

**EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES
SOCIALES DE BOGOTÁ
(1990 - 2003)**



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRITAL

ALCALDE MAYOR

Luis Eduardo Garzón

DIRECTORA

Carmenza Saldías Barreneche

SUBDIRECTOR DE DESARROLLO SOCIAL

Rafael Henao Morales

GERENTE DE DESARROLLO HUMANO Y PROGRESO SOCIAL

Gerardo Camacho López

Bogotá sin indiferencia

RECTOR GENERAL
MARCO PALACIOS ROZZO

DECANO FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
LUIS IGNACIO AGUILAR ZAMBRANO

DIRECTOR CID
JORGE IVAN GONZALEZ BORRERO

EQUIPO DE INVESTIGADORES

JORGE IVAN GONZALEZ*
OSCAR FRESNEDA
(Coordinadores)

PATRICIA MARTINEZ
OSCAR RODRÍGUEZ*
ALFREDO SARMIENTO
MONICA OVIEDO
FRANCISCO LASSO
DIEGO CAMACHO

** Profesores de la Universidad Nacional de Colombia*

PRESENTACIÓN

Para el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (Dapd) es muy grato someter a consideración de la opinión pública los resultados del estudio realizado por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional. Quiero destacar algunos aspectos del trabajo que me parecen relevantes y que responden a los propósitos que tuvo el Dapd cuando contrató la investigación.

El estudio reúne de manera sistemática y ordenada los datos existentes sobre las condiciones de vida en Bogotá. La compilación de series anuales cubre el periodo 1990-2003. Gracias a que las cifras están desagregadas a nivel de localidad, es posible conocer la posición relativa de cada una a lo largo del tiempo. Ahora el Distrito cuenta con una información sobre indicadores sociales muy completa. La metodología homogénea que se utilizó permite hacer comparaciones interanuales consistentes.

De las series disponibles se deriva una línea de base que sirve para realizar evaluaciones futuras y, sobre todo, es el punto de partida para que la política social se plantee nuevos desafíos. La investigación muestra que aunque Bogotá tiene niveles de vida superiores al resto de las regiones del país, los niveles de pobreza (medida por LP) y de desigualdad no se han modificado en los últimos 14 años. El aumento de los ingresos de la población es un reto que esta administración ha asumido y por ello le ha dado tanta importancia a la transformación de los aspectos estructurales (empleo, competitividad regional, productividad, lucha contra el hambre, etc.) que inciden en la capacidad de compra de los hogares.

Las transferencias han sido muy positivas y Bogotá ha hecho un buen uso de ellas. La estabilidad financiera del Distrito se consolida y la cobertura de los servicios domiciliarios aumenta. La administración adecuada de las transferencias se refleja en la reducción de la pobreza medida por el índice de necesidades básicas (NBI) y el aumento de los puntajes del índice de condiciones de vida (ICV). Los problemas financieros de la Nación se han atenuado gracias al esfuerzo realizado por Bogotá. No es conveniente que prospere la idea de reducir las transferencias. Además, debería permitirse que Bogotá tuviera una mayor discrecionalidad en el manejo de los tributos y del gasto. El estudio del CID pone en evidencia el enorme peso que tienen las políticas nacionales. Las administraciones locales están muy amarradas a las decisiones del centro. Esta dependencia no tiene sentido en el caso de una gran ciudad como Bogotá. Además de permitir un manejo más autónomo de los recursos, la descentralización debe mirarse desde la perspectiva del desarrollo regional. En los análisis sobre las posibilidades de la descentralización no se han incorporado los aportes de la geografía económica. La consolidación de las interacciones entre la ciudad y la región favorecen dinámicas endógenas virtuosas. La investigación del CID enuncia las limitaciones de la descentralización que pone el énfasis en lo fiscal e invita a pensar en el desarrollo regional. Incluso, podría afirmarse que para mejorar el nivel de ingresos, es indispensable incentivar el desarrollo regional.

El CID observa que las administraciones de Bogotá han garantizado la continuidad de los programas estratégicos. La estabilidad es conveniente si se traduce en un mejoramiento de la calidad de vida de las personas. La continuidad que han mantenido los gobiernos de Bogotá no ha sido suficiente para mejorar de manera significativa el bienestar de la población. Las políticas sociales deben ser más agresivas. Y, sobre todo, deben hacer parte de un proceso que lleve a transformaciones estructurales. Los programas sociales que se llevan a cabo por fuera de una política de pleno empleo y de mejoramiento de la productividad, terminan siendo soluciones de corto plazo. Las redes de protección social no resuelven los problemas estructurales. Si el gobierno central insiste en consolidar programas sociales paliativos, Bogotá debe dar el primer paso e impulsar programas en los que el mercado interno, la demanda agregada y la generación de empleo se articulen a políticas que buscan aumentar la productividad y la competitividad de las empresas de la región.

La discusión de estos temas tiene sentido si se traduce en programas que favorezcan el bienestar de todos. Sin duda, este libro proporciona argumentos muy interesantes para alimentar el debate.

Carmenza Saldías Barreneche

INTRODUCCIÓN

El Centro de Investigación para el Desarrollo (CID) realizó para el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (Dapd) una evaluación de las principales variables que informan sobre el desarrollo social de Bogotá desde 1990. Destacamos la evolución de la estructura de la población, el producto, el empleo, el ingreso, la pobreza, el índice de condiciones de vida, la educación, la seguridad social, el espacio, el transporte público, la cultura ciudadana.

El panorama general que ofrecen las series (1990-2003) se presta a interpretaciones diversas. No sabemos si la balanza finalmente se inclina hacia el lado de los aspectos positivos (disminuye la incidencia de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas -NBI-, mejora el índice de condiciones de vida -ICV-), o de los negativos (aumenta la incidencia de la pobreza medida por línea de pobreza -LP-, no hay avances en la distribución del ingreso). Nos encontramos con un caso típico de ordenamientos incompletos. Los criterios para preferir un indicador a otro siempre pueden ponerse en tela de juicio. Y en caso de que hubiera acuerdo sobre el indicador más adecuado, continuarían las dificultades porque el espacio informativo asociado al indicador no es monista. Así que el mensaje normativo siempre es ambiguo.

La incompletitud del indicador disminuye si el análisis se sesga en alguna dirección. Esta forma de proceder reduce el marco de análisis pero facilita los ordenamientos. El ingreso y las necesidades básicas son dos formas de aproximación. Ambas son limitadas porque no ofrecen toda la información. Se trata, entonces, de lecturas parciales. Desde la óptica de los ingresos, la mayor incidencia de la pobreza por LP tiene que ver con el aumento del desempleo, la disminución del PIB per cápita y la caída de los salarios. Estos resultados son suficientemente contundentes para afirmar que el panorama social de Bogotá no está mejorando. La dinámica que ha seguido la concentración tampoco es positiva. Bogotá está mal. Pero cuando el punto de mira ya no es el ingreso, los ordenamientos cambian. Y si la nueva variable de referencia es la satisfacción de las necesidades básicas (NBI), Bogotá sí ha mejorado. A esta conclusión también se llega observado lo que ha sucedido con el ICV. El lector emitirá su propio juicio.

Ponemos en evidencia la dificultad para precisar los márgenes de discrecionalidad de cada una de las alcaldías. Aunque las intenciones de las administraciones son distintas, los resultados muestran que hay una línea de continuidad sorprendente. Las grandes tendencias se mantienen. Nuestra explicación gira en torno a dos grandes hipótesis. La primera es la sobredeterminación de las políticas nacionales. Y la segunda es el acuerdo de las administraciones en los planes de mediano plazo. La confluencia de políticas ha permitido que el nivel de vida de Bogotá sea superior al del resto del país.

Hemos creado series continuas, desagregadas a nivel de cada localidad. Sin duda, este es uno de los logros más significativos de la investigación. La información sirve de línea de base para estudios posteriores y, sobre todo, es un instrumento muy útil para el desarrollo de la gestión pública.

Agradecemos el apoyo de Carmenza Saldías, directora del Dapd. También expresamos nuestra gratitud a Rafael Henao y a Gerardo Camacho, por su entusiasmo y estímulo y en los últimos días, porque su lectura cuidadosa del texto nos fue de gran utilidad.

INDICE DE CONTENIDO

	pág.
1. Introducción	
2. Las funciones clásicas de Musgrave	15
2.1. La definición del bien público	17
2.2. El tamaño de la jurisdicción y la ciudad región	18
3. La tensión entre los gobiernos nacional y distrital	21
4. Los planes de desarrollo	29
4.1. Juan Martín Caicedo	31
4.2. Jaime Castro	32
4.3. Antanas Mockus	33
4.4. Enrique Peñalosa	34
4.5. Antanas Mockus II	35
5. La población	37
6. El producto, el empleo y el ingreso	45
7. La calidad de vida	55
8. La concentración del ingreso	61
9. La pobreza	65
9.1. La pobreza por ingresos	67
9.2. La pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI)	74
10. El índice de condiciones de vida (ICV)	77
11. La educación	83
12. la seguridad, el riesgo y la ciudadanía	89
12.1 la seguridad social en salud	94
12.2. Las pensiones y los riesgos profesionales	98
13. El espacio y el transporte público	101
14. La cultura ciudadana	107
15. Conclusiones	115
Bibliografía	117
Anexo 1. Metodologías para la imputación y ajuste de los ingresos de los hogares y la estimación de la magnitud de la pobreza con las encuestas de hogares del dane para Bogotá	125
Anexo 2. Anexo estadístico	129

INDICE DE FIGURAS

Figura 1.	Ingresos y gastos del gobierno central nacional, porcentaje del PIB	25
Figura 2.	Saldo de la deuda externa e interna, como porcentaje del PIB gobierno nacional	25
Figura 3.	Gasto publico de Bogotá como porcentaje del pib nacional (1973-2002)	26
Figura 4.	Esperanza de vida al nacer (1987-2005) Bogotá	40
Figura 5.	Pirámides de población, dependiendo de la condicion de pobreza (1990 y 2003) Bogotá	42
Figura 6.	PIB Per Capita e ingreso real per cápita. Bogotá	47
Figura 7.	Estructura de las fuentes de ingresos (1990-2003). Bogotá	47
Figura 8.	Indice del ingreso laboral por ocupado (1994 = 100) Bogotá	48
Figura 9.	Tasas globales de participación por sexo (1990-2003). Bogotá	50
Figura 10.	Porcentaje de los desempleados según semanas de duración del desempleo (1990-2003). Bogotá	52
Figura 11.	Tasa de subempleo (1990-2003). Bogotá	53
Figura 12.	PIB Per Capita y coeficiente de Gini (1990-2003). Bogotá	63
Figura 13.	Variación de la participación de cada decil en el ingreso total, diferencia entre el (2003 y 1997). Bogotá	64
Figura 14.	Incidencia de la pobreza y de la indigencia por ingresos (1990-2003). Bogotá	67
Figura 15.	Numero de personas pobres e indigentes (1990-2003) Bogotá	67
Figura 16.	Dinamica de la pobreza (h, i, hi, sen, fgt) (1990-2003), 1994=100. Bogotá	69
Figura 17.	PIB Per Capita e incidencia de la pobreza (1990-2003). Bogotá	70
Figura 18.	Relacion entre el desempleo y pobreza (1990 y 2003). Bogotá	70
Figura 19.	Numero de pobres por localidad (1990-2003). Bogotá	72
Figura 20.	Relacion entre el coeficiente de Gini y la incidencia de la pobreza por localidades (1990-2003). Bogotá	73
Figura 21.	Variación de la pobreza y de la indigencia según alcaldía. Bogotá	73
Figura 22.	Incidencia por NBI (1990-2001). Bogotá	74
Figura 23.	Comparación entre el ICV nacional y del de Bogotá	79
Figura 24.	Cobertura de la seguridad social. Bogotá	94
Figura 25.	Porcentaje de personas que perciben el servicio como bueno. Bogotá	97
Figura 26.	Muertes violentas y homicidios en Bogotá 1993-2002	113

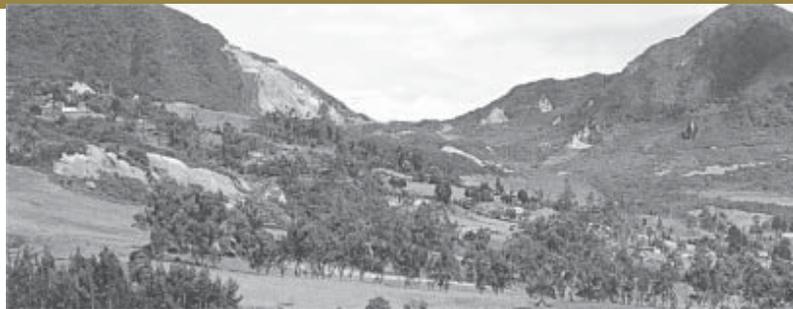
INDICE DE CUADROS

Cuadro 1.	Balance fiscal del sector publico no financiero (miles de millones de pesos)	26
Cuadro 2.	Tasa de desempleo de los pobres, no pobres e indigentes (1990-2003). Bogotá	52
Cuadro 3.	Tasa de subempleo de los pobres, no pobres e indigentes (1990-2009). Bogotá	53
Cuadro 4.	PIB Per Capita y coeficiente de Gini (1990-2003). Pesos constantes de 1994. Bogotá	63
Cuadro 5.	Coeficiente de Gini (hogares) por localidades (1990-2003). Bogota	64
Cuadro 6.	Incidencia, intensidad e indice de pobreza, por ingresos (1990-2003). Bogotá	68
Cuadro 7.	Incidencia, intensidad, Sen y FGT por localidad, 2003. Bogotá	71
Cuadro 8.	Incidencia por NBI y miseria (1990-2001). Bogotá	75
Cuadro 9.	Crecimiento promedio anual del ICV	79
Cuadro 10.	ICV (1996-2003). Bogotá	82
Cuadro 11.	Nivel de alfabetismo en Bogotá (1997-2003)	86
Cuadro 12.	Años de escolaridad promedio (1997-2003) modalidades de vinculacion al mercado laboral	87
Cuadro 13.	Distribución porcentual de la matricula entre establecimientos oficiales y privados	88
Cuadro 14.	Afiliación al sistema de seguridad social en salud, numero de personas, Bogotá	95
Cuadro 15.	Distribución de los afiliados al sistema de seguridad social en salud entre contributivo y subsidiado Número de personas por quintiles de ingreso per capita. Bogotá	95
Cuadro 16.	Numero de afiliados al regimen subsidiado. Bogotá	96
Cuadro 17.	Personas que consideran que su estado de salud es "malo", segun regimen de afiliación y quintil de ingreso. Bogotá	97
Cuadro 18.	Coberturas de vacunación. Bogotá	98
Cuadro 19.	Afiliación a las pensiones, según posición ocupacional. Bogotá	99

Cuadro 20.	Espacio publico per capita por localidad. Bogotá	104
Cuadro 21.	Metas físicas ejecutadas en espacio publico	104
Cuadro 22.	Trasmilenio, población y estrato	105
Cuadro 23.	Tres tipos de regulación: legal, moral y cultural	110
Cuadro 24.	Acciones y objetivos de cultura ciudadana	111

LAS FUNCIONES CLÁSICAS

DE MUSGRAVE





El examen de la calidad de vida del Distrito obliga a pensar en los niveles de autonomía de los gobiernos locales frente a las instancias nacionales. La clasificación convencional de Musgrave^{1/} divide las competencias de los gobiernos nacionales y locales de acuerdo con tres criterios: la asignación^{2/}, la distribución^{3/} y la estabilización^{4/}.

La concepción que tienen los Musgrave de la asignación toca tres dimensiones. La primera tiene que ver con la distinción entre los bienes públicos y los privados. De hecho, la calificación del bien como público o privado, constituye el primer momento de la asignación. La segunda dimensión es la regulación. Para Musgrave y Musgrave, la regulación es una de las funciones de la asignación. Y la tercera dimensión tiene que ver con las características del proceso de asignación.

La *asignación* puede ser llevada a cabo por diferentes niveles de gobierno. Hay servicios que son del orden nacional, como la defensa. Otros son del orden regional como las carreteras. Y finalmente, hay servicios locales como el alumbrado^{5/}. La función de *distribución* debe

ser «llevada a cabo a nivel nacional o central» (Musgrave y Musgrave 1989, p. 569). En opinión de los autores, no es conveniente que esta tarea la asuman las localidades porque si una de ellas favorece la equidad de manera especial, atrae a los pobres de las ciudades vecinas. Y este desbalance únicamente puede ser solucionado por el gobierno nacional. La función de *estabilización* también correspondería al orden nacional.

La diferenciación de tareas propuesta por los Musgrave es válida como punto de referencia global. Pero las relaciones entre gobiernos nacionales y locales se han ido modificando de manera sustancial. En el caso de Bogotá, la asignación puede mirarse desde tres perspectivas: i) la definición del bien público, ii) el tamaño de la jurisdicción y la ciudad región, iii) la forma de asignación (focalización y universalización). Entre estas dimensiones hay interacciones. Se implican mutuamente.

2.1 LA DEFINICIÓN DEL BIEN PÚBLICO

La asignación, tal y como lo expresan los Musgrave, corresponde a diferentes niveles de

^{1/} Ver, Musgrave (1959, 1969), Musgrave y Musgrave (1989).

^{2/} "La provisión de los bienes sociales o el proceso por el que el uso total de los recursos se divide entre bienes privados y sociales y por el que se elige la combinación de bienes sociales. Esta provisión puede ser denominada función de asignación de la política presupuestaria. Las políticas de regulación, que pueden igualmente ser consideradas como una parte de la función de asignación, no se incluyen aquí, debido a que no son primordialmente un problema de política presupuestaria" (Musgrave y Musgrave 1989, p. 7).

^{3/} "El ajuste de la distribución de la renta y la riqueza para asegurar su adecuación a lo que la sociedad considera un estado "equitativo" o "justo" de distribución, aquí denominado función de distribución" (Musgrave y Musgrave 1989, p. 7).

^{4/} "La utilización de la política presupuestaria como un medio de mantener un alto nivel de empleo, un grado razonable de estabilidad de los precios y una tasa apropiada de crecimiento económico que considere los efectos sobre el comercio internacional y la balanza de pagos. Nos referimos a todos estos objetivos como función de estabilización" (Musgrave y Musgrave 1989, p. 7). La estabilización también puede verse desde la perspectiva del riesgo. Es cierto, dicen Domar y Musgrave (1944), que el impuesto reduce la rentabilidad de la inversión. Pero también es igualmente cierto que el impuesto puede disminuir los riesgos. Este lado de la ecuación frecuentemente se olvida. El menor riesgo termina reflejándose en una reducción de la volatilidad y, por tanto, en una mayor estabilidad. Así que para estimar el impacto de los impuestos en la inversión debería considerarse el balance neto que resulta de la reducción del riesgo y de la rentabilidad.

^{5/} "... los servicios que son de ámbito nacional en cuanto a la incidencia de sus beneficios (tales como la defensa nacional) deberían ser provistos a escala nacional, los servicios con beneficios locales (por ejemplo, el alumbrado) deberían ser provistos por unidades locales, mientras que otros (como las carreteras) deberían ser provistos a escala regional. Dadas las características espaciales de los bienes sociales, hay ya por tanto una razón a priori para la existencia de jurisdicciones múltiples» (Musgrave y Musgrave 1989, p. 559).

gobierno. La responsabilidad de cada jurisdicción depende de la naturaleza del bien. Este principio que aparentemente es claro, presenta dificultades. La primera tiene que ver con la forma como va cambiando la naturaleza del bien a lo largo del tiempo. Y en este proceso el Distrito ha jugado un papel importante. Durante los últimos diez años el enfoque del bien se ha ido modificando. Los criterios de asignación cambian porque la naturaleza del bien se transforma. Mencionamos algunos ejemplos que muestran cambios en la concepción que se tiene de la naturaleza del bien.

Las dos administraciones Mockus introdujeron la *cultura ciudadana* como un bien público. En condiciones ideales, los beneficios de la cultura ciudadana no son excluyente ni generan rivalidades. La cultura ciudadana es, ante todo, incluyente. Nadie debe estar por fuera del proceso de aprendizaje del quehacer cultural. Y todos disfrutan de sus beneficios. Nadie queda excluido de los logros que se consiguen gracias al incremento de la cultura ciudadana. No es un bien rival porque el aumento del disfrute de la cultura ciudadana no le quita espacio a nadie. La cultura ciudadana no genera ninguna forma de efecto «congestión». La opción por la formación de una cultura ciudadana incide en el presupuesto y en el ordenamiento de las prioridades.

La forma como se ha concebido la educación en Bogotá es otro ejemplo del cambio en la definición del bien público. El abanico de alternativas se ha ido ampliando. La distinción entre la educación pública y la privada ya no es tan marcada. Los colegios contratados y por concesión abren vías intermedias.

La percepción de la naturaleza pública del *espacio* se ha ido modificando. Ahora hay más conciencia de la importancia del espacio de la ciudad. En cierta forma podría afirmarse que la naturaleza pública del espacio se hizo más evidente y ello repercute directamente en la

forma de asignación de los recursos. Los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) tienen consecuencias muy grandes en la definición del perfil socioeconómico de la ciudad y en la forma de asignación de los bienes respectivos.

La concepción de la *participación ciudadana* también ha cambiado de manera sustantiva. En parte porque la Constitución Política (CP) de 1991 abre puertas que facilitan dicho proceso. Y en parte, porque el Distrito ha realizado esfuerzos específicos orientados en tal dirección.

2.2. EL TAMAÑO DE LA JURISDICCIÓN Y LA CIUDAD REGIÓN

El tamaño de las localidades influye considerablemente en la manera de diferenciar las funciones. Las ciudades grandes ejercen, de hecho, funciones de estabilización y de distribución. En Colombia, el tema de estabilización ha adquirido importancia en los últimos años porque el gobierno nacional ha incrementado la deuda, mientras que los departamentos y municipios mejoran el balance fiscal. Los excedentes de los gobiernos locales compensan los faltantes del gobierno nacional, de tal forma que las finanzas de los niveles inferiores han sido el soporte del gobierno nacional. En los últimos diez años, los departamentos y municipios, junto con algunas empresas públicas, han contrarrestado el déficit del Gobierno Central Nacional (GCN).

El análisis de los Musgrave sobre la distribución de las funciones entre el gobierno nacional y los niveles locales, se inscribe en un contexto que prioriza los aspectos de naturaleza fiscal. Los temas regionales quedan por fuera. El enfoque que se tiene desde la perspectiva de la geografía económica (Krugman 1991) es muy distinto. Los comentarios sobre la geografía son importantes porque el enfoque de Bogotá-región tiende hacia la consolidación del proceso. Los alcaldes han expresado su interés en continuar los programas

que aumentan la lógica regional. Existe una cierta homogeneidad de criterios sobre la relevancia de la ciudad región.

La clasificación de Musgrave adquiere un nuevo sentido, comenzando porque la dimensión de lo local tiene que ser replanteada por las dinámicas endógenas que se desprenden de la integración regional. El tema regional es especialmente relevante en el caso de Bogotá porque las últimas alcaldías han destacado la importancia de la ciudad región. Si redefiniéramos las funciones de las instancias locales desde la óptica de las regiones, podríamos introducir nuevos elementos de reflexión.

El balance fiscal es un componente neurálgico de la estabilización. Y en el campo de lo regional, la estabilización tiene que verse desde una óptica que supere la suma de los resultados fiscales de los municipios y de los departamentos. La unidad de balance es la región y, por tanto, no tiene mucho sentido afirmar que las cuentas locales se compensan. En un ambiente donde la región no importa, la estabilización fiscal se plantea simplemente como el agregado de los balances locales. Los avances que se han conseguido en el desarrollo de la ciudad región, ya deberían comenzar a replantear la forma como se analizan los resultados fiscales de los municipios y de las localidades. Dado el enorme peso que tendría Bogotá-región en la actividad económica nacional, la estabilidad financiera de la región tiene un claro impacto en las finanzas nacionales.

Los Musgrave no están de acuerdo con que la función distributiva se le asigne a las localidades. Si algún municipio favorece la distribución, genera procesos migratorios. Esta tendencia podría disminuirse cuando la distribución es realizada por instancias regionales. De todas

maneras, e independientemente del impacto migratorio, los hechos están mostrando que las instancias regionales, especialmente las más grandes, no pueden renunciar a su tarea distributiva. Esta afirmación reñiría con el principio de los Musgrave. Las normas que existen en el país sobre transferencias le atribuyen a los municipios y departamentos un papel distributivo muy importante. Los lineamientos básicos los define la ley, pero el éxito de la política depende, en gran medida, de la forma como los municipios y departamentos cumplan con sus responsabilidades (encuesta Sisben, transparencia en la información, eficiencia en la ejecución del gasto, etc.). En cierta forma, la tarea distributiva se ha convertido en irrenunciable. Y será más relevante en la medida en que se vayan consolidando las dinámicas inherentes a la ciudad-región.

A finales del siglo XIX Edgeworth (1879) se hacía la pregunta por la forma como deben distribuirse las asignaciones básicas. Esta preocupación la mantienen autores contemporáneos claramente liberales como Nozick (1974). La reflexión sobre la justicia de las asignaciones básicas ha ocupado un lugar muy secundario en la agenda distributiva nacional. El gobierno central se ha preocupado por homologar los criterios de distribución de las transferencias, con el fin de evitar que haya inequidad regional. Pero esta opción no resuelve el problema de las asignaciones iniciales, que siempre debe estar presente. Sin necesidad de ir muy lejos en el tiempo con el fin de determinar el momento «inicial», es claro que antes de comenzar la distribución Bogotá ya tiene un nivel de vida promedio (ICV), y unos puntajes de Sisben que son superiores al del resto de los municipios^{6/}. Dada esta heterogeneidad de base, un criterio de distribución de las transferencias

^{6/} "... la media del Sisben en Bogotá es diferente (mayor) a la media del Sisben en el agregado" (Castaño 2002, p. 14). Además, la distribución en Bogotá es distinta a la del resto. "La distribución del índice Sisben en Bogotá es diferente de la distribución del índice Sisben para la zona urbana conformada por las tres mayores ciudades. Además, siendo Medellín la ciudad más parecida a Bogotá en términos de la distribución de dicho índice, se concluyó que las dos distribuciones también son diferentes. La distribución del índice Sisben en Bogotá parece estar localizada a la derecha de las otras distribuciones estudiadas" (Castaño 2002, p. 73).

homogéneo, que depende de un parámetro estándar (el índice de Necesidades Básicas Satisfechas -NBI-)^{7/}, lleva a que Bogotá termine subsidiando al resto de municipios. Este resultado que no es conveniente para Bogotá, sí es adecuado desde la perspectiva distributiva del nivel nacional, que busca favorecer a otras regiones más pobres. Es inevitable que se presenten conflictos distributivos entre las instancias local y nacional. Sobre todo, porque la distribución entre localidades se traslapa con la distribución personal. Es factible, por ejemplo, que los recursos que reciben las localidades pobres terminen favoreciendo a las personas relativamente más ricas.

