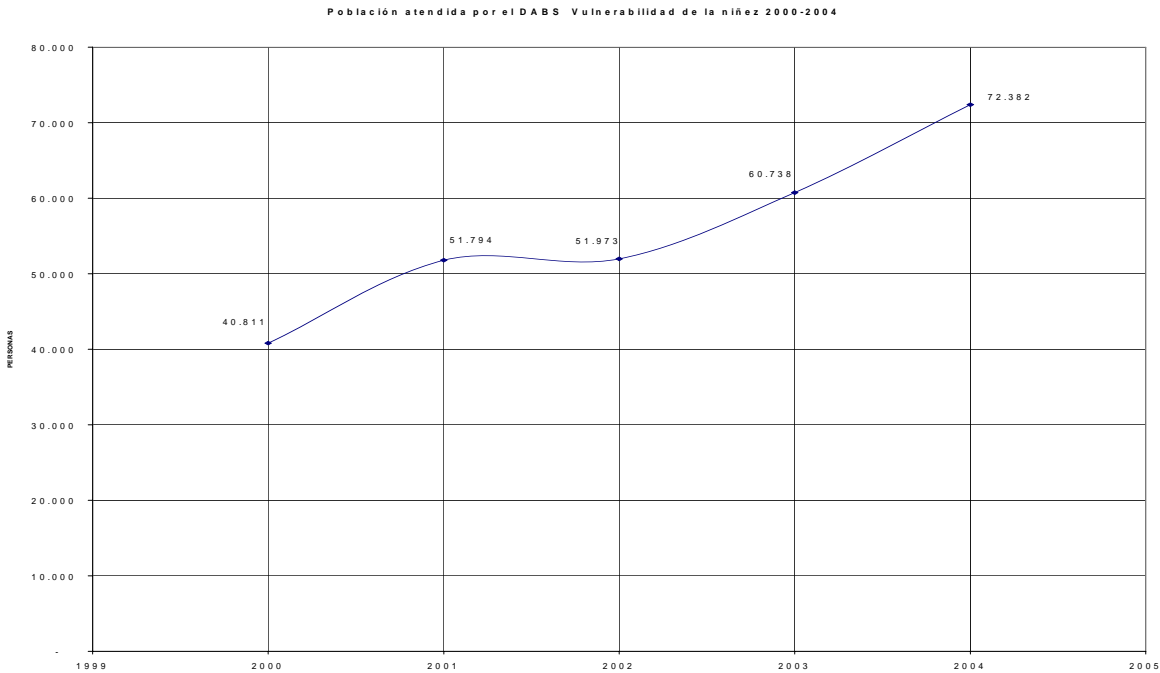
6.3 BIENESTAR SOCIAL

Dentro del sector, el Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito - DABS - atiende la población en estado de alta vulnerabilidad, caracterizada por situaciones de extrema pobreza, indigencia y abandono familiar; ofrece programas de asistencia, alimentación, educación y atención a la niñez, los jóvenes, las familias, los ancianos desamparados y a personas adultas con adicción.

Con respecto a niños y niñas en estado de vulnerabilidad, la cobertura de los servicios prestados por el DABS creció sustancialmente, pasando de 40.811 niños

y niñas en el 2000, a 72.382 en el 2004, lo cual implica un crecimiento del 77,4%, como se observa en la figura 6.5.

Figura 6.5



Fuente. Informes de Balance Social del Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito. 2000-2005

Los programas de atención a familias en estado de vulnerabilidad presentan una cobertura de 12.613 familias atendidas en 1999 y aumentan anualmente para llegar a una cobertura de 22.369 familias en 2004. Esto implica un crecimiento entre los años 2000 y 2004 del 77,3%.

