



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

**IMPACTO FISCAL DE SUBSIDIOS EN EL SECTOR DE INTEGRACIÓN SOCIAL
EN BOGOTÁ PARA EL PERÍODO 2004-2016**

PLAN ANUAL DE ESTUDIOS PAE 2017

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS DE ECONOMÍA Y POLÍTICA PÚBLICA

JUNIO 2017

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26A 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

**IMPACTO FISCAL DE SUBSIDIOS EN EL SECTOR DE INTEGRACIÓN SOCIAL
EN BOGOTÁ PARA EL PERÍODO 2004-2016**

Juan Carlos Granados Becerra
Contralor de Bogotá, D.C.

Andrés Castro Franco
Contralor Auxiliar

Carlos Gabriel Camacho Obregón
Director de Estudios de Economía y Política Pública

Carmen Aldana Gaviria
Subdirectora de Estudios Económicos y Fiscales

Investigadores
Elimeleth Tapias Arias
Luis Felipe Terán Cárdenas

Pasante
Shirley Jazmin Zabala Muñoz

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26A 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	6
1. MARCO CONCEPTUAL.....	9
1.1 MARCO TEÓRICO.....	9
1.2 MARCO NORMATIVO.....	13
2. ANTECEDENTES.....	15
2.1 DIAGNÓSTICO.....	15
2.2 POLÍTICA PÚBLICA DISTRITAL.....	16
2.3 PERSPECTIVA EN EL MEDIANO PLAZO.....	19
3. EFECTO FISCAL.....	22
3.1 SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL - SDIS.....	22
3.1.1 Ayudas entregadas.....	23
3.2 INSTITUTO DISTRITAL PARA LA PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y LA JUVENTUD – IDIPRON.....	26
3.2.1 Ayudas entregadas.....	26
3.3 CONSOLIDADO SECTORIAL.....	28
CONCLUSIONES.....	41
BIBLIOGRAFÍA.....	44



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

CUADROS

Cuadro 1 Marco Normativo	13
Cuadro 2 Agrupación de ayudas.....	30
Cuadro 3 Subsidios directos-Sector Integración Social, 2004-2008 (cantidades y porcentajes)	31
Cuadro 4 Subsidios directos-Sector Integración Social, 2008-2012 (millones constantes)	34
Cuadro 5 Subsidios directos-Sector Integración Social, 2008-2012 (cantidades y porcentajes)	35
Cuadro 6 Subsidios directos-Sector Integración Social, 2012-2016 (millones constantes)	36
Cuadro 7 Subsidios directos-Sector Integración Social, 2012-2016 (cantidades).....	38

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26A 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

GRÁFICAS

Gráfica 1 Subsidios directos-Sector Integración Social, 2004-2008 (cantidades).....	32
Gráfica 2 Subsidios directos-Sector Integración Social, 2008-2012 (millones constantes)	33
Gráfica 3 Subsidios directos-Sector Integración Social, 2008-2012 (cantidades).....	35
Gráfica 4 Subsidios directos-Sector Integración Social, 2012-2016 (millones constantes)	36
Gráfica 5 Subsidios directos-Sector Integración Social, 2012-2016 (cantidades).....	39
Gráfica 6 Focalización de ayudas, Bogotá 2008-2016	40

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26A 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

“Cuando la tasa de retorno de la inversión en capital (r) es mayor que la tasa de crecimiento económico (g) en el largo plazo, el resultado es la concentración de la riqueza, y esta desigual distribución de la riqueza causa inestabilidad social y económica”. (Piketty 2014)¹

INTRODUCCIÓN

A pesar de las políticas de estabilización macroeconómica y los esfuerzos de ajuste, iniciados en la década de los ochentas, los ingresos de la mayoría de la población mundial se han visto deteriorados, y más complejo aun, de forma persistente se viene observando un fenómeno creciente de concentración del mismo, en un grupo exclusivo de personas y empresas².

Bajo estas circunstancias, el consumo de bienes y servicios por parte de las personas menos afortunadas se restringe y, dado que son la mayoría, en general sucede igual con uno de los mayores aportantes al PIB (Consumo final de los hogares). Para evitar una situación de recesión permanente, quedan tres caminos o la combinación de algunos de ellos, así: i) aumentar el gasto del gobierno, ii) incentivar la inversión privada, iii) lograr mayores exportaciones netas³.

Los dos primeros son excluyentes, y definen posiciones ideológicas en los economistas. De hecho, un economista convencional (neoclásico), bajo el supuesto que los mercados funcionan perfectamente y realizan una asignación eficiente de los recursos (adecuada distribución de la renta generada), no verá necesaria la intervención del gobierno (aumento del gasto público), más allá de la básica en seguridad e infraestructura⁴; para ellos, una mayor intervención estatal desplaza y desincentiva la inversión privada, motor de la actividad económica.

En la otra orilla, se encuentran los economistas que plantean necesario el gasto público (Keynesianos), dado que consideran que los mercados son imperfectos y no son capaces de regularse por sí mismos; en este contexto, para evitar el estancamiento sugieren estimular la demanda de bienes y servicios (demanda efectiva⁵), lo que implica una política fiscal activa (contra-cíclica⁶), donde instrumentos como impuestos, transferencias, subsidios (subvenciones), y en

¹ Ver, Thomas Piketty; El capital en el siglo XXI; Fondo de Cultura Económica, 2014.

² Según OXFAM, el 1% más rico de la población mundial posee más riqueza que el 99% restante de las personas del planeta; En 2015, sólo 62 personas poseían la misma riqueza que 3.600 millones (la mitad más pobre de la humanidad). www.oxfam.org, informe del 18 de enero de 2016.

³ Exportaciones menos importaciones.

⁴ Esta última ha venido siendo asumida también por los privados a través de Asociaciones Público Privadas –APPs.

⁵ La Demanda efectiva es el deseo de adquirir un Bien o servicio, más la capacidad que se tiene para hacerlo.

⁶ Puede ser reducir impuestos, mayor gasto público o una combinación de ambas.

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26A 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

general, el gasto público, se utilicen de manera eficiente.

En la práctica, ambas teorías han sido aplicadas en los países (Colombia no es la excepción), no obstante, a partir de la década de los ochentas la primera ha tenido mayor preponderancia e implementación (Consenso de Washington), con resultados no del todo satisfactorios. En efecto, a pesar de los avances en la oferta de bienes y servicios e importantes desarrollos tecnológicos y comunicacionales (economía naranja⁷), se consolida en los países un problema mayor originado en la concentración del ingreso, lo que se expresa como: *“los ricos son cada vez más ricos y los pobres cada vez más pobres”*.

Como consecuencia, no obstante tener disponibles más y diversos bienes y servicios, la posibilidad de acceder a ellos, por parte de una mayor proporción de la población, se reduce; como es obvio, esto afecta en mayor medida a los menos afortunados y con mayores vulnerabilidades socioeconómicas, y en general, a la actividad económica vía reducción de la demanda efectiva y el bienestar social.

Si el bienestar social se establece como objetivo del estado, no cabe duda que se torna imperativo una mejor distribución de la riqueza creada; el cómo efectuarla no es una decisión trivial. De hecho, como se expresó arriba, algunos se inclinan por los mercados, otros por el gobierno; los primeros, a través del libre juego de oferta y demanda y su eficiencia en la asignación de recursos, los segundos, a través de la política de subsidios y la asignación del gasto público social. En la realidad, son los mercados quienes realizan la distribución de la riqueza, pero, es el gobierno el que efectivamente tiene como tarea principal (especialmente en países pobres), la redistribución de la misma.

Bajo este contexto, el gasto público social y los subsidios adquieren una gran importancia en el bienestar colectivo, dado que compensan las deficiencias del mercado, fundamentalmente al habilitar a muchos consumidores para que accedan a los bienes y servicios que le garantizan su subsistencia y su participación socioeconómica.

En particular, los subsidios, definidos como *“el gasto o la exoneración que realiza un gobierno, en dinero o en especie en beneficio de empresarios o consumidores, sin que paralelamente el gobierno reciba una compensación equivalente”*⁸, *“pero condiciona la ayuda a una actuación particular del receptor”*⁹, *suscitan especial interés, por cuanto, desde una perspectiva de equidad, “los pobres deberían ser los mayores beneficiarios de los subsidios y el sesgo hacia grupos de alto ingreso debería ser pequeño”*¹⁰.

⁷ Conocida como Industria Creativa, es el conjunto de actividades que de manera encadenada permiten que las ideas se transformen en bienes y servicios; involucra: talento, la propiedad intelectual, la conectividad y la herencia cultural.

⁸ Ver, Impacto social de la política de subsidios sociales básicos, Universidad de Cuenca, Ecuador, enero 2001.

⁹ Ver, Clements B., Hugouneng R., and Schwartz G.; “Government subsidies: concepts, international trends, and reform options”, IMII, WP/95/91, Washington, 1995.

¹⁰ Universidad de Cuenca, Op. cit.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

De hecho, en las últimas tres administraciones de la ciudad, desde 2004 a 2015, se puso de manifiesto, en sus respectivos planes de desarrollo, un marcado interés por lo social y por los grupos menos favorecidos y vulnerables de la ciudad, apropiando a su favor importantes recursos presupuestales en la inversión sectorial de mediano plazo (gasto público social) de cada plan.

Lo anterior se recoge en cinco (5) secciones, incluyendo esta introducción; la segunda sección presenta el marco referencial del estudio, el cual aborda las distintas definiciones sobre subsidios y las posiciones teóricas sobre el mismo, así como el correspondiente contexto normativo. En la tercera, se recogen los antecedentes nacionales y locales, así como las acciones públicas emprendidas en torno a la asignación de subsidios; la cuarta sección, presenta la información cuantitativa correspondiente al gasto efectuado en subsidios por las entidades que conforman el sector de integración social de la ciudad, para el período de estudio; de igual manera, se muestra el contraste entre los recursos asignados y ejecutados y la población beneficiada con los mismos. Finalmente, se presentan las conclusiones respectivas.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

1. MARCO CONCEPTUAL

1.1 MARCO TEÓRICO

Subsidio

La palabra subsidio viene del latín subsidium (ayuda, socorro, refuerzo), la cual designa el resultado de la acción de venir a aposentarse (sidēre) para apuntalar, sostener o socorrer (sub-, debajo) a otro, tanto en acciones comunes como militares (reserva de tropas para apoyar a otras), y luego designa a ayudas extraordinarias de carácter económico¹¹.

Conceptualmente, se expresa que, en la economía productiva, el concepto de subsidio permite identificar a una asistencia pública basada en una ayuda o beneficio de tipo económico. Se trata de un sistema enfocado a estimular el consumo o la producción, o de una ayuda que se otorga por un tiempo determinado.

Como estímulo de la economía, es la diferencia entre el precio real de un bien o servicio y el precio real cobrado al consumidor de estos bienes o servicios. En economía, el subsidio se otorga para estimular artificialmente el consumo o la producción de un bien o servicio; son los mecanismos contrarios a los impuestos. Generalmente, la aplicación de subsidios específicos al consumo o a la producción de un producto cualquiera tiene su origen en la intención de los Estados de alcanzar metas sociales, o bien para favorecer (por distintas razones) a determinadas personas, actividades o zonas de un país.

Suele entregarse desde el Estado a las empresas privadas, con el fin de evitar que posibles aumentos de tarifas lleguen a los consumidores finales de los productos o servicios que ellas proveen, y así proteger la economía regional (principalmente en épocas de inflación). No obstante, para algunos son mecanismos artificiales para modificar la asignación de recursos de la economía, y los asumen como perjudiciales para el normal desarrollo de la misma, ya que consideran que la asignación de recursos debe ser efectuada por el "mercado".

Desde el punto de vista gubernamental, *“un subsidio se define como cualquier ayuda del gobierno, en dinero o en especie, a los consumidores o a productores del sector privado, por la cual*

¹¹ Diccionario etimológico Corominas, Joan; Breve diccionario etimológico de la lengua castellana, tercera edición, Editorial Gredos, Madrid 1987.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

*el gobierno no recibe compensación equivalente, pero condiciona la ayuda a una actuación particular por parte del receptor*¹²

Tipos de subsidios

1. Subsidios a la oferta (otorgados a los productores de bienes y servicios).
2. Subsidios a la demanda (otorgados a los consumidores, en dinero o en especie).

Estos subsidios apuntan de un lado, a reducir lo que paga el usuario, por debajo del costo del bien o servicio, y de otro, a garantizar el acceso a los bienes y servicios, por parte de las personas pobres y vulnerables; pueden ser:

- Subsidios directos: El Gobierno paga directamente una parte del servicio a algunos consumidores. Este subsidio aparece dentro de la factura como una rebaja al precio normal;
- Subsidios cruzados (entre diferentes usuarios): la empresa calcula su tarifa general (que cubre los costos totales) pero no cobra el mismo monto a todos los clientes. Algunos pagan más que el costo real, para permitir que otros paguen menos;
- Subsidios a la producción: son pagos corrientes, sin contrapartida, que el Gobierno hace a las empresas en función de su participación en la producción, como medio para hacer más accesibles los precios de mercado de algunos bienes o servicios;
- Subsidios a los hijos: son pagos no reembolsables entregados al padre de familia con el fin del "Bienestar" de sus hijos; entre otros.

Subvención

Para algunos, se trata de un concepto con connotaciones diferentes al subsidio, no obstante, a partir de su etimología, se puede deducir que representan lo mismo; de hecho, subvención viene del latín *Subvenire*, compuesto de *sub* (bajo, por debajo), y *venire* (venir). Se expresa como venir hacia algo o hacia alguien que necesita sostén, apoyo y ayuda, sobrevenir o presentarse, colocándose debajo para servirle de soporte, es sinónimo de venir en socorro, y en definitiva de ayudar, sustentar o sostener con cualquier medio. Se denomina también subvenciones a las ayudas, frecuentemente económicas, con que se sostiene a personas o instituciones¹³.

