

Informes obligatorios Vigencia 2004



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.



**Informe Integrado de Gestión del
Distrito Capital -INGED-**

**Balance Social y el Impacto de las
Políticas Públicas en el Distrito**



**INFORME DE BALANCE SOCIAL
Y EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
EN EL DISTRITO**

**PLAN ANUAL DE ESTUDIOS
2005**

**ÓSCAR GONZÁLEZ ARANA
CONTRALOR DE BOGOTÁ, D.C.**

Octubre de 2005

**INFORME DE BALANCE SOCIAL
Y EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
EN EL DISTRITO**

GUILLERMO ERNESTO TUTA ALARCÓN
Contralor Auxiliar

OSCAR ALBERTO MOLINA GARCIA
Director Economía y Finanzas Distritales

EDITH CONSTANZA CÁRDENAS GÓMEZ
Subdirectora Plan de Desarrollo y Balance Social

OSCAR ELIECER ESTUPIÑAN PERDOMO
NELSON MAURICIO HERRERA VARGAS
NANCY ALVIS GAMBOA
SUSANA VALENZUELA FORERO
ELIMELETH TAPIAS ARIAS
ALFONSO BOHORQUEZ GAVILAN

Profesionales Subdirección
Plan de Desarrollo y Balance Social

JUAN PABLO GUZMAN B
Pasante Universidad Nacional de Colombia

BLANCA HERNANDEZ G
Secretaría

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	8
CAPITULO 1 DIAGNÓSTICO DE CIUDAD	11
1.1 DESARROLLO SOCIAL	14
1.1.1 Pobreza	14
Línea de Pobreza e Indigencia (LP) (LI)	14
Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	15
1.1.2 Índice de Condiciones de Vida (ICV)	16
1.1.3 Índice de Desarrollo Humano (IDH)	18
1.1.4 Concentración de Ingresos	19
1.2 COMPORTAMIENTO ECONÓMICO	20
1.2.1 Crecimiento del Producto Interno Bruto, la Inflación y el Desempleo	20
1.2.3 Población	22
1.3. BALANCE FINANCIERO	24
1.3.1 Estrategia Financiera en el Distrito	24
1.3.2 Comportamiento de las Finanzas Distritales	24
1.3.3 Ingresos	25
Nivel Distrital	25
Nivel Central	26
1.3.4 Gastos	32
Administración Central	32
Administración Distrital	32
1.3.5 Deuda Pública como fuente de financiación.	33
1.3.6 Inversión Social	35
1.4 DESEMPEÑO SECTORIAL	38
CAPITULO 2 IMPACTO DISTRIBUTIVO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN BOGOTÁ 1994 – 2004	43
2.1 EFECTO REDISTRIBUTIVO DEL GASTO	45
2.1.1 Indicadores de concentración y progresividad del gasto	49
2.2 IMPACTO DISTRIBUTIVO POR SECTORES	51
2.2.1 Cambios en el Ingreso Promedio	53
2.2.2 Índices de impacto.	55
2.3 CONCLUSIONES	56

CAPITULO 3 PROBLEMATICAS SOCIALES Y GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN **60**

3.1 LA DESNUTRICIÓN EN EL DISTRITO CAPITAL.	62
Diagnóstico en Bienestar Social	62
Gestión Social con el Programa Bogotá Sin Hambre	73
Departamento Administrativo de Bienestar Social - DABS	73
Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud -IDIPRON	76
Secretaría Distrital de Salud - SDS	79
Secretaría de Educación Distrital -SED	80
Evaluación de la Política Pública	81
3.2 EL ACCESO Y LA INEQUIDAD EN LA SALUD.	82
Diagnóstico del Sector	82
Gestión Social	91
Secretaria Distrital de Salud - SDS	91
Empresas Sociales del Estado – ESE’s	95
Evaluación de la Política Pública	98
3.3 ACCESO Y PERMANENCIA EN EDUCACION.	98
Diagnóstico en Educación.	99
Gestión Social de la Administración	105
Resultado de los Indicadores de Inversión:	107
Evaluación de Política Pública	108
3.4 RELACIONES ORGÁNICAS DÉBILES ENTRE INSTANCIAS, PROCESOS Y ESPACIOS DE CONCERTACIÓN CULTURAL DE BOGOTÁ.	113
Diagnóstico en Cultura.	113
Análisis de la Gestión Social	115
Instituto Distrital de Cultura y Turismo - IDCT	115
Participación Ciudadana.	118
3.5 BAJA UTILIZACIÓN DE PARQUES Y ESCENARIOS	118
Sedentarismo y Desarticulación de las Ligas Deportivas con los Colegios y Escuelas de la Ciudad.	120
3.6 DIEZ AÑOS DE REGULACIÓN EN SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.	126
La Cobertura, la Continuidad y la Calidad de los Servicios de Acueducto y Alcantarillado	127
La Calidad y Oportunidad en la Prestación de Servicios de Telecomunicaciones.	133
Diagnóstico en Telefonía Pública Básica Conmutada.	133
Gestión Social:	135
Alumbrado Público	140
Desarrollo del Servicio en Bogotá.	141
Gas Natural	143
Evaluación de la Política Pública	144
3.7 MOVILIDAD Y TRANSPORTE EN LA CIUDAD.	153
Baja Movilidad Urbana	154
Debilidades en la Educación y Prevención Vial.	157
Secretaria de Transito y Transporte.	157
Instituto de Desarrollo Urbano – IDU.	158
Participación y Control Ciudadano:	158
Aumento de Cobertura en Infraestructura Vial, de Transporte y Espacio Público.	160

Mejoramiento de la Gestión Institucional. _____	161
3.8 DEFICIT DE VIVIENDA Y UBICACIÓN EN ZONAS DE ALTO RIESGO. _____	164
Metrovivienda. _____	165
Déficit de vivienda en los estratos socioeconómicos bajos. _____	165
Caja de Vivienda Popular – CVP. _____	167
Población Ubicada en Zonas de Alto Riesgo no Mitigable. _____	167
Evaluación de la Política _____	169
3.9 EL MEDIO AMBIENTE EN LOS DOS ULTIMOS PLANES DE DESARROLLO DE LA CIUDAD. _____	172
La Descontaminación del Río Bogotá, Un Futuro Sin Recursos? _____	174
Diagnóstico _____	174
Gestión Social _____	176
Evaluación de Política Pública. _____	179
El Plan Distrital de Reciclaje – Un Proyecto Con o Sin Recicladores? _____	188
Diagnóstico _____	188
Gestión Social _____	190
Evaluación de la Política Pública. _____	191
3.10 ALTOS NIVELES DE DESEMPLEO, BAJOS INGRESOS Y BAJA CALIDAD DE VIDA EN EL DISTRITO. _____	192
Diagnóstico _____	192
Gestión Social _____	193
Evaluación de la política pública _____	195
3.11 DISTORSIONES EN LA BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO PREDIAL Y FALTA DE EFECTIVIDAD DE LA INFORMACIÓN TRIBUTARIA AL CONTRIBUYENTE. _____	195
Diagnóstico _____	195
Gestión Social _____	196
Evaluación de la política pública _____	196
3.12 SECTORES EN CONDICIONES DE EXCLUSIÓN SOCIAL E INADECUADO MANEJO DE LOS CONFLICTOS, GENERADORES DE VIOLENCIA Y DELINCUENCIA. _____	197
Diagnóstico _____	197
Gestión Social de la Administración _____	199
Evaluación de la política pública _____	200
3.13 ESCASA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA TOMA DE DECISIONES PÚBLICAS Y EN EL EJERCICIO DEL CONTROL SOCIAL. _____	201
Diagnóstico _____	201
Gestión Social _____	202
Evaluación de la política pública _____	203
3.14 LAS LOCALIDADES. BALANCE SOCIAL EN ROJO _____	204
Diagnóstico _____	204
Gestión Social _____	209
Evaluación de la Política Pública. _____	210
<i>CAPITULO 4 CONCLUSIONES _____</i>	<i>212</i>

TABLA DE CUADROS

CAPITULO 1

No. 1	Medidas de Pobreza por Ingresos	13
No. 2	Hogares en Condiciones de Pobreza según NBI	14
No. 3	Índice de Condiciones de Vida	15
No. 4	Índice de Desarrollo Humano en Bogotá	17
No. 5	Coeficiente GINI	18
No. 6	Indicadores Económicos	19
No. 7	Población Bogotana	21
No. 8	Ingresos por Grandes Cuentas	23
No. 9	Presupuesto de Ingresos del Distrito por Niveles de Gobierno	24
No. 10	Ingresos Administración Central 2002 – 2004	26
No. 11	Ejecución del Gasto Administración Distrital 2003-2004	31
No. 12	Deuda Pública Distrital	32
No. 13	Comparativo Inversión Social 2003 – 2004	35
No. 14	Proyectos con Mayor Asignación de Recursos en 2004	36
No. 15	Población de más de 5 Años que Estudia	37

CAPITULO 2

No. 16	Bogotá: Efecto Redistributivo del GPS	45
No. 17	Indicadores de Impacto Distributivo 1994 – 2004	49
No. 18	Impacto Redistributivo por sectores 1994 – 2004	51
No. 19	Variación en el Ingreso Promedio: 1994 – 2004	53
No. 20	GPS – Sectorial, Índice de Concentración del Gasto (Cg)	54
No. 21	GPS – Sectorial, Índice de Progresividad de Kakwani (Kg.)	55

CAPITULO 3

No. 22	Índices de Desnutrición Crónica y Aguda, por Localidad – 2003	63
No. 23	Grupos Beneficiados Programa Bogotá Sin Hambre	64
No. 24	Proyectos de Inversión en Ejecución – 2004-2008	66
No. 25	Acciones Programa Bogotá Sin Hambre - DABS, IDIPRON y SDS.	66
No. 26	Comedores Comunitarios en Funcionamiento – Dic. 31 de 2004.	70
No. 27	Comedores Comunitarios en Funcionamiento por Localidad - Dic. 2004	74
No. 28	Atención Alimenticia por Unidad Educativa	77
No. 29	Cobertura Vacunación Secretaría Distrital de Salud	89
No. 30	Contratación Subsidios Parciales - Vigencia 2004	91
No. 31	Información Sistema Único de Habilitación (SUH)	92
No. 32	Problemáticas Definidas por las Ese – 2004	95
No. 33	Evolución de la PEE, Cobertura Bruta y Déficit de Cupos	101
No. 34	Alumnos Atendidos por Modelo en el Sector Oficial	103
No. 35	Resultados de Cobertura Sector Oficial	105

No. 36 Resultados de Cobertura Sectores Oficial y Privado	106
No. 37 Población Atendida por Tipo de Servicio Sector Oficial	106
No. 38 Comportamiento Tasa de Aprobación, Reprobación y Deserción	110
No. 39 Asistentes a Escenarios Tradicionales del IDCT 2001-2004.	116
No. 40 IDR D Cobertura 2003-2004	121
No. 41 IDR D Población Atendida Por Diferentes Tipos De Servicios	122
No. 42 Cobertura Servicios Públicos En Bogotá 2004	127
No. 43 Disponibilidad de Agua y la Población Mundial	128
No. 44 Destinación Presupuesto EAAB	130
No. 45 Proyectos de Inversión Ejecutados – Cobertura	131
No. 46 Proyectos de Inversión Ejecutados Calidad del Servicio	132
No. 47 Desarrollo de Líneas de Negocios	135
No. 48 Población que demanda el Servicio de Telefonía Básica Conmutada	137
No. 49 Resultados de Cobertura	138
No. 50 Inventario de Luminarias en Servicio	142
No. 51 Luminarias no Normalizadas	143
No. 52 Proporción Tarifa Media Básica Vs. Salario Mínimo	149
No. 53 Transporte, Movilidad y Vivienda	155
No. 54 Estado e Inventario actual de Malla Vial	158
No. 55 Déficit cuantitativo de viviendas Bogotá 2003	170
No. 56 Resumen Histórico de Eventos	190
No. 57 Proyecciones de Población para Bogotá por Localidades	208
No. 58 Inversión Directa en 2004	212

TABLA DE GRÁFICAS

No. 1 Participación de los Ingresos	25
No. 2 Saldo de la Deuda Pública Distrital	33
No. 3 Indicadores de Solvencia y Sostenibilidad	34
No. 4 Gasto Público Social por Quintiles	46
No. 5 GPS frente a ingreso por quintil	47
No. 6 Alumnos por localidad	102
No. 7 Alumnos atendidos por modelo en el sector oficial	104
No. 8 Matrícula en Bogotá por sector y estrategia	108
No. 9 Refrigerios y transporte escolar	110
No. 10 Alumnos nuevos por localidad	112
No. 11 Presupuesto EAAB para atender problemas sociales	131
No. 12 Reasentamiento hogares en alto riesgo – CVP	169
No. 13 Déficit de vivienda en Bogotá	170
No. 14 Muertes violentas en Bogotá	202
No. 15 Delitos contra el patrimonio	202

INTRODUCCIÓN

En desarrollo de los principios de eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de costos ambientales que rigen el control fiscal, entendido éste como la función pública que vigila la gestión de los recursos de la Administración Distrital y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes del Estado, en todos sus órdenes y niveles, la Contraloría de Bogotá ha implementado varias metodologías que permiten evaluar dicha gestión. Una de ellas, el Balance Social, está diseñada para determinar la responsabilidad social que asumen las Entidades de la Administración Distrital, para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en términos cuantitativos y cualitativos, en un período determinado, frente a problemáticas y/o necesidades identificadas.

El Balance Social, según lo preceptuado por el artículo 62 del Acuerdo 24 de 2001, se constituye en uno de los nueve informes obligatorios de tipo macrofiscal que debe presentar la Contraloría de Bogotá, al Concejo de la capital y a la ciudadanía. Para adelantar el informe en el año 2004, se incluyeron en el Plan Anual de Estudios - PAE 2005, primera fase, 49 de los 87 sujetos de control, logrando así una cobertura de 56% y cubriendo los siete sectores de la ciudad.

En la realización del informe del Balance Social, vigencia 2004, se presentan diferentes elementos que permiten evidenciar la situación económica y social de Bogotá, entre ellos: una radiografía de configuración social de la ciudad, las principales problemáticas, acciones directas e indirectas emprendidas por la Administración y el análisis a los resultados sociales alcanzados, buscando implementar una evaluación de las políticas públicas sociales.

A pesar de haberse promulgado constitucionalmente el Estado Colombiano como un Estado Social de Derecho (ESD), que se fundamenta en el respeto de la dignidad humana, en el derecho al trabajo, la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general, la realidad económica, política, social y cultural que vive el país y su ciudad capital dista mucho de esta proclamación.

Este informe comienza con la evaluación de Bogotá en sus ámbitos social, económico y financiero, que se manifiestan a través de indicadores de pobreza, necesidades básicas insatisfechas, concentración del ingreso, crecimiento del producto interno, cambios poblacionales, empleo, tributación, gasto e inversión y endeudamiento.

La ciudad tiene cerca de tres millones seiscientas mil personas en condición de pobreza, 16% de desempleados, el 54% de los ocupados se encuentra en la informalidad, una concentración del ingreso que hace a los ricos cada vez más ricos y a los pobres miserables.

Un problema propio del sistema capitalista es la mala distribución del ingreso, que se traduce en una marcada injusticia e inequidad social. Una vez identificada la concentración del ingreso como una de las problemáticas más importantes de la ciudad, el segundo capítulo profundiza en el análisis de gasto público social y redistribución del ingreso en Bogotá en la última década, abordado desde indicadores como el de progresividad de Kakwani y de concentración del gasto de Gini.

En el tercer capítulo se hace una mirada a la construcción y priorización de las problemáticas sociales y su institucionalización en la agenda política y social; se evalúa la gestión social de las entidades y la efectividad de las políticas públicas. Finalmente, en el cuarto capítulo se presentan las principales conclusiones del informe ya sea por el avance de los sectores en lo social o por su retroceso.

En la ciudad, la cobertura y el acceso a los servicios públicos en los sectores poblacionales de menores ingresos es una ilusión, pues persisten barreras como la ubicación geográfica de los hospitales, el elevado costo de las tarifas de los servicios públicos domiciliarios, el bajo nivel de ingresos y dificultades de ahorro.

Frente a los derechos ambientales el alto grado de contaminación del río Bogotá, se ha constituido en un problema ambiental que afecta directamente a la población ubicada en la cuenca media del río y a la población de los municipios ubicados en la zona de influencia e indirectamente a todos los habitantes de la ciudad.

Ante la responsabilidad de garantizar la vida, bienes y honra de los ciudadanos, compartida con el Gobierno Nacional, se han reducido las tasas de violencia y delincuencia en la ciudad, pero en materia de justicia alternativa, comunitaria y en resolución pacífica de conflictos, se estima que cerca del 90% de los actores no se encuentran activos y un gran porcentaje de los jueces de paz y reconsideración se han retirado.

Este nuevo escenario nos lleva a cuestionar la organización social y la estructura económica y política que tiene el Estado, así como los objetivos de la Administración y la utilización dada a los recursos públicos. El análisis presentado al interior de este documento nos llama a la reflexión en contra de los dogmas que proclama el modelo económico predominante, el cual acentúa los círculos viciosos existentes en la sociedad.

*Óscar González Arana
Contralor de Bogotá D.C.*

CAPÍTULO 1 DIAGNÓSTICO DE CIUDAD

“La globalización ha implicado un aumento de la pobreza y el desempleo. Los países de talla media y los pequeños han perdido capacidad de implementar políticas autónomas. Y en numerosos países la globalización ha sido usada por las derechas para generar una involución en el progreso de las instituciones democráticas”¹.

Beethoven Herrera

Dos foros sintetizan el quehacer y el destino del hombre contemporáneo en el mundo, uno el social celebrado en Porto Alegre Brasil y el otro económico celebrado en Davos Suiza. En el social se debatieron temas como: La defensa de los bienes comunes de la tierra contra el control de las transnacionales, las luchas sociales alternativas y democráticas, la paz y la desmilitarización. También se discutió la forma de lograr un orden mundial más justo.

Allí se protestó contra la guerra, el imperialismo, se cuestiona el capital financiero, y los efectos perjudiciales de la globalización. Se trata de si continuar el pacto con el establishment económico, de ruptura con el sistema o la búsqueda de mayor justicia social.

La pobreza fue el tema que terminó dominando las discusiones y el encuentro no podía simplemente terminar con una receta igual para todo el mundo, allí se discute la forma de lograr un orden mundial más justo.

¹ Desregulación, flujos de capital y endeudamiento, Facultad de finanzas, gobierno y relaciones internacionales. Universidad Externado de Colombia. Observatorio de economía y operaciones numéricas – ODEON Tesis doctoral, “Geografía de la globalización económica, el proceso real”.

Frey Betto, escritor brasileño, director del programa “Hambre Cero”², en Brasil, mostró como el hambre es la principal causa de muerte en el mundo. Recordó como 100.000 personas mueren cada día por hambre, de ellos 30.000 niños pierden la vida en América Latina.

El resultado del Foro Social Mundial -FSM es contrario a la gestión de los regidos por los postulados del Foro Económico de Davos: un mundo en el cual supervive el capital salvaje de unos cuantos pisoteando el mínimo derecho de cientos de miles³.

En Colombia en los últimos años el gobierno le ha dado especial énfasis a la distinción entre pobreza y equidad, pues mientras la política redistributiva va por un lado, la atención a los pobres va por el otro. En aras de la eficiencia, el Estado colombiano ha renunciado a la política distributiva, al concentrar todo el peso de su intervención social en la atención directa a los más pobres.

En los años sesenta la distribución del ingreso era un componente central de los programas de desarrollo, y hasta mediados de los ochenta los planes de gobierno colombiano reflejaban esta preocupación redistributiva⁴. Se pensaba que el mayor bienestar no podía alcanzarse sin transferir recursos de los estratos altos a los grupos de menores ingresos.⁵

En el país, al menos 12 billones de pesos en subsidios benefician a los más ricos.⁶ De los 24,2 billones de pesos que gira el Gobierno en subsidios para salud, educación, pensiones, vivienda, servicios públicos, capacitación, entre otros, al menos la mitad van para el 40 por ciento de la población de mayores ingresos. Los

² El Programa consiste en organizar en cada uno de los municipios más pobres comités de gestores de nueve personas, tres son funcionarios de gobiernos y seis son elegidos por la comunidad en representación de sindicatos, religiones, educadores... Este comité hace un registro de las familias que tienen un ingreso inferior a un dólar diario -que es la cifra de la ONU que marca el grado donde comienza la indigencia- y a cada una de esas familias se les pasan 50 reales por mes. Y el dinero va directamente a las mujeres, no pasa por el hombre ni por ninguna instancia gubernamental intermedia, y es para la comida.

³ O, como dijo Lula da Silva, un mundo desequilibrado en el que es imposible un orden porque «unos pocos comen cinco veces al día y otros muchos pasan cinco días sin comer».

⁴ La preocupación redistributiva es explícita en: El plan de desarrollo económico y social 1960-1970 (Plan decenal), la operación Colombia, Las cuatro estrategias, Para cerrar la brecha y Cambio con equidad.

⁵ Política fiscal y equidad en Colombia, Contraloría General de la República.

⁶ En estudio que viene realizando la misión de la Pobreza, en cabeza del experto Hugo López.

recursos que hay son más que suficientes para reducir la pobreza y no se requieren mayores reformas tributarias sino distribuirlos mejor”⁷.

Redistribuir mejor estos millonarios recursos es difícil porque “hay muchos intereses creados”, que se convierten en grandes obstáculos a la hora de reducir la pobreza. Si todos estos recursos les llegaran a los colombianos de menores ingresos el nivel de pobreza no sería del 50 por ciento, o un poco más, sino del 30 por ciento⁸.

En Bogotá los problemas de pobreza y hambre también están presentes, los habitantes de la ciudad perciben la situación de pobreza de manera clara. La Encuesta Calidad de Vida 2003 realizada por el Departamento Administrativo de Nacional de Estadísticas - DANE y el Departamento Administrativo de Planeación Distrital - DAPD, muestra cómo el 46.6% de los bogotanos se consideran pobres; el 30.3% dice que sus ingresos no alcanzan para cubrir gastos mínimos; el 57.3% percibe que los ingresos sólo alcanzan para cubrir los gastos mínimos y el 8.5 %, 165.825 hogares, expresó que por falta de dinero, algún miembro del hogar no consumió ninguna de las tres comidas (desayuno, almuerzo, comida), uno o más días de la semana.

En educación y por efectos de la recesión económica ocurrida en recientes años pasados, los ingresos de las personas disminuyeron, obligando a efectuar recortes en sus gastos normales, entre ellos los de pago de educación a sus hijos. Ante esta disyuntiva, se vieron obligados a retirar a sus hijos de colegios privados y buscar cupo en los colegios distritales, donde el pago es menor. Este comportamiento se conoce como efecto sustitución.

De un total de 5.067.223 personas mayores de 15 años residentes en la ciudad, 111.523 se encuentran en grado de analfabetismo, no saben leer ni escribir. En anterior encuesta de 1997, había 87.293 analfabetas, lo que representa un aumento porcentual de 1.9% a 2.2%. Esta situación es preocupante porque representa un retroceso cultural, la tendencia lógica debe tender a 0% de analfabetismo. Esta tendencia se manifiesta en personas mayores de 50 años de los estratos 1 y 2, principalmente mujeres.

De otra parte, uno de los mayores retos para la Administración sigue siendo la ampliación de las coberturas en el sistema de salud y seguridad social. No

⁷ Intervención del Subdirector de Planeación, José Leibovich, en el foro “Medición de la Pobreza y Estrategias para Reducirla” organizado por Naciones Unidas, el Banco de la República y Planeación Nacional.

⁸ Ibidem 5.

obstante la cobertura general del sistema se encuentra por encima de registro en el nivel nacional que no ha superado el 62%.

Es así como en Bogotá sin dejar el proyecto de una ciudad moderna y bonita, en el 2004 se eligió una propuesta política complementaria, en buena hora se convirtieron en objeto de la política social los problemas sociales fundamentales de la sociedad como el hambre, el desempleo y la pobreza.

1.1 DESARROLLO SOCIAL

1.1.1 Pobreza

En Bogotá en la última década, la Administración Distrital ha hecho importantes esfuerzos en materia de inversión social y de infraestructura para elevar la calidad de vida de la población, los cuales se han traducido en mayor cobertura y calidad de los servicios básicos.

La crisis económica de finales de la década de los años 90, el deterioro del mercado laboral y el desmesurado crecimiento de la fuerza laboral por encima de las oportunidades de empleo, han ocasionado que de manera simultánea se haya incrementado la pobreza en la ciudad.

En nuestro país existen diversas metodologías en procura de intentar medir la pobreza estructural a partir de un indicador numérico, que reúna una amplia gama de características. A continuación se mencionan los más utilizados:

Línea de Pobreza e Indigencia (LP) (LI)

Se han definido conceptos que deben tenerse en cuenta: línea de pobreza, es el porcentaje de hogares o personas cuyos ingresos están por debajo del valor definido por el DANE para adquirir una canasta normativa de bienes y alimentos; línea de indigencia, es el porcentaje de hogares y personas cuyos ingresos no alcanzan para adquirir los requisitos mínimos nutricionales o los gastos más esenciales de sobrevivencia.

Cuadro No. 1
Medidas de Pobreza por Ingresos

Año	Línea de Pobreza		Línea de Indigencia	
	% Hogares	% Personas	% Hogares	% Personas
1993	33.2	26.8	3.9	5.3
1997	40.2	46.8	12.1	14.4
2003	45.1	52.1	11.8	14.5

Fuente: Análisis Global Sectorial y por Localidades de la Encuesta de Calidad de Vida en Bogotá. Planeación Distrital, Colección Estudios y Políticas Sociales 2, 2004.

Según estudios realizados en la capital, el porcentaje de habitantes ubicados en la pobreza, ha venido ascendiendo y ha superado más de la mitad de la población. Cada día se presentan más pobres, lo que conlleva a deducir que mientras el grueso de la población es cada día más pobre, un pequeño grupo de la élite se enriquece más, generando una mayor brecha económica. En el 2003 de una población total de 6.861.499 personas, había 3.585.875 (52.26%) en condición de pobreza, de los cuales 997.627 estaban en indigencia (14.54%)⁹.

Para tener una concepción de medición de la pobreza, se acude a un estudio realizado en 2003¹⁰, donde establece que la línea de pobreza es de US\$60 equivalentes a \$140.000 mensuales de hoy, cifra que ha venido bajando en consideración a la carrera revaluacionista del peso colombiano, principalmente ocurrida durante el último año.

Interpretando esta medición, significa que un hogar cuyo consumo mensual sea inferior a US\$60 está considerado como “pobre”.

Analizada la pobreza por hogares, el 45% correspondiente a 879.704 hogares de Bogotá viven por debajo de la línea de pobreza; es decir, no tienen ingresos suficientes para adquirir la canasta de bienes mínima definida por el DANE. De esta proporción, el mayor problema de pobreza se encuentra en las localidades de Suba, San Cristóbal y Ciudad Bolívar.

De un total de 1.934.828 hogares¹¹, los ingresos percibidos por 586.725 hogares (30,3%) no alcanzan para cubrir los gastos mínimos; para 1.110.229 hogares (57,4%) sus ingresos sólo alcanzan para cubrir los gastos mínimos y en 237.875 hogares los ingresos cubren más que los gastos mínimos.

Las remuneraciones de los ocupados (con trabajo), han venido disminuyendo a lo largo de la última década en un 22.5% aproximado. La caída de los ingresos reales afecta notablemente a los más pobres, con un impacto negativo en la calidad de vida.

Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

- Otra metodología para medir la pobreza es a partir del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que mide la magnitud de la pobreza de los hogares a partir de 5 variables: deficiencia de las condiciones físicas de la vivienda; carencia de servicio de acueducto o alcantarillado; hacinamiento

⁹ Encuesta Calidad de vida 2003 elaborada por el Dane y DAPD.

¹⁰ “Pobreza, Distribución y Capital Humano de Bogotá”, Fedesarrollo, Felipe Barrera Osorio, 2003.

¹¹ Fuente : Encuesta Calidad de Vida 2003, DANE – DAPD.

crítico o más de tres personas por cuarto; inasistencia escolar al menos de un menor del hogar; y alta dependencia económica por dependencia de más de tres personas del hogar a un jefe de familia con estudios inferiores a cuarto de primaria.

Cuadro No. 2
Hogares en Condiciones de Pobreza según NBI

INDICADOR	1993 %	1997 %	2003 %
Inasistencia escolar	1.1	0.8	0.6
Dependencia económica	1.9	3.0	1.3
Hacinamiento crítico	6.2	6.7	3.4
Vivienda con materiales inadecuados	2.8	0.4	0.9
Servicios inadecuados	1.1	0.0	0.2
Hogares pobres según NBI	9.3	10.2	5.6
Hogares en miseria según NBI	1.8	0.7	0.7

Fuente: Análisis Global Sectorial y por Localidades de la Encuesta de Calidad de Vida. DAPD, 2004

Si el hogar carece de una de las anteriores condiciones, se considera como pobre de acuerdo con el Indicador NBI. Si carece de dos o más de estas condiciones se encuentra en situación de miseria.

La pobreza medida por NBI tiende a disminuir, pasando de 9.3% en 1993 a 5.6% en 2003, este mejoramiento se explica por una mayor cobertura en educación y en servicios domiciliarios. La miseria no registra mejoramiento en el último lustro mostrado.

1.1.2 Índice de Condiciones de Vida (ICV)

- Índice de Condiciones de Vida (ICV), el cual asigna valores a los servicios públicos fundamentales, a la estructura física de la vivienda y a la cantidad de valor humano con que cuenta el hogar, básicamente a su educación.

Cuadro No. 3
Índice de Condiciones de Vida

FACTORES/VARIABLES	1993	1997	2003	PUNTAJES MAXIMOS
<i>Factor 1: Acumulación de potencial humano</i>	31.7	32.0	32.7	39.4
Escolaridad máxima jefe de hogar	8.7	8.8	8.9	11.5
Escolaridad promedio 12 y más años	9.7	9.8	10.0	12.3
Proporción jóvenes 12 - 18 escolarizados	5.2	5.2	5.3	5.7
Proporción niños 5 - 11 escolarizados	8.1	8.2	8.4	9.9
<i>Factor 2: Capital social básico</i>	15.9	16.1	17.1	20.2
Proporción de niños menores de 6 años	4.7	4.8	5.3	7.4
Hacinamiento	11.2	11.3	11.8	12.8
<i>Factor 3: El entorno de la infraestructura</i>	26.4	27.1	27.2	27.4
Eliminación de excretas	7.1	7.1	7.1	7.1
Abastecimiento de agua	6.9	6.7	6.9	6.9
Combustible para cocinar	6.3	6.6	6.6	6.7
Recolección de basuras	6.6	6.4	6.6	6.6
<i>Factor 4: Acumulación de bienes materiales</i>	11.4	12.9	12.3	12.9
Material predominante pisos	5.7	6.1	6.3	6.1
Material predominante paredes	6.0	6.1	6.0	6.8
INDICE DE CONDICIONES DE VIDA	85.4	87.4	89.3	100

Fuente: Análisis Global Sectorial y por Localidades de la Encuesta de Calidad de Vida. Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 2004

Es una herramienta útil para medir la pobreza estructural, pues tiene en cuenta las condiciones del hogar en cuanto a los servicios e infraestructura, también la variable educación, que incide en la posibilidad de obtener un ingreso mejor.

El concepto de hogar debe entenderse como el constituido por un grupo de personas, parientes o no, que viven (pernoctan) en la totalidad o parte de una vivienda y que comparten generalmente las comidas.

En el cuadro No. 3 se observa que tanto los índices como sus componentes, han venido aumentando durante la última década. Los dos primeros factores están bastante distantes de llegar a su máximo puntaje; analizando su tendencia el crecimiento es bastante lento, por lo cual pasará mucho tiempo en llegar a aproximarse al óptimo esperado.

Sin embargo, este valor de ICV puede presentar distorsiones, cuando se llega a un alto nivel de cobertura en una de sus variables, por ejemplo en servicios públicos domiciliarios, llegó a 27.2 puntos, de un máximo de 27.4; quedando casi

todo el peso en la variable de capital humano: la educación la cual obtuvo 32.7 puntos, de 39.4 posibles.

En adición, se muestra un fenómeno de emigración de cerebros, los jefes de hogar más educados están saliendo de la ciudad con destino al exterior y están siendo reemplazados por un grupo con menor nivel de educación.

En cuanto a acciones que han mejorado la calidad de vida, los hogares reconocen la recuperación del espacio público en un 76.2%, como la medida que más ha influenciado el bienestar; le sigue la ley zanahoria con un 72.9%.

1.1.3 Índice de Desarrollo Humano (IDH)

Para Bogotá se dispone de este índice¹² hasta el año 2003, en el cual alcanzó un valor de 0.825, manteniendo la tendencia de recuperación observada desde el año 2000. Sin embargo, este índice es inferior al obtenido en el año 1996, lo que significa que la ciudad aún no recupera la pérdida de ocho años en términos de desarrollo humano que sufrió durante el período 1997-1999.

Cuadro No. 4
Índice de Desarrollo Humano en Bogotá

Año	IDH
1996	0.836
1997	0.828
1998	0.826
1999	0.811
2000	0.813
2001	0.817
2003	0.825

Fuente: Departamento Nacional de Planeación

¹² Balance de gestión consolidado 2004, a partir de los indicadores establecidos en el acuerdo 67 de 2002.

El valor del IDH de cada país permite inferir lo que tiene que avanzar para lograr ciertos objetivos definidos: duración media de vida hasta edades avanzadas, acceso a la enseñanza para todos y nivel de vida decoroso. El IDH reduce los tres indicadores básicos a una medida común, en una escala de 0 a 1 en la que los valores más cercanos a la unidad representan mayores desarrollos. O La estimación de este indicador está sujeto a información de diversas fuentes: encuestas de hogares DANE, estimaciones del PIB per cápita a nivel nacional y distrital, por parte de Planeación Nacional y su conversión a dólares equivalentes para la comparación del poder adquisitivo con otros países, mediante metodología del Banco Mundial. El responsable de acopiar estos datos es Planeación Nacional, pero por lo general ésta estimación tiene rezago de dos años, razón por la cual para este informe se presenta el dato para el año 2003.

La leve mejoría del IDH en el 2003 fue producto de una mayor expectativa de vida para el total de la población que alcanzó 72.95 años en promedio; de un pequeño incremento en la capacidad de adquisición de bienes y servicios originado en un PIB per cápita superior al del año 2001 y, de igual manera, de una mejoría en la tasa de escolaridad bruta combinada de los tres niveles de educación.

1.1.4 Concentración de Ingresos

El Coeficiente de GINI

- El coeficiente de GINI mide la distribución o nivel de concentración del ingreso. Toma en cuenta la participación del ingreso de todos los grupos poblacionales y cuantifica la porción del ingreso que cada persona recibiría, si los ingresos se repartieran en forma equitativa. Un coeficiente de GINI de cero, indica que hay una perfecta distribución, mientras que 1 significa que hay total concentración de los ingresos en una persona.

Cuadro No. 5
Coeficiente GINI

AÑO	GINI
1993	0.536
1997	0.536
2004	0.560

Fuente: Evolución de los Principales Indicadores de Bogotá. DAPD

Teniendo en cuenta los estudios¹³ y los resultados para Bogotá, la concentración del ingreso es creciente, cada vez es más reducido el número de personas que cuentan con oportunidades de acceso a bienes y servicios, a diferencia de la cada vez creciente población que no cuenta con los ingresos necesarios para su subsistencia. En 1993 el coeficiente para Bogotá se estimó en 0.536 y en 2004 suba a 0.560.

La estimación del GINI colombiano, no tiene en cuenta la riqueza: como el capital, la propiedad; siendo la fuente de información los ingresos laborales; de incluirse la riqueza en el cálculo, el Gini sería mucho mayor.

¹³ Encuesta Calidad de Vida 2003, DANE - DAPD.

El resultado de este indicador es comparable a países de alta inequidad en la distribución del ingreso (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD 2000)¹⁴.

1.2 COMPORTAMIENTO ECONÓMICO

1.2.1 Crecimiento del Producto Interno Bruto, la Inflación y el Desempleo

Cuadro No. 6
Indicadores Económicos

Año	NACIONAL			BOGOTA		
	PIB	IPC	Tasa de Desempleo	PIB	IPC	Tasa de Desempleo
2000	2.92	8.75	16.6	3.41	8.87	17.5
2001	1.47	7.65	15.0	2.55	7.11	18.7
2002	1.93	6.99	15.7	2.46	6.93	18.2
2003	4.02	6.49	14.2	4.61	5.98	16.7
2004	3.96	5.50	13.6	3.90	5.38	16.1

PIB: tasa de variación del Producto Interno Bruto, 2002 a 2004 es preliminar.

IPC: Índice de precios al consumidor

La Tasa de Desempleo corresponde a promedio anual.

Fuente: Dane y DEE-SHD

En gran parte del período 2000-2004, la tasa de crecimiento del PIB bogotano presentó unos indicadores económicos más favorables que la nación; los efectos del ciclo económico se reflejan por igual en ambos. Se vislumbra un mayor despegue económico, no obstante, la tasa de crecimiento se mantiene aún en niveles por debajo del esperado 5%.

En el mismo período, la tasa de inflación (IPC) inicia un proceso de reducción constante que se extiende hasta el 2004, cumpliendo con la meta establecida por el Banco de la República, la cual osciló en el rango entre 5% y 6%. Los grupos de mayor incremento de precios fueron alimentos y salud principalmente, por encima del promedio de inflación influyó el sector de transporte y comunicaciones. Los grupos con menores incrementos estuvieron representados por vestuario, cultura y gastos varios.

Como se muestra en el cuadro No. 5, la tasa de desempleo en Bogotá creció desde el año 2000 hasta el 2002, registrando un pico extraordinario del 18.7% en el 2001, siendo siempre mayor que la nacional. La población bogotana en edad de

¹⁴ Evolución de los principales indicadores sociales de Bogotá (1990-2003), DAPD.

trabajar asciende a poco más del 77% de la población total, en contraste con el total nacional del 75.9%¹⁵.

Para el año 2004 se ha observado una aparente reducción de la Tasa de Desempleo, gracias a la recuperación de la actividad edificadora de vivienda y de centros comerciales, así como de la industria manufacturera, actividades que permiten esperar que la población beneficiada sea la de más bajos ingresos. En el ámbito nacional y en Bogotá, el último año muestra una disminución.

Los desajustes del mercado de trabajo, conllevan implicaciones sociales y económicas. En lo social, significa el deterioro del capital humano porque las personas no ejercen las competencias que han adquirido, desestimulan la inversión en capacitación y educación, incrementan la pobreza y obstaculizan las posibilidades de movilidad social y de igualdad de oportunidades. En el aspecto económico, disminuyen los ingresos y hay desaprovechamiento de la capacidad productiva.

El mercado de fuerza laboral se relaciona con el deterioro en algunos sectores de la industria con la consecuente expulsión de mano de obra y con los desajustes de oferta y demanda por la reconversión tecnológica. El mercado laboral bogotano también se ha resentido como se comentará más adelante, previa la definición de algunos conceptos básicos¹⁶.

La Tasa de Desempleo (TD) se describe como el cociente entre la población desocupada y la población económicamente activa. Este índice para Bogotá fue calculado en 16,1% en el año 2004.

La Tasa Global de Participación (TGP) se define como el cociente entre la población económicamente activa y la población en edad de trabajar la cual se estima en 63,8%. La Tasa de Ocupación (TO) es el cociente entre la población ocupada y la población en edad de trabajar en la capital es de 55,1%.

De un total de 2.992.419 personas ocupadas, 1.605.405 (64.7%) corresponden al sexo masculino, en tanto que 1.287.014 (46,99%) son del sexo femenino.

En cuanto a edades, el mayor número de población que se encuentra trabajando está comprendido entre 25 a 44 años y suman 1.614.513; le sigue el grupo de 45 a 64 años con 769.524 (60,91%) personas; a continuación se encuentra el grupo de 18 a 24 años con 76.264 (10,52%); luego encontramos el grupo de 65 o más

¹⁵ Indicadores y Tendencias del Mercado de Trabajo en Bogotá, Planeación Distrital, 2005.

¹⁶ Indicadores y Tendencias del Mercado de Trabajo en Bogotá, Planeación Distrital, 2005.

años con 83.787 (18,13%) y por último está el grupo de 12 a 17 años con 76.264 jóvenes que representan el 10,52%.

En relación con la capacitación para el trabajo, las personas comprendidas entre 26 y 32 años (19.8%) asisten a cursos, les siguen los de 33 a 40 años (16.9%) y los de 40 a 50 años (14.6%); los hombres representan el 14.3% y las mujeres el 11.3%. Son dictados en su mayoría en las empresas que laboran y en entidades educativas como el SENA y Cajas de Compensación, con duración de 120 horas en promedio.

La tasa de desempleo global en 1997 era de 10.6% y se incrementó a 13.8% en 2003; todos los estratos tuvieron alza, excepto los estratos 5 y 6. Por edades el grupo comprendido entre 18 y 25 años, presentó la mayor variación pasando de 16.4% a 25.4%, seguido del grupo entre 41 a 60 años, con 5.5% en 1997 y duplicándose a 10.1% en 2003. La menor cantidad de asalariados se encuentra en los estratos altos (5 y 6) con 54.5% y la mayor cantidad de trabajadores independientes se centra en los mismos estratos con un 43.0%.

El panorama anterior refleja que la situación laboral de los bogotanos ha empeorado en el lapso de 1997 a 2003, con aumento en la tasa de desempleo, aumento en la duración de conseguir un nuevo empleo, disminución en la cantidad de empleos asalariados y cambios en la composición por sector de la actividad económica.

1.2.3 Población

El total de la población residente en la capital, está estimada en 6.861.499 habitantes, sus habitantes se encuentran distribuidos espacialmente en veinte (20) localidades, las más pobladas son Kennedy y Suba con 898.185 y 805.245 habitantes respectivamente. La ciudad con mayor población del país precisamente es Bogotá¹⁷.

Cuadro No. 7
Población Bogotana

Año	1993	1997	2000	2005
Población total	5,444,401	5,977,000	6,423,000	7,104,000
Tasa crecimiento anual	2.57	2.38	2.43	2.04
Número de hogares	1,387,010	1,568,000	1,731,000	2,002,000
Personas por vivienda	6.13	5.74	5.34	4.82

Fuente: DANE, Proyecciones demográficas DAPD

¹⁷ “ Encuesta Calidad de Vida 2003”, DANE – DAPD, 2004

El ritmo de crecimiento anual de la población está estimado en 2,1% y la recepción de emigrantes alcanza 50.000 personas por año, siendo la mayor registrada en el país por ser la capital un polo de atracción; también contribuyen los desplazados, cuya mayor cantidad es notoria en las localidades de Ciudad Bolívar, Kennedy, Bosa, Usme y en la cercana población de Soacha.

Tomando en consideración la edad, se contabilizan 2.153.844 personas menores de 18 años, que representan el 31,4%. Entre 18 años y 65 años, las estadísticas señalan que hay 4.245.456 personas (61,9%). En el último grupo, se clasifican las personas de la tercera edad mayores de 65 años, que ascienden a 462.199 (6,7%); la mayor parte de ellos (67.575) viven en la localidad de Engativá¹⁸.

Por géneros, las mujeres predominan haciendo presencia con 3.642.334 personas; en tanto que los hombres alcanzan a 3.219.165 (46,9%). El mayor porcentaje de población, está representado por los hombres (29,3%) entre 25 y 44 años; en mujeres está representado por el 31,1% para el mismo rango de edades.

Analizadas las estadísticas se deduce una reducción del tamaño de las familias como consecuencia de la disminución de la tasa de fecundidad. Observando las tendencias a largo plazo, se evidencian los siguientes hechos: los hogares unipersonales y con un solo padre han aumentado; las uniones de hecho han ganado importancia frente a las uniones religiosas y legales; las parejas son más inestables; la jefatura femenina ha ganado importancia; la inestabilidad de las parejas hace más vulnerables a los niños y la fecundidad en adolescentes se ha incrementado.¹⁹

Por localidades, Suba se muestra como el sector más densamente poblado con 239.781 hogares. Contrariamente, la localidad menos poblada corresponde a La Candelaria con 9.252 hogares.

Predominan las mujeres como jefes de hogar, en su mayoría sin cónyuge, que representan el 46,5% en edades comprendidas entre 41 y 60 años. Para el mismo rango, los hombres representan el 41,9%.

¹⁸ Ibidem

¹⁹ Ibídem

1.3. BALANCE FINANCIERO

1.3.1 Estrategia Financiera en el Distrito

La política del Alcalde Garzón definida en el Plan de Desarrollo, comprende el fortalecimiento de programas como la gestión antievasión, un mayor control en la ejecución del gasto, la priorización y la reorientación de las inversiones, una estrategia optima de endeudamiento, recursos del crédito, cofinanciación y participación local, cooperación internacional y un responsable manejo del riesgo y las contingencias.²⁰

1.3.2 Comportamiento de las Finanzas Distritales

Cuadro No. 8
Ingresos por Grandes Cuentas

Millones de pesos de 2004

Cuentas	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Disponibilidad inicial	0	0	628,715	341,056	509,987	395.496
Ingresos corrientes	5,636,821	5,361,540	5,132,188	5,136,559	5,231,561	4,236,880
Transferencias	2,873,097	3,334,044	2,530,931	2,397,543	2,446,541	2,932,650
Recursos de capital	3,752,758	1,841,347	957,790	1,389,105	1,315,205	395.496
Total ingresos (*)	12,262,677	10,536,930	9,249,623	9,264,264	9,503,294	8,623,510

(*) El presupuesto de ETB no se incluye. El Distrito posee menos del 90% de su capital. Dec. 1138 de 2000 art. 1o.
Fuente: Contraloría Distrital, Subdirección de Análisis Económico y Estadísticas Fiscales.

El Presupuesto General del Distrito está conformado por dos agregados²¹:

- El Presupuesto Anual que lo integran la Administración Central, los Establecimientos Públicos, la Universidad Distrital y la Contraloría, y
- Las Empresas Industriales y Comerciales y Sociedades y las Empresas Sociales del Estado del orden Distrital

El presupuesto general de ingresos, se calculó para el año 2004 en \$8.623.510 millones. El recaudo efectivo llegó a \$7.912.910 millones, alcanzando el 91,8% de lo proyectado. Los principales ingresos corrieron a cargo de los impuestos Predial, ICA y Vehículos.

²⁰ Plan de Desarrollo Económico, social y de Obras Públicas, 2004-2008 "Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión".

²¹ Fuente : SHD y Subdirección de Análisis Económico de la Contraloría.

Al analizar el recaudo del año 2004 con lo percibido en el año inmediatamente anterior, se observa una disminución global del 9,26%. En dos cuentas se presentaron decrecimientos: en los Recursos de Capital en 19.52% y los ingresos corrientes en 19.01%; las Transferencias aumentaron en 19,87%, como se detalla en el siguiente cuadro.

La distribución de los recursos se manifestó como sigue:

- Funcionamiento \$ 1,775,704 millones (21.57%)
- Inversión \$ 5,520,867 millones (68.37%)
- Servicio de la deuda \$ 777,973 millones (9.63%)

En esta distribución de los recursos, se nota la orientación del mayor volumen de ingresos hacia la inversión, para dar cumplimiento al Plan de Desarrollo.

1.3.3 Ingresos

Nivel Distrital

Cuadro No. 9
Presupuesto de Ingresos del Distrito por Niveles de Gobierno

Millones de pesos corrientes

Concepto	2002	2003 (1)	2004 (2)	Variación % (2)-(1)/(1)*100
Administración Central	3,470,281	4,014,741	4,115,828	2.52
Establecimientos Públicos	1,319,382	1,423,296	1,182,095	-16.95
Contraloría	44,093	44,371	48,607	9.55
Universidad Distrital	96,488	99,292	102,104	2.83
Total presupuesto Anual	4,930,243	5,581,700	5,448,635	-2.38
Empresas Ind. y Comerciales (*)	3,213,950	4,451,258	1,972,809	-55.68
Empresas Sociales del Estado	412,855	469,010	491,467	4.79
Total presupuesto Empresas	3,626,804	4,920,268	2,464,275	-49.92
Total presupuesto General	8,557,047	10,501,968	7,912,910	-24.65

(*)Para el 2004 el presupuesto de la ETB no se incluye. El Distrito posee menos del 90% de su capital. Dec. 1138 de 2000 art. 1o.

Fuente: Contraloría Distrital, Subdirección de Análisis Económico y Estadísticas Fiscales.

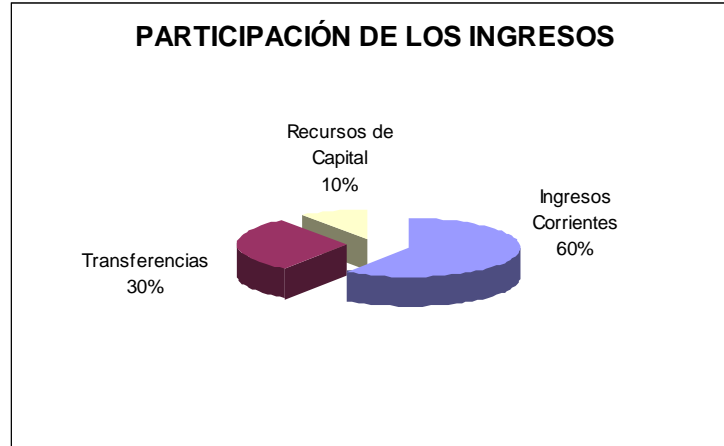
En el cuadro No.9 y en millones de pesos de 2004, se presenta el comportamiento de los ingresos por niveles de gobierno, incluidas las modificaciones y el nivel de ejecución. Los Establecimientos Públicos, disminuyeron el aforo inicial, en tanto que la Administración Central, Universidad Distrital y la Contraloría aumentaron el nivel.

El presupuesto muestra una disminución del 24.65% con respecto al año anterior. Con relación a las Empresas Comerciales e Industriales del Distrito, se presenta teóricamente una notable disminución (55.68%), explicable porque el Distrito no es dueño de más del 90% del capital de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá.²²

De los ingresos presupuestados inicialmente se recaudó el 91.8%, lo cual muestra que el Distrito no alcanzó a contar con la totalidad de los recursos requeridos.

Nivel Central

Gráfica No. 1



Fuente: Contraloría Distrital

En relación con la ejecución de ingresos del nivel central, del total de los ingresos (\$4.115,8 millones), las partidas más representativas correspondientes al 60%, son los ingresos corrientes tributarios (\$2.451,2 millones) y las transferencias (\$1.247,8 millones) con el 30%. Gráfica No. 1.

²² No se incluye en este consolidado, según lo estipulado en el Dec. No. 1138/00, artículo 1º.

Los ingresos de la Administración Central con mayor aumento fueron los corrientes tributarios, jalonados principalmente por el impuesto de Industria y Comercio seguido por el impuesto predial. Ver cuadro No. 10

Cuadro No. 10
Ingresos Administración Central 2002 – 2004

Millones de pesos corrientes

Ingresos	2002	2003	2004	% Variación
Corrientes	1,630,638	2,111,046	2,451,206	16.11
Tributarios	1,568,226	2,039,856	2,365,309	15.95
Predial	419,404	466,373	536,254	14.98
Industria y Comercio	692,965	1,005,880	1,172,595	16.57
Otros	455,857	567,603	656,460	15.65
No Tributarios	62,412	71,190	85,897	20.66
Transferencias	1,017,184	1,188,936	1,247,791	4.95
SGP	991,231	1,169,854	1,232,863	5.39
Educación	624,977	708,554	786,689	11.03
Salud	247,994	287,003	308,211	7.39
Propósito general	114,745	170,195	133,462	-21.58
Restaurantes escolares	3,515	4,102	4,501	9.72
Otras transferencias	25,953	19,082	14,928	-21.77
Recursos de Capital	640,385	504,446	416,832	-17.37
TOTAL	3,288,207	3,804,428	4,115,829	8.19

Fuente: Ejecuciones Fiscales - Estadísticas Dirección de Economía y Finanzas de la Contraloría de Bogotá

En los demás impuestos, también se presentaron aumentos, excepto en el de Azar y Espectáculos Públicos, debido tanto a cambios vegetativos como al apoyo de los contribuyentes a la administración al aumentar de manera voluntaria un 10% de sus impuestos, los cuales permitieron una mejora en la eficiencia tributaria del distrito, cambios que se señalan de manera ampliada a continuación

Impuesto de Industria, Comercio y Avisos

Ha mostrado un crecimiento en 2004 del 16.57% respecto al 2003, que representó un valor de \$166,715 millones.

Este comportamiento se explica, en buena parte, por la reactivación económica y el crecimiento de los sectores como la construcción (9%), industria manufacturera, comercio, restaurantes y hoteles (5%), transporte, almacenamiento y comunicaciones (4.2%). El recaudo está creciendo por el rezago del efecto del

Acuerdo 65 de 2002²³, que estableció un ajuste gradual de las tarifas del impuesto.

Adicionalmente, la gestión de envío de formularios y oficios persuasivos, la utilización del call center como medio de persuasión para recordar las deudas pendientes, la imputación de pagos (Ley 863/03) y la realización de visitas de acercamiento y control tributario a cerca de 400 establecimientos de comercio.

Impuesto predial unificado

Presentó una variación del 14.98% con respecto al 2003, lo que significó recursos adicionales por \$69,880 millones, pasando de \$466,373 millones a \$536,254 millones. Explicable porque el Departamento Administrativo de Catastro Distrital - DACD para 2004 actualizó 855.846 predios (51% del censo) y se incorporaron cerca de 63.000 predios nuevos al censo catastral con un avalúo de \$1.8 billones.

El Acuerdo 77 de 2002, mediante el cual se racionalizaron los beneficios tributarios eliminó el descuento del 15% por pronto pago, quedando vigente un descuento de 10%.

Adicionalmente, la Dirección Distrital de Impuestos aplicó la Ley 863 de 2003, la cual estableció prelación para la imputación de pagos, cobro persuasivo a través del Call Center y envío de formularios masivos a inexactos y morosos.

Impuesto Unificado de Vehículo

Este impuesto alcanzó durante el 2004 una ejecución del 114.9% frente al presupuesto definitivo. Comparativamente con el 2003 el recaudo fue mayor en \$35,108 millones, con una variación del 31.03%.

Una estrategia que ha ayudado a mejorar el recaudo de este impuesto ha sido la de incentivar el registro de la matrícula en la capital y el traslado de cuenta a Bogotá de vehículos que están matriculados en otros municipios.

La Secretaría de Hacienda con base en el estudio realizado sobre el comportamiento de los avalúos, propuso al Ministerio de Transporte la fijación de una nueva metodología para la determinación de los avalúos comerciales, la cual se implementó a partir del 2003 y siguió en 2004. La forma como estaban construidas las tablas de los valores comerciales de los vehículos, presentaba problemas de equidad, debido a que vehículos de valores comerciales muy distintos presentaban un impuesto a cargo similar.

²³ Aumentó un 20% a partir del quinto bimestre del 2002 y un incremento adicional de 15% a partir del año 2003.

De las declaraciones presentadas por los contribuyentes (297.658 placas únicas), la base gravable creció en un 8% en relación con el año 2003; se incrementó el número de vehículos matriculados en Bogotá a una tasa del 24% con respecto al 2003, matriculándose 44.463 vehículos nuevos.²⁴

Impuesto al Consumo de Cerveza.

Presentó un ligero crecimiento de 7.3% con respecto del año 2003, siendo amortiguado el recaudo por el alza en los precios e ingresando a la Tesorería Distrital \$188.800 millones, cuyo control se ejerció sobre el consumo mediante la instalación de dos terminales de computador ubicadas en las dos puertas de salida de la planta de Bavaria, conectadas en red con el sistema de la Administración de impuestos distritales, permitiendo el acceso a la información del producto facturado.

El poco dinamismo del recaudo se explica por la reducción de los volúmenes de cerveza declarados. El consumo²⁵ presentó una reducción del 11.6% respecto del mismo período del año anterior, al pasar de 1.240 millones de unidades en el 2003 a 1.111 millones de unidades en el 2004.

Impuesto Sobretasa a la Gasolina.

La ejecución del 2004 alcanzó un 111.37% del presupuesto estimado, con una variación de 18.11% en relación con el recaudo del 2003.

El consumo de gasolina presenta una tendencia negativa, mostrando una caída del 4% frente a 2003. El consumo se redujo en 10.8 millones de galones. El valor promedio del precio de referencia para la gasolina corriente se incrementó en un 17% al pasar de \$3.177 por galón en diciembre de 2003 a \$3.726 en el 2004. Igual sucede para la gasolina extra: el precio de referencia creció un 20%, pasando el galón de \$4.280 en diciembre del 2003 a \$5.129 en el 2004. El incremento en los precios de referencia compensa la caída del consumo y mantienen el crecimiento del recaudo.

En la disminución del consumo de gasolina inciden varios factores, entre otros el uso de transmilenio, la conversión de vehículos a gas, cambio de motores a ACPM y el horario de pico y placa.

Impuesto de Delineación Urbana

El hecho generador es la expedición de la licencia para la construcción, ampliación, modificación, adecuación y reparación de obras y urbanización de terrenos en el Distrito Capital de Bogotá (www.shd.gov.co/impuestos).

²⁴ Los datos corresponden a noviembre 30 de 2004. Fuente: SETT.

²⁵ Medido en unidades convertidas a 330 centímetros cúbicos

La ejecución del 2004 alcanzó un porcentaje de 165.22% con una variación de 34.25% respecto al 2003. Este impuesto es el que mayor dinamismo ha registrado en el último trienio, atribuible al repunte de la actividad del sector de la construcción. El DANE reportó un crecimiento del 9% acumulado de enero a septiembre de 2004, mostrándose como el sector con mayor crecimiento. La alta dependencia del impuesto de delineación urbana con el PIB del sector de la construcción explica la dinámica del recaudo.

Impuesto Plusvalía

En búsqueda de nuevos ingresos fiscales, el Concejo de Bogotá mediante el Acuerdo No. 118 de diciembre 22 de 2003, dio luz verde a un nuevo tributo denominado plusvalía generado por las acciones urbanísticas que regulan o modifican la utilización del suelo y del espacio urbano, incrementando su aprovechamiento y generando beneficios que dan derecho al Distrito a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones.

Se genera por la destinación de un inmueble a un uso más rentable ó por incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada, siendo exigible la declaración y pago en el momento de la expedición de la licencia de urbanismo o construcción.

Los recursos provenientes de la participación en plusvalía se destinarán a las siguientes actividades: adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria o por expropiación, para desarrollar proyectos urbanísticos para la construcción de vivienda de interés social; para construcción y mejoramiento de infraestructura de vías y de servicios públicos domiciliarios; adquisición de inmuebles en programas de renovación urbana que involucren oferta de vivienda de interés social; ejecución de proyectos y obras de recreación, parques y zonas verdes; adquisición de suelos clasificados como de conservación de los recursos hídricos y demás zonas de protección ambiental con tratamiento de conservación ambiental. Del total de los recursos, se destinará el 70% para las tres primeras actividades y 15% para las restantes actividades.

Para reglamentar el Acuerdo, se expidió el Decreto Distrital No. 084 de marzo 29 de 2004, por el cual se definieron los lineamientos para regular la operatividad de la determinación del cálculo, los recursos por vía gubernativa contra los actos de liquidación, información a la Oficina de Instrumentos Públicos y los procedimientos administrativos.

Durante el primer año de su vigencia, ingresaron a las arcas del Distrito \$1.202,8 millones, correspondiendo \$360 millones al mes de diciembre de 2004, que representa el 30% del total recaudado en el año.

El rubro de ingresos corrientes no tributarios registró un aumento de \$14.707 millones respecto del año anterior, lo que significa un crecimiento del 20.66%.

En las transferencias se registró un leve aumento de 4.95%, pasando de \$1,188,936 millones en 2003 a \$1,247,791 en 2004. Para este rubro se observa una priorización a favor de sistema general de participaciones, de acuerdo con la Ley 715 de 2001, que modificó la estructura del ingreso por trasferencias, presentando una variación en la composición y distribución en los sectores de educación, salud y propósito general. Contrariamente a lo sucedido en la vigencia de 2003, las transferencias de propósito general registraron un descenso considerable del 21.58%, que representan \$36.733 millones.

Esta disminución afecta las competencias orientadas a la prestación, promoción, coordinación y a dirigir, construir y planear programas o proyectos en materia de: servicios públicos, vivienda, sector agropecuario, transporte, ambiente, centros de reclusión, deporte y recreación, cultura, prevención y atención de desastres, promoción del desarrollo, atención a grupos vulnerables, equipamiento municipal, desarrollo comunitario, fortalecimiento institucional, justicia, orden público, seguridad, convivencia y protección ciudadana, restaurantes escolares y empleo²⁶.