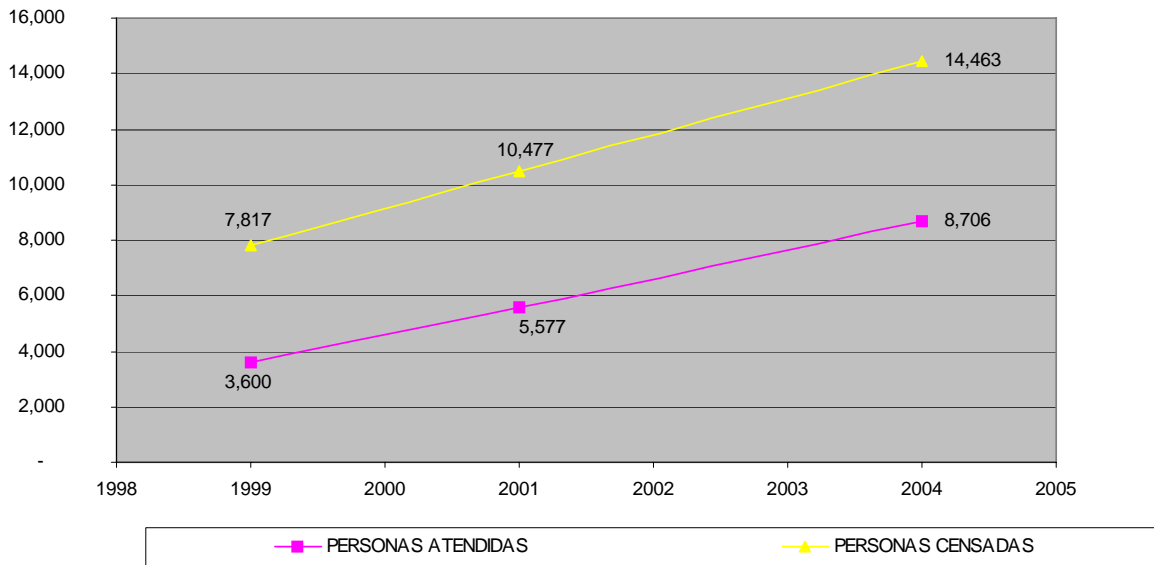
De otro lado, el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud - IDIPRON, entidad encargada de atender el fenómeno de habitante de la calle ó gaminismo, presentó un incremento de cobertura de este fenómeno, desde 1998 cuando atendió a 3.000 personas afectadas por este problema social, hasta 2004 con la atención de 8.706 personas.

No obstante, la magnitud del problema en Bogotá, agravado por el fenómeno del desplazamiento hacia la ciudad, hace difícil una disminución sostenida entre lo observado y la cobertura alcanzada. En efecto, a pesar de los esfuerzos realizados por la administración se ha presentado un déficit de cobertura que alcanzó porcentajes del 54% en 1999, 47% en 2001 y del 40% en 2004.

Como se muestra en la figura 6.6, las líneas correspondientes a personas censadas y personas atendidas crecen sostenidamente, pero se mantienen paralelas, con una brecha cada vez más pronunciada.

Figura 6.6

CENSOS Y COBERTURAS IDIPRON 1999-2004



Fuente. Informes de Balance Social del Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud. 1998-2005

6.4 ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO

A diciembre de 2004²¹, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A. ESP prestó el servicio de acueducto a 1'382.671 viviendas, es decir el total que componen la población bogotana ubicada en barrios legalmente establecidos por el DAPD, lo que se presenta como una cobertura general del 100%. A su vez, la cobertura general del servicio de alcantarillado llegó en 2004 a 1'327.784 viviendas, lo que refleja un indicador del 96%.

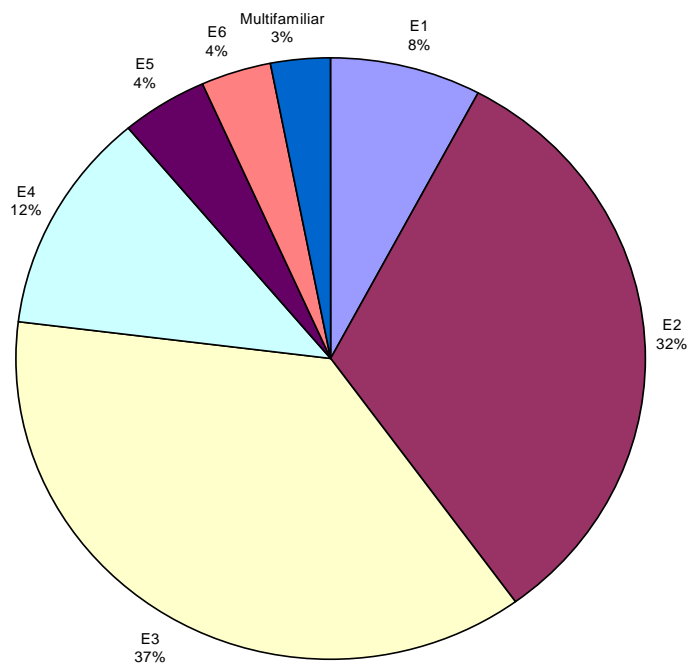
En la figura 6.7 se muestra la cobertura general para éste servicio en Bogotá en la vigencia 2004, discriminada por el estrato socioeconómico. Es claro identificar el mayor peso relativo del estrato 3, seguido muy de cerca por el estrato 2, y un poco

²¹ La cobertura del servicio de acueducto estaba en el 91,9% en el año 1997 y en el año 2003 llegó al 100%.

más alejado, por el estrato 4; nótese que entre estos tres estratos agrupan al 81% del total de las viviendas atendidas por el servicio de acueducto suministrado por la EAAB.