¹² Schwartz et al; Government subsidies: concepts, international trends, and reform options; IMII, WP/95/91, Washington, 1995.

¹³ Op. Cit.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Así mismo, desde el punto de vista económico se define subvención como *“el gasto otorgado a título definitivo a una persona pública o privada, a fin de aligerar o compensar una carga o fomentar una actividad determinada”*¹⁴. Por su parte, el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea, (Reglamento (UE) 549/2013), define las subvenciones como *“pagos corrientes sin contrapartida que las administraciones públicas o las instituciones de la Unión Europea efectúan a los productores residentes”*.

Desde la óptica pública, una subvención es *“una entrega de dinero o bienes y servicios realizada por una Administración pública, a un particular, persona física o jurídica, sin que exista la obligación de reembolsarlo, y para que realice, o porque ha realizado cierta actividad que se considera de interés público, o por concurrir en él circunstancias de interés social”*¹⁵.

Dada la confluencia anterior, en el presente estudio se considerarán, en adelante, sinónimos los términos subsidio y subvención. De hecho, ambos conceptos tienen rasgos característicos comunes:

- *“La Administración concedente lleva a cabo un acto de disposición de gasto público del que se deriva un beneficio para el destinatario.*
- *El beneficiario recibe la subvención sin contrapartida.*
- *Los fondos objeto de la subvención se entregan con un fin público”.*

Como se observa, se establece una relación “jurídica” entre la Administración y el beneficiario; el beneficiario adquiere el derecho a recibir la subvención, obligándose a realizar la actividad beneficiada, la Administración, que entrega las sumas pertinentes, adquiere las potestades de¹⁶:

- Fiscalización e inspección de la actividad beneficiada.
- Revocación frente al incumplimiento del beneficiario.
- Potestad de imponer sanciones por la infracción.

Naturaleza de las subvenciones

En consenso, la subvención constituye una parte importante de la actividad financiera del sector público, con ella se busca dar respuesta a demandas sociales y económicas de personas y entidades públicas o privadas. No obstante, su aplicación práctica tiene varias miradas:

¹⁴ Ver, Bernard, Y. et al; Diccionario Económico y Financiero; Editorial: Asociación para el Progreso de la Dirección; Madrid, 1981.

¹⁵ Ver, Ley 38 de 2003; Ley General de Subvenciones, España.

¹⁶ Ver, Robert P. Cortell Giner; El concepto legal de subvención y las entidades privadas del sector público, Revista Española de Control Externo; pp 87-88.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Desde el punto de vista de la Teoría Económica, encuentra su justificación en la función de reasignación que debe cumplir la actividad financiera de la hacienda pública, y en la teoría de los fallos del mercado; esto es, internalizar los beneficios que el mercado, por sus fallos, no atribuye directamente a sus ejecutores, promotores o participantes.

En la perspectiva administrativa, constituyen una de las herramientas más importantes para el fomento de las políticas públicas de interés general; y, desde la perspectiva propiamente financiera, constituyen una modalidad de gasto público, a través de la ejecución de los créditos del Presupuesto de Gastos.

Es evidente que actualmente numerosas actividades económicas son subvencionadas (y muchas personas subsidiadas); por ejemplo, la educación concertada, el transporte, la agricultura, las producciones cinematográficas, las actividades de I+D+I de las empresas, los programas de cooperación al desarrollo de las ONGs, la producción de energía "renovable", los estudiantes, los adultos mayores, personas en discapacidad, personas de ingresos bajos, etc., en general, numerosas circunstancias sociales, personales y familiares.

Finalmente, es importante señalar el intenso debate sobre los subsidios focalizados a los sectores pobres, dentro de *“la arquitectura general de las políticas sociales y de protección social”*¹⁷; de hecho, se plantea que *“Focalización sí, pero complementada con políticas universales para cumplir con los derechos de todos los individuos, priorizando a los más pobres”*. La crítica, que se deriva de estos planteamientos, apunta a sacar los ricos de los subsidios, lo cual se ejemplifica con la situación del SISBÉN, donde cerca del 77% de la población *“se viste de pobre”*¹⁸; y de otro lado, la necesidad de mejorar la desigualdad que se perpetúa con la asignación de subsidios dirigidos a los individuos, con los cuales, se aduce, *“ser pobres se les vuelve una profesión”*.

En este contexto, la revisión de las cifras de ayudas entregadas y recibidas durante los años de estudio (2004-2016), se mirarán con la óptica de asistencialismo versus ámbito de derechos.

¹⁷ Ver Cecilia López Montaña; Subsidios e informalidad, noviembre de 2015.

¹⁸ Se expresa a través de la relación entre pobres en el país (28.9%) y la cifra de 37.011.169 colombianos con derechos a los subsidios del SISBÉN, según el DNP.



1.2 MARCO NORMATIVO

Los desarrollos teóricos, presentados en la sección anterior, en el país han tenido una amplia reglamentación, pues como es obvio, sean subsidios o subvenciones implican la entrega de recursos públicos a particulares, sin retorno al fisco, en la forma de gasto público; esto tiene, además de consecuencias económicas y sociales, consecuencias jurídicas. La normatividad, es amplia y diversa y de carácter internacional, nacional y local; la más pertinente se recoge en el Cuadro 1.

Cuadro 1 - Marco Normativo

Normatividad	Regula
Declaración Universal de Derechos Humanos	El derecho a la seguridad alimentaria, el cual se fija como uno de los derechos esenciales de la humanidad.
Tratado multilateral de Derechos Económicos, Sociales y Culturales-ONU 1966 y con efectos vinculantes desde enero de 1976.	El derecho a una alimentación adecuada, a vestido, vivienda y la mejora continua de las condiciones de existencia.
Constitución Política de Colombia; Arts. 13, 46.	Las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y las medidas en favor de grupos discriminados o marginados. La protección y asistencia a las personas de la tercera edad y las garantías de acceso a los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.
Ley 715 de 2001; Art. 94	La focalización de los servicios sociales. La define como el proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable. Se expresa que el CONPES social define cada tres años los criterios e instrumentos para la determinación, identificación y selección de beneficiarios, así como los criterios para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales. Prevé que éstas al realizar inversión social, especialmente mediante la asignación de subsidios, deben aplicar los criterios e instrumentos de focalización. Que los gobernadores y alcaldes deben tomar las medidas pertinentes para garantizar que los grupos de población pobre y vulnerable tengan acceso a los servicios básicos.
Decreto 315 de 2006, modificado y complementado por el Decreto Distrital 040 de 2008.	El Plan Maestro de Abastecimiento de alimentos y seguridad alimentaria para Bogotá D.C.
Decreto 607 de 2007	El objeto, la estructura organizacional y funciones de la Secretaría Distrital de Integración Social - SDIS.
Decreto 470 de 2007	La política Pública de Discapacidad para el D.C.
Decreto 040 de 2008	Modifica y complementa el Decreto 315 de 2006 y se dictan otras disposiciones.
Decreto 445 de 2014	Se modifica la estructura organizacional de la SDIS
Acuerdo 119 de 2004; Art. 7º	El Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2004-2008, Bogotá sin Indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión
Acuerdo 308 de 2008, Eje 1º	Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2008-2012, Bogotá Positiva: para Vivir Mejor.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Normatividad	Regula
Acuerdo 489 de 2012	Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2012-2016, Bogotá Humana.
Acuerdo 645 de 2016, Pilar 1º	Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2016-2020, Bogotá Mejor para Todos.
Plan Decenal para la Promoción, Protección y Apoyo a la lactancia materna 1998-2008.	La mejora en la situación de desnutrición infantil global, aguda y crónica.
Decreto 508 de 2007	La Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá D.C. 2007-2015, Bogotá sin Hambre.
Resolución 1338 de 2008	La supervisión de los contratos en la modalidad de Bonos Canjeables por Alimentos, del proyecto 1098 “Bogotá te nutre”
Ley 100 de 1993, Art. 257, 258, 259, 261 y 262.	Un programa de auxilios para los ancianos indigentes que buscaba apoyar económicamente y hasta por el 50% del SMLMV. Reglamentado por el gobierno nacional, pero con la posibilidad de ser administrado y ejecutado de manera descentralizada.
Decreto 1135 de 1994	El programa de auxilios para ancianos indigentes de conformidad en lo establecido en la Ley 100/93.
Decreto 345 de 2010	La Política Pública Social para el envejecimiento y la vejez en el D.C.
Ley 1064 de 2006	Las normas para el apoyo y fortalecimiento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano, establecida como educación no formal en la Ley General de Educación
Ley 1098 de 2006	El Código de la Infancia y la Adolescencia
Ley 1641 de 2013	Los lineamientos para la formulación de la Política Pública Social para Habitantes de la Calle.
Acuerdo 80 de 1967	Se crea el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y de la Juventud - IDIPRON
Resolución 20 de 1986	El Estatuto Orgánico para el IDIPRON
Decreto 560 de 2015	La Política Pública Distrital para el fenómeno de Habitante en Calle y se derogan los Decretos Distritales No 136 de 2005 y 170 de 2007.
Decreto 520 de 2011	La Política Pública de Infancia y Adolescencia de Bogotá D.C.
Decreto 482 de 2006	La Política Pública de Juventud para Bogotá D.C. 2006-2016
Decreto 544 de 2011	La Política Pública de y para la Adulthood en el D.C.
CONPES: 55 de sep. de 2001 80 de julio de 2004 91 de 2005 113 de 2005 100 de jun. de 2006 3605 de sep. de 2009 3616 de sep. de 2009 3622 de sep. de 2009 166 de dic. de 2013	Reforma del sistema de focalización individual del gasto público. Política Pública Nacional de Discapacidad. Compromisos con los Objetivos de Desarrollo del Milenio a 2015. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Lineamientos para la focalización del gasto público social. Programa subsidiado de aportes a la pensión. Generación de ingresos, población en pobreza extrema y/o desplazada Asistencia y atención a niñez, familia, población desplazada, y otros Política Pública Nacional de discapacidad e inclusión social.

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

2. ANTECEDENTES

Como se señaló en la sección anterior, no existe una conceptualización única sobre subsidio/subvención, no obstante, los desarrollos normativos alrededor de las ayudas que implica son amplios, tanto a nivel nacional como local; de hecho, todas estas ayudas están reconocidas y contempladas dentro del curso de acción (o inacción) gubernamental en Bogotá, en respuesta a problemas públicos, diagnosticados en individuos o grupos de ciudadanos.

2.1 DIAGNÓSTICO

En la actualidad, el país cuenta con una gran diversidad de Gasto Público Social (subsidios estatales); según el Departamento Nacional de Planeación-DNP, dentro de los más “onerosos” se encuentran: el gasto en educación, el cual cuesta \$22 billones y representa el 31% del total; las pensiones, que representan el 26%, esto es \$18.4 billones; y el Plan Obligatorio de Salud (POS), el cual cuesta \$14.8 billones y representa el 21%. Otros gastos importantes se efectúan en servicios públicos por \$3.7 billones, el 5.2% de participación; la atención a la primera infancia con el 4.6%; la pobreza con el 5.2%; vivienda con el 2.6%; y otros con el 4.4% de participación.

En sumatoria, en el país para el año 2015 se asignaron \$71.7 billones de pesos, que representaron el 9% del PIB; de hecho, en el periodo comprendido entre 2010 y 2015 crecieron de \$49.6 billones a \$71.7 billones¹⁹. No obstante, a la par con lo anterior es importante tener en cuenta los altos niveles de regresividad impositiva, entendida como una carga tributaria más pesada sobre los pobres, es decir, una relación inversa entre la tasa tributaria y la capacidad de pago del contribuyente, evaluada por activos, ingresos o gastos.

En Colombia, los quintiles del 1 al 3, que comprenden familias con ingresos hasta de \$1.534.000, reciben subsidios en áreas de pensiones, vivienda y servicios públicos. Sin embargo, sorprende que, respecto a las pensiones, el 50.8% del total de subsidios son recibidos por los pensionados de más de 4 salarios mínimos; en el tema de vivienda, el cuarto y quinto quintil, con mayores ingresos, recibe el 36.6% del total; y en servicios públicos, los mismos quintiles, reciben el 32.1%.

En Bogotá, el Gasto Público Social-GPS (Inversión Social), según la Secretaría Distrital de Hacienda-SDH, se asignó (2017)²⁰, fundamentalmente, entre cuatro (4)

¹⁹ www.dnp.gov.co; comunicados, del 31 de octubre de 2016.

²⁰ Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Hacienda. Dirección Distrital de Presupuesto. Presupuesto 2017, Gasto Público Social. Esta clasificación se efectuó con base en el componente de Inversión Social, no incluye el denominado Gasto de Funcionamiento Directo.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

sectores (el 75%) así: para Educación \$3.2 billones, lo que representa el 24.8% de participación; para Hacienda \$2.9 billones, esto es, el 22.5%; para Salud, \$2.2 billones que representa el 17.1%; y para Movilidad \$1.3 billones, el 10.1%. Los demás recursos, son dirigidos a Integración Social (\$1.0 billón, el 7.8%); Gobierno y Seguridad (\$0.8 billones que representan el 6.2%); Cultura, Recreación y Deporte (\$0.5 billones, el 3.9%); para Seguridad Convivencia y Justicia (\$0.3 billones, el 2.3%); para Hábitat (\$0.29 billones, el 2.2%); para Ambiente (\$0.14 billones, el 1.1%); y finalmente, otros sectores con menos de \$0.1 billones cada uno, el 2.0%.