Normalmente la distribución se piensa en función del ingreso secundario, y no del ingreso primario o factorial. Las políticas que estimulan el empleo y dinamizan el mercado laboral, tienen impactos

redistributivos muy claros. Pero esta dimensión usualmente no se reconoce cuando se hace referencia a la función distributiva. La política de empleo se mueve entre las función de estabilización y de distribución. Realmente, cualquier política de estabilización tiene impactos redistributivos en una u otra dirección. Y por esta razón, la incidencia sobre el ingreso secundario se convierte en el eje de la función distributiva. El enfoque regional y la economía espacial abren las puertas a una concepción más amplia de la lógica distributiva.

Cuando la función de asignación se mira desde el lado de las regiones, el bien público local tiene una dimensión más amplia. Los bienes con cobertura regional pueden administrarse mejor cuando el espacio de acción supera los límites del municipio.

^{7/} Las diversidad regional que tienen la Línea de Pobreza (LP) y el Índice de Necesidades Básicas (NBI) derivada, por ejemplo, de inflaciones distintas, es mucho menor que la heterogeneidad de base.

LA TENSIÓN ENTRE LOS GOBIERNOS NACIONAL Y DISTRITAL





El replanteamiento de las funciones de los Musgrave toca de cerca el problema de la discrecionalidad. El margen de acción de las instancias locales siempre es limitado. Y este hecho debe tenerse en cuenta en el proceso de evaluación de las distintas alcaldías. La discrecionalidad cambia dependiendo del tipo de función y del momento coyuntural. Y la separación entre los componentes discrecional y no-discrecional plantea un reto metodológico fundamental, sobre todo cuando se busca hacer un balance comparativos de los resultados de la gestión de los distintos gobiernos distritales.

En el examen de la discrecionalidad debe tenerse en cuenta: el impacto de las dinámicas macro, el espacio de acción de los tributos, la conjunción de las políticas local y nacional, el traslape de los planes de acción de los distintos alcaldes. Si en el caso de ciudades grandes como Medellín y Cali, la discrecionalidad es limitada, el margen de acción es mucho menor cuando el problema se mira desde las localidades pequeñas o de tamaño medio.

La política macro es el primer aspecto que debe tenerse presente al evaluar el nivel de discrecionalidad de los gobiernos locales. En Bogotá hay aspectos como el empleo, la inversión pública, las tarifas, el monto de las transferencias, el nivel de endeudamiento, etc., que están íntimamente ligados a las decisiones nacionales. La política de empleo puede verse, por lo menos, desde dos ángulos. El primero está relacionado con el diagnóstico que se hace sobre el impacto que tienen los costos laborales en el empleo. En los últimos diez años el gobierno nacional ha insistido en que la principal

causa del desempleo son los altos salarios. Y ha recomendado la disminución del costo salarial y la flexibilización del mercado laboral. Esta visión la han compartido las alcaldías de Peñalosa y Mockus^{8/}. El otro enfoque, completamente distinto, ha sido propuesto por la administración Garzón. En lugar de poner el énfasis en el lado de la oferta, el nuevo diagnóstico centra la atención en el lado de la demanda (SHD 2004)^{9/}. Y pone en evidencia la diferencia entre los determinantes del empleo en el corto y el largo plazo. En el corto plazo depende de la inversión pública y de la ampliación de la capacidad de consumo de los hogares. Y en el largo plazo el empleo es función de las dinámicas endógenas que genera la integración de la ciudad-región. El conflicto entre los dos enfoques, el de oferta del gobierno nacional y el de demanda de la alcaldía, es evidente. Las políticas correspondientes son muy distintas. Los trenes van en dirección contraria. Mientras que la alcaldía veía con buenos ojos un aumento del salario con el fin de incentivar la demanda, el gobierno nacional consideraría que este tipo de decisiones iría en contra del empleo. Desde el punto de vista metodológico no es posible precisar el peso que tienen las fuerzas que halan en uno u otro sentido.

El conflicto entre las dos visiones del mercado de trabajo termina entorpeciendo las políticas de la alcaldía. La administración Garzón tiene el propósito de aumentar la inversión pública. Esta alternativa es posible únicamente si la política monetaria es expansiva y si no se pretende que los superávits fiscales de las localidades compensen el déficit fiscal del gobierno nacional. Las normas que se han expedido en los últimos

^{8/} "Los altos costos laborales debido a los recargos a la nómina y la rigidez que impone el salario mínimo son, para la mayoría de los investigadores, los mayores obstáculos que impone actualmente la legislación laboral para la creación de empleo" (Secretaría de Hacienda 2003, p. 21). El mismo tipo de diagnóstico también puede observarse en Secretaría de Hacienda (2003).

^{9/} Ver, además, SHD (2004 b).

años sobre el manejo de los recursos fiscales de las localidades se ha caracterizado por el recorte de los gastos de los municipios y departamentos con el fin de contrarrestar el déficit creciente de la Nación. Esta política de recorte del gasto no favorece un programa de lucha contra el desempleo centrado en la inversión pública. El conflicto también se hace evidente cuando se considera la capacidad de pago. Mientras que el Distrito espera que el consumo aumente, la Nación propone reducir el salario y, obviamente, ello conduce a una caída del poder adquisitivo. La prioridad que le atribuye la política nacional a la depresión salarial entra en un claro conflicto con la perspectiva distrital. Y los dos enfoques tienen implicaciones notorias en la concepción del mercado interno. Mientras que en el plan de desarrollo de Garzón se pone en primer lugar la relevancia del mercado interno, en la perspectiva nacional la demanda interna no ocupa un lugar privilegiado, porque es subsumida por la relevancia que se le ha dado al TLC. La administración Garzón claramente vive una tensión con las políticas nacionales. Cualquier evaluación que se hiciera de la política de empleo de Garzón debería poder aislar el efecto negativo causado por el conflicto con las instancias nacionales. Desde el punto de vista metodológico no es posible separar la multicausalidad de un fenómeno complejo como el empleo. Mises (1949) reconoce que los fenómenos complejos no pueden ser sometidos a taxonomías simplistas. Las interacciones múltiples siempre están presentes. Hemos mencionado la alcaldía de Garzón, pero la reflexión metodológica es igualmente válida cuando hay coincidencia entre las orientaciones de las políticas nacional y local. La Secretaría de Hacienda de la administración Mockus hace un diagnóstico de las causas del desempleo que es idéntico al del gobierno nacional. En este panorama, las políticas nacional y local son complementarias y se refuerzan mutuamente. Los logros o fracasos de la alcaldía habría que considerarlos a la luz de los incentivos y estímulos de las decisiones de las instancias

nacionales. Los éxitos y los errores de los gobiernos nacional y local se multiplican de manera endógena. Y como sucede en el caso de que exista conflicto entre ambos tipos de política, la precisión del margen de discrecionalidad de cada nivel de gobierno es un problema fundamental que impide evaluar los alcances de cada administración.

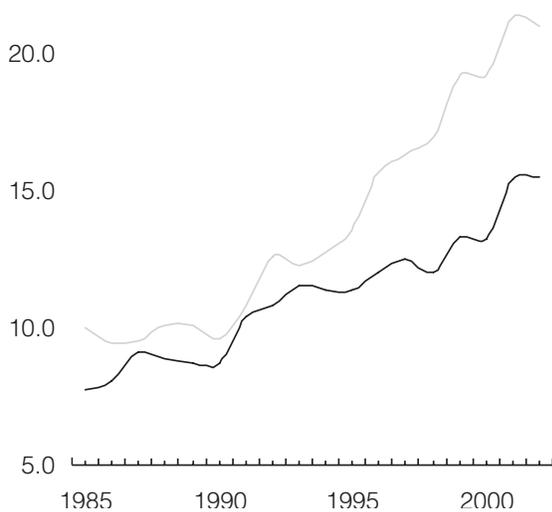
En el campo de las finanzas públicas también es evidente el conflicto entre los gobiernos nacional y local. Además de las normas generales que condicionan el margen de decisión de las instancias locales, también se han expedido normas nuevas que buscan reglamentar el uso de los recursos de los municipios y de los departamentos. Acosta y Bird (2002) reconocen que la descentralización en Colombia ha avanzado muy rápidamente. Sobre todo, cuando la descentralización se mira desde el lado del gasto. El volumen de transferencias aumentó a un ritmo acelerado.

Las interacciones entre los gobiernos locales se han intensificado en los últimos diez años a raíz del aumento de la deuda del gobierno nacional. El creciente endeudamiento de la Nación ha llevado a replantear el ordenamiento fiscal de los municipios y departamentos con el fin de generar superávit locales que ayuden a compensar los faltantes del nivel nacional. Las angustias nacionales han impuesto condiciones y restricciones a las finanzas locales. El saneamiento fiscal de los municipios y departamentos ha aligerado el peso de los desbalances de la Nación. Frente a las presiones de las instancias centrales, las autoridades locales tienen un margen de maniobra muy limitado.

La otra restricción que se presenta cuando se busca captar la discrecionalidad de cada administración, es la forma como se van traslapando a lo largo del tiempo las políticas de las administraciones locales. El traslape puede mirarse desde dos ópticas. La primera es la inflexibilidad propia de la secuencia histórica.

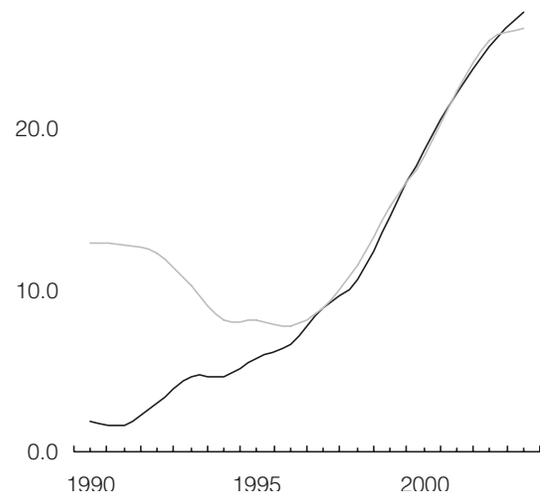
Cada nueva administración recibe de la anterior programas y asignaciones de gasto que no puede desmontar, así lo quiera, de un momento a otro. Y la inflexibilidad no depende solamente del gasto. Tiene que ver, sobre todo, con las actitudes y comportamientos de las personas y grupos. Y la segunda es la continuidad de las políticas de las administraciones. Algunos planes y programas son mantenidos, de manera explícita, por la nueva administración. La continuidad de las políticas dificulta la diferenciación de los logros de cada alcaldía. La revisión de los planes de desarrollo nos indica que las diferentes administraciones han mantenido unas grandes líneas de política relativamente homogéneas.

FIGURA 1
INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL
NACIONAL, PORCENTAJE DEL PIB



La línea gris superior son los gastos. La línea negra inferior son los ingresos.
Fuente: Cálculos del CID a partir de la Contraloría General de la República

FIGURA 2
SALDO DE LA DEUDA EXTERNA E INTERNA,
COMO PORCENTAJE DEL PIB GOBIERNO NACIONAL



La línea negra corresponde a la deuda interna, y la línea gris a la deuda externa.
Fuente: Cálculos del CID a partir del Banco de la República.

El déficit de las finanzas públicas continúa siendo estructural ya que la evolución de los gastos es considerablemente mayor que la de los ingresos (figura 1). Con el paso del tiempo se ha ido ampliando la brecha. El crecimiento de la deuda (figura 2) va de la mano con el aumento del déficit. La deuda, interna y externa, del Gobierno Central Nacional sigue aumentando a ritmos exponenciales (figura 2). Desde la segunda mitad de los noventa el crecimiento es continuo y se intensificó en los últimos 4 años.

El cuadro 1 ayuda a captar mejor la forma como el desbalance del sector público consolidado se ha reducido gracias a los superávits agregados de los municipios, departamentos, y de algunas empresas públicas^{10/}. Ecopetrol es la empresa con mayor superávit. Además de los mayores ingresos de Ecopetrol, se destacan los balances

^{10/} Como bien los señalan Barreto y Castillo (2002), las sumas agregadas ocultan las dificultades por las que pasan algunos municipios y departamentos. Por esta razón, el optimismo que se desprende del balance «global» de las regiones no debe llevar a desconocer los graves problemas por los que pasan algunas entidades locales.

positivos de los sectores eléctrico, regional y local y otras entidades, que sobrepasan el desahorro del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (Faep) y el menor superávit de la Seguridad

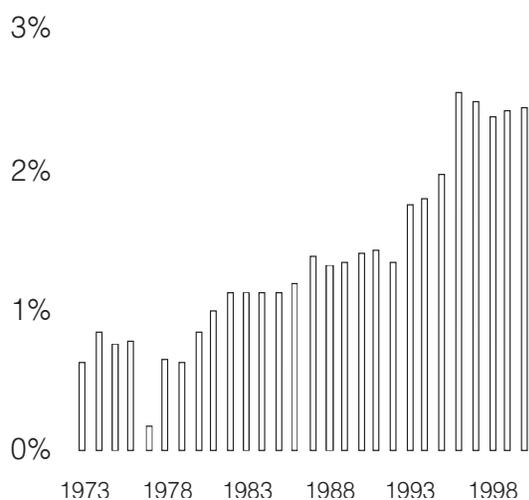
Social. Las finanzas sanas de Bogotá también han contribuido a la disminución del balance global del sector público.

CUADRO 1
BALANCE FISCAL DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO MILES DE MILLONES DE PESOS

	2001	2002	2003
Ecopetrol	779	507	1.294
Faep	451	(451)	(622)
Seguridad social	517	1.743	367
Sector eléctrico	272	176	588
Telecom	416	277	4
Fondo Nal. del Café	(77)	(90)	45
Regional y local	24	481	1.129
Resto de entidades	726	1.241	2.050
Sector descentralizado	3.107	3.688	4.855
Gob. Nal. Central	(10.772)	(13.017)	(10.475)
TOTAL	(7.665)	(9.329)	(5.620)

Fuente: Confis (2002), Conpes (DNP 2003).

FIGURA 3
GASTO PÚBLICO DE BOGOTÁ COMO PORCENTAJE DEL PIB NACIONAL (1973-2002)



Fuente: Secretaría de Hacienda

En el 2002 el balance primario (sin intereses) de Bogotá fue positivo en \$510 mil millones. Mientras el gobierno central continúe siendo deficitario seguirá abierta la discusión sobre la posibilidad de reducir las transferencias a las localidades. La figura 3 muestra la notable disminución que ha tenido el gasto público en Bogotá, como porcentaje del PIB nacional

El saneamiento de las finanzas regionales se explica, entre otras razones, por las normas que han restringido el margen de maniobra de los municipios y departamentos^{11/}. Sin duda, algunas de las medidas que se han tomado son adecuadas porque han ayudado a corregir problemas estructurales. Pero es notorio el contraste entre el saneamiento fiscal local y la ampliación del desbalance del Gobierno Central Nacional (figura 1). De todas maneras, debe garantizarse

el nivel de transferencias que permita la atención de la educación, la salud y los servicios básicos.

La estabilización no sólo tiene que ver con los temas presupuestales. La política monetaria juega un papel central. Wagner (1979) y O'Driscoll (1979) muestran que es imposible desvincular el monopolio del Estado sobre la moneda de los propósitos políticos de los gobernantes. “La descoordinación macroeconómica proviene de la combinación del monopolio sobre la moneda y de los objetivos políticos de los gobernantes” (Wagner 1979, p. 178). La independencia de los bancos centrales no resuelve el problema. Siempre habrá un conflicto entre la técnica económica y los intereses políticos. Para entender el comportamiento de las finanzas públicas es indispensable recurrir a los factores político-institucionales. Esta ha sido una preocupación de la literatura fiscal. Desde hace muchos años, Musgrave (1939) y Samuelson (1954, 1955) están diciendo que el nivel de gasto público no se define por las reglas del mercado y, por tanto, las soluciones a las que finalmente se llega siempre son “sub-óptimas”^{12/}. La racionalidad política no es la misma que la económica. Para Bird la “... la naturaleza de las preguntas fundamentales es política y no económica” (Bird 1980, p. 16)^{13/}.

Alesina y Perotti (1993) han hecho hincapié en que la especificidad de la gestión fiscal de cada país únicamente es comprensible a la luz de su organización político-institucional^{14/}. Los autores piensan que hay vínculos claros entre la estructura de partidos, el régimen político y la magnitud del déficit fiscal. Blinder y Solow (1974, p. 7), que también desconfían del tecnicismo económico, afirman sin ambages: “... la estabilización económica es demasiado importante para dejarla en manos de los economistas”.

En la práctica la división de competencias entre niveles de gobierno no siempre es tan clara. Recientemente varios países de América Latina han replanteado las funciones del banco central. Chile, Argentina, Colombia, Venezuela y México ya aceptaron la independencia del Banco Central. Otros países, como Bolivia, Ecuador y Perú están analizando los pros y contras de poseer un banco central autónomo. En Brasil sigue primando la idea de que la independencia del banco central no es una condición necesaria para combatir la inflación. En los países que han aceptado la independencia del banco, la autoridad monetaria tiene la obligación de velar por la conservación del poder adquisitivo del dinero. En el caso

^{11/} El estudio de Cabrera y Naranjo (2003) analiza las principales normas y sus implicaciones sobre las finanzas locales. La Ley 358 de 1997 limita el endeudamiento territorial, y define los semáforos. La Ley 550 de 1999 “... fue concebida con el fin de construir un mecanismo alternativo a los concordatos para salvar empresas en crisis, dada la situación económica que venía atravesando el país. A esta ley de intervención económica, se le incluyó un capítulo para entidades territoriales y sus entidades descentralizadas a fin de efectuar procesos de saneamiento fiscal de entidades en situaciones críticas, que no estaban dispuestas a realizar procesos de ajuste voluntarios a través de convenios de desempeño o a las cuales los instrumentos actuales no le permitían resolver su problema fiscal” (Cabrera y Naranjo 2003, p. 10). La Ley 617 de 2000 fija criterios más exigentes para la creación de municipios. Eleva a nivel de ley la categorización de los departamentos. Además, “determina que las entidades territoriales deberán con sus ingresos corrientes de libre destinación financiar la totalidad de gastos de funcionamiento y además generar un excedente para inversión, reviviendo la esencia del principio del equilibrio, que se encontraba desvirtuada en la ley 38 de 1989 y que la Corte afirmó en su momento no estar ajustado a la Constitución” (Cabrera y Naranjo 2003, p. 11). El Acto Legislativo 1 de 2001 y Ley 715 de 2001 modifican los criterios de asignación de las transferencias. Y finalmente, la Ley 819 de 2003 tiene que ver con la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico.

^{12/} Tiebout (1956) trata de desvirtuar este punto de vista, mostrando que las decisiones en materia de gasto público son más racionales cuando la comunidad local interviene y fiscaliza. “El análisis de Musgrave-Samuelson es válido en el caso de los gastos del gobierno federal, pero no necesariamente se cumple cuando se aplica al gasto de las localidades...” (Tiebout 1956, p. 416).

^{13/} Refiriéndose a la distribución de las transferencias, dice Bird (1980, p. 37): “... la distribución de las transferencias siempre es el resultado de un acuerdo político”.

^{14/} Los estudios de O'Connor (1973, 1984) parten de la idea de que el déficit fiscal no pueden entenderse por fuera del conflicto político. El déficit es la expresión de la disputa distributiva.

colombiano, la Junta Directiva del Banco de la República es la máxima autoridad monetaria. Su función principal es la de controlar la inflación (Ley 31 de 1992). En este nuevo esquema institucional, la estabilización macroeconómica ya no depende exclusivamente del ejecutivo, como en el esquema de Musgrave. Wiesner (1994, p. 22) muestra que desde la óptica de la descentralización, la independencia de la autoridad monetaria plantea dos situaciones muy interesantes: i) En una época en la que se insiste

en la importancia del poder local, la Constitución y la Ley 31 del 92 refuerzan el poder de un organismo central. ii) La independencia del banco central responde a una lógica que difiere mucho de la del modelo del principal y el agente y de la del modelo de la escogencia local. La independencia de la banca central reafirma la idea de que la soberanía monetaria y el control del circulante son competencia de los poderes centrales.

LOS PLANES DE DESARROLLO





4.1. JUAN MARTÍN CAICEDO

El plan de desarrollo de Juan Martín Caicedo (Concejo de Bogotá 1991) es calificado con tres adjetivos: físico, económico y social. Establece el puente entre la antigua gestión municipal, dedicada a aspectos predominantemente urbanísticos y la nueva que adquiere competencias en lo económico y social.

La formulación del plan sigue los lineamientos aprobados por la Ley 9 de 1989, que institucionalizó los planes de desarrollo municipal y estableció criterios para su elaboración (Garay 1994, pp. 66 y ss)^{15/}. Dadas las limitaciones del marco normativo, el plan no muestra la articulación entre las políticas sectoriales y las territoriales. Tampoco dice cómo puede mejorarse el ingreso (Garay 1994, p. 68). El plan trata de darle solución a los problemas de participación ciudadana y busca ganar en eficiencia a través de gestión administrativa.

El plan da prioridad a los aspectos sociales y, en especial al tratamiento de las poblaciones pobres. Reconoce que la incidencia de la pobreza es muy alta. Plantea la necesidad de elevar los niveles de gasto público para el sector social, promover la participación comunitaria y adecuar la estructura organizativa del Distrito, por medio de la coordinación interinstitucional y la participación comunitaria.

En los considerandos del plan se dice que en la capital se ha presentado un desarrollo desigual, que origina preocupantes zonas marginadas, con

bajos índices de calidad de vida y alta concentración de la pobreza. Entre las causas de esta situación se menciona el rezago en las inversiones del sector social, manifiesto «en la presencia de altos índices de morbilidad, desnutrición, empleo informal, deserción escolar, inseguridad y baja participación ciudadana, concentrados en las zonas periféricas de la ciudad». Entre sus objetivos prioritarios, el plan se propone «reducir los desequilibrios sociales y urbanos que afectan especialmente a la población más pobre y mejorar sus condiciones económicas y sociales». Este propósito estaba acompañado de la intención de hacer una apropiación financiera con el fin de orientar no menos del 20% de los ingresos ordinarios de la administración central hacia todas las zonas, teniendo en cuenta la población, el índice de calidad de vida y su respectivo esfuerzo fiscal. De manera adicional, se proponía aumentar el gasto social en «vivienda, educación, salud seguridad, bienestar social, recreación, deporte, cultura y participación comunitaria, el que no podrá ser inferior al 15% del total de la inversión de la administración Distrital»^{16/}.

El plan introduce lineamientos tendientes a promover la participación comunitaria y la descentralización al interior del Distrito. Propone desarrollar los programas del sector social con base en estrategias que incorporen la participación comunitaria y la coordinación interinstitucional, a través de los planes zonales definidos con la comunidad en el marco de los objetivos generales del plan de desarrollo^{17/}.

^{15/} Ver, además, la edición de Giraldo (1989).

^{16/} En el acuerdo que reglamentó el Plan no se hizo referencia a las estrategias para ampliar la cobertura del sistema de seguridad social existente en la época, construido a partir de la ley 90 de 1946 y con los decretos 3170 de 1964 (que reguló ATEP) y el decreto 3041 de 1966 (que reglamentó seguro de invalidez, vejez y muerte IVM).

^{17/} "... en algunos programas del sector social se registran deficiencias en la coordinación interinstitucional y un bajo impacto socioeconómico, toda vez que se realizan de manera dispersa y sin precisos diagnósticos de las necesidades y diferencias existentes entre los distintos grupos sociales...." (Concejo de Bogotá 1991, art. 8).

4.2. JAIME CASTRO

El plan de desarrollo de Jaime Castro (Concejo de Bogotá 1992) busca

“... asegurar el crecimiento armónico e integrado de la ciudad: mejorar las condiciones y calidad de vida de sus habitantes; garantizar la prestación de los servicios sociales y domiciliarios; recuperar el ambiente y conservar los recursos naturales; facilitar y promover la actividad económica y la generación de empleo; y dotar al Distrito Capital de los instrumentos que le permitan cumplir sus atribuciones de manera descentralizada y con una amplia participación comunitaria”.

El plan se compromete con los principios del Estado Social de Derecho. Se trata de conjugar los derechos y las libertades reconocidas en la Constitución y la ley, con la satisfacción, como mínimo, de las necesidades básicas. Desde esta perspectiva, la prioridad son los sectores más vulnerables de la población.

El componente del desarrollo social y humano diferencia los programas sectoriales (la salud, la educación, la vivienda, la recreación el deporte, la cultura, y la seguridad ciudadana), de los de corte transversal, agenciados por las instancias organizativas de “bienestar social”. El plan fija el marco institucional para atender las poblaciones pobres y vulnerables^{18/}. Propone el diseño de programas de asistencia alimentaría a la población en situación de alto riesgo por desnutrición y malnutrición: niños, ancianos, madres gestantes y lactantes. Y señala la

intención de establecer albergues especiales para alojar a las personas y las familias sin hogar.

En materia de salud le asigna a las autoridades locales la tarea de «asegurar el acceso de todos los habitantes de la ciudad a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud». En estos años prevalecen los subsidios de oferta. Según el plan, para la ampliación de la cobertura de la atención ambulatoria, hospitalaria y de emergencia, se debe consolidar un sistema integrado por los centros de atención inmediata (Camis), los servicios de urgencia y los hospitales. Se propone crear centros de atención inmediata de niveles I, II y III, y la ampliación, remodelación, mantenimiento y dotación de los establecimientos hospitalarios (Tunjuelito, Usme, Meissen, El Tunal, Simón Bolívar, La Victoria, San Blas y Kennedy).

En el campo de la seguridad social (art. 8) la administración se compromete a propiciar el acceso a las diferentes modalidades de seguridad social, a ejercer la inspección, vigilancia y control necesarias «para hacer efectiva la afiliación obligatoria de los trabajadores al seguro social». La protección se extiende a las familias. El plan promueve la creación de sistemas mutuales y de medicina prepagada.

La cobertura universal en el acceso se garantiza en el art. 9. Todo niño menor de un año tiene derecho a recibir gratuitamente los servicios que prestan las instituciones de salud del Distrito. En las políticas sociales, el plan incorpora la selección de beneficiarios a través del indicador NBI. A las pensiones y a los riesgos profesionales se les da un tratamiento marginal.

^{18/} “Las entidades encargadas de adelantar programas de bienestar social atenderán las necesidades básicas insatisfechas de la población más vulnerable, y asistirán a los individuos, familias y comunidades socialmente abandonados y desprotegidos. La ejecución de los proyectos y de las acciones que en este campo se definan se hará en forma concertada y descentralizada con las autoridades locales y se confiará preferentemente a la sociedad civil, especialmente a organizaciones no gubernamentales” (Concejo de Bogotá 1991, art. 8).

En educación los esfuerzos deben orientarse al mejoramiento de la calidad de la educación en sus componentes de formación y capacitación. También procura ampliar la cobertura y modernizar la gestión educativa.

En vivienda se busca promover y facilitar los programas y proyectos tradicionales: lotes con servicios, autoconstrucción de desarrollo progresivo, mejoramiento y subdivisión de vivienda, rehabilitación de inquilinatos.