Figura 6.7

COBERTURA ACUEDUCTO POR ESTRATO BOGOTA 2004



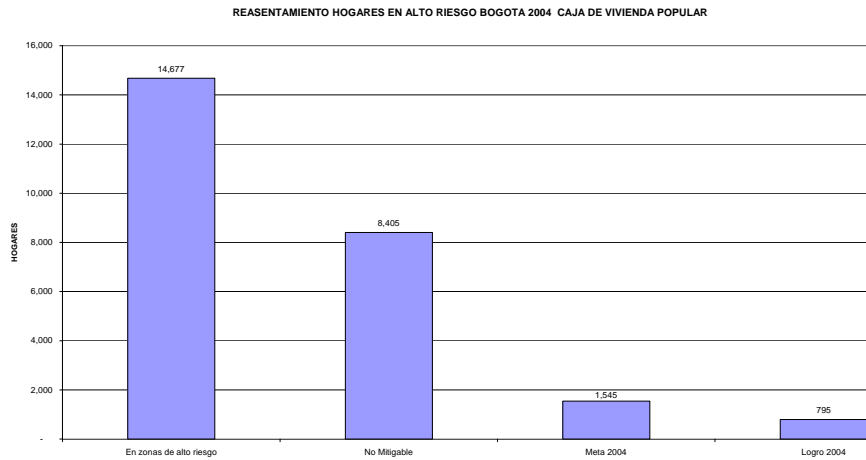
Fuente. Informe de Balance Social de la EAAB S.A. ESP 2004

6.5 VIVIENDA

Al interior de este sector, la Caja de Vivienda Popular - CVP es la entidad del Distrito que a partir del año 2001 enfocó su misión social para ocuparse del reasentamiento de hogares ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable, como por ejemplo la población ubicada en las rondas de los ríos o con peligro de

deslizamientos de tierra. La cobertura alcanzada en 2004 se muestra en la siguiente figura.

Figura 6.8



Fuente. Informe de Balance Social de la Caja de Vivienda Popular vigencia 2004

El diagnóstico efectuado por la entidad estableció que 14.677 hogares en Bogotá en 2004 se encontraban ubicados en zonas catalogadas como de alto riesgo; 8.405 de ellos estaban ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable, es decir, debían ser ubicados en otros lugares ya que incluso sus vidas corrían peligro.

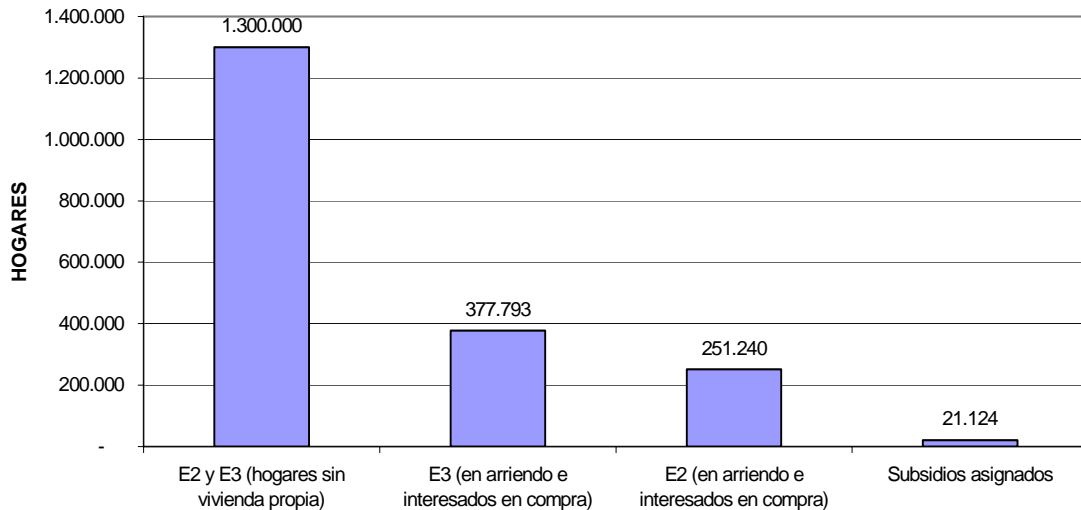
A partir de este panorama, en 2004 la CVP estableció la meta de atender y trabajar por el reasentamiento de 1.545 hogares en tales condiciones, de los cuales sólo fueron atendidos 795 hogares. Lo anterior demuestra que la cobertura respecto a los hogares ubicados en zonas de alto riesgo sólo fue del 5%; en tanto que frente a los ubicados en zonas no mitigables, no se alcanzó a cubrir el 10% de hogares.