2.2 POLÍTICA PÚBLICA DISTRITAL

Kraft y Furlong (2006) plantean que *“una política pública es un curso de acción o de inacción gubernamental, en respuesta a problemas públicos: «Las políticas públicas reflejan no sólo los valores más importantes de una sociedad, sino que también el conflicto entre valores. Las políticas dejan de manifiesto a cuál de los muchos diferentes valores, se le asigna la más alta prioridad en una determinada decisión»²¹*

En el marco de las políticas públicas, desarrolladas por la nación en el sector de Integración Social, se encuentra la política pública de primera infancia y adolescencia, en ésta, según el Artículo 204 de la Ley 1098 de 2006, se ordena a los alcaldes y gobernadores cumplir a cabalidad con los derechos de los niños, niñas y adolescentes, dado que su incumplimiento sería sancionado disciplinariamente como causal de mala conducta. A nivel territorial, se establece una política pública diferencial y prioritaria de infancia y adolescencia, que propicie la articulación entre los Concejos Municipales, Asambleas y Congreso Nacional, para garantizar la definición y asignación de los recursos para la ejecución de la política pública propuesta.

Por su parte, la política pública enfocada a la familia se implementa a través de la Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias, la cual propende por el desarrollo de capacidades de las familias y la construcción de relaciones democráticas a su interior, como sujeto colectivo de derechos y agentes de transformación y desarrollo social.

De hecho, la Ley 1361 de 2009, en su Artículo 6°, declara el 15 de mayo de cada año como el Día Nacional de la Familia adoptando los lineamientos de la Asamblea general de las Naciones Unidas, a través de la Mesa Técnica Nacional de Familia,

²¹ Ver, Michael E. Kraft y Scott R. Furlong; Política Pública: Política, Análisis y Alternativas, Segunda Edición, 2006.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

liderada por el Ministerio de Salud, el cual articula los actos de celebración a nivel nacional y promueve la conmemoración en todo el territorio nacional.

Frente a la política pública del manejo del habitante de calle, se creó la Ley 1641 de 2013, la cual establece los lineamientos generales para la formulación de la política pública para este sector, dirigidos a garantizar, promocionar, proteger y restablecer los derechos de estas personas, con el propósito de lograr su atención integral, rehabilitación e inclusión social.

Las bases de la política de envejecimiento son nacionales; en efecto, el gobierno nacional la formalizó a través de la Ley 1315 de 2009, *“Por medio de la cual se establecen las condiciones mínimas que dignifiquen la estadía de los adultos mayores en los centros de protección, centros de día e instituciones de atención”*; de la Ley 1276 de 2009, mediante la cual se modificó la Ley 687 de 2001 y se establecieron nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los centros de vida; de la Ley 1251 de 2008, *“Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores”*; y, de la Ley 1171 de 2007, *“Por medio de la cual se establecen unos beneficios para las personas mayores”*.

Todas estas normas, reflejan la preocupación y el compromiso del Estado Colombiano frente a la necesidad inminente de dignificar y reconocer el papel de la persona mayor como un sujeto de derechos, que demanda especial protección por parte de las autoridades gubernamentales.

A nivel local, estas políticas están bajo la responsabilidad de la Secretaria Distrital de Integración Social (SIDIS), entidad que tiene la misión²² de formular e implementar políticas públicas poblacionales orientadas al ejercicio de derechos. En la práctica, ofrece servicios sociales y promueve de forma articulada, la inclusión social, el desarrollo de capacidades y la mejora en la calidad de vida de la población en mayor condición de vulnerabilidad, con un enfoque territorial.

De hecho, por medio del Decreto 520 de 2011 se adopta la Política Pública de Infancia y Adolescencia de Bogotá D.C, su enfoque se sustenta en la protección integral que permite establecer una ruta de acción desde el reconocimiento de los derechos de los niños, las niñas y los/las adolescentes sin distinción alguna; generar las condiciones para la garantía y cumplimiento de los mismos; y establecer acciones o estrategias para prevenir las situaciones que inobservan, amenazan o

²² Informe de gestión 2016 - Secretaria de Distrital de Integración Social, Plan Distrital de Desarrollo 2016 – 2020 “Bogotá Mejor para Todos”



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

vulneran su ejercicio y asegurar el restablecimiento inmediato en desarrollo de su interés superior.

Como servicios sociales que presta la SDIS a la Primera Infancia, Infancia y Adolescencia, se presta el servicio de Ámbito Familiar a través de Casas de Integración familiar, Jardín Infantil, Casa de Pensamiento Intercultural, Centros de Desarrollo Infantil Familiar Rural – CDFR, Centros Amar, Centros Forjar de responsabilidad penal del adolescente, entre otros.

Por medio del Decreto 482 de 2006 se adopta La Política Pública de Juventud para Bogotá D.C. 2006-2016, la cual se basa en un enfoque de derechos; éste constituye el marco conceptual que sirve como punto de partida para el diseño, gestión, ejecución y evaluación de esta política en la ciudad y sus planes y programas relacionados con su implementación. Los servicios sociales que presta la SDIS a la Juventud, se dan a través de las casas de Juventud.

A través del Decreto 560 de 2015, se adoptó la Política Pública Distrital para el fenómeno de Habitante en Calle y se derogaron los Decretos Distritales No 136 de 2005 y 170 de 2007. En esta, se establecen los enfoques de Derechos, Diferencial, Territorial y de Género como aquellos que definen, ordenan y determinan el cuerpo valorativo, teórico, político y de acción de la política pública; esto significa que el Estado debe garantizar que la acción pública se oriente a la promoción, protección, restablecimiento, garantía y realización de los derechos de las Ciudadanas y los Ciudadanos Habitantes de Calle del Distrito Capital, reconociendo la diversidad de las poblaciones, las inequidades y desigualdades en el marco de la garantía de los derechos, así como las particularidades relacionadas a cada territorio.

Entre los servicios sociales que presta la SDIS a los Habitantes de calle, se encuentran la Estrategia de prevención de la habitabilidad en calle, Estrategia de Abordaje territorial del fenómeno de habitabilidad en calle: Modalidad de Atención Transitoria, Modalidad Comunidades de Vida, Modalidad de Enlace Social y Seguimiento

Mediante el Decreto 345 de 2010, se estableció la Política Pública Social para el envejecimiento y la vejez en el D.C; éste desarrolla la adopción, concepto, ámbito de aplicación y enfoque de la política social basándose en el enfoque de Derechos Humanos como aquel que define, ordena y concierta el cuerpo valorativo, teórico, político y de acción de la política. Esto significa, que el Estado debe garantizar que la acción pública se oriente a la promoción, reconocimiento, restitución y ejercicio pleno de los derechos fundamentales, civiles, políticos, económicos, sociales,

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

culturales y colectivos de todas las personas mayores habitantes de la ciudad, sin distinción alguna, por ser sujetos que merecen especial protección y considerando al ciudadano y ciudadana, sujeto y titular de derechos.

Los servicios sociales que presta la SDIS a la Persona Mayor se dan en: Centros Día, Centros Noche, Centros de Protección y Apoyos para la seguridad económica.

Con el Decreto 544 de 2011 se adopta la Política Pública de y para la Adulthood en el D.C., la cual actúa bajo tres enfoques: de Derechos, Diferencial y Poblacional. El Enfoque de Derechos es el imperativo en torno al cual se deben articular todas las acciones de gobierno y, al mismo tiempo, han de regirse los acuerdos que sustentan las relaciones entre el Estado y la Sociedad. Este enfoque, parte de la equidad y la justicia como la base de la sociedad y coloca al Estado como el garante de las condiciones mínimas en las dotaciones iniciales, para que las personas pongan en acción sus capacidades y así lograr equiparar la desigualdad de oportunidades.

El enfoque diferencial reconoce la pluralidad de condiciones, situaciones y formas de ser y estar en la vida, interviene las desigualdades y sus consecuencias, buscando cambios sustanciales en la valoración de identidades, subjetividades y expresiones particulares para lograr la igualdad real y efectiva, reconociendo la diversidad y la desventaja.

Finalmente, el enfoque poblacional es una orientación analítica que reconoce al ser humano individual y colectivo desde su integralidad y constituye también una estrategia de gestión pública que permite comprender y diseñar las acciones requeridas para garantizar los derechos de grupos sociales específicos, complementando y articulando los esfuerzos que en materia de políticas públicas se vienen adelantando en relación con el transcurrir vital. Este enfoque, centra la atención en las personas con sus características relacionadas en cada una de sus etapas del ciclo de vida-generación, de procesos de identidad-diversidad, de las condiciones y situaciones y el género como una categoría transversal.

2.3 PERSPECTIVA EN EL MEDIANO PLAZO

El Departamento Administrativo de Bienestar Social-DABS (hoy SDIS) elaboró, en su momento, el Plan Maestro de Equipamiento 2006 – 2019, donde se agregaron ocho metas relacionadas con la ampliación de cobertura para distintos grupos poblacionales a través de construcciones nuevas, las cuales hacen parte del

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Sistema Urbano Integral y Estratégico de Equipamientos de Integración Social²³, establecidos en el inventario de infraestructura social de la entidad.

En este plan, se expresó que, con el fin de tener una ciudad más incluyente, se debía brindar la oportunidad de disfrutar la ciudad a la población en condición de vulnerabilidad, discapacitados y primera infancia; para ello, se definieron como estrategia dos líneas de acción para garantizar y proteger los derechos de esta población:

La primera línea, incluye la construcción de espacios de atención para la ampliación de la capacidad instalada, específicamente ámbitos institucionales para la atención integral de la primera infancia y adecuación de centros para la atención de personas con discapacidad; la segunda, se basa en la gestión de recursos, a través de alianzas con organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil para desarrollar infraestructura social que contribuya a satisfacer la demanda de servicios sociales de las poblaciones referidas. En este propósito, la SDIS debió realizar un proceso de revisión de las necesidades de los ciudadanos frente al acceso a jardines infantiles nocturnos y reorganizar la prestación del servicio aprovechando la infraestructura existente.

Como metas de resultado del plan, a 2019, se plantearon las siguientes:

- Ampliar la capacidad instalada de atención integral, en ámbito institucional, para la primera infancia a través de 13 nuevas unidades operativas (3.235 cupos), con equipamientos que cumplan los más altos estándares de calidad.
- Ampliar la capacidad instalada de atención a personas mayores (Centro Día) y para personas con discapacidad (Centro Crecer para menores de 18 años).
- Adecuar, a condiciones de ajuste razonable, el 100% de los centros de atención a personas con discapacidad; se precisa que la totalidad de las adecuaciones de ajuste razonable a centros para niños y jóvenes menores de 18 años con discapacidad se realizará si se cuenta con los recursos de capital.
- Construir Infraestructura social que mejore el acceso a servicios sociales de calidad; entre otras.

²³ Plan Maestro de Equipamientos del Sector de Integración Social del Distrito Capital. Documento de soporte al Decreto 316 del 15 de agosto de 2006. Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

En particular, para el período 2016-2019²⁴, las entidades que conforman el Sector de Integración Social en la ciudad (SDIS e IDIPRON) se proponen atender la política social a través de 17 proyectos y 113 metas, con una inversión prevista de \$1.044.929 millones para el 2017 y de 4.742.562 millones para el cuatrienio²⁵. Las ayudas directas (subsidios), están programadas, para el período, en 10 proyectos y 22 metas.

²⁴ Plan Distrital de Desarrollo 2016-2019 “Bogotá Mejor para Todos”

²⁵ Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación. Subsecretaría de Planeación de la Inversión. Presupuesto 2017, Bogotá, Distrito Capital, Plan Operativo Anual de Inversiones - POAI, Anexo3.

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

21



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

3. EFECTO FISCAL

En el presente estudio, se pondrá especial atención a los “subsidios focalizados”; esto es, los dirigidos a determinados estratos de la sociedad y de determinada cobertura, contemplados en programas dirigidos a la población pobre y vulnerable.

Para la determinación del valor y magnitud de las ayudas entregadas por el sector de Integración Social, durante el período de estudio, se solicitó la información correspondiente a las dos entidades que conforman el mismo, la cual se procesa y presenta en las siguientes secciones:

3.1 SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL - SDIS

En su página web www.sdis.gov.co, se define como *“la entidad del Distrito encargada de liderar y formular las políticas sociales del Distrito Capital para la integración social de las personas, las familias y las comunidades, con especial atención para aquellas que están en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad; ejecutar las acciones que permitan la promoción, prevención, protección, rehabilitación y restablecimiento de sus derechos, mediante el ejercicio de la corresponsabilidad y la co-gestión entre la familia, la sociedad y el Estado”*.

La SDIS, tiene como fin el contribuir a la política social de Bogotá con especial énfasis en la pobreza y la población vulnerable. Está definida temáticamente y en sus objetivos de política por los grupos de población que son los que definen sus metas: niñez y adolescencia, género, afrocolombianos, indígenas, adultos y personas mayores²⁶. Con esto, la nueva SDIS se distancia de la estructura y objetivos del antiguo DABS, cuya misión estaba determinada por la atención de la indigencia y el habitante de la calle.

De hecho, en la nueva estructura se advierte la prevalencia de una temática poblacional; esto es, más allá de la vulnerabilidad dada por la pobreza, se piensa en la ciudad, en la sociedad como un conglomerado que comparte un espacio, convive y se propone unas metas de desarrollo, donde el enfoque en derechos se impone sobre lo asistencial.

²⁶ De hecho, la SDIS lidera en Bogotá las políticas de: Infancia y Adolescencia, Juventud, Aduldez, Envejecimiento y la Vejez, Familias, y habitabilidad en calle.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

3.1.1 Ayudas entregadas

Los subsidios o ayudas entregadas por la SDIS, para el período de estudio, se organizaron por período de plan de desarrollo, así: 2004-2008 – Bogotá sin Indiferencia, 2008-2012 – Bogotá Positiva, 2012-2016 – Bogotá humana. Es importante señalar que la información obtenida para el primero, no es comparable con los otros dos, puesto que no reporta recursos para las metas; no obstante, la información obtenida, permite derivar lo siguiente:

Ayudas 2004-2008

Las ayudas directas, en este período, se ofrecieron a través de 17 proyectos, y en particular, en 70 metas, de las cuales, las más ambiciosas fueron: la entrega de 136.669 bonos de apoyo alimentario a niños menores de cinco (5) años, los cuales significaron el 78.5% de lo programado (174.150); la formación y/o capacitación de 91.468 personas, en procesos culturales, artísticos, deportivos y recreativos, el 87.5% de los programados (104.570); formar a 52.836 beneficiarios de comedores, en actitudes y hábitos alimentarios, el 75.7% de los 69.824 programados; se capacitó a 41.013 personas en estilos de vida y alimentación saludable, el 88.3% de los planeados (46.445); y se entregaron 40.491 bonos canjeables por alimentos a familias en alto riesgo, el 81.6%, (49.609).