Para consolidar la descentralización propone adelantar las reformas institucionales y adoptar los programas y procedimientos administrativos necesarios para poder transferir competencias y recursos a las localidades. La participación mejora si el gobierno estimula a las organizaciones cívicas y se le brinda apoyo “a las juntas administradoras y a los alcaldes locales en la ejecución de programas que propicien la formación permanente e integral de los ciudadanos, promuevan la solidaridad ciudadana y e uso ordenado y eficiente de los bienes de la ciudad”. Las localidades deben avanzar en el “desarrollo de planes, programas y proyectos que propendan por el fortalecimiento de los vínculos intercomunitarios, el desarrollo integral, el espíritu de colectividad, la identidad del grupo...”

4.3. ANTANAS MOCKUS I

El plan de desarrollo de la primera administración de Antanas Mockus (Alcaldía Mayor de Bogotá 1995) busca “ordenar la acción del gobierno para armonizar el progreso individual con la búsqueda del bien común”. Este principio expresa

claramente la tensión entre el interés individual y el interés colectivo. El plan se estructura alrededor de seis prioridades: cultura ciudadana, medio ambiente, espacio público, progreso social, productividad urbana y legitimidad institucional. La cultura ciudadana se entiende como “el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generen sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes del ciudadano”. Para avanzar en la consolidación de la cultura ciudadana es importante “desencadenar y coordinar acciones públicas y privadas que inciden directamente sobre la manera como los ciudadanos perciben, reconocen y usan los entornos sociales y urbanos y cómo se relacionan entre ellos en cada entorno”. La información y la comunicación son las bases de la cultura ciudadana.

Entre las metas de progreso social se considera que la población más pobre y vulnerable debe tener acceso a los bienes y servicios básicos. El plan busca reducir la exclusión social^{19/}. Y entre otros mecanismos, propone la incorporación de los sectores pobres al mercado de trabajo.

Los programas de salud se ubican en el marco de la Ley 100. El objetivo es “reorientar la oferta, canalizar los subsidios a la demanda y mejorar la calidad de los servicios de salud fortaleciendo en particular la administración de los hospitales de la ciudad”. Incorpora la modernización de los procesos técnicos, y las políticas de prevención, particularmente en el caso de la violencia, las enfermedades psiquiátricas, la drogadicción y el sida. El plan considera que es

^{19/} La estrategia que adopta «apunta a contribuir a mejorar el nivel de vida de la población más pobre y vulnerable facilitando su acceso a bienes y servicios básicos y debilitando procesos de exclusión social. Ante la iniquidad en la distribución del ingreso, se utilizarán subsidios a la demanda, temporales y focalizados, principalmente en salud, vivienda y educación. La inversión social procurará generar autonomía en las personas y en las comunidades». Los programas de protección social se encaminan a promover «el bienestar de grupos poblacionales en condiciones materiales y sociales críticas, haciendo énfasis en acciones preventivas y de inclusión social, a través de la participación activa de la familia, la comunidad y las instituciones públicas y privadas».

fundamental cualificar la administración de los hospitales, modernizar sus procesos técnicos y su dotación, y fortalecer el proceso de descentralización. Los recursos girados a los hospitales deben garantizar la atención a la población catalogada como vinculada, y a los servicios no contemplados en el POS del régimen subsidiado.

Las políticas sobre seguridad social están contenidas en el capítulo IV dedicado al Progreso Social. Y de nuevo, como en el plan de Jaime Castro, se diseñan acciones exclusivamente en el campo de la salud, dejando de lado los otros dos componentes: pensiones y riesgos profesionales. El énfasis se concentra en ampliación de la cobertura mediante la afiliación progresiva de la población más pobre y vulnerable al régimen subsidiado. La atención en salud y educación debe concentrarse en la población con más altos índices de NBI.

En educación la prioridad se coloca, como en el plan de la administración anterior, en mejorar la calidad y ampliar la cobertura buscando la universalización de la educación preescolar y básica. El plan muestra la necesidad de fortalecer las relaciones con el sector productivo, de consolidar la cultura ambiental y las normas que regulan las relaciones entre proveedor y consumidor.

En las políticas de vivienda, se le asigna al sector público un papel de coordinación y regulación para fomentar la acción del sector privado hacia

la ampliación de la oferta de vivienda nueva de interés social, la relocalización de viviendas ubicadas en zonas de riesgo público, y la focalización del mejoramiento de la vivienda y su entorno.

4.4. ENRIQUE PEÑALOSA

El plan de desarrollo de la administración de Enrique Peñalosa (Concejo de Bogotá 1998), busca

“... generar un cambio profundo en la manera de vivir de los ciudadanos, devolviendo la confianza a todos los bogotanos en su capacidad para construir un futuro mejor y dinamizar el progreso social, cultural y económico. Se trata de proyectar y hacer viable a Bogotá para enfrentar los retos y aprovechar las posibilidades que impone una nueva era, trabajando con miras a mejorar significativamente la calidad de vida para las presentes y futuras generaciones”.

Entre los cinco proyectos prioritarios (sistema integrado de transporte masivo, construcción y mantenimiento de vías, bancos de tierras, sistema distrital de parques y sistema distrital de bibliotecas) no se encuentra la lucha contra la pauperización. Sin embargo, en los aspectos estructurantes del plan se hace referencia a la desmarginalización^{20/}, la interacción social^{21/}, la ciudad a escala humana^{22/}, la movilidad, el urbanismo y los servicios, la seguridad y la

^{20/} La desmarginalización consiste en elevar la calidad de vida de la población residente en barrios con deficiencias en infraestructura y servicios sociales. Para conseguir este objetivo el plan propone ampliar y mejorar la infraestructura de vías, de servicios públicos y de los programas sociales, especialmente de los que atienden población vulnerable.

^{21/} La estrategia de interacción social se pone en práctica a través de programas convencionales de corte sectorial y poblacional. El plan aspira a mejorar los niveles de calidad y cobertura en la oferta de los servicios sociales. Se contempla la conformación del Comité Distrital de Política Social y la creación del Sistema Distrital de Bienestar Familiar.

^{22/} Para lograr este propósito se amplía la calidad y la extensión del espacio urbano.

convivencia, y la eficiencia institucional^{23/}. Las dimensiones social y ambiental son consideradas como estructurantes.

El objetivo de los programas de seguridad fue básicamente prevenir y sancionar los comportamientos que lesionan el bienestar de los ciudadanos e impulsar aquellos que promueven la paz, solidaridad, el respeto y la vida en comunidad. El componente de convivencia se acompañó de una fuerte acción en las áreas de reconocimiento del derecho de los habitantes a un sano esparcimiento y aprovechamiento del espacio público y los escenarios tradicionales, fortaleciendo así los procesos de apropiación de la ciudad y potenciando el buen uso del tiempo libre de los ciudadanos. La prioridad de seguridad y convivencia tuvo como propósito principal la reducción de la criminalidad fortaleciendo la capacidad institucional de la policía y de algunos organismos de justicia, el mejoramiento de los niveles de convivencia mediante la resolución pacífica de conflictos, el fomento del uso del espacio público mediante la realización de eventos culturales y la promoción de una imagen más positiva de la ciudad a través de campañas y eventos de gran impacto. Estos programas mantienen los criterios que inspiran la cultura ciudadana de la primera administración Mockus.

4.5. ANTANAS MOCKUS II

El plan de la segunda administración Mockus (Alcaldía Mayor de Bogotá 2001) se propone

“... avanzar hacia una ciudad construida colectivamente, incluyente y justa, amable con los niños y los viejos, donde aprendemos a

vivir en paz con nuestra conciencia y con la ley; una ciudad económicamente competitiva en producción de conocimientos y servicios; una ciudad donde lo público es sagrado”.

35

Nuevamente la cultura ciudadana ocupa el primer lugar. El propósito es “aumentar el cumplimiento voluntario de normas, la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos y la mutua ayuda para actuar según la propia conciencia, en armonía con la ley. Promover la comunicación y la solidaridad entre los ciudadanos”.

Posteriormente, en el plan de desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado” (2001-2004), se incluyeron seis programas de cultura ciudadana, que si bien retomaban el énfasis que se dio en la primera administración de Mockus al acatamiento de las normas de convivencia y el mejoramiento de la seguridad en la ciudad, ampliaron este concepto a nuevos campos, entre ellos la cultura tributaria y la cultura democrática. Estas acciones tenían como propósitos comunes aumentar el cumplimiento voluntario de normas, la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos y la mutua ayuda para actuar según la propia conciencia, en armonía con la ley, además de promover la comunicación y la solidaridad entre los ciudadanos.

Una de las guías que marcan las relaciones entre la administración y las corporaciones de elección popular se incluyen en el numeral siete: “atender de manera igualitaria las necesidades ciudadanas como un reconocimiento a sus derechos y no como favores”. Este enunciado pretende darle mayor transparencia al ejercicio de la política, colocando barreras a las prácticas clientelistas. Pero el plan no logra mostrar de qué manera se hace la integración entre derecho y ciudadanía.

^{23/} Según el plan, «en la base de cada una de las prioridades subyacen el respeto y la defensa de los bienes e intereses colectivos, el imperativo de brindar mayores oportunidades para la realización del potencial humano y el desafío de mejorar la calidad de vida de la mayoría de los ciudadanos y propiciar, con ello, un proceso de aprendizaje hacia una nueva manera de vivir en nuestra ciudad».

Además del objetivo general, el plan define otros siete, poniendo en primer lugar la cultura ciudadana^{24/}, la productividad, y la justicia social^{25/}. El plan le da importancia al desarrollo de los instrumentos que permitan una mejor identificación, caracterización y focalización de la población vulnerable, con el fin de que pueda acceder a los servicios de nutrición, educación, salud, vivienda y servicios básicos. La administración distrital se propone incentivar la solidaridad primaria, creando “incentivos, espacios y mecanismos para promover y consolidar comportamientos solidarios hacia las personas en situaciones de vulnerabilidad». Desempeñan un papel de primer orden, la construcción de redes sociales y de servicios para proveer apoyos a las familias y personas en situación de riesgo. De acuerdo con el plan, el empoderamiento de los pobres, como lo denomina el Banco Mundial, se logra en virtud

de que «toda intervención de apoyo a personas en situaciones de vulnerabilidad estará orientada a generar condiciones de mayor autonomía y responsabilidad individual y colectiva».

Con respecto a la transformación de los subsidios de oferta a demanda, el proyecto es realista. Reconoce que los dineros para los vinculados (las personas que están por fuera del aseguramiento) no pueden disminuir. El plan considera necesario que se garantice la afiliación de la población potencialmente beneficiaria del régimen subsidiado. Es fundamental disminuir las barreras de acceso a los servicios de salud. La población pobre y vulnerable tiene que ser atendida. Los servicios contemplados en el POS y POSS deben brindarse con oportunidad y calidad. La salud pública debe fortalecerse y el Distrito debe crear incentivos para mejorar las instituciones prestadoras de salud (IPS).

^{24/} Se incluyen seis programas: i) Reconocer e incentivar el cumplimiento de normas y acuerdos y buscar saldo pedagógico cuando fuere necesario sancionar. ii) Promover la autorregulación individual y social, así como métodos pacíficos de abordaje de conflictos. iii) Dar prioridad a proyectos acordes con los objetivos del plan de desarrollo, dirigidos a grupos y personas de reciente inmigración a la ciudad y a comunidades dispuestas a procesos de cambio cultural. iv) Ampliar y cualificar los canales de discusión pública y participación democrática. v) Potenciar las contribuciones del arte, la recreación, el deporte y el ambiente a la comunicación y a la convivencia. vi) Desconcentrar la oferta cultural y fortalecer la cultura popular.

^{25/} Se trata de «... mejorar el acceso de las personas en situación de alta vulnerabilidad al afecto y a condiciones mínimas de nutrición, salud, educación y habitación con criterios de responsabilidad compartida e imparcialidad».

LA POBLACIÓN





Las transformaciones demográficas de la ciudad siguen las tendencias generales del país y de América Latina. Los cambios en la estructura de su población se han caracterizado como una «modernización demográfica», que ha sido desigual a lo largo del país, y que ha incidido en el mejoramiento de la calidad de vida en los medios urbanos (Palacios 1996, pp. 483 y ss.). Las etapas y plazos de la transición demográfica son bien conocidos^{26/}. El proceso comenzó a mediados del siglo pasado. En la primera fase se presenta una rápida reducción de la mortalidad, especialmente de la infantil, y una aceleración en el ritmo de crecimiento de la población. En la segunda fase se mantiene el decrecimiento de la mortalidad y disminuyen las tasas de fecundidad. Los cambios de la estructura y de la dinámica de la población tienen consecuencias, a corto y largo plazo, en todas las esferas de la sociedad. La esperanza de vida aumenta, el tamaño de la familia se reduce, y la edad promedio aumenta. La disminución de la tasa de fecundidad ha sido uno de los hechos demográficos más notables.

Al analizar las tendencias de largo plazo (1978-2003), Flórez (2004) pone en evidencia los siguientes hechos: i) el porcentaje de hogares monoparentales y unipersonales ha aumentado, ii) en los quintiles inferiores ha ganado peso la familia amplia, iii) el tamaño promedio de las familias ha disminuido, iv) las relaciones consensuales han ganado importancia frente a las uniones legales y religiosas, v) las parejas son más inestables, vi) la jefatura femenina ha

ganado importancia, vii) la inestabilidad de las parejas hace más vulnerables a los niños, ix) la fecundidad adolescente se ha incrementado.

Desde el punto de vista de la calidad de vida, algunos de estos cambios son muy beneficios. La longevidad es positiva si está acompañada de una buena vida. “La importancia de la esperanza de vida se refiere primordialmente al valor que las personas le asignan al buen vivir y durante mucho tiempo” (Pnud 1990, p. 37)^{27/}. De todas maneras, como bien lo señala Brock (1993), el significado de la buena vida siempre será objeto de discusión. Flórez (2004) muestra que la interpretación de las tendencias demográficas del país obligan a realizar un acercamiento interdisciplinario. El crecimiento de los divorcios y el aumento de las relaciones consensuales que se observa durante los años noventa pueden ser leído, con ojos liberales, como una dinámica positiva, porque la sociedad cada vez es más laica. Pero desde una mirada conservadora, el proceso sería censurable. Es más difícil llegar a un acuerdo sobre la incidencia que tienen las crecientes uniones consensuales en la calidad de vida. Es inevitable que el juicio moral incline la balanza en una u otra dirección.

En el campo de la economía, el enfoque de Becker pone en primer plano la relación costo/beneficio como uno de los determinantes de las elecciones que se toman en el seno de la familia²⁸. Sen ha insistido en que la forma como se decide al interior de la familia continúa siendo una caja negra. También Arrow (1951) piensa que la

^{26/} Ver, por ejemplo, Cepal y Celade (1993), Flórez (2004), Flórez, Echeverri y Méndez (1997), Molina y Moreno (1998), Palacios y Safford (2002).

^{27/} “El uso de la esperanza de vida como uno de los principales indicadores del desarrollo humano se basa en tres consideraciones: el valor intrínseco de la longevidad, su valor como forma de ayudar a las personas a alcanzar diferentes metas y su relación con otras características, tales como buena salud y nutrición” (Pnud 1990, p. 37).

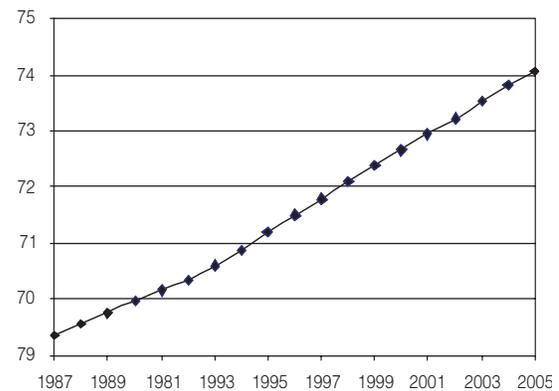
^{28/} Por ejemplo, Becker (1973, 1974, 1976, 1981). El autor sigue la línea de Schultz (1959, 1960, 1961, 1961 b, 1962), de Mincer (1968) y de Blaug (1965). Ver, además, Cepal y Cenalde (1993). Este tipo de preocupación ya estaba presente en Condorcet (1795).

pregunta por la elección colectiva es especialmente compleja en el seno de la familia²⁹. Desde los enfoques que van más allá de la economía, se considera que el descenso en la fecundidad es resultado de los cambios en los valores, preferencias y las capacidades, especialmente de las mujeres, que han mejorado el nivel educativo y su nivel de inserción en el mercado laboral. La aproximación interdisciplinaria es fundamental porque cada una de las lecturas es muy incompleta. Por ejemplo, las mayores tasas de fecundidad que se observan entre los pobres y en las zonas rurales no pueden ser explicadas, simplemente, con la lógica costo/beneficio de corte beckeriano, comenzando porque la percepción de las nociones de costo y beneficio es muy distinta dependiendo de factores muy diversos^{30/}. La disminución de la tasa de fecundidad ha estado vinculada a fenómenos que van más allá de la valoración económica. Sen (1997, 1999) muestra que cuando la capacidad humana mejora, el espacio de libertades se amplía, y en el caso de las mujeres ello se manifiesta en una menor tasa de fecundidad^{31/}.

Aunque Bogotá sigue las grandes tendencias nacionales, su dinámica demográfica tiene particularidades que se explican, entre otras

razones, por las condiciones sociales, económicas y culturales^{32/}. Su «modernización demográfica» ha tenido un inicio más temprano y un resultado más nítido. En Bogotá el ritmo de crecimiento de la población ha bajado de 77 por mil, en el período intercensal 1951-1964, a 27.6 por mil en el comprendido entre 1985 y 1993 (Flórez, Echeverri y Méndez 1997; Dane 1999). Se estima que en la actualidad ha llegado a 24.3 y que en 2020 será de 15.5 (Molina 2003, pp. 15-16).

FIGURA 4
ESPERANZA DE VIDA AL NACER (1987-2005). BOGOTÁ



Fuente: Dane (1999).

^{29/} Por ejemplo, Sen (1981, 1985 b, 1990, 1992 1999). Sobre el tratamiento que la teoría económica le ha dado al tema de las familias, ver, Sarmiento, González, Delgado, Martínez y Puentes (2003).

^{30/} "El descenso de la fecundidad no tuvo la misma intensidad en todos los grupos sociales. Las mujeres de los estratos socioeconómicos más desposeídos tienen un mayor promedio de hijos; del mismo modo, la fecundidad más elevada de las zonas rurales se asocia con sectores campesinos, trabajadores sin tierras y las minorías étnicas, que se encuentran marginados de los frutos del progreso. Un hecho de singular importancia es que muchas de esas mujeres declaran sistemáticamente que una elevada proporción de su fecundidad real es no deseada." (Cepal y Celade 1993, pp. 44-45). "Asociadas con una elevada fecundidad relativa, se reconocen como características de los pobres una fecundidad y nupcialidad más temprana con relación a otros grupos, así como el abandono de los estudios de las madres jóvenes y, quizás, de sus hijos. También están aquellos rasgos de orden económico como la baja participación económica formal de la mujer y, en general, el trabajo infantil... el trabajo infantil remunerado, como componente de la estrategia de supervivencia en los hogares pobres, se puede presentar como una respuesta típica en contextos de pobreza, pero ello no necesariamente establece una función positiva de la fecundidad. Más bien, la pobreza es la que parece obligar a los niños a abandonar los estudios y desarrollar a cambio actividades económicas que generen ingresos ante la insuficiencia de éstos en el hogar" (Martínez 1992, pp. 7 y 18). Comentando la asociación estadística entre la pobreza y las altas tasas de fecundidad en Colombia, Palacios y Safford (2002, p. 552) afirman que "La principal causa socioeconómica que inhibe la caída de la tasas de fecundidad es la pobreza...".

^{31/} "Desde el punto de vista de la política económica y social, en la actualidad existen abundantes pruebas, basadas en comparaciones internacionales, así como en comparaciones interregionales dentro de un país, de que el aumento de poder de las mujeres (incluidos su educación., sus oportunidades de empleo y sus derechos de propiedad) contribuyen de manera poderosa a reducir la tasa de fecundidad" (Sen 1999, p. 274).

La esperanza de vida al nacer ha aumentado (figura 4). Entre 1990 y el 2004 aumentaría 3.8 años, pasando de 70 a 73.8. En el país, Bogotá es la entidad territorial con la más alta esperanza de vida. Y en el contexto internacional está al nivel de países como Argentina, Uruguay, Panamá (Undp 2001, 2002). La estructura demográfica indica que la calidad de vida de Bogotá es mejor que la de las otras ciudades colombianas. Podríamos decir, utilizando una expresión de Cepal y Celade (1993, p. 44), que las regiones más pobres experimentan un «rezago en materia de equidad demográfica».

Al interior de la ciudad también hay diferencias marcadas. Las pirámides de las poblaciones pobres y no pobres de Bogotá, en 1990 y 2003, ilustran la magnitud y la dinámica del rezago demográfico de los segundos (figura 5). Hay diferencias notables. Por ejemplo, entre los pobres el 12.7% es menor de 5 años y el 3.4% es mayor de 65 años. Y entre los no pobres, la proporción de menores de 5 años es de menos de la mitad (5.5%), y la de mayores a 65 años es de más del doble (8.9%). Las dinámicas intertemporales también son muy distintas. La estructura demográfica, a través de la fecundidad y la mortalidad expresa las inequidades sociales.

El nivel de fecundidad de los pobres es mayor, y la esperanza de vida es menor^{33/}. Preocupa que el rezago demográfico esté ampliándose, y que aumente el riesgo de ser pobre en las fases iniciales del ciclo de vida (Fresneda 2000)^{34/}.

La relación entre la calidad de vida y la estructura demográfica puede verse desde distintas ópticas. El aumento de la esperanza de vida muestra que ha habido logros en saneamiento básico, nutrición y atención a la salud. Y, retomando la idea de Brock (1993), la vida larga y buena contribuye a que las personas alcancen sus objetivos. La menor fecundidad reduce la demanda por servicios y equipamientos sociales. También disminuye la presión sobre la oferta de trabajo^{35/}. Y en el seno de la familia, las parejas con menos hijos tienen más disponibilidad de recursos y pueden vivir en condiciones más dignas. Pero el envejecimiento de la población también es problemático. En Bogotá la población menor de 15 años ha venido perdiendo peso y lo seguirá haciendo en los próximos años. Entre 1995 y el 2020 su participación bajará del 30% al 25%. Y la población mayor de 60 años se multiplicará 3.5 veces en el mismo lapso, pasando de 365.500 en 1995 a 1.258.657 en 2.020 (Molina 2003, p. 14).

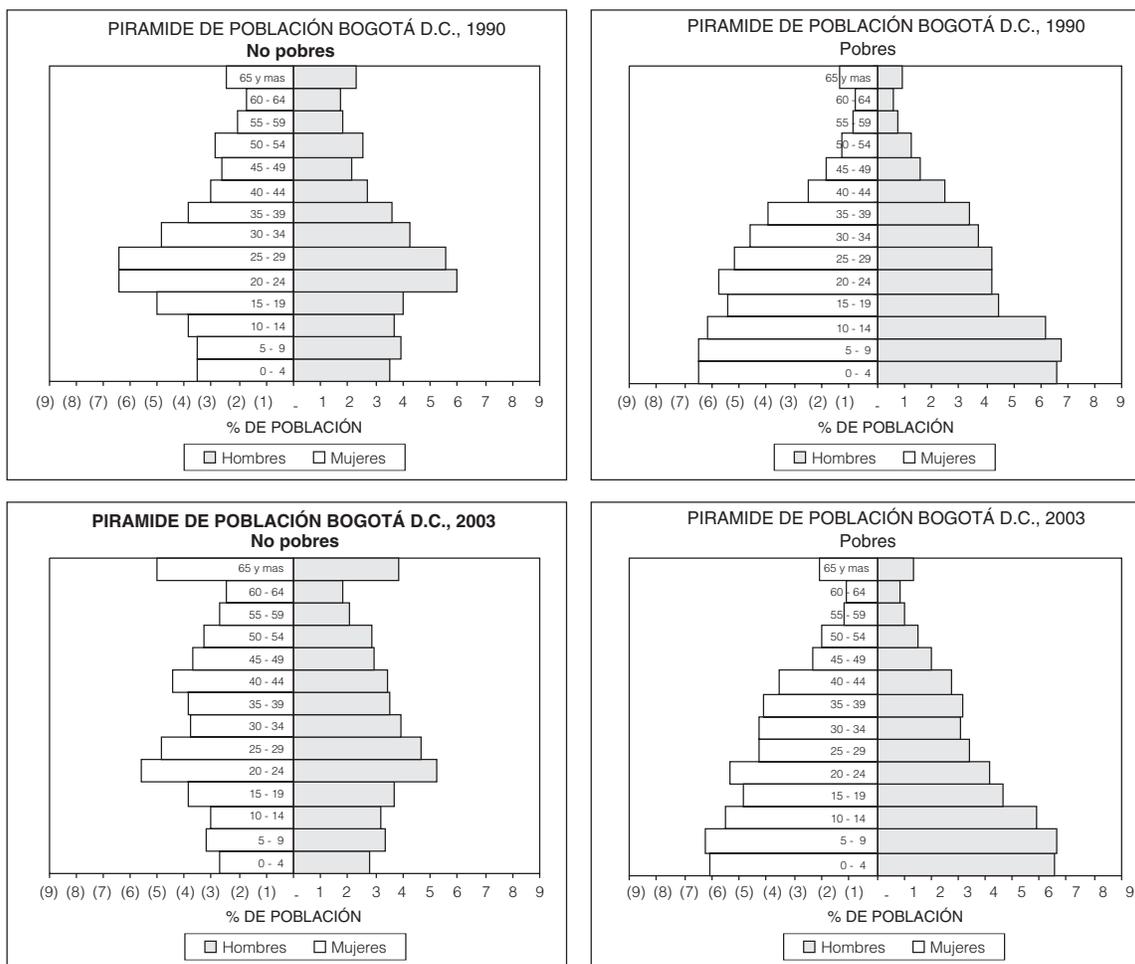
^{32/} El documento del Dane que presenta las proyecciones de población sobre Bogotá, para el período 1985-2016, afirma: "La capital del país con su gran heterogeneidad en su desarrollo social, cultural y económico, presenta igualmente comportamientos demográficos específicos; todo esto porque los condicionantes indicados interactúan sobre las variables determinantes de la mortalidad y la fecundidad y en particular el intenso aporte migratorio interno como determinante fundamental, hoy más que antes, de la redistribución y concentración espacial de la población del país (...) Las condiciones de vida de Santafé de Bogotá son mejores a las del promedio nacional las cuales se reflejan claramente, incluso en los indicadores demográficos, tales como su tasa de mortalidad infantil que en la actualidad es una de las más bajas del país, así como en la fecundidad que se encuentra muy próxima al nivel de remplazo" (Dane 1999, p. 15).

^{33/} Las diferencias en las estructuras demográficas entre pobres y no-pobres de Bogotá, son tan grandes como las que existen entre países de América Latina, con diferente grado de desarrollo social. Sobre la relación entre equidad social y dinámica demográfica en los países de América Latina, ver Cepal y Celade (1993, p. 45).

^{34/} Acosta y Kattah (2002) muestran que la política pública de infancia tiene que tener claro que hay daños que sufren los niños, como la mala nutrición, que nunca se recuperan.