Otro aspecto importante, en el análisis de cobertura dentro del sector vivienda, está relacionado con la oferta de subsidios. Al respecto, se determinó que en Bogotá, para 2004, alrededor de 1'300.000 hogares de los estratos dos y tres no tenían vivienda propia²²; por supuesto, la mayor parte de esos grupos familiares habitaban en inmuebles en calidad de arrendatarios y la única opción para ser propietarios estaba en la asignación de un subsidio de vivienda, ver figura 6.9.

²² Informe de la firma Economistas Urbanos Asociados que se presenta en la página Web metrocuadrado.com

Figura 6.9

DEFICIT DE VIVIENDA EN BOGOTA 2004



Fuente. Departamento de Investigaciones Económicas – CAMACOL Cundinamarca y página Web metrocuadrado.com Junio 2005

Como respuesta, en 2004 se entregaron 21.124 subsidios de vivienda social, otorgados especialmente a través de las cajas de compensación familiar Colsubsidio, Compensar y Cafam. Como se aprecia, los subsidios asignados no sobrepasan el 2% de los hogares sin vivienda propia, y frente a los hogares de estratos 2 y 3 en arriendo, no se alcanza a cubrir el 3.5% de ellos.

7. CONCLUSIONES

La distribución del ingreso en Bogotá, durante todo el período de análisis, muestra que, por unidad de gasto, existe mayor cantidad de hogares en el quintil cinco, más rico, que en el quintil uno, más pobre; no obstante, por número de personas, la situación es al contrario. De hecho, del total de la población, las personas agrupadas en el quintil uno representan alrededor del 23%, en tanto que las del quintil cinco no constituyen más del 16%.

Con respecto al ingreso recibido, la distribución es claramente inequitativa, por cuanto los hogares del quintil uno, que tienen el mayor número de personas, tienen una participación alrededor del 4%, en tanto que la del quintil cinco supera holgadamente el 55%. Esto es claro al observar la diferencia sustancial entre los ingresos promedio que recibieron las personas de ambos quintiles, la cual llegó a ser en 2004 de 23,6 veces.

Al examinar el GPS efectuado en la última década, se encontró que éste creció, en términos reales, con más dinamismo que el gasto público consolidado neto de transferencias. En efecto, para los años seleccionados, el primero mostró un crecimiento promedio del 23,5%, en tanto que el segundo sólo creció el 1,5% promedio. La evidencia es clara, la proporción del primero respecto al segundo pasó de 16.2% en 1994 a 51.1% en 2004.

Focalización

- El GPS, durante la década, se focalizó principalmente en los quintiles de ingreso 2 y 3, y no en el quintil 1, como se podría esperar, a pesar de tener el mayor número de personas. A su vez, como se esperaba, los quintiles más ricos (4 y 5), no recibieron más del 7% y 4% del GPS, respectivamente.
- El GPS focalizado, incrementó significativamente el ingreso de los hogares pertenecientes a los quintiles más pobres, (principalmente los del quintil 2 en cerca del 170%); en cambio, para los del quintil más rico (5), el aporte fue mínimo (alrededor del 2%).
- A pesar de la aparente buena focalización y progresividad del GPS, expuesta en los dos párrafos anteriores, un análisis de los pesos recibidos por habitante de cada quintil, en vez de por hogares, denota que si bien hubo un aumento en volumen del GPS orientado hacia los quintiles de menores ingresos, en términos proporcionales, el quintil más rico (5) recibió cada vez mayores recursos.