De otro lado, se programaron ayudas que fueron suspendidas o finalizadas, dejando a los potenciales beneficiarios sin el bien o servicio ofrecido, tales como: 35.081 cupos de apoyo alimentario, los cuales se ejecutaron totalmente sólo en el 2004 y fueron suspendidos; la formación de 150.000 mujeres gestantes, lactantes y sus familias, en crianza y desarrollo humano, pero sólo se ejecutó en el 2% (3.000); capacitar a 30.518 usuarios (niños, niñas, jóvenes), en procesos de capacitación y formación técnica, la cual se ejecutó totalmente en el primer año (2004).

Ayudas 2008-2016

Las ayudas, durante estos años, fueron cuantificadas en cada plan de desarrollo, así:

En el período 2008-2012 (Bogotá Positiva), se ejecutaron en 7 proyectos, a través de 36 metas, para lo cual se gastaron \$737.987 millones; esto es, el 37.9% del total invertido por la entidad. El mayor valor de ayudas se efectuó en el 2011 (\$211.897 millones), como es usual, en el último año de gobierno.

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26A 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Durante estos años, la ayuda que más recursos recibió fue el suministro de apoyos alimentarios a población en inseguridad alimentaria, en 128.030 cupos-día, previstos para cada año del período, para lo cual finalmente se ejecutaron \$405.325 millones; no obstante, a pesar que la meta, programada en cada vigencia, se cumplió en cerca del 98%, en ninguno de los años se estuvo cerca de cumplir la meta de cupos- día planeada (125.024 cupos-día fue lo más cercano).

De igual manera, se gastaron \$111.154 millones en la atención anual de personas mayores vulnerables, las cuales, se planearon en 27.000, pero lo más cercano a esa cifra fue la atención de 26.964 personas mayores en 2010, lo que, frente a lo programado para esa vigencia, se presenta como un nivel de cumplimiento de meta del 111.42%.

De otro lado, muchas ayudas planeadas, para el período, no se entregaron en cada vigencia, puesto que su ejecución se efectuó en los últimos años de gobierno o en pocas vigencias. De hecho, lo primero se observó con la entrega prevista de 2.355 bonos mes, en cada vigencia, a niños menores de cinco (5) años, y de 41.575 bonos de apoyo alimentario para Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes-NNAJ, en cada vigencia, los cuales sólo se entregaron en el 2011 y 2012, y con niveles de cumplimiento relativamente bajos; lo segundo, se presentó en la atención de niños y adolescentes en condiciones de discapacidad y en el suministro de apoyo alimentario a personas mayores, los cuales se ejecutaron en uno o dos años y fueron finalizados.

La atención integral de personas mayores no estuvo a la altura de las expectativas, puesto que de los cupos previstos (200), sólo se entregó la mitad, en cada una de las dos vigencias en las que se ejecutó la acción (2011-2012). En contraste, la formación de niños, niñas y adolescentes, en proyectos de vida y derechos, se ejecutó totalmente frente a lo previsto (6.536 NNA), con \$266 millones y en sólo tres vigencias; lo mismo se presentó con la formación y capacitación de 2.165 personas adultas, aunque en este caso, las personas fueron menos y el gasto mayor (\$1.960 millones).

En el período 2012-2016 (Bogotá Humana), las ayudas se programaron y entregaron a través de nueve (9) proyectos, en 25 metas, todo lo cual generó un gasto de \$1.2 billones, lo que constituyó el 36.6% de la inversión total de la entidad durante estos años; frente al gasto efectuado en este tipo de ayudas en los años (2008-2012), hubo un crecimiento nominal del 67.5%. De hecho, la inversión de la SDIS, durante “la Bogotá Humana”, creció sustancialmente respecto a la efectuada en “la Bogotá Positiva”, en un 73.3% nominal.

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

24



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Al igual que en el período anterior, el mayor gasto en ayudas directas se efectuó en el último año de gobierno (2015), pero en cuantía superior (\$384.845 millones); no obstante, a diferencia de lo observado en tales años, el tema alimentario y nutricional, a pesar de seguir siendo parte importante del gasto en ayudas directas, es superado por la prevención y habilitación de derechos, como elemento principal en la asignación de éstas ayudas. De hecho, se ejecutaron \$549.292 millones, durante la vigencia del plan de desarrollo (2012-2016), en la atención de un promedio anual de 64.817 niños y niñas de primera infancia²⁷, en ámbito institucional, con modelo inclusivo y enfoque diferencial.

De otro lado, muchas ayudas planeadas, para el período o en cada vigencia, no se entregaron totalmente, puesto que su ejecución se efectuó en los últimos años de gobierno, sólo al comienzo o en pocas vigencias. En efecto, el propósito de atender, de manera integral, NNA (5.000) víctimas y afectados por el conflicto, se llevó a cabo en las dos últimas vigencias de gobierno y en la primera del siguiente, con mayor número de atendidos en el 2015, pero por debajo de las pretensiones iniciales (en un 88%).

En las otras circunstancias señaladas, se ejecutaron ayudas como: la formación de personas que ejercen la prostitución y habitantes de calle (3.550); la atención integral de NNA en situación de vulnerabilidad de derechos (2.603) y en riesgo de explotación sexual (1.399); la formación anual de NNA en promoción de sus derechos (2.000); la atención, en servicios sociales, de víctimas del conflicto armado (904); y la atención a NNA y mujeres víctimas de violencia intra-familiar o sexual (292). Todas estas ayudas se ejecutaron, alcanzando la meta, en el primer año y/o segundo año de gobierno y luego fueron finalizadas.

Dentro del interés por el enfoque en derechos, se resalta el propósito de atender integralmente, cada año, durante el período a personas de los sectores LGBTI en situación de exclusión y vulnerabilidad (12.000), a los cuales finalmente se les ejecutó \$3.909 millones, aunque el mayor número de personas de esta comunidad efectivamente atendidos (11.591) se registró en el 2015, muy cerca de la meta (96.6%).

²⁷ La meta preveía la atención de 80.600 niños y niñas de primera infancia, cada año.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

3.2 INSTITUTO DISTRITAL PARA LA PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y LA JUVENTUD – IDIPRON

Según la página de la entidad - www.idipron.gov.co- *“es una Entidad de naturaleza pública descentralizada, con personería jurídica y autonomía administrativa. Creada mediante el Acuerdo No. 80 de 1967 del Concejo de Bogotá y que funciona desde 1970”. No obstante, en información reportada por la entidad (oficio Nr:2017EE787-24 marzo), se define como “...es la entidad distrital que a través de un modelo pedagógico basado en los principios de afecto y libertad, atiende las dinámicas de calle y trabaja por el goce pleno de derechos de la niñez, adolescencia y juventud en situación de vida en calle, en riesgo de habitarla o en condiciones de fragilidad social, desarrollando sus capacidades para que se reconozcan como sujetos transformadores y ciudadanos que ejercen sus derechos y deberes para alcanzar una vida digna y feliz...”²⁸.*

Con base en lo anterior, se identifican tres (3) contextos pedagógicos de intervención, a través de los cuales el IDIPRON presta sus servicios; estos son: i) Territorio, la intervención se efectúa en los barrios más vulnerables de las localidades de la ciudad, en busca de reconectar a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes – NNAJ, con su entorno de forma positiva, previniendo que queden expuestos a los peligros de la habitabilidad en calle; ii) Externados o Unidades de Protección Integral – UPI, son casas que ofrecen un mayor nivel de protección y ofrecen formación (educativa, en desarrollo de competencias y formalidades y/o en habilidades sociales), con mayor intensidad de tiempo involucrado; y iii) Internados, son casas que brindan el entorno protector máximo, son permanentes y allí los NNAJ reciben, de forma adicional, alimentación, techo, vestuario, educación, recreación y otros servicios.

El IDIPRON manifiesta que, hacia el futuro, la forma de atención mayoritaria será en territorio, con el fin de atender las problemáticas relacionadas con las dinámicas de calle, *“de forma más preventiva que correctiva...”*.

3.2.1 Ayudas entregadas

Como se expresó arriba para la SDIS, los subsidios o ayudas entregadas por el IDIPRON, para los años de estudio, se organizaron por plan de desarrollo, así: 2004-2008 – Bogotá sin Indiferencia, 2008-2012 – Bogotá Positiva, 2012-2016 – Bogotá humana; de igual manera, se señala que la información obtenida para el primer período, no es comparable con los otros dos, puesto que no reporta recursos para las metas.

²⁸ *“En proceso de adopción mediante acto administrativo”*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Ayudas 2004-2008

Esta entidad, para este período, asignó ayudas directas a través de ocho (8) proyectos y nueve (9) metas, de las cuales las más ambiciosas fueron: el suministro de 13.500 almuerzos diarios a población en situación de pobreza y desigualdad, la cual se cumplió en el 2007 (105.4%) y un poco por debajo en el 2008 (98.9%), en los demás años, el suministro fue menor; la alimentación, prevista anualmente para 8.800 beneficiarios del IDIPRON, se entregó en porcentajes muy cercanos al 100%, excepto en el 2008 (84.7%); los servicios de trabajo social ofrecidos a 7.745 asistidos, se brindaron a más del 73% de los beneficiados en cada año; otros servicios, como personalización, recreación y vestuario, ofrecidos a 7.745 niños, niñas y jóvenes callejeros y pandilleros, se entregaron a más del 82% de ellos, en cada año, especialmente en 2006 (100%).

Por el contrario, metas como: suministrar 8.000 apoyos alimentarios a población en situación de pobreza y vulnerabilidad, fue suspendida, sólo se suministraron 542 apoyos en el 2007 (el 6.8%).

Ayudas 2008-2016

Durante estos años, se implementaron los planes de desarrollo señalados anteriormente, en cuya ejecución se efectuaron ayudas así:

En el período 2008-2012 (Bogotá Positiva), las ayudas se ofrecieron y entregaron a través de cinco (5) proyectos y once (11) metas, para los cuales se ejecutaron \$164.763 millones²⁹; la mayor cantidad de recursos se ejecutó en 2010 (\$48.520 millones). En particular, con estos recursos, principalmente se buscó integrar cada año a 6.000 jóvenes pandilleros en procesos de educación formal y no formal (\$34.124 millones), no obstante, la meta sólo se cumplió y en exceso, en 2011 (6.340 jóvenes); así mismo, se planteó suministrar, cada año, alimentación a 11.972 beneficiarios del IDIPRON (\$30.677 millones), en este caso, la meta se cumplió en exceso en el 2009 (12.401 beneficiarios).

De otro lado, las ayudas directas de mayor impacto fueron fraccionadas como “almuerzos diarios” y “apoyos alimentarios diarios” para personas en extrema pobreza y vulnerabilidad, programadas en dos metas dentro del mismo proyecto, la segunda ejecutada luego de finalizada la primera (2010-2012); los recursos ejecutados en ambas sumaron \$43.105 millones, con los cuales se programó

²⁹ La inversión total de la entidad, para el período, fue de \$367.511 millones; lo cual significa que las ayudas directas representaron el 44.8%.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

suministrar alimentos diarios a 13.604 personas en la primera meta y 12.550 en la segunda. La primera, se cumplió completamente en el primer año (2008) y la segunda, en exceso, en el 2010.

La ayuda integral, en modalidad institucionalizada, programada para 1.980 jóvenes tuvo un valor de \$17.296 millones y la mayor atención se dio en 2009 (se alcanzaron a atender 1.706 jóvenes); en tanto que, la ayuda integral ofrecida en modalidad externado a 2.507 jóvenes se ejecutó en \$9.025 millones, cumpliéndose lo propuesto, incluso en exceso, (4.488 jóvenes en el 2009).

Para el período 2012-2016 (Bogotá Humana), se ejecutaron más proyectos y metas que en el período anterior y con menores recursos (\$109.526 millones)³⁰; de hecho, se propusieron 6 proyectos y 16 metas, con ayudas directas, de las cuales, a las relacionadas con el proyecto *“protección, prevención y atención integral de NNJA en situación de vida de y en calle y pandilleros...”*, se les ejecutaron \$67.948 millones. En particular, a la atención integral de 6.000 NNJA, en tales condiciones, se le aplicaron \$46.937 millones, aunque sólo se cumplió con la magnitud de atendidos, en exceso, en el 2015 (6.629 NNAJ). En el mismo proyecto, la atención integral de 8.515 NNAJ se llevó a cabo sólo en el 2012 y se finalizó, para lo cual se utilizaron \$9.717 millones.

Se observa, de manera reiterada, la programación de metas, para ser cumplidas cada año o para todo el período, que son finalizadas de manera abrupta o su ejecución se inicia avanzado el mismo. En efecto, se finalizaron: el suministro de 5.350 apoyos alimentarios diarios, previstos para población en extrema pobreza y fragilidad - sólo se entregaron al 96.9% en 2013 y al 88.5% en 2014, a un monto de \$10.780 millones; y la misma acción, en otro proyecto, programada para 7.063 individuos, sólo se ejecutó y cumplió en 2012, a un valor de \$3.513 millones.

De otro lado, el suministro de 4.800 apoyos alimentarios, dentro del contexto de “Misión Bogotá Humana”, se empezó a ejecutar en 2015, a una población menor que la prevista, a un valor de \$7.242 millones.