Los ingresos por recursos de capital desde el año 2003 vienen presentando disminución, para 2004 fue de 17.37%, debido a que las donaciones no tuvieron la dinámica esperada y a la tendencia a la baja del diferencial cambiario que ocasionó la revaluación del peso colombiano. Entre los componentes con mayor representatividad y que contribuyeron de manera significativa figuran los excedentes financieros y los rendimientos por operaciones financieras.

²⁶ Ley 715 de diciembre 21 de 2001.

1.3.4 Gastos

Cuadro No. 11
Ejecución del Gasto Administración Distrital 2003-2004

Cuentas	Funcionamiento		Servicio de la Deuda		Inversión		Total		% Variación
	2.003	2.004	2.003	2.004	2.003	2.004	2.003	2.004	
Administración Central	728.330	803.218	437.332	603.358	2.777.024	2.803.537	3.942.686	4.210.113	6,78
Establecimientos Públicos	96.441	99.553	13.539	13.246	1.265.760	1.378.713	1.375.740	1.491.511	8,42
Contraloría	41.926	46.519	0	0	34	1.952	41.960	48.471	15,52
Universidad	90.786	103.584	460	227	2.263	3.980	93.509	107.792	15,27
Sub Total	957.483	1.052.874	451.331	616.831	4.045.081	4.188.182	5.453.895	5.857.887	7,41
Empresas Ind. y Com.	1.554.044	664.611	279.103	185.035	1.926.418	1.391.435	3.759.565	2.241.081	-40,39
Empresas Sociales	124.379	140.746	0	0	331.960	374.342	456.338	515.088	12,87
Sub Total	1.678.422	805.357	279.103	185.035	2.258.378	1.765.777	4.215.903	2.756.169	-34,62
Total Gastos	2.635.905	1.858.231	730.434	801.866	6.303.459	5.953.959	9.669.798	8.614.056	-10,92

Fuente: Contraloría de Bogotá, Dirección de Economía y Finanzas

NOTA: En total de gastos para 2004, no se incluye la disponibilidad final (\$9.454 millones) de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado.

Administración Central

Se observa que los gastos de la Administración Central aumentaron levemente en un 6.78% con respecto al 2003, llegando a \$4.210.113 millones de pesos, se refleja en el aumento del servicio de la deuda. Los gastos de funcionamiento, tuvieron un aumento del 9.0% respecto del año anterior, mientras que los gastos de inversión lo hicieron en un 0.53%.

Administración Distrital

Aquí se incluyen las Empresas Industriales y Comerciales del Estado como también las Empresas Sociales del Estado.

Comparadas las dos últimas vigencias, se nota que el gasto disminuyó un 10.92% en el último año. Los gastos de funcionamiento presentan una notable diferencia, debido a que no se consideran los datos de la Empresa de Teléfonos de Bogotá, por tener el Distrito una participación accionaria inferior al 90%. Ver cuadro No. 11.

El mayor peso del gasto recae en cabeza de la Administración Central (\$4.210.113 millones), seguida de las empresa industriales y comerciales (\$2.241.081 millones) y de los establecimientos públicos (\$1.491.511 millones).

1.3.5 Deuda Pública como fuente de financiación.

Cuadro No. 12
Deuda Pública Distrital

Millones de pesos

Entidades	Saldo \$ Diciembre 2003	Saldo \$ Diciembre 2004	Variación %
Total Sector Central	1,882,833	1,704,303	-9,5
Deuda Interna	967,830	984,196	1.7
Deuda Externa	915,004	720,108	-21.3
Empresas Industriales y Comerciales	1,122,101	1,110,456	-1.0
Deuda Interna	575,300	724,407	25.9
Deuda Externa	546,802	386,049	-29.4
Total Establecimientos Públicos	29,751	21,010	-29.4
Deuda Interna	26,103	21,010	-19.5
Deuda Externa	3,648	0.0	- 100.0
Total Distrito	3,034,685	2,835,770	-6.6
Deuda Interna	1,569,234	1,729,613	10.2
Deuda Externa	1,465,453	1,106,157	-24.5

Fuente: Subdirección de Deuda Pública - Contraloría de Bogotá D.C.

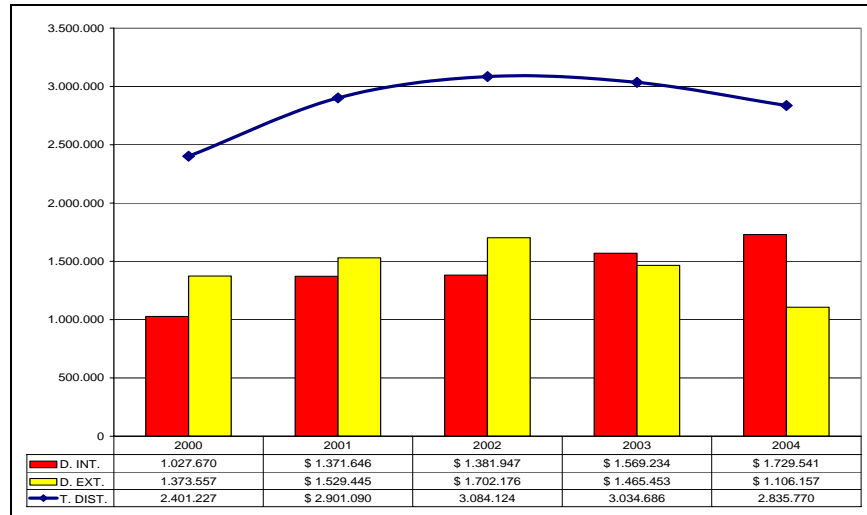
El saldo de la deuda consolidada del Distrito Capital a diciembre 31 de 2004 fue de \$2.835.770 millones, distribuida en \$1.729.613 millones (61%) de deuda interna y \$1.106.157 millones (39%) de deuda externa, reflejando una variación negativa del 6.6% respecto del valor registrado al finalizar 2003 (\$3.034.685 millones). El mayor incremento se presentó en la deuda interna con un 10.2%, en tanto que para la externa disminuyó en 24.5%, originado principalmente por la revaluación del peso colombiano frente al dólar americano²⁷.

La Administración Distrital captó recursos del crédito por \$786.952.8 millones, compartidos entre el sector central en \$510.569.9 millones y las Empresas Industriales y Comerciales en \$276.382.9 millones. A diferencia del año anterior, los Establecimientos Públicos no solicitaron nuevos recursos del crédito²⁸.

²⁷ Dirección de Economía y Finanzas – Contraloría de Bogotá.

²⁸ El Concejo de Bogotá mediante Acuerdo No. 134 de diciembre 23 de 2004, amplía el cupo de endeudamiento en \$1.740.157.millones, autorizado anteriormente según Acuerdos Nos. 8/98, 41/01 y 112/03, para destinarlos al Plan de Desarrollo.

Gráfica No.2
Saldo de la Deuda Pública Distrital



La calificadora de riesgos Duff & Phelps de Colombia, asignó la calificación “AAA” a la deuda global pública del Distrito, lo cual significa emisiones con la más alta calidad crediticia y factores de riesgo prácticamente inexistentes²⁹.

El nivel de endeudamiento del Distrito ha presentado una disminución en los últimos dos años, pasando de \$3.0 billones en 2001 a \$2.8 billones en 2004, ocasionada por una baja real en la deuda y por la revaluación. También es notoria la disminución de la deuda externa respecto de la interna.

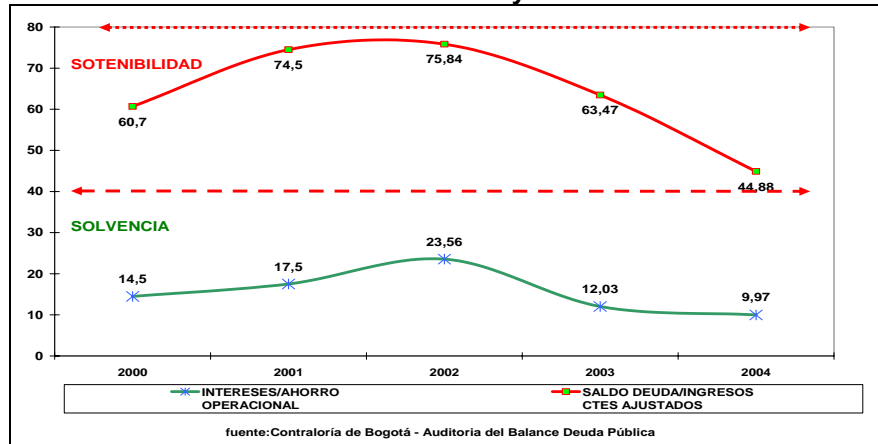
El servicio de la deuda pública consolidada registró una ejecución de \$1.093.354.5 millones, de los cuales \$651.295.8 millones corresponden a deuda interna y \$442.058.7 millones a la externa. Por amortizaciones se pagaron \$ 781.381.2 millones (71.5%) y por gastos financieros \$312.191.5 (28.6%). La relación de amortización a gasto financiero, señala que por cada cien pesos abonados a capital, el Distrito pago \$2.5 por costos financieros³⁰.

El mayor pago del servicio de la deuda lo realizó la Administración Central con \$752.434.1 millones, que incluye los pasivos de la Empresa Distrital de Transportes Urbanos (EDTU); siguen las Empresas Industriales y Comerciales con \$329.675.7 millones y el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) con \$11.244.7 millones, en representación de los Establecimientos Públicos.

²⁹ Secretaría de Hacienda Distrital.

³⁰ Subdirección de Deuda Pública – Contraloría de Bogotá.

Gráfica No. 3
Indicadores de Solvencia y Sostenibilidad



La Administración se encuentra dentro de los límites de endeudamiento establecidos en la Ley 358 de 1997; el indicador de solvencia (Interés/Ahorro Operacional) llegó al 9,97%, mientras que el de sostenibilidad (Saldo Deuda/Ingresos Corrientes) alcanzó el 44,88%, lo que permite determinar capacidad para celebrar operaciones de crédito interno con margen de 30,03% (indicador de solvencia) y margen de maniobrabilidad para contratar un nuevo endeudamiento del 35,12% (indicador de sostenibilidad).

En la última década se ha visto que la política de endeudamiento del Distrito Capital ha estado orientada a obtener recursos del crédito, mediante una combinación de instrumentos de deuda tanto interna como externa, que han garantizado financiar los planes de desarrollo de los gobiernos de turno, donde se evidencia una mayor inversión.

1.3.6 Inversión Social

El papel de la inversión pública es trascendental en los procesos de satisfacción de servicios públicos y generación de empleo. Al analizar la inversión directa³¹ en el Plan de Desarrollo, se observa que esta presentó un aumento significativo entre el 2003 y el 2004.

³¹ Corresponde a la inversión directa más la inversión realizada por los Fondos de Desarrollo Local y las transferencias para la CAR (Descontaminación del río Bogotá).

Cuadro No. 13
Comparativo Inversión Social 2003 – 2004

Millones de pesos

Sector	2003	2004	% Variación	Participación	
				2003	2004
Gestión Pública	99	0	-100	0.00	0.00
Gobierno	262,978	315,594	20.01	10.94	11.88
Hacienda	32,312	33,882	4.86	1.34	1.28
Planeación y Competitividad	699	43	-93.85	0.03	0.00
Hábitat (*)	183,105	158,423	-13.48	7.62	5.96
Movilidad y Espacio Público	109,471	119,314	8.99	4.56	4.49
Cultura	47,770	61,161	28.03	1.99	2.30
Salud	603,130	639,586	6.04	25.10	24.08
Bienestar Social	190,234	230,777	21.31	7.92	8.69
Educación	973,223	1,097,255	12.74	40.50	41.31
TOTAL	2,403,021	2,656,035	10.53	100.00	100.00

(*) En 2003 no incluye la reserva presupuestal del DAMA para compra de la Planta El Salitre por \$216.383 millones.
Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital

El gasto en inversión directa del Plan de Desarrollo ejecutado en el 2004 ascendió a \$ 2.656.035 millones, dentro de este total la inversión en educación, salud y bienestar fue de \$1.967.618 millones, lo que representa un 74.1% del total de la inversión directa, seguido de los sectores gobierno, hábitat, y movilidad.

De manera general se observa que la inversión social tiene gran participación dentro del total de la inversión, lo cual es consistente con la política del Plan de Desarrollo que comenzó a ejecutarse en el año anterior.

De acuerdo con el nuevo Plan de Desarrollo del Alcalde Garzón, los proyectos con una mayor asignación de recursos fueron los descritos a continuación:

Cuadro No. 14
Proyectos con Mayor Asignación de Recursos en 2004

Millones de pesos

Proyectos	Valor
Eje Social	2.429.074
Más y mejor educación para todos y todas	1.199.754
Salud para la vida digna	806.663
Restablecimiento de derechos e inclusión social	170.847
Bogotá sin hambre	106.297
Capacidades y oportunidades para la generación de ingresos y empleo	56.054
Eje Urbano Regional	1.300.126
Red de centralidades distritales	683.457
Sostenibilidad urbano – rural	231.034
Hábitat desde los barrios y las unidades de Planeación zonal – UPZ	198.149
Bogotá productiva	169.581
Eje de Reconciliación	169.561
Atención integral de violencia, delincuencia y orden público	90.416

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Dirección Distrital de Presupuesto

Aunque ha sido alta la participación de los sectores sociales en los gastos de inversión, no ha sido suficiente para mejorar los indicadores sociales del Distrito (como el ingreso y el empleo), los cuales deberán cambiar su tendencia en el mediano plazo para lograr un impacto sostenido en la calidad de vida de los bogotanos, en ese sentido se deben buscar herramientas alternativas que permitan un progreso de los mismos, como parte de futuras políticas de inversión pública.

Del total de recursos que entran a las arcas del distrito, conviene recordar que no todos son para libre destinación, existen los créditos que solo se pueden utilizar en inversión, las transferencias y otros ingresos de destinación específica, cuyos recursos ya tienen una determinada utilización, lo que significa una inflexibilidad en la asignación de recursos. Entre estos últimos podemos citar la sobretasa a la gasolina y al ACPM (50% para transporte masivo transmilenio y 50% para mantenimiento malla vial), participación Fondos de Desarrollo Local (el 10% de los ingresos corrientes), recursos FOPAE (el 0,5% de los ingresos tributarios), recursos CAR (el 7,5% del impuesto predial), recursos DAMA (el 7,5% del impuesto Predial), azar y espectáculos (para inversión en IDRD y Fondo de Vigilancia), impuesto de registro (el 20% para FONPET y el 1% para la estampilla

de la Universidad Distrital), sistema general de parques (el 1% del ICA), IVA cedido de licores (el 100% para el IDR), IVA al servicio de telefonía móvil (el 100% para Fondo de Vigilancia y Seguridad).

1.4 DESEMPEÑO SECTORIAL

En el sector educación la avalancha de nuevos estudiantes buscando educación en los colegios distritales, ocasionó un aumento desmedido en los índices que traía la Secretaría de Educación, en cuanto a la falta de cubrimiento en educación.

A pesar que últimamente año tras año se han incrementado los cupos escolares, aún faltan recursos económicos, físicos y humanos para intentar dar una respuesta adecuada a esta problemática educacional.

De acuerdo con la demanda efectiva, el mayor faltante de cupos se encuentra en las localidades de Los Mártires, Bosa, Engativá, Ciudad Bolívar, Suba y Usme.

Considerando la población estudiantil mayor a cinco años, la mayoría se encuentra en el nivel de estudios correspondiente a básica secundaria y media, seguida por básica primaria y universitaria, como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 15
Población de más de 5 Años que Estudia

Nivel Educativo	Total	Sector			
		Oficial	%	No Oficial	%
Preescolar	134,194	64,959	48.41	69,234	51.59
Básica primaria	642,701	378,446	58.88	264,245	41.11
Básica secundaria y media	730,045	437,763	59.96	292,282	40.04
Técnico o tecnológico	89,242	25,879	29.00	63,364	71.00
Universitario	359,753	85,624	23.80	274,129	76.20
Postgrado	43,060	12,221	28.38	30,840	71.62
TOTALES	1,998,995	1,004,892	50.27	994,094	49.73

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida 2003 - Dane y DAPD

La asistencia escolar para los grupos de edad comprendidos entre los 5 y los 11 años, comparando los años 1997 y 2003 se mantiene relativamente constante, representando una tasa promedio de 89.9%. Para las edades comprendidas entre 12 a 17 años, aumentó ligeramente en el mismo periodo, pasando de 83.6% a 88.0%. Contrariamente para las edades de 18 a 24 años, muestra un descenso de 44.1 % a 40.1%, explicable por razones económicas y porque a mayor edad menos asistencia escolar.

En el sector salud para el 2003 la capital contaba con 6.861.499 habitantes y se encontraban afiliados al sistema general de salud 5.323.486 (77,6%), de los cuales 4.325.662 pertenecían al régimen contributivo y 997.824 al régimen subsidiado³². La Secretaría Distrital de Salud reportó a 1 de agosto de 2004, la existencia de 1.422.905 personas afiliadas al régimen subsidiado.

Conviene comentar que al sistema general de seguridad social pertenecen tres subsistemas: a) el contributivo (58.8%), conformado por trabajadores formales, empleados o independientes; b) el subsidiado (14.3%), focalizado en los estratos más pobres (1, 2 y 3) conocido como SISBEN, y c) los vinculados (22.4%), que no pertenecen a los dos anteriores, pero pueden recibir atención médica en los hospitales y centros de salud públicos. Adicionalmente, existen los llamados regímenes especiales (4.5%), compuestos por los maestros, ECOPETROL y las fuerzas armadas, que tienen tratamientos diferentes.

Infortunadamente, los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) que llegan a través de las transferencias de la nación, no alcanzan para atender el mejoramiento de la infraestructura y dotación de las Empresas Sociales del Estado (ESE), que la constituyen los hospitales, la inversión debe ser asumida por el Distrito Capital sin que exista la fuente de financiación necesaria para resolver el problema que hoy se afronta.

Los dineros destinados a este sector a través del Fondo Financiero Distrital de Salud tuvieron un presupuesto definitivo en 2004 de \$690.656 millones, provenientes de ingresos corrientes no tributarios por valor de \$106.200 millones (principalmente juegos de apuestas permanentes, consumo de cerveza y licores, lotería y juegos de azar) y de transferencias por \$543.638 millones del Sistema General de Participaciones, la Administración Central y la Nación, que se distribuyeron en tres segmentos: atención del régimen subsidiado, subsidio a la oferta y salud pública. Estos recursos permiten asegurar la financiación de la continuidad de la afiliación al régimen subsidiado, aunque son insuficientes para mejorar la cobertura³³.

En los últimos años, algunas fuentes de financiamiento como las rentas cedidas o participaciones y el aporte ordinario del Distrito no muestran incrementos, debido que no se ha logrado alcanzar las metas de los recaudos presupuestados por la venta de loterías y chance; en adición, la ciudad no ha contado con recursos nuevos o extraordinarios.

³² Encuesta Calidad de Vida 2003, DANE - D.A.P.D.

³³ Ejecución Presupuestal del Fondo Financiero Distrital de Salud.

De manera general se observa que en todos los estratos hay una mayor utilización de los servicios médicos en forma preventiva, es decir, personas que asisten al médico o al odontólogo una vez al año sin estar enfermos, lo que se traduce en ahorro económico y de esfuerzos médicos y materiales. No obstante, se manifiestan otras formas de tratar problemas de salud, que consisten en automedicarse, acudir al boticario o droguista y utilizar remedios caseros, que representan en conjunto un 21.4%.³⁴

En el tema de vivienda, es importante tener una noción más exacta de su significado, acogiendo el concepto básico mencionado por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, el cual dice que es una unidad o espacio independiente y separado, habitado o destinado a ser habitado por una o más personas.

De un total de 1.934.828 hogares con vivienda, un reciente estudio del Dane revela que 816.796 (42,2%) son propias, es decir, están totalmente pagas; 209.281 (10,89%) son propias pero las están pagando; 767.471 (39,7%) están en arriendo o subarriendo y las demás 141.280 (7,21%) se encuentran en usufructo.

El porcentaje de las opciones existentes para los diferentes tipos de vivienda, está representado como sigue: casas (41.1%), apartamentos (52.8%), cuartos (1.3%) e inquilinato (4.5%). Es notoria la disminución de hogares de todos los estratos que habitan en casas excepto los del estrato 1, debido al crecimiento de la ciudad que hace más costosos los desarrollos urbanísticos con baja densidad poblacional. Por otra parte, los apartamentos presentan mejores condiciones de seguridad.³⁵

Como complemento a la Caja de Vivienda Popular y ante la carencia de vivienda propia se creó mediante Acuerdo No. 15 de 1998 del Concejo de la Ciudad, la entidad Metrovivienda como una empresa industrial y comercial del Distrito Capital con autonomía administrativa y patrimonio propio, para frenar la proliferación de asentamientos y urbanizaciones por fuera del marco legal, encargada de promover la oferta masiva de suelo urbano para facilitar a promotores privados la ejecución de proyectos integrales de vivienda de interés social a la clase social menos pudiente ubicada en los estratos 1 y 2.

Los propósitos estaban bien enfocados y pedían un ahorro obligatorio para los aspirantes a obtener una vivienda de interés social, concediéndoles después un subsidio económico ofrecido por el Gobierno Nacional y entregado generalmente a

³⁴ Ibídem

³⁵ “Análisis Global Sectorial y por Localidades de la Encuesta de Calidad de Vida de Bogotá” Planeación Distrital, 2004.

través de las Cajas de Compensación Familiar, que contribuía al pago de su vivienda de interés social. Posteriormente debían acudir a una entidad de financiamiento comercial, para obtener un préstamo a largo plazo para cubrir el saldo. Esta última parte se vio frustrada, ante la actitud asumida por los bancos comerciales al negarles prestamos a los aspirantes para adquisición de vivienda, por cuanto no tenían respaldo ni solvencia económica para responder por la deuda.

Se presentó una mayor oferta de vivienda de interés social y los inventarios de casas que presentaba Metrovivienda a comienzos del año 2004, eran muy superiores a la demanda efectiva de compra, disminuida por la situación originada en los bancos y entidades de crédito financiero.

Con respecto a los servicios públicos domiciliarios en la ciudad, el servicio de energía eléctrica ha llegado a 1.931.103 hogares, lo que representa un cubrimiento de 99,8%. Contrario a lo que podría pensarse, el servicio de agua tiene un cubrimiento inferior a la energía eléctrica, dando servicio a 1.924.062 hogares (99,4%). La calidad del agua para preparar alimentos, presenta algunos inconvenientes, como son: hallazgos de sedimentación (4,3%); mal olor (1,7%), mal color (9,2%) y mal sabor (2,5%)³⁶.

El servicio de alcantarillado presenta un ligero descenso con respecto al acueducto, con un cubrimiento a 1.913.143 hogares (98,9%).

En cuanto al servicio de recolección de basuras, se nota una cobertura similar a la energía eléctrica, prestando servicio a 1.931.004 hogares (99,8%), obtenido a través de procesos licitatorios, que concluyeron con la contratación para su ejecución con cuatro operadores independientes y privados. Se presentan adicionalmente otras modalidades para deshacerse de la basura, como: quemarla, amontonarla en lotes de relleno o tirarla a los caños y ríos.

El gas natural conectado a la red pública es un servicio de introducción reciente, que ha venido a sustituir a la energía eléctrica y a los derivados del petróleo, en labores como la cocción de alimentos y calentamiento del agua para el baño diario. Alcanza un cubrimiento del 70%, lo que significa que los demás hogares utilizan otras fuentes de energía (electricidad, kerosene, leña o madera), o se proveen de cilindros de gas propano suministrados por empresas privadas.

³⁶ Encuesta Calidad de Vida 2003", DANE – Departamento. Administrativo de Planeación Distrital, 2004

Así las cosas, la economía de la ciudad de Bogotá esta en crecimiento, su situación financiera es excelente, las condiciones de vida han mejorado en la última década, gracias a las dotaciones y el aumento de la inversión social, pero persisten problemas coyunturales de exclusión social, como el desempleo, el hambre, la pobreza, y la cada vez mayor concentración del ingreso; es por ello y con el ánimo de entender mejor estas problemáticas, que el siguiente capítulo se dedicará a estudiar de manera detallada la concentración del Gasto Público Social y la redistribución del ingreso en la ciudad en la última década.

CAPÍTULO 2 IMPACTO DISTRIBUTIVO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN BOGOTÁ 1994 – 2004*

Al efectuar un balance social al gasto público, es importante establecer los dos elementos fundamentales que determinan la efectividad del mismo, en términos de solución a las Necesidades Básicas Insatisfechas en los sectores: Salud, Educación, Bienestar Social, Agua Potable y Saneamiento Básico, y Vivienda. Estos elementos son: la Focalización del gasto y los niveles de Provisión del mismo.

En este capítulo, nos ocuparemos del primero de ellos, para la cuantificación del impacto distributivo del gasto, dejando el segundo a los denominados estudios de cobertura.

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

* Este capítulo hace parte de un estudio más amplio, elaborado por la Contraloría de Bogotá, denominado “Gasto Público Social y Redistribución del Ingreso en Bogotá, 1994 – 2004”.

En esta parte del informe, se recogen estos efectos con base en los denominados “*indicadores de impacto redistributivo*”, conocidos como Indicador de Gini, Indicador de Concentración del Gasto, e Indicador de Progresividad de Kakwani.

El análisis se efectúa en forma global, para todos los sectores, y en forma sectorial, identificando el impacto redistributivo del GPS efectuado, durante el período de estudio, en cada sector de focalización del gasto, incluyendo sus propios indicadores de impacto.

De otro lado, el desarrollo del análisis implica la asunción de una metodología específica y ciertas limitaciones, así:

La metodología del estudio se enmarca dentro de los denominados estudios de incidencia³⁷, en los cuales, el total del gasto público, en cada sector, se asigna entre los estratos de ingreso, de acuerdo al uso que sus integrantes hacen de los principales servicios provistos por el gobierno distrital. En consecuencia, la información debe provenir o se debe aproximar del lado de la demanda (Encuesta de Hogares), más que de la oferta de los servicios sociales y públicos.

Para el caso de Bogotá, se efectuó una aproximación con base en la información de la Encuesta de Calidad de Vida y otras estadísticas disponibles, por medio de las cuales se calculó el porcentaje de utilización de servicios de educación y salud, en forma general, para cada estrato en un período determinado, y luego se imputó dicha metodología de distribución a los demás sectores.

La metodología implica una correspondencia entre quintiles y estratos, lo cual no es fácil de lograr. No obstante, a pesar de encontrar superposiciones de grupos y proporciones de cada grupo que pertenecen a un estrato superior, se elaboró una aproximación entre quintiles y estratos, así:

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

Adicionalmente, esta metodología implicó la asunción de varias limitaciones, tales como:

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

³⁷ María Marcela Harriague y Leonardo Gasparini; El impacto redistributivo del gasto público en los sectores sociales, resultados provisionarios; Dirección Nacional de Programación del Gasto Público Social, Dirección de Gastos Sociales Consolidados; Argentina, 2000.

- No es posible determinar la calidad de los servicios que consumen los usuarios.
- Se supone que los costos unitarios de los programas dirigidos a cada estrato/quintil no difieren.
- El ingreso de las personas se incrementa en el valor del programa público que reciben como GPS.
- Los beneficios del gasto público se concentran en los usuarios de los servicios y no afectan a los proveedores de los mismos (maestros, médicos, etc.).
- No se consideran externalidades, ni los efectos sobre futuros ingresos (como en el caso de educación).

2.1 EFECTO REDISTRIBUTIVO DEL GASTO

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

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

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

Cuadro No. 16
Bogotá: Efecto redistributivo del GPS

Valores constantes de 1994

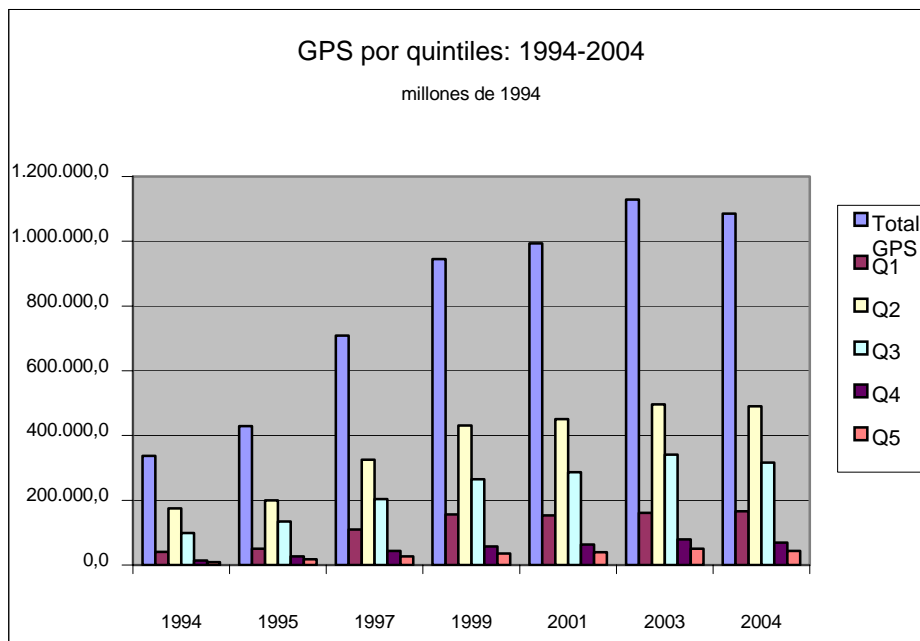
Quintiles	1	2	3	4	5	Total
Años						
1994						
GPS (millones de \$)	40.361,2	174.502,9	99.179,0	14.128,1	8.992,1	337.163,2
Estructura porcentual	12,0	51,8	29,4	4,2	2,7	100,0
Pesos por habitante	32.688,1	144.299,7	90.886,1	13.407,0	9.613,3	61.036,1
% del ingreso	66,8	153,2	61,8	5,7	1,3	26,1
1995				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

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

Como era de esperar, el primer cuadrante de cada año muestra que el GPS se concentró en mayor volumen en los primeros estratos socioeconómicos, los cuales, por lo general, tienen menores ingresos pero un mayor número de personas; esto denota progresividad en la focalización del gasto. No obstante, resulta sorprendente observar que el Quintil de ingresos 1 (estrato 1), recibe menor cantidad de GPS que los quintiles 2 y 3, a pesar de tener el mayor número

de personas por unidad de gasto en cada año, según la información procesada por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital - DAPD. Este comportamiento se observa en la Gráfica No. 4.

Gráfica No. 4



Fuente. Secretaria de Hacienda

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

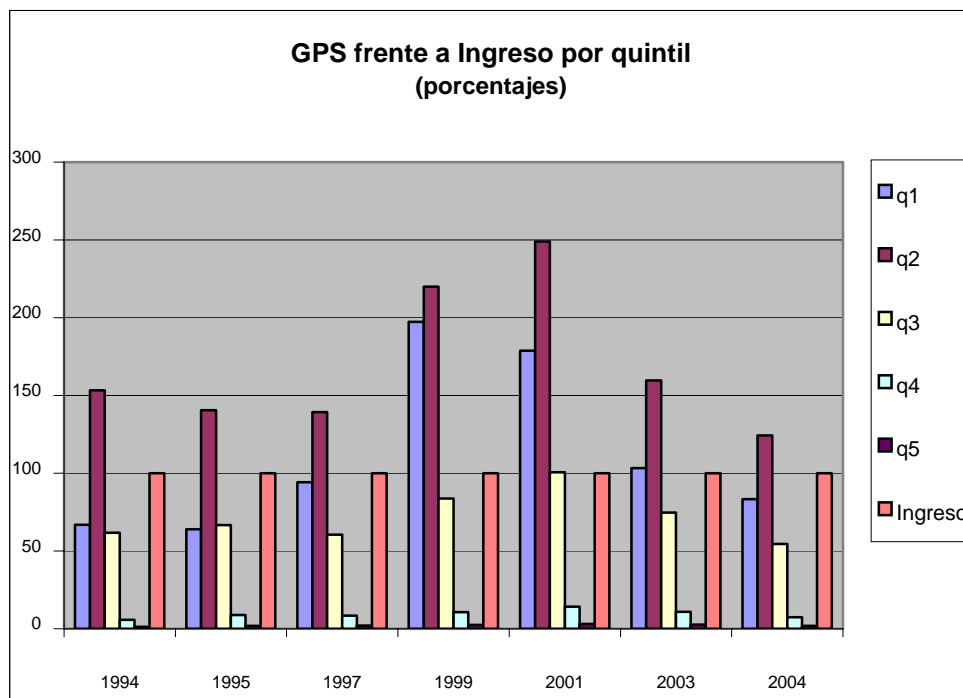
El segundo cuadrante muestra la participación de cada quintil en el GPS efectuado en cada vigencia; obsérvese que el quintil 2 absorbe cerca de la mitad del GPS, seguido no muy lejos por el quintil 3. Por el contrario, denotando progresividad, los quintiles de mayores ingresos (4 y 5), no superan el 7 y el 4% respectivamente.

El tercer cuadrante refleja los pesos recibidos por habitante (pesos per cápita) en cada año³⁸. Como se observa, cada persona del quintil 2 recibió en promedio \$144.299,7 pesos en 1994, en tanto que una persona del quintil 5 recibió \$9.613,3 pesos. Para el 2004, el valor per cápita recibido fue de \$303.921,4 pesos para el quintil 2, y de \$43.213,1 pesos, para el quintil 5.

³⁸ Calculado como el GPS efectuado en la vigencia sobre el número de personas, en cada quintil.

La última fila de cada panel del cuadro 16, muestra la relación entre el GPS recibido por cada quintil y el ingreso total de los hogares del respectivo quintil³⁹. Como se aprecia en el cuadro y se muestra en la gráfica 5, en 1994 el GPS que beneficia a los hogares del quintil 2 equivale a una vez y media su ingreso disponible (153,2%); en el quintil 1, equivale a más de la mitad (66,8%); pero, para el quintil de mayores ingresos (quintil 5), sólo equivale al 1,3%. En 2004, el GPS equivale a más del 80% del ingreso disponible del quintil 1, más del 120% del quintil 2, pero no más del 2% del quintil más rico.

Gráfica No. 5



Fuente. Secretaria de Hacienda

Con fundamento en lo anterior se podría afirmar, en una primera aproximación, que el GPS se orientó progresivamente⁴⁰ hacia los sectores de menores ingresos, fundamentalmente hacia el quintil 2, pero que igualmente recibieron sus beneficios los hogares de los quintiles de mayores ingresos, aunque en una menor proporción, no muy significativa en relación con sus ingresos disponibles.

³⁹ Se trata del disponible de los hogares de cada quintil antes de recibir las transferencias sociales en especie por parte del gobierno distrital (GPS).

⁴⁰ Entendida como una mejora en la distribución.

Sin embargo, para dimensionar los resultados del cuadro 15, es necesario tener presente que según la información del DAPD, el primer y segundo quintil recogen cada uno el 20% de los hogares, pero, contienen al 23 y 22% de las personas por unidad de gasto, respectivamente; mientras que el quinto quintil, con el 20% de los hogares, concentra no más del 16% de las personas. En estas condiciones, es más apropiado comparar los pesos recibidos por habitante de cada quintil.

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

Bajo este criterio, al efectuar la comparación para los años del período de estudio, sorprende encontrar que el cociente del GPS per cápita del quintil 2 respecto al del quintil 5 disminuyó sostenidamente hasta ubicarse en cerca de 7.0 veces en 2004, en tanto que la relación con el quintil sólo alcanzó a duplicarse para el mismo año. Esto traduce claramente que a pesar del aumento en volumen del GPS orientado hacia los quintiles de menores ingresos, en términos proporcionales, el quintil 5 recibió cada vez mayores recursos per cápita; lo cual podría interpretarse en términos de Kakwani⁴¹, como una política de gasto no del todo pro pobre.

2.1.1 Indicadores de concentración y progresividad del gasto

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

Para tal propósito, se aplican a los datos presentados en capítulos anteriores, el coeficiente de Gini (G), el índice de concentración del gasto (Cg) y el índice de progresividad de Kakwani (Kg)⁴². El índice de Gini mide la desigualdad en la distribución del ingreso y nos permite conocer en un único número el grado de concentración del ingreso entre los quintiles determinados.

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

⁴¹ Nanak Kakwani y otros; Pro – poor growth: concepts and measurement with country case studies; International Poverty Center, UNDP, working paper No 1, August, 2004.

⁴² La metodología de cálculo se tomó de Harriague y Gasparini, Op. Cit.

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

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

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

El indicador de Kakwani mide la progresividad⁴³ del gasto; un valor positivo (negativo) representa un gasto progresivo (regresivo), y por lo tanto un efecto igualador (concentrador) sobre la distribución del ingreso. Se calcula como el coeficiente de Gini del ingreso (antes de la política fiscal), menos el índice de concentración del gasto.

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

Cuadro No. 17
Indicadores de impacto distributivo 1994 – 2004

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

Fuente: Cálculos propios.

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

** Gini calculado con el ingreso que incluye el GPS. Para el cálculo se tomó el Ingreso total mensual por hogares y se le adicionó el GPS total mensual.

⁴³ La progresividad muestra si los beneficios de un gasto como proporción del ingreso crecen a medida que se consideran estratos de menores ingresos.

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

El índice de concentración del gasto, muestra un carácter pro – pobre del GPS, pero de tendencia cíclica. En valor absoluto, registra valores altos en 1994 y 1999; valores intermedios en 1997, 2001 y 2004; y valores bajos en 1995 y 2003.

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

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

De los resultados presentados en el cuadro 17, llama la atención el comportamiento de los indicadores en el año 2004. En efecto, en este año se materializaron los mayores esfuerzos por una mejor distribución del ingreso a través del gasto público – disminución del Gini, luego del GPS, en 10.9% -, además, el índice de concentración del gasto muestra una fuerte recuperación después de la pronunciada caída en 2003; y por último, sin ser un año de bajo crecimiento económico, el índice de progresividad de Kakwani registra un alto valor, sólo inferior al observado en el 2001 y 1999. No obstante, es necesario esperar los resultados de los próximos años para confirmar tendencias.

2.2 IMPACTO DISTRIBUTIVO POR SECTORES

El GPS, en el marco de la política fiscal, es orientado a las personas – fundamentalmente de bajos ingresos y de mayor vulnerabilidad -, bajo la forma de diversos servicios individuales y colectivos, identificados en el presente trabajo como: Salud, Educación, Bienestar social, Vivienda y Agua potable y saneamiento ambiental. A partir del GPS focalizado sectorialmente, el volumen de gasto por

habitante asignado a cada uno de estos sectores, por niveles de ingreso, se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 18
Impacto redistributivo por sectores 1994 – 2004 (Pesos de 1994)

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

Fuente: Cálculos propios a partir de la información contenida en los cuadros de otros capítulos.

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

En la asignación por niveles de ingreso, en general se observa que el mayor gasto per cápita sectorial se asignó a las personas del quintil 2, seguido del quintil 3, y

paradójicamente en tercer lugar el quintil 1. No obstante, una revisión más detallada muestra dos sectores con un comportamiento distinto a los demás.

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

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

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

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

2.2.1 Cambios en el Ingreso Promedio

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

Cuadro No. 19
Variación en el ingreso promedio: 1994 – 2004 (Pesos de 1994)

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

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

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

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

En detalle, contrastando la información de los cuadros 18 y 19, se observa un comportamiento inverso, durante el período, entre los sectores Educación y Agua Potable y Saneamiento Ambiental, respecto a su participación en el ingreso por persona. Mientras que en Educación éste ingreso benefició a los primeros quintiles, la focalización del gasto por persona en Agua Potable y Saneamiento Ambiental, en los últimos años, incrementó el ingreso per cápita de los quintiles de ingreso 3, 4 y 5, muy por encima de lo aportado a los quintiles 2 y 1.

2.2.2 Índices de impacto.

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

Cuadro No. 20
GPS – sectorial, Índice de concentración del gasto (Cg)
Bogotá 1994 – 2004

Años							
Sectores	1994	1995	1997	1999	2001	2003	2004
Salud	-0,309	-0,309	-0,309	-0,309	-0,309	-0,309	-0,309
Educación	-0,366	-0,366	-0,366	-0,366	-0,366	-0,366	-0,366
Bienestar	-0,314	-0,314	-0,314	-0,314	-0,314	-0,314	-0,314
Vivienda	-0,309	-0,309	-0,309	-0,309	-0,309	-0,309	-0,309
Agua Potable y S.	-0,046	-0,046	-0,046	-0,046	-0,046	-0,046	-0,046
Total GPS	-0,265	-0,222	-0,253	-0,260	-0,248	-0,226	-0,245

Fuente: Cálculos propios.

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

Las cifras corroboran que la función del gasto con un mayor grado de focalización, en los estratos de ingresos más bajos, corresponde al sector educación. Sin embargo, debe señalarse que en los sectores Salud y Vivienda, la aplicación del gasto público sólo se efectuó en los tres primeros quintiles, dejando específicamente focalizado su impacto, por lo cual, el valor mostrado en el cuadro 19, corresponde a la forma como se calcula el índice de concentración del gasto.

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

Cuadro No. 21
GPS – sectorial, Índice de progresividad de Kakwani (Kg)
Bogotá 1994 – 2004

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

Fuente: Cálculos propios a partir de cuadros anteriores.

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

Sin embargo, el comportamiento no fue constante en el período, se nota un movimiento cíclico, de alta progresividad en 1995, 1999 y 2004, y de baja en 1994, 1997 y 2003. Esto parece indicar que la distribución más igualitaria del ingreso en los distintos sectores sociales esta estrechamente relacionada con el desempeño económico; aunque, también coincide con el comienzo de las cuatro últimas administraciones de la ciudad⁴⁴.

2.3 CONCLUSIONES

Lo verdaderamente importante del GPS, consiste en su efectiva focalización y el nivel de progresividad del mismo. De hecho, a esto se dedicó el análisis del presente capítulo, encontrándose lo siguiente:

En una aproximación general, se pudo establecer que el GPS se concentra en mayor volumen en los primeros estratos socioeconómicos, de menores ingresos pero con mayor número de personas, lo cual denota un adecuado criterio de focalización y la progresividad del mismo. No obstante, a consecuencia del criterio metodológico de trabajar con el número de hogares, más que con las personas por hogar, se observó que el Quintil de ingresos 1 (estrato 1), recibe menor cantidad de GPS que los quintiles 2 y 3, a pesar de tener el mayor número de personas por unidad de gasto en cada año.

⁴⁴ 1995 – 1998: Formar ciudad; 1998 – 2001: Por la Bogotá que Queremos; 2001 – 2004: Bogotá para Vivir todos del...; y 2004 – 2008: Bogotá sin Indiferencia.

Lo expresado con respecto a la focalización y la progresividad del GPS ejecutado en cada vigencia, se evidencia al observar que el quintil 2 absorbe cerca de la mitad de éste, seguido no muy lejos por el quintil 3; en tanto que los quintiles de mayores ingresos (4 y 5), no superan el 7 y el 4% respectivamente. De hecho, cada persona del quintil 2 recibió en promedio \$144.299,7 pesos en 1994, en tanto que una persona del quintil 5 recibió \$9.613,3 pesos; en 2004, recibieron \$303.921.4 y \$43.213.1 respectivamente.

Los recursos recibidos a través del GPS constituyen un mayor ingreso para los hogares, el cual incrementa su ingreso disponible. En estos términos, el monto de GPS que recibieron en 1994 los hogares del quintil 2 significó una vez y media su ingreso disponible (153,2%); para el quintil 1, representó más de la mitad (66,8%); pero, para el quintil de mayores ingresos (quintil 5), sólo representó el 1,3%. En 2004, el GPS significó más del 80% del ingreso disponible del quintil 1, más del 120% del quintil 2, pero no más del 2% del quintil más rico.

Una revisión más detallada de la información recogida en los cuadros, y la comparación de los pesos recibidos por habitante, más que por hogares, permitió derivar nuevas conclusiones, así:

- La diferencia en los pesos recibidos por habitante entre quintiles extremos muestra una relación menor cuando se considera el GPS por persona, a la observada cuando se considera el GPS por hogares.
- Bajo este criterio, el cociente del GPS per cápita del quintil 2 respecto al del quintil 5 disminuyó sostenidamente desde 15.0 veces en 1994, hasta ubicarse en cerca de 6.4 veces en 2003, en tanto que la relación con el quintil uno no alcanzó a duplicarse para el mismo año. Esto traduce que a pesar del aumento en volumen del GPS orientado hacia los quintiles de menores ingresos, en términos proporcionales el quintil 5 recibió cada vez mayores recursos per cápita.

De otro lado, la valoración del efecto redistributivo del gasto, se efectuó con la ayuda de tres indicadores: el índice de GINI, que permite conocer la desigualdad en la distribución del ingreso; el índice de Concentración del Gasto (Cg), que mide el grado de concentración de los beneficios del gasto en los quintiles inferiores de la distribución; y el índice de Progresividad de Kakwani (Kg), que mide el efecto igualador sobre la distribución del ingreso. Los resultados obtenidos fueron:

- Se pudo determinar que, la intervención del Gobierno Distrital mejoró la distribución del ingreso en la ciudad. En efecto, luego del gasto público, el Gini

registró disminuciones crecientes desde el 2% en 1994 hasta el 11% en el 2004.

- El índice de concentración del gasto muestra un carácter pro – pobre del GPS, pero de carácter cíclico. En valor absoluto, registra valores altos en 1994 y 1999; valores intermedios en 1997, 2001 y 2004; y valores bajos en 1995 y 2003. Esto lleva a plantear que en Bogotá los beneficios del gasto en los estratos de menores ingresos (gasto pro – pobre), se hace más notorio en los años de crisis, pero, en los períodos de prosperidad económica, este criterio se vuelve menos riguroso.
- El índice de progresividad de Kakwani, muestra que el GPS en Bogotá es progresivo, pero que esta progresividad disminuyó en gran parte del período, principalmente en 2003 donde registra el menor índice (0.702). Por el contrario, el mayor índice de progresividad se dio en 1999 (0.759).
- Puntualmente, merecen especial atención los resultados obtenidos para el año 2004. En efecto, en este año se materializaron los mayores esfuerzos por una mejor distribución del ingreso a través del gasto público – disminución del Gini, luego del GPS, en 10.9% -, además, el índice de concentración del gasto muestra una fuerte recuperación después de la pronunciada caída en 2003; y por último, sin ser un año de bajo crecimiento económico, el índice de progresividad de Kakwani registra un alto valor, sólo inferior al observado en el 2001 y 1999. No obstante, es necesario esperar los resultados de los próximos años para confirmar tendencias.

Sectorialmente, la mayor cantidad de recursos per cápita se orientó a solucionar necesidades de educación, agua potable y saneamiento ambiental, y salud, en ese orden, mientras que para vivienda los recursos per cápita asignados fueron relativamente bajos.

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

Comparativamente, en 1994 para educación las personas del quintil 2 recibieron cerca de 12 veces más recursos que las del quintil 5, en tanto que las del quintil 1 recibieron 8 veces más; en contraste, para agua potable y saneamiento ambiental,

la relación entre q2/q5 fue del doble, en tanto que la relación q1/q5 muestra que las personas de mayores ingresos recibieron el doble de GPS per cápita que el recibido por las personas de menores ingresos.

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

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

Es importante señalar que, la focalización del gasto en Agua Potable y Saneamiento Ambiental, en los últimos años, incrementó el ingreso per cápita de los quintiles de ingreso 3, 4 y 5, en mayor proporción de lo que afectó a los quintiles 2 y 1. Esto refleja una política de gasto no pro – pobre (pro- rico).

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

CAPÍTULO 3 PROBLEMATICAS SOCIALES Y GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

Los indicadores sociales analizados en el primer capítulo, como son los de Pobreza, de Desarrollo Humano y de Condiciones de Vida; entre otros, nos dan una aproximación al Balance Social de la Ciudad. Los avances en educación, salud, asistencia social, vivienda y servicios públicos de los últimos años, se han logrado a través del gasto público, el análisis de su progresividad y concentración, nos acerca a entender mejor su efectividad lo cual se analizó en el segundo capítulo.

En este capítulo se incluyen problemáticas de la Ciudad como la Desnutrición, y las barreras de acceso a los servicios públicos en salud, educación, servicios públicos domiciliarios, movilidad, seguridad y contaminación. Así mismo el análisis de la gestión de las entidades Distritales en la utilización de los recursos públicos y el cumplimiento de las políticas, para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Adicionalmente en el año 2004 se obtuvo un cúmulo de problemáticas sociales y propuestas, producto de los encuentros ciudadanos, dentro del proceso de formulación del Plan de Desarrollo 2004-2008, el Consejo Territorial de Planeación Distrital, recibió cerca de 350 ponencias o propuestas escritas provenientes de 18 localidades de la ciudad.

Las propuestas se centran en la ampliación de la cobertura del servicio de salud pública subsidiado, para las poblaciones más vulnerables y para la población de estrato tres, además un reordenamiento en el sistema de información del SISBEN, y flexibilización en el proceso de asignación del mismo.

Frente a la desnutrición se propone que los comedores no sean exclusivos para las poblaciones más vulnerables, sino además, beneficie a poblaciones de estrato tres en condiciones de desempleo o carentes de recursos. En educación las propuestas hechas se pueden expresar en aumento de cupos y otorgar becas o subsidios escolares para las poblaciones menos favorecidas.

Para la infraestructura y transporte de la ciudad es importante la ampliación y mantenimiento de la malla vial, priorizando en las vías de acceso a sectores residenciales periféricos y facilidades de pago y flexibilización de los requisitos para obtener vivienda de interés social.

En una Administración moderna y humana se propone, evitar la privatización de las empresas prestadoras de servicios públicos y ambientalmente las propuestas más generales consisten en controlar la expansión urbana del Distrito, especialmente en los cerros orientales y zonas de alto riesgo, y conservar y cuidar las fuentes hídricas del Distrito y evitar asentamientos ilegales cerca a ellas.

Propuestas relacionadas con el sector gobierno son: Crear subsidios para la población vulnerable, cubrir las necesidades básicas de los líderes comunitarios, incluir en todos los ejes del Plan a la población desplazada, ajustando el presupuesto para mejorar la atención integral de la población, el establecimiento de políticas públicas sobre los DDHH de las mujeres, que promuevan una cultura de la No Violencia y el respeto a su diversidad multiétnica y pluricultural que incluya prevención de VIF⁴⁵, acoso y abuso sexual y promoción de la morbimortalidad de niñas y jóvenes, asignar el 1% de contratación de bienes y servicios del Distrito a empresas de trabajo solidario de mujeres, personas con discapacidad y poblaciones en situación de desplazamiento, desaparecer la evasión, la injusta tributación, las amnistías y exenciones a los grandes contribuyentes. Procurar la rápida recuperación de la cartera vencida, o el apoyo e impulso al desarrollo de las cooperativas, fondos de empleados y demás formas asociativas. Incluir un incentivo tributario explícito para las entidades de la economía solidaria. Hacer explícita la prelación de las entidades de la economía solidaria en los procesos de contratación y convenios”.

Un propósito del presente capítulo es facilitar al lector una visión de la construcción de los problemas sociales, su institucionalización, para conocer las acciones y el funcionamiento de la Administración de la ciudad, la utilización de los recursos, los logros alcanzados y sobre todo la respuesta que el gobierno está dando a las demandas ciudadanas.

⁴⁵ Violencia Intra Familiar

3.1 LA DESNUTRICIÓN EN EL DISTRITO CAPITAL.

Diagnóstico en Bienestar Social

La pobreza e inequidad existentes en la ciudad, sumadas a una actitud indiferente y poco solidaria del mismo sistema, favorecen las condiciones de vulnerabilidad que afectan el ejercicio pleno de los derechos de las personas y aumentan la exclusión social.

Un problema especialmente dramático es la malnutrición y desnutrición que padecen importantes sectores de la población bogotana, en particular la desnutrición infantil: uno de cada cuatro niños-as menores de siete años de los estratos 1, 2 y 3 presentan algún grado de desnutrición (retraso del crecimiento talla/ edad).

Según la Encuesta de Calidad de Vida realizada por el DANE en el 2003, se tiene que el 8,57% de los hogares de la ciudad, es decir en 165.826 hogares, algún miembro no consumió ninguna de las tres comidas uno o más días de la semana, por falta de dinero. Al analizar esta información por localidades en Usme, Tunjuelito y Ciudad Bolívar está por encima del 11% y en San Cristóbal, Santa Fe y Candelaria asciende a más del 15%⁴⁶.

De acuerdo con el Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional – SISVAN – 2002 sobre la práctica de la lactancia materna, se encontró que el 82% de los niños y niñas de un mes de edad estaban siendo alimentados con leche materna, porcentaje que disminuyó notablemente durante los primeros seis meses de vida y apenas un 19.9% de los niños y niñas de un año de edad recibían leche materna. Situación que ha venido mejorando en los dos últimos años al pasar a un 34,9% en el 2003 a 39.1% para el 2004⁴⁷.

La Secretaría de Salud de Bogotá, con base en los datos registrados en los certificados de nacido vivo, muestra que un 11% de los niños y niñas nacen con bajo peso, porcentaje que se ha mantenido constante desde 1999. Para el 2003 el SISVAN analizó la información de 55.201 recién nacidos, hijos(as) de mujeres cuya zona de residencia habitual es Bogotá y que contaban con información de peso; de ellos el 10,7% presentó bajo peso, el 33,2% déficit de peso y el 1,4% un peso inferior a los 1.500 gramos.

⁴⁶ Diagnóstico Plan de Desarrollo 2004-2008

⁴⁷ Acciones reportadas por la SDS vigencia 2004.

Así mismo, el Sistema de Vigilancia Epidemiológica Alimentaria y Nutricional (SISVAN)⁴⁸ para el 2002, reportó que del total de 114.415 nacidos vivos del Distrito, cerca del 12% presentaban bajo peso (inferior a 2500 grs.), en tanto que el 1,6% (1.839) nacieron con un peso superior a 4.000 grs. Para los menores de 7 años de estratos 1, 2 y 3 el 40% presentaba algún retraso en el crecimiento en talla/edad, presentándose, mayor prevalencia en las localidades de San Cristóbal, Usme, Santa fe, Sumapaz y Ciudad Bolívar.

En cuanto a la desnutrición aguda, el 23% de esta población la presenta en algún grado, prevaleciendo en un 29% en menores de 2 años, sobresaliendo las localidades de Ciudad Bolívar, Usme, Puente Aranda, San Cristóbal, Sumapaz, Rafael Uribe y Bosa.

Con relación al estado nutricional de las mujeres en período de gestación, para el 2003, el 32% de las gestantes atendidas en control prenatal en las ESE de I y II nivel de atención, presentaba bajo peso, situación que condiciona el peso en el recién nacido.

En el mismo informe se reporta que la lactancia materna en menores de un mes se efectúa tan sólo al 82% y en el quinto mes se amamanta a un 20%, lo que va en contravía a lo recomendado por la UNICEF, en el sentido que debe realizarse hasta los 2 años de edad.

En el siguiente cuadro se muestran los índices de desnutrición por localidades en el Distrito, que sirvieron de referente para focalizar el accionar de las entidades.

⁴⁸ El SISVAN: Está a Cargo de la Secretaría Distrital de Salud, con la responsabilidad de brindar asesoría y asistencia técnica a otros sectores del carácter distrital en la evaluación y seguimiento nutricional de sus poblaciones.

Cuadro No. 22
Índices de Desnutrición Crónica y Aguda, por Localidad - 2003

Localidad	Desnutrición Crónica (Talla /Edad)	Localidad	Desnutrición Aguda (Peso/Talla)
Para Bogota	13.4	Para Bogota	5.90
S. Cristóbal	24.1	Ciudad Bolívar	8.96
Sumapaz	22.4	Usme	8.15
Usme	17.4	San Cristóbal	7.95
Ciudad Bolívar	16.4	Bosa	7.03
Barrios Unidos	16.4	Puente Aranda	6.82
Candelaria	16.3	Rafael Uribe	6.35
Tunjuelito	15.9	Kennedy	6.28
Santafe	15.8	Engativá	6.21
Kennedy	14.4	Barrios Unidos	5.64
Usaquén	14.4	Chapinero	5.53
Fontibon	14.1	Candelaria	5.50
Bosa	14.0	Tunjuelito	5.32
Mártires	13.4	Antonio Nariño	5.25
Chapinero	12.7	Suba	5.13
Engativá	12.6	Santafe	4.57
Puente Aranda	10.7	Sumapaz	5.55
Rafael Uribe	10.6	Mártires	3.93
Suba	10.4	Usaquén	3.90
Antonio Nariño	7.6	Fontibon	3.67
Teusaquillo	3.2	Teusaquillo	2.24

Fuente: Secretaría Distrital de Salud

Se resalta que las localidades con un mayor índice de desnutrición crónica son: San Cristóbal, Sumapaz, Usme, Ciudad Bolívar, Barrios Unidos, Tunjuelito, Santa fe. En tanto que las localidades que presentan mayor índice de desnutrición aguda son Ciudad Bolívar, Usme, San Cristóbal, Bosa, Puente Aranda, Rafael Uribe, Kennedy y Engativá.

Pese a estos diagnósticos, y a los esfuerzos realizados por las diferentes administraciones, a través de entidades como: Secretaría Distrital de Salud, Departamento Administrativo de Bienestar Social-DABS y el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud-IDIPRON, la situación continúa en detrimento de la calidad de vida.

La Contraloría de Bogotá en años anteriores venía evidenciando aspectos como: Inadecuada coordinación interinstitucional e intersectorial; deficientes sistemas de información que permitan establecer de manera real la población beneficiada; coberturas bajas, por cuanto únicamente se benefician usuarios de los programas

que las entidades ejecutan, quedando de lado los que no pueden acceder a los mismos.

No obstante los esfuerzos realizados para dar cumplimiento a los programas de nutrición, éstos no resultan suficientes, toda vez que la población va en aumento, existe deterioro del mercado laboral y crecimiento de la fuerza laboral por encima de las oportunidades de empleo, situación que genera un incremento en la pobreza, la pérdida de ingresos y el deterioro de la calidad de vida.

En el marco del nuevo Plan de desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión 2004 – 2008”, el programa Bogotá Sin Hambre, plantea una alternativa para la atención a la problemática de desnutrición en Bogotá diferenciando grupos poblacionales con especial énfasis en niños y niñas y madres gestantes y lactantes, con el objetivo fundamental de mejorar su situación alimentaria.

Cuadro No. 23
Grupos Beneficiados Programa Bogotá Sin Hambre

Grupo Poblacional	Característica	Entidad Responsable
Lactantes ó niños menores de 2 años	Población con mayor prevalencia de desnutrición y anemia, expuesta riesgos de infecciones respiratorias y gastrointestinales.	Secretaría Distrital de Salud
Pre-escolares Niños y niñas entre 2 y 5 años	El hambre disminuye la concentración y las posibilidades de aprendizaje	DABS, SED
Escolares Niños/niñas entre 6 y 12 años		DABS, SED, SDS
Adolescentes	La carencia de alimentos limita gravemente sus oportunidades.	DABS, IDIPRON
Mujeres Gestantes y madres lactantes	Por su estado fisiológico los requerimientos nutricionales están aumentados siendo especialmente vulnerables	DABS y SDS
Adultos mayores	Frecuentemente se encuentran abandonados sin posibilidades de ingresos, población limitada para la preparación de alimentos	DABS
Habitantes de la calle	Bogotá tienen cerca de 11.000 habitantes de la calle, de los cuales el 14% son mujeres y el 13% son menores de 16 años	IDIPRON

Fuente: Programa Bogotá sin Hambre

A partir de la población focalizada, teniendo en cuenta las responsabilidades misionales de las entidades y de acuerdo con los compromisos frente al plan, a continuación se detallan las acciones propuestas.

El Plan propone continuar con el mejoramiento de la calidad de vida, en particular de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad. Las estrategias planteadas pretenden dar respuesta a los problemas específicos y situaciones concretas de la ciudad, a partir de los diagnósticos sectoriales y locales⁴⁹.

En tal sentido, la Administración Distrital, dentro del programa “Bogotá Sin Hambre⁵⁰–BSH”, considera la alimentación como un derecho fundamental de toda persona cuyo acceso no puede estar condicionado al acontecer económico del país; convirtiéndose así, en una política prioritaria del actual gobierno.

El contenido básico del derecho a una alimentación adecuada incorpora los siguientes términos: La disponibilidad de alimentos en calidad y cantidad suficientes para satisfacer la necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas y aceptables para una cultura determinada, así como la accesibilidad de los alimentos en forma tal, que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos⁵¹.

Para el desarrollo de la ejecución de las acciones del Programa “Bogotá Sin Hambre, se tiene proyectado un presupuesto de \$111.104.9 millones⁵² para el cuatrienio, recursos que se ejecutaran a través de nueve proyectos de inversión desarrollados en seis entidades Distritales⁵³. Es importante señalar que el presente análisis se centra en las entidades que participan en el programa y pertenecen al Sector de Bienestar Social; sin embargo se incluye también la SDS por cuanto apoya el desarrollo del programa a través de las Empresas Sociales del Estado, con reportes que soportan la información estadística del SISVAN.