- Los indicadores de impacto distributivo, contruidos para medir focalización y progresividad del gasto, revelaron que la intervención del Gobierno Distrital por medio del GPS mejoró la distribución del ingreso en la ciudad; que el gasto efectuado tuvo un carácter pro – pobre, pero de carácter cíclico, esto es, que los beneficios del gasto en los quintiles de menores ingresos, se hicieron más notorios en los años de crisis, pero, en los períodos de prosperidad económica, el criterio se volvió menos riguroso.
- En igual sentido se observó que el beneficio del gasto como proporción del ingreso fue positivo en los quintiles de menores ingresos, lo que denota progresividad; no obstante, su tendencia fue decreciente en gran parte del período.
- Merecen especial atención los resultados obtenidos para el 2004, tales como la mayor reducción del Gini, la recuperación del índice de concentración del gasto después de la caída en 2003, y el alto valor de progresividad. No obstante, es necesario esperar los resultados de los próximos años para confirmar tendencias.
- El análisis sectorial permitió establecer que la mayor cantidad de recursos per cápita se orientó a solucionar necesidades de educación, agua potable y saneamiento ambiental, y salud, en ese orden, mientras que para vivienda los recursos asignados fueron relativamente bajos.
- La mejor focalización del gasto se efectuó en el sector educación; en tanto que en agua potable y saneamiento ambiental se privilegió a los quintiles de mayores ingresos, denotando un gasto menos pro pobre y con menor progresividad.
- En relación con lo anterior, se estableció que el gasto focalizado en educación incrementó el ingreso per cápita de los beneficiarios de éste servicio en 35%, y el de los beneficiarios de agua potable y saneamiento básico, en 32%. Por lo cual, es posible afirmar que las personas de los quintiles más pobres recibieron un 32% más de ingreso vía GPS en educación, mientras que un 32% de más ingreso vía GPS en agua potable y saneamiento básico, se orientó principalmente a los quintiles de mayores ingresos.
- Lo gastado en promedio en bienestar y vivienda, no afectó significativamente el ingreso por habitante, (7% y 5% respectivamente).

- La implementación de los indicadores de impacto distributivo, confirman lo expresado anteriormente. En efecto, el indicador de Concentración muestra que la mayoría de los sectores recibió un gasto pro-pobre, con excepción del sector Agua Potable y Saneamiento Ambiental; igualmente, el indicador de Kakwani determinó que todas las funciones del GPS sectorial fueron progresivas.

Provisión

Complementario a la focalización del gasto, se analizó el nivel de provisión sectorial (coberturas), encontrándose lo siguiente:

- Con los recursos ejecutados como GPS en salud se logró un crecimiento notorio en los afiliados al régimen subsidiado, alcanzando una cobertura de 1.422.905 personas a 2004. No obstante, al menos un millón de personas no están afiliadas en el Sistema de Seguridad Social en Salud, la mitad de ellas pertenecientes a hogares en pobreza o indigencia.
- Los mayores recursos aplicados en educación, generaron una cobertura bruta en básica primaria y media del 98,5%, y neta (excluyendo extraedad) del 92,1%. Lo aplicado en educación superior se frustró en bajas y decrecientes tasas de absorción durante todo el período.
- A las grandes problemáticas de bienestar se les focalizó pocos recursos; debido a ello, las coberturas se quedaron cortas frente a la magnitud de fenómenos como niños y niñas en estado de vulnerabilidad, atención a familias vulnerables y habitante de la calle o gaminismo.
- Con los pocos recursos focalizados al sector vivienda, no fue posible cubrir adecuadamente los reasentamientos de hogares ubicados en zonas de alto riesgo, ni ofrecer un monto aceptable de subsidios para soluciones definitivas de vivienda.
- Para los barrios legalmente establecidos, la cobertura en acueducto alcanzó desde 2003 el 100%, y en alcantarillado el 96% en 2004. De esa manera, los altos recursos focalizados en éste sector llegaron principalmente a los hogares más ricos, dado que muchos de los hogares más pobres están ubicados en barrios ilegales y zonas subnormales.