3.3 CONSOLIDADO SECTORIAL

Con la expedición del Acuerdo 257 de 2006 sobre reforma administrativa, el IDIPRON conforma con la SDIS, el Sector de Integración Social; con anterioridad a esta fecha, los proyectos y metas, junto al primero, eran ejecutados por el Departamento Administrativo de Bienestar Social – DABS.

³⁰ Para este período, la inversión total de la entidad fue de \$281.676 millones, lo que implica que las ayudas directas entregadas significaron el 38.9%.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

En general, las ayudas de que trata el presente estudio están orientadas a beneficiar a población pobre y vulnerable de la ciudad³¹, la cual comprende: habitantes de y en calle; mujeres vulnerables (gestantes y lactantes, con gestaciones únicas y múltiples, con bajo peso y madres con hijos nacidos con bajo peso); familias en alta fragilidad; personas desplazadas y víctimas del conflicto armado; población discapacitada de muy pocos recursos; primera infancia; niños clasificados en inseguridad alimentaria y niños discapacitados; adultos vulnerables (personas entre 18 y 59 años) y mayores vulnerables (de 60 y más años); entre otros.

Esta población, recibe ayudas mediante el sostenimiento de cupos para sufragar costos de alimentación, bonos para reclamar en supermercados o “*canastas de mercado*” con productos básicos, a través de talleres de formación/acompañamiento/capacitación en medio intra-institucional o extra-institucional, apoyos oportunos y transitorios por catástrofe natural o antrópica, ayudas en pasajes terrestres, en caso de desempleo repentino, desalojo inminente, enfermedad incapacitante, terminal o de alto costo, malnutrición, adultos mayores con niños o adolescentes o discapacitados a cargo, entre otras.

Muchas de estas ayudas se ofrecen en instituciones manejadas directamente por la SDIS y por el IDIPRON, tales como:

Albergues: centros de acogida para diferentes tipos de población en estado de vulnerabilidad como los centros noche y centros día.

Centros noche: se ofrece alimentación, cuidado personal, algún vestuario, alojamiento de vivienda temporal por días y desarrollo de actividades, con prioridad para las mujeres y personas mayores de 60 años.

Centros día: las personas y adultos mayores pueden asistir 4 días a la semana, durante el día y reciben almuerzo y desayuno, actividades recreativas, charlas de autocuidado y según, los casos, subsidio económico.

Externados o Unidades de Protección Integral – UPI: casas que ofrecen formación.

Internados: casas que brindan entorno protector máximo.

³¹ De hecho, este es el tipo de población que atienden estas entidades.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Todo lo señalado en los párrafos anteriores se recoge y organiza en el Cuadro 2.

Cuadro 2 Agrupación de ayudas

Grupos	Tipos de subsidios y receptores
G1	Alimentarios y nutricionales
01	NNAJ*
02	Adultos y Mayores
03	Otros
G2	Atención Integral**
01	NNAJ
02	Adultos y Mayores
03	Otros
G3	Formación y Capacitación
01	NNAJ
02	Adultos y Mayores
03	Otros
G4	Otros servicios***
01	NNAJ
02	Adultos y Mayores
03	Otros

*Niñas, Niños, Adolescentes y Jóvenes

**Incluye personas en situación de vida en calle, alta vulnerabilidad, en instituciones.

***Incluye ayudas en pasajes, entre otros.

Fuente: SEGPLAN, SDIS e IDIPRON; elaboración propia.

Las categorías denominadas Alimentarios y Nutricionales y Formación y Capacitación, para propósitos del presente estudio, identificarán las ayudas de tipo asistencialista y las relacionadas con el ámbito de derechos, respectivamente. No obstante, las identificadas como Otros Servicios y Atención Integral, de igual manera se pueden asimilar como tales, en el mismo orden. Los receptores denominados “Otros”, comprenden a grupos familiares y otros grupos de personas no identificados individualmente, tales como, desplazados, habitantes de calle, entre otros.

Dado lo señalado en sección anterior, respecto a la diferencia en la información disponible para los años 2004-2008, en el consolidado sectorial se efectúa el análisis, de manera diferencial, en dos periodos de tiempo, así:

Consolidado Sectorial 2004-2008

Durante estos años, dada la insuficiente información, sólo se pueden determinar el tipo de ayuda entregada, los receptores de las mismas y la cantidad de estas en cada vigencia y en el total del período; ver Cuadro 3 y Gráfica 1.

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

30



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Cuadro 3 Subsidios directos-Sector Integración Social, 2004-2008 (cantidades y porcentajes)

CATEGORÍAS	2004		2005		2006		2007		2008		TOTAL	
	Ayudas	NCM**	Ayudas	NCM**	Ayudas	NCM**	Ayudas	NCM**	Ayudas	NCM**	Ayudas	NCM**
Alimentario y nutricionales	71.831	38,85	152.166	66,34	159.852	74,54	174.848	76,50	125.552	52,28	684.249	65,97
NNAJ	8.696	30,76	58.243	91,77	35.267	98,28	38.626	102,23	920	36,62	141.752	79,71
Adultos y Mayores	6.600	48,00	9.437	59,60	10.854	59,17	10.738	57,63	10.774	58,94	48.403	56,67
Otros	56.535	37,78	84.486	47,65	113.731	66,16	125.484	69,64	113.858	61,28	494.094	61,53
Atención integral ¹	26.698	60,36	28.097	67,07	30.713	63,39	29.925	57,40	28.975	53,08	144.408	60,26
NNAJ	3.468	76,15	4.022	107,55	4.681	100,65	4.573	100,15	3.647	82,68	20.391	93,44
Adultos y Mayores	22.270	45,19	22.437	38,61	23.633	35,40	23.461	32,62	23.494	35,71	115.295	37,51
Otros	960	59,72	1.638	55,04	2.399	54,12	1.891	39,43	1.834	40,86	8.722	49,83
Formación y capacitación	47.617	49,86	124.591	60,68	142.024	74,84	155.621	77,98	82.274	34,48	552.127	76,46
NNAJ	35.436	51,58	62.690	59,79	84.049	74,21	76.109	69,92	52.425	50,91	310.709	90,53
Adultos y Mayores	4.441	57,02	14.646	56,55	17.701	70,52	11.576	63,67	2.357	24,40	50.721	64,94
Otros	7.740	40,98	47.255	65,71	40.274	79,79	67.936	100,36	27.492	28,12	190.697	73,91
Otros servicios ²	20.321	52,04	56.911	49,41	62.282	69,84	63.030	72,13	54.106	53,90	256.650	65,24
NNAJ ³	12.513	86,85	13.910	85,53	14.699	85,06	14.847	100,57	7.770	56,96	63.739	81,06
Adultos y Mayores	2.195	49,89	36.908	45,83	39.070	46,08	39.243	46,28	39.243	46,28	156.659	46,87
Otros	5.613	19,37	6.093	16,87	8.513	78,37	8.940	69,54	7.093	58,48	36.252	67,80
TOTAL	166.467	50,27	361.765	60,87	394.871	70,65	423.424	71,00	290.907	48,44	1.637.434	66,98

* Personas que reciben las ayudas: alimentos diarios, ayudas nutricionales, bonos, servicios integrales u otras.

** Nivel de Cumplimiento de Metas promedio; esto es, porcentaje promedio de lo ejecutado frente a la meta programada.

¹ Atención en instituciones, en hogares de paso, territorialmente, centros especiales, modalidad externa, etc., a habitantes de calle, discapacitados y otras vulnerabilidades.

² Incluye ayudas para transporte, beneficiarios de proyectos, alojamiento, personas en riesgo inminente, etc.

³ Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes

Fuente: SEGPLAN, SDIS, IDIPRON; elaboración propia.

Como se observa, bajo el supuesto que las distintas ayudas ejecutadas fueron recibidas por personas, las ayudas entregadas durante estos años, bien sea ofrecidas para todo el período o programadas en cada vigencia, beneficiaron a 1.6 millones de personas, entre niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos, mayores, en distintas condiciones como pobreza, pobreza extrema, riesgo inminente, habitante de y en calle, en gestación, sin formación, en pérdida de derechos, etc. No obstante, en promedio simple, esta cifra sólo corresponde al 67% de las ayudas programadas.

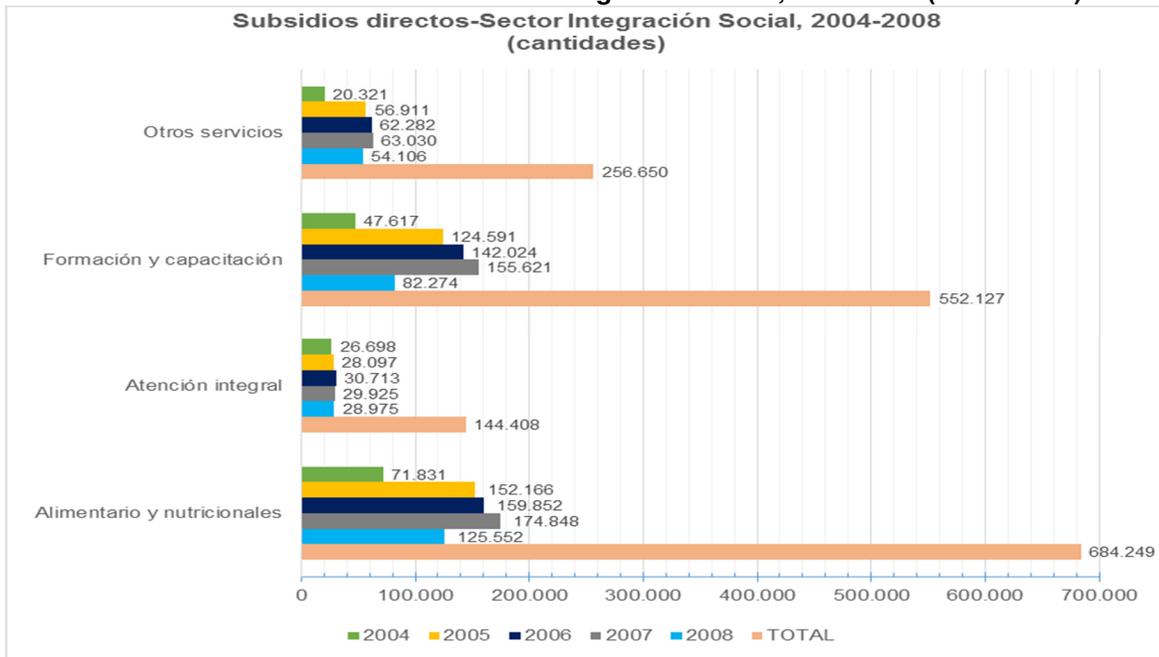


CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Gráfica 1 Subsidios directos-Sector Integración Social, 2004-2008 (cantidades)



Fuente: SEGPLAN, SDIS, IDIPRON; elaboración propia.

Como se observó en las entidades del sector, de manera individual, la mayor cantidad de ayudas se entregó en el último año de gobierno, en este caso en el 2007, con un nivel de cumplimiento de metas, promedio, del 70%. Tanto en este año, como en todo el período, la categoría de ayudas que más se entregó fue la de tipo alimenticio y nutricional (174.848 ayudas en 2007 y 684.249 para todo el período), con un nivel de cumplimiento de metas promedio del 77% y 66% respectivamente.

Es claro advertir, que en este período tienen prelación las ayudas asistencialistas, en forma individual, no obstante, las ayudas con criterio de derechos (formar en o resarcir derechos), en conjunto, son más importantes (Atención Integral y Formación y Capacitación), de hecho, entre ambas categorías se entregaron cerca de 700.000 ayudas. De manera específica, la Atención Integral se brindó, en mayor medida, a adultos y mayores (115.295 ayudas); las ayudas alimentarias y nutricionales a grupos poblacionales distintos a NNAJ y Adultos y Mayores (494.094); en tanto que, la Formación y Capacitación (en derechos) a NNAJ (310.709), con un nivel de cumplimiento relativamente alto (91%). Otros servicios asistenciales se focalizaron, principalmente, en ayudas a adultos y mayores para transporte, alojamiento, personas en riesgo inminente, etc. (156.659).