^{35/} "Las tasas más bajas de fecundidad significan una menor presión para la generación de puestos de trabajo productivo en los años noventa y para la demanda de servicios sociales. Por ejemplo, los cambios demográficos implicarían la posibilidad de liberar recursos para conseguir mejoras en la calidad de la educación y en la salud y nutrición materno-infantil, cuyo deterioro fue muy fuerte en los años ochenta" (Cepal y Celade 1993, p. 44).

FIGURA 5
PIRÁMIDES DE POBLACIÓN, DEPENDIENDO DE LA CONDICIÓN DE POBREZA (1990 Y 2003). BOGOTÁ



Fuente: Las barras horizontales expresan la participación porcentual de hombres (derecha), y de las mujeres (izquierda) en la población total.

Fuente: Cálculos del CID a partir de las encuestas de hogares del Dane.

Durante las décadas pasadas la inmigración tuvo un importante papel en el crecimiento demográfico de la ciudad^{36/}. Actualmente su

impacto ha sido menor. Las tasas más altas de crecimiento demográfico y de migración tuvieron lugar durante la primera mitad de la década de

^{36/} Palacios (1996, p. 484) explica así la dinámica migratoria. "La gente se mueve por causas muy complejas. Los factores de expulsión y atracción se sintetizan en esto: sin restricciones institucionales a la movilidad (por ejemplo, los valores patriarcales de la familia campesina están en plena erosión) y ante la brecha de ingresos y oportunidades entre "el campo y las ciudades", el resultado es la migración masiva. Por esto en la primera fase, hasta 1975, la urbanización se explica principalmente por la migración. En la medida en que disminuye la brecha, disminuye la migración y disminuye también la fertilidad urbana".

los noventa^{37/}. La tasa de migración neta se estimaba en 10 por mil, para el período 1990-1995, y el número neto de migrantes en 265.860. Para el quinquenio 2000-2005, el valor de esa tasa llega a 6.6, que corresponde a 225.060 nuevos habitantes (Dane 1999, p. 46). Otras estimaciones distintas a las del Dane concluyen

que el saldo migratorio entre el 2000 y el 2005 será de 285.000, que corresponde a una tasa neta migratoria de 8.18 por mil (Molina 2003, pp. 12-13, 17; Gouëset 1998, 1998 b). De acuerdo con estos cálculos, en el 2004 Bogotá tendría 7.395.600 personas. La cifra es mayor que la del Dane en 210.000 personas.

^{37/} "Respecto a las proyecciones internas, se considera un supuesto básico de carácter general en el sentido que se espera que en el futuro se atenúen los procesos migratorios que apuntan a una mayor estabilidad en la localización espacial de la población y una expansión y concentración urbanas lentas, tendiendo con ello a reducirse el impacto de la migración como factor de crecimiento de la ciudad" (Dane 1999, pp. 29-30).



EL PRODUCTO

EL EMPLEO Y EL INGRESO

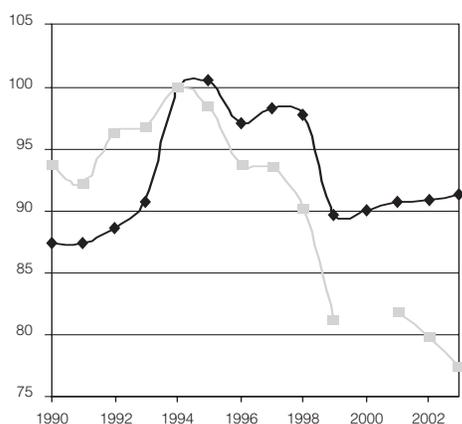




De acuerdo con las cifras de la SHD (2004 b), en el 2000, el crecimiento del PIB de Bogotá y del PIB nacional fue de 3.4% y 2.9%, respectivamente. En el 2001 de 2.6% y 1.5%. En el 2002 de 2.5% y 1.8%. Y en el 2003 de 4.7% y 3.9%. La tasa de crecimiento del PIB de Bogotá es ligeramente superior al del conjunto de la economía.

cambios en la proporción de los aportes de distintas fuentes de ingresos se ha presentado en un contexto en el que el nivel de todos disminuye. La mayor reducción se presenta en los ingresos laborales de los trabajadores independientes y patronos. Sus remuneraciones, por ocupado, entre 1994 y 2003 decrecieron en 42.2%. Si tomamos como momento de referencia el año 1990, la disminución llega a 53%.

FIGURA 6
PIB PER CÁPITA E INGRESO REAL PER CÁPITA. BOGOTÁ.

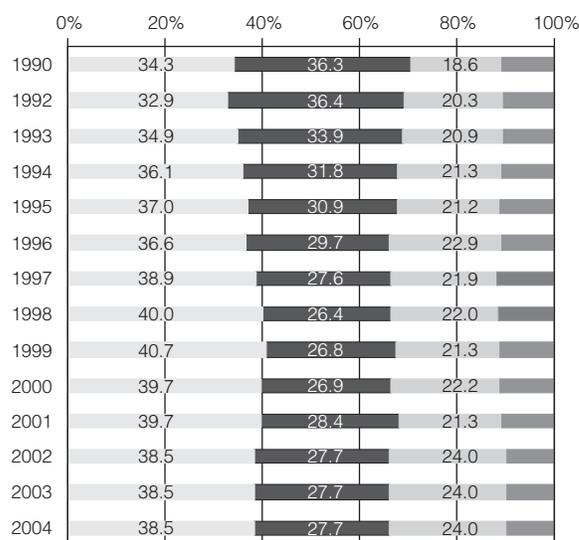


La curva con rombos es el PIB per cápita. Y la curva con cuadrados es el ingreso real per cápita.

Fuente: Cálculos del CID a partir de la Secretaría de Hacienda.

La figura 6 muestra la evolución del PIB per cápita y del ingreso real per cápita de Bogotá. En la segunda mitad de los noventa, especialmente a partir de 1998, la caída es notoria. En el 2003 el PIB por habitante de Bogotá poseía un nivel similar al de 1993^{38/}. El ingreso disminuye más que el PIB. La caída de otros componentes del PIB regional ha sido menor que la de los ingresos de los hogares. Los

FIGURA 7
ESTRUCTURA DE LAS FUENTES DE INGRESOS (1990-2003). BOGOTÁ

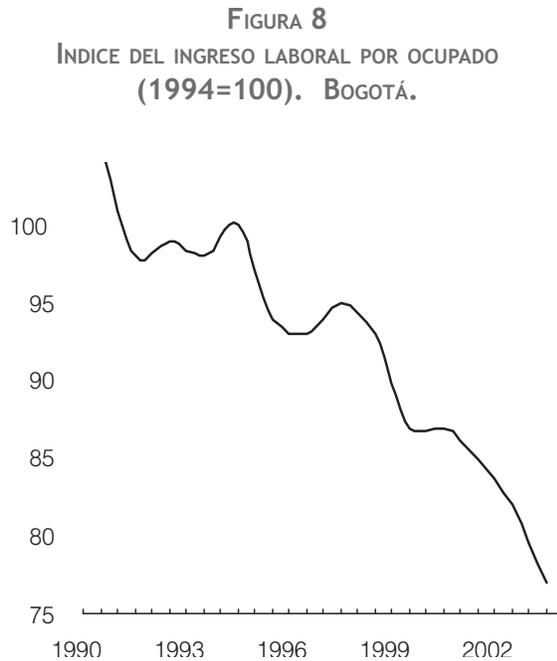


De izquierda a derecha, las tonalidades representan: i) remuneración a los asalariados, ii) remuneración laboral de patronos y trabajadores, iii) transferencias y rentas de capital, iv) renta imputada por propiedad de vivienda

Fuente: Cálculos del CID a partir de cuentas regionales y de la Encuesta de Hogares del Dane

^{38/} En 1993 el PIB per cápita era de \$2.675.000 y en 2003 se estima que era de \$2.690.000, a precios constantes de 1994. Teniendo en cuenta la desviación del valor del PIB frente a su tendencia, la Secretaría de Hacienda Distrital identifica entre 1976 y 2000 las fases de auge y de disminución del PIB de Bogotá: «...los períodos de auge económico son tres y están comprendidos entre 1976 y 1981, 1986 y 1988, y 1992 y 1994; a su vez, los períodos recesivos están comprendidos entre 1982 y 1985, 1989 y 1991, 1995 y 2000» (SHD 2003 b, p. 17).

La figura 7 muestra que la participación del ingreso de los asalariados en el ingreso total disminuye desde finales de los noventa^{39/}. La distribución porcentual de las fuentes de ingreso entre 1990 y el 2003 muestra dos momentos. Hasta 1998 crecía la proporción correspondiente a los asalariados. Este proceso se revierte a partir de 1999/2000.



Fuente: Cálculos del CID con base en cuentas regionales y en las encuestas de hogares del Dane.

De acuerdo con lo observado en la figura 8, el ingreso laboral por ocupado disminuye. Las remuneraciones bajaron 22.4 puntos entre 1994

y el 2003. La caída del ingreso ha afectado más a los pobres. Los ocupados del decil uno han experimentado una reducción del ingreso del 32%. Y los del decil dos del 26.5%.

Los resultados de las figuras 7 y 8 son complementarios, pero no indican exactamente lo mismo. La estructura de las fuentes de ingresos se calcula con los criterios que guían la elaboración de las cuentas nacionales y regionales. Se trata, entonces, de la estimación del PIB regional a partir de la remuneración a los factores. La figura 8 representa el ingreso por ocupado. Es una medida más micro y cubre una población más pequeña. Las tendencias son complementarias porque en ambos casos los ingresos de los ocupados disminuyen.

Las dinámicas macro presentadas en la figura 6 son similares a las del agregado nacional. El PIB per cápita del conjunto de la economía tuvo su punto máximo en 1997. La caída del ingreso real tiene un impacto negativo en la calidad de vida. Reconociendo de antemano que el ingreso no lo es todo, la pérdida del poder adquisitivo no favorece la ampliación de las capacidades humanas. El ingreso es un medio fundamental para la satisfacción de múltiples necesidades que no son provistas por los servicios del Estado, ni por los activos (Pnud 1990; Boltvinik 2003)^{40/}. Los noventa fueron otra década perdida^{41/}. Los indicios de recuperación que se observan actualmente, como el aumento de las exportaciones y la recuperación del sector de la

^{39/} "En la distribución del ingreso primario se presentaron algunos hechos significativos a lo largo de la década como la pérdida de participación del factor trabajo hasta ser superado por el factor capital en el año 2000, y el incremento en el porcentaje destinado tanto a la reposición de capital como al pago de impuestos" (Centanaro, Mahecha, Peñuela, Centanaro y Nuñez 2003).

^{40/} En los Informes de Desarrollo Humano del Pnud se ha resaltado esta concepción: "El primer Informe de Desarrollo Humano, correspondiente a 1990, definió el desarrollo humano como el proceso de ampliarle las opciones a las personas. El ingreso es una de esas opciones, pero no es la suma total de la vida humana. La salud, la educación, un buen entorno físico y la libertad de acción y expresión son igualmente importantes... En ocasiones se dice que el IDH (Índice de Desarrollo Humano) mezcla medios y fines; se asume que el ingreso es un medio para conseguir el desarrollo humano, mientras que los estándares de progreso en materia de salud y educación son los fines. Sin embargo, el ingreso, según se utiliza en el IDH, también puede considerarse como una medida sustituta para algunos de esos fines. El ingreso se trata como sustituto en lo que respecta a las satisfacciones derivadas de una serie de bienes y servicios básicos" (Pnud 1992, pp. 38 y 51).

construcción (CCB 2003, 2004), todavía son muy débiles. A pesar de las dificultades, la actividad económica de Bogotá continúa ganando espacio. En 1960 el PIB de Bogotá correspondía al 15.4% del PIB nacional, y en 1975 esa proporción había pasado al 21.3%. Desde los años ochenta Bogotá siguió ganado participación en la economía nacional frente a departamentos como Antioquia y Valle. La descentralización fiscal, tal y como se ha realizado en Colombia, no ha favorecido la convergencia^{42/}.

En economía se ha popularizado la distinción entre las convergencia σ y β . La convergencia

σ tiene que ver con la forma como evoluciona la varianza. Hay convergencia si la dispersión de la renta per cápita entre regiones va disminuyendo^{43/}. β convergencia es una condición necesaria, pero no suficiente, para que exista σ convergencia. La divergencia β lleva a la no convergencia σ . Los ejercicios que se han realizado en Colombia para estimar la convergencia no llegan a los mismos resultados. Cárdenas (1993) encuentra convergencia entre los departamentos de Colombia^{44/}. Angulo y Espinosa (2002) observan convergencia β en los ochenta, pero divergencia, tanto β como σ , en los noventa^{45/}. Rocha y Vivas (1998) tampoco creen que haya habido convergencia^{46/}.

^{41/} Según las cuentas regionales de Bogotá, «...la formación bruta de capital fijo que de 18,1% de la demanda final) en 1994 disminuyó a 8,3%, con los consiguientes efectos negativos sobre la capacidad productiva y el crecimiento económico» (Centanaro, Mahecha, Peñuela, Centanaro y Nuñez 2003).

^{42/} "En términos generales, en el período 1980-1995, el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) define la configuración de tres centros de poder: dos al occidente en franco debilitamiento, Antioquia y Valle; y uno muy dinámico en el centro dominado por Santa Fe de Bogotá. Los datos comparativos entre regiones permiten obtener algunas conclusiones sobre la economía bogotana. En primer lugar, Santa Fe de Bogotá posee una de las economías más estables tanto a nivel agregado como sectorial. En segundo lugar, Cundinamarca ha evolucionado con un ritmo inusitado por encima de todas las regiones del país, lo cual confirma, en tercer lugar, que la economía distrital desborda los límites políticos para ubicarse en un contexto regional» (Alcaldía Mayor y Dapd 2000). Galvis y Meisel (2001) muestran que en el período 1973-1998, entre 20 ciudades, Bogotá experimentó el más rápido crecimiento del PIB per cápita.

Y el diagnóstico de la Secretaría de Hacienda va en la misma dirección. "... la industria manufacturera de Bogotá en las décadas del ochenta y noventa, ... mejoró su posición frente a otras regiones del país y junto con Medellín y Cali incrementó su participación en el valor agregado y el empleo industrial nacional.... La participación de la industria de Bogotá pasó de 21,6% en 1980 a 25,2% en el 2002, con un continuo incremento de su participación hasta mediados de los noventa.... El resto de sectores también observaron incrementos en la participación en el PIB nacional en las últimas dos décadas. El sector de electricidad, gas y agua pasó de 16,8% en 1980 a 23,1% en 1998 y luego cayó a 18,1% en el 2002; el de construcción pasó de 18,8% a 31,2%, con un fuerte incremento en participación a mediados de los noventa; el sector comercio pasó de 19,6% a 26,0% en el mismo período; el de transporte y comunicaciones pasó de 23,6% a 26,6%; y el sector de bancos, seguros y servicios a empresas pasó de 32,6% a 50,0% en esos años, convirtiendo a Bogotá en el centro financiero del país. No obstante, algunos sectores como el agropecuario y servicios sociales, comunales y personales disminuyeron su participación en el PIB, razón por la cual la participación del PIB de Bogotá en el PIB de la Nación sólo se incrementa en 2,5 puntos porcentuales» (SHD 2003 b).

^{43/} σ convergencia resulta de la varianza muestral del logaritmo del ingreso per cápita. $\sigma^2 = \left(\frac{1}{n}\right) \sum_{i=1}^n [\log(y_{i,t}) - \mu]^2$

^{44/} Ver, además, Cárdenas, Pontón y Trujillo (1993). "Curiosamente, el análisis de la convergencia interdepartamental en Colombia muestra que la tasa a la que se acortan las distancias entre regiones ricas y pobres es aproximadamente 4% por año. En parte, este resultado es explicado por la importancia de las migraciones inter-departamentales en el país. Como veremos, aproximadamente 15% de la convergencia en los ingresos per-cápita es atribuible a los flujos migratorios de regiones pobres hacia área con mayores salarios y oportunidades económicas" (Cárdenas, Pontón y Trujillo 2003, p. 6).

^{45/} Se concluye que durante el periodo 1980-1999 la economía regional en Colombia presentó un proceso de convergencia que se configuró por la combinación de tres fenómenos: i) Convergencia β y σ durante la primera década del análisis (1980-1989); ii) Divergencia β y σ durante la segunda década (1990-1999) y iii) Presencia de tasas de crecimiento negativas para todas las regiones durante los años 1998 y 1999; en que las regiones ricas decrecieron más que las pobres, aspecto al que se denominó convergencia en «sentido contrario» o convergencia pobreza (Angulo y Espinosa 2002, p. 2).

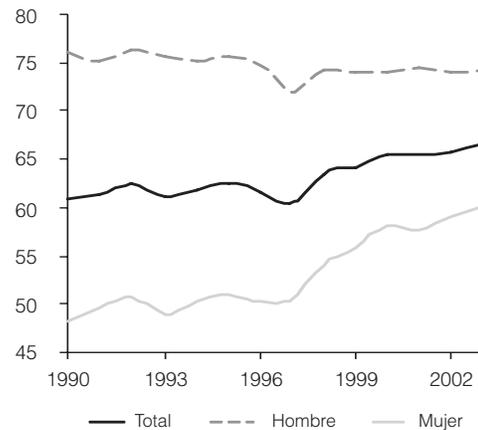
^{46/} "... los resultados del trabajo sin llegar a ser una apología de la sabiduría económica convencional, sugieren que en el pasado reciente, Colombia distaba mucho de ser un caso exitoso de convergencia regional" (Rocha y Vivas 1998, p. 105).

González, Sarmiento y Ramírez (2003) no encuentran evidencia empírica para ningún tipo de convergencia. Los autores señalan que la divergencia económica (β , σ)^{47/} ha ido a la par con una falta de convergencia de los principales indicadores sociales. La visión optimista de Cárdenas, Pontón y Trujillo, no coincide con los resultados de las otras investigaciones. La separación que existe entre los departamentos de Colombia pone en evidencia que el patrón de desarrollo nacional va en contravía de lo que está sucediendo en los países avanzados, donde sí se observa convergencia (Sala-i-Martin 1994).

La falta de convergencia en Colombia puede deberse, entre otras razones, al excesivo énfasis que se ha puesto en la descentralización fiscal, dejando de lado la descentralización espacial (Krugman 1991)^{48/}. La primacía urbana y regional de Bogotá lleva a colocar en primer lugar el tema de la geografía, que se expresa en la necesidad de consolidar el proceso de ciudad-

región^{49/}, no sólo porque favorece el desarrollo interno sino, también, porque fortalece la competitividad internacional^{50/}.

FIGURA 9
TASAS GLOBALES DE PARTICIPACIÓN POR SEXO
(1990-2003). BOGOTÁ.



Fuente: Cálculos del CID a partir de las encuestas de hogares del Dane

^{47/} Al describir s convergencia, los autores anotan que la varianza de los residuos aumenta a medida que el ingreso inicial es mayor. La dinámica del crecimiento es menos volátil en las regiones que eran relativamente pobres en el año base (1980). La tasa de crecimiento de las regiones de ingresos medio y alto es más errática. De allí se sigue que no hay evidencia empírica de que los departamentos y Bogotá se estén aproximando.

^{48/} En el balance que hace Planeación Nacional (DNP 2002) de la descentralización, a los aspectos espaciales apenas se les da un tratamiento marginal. Todo el énfasis se pone en la descentralización fiscal.

^{49/} «Otro aspecto que se destaca es la notable distancia funcional entre Bogotá y las otras cuatro metrópolis subnacionales, mucho más acentuada todavía con respecto a Barranquilla y Bucaramanga. Esto implica una muy marcada primacía y concentración funcional en Bogotá. En el estado actual del análisis sería prematuro aseverar que esta primacía ya ha conducido definitivamente a procesos de macrocefalia urbana de alcance nacional; pero es síntoma, en todo caso, de una concentración de funciones quizás desequilibrada con respecto a las ciudades del siguiente rango, que puede retroalimentar procesos subsiguientes de concentración de población, pobreza e hiperurbanización metropolitana» (Molina y Moreno 1998, p. 32).

«Santa Fe de Bogotá y la Sabana constituyen, sin duda, el espacio regional con mayor poder de atracción en el país e interactúan dinámicamente con otras regiones y redes de ciudades. La región tiene un dinamismo económico, demográfico y urbano que, comparado con el de las otras subregiones nacionales, permite caracterizarlo como un proceso que tiende hacia su primacía urbana y regional en el ordenamiento del país. Una tendencia determinada principalmente por el tamaño poblacional, funcional y por la importante actividad económica de la ciudad núcleo (Santa Fe de Bogotá) en relación con otras ciudades del país» (Alcaldía Mayor y Dapd 2000). Ver, además, Alcaldía Mayor y Dapd (2000), Gouëset (1998 b), Molina y Moreno (1998), Utría (2002).

^{50/} «El impacto de la mundialización de la economía colombiana sobre el crecimiento de Bogotá es fundamental. Como lo han demostrado los analistas sistémicos, la mundialización de la economía contribuye a reforzar la jerarquía existente en las redes urbanas nacionales, puesto que los flujos internacionales se concentran cada vez más en lo que J.P. Charvet llama unos puntos nodales, que sirven de enlace entre los grandes polos de desarrollo del mundo. De manera general, el conjunto de las actividades económicas tiende a concentrarse en un número reducido de ciudades mundiales o metrópolis mundiales (se usa también el concepto de megalópolis), que se limita a una sola ciudad en la mayoría de los países. En el caso de Colombia, los intercambios con el extranjero, que en un pasado relativamente reciente se daban a menudo desde ciudades como Cali o Barranquilla, se concentran cada vez más en la ciudad de Bogotá» (Gouëset 1998 b, pp. 82-83).

El empleo ha crecido, en promedio, en un 2.5%. Si se tiene en cuenta que la fuerza de trabajo ha aumentado entre 4% y 4.5%, la economía se ha visto expuesta a un proceso sistemático de aumento del desempleo. Entre 1994 y el 2002, la tasa de desempleo pasó de 6.5% a 18.4%^{51/}.

En la segunda mitad de los noventa la tasa de desempleo de Bogotá creció más que la de Medellín, Cali y Barranquilla. Entre sep. 1995 y sep. 2000 el desempleo en Bogotá aumentó 14 puntos (pasó de 6% a 20%). En Medellín subió 10 puntos. En Cali 11, y en Barranquilla 9.

La tasa de participación de Bogotá también es más alta que en el resto del país. En 2001 registró un promedio de 65.5%, en 2002 de 66% y en 2003 de 67.3%. En 1991 apenas era del 61% (figura 9). La tasa femenina fue la que más aumentó. Pasó del 48% al 60%. Ello explica que la tasa de desempleo femenina sea más alta que la masculina. Por grupos de edad, el desempleo es alto entre los jóvenes de 15 a 24 años. Y en los mayores de 35 años, el desempleo tuvo incrementos superiores al 200% entre 1990 y el 2003.

Cuando la economía atraviesa por situaciones difíciles es usual que la tasa de participación

aumente, especialmente la de las mujeres y la de los jóvenes. Si el perceptor principal pierde el empleo, los otros miembros de la familia se ven en la obligación de lanzarse al mercado de trabajo, en el fin de evitar la caída del ingreso del hogar. El abandono escolar de los jóvenes es un daño grave, difícilmente reparable. Los inmigrantes y los desplazados también contribuyen a incrementar la tasa de participación^{52/}.

La economía bogotana se sustenta de manera significativa en dos sectores, el terciario y la industria. En el 2000, el primero generó el 32.8% del empleo, y el segundo el 18.5%. Las mayores potencialidades para generar empleo están por el lado de los servicios^{53/}. Los sectores más dinámicos en la generación de empleo son: el comercio y los servicios de reparación, la intermediación financiera, el transporte y la fabricación de otros químicos (SHD 2003, 2003 b)^{54/}. Según el documento técnico del POT (Alcaldía Mayor y Dapd 2000), Bogotá tiene seis sectores estratégicos: servicios al mercado de capitales, servicios sociales y de las entidades públicas, infraestructura de comunicaciones y telecomunicaciones, infraestructura de desarrollo tecnológico, servicios comerciales y a las empresas, servicios culturales al visitante.

^{51/} "Entre 1994 y 2002, la tasa de desempleo de Bogotá pasó de 6.5% a 18.4%, lo que equivale al aumento de 500.000 personas desocupadas. En 200. la tendencia se frena y el desempleo comienza a ceder lentamente, pero el desajuste laboral persiste como un problema de enormes dimensiones. La pérdida de ingreso causada por el desempleo es un efecto grave para la economía, pero también para la vida de los individuos. La crisis del desempleo adquiere características y dimensiones particulares en cada contexto socioeconómico donde se experimenta. Causa privaciones, pérdida de confianza, perturbación de las relaciones familiares y de la vida social, aumento de la exclusión social y el empeoramiento de las tensiones sociales" (SHD 2004, p. xxiii).

^{52/} Entre los desplazados, el 64.6% de los jefes de hogar se encuentran desempleados.

^{53/} "La composición sectorial del PIB Distrital en el período 1980-1995, muestra, por una parte, que los sectores industrial, de gobierno y financiero desarrollan un poco más de la mitad de la actividad económica urbana y, por otra, que actividades de gran absorción de empleo (comunicaciones, comercio, servicios y sector financiero) participan con el 77% de la producción interna. En general, los servicios constituyen el 50% del PIB, mientras un 25% es recogido por la manufactura y el resto por el comercio, los servicios públicos y la construcción... Si se toma la tasa de crecimiento continuo y la participación sectorial del empleo en el período 1980 - 1997..., se evidencia la transformación de la economía distrital en una economía con un claro perfil terciario, es decir de servicios. Nótese que mientras el empleo en la ciudad tuvo un crecimiento continuo cercano al 4%, el comercio, el transporte, los servicios financieros y otros servicios crecieron en promedio al 4.5%; el mayor ritmo en estos sectores, sumado al lento desempeño de la industria y la construcción les significó a éstas, una pérdida de participación en la actividad económica agregada" (Alcaldía Mayor de Bogotá y Dapd 2000).

^{54/} Ver, además, Centanaro, Mahecha, Peñuela, Centanaro y Nuñez (2003).

Hemos identificado cuatro grupos altamente vulnerables: i) las mujeres, que han incrementado su participación en el mercado laboral, ii) los jóvenes de ambos géneros que encuentran cada vez mayores dificultades para encontrar oportunidades de trabajo; iii) dentro de los jóvenes, los bachilleres tienen la tasa de desempleo más elevada; y iv) los jefes de hogar, personas de edad madura que perdieron un empleo estable y no encuentran nuevas oportunidades por su edad y nivel de calificación. En Bogotá la población vulnerable es atendida por el Departamento Administrativo de Bienestar Social (Dabs), el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (Idipron), y la regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Icbf).