Para el período 2004-2008, el programa Bogotá sin Hambre sobre una base de 242.933 personas atendidas planea alcanzar una cobertura de 625.000 personas con apoyo alimentario y nutricional diario, con preferencia en los niños (as), los adultos (as) mayores y las personas con incapacidad.

⁴⁹ El diagnóstico se basó en el estudio realizado por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID, de la Universidad Nacional de Colombia, con base en la Encuesta Calidad Vida-2003 del DANE. Igualmente los datos reportados por el SISVAN

⁵⁰ Bogotá Sin Hambre se define como el conjunto de políticas y acciones orientadas al diseño e implementación de una política de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá en el Marco de Ciudad Región, con el fin de reducir la vulnerabilidad alimentaria y nutricional de la población bogotana especialmente la más pobre, a partir de los principios de *Descentralización, Participación y Democracia*.

⁵¹ El Hambre en Colombia y la soberanía alimentaria. Alfredo Manrique Reyes, 2004.

⁵² Presupuesto Plan de Desarrollo “Bogotá sin Indiferencia”.

⁵³ DABS, IDIPRON, SDS, Jardín Botánico, Secretaría de Educación UESP.

Para el cuatrienio las entidades relacionadas en el cuadro siguiente y objeto de evaluación prevén ejecutar \$47.630,9 millones. Las acciones de las entidades han sido planteadas con un enfoque asistencial y promocional en el campo de la educación relacionada con hábitos de vida saludable, prevención y tratamiento de los problemas alimentario-nutricionales de la población del Distrito, en especial, para las localidades con mayor índice de desnutrición, esperando generar condiciones favorables para la alimentación adecuada y la nutrición de los ciudadanos en situación de alta vulnerabilidad determinados como población objetivo en los proyectos de inversión en cada una de ellas. Igualmente, se enfatiza en la organización de la comunidad, por la exigencia del derecho a la alimentación y la coparticipación ciudadana en la definición y ejecución de las acciones de prevención y manejo de la malnutrición.

Cuadro No. 24
Proyectos de Inversión en Ejecución – 2004-2008

Millones de pesos

Entidad	No. Proyecto	Presupuesto \$
DABS	212 Comedores Comunitarios	11.937.1
	7314 Seguridad Alimentaria y Nutricional	20.591.8
IDIPRON	198. Comedores Comunitarios	5.000.0
	7194 Atención Alimenticia a Asistidos	6.602.0
SDS	337 Promoción a la Alimentación Sana.	3.500.0
Total		47.630,9

Fuente: Plan de Desarrollo 2004-2008

A continuación se muestran las intervenciones por cada una de estas entidades, a partir de las metas establecidas en el período junio-diciembre de 2004, de acuerdo con las estrategias del programa BSH.

Cuadro No. 25
Acciones Programa Bogotá Sin Hambre - DABS, IDIPRON y SDS.

EJE SOCIAL			
ACCIONES DE ALIMENTACION Y NUTRICION			
1.SOLIDARIDAD ALIMENTARIA			
PROYECTOS	DABS	IDIPRON	SDS
-Comedores Comunitarios	A diciembre se encontraban en funcionamiento con 17 comedores en 9 localidades: Bosa, San Cristóbal, Usme, Ciudad Bolívar, Suba, Tunjuelito, Santa fe, Kennedy, y Fontibón, beneficiando a 5.915 personas diariamente.	A través del convenio IDIPRON-Localidad USME, se habilitaron 8 comedores, beneficiando a 1.596 personas. Igualmente con recursos IDIPRON, instalaron 3 comedores en las localidades de Bosa, Ciudad Bolívar (Perdomo), Mártires (La Rioja) y Bosa, beneficiando a 1.220 personas.	
Apoyo alimentario	<p>En relación con el apoyo nutricional brindado a los beneficiarios vinculados a los proyectos DABS, se beneficiaron 47.853 personas. El número de personas atendidas corresponde a 42.960 niño/niñas menores de 5 años, 771 niños menores de 18 años con medida de protección legal y 3.879 ciudadanos/as habitantes de la calle y 243 adultos/tas mayores institucionalizados.</p> <p>Así mismo la entidad hizo entrega de 6.276 bonos canjeables por alimentos, 2.256 por valor de \$100.000 y 4.020 por valor de \$60.000. A 31 de diciembre se canjearon 5.638, 2.177 bonos tipo A por un valor total de \$217.700.000 y 3.461 bonos tipo B por un valor de \$207.660.000, para un total de \$425.360.000</p> <p>Para el período de vacaciones de fin de año, entregó 36.463 bonos canjeables por alimentos dirigido a niños-as atendidos-as en los Centros de Desarrollo Infantil. De la meta alcanzada, 6.236 corresponden a las acciones adelantadas por las Cajas de Compensación Familiar que administran los Jardines Sociales. El dato corresponde solamente a los bonos entregados en diciembre.</p>	<p>Con el proyecto 198 suministró 661 almuerzos de 1.500 que estaban programados.</p> <p>Se realizaron diagnósticos de la Localidad de Santa Fe con el fin de brindar programas en la implementación de comedores.</p> <p>A través del proyecto 7194, la institución suministró complementación alimentaria a la totalidad de los asistidos (8.614) personas habitantes de la calle y pandilleros.</p>	
2. SEGUIMIENTO Y VIGILANCIA AL ESTADO NUTRICIONAL			
-Vigilancia nutricional	De acuerdo a lo programado en cupos de vigilancia nutricional se dio un cubrimiento del 99%, es decir de las 47.853 personas atendidas con complemento nutricional, se realizó el seguimiento del estado nutricional	Realiza actividades para el seguimiento sistematizado del SISVAN a los niños, niñas y adultos internos. Se instaló en casi todas las unidades educativas el Sistema	Con las mismas 148 unidades notificadoras del SISVAN, (130 públicas y 18 privadas) realizó actividades de seguimiento, asesoría y asistencia

	a 46.421 personas, de los cuales 33.046 niños-a son menores de 5 años, los restantes se distribuyeron en el resto de proyectos que maneja el DABS.	para el Registro de los atendidos IDIPRON (SPRAI)	técnica a ARS, EPS y ESE, para garantizar la suplementación con micronutrientes de la gestante y del menor de 12 años. Asimismo brindó asesoría y asistencia técnica a 78 comedores comunitarios que realizan vigilancia nutricional. Paralelamente realizó seguimiento al proceso de notificación de las Unidades Notificadoras así como de las investigaciones epidemiológicas de campo. Para el período junio diciembre efectuó seguimiento a mujeres gestantes con bajo peso, a menores de 7 años con DNT aguda y recién nacidos con bajo peso, donde se reporta mejoría de 85% en su estado nutricional al aumentar de peso.
3 .PROMOCIÓN, PROYECCIÓN Y APOYO A LA LACTANCIA MATERNA.			
-Apoyo a la Lactancia Materna	Participó junto con la SDS en el día mundial de la Lactancia Materna.	El IDIPRON participó en diversas actividades como talleres de promoción, en la semana mundial de la Lactancia Materna de las localidades Mártires y Puente Aranda, entre otras.	Estableció incrementar en el 5% la prevalencia de la lactancia materna en menores de 6 meses. A octubre de 2004 se encontró que la prevalencia aumentó el 4.2%, al pasar de 34.9% en el 2003 a 39.1% en el 2004. Se elaboraron las fichas técnicas de las intervenciones indicativas la estrategia IAMI ⁵⁴ Y IAFI ⁵⁵ del sector salud Se acreditaron 16 nuevas IAFI, 5 IAM ⁵⁶ y 5 FAMI, entre otras actividades importantes.
4.PROMOCIÓN DE LA SALUD, ALIMENTACIÓN Y ESTILOS DE VIDA SALUDABLES			
-Educación alimentaria -Educación para el consumo	Se formaron 4.540 ciudadanos en estilos de vida y alimentación saludable Se aplicaron talleres y metodologías	Se aplicó el programa de hábitos saludables con énfasis en alimentación y nutrición dirigida a niños/niñas y jóvenes en 14 unidades educativas con	Para contribuir a la Implementación de estrategias intersectoriales para fomentar hábitos alimentarios adecuados en

⁵⁴ Instituciones Amigas de la Mujer y la Infancia

⁵⁵ Estrategias Atención Integral de la Familia Gestante y la Infancia

⁵⁶ Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar, Mujer, infancia-FAMI

	<p>pedagógicas diseñadas y utilizadas por los operadores de los comedores para la formación de hábitos alimenticios y de vida saludables, con el apoyo de la Secretaría Distrital de Salud.</p> <p>Las metodologías aplicadas para la formación en hábitos alimenticios y de vida saludable, exige la permanencia y la continuidad de los beneficiarios a lo largo de cierto periodo de tiempo. Las condiciones socioeconómicas de la población que es atendida en los comedores dificulta su permanencia en el tiempo o su continuidad, este factor es determinante para la definición de los modelos pedagógicos a emplear.</p>	<p>un cubrimiento de 1565 beneficiarios.</p>	<p>las 20 localidades, realizó apoyo técnico y asesoría a los referentes locales y a los comedores comunitarios, brindó apoyo programas de radio de la SDS, revisión y definición de viabilidad proyectos UEL; así como la realización del lanzamiento del Programa Nutri combos (4000 tenderos y asoplazas), socializando esta estrategia con los CDPS y los referentes de BSH. Entre otras actividades.</p>
5.PREVENCIÓN Y CONTROL DE DEFICIENCIAS DE MICRONUTRIENTES			
-Suplemento Micronutrientes.		<p>Se inició el proceso para la implementación del programa de desparasitación y suplementación con 160 niñas de la unidad educativa Florida, en coordinación con el Hospital San Cristóbal.</p>	<p>En cumplimiento de la meta de brindar suplementación con micronutrientes a 120.000 gestantes y 191.000 niños menores de 12 años, bajo la prescripción y dispensación de los micronutrientes a través del POS en las ESE, se Beneficiaron a 146.500 gestantes con suministro de calcio, 131.902 con suministro de Ácido Fólico y con Hierro a 152.218.</p> <p>Vigilancia y control a la fortificación de sal con yodo y flúor y de harina de trigo con hierro y vitaminas. Se dio a través de asistencia técnica a las ESE, equipo de atención al medio ambiente de acuerdo a los lineamientos definidos por la SDS.</p>
			<p>Se suministró ácido fólico a 26.102 Madres Lactantes y se dio suministro de hierro a 28.388.</p> <p>En Niños menores de 12 años Promoción de la suplementación en EPS, ARS, ESE.</p> <p>Coberturas: Suplementación En escuelas: 118.000 PAB 130.159 POS 28.921 UEL Menores de tres (3) años.</p>

Fuente: Actividades reportadas a la Contraloría de Bogotá por cada una de las entidades

En lo transcurrido de ejecución del programa, se observa la intención de continuidad administrativa con los gobiernos anteriores, con acciones de fortalecimiento de la política de alimentación y nutrición adecuada de la población más pobre y vulnerable de la ciudad, toda vez que el programa “Bogotá Sin Hambre”, concordante con el programa “Nutrir para el Futuro”⁵⁷, en el que está inmerso el apoyo nutricional a través de asistencia y ayuda alimentaria, notándose a diferencia del anterior Plan una posibilidad de acceso mayor a beneficiar población no cubierta en los programas institucionales.

La implementación de los comedores comunitarios, bajo la responsabilidad de las entidades DABS e IDIPRON es una de las herramientas utilizadas por el programa que posibilita el acceso a la complementación alimentaria y nutricional de la población, que adicionalmente deben ser aprovechados como espacios de inclusión social. A 31 de diciembre se encontraban en funcionamiento 25 en nueve localidades, beneficiando a 8.731 personas como lo muestra el siguiente cuadro.

Cuadro No. 26
Comedores Comunitarios en Funcionamiento – Dic. 31 de 2004.

Localidad	DABS		IDIPRON	
	Comedores Comunitarios	Cobertura	Comedores Comunitarios	Cobertura
Bosa	2	1.300	1	560
Ciudad Bolívar	4	1.200	1	300
Santa fe	3	1.140	1	360
San Cristóbal	2	600		
Fontibón	1	200		
Kennedy	1	225		
Suba	2	500		
Usme	1	350	8	1.596
Tunjuelito	1	400		
TOTAL	17	5.915	11	2.816

Fuente: Información reportada por las entidades.

Al respecto es preciso señalar, que frente a la meta propuesta para el 2004 de suministrar 6.500⁵⁸ almuerzos diarios, ésta fue superada en 2.231. No obstante y teniendo en cuenta que una de las debilidades detectadas son los sistemas

⁵⁷ Programa ejecutado en el Plan de Desarrollo “Bogotá para Vivir Todos del mismo Lado” 2001-2004.

⁵⁸ 3.500 a cargo de DABS y 3000 a cargo de IDIPRON, metas establecidas en las fichas EBI

inadecuados de información, los resultados pierden su valor por cuanto no existen cifras que permitan medir el impacto en la mejora o no del problema.

De otro lado, en la localidad de Ciudad Bolívar que concentra la mayor población de Bogotá bajo línea de pobreza (425.814) e indigencia (133.684), así como el mayor índice de desnutrición aguda (8.15%); solamente funcionan cinco comedores, beneficiando tan sólo a 1.500 personas.

Situación crítica se observa en la localidad de Sumapaz considerada una de las más vulnerables y pese a que según reporte de la SDS, para el año 2003 presentó la mayor prevalencia de desnutrición crónica (22.4%)⁵⁹, ésta no ha sido beneficiada con la instalación de comedores comunitarios por parte del DABS y del IDIPRON. Sin embargo, la SDS realizó asesoría y asistencia técnica en planes locales a la comunidad y a las instituciones con el fin de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional a fin de reorientar la inversión de los recursos en esta localidad; así como incrementó en dos unidades notificadoras del SISVAN, de la mano de los equipos básicos de salud familiar.

En situación similar se encuentran las localidades de Barrios Unidos, Candelaria y Usaquén donde presentan índices de desnutrición crónica del 16.3%⁶⁰ en promedio y aún no cuentan con comedores comunitarios.

Por otra parte, se destaca que en lo corrido del programa alimentario, se ha dado una intersectorialidad positiva al evidenciarse responsabilidades en cada una de las acciones determinadas en el eje social, “Seguimiento y control a la población beneficiada”, resaltándose la inclusión social que se efectúa a través de los comedores comunitarios en especial los ejecutados por IDIPRON.

En este sentido se destaca la asesoría y asistencia técnica brindada por la SDS tanto a los referentes de las ESE coordinadores del SISVAN, firma interventora de los refrigerios que suministra la SED, el IDIPRON, entre otras, así como a comedores comunitarios en vigilancia nutricional; sin embargo, persisten algunas deficiencias en los sistemas de información de las entidades; al no reportar con oportunidad los registros de seguimiento en los respectivos tamizajes, lo que dificulta conocer el dato real de la población asistida.

Por consiguiente esta debilidad seguirá siendo una barrera para medir el impacto del programa sobre la población con un alto índice de desnutrición. Adicionalmente, el hecho de no contar con datos recientes de la situación alimentaria y nutricional en la zona rural⁶¹ del Distrito, conlleva a subestimar aún

⁵⁹ Datos suministrados por la SDS 2003.

⁶⁰ *Ibidem*

⁶¹ Se soporta en datos reportados por la encuesta de canasta básica de alimentos de la zona rural, del Distrito, realizada por el DAMA y la Universidad Nacional en el año 2002.

más la realidad de esta problemática, y por ende la toma de decisiones acordes con las necesidades reales de las personas en alta vulnerabilidad.

Por otra parte, con ocasión de los problemas ya evidenciados por esta Contraloría, en los procedimientos de limpieza y desinfección, manipulación y elaboración de alimentos y vida útil de los mismos⁶², se hace indispensable e impostergable incrementar acciones de control directo a los proveedores que surten, manipulan y procesan los alimentos, a fin de evitar riesgos que afectan la salud de la población beneficiaria.

Gestión Social con el Programa Bogotá Sin Hambre

Departamento Administrativo de Bienestar Social - DABS

Las acciones encaminadas a disminuir la problemática de desnutrición, que venía realizando la entidad, en el anterior Plan de desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado”, se efectuaban a través del proyecto 7314 Nutrir para el Futuro DABS; éstas fueron incluidas en el actual plan de desarrollo “Bogotá sin indiferencia”, cambiando su denominación por “Seguridad Alimentaria y Nutricional⁶³”, incluyéndose como proyecto nuevo el 212- Comedores Comunitarios, un medio para restablecer el derecho a la alimentación.

Avance físico y cumplimiento de metas:

El proyecto Nutrir para el Futuro: Seguridad alimentaria y nutricional, del presupuesto definitivo de \$14.299.3 millones el 55.2%, es decir, \$7.890.0 millones correspondió a reservas presupuestales. La meta de “Ofrecer 1256 cupos de apoyo alimentario a niños no vinculados a programas de primera infancia del ICBF y DABS, en un segundo turno de almuerzos en Jardines DABS”, no se cumplió, por cuanto el servicio se prestó solamente durante tres días (22, 23 y 24 de diciembre/04), suministrando en promedio 490 almuerzos diarios, para un total de 1.467 almuerzos.

Esta situación obedeció a que el proceso licitatorio 025/04 se inició el 16 de julio/04, adjudicándose tan solo hasta noviembre mediante Resolución 0923 de noviembre 25/04 al Consorcio de Alimentos de Colombia (contrato No. 1581 del 3 de diciembre/04). Y solo hasta el 3 de diciembre/04, identificaron los sitios en

⁶² Aspectos contemplados en el pronunciamiento “Calidad de alimentos en programas DABS”, de fecha marzo 4 de 2005

⁶³ En el marco del programa Bogotá sin hambre, este proyecto 7314 Seguridad alimentaria y nutricional DABS, adquiere los compromisos dirigidos hacia la disminución del número de personas en estado de inseguridad alimentaria, la protección de la infancia, reconocimiento del derecho de los niños y las niñas de llevar una vida sana a través de la adopción de medidas que permitan combatir las enfermedades y la desnutrición, dentro del ámbito de los servicios primarios de salud, la provisión de alimentos suficientemente nutritivos y, la capacidad de las familias para adaptar nuevos hábitos nutricionales y estilos de vida saludable.

donde se prestaría el servicio, iniciando ejecución a partir del 22 de diciembre/04, en las localidades de Usme (60 niños), Kennedy (196 niños) y Ciudad Bolívar (200 niños).

En la localidad de Bosa donde se atendió solamente un día a 200 niños, el DABS determinó suspender el servicio, en consideración al período de fin de año, durante el cual la población presenta alta rotación.

La meta relacionada con entregar 36.463 bonos de apoyo alimentario fin de año a niños menores de 5 años y niños con limitaciones cognitivas menores de 18 años, alcanzó una ejecución de apenas 23%, es decir 8.206 bonos. Situación generada en la demora en los tiempos de contratación y la entrega no oportuna de los bonos, dado que los niños se encontraban en vacaciones y se hizo necesario ubicar a cada una de las familias a través del Centro Operativo Local.

Las situaciones anteriores evidencian debilidades en la Planeación; viéndose perjudicada la población usuaria del servicio y afectando la oportunidad en la atención de los beneficiarios del programa.

Los cambios más relevantes en el proyecto 7314 realizados a partir de junio de 2004, corresponden a los comedores comunitarios, pasaron de ser una modalidad en el proyecto, para convertirse en el proyecto *212 Comedores comunitarios: Un medio para restablecer el derecho a la alimentación*. Sin embargo, la vigilancia nutricional de población atendida se realizará desde el proyecto 7314.

De igual manera, se incluyeron dos nuevos servicios, el primero hace referencia a un segundo turno de almuerzos para niños y niñas de 0 a 5 años que no están vinculados a programas de primera infancia, y además pertenecen a familias en condición de vulnerabilidad socioeconómica, y el segundo, un bono canjeable por alimento para el período de vacaciones dirigido a los niños y las niñas atendidos (as) en los Centros de Desarrollo Infantil del DABS. El valor del bono es de \$90.000 si la familia cuenta con un niño o niña en el Centro de Desarrollo Infantil, o de \$120.000 si la familia cuenta con dos o más niños(as) en los Centros.

El proyecto *212 Comedores Comunitarios*: contó al cierre del 2004, con una apropiación definitiva de \$7.285.3 millones, su ejecución llegó a un 99.9% y constituyó reservas presupuéstales por \$5.850.5 millones, que corresponden al 80.3% del total ejecutado en el proyecto.

La meta prevista para el período enero- mayo/04 de “brindar apoyo alimentario a 3.600 personas/día en comedores comunitarios”, no fue cumplida por demoras en la construcción de los lineamientos técnicos, que según información obtenida resultaron más complejas de lo esperado. A partir del mes de junio/04, con la

puesta en marcha del plan de Desarrollo Bogotá sin Indiferencia, se inició la ejecución en cabeza de la Subdirección de Desarrollo Local con la contratación para los dos primeros comedores: Kolping en Usme y San Camilo en San Cristóbal.

Establecidos los criterios técnicos inherentes a la prestación del servicio, como : requerimientos nutricionales, condiciones higiénico-sanitarias en la preparación y servicio de alimentos, mecanismos de valoración y seguimiento al estado nutricional de los beneficiarios, infraestructura física, administrativa y de costos, y diseño de una estrategia para apoyar las iniciativas de carácter comunitario se contrataron y pusieron en funcionamiento a diciembre 31 de 2004, 17 comedores comunitarios distribuidos en las diferentes localidades de Bogotá.

Cuadro No. 27
Comedores Comunitarios en Funcionamiento por Localidad - Dic. 2004

Localidad	Comedores Comunitarios	Cobertura
Bosa	2	1.300
Ciudad Bolívar	4	1.200
Santa Fe	3	1.140
San Cristóbal	2	600
Fontibón	1	200
Kennedy	1	225
Suba	2	500
Usme	1	350
Tunjuelito	1	400
Total	17	5.915

Fuente: Sistema de Seguimiento, Subdirección de Desarrollo Local. 2.005

Finalmente, con las 5.915 personas atendidas diariamente, la meta se cumplió en el 59%.

Así mismo al cierre del 2004 el DABS, estableció con recursos de los Fondos de Desarrollo Local, por un año, cuatro Convenios de Asociación por valor de \$6.553,8 millones⁶⁴, con las Cajas de Compensación Familiar: CAFAM, COMPENSAR, Asesorías - Proactiva y Fundación Nodos, con el objeto de fortalecer, apoyar y operar en forma directa o a través de terceros los comedores comunitarios.

⁶⁴ COMPENSAR, \$2.288,4, CAFAM \$3.754,9, Asesorías - Proactiva \$448,3, y Fundación Nodos \$62,2 (En millones).

De acuerdo con algunas visitas realizadas a los comedores comunitarios se pudo observar que no toda la población beneficiaria acude rutinariamente y para garantizar la utilización total de los cupos contratados diariamente, los operadores distribuyen los almuerzos, entre la población circunvecina al comedor, previamente identificada, y que se encuentra en proceso de selección por el COL, para ser incluidas oficialmente en las listas del DABS, sin embargo, los contratos son cancelados en su totalidad.

Con relación a las metas que se refieren a formar 3.500 ciudadanos mediante procesos de capacitación en: Estilos de vida y alimentación saludable, accesos a la red de servicios sociales básicos; formar en valores, derechos y deberes ciudadanos; presentaron un nivel de ejecución propio de un programa que hasta ahora inicia.

En cuanto a la estrategia de comunicación que contribuya a la sostenibilidad del proyecto “Comedores Comunitarios”, se diseñó, publicó y distribuyó entre la población asistente una cartilla que busca propiciar cambio de actitudes y hábitos alimentarios.

Si bien uno de los objetivos propuestos a través de los procesos de capacitación es fomentar una adecuada selección de alimentos en el interior de los hogares; es importante mencionar que en las condiciones de pobreza y desempleo en que se encuentran éstas familias, lo fundamental no es buscar una selección adecuada de alimentos sino que se convierte en fundamental el acceder a algún alimento; por lo que se hace prioritario que la política pública sea más contundente en mejorar los niveles de pobreza y empleo.

Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud -IDIPRON

A través de los proyectos 198 comedores comunitarios y 7194 Atención Alimenticia a los Asistidos, el IDIPRON aportó con su gestión en el programa Bogotá Sin Hambre:

El proyecto 198, Comedores Comunitarios- primer paso del proceso educativo de los sectores mas vulnerables, está dirigido a población en gran pobreza y miseria que dada su carencia de recursos no puede acceder a alimentos en condiciones higiénicas y nutricionales mínimas. El proyecto pretende poner al servicio de las comunidades, la experiencia acumulada durante más de 30 años del Instituto, en la preparación y suministro masivo de comidas diarias a miles de niños, niñas y jóvenes habitantes de calle y pandilleros.

Su objetivo es suministrar almuerzos nutricionalmente balanceados y a su vez organizar y poner en funcionamiento comedores comunitarios que propicien lugares de encuentro para que la población beneficiaria tenga un mínimo de alimentación diaria.

El IDIPRON desarrolló esta acción bajo dos modalidades: comedores directamente operados por el Instituto y comedores comunitarios ya existentes, que recibirían apoyo en materia de dotación, elaboración de alimentos, distribución y motivación a beneficiarios.

En desarrollo de la primera modalidad, la entidad adecuó comedores en las Unidades Educativas de Perdomo y Bosa. Inició obras de adecuación en la Rioja y adelantó gestiones en la búsqueda de áreas para adecuación y montaje de los comedores en localidades pobres, donde cumplirá con las metas propuestas para la vigencia 2004-2008. Igualmente, se adelantaron compras de elementos de dotación y focalización de posibles usuarios en 65 barrios de las localidades Usme, Bosa, Ciudad Bolívar, Kennedy, San Cristóbal y Santa Fe a través de trabajadoras sociales, identificándose una población total de 3.781 personas con opción de recibir el servicio.

La segunda modalidad, se realiza fundamentalmente a través de convenios para apoyar los comedores comunitarios.

En ambas modalidades, los comedores se consideran un primer paso de un proceso de formación y crecimiento de los usuarios. La elaboración de alimentos se basa en las guías alimentarias distritales sobre nutrición y las recomendaciones emanadas del Comité Distrital de Alimentación y Nutrición, del cual hizo parte el instituto para adelantar actividades propuestas en el programa: hábitos de vida saludable, Complementación y apoyo alimentario, Vigilancia del estado nutricional, SISVAN, del Plan de alimentación y nutrición, capacitando 1.565 asistidos y 97 docentes.

En el marco de la actividad, educación alimentaria en edad escolar; ofreció información a niñas y jóvenes para mejorar su alimentación y nutrición, realizó intervenciones de vigilancia del estado nutricional de la población asistida en nueve unidades educativas y de la población atendida en forma externa, mediante programa piloto. Por ultimo adelantó la vigilancia y control de los servicios de alimentos en 18 unidades y mantuvo la participación en el comité Plan de Alimentación y Nutrición en las localidades de Mártires y Puente Aranda.

El IDIPRON al adelantar las intervenciones integrales interinstitucionales e intersectoriales una vez aprobado el plan de desarrollo, no estableció los lineamientos, mecanismos de acción y metodologías para el desarrollo del

proyecto, en lo que tiene que ver con procesos, procedimientos, manejo de recursos y puntos de control; situación que puede incidir en los resultados esperados y que requiere a su vez un actuar inmediato.

El proyecto 7194 “Atención Alimenticia a los Asistidos”, tiene el objetivo de fortalecer el desarrollo físico, psicológico y social de los asistidos del instituto, mediante el suministro de una alimentación nutritiva y balanceada. La población beneficiaria de IDIPRON (niños, niñas, jóvenes habitantes de calle y pandilleros) se caracteriza por no poder satisfacer sus necesidades básicas, entre ellas la comida. Por ello, la alimentación además de recuperar la salud de los muchachos que se encuentran en estado de desnutrición, aumenta sus defensas y los lleva a asistir con frecuencia los centros, condición importante en la atención.

En el 2004 IDIPRON, brindó atención alimenticia a 8.614 niños, niñas y jóvenes asistidos, ubicados en las unidades educativas relacionadas en el cuadro, superando la meta de suministrar alimento a 7.000 personas, cumpliendo así el compromiso pactado.

Cuadro No. 28
Atención Alimenticia por Unidad Educativa

Unidad Educativa	Atendidos	Unidad Educativa	Atendidos
Acandi	259	Liberia	71
Aldeas Vichada	393	Oasis I	548
Arborizadora Alta	265	Oasis li	1.045
Arcadia	114	Oasis lii	33
Belén	92	Perdomo I	330
Bosa	389	San Francisco	102
Florida A	428	Santa Lucia	292
La 12	334	Servita	85
Calle	369	Vega	138
La 27 Sur	133	Calle Pandi	295
La 32	804	Habitante De Calle	643
La 78	160	Pandilleros	1.292
Total			8.614

Fuente. Base de datos SPRAI Informe de Auditoria vigencia 2004 -Idiprón

El servicio ofrecido no solo incluye una alimentación sana y nutritiva si no que se han constituido en ambientes amables y alegres, donde se comparte y aprende, dando los primeros pasos en la inclusión social de la población que asiste en aras de restituir en algo sus derechos.

Dentro de las generalidades de la contratación es válido mencionar el caso del contrato de prestación de servicios No. 030 del 10 de marzo de 2004, donde se

evidenciaron falencias en la supervisión, ya que no posee el informe que soporte el número de personas asistentes a los cursos, si cumplieron las horas programadas, cuántas de las madres lograron mejorar su calidad de vida y tener hoy un empleo digno entre otras.

Secretaría Distrital de Salud - SDS

Proyecto 337 Promoción de la Alimentación Sana⁶⁵: Le fue asignado un presupuesto de \$1.478.0 millones, sobre los cuales se efectuó giros por \$628.9 millones, arrojando al final de la vigencia 2004 un porcentaje de ejecución presupuestal tan solo del 43%.

En el ejercicio de evaluación a algunas metas del proyecto, se pudo determinar:

- Mejorar el estado nutricional del 100% de los niños y niñas menores de 2 años con desnutrición aguda identificados por el SISVAN.

La base de datos del SISVAN incluye 548 niños en este rango de edad identificados con desnutrición aguda. Al cierre de la vigencia 2004 la SDS informó un cumplimiento de la meta del 85% es decir a 466 menores, se les mejoró su estado nutricional. No obstante, estos datos señalan incertidumbre, toda vez que sin los reportes oportunos de las ESE, es imposible establecer un porcentaje de cumplimiento real sobre la meta propuesta⁶⁶. Situación similar se presenta en la meta “Mejorar el estado nutricional del 100% de los niños y niñas de 2 a 7 años con desnutrición aguda identificados por el SISVAN y que han tenido seguimiento en campo”; donde la base de datos del SISVAN establece 1.362 niños en este rango de edad identificados con desnutrición aguda; la SDS informó un cumplimiento del 85% (1158 menores).

- Brindar asesoría y asistencia técnica en 20 planes locales a la comunidad y a las instituciones (Subcomité de Alimentación y Nutrición “SAN” del Comité Local Operativo de Planeación) que garanticen la respuesta transectorial a las necesidades del Subcomité de Alimentación y Nutrición de la localidad y orienten la inversión de recursos.

La SDS participó en la implementación de 20 planes locales de alimentación y nutrición intersectoriales, coordinando su ejecución y seguimiento. De igual

⁶⁵ Cuyo objetivo general es Mejorar las condiciones nutricionales y alimentarias de la población del D.C con énfasis en la más pobre y vulnerable, con intervenciones integrales de seguridad alimentaria y nutricional, con la participación directa del sector salud y en coordinación con todos los otros sectores asegurando así una sostenibilidad de las intervenciones, mejor utilización de los recursos e intervenciones que promuevan la equidad entre géneros, generaciones y etnias.

⁶⁶ Informe de Auditoría Gubernamental con enfoque Integral 2004.

forma verificó el cumplimiento del plan de acción (realización de las reuniones con coordinadores locales para organizar el trabajo y responsabilidades en cada localidad) que posteriormente son discutidos en el Comité Directivo del Sistema Distrital de Nutrición y pone a consideración el balance de la gestión de cada uno de los planes locales.

Contractualmente, para el cumplimiento de esta meta se efectuaron 28 adiciones de contratos del 2003 por valor de \$1.426.1 millones, con el objeto de brindar asesoría y asistencia técnica a la comunidad y a las instituciones para la formulación e implementación de los 20 planes locales.

De igual forma se suscribió el contrato de prestación de servicios No. 296/04 por \$18.2 millones con el objeto de prestar los servicios para el fortalecimiento de las intervenciones de alimentación y nutrición de responsabilidad de la SDS, con énfasis en lactancia materna, salud materna infantil y suplementación con micro nutrientes, así como participar activamente en la estructuración del plan de trabajo por ciclos vitales. Este contrato se inició en octubre de 2004 y se encuentra en ejecución.

Secretaría de Educación Distrital -SED

El objetivo del programa Bogotá sin hambre en el sector educativo es brindar una atención integral a los niños y niñas matriculados en los establecimientos educativos de Bogotá con prioridad en la población con mayores necesidades. Se busca de esta forma mejorar su estado nutricional para obtener un desarrollo físico e intelectual adecuado, elevar su rendimiento académico y aumentar su resistencia a las enfermedades infecciosas, al igual que generar un ambiente social más favorable para evitar la deserción de la escuela. También el programa tiene como objetivo fomentar hábitos nutricionales sanos en los estudiantes y sus familias.

Los componentes esenciales del programa son: suministro de refrigerios a escolares, apertura de comedores escolares y educación para la vida sana.

Así pues, la alimentación escolar giró en el 2004 en torno a tres componentes fundamentales: 1) el suministro de refrigerios escolares a niños y jóvenes de los estratos 1, 2 y 3 entre 0 y 9º grado; 2) apertura y funcionamiento de comedores escolares para brindar a los estudiantes comida caliente, y; 3) educación para la vida sana, en el que se capacitó a los integrantes de la comunidad educativa (estudiantes, docentes y padres de familia) con el fin de rescatar las tradiciones culturales alimenticias y promover la práctica de hábitos alimenticios sanos.

En este sentido, la Secretaría de Educación Distrital entregó en el año 2004 refrigerios a 265.420 estudiantes matriculados en 228 Instituciones Educativas Distritales, con 425 Sedes y 758 jornadas. Vale la pena resaltar que el objetivo de la administración es que esta cifra ascienda año tras año.

En cuanto a la puesta en marcha de comedores escolares, en septiembre se dio inicio al proyecto piloto. A través de estos comedores, en el 2004, 9.880 estudiantes recibieron desayuno o almuerzo. Este proyecto cuenta con la participación de UNICEF, la Secretaría de Salud y la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Respecto a la educación para alcanzar hábitos alimenticios saludables entre la comunidad educativa, la Secretaría hace parte del Comité Distrital de Alimentación y Nutrición en el que se definieron los lineamientos nutricionales y alimentarios para la población vulnerable del Distrito. Adicionalmente, se está realizando un trabajo conjunto con “Bogotá sin Hambre”, de la Alcaldía Mayor, con el fin de unificar criterios para los diferentes programas. Finalmente, se está trabajando con la empresa privada, las cajas de compensación familiar y la comunidad educativa, con el fin de dar a conocer los programas y conocer sus expectativas y aportes.

Con la participación de docentes, se desarrolló una propuesta pedagógica en el tema de nutrir para la convivencia que se implementó en 8 colegios distritales. Además, se capacitaron docentes sobre hábitos saludables y hábitos de higiene, componentes nutritivos de los alimentos y su relación con los derechos humanos.

Evaluación de la Política Pública

Es importante señalar que la administración actual a través del programa Bogotá sin hambre da continuidad al programa Nutrir para el futuro realizado en el marco del plan de desarrollo Bogotá para Vivir todos del mismo lado.

Dado los diversos objetivos y el gran volumen de recursos que maneja, se considera de vital importancia la aplicación de los principios de equidad y transparencia en los procesos de focalización de los beneficiarios, así como la ética frente al manejo de lo público que debe reinar en los procesos de contratación, a fin de llegar a la población que realmente lo necesita.

Si bien uno de los objetivos propuestos a través de los procesos de capacitación es fomentar una adecuada selección de alimentos en el interior de los hogares; es importante mencionar que en las condiciones de pobreza y desempleo en que se encuentran estas familias, lo fundamental no es buscar una selección adecuada de alimentos sino que se convierte en prioritario acceder a algún alimento; por lo

que se hace necesario que la política pública sea más contundente en mejorar los niveles de pobreza y empleo.

En el programa se evidencian relaciones importantes de intersectorialidad en el momento en que las entidades han comprometido recursos importantes, no obstante se hace imperioso que el DABS como coordinadora de los comedores comunitarios establezca elementos de control efectivos de tal manera que aseguren el cumplimiento de los objetivos y el uso adecuado y transparente de los recursos.

Si bien, se busca alcanzar los objetivos del programa Bogotá sin hambre a través de las acciones conjuntas DABS e IDIPRON, en comedores comunitarios, pese al corto tiempo de avance, se observan diferencias marcadas en la asistencia de beneficiarios, calidad de los menús, gramaje en las porciones por tipo étéreo. Así mismo, se evidenció debilidad en los procesos de capacitación dirigidos a fomentar la inclusión social.

Vistos de manera general algunos convenios, no se hace una diferenciación entre el costo por cupo de acuerdo a los rangos de edad de la población beneficiaria del programa, más aún si se tiene en cuenta que el menú es igual para todos.

Igualmente importante se considera que el programa Bogotá sin Hambre cuente con un sistema de información eficiente que permita conocer el avance del mismo en cualquier momento y sea instrumento para evaluar su impacto.

3.2 EL ACCESO Y LA INEQUIDAD EN LA SALUD.

Diagnóstico del Sector

En América Latina las reformas a los sistemas de salud han venido planteando cambios estructurales en diferentes instancias y funciones del sector, Colombia no ha sido ajena a este proceso. En este sentido, desde el año 1993 se promulgó en el País la reforma al Sistema general de seguridad social en salud (SGSSS)⁶⁷ que cumplidos más de 10 años de implementación y desarrollo, no obstante pese a las acciones e inversiones⁶⁸ adelantadas no se ha logrado solucionar el déficit hospitalario ni alcanzado la cobertura universal pretendida; contrariamente, algunos hospitales vienen cerrándose y otros parecen próximos a desaparecer.

⁶⁷ Ley 100 de 1993

⁶⁸ Aproximadamente al 8% del PIB, según información contenida en la exposición de motivos de los proyectos de ley que buscan reformar el SGSSS, octubre 27 de 2004,.

Como otro de los problemas sustanciales del sistema se encuentra el bajo nivel de aseguramiento alcanzado ya que a diciembre de 2003 del total de la población Colombiana, se encontraban afiliados al régimen contributivo cerca de 13,2 millones de personas y 11,5 millones al régimen subsidiado, suma que restándole aproximadamente 1,5 millones de personas afiliadas a regímenes especiales, es decir que existirían cerca de 18,5 millones de nacionales que aún no poseen afiliación al sistema de seguridad social. Situación que evidencia la incapacidad de cumplir con lo preceptuado en el Artículo 162 de la Ley 100, respecto a que antes de 2001 el SGSSS crearía las condiciones de acceso a un Plan Obligatorio de Salud para todos los habitantes del territorio.

Adicionalmente, las continuas modificaciones presupuestales, recortes, aplazamientos y traslados, han limitado la disposición total de recursos para la salud; de otro lado, la utilización de los dineros del régimen subsidiado en inversiones en TES⁶⁹ por parte del Fosyga, son aspectos que inciden de manera decisiva en la ampliación de cobertura del SGSSS.

En el tema de flujo de recursos y agentes deudores del sistema, el porcentaje de deuda morosa representó cerca del 50% en los dos últimos años⁷⁰, donde las EPS públicas, las entidades territoriales, el FOSYGA y las ARS privadas son los principales generadores de deudas.

La coexistencia de dos manuales tarifarios⁷¹, considerados oficiales por el sistema, que tienen diferencias de valores sobre iguales servicios; permiten que se pacten tarifas a precios menores de los ofrecidos en el mercado y en el momento de presentarse un contrapago donde se cobra a tarifas SOAT pueden quedar en desventaja económica las IPS públicas, situación que sumada a la diversidad de sistemas de información utilizados, han impactado el Sistema.

A pesar de que Bogotá se encuentra en un proceso de modernización durante los últimos diez años y que concentra el 44,04%⁷² de la fuerza laboral de las siete principales ciudades y áreas metropolitanas del país, en este mismo periodo se ha convertido en una ciudad más desigual y más pobre. No obstante el monto de inversiones en el mejoramiento de la ciudad en obras de infraestructura, cobertura de servicios públicos básicos; sigue en aumento, igualmente el número de familias que no pueden pagar el costo creciente de estos servicios básicos, ni acceder a otros más complejos como los de salud y educación.

⁶⁹ Informe Contraloría General de la República (Antecedentes Proyecto de Ley 52 de octubre 27 de 2004.

⁷⁰ Estudio realizado por la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas 2003.

⁷¹ El manual ISS y el Manual tarifario SOAT.

⁷² Balance Social. Secretaría Distrital de Salud 2004

El sistema de protección social tiene dos componentes principales: el primero se refiere al aseguramiento y esta conformado por una combinación de instituciones gubernamentales (en descenso) con instituciones privadas (en aumento) este sistema que va dirigido principalmente hacia los trabajadores formales y las clases altas. El segundo, los programas asistenciales, que se caracterizan por estar definidos sobre ayudas focalizadas dirigidas a poblaciones específicas, determinadas por poblaciones precisas y ubicación geográfica. Dejando de lado una visión asistencialista universal, en momentos en que los ingresos de las familias se han visto afectados por el desempleo y la precariedad del trabajo.

Si a esta situación se agrega el fenómeno de desplazamiento, el panorama se hace más complejo. Las cifras coinciden en reflejar un aumento considerable y constante de población en desplazamiento forzado a la ciudad en la última década⁷³. Lo anterior señala dificultad del Estado para captar y responder a las necesidades de este fenómeno; que sin duda impone a las autoridades y entidades retos en salud y en todos los frentes sociales para brindar condiciones mínimas de calidad de vida a la población en esta condición.

La totalidad de los hospitales de la red distrital, convertidos en Empresas Sociales del Estado ESE⁷⁴, se han tenido que enfrentar a un modelo de competencia que lleva inmersa una nueva forma de funcionamiento⁷⁵, dejando de ser instituciones de caridad para convertirse en empresas prestadoras de servicios de salud dentro de un mercado regulado más por la expedición de normas que por el correcto funcionamiento del mercado.

Bajo el esquema de competencia y autofinanciamiento, las Empresas Sociales del Estado del Distrito Capital, deben establecer relaciones comerciales para venta de servicios con los diferentes actores del sistema⁷⁶ de tal manera que el equilibrio de la empresa se sustenta en gran medida en la cantidad y calidad de las negociaciones contractuales que realice y que permitan asegurar un nivel de

⁷³ Según la Red de Solidaridad Social, entidad encargada de ofrecer los servicios a la población desplazada en los primeros seis meses, entre 1994 y junio de 2003 llegaron a Bogotá 15.415 familias representadas en 62.628 habitantes. Según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), entre 1995 y 2002 arribaron a la ciudad 358.188 personas desplazadas

⁷⁴ La red distrital se encuentra organizada en tres niveles de atención definidos de acuerdo con la complejidad del servicio prestado, así; tercer nivel: Simón Bolívar, El Tunal, Occidente de Kennedy, Santa Clara y La Victoria. Segundo nivel: Engativá, Meissen, San Blas, Centro Oriente, Tunjuelito, Fontibón y Bosa. Primer nivel: Hospital del Sur, Vista Hermosa, Pablo VI Bosa, Rafael Uribe, Usme, Suba, Chapinero, San Cristóbal, Usaquén y Nazareth. Adscritos a los hospitales de primer nivel y segundo nivel se encuentran 31 centros de atención inmediata –CAMI–, 77 unidades de atención primaria –UPA–, 17 unidades de atención básica –UBA–⁷⁴ y 2 centros geriátricos. En total la red pública tiene 136 puntos de atención en salud, con 1932 camas distribuidas en los centros hospitalarios de 19 Localidades, excepto la Localidad de Teusaquillo que no cuenta con oferta de salud pública.

⁷⁵ Durante el período de transición se evidenciaron los desequilibrios que traían históricamente estas entidades, las cuales anteriormente habían sido cubiertas en su totalidad por recursos provenientes de transferencias (subsidio a la oferta). Tales desequilibrios fueron principalmente: hospitales ineficientes, con altos costos de operación, sin sistemas de información confiables e inexpertos en procesos de contratación, facturación y recaudo de cartera.

⁷⁶ Administradoras de Régimen Subsidiado, Empresas Promotoras de Salud, Administradoras de Riesgos Profesionales, Compañías de Seguros de Vida, etc.

ingresos tal, que no solo posibilite ofrecer servicios con niveles de calidad, si no que redunde en su fortalecimiento y permanencia en el mercado.

Si bien los ingresos por venta de servicios de las ESE mostraron a 2003 un crecimiento del 8.2%, éste no se debió únicamente a la venta de servicios, sino que también incidió en este comportamiento el hecho que 19 de los 22 hospitales⁷⁷ suscribieron convenios de desempeño con el FFDS, destacándose especialmente el nivel III, con \$6.209.4 millones, seguido del Nivel II con \$3.647.2 millones y el nivel I con \$1.034 millones. Lo anterior explica la razón del aumento de los ingresos sin que se aumentara igualmente la contratación de servicios personales, ya que para los convenios de desempeño son una estrategia mediante la cual las entidades reciben recursos de la Secretaría de Salud que financian sus presupuestos⁷⁸, es decir reciben un subsidio a su operación.

Otro aspecto que ha incidido directamente en los ingresos de las ESE, se presenta por las falencias detectadas⁷⁹ en los Sistemas de Información de los hospitales de la red que cuentan con diferentes sistemas como SIGMA⁸⁰, HIPÓCRATES⁸¹, GESTOR⁸², CITISALUD⁸³, y software casero como en el hospital de Usaqué, donde algunos⁸⁴, no son lo suficientemente flexibles para permitir la parametrización individual por cada contrato de venta de servicios suscrito por los hospitales, igualmente, presentan campos que no permiten ejercer un adecuado control en actividades tales como devoluciones, cambios de nivel de beneficiarios, cambio de pagador y anulación de facturas⁸⁵ entre otros, tal como el caso del Hospital de Kennedy III Nivel de atención.

Otro hecho importante en el diagnóstico del sector y de la gestión de las ESE, es el relacionado con el proceso contractual el cual se rige por la Ley 80 de 1993 y normas del derecho privado, destacándose lo siguiente:

En los procesos de contratación de venta de servicios, es bastante limitada la capacidad de negociación de las Empresas Sociales del Estado, al punto que

⁷⁷ Del Tercer Nivel: Kennedy, Tunal, La Victoria y Simón Bolívar; Nivel II: Todas las ESE y del Nivel I: Suba, Del Sur, Rafael Uribe, San Cristóbal, Nazareth y Chapinero

⁷⁸ Convenios de desempeño por compromisos de gestión. Secretaría Distrital de Salud de Bogotá D.C. Dirección de desarrollo de servicios. Agosto de 2001.

⁷⁹ Auditoría Especial Procedimiento facturación II Fase 2004

⁸⁰ Utilizado por los hospitales de Meissen, San Blas, Kennedy y La Victoria

⁸¹ Utilizado por: Pablo VI, Bosa, Tunjuelito, Simón Bolívar, Tunal, Santa Clara, Centro Oriente, Usme, Nazareth, Chapinero, del Sur, Vista Hermosa, Rafael Uribe y Engativá.

⁸² Utilizado por el hospital Pablo VI Bosa y del Sur

⁸³ San Cristóbal

⁸⁴ Especialmente SIGMA e HIPOCRATES

⁸⁵ Durante el 2003, 17⁸⁵ ESE realizaron procesos de anulación a 217.900 facturas, destacándose los hospitales que conforman el primer nivel, con 165.370, segundo Nivel con 31.311 y III nivel con 21.219.

prácticamente deben aceptar las condiciones impuestas por las administradoras y pagadores, so pena de no contratar el portafolio de servicios ofrecido.

Para los hospitales la modalidad de evento es la que mejores posibilidades de ingresos le ofrece, en tanto se pueden obtener las tarifas más acordes a los costos incurridos y se pagan todos los servicios y actividades prestados; sin embargo, dentro del régimen subsidiado, la capitación representa la mayor contratación, que les obliga a establecer controles más exhaustivos sobre la población usuaria y a fomentar actividades de promoción y prevención.

El Fondo Financiero Distrital de Salud, sigue constituyéndose en el principal pagador de los servicios ofrecidos por la red hospitalaria del Distrito, básicamente para atender población vinculada y desplazada.

La flexibilización laboral conduce a la creciente contratación de prestación de servicios, consolidándose la negociación con Cooperativas de Trabajo Asociado como principal instrumento proveedor de recurso humano necesario para cumplir con las funciones misionales y administrativas de las Empresas Sociales. Para el año 2002 se contrató con cuatro cooperativas y en el año 2003 se incrementó en más de 20 el número de estas entidades que contratan con los hospitales.

Sin embargo, las Cooperativas de Trabajo Asociado -CTA, que son contratadas por las Empresas Sociales del Estado, en la práctica actúan como intermediarios en el suministro de personal, lo que desdice de su filosofía y marco jurídico, afectando negativamente la calidad del servicio de salud ya que el personal vinculado debe directamente asumir la seguridad social y los riesgos profesionales, generándose una desventaja frente al personal de planta, que igualmente presta el servicio. En esta falencia contribuyen los hospitales interviniendo indebidamente en los procesos de selección y vinculación, desdibujándose la característica de asociación y retiro voluntario de las CTA.

En los contratos suscritos con las Cooperativas de Trabajo Asociado, no se adoptan las medidas apropiadas para garantizar la custodia, entrega y preservación de los bienes y equipos suministrados por la entidad hospitalaria al contratista para la prestación del servicio. No se prevén legalmente las garantías de manejo de los bienes por parte de los contratistas, situación que permite que la responsabilidad se diluya entre ellos y el personal de planta en caso de pérdida o deterioro de los mismos. Por tal razón, al no adoptar las medidas adecuadas para su protección y exigir las garantías necesarias, da lugar a la determinación de responsabilidades de carácter disciplinario y fiscal.

Es riesgosa para las ESE la contratación por prestación de servicios, especialmente con las Cooperativas de Trabajo Asociado, al tener que enfrentarse a eventuales demandas laborales por la forma como están operando los contratos, por no existir la debida autonomía en cuanto a la vinculación, desvinculación y la prestación misma del servicio. En la práctica no resulta difícil para los contratistas y/o asociados demostrar la configuración de un contrato real con sus elementos esenciales como son: la actividad personal, la subordinación o dependencia y la retribución.

Al respecto, de once hospitales que reportaron información sobre demandas laborales, con esta pretensión existen a la fecha 21 procesos en curso, cuyo monto no se conoce hasta tanto no haya una decisión judicial definitiva.

En cuanto a la adquisición de insumos y medicamentos a través de negociación conjunta, figura que tiene como objetivo central generar beneficios económicos por la compra de mayores volúmenes a menor costo, la situación presupuestal de las Empresas Sociales, especialmente la falta de recursos de manera oportuna, conlleva la pérdida de tales beneficios, como descuentos por pronto pago.

Igualmente, la supervisión e interventoría de los contratos tiene por objeto salvaguardar los intereses de las ESE y garantizar la ejecución puntual, idónea y exacta de las obligaciones contractuales, sin embargo se observó que en general, la cláusula referente a las interventorías no relaciona las principales actividades que debe cumplir, de manera que prestar colaboración a dicha labor se constituya en una obligación contractual y de otra, que dicho funcionario (Supervisor) conozca el alcance preciso de su misión y gestión frente al contratista, a la ejecución del contrato y a los resultados esperados del mismo.

De otro lado, la oferta de servicios ha aumentado. En 2003 la SDS registró 12.502 prestadores en la ciudad⁸⁶; de éstos, 2.196 corresponden a instituciones prestadoras de servicios de salud (IPS), 31 a entidades de transporte asistencial y 10.275 a profesionales independientes. Sin embargo, el mayor número de estos prestadores se ubica al norte de la ciudad con una relación de 38 prestadores por cada 10.000 habitantes⁸⁷. Le siguen en su orden Centro Oriente con 10, Sur Oriente con 6 y Sur con 4. El 78% de los prestadores se ubican en la zona norte y el 11%, 6% y 5% en las zonas sur oriente, centro oriente y sur de la Ciudad, respectivamente.

Esta distribución no ha respondido a las necesidades de atención a la población pobre y vulnerable, es así como en la red sur la demanda de servicios es mayor

⁸⁶ La cifra se obtuvo como resultado de la inscripción que realizaron los prestadores de servicios de salud en cumplimiento al plazo establecido por el Decreto 2309 de 2002. La fecha de corte es junio 30 de 2003.

⁸⁷ Informe Balance Social SDS 2004.

frente a la oferta de los mismos, contrario a lo que sucede en la red norte, ejemplo de ello, es el giro cama observado en junio de 2004⁸⁸, donde en la red sur occidente el hospital de Fontibón presentó una ocupación de 110,8 pacientes por cada cama; condición similar se presentó en el hospital de Bosa, en donde pasaron por cada cama 124,4 pacientes; mientras que en la red norte los hospitales de Suba y Engativá mostraban en este mismo indicador 15,3 y 7,5 pacientes respectivamente.

Situación que hoy se reconoce como una seria barrera para el acceso a los servicios de salud de los más pobres, más aún cuando éstos se concentran especialmente en las localidades de Usme, San Cristóbal, Ciudad Bolívar, Bosa, Rafael Uribe Uribe y Tunjuelito, entre otras.

Las anteriores situaciones, evidencian una vez más las desigualdades en que se encuentra la población capitalina en temas de salud. Si bien los indicadores de mortalidad evitable han mejorado, el ritmo es lento y no ha sido igual para todos. En 1993 ocurrieron 90 muertes maternas por cien mil nacidos vivos, mientras en 2002 se registraron 63. En el mismo período, las muertes de niños y niñas menores de un año disminuyeron de 26 a 15 por mil nacidos vivos. Las muertes por enfermedades evitables como la diarrea y la neumonía de los niños menores de cinco años disminuyeron considerablemente: en el mismo lapso, las muertes por diarrea pasaron de 30,9 a 6,5 por 100.000 y por neumonía de 78,7 a 21,1⁸⁹.

Estos son avances, pero si se compara con países que han logrado mejorar la calidad de vida de manera más equitativa, la situación es otra. El Reino Unido tiene una mortalidad materna de siete por cien mil nacidos vivos y una mortalidad infantil de seis por mil nacidos vivos. Chile tiene este último indicador en diez por mil y Suecia en tres por mil⁹⁰.

En el caso Bogotano, la mayoría de los indicadores de salud muestran diferencias entre las localidades que resultan, a todas luces, injustas y evitables. Por ejemplo, en Ciudad Bolívar se presentó una tasa de mortalidad en niños menores de cinco años en 2002 de 250.9 por 100.000⁹¹, mientras que en Teusaquillo fue de 166.08 por 100.000⁹². Si se reconoce que se trata de vidas de niños y no sólo de tasas, resulta ilógico que la diferencia sea de 217 a 12, mientras Suecia no reportó ninguna muerte de niños menores de cinco años en 1999.

⁸⁸ Informe sectorial Mejoramiento Infraestructura Física de los Hospitales de Suba y Engativá 2004.

⁸⁹ Diagnóstico Plan de Desarrollo "Bogotá sin Indiferencia"

⁹⁰ Documento ABC de la salud a su hogar, Alcaldía Mayor de Bogotá.

⁹¹ Estadísticas Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD)

⁹² Ibidem

Para la ciudad de Bogotá, la localidad de Kennedy, presentó una razón de mortalidad por causas peri natales de 809.9 por 100.000 nacidos vivos en 2002, mientras en Teusaquillo fue de 235.8⁹³. En Kennedy, la razón de mortalidad por embarazo, parto y puerperio fue de 83.27 por 100.000 nacidos vivos, esto es, 11 mujeres muertas ese año, mientras en Teusaquillo no se reportaron muertes. Estas inequidades constituyen el principal problema de salud de la población bogotana⁹⁴.

En Bogotá aun no se alcanza una óptima cobertura, es así como a diciembre de 2003⁹⁵, tan solo el 19.95% (1.369.970) de la población bogotana (6.865.997) poseía afiliación al Régimen Subsidiado, y 3.776.298 personas están adscritas al régimen contributivo, descontando las personas que acceden a regímenes especiales; cerca de un millón y medio de personas en Bogotá estarían fuera del sistema.

Las inequidades no han podido ser superadas, a pesar del avance en la implantación en Bogotá del Sistema General de Seguridad Social en Salud definido por la Ley 100 de 1993. Bogotá tiene el mayor porcentaje de población afiliada al régimen contributivo (3.825.490) y al subsidiado (1.530.177) del país, presentando coberturas del 55% y del 22% respectivamente. En el régimen subsidiado se registra un aumento de los cupos asignados de 964.546 en 1999 a 1.530.177 a diciembre de 2004⁹⁶.

Varias razones explican estas dificultades: Primero, el sistema de salud es muy fragmentado en cuanto a la disposición de servicios, la acción de los agentes involucrados, el territorio y la capacidad de pago de las personas. Se calcula que cerca del 30% de la población no es suficientemente pobre para recibir el subsidio del Estado, pero tampoco tiene los ingresos suficientes para sostener su afiliación al régimen contributivo.

Segundo, existen todavía serios obstáculos para acceder a los servicios de salud de manera oportuna, en especial por parte de la población más pobre y vulnerable. Tercero, la capacidad para prevenir e intervenir sobre los problemas más importantes de salud pública se ha debilitado. Cuarto, no existe un sistema único de información que permita tomar decisiones públicas oportunas y ajustadas a las necesidades de salud de la población. Y quinto, la gente no ha podido incidir, de manera significativa, en las decisiones que afectan su salud.

⁹³ Documento ABC de la salud a su hogar, Alcaldía Mayor de Bogotá

⁹⁴ Informe del Balance Social Secretaría Distrital de Salud 2004

⁹⁵ Cartilla Salud a su Hogar, Bogotá 2004.

⁹⁶ *Ibidem*.

En materia de cobertura de vacunación del Programa Ampliado de Inmunizaciones: de acuerdo con los indicadores reportados por la SDS a este ente de control, éstas no han alcanzado las coberturas útiles proyectadas, como se muestra en el cuadro siguiente, pues a pesar de los esfuerzos en campañas y vacunación casa a casa, la cobertura ha disminuido.

Cuadro No. 29
Cobertura Vacunación Secretaría Distrital de Salud
Vigencias 2000-2004

INDICADORES	2000	2001	2002	2003	2004
Porcentaje de cobertura de atención en vacunación antipolio (evento de erradicación)	66.6	74.30	72.50	78.70	76.40
Porcentaje de cobertura de atención en vacunación triple viral - sarampión, Rubéola y Paratoditis(eventos de control)	65.7	83.30	81.60	80.20	78.50
Porcentaje de cobertura de atención en vacunación DPT-Difteria-Tétano y Tos ferina, eventos de control	64.7	73.00	68.40	77.80	76.30
Cobertura de vacunación antituberculosis, BCG, Bacilos de Calmet (eventos de control)	82.2	83.80	79.20	87.7	87.3
Cobertura de vacunación contra la hepatitis B, eventos de control	64.3	75.30	69.20	78.20	76.10
Porcentaje de cobertura de atención de vacunación de Haemofilus Influenzae HIB-evento en control	65.9	51.00	66.70	79.70	76.40

Fuente: Información reportada por la Secretaría Distrital de Salud para cada una de las vigencias mencionadas.

La salud se afecta con la enfermedad, pero no se reduce a la ausencia de enfermedad. Cuando la gente no está enferma, está viviendo o tratando de vivir de la mejor manera. Por esto, el derecho a la salud se concreta en la interdependencia de los derechos humanos, y en particular, de los derechos a la vida, a la asistencia sanitaria integral, a las condiciones para el bienestar y a la participación. Para avanzar en la garantía del derecho a la salud, la Secretaría propuso centrar su acción en tres grandes programas: Hacia la salud para todos y todas, Salud para la vida digna y Ciudadanía en salud.

De las anteriores consideraciones se infiere, que las entidades encargadas de aportar con su gestión al cambio de las situaciones de inequidad deberán contar con información eficiente que permita focalizar la población que efectivamente requiere el servicio, por otro lado se hace imperioso que la prestación de los

servicios cumpla con estándares de calidad, oportunidad y operatividad que aseguren un óptimo nivel, temas que en el presente análisis serán abordados.

Gestión Social

Secretaría Distrital de Salud - SDS

Para avanzar en la garantía del derecho a la salud de los y las habitantes de Bogotá, desde una perspectiva promocional de la calidad de vida y la salud de las personas que responda a las necesidades sociales y permita una integralidad, se reordene la atención y la prevención de sus enfermedades o lesiones corporales o mentales, y fortalezca el ejercicio de ciudadanía en salud, la Secretaría Distrital de Salud como entidad encargada de garantizar estos servicios fundamentales, adelantó acciones a través de los proyectos 340 Universalización de la atención integral en salud con enfoque familiar y comunitario y 338 Ciudadanía en Salud, donde se evidencian algunos aspectos, a saber:

El proyecto 340 que definió 29 metas tuvo una asignación presupuestal de \$249.758.8 millones y compromisos por valor de \$216.559.3 millones, es decir una ejecución presupuestal del 48% equivalente a \$119.519,6 millones en giros efectivos, dando cubrimiento a 16 de las metas propuestas.