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

32



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

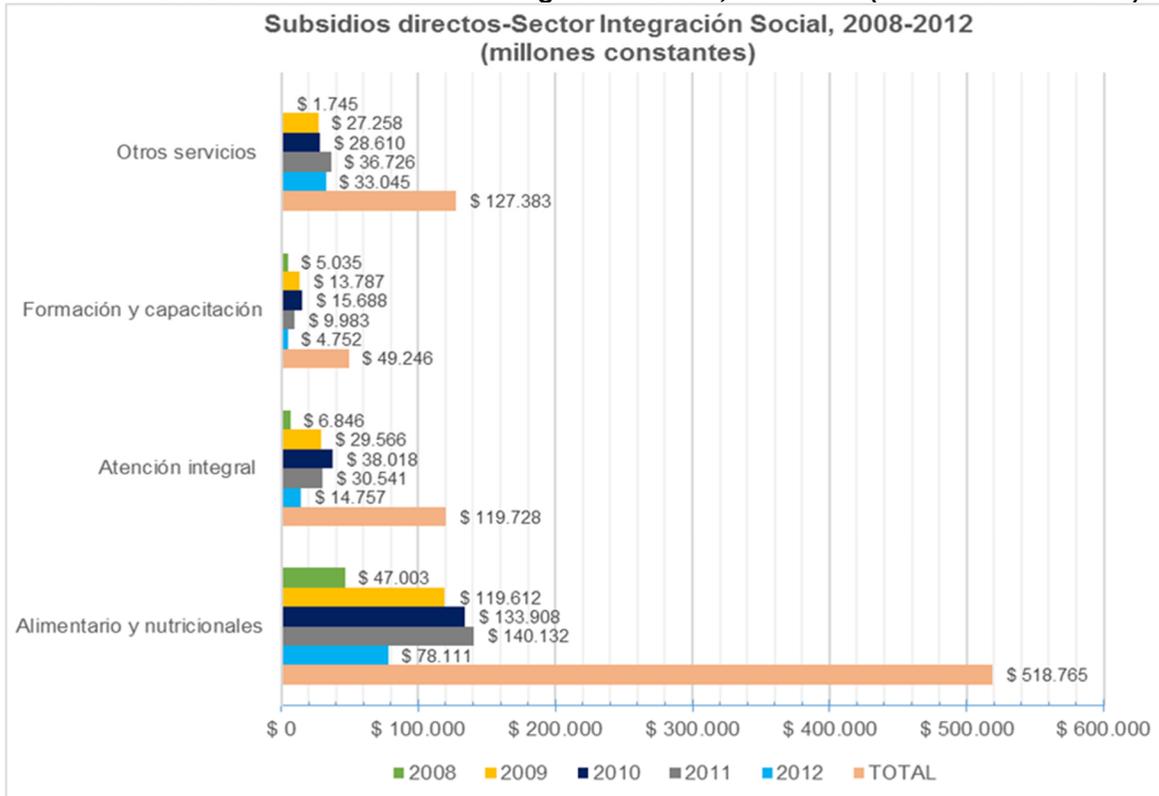
Consolidado Sectorial 2008-2016

En estos años, se ejecutaron ayudas mediante dos planes de desarrollo (Bogotá Positiva y Bogotá Humana), lo cual implica la adopción de tres procesos de armonización de proyectos y metas (mayo 2008, mayo 2012 y mayo 2016). Por propósitos prácticos y secuencia metodológica, se analizarán las ayudas ejecutadas durante la vigencia de los dos planes descritos arriba, así:

2008-2012 (Bogotá Positiva)

Como se observa en la Gráfica 2 y el Cuadro 4, en términos monetarios, las ayudas entregadas en el sector de Integración Social en Bogotá, durante este período, sumaron \$815.123 millones constantes, lo que corresponde al 88.3% promedio de las ayudas programadas; este valor constituyó el 39% de la inversión sectorial. El mayor valor de ayudas se efectuó en 2011 (\$217.381 millones), en la última vigencia de gobierno.

Gráfica 2 Subsidios directos-Sector Integración Social, 2008-2012 (millones constantes)



Fuente: SEGPLAN, SDIS, IDIPRON; elaboración propia.

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

33



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Cuadro 4 Subsidios directos-Sector Integración Social, 2008-2012 (millones constantes)

CATEGORÍAS	2008		2009		2010		2011		2012		TOTAL	
	Ayudas	% Ejec.	Ayudas	% Ejec.	Ayudas	% Ejec.	Ayudas	% Ejec.	Ayudas	% Ejec.	Ayudas	% Ejec.
Alimentario y nutricionales	\$ 47.003	72,54	\$ 119.612	80,61	\$ 133.908	73,27	\$ 140.132	66,60	\$ 78.111	37,01	\$ 518.765	91,97
NNAJ	\$ 8.237	58,13	\$ 10.799	59,26	\$ 17.605	59,99	\$ 18.488	39,85	\$ 3.836	13,77	\$ 58.965	95,14
Adultos y Mayores	\$ 3.950	79,93	\$ 5.686	79,33	\$ 10.636	80,00	\$ 9.639	80,00	\$ 7.856	46,11	\$ 37.766	86,81
Otros	\$ 34.816	79,56	\$ 103.127	103,23	\$ 105.667	79,84	\$ 112.004	79,94	\$ 66.419	51,14	\$ 422.034	93,97
Atención integral ¹	\$ 6.846	58,17	\$ 29.566	73,97	\$ 38.018	81,01	\$ 30.541	93,31	\$ 14.757	46,41	\$ 119.728	77,92
NNAJ	\$ 5.930	99,51	\$ 24.458	99,81	\$ 28.291	99,99	\$ 20.815	99,85	\$ 9.289	34,05	\$ 88.782	84,89
Adultos y Mayores	\$ 0	0,00	\$ 881	49,32	\$ 3.020	43,10	\$ 2.157	80,19	\$ 1.512	64,33	\$ 7.571	57,27
Otros	\$ 916	75,00	\$ 4.227	72,77	\$ 6.706	99,94	\$ 7.569	99,88	\$ 3.957	40,84	\$ 23.375	91,61
Formación y capacitación	\$ 5.035	89,80	\$ 13.787	95,43	\$ 15.688	99,05	\$ 9.983	98,91	\$ 4.752	52,84	\$ 49.246	94,10
NNAJ	\$ 3.230	73,29	\$ 11.455	96,02	\$ 12.918	100,00	\$ 7.227	99,73	\$ 3.639	52,44	\$ 38.468	91,42
Adultos y Mayores	\$ 321	96,11	\$ 782	90,53	\$ 803	97,15	\$ 882	96,98	\$ 213	34,82	\$ 3.001	98,58
Otros	\$ 1.484	100,00	\$ 1.550	99,74	\$ 1.968	100,00	\$ 1.875	100,00	\$ 900	71,26	\$ 7.777	92,29
Otros servicios ²	\$ 1.745	68,65	\$ 27.258	82,80	\$ 28.610	91,64	\$ 36.726	91,33	\$ 33.045	64,47	\$ 127.383	89,02
NNAJ ³	\$ 389	25,00	\$ 1.449	49,90	\$ 2.078	74,97	\$ 6.811	74,19	\$ 4.428	42,84	\$ 15.155	84,57
Adultos y Mayores	\$ 775	99,23	\$ 24.732	98,56	\$ 25.515	99,94	\$ 26.824	99,79	\$ 26.993	59,57	\$ 104.840	87,13
Otros	\$ 581	81,73	\$ 1.077	99,95	\$ 1.016	100,00	\$ 3.090	100,00	\$ 1.624	91,01	\$ 7.388	95,37
TOTAL	\$ 60.629	72,29	\$ 190.224	83,20	\$ 216.224	86,24	\$ 217.381	87,54	\$ 130.665	50,18	\$ 815.123	88,25

* Personas que reciben las ayudas: alimentos diarios, ayudas nutricionales, bonos, servicios integrales u otras.

¹ Atención en instituciones, en hogares de paso, territorialmente, centros especiales, modalidad externa, etc., a habitantes de calle, discapacitados y otras vulnerabilidades.

² Incluye ayudas para transporte, beneficiarios de proyectos, alojamiento, personas en riesgo inminente, etc.

³ Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes

Fuente: SEGPLAN, SDIS, IDIPRON; elaboración propia.

Más del 60% de los recursos (\$519 mil millones), fueron orientados a cubrir ayudas alimentarias y nutricionales, fundamentalmente a grupos de personas (grupos familiares), no especificadas como NNAJ o adultos y mayores; el nivel de cumplimiento de estas ayudas fue del 92% promedio frente a lo programado, tanto en cada vigencia como para todo el período. Por el contrario, llama la atención la baja cantidad de recursos aplicados a la Formación y Capacitación (\$49.246 millones), en todo el período, en particular los asignados a adultos y mayores (\$3.001 millones).

De otro lado, en concordancia con el espíritu asistencialista que tradicionalmente ha inspirado las ayudas que ofrece el sector de integración social en la ciudad, se observa, en estos años, un incremento sustancial del número de personas receptoras de tales ayudas; de hecho, respecto al período anterior (2004-2008), las ayudas alimentarias y nutricionales ejecutadas (más de un millón), crecieron cerca de la mitad (47.2%) y se ejecutaron en un mayor porcentaje promedio (96.6%), tal como se verifica en el Cuadro 5 y Gráfica 3.

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

34



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Cuadro 5 Subsidios directos-Sector Integración Social, 2008-2012 (cantidades y porcentajes)

CATEGORÍAS	2008		2009		2010		2011		2012		TOTAL	
	Ayudas	NCM**	Ayudas	NCM**	Ayudas	NCM**	Ayudas	NCM**	Ayudas	NCM**	Ayudas	NCM**
Alimentario y nutricionales	191.579	185,97	209.855	80,65	209.848	75,01	231.048	98,04	165.156	66,07	1.007.486	97,84
NNAJ	51.278	55,39	56.194	59,33	54.267	55,47	46.870	37,65	7.384	18,29	215.993	84,99
Adultos y Mayores	10.560	414,41	10.925	89,98	10.852	72,27	13.472	106,65	12.815	93,61	58.624	105,16
Otros	129.741	88,11	142.736	92,65	144.729	97,29	170.706	149,83	144.957	86,32	732.869	103,38
Atención integral ¹	18.676	51,72	24.814	71,86	27.818	85,77	35.571	112,30	27.517	59,93	134.396	92,62
NNAJ	10.147	77,07	15.124	99,82	16.329	93,25	13.098	126,65	9.206	49,84	63.904	96,67
Adultos y Mayores	0	0,00	307	43,86	355	50,71	450	100,00	450	75,00	1.562	81,98
Otros	8.529	78,09	9.383	71,90	11.134	113,33	22.023	110,25	17.861	54,96	68.930	99,21
Formación y capacitación	70.050	97,51	149.007	85,42	181.099	89,50	248.898	103,37	73.730	42,39	722.784	96,74
NNAJ	25.654	42,65	110.678	78,41	115.100	79,79	187.741	100,62	70.098	38,80	509.271	93,81
Adultos y Mayores	430	53,75	791	98,89	920	92,81	1.807	100,29	273	39,00	4.221	99,05
Otros	43.966	196,13	37.538	78,94	65.079	95,90	59.350	109,21	3.359	49,39	209.292	97,37
Otros servicios ²	30.605	55,13	35.230	72,19	40.554	88,62	45.819	90,90	32.176	56,77	184.384	90,24
NNAJ ³	16	5,71	130	50,00	1.188	82,02	2.796	87,56	1.694	53,89	5.824	92,33
Adultos y Mayores	24.829	88,17	25.052	87,48	28.747	100,84	28.172	88,93	26.911	81,74	133.711	90,09
Otros	5.760	71,50	10.048	79,10	10.619	83,01	14.851	96,21	3.571	34,66	44.849	88,31
TOTAL	310.910	97,58	418.906	77,53	459.319	84,72	561.336	101,15	298.579	56,29	2.049.050	94,36

* Personas que reciben las ayudas: alimentos diarios, ayudas nutricionales, bonos, servicios integrales u otras.

** Nivel de Cumplimiento de Metas promedio; esto es, porcentaje promedio de lo ejecutado frente a la meta programada.

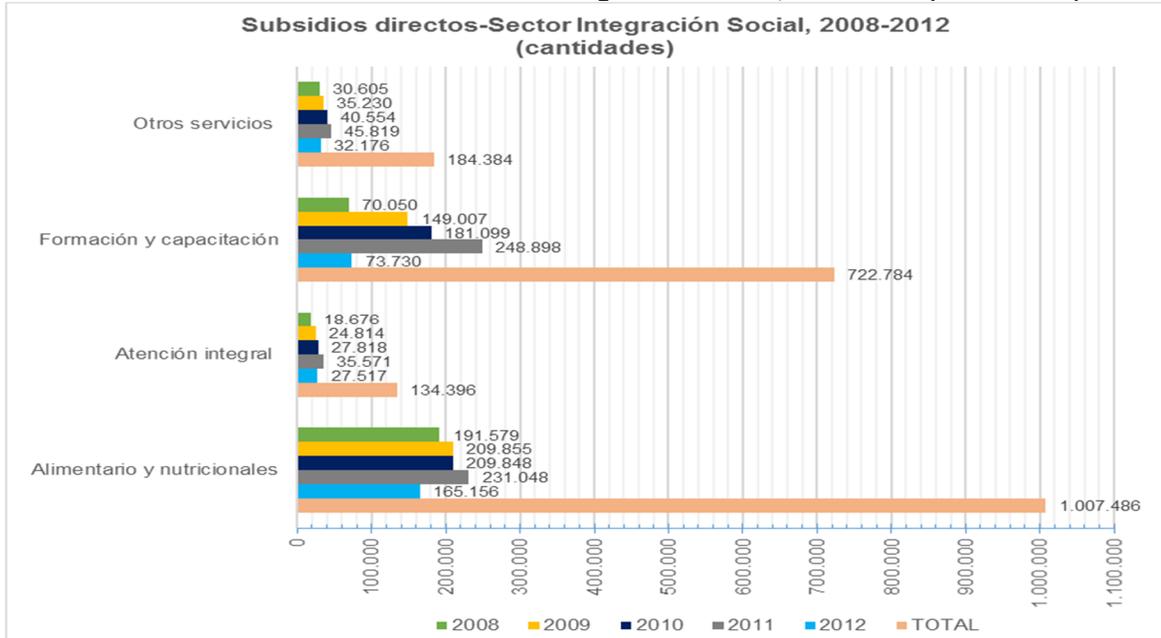
¹ Atención en instituciones, en hogares de paso, territorialmente, centros especiales, modalidad externa, etc., a habitantes de calle, discapacitados y otras vulnerabilidades.

² Incluye ayudas para transporte, beneficiarios de proyectos, alojamiento, personas en riesgo inminente, etc.

³ Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes

Fuente: SEGPLAN, SDIS, IDIPRON; elaboración propia.

Gráfica 3 Subsidios directos-Sector Integración Social, 2008-2012 (cantidades)



Fuente: SEGPLAN, SDIS, IDIPRON; elaboración propia.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

No obstante, en línea con el nuevo paradigma de atención en derechos, se observa un aumento importante en las ayudas relacionadas con Formación y Capacitación (722.784); de hecho, se incrementaron en 31%, frente al período anterior, básicamente las dirigidas a NNAJ (509.271 ayudas), las cuales crecieron en 64%. Por el contrario, las ayudas directas ofrecidas a través de instituciones, tales como hogares de paso, centros especiales, entre otros, se redujo en 7%, lo cual afectó en mayor medida a los Adultos y Mayores; en efecto, las ayudas a este grupo pasaron de 115.295 en todo el período 2004-2008, a 1.562 en el actual.