CUADRO 2

TASA DE DESEMPLEO DE LOS POBRES, NO POBRES E INDIGENTES (1990-2003). BOGOTÁ

Años	Total	No Pobre	Pobre	Indigente
1990	10.1	6.5	13.8	21.8
1991	8.7	5.8	11.7	17.8
1992	8.3	5.4	11.6	19.2
1993	6.4	4.0	9.3	16.0
1994	7.0	4.8	10.1	18.2
1995	7.1	5.2	9.5	17.3
1996	9.3	6.0	13.8	25.5
1997	10.3	6.9	15.0	27.2
1998	14.3	9.0	20.5	31.6
1999	18.6	11.7	26.7	39.9
2000	20.4	13.9	28.3	39.8
2001	19.1	12.8	26.1	39.2
2002	18.6	12.5	24.8	36.3
2003	17.3	11.4	23.9	34.9

Fuente: Cálculos del CID a partir de las encuestas de hogares del Dane.

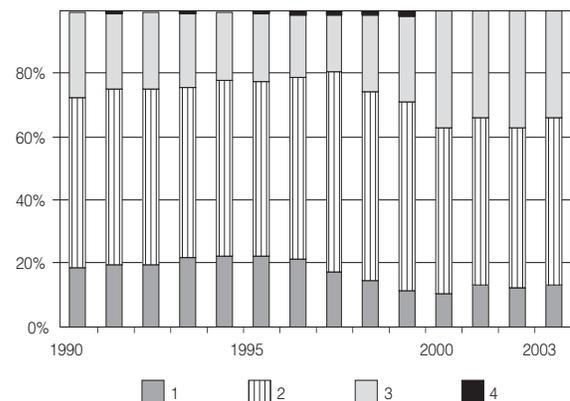
Desde otra perspectiva más general, el grupo vulnerable por excelencia son los pobres. El desempleo del 10% de los hogares más pobres fue de 43.7% en el 2000. Esta tasa de desempleo

es 5 veces superior a la del 10% más rico. Adicionalmente, la diferencia tiende a aumentar con el tiempo: mientras que la tasa de desempleo del decil más pobre creció 22% entre 1995 y 2000 la del más rico aumentó 7%. En el 2003 la tasa de desempleo de los no pobres era de 11.4%, la de los pobres de 23.9% y la de los indigentes alcanza un valor de 34.9% (cuadro 2).

La pérdida del empleo genera procesos dinámicos perversos. Los estudios del PDH (2002), Lampis (1999) y Pérez (2003) exploran el vínculo entre los choques externos, como el desempleo, y el empeoramiento de las condiciones de vida de las familias.

FIGURA 10

PORCENTAJE DE LOS DESEMPLEADOS SEGÚN SEMANAS DE DURACIÓN DEL DESEMPLEO (1990-2003). BOGOTÁ.



La parte (1) inferior es el desempleo que alcanza las 4 semanas. La barra (2) es el desempleo entre 5 y 52 semanas. La (3) es el desempleo de más de 53 semanas y la (4) superior, corresponde a los no informantes.

El eje vertical representa el porcentaje de desempleados.

Fuente: Cálculos del CID a partir de las encuestas de hogares del Dane.

La duración del desempleo es un indicador de su calidad (figura 10). El desempleo de larga duración (más de 53 semanas) crece desde finales de los noventa. En 1990 el 27% de los desempleados permanecían en esta condición más de un año. En el 2000 la proporción aumentó a 36.8% y 2003 era de 33.7%. El subempleo

también informa sobre la calidad. La proporción de subempleados se ha multiplicado por 2.5 durante el lapso examinado. En 1990 era de 15.2%, en 2000 de 18% y en 2003 de 39.6% (figura 11). El subempleo afecta al 48% de los trabajadores pobres y al 58% de los indigentes (cuadro 3). Las medidas que se han tomado para flexibilizar el empleo desde comienzos de los noventa se reflejan muy bien en el mercado laboral de Bogotá. Ya decíamos que estas opciones han sido inspiradas en criterios de oferta. El empleo informal, que también habla del deterioro de la calidad, pasó del 50.4% al 55.5% entre 1992 y el 2003.

CUADRO 3
TASA DE SUBEMPLEO DE LOS POBRES, NO POBRES E
INDIGENTES (1990-2003). BOGOTÁ

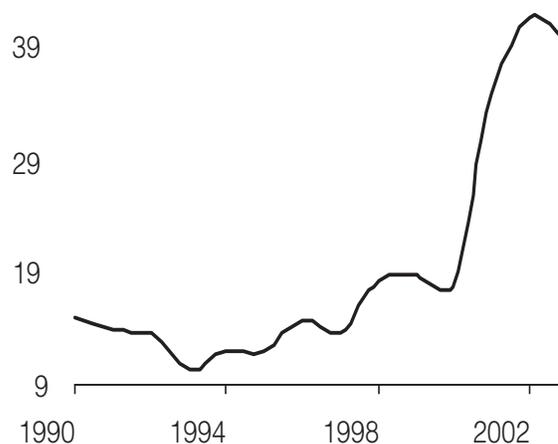
Años	Total	No Pobre	Pobre	Indigente
1990	15.2	11.7	19.3	23.2
1991	14.0	10.8	17.6	21.3
1992	13.6	10.9	16.7	19.2
1993	10.6	8.5	13.5	17.3
1994	12.0	9.9	15.1	18.2
1995	12.2	10.2	14.8	16.7
1996	15.0	12.3	19.0	19.7
1997	13.8	11.3	17.5	18.9
1998	18.6	14.1	24.5	29.2
1999	18.8	15.9	22.9	25.8
2000	18.0	14.9	22.4	26.5
2001	35.0	29.6	42.2	52.5
2002	41.8	34.5	50.6	61.4
2003	39.6	33.0	48.3	57.6

Fuente: Cálculos del CID a partir de las encuestas de hogares del Dane.

La evolución del empleo está muy relacionada con la dinámica de las empresas. La desaceleración económica de la segunda mitad de los noventa se tradujo en una disminución del número de empresas nuevas. Mientras que en 1997 se crearon 1.300 empresas, en 1999 sólo nacieron 300 nuevas. Entre tanto ha crecido el

número de microempresas. De acuerdo con la Cámara de Comercio de Bogotá, de un total de 118.193 empresas, el 99.6% son micro y pequeñas, y generan el 96.5% de los empleos en la ciudad.

FIGURA 11
TASA DE SUBEMPLEO (1990-2003). BOGOTÁ.



Fuente: Cálculos del CID a partir de las encuestas de hogares del Dane.

La calidad del empleo se ha deteriorado. El 63% de los nuevos puestos de trabajo generados durante los últimos nueve años corresponde a trabajadores por cuenta propia, contra apenas un 8% en personas con contrato asalariado. El resto corresponde a trabajadores domésticos, trabajadores familiares sin remuneración y patronos. Los empleos estables se están reemplazando por temporales, y los contratos laborales se sustituyen por órdenes de prestación de servicios.

La evolución del empleo tuvo sus especificidades en cada una de las administraciones distritales. Durante Mockus I se crearon 162.633 nuevos empleos. La administración Peñalosa, coincide con la recesión de la economía, únicamente generó 12.657 empleos. Y en el período de Mockus II hubo 326.333 ocupados nuevos.



LA CALIDAD --- DE VIDA





Bogotá ha sido y sigue siendo una ciudad con elevadas tasas de pobreza y con grandes desigualdades. En su ensayo *La Miseria en Bogotá*, Miguel Samper (1867) pone en evidencia la extensión de la pobreza. No sólo la padecen los mendigos callejeros. Observa que el mayor número de los pobres bogotanos “ocultan su miseria, se encierran con sus hijos en habitaciones desmanteladas, y sufren en ellas los horrores del hambre y la desnudez.” Y añade que, «si se pudiera formar un censo de todas las personas a quienes es aplicable en Bogotá el nombre de vergonzantes –entre las cuales no faltan descendientes de próceres de la Patria- el guarismo sería aterrador y el peligro se vería más inminente”. Para Samper la inseguridad es la causa principal de la pobreza. Y resume su programa político así: «Creednos: la paz pública, la armonía entre las clases trabajadoras, y los buenos hábitos morales e industriales, son los únicos correctivos de la pobreza y las verdaderas fuentes del progreso y de la libertad» (Samper 1867, pp. 8-9, 40 y 102; Sáenz 1994). Noventa años más tarde, Camilo Torres Restrepo en su trabajo de grado en sociología analiza la situación de pobreza de los sectores populares de Bogotá. Se propone “demostrar que la pobreza de la población obrera de Bogotá es algo real y objetivo”. Muestra las diferencias que se presentan en la estructura de consumo de alimentos entre los distintos grupos sociales. Llama la atención sobre las grandes desigualdades dentro de la ciudad, como expresión de una situación general del país, y reclama una mayor equidad social (Sáenz 1994, p. 5 y ss.).

Hace 30 años el 48% de los hogares de Bogotá eran pobres (Piñera 1979, p. 15). En 1990 había en la ciudad 2.7 millones de pobres (el 55.9%).

Y en el 2003 la cifra aumentó a 3.6 millones (52.9%) (figura 15). La pobreza de ahora es muy diferente a la que observó don Miguel Samper en el siglo XIX, cuando la ciudad contaba con 60.000 habitantes, y a la analizada por el padre Camilo Torres a mediados del siglo XX, cuando tenía 700.000. En campos como los de la educación, la atención a la salud, la vivienda y la cobertura de los servicios domiciliarios se han presentado avances que abarcan a la mayor parte de los sectores sociales. También se registran desempeños favorables en la configuración urbanística de la ciudad, en la disposición de espacio público y en los sistemas de transporte. No obstante estos logros, una proporción significativa de personas continúa careciendo del ingreso requerido para llevar una vida digna. Y su número aumenta ininterrumpidamente desde hace diez años.

El mejoramiento de la calidad de vida^{55/} ha sido una preocupación reiterada en los planes de desarrollo de Bogotá. Observamos tres tipos de resultados. Primero, el número de pobres, medido por ingreso, continúa aumentando. Segundo, la desigualdad se agudiza. Y tercero, los servicios públicos amplían la cobertura.

La reflexión sobre la calidad de vida pone en primer plano dos dimensiones constitutivas de la *acción humana* (Mises 1949). De un lado, la libertad para escoger un estado que la persona considera superior, en algún sentido, a la situación actual. Y, de otra parte, la posibilidad fáctica de disponer de los medios que permitan alcanzar la situación deseada. La calidad de vida, y la preocupación por una buena vida, va más allá de los enfoques que reducen el desarrollo al incremento de los ingresos.

^{55/} Los contenidos de esta sección relacionados con la calidad de vida se desarrollan con más detalle en Fresneda y González (2004).

La calidad de vida depende de la extensión del conjunto de capacidades^{56/}. Desde esta perspectiva, el progreso social es la expansión de las oportunidades reales de las personas para obtener aquello que consideran valioso y que les permita ser más y conducir sus vidas en autonomía. Esta aproximación supera las otras posiciones que asocian la buena vida con los ingresos, el acceso a los recursos, a los bienes primarios o con el respeto formal de los derechos.

La calidad de vida incorpora un conjunto heterogéneo de elementos. Las capacidades de las personas dependen de las «varias combinaciones de realizaciones» (Sen 1985, p. 9). La calidad de vida es un concepto difícil de cuantificar. Y todas las medidas representan órdenes parciales (Majumdar y Sen 1976)^{57/}.

Los derechos constitucionales económicos, sociales y culturales, son una guía adecuada para

identificar las capacidades que merecen ser tenidas en cuenta, especialmente en el diseño de las políticas públicas. En la Constitución Política colombiana la formulación del derecho a la igualdad, como derecho básico de carácter «negativo», para no ser discriminado, está acompañado de un contenido positivo de tipo prestacional, a favor de los grupos «discriminados o marginados». La Constitución fija una norma que promueve la equidad real. Es una expresión del principio de la diferencia de Rawls (1971)^{58/}. Destacamos las siguientes dimensiones: i) educación^{59/}, ii) salud y seguridad social^{60/}, iii) vivienda^{61/} y servicios públicos domiciliarios^{62/}, iv) transporte y espacio público^{63/}, v) seguridad ciudadana^{64/}, vi) participación, organización y relaciones sociales^{65/}, vii) empleo e ingresos^{66/}. La calidad de vida también incluye bienes «intangibles» propios de las sociedades modernas (seguridad, identidad, sentido de pertenencia).

^{56/} "Considero que debe centrarse la atención en las capacidades para realizar; es decir, en lo que una persona hace o puede ser. Rechazo la visión estándar que fija la atención en la opulencia (como las estimaciones del «ingreso real»), o en la utilidad (como las formulaciones usuales de la "economía del bienestar")" (Sen 1985, p. i).

^{57/} Ver, igualmente, Sen (1978).

^{58/} "El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física, mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan" (CP 1991, art. 13).

^{59/} La educación favorece la participación en la sociedad, mejora la productividad y, en general, amplía la capacidad humana. Más allá del capital humano, la educación mejora las capacidad humana (Sen 1997). Algunos de los derechos correspondientes son la educación básica gratuita, la igualdad de oportunidades, etc. (CP 1991, art. 54, 67 y 70).

^{60/} Los derechos relativos a esta dimensión están formulados en términos de oportunidades de acceso a los servicios de salud (CP 1991, art. 48 y 49).

^{61/} CP (1991, art. 51).

^{62/} Incluye acceso al agua potable, al saneamiento básico y a las fuentes de energía para la vida familiar, los servicios de acueducto, sanitario, recolección de basuras y energía eléctrica (CP 1991, art. 49, 78, 365-369).

^{63/} CP (1991, art. 79, 80 y 82).

^{64/} CP (1991, art. 11, 21, 22).

^{65/} CP (1991, art. 40).

Desde el enfoque de las capacidades, la calidad de vida comprende dos aspectos: el de las oportunidades y el de los procesos. El primero se refiere al grado de desarrollo que alcanzan las capacidades entre los miembros de una sociedad, a sus posibilidades para lograr resultados que consideran valiosos. Los *procesos* tienen que ver con las formas que hacen posible la libertad de acción y de decisión. Las mayores oportunidades para vivir mejor deben estar acompañadas de las condiciones que hagan posible el ejercicio de la libertad. Tanto las capacidades de elección como los procesos para lograrlas, tienen un valor por sí mismo y son los aspectos intrínsecos de la calidad de vida.

La evaluación *global* de la calidad de vida debe considerar los resultados obtenidos en relación con las oportunidades, junto con los aspectos procedimentales. Los criterios evaluativos deben privilegiar las situaciones donde haya mayor participación y respeto a los derechos políticos. Además de las realizaciones relativas a los derechos prestacionales (aspecto de las oportunidades), también forman parte

constitutiva de la calidad de vida aquellas que tienen que ver con los derechos de participación (aspecto de los procesos). Estos derechos se refieren a las capacidades para incidir en las decisiones colectivas. Su ejercicio expresa libertades positivas^{67/}.

En todos los planes de desarrollo mencionados se destacan las acciones que buscan mejorar la calidad. Pero los énfasis son distintos. Mientras que Mockus y Peñalosa enfatizan los procesos⁶⁸, Caicedo, Castro y Garzón ponen en primer lugar los logros. Desde la perspectiva de Mockus, los avances de la cultura ciudadana facilitan la consecución de otros objetivos. En este sentido la visión es deontológica. En los planes de desarrollo de Caicedo, Castro y Garzón, la balanza se inclina hacia el resultado final. Evidentemente, tal y como se observa en los planes de desarrollo, ninguna de las tendencias es extrema. Las inclinaciones en uno u otro sentido deben mirarse como polos de atracción. Los programas de los planes de desarrollo combinan los temas relacionados con los procedimientos y los resultados.

^{66/} En los informes de desarrollo humano del Pnud se muestra que el ingreso es importante, pero no puede absolutizarse. «El primer Informe de Desarrollo Humano, correspondiente a 1990, definió el desarrollo humano como el proceso de ampliarle las opciones a las personas. El ingreso es una de esas opciones, pero no es la suma total de la vida humana. La salud, la educación, un buen entorno físico y la libertad de acción y expresión son igualmente importantes... En ocasiones se dice que el IDH (Índice de Desarrollo Humano) mezcla medios y fines; se asume que el ingreso es un medio para conseguir el desarrollo humano, mientras que los estándares de progreso en materia de salud y educación son los fines. Sin embargo, el ingreso, según se utiliza en el IDH, también puede considerarse como una medida sustituta para algunos de esos fines. El ingreso se trata como sustituto en lo que respecta a las satisfacciones derivadas de una serie de bienes y servicios básicos» (Pnud 1992, pp. 38 y 51). En la Constitución Política se incorpora el derecho al trabajo y las directrices que pueden ayudar a proveer la igualdad económica (CP 1991, art. 13 y 15).

^{67/} La evaluación de la calidad de vida bajo el enfoque de las capacidades no se considera de manera directa el ejercicio de los derechos civiles y de «autonomía», que garantizan un ámbito de inmunidad y no sujeción de los individuos. Su aplicación se concreta en obligaciones de abstención, acordes con las libertades negativas. Su satisfacción exige principalmente una actitud pasiva, de no-interferencia. Los sistemas de evaluación social que toman en cuenta los derechos tanto en sus aspectos deontológicos como en sus metas son llamados por Sen «sistemas de derechos como objetivos» (Sen, 1999, p. 259). El autor considera que este enfoque puede formularse tomando en cuenta las capacidades. Para ello se requiere que los objetivos de los derechos se definan como una relación entre una persona y alguna capacidad a la que tiene derecho.

^{68/} Mockus centra la atención en la cultura ciudadana y Peñalosa en el «cambio profundo en la manera de vivir de los ciudadanos», que debe «devolverles la confianza en su capacidad para construir un futuro mejor». Ambos enfoques son procedimentales.

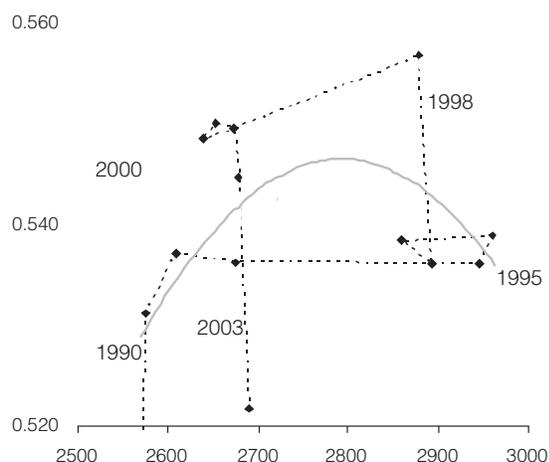


LA CONCENTRACIÓN DEL INGRESO





FIGURA 12
PIB PER CÁPITA Y COEFICIENTE DE GINI (1990-2003).
BOGOTÁ.



El eje vertical representa el coeficiente de Gini. Y el eje horizontal el PIB per cápita, en miles de pesos constantes de 1994.

Fuente: Cálculos del CID a partir de las encuestas de hogares del Dane.

CUADRO 4
PIB PER CÁPITA Y COEFICIENTE DE GINI (1990-2003).
PESOS CONSTANTES DE 1994. BOGOTÁ

	PIB/cápita	Gini
1990	2573	0.51878
1991	2576	0.53114
1992	2609	0.53711
1993	2675	0.53615
1994	2945	0.53610
1995	2960	0.53888
1996	2859	0.53846
1997	2893	0.53600
1998	2878	0.55679
1999	2639	0.54848
2000	2653	0.55004
2001	2672	0.54966
2002	2678	0.54471
2003	2690	0.52171

Fuente: Cálculos del CID a partir de las encuestas de hogares del Dane.

La concentración del ingreso, medida por el coeficiente de Gini, se ha mantenido muy alta, oscilado alrededor de 0.518 y 0.556 (figura 12, cuadro 4). Estas cifras corresponden a las de los países de alta inequidad en la distribución del ingreso (Pnud 2000).

En la figura mostramos la relación entre el coeficiente de Gini y el ingreso per cápita. La figura insinúa la presencia de una curva de Kuznets (1955): los mayores niveles de ingreso están acompañados de una menor desigualdad. Como siempre lo advirtió Kuznets, estas relaciones no pueden interpretarse como causalidades. No tiene sentido afirmar que la desigualdad es una condición para tener un mayor ingreso.

De todas maneras, la desigualdad del ingreso es muy grande. Mientras que en 1990 el ingreso promedio del 10% más rico era 39 veces superior al del 10% más pobre, en 1999 la relación era de de 62 veces, y en el 2003 de 46 veces. Estas cifras son muy elevadas y distan mucho de las de los países del norte de Europa, en donde los diferenciales difícilmente superan el rango de 5-8 veces. Debe tenerse presente que en las estimaciones del Gini de Colombia no se tiene en cuenta la riqueza (capital, propiedad, etc.). La principal fuente de información son los ingresos laborales. Esta distribución aplanada reduce el valor del Gini. Si se incluyera en el cálculo la riqueza, el Gini sería mucho mayor.

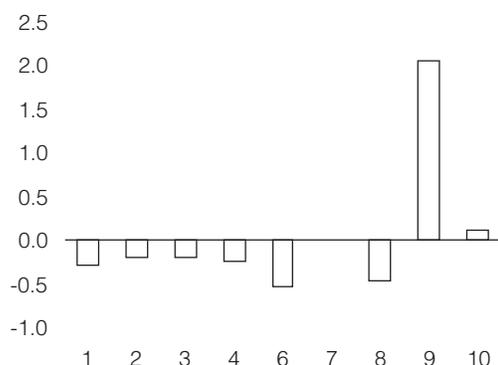
Easterly (2002) muestra que la desigualdad tiene un impacto negativo en el crecimiento. Si la inequidad de las asignaciones reduce la participación de la clase media (definida como los tres quintiles intermedios) en el ingreso, la demanda cae y el crecimiento disminuye. De manera más general, el autor encuentra que «altas desigualdades obstaculizan el desarrollo de los

mecanismos que permiten alcanzar la prosperidad; esta conclusión es estadísticamente significativa» (Easterly 2002, p. 1)^{69/}.

La figura 13 muestra la variación que ha tenido la participación de cada decil en el ingreso total. El decil 9 es el más favorecido. Esta dinámica es concentradora.

El cuadro 5 muestra la evolución del coeficiente de Gini por localidades entre 1990 y el 2003. De las variaciones no se desprende ninguna tendencia clara. Los cambios más notables se presentan en Teusaquillo, que reduce el Gini en 6 puntos, y Barrios Unidos que lo aumenta en 4 puntos.

FIGURA 13
VARIACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE CADA DECIL EN EL INGRESO TOTAL. DIFERENCIA ENTRE EL 2003 Y 1997. BOGOTÁ



Los valores del eje izquierdo son la diferencia entre la participación de cada decil en el ingreso total entre el 2003 y 1997. Los únicos deciles que aumentaron su participación fueron el 9 y el 10. Los demás la disminuyeron.

Cálculos del CID a partir de la ECV (1997, 2003).

CUADRO 5
COEFICIENTE DE GINI (HOGARES) POR LOCALIDADES (1990-2003). BOGOTÁ.

	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03
Usaquén	0.60	0.60	0.63	0.61	0.63	0.62	0.60	0.57	0.58	0.59	0.63	0.56	0.60	0.58
Chapinero	0.56	0.56	0.60	0.58	0.57	0.60	0.54	0.62	0.63	0.63	0.58	0.59	0.58	0.57
Santafé	0.54	0.58	0.56	0.59	0.59	0.55	0.58	0.56	0.53	0.59	0.54	0.55	0.52	0.54
San Cristóbal	0.45	0.45	0.44	0.46	0.46	0.44	0.47	0.47	0.45	0.46	0.51	0.52	0.47	0.45
Usme	0.42	0.42	0.39	0.45	0.38	0.45	0.43	0.50	0.38	0.43	0.43	0.40	0.41	0.41
Tunjuelito	0.45	0.48	0.43	0.46	0.40	0.48	0.46	0.48	0.43	0.50	0.44	0.49	0.47	0.45
Bosa	0.43	0.42	0.41	0.44	0.41	0.45	0.39	0.42	0.45	0.44	0.45	0.43	0.45	0.40
Kennedy	0.47	0.48	0.46	0.47	0.47	0.49	0.51	0.48	0.47	0.47	0.47	0.51	0.47	0.45
Fontibón	0.49	0.50	0.49	0.53	0.45	0.51	0.51	0.50	0.51	0.52	0.48	0.45	0.52	0.50
Engativá	0.45	0.48	0.45	0.48	0.48	0.47	0.46	0.45	0.48	0.47	0.49	0.47	0.46	0.44
Suba	0.55	0.58	0.58	0.58	0.58	0.60	0.59	0.58	0.65	0.58	0.60	0.60	0.59	0.56
Barrios Unidos	0.49	0.52	0.53	0.52	0.53	0.54	0.53	0.53	0.51	0.53	0.54	0.58	0.54	0.53
Teusaquillo	0.47	0.46	0.43	0.45	0.45	0.47	0.46	0.42	0.48	0.53	0.53	0.53	0.42	0.41
Mártires	0.52	0.50	0.51	0.52	0.53	0.48	0.51	0.52	0.51	0.50	0.48	0.49	0.49	0.49
Antonio Nariño	0.49	0.47	0.42	0.49	0.47	0.50	0.47	0.56	0.44	0.45	0.51	0.50	0.49	0.50
Puente Aranda	0.42	0.45	0.47	0.46	0.44	0.46	0.43	0.48	0.45	0.47	0.45	0.50	0.47	0.43
Rafael Uribe	0.45	0.46	0.47	0.47	0.48	0.47	0.47	0.48	0.45	0.45	0.46	0.48	0.46	0.46
Ciudad Bolívar	0.45	0.49	0.47	0.43	0.46	0.43	0.37	0.48	0.43	0.45	0.40	0.49	0.45	0.43

Fuente: Cálculos del CID a partir de las encuestas de hogares del Dane.

^{69/} Easterly sigue la hipótesis de Engerman y Sokoloff (1997). La desigualdad se manifiesta en instituciones débiles, en un capital humano pobre y en una lógica que estimula la lógica rentista.

LA POBREZA

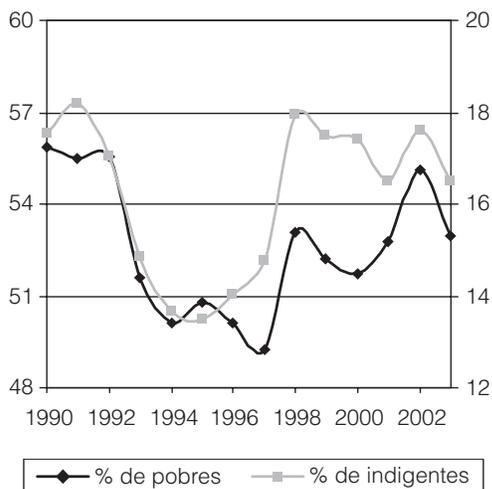




9.1. LA POBREZA POR INGRESOS

La pobreza por ingresos es una aproximación a la calidad de vida, aunque no da cuenta de factores adicionales que inciden en la satisfacción de las necesidades básicas de la gente. No contempla otras fuentes de «bienestar» como los activos y los servicios públicos (Boltvinik 2003).

FIGURA 14
INCIDENCIA DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA POR INGRESOS (1990-2003). BOGOTÁ.