BIBLIOGRAFIA

- Barrera Osorio Felipe, Subdirector Social FEDESARROLLO. Pobreza, distribución y capital humano de Bogotá. Primera versión, Marzo 2003.
- Contraloría de Bogotá D.C., Revista Foro Económico, Regional y Urbano No. 15. Bogotá: la pobreza no cede. Agosto - Diciembre de 2000.
- Contraloría de Bogotá D.C., Revista Foro Capital No. 1. Bogotá, una paradoja. Diciembre de 2002.
- Contraloría de Bogotá D.C., Revista Foro Capital No. 2. Desarrollo sí... pero con compromiso social. Diciembre de 2003.
- Contraloría General de la República. Evaluación de la política social 2003. Marzo de 2004.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital - Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) Universidad Nacional. Evolución de los principales Indicadores Sociales de Bogotá (1990 – 2003). Colección Estudios y Políticas Sociales Tomo 1. Bogotá 2004.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital – Econometría Consultores. Análisis Global, sectorial y por localidades de la Encuesta de Calidad de Vida en Bogotá. Colección Estudios y Políticas Sociales Tomo 2. Bogotá 2004.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital, La Estratificación en Bogotá D.C. y Estudios Relacionados 1983 – 2004. Bogotá 2005.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Subdirección de Desarrollo Social, Gerencia Area de Pobreza y Focalización de Programas Sociales. Administración del Sistema de Identificación y Clasificación de potenciales beneficiarios de los programas sociales - SISBEN. Marzo de 2002.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística – Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Encuesta Calidad de Vida 2003. Septiembre 2003.

- Departamento de Investigaciones Económicas - CAMACOL Cundinamarca. La construcción en 2004. Página web www.camacol.org
- Fainboim Israel, Gandour Miguel y Uribe María Camila. Planeación Urbana e Instituciones Presupuestales. Misión de Reforma Institucional de Bogotá, Tomo Uno. Secretaría de Hacienda Distrital. Diciembre de 2000.
- Flórez N. Carmen Elisa. La Transformación de los Hogares: Una visión de largo plazo. CEDE - Universidad de Los Andes. Coyuntura Social No. 30, junio de 2004, FEDESARROLLO, Bogotá.
- Garay Luis Jorge. Colombia entre la Exclusión y el Desarrollo: Propuesta para la Transición al Estado Social de Derecho. Contraloría General de la República. 2002.
- Harriague María Marcela y Gasparini Leonardo. El Impacto Redistributivo del Gasto Público en los sectores sociales. Dirección Nacional de Programación del Gasto Público Social (Argentina). 2000.
- Kakwani Nanak y Son Hyun H., Crecimiento económico y reducción de la pobreza. Centro Internacional de estudios sobre la Pobreza. International Poverty Centre. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Working paper No. 2. Brasilia, Agosto de 2004.
- Kakwani Nanak, Khandker Shahid y Son Hyun H., Crecimiento Pro Pobres: Conceptos y mediciones con estudio de casos. Centro Internacional de estudios sobre la Pobreza. International Poverty Centre. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Working paper No. 1. Brasilia, Agosto de 2004. Página web. www.undp.org/poverty
- Montenegro Armando, Rivas Rafael. Las Piezas del Rompecabezas. Desigualdad, pobreza y crecimiento. Bogotá 2005.
- Mostajo Rossana, Gasto Social y Distribución del Ingreso: Caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe. ECLAC Serie Reformas Económicas No. 69. Mayo de 2000.
- Secretaría de Educación Distrital - Estadísticas Educativas 1998 - 2003. Página web. www.sedbogota.gov.co

- Secretaría de Hacienda Distrital y Secretaría de Educación Distrital. Un Marco de Gasto de Mediano Plazo para el Sector Educativo 2004 - 2013 Seminario Bogotá Piensa a Futuro. Septiembre de 2003.
- Secretaría de Hacienda Distrital. Efectos redistributivos de los impuestos y del Gasto Público Distrital entre las localidades de Bogotá. Cuadernos de la Ciudad, Serie Equidad y Bienestar No. 1. Octubre de 2003.
- Secretaría de Hacienda Distrital. Impacto de la inversión social distrital y de los subsidios en las tarifas de los servicios públicos sobre la distribución del ingreso en Bogotá. Cuadernos de la Ciudad, Serie Equidad y Bienestar No. 2. Octubre de 2003.
- Secretaría de Hacienda Distrital. La Pobreza en Bogotá y los resultados de las Políticas Distritales para Combatirla. Octubre de 2003.
- Secretaría de Hacienda Distrital. Reduciendo la pobreza en Bogotá: las políticas distritales durante la administración 2001 – 2003 y sus resultados. Cuadernos de la Ciudad, Serie Equidad y Bienestar No. 3. Diciembre de 2003.
- Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas - Centro de Investigaciones para el Desarrollo - CID. Departamento Administrativo de Planeación Distrital – DAPD. La Equidad de las tarifas de los servicios públicos y su impacto en la Capacidad de pago de los hogares de Bogotá. Bogotá, Abril de 2005.
- Vélez C.E., Gasto social y desigualdad. Logros y extravíos. Estudio de la incidencia del gasto público social en Colombia. Departamento Nacional de Planeación - DNP. Misión Social. 1996.