2012-2016 (Bogotá Humana)

Al final de estos años, la inversión del sector ascendió a \$3.7 billones, la más alta hasta el momento, de ésta, los recursos dedicados a ayudas directas (subsidios), en términos nominales sumaron \$1.3 billones, esto es, el 35%; en valores constantes, el monto de las ayudas fue de \$1.0 billón, el cual significó una ejecución del 70.4% promedio, frente a lo programado para el período. El mayor valor de ayudas se efectuó en 2015 (\$325 mil millones), última vigencia de gobierno, tal como se señaló en períodos anteriores y se muestra en el Cuadro 6 y Gráfica 4.

Cuadro 6 Subsidios directos-Sector Integración Social, 2012-2016 (millones constantes)

CATEGORÍAS	2012		2013		2014		2015		2016		TOTAL	
	Ayudas	% Ejec.	Ayudas	% Ejec.	Ayudas	% Ejec.	Ayudas	% Ejec.	Ayudas	% Ejec.	Ayudas	% Ejec.
RECEPTORES*												
Alimentario y nutricionales	\$ 10.012	48,26	\$ 39.269	48,30	\$ 61.539	48,80	\$ 92.334	47,91	\$ 23.641	50,00	\$ 226.795	62,28
NNAJ	\$ 2.623	100,00	\$ 4.758	100,00	\$ 962	100,00	\$ 4.750	100,00	\$ 38	100,00	\$ 13.131	100,00
Adultos y Mayores	\$ 0	0,00	\$ 0	0,00	\$ 0	0,00	\$ 0	0,00	\$ 0	0,00	\$ 0	0,00
Otros	\$ 7.389	44,78	\$ 34.511	44,90	\$ 60.577	46,39	\$ 87.583	43,73	\$ 23.604	50,00	\$ 213.664	86,83
Atención integral ¹	\$ 38.498	56,33	\$ 179.368	70,06	\$ 151.476	71,44	\$ 161.553	68,54	\$ 78.133	63,89	\$ 609.029	90,84
NNAJ	\$ 34.146	33,88	\$ 164.208	50,39	\$ 134.113	71,45	\$ 140.893	63,71	\$ 68.677	66,76	\$ 542.037	85,85
Adultos y Mayores	\$ 1.999	65,58	\$ 5.375	71,72	\$ 8.368	43,47	\$ 5.519	43,45	\$ 4.761	24,90	\$ 26.021	90,89
Otros	\$ 2.354	69,52	\$ 9.785	88,08	\$ 8.995	99,40	\$ 15.141	98,45	\$ 4.695	100,00	\$ 40.970	95,78
Formación y capacitación	\$ 456	53,46	\$ 863	15,64	\$ 375	16,47	\$ 1.230	16,50	\$ 49	8,33	\$ 2.973	63,72
NNAJ	\$ 89	96,33	\$ 0	0,00	\$ 0	0,00	\$ 0	0,00	\$ 0	0,00	\$ 89	96,33
Adultos y Mayores	\$ 367	64,06	\$ 863	46,93	\$ 375	49,40	\$ 1.230	49,51	\$ 49	25,00	\$ 2.884	94,82
Otros	\$ 0	0,00	\$ 0	0,00	\$ 0	0,00	\$ 0	0,00	\$ 0	0,00	\$ 0	0,00
Otros servicios ²	\$ 7.979	51,22	\$ 28.558	36,26	\$ 50.259	41,66	\$ 69.935	41,57	\$ 28.101	42,71	\$ 184.833	64,87
NNAJ ³	\$ 5.650	53,66	\$ 27.218	59,33	\$ 49.133	74,97	\$ 68.494	74,72	\$ 27.124	78,53	\$ 177.619	94,83
Adultos y Mayores	\$ 0	0,00	\$ 0	0,00	\$ 0	0,00	\$ 0	0,00	\$ 0	0,00	\$ 0	0,00
Otros	\$ 2.329	100,00	\$ 1.341	49,45	\$ 1.126	50,00	\$ 1.441	50,00	\$ 978	49,59	\$ 7.214	99,78
TOTAL	\$ 56.945	52,32	\$ 248.058	42,57	\$ 263.649	44,59	\$ 325.051	43,63	\$ 129.925	41,23	\$ 1.023.629	70,43

* Personas que reciben las ayudas: alimentos diarios, ayudas nutricionales, bonos, servicios integrales u otras.

¹ Atención en instituciones, en hogares de paso, territorialmente, centros especiales, modalidad externa, etc., a habitantes de calle, discapacitados y otras vulnerabilidades.

² Incluye ayudas para transporte, beneficiarios de proyectos, alojamiento, personas en riesgo inminente, etc.

³ Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes

Fuente: SEGPLAN, SDIS, IDIPRON; elaboración propia.

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

36

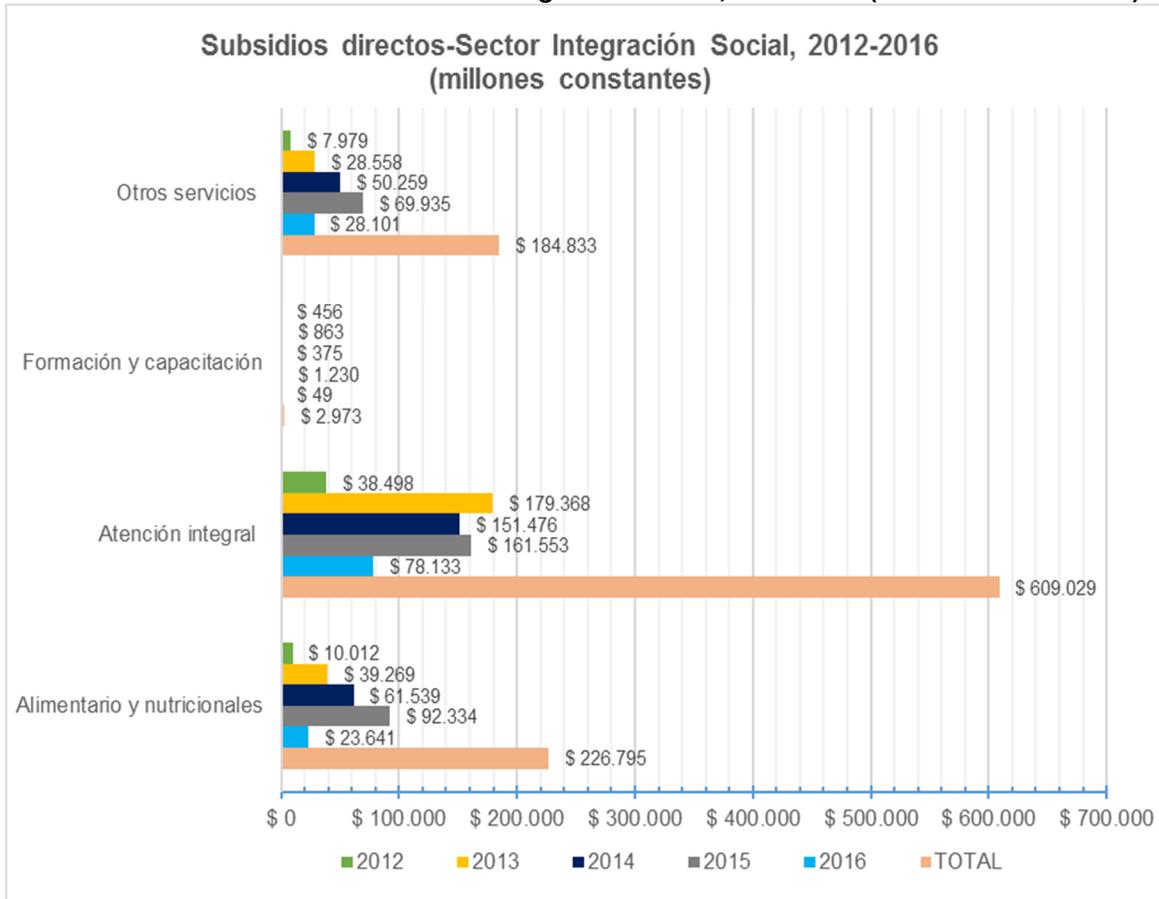


CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Gráfica 4 Subsidios directos-Sector Integración Social, 2012-2016 (millones constantes)



Fuente: SEGPLAN, SDIS, IDIPRON; elaboración propia.

En este período, a diferencia del anterior, lo gastado en Ayudas Alimentarias y Nutricionales (asistencialismo), disminuyó sustancialmente, en tanto que lo ejecutado en Atención Integral tuvo un comportamiento contrario; en efecto, lo gastado en las primeras cayó 56.3%, en tanto que en las segundas, el crecimiento fue del 408.7%. No obstante, no es posible afirmar que en Bogotá, en materia de ayudas (subsidijs), se pasó de un esquema asistencialista a uno que privilegia derechos, por cuanto, lo gastado en ayudas en formación y capacitación también se redujo, en un 94%.

En la reducción del gasto para ayudas Alimentarias y Nutricionales, la mayor afectación se registró en los Adultos y Mayores, pues, no se efectuó gasto directo para este grupo poblacional; en el aumento del gasto para ayudas en Atención Integral, se benefició ampliamente a los NNAJ, con un incremento de recursos del

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

37



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

511%; la caída en el gasto para ayudas en Formación y Capacitación, redujo a cero (0) los recursos para otros grupos de población diferentes a NNAJ y Adultos y Mayores; finalmente, las ayudas agrupadas como “Otros Servicios”, crecieron en un 45%, en particular las dirigidas a NNAJ.

Respecto al número de ayudas recibidas, se observa que disminuyeron significativamente, frente al período anterior, pero la cantidad de recursos aplicados, en términos constantes, fue mayor; tal como se mostró arriba y se aprecia en el Cuadro 7 y Gráfica 5.

Cuadro 7 Subsidios directos-Sector Integración Social, 2012-2016 (cantidades)

CATEGORÍAS	2012		2013		2014		2015		2016		TOTAL	
	Ayudas #	NCM**	Ayudas #	NCM**								
Alimentario y nutricionales	61.186	50,00	90.178	44,72	95.930	42,47	119.800	44,63	66.363	14,13	433.457	54,63
NNAJ	39.356	100,00	43.047	85,07	41.058	81,14	43.047	85,07	0	0,00	166.508	68,87
Adultos y Mayores	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Otros	21.830	50,00	47.131	49,09	54.872	46,27	76.753	48,82	66.363	42,39	266.949	95,01
Atención integral ¹	70.694	60,02	91.466	69,62	104.377	73,97	124.975	74,05	108.806	67,89	500.318	92,38
NNAJ	67.971	37,50	81.865	56,20	89.163	79,22	99.530	72,36	79.973	70,60	418.502	89,49
Adultos y Mayores	1.494	70,21	3.218	52,50	7.198	50,13	12.229	50,32	13.609	27,00	37.748	88,01
Otros	1.229	72,33	6.383	100,17	8.016	92,55	13.216	99,47	15.224	106,08	44.068	99,65
Formación y capacitación	8312,00	52,16	7.397	49,15	7.896	18,11	7.037	19,28	44	2,44	30.686	64,50
NNAJ	1.818	90,90	182	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2.000	100,00
Adultos y Mayores	6.494	65,58	7.215	47,45	7.896	54,34	7.037	57,83	44	7,33	28.686	93,49
Otros	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Otros servicios ²	16.184	52,95	60.937	36,67	101.211	44,11	126.787	45,64	78.283	24,52	383.402	61,57
NNAJ ³	10.358	58,90	50.375	60,00	90.522	82,34	116.712	85,64	74.644	54,50	342.611	91,15
Adultos y Mayores	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Otros	5.826	99,94	10.562	50,00	10.689	50,00	10.075	51,26	3.639	19,05	40.791	93,54
TOTAL	156.376	53,78	249.978	50,04	309.414	44,67	378.599	45,90	253.496	27,25	1.347.863	68,27

* Personas que reciben las ayudas: alimentos diarios, ayudas nutricionales, bonos, servicios integrales u otras.

** Nivel de Cumplimiento de Metas promedio; esto es, porcentaje promedio de lo ejecutado frente a la meta programada.

¹ Atención en instituciones, en hogares de paso, territorialmente, centros especiales, modalidad externa, etc., a habitantes de calle, discapacitados y otras vulnerabilidades.

² Incluye ayudas para transporte, beneficiarios de proyectos, alojamiento, personas en riesgo inminente, etc.

³ Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes

Fuente: SEGPLAN, SDIS, IDIPRON; elaboración propia.

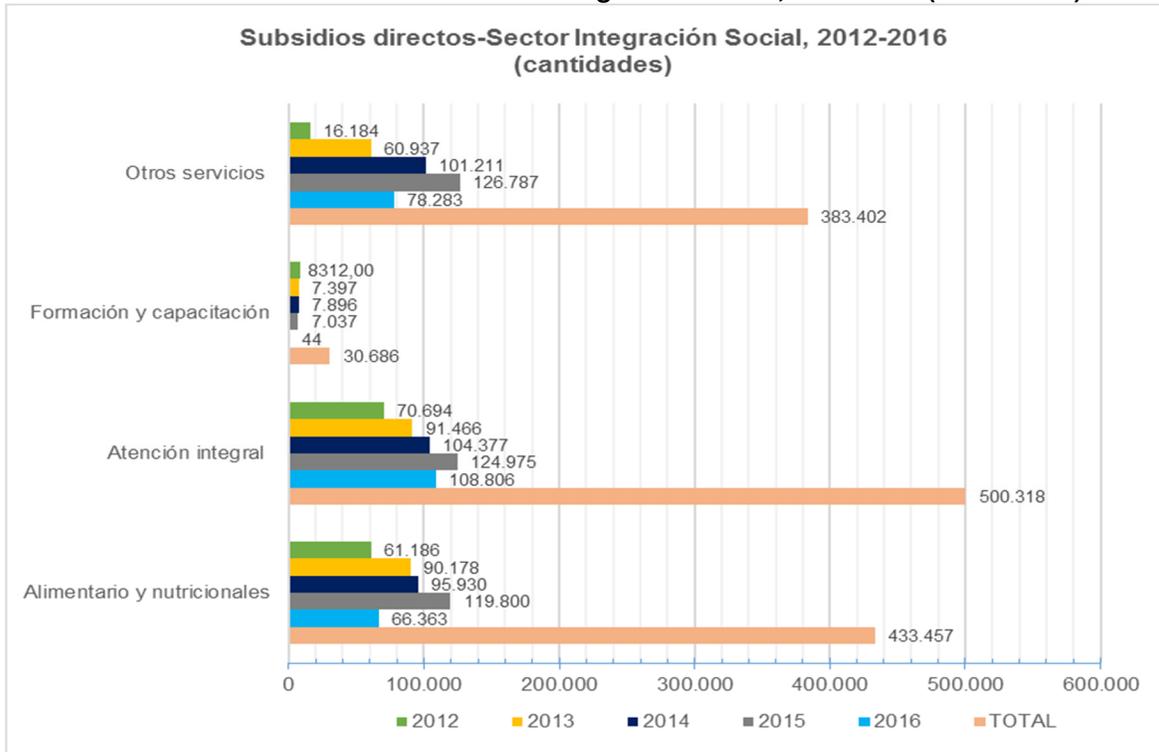


CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Gráfica 5 Subsidios directos-Sector Integración Social, 2012-2016 (cantidades)



Fuente: SEGPLAN, SDIS, IDIPRON; elaboración propia.