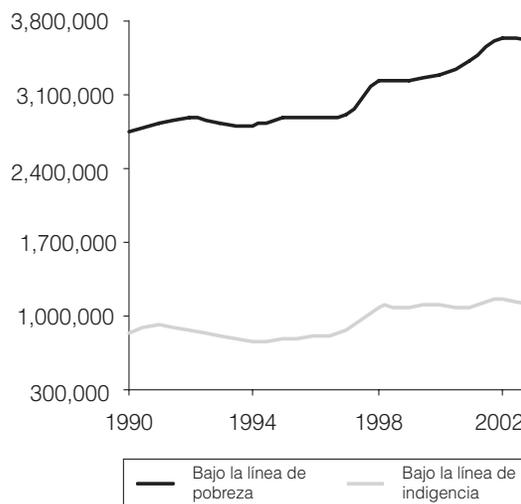


El eje vertical izquierdo representa el porcentaje de pobres. Y el derecho el de indigentes.

Fuente: Cálculos del CID a partir de las encuestas de hogares del Dane.

Entre 1990 y el 2003 la incidencia de la pobreza y de la indigencia por ingresos ha disminuido levemente (figura 14). El porcentaje de pobres por ingreso se determina a partir de la definición de una línea de pobreza (LP). De una proporción de 55.9% de población pobre al comienzo de los años noventa, se llega a una de 52.9% en 2003 (cuadro 6). El crecimiento de la incidencia es especialmente notorio en la segunda mitad de los noventa. Entre 1990 y el 2003 el número de pobres aumentó en 840.000 (figura 15).

FIGURA 15
NÚMERO DE PERSONAS POBRES E INDIGENTES (1990-2003). BOGOTÁ.



La línea superior corresponde a los pobres, y la inferior a los indigentes.

Fuente: Cálculos del CID a partir de las encuestas de hogares del Dane.

La proporción de personas con ingresos insuficientes para adquirir una canasta básica de alimentos (bajo la línea de indigencia) sigue una dinámica similar a la de la pobreza. En 1990 era de 17.5% y en 2003 de 16.5%. Entre los dos años el número de «indigentes» aumentó en más de 250.000.

En el cuadro 6 incluimos la incidencia (H), la intensidad (I), un índice de pobreza (PG) que resulta de multiplicar la incidencia y la intensidad (HI), la medida de pobreza de Foster, Greer y Thorbecke (1984), y la medida de Sen (1976). La intensidad (I) mide la brecha de ingresos. Es la diferencia entre el ingreso de la persona y la línea respectiva (indigencia o pobreza).

CUADRO 6

INCIDENCIA, INTENSIDAD E ÍNDICE DE POBREZA, POR INGRESOS (1990-2003). BOGOTÁ.

	LI				LP				
	H	I	HI	FGT ₂	H	I	HI	FGT ₂	Sen
1990	0.1753	0.3455	0.0606	0.0320	0.5588	0.4750	0.2654	0.1588	0.3426
1991	0.1819	0.3560	0.0648	0.0352	0.5551	0.4831	0.2682	0.1634	0.3463
1992	0.1704	0.3270	0.0557	0.0288	0.5558	0.4701	0.2613	0.1549	0.3379
1993	0.1486	0.3361	0.0500	0.0266	0.5162	0.4562	0.2355	0.1379	0.3068
1994	0.1367	0.3333	0.0456	0.0241	0.5010	0.4509	0.2259	0.1310	0.2951
1995	0.1349	0.3488	0.0470	0.0256	0.5079	0.4505	0.2288	0.1329	0.2987
1996	0.1401	0.3907	0.0547	0.0345	0.5007	0.4566	0.2286	0.1365	0.3006
1997	0.1476	0.4171	0.0615	0.0395	0.4922	0.4677	0.2302	0.1408	0.3030
1998	0.1795	0.3890	0.0698	0.0422	0.5310	0.4905	0.2605	0.1620	0.3375
1999	0.1749	0.4138	0.0724	0.0469	0.5223	0.4885	0.2552	0.1600	0.3325
2000	0.1741	0.4738	0.0825	0.0585	0.5169	0.4992	0.2580	0.1662	0.3370
2001	0.1649	0.4095	0.0675	0.0416	0.5273	0.4797	0.2529	0.1557	0.3296
2002	0.1760	0.3912	0.0689	0.0406	0.5510	0.4790	0.2639	0.1625	0.3443
2003	0.1648	0.3798	0.0626	0.0364	0.5293	0.4754	0.2516	0.1528	0.3269

LI es la línea de indigencia. LP es la línea de pobreza. La base del cálculo es 1994-1995. H es incidencia, I es intensidad, FGT₂ es Foster, Greer, Thorbecke con $\alpha=2$, Sen es el índice de pobreza de Sen.

Fuente: Cálculos del CID a partir de las encuestas de hogares del Dane.

Sea $z > 0$ la línea (de pobreza o de indigencia), $n = n(y)$ es la población total, $q = q(y; z)$ es el número de personas por debajo de la línea, y_i es el ingreso de la persona i .

$$1. \quad g_i = z - y_i$$

g_i es la brecha de pobreza del i -ésimo individuo, o el ingreso que le hace falta para alcanzar la línea.

$$2. \quad H = \frac{q}{n}$$

Además de la incidencia de la pobreza, es importante considerar la intensidad (I), que mide la brecha con respecto a la línea que divide a los pobres de los no pobres. La incidencia tampoco dice nada sobre la forma como se distribuye el ingreso entre los pobres^{70/}. La intensidad permite

determinar el monto de recursos que se requieren para superar la línea de pobreza, pero no informa sobre la manera como se distribuyen los recursos entre los pobres.

$$3. \quad I = \sum_{i=1}^q \frac{g_i}{qz}$$

Algunos índices de pobreza combinan, por multiplicación, las medidas de incidencia y de brecha (cuadro 6). El resultado (HI) puede interpretarse como el monto global de ingresos que se requieren para que toda la población supere la línea de pobreza. El índice cambia dependiendo del número de pobres, y de la distancia del ingreso medio de los pobres con respecto a la línea de pobreza.

^{70/} "En primer lugar, no da cuenta de la magnitud de la brecha de los ingresos de los pobres con respecto a la línea de pobreza: una reducción de los ingresos de todos los pobres, sin afectar los ingresos de los ricos, no afectará en absoluto la tasa de incidencia. En segundo lugar, es insensible a la distribución del ingreso entre los pobres: en particular, ninguna transferencia de ingresos de una persona pobre a una más rica puede incrementar esta tasa" (Sen 1981 b).

El índice de Sen^{71/} le da mucha importancia a la forma como se distribuye el ingreso entre los pobres. El índice de Sen es:

$$4. \quad S = H * \{I + (1 - I) G_p\}$$

H es la incidencia, I es la intensidad, G_p es el Gini de los pobres. La brecha de pobreza de cada persona tiene que ver con el rango que ocupa entre los pobres.

El índice de Foster, Greer y Thorbecke (FGT)^{72/}, como el de Sen, incluye la posición relativa del individuo. Además de la brecha, el indicador le da mucha importancia a la forma como la sociedad percibe su nivel de pobreza. El índice FGT es:

$$5. \quad FGT_\alpha(y; z) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{g_i}{z} \right)^\alpha \quad \alpha \geq 0; \quad g_i > 0$$

El parámetro α “es una medida de la aversión a la pobreza”. Si α aumenta ganan importancia “los pobres más pobres”. Si α es muy grande, P_α “se acerca a una medida rawlsiana que únicamente considera la posición del hogar más pobre” (Foster, Greer y Thorbecke 1984, p. 763). En los cálculos hemos utilizado FGT_2 porque $FGT_0 = H$, $FGT_1 = HI$.

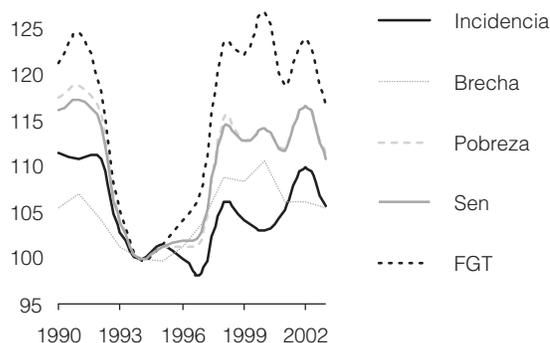
El índice FGT tiene propiedades interesantes: i) es aditivo y descomponible, ii) cumple las propiedades propuestas por Sen (1976, 1979), iii) admite la pobreza como deprivación relativa. Las medidas de pobreza, incluyendo la de Sen, que no pueden descomponerse entre subgrupos tienen una gran desventaja: *ceteris-paribus*, si la pobreza de un subgrupo aumenta es posible que la pobreza total no se incremente.

Sen (1976, 1979) propone dos axiomas (monotonicidad y transferencia) que debe

cumplir toda medida de pobreza. El de *monotonicidad* dice así: «Bajo el supuesto de que nada más cambia, una reducción del ingreso de un hogar pobre debe incrementar la medida de pobreza». Y el de *transferencia* es: «Bajo el supuesto de que nada más cambia, una transferencia de ingreso desde un hogar pobre hacia otro hogar que es más rico, debe incrementar la medida de pobreza». El índice FGT cumple ambos axiomas. Y, además, es compatible con el axioma de *sensibilidad de la transferencia* (Kakwani 1980, p. 439): «Si se realiza una transferencia $t > 0$ desde un hogar pobre con ingreso y_i hacia otro hogar pobre con un ingreso $y_i + d$ ($d > 0$), la magnitud del incremento de la pobreza debe ser más pequeño mientras mayor sea y_i ».

La figura 16 muestra la evolución de los indicadores H, I, HI, Sen, FGT. Las tendencias son más o menos similares. Los cambios más fuertes son los de la incidencia (H). En todos los casos, la pobreza disminuye durante la primera mitad de los noventa. Las condiciones se empeoran en el segundo lustro.

FIGURA 16
DINÁMICA DE LA POBREZA (H, I, HI, SEN, FGT)
(1990-2003), 1994 = 100. BOGOTÁ.



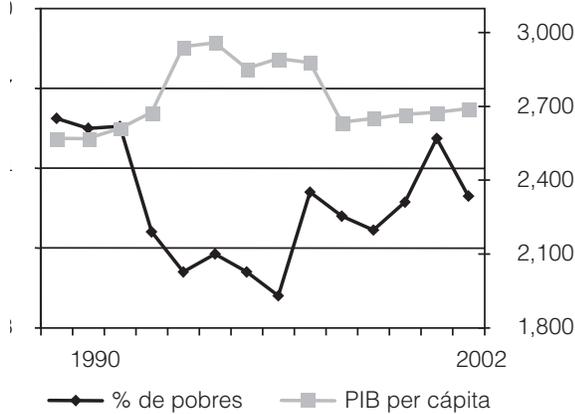
El año 1994 = 100.

Fuente: Cálculos del CID a partir de las encuestas de hogares del Dane.

^{71/} Ver, Sen (1976), Becerra y González (1999), Nina (1997).

^{72/} Ver, Foster, Greer y Thorbecke (1984), Foster (1994).

FIGURA 17
PIB PER CÁPITA E INCIDENCIA DE LA POBREZA
(1990-2003). BOGOTÁ.



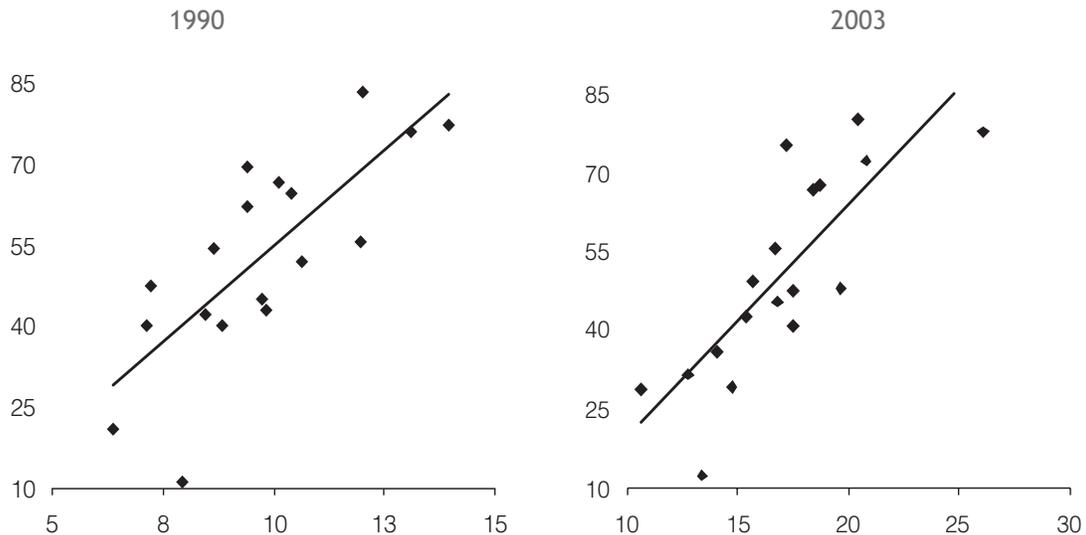
El eje vertical izquierdo representa la incidencia de la pobreza por ingresos, y el eje vertical derecho el ingreso per cápita en pesos constantes de 1994.

Fuente: Cálculos del CID a partir de las encuestas de hogares del Dane.

Entre 1990 y 1994 todos los indicadores bajaron. H: 11.5%, I: 5.3%, HI: 17.5%, Sen: 16.1% y FGT₂: 21.3%. El índice de Sen (cuadro 6) ha seguido una dinámica similar a la incidencia por LP. Tuvo su punto más bajo a mediados de los noventa, y posteriormente comenzó a subir hasta alcanzar en el 2002 un nivel muy similar al que tenía en 1990. La tendencia de FGT es parecida a la del índice de Sen, los valores de comienzo y fin del período de análisis son similares (cuadro 6, figura 16).

Los cambios en la pobreza están muy relacionados con la dinámica del empleo y de los ingresos. El empleo de mala calidad (figuras 10 y 11) y los menores ingresos (figuras 6, 7 y 8) se reflejan en una mayor pobreza. Ya decíamos que el desempleo es mayor entre los pobres. La relación entre el PIB per cápita y la

FIGURA 18
RELACIÓN ENTRE EL DESEMPLEO Y LA POBREZA POR LOCALIDAD (1990 Y 2003). BOGOTÁ



El eje horizontal representa la tasa de desempleo. Y el eje vertical la incidencia de la pobreza por LP. Los puntos corresponden a las distintas localidades.

Fuente: Cálculos del CID a partir de las encuestas de hogares del Dane.

^{73/} La histéresis de la pobreza es analizada en los estudios del CID (2003) y de Salama (2002).

incidencia de la pobreza la captamos mejor uniendo en la figura 17 las curvas pertinentes de las gráficas 6 y 14. La pobreza crece cuando el PIB cae. La correlación es alta (55%) pero podría ser más elevada en ausencia de histéresis. La pobreza reacciona rápidamente cuando el PIB cae, y responde lentamente cuando el PIB comienza a subir^{73/}.

Hay una clara relación entre desempleo y pobreza (figura 18). Este resultado llama la atención sobre la pertinencia de las políticas keynesianas de pleno empleo (Vickrey 1993, 1997). Ya decía Marshall (1920) que en lugar de dedicarle tanto tiempo y esfuerzo a la reglamentación de la ley de pobres, sería preferible pensar en medidas que mejoren el empleo.

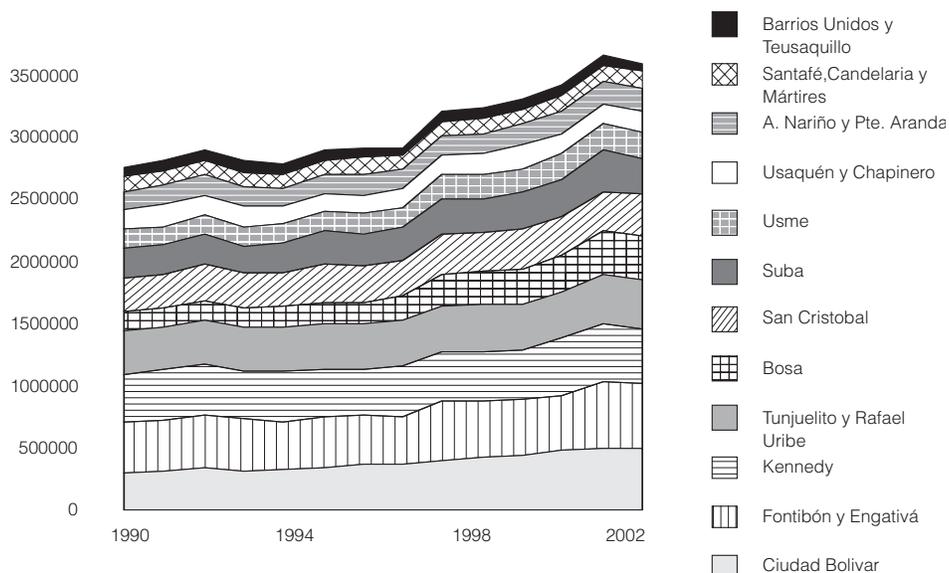
La magnitud de pobreza e indigencia por localidades expresa la segmentación espacial de Bogotá. Distinguimos tres grupos, que coinciden con sectores geográficos delimitados. El primero comprende localidades en donde las tasas de incidencia de pobreza son superiores al 60% y las de indigencia mayores que 20%. Se trata de las localidades del sur (Usme, Ciudad Bolívar, Bosa, San Cristóbal, Tunjuelito y Rafael Uribe). El segundo grupo, con incidencia de pobreza entre 35% y 60%, comprende las localidades del eje central (Candelaria, Los Mártires y Santa Fe, Puente Aranda y Antonio Nariño) y del occidente de la ciudad (Kennedy, Fontibón, Engativá y Suba). Al tercer grupo pertenecen las localidades del nororiente, con niveles de pobreza menores a 35%: Usaquén, Chapinero, Barrios Unidos y Teusaquillo (cuadro 7).

CUADRO 7
INCIDENCIA, INTENSIDAD, SEN Y FGT POR LOCALIDAD, 2003. BOGOTÁ

	H	I	HI	Sen	FGT ₂
Total Bogotá	0.5293	0.4754	0.2516	0.3269	0.1528
Usaquén	0.3184	0.4605	0.1466	0.1939	0.0889
Chapinero	0.2883	0.4478	0.1291	0.1670	0.0712
Santafé	0.6713	0.5101	0.3424	0.4349	0.2115
San Cristóbal	0.7228	0.5032	0.3638	0.4686	0.2295
Usme	0.8020	0.5051	0.4051	0.5183	0.2535
Tunjuelito	0.5558	0.4505	0.2504	0.3281	0.1454
Bosa	0.7774	0.5102	0.3966	0.5121	0.2538
Kennedy	0.4555	0.4250	0.1936	0.2559	0.1087
Fontibón	0.4813	0.4843	0.2331	0.3000	0.1408
Engativá	0.4784	0.4221	0.2019	0.2717	0.1164
Suba	0.3578	0.4455	0.1594	0.2088	0.0915
Barrios Unidos	0.2920	0.3887	0.1135	0.1574	0.0627
Teusaquillo	0.1245	0.4790	0.0596	0.0838	0.0418
Mártires	0.4112	0.4027	0.1656	0.2316	0.0941
Antonio Nariño	0.4255	0.5107	0.2173	0.2834	0.1396
Puente Aranda	0.4958	0.4228	0.2097	0.2763	0.1155
Rafael Uribe	0.6788	0.4960	0.3367	0.4331	0.2088
Ciudad Bolívar	0.7520	0.5384	0.4049	0.5055	0.2599

Fuente: Cálculos del CID a partir de las encuestas de hogares del Dane.

FIGURA 19
NÚMERO DE POBRES POR LOCALIDAD (1990-2003). BOGOTÁ.



Fuente: Cálculos del CID a partir de las encuestas de hogares del Dane.

Al interior de cada grupo y localidad hay desigualdades importantes. Por ejemplo, en la localidad de Engativá se ha estimado que la Unidad de Planeación Local (UPZ) de Bolivia tenía en 2003 un nivel de pobreza de 31%, la de Garcés Navas de 44% y la del antiguo pueblo de Engativá de 78%. Bogotá es una ciudad muy segmentada y la diferencia entre el norte y el sur se mantiene. Entre 1990 y el 2003 no se observan cambios significativos. La brecha es tan estructural que los intentos que han realizado las diversas alcaldías para reducirla han sido muy tímidos.

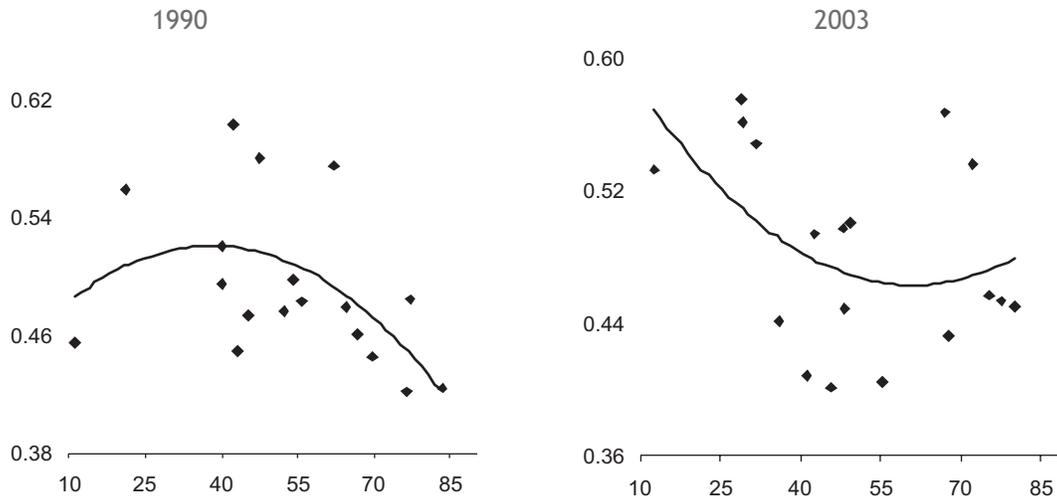
En el 2003, la mayor incidencia de la pobreza se presenta en Usme (80.2%). Ciudad Bolívar está en la peor situación, si la pobreza se evalúa por I y FGT (cuadro 7). Teusaquillo tiene la menor incidencia (H), pero el valor de I es muy alto. Ello podría estar indicando que el reducido

número de pobres viven una situación especialmente crítica, más grave que la del promedio de la ciudad.

La relación entre la pobreza y la desigualdad ha sido uno de los temas más discutidos en la literatura^{74/}. La figura 20 muestra la relación entre las dos variables en 1990 y el 2003 por localidades. En ambos años la relación es inversa: mayor incidencia de la pobreza, menor desigualdad. Así que la pobreza nivela por lo bajo. Las formas de las curvas son muy distintas. La curva correspondiente a 1990 tiene la forma de una U invertida (\cap). Cuando la incidencia está alrededor del 40%, la desigualdad llega a su punto más alto. La curva del 2003 baja hasta cuando la incidencia llega al 70%. Y a partir de allí observamos un leve aumento de la desigualdad.

^{74/} Ver, por ejemplo, Arcos, Becerra, Corredor, González, Muñoz y Rivera (2000), Becerra y González (1999), Cárdenas y Lustig (1999), Corredor (1999), De Haan (1999), De Haan y Maxwell (1998), Funkhouser (1999), Kakwani y Khandker (2004), Nina (1997), Rainwater (1996), Salama y Valier (1997), Sen (1976).

FIGURA 20
RELACIÓN ENTRE EL COEFICIENTE DE GINI Y LA INCIDENCIA DE LA POBREZA POR LOCALIDADES (1990 Y 2003). BOGOTÁ



El eje horizontal representa la incidencia de la pobreza. Y el eje vertical el coeficiente de Gini. Los puntos corresponden a las distintas localidades.

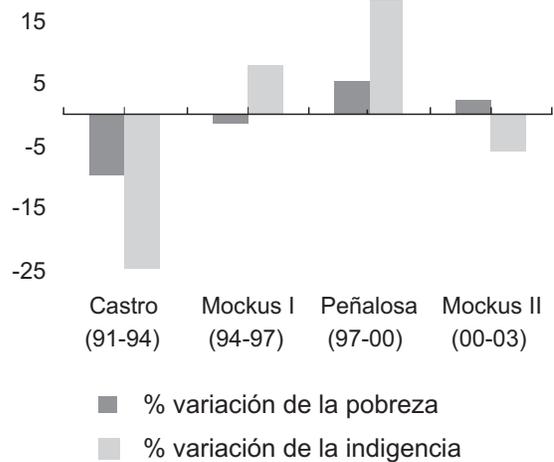
Fuente: Cálculos del CID a partir de las encuestas de hogares del Dane.

La figura 19 muestra la dinámica que ha tenido el número de pobres por localidad. El mayor número se concentra en Ciudad Bolívar, Kennedy, Fontibón y Engativá. Usme tiene una alta incidencia, pero el número de pobres es relativamente bajo. Los desbalances en la distribución espacial de los pobres dificultan la selección de zonas prioritarias para programas sociales focalizados. Preocupa la tendencia ascendente.

La focalización, tal y como ha sido sugerida por los organismos internacionales, es de carácter coyuntural. En las instituciones de Washington hay un cierto acuerdo, más o menos explícito, sobre los costos transitorios que ocasionan los planes de ajuste. Pero se supone que una vez que la economía se encamina por el sendero del crecimiento económico, el nivel de vida mejora. Durante la transición la focalización ayuda a resolver los problemas. El crecimiento que ha tenido la incidencia de la pobreza (medida por LP), obliga a repensar los alcances de las políticas de focalización, que no pueden reducirse a

seleccionar personas, sino que deben hacer parte de programas más integrales de desarrollo (González y Sarmiento 2003).

FIGURA 21
VARIACIÓN DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA SEGÚN ALCALDÍA. BOGOTÁ.



Fuente: Cálculos del CID a partir de las encuestas de hogares del Dane.

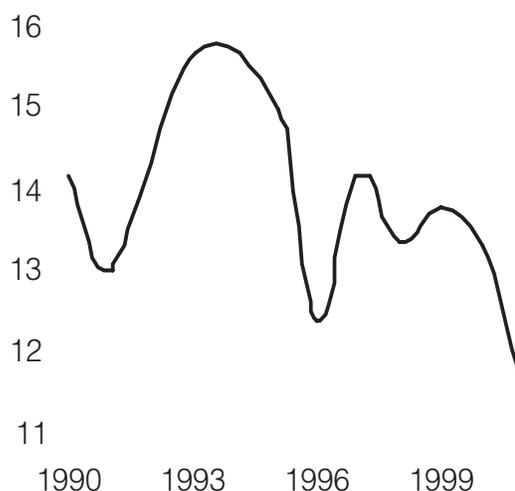
Al comentar la figura 15 decíamos que el número de pobres aumentó en 840.000 personas entre 1990 y el 2003. El aumento del número de pobres es del 30%. Este resultado es muy negativo. El gráfico 21 diferencia las variaciones en el número de pobres según alcaldía. La distribución por administraciones no significa que estemos haciendo un juicio de responsabilidades. Ya hemos dicho que el margen de discrecionalidad de los gobiernos locales es limitado. La pobreza, y sobre todo, la indigencia crecen de manera especial durante Peñalosa. La evaluación negativa que podría derivarse de estos resultados, se atenúa porque en este período se presentó la recesión de 1999, que tuvo mucho que ver con errores de la política macro del Gobierno Nacional (CID 2003).