En este sentido, es preciso comentar las deficiencias que frente al manejo administrativo y presupuestal se observaron y llevaron a que la entidad dejara de ejecutar \$45.278.6 millones de los cuales un 73.3%, es decir \$33.199.4 millones, estaban concentrados y programados en este proyecto, afectando acciones importantes relacionadas con afiliaciones al régimen subsidiado, acciones de Promoción y Prevención, así como subsidios parciales⁹⁷ por una cuantía \$15.694 millones.

Otra afectación se dio en la prestación de servicios de salud a vinculados a través de las Empresas Sociales del Estado y población participante vinculada a través de las IPS de la red no adscrita por \$14.300 millones. En cuanto a desarrollo de servicios de salud se dejaron de ejecutar recursos por \$3.204 millones, relacionados con mecanismos para mejorar la calidad, Inspección vigilancia y control a prestadores y legitimidad de prestadores, entre otros. En este sentido este ente de control evidenció que a 31 de diciembre de 2004, la Secretaría Distrital de Salud apenas había realizado tan solo 1.646 visitas de las 11.788 IPS

⁹⁷ Con el Acuerdo 267 del 10 de junio de 2004 se autoriza la asignación de recursos de la subcuenta de solidaridad del Fosyga para ampliar la cobertura en el Régimen Subsidiado de Salud mediante los Subsidios Parciales.

habilitadas al 15 de abril de 2003. La situación antes mencionada recoge diversos aspectos que afectan de manera decidida la política distrital en salud.

Respecto a garantizar a 25.000 personas el derecho a la atención en salud mediante la asignación de subsidios parciales, y conforme al análisis de la base de datos del régimen subsidiado en salud y la contratación de los subsidios parciales otorgados en la vigencia 2004, se determinó que la contratación se inició solo a partir del mes de octubre.

Cuadro No. 30
Contratación Subsidios Parciales - Vigencia 2004

Millones de pesos

ARS	No. Cto.	AFILIADOS			VALOR CONTRAT.		
		Base datos	Según Contrat.	Variación	Área Aseg.	Ppto.	Variación
SOLSALUD	258/04	34.532	34.628	96	1.188,5	1.188,6	225,4
SALUD CONDOR	256/04	8.384	8.408	24	292,4	292,4	50,5
SALUD VIDA	257/04	3.177	3.189	12	111,3	111,3	18,7
COOSALUD	253/04	34.121	34.275	154	1.198,3	1.198,3	199,3
COMPARTA	254/04	3.820	3.823	3	130,2	130,2	25,7
PIJAOS	255/04	2.680	2.681	1	91,4	91,4	17,9
CAJACOPI	436	242	242	0	5,2	5,2	4,6
TOTAL		86.957	87.246	290	3.017,5	3.017,4	540,2

Fuente: Base de datos del Régimen subsidiado a dic.31/04. Información de contratación Dirección de Aseguramiento

El porcentaje de cumplimiento alcanzado fue del 349%, toda vez que se logró beneficiar a 87.246 usuarios durante la vigencia 2004 frente a 25.000 proyectados, porcentaje de ejecución que obedece a la ampliación de cobertura del régimen subsidiado. No obstante, se detectaron inconsistencias en la información reportada ya que el área de aseguramiento presentó 290 afiliados más de los relacionados en la base de datos del régimen subsidiado/04, como se evidenció en el anterior cuadro.

Frente a la meta de vigilar el 100% de las instituciones prestadoras de servicios de salud de Bogotá, programados en cada vigencia para garantizar el derecho de la población a recibir servicios de salud con calidad, se tiene que para el primer semestre del 2004 la SDS se comprometió a verificar el cumplimiento de 800 prestadores de servicios de salud, visitando 619 instituciones. A 264 les verificó el Sistema Único de Habilitación; 246 por quejas y 109 instituciones por oficio, reflejando un cumplimiento del 77% respecto a la meta propuesta.

Para el segundo semestre de 2004 dentro del marco del Plan de Desarrollo Bogotá sin Indiferencia la SDS programó la verificación de las condiciones de habilitación de 1.141 prestadores, no obstante los resultados señalaron que solo se visitaron para el Sistema Único de Habilitación 166. Se realizaron 185 visitas

por queja y por oficio 147, alcanzando un total de 498 visitas, lo que equivale a un cumplimiento de la meta del 44%.

En el transcurso de la vigencia, en promedio el porcentaje de cumplimiento de la meta fue del 60.5% y según los argumentos de la entidad, las dificultades en la contratación de recurso humano y logístico impidieron la verificación del universo propuesto.

En este aspecto es preciso anotar, que al analizar la información soporte del cumplimiento de la meta, se observaron diferencias importantes en la información reportada, lo que desdice de la confiabilidad en los procesos.

Cuadro No. 31
Información Sistema Único de Habilitación (SUH)

Concepto	Acta Visita Fiscal Abril 6 Y 7 De 2005	Acta Visita Fiscal Mayo 18/05	Rta Control De Advertencia
Universo de entidades a visitar	15.235	11.788	11.400
Visitas de verificación al SUH	1.473	1.646	1.515
Han sido certificadas	1.213	1.170	No se señaló
Quejas y requerimientos especiales	1.028	1.347	986

Fuente: Actas de visita y respuesta al control de advertencia de la Contraloría Distrital del 7 de abril de 2005.

Situación que evidencia debilidades importantes en el manejo de la información, aspecto que incide en la gestión de la SDS y por ende en sus resultados, aún más cuando ésta entidad distrital es responsable del control no solo de la Red Pública, si no de todos los prestadores de servicios de salud en la Ciudad de Bogotá⁹⁸.

Para contribuir a incrementar la participación ciudadana y comunitaria en la exigibilidad del derecho a la salud y en el empoderamiento de las comunidades en el proceso de promoción de la calidad de vida y salud, a través del desarrollo de estrategias de planeación participativa, educación, comunicación, apoyo a la organización comunitaria autónoma y atención e información a los ciudadanos, la SDS inició acciones a través del proyecto 338 Ciudadanía en Salud, que contó con una asignación presupuestal de \$558.0 millones, alcanzando al final de la vigencia una baja ejecución de \$ 163.5 millones, es decir el 29%.

⁹⁸ Lo anterior fue advertido por este ente de control al señor Alcalde Mayor, con fecha abril 7 de 2005, informando que frente al desarrollo del Sistema obligatorio de Garantía de la calidad en el Distrito, la SDS ha realizado una mínima verificación de los estándares tecnológicos y científicos de los 15.235 Prestadores de Servicios de Salud inscritos, de los cuales tan solo han sido certificados el 9.7%.

Respecto a la meta de lograr la participación del 4% de las familias caracterizadas en el modelo de Atención Primaria en Salud, se presentó un cumplimiento del 100%, es decir de las 17.956 familias caracterizadas, se logró la participación de 718 familias, a través del contacto de las mismas con los equipos básicos de salud a su hogar de las ESE de primer nivel; acercamiento y trabajo de preparación para la aplicación de la ficha de caracterización; socialización del nuevo modelo de atención primaria en salud; discusión sobre política de salud para el Distrito con las organizaciones sociales y comunitarias en las 20 localidades de Bogotá y por último la conformación de comisiones de trabajo con representantes de las diferentes organizaciones sociales y comunitarias.

Para la meta de fomentar la participación social y política de los habitantes de seis localidades de Bogotá se estableció que se propiciaron espacios de reflexión y debate para la construcción de ciudadanía en salud, actividades desarrolladas a través de asambleas comunitarias, en temas tales como: política distrital en salud y derecho a la salud, la situación del derecho a la salud, reformas de la ley 100.

Se realizaron contactos con universidades para la elaboración de una propuesta pedagógica que refuerce valores como la solidaridad, la equidad y la participación en salud. De igual forma se evidenció la elaboración y difusión del documento mediante el cual se propuso la metodología para desarrollar las asambleas locales.

Con el cumplimiento de esta meta se obtuvo como producto importante los mandatos ciudadanos por cada una de las 6 localidades en emergencia social, así como la amplia participación de los habitantes de las localidades de Ciudad Bolívar, Usme, Bosa, Kennedy, San Cristóbal y Suba, en la Asamblea Distrital por el derecho a la salud y la calidad de vida.

Se realizaron eventos locales con organizaciones sociales tales como COPACO, Asociación de Usuarios, Madres Comunitarias, Juntas de Acción Comunal, Juntas Administradoras Locales. Se conformaron comisiones de trabajo con representantes de las diferentes organizaciones sociales y comunitarias, para lograr la participación y desarrollo de las asambleas territoriales distritales y locales por el derecho a la salud y calidad de vida.

En conclusión se estableció que con el cumplimiento de esta meta se adelantaron acciones importantes de asesoría, asistencia y acompañamiento tanto a la comunidad, como a los hospitales y demás instituciones y organizaciones involucradas en los procesos de planeación y participación comunitaria.

Empresas Sociales del Estado – ESE's

En cabeza de la Secretaría distrital de Salud, se encuentra la coordinación de acciones y distribución de recursos que están encaminados a atender las necesidades de salud, de tal forma que la calidad de vida de la población local se mejore.

En este sentido las ESE vienen ejecutando dos proyectos de inversión como son “Salud para la vida digna” y “Universalización de la atención integral en salud” en concordancia con los proyectos inscritos por la Secretaría Distrital de Salud en el nuevo plan de desarrollo.

En tal sentido la SDS dentro del proceso de planeación local en salud concibe a la Empresa Social del Estado como una instancia de encuentro con la población, que facilita la definición y priorización de los problemas de salud, la organización de los recursos disponibles y la orientación eficiente de la inversión social⁹⁹

Por consiguiente las ESE deben definir su quehacer en función de las necesidades reales de la población y las políticas sectoriales, de acuerdo con su nivel de atención. Con este fin, entre otras actividades se propusieron actualizar los diagnósticos hechos en 1997, teniendo en cuenta el territorio, población, ambiente, consumo y producción; de igual manera se debía precisar la respuesta social e institucional respecto a las necesidades y problemáticas de calidad de vida y salud de la población.

Sin embargo, las instituciones de salud adscritas a la Secretaría Distrital de Salud que fueron evaluadas en esta primera fase¹⁰⁰ y de acuerdo al informe de Balance Social, se observó que éstas determinaron diversas problemáticas sociales que si bien afectan su entorno geográfico y poblacional, no tienen relación con los diagnósticos establecidos tanto por la Secretaría como los que fueron soporte de la política en salud enmarcada en el Plan de desarrollo Bogotá Sin indiferencia, situación que se puede apreciar a continuación.

⁹⁹ Informe de Balance Social SDS 2004.

¹⁰⁰ ESES de III Nivel (Tunal, Kennedy, Simón Bolívar, La Victoria)
ESE de II Nivel (Fontibón)
ESE I nivel (Usme y San Cristóbal)

Cuadro No. 32
Problemáticas Definidas por las Ese - 2004

	ESE	PROBLEMÁTICA
I NIVEL	USME	Desnutrición y proliferación de enfermedades infecciosas principalmente respiratorias y de piel. Violencia intrafamiliar y violencia sexual Tasa de mortalidad infantil Embarazo de adolescentes.
	SAN CRISTÓBAL	Epidemiología Escuela Saludable Enfermedades crónicas Salud del Trabajador Desnutrición Salud Oral Crecimiento y Desarrollo Salud mental (Por violencia intrafamiliar) Discapacidad Salud sexual (Inadecuado manejo) Enfermedades transmisibles
II NIVEL	FONTIBÓN	En la localidad de Fontibón la población en general, especialmente la más pobre y vulnerable, se ve afectada por factores relacionados con la contaminación ambiental, desnutrición, los inadecuados hábitos higiénico sanitarios, la mala manipulación de alimentos, elevados niveles de estrés, desempleo, violencia, promiscuidad y drogadicción; que en su conjunto o de manera individual, estos factores conllevan a que dicha población se enferme de patologías como las Infecciones respiratorias agudas, Neumonía, problemas de los dientes y estructuras de sostén, Enfermedad Diarreica aguda, Hipertensión Arterial y problemas de violencia que deterioran cada día la calidad de vida de las personas.
III NIVEL	TUNAL	Baja cobertura de atención de patologías de Medicina Crítica y especializada, atención de medicina interna y enfermedades crónicas, las cuales son principalmente las generadas por traumas provenientes de la violencia que predominan en el área de influencia del hospital.
	SIMÓN BOLÍVAR	De acuerdo a la problemática relacionada por el hospital, uno de los aspectos a que se ve expuesta la población que demanda el servicio es el alto índice de factores epidemiológicos, ya sea por las condiciones infrahumanas en que viven, carencia de una vivienda adecuada, servicios mínimos deficientes como agua, luz., alcantarillado, basuras, factores estos que inciden en la situación antes mencionada. De igual manera uno de los problemas a que se ve enfrentado el hospital para prestar los servicios que demandan los usuarios, es económico, debido a la cantidad de pacientes que se acercan diariamente a solicitar el servicio tanto en consulta externa de especialidades, como medicina interna, cirugía, pediatría, ginecología, a los cuales se les presta el servicio y respaldan parte del copago u cuota de recuperación mediante la suscripción de pagares los cuales se vuelven casi irrecuperables por la falta de capacidad de pago de los pacientes y falta de gestión de cobro por parte de la administración. La morbilidad general relacionada en el informe 2004 señala un alto grado de Hipertensión Arterial, lo que conlleva a determinar que los hábitos de vida de la población no son lo más adecuados. En segundo lugar se encuentra el dolor abdominal agudo como diagnóstico de atención de urgencias.
	LA VICTORIA	El Maltrato Infantil (contempla temáticas como abuso sexual, negligencia o descuido, maltrato físico y maltrato emocional). La desnutrición Infantil: Este problema radica en la presencia de desnutrición proteica calórico en la población de niños y niñas comprendidos de 0 a 4 años, ubicada en la localidad Cuarta de San Cristóbal, que asciende a 45.995 usuarios potenciales. Morbilidad perinatal y neonatal. Mortalidad materna
	KENNEDY	Correctivos ante los problemas evidenciados en cuanto al manejo de los residuos hospitalarios.

Fuente: Informe de Balance Social ESE vigencia 2004.

Como se evidencia en el cuadro anterior, las ESE auditadas que corresponden al Nivel I de atención, identifican como problemática social, temas relacionados fundamentalmente con acciones contempladas en el Plan de Atención Básica. Si bien son importantes las acciones gubernamentales en este aspecto, que por naturaleza le competen y tienen incidencia en el bienestar de la comunidad, se evidencia que las entidades están dejando de lado problemas sociales que afectan la población local y adicionalmente parten de diagnósticos desactualizados (2002), aspectos que impiden una óptima focalización de gasto sin llegar de manera efectiva a cambiar las condiciones de salud y vida de los pobladores.

Visto el balance social del Hospital de Fontibón II nivel de atención, se observa que si bien adelantó acciones a través de proyectos complementarios al Plan de Atención Básica -PAB¹⁰¹ y de inversión directa, éstos no contribuyeron a minimizar la problemática establecida por la misma entidad, máxime, cuando se continúan planeando acciones con base en estadísticas desactualizadas, situación que conlleva al deterioro de la calidad de vida de los habitantes de una de las localidades más vulnerables de la ciudad.

Respecto a los hospitales de tercer nivel evaluados¹⁰², se observa que éstos definieron más problemáticas institucionales que sociales¹⁰³, que si bien afectan su funcionamiento, no contribuyen a dar respuesta a los diagnósticos locales, dejando de lado su quehacer en relación con su referente territorial el que debe estar en función de las necesidades de la población. Situación contraria a las premisas de gestión en salud definidas por la SDS.

Respecto al Hospital de la Victoria si bien determinó problemáticas sociales contempladas en la política distrital de salud, como son: maltrato infantil, desnutrición infantil, morbilidad perinatal y neonatal y mortalidad materna, este ente de control evidenció que las acciones adelantadas, no están soportadas en diagnósticos previos que muestren las necesidades reales de la comunidad.

101 Proyectos complementarios como: Control de artrópodos y roedores, Detección temprana de riesgos en la prevención de consumo de sustancias psicoactivas y alcohol, Capacitación y fomento en hábitos de salud sexual desde la perspectiva de equidad de género.

¹⁰² Tunal, Simón Bolívar, Kennedy y La Victoria

¹⁰³ Hospital el Tuna: "Baja cobertura de atención de patologías de medicina crítica y especializada, atención a la medicina interna y enfermedades crónicas las cuales son principalmente las provenientes de la violencia que predominan en el área de influencia del hospital".

Evaluación de la Política Pública

En el sector de la salud se presenta una redefinición de la atención primaria en salud - APS, antes se venía trabajando en el cuidado integral de la salud para todos y por todos, un modo de atención cimentado en la enfermedad, en el que predomina la gestión de los servicios curativos, se filtraban las demandas y se identificaban las necesidades de la población de manera fragmentada.

Ahora se considera un modelo basado en el imperativo ético de responder a las necesidades sociales promoviendo la calidad de vida y la salud, con una gestión apropiada.

SECTOR EDUCACIÓN, CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE.

3.3 ACCESO Y PERMANENCIA EN EDUCACION.

La educación, la cultura, la recreación y el deporte son derechos fundamentales establecidos en la Carta Magna; en este sentido es una obligación del Estado prestar estos servicios esenciales a la población de más escasos recursos. En Bogotá se observa que las personas de menores recursos especialmente aquellos que están en la línea de pobreza, 3'169.140¹⁰⁴ personas que representan el 42,2% y en línea de indigencia 842.335, correspondiente al 12,3% de la población; no poseen los suficientes recursos con los cuales puedan tener acceso a la oferta del sector por esta razón la intervención del Estado es esencial.

Por otra parte, para afrontar los cambios económicos, sociales, culturales y tecnológicos, la ciudad requiere formar ciudadanos con altos niveles de productividad y competitividad, máxime cuando se está en un escenario en donde la globalización es una realidad, en el caso colombiano se avecina la firma del Tratado de Libre Comercio - TLC con los Estados Unidos y este proceso requiere un país con mejores condiciones para afrontar los cambios.

De acuerdo a lo anterior es indispensable formar personas con un buen grado de escolaridad que les permita ser útiles a la sociedad y contribuyan al desarrollo socioeconómico de la ciudad.

¹⁰⁴ Fuente DANE- DAPD. Encuesta Calidad de Vida 2003.

Diagnóstico en Educación.

A la Secretaría de Educación Distrital - SED, le corresponde la organización del servicio público de educación, en particular el que se presta a través del sistema oficial de educación formal en consonancia con las políticas diseñadas por el Ministerio de Educación Nacional y las establecidas en el Plan Sectorial de Educación 2004 - 2008 “Bogotá una Gran Escuela”, mediante el cual se desarrollan los programas y estrategias educativas contempladas en el Plan de Desarrollo, “Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”.

El objetivo central del Plan es “desarrollar una política educativa que responda a los retos de una Bogotá moderna, humana e incluyente, que se proponga la vigencia plena del derecho a la educación y el fortalecimiento de la educación pública, que cualifique y mejore la calidad de la educación, que construya y fortalezca redes de tejido social solidario que genere dinámicas sociales incluyentes y que contribuya a la reducción de la pobreza y a una mayor equidad social”.¹⁰⁵

La actual administración pretende combatir la pobreza desde la educación a través de mecanismos y estrategias que garanticen el acceso y la permanencia en el sistema educativo a niños, niñas y jóvenes en edad escolar (5 a 17 años), especialmente a aquellos estudiantes de las clases más desprotegidas de la sociedad. Lo anterior no implica que el sistema educativo no se preocupe por las demás personas que demandan educación formal y que se encuentran fuera del rango de lo que se denomina Población en Edad Escolar -PEE-, la cual es la base para medir el grado de cumplimiento del indicador de cobertura sobre la población afectada.

En efecto, el Plan Sectorial de Educación para cumplir con las políticas diseñadas en el Plan de Desarrollo, estableció diferentes estrategias para garantizar la educación a niñas, niños y jóvenes especialmente a las personas pertenecientes a las clases sociales más desprotegidas de la ciudad y que presentan el mayor grado de vulnerabilidad y riesgo social, es decir, a la población discapacitada, en extraedad, en situación de desplazamiento, desvinculados del conflicto armado, hijos de desmovilizados, niñez trabajadora y desescolarizados, entre otros.

Además de poder brindar una mayor cobertura para evitar que una buena proporción de la PEE se quede por fuera del sistema, también se propende por un mayor grado de calidad de la educación para que los alumnos que egresan del

¹⁰⁵ Plan Sectorial de Educación 2004 - 2008.

sistema educativo hacia el mercado laboral o hacia la continuación de la educación superior, lo haga en la mejores condiciones frente a sus similares del sector privado.

La ciudad enfrenta problemas de índole social dados los escasos recursos que se destinan para atender las necesidades de la problemática social en los sectores de educación, salud y vivienda entre los más relevantes. Uno de los problemas que de alguna manera son consecuencia de las condiciones de vida de los bogotanos por la falta de un buen grado de escolaridad, es el alto nivel de desempleo en las clases menos favorecidas, lo que implica disminución en el nivel de ingreso de las familias pertenecientes a los estratos bajos para procurar mantener a sus hijos en un plantel educativo y que los mismos logren la formación adecuada para enfrentar la vida laboral o el ingreso a la educación superior.

La administración en aras de mitigar las necesidades más imperiosas para garantizar la educación a las personas de más escasos recursos, ha dispuesto de varias herramientas a través de los diferentes programas plasmados en el Plan Sectorial de Educación, para superar mediante acciones de asistencia social las principales problemáticas sociales conocidas desde hace varios años y que necesitan de una solución de corte estructural para evitar arrastrar problemas que no aguantan más la aplicación de políticas de corto plazo, dada la evolución de la ciudad, el crecimiento de la población y la exigencia en materia de recurso humano para soportar el grado de avance en la economía.

Dentro de las principales acciones para cumplir los objetivos propuestos se encuentran; la gratuidad de manera gradual en la educación básica primaria, el mejoramiento y ampliación del transporte escolar, el suministro de refrigerios a los escolares pertenecientes a familias de más bajos ingresos, subsidios condicionados a la asistencia escolar para niños y niñas trabajadores, así como la apertura de comedores escolares; las anteriores estrategias apuntan a corregir la problemática social relacionada con dificultades de orden económico que afrontan las familias más pobres.

Pero existe el problema de déficit de cupos, el cual se debe esencialmente a la insuficiencia de infraestructura, que se soluciona manteniendo y ampliando la capacidad instalada existente y construyendo y dotando nuevos colegios, lo que se logra con un mayor nivel de inversión para lograr las propuestas del Plan de Desarrollo en materia educativa.

De acuerdo a las proyecciones DANE de población y tasas de crecimiento medio anual; el Distrito capital cuenta con una población de 7'185.889 habitantes para el

año 2005, cuya tasa de crecimiento medio anual es del 2,08%¹⁰⁶, superior al promedio nacional que es del 1,8%; el solo crecimiento natural de la población es uno de los factores que explica el rápido crecimiento de la demanda educativa en el Distrito.

La población de Bogotá tiene una participación del 15,3% frente al total nacional, volumen que se ve afectado sí se tienen en cuenta las dificultades de conflicto interno que han generado problemas sociales que obligan a la concentración de la población de zonas de provincia hacia las áreas urbanas, especialmente a ciudades como la capital de la república.

Al finalizar el año lectivo 2004, se contaba con una Población en Edad Escolar PEE (niñas, niños y jóvenes entre los 5 y 17 años de edad), que ascendió a 1'638.954 educandos, de los cuales fueron atendidos por los sectores oficial (52,6%) y privado (39,5%) para un total de 1'509.555 alumnos, es decir, que el 7,9% de la PEE quedó por fuera del sistema educativo distrital, unos 129.399 niñas, niños y jóvenes. Ver cuadro 33.

Cuadro No. 33
Evolución de la PEE, Cobertura Bruta y Déficit de Cupos en el
Sistema Educativo Distrital en Bogotá

Año	PEE	Población atendida			Total Cobertura (%)	PEE fuera del servicio	Déficit (%)
		Sector Oficial	Sector Privado	Total			
2000	1'530.157	683.333	720.054	1'403.387	91,7%	126.770	8,3%
2001	1'558.672	733.230	702.617	1'435.847	92,1%	122.825	7,9%
2002	1'594.435	772.115	695.836	1'467.951	92,1%	126.484	7,9%
2003	1'616.205	814.738	677.617	1'492.355	92,3%	123.850	7,7%
2004	1'638.954	861.738	647.617	1'509.355	92,1%	129.599	7,9%

Fuente: SED Dirección de Cobertura
Cálculos SAS Educación Contraloría de Bogotá

Es de observar que el déficit educativo se mantiene, lo que indica que la brecha entre oferta y demanda no disminuye, al contrario se puede pensar que aunque la SED ha podido atender la demanda con la capacidad instalada que posee, debe hacer un gran esfuerzo para cumplir con lo propuesto en el actual Plan Sectorial de educación como es: la construcción y dotación de 38 colegios en el cuatrienio, el mantenimiento y reforzamiento estructural de los existentes o el sistema estará abocado al colapso.

Las localidades con mayor concentración de PEE atendida (aproximadamente un 76,26%, con 582.961 alumnos) en su orden son: Kennedy 12,47%, Ciudad Bolívar 11,16%, Bosa 9,83%, Suba 9,52%, Engativá 9,19%, San Cristóbal 8,15%, Rafael

¹⁰⁶ Población y tasa de crecimiento medio anual, según departamentos, 1999 y 1995 – 2015. DANE.

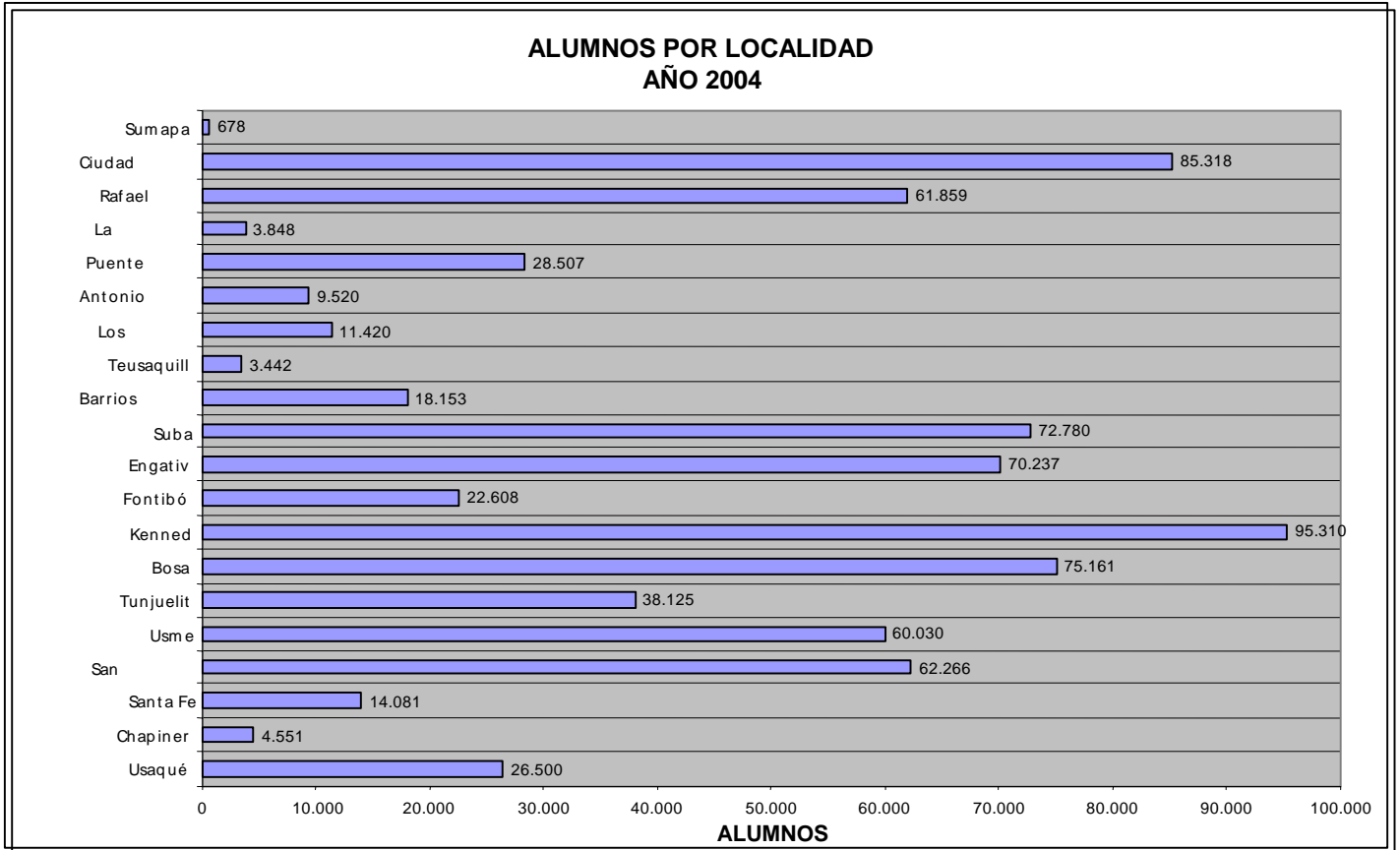
Uribe 8,09% y Usme con el 7,85%; al igual son las zonas que presentan el mayor déficit de cupos en la ciudad, en este caso las localidades de Ciudad Bolívar, Kennedy, San Cristóbal, Suba y Bosa en su orden son las franjas en donde se queda el mayor número de niñas, niños y jóvenes en edad escolar sin asistir a la escuela.

De otro lado en la ciudad, los estratos 1 y 2 representan el 46,2% del total de PEE del Distrito, alrededor del 80% de esta población de más escasos recursos, se concentra en las localidades de Ciudad Bolívar (22,1%), San Cristóbal (14,9%), Bosa (13,1%), Kennedy (12,2%), Usme (10%) y Suba (8,3%), localidades en las cuales se presentan las mayores tasas de crecimiento poblacional, las cuales son superiores al promedio observado para el Distrito, mientras que el estrato 3 reúne el 41,2%, y los estratos 4, 5 y 6 concentran el 12,1% de la PEE del Distrito.

El sector oficial ha venido atendiendo cada año un mayor número de alumnos, lo cual se traduce en una matrícula efectiva cada vez más alta, por razones ya expuestas como es el crecimiento natural de la población y por ende de la demanda educativa, el aumento de personas en condición de desplazamiento por factores de conflicto armado y el continuo traslado de estudiantes del sector privado al público por condiciones de tipo económico.

En el gráfico No. 6 se observa como se distribuyó para el periodo 2004 la PEE por localidad atendida en las diferentes localidades, se aprecia como existen ocho localidades que sobrepasan los 60.000 alumnos que precisamente son las zonas que se mencionó en un acápite anterior en donde se concentra la mayor parte de la población en edad escolar y también las zonas en donde se presenta el mayor déficit de cupos.

Gráfico No. 6



Fuente: Dirección de Cobertura SED

Hacia el futuro el comportamiento será similar en la medida en que el ritmo de crecimiento de la población y el desplazamiento forzado se siga dando; precisamente es allí en estas zonas en donde se encuentran las áreas marginales.

Estructura del Sistema Educativo Oficial del Distrito.

El sistema de educación oficial en el Distrito Capital está compuesto por tres esquemas a saber: Las Instituciones Educativas Distritales -IED's- administradas directamente por la SED, cuenta con 337 colegios a través de los cuales se atiende aproximadamente el 83,9% de la demanda por educación oficial de la ciudad, el modelo de Colegios en Concesión que cuenta con 25 establecimientos y atiende cerca de un 2,9% de la misma, el sistema de Subsidios a la Demanda que se paga a colegios del sector privado especialmente en estratos 1 y 2, en donde

se atiende alrededor de un 13,2% de la demanda oficial; el resto de la PEE es atendida por las 2.503 instituciones educativas del sector no oficial¹⁰⁷.

En el cuadro 34 se muestra como ha sido la evolución de la participación de cada uno de los esquemas en el sector oficial a partir del año 2000, incluyendo la proyección para el año 2005 (los datos para este periodo son estimados).

Cuadro No. 34
Alumnos Atendidos por Modelo en el Sector Oficial

Año	Total Alumnos Atendidos	Instituc. Sed	Part. %	Subsidios	Part. %	Colegios Concesión	Part. %
2000	719.298	642.477	89,3%	69.814	9,7%	7.007	1%
2001	774.342	668.999	86,4%	84.857	10,9%	20.486	2,6%
2002	817.503	709.397	86,8%	86.665	10,6%	21.441	2,6%
2003	861.009	722.963	83,9%	114.787	13,3%	23.259	2,7%
2004	902.513	757.189	83,9%	119.016	13,19%	26.308	2,91%
2005*	934.617	774.747	82,9%	124.564	13,33%	35.306	3,78%

Fuente: Cálculos de la Subdirección de Análisis Sectorial-SED, con base en el Sistema de Matrícula y Dane ENH etapa de junio 2004.

Nota: El cálculo de la matrícula oficial incluye la matrícula de los establecimientos de educación formal regular, educación especial y educación de adultos.

* Datos en construcción al 17 de marzo de 2005

Como se puede observar, la mayor participación la tienen las IEDs, lo cual se explica por dos razones fundamentales: la primera es que la administración actual va a mantener los colegios que funcionan por el sistema de concesión pero no seguirá impulsando este modelo a través de la construcción de nuevos planteles para darlos en administración a terceros, de tal manera que la generación de cupos a través de este esquema para el periodo 2004 fue de 3.049 y para 2005 es de aproximadamente 8.101 cupos¹⁰⁸; la segunda es que a pesar que el modelo de subsidios a la demanda en colegios privados es uno de los mecanismos para tener en cuenta en la ampliación de la cobertura, no son suficientes los nuevos cupos a través de este sistema, pues solo se están creando 5.548 nuevos cupos, lo cual no permite abastecer a la totalidad de la demanda.

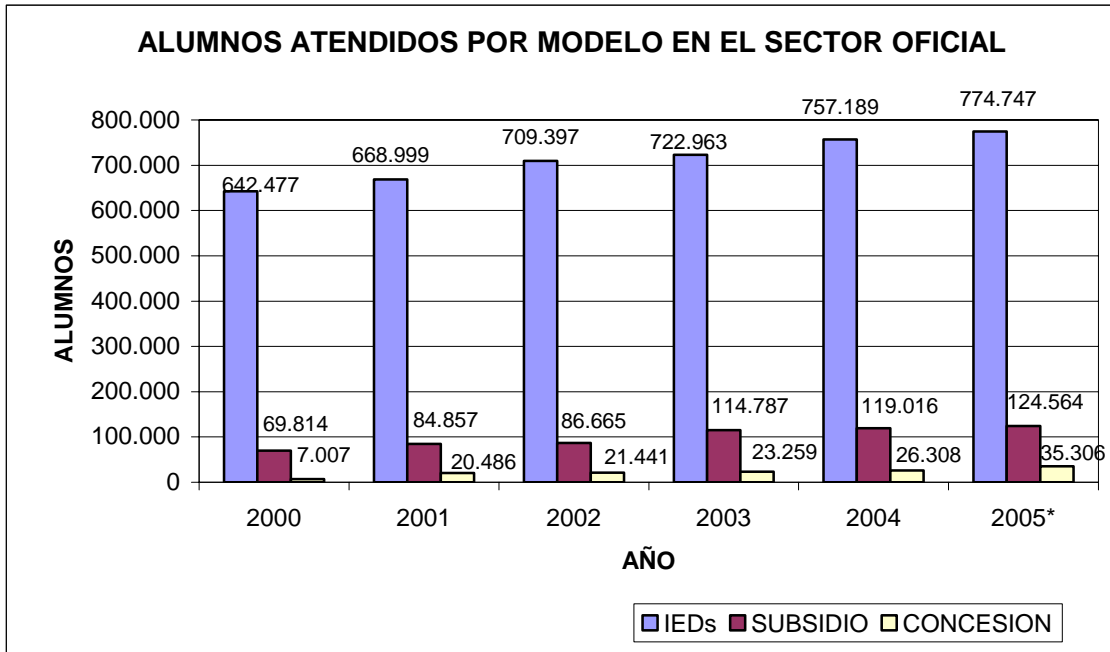
En este sentido ante el creciente aumento de solicitud de cupos en las IEDs, les corresponde a éstas absorber el mayor número de aspirantes posibles y así evitar que una gran cantidad de niños y niñas en edad escolar se queden por fuera del sistema educativo.

En el siguiente gráfico se muestra el comportamiento de la población estudiantil atendida en los diferentes modelos, en donde se marca la tendencia que enfrenta el sector oficial.

¹⁰⁷ Secretaría de Educación Distrital, Dirección de Cobertura.

¹⁰⁸ Información suministrada por la Dirección de Cobertura con corte al 17 de marzo de 2005

Gráfico No. 7



Fuente SED, Dirección de cobertura
Datos estimados, Dirección de Cobertura SED

En los establecimientos educativos atendidos directamente por la SED se crearon 47.000 nuevos cupos en el periodo 2004 y en 2005 se crearon hasta el 17 de marzo de 2005, 17.558 cupos nuevos¹⁰⁹, lo que indica que a esa fecha, en el sistema educativo oficial se han generado 31.207 nuevos, es decir, 15,793 menos que en 2004.

Gestión Social de la Administración

La SED identificó específicamente unos problemas sociales que corresponden literalmente a los mismos programas del Plan Sectorial de Educación “Bogotá, una Gran Escuela”.

A partir del año 1998 empezó a implementarse el modelo de colegios en concesión, la Secretaria de Educación focalizó la inversión hacia la construcción de las plantas físicas y dotación de los colegios en concesión. A la fecha se han construido 25 colegios con un costo total de construcción, dotación y operación

¹⁰⁹ Ibidem

que asciende a los \$284.699 millones, este programa contribuyó a la generación de unos 23.000 nuevos cupos hasta 2003¹¹⁰; la participación de este modelo en la cobertura del sector oficial a 2005 es del 3,79% como se observa en el cuadro 2.

La actual administración no está interesada en continuar con esta directriz y de alguna manera se menciona a la anterior política como la consecuencia directa del rezago que presenta el mantenimiento y la conservación de la infraestructura de los colegios distritales. En efecto, para mantenimiento, adecuación y ampliación de la capacidad instalada, solo se invirtieron recursos por \$134.083 millones, cifra muy por debajo de lo requerido para poner a funcionar a tope el sistema educativo teniendo en cuenta las necesidades que el mismo demanda, las cuales ascienden a más de \$400.000 millones. A pesar de ello la SED ha respondido generando la mayor parte de los cupos demandados con la oferta de los colegios administrados directamente por ella, para atender los problemas sociales básicos como son la cobertura del servicio, la calidad del servicio de educación y la eficiencia en la prestación del servicio.

A continuación se muestran los resultados de la gestión para contribuir a mejorar la cobertura del servicio.

Cuadro No. 35
Resultados de Cobertura Sector Oficial

VARIABLE	VIGENCIA 2004	VIGENCIA 2003	VARIACION %
Población que demanda el servicio	1.607.601	1.572.925	2,2%
Población que se propuso atender	860.867	817.492	5,3%
Población atendida, Sector Oficial	902.513	860.867	4,8%
Cobertura general del Servicio Sector oficial	56,1%	54,7%	2,56%
Cumplimiento de cobertura	105%	105%	-

Fuente: Subdirección de Análisis Sectorial SED, con base en el Sistema de la SED y proyecciones de población DAPD

Cuadro No. 36
Resultados de Cobertura Sectores Oficial y Privado

TIPO DE SERVICIO	VIGENCIA 2004	VIGENCIA 2003	VARIACION %
Preescolar	278.249	267.983	3,8%
Primaria	636.152	616.053	3,3%
Secundaria	461.183	456.688	1%
Media	232.018	232.201	-0,1%
Total Distrito	1.607.601	1.572.925	2,2%

Fuente: Subdirección de Análisis Sectorial SED, con base en el Sistema de la SED

¹¹⁰ Balance Social SED 2004

Como se observa la población que demanda el servicio creció en el 2,2%, aclarando que los datos que maneja SED son con base en las estadísticas del DAPD. No se tiene en cuenta población desplazada y no se excluye la población adulta.

Cuadro No. 37
Población Atendida por Tipo de Servicio Sector Oficial

TIPO DE SERVICIO	VIGENCIA 2004	VIGENCIA 2003	VARIACION (%)
Preescolar	51.243	46.369	10,5%
Primaria	343.098	333.099	3%
Secundaria	287.918	273.980	5,1%
Media	101.238	92.632	9,3%
Total	783.497	746.080	5%
Subsidios a la Demanda	119.016	114.787	3,7%
Total Oficial	902.513	860.887	4,8%

Fuente: Subdirección de Análisis Sectorial SED, con base en el Sistema de la SED

En el cuadro anterior se discrimina la población que está siendo atendida por los colegios oficiales incluidos los de concesión y los alumnos que atiende los colegios del sector privado bajo la figura de los subsidios a la demanda con una participación que se mantiene en el 13% del total de población estudiantil atendida por el sector oficial.

Resultado de los Indicadores de Inversión:

Los resultados de ejecución de la inversión indican que en la vigencia 2003 se ejecutó el 89,58% mientras que en el 2004 el nivel de ejecución fue del 88,04%.

El nuevo Plan de Desarrollo, para el programa Acceso y Permanencia para Todas y Todos, arrojó como gasto por estudiante la suma \$996.894, y menor en \$17.641 con respecto a la vigencia anterior, ello no quiere decir que hubo racionalidad en el uso de los recursos y que hubo ampliación de la cobertura, sino que en algunos casos se albergaron más estudiantes por aula, lo cual no significa una mejora en la eficiencia de la prestación del servicio; por el contrario, los colegios que presentan hacinamiento desmejoran el mismo y atentan contra la calidad de la educación que imparten a sus alumnos y se genera desigualdad social.

Analizando el gasto por alumno se deduce que la inversión en gran parte se asigna para atender la problemática de cobertura del servicio a través del programa Acceso y Permanencia para Todas y Todos, este programa consumió recursos por valor de \$899.710 millones, en él se incluye la nómina de los centros educativos, los subsidios a la demanda, la operación de los colegios y el transporte escolar entre los rubros más importantes.

Evaluación de Política Pública

Surge la necesidad urgente por parte de la presente administración de darle aplicación a las estrategias consignadas en el Plan de Desarrollo “Bogotá sin Indiferencia” y que fueron plasmadas en el documento “Plan Sectorial de Educación 2004-2008 “Bogotá, una Gran Escuela” especialmente en lo relacionado con el programa Construcción, ampliación, mejoramiento y reforzamiento estructural de los establecimientos educativos, a través de los proyectos, Mejoramiento integral de infraestructura y construcción de plantas físicas distritales, para darle una mayor capacidad al sistema con el surgimiento de nuevos colegios para la atención de nuevos estudiantes que ingresan al sistema y los que se trasladan de los establecimientos educativos del sector privado.

Lo anterior es una prioridad, máxime cuando se ha anunciado que en la actual administración no se va a impulsar la idea de construir colegios para entregarlos en administración a terceros porque ese esquema genera desigualdad social entre los educandos de la zona de influencia, dado las condiciones en que estos operan frente a sus similares administrados directamente por la SED.

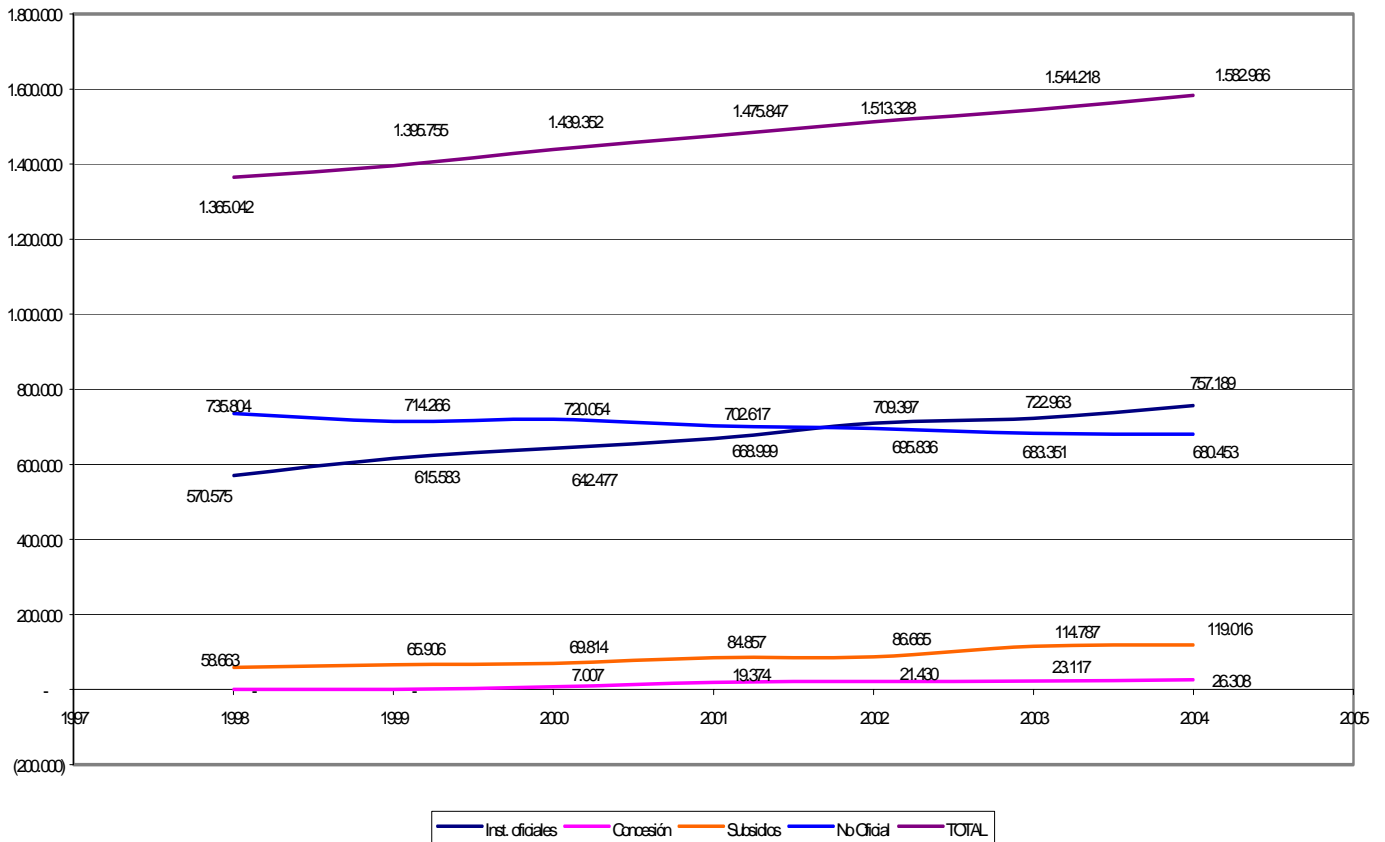
En el periodo 2004 las inscripciones para solicitar cupo para ingreso al sistema en Instituciones Educativas Distritales, fue de 149.811; de ellas, 96.147, es decir, el 64%, correspondieron a estudiantes que durante el año 2003 estuvieron matriculados en colegios privados. De otra parte, cerca de 60.000 de los nuevos cupos creados por la SED durante los últimos seis años, han sido asignados a niños(as) y jóvenes que de igual manera adelantaban estudios en colegios privados.

Como consecuencia de la situación anterior y ante el no cumplimiento de la política trazada en el anterior Plan de Desarrollo en lo que tiene que ver con la cobertura (acceso y permanencia) del servicio, en cuanto a construcción de nuevos establecimientos educativos y el mantenimiento de los existentes la brecha entre oferta y demanda se ha ido ampliando, es por ello que se recalca a la actual administración el cumplimiento de la políticas en esta materia, que a propósito de ellas ya muestra signos de retraso en su ejecución, como lo observaremos más adelante.

El comportamiento de la evolución de la matrícula en los sectores oficial y privado, se muestra en el gráfico No. 8; se observa como la tendencia de la matrícula oficial a partir del año 2000 empieza a superar a la del sector no oficial y de ahí en adelante con una tendencia hacia el aumento, por razones ya expresadas.

Gráfico No. 8

Matrícula en Bogotá por sector y estrategia 1998-2004



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

Fundamentalmente el traslado de estudiantes del sector privado a los colegios oficiales por motivos muy conocidos, como las condiciones de orden económico que padecen las familias bogotanas de los estratos 1,2 y 3 especialmente.

Para el periodo 2004-2007, las líneas generales de política pública para el sector abarcan aspectos como: 1) Materialización del derecho a la educación, 2) Fortalecimiento de la educación pública, 3) Mejoramiento de las condiciones para la enseñanza y el aprendizaje, 4) Fortalecimiento de la institución escolar, 5) Reconocimiento y participación de la comunidad educativa, la academia y la organizaciones sociales y 6) Realización de una gestión humana, sostenible y eficaz¹¹¹.

¹¹¹ Plan Sectorial de Educación 2004-2008 Bogotá: una Gran Escuela.

Dentro de estas líneas de política, uno de los programas de mayor asignación presupuestal es el de Acceso y permanencia para todos y todas, mediante el cual la SED garantiza el adecuado cubrimiento del servicio y asegura a la población menor el derecho a acceder y permanecer en el sistema educativo, de esta manera la acción no sólo se dirige a ampliar la cobertura educativa, sino que aparte de ello se debe garantizar la permanencia de los educandos dentro del sistema educativo hasta que terminen el ciclo educativo.

Para ello, uno de los fundamentos del Plan Sectorial de Educación a través de sus programas, estrategias y proyectos, es mejorar sus indicadores relacionados con las tasa de aprobación, reprobación y deserción escolar y en general el abandono de la escuela por parte de los estudiantes, consiguiendo que los mismos concluyan el ciclo educativo a través de mecanismos de ayuda social, como lo son; el programa “Bogotá sin hambre” mediante el cual se busca garantizar el derecho a la educación de la PEE en condiciones de extrema pobreza, considerando que la alimentación escolar es un factor importante para coadyuvar a la calidad de la educación, mejorando las condiciones nutricionales de los niños para obtener mejor rendimiento tanto físico como intelectual.

En el cuadro 38 se muestra el comportamiento de las mencionadas tasas para el sector oficial por niveles de educación, para el periodo 1998-2003 (los datos correspondientes al periodo 2004 se encuentran en construcción). Se observa como la tasa de deserción ha venido cambiando notoriamente a la altura del sector, en donde el nivel de primaria y media presentan una tasa del 2,4% y 2,7% respectivamente, mientras que el nivel de secundaria registra la mayor deserción con un 4,3%. La tasa de reprobación al igual ha tenido una mejora notable en todos los niveles.

Cuadro No. 38
Comportamiento Tasa de Aprobación, Reprobación y Deserción

	TASA DE APROBACIÓN						TASA DE REPROBACION						TASA DE DESERCIÓN*					
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Sector Oficial	86,0	85,1	83,9	83,8	93,0	91,9	10,0	10,7	11,7	11,8	3,6	3,7	3,9	4,3	4,4	4,5	3,3	3,1
Básica Primaria	90,6	90,1	90,0	89,9	94,5	93,3	6,1	6,4	6,7	6,4	2,9	2,8	3,3	3,2	3,3	3,3	2,6	2,4
Básica Secundaria	79,0	74,0	74,8	74,0	90,8	89,1	16,0	19,4	19,0	19,2	4,7	2,8	5,1	3,7	6,2	6,3	4,5	4,3
Media	85,4	82,0	82,1	82,6	93,9	92,8	11,4	13,7	13,7	13,1	3,3	5,2	3,3	2,6	4,2	3,8	2,9	2,7

Fuente SED, Dirección de cobertura

Tasa Intra-anual. En el cálculo solo se incluye la jornada diurna de educación formal regular.

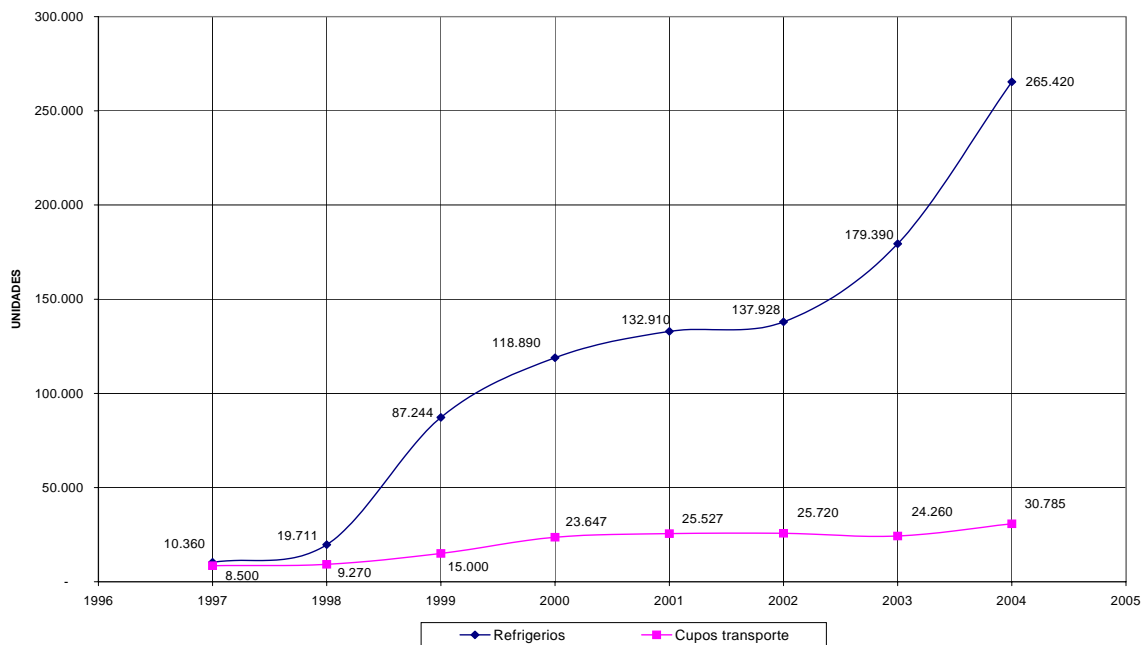
De otra parte se adelantan acciones de mejoramiento y ampliación del transporte escolar dirigido a los niños de zonas marginales que no les sea asignado cupo en su área de influencia e incluso en su propia localidad y evitar el retiro de estos del

sistema educativo, por aspectos como falta de capacidad de sus padres para cubrir los costos del transporte público y por riesgos de seguridad.

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

Gráfico No. 9

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



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

En la presentación del actual Plan Sectorial de Educación y para atacar los principales problemas de los que adolece el sistema educativo oficial en el Distrito para garantizar el acceso, la permanencia, la pertinencia y la calidad de la educación la presente administración destacó las siguientes estrategias:

1. Implantar en este cuatrienio la gratuidad completa de la educación primaria y reducir de manera apreciable los costos que se cobran en el nivel de la media.
2. Elevar de 175.000 a 550.000 las raciones alimentarias que se distribuyen en los colegios oficiales del Distrito.
3. Apertura de comedores escolares para comenzar a ofrecer comida caliente.

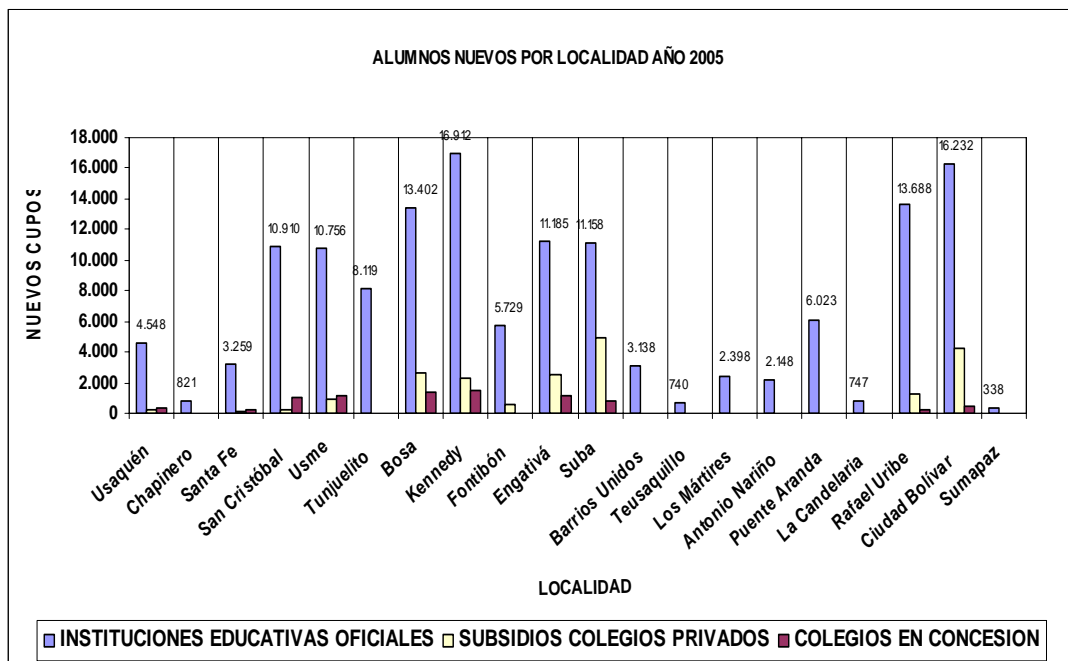
4. Suministro de transporte escolar a los niños y niñas que deben movilizarse del barrio de residencia para acudir al estudio.
5. Impulsar el programa de solidaridad ciudadana con la educación, para recolectar uniformes, calzado y útiles escolares con destino a los niños y niñas más necesitados.
6. Acompañamiento de los alumnos y las alumnas en la jornada contraria con oportunidades educativas y actividades culturales, recreativas y deportivas diversas para mitigar la soledad en la que suelen encontrarse durante el tiempo extraescolar.
7. Mejoramiento de los ambientes escolares.
8. Renovación pedagógica de los PEI.
9. Entrega de subsidios condicionados a la asistencia al estudio para niñas y niños trabajadores o explotados, entre otros.”¹¹²

Teniendo en cuenta los elementos componentes del Plan, a la SED le corresponde garantizar el acceso a los estudiantes nuevos al sistema educativo oficial, así como la permanencia y continuidad de los estudiantes antiguos en el mismo, respondiendo además por la pertinencia y calidad de la educación, las condiciones de infraestructura para el normal desarrollo de la actividad de formación educativa y en general velando por la formación del estudiante; de tal manera que egrese con alguna competencia laboral y de esta manera sea capaz por si mismo de generar su propio sustento y le aporte valor agregado a la economía y a la sociedad en general en términos de productividad y competitividad.

De acuerdo al comportamiento de las cifras sobre demanda potencial, número de alumnos atendidos y número de alumnos que se encuentran fuera del sistema, en el gráfico 10 se muestra como se comporta la generación de nuevos cupos en las diferentes localidades.

¹¹² Estrategias y proyectos expuestos en el lanzamiento del Plan Sectorial de Educación “Bogota: Una Gran Escuela 2004-2008.

Grafico No. 10



Fuente. Subdirección de Cobertura SED

3.4 RELACIONES ORGÁNICAS DÉBILES ENTRE INSTANCIAS, PROCESOS Y ESPACIOS DE CONCERTACIÓN CULTURAL DE BOGOTÁ.

Diagnóstico en Cultura.

La problemática social que presenta el IDCT está orientada hacia la definición de las limitantes y obstáculos organizacionales intrasectoriales e internos, que inciden el normal desarrollo de las actividades culturales, turísticas y administrativas.

La cultura como un patrimonio inmaterial de la humanidad, en el cual se preservan las costumbres, los comportamientos, las manifestaciones artísticas, se originan transmiten y consolidan los principios y valores; se constituye en un elemento de trascendental importancia para el desarrollo integral de las personas. Por ende el estado como principal agente responsable del bienestar debe procurar que la oferta cultural llegue a todos los grupos poblacionales y especialmente a los de menores recursos.

El acceso a la cultura se constituye en un derecho y está consagrado como un gasto social, por que su aporte es determinante en el crecimiento y desarrollo integral de las personas y las regiones. La dificultad de acceso a los bienes culturales impide a los individuos el normal desarrollo de sus capacidades intelectuales, limita la realización de las actividades lúdicas y recreativas, restringe el adecuado uso del tiempo libre e impide a los grupos sociales consolidar sus procesos de identidad e imagen compartida en torno a sus principales características.

En Bogotá las personas de menores recursos especialmente aquellos que están bajo las líneas de pobreza e indigencia, no poseen los suficientes recursos con los cuales puedan tener acceso a la oferta cultural del distrito.