En efecto, respecto a los años anteriores, la cantidad de ayudas disminuyeron en un 34.2%, en tanto que los recursos ejecutados, en términos constantes, crecieron en 25.6%³²; la mayor cantidad de ayudas, como se señaló en períodos anteriores, se entregaron en el último año de gobierno (2015).

En concordancia con los recursos aplicados, la cantidad de ayudas Alimentarias y Nutricionales disminuyeron en 57%, frente al período anterior; desaparecieron las entregadas en forma individualizada a Adultos y Mayores, se redujeron en el 23% las ayudas de este tipo a NNAJ, y en un 64% las dirigidas a grupos no individualizados (Otros).

De igual manera, las ayudas identificadas como Formación y Capacitación tuvieron una disminución significativa (96%), a pesar del notorio incremento de las ayudas de este tipo hacia Adultos y Mayores (580%), pues, las disminuciones en las

³² La explicación de lo anterior se encuentra, cuantitativamente, en el mayor costo de las ayudas que se incrementaron en Atención Integral, respecto a las variaciones en las otras categorías; de hecho, cada ayuda adicional a las del período anterior recibió, en este, recursos por \$1.337.173.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

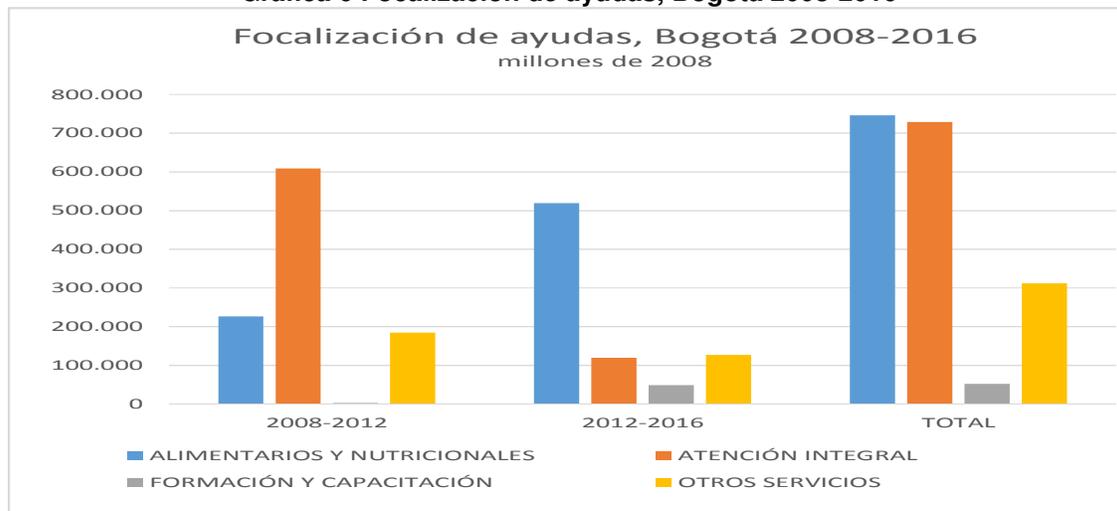
cantidades de ayudas hacia NNAJ y grupos de personas no individualizadas (Otros) fueron mayores (-99.6% y -100%, respectivamente).

Por el contrario, las cantidades de ayudas en Atención Integral y Otros Servicios, crecieron (272% y 108%, respectivamente), mas no en la misma magnitud en que disminuyeron las categorías señaladas arriba. De hecho, el total de ayudas entregadas al final de cada período a NNAJ, en porcentajes, creció sustancialmente en ambas categorías (555% y 5.783%, respectivamente), pero las cantidades son relativamente bajas.

En general, para los años que fue posible efectuar comparación (2008-2016), la Inversión Directa nominal de la Administración Central fue de \$32.7 billones, la Inversión del Sector Integración Social de \$6 billones, en tanto que lo gastado en ayudas directas (gasto focalizado en el sector) fue de \$2.2 billones; esto es, las ayudas entregadas a personas pobres y vulnerables en Bogotá, a través de las instituciones que buscan la Integración Social, constituyeron el 37% de lo que invirtió el sector y el 6.7% de lo que gastó la Administración Central, en tales años.

Por categorías y receptores, el gasto, en pesos de 2008, se focalizó en ayudas Alimentarias y Nutricionales (\$745.560 millones) y Atención Integral (\$728.757 millones); dirigido a NNAJ (\$934.246 millones) y a grupos de personas no individualizadas-Otros (\$722.422 millones), fundamentalmente. Esto pone de manifiesto el carácter aún asistencialista del gasto efectuado, como se muestra en la Gráfica 6.

Gráfica 6 Focalización de ayudas, Bogotá 2008-2016



Fuente: SEGPLAN, SDIS, IDIPRON; elaboración propia.

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26A 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

CONCLUSIONES

Se concluye que no existe una conceptualización única sobre subsidio/subvención, no obstante, los desarrollos normativos alrededor de las ayudas que implican son amplios, tanto a nivel nacional como local; de hecho, todas estas ayudas están reconocidas y contempladas dentro del curso de acción (o inacción) gubernamental, en Bogotá, en respuesta a problemas públicos, diagnosticados en individuos o grupos de ciudadanos.

Se consideró subsidio, en este informe, toda ayuda gubernamental que cumpliera con las siguientes características: *“i) la administración concedente lleva a cabo un acto de disposición de gasto público del que se deriva un beneficio para el destinatario; ii) el beneficiario recibe la subvención sin contrapartida; y iii) los fondos objeto de la subvención se entregan con un fin público.”*

En particular, se prestó especial atención a los “subsidios focalizados”, dirigidos a determinados estratos de la sociedad y de determinada cobertura; esto es, los programas dirigidos a la población pobre y vulnerable, programados y ejecutados en el sector de Integración Social de la ciudad, durante el período 2004-2016.

La población objetivo de estas ayudas comprendió a: habitantes de y en calle; mujeres vulnerables (gestantes y lactantes, con gestaciones únicas y múltiples, con bajo peso y madres con hijos nacidos con bajo peso); familias en alta fragilidad; personas desplazadas y víctimas del conflicto armado; población discapacitada de muy pocos recursos; primera infancia; niños clasificados en inseguridad alimentaria y niños discapacitados; adultos vulnerables (personas entre 18 y 59 años) y mayores vulnerables (de 60 y más años); entre otros.

Las ayudas ofrecidas y ejecutadas fueron, entre otras: el sostenimiento de cupos para sufragar costos de alimentación, bonos para reclamar en supermercados o “canastas de mercado” con productos básicos, talleres de formación/acompañamiento/capacitación en medio intra-institucional o extra-institucional, apoyos oportunos y transitorios por catástrofe natural o antrópica, ayudas en pasajes terrestres, en caso de desempleo repentino, desalojo inminente, enfermedad incapacitante, terminal o de alto costo, malnutrición, adultos mayores con niños o adolescentes o discapacitados a cargo, entre otras.

Muchas de estas ayudas se ofrecieron en instituciones, manejadas directamente por la SDIS y por el IDIPRON, como: Albergues, Centros noche, Centros día, Externados o Unidades de Protección Integral – UPI, e Internados. Para el período

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

de estudio, el comportamiento y los efectos de los anteriores aspectos (ayudas, beneficiarios e instituciones), permiten concluir:

- En general, para los años que fue posible efectuar comparación (2008-2016), la Inversión Directa nominal de la Administración Central fue de \$32.7 billones, la Inversión del Sector Integración Social de \$6 billones, en tanto que lo gastado en ayudas directas (gasto focalizado en el sector) fue de \$2.2 billones; esto es, las ayudas entregadas a personas pobres y vulnerables en Bogotá, a través de las instituciones que buscan la Integración Social, constituyeron el 37% de lo que invirtió el sector y el 6.7% de lo que gastó la Administración Central, en tales años.
- Por categorías y receptores, el gasto, en pesos de 2008, se focalizó en ayudas Alimentarias y Nutricionales y Atención Integral; dirigido a NNAJ y a grupos de personas no individualizadas-Otros, fundamentalmente. Esto pone de manifiesto el carácter aún asistencialista del gasto efectuado.
- Las ayudas entregadas durante el período 2004-2008, bien sea ofrecidas para todo el período o programadas en cada vigencia, beneficiaron a 1.6 millones de receptores (personas), entre niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos, mayores, en distintas condiciones como pobreza, pobreza extrema, riesgo inminente, habitante de y en calle, en gestación, sin formación, en pérdida de derechos, etc. En este período tuvieron prelación las ayudas asistencialistas, en forma individual; esto es, las de tipo alimenticio y nutricional.
- Para los años 2008-2012, las ayudas entregadas en el sector de Integración Social en Bogotá, sumaron \$815.123 millones constantes, lo que corresponde al 88.3% promedio de las ayudas programadas; este valor, constituyó el 39% de la inversión sectorial. El mayor valor de ayudas se efectuó en 2011, en la última vigencia de gobierno, y en general, más del 60% de los recursos ejecutados fueron orientados a cubrir ayudas alimentarias y nutricionales (asistencialismo); de hecho, se observa, en estos años, un incremento sustancial del número de personas receptoras de tales ayudas (más de un millón).

No obstante, en línea con el nuevo paradigma de atención en derechos, se observa un aumento importante en las ayudas relacionadas con Formación y Capacitación, las cuales se incrementaron en 31%, frente al período anterior.

- Al final del período 2012-2016, la inversión del sector ascendió a \$3.7 billones, la más alta hasta el momento, de ésta, los recursos dedicados a ayudas directas

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

(subsídios), en términos nominales sumaron \$1.3 billones (un billón en términos constantes), esto es, el 35%; a diferencia del período anterior, lo gastado en Ayudas Alimentarias y Nutricionales (asistencialismo), disminuyó sustancialmente, en tanto que lo ejecutado en Atención Integral tuvo un comportamiento contrario; en efecto, lo gastado en las primeras cayó 56.3%, en tanto que en las segundas, el crecimiento fue del 408.7%. No obstante, no es posible afirmar que en Bogotá, en materia de ayudas (subsídios), se pasó de un esquema asistencialista a uno que privilegia derechos, por cuanto, lo gastado en ayudas en formación y capacitación también se redujo, en un 94%.

Dentro del interés por el enfoque en derechos, durante estos años, se resalta el propósito de atender integralmente a personas de los sectores LGBTI en situación de exclusión y vulnerabilidad; en efecto, en total se atendieron 12.000 personas, con un gasto de \$3.909 millones.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

BIBLIOGRAFÍA

- Piketty, Thomas; El capital en el siglo XXI; Fondo de Cultura Económica, 2014.
- www.oxfam.org, informe del 18 de enero de 2016.
- Universidad de Cuenca, Ecuador; Impacto social de la política de subsidios sociales básicos, enero 2001; en www.saprin.org/ecuador/research.
- Clements B., Hugouneng R., and Schwartz G.; “Government subsidies: concepts, international trends, and reform options”, IMII, WP/95/91, Washington, 1995.
- Corominas, Joan; Breve diccionario etimológico de la lengua castellana, tercera edición, Editorial Gredos, Madrid 1987.
- Diccionario de la Lengua Española, Edición del tricentenario, Real Academia Española.
- Gran Diccionario de la Lengua Española, Ed. Larousse, 2016.
- Bernard, Y. et al; Diccionario Económico y Financiero; Editorial: Asociación para el Progreso de la Dirección; Madrid, 1981.
- Ley 38 de 2003; Ley General de Subvenciones, España.
- Cortell G. Robert P.; el concepto legal de subvención y las entidades privadas del sector público, Revista Española de Control Externo; pp 87-88.
- Tanzi Vito; el papel del estado y la calidad del sector público, CEPAL, 2000.
- Kraft, M; Furlong, S; Public policy: Politics, Analysis and Alternatives, 2^o Edition, CQ Press, Washington, D.C., 2006.
- Dye, Thomas R.; Understanding public policies, 12^o Edition, Pearson Prentice Hall, New Jersey, 2008.
- Secretaría Distrital de Planeación; SEGPLAN
- Mankiw, N. Gregory; Principios de microeconomía, Mc Graw Hill, 1998.
- Acuerdo 119 de junio de 2004; Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas Bogotá D.C. 2004-2008, Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión.
- Acuerdo 308 de junio de 2008; Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C., 2008-2012, Bogotá Positiva: para vivir mejor.
- Acuerdo 489 de junio de 2012; Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C., 2012-2016, Bogotá Humana.

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26A 10
Código Postal 111321
PBX 3358888