9.2 LA POBREZA POR NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI)

La pobreza por NBI es menor que por ingresos⁷⁵. El NBI permite hacer comparaciones intertemporales y entre regiones (Fresneda 1998). Su trayectoria era más o menos predecible^{76/}, así que no hay factores que perturben su evolución inercial. Aunque la

pobreza por NBI ha disminuido (figura 22), su nivel sigue siendo elevado para una ciudad como Bogotá. En 1990 la incidencia era de 14.2%. Y el 2001 de 11.5% (cuadro 8)^{77/}. Este porcentaje corresponde a 757.000 personas. El componente del NBI que peor está es hacinamiento crítico. Y el mejor es la provisión de servicios públicos⁷⁸.

FIGURA 22
INCIDENCIA POR NBI (1990 2001). BOGOTÁ



Fuente: Cálculos del CID a partir de las encuestas de hogares del Dane.

^{75/} Es pobre por NBI quien tiene por lo menos una carencia. Y está en condiciones de miseria quien tiene dos o más carencias.

^{76/} "Los resultados de las proyecciones de población con NBI y en miseria señalan la forma como probablemente evolucionarán estos fenómenos en Bogotá durante los próximos años... El ritmo de disminución de las tasas de incidencia poblacional de las NBI y la miseria se mantendrá a niveles inferiores a los del último período intercensal, con algunas oscilaciones que expresan la recomposición espacial de la población, especialmente como consecuencia de la inmigración externa» (Fresneda 1998, p. 34). En ese trabajo se estimaba que en 2000 el porcentaje de población con NBI en Bogotá sería de 14% y en 2001 de 13.4%.

^{77/} En el 2002, del total de la población menor de 5 años, 120.276 niños y niñas (16.1%) eran pobres por NBI, y 12.320 (1.65%) vivían en condiciones de miseria. En 1997 había 4.515 habitantes de la calle, de los cuales 769 eran niño/as menores de 16 años (17%). En 1999 había 7.817 habitantes de la calle. En el 2001 la cifra aumentó a 10.477 personas.

^{78/} Las medidas de NBI no pudieron obtenerse para los años posteriores a 2001, por limitaciones de información en las encuestas de hogares del Dane. La confiabilidad de la muestra baja cuando el número de personas es más pequeño.

CUADRO 8
INCIDENCIA POR NBI Y MISERIA (1990-2001). BOGOTÁ

	NBI	Mis	Viv	SD	HC	NE	AD
1990	14.2	3.0	2.5	0.3	9.9	2.1	3.4
1991	13.0	2.8	1.7	0.4	9.2	2.1	3.4
1993	15.7	2.6	1.6	1.5	11.6	1.8	2.3
1995	15.0	2.4	1.7	0.8	11.2	2.0	2.2
1996	12.3	1.6	1.6	0.3	8.8	1.1	2.5
1997	14.2	2.9	4.4	0.9	8.9	1.8	1.9
1998	13.3	1.9	2.5	0.5	7.9	1.8	2.7
1999	13.8	2.9	2.4	0.8	8.8	2.6	2.3
2000	13.3	1.4	1.5	0.2	7.7	2.5	3.0
2001	11.5	1.1	1.5	0.1	8.0	1.6	1.8

NBI es el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas. Mis es el indicador de miseria. Viv es vivienda inadecuada, SD es sin servicios domiciliarios básicos, HC significa hacinamiento crítico, NE quiere decir niños que no asisten a la escuela, AD es alto grado de dependencia económica.

Fuente: Cálculos del CID a partir de las encuestas de hogares del Dane.

La disminución de la pobreza por NBI se explica, en parte, por la estabilidad de las transferencias. Ha mejorado la cobertura de la educativa básica y de los servicios domiciliarios. A pesar de las dificultades por las que ha atravesado la economía en los últimos 4 años, las transferencias a los municipios y departamentos se han mantenido. Y ello ha tenido una incidencia

positiva en las coberturas de los servicios sociales. Gracias a las transferencias atadas, en los momentos de crisis se ha atenuado la caída del gasto social. En otros países no ha sucedido lo mismo, ya que las coyunturas recesivas han estado acompañadas de una fuerte reducción del gasto social^{79/}.

^{79/} Fresneda, González, Sarmiento y Cárdenas (1997) muestran que en la crisis de los ochenta el gasto público en Colombia no cayó tanto como en los otros países de América Latina.



EL INDICE DE CONDICIONES DE VIDAD (ICV)

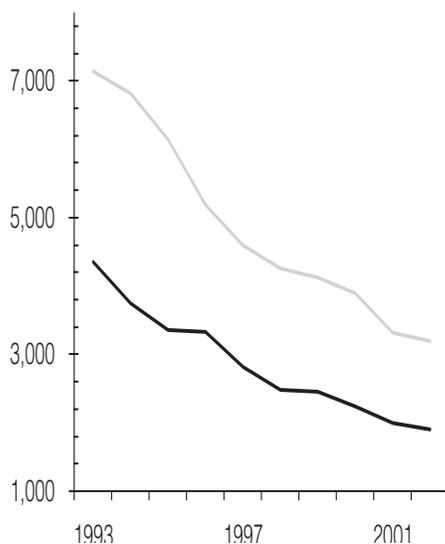




El índice de condiciones de vida (ICV) es una aproximación multidimensional al estándar de vida^{80/}. Integra variables relacionadas con la riqueza física, el acceso y calidad de los servicios públicos domiciliarios, la educación, el tamaño y la composición del hogar.

FIGURA 23

COMPARACIÓN ENTRE EL ICV NACIONAL Y DEL DE BOGOTÁ



Fuente: Cálculos del Programa de Desarrollo Humano (PDH) a partir del censo de 1993 y de las encuestas de calidad de vida (ECV) del Dane (1997 y 2003).

Tal y como se observa en la figura 23, el ICV de Bogotá ha estado por encima del nacional. En el 2003 el ICV nacional (77.37) todavía está por debajo del que tenía Bogotá hace diez años (84.4). A pesar de la enorme distancia, hay indicios de una leve convergencia (cuadro 9). La

CUADRO 9
CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DEL ICV

Período	Nacional	Bogotá	Diferencia
1993 / 1997	1.00	0.75	1993 13.7
1997 / 2003	0.45	0.30	1997 12.69
1993 / 2003	0.67	0.48	2003 11.81

Fuente: Cálculos del Programa de Desarrollo Humano (PDH) a partir del censo de 1993 y de las encuestas de calidad de vida (ECV) del Dane (1997 y 2003).

diferencia que era de cerca de 14 puntos en 1993, disminuye a menos de 12 en el 2003.

La convergencia de Bogotá con el total nacional se produce en todos los factores, pero la dinámica del cambio es diferente para cada uno de ellos.

La diferencia de la *escolaridad máxima del jefe de hogar* y el *nivel educativo promedio de los mayores de doce años*, crece entre 1993 y 1997, tanto en términos absolutos como relativos (las columnas a la derecha del cuadro), pero desciende entre 1997 y el 2003. Estas variables estructurales reflejan comportamientos de mediano y largo plazo. La dinámica migratoria es uno de los temas más complejos. Los jefes de hogar más educados están saliendo de la ciudad y está siendo reemplazado por un grupo de jefes de hogar con menor nivel de educación promedio. Y el crecimiento de la escolaridad del grupo mayores de doce no compensa la pérdida relativa de capital humano que implica este movimiento. La «emigración de cerebros», junto con el aumento del desplazamiento, tienen

^{80/} Sobre las características del ICV, ver, Acosta (1997), Acosta y Alonso (1998), Castaño (2000), Gamboa, Cortés, Casas y Pérez (2001), Cortés, Gamboa y González (1999, 1999 b, 1999 c, 2000, 2000 b), Misión Social y Dane (2002), Sarmiento y González (1998), Sarmiento y Ramírez (1997, 1998, 1998 b), Sarmiento, Ramírez, Alonso y Acosta (1997), Sarmiento, Ramírez, Molina y Castaño (1996).

un impacto negativo en la dinámica del ICV de Bogotá^{81/ 82/}.

La reducción de la diferencia absoluta y relativa entre la nación y Bogotá en las variables *escolarización de jóvenes entre 12 y 18 años y proporción de niños escolarizados entre 5 y 11 años de edad*, también obedece a la conjunción de varios fenómenos. A medida que la escolaridad sube los aumentos en el margen son más difíciles. No basta con atacar los factores de oferta (más instituciones escolares y maestros), sino que también deben atenderse los problemas de demanda (facilidades de transporte, compensación del ingreso de los padres ante no trabajo de los hijos menores, problemas de nutrición que afectan el rendimiento y la permanencia en la escuela). La migración también influye. Bogotá es el polo de atracción mayor del país, y cerca de las tres cuartas partes de su crecimiento se debe a la migración. Cada año llegan unas 150.000 personas, y la mitad de ellas tiene menos de 15 años. Actualmente, las localidades que reciben más desplazados son Ciudad Bolívar (26.2% del número de desplazados), Kennedy (11.5%), Bosa (10.3%) y Usme (8.4%).

La crisis económica se refleja en la *proporción de niños menores de seis años y hacinamiento*. Las dificultades llevan a un fortalecimiento de la familia amplia, sobre todo entre los más pobres (Flórez 2004, PDH 2002).

La evolución de los indicadores de capital físico individual y colectivo que tiene que ver con la *dotación de servicios públicos domiciliarios y*

la calidad de las construcciones de vivienda muestra el impacto positivo que tienen las transferencias destinadas a acueducto y saneamiento ambiental.

Hemos comparado los cambios del ICV entre 1993 y el 2003. El censo es la fuente de información de 1993 y la ECV la del 2003. En 1993, las localidades con menores niveles de ICV eran Usme y San Cristóbal con un índice de 76.3 y 79.0 respectivamente. La más baja que es Usme, tiene un ICV similar al de la zona urbana del Meta, 6 puntos por debajo del promedio nacional pero por encima de quince departamentos del país. Y San Cristóbal, la segunda más baja, está al mismo nivel de los departamentos del viejo Caldas y de Boyacá. El nivel más alto lo tenían, en su orden, Chapinero, Teusaquillo, Usaquén, Los Barrios Unidos, Puente Aranda, Antonio Nariño, Engativá, Los Mártires, Suba, Kennedy y Fontibón con puntajes que van entre 93 y 86. Estos índices están por encima de las zonas urbanas de Antioquia, Santander y Valle.

En los diez años se presentaron notables variaciones. i) El ICV de todas las localidades creció, en un rango que va desde 7.22 puntos en La Candelaria hasta 2.77 en Teusaquillo. La ciudad, como un todo, aumentó 4.7 puntos. ii) Entre las localidades hay convergencia. La diferencia entre las localidades con mayor y menor ICV se redujo de 17 a 14 puntos. iii) La convergencia entre los extremos se dio en todos los factores, excepto en la asistencia a secundaria donde la diferencia aumentó levemente en 4 centésimas.

^{81/} La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Codhes, estima que entre 1985 y agosto de 2002 habrían llegado a Bogotá aproximadamente 480.000 desplazados. Y solamente entre 1999 y 2002 llegaron 177.000 personas. El Sistema de Estimación por Fuentes Contrastadas (Seffc), a cargo de la Red de Solidaridad Social, calcula que en el 2000 llegaron a Bogotá 11.869 desplazados.

^{82/} Los rasgos más relevantes de la población desplazada que ha llegado a Bogotá son: i) La mayoría son jóvenes. Cerca del 80% es menor de 26 años, y casi el 66% es menor de edad. ii) La gran mayoría de la población (92.2%) es mestiza, y proviene de áreas rurales (77%). iii) El 83.5% no tiene afiliación al sistema de seguridad social. iv) El 85% apenas tiene educación primaria. v) El 54% habitaba una vivienda propia antes del desplazamiento. vi) El 95.5% desempeñaba labores agrícolas o similares.

Las variaciones del total del ICV, se pueden ordenar en tres grupos: las localidades que mejoran su posición relativa, las que permanecen en el mismo puesto y las que descienden.

Mejoran su posición relativa: Rafael Uribe^{83/}, San Cristóbal^{84/}, La Candelaria^{85/}, Fontibón^{86/},

Engativá^{87/}, Suba^{88/} y Chapinero^{89/}. Mantienen su posición relativa: Barrios Unidos (4)^{90/}, Santafé (13)^{91/}, Usaquén (3)^{92/} y Usme (19)^{93/}. Pierden posiciones: Bosa^{94/}, Tunjuelito^{95/}, Los Mártires^{96/}, Puente Aranda^{97/}, Antonio Nariño^{98/} y Teusaquillo^{99/}.

^{83/} Mejora dos puestos del 17 al 15, con un crecimiento porcentual mayor que la ciudad en todos los factores. La dinámica más acelerada se presenta en la calidad de la vivienda, que duplica el crecimiento relativo de la ciudad. También se observa una mejora notable en acceso y calidad de los servicios públicos. En capital humano avanza, de manera especial, en la escolaridad de los mayores de doce años.

^{84/} Ascende un puesto del 18 al 17. Los factores predominantes son mejoramiento de la vivienda y mayor acceso a servicios domiciliarios. En capital humano, el crecimiento es inferior al de la ciudad.

^{85/} Mejora dos puestos, pasa del 14 al 12. Presenta el mayor aumento relativo y absoluto del ICV. Los avances más relevantes se presentan en calidad de la vivienda, ya que duplica el aumento de la ciudad. También se destacan los logros en los servicios públicos domiciliarios y en capital humano.

^{86/} Mejora dos puestos, al pasar del 11 al 9. Su evolución es muy cercana a la del promedio.

^{87/} Pasa del 7 al 5 puesto. El avance se debe principalmente a logros en capital humano y calidad de la vivienda.

^{88/} Avanza del puesto 9 al 6, con un crecimiento ligeramente superior al promedio de la ciudad. El factor claramente predominante es el aumento en educación.

^{89/} Aumenta un puesto y desplaza a Teusaquillo como la localidad con mayor ICV.

^{90/} Su crecimiento fue menor que el promedio. Preocupa la disminución en el abastecimiento de agua. Ello querría decir que parte de las nuevas viviendas no se han conectado a los servicios. Habría indicios de un incipiente proceso de tugurización.

^{91/} Presenta mejoras parciales en calidad de la vivienda y en capital humano.

^{92/} Se observa un crecimiento en la escolaridad del jefe de familia superior al del resto de la ciudad. La localidad ha atraído hogares más educados.

^{93/} Crece 8.8 % en el índice total y en todos los factores supera el promedio de Bogotá. Son mayores los avances en capital físico que en capital humano.

^{94/} Pasó del puesto 15 al 16. El saneamiento ambiental se ha descuidado, y la recolección de basuras es precaria. Es muy leve su crecimiento en acceso y calidad de servicios domiciliarios. Tiene problemas graves ocasionados por el desplazamiento.

^{95/} Disminuye dos puestos, debido al leve crecimiento del acceso a los servicios domiciliarios, y a la educación primaria y secundaria.

^{96/} Pasa del puesto 8 al 10. Se observa un deterioro relativo en el acceso y calidad de los servicios domiciliarios, especialmente en el abastecimiento de agua. Preocupa la notoria diferencia con la ciudad en la vinculación a la escuela de los niños de 5 a 11 años. La reducción del hacinamiento avanza muy lentamente.

^{97/} Pierde tres puestos. Presenta avances muy lentos en servicios públicos, en educación primaria y secundaria. El comportamiento de la escolaridad de los jefes de hogar y de los mayores de doce sería el reflejo de la existencia de una inmigración con bajo capital humano.

^{98/} Pasa del 7 al 8 lugar. Tiene problemas, especialmente, con recolección de basuras y disposición de excretas. La disminución del hacinamiento es muy lenta.

^{99/} Pasa del primero al segundo puesto. Reduce el acceso y calidad de los servicios públicos especialmente en abastecimiento agua. La disminución de hacinamiento avanza muy lentamente. Y presenta problemas de cobertura de la secundaria

CUADRO 10
ICV (1996-2003). BOGOTÁ.

Condición de pobreza	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	% 1996-2004
	ICV Total								
Total	82.9	83.7	83.6	83.4	83.8	84.5	84.9	84.6	2.1
Indigente	74.2	74.6	74.6	75.2	76.1	75.3	77.0	74.5	0.4
Pobre	77.6	78.0	78.0	78.3	78.6	79.7	79.6	78.9	1.7
No Pobre	87.4	88.1	88.4	88.5	88.6	88.9	89.6	89.5	2.4
ICV Servicios públicos domiciliarios									
Total	27.1	27.2	27.2	27.2	27.2	27.3	27.3	27.3	0.7
Indigente	26.7	26.8	27.1	27.1	27.2	27.2	27.1	27.2	1.7
Pobre	27.0	27.0	27.2	27.1	27.1	27.3	27.3	27.3	1.0
No Pobre	27.3	27.3	27.3	27.2	27.3	27.4	27.4	27.4	0.4
ICV Educación (capital humano)									
Total	29.9	30.3	30.3	30.0	30.3	30.6	30.7	30.6	2.2
Indigente	25.0	25.7	25.2	25.8	25.9	25.4	26.3	25.0	-0.1
Pobre	27.0	27.4	27.2	27.2	27.4	27.9	27.6	27.4	1.5
No Pobre	32.4	32.7	33.0	32.9	33.0	33.1	33.5	33.3	2.8
ICV Demografía (tamaño composición hogar)									
Total	15.7	16.1	16.1	16.0	16.1	16.3	16.6	16.5	4.8
Indigente	12.4	12.4	12.6	12.4	12.9	12.5	13.6	12.6	1.8
Pobre	13.5	13.8	13.9	14.0	14.1	14.3	14.6	14.2	4.8
No Pobre	17.6	18.0	18.1	18.1	18.0	18.1	18.4	18.4	4.8
ICV vivienda									
Total	10.1	10.0	9.9	10.2	10.2	10.3	10.3	10.2	0.9
Indigente	10.1	9.7	9.7	10.0	10.1	10.1	10.0	9.7	-3.4
Pobre	10.1	9.9	9.8	10.1	10.1	10.2	10.2	10.1	-0.3
No Pobre	10.2	10.2	10.0	10.3	10.3	10.3	10.4	10.4	1.9

Fuente: Cálculos del CID a partir de las encuestas de hogares del Dane

También calculamos el ICV a partir de las encuestas de hogares del Dane (cuadro 10)^{100/}. Los valores no coinciden con los de la figura 23 porque la base sobre la que se realiza el cálculo es distinta. Entre 1996 y el 2003 hubo un aumento del 2.1% del ICV total. Pasó de 82.9 a 84.6.

Es interesante constatar que el ICV, como el NBI, no se deterioró con la crisis. Las dimensiones de la calidad de vida consideradas en el ICV no fueron afectadas por la caída de los ingresos.

^{100/} La serie comienza en 1996 porque la información de los años anteriores no es suficiente para calcular el ICV.

LA EDUCACIÓN





Es preocupante constatar que en Bogotá el nivel de analfabetismo ha aumentado (cuadro 11). En 1997 había 87.293 analfabetas. En el 2003 la cifra aumentó a 111.524. Y en el mismo período el porcentaje de analfabetas pasó de 1.9% a 2.2%. Así que el analfabetismo crece tanto en términos absolutos como relativos. Estos resultados son inaceptables porque riñen con los principios más elementales de las sociedades democráticas contemporáneas. El hecho de ser alfabeto abre las puertas a la cultura básica, a la información y a la capacidad deliberativa. Y por esta razón el único indicador aceptable sería cero analfabetas. Las razones que justifican la opción cero analfabetismo son las siguientes. Primera, la información básica en las sociedad actual pasa por la lecto-escritura. Segunda, desde el punto de vista de la calidad de vida, el sentimiento moral más elemental reconoce, como un apriori, la pertinencia de la alfabetización. Tercera, la meta de cero analfabetismo es factible desde el punto de vista financiero. A diferencia de lo que

sucede con otros objetivos sociales, el analfabetismo cero es perfectamente posible con los recursos que dispone el Distrito. La solución del problema puede ser inmediata. En las discusiones sobre los derechos económicos, sociales y culturales (Desc) suele insistirse en el cumplimiento progresivo de las metas. Y con toda razón se argumenta que algunos derechos no son exigibles de manera inmediata porque los recursos son escasos. En el caso del analfabetismo este criterio no se cumple porque no hay ningún argumento económico que justifique aplazar la puesta en práctica de los programas que garanticen la cobertura total.

Entre 1997 el 2003 la escolaridad promedio ha crecido en todas las modalidades de vinculación al mercado laboral. Esta dinámica es muy positiva y muestra que Bogotá ha hecho un esfuerzo por mejorar el nivel educativo de la población.

CUADRO 11
NIVEL DE ALFABETISMO EN BOGOTÁ (1997-2003)

Género de la persona	Género de la persona	Si	%	No	%	Total
	Alfabeto 1997					
Hombre	15-39	1.237.751	99.54	5.739	0.46	1.243.490
	40-64	639.727	97.45	16.750	2.55	656.477
	Más de 65	114.169	94.92	6.104	5.08	120.273
	Total	1.991.647	98.58	28.593	1.42	2.020.240
Mujer	15-39	1.530.591	99.36	9.905	0.64	1.540.496
	40-64	715.456	96.41	26.651	3.59	742.107
	Más de 65	149.409	87.09	22.144	12.91	171.553
	Total	2.395.456	97.61	58.700	2.39	2.454.156
Total	15-39	2.768.342	99.44	15.644	0.56	2.783.986
	40-64	1.355.183	96.90	43.401	3.10	1.398.584
	Más de 65	263.578	90.32	28.248	9.68	291.826
	Total	4.387.103	98.05	87.293	1.95	4.474.396
	Alfabeto 2003					
Hombre	15-39	1.321.563	99.15	11.378	0.85	1.332.941
	40-64	755.820	98.27	13.279	1.73	769.099
	Más de 65	184.462	93.47	12.885	6.53	197.347
	Total	2.261.845	98.37	37.542	1.63	2.299.387
Mujer	15-39	1.504.799	99.48	7.839	0.52	1.512.638
	40-64	960.759	97.01	29.587	2.99	990.346
	Más de 65	228.298	86.20	36.554	13.80	264.852
	Total	2.693.856	97.33	73.980	2.67	2.767.836
Total	15-39	2.826.362	99.32	19.218	0.68	2.845.580
	40-64	1.716.579	97.56	42.866	2.44	1.759.445
	Más de 65	412.759	89.30	49.440	10.70	462.199
	Total	4.955.700	97.80	111.524	2.20	5.067.224

Fuente: Cálculos del CID a partir de la Encuesta de Calidad de Vida (1997 y 2003)

CUADRO 12
AÑOS DE ESCOLARIDAD PROMEDIO (1997-2003) MODALIDADES DE VINCULACIÓN AL MERCADO LABORAL

Género de la pobreza	1997					2004					
	Ocu	Des	PEA	PEI	PET	Ocu	Des	PEA	PEI	PET	
Hombre	1	6.04	6.86	6.27	6.42	6.31	6.82	7.41	6.88	6.06	6.60
	2	6.64	9.12	7.00	5.51	6.56	7.37	8.93	7.57	7.02	7.42
	3	6.83	8.22	7.04	5.79	6.73	7.76	9.83	7.97	6.91	7.70
	4	7.68	9.91	7.89	6.57	7.62	8.53	9.94	8.52	7.03	8.11
	5	8.41	8.83	8.45	6.47	8.04	9.43	9.85	9.32	7.36	8.82
	6	9.57	11.23	9.80	7.63	9.37	10.08	9.98	9.93	7.92	9.45
	7	9.68	11.94	9.89	8.25	9.58	10.60	10.73	10.58	8.32	10.01
	8	11.06	11.58	11.12	8.25	10.21	11.89	12.53	11.71	8.81	10.87
	9	12.56	11.42	12.48	9.76	12.01	13.27	13.09	13.19	9.78	12.12
	10	14.11	12.48	14.03	12.27	13.48	14.89	13.25	15.41	11.40	14.46
Total	9.58	9.69	9.59	7.91	9.18	10.54	10.06	10.37	8.15	9.77	
Mujer	1	6.49	6.31	6.45	5.50	5.94	6.97	8.07	7.33	5.88	6.60
	2	6.60	6.85	6.64	5.39	6.04	7.44	9.08	7.89	6.95	7.45
	3	7.20	8.16	7.40	6.36	6.92	7.85	9.18	8.18	6.80	7.56
	4	7.79	9.50	8.13	6.65	7.47	8.79	9.86	9.00	7.23	8.21
	5	8.68	11.16	9.08	6.73	8.09	9.65	10.22	9.74	7.44	8.71
	6	9.60	10.99	9.79	6.78	8.74	10.27	11.19	10.40	7.81	9.31
	7	9.60	11.23	9.80	8.12	9.10	10.64	11.61	10.79	8.22	9.67
	8	11.31	11.90	11.37	8.27	10.03	12.15	12.17	12.16	8.47	10.54
	9	12.51	14.68	12.67	9.09	10.97	13.34	13.67	13.37	9.53	11.77
	10	12.13	14.17	12.16	10.16	11.30	14.25	13.23	14.19	10.68	12.83
Total	9.66	9.84	9.69	7.47	8.70	10.69	10.30	10.62	7.95	9.45	
Total	1	6.23	6.66	6.35	5.80	6.12	6.82	7.77	7.10	5.94	6.60
	2	6.62	8.05	6.84	5.44	6.28	7.37	9.02	7.72	6.97	7.44
	3	7.01	8.18	7.22	6.20	6.84	7.76	9.43	8.07	6.84	7.62
	4	7.73	9.64	8.00	6.63	7.53	8.53	9.89	8.74	7.16	8.17
	5	8.53	10.27	8.74	6.65	8.06	9.43	10.05	9.51	7.41	8.76
	6	9.59	11.12	9.80	7.08	9.05	10.08	10.63	10.15	7.84	9.37
	7	9.65	11.56	9.85	8.15	9.32	10.60	11.25	10.68	8.25	9.83
	8	11.19	11.72	11.25	8.26	10.11	11.89	12.33	11.93	8.59	10.69
	9	12.54	12.97	12.57	9.24	11.41	13.27	13.39	13.28	9.63	11.93
	10	13.05	12.93	13.05	10.91	12.24	14.89	13.23	14.80	10.92	13.56
Total	9.62	9.76	9.64	7.60	8.92	10.54	10.20	10.49	8.02	9.60	

Ocu es ocupado, Des es desempleado, PEA es población económicamente activa, PEI es población económicamente inactiva, PET es población en edad de trabajar. Los deciles de ingreso son per cápita.
Fuente: Cálculos del CID a partir de la Encuesta de Calidad de Vida (1997 y 2003)

La presión por la educación pública aumentó (cuadro 13).