Debido a su baja capacidad de ingreso, para este rango de la población el simple desplazamiento hacia los lugares en donde se concentran las principales actividades culturales, resulta inalcanzable, ya que los recursos con los que cuentan estas personas apenas alcanza a cubrir sus necesidades básicas; alimentación, vivienda, servicios públicos, educación.

Considerando que los costos de viaje para una familia de bajos recursos, llevados a precios de referencia, implican un costo de oportunidad equivalentes a sus gastos para un almuerzo se observa que la población que percibe ingresos equivalente a un salario mínimo no le es factible asistir a alguna de las diferentes actividades que se desarrollan en los escenarios distantes a sus lugares de residencia. Se hace necesario por ende facilitar el acceso de la oferta cultural a las personas de más bajos ingresos, potencializando los recursos de la inversión mediante la realización de actividades en sitios cercanos y con mayor inversión en las localidades más necesitadas.

La problemática social analizada se constituye en el principal reto del sector para propiciar un acceso equitativo, en los cuales se incluya a los grupos poblacionales más pobres que no se están viendo beneficiados con los eventos y actividades culturales. Máxime si se considera que el principal efecto de las políticas públicas debe ser el tener un papel activo en la redistribución del ingreso mediante la atención a las personas más necesitadas.

Se definieron aspectos relacionados con las dificultades existentes por las relaciones orgánicas débiles entre instancias, procesos y espacios de concertación cultural de Bogotá, para el desarrollo de planes articulados de organización, planeación y fomento del sector cultura, lo cual a su vez se traduce en:

1. Reducida apropiación de las actividades y escenarios culturales de la ciudad por parte de los habitantes, especialmente los de menores ingresos y de localidades con mayores niveles de pobreza.
2. Carencia de intervenciones articuladoras en materia de fomento a las expresiones culturales y artísticas provenientes de los distintos sectores y grupos sociales.
3. Insuficiente apoyo a la creación y a las organizaciones culturales de la ciudad desde una perspectiva intercultural que garantice la producción simbólica de todos los sectores sociales.
4. Reducida importancia de la formación artística y cultural en la ciudad.
5. El Sistema Distrital de Cultura presenta vacíos en sus procesos de organización y planeación.
6. Debilidades de la gestión cultural con énfasis en planeación de ciudad y sistemas de información.

Análisis de la Gestión Social

Instituto Distrital de Cultura y Turismo - IDCT

Niveles de Cobertura.

A continuación se presentan los niveles de atención prestada a la población bogotana, este procedimiento se realiza de conformidad con la problemática social identificada por el Instituto Distrital de Cultura y Turismo, tomando como referencia los indicadores de cobertura establecidos para estos efectos.

Se puede considerar que los grupos poblacionales conjuntamente con todos los rangos de edad demandan la prestación de los servicios culturales: las edades más tempranas reciben desde su concepción de manera directa o indirecta influencia cultural que a la postre deriva en la conformación de su patrimonio cultural, en igual sentido la familia como núcleo social percibe cambios en su comportamiento valoración y costumbres de conformidad con los hábitos que sus miembros tienen como producto del consumo de las diferentes manifestaciones artísticas y/o recreativos, con lo cual se justifica incluir a todos los habitantes de la ciudad dentro de la población que demanda el servicio de cultura.

La población que atendió el IDCT en 2004 asciende a 2'450.578 personas, cifra que corresponde a la suma total de los individuos que se beneficiaron con los proyectos de inversión. Esta población incluye las personas que se beneficiaron con los bienes y servicios culturales que oferta el IDCT a través de sus diferentes actividades y eventos, se incluyen las diferentes presentaciones realizadas en los escenarios del Instituto y en las diferentes localidades además de incluir las personas que participaron en los diferentes eventos de participación ciudadana.

En la vigencia anterior se vieron beneficiadas 1'868.684 personas lo que representa una variación para el 2004 de 31,14%, en contraste el aumento en el presupuesto de inversión fue de 10% pasando de un valor de \$22.195,4 millones en el 2003 a \$24.315 millones en 2004.

En forma desagregada los beneficiarios o asistentes a los diferentes eventos corresponden a:

Las 228.430 personas que asistieron a los eventos de divulgación científica realizados por el Planetario Distrital; los 2'064.991 asistentes de los festivales de danza, festivales al parque, los eventos de los escenarios tradicionales incluido el Museo de Desarrollo Urbano; las exposiciones de artes plásticas y los concursos de arte realizados; los 11.824 asistentes y participantes de los programas de educación artística formales y no formales de organizaciones como la Academia Superior de Artes de Bogotá ASAB y la academia Luis A. Calvo y las 96.745 personas que participaron en los eventos de participación ciudadana.

Observando que el total de recursos con los que contó la entidad ascendió en total a \$24.315 millones de los cuales \$23.131 millones fueron destinados en las actividades culturales y que las personas beneficiarias como mínimo para asistir a cualquier presentación cultural, tendrían que cancelar en promedio por cada persona un valor no inferior a \$10.000; se puede establecer que la entidad está generando mayores recursos de los que recibe pues el resultado de sus ingresos utilizando precios de referencia es de \$245.057,8 millones frente al valor total de costos asumidos que son del orden de \$23.131 millones.

Los resultados de la población que demanda el servicio relacionados con la población que es atendida arroja un indicador de cobertura general del servicio de 36,12%, este indicador en la vigencia anterior fue de 27,54%, con lo cual se percibe una mejora de 9 puntos en la cobertura a la población, no obstante los resultados siguen siendo discretos, considerándose que esta es la asistencia a lo largo de todo el año y que la población beneficiada incluye aquellos individuos que de manera tangencial o directa consumieron de alguna forma los bienes y servicios provistos por el IDCT.

El incremento en el número de beneficiarios se ve a su vez reflejado en el comportamiento de los asistentes a los escenarios tradicionales, como se observa en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 39
Asistentes a Escenarios Tradicionales del IDCT 2001-2004.

Escenario	2001	2002	2003	2004
Teatro Jorge Eliécer Gaitan	147.178	272.621	231.976	279.087
Cinemateca Distrital	56.978	56.638	63.208	68.588
Teatro al aire Libre de la Media Torta	140.991	125.003	116.919	149.636
Planetario Distrital	366.769	281.554	264.962	228.430
Total	711.916	735.816	677.065	725.741

Fuente: Informes Rendición de Cuenta IDCT.

Si bien en términos relativos las cifras denotan un crecimiento importante en el número de asistentes a eventos y de personas atendidas, en términos absolutos el resultado de las cifras no es tan alentador.

Al considerar el total de personas asistentes durante el año anterior en todos los eventos, incluidos los escenarios tradicionales los resultados son de 2'450.578 personas, lo que indica que en promedio semanal la asistencia es de 47.126 personas, resultados que reflejan una cobertura general del servicio en promedio semanal de apenas el 0,7%. La asistencia a los escenarios tradicionales es de 725.741 personas a lo largo del año, esta es igualmente baja en consideración al promedio de asistentes semanales al año, alrededor de 14.000 personas.

Otro factor importante que destacan las cifras viene representado con el valor per cápita o anual que se asignan para atender las necesidades en materia cultural. La baja inversión en esta problemática de \$23.131 millones para las 2'450.578 personas atendidas implica una inversión per cápita de \$9.439, valores con los cuales los individuos no alcanzan a disfrutar de dos presentaciones de cine al año, la asignación de recursos es aún más ilustrativa si se consideran los 6'785.303 habitantes de Bogotá con lo cual la inversión per cápita es de apenas \$3.409.

Debido a que no se adelantaron esfuerzos para determinar que grupos sociales fueron los receptores de los recursos asignados, no se puede distinguir si la población de menores recursos está siendo beneficiada y en qué proporción de la gestión adelantada por parte del IDCT. Esta debilidad en la identificación de los

rangos por su cualidad socioeconómica característica pone de presente, la inobservancia de la política de inclusión social, restablecimiento de los derechos y lucha contra la pobreza establecidos en el Plan de Desarrollo de la administración central.

Participación Ciudadana.

En lo que respecta a las organizaciones comunitarias que participan en la gestión del IDCT ellas están básicamente representadas en el Sistema Distrital de Cultura – SDC; al interior de esta organización se desarrollaron reuniones de coordinación y planeación del Consejo Distrital de Cultura, seis consejos distritales de áreas artísticas, 20 consejos locales de cultura y se realizaron además 29 asambleas sectoriales, congregando a las comunidades indígenas, organizaciones de personas con discapacidad, y sectores artísticos.

En otras actividades relacionadas con la participación ciudadana en las que asistieron 2.470 personas, se realizaron jornadas de capacitación en 16 localidades en torno a los temas de normatividad del SDC, plan de desarrollo distrital, políticas culturales 2004 – 2016, participación ciudadana, desarrollo cultural y resolución de conflictos, igualmente se realizaron otros eventos de promoción de la participación ciudadana que contaron con la participación de 145.333 personas.

3.5 BAJA UTILIZACIÓN DE PARQUES Y ESCENARIOS

El Sistema Distrital de Parques articula los espacios verdes de uso colectivo, regula el equilibrio ambiental, crea el patrimonio natural y garantiza la recreación y aprovechamiento del tiempo libre de todos los habitantes de la ciudad.

La ciudad cuenta con 4.592 parques y escenarios, ubicados en todas las localidades para el sano esparcimiento de forma activa o pasiva, y contribuir a que sus habitantes hagan uso de forma colectiva de ellos con el objeto de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes y establecer un vínculo de solidaridad entre la comunidad y arraigando el sentido de pertenencia para con Bogotá.

Sin embargo, la utilización de parques y escenarios es baja, encontrándose algunos de ellos subutilizados, por la inseguridad, vandalismo, falta de conocimiento de las actividades que en ellos se desarrollan, ausencia de políticas de motivación y falta de espacios donde la comunidad manifieste sus intereses y se proyecte a programas recreo-deportivos de futuro, dado que la administración

desde su base central, programa actividades sin conocer las necesidades de la población de cada localidad.

De otra parte, el mantenimiento, administración y sostenimiento de los parques y escenarios de la ciudad requiere de importantes sumas de dinero que el IDRDR no está en capacidad de desembolsar y las concesiones dadas para atender algunos parques, son pocas en relación con el total de los mismos.

Los parques que conforman el Sistema Distrital de Parques se clasifican en:

Parque Regional: Espacios naturales de gran extensión de propiedad del D.C. ubicados total o parcialmente por fuera de su perímetro: Parque La Florida, Embalses de Tominé y San Rafael.

Parque Metropolitano: Mayores a 10 Hectáreas. Usos recreativos activos y pasivos con generación de valores paisajísticos y ambientales: Simón Bolívar (complejo de varios parques con 360 Hectáreas).

Parque Zonal: Extensión variable. Recreación activa y pasiva para un grupo de barrios. Mayores a 1 Hectárea y menores de 10. Pueden albergar polideportivos, piscinas, canchas y demás.

Parque Vecinal: De pequeña extensión. Áreas libres destinadas a la recreación activa, encuentro comunitario. Más de 3.500 inventariados

Parque de Bolsillo: Áreas libres menores a 1.000 m², destinados a recreación de niños y personas de la tercera edad.

Siendo que el total de la comunidad de Bogotá requiere del sano esparcimiento en parques y zonas verdes, el Instituto consideró una demanda a satisfacer en el año 2004 de 3'560.000 personas, número muy inferior a la población total.

Los resultados de la cobertura general del servicio en cuanto a sostenibilidad social, económica y ambiental del sistema de parques, muestran una baja cobertura del 9,97% para el año 2004 y una población atendida de 355.123 personas. Se requiere por tanto de programas que fortalezcan el capital social, económico y ambiental de la ciudad y contribuyan a mejorar la calidad de vida de sus habitantes, por medio de inversiones en construcción, adecuación y mantenimiento del Sistema Distrital de Parques y Escenarios.

Sedentarismo y Desarticulación de las Ligas Deportivas con los Colegios y Escuelas de la Ciudad.

Para la vigencia 2004, el IDRD se propuso preparar a los deportistas que representaron a Bogotá en los XVII Juegos Deportivos Nacionales, desarrollados en las localidades de Bogotá, Fusagasuga y Girardot, con el fin de lograr el primer lugar en estas justas deportivas, lo que finalmente se consiguió. Sin embargo, se requiere atender e incrementar su base deportiva, sobretodo en las categorías infantiles, en especial la población estudiantil, coordinando con entidades públicas y privadas de todo género el desarrollo de competencias deportivas.

En Bogotá Distrito Capital y de acuerdo a encuesta realizada en los estratos 1, 2, 3 y 4 en el año 2003 por el IDRD, para una población comprendida entre los 18 y 65 años de edad, que pretendía medir la actividad física de los capitalinos, se concluyó que el 40% de la población adulta no efectúa ningún tipo de ejercicio en el tiempo libre, el 45% permanecen sedentarios en sus sitios de trabajo y el 35% busca desplazamientos por otros medios diferentes a los de caminar.

Igualmente, se determinó que el 37% de los encuestados fue regularmente activo en edades entre los 18 y los 29 años de edad, pasada ésta se tornaron sedentarios debido a falta de estímulos, ocupaciones del trabajo, desconocimiento de programas que promuevan la actividad física y en general falta de motivación.

De los habitantes de Bogotá un 63,2% (IDRD encuesta 2003), asume en forma diaria su vida de manera sedentaria, sin tener una activa participación en la actividad física, lo cual conlleva a un desmejoramiento en la calidad de la misma, con los consiguientes problemas de enfermedades cardio-vasculares, altos contenidos de colesterol e hipertensión y factores de riesgo, debido a la obesidad que se viene incrementando en el total del conglomerado, tanto en niños como en adultos y adultos mayores.

De otra parte, el IDRD como entidad encargada de desarrollar la política deportiva del Distrito Capital de Bogotá, prioriza el deporte de alto rendimiento con un reducido número de deportistas, no obstante que en su base se tiene un alto número de ciudadanos que buscan espacios y programas que incentiven la práctica de la actividad física, lo cual permitiría dar solución en parte a las ausencias laborales, incapacidades, muertes prematuras y en general altos costos en los que se incurren por enfermedades asociadas a la ausencia de actividad física diaria.

De la misma forma, se deja de incentivar a la base deportiva que se encuentra en los establecimientos educativos, tanto oficiales como privados, dado que las

Escuelas de Formación Deportiva no han logrado articularse debidamente con las instancias educativas locales ni con entes deportivos, llámense clubes o ligas.

Se requiere por tanto, descentralizar la actividad deportiva, para dar mayor oportunidad a los habitantes de integrarse a la práctica recreo-deportiva de la actividad física diaria, y se supere el 1% de los parámetros internacionales reportados por la OMS y la UNESCO.

Se debe definir, estrategias que apunten a la masificación en la práctica deportiva diaria, pues si bien es cierto que se tienen escenarios como las ciclovías y recreovías en donde los ciudadanos tienen la opción de practicar actividades deportivas, lo hacen de manera periódica y no de forma rutinaria y continua, lo que incrementa aún más el riesgo de enfermedades cardiovasculares. Se requiere coordinar su desarrollo y ejecución a nivel institucional con el debido apoyo que permita obtener óptimos resultados, pues la capital cuenta con líderes y promotores deportivos, entrenadores, y licenciados en educación física, quienes pueden brindar el apoyo y orientación requeridos.

En 2004 se programó la creación de dos Centros de Perfeccionamiento Deportivo lo que finalmente se consiguió, con una inversión de \$15.743 millones de pesos. Aunque estos Centros van a servir a todos los deportistas, se requiere que su utilización vaya dirigida de forma primordial, a establecer una estructura que permita a los deportistas de categorías inferiores, el ascenso y perfeccionamiento hasta llegar a los de alto rendimiento.

En general, se alcanzó un cumplimiento del 98,87% en actividades de carácter deportivo efectuadas en el año 2004 por el Instituto con la realización de los diferentes eventos, entre los que se encontraban los Juegos Escolares, Intercolegiados, de Educación Superior, de Integración Ciudadana y otras actividades.

Como compromiso primordial, se tenía la realización de los XVII Juegos Deportivos Nacionales y los Primeros Juegos Deportivos Paraolímpicos. Dados estos Juegos, los datos consignados en cuanto a población atendida de 1'849.841 personas, presentan altos índices de cumplimiento, debido a los espectadores asistentes al desarrollo de los diversos deportes, cifra estimada por georeferenciación, ya que no es posible tener un control directo sobre los asistentes.

La variación de la cobertura alcanzada entre el año 2003 y 2004 presenta variaciones que se observan así:

Cuadro No. 40
Instituto Distrital de Recreación y Deporte IDR
Cobertura 2003-2004

CONCEPTO	2003	2004	VARIACION
Población que Demanda servicio	113.500	2'848.710	2.509
Población que se propuso atender	105.256	1'896.502	1.701
Población atendida	91.895	1'881.626	1.947
Cobertura General	80,96	26,88	- 54,08

Fuente: Cálculos SAS Educación.

Se observa, que la cobertura alcanzada durante la vigencia 2004 en cuanto a la población que demanda el servicio, se fijó por parte del Instituto en 2.848.710 personas, aunque superior a la estimada para el año 2003 que fue de 113.500 personas, sigue siendo baja dada la población de Bogotá.

El resultado muestra que el Instituto se propuso atender a 1.896.502 personas para el año 2004, lo que representa una cobertura general del servicio, en estas condiciones del 26.88%.

En cuanto a la población atendida por tipo de servicio y dado que se desarrollaron los I Juegos Deportivos Paraolímpicos Nacionales en el mes de octubre de 2004 y los XVII Juegos Deportivos Nacionales del 26 de Noviembre al 7 de diciembre del mismo año, se originó gran afluencia de público a presenciar los diversos eventos, tanto en el desarrollo de los Juegos, como con antelación a los mismos, a fin de obtener la mejor preparación posible para las competencias oficiales. De acuerdo a los diferentes tipos de servicios se presentaron variaciones de una vigencia a otra, así:

Cuadro No. 41
INSTITUTO DISTRITAL DE RECREACIÓN Y DEPORTE - IDR
POBLACIÓN ATENDIDA POR DIFERENTES TIPOS DE SERVICIOS
2003-2004

VARIABLE	2003	2004	VARIACIÓN %
Certámenes Deportivos	85.140	365.699	329,53
Formación Deportiva	4.704	12.861	173,41
Rendimiento Deportivo	3.650	4.150	13,70
Deporte para Discapacitados	3.441	2.250	- 34,61

Fuente: Cálculos SAS Educación

Pocas Alternativas de Recreación en Bogotá.

En los estratos 1 y 2, se da más importancia a las reuniones con amigos en el tiempo libre, generalmente acompañadas con licor o drogas, que originan problemas, desadaptación social, peleas frecuentes y descomposición familiar. Lo anterior se da, por la poca promoción de actividades que permitan el empleo del tiempo libre, en actividades de recreación y deporte a bajos costos, y crear hábitos saludables en el aprovechamiento del tiempo libre.

La Recreación como derecho fundamental aporta al desarrollo del Ser Humano, le permite ampliar sus potencialidades y asumir compromisos con responsabilidad frente a la comunidad y para consigo mismo, al hacer uso de su tiempo libre de la mejor forma. Sin embargo el Distrito Capital de Bogotá no cuenta con suficientes alternativas de recreación que permitan el afianzamiento de valores adquiridos en la niñez, lo que mejoraría las relaciones entre los ciudadanos al darles mayor sentido de pertenencia para con su ciudad y solidaridad entre toda la población.

Además, la recreación vista como una actividad de sano esparcimiento no está al alcance de los estratos económicos más vulnerables, (estratos 1, 2 y 3) pues los costos que ello implica son relativamente altos y la mayoría de los habitantes de Bogotá, no están en capacidad de pagar por ello debido al bajo poder adquisitivo en especial de los habitantes que se encuentra en estado de pobreza.

Complementado con esto, se da la falta de oportunidades para que la ciudadanía entre a participar en las actividades programadas, haciéndolas mas descentralizadas, de forma tal que permitan disfrutar y compartir socialmente la ciudad como entorno lúdico y cultural, en donde se dé un aprendizaje en torno a la misma y la recreación entre a formar parte del capital social.

El IDRD ha adelantado en los últimos años programas de recreación, invirtiendo para la vigencia del año 2004 un presupuesto por valor de \$9.980 millones y para el año 2003, \$9.275 millones, cifras significativas. Sin embargo, no han tenido una amplia cobertura, y además no han respondido a las expectativas de los ciudadanos por no tener una identidad con los mismos, siendo programas no autosostenibles en torno de la recreación por parte de la comunidad.

Si bien el Instituto adelanta programas recreativos como el festival de verano, de navidad, la ciclovia y otros mas donde participan habitantes de la ciudad, se hace necesario la ampliación de la cobertura con programas de mayor impacto, que motiven a la participación activa de toda la comunidad.

En cuanto a la población atendida de 3'306.823, es igual a la considerada en el 2003, por lo que la cobertura general del servicio no tiene variación de una

vigencia a otra y fue del 48,16%, pudiéndose decir que la cobertura si bien es baja para las dos vigencias, para el 2004 decreció ya que no se consideró el aumento de la población. Cifras que muestran la poca gestión realizada por el IDRDR en materia de recreación, lo que permite suponer que no se trazaron estrategias para desarrollar nuevos programas recreativos que motiven a la ciudadanía a participar activamente, limitándose a continuar con las políticas de administraciones anteriores, desde el punto de vista de ofertar variedad de programas para todas las localidades que conforman la ciudad.

En general, se puede afirmar que por ausencia de políticas claras sobre la difusión de actividades recreativas en las localidades y el desconocimiento de los ciudadanos sobre la importancia de la práctica diaria de actividad física, hace que un alto número de la población ocupe su tiempo libre en actividades no adecuadas a un estilo de vida saludable, haciéndose necesario que el IDRDR formule estrategias que motiven, sensibilicen y dinamicen procesos recreativos que presenten mayor eficiencia en la gestión, permitiendo a la comunidad de Bogotá integrarse en forma masiva en torno a intereses comunes y colectivos para el mejoramiento integral de la calidad de vida de toda la población.

Análisis de la Participación Ciudadana.

Se presenta el problema de participación de la comunidad en la realización de actividad física, puesto que se dan motivos que hacen que esta no participe activamente, contribuyendo a la disminución de los índices de longevidad y calidad de vida, siendo además factor de altos costos por ausencias laborales, incapacidades y otros relacionados. Dado el acelerado crecimiento de la ciudad sin el debido planeamiento y definición de políticas para su adecuado desarrollo, está ocasionando que las áreas libres destinadas a parques sean cada día más escasas y deficientes, generando en no pocos casos deterioro ambiental, invasión y uso inadecuado de los mismos.

La actividad física regular contribuye a prevenir enfermedades cardiovasculares y factores de riesgo asociados a ellas. El IDRDR como entidad encargada de desarrollar programas de recreación y deporte, difusión de actividades que propendan por la integración de los ciudadanos en torno al mejoramiento de la calidad de vida para bajar los altos índices de sedentarismo, con el objetivo de mejorar las relaciones entre las personas, ejecutó acciones deportivas que redundaron en un incremento del 3,6% entre las vigencias 2003 y 2004, al aumentar el número de participantes en los eventos.

Sin embargo, las escuelas de formación deportiva de base no han logrado articularse con el proceso deportivo y recreativo ofrecido con las entidades educativas locales, en especial para la población infantil escolarizada.

Se tienen relaciones con las ligas y clubes deportivos de la ciudad, pero muchas de ellas tienen problemas con el Instituto, ante la firma de los convenios o la legalización de las cuentas, hace que se desmejore la cobertura y la integralidad de los eventos, con perjuicio para los ciudadanos.

La comunidad presentó propuestas de carácter deportivo ante el Instituto, a través de reuniones de concertación, entrevistas, convocatorias y demás, para dar a conocer sus necesidades reales en esta materia para el año 2004.

En cuanto a la recreación, la comunidad reclama la deficiencia que se tiene en programas dirigidos a niños escolarizados y desescolarizados, a adultos mayores y a discapacitados, que les permita desarrollar sus habilidades para mejorar la calidad de vida y la de su entorno, evitando así el aislamiento e integrándose de forma activa como ciudadanos productivos y útiles para sí mismos, su familia y la comunidad. Para el conocimiento de las actividades a ejecutar el Instituto utiliza los diversos medios de comunicación, radio, prensa, televisión, afiches, volantes, folletos y demás.

En cuanto a los procesos de inscripción y convocatoria, la comunidad apoya las actividades al presentarse como voluntarios para ser capacitados por el IDR y posteriormente vincularse en la ejecución y desarrollo de los programas. Actualmente se cuenta con tres grupos de voluntarios que colaboran con el desarrollo de actividades para la tercera edad, en los campamentos juveniles y en los eventos de carácter masivo.

El control se realiza a través de una evaluación final de la actividad, que comprende encuestas, comunicaciones escritas o verbales y derechos de petición.

El Instituto buscando la participación de la comunidad en lo referente a los parques, coordinó con el Consejo Territorial de Participación, acciones que permitieron efectuar en marzo del 2004 una audiencia pública de parques, en la cual participaron 600 personas aproximadamente, dando a conocer sus necesidades y aportando sugerencias para ser incluidas en el Plan de Desarrollo.

De la misma forma, se obtuvo información relacionada con los parques en los encuentros ciudadanos locales. Igualmente, en las mesas de trabajo concertadas se escucharon sugerencias importantes, como la presentada por un grupo de jóvenes para poder incluir los deportes extremos en algunos parques y escenarios de la ciudad. En las mismas se dieron opiniones acerca del vandalismo en los parques y la falta de seguridad para hacer uso de los mismos.

En total se convocaron seis mesas de trabajo durante el 2004 en las localidades que presentan más vulnerabilidad al pandillaje y la drogadicción, como son, Ciudad Bolívar, Engativá, Kennedy, Rafael Uribe y Usme.

Se dictó el diplomado, “Control Social al Sistema Distrital de Parques”, donde los participantes elaboraron un Plan de Acción para las localidades, partiendo de las vivencias, conocimientos y experiencias de los asistentes. Así mismo y con el fin de evaluar los programas adelantados en el desarrollo de la Red Social de Apoyo, se efectuaron encuestas en algunos parques.

La comunidad presentó propuestas que fueron acogidas por el Instituto en su totalidad, para ser tenidas en cuenta en la planeación de los proyectos, varias de las cuales serán incorporadas en el Plan de Acción y Operativo del 2005.

3.6 DIEZ AÑOS DE REGULACIÓN EN SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.

Por mandato constitucional, los Servicios Públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, por lo que está bajo su responsabilidad, asegurar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

En desarrollo del precepto constitucional, en 1994 se expidió la Ley 142 “Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios”, que señaló que el Estado intervendrá en los servicios públicos para los siguientes fines:

- Garantizar la calidad en la prestación del servicio y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios.
- Ampliación permanente de la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios.
- Atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico.
- Prestación continua e interrumpida, sin excepción
- Prestación eficiente
- Libertad de competencia y no utilización abusiva de la posición dominante
- Obtención de economías de escala comprobables
- Mecanismos que garanticen a los usuarios el acceso a los servicios y su participación en la gestión y fiscalización de su prestación.
- Establecer un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos de acuerdo con los preceptos de equidad y solidaridad.

El estado bajo la premisa de la libre competencia para la prestación de los servicios públicos, dio apertura con esta Ley, a la intervención del capital privado en el sector y asumió una posición reguladora, para lo cual crea tres Comisiones a saber: Comisión Reguladora de Energía y Gas-CREG, Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico- CRA y Comisión de Regulación de Telecomunicaciones-CRT, con funciones específicas, igualmente, crea la Superintendencia de Servicios Públicos, encargada del control a la gestión y la defensa del usuario.

Las comisiones de Regulación, entre otras tienen como función, establecer las metodologías tarifarias para regular los costos de la prestación del servicio, para lo cual la misma Ley 142, establece que el Régimen Tarifario estará orientado por los criterios de *eficiencia económica, neutralidad, solidaridad y redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia*, entendiéndose por cada uno de ellos.

Transcurridos diez (10) años de la promulgación de la Ley 142, “Ley de Servicios Públicos Domiciliarios”, su aplicación deja ver un resultado positivo en la sostenibilidad de las empresas de servicios públicos, quienes han visto un incremento sustancial en sus ingresos por la venta de los servicios prestados, en este sentido, se cumple uno de los objetivos que pretendió esta Ley, la búsqueda de la suficiencia financiera de las empresas; igualmente, se percibe un incremento en los indicadores de cobertura y calidad de los servicios públicos domiciliarios, sin embargo existe aún una brecha enorme para lograr la eficiencia interna de las empresas, especialmente en el sector de agua potable y saneamiento básico, lo que incide en los altos costos que hoy tienen que asumir los usuarios vía tarifas.

Cuadro No. 42
Cobertura Servicios Públicos En Bogotá 2004

AÑO	Acueducto	Alcantarillado	Energía	Teléfono	Aseo	Gas
2004	99.9%	96.0%	99.9%	84.9%	99.7%	77%

Fuente: DAPD-CID-ECP 2004

La Cobertura, la Continuidad y la Calidad de los Servicios de Acueducto y Alcantarillado

La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, ha identificado como problemas sociales a resolver, la cobertura, y la continuidad y calidad de los servicios de acueducto y alcantarillado; establece que el continuo crecimiento poblacional requiere realizar importantes esfuerzos para mantener la cobertura del

servicio de acueducto y adicionalmente subsanar el rezago en los servicios de alcantarillado sanitario y pluvial.

Nuestro continente, a nivel mundial, ocupa el segundo lugar en cuanto a la disponibilidad de este recurso, tal como se evidencia en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 43
Disponibilidad de Agua y la Población Mundial

Continente	% Población	% Disponibilidad De Agua
América Central y del Norte	8	15
América del Sur	6	26
Europa	13	8
África	13	11
Asia	60	36
Australia y Oceanía	Menos del 1	5

Fuente: Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible 2002 -ONU

Estudios adelantados por el IDEAM¹¹³, muestran que Colombia presenta una precipitación anual que bordea los tres mil milímetros en el área continental, cantidad suficiente para generar una considerable escorrentia que nutre ríos, quebradas y diferentes tipos de almacenamiento, la oferta hídrica generada en términos de rendimiento es de 58 lt/seg por Km², al comparar esta cifra en el plano mundial sextuplica la cantidad de agua promedio y triplica la de Latinoamérica.

El mismo estudio, contempla que en Colombia, cada persona está en la posibilidad de disponer de aproximadamente 53.000 m³ por año, mientras en otros países un habitante no alcanza a disponer de 1.000 m³ por año, esto ha conllevado a que en Colombia no exista una cultura adecuada para el manejo del recurso hídrico y que el despilfarro sea evidente. Las empresas de servicios públicos encargadas del manejo del recurso han venido generando niveles constantes de pérdidas durante años, sin que se evidencien acciones tendientes a lograr la eficiencia en la distribución del mismo.

A nivel nacional, aún encontramos una brecha muy grande, para que todos los habitantes del territorio nacional cuenten con el suministro de agua apta para el consumo humano, basados en información publicada por la Superintendencia de Servicios Públicos, donde en una muestra de 231 municipios en Colombia, tan solo en el 18% (42 municipios) se suministró agua, cumpliendo las normas de potabilidad, el 82% (189 municipios) no cuenta con las normas de potabilidad, es decir, el agua suministrada no es apta para el consumo humano.

¹¹³ IDEAM: Colombia Potencia Hídrica

El Plan de Desarrollo Nacional, “Hacia un Estado Comunitario- 2002-2006”, plantea como diagnóstico del sector una marcada atomización de prestadores, aunada a la persistencia de grandes diferencias en cobertura y calidad entre departamentos y zonas rurales y urbanas, también señaló, que la regulación no brinda incentivos para el aumento de la eficiencia de las empresas y el mejoramiento de la calidad.

En Bogotá, de acuerdo con los resultados aportados por la encuesta “Calidad de vida 2003” realizada por la administración distrital, de un total de 1.934.828 hogares, aún se encuentran 12.008, en decir el 0,62% abasteciéndose de agua para el consumo procedente de ríos, quebradas, pozos, aljibes, pilas, carro tanques, aguas lluvias y/o embotellada, 177.569 hogares, que equivalen al 9,17% del total, ven alterada la calidad del servicio por sedimentos, mal sabor, mal olor y mal color en el suministro y a un número aproximado de 535.084 hogares no se les ha ampliado las redes de acueducto, lo que deteriora la calidad del suministro.

Con respecto al Servicio de Alcantarillado, un 28,08% (543.383 hogares) ven afectada su calidad de vida por la carencia o inadecuadas redes de alcantarillado.

De acuerdo con los indicadores presentados por la EAAB, en los últimos 10 años la cobertura de acueducto pasó de 86.2% a 100% en barrios legales, de 77.6% a 96% en alcantarillado sanitario y del 60% (estimado) a 88.9% en alcantarillado pluvial. Según proyecciones de población y viviendas legales, mantener la cobertura e acueducto implica atender anualmente una demanda aproximada de 30.000 nuevas familias; en alcantarillado sanitario, a diciembre de 2004, para llegar al 100% de cobertura, se debe atender una demanda aproximada de 55.000 familias.

Gestión Social EAAB

La Empresa identificó dos problemas sociales, la Cobertura de Acueducto y Alcantarillado y la Continuidad y Calidad del Servicio.

El primero lo definió como la carencia del servicio de acueducto y alcantarillado que presenta una parte de la población (en particular la de bajos recursos económicos) por el rezago en la construcción de la infraestructura necesaria o por el crecimiento natural de la población¹¹⁴.

El segundo problema social Continuidad y Calidad del Servicio lo definió así: “el Acueducto enfrenta problemas de obsolescencia de su sistema de redes,

¹¹⁴ Comunicación 12100-2004-0660 del 20 de junio de la Gerencia Corporativa de Planeamiento y Control EAAB S.A. ESP

caracterización de los vertimientos industriales a las redes de alcantarillado, invasión y deterioro de los humedales y zonas de ronda”¹¹⁵.

Para atender los anteriores problemas sociales la Empresa contó con el siguiente presupuesto:

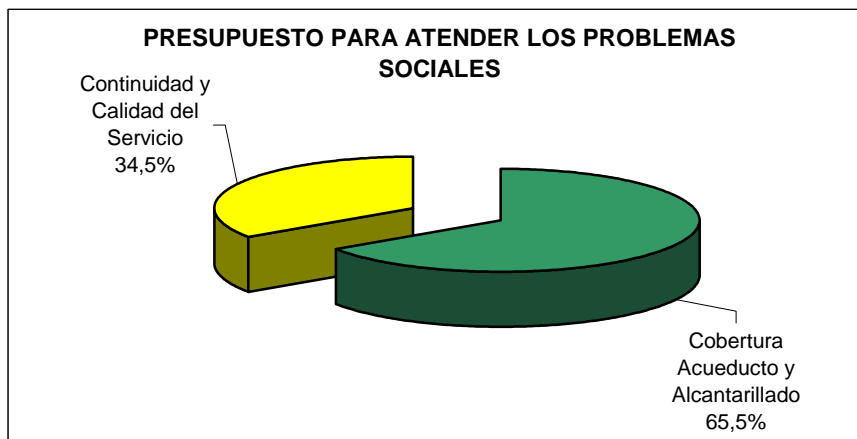
Cuadro No. 44
Destinación Presupuesto EAAB

(millones de pesos)

Problema Social	Definitivo	Ejecutado	% Ejecución
Cobertura de Acueducto y Alcantarillado	258.304,5	171.918,3	66.56
Continuidad y Calidad del Servicio.	136.083,5	120.692,2	88.69
TOTAL	394.388,0	292.610,5	74.19

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

Gráfica No. 11



Fuente: Informe Balance Social 2004 – EAAB S.A. ESP

Cobertura de Acueducto y Alcantarillado

Los proyectos de inversión que la empresa ejecutó para atender el problema de Cobertura de Acueducto y Alcantarillado, se orientaron a dotar de acueducto, alcantarillado sanitario y sistema de aguas lluvias a la población que carece de los servicios, en particular la población de bajos recursos económicos

¹¹⁵ Informe de Balance Social EAAB S.A. ESP

Cuadro No. 45
Proyectos de Inversión Ejecutados – Cobertura

(millones de pesos)

Código	Nombre Del Proyecto	Presupuesto	Ejecutado	%
7333	Construcción subsistema de abastecimiento	168.9	155.96	92.35
7334	Construcción subsistema de distribución en acueducto	6.459.1	4.250.3	65.80
7335	Construcción subsistema recolección Troncal de Alc. Sanit y Pluvial.	33.190,0	33.016.6	99.4
21	Construcción del Sistema Troncal y Secundario de Alcant. Sanitario	19.232.0	6.834.3	36
22	Construcción del Sistema Troncal y Secundario de Alcant. Pluvial	155.582.4	90129.0	58
7338	Construcción de redes locales para el servicio de acueducto	3.683.7	1.558.2	42.3
7339	Construcción de redes locales para el servicio de alcantarillado	9.162.5	9.158.3	99.9
19	Construcción de Redes Locales para Alcantarillado Pluvial	24.955.5	21.681.9	87
20	Construcción de Redes Locales para Alcantarillado Sanitario	5.870.4	5.133.6	87
	Total Presupuesto Disponible Problema Social 1	\$ 258.304.5	171.918.36	66.56

Fuente: Ejecución Presupuestal - Informe Balance Social 2004 EAAB S.A. ESP

Al analizar los resultados de la ejecución de los anteriores proyectos, se observó que no fue positiva, por cuanto las metas previstas no se cumplieron y su ejecución fue escasa, sin embargo, la empresa, en el Capítulo de Análisis de Resultados¹¹⁶, mencionó: “Para el 2004 se logró mantener la cobertura legal de acueducto en 100%.”.

Por consiguiente, se considera que el resultado del Indicador de Cobertura no es coherente con la gestión adelantada en los proyectos de inversión orientados a atender el problema social de Cobertura de Acueducto y Alcantarillado.

Continuidad y Calidad del Servicio

Con relación al problema de Continuidad y Calidad del Servicio, la Empresa ejecutó los proyectos relacionados en el Cuadro 46, los cuales se orientaron a garantizar el suministro continuo del servicio y el fortalecimiento institucional de la Empresa en busca de su calidad operativa, administrativa y comercial.

¹¹⁶ Informe de Balance Social 2004 EAAB S.A. ESP

Cuadro No. 46
Proyectos de Inversión Ejecutados - Calidad

Cifras en millones

Código	Nombre	Presupuesto (\$)	Ejecución (\$)	(%)
7331	Renovación del sistema de Acueducto	27.232.2	22.421.5	82.33
7332	Rehabilitación de los sistemas de alcantarillado Sanitario y Pluvial	10.359.2	9.008.24	86.96
7336	Atención eficiente al cliente	0	0	0
7337	Plan de Control de Pérdidas	23.484.7	22.735.9	96.81
7340	Control y mitigación del impacto ambiental	47.7	47.6	100
7341	Protección y Manejo ambiental	22.596.0	19.617.3	86.82
7342	Adecuaciones administrativas y operativas	28.252.6	26.370.4	93.34
7343	Sistema de información, Estudios y Consultorías para mejoramiento	24.111.1	20491.1	84.99
	Total presupuesto	\$ 136.083.5	120.692.2	88.69

Fuente: Ejecución Presupuestal - Informe Balance Social 2004 EAAB

Los resultados de la ejecución de los anteriores proyectos, no fueron favorables como se explicó en el numeral de Ejecución de Metas. La Empresa dejó de renovar 53.91 Km. de redes de acueducto, es decir el 81% de los 66.61 Km. que programó en la vigencia 2004; no se rehabilitaron 7.45 Km. de redes de alcantarillado, no se instalaron 248 acometidas, sólo adelantó el 33% del 70% que estaba programado para la dotación de la plataforma tecnológica; actividades que se había propuesto en algunos proyectos de inversión y que no se cumplieron.

Lo anterior se reflejó en el Indicador Inversión-Giros, cuyo resultado fue del 25.1% para la vigencia en evaluación; al compararlo con el 39.3% de la anterior, se observó disminución del 36.18%, indicando que fue menor la ejecución real para el 2004. Situación que confirma la falta de oportunidad en la aplicación de los recursos, puesto que al quedar comprometido el 74.9%, es decir, \$292.610.5 millones del Presupuesto Disponible de \$394.388.1 millones, significa que las obras se ejecutarán en la siguiente vigencia

Sin embargo, los indicadores diseñados por la Empresa para medir la calidad, se basaron en tres aspectos: Calidad del agua, Tiempo promedio atención reclamos por facturación y Continuidad del servicio.

Los resultados de dos de los anteriores indicadores reflejaron una leve variación: Calidad del Agua, pasó del 98% al 98.3% y el Tiempo Promedio Atención Reclamos presentó mejoría del 12.5%, al pasar de 8 días a 7. En cuanto a la continuidad del Servicio, fue estable al reflejar 24 horas, en la vigencia 2003 y 2004.

La Calidad y Oportunidad en la Prestación de Servicios de Telecomunicaciones.

Diagnóstico en Telefonía Pública Básica Conmutada.

En Telefonía Pública Básica Conmutada - TPBC es latente el decaimiento, esto obliga a los prestadores a evolucionar hacia servicios de valor agregado como banda ancha, empaquetamiento con otros productos y migrar hacia el sistema prepago.

La Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. ESP –ETB-, viene avanzando al ritmo de los cambios tecnológicos e innovaciones en productos y buscando generar nuevos negocios, servicios y valores agregados. Por esta razón, decidió dividir el mercado en segmentos y productos de tal manera que hoy se atiende a las empresas y los hogares a través de dos vicepresidencias comerciales, una dirigida al mercado masivo y otra enfocada hacia el mercado corporativo.

La ETB entrega soluciones integrales de comunicación en productos y servicios distribuidos así:

Telefonía local: es el mayor operador en Bogotá, cuenta con cerca de 2 millones de líneas en la ciudad.

Larga Distancia: a través del 7, los usuarios se pueden comunicar con Colombia y el mundo.

Datos: el negocio de transmisión de datos es uno de los de mayor crecimiento en la Compañía. En 2002 tuvo un aumento del 86 por ciento en el número de clientes frente a 2001.

Internet: ETB se viene constituyendo como el proveedor más grande del país poniendo en línea a millones de personas con el mundo.

Telefonía pública: a través de su filial Colvatel, ETB desarrolla un programa de modernización para instalar en Bogotá 31 mil aparatos que operan con tarjeta de banda magnética. Tarjeta ETB: Es la nueva tarjeta de comunicación prepagada

con la que se puede llamar a cualquier destino local, nacional, internacional, Avantel y celular.

Telefonía móvil: ETB creó en conjunto con EPM a Colombia Móvil, una sociedad para participar en el mercado de telefonía móvil. En ella, ETB tiene el 50% de participación.

Centros de contacto: en alianza comercial con Publicar, ETB incursionó al negocio de los centros de contacto telefónico. A través de Contac Center Américas se brindan soluciones de comunicación e información a personas y empresas.

La Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, S.A: ESP, está implementando el concepto de responsabilidad social, como marco de referencia misional, se evidencia la existencia de una dependencia responsable de desarrollar esta serie de actividades, la Gerencia al Cliente. Es de apreciar que este aspecto esta inmerso en la misión de la empresa. Los resultados obtenidos para la vigencia de 2004 se pueden observar a continuación:

Cuadro No. 47
Desarrollo de Líneas de Negocios

Negocios	Ingresos (millones de pesos)				% de participación de los ingresos				% de variación		
	A 2001	Dic 2001	A Dic. 2002	A dic. 2003	A 2004	dic. 2004	A Dic. 2001	A Dic. 2002	A dic. 2003	A dic. 2004	Dic. 2004 vs. dic. 2003
Telefonía Local	780.562		807.246	840.875	841.065		67	63	60	61	0.0%
LD (saliente y entrante)	216.180		286.635	344.463	316.081		18	22	25	23	-8.2%
Datos e Internet*	13.976		44.206	72.859	99.693		1	3	5	7	36.8%
Cargos de Acceso	122.774		93.552	90.475	82.525		10	7	7	6	-8.8%
Directorio y otros	36.302		49.449	43.124	46.234		3	4	3	3	7.2%
Total	1.169.974		1.281.268	1.391.797	1.385.598		100	100	100	100	-0.4%

Fuente: Vicepresidencia Financiera ETB – Informe de Auditoría 2004

*Incluye Ventas de Bienes Comercializados

La ETB, identifica como problema social la calidad y oportunidad en la prestación de servicios de telecomunicaciones, por lo que considera necesario optimizar los sistemas de información en pro de ofrecer un servicio ágil, oportuno y veraz, siendo prevalente la calidad de la información, a fin de soportar la seguridad y la integridad de dicha información y el servicio ininterrumpido, para lo que se hace necesario adecuar las condiciones ambientales y de respaldo de los equipos en las centrales telefónicas.

La ETB estimó para el año 2004, una demanda total de 2.856.971 usuarios, incrementándose en 21.31% la estimada en el año 2003 (2.355.074), finalizada la vigencia 2004, atendió 2.073.930 usuarios.

Gestión Social:

Calidad del servicio frente a la responsabilidad social o gestión social.

Teniendo un mercado tan dinámico y competitivo como es el del sector de las Telecomunicaciones la variable calidad, tiene un peso grande pues sus resultados deben reflejarse en el cliente, así la calidad debe verse desde el punto de vista del valor agregado de la infraestructura tecnológica para la prestación adecuada del servicio, como también de la atención al cliente dentro de las diversas necesidades que pueda requerir, elemento importante para ver el éxito de esta variable en un mercado global y competitivo, que es el escenario que afronta la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá.

Por lo anterior, la ETB considera necesario optimizar los sistemas de información en pro de ofrecer un servicio ágil, oportuno y veraz siendo prevalente en este caso la calidad de la información. Igualmente, a fin de soportar la seguridad y la integridad de dicha información, así como el servicio ininterrumpido, considera necesario adecuar las condiciones ambientales y de respaldo de los equipos en las centrales telefónicas.

El Proyecto “Gestión de tecnologías Informáticas 2004” contó con un presupuesto de \$9.860 millones de los cuales se ejecutaron \$2.852.6 millones correspondiendo al 26.1%, ejecución muy baja si se tiene en cuenta que la entidad proyectaba la renovación y ampliación de la infraestructura informática, implantación de redes de almacenamiento, adquisición de software, encontrándose que efectivamente en desarrollo del mismo, se amplió la capacidad de almacenamiento en la ETB, se optimizó y aprovisiono la infraestructura de procesamiento para los sistemas de SGS, enlace, facturación RMCA, componente de integración, inteligencia de negocios, se contrató la infraestructura para soportar negocios de Datacenter a clientes externos, se implanto la red SAN y la Red 10, se llevo a cabo la contratación de licenciamiento de software para ofimática y servidor de aplicaciones, reducción del costo de infraestructura informática debido a la gestión de Tecnologías de Información -TI - de 4,42% .

Sobre el proyecto “Optimización sistemas de energía y aire acondicionado “ hay que mencionar que tenía como objetivo solucionar problemas energéticos identificados como graves para todas las centrales telefónicas de tal manera que se garantice la confiabilidad y un respaldo al sistema.

La entidad programó dos grandes actividades como fueron inicialmente adquirir 130 toneladas de refrigeración (T.R.) en equipos de aire acondicionado para

reposición y ampliación de carga y trasladar 125 (T.R) en equipos de aire acondicionado para un total de 255 (T.R) así mismo se programó la adquisición de subestaciones eléctricas para siete centrales (7), la adquisición de bancos de baterías y cinco (5) plantas.

Los objetivos alcanzados frente a estas dos actividades muestran que se realizó la contratación y traslado de un total de 216 (T.R.) para un equivalente de un promedio del 85%, así como la adquisición de las subestaciones, bancos de baterías y las plantas eléctricas.

Los indicadores más frecuentes para medir la calidad del servicio son la Conmutabilidad y la Accesibilidad del servicio. El primer indicador, hace referencia al porcentaje de llamadas que son encaminadas sin bloqueo, fallas o irregularidades atribuibles a los equipos. El segundo indicador se refiere al porcentaje de intentos de llamada a la red local que recibe tono de marcar en un periodo menor o igual a 3 segundos. El comportamiento de estas variables de gestión técnica se evalúa a través del grado de servicio y digitalización telefónica.

El primer indicador de la conmutabilidad o grado de servicio que es el número de llamadas no exitosas sobre el total marcadas, nos presentaba en el 2003 un indicador 0,72 y en el 2004 quedó en 0,70 presentando una mejoría en el grado de servicio, aquí hay que señalar que los indicadores de tendencia negativa muestran resultados de mejora en la medida que disminuye.

Ahora frente al segundo indicador el de Accesibilidad que mide entre otros el índice de daños, este pasó en el 2003 de 0,47 a 0,44 para el 2004 mostrando una mejoría, igualmente podemos decir de los tiempos de instalación que pasó de 12,4 días en el 2003 a 7,9 días en el 2004, e igual sucede con los tiempos de reparación que pasó de 1,5 días en el 2003 a 1,2 en el 2004.

Cobertura del Servicio vs. la Responsabilidad Social.

La Responsabilidad Social Empresarial –RSE- para la ETB sigue vigente, siendo de permanente compromiso, por cuanto es uno de los problemas sociales necesariamente relacionado con la cobertura del servicio, de tal manera que permanentemente se encuentra una franja de demanda insatisfecha, a pesar de que la ETB mantiene un stock de líneas en equipo.

Para efectos de la cuantificación de usuarios potenciales que requieren este servicio encontramos que la demanda telefónica estimada para la ciudad de Bogotá en el año 2004 se encuentra en 2.856.971 usuarios y de esta se establece una participación estimada por parte de la ETB del 84.9% (2.427.568 usuarios) o

líneas que le corresponden a la empresa para atender los requerimientos de la cobertura del servicio de telecomunicaciones.

Cuadro No. 48
Población que demanda el Servicio de Telefonía Básica Conmutada

Estrato Social	Número	%
Estrato 1	125.512	4.39%
Estrato 2	666.824	23.34%
Estrato 3	888.025	31.08%
Estrato 4	254.901	8.92%
Estrato 5	96.830	3.39%
Estrato 6	85.366	2.99%
Total Demanda Residencial	2.117.458	74.12%
No Residencial	739.513	25.88%
Total. Estimada	2.856.971	100.00%

Fuente ETB. Balance Social 2004

Cuadro No. 49
Resultados De Cobertura

VARIABLE	2004	2003	VARIACIÓN (*)
Población atendida	2.073.930	2.055.011 (**)	0.92%
Población que demandada el servic	2.856.971	2.355.074	21.31%
Población que se proyectaba atend	2.531.169 (***)	2.478.608	2.12%
Result indic cobert	72.59%	87.26%	-16.81%
Resul indica cumpl co	81.94%	82.91%	-1.81%

Fuente ETB Balance Social 2004.

(*) Variación. Establece la variación al comparar una vigencia con la anterior

(**) Información 2003. Líneas en servicio. Variaciones motivadas en términos generales por cambios del sistema de información para las líneas en servicio, así como los ajustes en los criterios sobre los daños a contabilizar.

(***) Esta cifra es la meta de ventas de líneas acumulada a diciembre de 2004 para hogares y empresas.

De la población total que demanda el servicio, la ETB atendió durante el año 2004 el 72.5%, la población atendida con respecto al 2003 mejoró en un porcentaje positivo del 0.92% al pasar de 2.055.011 a 2.073.930. Frente al indicador de la población que se propuso atender, también se evidencia una mejoría del 2.12% al pasar de 2.478.608.usuarios en el 2003, a 2.531.169 en el 2004.

La empresa guarda una coherencia entre el Plan Estratégico Corporativo –PEC- y los lineamientos de su plan operativo donde se ejecuta para el cumplimiento de la cobertura dos proyectos en la vigencia del 2004 uno denominado “Planta Externa “ y “telecomunicaciones en Cundinamarca“, para los cuales se apropiaron \$33.760.3 millones en la vigencia auditada.

El objetivo del primer proyecto era el de asegurar la infraestructura de canalizaciones de planta externa para atender la demanda del año 2004, donde se programó instalar 56.093 líneas básicas, la empresa informó al respecto, que se

generó infraestructura de red para la instalación de 125.307 líneas superando la meta inicial o propuesta de 56.093 líneas para esa vigencia.

Para el proyecto Planta Externa se apropiaron \$ 14.563.6 millones y se ejecutaron \$8.340.1 millones, correspondientes al 57.2% ejecución presupuestal baja frente al cumplimiento de las metas del proyecto que estuvo en el orden del 209%.

El proyecto “Telecomunicaciones en Cundinamarca” tenía como objetivo ampliar la cobertura para los clientes de alto valor de segmentos corporativos y masivos, lo mismo que ampliar el cubrimiento de telefonía local extendida, la empresa en su informe de Balance Social, indica que las metas se alcanzaron y se cumplieron en aspectos como la implantación de 14.656 puertos en equipos, en los municipios de Tocancipá, Cajicá y Zipaquirá. Para éste proyecto se apropiaron \$ 19.196.7 millones y se ejecutaron \$3.410 millones, cabe anotar que en este como en los anteriores proyectos su ejecución presupuestal tiene la característica de ser muy baja a pesar de que se alcanzaron las metas programadas.

En materia de resultados en el segundo semestre del 2004, dentro de la fase dos del programa “Telecomunicaciones Masivas, Sociales y Productivas” y a través del contacto directo con las comunidades se priorizaron las diferentes necesidades se instalaron alrededor de 1500 líneas en las localidades de Usme, Kennedy y el municipio de Soacha mejorando el acceso a los estratos 1 y 2 a los diversos servicios que presta la empresa en estas localidades.

Igualmente la empresa informó, que tuvo un crecimiento de más del 150% en el número de líneas ADSL (hogares y empresas) y el lanzamiento de avanzados servicios soportados por plataformas IP. De otro lado, se implantó la red de fibra óptica a la Costa Atlántica y se avanzó en la definición y adquisición de la red de nueva generación IP para Bogotá.

También la empresa manifiesta que amplió la presencia nacional, al finalizar la vigencia 2004 contó con oficinas propias en 15 de las principales ciudades capitales, prestó servicio de acceso a Internet en 40 municipios y conectó mediante la red de larga distancia el 99.9 % de las poblaciones del país.

En cuanto a tecnología y modernización a nivel nacional el evento más importante es la entrada en operación de Red a la Costa Atlántica (RCA) en Mayo del 2004, esta Red de Fibra Óptica es ahora propiedad de la ETB, (junto con dos socios más). Dentro de la meta de cobertura se destaca entre otros lo siguiente:

Voz local y Cundinamarca: En el 2004 ETB ingresó en cinco municipios de Cundinamarca completando y ampliando una cobertura en once municipios de

este departamento: Apulo, Cajicá, Chía, Cota, Fusagasuga, Girardot, Mosquera, Madrid, Sopo, Tocancipá, Zipaquirá.

Voz larga distancia: En materia de cobertura del servicio de larga distancia la empresa manifiesta que creció del 99.7% en el 2003 al 99.9% en el año 2004 en cuanto a capacidad, es de resaltar que amplió la interconexión con Telecom Caquetá en junio de 2004 y así mismo con los operadores móviles Colombia Móvil, Bellsouth y Comcel.

Internet: La empresa manifiesta que a nivel nacional, en el año 2004 inicio la prestación del servicio de Internet conmutado en Manizales, Armenia, Pereira, Ipiales, Ibagué Santa Marta y Popayán para llegar a una cobertura y cubrimiento de 40 municipios. En Internet de banda ancha durante la misma vigencia se realizo aprovisionamiento de más puertos ADSL y paralelamente se renovó parte de la plataforma de Internet para soportar la masificación de Internet de banda ancha en la ciudad de Bogotá.

Datos: En el año 2004, la ETB inicia la prestación de los servicios de Datos e Internet a los municipios de Buenaventura, Caloto, Pasto, Pamplona, Sincelejo y Yopal entre otros.

En materia de cobertura de servicio para comunidades de estratos 1 y 2 se continuó con el proyecto “Telecomunicaciones sociales, masivas y productivas” para determinar las variables de oferta y demanda reales sensibilizando a 2.810 personas de diferentes comunidades.

En conclusión la ETB desarrolló varios procesos que modernizaron la red con el fin de ofrecer a los clientes soluciones completas a sus necesidades entre ellos el de la cobertura.

En cuanto a la participación ciudadana y la responsabilidad social, Inicialmente hay que señalar que la ETB tiene la concepción o enmarca el problema social en el siguiente contexto “Generar espacios de participación ciudadana en ETB, que permitan fomentar la cultura ciudadana y fortalecer procesos productivos con las comunidades del Distrito Capital” de tal manera que encontramos una relación y coherencia entre el PEC, participación ciudadana y la gestión social.

El indicador de la ejecución de la inversión en la vigencia anterior estaba en el 39,1% y este descendió en la vigencia en estudio al 16,6% esto como producto de que la inversión apropiada para la vigencia 2004 fue menor y por ende afecto a este indicador.

En cuanto a la inversión per cápita referente a la cobertura, este indicador que en la vigencia anterior estaba en 3.940,5 pasó a 1.133,1, igual sucede con la calidad donde se paso de 1.489,6 a 258,1 tal como lo anotábamos anteriormente, menor a la vigencia anterior.

El indicador de participación de la inversión por problema social nos presenta una cifra de 21,6% en la vigencia anterior y de 30,2% en 2004, presentando una mejoría en el indicador debido a que este es un análisis del comportamiento de la inversión apropiada y ejecutada frente al problema social como tal.

Ahora veremos el desarrollo de la información ciudad – región, dentro del marco Bogota productiva, donde la ETB esta comprometida con el incremento de la penetración de Internet en Bogota y es responsable por el logro de las metas del proyecto prioritario “ Bogota conectada” y agenda de conectividad (Plan de Desarrollo) frente a esta consideración, le planteamos unos interrogantes a la entidad mediante oficio LGA-ETB-071 del 13 de mayo del 2005 como son cantidad de recursos apropiados y ejecutados, que programas se benefician y como es el apoyo de la entidad frente a estos proyectos.

El presupuesto de gastos e inversiones para la vigencia en estudio 2004 fue del orden de un \$1.832.142 millones suma inferior en \$476.430 millones, menor aproximadamente en 26% con respecto al año anterior.

En este orden es igual de preocupante o hay una clara falta de planeación al disminuir la inversión del 2004 frente a la del 2003 en \$619.744,9 millones o sea del 238,7% teniendo en cuenta que para el 2004 ya no se girarían recursos al proyecto PCS (Colombia Móvil) y la afectación por un alto volumen de suspensiones presupuestales y el desplazamiento de la ejecución de algunos proyectos de inversión del 2004 para el 2005.

Alumbrado Público

El alumbrado público ha sido definido en la Resolución de la Comisión de Regulación de Energía y Gas CREG No 043 de 1995, como: “ *El servicio público consistente en la iluminación de las vías públicas, parques públicos y demás espacios de libre circulación que no se encuentren a cargo de ninguna persona natural o jurídica de derecho privado o público, diferente del municipio, con el fin de proporcionar la visibilidad adecuada para el normal desarrollo de las actividades tanto vehiculares como peatonales. También se incluirán los sistemas de semaforización y relojes electrónicos instalados por el Municipio. Por vías*

públicas se entienden los senderos peatonales y públicos, calles y avenidas de tránsito vehicular.”

Mediante el Convenio Interadministrativo 766 de 1997, se acordaron las condiciones para continuar la relación contractual entre el Distrito Capital y la EEEB en el tema de alumbrado público, de acuerdo con la Resolución 043 de 1995, emanada de la Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG, estableciéndose un proceso para el reconocimiento económico, independiente de los resultados de las Pérdidas y Ganancias. Igualmente en ese Convenio se estipuló el traspaso de las obligaciones de la EEB, a la nueva empresa que se formaría en el proceso de reestructuración.

El cambio de las luminarias de mercurio por sodio, tanto en Bogotá como en las demás ciudades de Colombia se ha venido retrasando con relación a los planes iniciales, fundamentalmente en razón a que los contratistas del servicio ven disminuir sus ingresos, en la medida en que el proceso de cambio se implementa por la reducción en la energía consumida que es la base de la facturación.

Por otra parte, en las auditorías realizadas a la gerencia de alumbrado público de la UESP, ha sido posible constatar que si bien esta entidad distrital ha adolecido de algunos instrumentos y desarrollo organizativo, el nivel de conocimiento del tema, difiere del resto del país donde es muy precario, reflejándose en hechos como la elaboración del Manual de Alumbrado Público, un voluminoso libro que contiene la información técnica necesaria para la operación del servicio.

Desarrollo del Servicio en Bogotá.

En su informe de gestión vigencias 2002 y 2003, CODENSA reportó inversiones importantes en el alumbrado público del Distrito Capital; correspondiendo al año 2002 \$5.680 millones, lo que significó una ampliación en 2.672 nuevos puntos luminosos que se instalaron con la ejecución de 427 proyectos. En el 2003, se desarrollaron trabajos de modernización y mantenimiento, con una inversión total de \$19.400 millones, dentro de los acuerdos con entidades del Distrito, la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos UESP, el Instituto de Desarrollo Urbano IDU, el Instituto para la Recreación y el Deporte IDR y la empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá EAAB, que representaron expansiones en cerca de 12.000 puntos luminosos.

Desarrolló igualmente programas especiales como: Iluminación de Catedrales, CODENSA Ilumina la Noche para los Niños y Lucy Luciérnaga para los Niños.

En agosto de 2003 finalizó el censo de luminarias, previsto desde la firma del Convenio 766 de 1997, sus resultados fueron los siguientes:

Cuadro No. 50
Inventario de Luminarias en Servicio

Tipo Y Potencia –W-		Cantidad Diciembre 2002	Cantidad Agosto 2003
Mercurio	125	194.937	145.252
	250	13.907	9.291
	400	14.891	9.995
	1.000	0	43
Sodio	70	47.405	47.405
	150	9.853	9.853
	250	25.624	25.624
	400	26.328	26.328
	1000	1.696	1.696
Total		334.642	286.916

Fuente: información UESP

Las diferencias encontradas en el número de luminarias significan que desde 1997 se estuvo pagando en exceso aproximadamente un 15%, lo cual debió generar un proceso urgente de revisión de todas las cuentas desde la firma del Convenio 766. Cabe señalar que hasta el mes de noviembre de 2004, no se habían surtido los procedimientos para la revisión de los valores de los sobrecostos causados, con lo cual se está represando la utilización de unos recursos para el Distrito.

Se tiene también un grupo adicional, de luminarias de otro tipo así:

Cuadro No. 51
Luminarias no Normalizadas

Tipo Y Potencia	Cantidad
Incandescente 25	1
40	1
75	10
100	973
150	356
200	120
Metal Hallide 70	36
150	68
250	167
400	435
1000	271
1.500	300
2000	3

Fuente Información de la UESP

En el aspecto económico, la Contraloría ha señalado la insuficiente gestión presupuestal y deficiente planeación que se reflejaba en el retardo y no ejecución oportuna de proyectos, como el inventario de luminarias y la repotenciación con el cambio de lámparas; además de la baja realización y el retardo de otros como: el

de garantizar la interventoría del Servicio de Alumbrado Público, difundir un manual para asegurar que las obras relacionadas cumplan los requisitos técnicos, lograr que el 72% de las luminarias en falla, sean atendidas antes de 72 horas contadas a partir del reclamo.

Por su parte los informes de gestión de CODENSA y de la UESP, hablan de una percepción favorable de la calidad del servicio de alumbrado público, en la ciudad de Bogotá, sustentada en encuestas realizadas en el 2001 por el programa “BOGOTA COMO VAMOS”; sin embargo, el desarrollo técnico no ha permitido contar, con un sistema de medición permanente con indicadores técnicamente elaborados para medir la calidad del alumbrado, con instrumentos, que separen las condiciones subjetivas y efectúen mediciones al producto mismo, la luz artificial, en sus parámetros técnicos. Otros, relacionados con el servicio, podrían ser adoptados por un regulador que los defina en forma precisa. Al igual que en la distribución del servicio de energía eléctrica, no se suministra por parte de empresas y entidades una relación estadística que muestre el grado de cobertura del alumbrado.

A nivel nacional como local, no se cuenta con una metodología, ni con instrumentos que permitan analizar la bondad técnica del servicio de alumbrado público, incluyendo aspectos como la cobertura y calidad. En una encuesta llevada a cabo por la firma Econometría durante el 2001, se muestra que la deficiencia en alumbrado público se ubicaba en cuarto lugar como factor generador de inseguridad.

La falta de control en Bogotá, mediante una interventoría permanente, ha impedido la organización de una base informativa que permita medir con mayor precisión las fallas del servicio, con la estructuración de indicadores confiables, sumado al hecho del retraso evidente en proyectos como la obtención de un inventario confiable y la pronta ejecución del cambio de luminarias por otras más eficientes, proporcionan una visión de un servicio con deficiencias.

Gas Natural

La Constitución Política de 1991 y la promulgación de la Ley 142 de servicios públicos domiciliarios, crean un nuevo modelo de prestación de servicios que incluye al gas. En lo institucional, el Estado especializa sus funciones y se concentra en actividades normativas, regulatorias y de control, creando un nuevo arreglo para el sector gas (Ministerio de Minas y Energía –MME-, Comisión de Regulación de Energía y Gas, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios). El MME se encarga de la política y la regulación técnica. La CREG

de la regulación de las actividades de transporte, comercialización y la distribución de gas y la SSPD del control de los agentes involucrados en la prestación del servicio y del desarrollo de sus actividades complementarias. En lo regulatorio, el objetivo final de la Ley ha sido la búsqueda de la eficiencia y la calidad en la prestación del servicio público de gas domiciliario. La regulación ha buscado incentivar la participación de terceros y la libre competencia al sector. Para conseguir éstos objetivos se tomaron medidas que apuntaban a la separación vertical de actividades: producción, transporte y distribución creándose además la nueva actividad de comercialización del gas y limitándose la propiedad entre esas actividades. Adicionalmente, se tomaron medidas regulatorias para garantizar el libre acceso a la red de transporte de gas.

En cuanto a la distribución del gas, el hecho más sobresaliente tiene que ver con las coberturas del servicio. Hoy el gas llega a 327 municipios, a algo más de 3.1 millones de usuarios en el sector residencial, a 45.600 usuarios industriales y a 2.348 usuarios comerciales, para un total de 3.2 millones de usuarios. Este servicio tiene una amplia cobertura en las principales regiones del país, y los beneficios del servicio son capturados principalmente por los hogares de menores ingresos. Adicionalmente, aunque en bajos niveles, el gas llega a las áreas rurales disminuyendo el consumo de energéticos como leña de alto impacto para la estabilidad de los recursos naturales.

En lo referente a las tarifas del servicio, se encontró que en general estas representan un porcentaje relativamente bajo dentro del consumo de los hogares. El consumo de los hogares en gas natural representa en promedio el 0.7% del consumo total. Las tarifas al consumidor final, aunque han aumentado en los últimos años, reflejan en su estructura criterios de eficiencia, suficiencia financiera y tienen en cuenta a los hogares de menores ingresos. La eficiencia se evidencia en la disminución sostenida de la diferencia entre los costos de proveer el servicio y las tarifas. La suficiencia financiera se manifiesta en la rentabilidad de las empresas involucradas.

Evaluación de la Política Pública

El cumplimiento de la política pública en servicios públicos, se puede evaluar, a partir de la misma carta política, donde se contempla que es responsabilidad del Estado, asegurar su prestación eficiente, precepto reglamentado en la Ley 142 de 1994, que establece que será competencia de los municipios:

- Asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y telefonía pública básica conmutada.
- Asegurar la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las entidades que prestan los servicios públicos.
- Disponer de otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos, con cargo al presupuesto del municipio.
- Estratificar los inmuebles residenciales de acuerdo con la metodología trazada por el Gobierno Nacional.
- Establecer en el municipio una nomenclatura alfanumérica precisa, que permita individualizar cada predio a que haya de darse los servicios públicos.
- Apoyar con inversiones y demás instrumentos a las empresas de servicios públicos promovidas por los departamentos y la Nación.

Control de Gestión y Resultados

Con relación al *Control de Gestión y Resultados*, la Ley 142 /94, establece que el propósito esencial del *control empresarial*, es hacer coincidir los objetivos de quienes prestan los servicios públicos con los fines sociales, para lo cual la misma Ley contempla que le corresponde a las Comisiones de Regulación, de cada servicio público, promover y regular el balance de los mecanismos de control, para lo cual definirán los criterios, características, indicadores y modelos de carácter obligatorio que permitan evaluar la gestión y resultados de las empresas.

Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios

Con respecto al *Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios*, la Ley 142/94 reglamentó el deber constitucional de que en todos los municipios deben existir “Comités de Desarrollo Social de los Servicios Públicos Domiciliarios” compuestos por usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales de uno o más servicios públicos, de lo cual corresponderá al Alcalde de cada municipio o distrito velar por la conformación de los comités, entre otras se le asignan las siguientes funciones:

- Proponer a las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, los planes y programas que consideren necesarios para resolver las diferencias en la prestación de los servicios.
- Procurar que la comunidad aporte recursos para la expansión o mejoramiento de los servicios públicos.
- Solicitar la modificación o reforma de las decisiones que se adopten en materia de estratificación

- Estudiar y analizar el monto de subsidios que debe conceder el municipio con sus recursos presupuestales a los usuarios de bajos ingresos, examinar los criterios y mecanismos de reparto.

En cuanto a la participación ciudadana individual, la Ley 142/94 estableció mecanismos de defensa para los usuarios a través de peticiones, quejas, reclamos y recursos.

De acuerdo con estudios de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, si se analiza el caso de las principales empresas del Distrito Capital, se encuentra que el mayor número de reclamos recae sobre el proceso de facturación; siendo los más comunes los que se refieren a la falta de envío oportuno de la factura, facturación irregular, consumo irregular, cobro de servicios ya cancelados, cobro inoportuno, clase de uso incorrecta, estrato incorrecto, lectura incorrecta, dirección incorrecta, marcaciones, cuenta interna incorrecta, aclaración de cobros facturados, cobro sin prestación, llamadas de larga distancia, llamadas a celulares y tarifas incorrectas.

Con respecto a las Quejas, las causales más representativas tienen que ver con las demoras o fallas en la instalación, dirección incorrecta, daños al inmueble y daños en vía pública. En cuanto a la prestación se denuncia la ausencia de ésta, falta de continuidad, baja calidad, demora en la reconexión, suspensión ilegal, traslado, cambio de número y daños en los teléfonos públicos.

Según la Superintendencia, las causales de mayor incidencia en los silencios administrativos positivos declarados en el Distrito Capital son la falta de prestación del servicio, el consumo irregular y el cobro inoportuno.

Existen otras que tienen diversa ponderación en cada servicio, como la facturación irregular, la clase incorrecta de uso y el cobro sin prestación.

De la situación planteada, se desprende, que la solución de los problemas no está en manos de las oficinas de PQR's; estas son sólo el conducto regular para la comunicación usuario-empresa, la solución de las causales de queja o reclamo depende de las estrategias que se aborden en las respectivas dependencias, que no son otras que la Técnica-Operativa y la Comercial y que están sujetas a profundas revisiones de los procesos y procedimientos al interior de las empresas, incluidos aquellos que se adelantan a través de contratistas.

Lo anterior también conlleva a determinar que es prioritario que las dependencias de Planeación, Control Interno y Atención de PQR's trabajen en forma articulada y transversal, de tal manera que la empresa sea asumida como un sistema, donde los subsistemas se encuentran en permanente comunicación a través de canales

que permitan poner en conocimiento oportuno las sugerencias de medidas correctivas, las vías de solución y las decisiones macro que al respecto se toman.

El control social como ha venido funcionando hasta ahora es bastante inocuo. Es necesario, que se le dé la importancia que merece, no sólo por la problemática presentada, sino por la connotación constitucional que tiene la materia. Se hace necesario que los actores, empresas, Superintendencia, alcaldías y los mismos comités y vocales de control, asuman con responsabilidad esta función, como inherente a la democracia.

Tarifas EAAB

Las Tarifas de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, en la mayor parte de los municipios, especialmente en Bogotá, durante los últimos años, vienen generando el inconformismo de la población en general, sus elevados costos, han afectado todos los estratos socioeconómicos, principalmente los de menor capacidad de pago, es así como, de acuerdo con los análisis efectuados por este organismo de control, los incrementos en las tarifas del cargo fijo para el servicio de acueducto durante el periodo 1997-2003, en los estratos 1, 2 y 3 alcanzaron porcentajes del 798%, 353% y 198% respectivamente. En cuanto a la tarifa del Cargo variable para los mismos estratos, durante el periodo 1997-2004, los incrementos llegaron al 950,68%, 596,66% y 561,15% respectivamente.

En cuanto a las tarifas de Acueducto y alcantarillado se observa como el tema se discute en todos los escenarios públicos, el ente regulatorio, obedeciendo al mandato constitucional y legal, intenta en las metodologías expedidas para el establecimiento de costos, excluir algunos que no se encuentran directamente relacionados con la prestación del servicio, sin que se evidencien mecanismos claros para involucrar parámetros que logren buscar la eficiencia en la prestación de los servicios; finalizada la vigencia auditada, no se evidencia por parte de la administración distrital, una política clara, tendiente a buscar que la EAAB opere en condiciones de eficiencia, igualmente que a los usuarios vía tarifas, solamente se trasladen los costos y gastos directamente relacionados con la prestación del servicio, para lograr tarifas justas.

La nueva metodología Tarifaria expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico CRA, mediante resolución 287 de 2004, la cual fue aplicada por las empresas del sector a partir de junio de 2004 sólo en lo relacionado con la metodología para la determinación de la tarifa del cargo fijo, generó una reducción para el servicio de acueducto en los estratos 1,2 y 3 del 62,31%, 42,06 y 41,97% respectivamente.

Incrementos tarifarios

Es evidente, que el direccionamiento de las metodologías tarifarias hacia el logro de la suficiencia financiera de las empresas ha golpeado significativamente a los usuarios, quienes han visto seriamente afectados sus ingresos por el alza desmesurada de las tarifas de servicios públicos.

Teniendo como base el salario mínimo vigente para cada uno de los años comprendidos entre 1995 y 2004, un usuario de la EAAB en 1995 destinaba el 4.71% de su salario mínimo para cubrir el costo de 20 Metros Cúbicos de agua consumida, para el año 2003, era necesario disponer del 7.59% de su ingreso para el pago de la misma cantidad de agua consumida; a partir de junio de 2004, por efectos regulatorios, se reduce la tarifa del cargo fijo para los servicios de acueducto y alcantarillado, lo que justifica la disminución percibida a partir de este año, tal como se evidencia en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 52
Proporción Tarifa Media Básica Vs. Salario Mínimo
(Pesos corrientes)

Año	TMB	S.M.M.L	TMB/SMML
1995	5.598	118.934	4,71
1996	6.919	142.125	4,87
1997	8.653	172.005	5,03
1998	10.687	203.826	5,24
1999	13.390	236.460	5,66
2000	17.442	260.100	6,71
2001	20.202	286.000	7,06
2002	22.225	309.000	7,19
2003	25.186	332.000	7,59
2004	23.085	358.000	6,45

Fuente: Cálculos Contraloría de Bogotá 2001.

Las principales causas que han generado los elevados costos en la prestación del servicio de Acueducto y Alcantarillado en Bogotá, son:

La metodología tarifaria para la determinación del cargo fijo, aplicada hasta junio de 2004 y que para efectos del cálculo del cargo variable permanece vigente aún, por cuanto permitió la inclusión de costos no relacionados con la prestación del servicio y la sobreestimación de los costos reales.

Pese a que la Ley 142 de 1994 “Ley de servicios públicos” establece la obligatoriedad de fijar precios con base en costos económicos, la metodología

tarifaria autoriza el establecimiento de precios con base en costos contables, los cuales pueden traer implícitos costos ineficientes que alteran el costo real, más aún cuando, la EAAB no cuenta con contabilidad de costos.

Transcurridos más de diez años de regulación, el país no cuenta con datos reales que determinen los costos económicos de la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado, con el propósito de direccionar las empresas prestadoras hacia la eficiencia interna.

No existen parámetros de eficiencia en la prestación de los servicios, por lo que las empresas no tienen incentivos para mejorar su gestión, ya que todos sus costos y gastos serán recuperados vía tarifas.

De acuerdo con la Información suministrada por la EAAB y los cálculos efectuados por la Contraloría de Bogotá, se concluye:

La EAAB durante las vigencias 1999 a 2002, además de otorgar subsidios en el cargo fijo a los estratos 1,2,3, registra subsidios para los sectores Industrial, comercial y oficial, para este último se registran subsidios hasta el primer semestre de 2004.

A partir de junio de 2004, en el cargo fijo, solo se registran subsidios del 70%, y 40% para el estrato 1 y 2 respectivamente.

Los estratos 5 y 6 registran subsidios hasta el año 2002 y al mismo tiempo aportes muy superiores a los porcentajes establecidos en la Ley 142/94.

Desde 1999, hasta 2004, la EAAB otorgo Subsidios al Cargo Básico de los estratos 1,2,3,4 y 5, este último solo registra subsidios hasta el primer bimestre de 2004, a partir del segundo bimestre, empieza a registrar aportes que en el último bimestre llegan al 8.32%.

El Estrato 6 registró subsidios hasta el segundo bimestre del año 2001, a partir del tercer bimestre empieza a registrar aportes que llegan en el sexto bimestre de 2004 a 16.91%

Los Sectores Industrial y Comercial, registran subsidios hasta el sexto bimestre de 2000, a partir del 2001 registra aportes que en general corresponden al 20%.

El Sector oficial hasta diciembre de 2004 registra subsidios al Cargo Básico.

El Consumo Complementario de los estratos 1,2,3 y 4 resulta subsidiado en proporciones similares durante todas las vigencias analizadas.

En el año 1999 la EAAB, otorgó subsidios al consumo suntuario a todos los estratos. Durante la vigencia 2000 y hasta el segundo bimestre de 2001 todos los estratos en esta característica de consumo aportaron el 20%, a partir del tercer bimestre de 2001, tan solo se registran los estratos 5 y 6 aportando un porcentaje equivalente al 20%.

Tarifas Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá – ETB.

A partir del año 1994, se abrió el mercado de la telefonía local a la competencia a través de la Ley 142 de 1994, los efectos, condujeron a que las empresas comenzaran a incrementar las tarifas del servicio de telefonía local y a reducir las tarifas del servicio de larga distancia, practica que según la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, se le conoce como rebalanceo tarifario, paralelo a esto el número de empresas autorizadas para prestar el servicio de telefonía local se incrementó en un 70%, pasando de 26 empresas de servicios públicos E.S.P. en 1994 a 44 en el año 2002.

Se espera que en Colombia, el nuevo marco regulatorio que proyecta expedir la CRT y que tendrá vigencia de cinco años, consolide mercados de telefonía local que exploten economías de escala y reduzcan las tarifas de un mercado en competencia y que contemple parámetros que obligue a las empresas a ser eficientes.

Subsidios y Contribuciones

Por Solidaridad y Redistribución, el Artículo 87.3 de la LSPD, define que al poner en práctica el régimen tarifario se adoptarán medidas para asignar recursos a los “Fondos de Solidaridad y Redistribución” para que los usuarios residenciales de los estratos 5 y 6 y no residenciales de los sectores industrial y comercial, efectúen un aporte solidario, para que ayuden a los usuarios residenciales de los estratos 1, 2 y 3 a pagar las tarifas de los servicios que cubran sus necesidades básicas. Si los recaudos por aportes solidarios no fuesen suficientes, el resto puede financiarse con recursos del presupuesto del Estado.

La misma ley deja en cabeza de los Concejos Municipales la obligación de crear los “Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos”, para que al presupuesto del municipio se incorporen las transferencias que a dicho fondo deberán hacer las empresas de servicios públicos., de todo lo cual se llevará contabilidad y cuentas detalladas

El Decreto 565 de marzo de 1996¹¹⁷ define aporte solidario², costo económico³ de referencia del servicio y subsidio⁴ de la siguiente manera:

El factor de subsidio solo se puede otorgar al consumo básico de los usuarios residenciales de estratos 1, 2 y 3. (Artículo 99.6 de la LSPD).

“En ningún caso”, dice el Artículo 99.6 de la LSPD, el subsidio será superior al 15% del costo medio del suministro para el estrato 3, al 40% para el estrato 2, ni superior al 50% de éste para el estrato 1. “La parte de la tarifa que refleje los costos de administración, operación y mantenimiento (...)”⁴ será cubierta siempre por el usuario (...)”

Los recursos de los Fondos de Solidaridad son públicos y quienes hagan sus recaudos estarán sujetos a las normas sobre declaración y sanciones que se aplican a los retenedores en el Decreto 624 y en las normas que lo sustituyan. Deberán hacerse devoluciones en el momento en que el usuario demuestre su derecho.

Transcurridos más de diez años de haberse ordenado la creación de los Fondos de Solidaridad y Redistribución¹¹⁹, un informe de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, deja ver que de una muestra de 152 Municipios y Distritos, el 87% (132) crearon los Fondos de Solidaridad y Distribución, sin embargo tan solo el 21% de estos (27) suscribieron convenios o contratos con los prestadores para su funcionamiento, el resto permanece en la informalidad, dentro de estos se encuentra Bogotá.

Con los *Subsidios*, es evidente que los mecanismos y obligaciones consignadas al respecto en la Ley 142 de 1994 y Decreto Reglamentario 565 de 1996, no se han cumplido en Bogotá, transcurridos más de 10 años de su promulgación, el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, mecanismo para el otorgamiento de subsidios no opera. El procedimiento para el otorgamiento de

¹¹⁷ Este Decreto reglamenta la LSPD en relación con los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos para los servicios de acueducto y alcantarillado que en Bogotá no existen.

² Aporte solidario: “Es la diferencia entre el valor que se paga por un servicio público domiciliario y el costo económico de referencia, cuando este costo es menor que el pago que efectúa el usuario o suscriptor”

³ Costo económico de referencia del servicio. “Es el resultante de aplicar los criterios y la metodología que defina la Comisión de Regulación de Agua de acuerdo con las disposiciones de la Ley 142 de 1994”¹¹⁸

⁴ Subsidio: “Es la diferencia entre el valor que el usuario o suscriptor paga por el consumo básico del servicio público domiciliario y el costo económico de referencia, cuando este costo es mayor que el pago que efectúa el usuario”

⁴ Ley 142 de 1994 Artículo 89.

subsidios se ha llevado por las empresas de servicios públicos, las cuales a la fecha presentan por este concepto déficit elevados.

De acuerdo con los análisis adelantados por este Organismo de Control, es claro, que en los servicios de Acueducto y Alcantarillado, las tarifas no son el resultado de los costos económicos del servicio, se detectaron sobrecostos e ineficiencias, que sobreestiman el costo real de los mismos, por lo que si partimos de la definición de Aporte Solidario que como lo anotamos anteriormente, es la diferencia entre el valor que se paga por un servicio público domiciliario y el costo económico de referencia, los usuarios de menores ingresos no estarían recibiendo un subsidio real y los usuarios de estratos altos estarían entregando un aporte mayor al que realmente corresponde.

En cuanto a la *Estratificación*, es evidente que ésta, constituye un mecanismo fundamental para la adecuada asignación de subsidios, sin embargo de acuerdo con información del Departamento Administrativo de Planeación Distrital –DAPD- en Bogotá existe descoordinación y se pueden estar cometiendo errores graves por este concepto, si se tiene que todas las empresas de servicios públicos manejan sus bases de datos para efectos de estratificación, no hay unidad de criterio entre ellas como tampoco, de estas con el DAPD.

En una comparación efectuada entre la estratificación vigente en el DAPD, con la reportada por las empresas de servicios públicos, se determinó que en la empresa de Energía Eléctrica de Bogotá, existen 5.748 viviendas que según el DAPD deberían ser estrato 1 pero, la empresa les cobra como si fueran estrato 2, y a 161 viviendas del estrato 1 les cobra como si fueran del estrato 3, igualmente determinó, que existen 462 viviendas que según el DAPD son estrato 2, pero CODENSA las clasifica como estrato 5. También determinó, que a 34.785 hogares la empresa les factura el servicio con un estrato social inferior al que para los mismos reporta el DAPD.

En Acueducto y Alcantarillado el mismo estudio observa, que de los 1.984.590 predios registrados y estratificados por el DAPD solamente el 69.70% está sujeto de cobro del servicio (1.382.710 viviendas). En el 95.4% de los casos coinciden los estratos de la empresa con el DAPD. De las 63.597 viviendas con estratos distintos, 23.074 están sobreestimadas y 40.523 subestimadas.

En Gas Natural, la estratificación de la empresa no coincide con la del DAPD en 69.474 hogares. En la ETB el número de hogares con estratificación diferente al DAPD llega a 64.463.

El DAPD cita en su estudio, apartes de los resultados del estudio de Econometría de 1999, donde se concluye que no hay relación entre la estratificación y los

avalúos catastrales. Además hay diferencias estadísticamente significativas entre los estratos y las variables de estratificación utilizadas por el DNP. Concluye este estudio con que “en general aunque existen rangos de ingresos en donde predomina cada uno de los estratos 2, 3, 4, y 5, la posibilidad de pertenecer a un estrato distinto en el rango correspondiente es bastante alta”.

Teniendo en cuenta lo enunciado anteriormente, vemos como durante los últimos años, los diferentes análisis y estudios realizados al respecto, muestran las debilidades de la estructura y la falta de unificación al respecto para hacer más equitativa la distribución de los subsidios, así como el cobro de contribuciones en servicios públicos, igualmente en los diferentes impuestos y otros cobros, sin que hasta el momento se evidencien acciones claras y concretas por parte de la administración central para lograr el equilibrio social que tanto se requiere en el Distrito Capital.

El actual esquema permite la exclusión de muchos pobres del beneficio de subsidios, así como la inclusión de muchos no pobres en la obtención de subsidios.

3.7 MOVILIDAD Y TRANSPORTE EN LA CIUDAD.

El sector está compuesto por el subsector de Vivienda y Espacio público y el subsector Transporte y Movilidad. El primero de ellos está conformado por las entidades: Metrovivienda, Caja de Vivienda Popular, Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital (FAVIDI) y la Empresa de Renovación Urbana (ERU).

La relevancia e importancia del sector vivienda, se erige en un factor determinante del desarrollo social y económico de la ciudad, posibilitando la disminución de la pobreza y la miseria, así como la reactivación de la economía y la generación de empleo en la ciudad.

Por su parte, el sector Transporte y Movilidad lo componen: Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), Secretaria de Transito y Transportes, Transmilenio S.A., Secretaria de Obras Públicas, Departamento Administrativo del Espacio Público y Terminal de Transportes de Bogotá. Subsector compuesto por una serie de entidades que por su jerarquía, magnitud e incidencia en el desarrollo económico de la ciudad, se constituyen al igual que el subsector de la vivienda, en columna vertebral de desarrollo del Distrito Capital.

A nivel internacional el sector de transporte, la movilidad y la vivienda, son considerados como uno de los instrumentos fundamentales para resolver problemas de desequilibrio regional en pro de la construcción de un nuevo modelo de ciudad, el mejoramiento de la movilidad urbana, la sostenibilidad ambiental de

la ciudad, la integración y consolidación de los sistemas de transporte con el espacio público, el mobiliario urbano y los equipamientos colectivos, con el objeto de potenciar el crecimiento económico y el beneficio social de la comunidad, siendo estos objetivos prioritarios, dentro de la política de la actual administración.

El sector transporte, movilidad y vivienda, en la vigencia 2004, según la estructura del Plan de Desarrollo está inmerso en las siguientes políticas públicas:

Cuadro No. 53
Transporte, Movilidad y Vivienda

Eje	Políticas	Entidades que participan
Urbano Regional	<ul style="list-style-type: none"> • Hábitat • Red de centralidades 	Caja de Vivienda Popular Metrovivienda, IDU, FONDATT
Gestión Pública Humana	<ul style="list-style-type: none"> • Servicio oportuno y adecuado a los ciudadanos (as) <p>La institucionalidad pública se transforma según las demandas de la ciudad.</p>	Todas las entidades Distritales

Fuente: Plan de Desarrollo "Bogotá sin Indiferencia"

Elaboró. Subdirección de Análisis Sectorial- Dirección de Infraestructura y Transporte – Contraloría de Bogotá, D.C.

Problemas Sociales Identificados:

Baja Movilidad Urbana

La movilidad es un tema que afecta a toda la población sin diferencia de sexo, edad o estrato social. En Bogotá son muchas las personas que utilizan las vías diariamente. Cuando existe algún problema en las vías o en los flujos se ven afectadas todas las personas y finalmente la productividad de la ciudad, situación que hace necesaria la atención de las entidades para garantizar su movilidad en condiciones seguras.

Una de las causas que afectaron la movilidad en la ciudad en el 2004 fueron las obras que se vienen adelantando con la implementación del sistema Transmilenio, las cuales elevan los tiempos de desplazamiento y la congestión vehicular.

La movilidad urbana, permite abordar las transformaciones urbanas y los individuos en su realidad socioeconómica (edad, género, categoría socio profesional), siendo el transporte un instrumento para la transformación urbana.

Diagnóstico.

La preferencia del uso del transporte público urbano de pasajeros (68% de los viajes mecanizados) no ha logrado cambiar el deterioro de la calidad del servicio prestado en las últimas décadas, afectando los usuarios, originada en situaciones como las bajas velocidades registradas en los corredores viales de la ciudad, que se han traducido en mayores tiempos de desplazamiento de los ciudadanos, ocasionando niveles de congestión elevados, altos costos de operación vehicular y deterioro en la calidad del medio ambiente por los elevados niveles de contaminación.

Adicionalmente, el transporte en Bogotá se ve afectado por factores como el continuo crecimiento de la población¹²⁰, la sobreoferta del parque automotor de transporte público¹²¹, la superposición de rutas del transporte público urbano colectivo de pasajeros y la inadecuada infraestructura en servicios conexos al transporte (parqueaderos, terminales de pasajeros y de carga), generado por la ausencia de una planificación integrada del sector que no proveía una regulación del mercado del transporte, ocasionando un estado crítico del sistema vial y la aplicación de medidas de choque (pico y placa), aspectos que influyen en la escasa movilidad de los usuarios que aunado a la contaminación ambiental, así como a la falta de seguridad de las personas y a la inexistente organización de las empresas transportadoras, han constituido los indicadores del problema de movilidad en la ciudad.

Bogotá por ser capital de departamento y del país, tiene el impacto de su área metropolitana con población flotante que origina flujos de transporte suburbano que agrava aún más el problema de movilidad del Distrito Capital, igualmente, por ser el centro del territorio nacional es el principal eje económico, financiero y cultural, requiriendo espacio público y mantenimiento de la infraestructura vial existente con el fin de facilitar el tránsito vehicular y peatonal en la ciudad.

El problema de movilización de Bogotá no es un tema aislado ni de repercusiones limitadas dentro de la problemática de la ciudad, dado que el transporte es un problema que incide de manera directa sobre la calidad de vida de sus habitantes. Estudios sobre el grado de competitividad de la ciudad, han concluido que el tema del transporte junto con el de la inseguridad, son las dos principales debilidades estructurales de Bogotá¹²².

¹²⁰ En Bogotá 6'785.303 de habitantes.

¹²¹ El parque automotor matriculado en la ciudad presenta un total de 729.257 vehículos, de los cuales el 2.9% corresponde al transporte público colectivo y masivo con 20.908, el 6.3% a transporte individual de pasajeros (taxis) con 45.790 y el 90,9% restante pertenece al transporte particular, es decir 662.559 vehículos.

¹²² Encuesta a 26 gerentes regionales de compañías multinacionales que han invertido en Bogotá.

Respecto de la infraestructura vial; el estado general de la malla vial de la ciudad es lamentable debido a las políticas adoptadas tanto en el POT como en los planes de desarrollo de los últimos seis (6) años, así como por la escasa asignación de recursos, que han sido insuficientes para solucionar los problemas de deterioro observados en las vías de la ciudad.

A diciembre de 2003 se estableció que el Distrito Capital posee 4.959,1 hectáreas de “Área Vial” (11,7% del total del área urbana) que junto con el Subsistema de regulación y control de tráfico, la red de ciclo rutas, la malla vial rural y las alamedas, conforman el “Sistema de Movilidad Urbana”; la cual, alcanza una extensión de 15.346 Kilómetros-carril de los cuales el 94,4% corresponden al Subsistema vial y el 5,6% (855 Kms.-carril) al Subsistema de Transporte¹²³:

Cuadro No. 54
Estado e Inventario actual de 15.346 Kms./Carril de Malla Vial

Tipo	Buena	Regular	Mala	Total	(%)
Subsistema Vial					
Arterial	1.768,65	653,04	299,31	2.721,00	17,7%
Local	1.740,02	2.747,40	4.670,58	9.158,00	59,7%
Intermedia	417,92	1.332,12	861,96	2.612,00	17,0%
TOTAL VIAL	3.926,59	4.732,56	5.831,85	14.491,00	94,4%
(%)	27,10%	32,66%	40,24%	100%	
Subsistema de Transporte					
Troncal Calle 80				110	0,7%
Troncal Caracas				136	0,9%
Troncal Autonorte				122	0,8%
Eje Ambiental				6	0,0%
Calle 13 Américas				156	1,0%
Troncal NQS				245	1,6%
Troncal Av. Suba				80	0,5%
Subsistema de Transporte				855	5,6%
TOTAL MALLA VIAL				15.346	100%

Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano-IDU, Base de datos del Inventario de la Malla Vial-Dirección Técnica de Planeación. Elaboró. Subdirección de Análisis Sectorial, Dirección de Infraestructura y Transporte, Contraloría de Bogotá. Se incluye en el inventario las troncales Norte-Quito-Sur y Avenida Suba que se encuentran en adecuación.

Se puede observar que el número de kilómetros carril que se encuentra en buenas condiciones es realmente bajo alcanzando apenas el 27,1% del total. Así mismo, la malla local que representa el 63,20% del total de malla vial del Distrito, muestra

¹²³ Artículo 165, del Decreto 190 de 2004, por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003.

4.670,58 kilómetros carril en mal estado, cifra que equivale al 32,23% de los 14.491 kilómetros que componen el total del Sistema Vial de la ciudad.

Como resultado el IDU estimó que para llevar a óptimas condiciones las vías del Sistema Vial existente, sin tener en cuenta los andenes, se requieren \$4,4 billones. Es importante resaltar que este monto no tiene en cuenta las necesidades de ampliación o construcción de vías nuevas que el Plan de Ordenamiento Territorial contempla.

El IDU frente a la cobertura de la malla vía se encuentra con una limitación de recursos y deterioro de la malla vial, por lo tanto, existe la necesidad de mantener la inversión realizada en infraestructura de la Ciudad en los últimos años y de frenar el deterioro en general de la existente, en el proceso de Sostenibilidad desarrollado por la Administración, enmarcados en los sistemas generales propuestos por el POT, no han permitido obtener un resultado objetivo de la inversión, por cuanto se viene presentado grandes deficiencias en el estado de las vías, sin obtener los recursos necesarios para alcanzar dichos propósitos.

Debilidades en la Educación y Prevención Vial.

Secretaria de Transito y Transporte.

La falta de educación y conocimiento en prevención vial, el irrespeto y cumplimiento de las señales de tránsito, la falta de difusión de las normas de comportamiento en una vía, ciclo ruta o andén, han sido los factores que más morbilidad y mortalidad ha ocasionado, de ahí la implementación de las campañas pedagógicas, el trabajo de los guías de tránsito en cada una de las localidades, la difusión de las normas a través de visitas a empresas, universidades, colegios, entidades Distritales para promover su cumplimiento voluntario, permitiendo incrementar el número de personas capacitadas e informadas sobre la forma de prevenir la accidentalidad.

- Atención al Usuario.

Teniendo en cuenta los continuos desplazamientos de los ciudadanos a las diferentes sedes de la entidad y el costo que este les genera, se implementó la página web, facilitando el acceso a la información por parte de la ciudadanía, generándose 3.711 consultas diarias en promedio, lo que al año equivale a más de un millón trescientas cincuenta mil consultas.

Otros medios de acceso a la información por parte del ciudadano lo constituyeron las centrales telefónicas (call-center y línea de emergencia 127), las cuales

registraron 2'091.887 llamadas, con una efectividad de atención del 80% y una disponibilidad de 24 horas.

Durante el 2004 la STT, continuó atendiendo personalmente a los ciudadanos en las sedes de Inspecciones de Tránsito, Paloquemao, Inmovilizados, Centros Locales de Movilidad y los puntos de atención de los concesionarios.

Instituto de Desarrollo Urbano – IDU.

En el Balance Social del Instituto de Desarrollo Urbano IDU, se encontró que la entidad efectuó un análisis a la problemática social que está directamente relacionada con la misión y visión de la entidad en tres problemas sociales así:

- Participación y Control Ciudadano.
- Aumento de Cobertura en Infraestructura Vial, de Transporte y Espacio Público.
- Mejoramiento de la Gestión Institucional.

La entidad en su balance social destaca el cumplimiento de objetivos como el de dar a la ciudadanía espacio público para el disfrute y encuentro de ciudadanos y el de disponer de un sistema de movilidad que permita el desplazamiento rápido de las personas.

Dispone de planes maestros y otros instrumentos de planeación y gestión urbana como planes zonales que permiten a la ciudadanía participar y definir las características de su entorno.

Participación y Control Ciudadano:

Definido como los problemas y el impacto social que genera el desplazamiento de la población, el desconocimiento de los proyectos a ejecutar, así como el desconocimiento de los trámites a realizar en cuanto a la adquisición y negociación de predios.

- En cuanto a la gestión social en la etapa de estudios y diseños, se presenta la participación de la Oficina Asesora de Gestión Social en la etapa de planeación de los proyectos.
- En conjunto con la Oficina Asesora de Gestión Social, la Dirección de Construcciones y la Dirección de Planeación permiten prever el impacto social y por consiguiente tomar decisiones para los planes de Gestión

Social con lo cual se debe atender a los grupos de población afectados por las obras viales.

- Para la vigencia 2004 implicó la atención de 1.250 Unidades Sociales o familias para el caso de la troncal de Suba y 1.300 para el caso de la troncal NQS.
- Sin embargo, al finalizar la vigencia 2004 aún permanecen en los predios de la troncal Suba más de 200 familias y un número similar en el caso de la troncal NQS.
- Para el caso de la troncal de Suba, al finalizar la vigencia se presentaba un alto porcentaje de pago de los predios negociados. Respecto a las expropiaciones, que se presentan con frecuencia, se gestionan con carácter de persuasión y negociación, con el fin de que se logre la venta voluntaria en condiciones normales y negociadas.

Una de las principales actividades del Plan de Gestión Social en la troncal Suba, consistió en la sistematización y complementación de la información de tal manera que se reflejara la situación real de las familias, además de las necesidad permanente de asesoría, contando con que la mayoría de Unidades Sociales o familias son de carácter socioeconómico y presentaron requerimientos para el restablecimiento de sus condiciones como vivienda y negocio.

Igualmente, la cantidad de población a atender y la complejidad en cuanto a situaciones sociales, legales y de la negociación misma han obligado a efectuar ajustes al proceso de Gestión Social, con el fin de garantizar una atención de calidad con miras al restablecimiento, se adoptó entonces una modalidad de gestión zonal, con un equipo interdisciplinario que cubra la atención y acompañamiento social en el proceso de negociación de predios y preparación para el traslado.

Para el caso de la troncal NQS, el Instituto conformó un grupo interdisciplinario que viene adelantando una atención de asesorías para la ubicación de las Unidades Sociales. Este trabajo, es complementario a las labores de una consultoría externa que adelanta un trabajo de localización y verificación del restablecimiento de las condiciones de vida de las familias trasladadas que fueron aproximadamente 1.200.

Otros proyectos viales, como la Avenida Ciudad de Cali y el barrio Japón, se establecieron grupos zonales para la atención adecuada lo que ha permitido avances importantes en el proceso de negociación y entrega de predios al Instituto de Desarrollo Urbano.

Para el caso del proyecto Comuneros, se estableció Plan Zonal del Centro para prestar la atención que sea adecuada y oportuna, debido a la complejidad de la intervención que se debía hacer en una comunidad de mucho arraigo en esta zona y sus condiciones socioeconómicas, así como los predios de esta zona que presentan una morfología urbana propia de la zona histórica de la ciudad.

En cuanto a la Gestión Social en obra, se diseñaron planes de gestión social para los procesos constructivos que adelanta el Instituto.

En síntesis, a través de los planes de gestión social se tiene como objetivo fortalecer los canales de interlocución entre la ciudadanía y el IDU, con participación permanente de los ciudadanos en los procesos que adelanta el instituto, dando información acerca de los proyectos que adelanta el instituto, promoviendo entre la ciudadanía el conocimiento de las normas tanto de espacio público, la movilidad y sostenibilidad de las obras.

Entre las estrategias diseñadas dentro del plan de gestión social se destaca la instalación y funcionamiento de los puntos CREA, comités CREA, los cuales permiten al Instituto identificar la problemática existente, así como buscar soluciones en conjunto con la comunidad, de la misma manera se efectúan reuniones con la comunidad al momento de iniciar, durante y al finalizar la ejecución de la obra, así como la realización de talleres de sostenibilidad con los integrantes del comité CREA, y la vinculación de personas de las localidades como mano de obra no calificada.

Durante la vigencia 2004, se conformaron 163 comités CREA, que permitieron a la comunidad residente en el área de influencia de los proyectos de obra, conociendo y participando en la ejecución de las obras, así como también se promovieron 502 talleres con colegios con el fin de promover el reconocimiento y apropiación de los nuevos espacios construidos, su cuidado y sostenibilidad.

Aumento de Cobertura en Infraestructura Vial, de Transporte y Espacio Público.

Con la ejecución de obras de infraestructura por parte del Instituto, se busca dar solución al problema de marginalidad de la población de la ciudad, el mejoramiento del entorno y obtener beneficio del desarrollo de la ciudad.

El Instituto fortaleció el proceso de Planeación de Proyectos de infraestructura urbana dirigido a planear estratégicamente en el corto, mediano y largo plazo el sistema vial, de espacio público y de transporte, con el fin de garantizar reducción en los tiempos de recorrido y mejorar la capacidad vial de la ciudad, ofreciendo

seguridad a conductores y peatones, en conjunto con la planeación de programas encaminados al logro de la eficiencia institucional.

Durante el proceso de construcción se establece responsabilidad por la gestión, seguimiento, control y evaluación de la ejecución de los proyectos de obra física, desde la etapa de estudios y diseños, compra de predios y ejecución de obra.

En el proceso de mantenimiento de las obras, se fijan pautas a seguir durante este y la rehabilitación de los subsistemas viales, de transporte y espacio público, logrando un nivel adecuado de servicio de los corredores viales y de transporte intervenidos, mejorando la movilidad urbana y contribuyendo a la seguridad mediante la disminución de los niveles de accidentalidad y mejoramiento de la calidad de vida.

En el eje Urbano Regional y una vez determinadas las políticas a evaluar, relacionadas con el hábitat, se dispuso de estrategias de análisis, que en concordancia con la misión del IDU, consistente en la ejecución de proyectos de infraestructura física y acciones de mejoramiento y mantenimiento con el fin de que los habitantes de la ciudad mejoren su movilidad y calidad de vida, se encuentran la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo entre la ciudadanía, los recursos del Distrito destinados a inversión social, mediante el ordenamiento de los procesos de gestión, uso y ocupación del territorio, mejoramiento de la accesibilidad a los lugares de trabajo y estudio, así como bienes y servicios y aumento y consolidación del Sistema Distrital de Espacio Público.

Para el cumplimiento de estas estrategias, el Instituto de Desarrollo Urbano dispuso el cumplimiento de metas físicas dentro de los proyectos de inversión del plan de desarrollo dirigidas a la población de la ciudad con el objeto de mejorar la movilidad y accesibilidad de ésta, tales como la construcción de Km.- carril y mantenimiento de troncales, vías arterias e intermedias, estudios y diseños de vías, adquisición de predios, construcción de ciclorutas, construcción y mantenimiento de puentes vehiculares y peatonales, construcción y mantenimiento de espacio público.

Mejoramiento de la Gestión Institucional.

Durante varios años se han venido efectuando estudios al interior de la entidad para así determinar las necesidades prioritarias con el objeto de garantizar el desempeño en las labores de gestión pública.

Los objetivos se han encaminado a la modernización e innovación tecnológica, con el fin de que el Instituto sea competitivo respecto a los servicios que presta, calidad del servicio, disponibilidad de la información y mejoramiento de los procesos, todo lo anterior con el fin de poder dar respuesta a los requerimientos que impone dar un servicio óptimo al ciudadano.

Igualmente, se busca estimular la implementación de tecnología de vanguardia de la ingeniería vial nacional y aumentar la calidad de las obras ejecutadas, haciendo del Instituto una entidad más eficaz mediante el uso apropiado de tecnología y de los recursos, con una adecuación física y estructural con el objeto de que cumpla con su misión y planes institucionales.

El Instituto ha encaminado sus estrategias a fortalecer el desarrollo del capital humano, es así como se le da importancia a la capacitación, mediante la cual se espera alcanzar el desarrollo de habilidades, destrezas y conocimiento del recurso humano. Esta estrategia se basa en un plan anual de capacitación orientado bajo una estrategia corporativa relacionada con las metas institucionales, cuyo fin es mejorar la productividad y el sentido de pertenencia.

Para este problema social el Instituto destaca entre sus logros alcanzados durante la vigencia 2004 los siguientes:

- Mejoramiento en un 70% de la capacidad operativa de la entidad. En el Plan de Acción 2004, para el proyecto de inversión Fortalecimiento Institucional para el Mejoramiento de la gestión del IDU, aparece como programado y ejecutado durante la vigencia el mejoramiento del 50% de la capacidad operativa de la entidad.
- Apoyo en un 100% a las áreas misional y administrativa para el funcionamiento del Instituto de Desarrollo Urbano.
- Mejoramiento de un 27% en el recaudo de valorización. La meta programada en el Plan de Acción para la vigencia 2004 era de mejorar en un 100% el cobro de la valorización, de lo cual según las estadísticas de ejecución se alcanzó el 27%.
- Se capacitaron 187 funcionarios en temas como sistemas de infraestructura urbana, planeación y gerencia, administración, informática y legal. Esta información es coincidente con lo que aparece en el Plan de Acción para la vigencia 2004, donde se programó como meta la capacitación de 179 funcionarios, para un cumplimiento del 104%.

Este problema social está enmarcado dentro del eje Gestión Pública Humana, cuya política a desarrollar está enmarcada en el servicio oportuno y adecuado a la ciudadanía, luego la problemática social tiene relación con la necesidad de mejorar las herramientas para la atención eficiente tanto de los contribuyentes como de los demás clientes de la entidad.

Para atender y darle solución a este problema el Instituto dispuso la creación de los puntos CREA, que consiste en centros de reunión, encuentro y atención en el área de la obra, con el objeto de dar información a la comunidad e implementar un sistema de atención a las inquietudes de la misma.

Reuniones informativas con organizaciones sociales, entidades y la comunidad en general con el objeto de informar a la comunidad acerca del inicio, avance y finalización de proyectos, así como atender las inquietudes de la comunidad.

Puntos satélites, que consiste en puntos de información en los cuales se informa a la ciudadanía en las áreas de influencia del proyecto.

Este problema social determina la importancia de garantizar un adecuado flujo de comunicación que permita el acercamiento con la comunidad para lo cual el instituto debe propender por el mejoramiento de los procesos, un mejor manejo del flujo de información con el objeto de que se facilite la toma de decisiones y el cumplimiento de los objetivos de la entidad, los cuales están relacionados con la utilización efectiva de herramientas tecnológicas de información y comunicación, por lo tanto es importante para el instituto darle la debida importancia al mejoramiento de sus sistemas de información y la identificación de los responsables del manejo de ésta en cada una de las Direcciones Técnicas.

Igualmente, es preciso señalar que para el Instituto en sus resultados de cobertura tiene como indicador que demanda el servicio, población que se propuso atender y población atendida, así como para el indicador de población por tipo de servicio para los tres (3) problemas sociales, el total de población estimada por el DANE para 2004 de la ciudad de Bogotá, lo cual no es razonable, puesto que por ejemplo a toda la población no le atañe el tema de la adquisición y negociación de predios, así como tampoco se puede decir que toda la población se beneficia de la infraestructura vial, sean vías locales, troncales, ciclorutas, espacio público y construcción de puentes vehiculares.

Además es evidente el hecho de tener una malla vial principal e intermedia en regulares condiciones, y la misma administración según estudios efectuados, dice que los recursos son totalmente insuficientes para el mantenimiento de la malla vial y de acuerdo con sus cálculos se necesitarían más de \$4,4 billones de pesos para arreglar y dar mantenimiento a la malla vial principal y secundaria y que de

14.483 kilómetros carril que corresponden al Subsistema vial, 7.149 kilómetros carril, el 49% se encuentra en mal estado y 3.596 kilómetros carril, el 25% en regular estado.

Dentro de la gestión social en obra del IDU, se destaca la instalación y funcionamiento de los puntos CREA, comités CREA, los cuales han permitido al Instituto identificar la problemática existente, como también la interacción que ha logrado con la comunidad desde antes de iniciar las obras, durante y a su terminación.

Los recursos invertidos por el IDU y la STT - FONDATT en la vigencia 2004, no son representativos frente a la gran necesidad de la capital, si señalamos que el Distrito requiere para solucionar las necesidades viales del sistema vial más de \$4,4 billones. Monto que no tiene en cuenta las necesidades de ampliación o construcción de nuevas vías que el POT contempla.

Ante esta magnitud de necesidades de recursos, se requerirían nuevas fuentes de recursos, dentro de las cuales la principal herramienta de apalancamiento ha sido la Valorización, en la actualidad existe un proyecto nuevo radicado en el Concejo Distrital por \$2 billones de pesos el cual será desarrollado en tres fases, dirigidos a nuevas obras de infraestructura, lo cual se espera alivie en gran parte esta necesidad de los bogotanos.

3.8 DEFICIT DE VIVIENDA Y UBICACIÓN EN ZONAS DE ALTO RIESGO.

Frente al tema de vivienda el ambiente no es alentador, siendo este uno de los problemas mas sentidos de la ciudad, que en los últimos años se ha venido agravando como consecuencia: del desplazamiento forzado de poblaciones por causas económicas o de violencia, que ha incidido de manera significativa en la densificación de espacios colectivos y urbanos y del papel secundario que ha ocupado la vivienda en las políticas de la ciudad.

Es de asunto prioritario que el gobierno Distrital desarrolle estrategias de corto y mediano plazo en las que confluyan de manera armónica: la lucha contra la pobreza y exclusión social y el concepto de hábitat, en la búsqueda de construir una sociedad justa y equitativa con soluciones a los problemas de inseguridad, convivencia empleo y productividad.

En Bogotá el déficit en unidades de viviendas, al igual que en el resto de territorio nacional refleja un crecimiento, que afecta la población, también creciente de pobres e indigentes que constituyen el 53% del total de los habitantes de la ciudad; que por su condición precaria en el nivel de ingresos y dificultades de

ahorro, se encuentran marginados del mercado de vivienda formal y de la oferta de subsidios para vivienda de interés social, que ofrece el gobierno a través de la Caja de Compensación Familiar y Fonvivienda, como instrumento de la política urbana de vivienda.

Las entidades distritales y la política de vivienda, al igual de lo sucedido en el orden nacional, han ocupado un papel secundario o marginal en las políticas distritales. La ejecución de la política de vivienda en el Distrito han correspondido mas a iniciativas puntuales que a una verdadera política, sus ejecutorias incipientes se circunscriben a la adelantada desde 1942 por la Caja de Vivienda Popular-CVP, desde 1977 por el Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital- FAVIDI, y desde 1999 por METROVIVIENDA creada para ejecutar de alguna forma las políticas de vivienda plasmadas en el POT.

Metrovivienda.

Déficit de vivienda en los estratos socioeconómicos bajos.

Problema que ha sido atacado mediante, el desarrollo de proyectos como compra de tierras, habilitación de superlotes, desarrollo de proyectos urbanísticos asociativos, plantas de producción de ecomateriales, a los cuales invirtió recursos por el orden de \$18.444 millones de pesos, de los \$24.075 millones asignados para la vigencia 2004. Sin embargo el promedio de ejecución física de los proyectos es baja y en algunos casos es nula, como en los proyectos de micro-crédito para vivienda y de 15.534 subsidios de vivienda.

Otro problema social que enfrenta Metrovivienda es:

Limitación educativa, de gestión y de capacidad de organización de las familias para acceder a la oferta de vivienda promovida por la empresa.

En este problema la entidad ejecutó un total de \$756,9 millones, que corresponden al 3.14% del total del presupuesto de inversión asignado. Recursos que se destinaron a resolver el problema social en atención y capacitación en procesos de compra de vivienda y organización a la comunidad en el proceso de acceder a una vivienda de interés social.

La cooperación y el trabajo conjunto de la comunidad con Metrovivienda en la solución de los problemas sociales se realizó mediante seis propuestas organizativas que están cumpliendo con fases jurídicas, de reconocimiento legal y técnico y financiero.

Diagnóstico.

Los gastos durante el año 2004 para limitación económica, educativa, de gestión y de capacidad de organización de las familias bogotanas para la compra de una vivienda de interés social ascendieron a \$756,9 millones, es decir, la entidad gastó el 3,4% del total del presupuesto de inversión¹²⁴ en estos conceptos.

Metrovivienda utiliza pauta en medios, promueve la visita a sus proyectos, capacitación mediante charlas, conferencias, seminarios y talleres de capacitación donde se informa y socializa la política de vivienda de la Administración Distrital "Bogotá Con Techo", personaliza en los puntos de servicio al ciudadano, en la localidades a través del programa "Bogotá En Movimiento", a las comunidades de viviendistas y arrendatarios organizados y en proceso de organización, a los gremios del transporte, construcción, loteros, a familias del sector informal, vendedores independientes, grupos de mujeres y familias desplazadas, quienes luego de recibir la inducción algunas inician el proceso de capacitación mediante talleres de organización comunitaria, ahorro programado, economía solidaria, subsidio, convivencia y legislación sobre propiedad horizontal

De otra parte, frente a la participación ciudadana, los mecanismos de comunicación empleados por la entidad, para dar conocer a la ciudadanía los bienes y servicios dirigidos a evaluar el problema de la vivienda que se está evaluando, enumeran varias actividades que desarrolla la entidad, en virtud de sus políticas y estrategias, pero hay que separar estas actividades con el fin de construir indicadores

En cuanto a la Participación de la ciudadanía en la solución del problema social, las propuestas presentadas por la comunidad hay dos tipos de propuestas. Por una parte las comunidades han presentado propuestas organizativas que deben cumplir las fases jurídicas, de reconocimiento legal, técnico y financiero, Juntas de Acción Comunal. Por la otra se encuentran las familias residentes en los proyectos que ya han recibido capacitación en organización social y trabajan conjuntamente para mejorar sus condiciones de vida

La participación de la comunidad en la realización de programas y proyectos, solo se observa en la mesa de trabajo local, con la alcaldía y los líderes de la zona. Falta mayor participación en los programas, debido a las múltiples necesidades de estas familias.

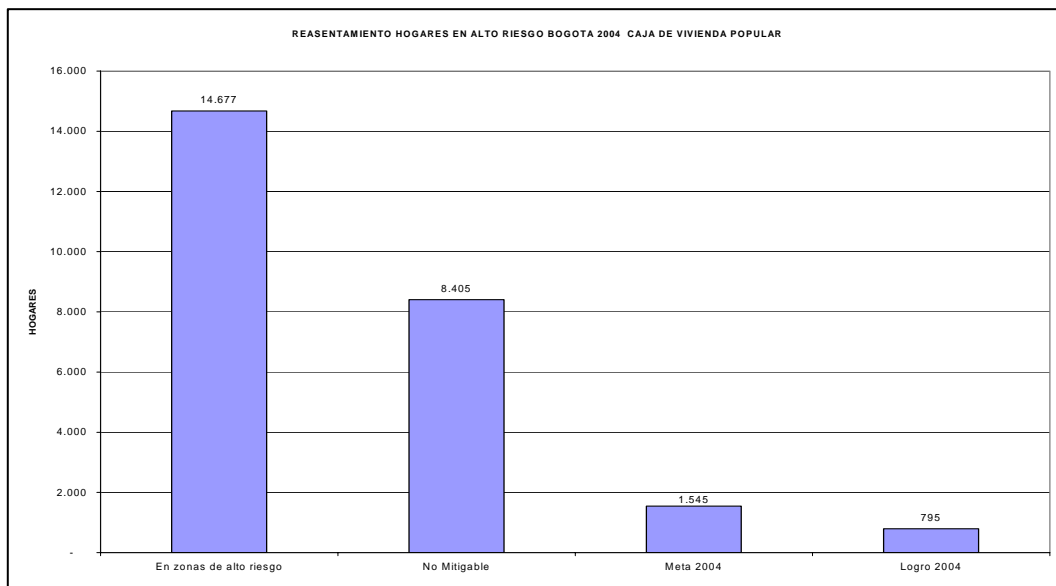
¹²⁴ Plan de Desarrollo "Bogotá Sin Indiferencia, un compromiso contra la pobreza y la exclusión".

Caja de Vivienda Popular – CVP.

Población Ubicada en Zonas de Alto Riesgo no Mitigable.

Al interior de este sector, la Caja de Vivienda Popular - CVP es la entidad del Distrito que a partir del año 2001 enfocó su misión social para ocuparse del reasentamiento de hogares ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable, como por ejemplo la población ubicada en las rondas de los ríos o con peligro de deslizamientos de tierra. La cobertura alcanzada en 2004 se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica No. 12



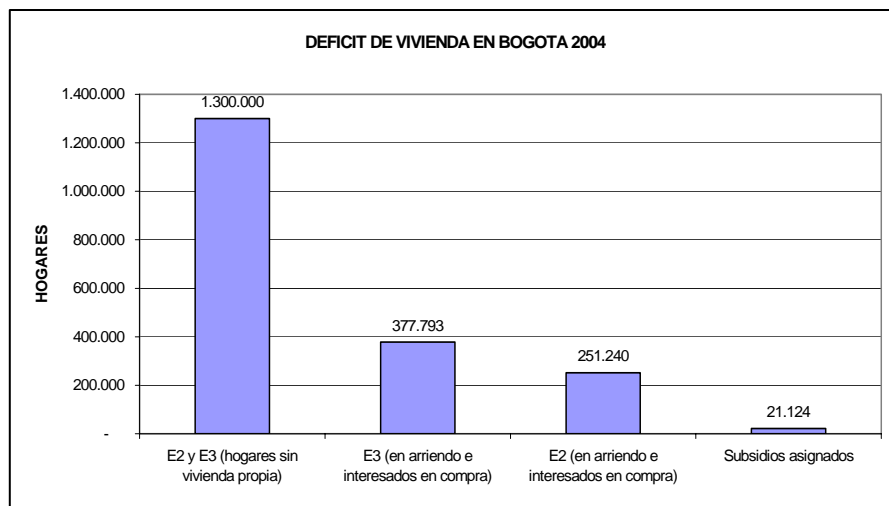
Fuente. Informe de Balance Social de la Caja de Vivienda Popular vigencia 2004

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

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

Otro aspecto importante, en el análisis de cobertura dentro del sector vivienda, está relacionado con la oferta de subsidios. Al respecto, se determinó que en Bogotá, para 2004, alrededor de 1'300.000 hogares de los estratos dos y tres no tenían vivienda propia¹²⁵; por supuesto, la mayor parte de esos grupos familiares habitaban en inmuebles en calidad de arrendatarios y la única opción para ser propietarios estaba en la asignación de un subsidio de vivienda, ver gráfica No.13.

Gráfica No. 13



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

Como respuesta, en 2004 se entregaron 21.124 subsidios de vivienda social, otorgados especialmente a través de las cajas de compensación familiar Colsubsidio, Compensar y Cafam. Como se aprecia, los subsidios asignados no sobrepasan el 2% de los hogares sin vivienda propia, y frente a los hogares de estratos 2 y 3 en arriendo, no se alcanza a cubrir el 3,5% de ellos.

Otros problemas sociales identificados:

- Mejoramiento de Vivienda en sus Condiciones Físicas y de Titularidad
- Falta de Escenarios Reales y Permanentes para que las Comunidades Interactúen y Generen Procesos para su Propio Beneficio y Desarrollo

Ante la falencia de los indicadores presentados, la gestión del sector, debe ser comparada frente a las necesidades reales, como se aprecia a continuación.

¹²⁵ Informe de la firma Economistas Urbanos Asociados que se presenta en la página Web metrocuadrado.com

Cuadro No. 55
Déficit cuantitativo de viviendas Bogotá 2003

	Total Hogares	Total viviendas	Total Personas	Déficit de viviendas	Hogares por Vivienda	(%) de Hogares sin Vivienda
TOTAL	1'934.827	1'351.029	6'861.499	583.798	1,43	30,2%

Fuente: DANE – DAPD, Encuesta Calidad de Vida 2003-Para el total hogares y personas
Contraloría de Bogotá Subdirección de análisis sectorial Dirección Infraestructura y Transporte. Viviendas y Déficit de viviendas.

Evaluación de la Política

Tratándose de la política de vivienda, el Plan de Ordenamiento Territorial plantea que en los próximos diez años se requiere la construcción de 360 mil viviendas y atender a cerca de 1'800.000 nuevos habitantes.

Por ende, la política distrital de vivienda tiene como primer objetivo garantizar la producción sostenida de vivienda nueva en la ciudad atendiendo las necesidades de crecimiento de la dinámica del sector de la construcción, y el impacto esperado es atender a poblaciones vulnerables, generar empleo directo e indirecto como un factor de crecimiento económico importante y afectar el ordenamiento urbano y el control de la ilegalidad.

La meta en el periodo 2004 - 2007 es la construcción de 181 mil viviendas, 116 mil de las cuales se plantean como viviendas de interés social y 38 mil no VIS. 70 mil serán viviendas tipo 1 y de ellas 27 mil serán de interés social no subsidiadas.

El instrumento que ha planteado es apoyar el proceso de las organizaciones populares de vivienda y modelos de demanda organizada desarrollados mediante la organización social, articulados a la participación de los constructores privados a través de alianzas estratégicas. Este es el modelo que viene operando en Metrovivienda.

Se plantea facilitar el acceso a la tierra urbanizada para los constructores privados y a las organizaciones populares de vivienda orientado al nivel de vivienda tipo 1. Metrovivienda como entidad reguladora del mercado de la tierra tiene como objetivo generar oferta de vivienda en los estratos más bajos.

En este sentido, se plantea la reducción del precio de la tierra sin producir detrimento patrimonial a Metrovivienda, teniendo como criterio general que el precio de la tierra en Metrovivienda debe ser aquel con el cual se recuperen los

costos asociados a la producción de la vivienda, o sea, la compra de la tierra más la inversión con la cual se permitió la habilitación de estas tierras.

Estrategias de la Política de Vivienda Distrital.

A continuación se expone de manera resumida las estrategias que el actual gobierno Distrital expusiera a través de la gerencia de METROVIVIENDA como alternativas de solución a la problemática de vivienda en la ciudad capital.

Primera estrategia. Impulsar y apoyar la organización de demanda para vivienda de tipo 1 a través de organizaciones sociales, promoviendo capacitación y ahorro programado, potencializando la capacidad gerencial y productiva de las organizaciones populares de vivienda e impulsando alianzas estratégicas con los constructores.

Esta herramienta estratégica deberá garantizar la calidad y la producción de vivienda. Para ello se ha implementado un programa que se llama “Ciudad participando y construyendo”, que tiene como meta impulsar la organización de la demanda para 709 mil familias y estimular el ahorro masivo de ellas en el sistema financiero solidario. Se planea un acompañamiento organizativo de las familias y capacitación en el subsidio familiar de vivienda, crédito hipotecario, convivencia y participación.

Segunda estrategia. Creación del subsidio distrital de vivienda. Una propuesta que el Alcalde planteó desde la campaña, para lo cual el gobierno se propuso agenciar un proyecto de acuerdo presentado por el concejal Fernando Rojas sobre el tema a fin de hacer sostenible la política distrital de vivienda, con los niveles de exigencia que se han planteado.

De acuerdo con los análisis del presupuesto del Plan de Desarrollo y los ajustes que han sido necesarios, el gobierno consideró estar en capacidad de otorgar 4 mil subsidios anuales para vivienda tipo 1, que sumados a 26 mil que otorgarían las cajas de compensación y Fonvivienda garantizarían una bolsa general de 30 mil subsidios, requeridos para el plan general de vivienda.

De estos 30 mil subsidios esperaba direccionar 20 mil a la vivienda tipo 1, lo que implica un esfuerzo presupuestal del Distrito de cerca de 131 mil millones en el cuatrienio con un sistema de administración de bajo costo y asimilando la organización al llamado Fonvivienda del nivel nacional que reemplazó al Inurbe y la experiencia de las cajas de compensación.

Tercera estrategia. Expansión del banco de tierras fundamentalmente a través del desarrollo del proyecto Operación Nuevo Usme. Los actuales proyectos de

Metrovivienda garantizan tierra para la producción de algo más de 23 mil soluciones de vivienda. Con esa tierra disponible, después de descontar las 4.500 viviendas que han sido entregadas en estos últimos cuatro años, estima proveer más o menos la producción de 23 mil viviendas, con lo cual se garantizaría el cubrimiento de los dos primeros años de la estrategia de vivienda nueva del Plan de Desarrollo, que propone 10 mil viviendas para el primer año y 20 mil para los siguientes años.

A partir del tercer año se requerirá haber consolidado la intervención en Operación Nuevo Usme, que demandaría más o menos 300 hectáreas totalmente habilitadas. La zona de intervención en Usme es mucho más grande, cerca de 600 hectáreas y considerando que sería necesario haber habilitado urbanamente cerca de 300 hectáreas hacia el tercer año.

Para el cuarto año la ciudad va a necesitar plantearse proyectos en coordinación con municipios vecinos, lo que se ha denominado un proyecto de ciudad – región, con la posible intervención de cerca de 200 hectáreas. La razón de este proceso es que culminada la utilización de los terrenos actualmente disponibles, incluido Nueva Usme, la ciudad deja de tener tierras disponibles para vivienda tipo 1.

Este es un tema en el que para hacer adecuadamente la intervención, desde el punto de vista de las herramientas de la ley 388, es conveniente actuar con la prudencia adecuada para que cuando se plantee una intervención se puedan aplicar todos los instrumentos de gestión de suelo. Para atender esa expansión del banco de tierras hay unos aportes complementarios a Metrovivienda, sumados a los servicios propios de la actual capitalización de la entidad por las inversiones que ha realizado en los proyectos actuales.

Cuarta estrategia. Sistema de microcrédito inmobiliario. Busca el otorgamiento de 20 mil microcréditos anuales en la ciudad, con una inversión total de 150 mil millones de pesos, para lo cual se van a sumarían un conjunto de acciones como el apoyo del sector financiero, el apalancamiento de recursos a través de Findeter, el sector solidario y cajas de compensación y la creación del Fondo Distrital de Microcrédito Inmobiliario.

El sistema operaría mediante un fondo administrado a través de la Secretaría de Hacienda y que funcionaría como banco de segundo piso generando apalancamiento a operadores financieros. Es decir, no se ha considerado que el Distrito otorgue crédito directamente; está absolutamente probado que eso es inconveniente no sólo por la experiencia de la Caja de la Vivienda Popular, sino por todas las experiencias de otorgamiento directo de crédito a través del Estado.

Sería simplemente un mecanismo similar al que hoy en día opera Findeter, que se hace mediante un fondeo a entidades operadoras de microcrédito que atenderían directamente el proceso de otorgamiento y administración de la cartera de crédito.

Esta estrategia se plantea una meta de atención del 15% de la demanda en microcrédito y eso implicaría un esfuerzo del Distrito de cerca de \$31 mil millones en los cuatro años. Además se proponen unas acciones complementarias como la regulación de precios de materiales a través de alianzas estratégicas con la industria productora y un programa de creación del banco virtual de materiales que buscan incidir en los costos de materiales de construcción de vivienda de interés social mediante convenios y negociaciones con la industria para obtener precios preferenciales que estimulen la vivienda tipo 1.

El programa de producción de ecomateriales como estrategia complementaria con las organizaciones sociales que consiste en la fabricación de ecomateriales como teja de microconcreto, bloque y prefabricados a través de unidades de producción. Se tiene la meta de crear treinta plantas de producción que generarían más o menos 500 empleos nuevos durante todo el periodo y tienen un costo de inversión de cerca de \$1.500 millones.

Otro programa de vivienda nueva es el apoyo a Renovación Urbana mediante la gestión de Metrovivienda dentro del programa global de renovación urbana y específicamente en el tema de Santa Inés. Dentro de la política de vivienda del nuevo Plan de Desarrollo se contempla también la continuidad de los actuales programas de Metrovivienda: la ciudadela El Recreo, la Ciudadela El Porvenir, Nuevo Usme y Campo Verde.

3.9 EL MEDIO AMBIENTE EN LOS DOS ULTIMOS PLANES DE DESARROLLO DE LA CIUDAD.

Durante los últimos diez años, ha sido indiscutible el despertar paulatino de conciencia de los gobiernos e individuos a nivel mundial, frente a la necesidad imperiosa de protección del medio ambiente, no obstante en algunos países y ciudades este hecho no se ve reflejado en acciones relevantes, que incidan de manera fundamental en el comportamiento de gobernantes, autoridades y ciudadanos que redunden en cambios realmente positivos sobre la situación de deterioro ambiental que se incrementa cada vez más.

En Bogotá, un hecho que evidencia la actitud de ciudadanos y de autoridades frente a los problemas ambientales de la ciudad, es la baja participación

presupuestal del componente ambiental dentro del presupuesto de los planes de desarrollo distrital y locales, la cual en el último decenio no superó el 5%.¹²⁶

En el Plan de Desarrollo 2004-2008 se presupuestó una participación del componente ambiental del 19% del total de presupuesto para el cuatrienio, hecho que evidencia un avance en la visión de la problemática ambiental de la Ciudad.

El Medio Ambiente en el Plan de Desarrollo *Por la Bogotá que Queremos*, se formularon las políticas ambientales en el objetivo *Ambiente*, en el que se estableció mejorar en forma sostenible los factores ambientales de la ciudad que inciden en la salud de las personas, la sostenibilidad de los ecosistemas y la productividad en el Distrito y arraigar culturalmente comportamientos de respeto por el medio natural y construido hacia una nueva relación sociedad ambiente.

Se formularon los programas; Bogotá Limpia me Gustas Más, Bogotá Previsiva vivimos más, Bogotá Bella, Construida y Natural

En el marco del Eje Urbano Regional del Plan de Desarrollo *Bogotá Sin Indiferencia*, se formula la política *Sostenibilidad Ambiental* y se establece la construcción colectiva del equilibrio entre el sistema ambiental y los procesos de uso y aprovechamiento de los recursos como una condición fundamental para preservar la estructura ecológica principal y controlar los riesgos asociados a fenómenos naturales, tecnológicos y biológicos.

En el programa *Sostenibilidad urbano – rural* se formulan la gran mayoría de los proyectos que contemplan acciones de recuperación y protección del medio ambiente de la Ciudad. Mediante este programa se busca consolidar el patrimonio natural y garantizar la calidad ambiental que permita alcanzar un mayor bienestar de las actuales y las futuras generaciones.

De igual manera, mediante este programa se propone reconocer la relevancia del ámbito rural en términos de sostenibilidad ambiental y social, productividad, gobernabilidad e integración distrital y regional.

Otro programa formulado bajo la política de *Sostenibilidad Urbano –rural* es el denominado *Hábitat desde los Barrios*, en el que, entre otros objetivos, se pretende elevar el nivel de hábitat en las zonas de pobreza y vulnerabilidad y/o riesgo .

Las metas de incidencia directa sobre el medio ambiente son:

¹²⁶ En el Plan de Desarrollo 2004-2005 la participación del objetivo Ambiente fue de 4.6%

- Mejorar la calidad ambiental del aire, el agua y el suelo cuyo indicador es la recuperación de 500 ha. de suelo degradado de la estructura ecológica principal.
- Implementar el manejo del sistema hídrico, el Sistema de Áreas Protegidas y áreas de Manejo Especial del Valle Aluvial del Río Bogotá.
- Consolidar 20 pactos sociales de uso sustentable del territorio, con las localidades.
- Continuar con la recuperación hídrica del Río Bogotá

La Descontaminación del Río Bogotá, Un Futuro Sin Recursos?

Diagnóstico

En el informe de Balance Social 2004, el DAMA identificó la contaminación del río Bogotá, como uno de los problemas prioritarios de incidencia en la Ciudad. Para entender la complejidad del problema, es importante recordar brevemente los antecedentes de este proceso.

El alto grado de contaminación del río Bogotá, se ha constituido en un problema ambiental que afecta directamente a la población ubicada en la cuenca media del río y a la población de los municipios ubicados en la zona de influencia del río e indirectamente a todos los habitantes de la ciudad.

Este hecho generó que la administración distrital desarrollara una política ambiental específica para el tratamiento de dicho aspecto la cual fue planteada con acciones a corto, mediano y largo plazo, y con multimillonarias inversiones que requerirán el uso de diferentes fuentes de financiación.

Fue así como en 1993 se concibió la estrategia de construcción de plantas de tratamiento, como producto del estudio adelantado por la firma EPAM Ltda. el cual recomendó la construcción de tres (3) Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales -PTARs en las desembocaduras de los ríos El Salitre, Fucha y Tunjuelo. La recomendación, comenzó a desarrollarse en el año 1994 con la Licitación Internacional 001/94 cuyo objeto era la construcción y puesta en marcha de la planta de El Salitre, Fase I.

De acuerdo con el programa inicial¹²⁷, cada planta sería desarrollada en dos fases: la primera para un tratamiento primario el cual consiste en retirar sólidos sedimentables y parte de la materia orgánica, y la segunda para un tratamiento secundario en la cual se completaría el retiro de materia orgánica, hasta alcanzar un efluente con 20 ppm de DBO₅ y 30 ppm de Sólidos Totales.

La planta El Salitre Etapa 1 – Fase 1, fue objeto de licitación pública, producto de la cual se generó el contrato de concesión 015/94 suscrito con el Consorcio Degremont – Suez Lyonnaise des Eaux de Francia. El mencionado contrato fue cedido en el año de 1997 a la empresa Bogotana de Aguas y Saneamiento E.S.P.-BAS, propiedad del consorcio mencionado fue construida entre Octubre de 1997 y Septiembre de 2000, para tratar 4 m³/seg.

Esta estrategia de saneamiento del Río Bogotá le costaría a la ciudad alrededor de US\$980 millones a precios del año 2000. El estimativo se basaba en la tabla de tarifas presentada por el concesionario para la Fase I de la PTAR de El Salitre. El costo estimado para esta última es de US\$ 388 millones (a precios del 2000), correspondiendo US\$ 218 millones a la Fase I y US\$ 170 millones a la Fase II.

Mediante el Decreto No. 748 del 24 de noviembre de 1995 se creó y organizó el Fondo Cuenta denominado “Fondo Tratamiento de Aguas Residuales – Río Bogotá, para el manejo de los recursos financieros destinados a la descontaminación del río Bogotá, las fuentes de financiación que alimentan este fondo son:

Los recursos de inversión obligatoria a proyectos ambientales, estipulados en el art. 44 de la Ley 99 de 1993, que corresponden al 7.5% del Impuesto Predial Unificado, vía CAR.

- Recursos Provenientes de las regalías ordenadas por la Ley 141 de 1994, que crea el Fondo Nacional de Regalías –FNR-.
- Recursos del Fondo Ambiental de la EAAB
- Rendimientos Obtenidos
- Recursos provenientes de los aportes del Gobierno Nacional y del Distrito Capital

Estos recursos son administrados por la Fiduciaria Popular, según contrato No. 004 de enero 6 de 1996. A 31 de diciembre de 2004, este Fondo Cuenta registra un saldo de \$5.165.millones. De acuerdo con el documento CONPES 3320 de

¹²⁷ Decreto 619 de 2000, Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá

2004, el costo total de la inversión requerida para la ampliación y operación de la PTAR El Salitre asciende a \$ 701.611 millones.

El problema crítico del Programa de descontaminación del Río Bogotá fue el financiamiento del proyecto, por cuanto de las fuentes originales del proyecto, sólo funcionaron las de Ley y sin la gestión adecuada por parte de la Gerencia del proyecto, que permitió que recursos superiores a \$86.904 millones de pesos no se recaudaran.

Soportada en estudios financieros realizados, la Administración tomó la decisión de dar por terminado el contrato en diciembre de 2003.

Gestión Social

En la vigencia 2004, el Distrito adelantó con Bogotana de Aguas el proceso de liquidación bilateral del contrato 015 de 1994, así como el procedimiento de recepción de la planta. Dentro del proceso de liquidación, el Distrito canceló el valor neutro de terminación, con lo cual cumplió sus compromisos con el BID y los tenedores de notas que avalaron y financiaron la construcción de la PTAR.

Cabe señalar que con la decisión de terminar unilateralmente el contrato de concesión, el distrito compró anticipadamente la PTAR Salitre, por lo que tuvo que efectuar erogaciones de cerca de US\$74 millones incluida la indemnización correspondiente.¹²⁸

El Distrito Capital, después de disponer la terminación unilateral del Contrato 015 de 1994, realizó el proceso de entrega de la Planta de Tratamiento al Distrito, en el cual intervino la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, presentando la asesoría técnica y participando en el programa de capacitación efectuado por el Concesionario, por lo que la EAAB entró a operar la PTAR El Salitre a partir del 1 de julio de 2004; El DAMA continua supervisando el proyecto con un gerente y un funcionario de apoyo.

Durante el primer semestre del año 2004, el DAMA continuó con la ejecución del Proyecto No. 2017 relacionado con la Construcción de las Plantas de Tratamiento, El Salitre, Fucha y Tunjuelo que se ubicaba dentro del objetivo Ambiente del Plan de Desarrollo “Bogotá para Vivir todos del Mismo Lado” 2002-2004, con el objetivo general de “Disminuir la contaminación y reducir los niveles de DBO y SST del curso medio e inferior del Río Bogotá a su paso por la correspondiente área de influencia, mediante la construcción de tres plantas de tratamiento (ríos Salitre,

¹²⁸ Informe estructural *Nuevo de descontaminación del Río Bogotá*- Dirección de Recursos Naturales y Medio Ambiente- Contraloría de Bogotá, 2005

Fucha y Tunjuelo) y así aminorar el problema de la contaminación del río y sus efectos sobre las poblaciones ribereñas localizadas aguas debajo de la Capital.”

Entre los objetivos específicos del Proyecto 2017 se encuentran:

- Reducir los impactos negativos derivados de la contaminación del Río Bogotá sobre los recursos hídricos, el río Magdalena, el uso de la tierra (leche, frutas y hortalizas), servicios públicos, salud humana, el bentos, la ictiofauna, y la avifauna. Además minimizar las implicaciones negativas que ocasionan efectos sobre los costos de bombeo y sobre los equipos de generación hidroeléctrica, la sedimentación del Embalse del Muña, y los efectos de las aguas de generación eléctrica sobre viviendas y actividades rurales.
- Mejorar las condiciones químicas y biológicas de las aguas del Río Bogotá, removiendo, en la primera fase de la planta de tratamiento del Salitre, el 40% de DBO y el 60% de SST y obtener en la segunda fase un efluente de 20 mg/l y 30 mg/l de SST. Especificaciones similares se deberán obtener en las Plantas de Fucha y Tunjuelo.
- Tratar las aguas residuales de Bogotá, D.C. que han sido afectadas por las descargas de aguas negras de los asentamientos urbanos (polución biológica), los vertimientos de aguas residuales industriales (polución química, mineral y orgánica) y los aportes de materiales sólidos insolubles en el agua (polución física).
- Tratamiento de las aguas residuales de cerca de 6 millones de habitantes y la fracción orgánica de cerca de 10000 industrias.

El tratamiento de las aguas residuales hace parte de un conjunto de medidas que incluyen: (1) la captación y transporte de las aguas residuales (alcantarillado); (2) el control de contaminación industrial; (3) el uso racional del agua y la eliminación de contaminantes en la fuente (prevención) y (4) el tratamiento de las aguas residuales municipales.

El proyecto contó durante el primer semestre con un presupuesto de \$13.255.1 millones, los cuales tuvieron una ejecución del 100%.

Con el cambio de la Administración como ya se anotó, el nuevo Plan de Desarrollo para Bogotá. 2004-2008 dentro del Eje Urbano Regional, formuló como una de sus metas continuar con la recuperación hídrica del Río Bogotá, en consecuencia el DAMA incluyó el proyecto 0322 *La ampliación, adecuación y*

operación de la planta de tratamiento Salitre, para el cual fueron asignados recursos por valor de \$46.937.9 millones los cuales se ejecutaron en un 100%.

El nuevo esquema del sistema de tratamiento de aguas residuales considera la ampliación de la PTAR El Salitre con un tratamiento químicamente asistido, la eliminación de la construcción de las PTARs Fucha y Tunjuelo a cambio de construcción de interceptores y colectores de aguas residuales que conduzcan las aguas residuales hacia una gran planta de tratamiento que se construiría en el sitio conocido como Canoas en el municipio de Soacha.

Respecto al componente de información a la comunidad, Según los informes de Interventoría, esta actividad se desarrolló mediante la atención de visitas de organizaciones comunitarias, ambientales, grupos de vecinos y establecimientos educativos de todos los niveles a las instalaciones de la PTAR. Entre septiembre del año 2000 y junio de 2004 fueron atendidos 24.720 visitantes.

Una vez asumida la operación del PTAR por la EAAB, según informe suministrado por la empresa, se hizo un alto, en varios aspectos referentes al modelo de atención en el Plan de Gestión Social que se venía ejecutando en programas como validación de bachillerato, centro de capacitación en sistemas, patrocinio económico a menores para cursar primaria, campeonatos deportivos, campañas sanitarias, celebraciones de fechas especiales, entre otros, teniendo en cuenta que la naturaleza de la EAAB se relaciona con el recurso hídrico y este tipo de actividades no corresponden con el objeto de intervención. Se procedió a trabajar en un nuevo plan de gestión social en coordinación con el DAMA

La Contraloría, mediante la Dirección de Recursos Naturales y Medio Ambiente, aplicó un test de razonabilidad, que permitió la comparación del anterior y nuevo esquema de tratamiento, los resultados indican que el nuevo sistema de tratamiento primario efectuado en la PTAR El Salitre, mejoró en los aspectos económico, técnico y de atención al público en general.

No obstante el aspecto financiero del proyecto preocupa, dado que a pesar de las diferentes actividades, mesas de trabajo y propuestas de mandatarios locales, departamentales y del Presidente de la República, los compromisos adquiridos por ejemplo por la CAR, para financiar el tratamiento del Río no se han cumplido. Por el contrario, La CAR por medio del Acuerdo No 016, modificó el Plan de Acción Trienal 2004-2006 y decidió trasladar los recursos del 7.5% del impuesto predial al proyecto Recuperación integral de humedales urbanos de la ciudad de Bogotá D.C.,

Respecto a la cobertura poblacional, el DAMA en su informe solo hace referencia a la población afectada de los municipios ubicados en zona de influencia del Río

Bogotá, estableciéndola en aproximadamente 650.000 personas, se evidencia que no se tiene focalizada la población de la cuenca media del río, que recorre la Ciudad.

Evaluación de Política Pública.

Una vez analizado en su totalidad el contenido del nuevo esquema de Tratamiento de aguas residuales de Bogotá al tenor de los Decretos 619 de 2000 y 190 de 2004, se evidencia que el programa tiene un alto grado de incertidumbre toda vez que las actividades contempladas para el nuevo programa por un lado están establecidas en un horizonte de mediano y largo plazo, y por otro lado no se cuenta con un marco de viabilidad técnica y financiera, ni de los avances tecnológicos que puedan ser concordantes con las prioridades de la inversión Distrital.

Según los informes de interventoría, se evidencia que en el marco del plan de gestión social, el Concesionario ejecutó actividades con el fin de armonizar el desarrollo del proyecto con las necesidades de las comunidades locales en términos de salud, bienestar y calidad de vida y evitar conflictos derivados de su ejecución.

El análisis de los resultados del control y seguimiento efectuado por el DAMA a los aspectos de calidad de las aguas residuales vertidas y tratadas muestran que las primeras han incrementado su carga contaminante y las segundas periódicamente no cumplen con las exigencia de calidad acordada contractualmente y con las metas establecidas en el Plan de Acción Institucional.

La gestión del DAMA, se centró en consolidar los resultados arrojados por los contratistas e interventorías a cargo del desarrollo de las actividades programadas en lo relacionado con la operación de la PTAR El Salitre Fase I.

Respecto al componente social, se hace necesario la construcción de indicadores que permitan establecer los resultados del nuevo Plan de gestión Social, que puedan ser medidos de manera objetiva y que determinen el impacto por el cambio de las actividades del nuevo plan, dentro de las comunidades que se beneficiaban del antiguo esquema del Plan.

Otro aspecto preocupante es la financiación del proyecto a futuro y llama la atención que el Alcalde Mayor de Bogotá único alcalde que por derecho propio hace parte de la comisión, no haya gestionado la transferencia de recursos para este proyecto, evidenciando disminución considerable en los recursos de este proyecto en más de \$69.000 millones de pesos, el siguiente cuadro relaciona el valor asignado, el valor aprobado y la diferencia para cada vigencia.

Respecto al beneficio sobre el recurso, se concluye que el agua que recibe la PTAR El Salitre, aunque sale mejorada en calidad, no se reutiliza, toda vez que se vierte al río donde se pierde el efecto de descontaminación.

La pregunta esencial, es si la alternativa de descontaminación aceptada como se describió, sugiere la construcción de tres plantas cada una con dos fases, y hasta hoy solo se ha construido la primera fase de una planta, se dio terminación al contrato original y no existe certidumbre sobre la financiación del proyecto, que se puede establecer de los recursos invertidos en la primera fase de la PTAR el Salitre, si el proyecto no se continua?.

Este ente de control ha realizado seguimiento a todo el proceso ha presentado informes periódicamente y estará atento a las decisiones tomadas por la Administración sobre el proyecto, en defensa de la ciudadanía , su recurso hídrico y su patrimonio.

LA VULNERABILIDAD DE LA CIUDAD ANTE LAS EMERGENCIAS NATURALES Y ANTROPICAS

Diagnóstico

Por su posición y condiciones geográficas, Bogotá, se encuentra expuesta a los efectos de los embates derivados no sólo de la naturaleza sino del desarrollo de las actividades antrópicas. La cercanía al trazado de fallas geológicas importantes de carácter regional y su configuración geológica con un sistema local de las mismas hace que sea vulnerable a eventos sísmicos de moderada a alta intensidad que potencialmente afectarían con gran severidad tanto su infraestructura física como la seguridad y vida de sus habitantes.

Por otra parte la situación de violencia en el país no la exime de manifestaciones terroristas, que parecido a los eventos naturales, la califican como una ciudad riesgosa para vivir.

Sumado a lo anterior, las actividades antrópicas realizadas de manera irracional, como por ejemplo la explotación antitécnica de los materiales para la industria de la construcción, el vertimiento indiscriminado de desechos industriales a los cuerpos superficiales de agua, la falta de manejo integral de los residuos catalogados como peligrosos y no peligrosos, provocan alteraciones en las características de los recursos naturales que desembocan no sólo en la afectación de la condición de seguridad sino de salubridad de la población.

Lo anterior se evidencia en el incremento de emergencias suscitadas por eventos de remoción en masa, Incendios forestales e inundación, tomando como punto de referencia las 188 atendidas en el año 2001 en relación con las del 607 en la vigencia 2002, 417 en 2003 y 398 en 2004.

El incremento en la atención de emergencias, resulta muy costosa en términos tanto de recuperación, restauración, adecuación y/o reconstrucción de las áreas afectadas como en la reubicación de personas, damnificados, víctimas y ayudas humanitarias.

Gestión Social DEPAE

En Bogotá, la función de realizar el seguimiento, monitoreo y control de las situaciones de amenaza y riesgo, le corresponde a la Dirección para la Prevención y Atención de Emergencias –DPAE-. No obstante ser su principal función, la prevención y la atención de emergencias en la ciudad, la realidad muestra que su mayor acción se da en la atención de las mismas. Las principales amenazas diagnosticadas por la entidad son:

Remoción en masa: Fundamentalmente se refiere a deslizamientos de tierra, caídas de bloques de roca, escurrimientos o flujos de tierra, inestabilidad por socavamiento de las márgenes de los cauces. Esta situación representa en los Cerros de Suba, Todo el borde oriental de la Ciudad y los cerros del sur, las localidades más afectadas son Suba, Chapinero, San Cristóbal, Usme, Rafael Uribe y Ciudad Bolívar.

De acuerdo al mapa de amenaza por remoción de masa, se registran dentro del perímetro urbano 7.270 Ha. en amenaza de las cuales 1.535 ha. se encuentran en amenaza alta y son 897.5 se encuentran ocupadas por población de estratos uno y dos¹²⁹.

El DEPAE ha identificado 4.200 familias, aproximadamente 25.200 personas que habitan en zonas de alto riesgo no mitigable y la población localizada en zonas de alto riesgo mitigable asciende a aproximadamente 41.328 personas.

Amenaza por Inundación : Estos fenómenos se producen por desbordamiento de cauces (ríos y quebradas) y por deficiencia del sistema de drenaje urbano, se identifican 6.764 ha. Susceptibles de presentar inundaciones, de las cuales 2.306 presentan amenaza alta y se ubican principalmente en Suba, Tunjuelito, Ciudad Bolívar, Fontibón y Usme por los ríos Bogotá, Fucha, Tunjuelo y Juan Amarillo.

¹²⁹ Mapa de Zonas de tratamiento especial para mitigación de riesgo – Decreto 619 de 2000 - POT

Amenaza de origen tecnológico: Se identifican los incendios, fugas, derrames generados por la presencia y uso de materiales peligrosos como pólvora y gas propano.¹³⁰

Por eventos masivos: Los principales eventos de conglomeración masiva están dados por conciertos, eventos deportivos, religiosos, exhibiciones y ferias. En 2004 se celebraron 541 eventos con una asistencia de 7.810.070 personas, 162 eventos de alta complejidad.

Incendios forestales : Este riesgo se cierne especialmente sobre las reservas forestales de la Ciudad, originado durante las temporadas secas, produciendo pérdida de cobertura vegetal, patrimonio ecológico, incendios en viviendas o infraestructura y afecciones respiratorias a la población.

Sismo : El estudio de microzonificación sísmica de Bogotá, concluye que aún cuando la amenaza sísmica no corresponde a valores extremos en el país, el riesgo si lo es debido al alto grado de vulnerabilidad de sus edificaciones, especialmente las construidas con anterioridad a 1984.¹³¹

La entidad identificó dos problemas fundamentales, atendidos durante la vigencia 2004:

1. Existencia de asentamientos humanos en zonas marginales de la ciudad afectadas por situación de riesgo no mitigable y no mitigable, principalmente por fenómenos de remoción en masa o deslizamiento y por inundación
2. Alta vulnerabilidad tanto en las instituciones distritales como de la ciudadanía en general ante la ocurrencia de eventos peligrosos

El primer problema se refiere los asentamientos que se dan principalmente por falta de control institucional y planeación urbana, lo que conlleva a la aparición de las urbanizaciones ilegales en zonas de alta amenaza. De otra parte no existen medidas preventivas en áreas con amenazas, que por la intervención antrópica negativa generan procesos y fenómenos no controlables de remoción e inundación.

Para la atención de este problema la entidad asignó un presupuesto de \$4.597.9 millones y estableció tres actividades, fundamentales:

¹³⁰ En el estudio de identificación de estas amenazas realizado por el Consejo Colombiano de Seguridad en 1999, se estableció que en los últimos 20 años se presentaron 204 eventos de origen tecnológico.

¹³¹ Con anterioridad a 1984 no existían requerimientos claros de sismoresistencia, por lo que las edificaciones diseñadas y construidas antes de este año en su mayoría son altamente vulnerables

- Adquisición y adecuación de predios en zonas de alto riesgo para cambio de uso
- Construcción de obras de mitigación de riesgo
- Suministro de información técnica sobre amenazas y riesgo

Para la atención de la alta vulnerabilidad de entidades y ciudadanía ante eventos peligrosos se asignaron \$12.056.1 millones y se formularon fundamentalmente 3 líneas de acción:

- Promoción del tema de gestión del riesgo y capacitación comunitaria e institucional
- Divulgación en el tema de gestión del riesgo
- Preparativos para atención de emergencias

En el marco del Plan de Desarrollo *Bogotá Para Vivir Todos del Mismo Lado*, se apoyaron las acciones de atención inmediata de emergencias, se adquirieron elementos de ayuda humanitaria como motobombas, suministro de mercados, estufas, equipos de protección y comunicación, frazadas, colchones entre otros.

Con una inversión de \$801.5 millones, se pusieron en operación 4 grupos especializados en materiales peligrosos, primeros auxilios, búsqueda y rescate en estructura colapsadas .

Durante la vigencia estos grupos atendieron 179 eventos entre conatos, quemas e incendios forestales, 1.424 eventos correspondientes a accidentes vehiculares, deslizamientos, emergencias médicas, incendios estructurales, rescate urbano y rural, orden público, rescate en estructuras colapsadas.

Se inversión de \$36.3 millones, se capacitaron 100 miembros de los 514 programados con recursos de la vigencia.

Por valor de \$54.5 millones, se operó el centro de reserva, para prestar el servicio de ayuda humanitaria a los ciudadanos afectados por emergencias. Con inversión de \$137.8 millones, se suministro esta ayuda a 1.689 personas integrantes de 394 familias.

Se aprobaron 260 planes de emergencia para eventos masivos,

La entidad estableció una población de 32.370 personas en alto riesgo no mitigable por fenómenos de remoción en masa, de las cuales la población objetivo para la vigencia fue de 1.133.

En la vigencia, la entidad adquirió predios a 10 familias ubicadas en zonas de alto riesgo; 3 en Usaqué, 1 en Santa Fe, 2 en San Cristóbal, 2 en Rafael Uribe y 2 en Ciudad Bolívar.

Se construyeron 4 obras de mitigación; tres en Ciudad Bolívar y una en Usaqué, con estas obras se disminuyó la vulnerabilidad física de 1.700 personas que se encontraban en alto riesgo.

Para la reubicación temporal de familias en alto riesgo, se pagaron arriendos a 59 familias.

Se incorporaron 77 familias al programa de reasentamiento a cargo de la Caja de Vivienda Popular; 7 en Usaqué, 28 en Santa Fe, 5 en San Cristóbal, 2 en Usme. 21 en Rafael Uribe y 14 en Ciudad Bolívar.

Se elaboraron estudios de riesgo y diseño de medidas de mitigación y control para los barrios Soratama, Neva Roma, Pijaos, Madrid, San Rafael Altos de la Estancia, Jerusalén sector canteras, San Francisco y Marandú entre otros, con una inversión de \$415.0 millones.

La entidad capacitó 2.526 personas sobre amenaza sísmica y preparación para emergencias y atención de las mismas. Igualmente, se capacitaron 1.116 docentes sobre la incorporación de la gestión del riesgo en el currículo escolar y 228 centros educativos en plan escolar para la reducción del riesgo

En el marco del Plan de Desarrollo *Bogotá sin Indiferencia* se priorizaron 100 familias en alto riesgo no mitigable para la agilización del proceso de reasentamiento, se efectuaron pagos de 166 arriendos para reubicación transitoria, favoreciendo 793 personas.

Se realizaron 8 estudios de evaluación y/o zonificación de amenazas, vulnerabilidades y/o riesgos socionaturales o tecnológicos por valor de \$910.2 millones, que beneficiaron a 1.467 personas integrantes de 326 familias.

Se elaboraron 36 conceptos de amenaza con fines de legalización de desarrollos, a un total de 124.41 ha. beneficiando a 14.585 integrantes de 3.241 familias.

No obstante la ejecución de \$1.289.6 millones, no terminó la rehabilitación de los 100 predios ubicados en zonas de alto riesgo, igualmente no se construyeron las 8 obras de mitigación de las 11 programadas para la vigencia.

No se terminó el diseño e implementación de los Planes Distrital y regional para la gestión de riesgos en Bogotá durante el período 2004-2008.

Gestión Social Cuerpo Oficial de Bomberos

En el contexto de la prevención y atención de emergencias de la Ciudad, es importante señalar que el Sistema de Prevención y atención de Emergencias, está constituido por el Cuerpo Oficial de Bomberos, la Cruz Roja y la Defensa Civil.

Con el objeto de disminuir el impacto ocasionado por la acción de riesgos naturales y antrópicos no intencionales, la Secretaría de Gobierno, con la formulación del proyecto: "*Modernización Cuerpo Oficial de Bomberos*", pretende mejorar la eficiencia y eficacia del Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá, mediante el fortalecimiento de la infraestructura física, dotación de equipos, vehículos y tecnología necesarios y capacitando el personal, a fin de brindar a la ciudadanía bogotana oportuna atención de los servicios.

Como resultado de su gestión, el Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá reportó las siguientes acciones:

- Atención de 50 situaciones, en mayor grado por atentados violentos,
- Atención de 686 incendios en edificaciones de los cuales en su mayoría fueron provocados por corto circuito, eléctricos encendidos, veladoras y otros.
- En materia de incendios en vehículos se atendieron 208 casos, en su mayoría por corto circuito. Se atendieron 35 incendios forestales en el Distrito y 4 fuera de él; así como 1.296 quemas, en mayor porcentaje de pastos y basuras.
- En lo referente a inundaciones, se atendieron 814 emergencias, las cuales se dieron en mayor proporción en viviendas y vía pública; así mismo, se llevaron a cabo 694 rescates de vehículos, estructuras, ascensores y otros.
- Con las acciones adelantadas se logró salvar un total de \$115.381.9 millones representados en bienes materiales que corresponde al 91.19% del total de patrimonio expuesto en las emergencias.
- En materia de prevención, se adelantaron 3 campañas con las que resultaron beneficiados 22.594 ciudadanos y ciudadanas.
- Se realizaron 12.346 inspecciones técnicas a establecimientos públicos y se participó en 860 eventos masivos.
- Se reforzaron estructuralmente estaciones de bomberos, en cumplimiento de la política pública de reforzamiento estructural de la infraestructura vital de la ciudad para prevenir desplomes en caso de terremoto.

La población objetivo para la vigencia fue de 5.975.438, siendo atendidas finalmente 3.238.874 personas, es decir, el 54.2%. Para ello, se asignó un presupuesto definitivo de \$3.047 millones, del cual se ejecutó el 96.3%, y se reportó ejecución de metas del 100%.

Evaluación de la Política Pública

En el Plan de Desarrollo *“Bogotá sin Indiferencia”*, se define la política de *“Prevención de riesgos y atención de emergencias”*, la cual se ejecuta a través del programa *“Bogotá menos vulnerable ante eventos críticos”*. Políticas y programas que no han tenido cambios significativos con respecto a los anteriores Planes de Desarrollo.

Se evidencia que el FOPAE, tiene conocimiento técnico del panorama de amenaza y riesgo que se cierne sobre la ciudad, y que el mismo ha surtido un proceso continuo de actualización y profundización, sin embargo a pesar de contar con recursos presupuestales para brindar una mayor cobertura en materia de prevención acorde con las recomendaciones efectuadas en los estudios de amenaza y riesgo efectuados, las medidas adelantadas no satisfacen las necesidades identificadas en relación con la prevención efectuada.

La importancia de la gestión de la DPAE, como coordinadora del Sistema Distrital de Prevención y Atención de Emergencias, al tenor de sus funciones, es que es la entidad que con el conocimiento que posee en materia de amenazas y riesgos en la ciudad, debe prever las acciones para mitigar y/o minimizar los efectos directos e indirectos que afectarían no sólo la seguridad de la infraestructura física vital, habitacional o de servicios públicos del área en amenaza sino la vida de los habitantes identificados en riesgo.

Una emergencia a gran escala en el Distrito Capital generará impactos en la capacidad de atención hospitalaria, efectos sobre las edificaciones, la infraestructura física vital, la malla vial, el tráfico automotor, las condiciones de salubridad pública, el orden público, así como en la confianza en las entidades que conforman del Sistema de Prevención y Atención de Emergencias en el Distrito Capital, no solo por los gravísimos efectos negativos en las fianzas públicas del Distrito, sino por las implicaciones sobre las finanzas de la nación, dado que dependiendo de la extensión y magnitud del fenómeno se requerirá su apoyo económico para poder enfrentar los impactos y efectos, como ya ha sucedido en el pasado en distintos lugares de la geografía nacional.

Por lo anterior es prioritario para la ciudad la organización y coordinación de las entidades en las escalas distrital, departamental, regional y nacional en procura de lograr la verdadera prevención de desastres en la ciudad.

Frente a la problemática de amenaza y riesgo a que se encuentra expuesta la ciudadanía bogotana, es claro que a pesar de que la entidad tiene identificada no sólo las amenazas sino la población vulnerable ante su manifestación, la entidad decayó en los resultados de las acciones emprendidas para dar solución a los problemas sociales identificados no obstante contar con recursos económicos para ello.

Lo anterior se torna preocupante, si se considera que la ausencia en la toma de medidas para el control y/o minimización de los efectos derivados de la manifestación de amenazas deriva no sólo en el incremento de las áreas afectadas sino en los costos que a futuro requerirá la atención de las emergencias que los mismos derivarán.

De otra parte, las inversiones realizadas en el Cuerpo Oficial de Bomberos, los esfuerzos realizados y las acciones de prevención y atención reportadas, la magnitud de las amenazas y riesgos, pone en evidencia que el Cuerpo Oficial de Bomberos necesita elementos y equipos que le permitan cumplir adecuadamente con sus funciones y contar con reservas necesarias de los mismos.

En el contexto anterior y por los resultados alcanzados en el 2004, al tenor del contenido de la política pública en materia de amenazas y riesgos, no se tiene justificación técnica ni económica alguna frente al decaimiento de la gestión que en últimas no satisfizo del todo las expectativas y necesidades de la ciudadanía que requiere de los servicios de la entidad.

Por lo anterior es prioritario para la ciudad que se focalicen todos los esfuerzos en torno a la prevención y no a la atención de emergencias.

El desconocimiento que hoy existe en la ciudadanía bogotana, frente al tema de las amenazas naturales, antrópicas y tecnológicas a las que está expuesta, es el factor que en mayor grado potencializa los efectos negativos durante y después de la manifestación de un evento desastroso.

Cuadro No. 56
Resumen Histórico de Eventos (1999 -2002)

Evento	1999	2000	2001	2002	2004
Incendio	225	11	32	58	52
Deslizamiento	79	84	37	122	213
Inundación	116	13	19	27	38
Explosión	2	6	10	5	11
Terrorismo	1	0	0	19	15
Químicos	2	7	0	12	0
Otros					20
Total	425	121	98	243	369

Fuente: DEPAE-FOPAE

El Plan Distrital de Reciclaje – Un Proyecto Con o Sin Recicladores?

Diagnóstico

El reciclaje, como actividad económica, es un circuito en el que circula y se transforma el material reciclable desde que se desecha. Proceso con protagonistas con características, funciones y retribución determinadas y diferenciadas, estos actores son en términos generales recicladores, bodegueros, intermediarios, centros de acopio, industrias transformadoras.

En este circuito de reciclaje se presentan dos actores económicos, diferenciados por el reconocimiento social y por la legitimidad en términos laborales: El sector formal (empresas privadas, algunas bodegas e intermediarios y la industria transformadora) y el sector informal al que el Plan Maestro para el Manejo Integral de Residuos Sólidos –PMIRS- se refiere desde una óptica netamente económica como *“Reciclaje popular”*¹³².

La emergencia ambiental y de salud pública, causada por el deslizamiento de los desechos en el relleno sanitario Doña Juana, en noviembre de 1998, despertó en el Distrito y en los habitantes de Bogotá la conciencia de la necesidad de buscar una forma más adecuada de manejo de los residuos sólidos de la ciudad.

Con ese fin, el Distrito contrató los servicios de la Unión Temporal Fichtner/Cydep, para elaborar el Plan Maestro de Manejo Integral de los Residuos Sólidos de Bogotá PMIRS. En diciembre de 2000, el contratista entregó a la UESP, las recomendaciones finales para la puesta en funcionamiento del PMIRS, que incluyen las estrategias y planes de acción para el inmediato, corto, mediano y largo plazo.

¹³² ENDA-América Latina-Colombia “Ojo al Plan Maestro” -2004

Las siete estrategias del Plan Maestro se pueden agrupar en tres categorías principales:

- Las políticas y los programas de prevención, reutilización y separación en la fuente.
- El sistema Operativo de reciclaje
- El Sistema operativo de aseo

El cambio más importante planteado por el Plan Maestro es la incorporación de la actividad de reciclaje como uno de los pilares del manejo integral de los desechos.

El reciclaje cobra una importancia significativa, pues según sus proyecciones para el 2015, el incremento en el volumen manipulado pasará de 1.552 toneladas/día a 3.009 toneladas/día.

Frente a este panorama, el reciclaje se convierte en la principal estrategia operativa, para reducir la dependencia del Distrito de los rellenos sanitarios y para aumentar la vida útil del de Doña Juana. En la medida en que el reciclaje logre manipular el volumen proyectado por el Plan Maestro para el año 2015, el Distrito estará disponiendo menos desechos en Doña Juana, un 68% de esta meta depende del sector popular de reciclaje.

En la actualidad, la cadena productiva del reciclaje en el Distrito Capital se caracteriza por su ineficiencia, bajo nivel de cubrimiento e informalidad. Esto se refleja en que se recicla solo el 9.8% del potencial total de la Ciudad, la ausencia de una cultura ciudadana de separación en la fuente hace que se mezclen los residuos aprovechables con los orgánicos, perdiendo valor comercial.

Si bien el reciclaje es un tema que como parte integrante del PMIRS viene siendo objeto de debate desde 1998, no se han producido acciones efectivas que permitan establecer cambios sobre la cadena o sobre los recicladores de la Ciudad.

De acuerdo a datos del DANE,¹³³ la población recicladora de la Ciudad, dedicada con exclusividad a este oficio es de 8.479 y existen aproximadamente 10.000 personas que ejercen el oficio ocasionalmente.

Además de su alto vulnerabilidad y desprotección social, el nivel educativo de esta población es bajo, alcanzando el 58% solo algún grado de primaria y con un nivel de analfabetismo del 17%. Igualmente el nivel de niños menores de 17 años laborando alcanza el 33%.

¹³³ Convenio 016-01 UESP-DANE

No obstante, pese a estas difíciles condiciones de vida han logrado desarrollar importantes acciones de organización y en la actualidad existen 29 organizaciones que afilian cerca de 2.500 recicladores de oficio.

Gestión Social

En el Plan de Desarrollo *Bogotá Sin Indiferencia*, se retoma la problemática del reciclaje en la ciudad y se plantea el Programa Distrital de Reciclaje PDR., que se formuló en marco del Eje Urbano regional y el programa *Bogotá Productiva*.

Este programa a cargo de la Unidad de Servicios Públicos - UESP -descansa en cuatro pilares: La separación en la fuente por parte de los hogares y los pequeños productores; la recolección y transporte de material por medio de una ruta selectiva incorporada al sistema de aseo, la construcción, de seis parques de reciclaje; y la incubadora de proyectos productivos de transformación de residuos.

Con la construcción de los parques, se busca beneficiar a 800 recicladores generando empleos de mano de obra no calificada.¹³⁴

En la vigencia 2004 se asignó a este proyecto un presupuesto de \$2.129.3 millones de los que se ejecutó el 75.47% equivalente a \$1.606.8 millones

Entre las acciones de mayor relevancia ejecutadas en desarrollo del proyecto se observan:

La firma del convenio 05 de 2004 con la Cámara de Comercio de Bogotá -CCB para el desarrollo de un programa de fortalecimiento de las organizaciones de recicladores de oficio y apoyo para el desarrollo del Centro Empresarial de Reciclaje, que se encargará de apoyar la formulación de proyectos productivos de transformación de residuos sólidos, especialmente diseñados para estas organizaciones.

De otra parte, se asignó el predio de “La Alquería” que se encontraba bajo la responsabilidad de la UESP, para la creación de un centro Empresarial de Reciclaje, se realizaron los trámites de levantamiento de planos del predio.¹³⁵

Actualmente se realizan las labores de identificación de predios para la construcción de los parques de reciclaje y se realizaron los trámites legales para su compra y legalización de la tenencia, en este marco se identificó y logró la asignación de la tenencia de un predio de 1.200 metros cuadrados en el globo de terreno de la planta de tratamiento el Salitre.

¹³⁴ Información coordinación social del PDR – agosto 2005

¹³⁵ Informe de Rendición de Cuenta – UEPS-2004

Así mismo, la demora en el Decreto del PMIRS que se articule al POT y a partir del cual la UESP y el Departamento de Planeación Distrital definan áreas de la ciudad donde puedan a través de las curadurías urbanas obtener la licencia de funcionamiento, tiene en alto riesgo la permanencia de 1.000 bodegas en Bogotá, un 70% están en un rango entre 50 a 100 metros cuadrados, en su gran mayoría en arriendo. Cada día crece el número de sitios de comercialización cerrados, ocasionado desempleo, hambre y miseria en la ciudad y una gran emergencia social para 85.000 personas que hoy participan en la cadena.

Para los organizaciones de recicladores, la falta de claridad en la construcción de políticas equitativas, que partan de la realidad de la cadena de reciclaje ha generado una guerra de hambre, por el material reciclado, ha puesto a confrontarse a recuperadores, pequeños y medianos comercializadores entre si, a generar expectativas e escepticismo frente a la actual administración, en la que creían tener mayores posibilidades.¹³⁶

Evaluación de la Política Pública.

Es alentador el compromiso del Plan Maestro al proponer fortalecimiento del sistema de reciclaje y ampliar su área de intervención, al incluir la recuperación, sin embargo es importante reconocer que el sistema mejorado de reciclaje se ha desarrollado en un ambiente de desconfianza mutua entre los recicladores, la administración y la comunidad.

Las desventajas del sistema actual son resultado de la exclusión de los recicladores en calidad de componentes importantes en la cadena de reciclaje. Desde la elaboración del Plan Maestro Integral de Residuos Sólidos en el año 2000, los estudios sobre el Sistema Operativo de Reciclaje y ahora con el Programa Distrital de Reciclaje, esta población ha estado esperando que se concreten las propuestas que aseguren que la actividad de reciclaje se cualifique, se mejoren sus condiciones de vida y se estructure un esquema de participación equitativo sin que hasta ahora se haya consolidado alternativa alguna.

Las metas de inclusión de la población recicladora formuladas en el PDR, indican cifras proyectadas de beneficiarios del Plan de Desarrollo, poco ambiciosas y además se hace referencia solo a los recicladores organizados, no se evidencia una política clara para que recicladores por fuera de las organizaciones puedan beneficiarse con las acciones formuladas.

Igualmente no se han definido los mecanismos de articulación de los pequeños y medianos comercializadores de material reciclado a la política distrital que

¹³⁶ Representante ARB-Foro de Reciclaje –Julio 28 de 2005-Bogotá

asegure el sostenimiento de 25.000 personas que dependen directamente de ellas.

La evaluación de la otras estrategias del PDR, permite establecer que la separación en la fuente de los residuos sólidos, pilar fundamental para lograr lo formulado en el PDR, y que busca que la ciudadanía separe y entregue de manera separada sus residuos sólidos a los concesionarios de aseo, solo se han definido los lineamientos técnicos que deberán tenerse en cuenta en las campañas educativas que se diseñen y emitan.

En la vigencia, el PDR no arrojó resultados que evidencien coberturas poblacionales de beneficios para los recicladores, ni en los arques de reciclaje dado que no se consolidó ninguno y no se dio inició a proyectos productivos.

Los meses próximos del Plan de Desarrollo y con la expectativa que a diciembre de 2005, deben estar funcionando los primeros proyectos productivos, permitirán obtener resultados concretos del proyecto al menos en una de sus estrategias.

3.10 ALTOS NIVELES DE DESEMPLEO, BAJOS INGRESOS Y BAJA CALIDAD DE VIDA EN EL DISTRITO.

Diagnóstico

El desempleo constituye un doble problema; por un lado tiene una connotación económica, dado que implica la ausencia de ingresos; y por otro lado, constituye un problema social, puesto que puede derivar en pobreza, vulnerabilidad y muchas más connotaciones.

En Bogotá, el problema afecta directamente a la población económicamente activa, de la cual, en el 2004 un 16.9% se encontraba desempleada; mientras que de la población ocupada, un 32.5% lo estaba pero en condiciones de informalidad y subempleo. El problema tiende a agravarse, debido a que la fuerza de trabajo ha venido aumentando sostenidamente, pero no en forma proporcional con la ocupación de la misma.

En este contexto, según el Observatorio de Competitividad - enero de 2004, de la Cámara de Comercio de Bogotá, -CCB-, el alto desempleo es uno de los factores que incide negativamente sobre la competitividad de la ciudad en comparación con otras ciudades latinoamericanas. En efecto, de 29 ciudades, Bogotá tiene la cuarta tasa de desempleo más alta, superada por Córdoba y Rosario en Argentina y Ciudad Juárez en México.

De hecho, en materia de calidad de vida la ciudad tampoco sale bien librada frente a las 24 ciudades más importantes de América latina. Aunque cuenta con una buena imagen de ciudad para hacer negocios, su nivel de calidad de vida se ubica en el puesto 19, con un índice de 66 sobre 100, por debajo de 74, el promedio de la región.

Como es sabido, el desempleo tiene componentes de corto y largo plazo. El primero tiene que ver con *el ciclo económico* y representa el 53.6% del desempleo en la ciudad; mientras que el segundo, es *de carácter estructural y friccional*. En consecuencia, la política para la generación de empleo, debe tener como estrategia abordar los dos componentes.

Para el componente de corto plazo, se requiere de reactivación económica y un decidido apoyo empresarial, específicamente orientado al desarrollo de las micro y pequeñas empresas¹³⁷. Este sector, según la Cámara de comercio de Bogotá, representa el 99.6% de los establecimientos de la ciudad y concentra el 91% de los trabajadores de la ciudad. Sin embargo, el ritmo de liquidación de estas empresas también es representativo, debido, entre otras causas, a las dificultades al acceso al crédito y a la falta de recursos para la modernización tecnológica.

Gestión Social

Las entidades encargadas de buscar soluciones a la problemática en el 2004 fueron: la Secretaría de Hacienda – SHD, el Departamento Administrativo de Acción Comunal – DAAC, y el Ministerio de la Protección Social. La primera, a través del proyecto “*Apoyo a la micro y pequeña empresa en Bogotá*” estructuró tres líneas de crédito, para dinamizar la economía, generar empleo o por lo menos evitar la destrucción de los ya existentes, generar mayores niveles de ingreso y mejorar la calidad de vida.

Las líneas definidas fueron: Micro crédito Empresarial, Agro industrial y Línea Bogotá. Estas se constituyeron bajo Convenios con Bancoldex, FINAGRO, Corporación de la Mujer, Fondo Nacional de Garantías y el Fondo Agropecuario de Garantías, con bajas tasas de interés, oportunos, bajos costos financieros, y la coordinación interinstitucional para apalancar recursos y realizar el acompañamiento a los proyectos.

La población objetivo fue de 117.720 Mipymes, registradas según la CCB, así como las que no se encontraban formalizadas y que se desconoce su cantidad. La SHD en 2004 se propuso atender a 7.400, de las cuales logró una meta de 6.109,

¹³⁷ Las Micro ocupan menos de 10 trabajadores. Las pequeñas, entre 10 y 49. Las medianas entre 50 y 200

es decir el 83%, distribuidas así: Línea Bogotá (2.719), Microcrédito Empresarial (1.656), Agroindustrial (834) y Fomipyme (900).

Los beneficiarios de los créditos fueron 5.197 Mipymes, quienes recibieron desembolsos por \$61.047 millones. Desde el año 2002, los beneficiarios han sido 8.191, para un acumulado de desembolsos por \$90.271 millones. La SHD en 2004, de los dos planes convergentes, presupuestó en promedio \$8.173 millones, de los cuales ejecutó \$6.079 millones, lo que significa un porcentaje del 74,4% promedio.

El DAAC, abordó el problema Social: *“Limitadas oportunidades para la Generación de Ingresos”*. Como estrategia, previó el fortalecimiento de competencias laborales a nivel individual y el desarrollo de procesos colectivos entorno a la asociatividad y economía solidaria. Para ello, ejecutó el programa *“Capacidades y oportunidades para la generación de ingresos y empleo”*, a través del proyecto *“Politécnicos comunitarios y acciones empresariales solidarias”*. Este proyecto tiene como líneas de acción, el desarrollo de formación para el trabajo y el apoyo a iniciativas productivas.

La población objeto se determinó en 462.174 habitantes, prioritariamente de estratos 1, 2 y 3, en edades comprendidas entre los 14 y los 60 años, reconociendo unos grupos fundamentales como: mujeres, en razón a que han incrementado su participación en el mercado laboral; la población joven, a quienes se les dificulta ingresar a instituciones de educación formal; las personas cabeza de familia, que no encuentran oportunidades por su nivel de calificación; y las personas con discapacidad, que no tienen las mismas oportunidades para competir en el mercado laboral.

Se programó la formación para el trabajo y la generación de ingresos de 500 ciudadanos, pero se atendieron al final 533. El presupuesto definitivo de inversión para los proyectos *“Formación Técnica, Tecnológica y de oficios comunitarios”* y *“Politécnicos comunitarios y acciones empresariales solidarias”*, fue de \$1.072 millones, el cual se ejecutó en el 99.6%.

De otro lado, el Ministerio de la Protección Social puso en marcha el programa de Subsidios al Desempleo, que para el caso del Distrito Capital, ha beneficiado aproximadamente a 12.721 bogotanos: 5.086 en 2003 y 7.635 a septiembre del 2004. El salario y medio de ayuda que contempla este subsidio, se otorga en seis cuotas mensuales, y significó para cada beneficiario un total de \$537 mil pesos semestrales, distribuidos en pagos mensuales de \$89.500 pesos cada uno.

Evaluación de la política pública

El actual Plan Nacional de Desarrollo, *“Hacia un Estado comunitario”* dentro de sus principales programas de inversión, contempla el *“Crecimiento Económico, Sostenible y Generación de Empleo”*, con la meta para el cuatrienio de generar 2 millones de empleos y la implementación de otras medidas complementarias como son: Subsidios a las micro, pequeñas y medianas empresas, que creen puestos de trabajo; y la protección y capacitación de desempleados, entre otras.

En Bogotá, el Plan de Desarrollo *“Bogotá sin indiferencia: Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”*, en el Eje Social, incluye como política la *“Vinculación productiva”* y como programa *“Capacidades y oportunidades para la generación de ingresos y empleo”*, mediante la formación de 160.000 hombres y mujeres en educación básica, competencias para el trabajo, asociatividad y ciudadanía. Igualmente, pretende vincular a 23.000 hombres y mujeres en situación de pobreza y vulnerabilidad a oportunidades para la generación de ingresos. Básicamente, a través de generar empleo y promover la producción local y regional; la promoción de la demanda de bienes y servicios de consumo masivo; y el fortalecimiento de la economía social, de la micro, la pequeña y la mediana empresa.

No obstante ser de carácter coyuntural y de escasa cobertura, debe reconocerse que los proyectos desarrollados por la Secretaría de Hacienda y el DAAC, han contribuido a la disminución de las cifras de desempleo en la ciudad. De hecho, según el DANE, el desempleo en Bogotá en junio del 2005, se ubicó en el 13,3%, 2,1 puntos porcentuales menos que en igual mes del año anterior.

3.11 DISTORSIONES EN LA BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO PREDIAL Y FALTA DE EFECTIVIDAD DE LA INFORMACIÓN TRIBUTARIA AL CONTRIBUYENTE.

Diagnóstico

Según la base catastral, existen en Bogotá 1.833.994 predios, distribuidos en todos los estratos. No obstante, la muestra maestra del IVIUR (Índice de Valoración Urbana y Rural) fue clasificada así: Residencial 1: 450 predios; Residencial 2: 500; Residencial 3: 525; Residencial 4: 375; Residencial 5: 375; Residencial 6: 375; Comercial: 1.250; Industrial 500; Lotes: 550; otros: 100; para un total de 5.000 predios.

De otra parte, existen serias deficiencias en la atención a los ciudadanos que requieren los servicios de información tributaria, generando congestión y demora

en la atención a los ciudadanos. Las causas que originan el problema, tienen que ver con: divulgación poco efectiva de los cambios normativos, escasa confiabilidad de la información que recibe la ciudadanía, y la insuficiente cobertura de los servicios tributarios.

Gestión Social

La Secretaría de Hacienda, se propuso actualizar las fuentes de información que soportan las bases gravables de los impuestos a la propiedad, así como fortalecer los espacios de interacción y los canales de comunicación entre los contribuyentes y la administración tributaria distrital, para mejorar el nivel de recaudo y disminuir los niveles de evasión y elusión. En 2004, la población que demanda el servicio se estimó en 756.274 ciudadanos, de los cuales se propuso atender 102.000; esto es, el 13,5%.

De otro lado, la muestra maestra tomada en 2004 sólo representó el 0.27% del total de los predios de la ciudad; en tanto que la inversión ejecutada en la vigencia, no sobrepasó el 11% del presupuesto definitivo (\$444.6 millones). En particular, para aumentar el grado de satisfacción de los contribuyentes se destinaron \$2.3 millones, ejecutados solamente en el 55.4%.

Con base en esta inversión, el tiempo de atención en ventanilla se disminuyó en un minuto (1) con respecto a la vigencia del 2003, al pasar de 9 a 8 minutos, mientras que el número de liquidaciones elaboradas, respecto a las liquidaciones correctas, pasó del 93% en el 2003 a 90% en el 2004.

Evaluación de la política pública

En el Plan de Desarrollo *“Bogotá sin Indiferencia”*, en el programa de *“Gestión Humana”*, se programa la *“Gestión de ingresos y control a la evasión”*, y dentro de las metas se encuentran: Incrementar el recaudo de ingresos tributarios en 1 billón durante el período de 2003-2004, incrementar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, y reducir anualmente en un 15% los índices de evasión en los impuestos predial, vehículos e ICA.

Con respecto al 2003, el recaudo por ingresos tributarios del 2004 se incrementó en un 15.9%, debido principalmente a la incidencia del proceso de actualización catastral llevado a cabo por el Departamento Administrativo de Catastro Distrital, en el que se actualizaron 855.846 predios, generando un incremento en el avalúo

catastral, así como el cobro de la tarifa plena del 35%¹³⁸ del ICA, correspondiente al sexto bimestre de 2003, pagado en el 2004.

Por su parte, la Dirección Distrital de Impuestos obtuvo recursos por la suma de \$207.022 millones, como resultado del desarrollo de la estrategia de cobro y fiscalización, por aplicación de acciones ejecutadas a través de personal de planta y personal contratado.

Sin embargo, cabe señalar que la Dirección de Impuestos Distritales carece de información validada sobre índices de evasión; presenta desaciertos en el desarrollo de sistemas de información útiles y confiables; y aunque las metas aparentemente se cumplieron entre el 97% y el 100%, no es consecuente con la baja ejecución presupuestal de 10.7% para depurar las distorsiones de la base gravable, y del 55.4% para la atención al contribuyente. Además, la muestra del 0.27%, para determinar las distorsiones de la base gravable del impuesto predial, es poco representativa para el cálculo del índice de valoración inmobiliaria y establecer los porcentajes de incremento de avalúos catastrales.

Por otra parte, los resultados obtenidos para mejorar la atención a los contribuyentes son poco alentadores, por cuanto el tiempo de atención en ventanilla apenas se redujo en un minuto; no obstante, los contribuyentes aún deben realizar largas filas para lograr la atención a sus requerimientos. Finalmente, respecto al número de liquidaciones elaboradas, aún el 10% no son correctas.

3.12 SECTORES EN CONDICIONES DE EXCLUSIÓN SOCIAL E INADECUADO MANEJO DE LOS CONFLICTOS, GENERADORES DE VIOLENCIA Y DELINCUENCIA.

Diagnóstico

En Bogotá, la Secretaría de Gobierno es la entidad encargada de formular, entre otras, las políticas sobre seguridad, justicia, protección y promoción de derechos y libertades públicas, con el objeto de fortalecer y garantizar a los habitantes, la convivencia y la igualdad dentro de un marco jurídico democrático, descentralizado y participativo.

Para ello se cuenta con una infraestructura de justicia alternativa y comunitaria, consistente en 2 casas de justicia, 12 unidades de mediación y conciliación, 21 comisarías de familia y una unidad permanente de justicia. Desde el año 2000 se

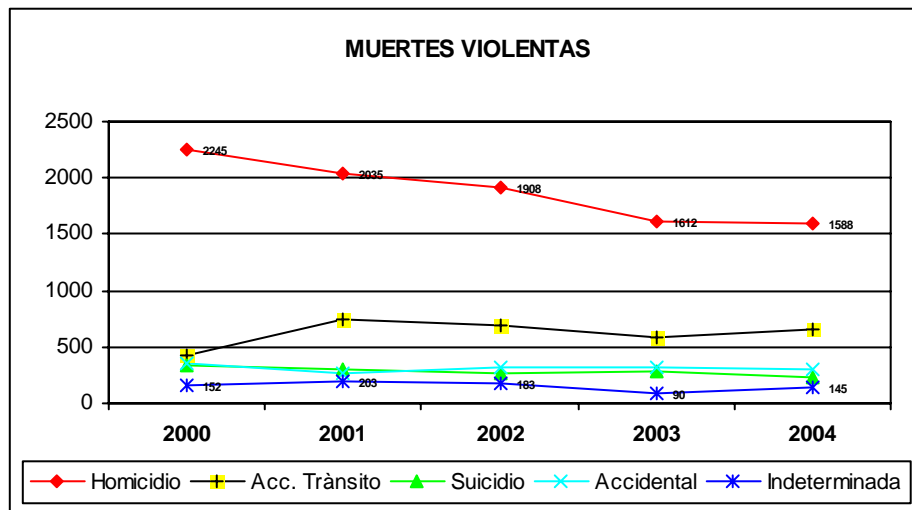
¹³⁸ Mediante Decreto 352 de 2002 se incremento la tarifa del ICA en un 35%, su pago se realizó de manera gradual, 20% en el primer año y 15% el año siguiente,

han capacitado 4.714 personas¹³⁹, pero se estima que cerca del 90% de este conjunto de actores no se encuentran activos.

Como es de conocimiento público, en la ciudad se presentan diversos y complejos factores, que hacen aún más crítica la situación de inseguridad, violencia y delincuencia, como son entre otros: el desplazamiento, el desempleo, las migraciones, el deterioro del entorno y violencia intrafamiliar, alcoholismo, drogadicción, delincuencia juvenil, la delincuencia organizada y la violencia armada.

En los últimos años, la continuidad de las políticas ha permitido reducir las tasas de violencia y delincuencia en la ciudad, tal como se muestra en las gráficas. Para ello se han implementado programas y proyectos, en el marco de una política integral sobre seguridad y convivencia, encaminados a lograr el fortalecimiento de la Policía Metropolitana de Bogotá, del sistema de justicia, la prevención de la violencia y la delincuencia, y la resistencia civil.

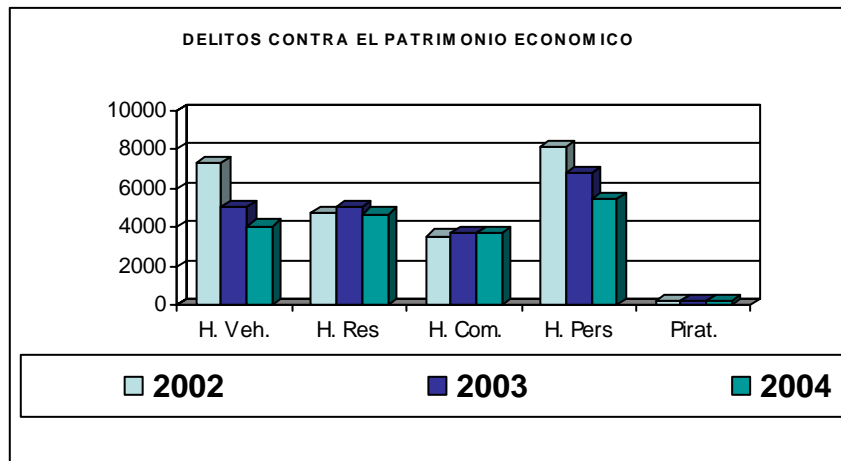
Grafica No. 14



Fuente: Secretaria de Gobierno. Balance Social 2004

¹³⁹ La ciudad ha formado desde el año 2000 y hasta el momento 1.700 promotores de convivencia, 524 multiplicadores de convivencia, 700 multiplicadores de la figura jueces de paz, 210 conciliadores en equidad, 1.450 mediadores comunitarios, 108 jueces de paz y 22 jueces de reconsideración, los cuales constituyen la infraestructura de justicia comunitaria en la ciudad.

Grafica No. 15



Fuente: Secretaría de Gobierno. Balance Social 2004

La reducción de las muertes violentas, en especial los homicidios y las muertes en accidentes de tránsito, obedecen entre otras razones a medidas adoptadas como: la Ley Zanahoria, programa de desarme, campañas por los medios de comunicación, endurecimiento de las sanciones para conductores, especialmente por embriaguez, y la construcción de puentes peatonales, entre otras medidas.

Sin embargo, recientemente, se observa un aumento de las estadísticas de delitos de mayor impacto, especialmente los homicidios, lesiones personales, el hurto de vehículos y el atraco callejero.

Gestión Social de la Administración

La Secretaría de Gobierno, mediante los proyectos: *“Atención a poblaciones vulnerables a la violencia y la delincuencia”* y *“Fortalecimiento para la gestión pacífica de los conflictos, justicia comunitaria y alternativa”*, busca intervenir sobre los factores que inciden en dichos grupos, para convertirse en víctimas o victimarios, dadas sus condiciones de orden social, económico, laboral, educativas; así como promover mecanismos de convivencia en paz y la resolución pacífica de conflictos.

Para ello, se programó vincular 5.800 personas de la población vulnerable frente a la violencia y delincuencia, pero solamente se lograron 1.120 personas, es decir, apenas el 19.3%. La inversión ejecutada fue \$582.7 millones, el 99% de lo programado. En materia de resolución pacífica de conflictos, se invirtieron \$103

millones en programas para la difusión y fortalecimiento de los mecanismos alternativos, cumpliendo lo programado.

Las unidades de mediación y conciliación de Bogotá atendieron 30.018 casos y aproximadamente 60.000 usuarios (incluyendo casos remitidos a los puntos de atención comunitaria). Los casos se relacionan con conflictos de convivencia familiar, vecinal, barrial y problemas económicos de arrendamiento. Se lograron 10.134 conciliaciones que involucraron a cerca de 20.300 personas en la firma de acuerdos pacíficos y voluntarios.

De otro lado, se reportaron por parte de las secretarías generales de inspecciones de policía, la realización de 6.909 diligencias de despachos comisorios. Las inspecciones de policía realizaron 4.255 actividades comunitarias, en las que participaron 27.104 ciudadanos y ciudadanas y se orientó para la solución de conflictos a 32.450 personas.

Evaluación de la política pública

El tema de seguridad y convivencia tiene amplia acogida al interior del Plan de Desarrollo 2004-2008 “Bogotá Sin Indiferencia”. Se encuentra incluido en los ejes Urbano Regional y de Reconciliación. En particular, el Artículo 16, Políticas del Eje de Reconciliación, en el numeral 1, expresa la política de “Cultura de Convivencia”, donde se consagra que: *“Se promoverá y conciliará una cultura de paz, de no violencia, de solidaridad y respeto integral a los Derechos Humanos con el reconocimiento de la diversidad y las diferencias.”*

En el numeral 2, aparece la política de Seguridad Ciudadana, la cual expresa: *“Se propiciarán la prevención y el control a la violencia y (sic) la delincuencia y la conservación del orden público en la ciudad en el marco del respeto a los derechos fundamentales”*. Para el cumplimiento de las políticas antes mencionadas, el Plan de Desarrollo contempla la ejecución de varios programas, tales como: “Hábitat desde los barrios y las UPZs (Eje Urbano Regional); “Atención integral de violencia, delincuencia y orden público (Eje Reconciliación); “Derechos Humanos para Todos y Todas”; “Resistencia civil y no violencia”; “Sistema Distrital de Justicia”; y “Gestión Pacífica de Conflictos”.

Como se mencionó anteriormente, la continuidad de las políticas sobre seguridad y violencia en los últimos cuatro (4) Planes de Desarrollo de la ciudad, ha permitido la disminución de las tasas de los delitos de mayor impacto, a pesar de las limitaciones en materia de presupuesto, pie de fuerza, equipos de movilidad, dotaciones y modernización de medios de comunicación, entre otros. Sin embargo, fenómenos como el desplazamiento, la ubicación de albergues para

reinsertados y desertores, así como el desempleo y la pobreza, han disparado las alarmas, debido al incremento de los delitos de mayor impacto en la ciudad.

La meta alcanzada en cuanto a la vinculación de la población vulnerable, es mínima, solamente 1.120 de los 5.800 que se pretendía atender y aún escasa si se tiene en cuenta la población objetivo de 1.657.000 personas jóvenes, en prostitución y desplazadas; es decir, se atendió apenas el 0.067%.

En materia de Resolución pacífica de conflictos, después de año y medio de funcionamiento de los Jueces de Paz y Reconsideración, se presentan serias dificultades para su operación y funcionamiento, tales como: falta de instrumentos, recursos, apoyo logístico e infraestructura para poder funcionar. Esto ha derivado en el abandono del cargo de 50 de los 130 Jueces elegidos, generando trastornos y deficiencias en la prestación del servicio para el cual fueron elegidos.

3.13 ESCASA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA TOMA DE DECISIONES PÚBLICAS Y EN EL EJERCICIO DEL CONTROL SOCIAL.

Diagnóstico

La participación en Bogotá, esta asociada al desarrollo del proceso de descentralización, tanto el que se da desde la Nación al ente territorial, como el que se logre al interior de la ciudad, hacia las localidades.

En el segundo caso, la situación esta bastante diagnosticada, partiendo de la certeza sobre su débil operatividad, tanto en lo fiscal como en lo administrativo; en general, la situación se describe así:

- Escaso trabajo en red de las organizaciones sociales en los niveles local e interlocal, así como falta de articulación y comunicación entre las mismas.
- Falta de representatividad ciudadana debido a la poca articulación de objetivos y metas entre organizaciones, instancias de representación y ciudadanía. No existen liderazgos firmes debido a la falta de cualificación y capacidad técnica.
- Desconocimiento ciudadano sobre sus derechos políticos y los procesos participativos, así como de las herramientas técnicas para participar de manera cualificada.
- Falta de interés ciudadano en el quehacer público, permitiendo a grupos muy pequeños desarrollar acciones participativas comunitarias en lo local, situación que ha permitido el empoderamiento de unos pocos y la inexistencia de

procesos abiertos que permitan la participación de un alto número de ciudadanos.

- Falta de visión sobre la construcción de lo público y el bienestar colectivo, mediante la participación activa en los espacios políticos y públicos. Es necesario potenciar el conocimiento de las normas distritales y constitucionales para la participación. De igual manera, se necesita incidir en la superación del esquema del bienestar individual para asumir de manera seria el interés colectivo, como bandera de la actuación pública de cada uno de los habitantes de la ciudad.

Gestión Social

Es necesario señalar que desde el punto de vista estructural, la participación ciudadana en Bogotá existe como una atribución legal, donde actúan algunas entidades¹⁴⁰, pero no se cuenta con un ente director que formule las políticas de participación ciudadana, que oriente la acción de las comunidades y controle la ejecución de las decisiones conciliadas.

No obstante, desde sus competencias, la Secretaría de Gobierno, el DAAC y la Veeduría Distrital, plantearon la ejecución de algunos proyectos, encaminados a facilitar e incentivar la participación. La primera, se propuso *“Fomentar y fortalecer los procesos de participación con incidencia para una Bogotá sin indiferencia”*; el segundo, se comprometió al *“Fortalecimiento y apoyo de los procesos de las organizaciones sociales, el desarrollo de la escuela de participación y gestión social, la ejecución de obras con participación ciudadana, el fortalecimiento del sistema de información del DAAC, y el apoyo a los procesos de planeación local”*; la tercera, se orientó a desarrollar *“Acciones para la probidad y el control social”*, *“Consejos tutelares para la protección de los derechos de los niños y las niñas de Bogotá”* y *“Promoción y cualificación de la organización ciudadana para el control social”*.

Para la ejecución del proyecto, la Secretaría de Gobierno invirtió \$1.007 millones, sin embargo, las metas programadas se alcanzaron, en forma individual, entre el 10% y el 25%, aunque sumadas en su conjunto la ejecución alcanza al 100%. La población objetivo estimada fue 400.000 personas, de las cuales se programó atender 100.000, para finalmente lograr la atención de 133.000 personas.

El DAAC, ejecutó \$4.401.2 millones, equivalentes al 65.4% del presupuesto definitivo. Con ello desarrolló 22 metas programadas, las cuales presentaron porcentajes de ejecución entre el 0% y el 100%. El DAAC, estimó la población que

¹⁴⁰ Especialmente la Dirección de Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobierno, La Veeduría y el Departamento Administrativo de Acción Comunal.

demanda el servicio en 24.424 dignatarios comunales; de ellos se propuso atender 2.760, para finalmente atender 4.470 dirigentes.

Finalmente, la Veeduría invirtió \$1.070.5 millones, para el desarrollo de sus proyectos, lo que equivale a un porcentaje del 71.8% frente a lo programado. La población que demanda el servicio se estimó en 80.000 personas; se propuso atender 4.600, de las cuales efectivamente atendió 7.196.

Evaluación de la política pública

Uno de los principios rectores del Plan de Desarrollo *“Bogotá sin indiferencia”*, se encuentra fundamentado en la Participación: *“Involucrar la participación de los ciudadanos y ciudadanas en la toma de decisiones públicas, y promover el fortalecimiento de las organizaciones sociales y la construcción de capital social”*. De manera que la participación ciudadana, se encuentra inmersa en los tres ejes y el objetivo del Plan.

Como consecuencia, la administración presentó una política pública¹⁴¹, apoyada en un Sistema Distrital de Participación, en la que propone unificación de criterios y de herramientas normativas, técnicas y administrativas, para el fomento de la participación.

En este contexto, la división del territorio del Distrito en localidades tiene como propósito acercar la administración al ciudadano, para resolver conjuntamente los asuntos de interés público, de tal manera que la legislación distrital privilegia a la localidad, como la unidad de gestión para la promoción de la participación ciudadana en la ejecución de las políticas públicas.

Uno de los espacios más importantes de participación ciudadana en la ciudad son los Encuentros Ciudadanos, cuyo propósito consiste en abrir espacios para adelantar los procesos de planeación para el desarrollo local. No obstante, en la práctica la participación de la ciudadanía es muy limitada, entre otras razones, debido a que no ha sido suficientemente capacitada para poder discutir en los encuentros, ni se han implementado instrumentos para que las comunidades presenten adecuadamente sus proyectos.

De otra parte, los planes y proyectos ya vienen direccionados y prácticamente aprobados por la administración central y las autoridades locales, de manera que los encuentros ciudadanos se limitan a legitimar el plan que impone la administración.

¹⁴¹ Ver el documento, “Construyendo Ciudad y Ciudadanía. Política de Participación Ciudadana para Bogotá. 2004”.

Con base en lo reportado en la gestión social de las entidades que atienden la problemática, la población objeto es poco representativa, debería ampliarse a más de las 400.000 estimadas por la Secretaría de Gobierno, los 24.424 dignatarios comunales del DAAC y los 80.000 ciudadanos de la Veeduría.

Las entidades no lograron ejecutar la totalidad de las metas que fueron programadas, ni el presupuesto definitivo asignado, con excepción de la Secretaría de Gobierno. De tal manera que, según lo expuesto anteriormente, aún falta demasiado para abordar una política pública coherente y eficaz para lograr que la ciudadanía participe de manera más entusiasta en las decisiones públicas y el control ciudadano.

3.14 LAS LOCALIDADES. BALANCE SOCIAL EN ROJO

Diagnóstico

La población bogotana en 2003, representó el 15.4% de la población total nacional, las proyecciones realizadas por el DAPD de la población de las localidades, excluyendo Sumapáz, señalan un total de 6.785.303, discriminadas como se presenta en el cuadro No. 57:

De acuerdo con el DAPD, la estratificación socioeconómica conforma los estratos con variables como: Las características de las viviendas, del entorno y el contexto urbanístico. De esta forma, la calidad de las viviendas puede llegar a ser una aproximación a la calidad de vida de las personas que las habitan. El 44% de los habitantes del Distrito se encuentra clasificado en los dos estratos más bajos. El 42.% en el estrato 3 y el 5.2% en los dos estratos más altos.

Cuadro No. 57
Proyecciones de Población para Bogotá por Localidades

Localidad	Población a 2003	% Crecimiento (1)	% Participación en el Total de la Ciudad
Usaquén	449.621	2.6	6.6
Chapinero	122.991	0.0	1.8
Santa Fe	107.044	0.0	1.6
San Cristóbal	460.414	0.5	6.7
Usme	267.423	2.9	3.9
Tunjuelito	204.367	0.0	3.0
Bosa	475.694	8.2	7.0
Kennedy	973.332	2.5	14.3
Fontibon	312.629	4.5	4.6
Engativá	781.138	1.5	11.4
Suba	780.267	3.3	11.4
Barrios Unidos	176.552	0.0	2.6
Teusaquillo	126.125	0.0	1.8
Mártires	95.541	0.0	1.4
Antonio Nariño	98.355	0.0	1.4
Puente Aranda	282491	0.0	4.1
Candelaria	27.450	0.0	0.4
Rafael Uribe	385.391	0.2	5.6
Ciudad Bolívar	658.477	4.6	9.7
Sumapaz (*)	6.785.303		

Fuente: DAPD: Subdirección de Desarrollo Social. Área de Desarrollo Humano y Progreso Social

El Índice de Necesidades Básicas –NBI- llegó en 2003, según la Encuesta de Calidad de Vida a 7.8%. Según este índice, las localidades con mayor proporción de población pobre con relación al total de su población: Ciudad Bolívar con 16.2%, San Cristóbal con 15.8%, Usme con 14.8%, Santa Fe con 12.8% y Bosa con 9.7%.

La población en miseria que se encuentra en miseria tiene más de una NBI, proporción que representa el 1.1% de la población total del Distrito. Las localidades que concentran la mayor proporción en miseria son: San Cristóbal (3.3%), Ciudad Bolívar (3.0%), Santa Fe (1.6%), Bosa y Kennedy (1.5%).

Los problemas sociales identificados por las localidades en los informes de Balance Social 2004, durante la vigencia 2004 por cada una de las localidades mediante la ejecución de diferentes proyectos fueron las siguientes:

EDUCACION: Entre las problemáticas más sentidas en este sector se encuentra la gran demanda de cupos escolares, donde los CED de diferentes localidades no alcanzaron a satisfacer la alta demanda, además de la deficiente infraestructura

física, mal estado de las plantas físicas y obsolescencia de los equipos de computo tal como se pudo evidenciar en localidades de San Cristóbal, Fontibon, Ciudad Bolívar, Antonio Nariño, Puente Aranda, Barrios Unidos, Sumapaz y Kennedy. Los aspectos anteriores redundan en la baja calidad del servicio educativo y presenta deficiencias competitivas para ingresar a niveles superiores de estudio.

SALUD: Baja calidad y cobertura de servicios sociales y deterioro locativo de la infraestructura social de salud, inadecuada infraestructura física y de dotación de hospitales, tal como se observa en las localidades: Rafael Uribe Uribe, Puente Aranda, Mártires, Fontibón, Kennedy, Bosa, San Cristóbal, Candelaria, A. Nariño y Usme.

Falta de atención básica en el entorno familiar en zonas deprimidas con alta concentración de habitantes hacia la población menor de 5 años, al adulto mayor como aquella población discapacitada, especialmente en localidades: Antonio Nariño, Barrios Unidos, Chapinero.

En la Localidad de Fontibón se presenta una alta tasa de de fecundidad en la población adolescente generando simultáneamente un alto porcentaje de abortos inducidos y el incremento en las infecciones de transmisión sexual

No existen programas integrales de prevención de enfermedades dirigidos hacia la población escolar como se observa en las localidades de Suba y Kennedy: actividades de promoción, educación, prevención y tratamiento oportuno en salud, como talleres educativos, valoración nutricional, odontológica y de tratamiento oportuno, valoración optométrica, detección de problemas oculares auditivos.

Además, se evidencia en algunas localidades poblaciones en alta vulnerabilidad con porcentajes significativos de morbilidad, en condiciones mínimas de nutrición, especialmente niños y adultos mayores, como mujeres gestantes adolescentes, situación que se agrava por la ignorancia en temas de nutrición por parte de los padres (San Cristóbal, Teusaquillo, Puente Aranda, Ciudad Bolívar, Suba y Candelaria).

También la problemática por la carencia de infraestructura de redes de acueducto y alcantarillado de aguas lluvias y negras genera problemas de salud afectando las condiciones de vida de las poblaciones ubicadas en los barrios no legalizados, especialmente en las localidades de Ciudad Bolívar, Sumapaz, Bosa y Suba.

La violencia intrafamiliar y abuso sexual sigue requiriendo de la atención y prevención generando un grave problema social y de salud pública.

MALLA VIAL: Aproximadamente el 100% de las localidades, vienen en un deterioro paulatino de sus propias vías, especialmente en las localidades que bordean el Transmilenio, la circulación de vehículos se ha desplazado hacia las vías internas locales ocasionando deterioro y desgaste puesto que no fueron diseñadas y construidas para soportar el alto flujo vehicular, es el caso presentado en localidades como Barrios Unidos, Teusaquillo, Antonio Nariño.

De otra parte, a falta de mantenimiento oportuno ha hecho que las vías de otras localidades vengan en un deterioro gradual registrando condiciones indignas para la movilización peatonal o vehicular creando simultáneamente mayores tiempos de desplazamiento y retrasos en el desarrollo económico. La situación anterior es ocasionada por la Administración Central quien destina grandes recursos para los ejes viales primarios, dejando la solución de la malla vial local a las administraciones locales quienes carecen de suficientes recursos.

ESPACIO PÚBLICO: La problemática en el deterioro de la malla vial hace parte simultáneamente en la degradación del espacio público de las vías, parques, andenes, plazas de mercado, complementado por la afluencia masiva de público junto a la intensa actividad económica, especialmente hacia las localidades de Santafé, San Cristóbal, Chapinero y Antonio Nariño.

SEGURIDAD: Los robos de viviendas, vehículos, el atraco callejero, prostitución, homicidios, venta de droga han generado detrimento en la calidad de vida de los habitantes y visitantes de localidades como Chapinero, San Cristóbal, Teusaquillo, Mártires y Candelaria.

MEDIO AMBIENTE: Contaminación y deterioro ambiental en las áreas rurales de las Localidades de Chapinero, Santa Fé, San Cristóbal y Usme por falta de capacitación y educación en el manejo de los recursos naturales de sus habitantes

Se presentan quebradas y ríos hacia los cerros orientales, observando en sus rondas problemas de invasión y contaminación.

Factores ambientales como la contaminación vehicular e industrial del aire, contaminación visual y sonora que inciden en la salud de los habitantes, ha sido una problemática permanente a nivel de toda la ciudad, especialmente en las localidades de Chapinero, Los Mártires, Santa Fe, Antonio Nariño, Puente Aranda y Usaquén.

Buena parte de parques y zonas verdes de algunas localidades se encuentran en mal estado y abandono impidiendo a la población desarrollar sus actividades

deportivas, de recreación y esparcimiento, situación presentada en la localidad de Puente Aranda.

En las localidades de Antonio Nariño, Suba y Puente Aranda es inexistente la cultura del reciclaje, inadecuado manejo de los residuos sólidos afectando la salubridad de las personas, deterioro progresivo de los ecosistemas y recursos naturales: (flora, fauna, y paisaje) causado por el crecimiento poblacional y desarrollo de una mala planeación urbana.

Finalmente, otra de las problemáticas está determinada por los asentamientos poblacionales ubicados en el piedemonte de los cerros orientales de la localidad de Chapinero y San Cristóbal, se encuentran en una zona que presenta alta susceptibilidad de ocurrencia de fenómenos de remoción en masa, deslizamientos que atentan contra la vida de sus habitantes.

BIENESTAR SOCIAL: Existen porcentajes altos de población en miseria con diferentes niveles de necesidades básicas insatisfechas en alimentación, salud, vivienda y recreación, falta de atención a grupos vulnerables como adultos mayores, niños y jóvenes, altos índices de violencia intrafamiliar, tal como se observa en las localidades de Kennedy, San Cristóbal, Antonio Nariño, Ciudad Bolívar, Suba y Usme, localidades consideradas como las de situación más crítica.

También se carece de espacios físicos, dotación en mobiliario y equipos para desarrollar actividades comunales, como se percibió en las localidades de San Cristóbal y Suba.

CULTURA, RECREACION Y DEPORTE: Existe mala utilización del tiempo libre de los niños y jóvenes, falta de planificación organización y ejecución de eventos culturales, falta de oportunidad y acceso a los espacios de formación artística, hechos evidenciados en las localidades de San Cristóbal, Antonio Nariño, Kennedy, Suba y Chapinero. La localidad de Sumapaz presenta una baja calidad y cobertura de servicios sociales y deterioro locativo de la infraestructura social recreodeportiva.

DESEMPLEO: La problemática del desempleo cada vez es mayor, especialmente entre las personas jóvenes, deteriorando la calidad de vida y a su vez incrementando los índices de pobreza, situación originada por los altos índices de desplazados, las pequeñas microempresas no contemplan estrategias que permitan potenciar cadenas productivas de las localidades, además la población discapacitada no es tenida en cuenta para la formación de pequeñas microempresas, aspectos relevantes en las localidades de Kennedy, Candelaria, Rafael Uribe Uribe, Antonio Nariño; además existe una baja capacidad

competitiva, tecnológica en la producción y comercialización agropecuaria presente en las localidades de Chapinero, San Cristóbal, Usme y Sumapaz

Gestión Social

Presupuestalmente la inversión del plan de desarrollo a nivel del sector local presentó el siguiente comportamiento según la priorización dada a las problemáticas locales incluidas dentro de cada objetivo:

Cuadro No. 58

INVERSIÓN DIRECTA A DICIEMBRE 31 DE 2004					
En Millones de Pesos					
OBJETIVOS	PRESUPUESTO	%	% PARTICIP INV. SOCIAL	Ejecución	%
Para Vivir Todos del Mismo Lado	283.284,00	65,1		246.649,00	87%
Cultura Ciudadana	21.625,00	5	7,6%	18.976,00	88%
Productividad	61.943,00	14,2	21,9%	53.654,00	87%
Justicia Social	109.687,00	25,2	38,7%	100.140,00	91%
Educación	33.152,00	7,6	11,7%	28.423,00	86%
Ambiente	15.742,00	3,6	5,6%	12.788,00	81%
Familia y Niñez	10.375,00	2,4	3,7%	6.385,00	62%
SUBTOTAL	252.524,00	58,1		220.366,00	
Gestión pública Admirable	30.760,00	7,1	10,9%	26.283,00	
Obligaciones por Pagar	151.567,00	34,9		148.232,00	1,3
TOTAL	434.851,00	100		394.881,00	81,3

Fuente Secretaría de Hacienda.

Sobre el total de la inversión directa, el 34.9% corresponde a obligaciones por pagar para cancelar las reservas de la vigencia 2003 como los pasivos exigibles de vigencias anteriores y el 65% para ejecutar los proyectos del propio plan de desarrollo, aproximadamente el 11% para gestión pública admirable, porcentaje de participación para ser ejecutado por los alcaldes locales y el 89% para la viabilización por las UEL

La focalización de la inversión social en el sector esta dirigida a grupos poblacionales etéreos de cada localidad, de acuerdo a las problemáticas y necesidades básicas insatisfechas enmarcadas dentro de cada uno de los objetivos del plan de desarrollo.

Para el caso del objetivo Justicia Social presentó un 38.7% de participación del total del presupuesto, al objetivo Productividad con un 21.9%, Educación un 11.7% y Gestión Pública. Admirable 10.9%, recursos enfocados para atender poblaciones en alto grado de vulnerabilidad como el adulto mayor, atender problemas de desnutrición mediante la implementación de comedores comunitarios; en salud dotar de elementos y materiales de trabajo a algunos hospitales como la remodelación de plantas físicas para mejorar el servicio, además se adelantaron actividades de promoción y prevención en enfermedades

del PAB, como capacitaciones en nutrición, salud sexual, sustancias psicoactivas, discapacidad, etc. , en algunas localidades se gestionó el diseño y construcción de redes de acueducto y alcantarillado en barrios legalizados.

En segunda instancia dentro del objetivo productividad, se adelantaron capacitaciones en la formación de microempresas para minimizar la problemática del desempleo, sobre la malla vial se inicio la construcción de accesos barriales, vías y planes tapa huecos, así mismo la reubicación de familias en alto riesgo como consecuencia de los deslizamientos presentados en los asentamientos de población al pie de los cerros.

A pesar que los recursos asignados en el sector local para la inversión social fueron ejecutados en un 87%, tan solo el 23.6% tuvo giros y ejecución real, quedando el 63.5% comprometido o reservado para ser ejecutado en la vigencia 2005, recursos que en su mayoría fueron comprometidos en el último bimestre del año anterior y que forman parte de diferentes proyectos que apuntan a solucionar cada una de las problemáticas. .

Evaluación de la Política Pública.

Dentro de las limitantes para valorar los resultados alcanzados en la implementación de las políticas públicas que pueda medir el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad, como la equidad para el acceso a los diferentes bienes y servicios dentro del sector local, se tiene: la tardanza presentada en el proceso contractual durante la vigencia anterior, además, no todas las Localidades determinan problemáticas iguales en la misma vigencia, algunas las trabajaron con anterioridades en las dos vigencias anteriores, por lo tanto la evaluación debe ser realizada para los tres años de manera consolidada de acuerdo al plan de desarrollo 2002-2004.

Se concluye que los bienes y servicios programados para ejecutar en la vigencia 2004, no fueron entregados a las comunidades de las diferentes localidades, lo recibido por éstas fue realizado con recursos de las reservas de vigencias anteriores.

Esto implica inoportunidad en la solución a los problemas planteados con las implicaciones económicas y sociales inherentes y lo más grave que la ciudadanía no reciba oportunamente los bienes servicios que ayuden a mitigar las problemáticas identificadas,

Con relación al cumplimiento de las políticas del plan de desarrollo distrital y teniendo en cuenta las limitantes anteriores, a continuación se presenta una breve

evaluación sobre la aplicación de las políticas en la conformación del plan y sus diferentes proyectos:

Sobre la participación ciudadana como eje de la gestión, inicialmente las problemáticas, proyectos y presupuestos fueron priorizados en los encuentros ciudadanos desarrollados por cada una de las Unidades Locales, sin embargo se hace notoria las falencias en el control social y seguimiento del proceso contractual de cada uno de los proyectos.

La política de descentralización como orientadora de la gestión pública, no tuvo cumplimiento en el sector local si se tiene en cuenta que el 90% de la inversión social se centralizó en las diferentes UEL.

De acuerdo al presupuesto del sector local las mayores inversiones se enfocaron hacia el sector salud y productividad donde se determinan los mayores beneficios sociales.

Las administraciones locales tuvieron en cuenta los derechos de la niñez con relación a la problemática de nutrición, promoción y prevención de enfermedades del plan de atención básica, como mejoramientos en la infraestructura y dotación de centros educativos y entrega de refrigerios escolares

CAPÍTULO 4 CONCLUSIONES

Una aproximación al Balance Social de la ciudad, la encontramos en una economía creciendo, una situación financiera sobresaliente, con mejores condiciones de vida, por las dotaciones y el aumento de la inversión social, pero en donde persisten problemas coyunturales de exclusión social, como el desempleo, el hambre, la pobreza, y la cada vez mayor concentración del ingreso.

Para contrarrestar este panorama social es importante una efectiva focalización y provisión del Gasto Público Social -GPS, garantizando un adecuado nivel de progresividad. En el estudio presentado en el capítulo dos, se pudo establecer que el GPS se concentra en mayor volumen en los estratos socioeconómicos de menores ingresos y con mayor número de personas, lo cual denota un adecuado criterio de focalización y la progresividad del mismo. No obstante, al trabajar con las personas por hogar, se observó que en términos relativos, las personas del quintil cinco (más rico) recibieron ingresos crecientes durante el periodo.

Bienestar Social.

Una de las manifestaciones de la pobreza es la falta de seguridad alimentaria y equidad en el acceso a los alimentos, el programa Bogotá sin hambre, como continuidad de Nutrir para el futuro, plantea una alternativa para la atención de la desnutrición en Bogotá a través de las acciones conjuntas de seis entidades del distrito.

Para el 2004 en el DABS e IDIPRON, pese al corto tiempo de avance, sobre los proyectos de comedores comunitarios, se encuentran diferencias marcadas en la asistencia de beneficiarios, calidad de los menús, gramaje en las porciones por tipo etéreo. Así mismo, se evidenció debilidad en los procesos de capacitación dirigidos a fomentar la inclusión social.

Vistos de manera general algunos convenios, no se hace una diferenciación entre el costo por cupo de acuerdo a los rangos de edad de la población beneficiaria del programa, más aún si se tiene en cuenta que el menú es igual para todos.

Igualmente importante se considera que el programa Bogotá sin Hambre cuente con un sistema de información eficiente que permita conocer el avance del mismo en cualquier momento y sea instrumento para evaluar su impacto.

La meta de alcanzar una cobertura de 625.000 personas con apoyo alimentario y nutricional diario, para el período 2004-2008, sobre una base de 242.933 personas atendidas en el anterior plan de desarrollo, se vio comprometida en el 2004 debido al lento desarrollo de procesos de estudios técnicos, de licitación y de contratación, así en el DABS ante el compromiso de brindar 76,000 almuerzos diarios suministrados a familias en condiciones de vulnerabilidad y pobreza, debían cubrir 10.000 y sólo se cubrió 5.915, o al ofrecer 1,256 cupos de apoyo alimentario a niños (as) de 0 a 5 años no vinculados a programas de primera infancia sólo se cubrió con 490, o ante el compromiso de entregar 196,115 bonos de apoyo alimentario fin de año a niños (as) menores de cinco años y con limitaciones cognitivas menores de 18 años se entregaron solamente 8.206

La gestión de la Secretaría de Salud ante este programa también pudo ser mejor, si se considera el compromiso de Mejorar el estado nutricional del 100% de los niños (as) menores de 2 años y entre 2 y 7 años con desnutrición aguda, sólo cumplió con el 85% de lo programado.

Salud Pública.

Desde 1993 con la implantación del Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSSS, ha habido un considerable avance en los índices de cobertura de aseguramiento; cálculos de la Secretaría de Salud, indican que aproximadamente el 78% de la población Bogotana se encuentra afiliada al Sistema, de la cual 55% se encuentra afiliada al régimen contributivo y 22% al régimen subsidiado. Sin embargo, es preocupante que alrededor del 23% de la población, aproximadamente millón y medio de personas, no se encuentran aseguradas en ninguno de los dos regímenes establecidos.

Pese a que la salud se reconoce como un derecho fundamental en los convenios internacionales y la Constitución Política Colombiana, se evidencia una vez más la existencia de barreras en la infraestructura y gestión de los prestadores que obstaculizan el acceso a los servicios de salud de los bogotanos.

Con relación a los objetivos que en salud pretende la administración actual, es preciso señalar que plantea buenos propósitos desde la óptica de ver la salud como un elemento fundamental dentro del contexto de calidad de vida. No obstante se considera ambicioso a la luz de las condiciones en que se encuentra la red pública para garantizar el servicio y la misma situación socioeconómica de la población.

La distribución de la oferta institucional no ha respondido a las necesidades de atención a la población pobre y vulnerable, es así como en la red sur la demanda de servicios es mayor frente a la oferta de los mismos, contrario a lo que sucede en la red norte. Situación que hoy se reconoce como una seria barrera para el acceso a los servicios de salud de los más pobres.

Si bien los indicadores de mortalidad evitable han mejorado, el ritmo es lento y no ha sido igual para todos, situación que evidencia una vez más las desigualdades en que se encuentra la población capitalina en temas de salud.

En materia de cobertura de vacunación del Programa Ampliado de Inmunizaciones: de acuerdo con los indicadores reportados por la SDS a este ente de control, éstas no han alcanzado las coberturas útiles proyectadas.

Si bien es cierto, la Administración apenas comienza, los retos son múltiples, si de disminuir la inequidad se trata, por cuanto no solo se tiene que atender la población bogotana si no la que por el desplazamiento forzado requiere una atención básica, situación que hace impostergable pensar en una estrategia de apoyo por parte del gobierno central.

Sector Educación, Cultura y Recreación.

El sistema de educación oficial en el Distrito Capital está compuesto por tres esquemas: Las Instituciones Educativas Distritales -IED's- administradas directamente por la SED, cuenta con 337 colegios a través de los cuales se atiende aproximadamente el 83,9% de la demanda por educación oficial de la ciudad, el modelo de Colegios en Concesión que cuenta con 25 establecimientos y atiende cerca de un 2,9% de la misma, el sistema de Subsidios a la Demanda que se paga a colegios del sector privado especialmente en estratos 1 y 2, en donde se atiende alrededor de un 13,2% de la demanda oficial; el resto de la PEE es atendida por las 2.503 instituciones educativas del sector no oficial.

La mayor participación la tienen las IEDs, lo cual se explica por dos razones fundamentales: la primera es que la administración actual va mantener los

colegios que funcionan por el sistema de concesión pero no seguirá impulsando este modelo a través de la construcción de nuevos planteles para darlos en administración a terceros, de tal manera que la generación de cupos a través de este esquema para el periodo 2004 fue de 3.049 y para 2005 es de aproximadamente 8.101 cupos, la segunda es que a pesar que el modelo de subsidios a la demanda en colegios privados es uno de los mecanismos a tener en cuenta para la ampliación de la cobertura, no son suficientes los nuevos cupos a través de este sistema, pues solo se están creando 5.548 nuevos cupos, lo cual no permite abastecer a la totalidad de la demanda.

En este sentido ante el creciente aumento de solicitud de cupos en las IEDs; les corresponde a éstas absorber el mayor número de aspirantes posibles y así evitar que una gran cantidad de niños y niñas en edad escolar se queden por fuera del sistema educativo.

Al finalizar el año lectivo 2004, se contaba con una Población en Edad Escolar PEE (niñas, niños y jóvenes entre los 5 y 17 años de edad), que ascendió a 1'638.954 educandos, de los cuales fueron atendidos por los sectores oficial (52,6%) y privado (39,5%) para un total de 1'509.555 alumnos, es decir, que el 7,9% de la PEE quedó por fuera del sistema educativo distrital, unos 129.399 niñas, niños y jóvenes.

Las localidades con mayor concentración de PEE atendida (aproximadamente un 76,26%, con 582.961 alumnos) en su orden son: Kennedy 12,47%, Ciudad Bolívar 11,16%, Bosa 9,83%, Suba 9,52%, Engativá 9,19%, San Cristóbal 8,15%, Rafael Uribe 8,09% y Usme con el 7,85%; al igual son las zonas que presentan el mayor déficit de cupos en la ciudad, en este caso las localidades de Ciudad Bolívar, Kennedy, San Cristóbal, Suba y Bosa en su orden son las franjas en donde se queda el mayor número de niñas, niños y jóvenes en edad escolar sin asistir a la escuela.

De otro lado en la ciudad, los estratos 1 y 2 representan el 46,2% del total de PEE del Distrito, alrededor del 80% de esta población de más escasos recursos, se concentra en las localidades de Ciudad Bolívar (22,1%), San Cristóbal (14,9%), Bosa (13,1%), Kennedy (12,2%), Usme (10%) y Suba (8,3%), localidades en las cuales se presentan las mayores tasas de crecimiento poblacional, las cuales son superiores al promedio observado para el Distrito, mientras que el estrato 3 reúne el 41,2%, y los estratos 4, 5 y 6 concentran el 12,1% de la PEE del Distrito.

En el periodo 2004 las inscripciones para solicitar cupo para ingreso al sistema en Instituciones Educativas Distritales, fue de 149.811; de ellas, 96.147, es decir, el 64%, correspondieron a estudiantes que durante el año 2003 estuvieron

matriculados en colegios privados. De otra parte, cerca de 60.000 de los nuevos cupos creados por la SED durante los últimos seis años, han sido asignados a niños(as) y jóvenes que de igual manera adelantaban estudios en colegios privados.

En el Instituto Distrital de Cultura y Turismo la principal característica en la cobertura del servicio del sector cultura es un significativo avance en el número total de personas atendidas o beneficiadas, con lo cual se evidencia que los proyectos están siendo focalizados a aumentar el porcentaje de espectadores o asistentes. No obstante que las cifras reflejan una mejor situación en términos relativos, los resultados en términos absolutos no son igualmente positivos puesto que el porcentaje de cobertura es aún bajo ya que solamente se satisface la demanda de un 36,12% por ciento de la población.

Cuando estos resultados se analizan más a fondo, se observa que se deben tener en cuenta la frecuencia de los datos, ya que se debe considerar que la cobertura debe expresarse teniendo en cuenta el número de veces que un agente acudiría normalmente a los eventos culturales correspondiente a los 52 fines de semana y no una sola vez año, con lo cual el resultado del porcentaje de población atendida frente a la que demanda el servicio es de apenas el 0,7%.

La baja inversión para atender las necesidades del sector cultural fue del orden de \$23.131 millones para las 2'450.578 personas atendidas, valor que implica una inversión per cápita de \$9.439; valor con el cual los individuos no alcanzan a disfrutar a dos presentaciones de cine al año; la asignación de recursos es aún más ilustrativa si se consideran los 7'185.889 habitantes de Bogotá con lo cual la inversión per cápita es de apenas \$3.220.

En el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, de no emprenderse medidas radicales en cuanto a la difusión de programas recreativos encaminados directamente a la población, se estará negando la posibilidad de mejorar la calidad de vida en Bogotá, posibilitando además, la utilización inadecuada de áreas recreativas, con el efecto negativo sobre el medio ambiente y la comunidad en general.

Se hace necesario el desarrollo de actividades para la población de adultos mayores y personas con discapacidades, de forma que se busque su integración y reincorporación como personas útiles a la comunidad, permitiéndoles el aprovechamiento del tiempo libre para que disfruten de los espacios públicos y se involucren en el cuidado y mantenimiento de los parques y escenarios de la ciudad.

Se requiere de mayor divulgación de las actividades recreo-deportivas que se desarrollan en cada una de las localidades, debido a que gran número de sus habitantes desconocen las posibilidades de participación en este tipo de certámenes, lo que redundaría en más sentido de pertenencia y como resultado, unas relaciones sociales más armónicas, indispensables para la construcción del tejido social, el desarrollo y calidad de vida de la ciudad.

Así mismo, la desconcentración y descentralización de las actividades deportivas y físicas no se han dado en la debida forma, limitando la participación ciudadana hacia su reconocimiento local y sentido de pertenencia, para fortalecer los lazos de solidaridad de forma que se tienda a construir procesos sostenibles a mediano y largo plazo, con una participación activa y masiva de toda la población de la ciudad.

Debido a que la dotación de zonas verdes representan un importante papel para la calidad de vida de los ciudadanos, se requiere de políticas que vayan ha incrementar en la capital el número de éstas. Según cifras del DAMA existen a 2004 en Bogotá 3,35 m² de área verde por habitante muy lejos de los 10 m² de estándares internacionales.

Se requiere de la construcción de más parques que se encuentren ubicados en zonas de estratificación uno y dos, con actividades en donde se involucre a la comunidad.

Para la concesión de parques, deben darse políticas con entidades públicas o privadas, que vayan a evitar hacer erogaciones de recursos del presupuesto del Instituto, que bien podrían destinarse a otros programas de inversión, estableciendo nuevamente un sistema de concesiones y evitar el bajo uso que, se está dando a los parques, por desconocimiento de las actividades y la indiferencia que muestra la comunidad.

Servicios Públicos Domiciliarios

En servicios públicos domiciliarios, los organismos competentes para ejercer el control de Gestión y Resultados, no han cumplido cabalmente con la obligación encomendada por la ley; la regulación operante hasta junio de 2004, se direccionó hacia la consecución de la suficiencia financiera de las empresas, dejando a un lado el compromiso social de lograr la eficiencia en la prestación del servicio, mediante el establecimiento de metodologías que conlleve la búsqueda de costos económicos, como la inclusión de parámetros de eficiencia, que obligue a las empresas a prestar los servicios con calidad y eficiencia lo que se traduce en menores costos, menores tarifas, resultado contrario a lo que hoy percibe la comunidad en general.

Los problemas socialmente identificados por la EAAB, son la Cobertura de Acueducto y Alcantarillado y la Continuidad y Calidad del Servicio. Los resultados sobre la evaluación de la ejecución de los proyectos destinados a la atención de dichos problemas, no fue positiva en razón a que la ejecución de la inversión fue baja correspondiente al 66.6%, las metas previstas no se cumplieron, la Empresa dejó de construir 6.24 Km. de colectores, 1.34 Km. de canales, 0.64 Km. de interceptores y 5.6 Km. de redes locales; no instaló 2.157 acometidas de red de acueducto, es decir el 89.3% de 2.415 que se programaron, igualmente, dejó de construir 53.91 Km. de redes de acueducto, es decir el 81% de los 66.61 Km. que programó en la vigencia 2004; no se rehabilitaron 7.45 Km. de redes de alcantarillado, no se instalaron 248 acometidas, sólo adelantó el 33% del 70% que estaba programado para la dotación de la plataforma tecnológica.

El resultado del Balance Social en la EAAB afecta notablemente la oportunidad en el cumplimiento de los programas, proyectos y metas establecidas en el Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia.

Los problemas Sociales identificados de la ETB son la Calidad el Servicio frente a la responsabilidad social o gestión social y la Cobertura del Servicio Vs Responsabilidad Social. Para el problema social de Calidad en el Proyecto “Gestión de tecnologías Informáticas 2004” contó con un presupuesto de \$9.860 millones de los cuales se ejecutaron \$2.852.6 millones correspondiendo al 26.1%, ejecución muy baja si se tiene en cuenta que la entidad proyectaba la renovación y ampliación de la infraestructura informática, implantación de redes de almacenamiento, adquisición de software, encontrándose que efectivamente en desarrollo del mismo, se amplió la capacidad de almacenamiento en la ETB, se optimizó y aprovisiono la infraestructura de procesamiento para los sistemas de SGS, enlace, facturación RMCA, componente de integración, inteligencia de negocios, se contrató la infraestructura para soportar negocios de Datacenter a clientes externos, se implanto la red SAN y la Red 10, se llevo a cabo la contratación de licenciamiento de software para ofimática y servidor de aplicaciones, reducción del costo de infraestructura informática debido a la gestión de Tecnologías de Información -TI - de 4,42%.

En cuanto a la cobertura la empresa mejoro al pasar de 2.055.011 en el 2003 a 2.073.390 usuarios en el 2004, correspondiente al 0.92%, también se evidencio una mejoría al pasar de 2.478.608 usuarios en el 2003 a 2.531.169 en el 2004 equivalente al 2.12% de los usuarios que propuso atender.

En Alumbrado Público se presenta el cambio de las luminarias de mercurio por sodio, tanto en Bogotá como en las demás ciudades de Colombia se ha venido retrasando con relación a los planes iniciales, fundamentalmente en razón a que

los contratistas del servicio ven disminuir sus ingresos, en la medida en que el proceso de cambio se implementa por la reducción en la energía consumida que es la base de la facturación.

En cuanto a la distribución del gas, el hecho más sobresaliente tiene que ver con las coberturas del servicio. Hoy el gas llega a 327 municipios, a algo más de 3.1 millones de usuarios en el sector residencial, a 45.600 usuarios industriales y a 2.348 usuarios comerciales, para un total de 3.2 millones de usuarios. Este servicio tiene una amplia cobertura en las principales regiones del país, y los beneficios del servicio son capturados principalmente por los hogares de menores ingresos. Adicionalmente, aunque en bajos niveles, el gas llega a las áreas rurales disminuyendo el consumo de energéticos como leña de alto impacto para la estabilidad de los recursos naturales.

La dinámica en las tarifas no ha sido homogénea, el crecimiento de las tarifas de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, en la mayor parte de los municipios, especialmente en Bogotá, durante los últimos años, vienen generando el inconformismo de la población en general, sus elevados costos, han afectado todos los estratos socioeconómicos, principalmente los de menor capacidad de pago, es así como, de acuerdo con los análisis efectuados por este organismo de control, los incrementos en las tarifas del cargo fijo para el servicio de acueducto durante el periodo 1997-2003, en los estratos 1, 2 y 3 alcanzaron porcentajes del 798%, 353% y 198% respectivamente.

En cuanto a la tarifa del Cargo variable para los mismos estratos, durante el periodo 1997-2004, los incrementos llegaron al 950,68%, 596,66% y 561,15% respectivamente.

Las tarifas de la ETB a partir del año 1994, se abrió el mercado de la telefonía local a la competencia a través de la Ley 142 de 1994, los efectos, condujeron a que las empresas comenzaran a incrementar las tarifas del servicio de telefonía local y a reducir las tarifas del servicio de larga distancia, practica que según la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, se le conoce como rebalanceo tarifario, paralelo a esto el número de empresas autorizadas para prestar el servicio de telefonía local se incrementó en un 70%, pasando de 26 empresas de servicios públicos E.S.P. en 1994 a 44 en el año 2002.

Sector Vivienda.

Metrovivienda: En Bogotá el déficit en unidades de viviendas, al igual que en el resto de territorio nacional refleja un crecimiento, que afecta la población, también creciente de pobres e indigentes que constituyen el 53% del total de los habitantes de la ciudad; que por su condición precaria en el nivel de ingresos y dificultades de

ahorro, se encuentran marginados del mercado de vivienda formal y de la oferta de subsidios para vivienda de interés social, que ofrece el gobierno a través de la Caja de Compensación Familiar y Fonvivienda, como instrumento de la política urbana de vivienda.

Este problema ha sido atacado mediante, el desarrollo de proyectos como compra de tierras, habilitación de superlotes, desarrollo de proyectos urbanísticos asociativos, plantas de producción de ecomateriales, en los cuales se invirtió recursos por \$18.444 millones de pesos, de los \$24.075 millones asignados para la vigencia 2004. Sin embargo el promedio de ejecución física de los proyectos es baja y en algunos casos es nula, como en los proyectos de micro-crédito para vivienda y de subsidios de vivienda.

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

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

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

Como respuesta, en 2004 se entregaron 21.124 subsidios de vivienda social, otorgados especialmente a través de las cajas de compensación familiar Colsubsidio, Compensar y Cafam. Como se aprecia, los subsidios asignados no sobrepasan el 2% de los hogares sin vivienda propia, y frente a los hogares de estratos 2 y 3 en arriendo, no se alcanza a cubrir el 3,5% de ellos.

Sector Infraestructura y Transporte.

El estado general de la malla vial de la ciudad es lamentable debido a las políticas adoptadas tanto en el POT como en los planes de desarrollo de los últimos seis

años, así como por la escasa asignación de recursos, que han sido insuficientes para solucionar los problemas de deterioro observados en las vías.

El número de kilómetros carril que se encuentra en buenas condiciones es realmente bajo alcanzando apenas el 27,1% del total. Así mismo, la malla local que representa el 63,20% del total de malla vial del Distrito, muestra 4.670 kilómetros carril en mal estado, cifra que equivale al 32,23% de los 14.491 kilómetros que componen el total del Sistema Vial de la ciudad.

El IDU estimó que para llevar a óptimas condiciones las vías del Sistema Vial existente, sin tener en cuenta los andenes, se requieren \$4,4 billones. Es importante resaltar que este monto no tiene en cuenta las necesidades de ampliación o construcción de vías nuevas que el Plan de Ordenamiento Territorial contempla.

Sector Gobierno.

Frente a la problemáticas sociales abordadas, la gestión de la administración se encaminó, en 2004, a las siguientes soluciones:

En los altos niveles de desempleo, bajos ingresos y baja calidad de vida en el distrito, la SHD propuso el “*Apoyo a la micro y pequeña empresa en Bogotá*”, a través del cual de una población de 117.720 mipymes, atendió a 7.400, logrando una meta de 6.109, es decir el 83%.

El DAAC, con el proyecto “*Politécnicos comunitarios y acciones empresariales solidarias*” de una población objeto de 462.174 habitantes, prioritariamente de estratos 1, 2 y 3, en edades comprendidas entre los 14 y los 60 años, programó la formación para el trabajo y la generación de ingresos de 500 ciudadanos, atendiendo finalmente a 533.

El Ministerio de la Protección Social, puso en marcha el programa de “*Subsidios al Desempleo*”, que para el caso del Distrito Capital, ha beneficiado aproximadamente a 12.721 bogotanos: 5.086 en 2003 y 7.635 a septiembre del 2004.

Debe reconocerse, que los proyectos desarrollados por la Secretaría de Hacienda y el DAAC, han contribuido a la disminución de las cifras de desempleo en la ciudad.

En relación con la falta de efectividad de la información tributaria al contribuyente, la SHD en 2004, de una población que demanda el servicio, estimada en 756.274 ciudadanos, se propuso atender 102.000; esto es, el 13,5%.

De hecho, los resultados obtenidos para mejorar la atención a los contribuyentes son poco alentadores, por cuanto el tiempo de atención en ventanilla apenas se redujo en un minuto y los contribuyentes aún deben realizar largas filas para lograr la atención a sus requerimientos. De otra parte, respecto al número de liquidaciones elaboradas, aún el 10% no son correctas.

En cuanto a la deficiente capacidad del cuerpo oficial de bomberos para atender los riesgos naturales y antropicos de la ciudad, dado que ésta se encuentra en alto grado de riesgo, tanto de origen natural (sismos, inundaciones, deslizamientos), como antrópico, motivado en gran parte por la alta y desordenada concentración humana, la Secretaría de Gobierno, mediante el proyecto *“Modernización Cuerpo Oficial de Bomberos”*, se propuso atender 5.975.438 habitantes, de los cuales reportó una población finalmente atendida de 3.238.874 personas, es decir, el 54.2%.

La auditoría efectuada en la vigencia 2004, encontró que frente a los riesgos, el Cuerpo de Bomberos de Bogotá no cuenta con elementos de rescate; necesita equipos de cómputo, dotados de internet y de red, para poder establecer comunicación directa entre estaciones; requiere máquinas extintoras de ataque rápido; y una máquina escalera y/o de brazo articulado para trabajo en altura, ya que en Bogotá solo se cuenta con tres máquinas de estas características, dos de ellas modelos muy viejos y su mantenimiento resulta demasiado costoso y muy difícil por la escasez de repuestos

Frente a los sectores en condiciones de exclusión social e inadecuado manejo de los conflictos, generadores de violencia y delincuencia, la Secretaría de Gobierno propuso la *“Atención a poblaciones vulnerables a la violencia y la delincuencia”* y el *“Fortalecimiento para la gestión pacífica de los conflictos, justicia comunitaria y alternativa”*.

Con estos proyectos, se programó vincular 5.800 personas de la población vulnerable frente a la violencia y delincuencia, pero solamente se lograron atender 1.120 personas, es decir, apenas el 19.3%. La meta alcanzada frente a la población objetivo de 1.657.000 personas jóvenes, en prostitución y desplazadas, fue mínima, de tan solo el 0.067%.

En materia de Resolución pacífica de conflictos, se presentan serias dificultades para su operación y funcionamiento, lo cual ha derivado en el abandono del cargo de 50 de los 130 Jueces elegidos.

Finalmente, frente a la escasa participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y el ejercicio del control social, se pudo determinar que la población objeto es poco representativa, por lo cual debería ampliarse a más de las 400.000

estimadas por la Secretaría de Gobierno, los 24.424 dignatarios comunales del DAAC y los 80.000 ciudadanos de la Veeduría.

De hecho, las entidades no lograron ejecutar la totalidad de las metas que fueron programadas, ni el presupuesto definitivo asignado, con excepción de la Secretaría de Gobierno. De tal manera que aún falta demasiado para abordar una política pública coherente y eficaz para lograr que la ciudadanía participe de manera más entusiasta en las decisiones públicas y el control ciudadano.

Sector Medio Ambiente

En el marco del Eje Urbano Regional del Plan de Desarrollo *Bogotá Sin Indiferencia*, se formula la política *Sostenibilidad Ambiental* y se establece la construcción colectiva del equilibrio entre el sistema ambiental y los procesos de uso y aprovechamiento de los recursos como una condición fundamental para preservar la estructura ecológica principal y controlar los riesgos asociados a fenómenos naturales, tecnológicos y biológicos.

El alto grado de contaminación del río Bogotá, se ha constituido en un problema ambiental que afecta directamente a las población ubicada en la cuenca media del río y a la población de los municipios ubicados en la zona de influencia del río e indirectamente a todos los habitantes de la ciudad.

El nuevo Plan de Desarrollo para Bogotá. 2004-2008 dentro del Eje Urbano Regional, formuló como meta continuar con la recuperación hídrica del Río Bogotá iniciada en 2002 con la construcción de la primera fase de la Planta de Tratamiento el Salitre – PTAR.

Es de destacar que en la vigencia 2004, el Distrito adelantó con Bogotana de Aguas el proceso de liquidación bilateral del contrato 015 de 1994, así como el procedimiento de recepción de la planta. Desde este momento la operación de PTAR, quedó a cargo de la EAAB con la supervisión del DAMA.

Se propone hoy un nuevo esquema de tratamiento de las aguas residuales del Río Bogotá, y se evidencia que el programa tiene un alto grado de incertidumbre toda vez que las actividades contempladas para el nuevo programa por un lado están establecidas en un horizonte de mediano y largo plazo, y por otro lado no se cuenta con un marco de viabilidad técnica y financiera, ni de los avances tecnológicos que puedan ser concordantes con las prioridades de la inversión Distrital.

Sector de las Localidades.

Dentro de las limitantes para valorar los resultados alcanzados en la implementación de las políticas públicas que pueda medir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de las localidades del Distrito Capital, como la equidad para el acceso a los diferentes bienes y servicios dentro del sector local, durante la vigencia 2004, se observa la tardanza presentada en el proceso contractual, originado fundamentalmente en el modelo Fondos de Desarrollo Local –Unidades Ejecutiva Locales.

Las obras, los bienes y servicios programados para ejecutar en la vigencia 2004, no fueron entregados a las comunidades de las diferentes localidades, lo recibido por éstas fue realizado con recursos de las reservas de vigencias anteriores.

Esto implica inoportunidad en la solución a los problemas planteados con las implicaciones económicas y sociales inherentes y lo más grave que la ciudadanía no reciba oportunamente los bienes servicios que ayuden a mitigar las problemáticas identificadas, por varios años en la Ciudad entre las diagnosticadas en Educación, Salud, Espacio Público, malla vial e Inseguridad.

Indudablemente el modelo de contratación de los proyectos formulados desde las localidades, merece ser revisado. Llama la atención a la Contraloría de Bogotá, después de varios años de implementación del modelo FDLs – UELs, los resultados hayan demostrado que no es el más operativo, funcional y lo que es más grave el más adecuado para resolver los problemas de los habitantes de cada una de las localidades y no obstante la Administración Distrital persiste en el mismo modelo sin presentar alternativas de solución, que permitan ofrecer y entregar a la Ciudad beneficios oportunos que minimicen en mayor grado los problemas que la aquejan.