CUADRO 13
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA MATRÍCULA ENTRE ESTABLECIMIENTOS OFICIALES Y PRIVADOS

Deciles de ingreso per capita	1997			2003		
	Of.	Priv.	Total	Of.	Priv.	Total
1	0.75	0.25	0.12	0.86	0.14	0.11
2	0.73	0.27	0.10	0.77	0.23	0.12
3	0.55	0.45	0.10	0.74	0.26	0.10
4	0.52	0.48	0.09	0.65	0.35	0.10
5	0.46	0.54	0.10	0.55	0.45	0.10
6	0.27	0.73	0.09	0.40	0.60	0.09
7	0.27	0.73	0.09	0.33	0.67	0.10
8	0.27	0.73	0.10	0.25	0.75	0.10
9	0.15	0.85	0.10	0.17	0.83	0.10
10	0.07	0.93	0.10	0.10	0.90	0.09
Total	0.42	0.58	1.00	0.50	0.50	1.00

Fuente: Cálculos del CID a partir de la Encuesta de Calidad de Vida (1997 y 2003)

LA SEGURIDAD SOCIAL, EL RIESGO Y LA CIUDADANÍA





El *sistema de protección social* (SPS) incluye salud, pensiones, riesgos profesionales y aseguramiento. Desde una perspectiva amplia, la protección social debe avanzar hacia el diseño de un sistema ligado no solamente a la técnica del aseguramiento sino a la creación de un nuevo concepto de ciudadano, más consciente tanto de los derechos que le otorga la Constitución como de los deberes que ha contraído por tener la nacionalidad colombiana, entre otros el de ser solidario con sus conciudadanos. La cultura ciudadana pasa por el reconocimiento de los derechos. Obviamente, la discrecionalidad de Bogotá es limitada. Sin embargo, las políticas distritales sí pueden ir abriendo espacios en la dirección propuesta.

El *Informe sobre Desarrollo Humano* del Banco Mundial (2000) se centra en el concepto de *vulnerabilidad*. La política social es eficaz si le suministra a los pobres oportunidades, seguridad material y empoderamiento^{101/}. El BID (2001, p. 2) define la protección social como las intervenciones públicas que atenúan el impacto que tienen los hechos repentinos en “los ingresos y en las condiciones de vida de los pobres”^{102/}. Para el BID, los objetivos claves de una estrategia de protección social deberían incluir las siguientes acciones: garantizar niveles mínimos de consumo y acceso a los servicios básicos para evitar que la pobreza transitoria se convierta en

permanente; fortalecer la base de activos de los pobres para reducir su vulnerabilidad a los shocks y acabar con la transferencia intergeneracional de la pobreza, ofreciendo incentivos de inversión en capital humano y mejorando el acceso a los mercados de crédito; asegurar la inversión en capital humano durante períodos de crisis y reducir la exposición al riesgo mejorando el perfil de rendimiento-riesgo de sus decisiones económicas. Las políticas definidas por la BID y el Banco Mundial terminan imponiendo una concepción sobre la manera como se debe enfrentar la pobreza.

En la última década los organismos internacionales han puesto en primer plano la *gestión del riesgo social*. Holzmann et al. (2003)^{103/}, del Banco Mundial, consideran la protección social, como un conjunto de dispositivos públicos destinados a suministrar a la población una garantía de ingresos. En su visión de la *gestión del riesgo social*, el Banco Mundial parte de dos constataciones importantes. La primera es que los pobres están más expuestos a diversos riesgos: naturales como temblores e inundaciones, antrópicos como la guerra y la inflación, sanitarios como las epidemias, o políticos como la discriminación. Y la segunda es que los pobres poseen menos herramientas para hacer frente a estas calamidades. Se le dificulta, por ejemplo, el acceso a los programas

^{101/} El empoderamiento es «el aumento de la capacidad de los pobres de influir en las instituciones estatales que influyen en su vida, reforzando su participación en los procesos políticos y en las decisiones locales. Significa también eliminar los obstáculos –políticos, jurídicos y sociales– que perjudican a determinados grupos y aumentar los activos de los pobres para que puedan intervenir activamente en los mercados. La ampliación de las oportunidades económicas de los pobres contribuye ciertamente a su empoderamiento» (Banco Mundial 2000, p. 39).

^{102/} “Estas intervenciones - que incluyen medidas en el mercado laboral, redes de protección social, sistemas de pensión y fondos para desastres- ayudan a los individuos y a las familias a enfrentar mejor los shocks económicos y naturales” (BID 2001, p. 2). Y en opinión del Banco Mundial, “... la protección social es importante no sólo para ayudar a las familias individuales que pierden en una economía más dinámica, sino también para crear una fundación social sólida con personas –especialmente personas pobres– que se sientan cómodas al asumir el riesgo y dedicarse a hacer empresa” (Banco Mundial 2002, p. 104).

^{103/} Ver, igualmente, Holzmann y Jorgensen (1999, 2000).

públicos, o a los seguros. La prioridad de la gestión del riesgo consiste en evitar que el suceso ocurra. Pero si esta acción es imposible se busca reducir su impacto. Los pobres son más vulnerables. Los shocks tienen mayor impacto en su bienestar que en el de las familias ricas. Y desde esta perspectiva, una política de ayuda social debe facilitar su acceso a los instrumentos que permiten la gestión del riesgo social.

El manejo del riesgo comprende dos estrategias: prevención y mitigación de los efectos sociales en la población más vulnerable. La prevención comprende programas de salud pública, educación, capacitación y generación de empleo. La mitigación incluye empleo de emergencia, capacitación laboral para desempleados y subsidios para nutrición y asistencia escolar, etc. Pero al ser concebidos como instrumentos que se activan sólo cuando hay recesiones económicas, la estrategia no es de prevención y mitigación, sino de superación parcial de la crisis.

Tal y como se observa en el estudio del PDH (2002), los pobres tratan de reducir el riesgo a través de estrategias que son muy problemáticas desde el punto de vista del capital humano. Por ejemplo, cuando el receptor principal pierde el ingreso, el adolescente abandona los estudios secundarios y se vincula al mercado laboral. La pérdida del ingreso del hogar suele estar acompañada de una modificación del gasto. Puesto que el arriendo y los servicios son muy

inelásticos y deben ser pagados, la familia opta por disminuir el gasto en alimentos, drogas, educación y vestido. Estas formas de respuesta son inaceptables porque le causan daños de naturaleza estructural al capital humano. La investigación del PDH (2002) llama la atención sobre la necesidad de encontrar respuestas institucionales de naturaleza contracíclica que efectivamente protejan a las familias. Y, sobre todo, el PDH recomienda tomar medidas estructurales que toquen la raíz del problema¹⁰⁴. En otras palabras, antes de tender redes que eviten que los pobres que han perdido el empleo se peguen contra el piso, debería reflexionarse seriamente sobre la forma como la política económica y el manejo monetario están creando condiciones que van en contra de la generación de empleo. Para la Cepal (2002) la mejor protección social es garantizar el empleo y la buena capacidad de compra a los asalariados. El ordenamiento financiero internacional no favorece la distribución del ingreso, la inclusión y la gobernabilidad^{105/}.

En la lógica de las instituciones de Washington¹⁰⁶, el ajuste estructural ha repercutido en los sistemas de seguridad social. Los organismos financieros (FMI, BID, Banco Mundial) han considerado la seguridad social como una de las causas del déficit y, al mismo tiempo, como una fuente muy importante de desarrollo de los mercados financieros^{107/}.

^{104/} Desde una lógica más global, inspirada en la teoría marxista y en la escuela de la regulación, se muestra que si el nivel salarial no es suficiente para asegurar la reproducción social de la fuerza de trabajo, el desarrollo del capitalismo industrial requiere que haya instituciones de protección social en el seno mismo del orden mercantil. Ver, por ejemplo, Boyer (1990), Boyer y Saillard (1995).

^{105/} «La inestabilidad financiera es la manifestación más evidente, aunque no la única, de la progresiva asimetría entre el dinamismo de los mercados y la inexistencia de una gobernabilidad económica adecuada. Otras de sus manifestaciones son la notable concentración económica que se viene observando en el mundo entero y las múltiples tensiones distributivas provocadas por el proceso de globalización, entre un país y otro y dentro de un mismo país» (Cepal 2002, p. 26).

^{106/} Utilizamos el término instituciones de Washington en el mismo sentido de Williamson (1990, 1990 b, 2000).

^{107/} Sobre este tema, ver la recopilación de Mesa-Lago y Witte (19992).

El sistema de aseguramiento heredado de la ley 90/46 no se ajustaba a los nuevos patrones de desarrollo sugeridos por los organismos de crédito internacional. A comienzos de los noventa, el mensaje primordial de la administración Gaviria era que al transformar el sistema pensional se avanzaba en la reforma financiera, se fortalecía el ahorro y, de paso, se permitía la presencia de los fondos privados de pensiones, ligados a los grandes grupos económicos. Sin embargo, con la expedición de la Constitución de 1991, que en sus artículos 48 y 49 define los lineamientos del sistema de seguridad social (servicio público de carácter obligatorio y bajo los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia), la reforma tuvo que ser ampliada a la salud y a los riesgos profesionales.

Las reformas a la salud, que se hicieron en el país a comienzos de los noventa, estuvieron muy marcada por el afán de introducir la lógica de mercado en los servicios médicos^{108/109/}. En aquellos momentos el aseguramiento social se encontraba en crisis: baja cobertura (22% de la población), déficit actuarial, distorsiones en la solidaridad del sistema, deficiencias en la prestación de los servicios y dispersión de organismos e instituciones de seguridad social (Rodríguez y Arévalo 1993, p. 115). Gran parte de las reformas que se realizaron en los noventa en América Latina se inspiraron en las ideas básicas del Consenso de Washington. González (2003) muestra que las políticas del Consenso no son homogéneas. Incluso, pueden llevar a prácticas muy diferentes entre países. Por ejemplo, en uno de los puntos del Consejo, tal y

como los describe Williamson (1990 b), se dice que la tasa de cambio debe ser competitiva. Esta recomendación general se ha aplicado de formas muy distintas en los países de América Latina. Argentina ensayó la paridad, Colombia tuvo banda cambiaria, Chile mantuvo control de capitales, Ecuador terminó dolarizado, Brasil le apostó a la tasa de cambio flexible, etc. La diversidad de alternativas se explica, fundamentalmente, porque no se sabe cuál es el mecanismo más conveniente para lograr que la tasa de cambio sea competitiva.

Las alcaldías de Bogotá han mirado la seguridad social de diversas maneras, aunque los condicionantes básicos (políticas nacionales, exigencias de los organismos de crédito, etc.) las han afectado a todas. Aunque la política social ha tratado de diseñar programas más integrales, todavía hace falta mayor articulación (CGR 2004).

De acuerdo con los lineamientos de la política nacional, el ideal sería que todos los miembros de la sociedad pudieran satisfacer sus necesidades en el mercado, con lo cual no se requeriría ningún tipo de política social. Pero como en realidad, no todos los individuos pueden acceder al él, se recurre a la política social compensatoria que busca aliviar las problemas derivados de la exclusión social^{110/}. En la década de los noventa han ido ganando espacio los enfoques que insisten en que la política social debe estimular la capacidad de generar recursos, más que preocuparse por la asignación directa del gasto (Perotti 2002).

^{108/} Las ideas favorables al mercado se reflejaban en numerosos hechos: la flexibilización laboral, la apertura, el desmonte de los controles de precios, la privatización, la reforma financiera, las reformas a los sistemas de seguridad social, la eliminación de ciertos tipos de subsidios delinearon el camino para la retirada del Estado de la regulación del mercado, el abandono de todas sus formas de intervención y la profundización de la descentralización (Salama y Valier 1994). Polanyi (1957) habla de la existencia de un mercado autorregulador.

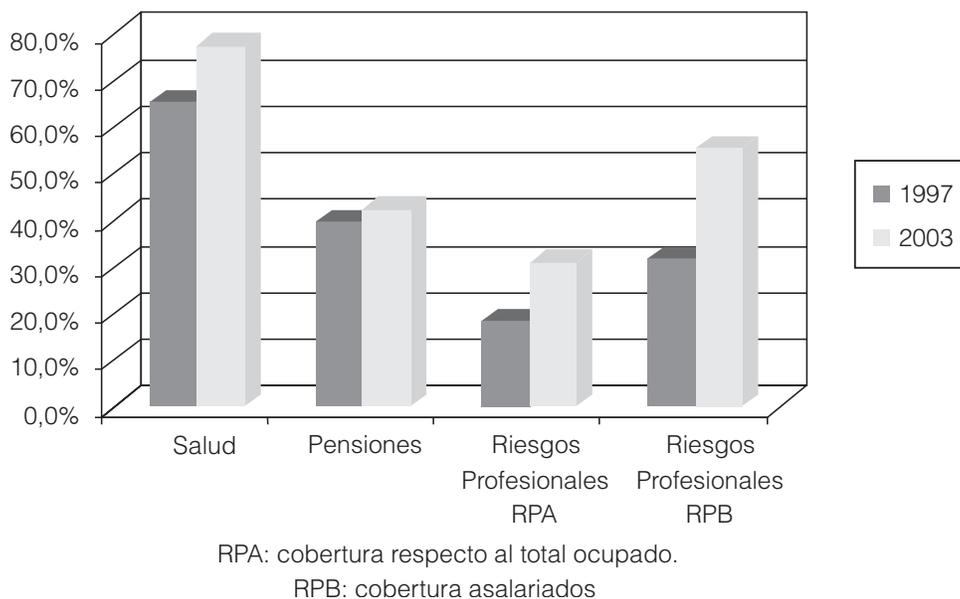
^{109/} Antes de ser expedida la ley 100/93 se presentó una propuesta de reforma que ponía el mercado en primer plano (anteproyecto de ley 155/92), de una manera mucho más radical que la ley 100,

^{110/} Sobre el significado de exclusión social, ver De Haan (1997, 1998, 1999), De Haan y Maxwell (1998), Sen (2001), Sarmiento (1996).

En el Distrito, tal como sucede a escala nacional, la asistencia social se identifica con la atención a los más pobres. A diferencia de la seguridad social, los programas de asistencia social no se conciben como un «sistema». Predominan las

acciones aisladas sin un horizonte claro (PDH 2002). Diferenciamos tres componentes de la seguridad social: salud, pensiones y riesgos profesionales. Entre 1997 y el 2003 la cobertura ha aumentado (figura 24).

FIGURA 24
COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL. BOGOTÁ.



Fuente: Cálculos del CID a partir de la ECV (1997, 2003).

El mayor avance de la aplicación de la Ley 100 de 1993 en Bogotá se ha presentado en salud. En pensiones la situación no ha mejorado sustancialmente y se perfila un escenario pesimista para quienes lleguen a la tercera edad. La cobertura en riesgos profesionales continúa siendo muy baja.

12.1. LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

El aumento de la afiliación, que ha sido una preocupación generalizada en los planes de desarrollo del Distrito, se observa en el cuadro 14. El ritmo de afiliación no depende solamente de la acción de los gobiernos locales, sino de la puesta en práctica de la ley 100 de 1993^{111/}.

^{111/} Cuando se realizó la encuesta Casen en 1993, no había entrado en vigencia la Ley 100.

CUADRO 14
AFILIACIÓN AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD. NÚMERO DE PERSONAS. BOGOTÁ.

Condición de afiliación	1993	1997	2003
Total	5.020.496	6.313.682	6.861.499
Afiliado	1.977.434	3.417.112	5.323.488
No afiliado	3.043.062	2.896.700	1.538.001

Fuente: Cálculos del CID a partir de Casen (1993) y ECV (1997, 2003)

A pesar de los resultados positivos, la población con mayor vulnerabilidad todavía se quedan por fuera del aseguramiento. Hay indicios que ponen en tela de juicio la equidad del sistema^{112/}. En 1997 el 15.48% del total de los afiliados pertenecían al primer quintil, y en el 2003 el 16.56%. Este año la participación del quintil cinco (el más rico) en el total de la afiliación fue del 23.42%. La inequidad es más clara al comparar la afiliación de los dos primeros quintiles (34.9%) con la de los dos últimos

(45%). Los datos muestran que la ley 100 de 1993 tuvo un impacto claro en el aumento de la cobertura. Los resultados positivos que se observan en el cuadro 15 no pueden atribuirse exclusivamente a las políticas distritales. Las decisiones del orden nacional condicionan las políticas distritales. La información disponible (1997 y 2003) no permite precisar el impacto marginal que tuvo cada una de las administraciones locales en la ampliación de las coberturas.

CUADRO 15
DISTRIBUCIÓN DE LOS AFILIADOS AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD ENTRE CONTRIBUTIVO Y SUBSIDIADO. NÚMERO DE PERSONAS POR QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA. BOGOTÁ

Quintiles de ingreso	1997			2003	
	Contrib	Subsid	Total	Contrib	Subsid
1	70.596	458.381	528.977	351.601	
2	186.142	343.746	529.888	698.088	
3	472.877	211.813	684.690	937.789	
4	714.169	76.910	791.079	1.101.538	
5	866.975	15.503	882.478	1.236.647	
Total	2.310.759	1.106.353	3.417.112	4.325.663	
Total		910.474*			1.314.079*

Fuente: Cálculos del CID a partir de la ECV (1997, 2003). El dato con asterisco corresponde a la información de la Secretaría de Salud del Distrito.

^{112/} González (2001) muestra que la ley 100 de 1993 no favorece la equidad. La imparcialidad financiera de la que habla el informe de la WHO (2000) no es sinónimo de equidad. En el caso colombiano la imparcialidad financiera se ha presentado en un contexto que no favorece la equidad.

El cuadro 15 diferencia la afiliación entre los regímenes contributivo y subsidiado. La población pobre ha logrado acceder al aseguramiento gracias al régimen subsidiado. El cuadro 16 presenta la evolución del número de afiliados al régimen subsidiado. De acuerdo con la información de la Secretaría Distrital de Salud, entre 1997 y 2003 hubo un incremento de más de 400 mil personas. Los asalariados del gobierno presentan el mayor nivel de afiliación. Entre los asalariados del sector privado se está presentado una elusión que podría estar alrededor del 16%. En general, la mayor descobertura se presenta en el sector rural¹¹³⁷.

CUADRO 16
NÚMERO DE AFILIADOS AL RÉGIMEN SUBSIDIADO. BOGOTÁ

	Número	%	% 4 años
1997	910.474		
1998	915.502	0.6	
1999	994.546	8.6	
2000	1.043.968	5.0	4.7
2001	1.216.970	16.6	
2002	1.292.259	6.2	
2003	1.314.079	1.7	8.0

Fuente: Secretaría de Salud del Distrito.

En la ECV 2003 se preguntó por la afiliación de acuerdo con el tipo de contrato laboral. En Bogotá el número de trabajadores que tenían contrato a término indefinido fue 813.984, y de éstos sólo el 2.7% no se encontraba afiliado al sistema de salud. Y entre los trabajadores con contrato a término definido observamos que el 6.0%, de un total de 356.966 trabajadores, no se encontraba afiliado.

Durante el tiempo que ha operado la Ley 100 de 1993, se ha incrementado la cobertura de

afiliación de los niños menores y de las personas de la tercera edad (mayores de 59 años). En 1993 la cobertura del primer grupo etáreo era de 28.7%, en 1997 ascendió a 58,5%, y en el 2003 alcanza a 77.4%. Y entre los mayores de 59 años, el porcentaje de no afiliados ha venido disminuyendo. En 1993 era de 121.698, en 1997 bajaron a 96.566 y en el 2003 a 88.323.

De otra parte, se observa que, en general, la consulta preventiva tiende a aumentar. No obstante los avances logrados en materia de afiliación y acceso, todavía persisten barrera de acceso asociadas con factores económicos. La afiliación se ha convertido en una garantía para que las personas que se enferman puedan acceder al servicio. Los no afiliados cuando se enferman no acuden a las IPS por carecer de recursos económicos. En 1997, en el quintil 1, el 62.3% de las personas no afiliadas afirmaba que no visitaba al médico por problemas económicos. El porcentaje aumentó a 64.9% en el 2003. En el quintil 2 la cifra subió de 28.9% a 51.4%.

La evaluación de los resultados de la Ley 100 debe considerar, además de la cobertura y de la equidad, la calidad. La percepción, o el auto reporte, es una forma de captar la calidad. Diferenciamos la percepción con respecto al propio estado de salud, y con relación a la calidad del servicio que se presta.

Subramanian, Delgado, Jadue, Vega y Kawachi (2003) discuten los resultados de los trabajos que se han realizado sobre el vínculo entre el auto reporte y variables como el nivel y la distribución del ingreso. Examinando el caso chileno encuentran que las personas tienden a sentirse más mal cuando el nivel de ingreso es bajo y cuando la distribución es desigual. Los resultados del cuadro 17 confirman la primera parte de la hipótesis, relacionada con el nivel de

¹¹³⁷ En el caso de los peones y jornaleros no alcanza a ser del 50%.

ingreso. Efectivamente, las personas que se sienten más enfermas son las que tienen un nivel de ingreso más bajo. Pero, además, el cuadro muestra que la percepción negativa se incrementó de 1997 a 2003.

El incremento del porcentaje de personas que se sienten enfermas no necesariamente significa que la calidad del servicio se haya deteriorado. No tenemos la información para saberlo. Entre 1997

y 2003, con excepción del grupo de los no afiliados, observamos una disminución del porcentaje de personas que perciben el servicio como bueno. De todas maneras, los niveles de satisfacción continúan siendo altos (figura 25). La Ley 100 ha tenido la virtud de hacerle sentir a los más pobres que la salud es un derecho. Este hecho ayuda a explicar el juicio favorable sobre la calidad del servicio, especialmente en 1997.

CUADRO 17

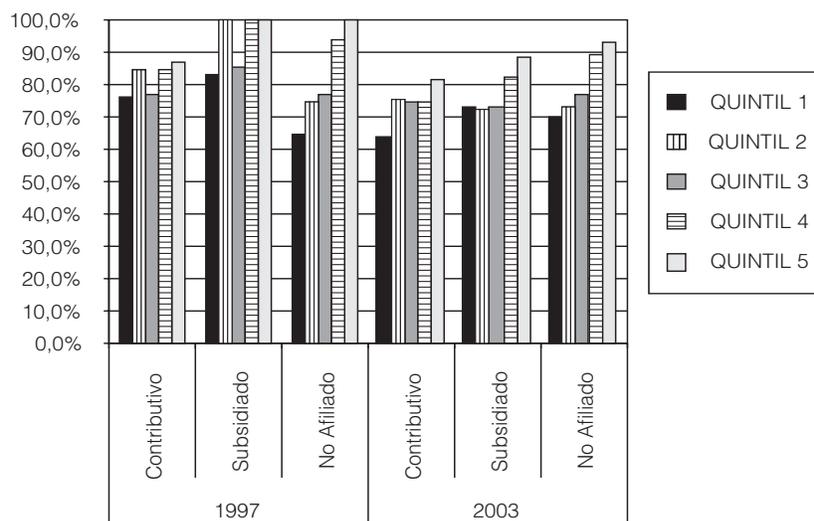
PERSONAS QUE CONSIDERAN QUE SU ESTADO DE SALUD ES «MALO», SEGÚN RÉGIMEN DE AFILIACIÓN Y QUINTIL DE INGRESO. BOGOTÁ.

Quintiles de ingreso	1997				2003			
	Contributivo	Subsidiado	Afiliado	No afiliado	Contributivo	Subsidiado	Afiliado	No afiliado
1	1,4 %	4,1%	2,6%	3,8%	1,6%	4,2%	3,2%	2,4%
2	1,7%	1,5%	1,7%	1,5%	1,9%	5,0%	2,8%	2,5%
3	2,8%	7,3%	3,2%	0,3%	2,1%	4,5%	2,3%	2,8%
4	0,6%	0,0%	0,6%	2,2%	1,8%	6,6%	2,0%	3,0%
5	1,0%	0,0%	0,9%	1,6%	1,4%	3,9%	1,4%	1,7%

Fuente: Cálculos del CID a partir de la ECV (1997, 2003).

FIGURA 25

PORCENTAJE DE PERSONAS QUE PERCIBEN EL SERVICIO COMO BUENO. BOGOTÁ.



Fuente: Cálculos del CID a partir de la ECV (1997, 2003).

CUADRO 18
COBERTURAS DE VACUNACIÓN. BOGOTÁ.

Tipo de vacuna	1993		1997		2003	
	%	Total	%	Total	%	Total
Antipolio	99.837	82.0	119.870	94.9	104.594	77.1
D.P.T.	98.474	80.9	117.631	93.1	98.652	72.7
Sarampión	111.775	91.8				
BCG	121.259	99.6	153.465	100.0	114.306	84.2
Haemophilus					96.297	70.9
Hepatitis B			125.972	99.7	99.833	73.6
Triple Viral			111.192	88.7	115.172	86.4

Fuente: Cálculos del CID a partir de SDS (2003).

La Ley 100 no ha favorecido la salud pública. La tendencia descendente de la vacunación es clara (cuadro 18). La responsabilidad se ha difuminado, y la población ha terminado siendo más vulnerable. Entre 1993 y 1997 se observa una política decidida de aumentar la cobertura en los biológicos (antipolio, DTP y sarampión). En 1997 la cobertura de BCG fue del 100% de la población. Entre 1997 y el 2003 la caída de la cobertura es generalizada. En materia de vacunación el principio rector debe ser el mismo que en el caso del alfabetismo. La cobertura debe ser universal, sin que puedan aducirse razones económicas para no cumplir con dicho propósito.

12.2. LAS PENSIONES Y LOS RIESGOS PROFESIONALES

El número de personas que en Bogotá están afiliadas a los diversos regímenes pensionales se presenta en el cuadro 19. Del total de los afiliados a escala nacional, en 1997 Bogotá tenía el 27%. En el 2003 el porcentaje subió al 29%. En Bogotá, la participación de la afiliación de los asalariados (obreros y empleados tanto del sector privado como del público) pasó del 89.3% al 83.5% del total. A pesar de que la participación de los trabajadores por cuenta propia es significativa en el conjunto de la población ocupada, la cobertura de afiliación de este sector

es muy reducida: entre 1997 y el 2003 pasó del 6.4% al 12.1%. La estructura del cuadro 19 confirma el diagnóstico que hace el PDH (2002): la principal falla estructural del sistema de seguridad social es su naturaleza procíclica.

Es procíclica porque la principal fuente de financiación son los aportes de los asalariados. Y en los momentos de recesión, con la caída del ciclo económico, también se reducen los ingresos del sistema. Esta correlación entre la seguridad social y el ciclo económico no es conveniente. Va en contravía del ideal de los sistemas de protección social que, por naturaleza, deben ser contracíclicos. Preocupa que los cuenta propia ni siquiera hagan aportes en la fase ascendente del ciclo. El aumento del empleo temporal contribuye a la fragilidad del sistema. La participación de la afiliación de los trabajadores con contrato de trabajo indefinido se redujo, entre 1997 y el 2003, de 75% a 55%. Como sucede en el caso de la salud, la afiliación aumenta con el nivel educativo.

Con respecto a la población total de Bogotá, la cobertura de las pensiones es muy baja. En los años mencionados pasó del 7% al 10%. Estas cifras muestran que la desprotección de las personas de la tercera edad es muy alta. La situación puede ser más delicada si se tiene en

CUADRO 19

AFILIACIÓN A LAS PENSIONES, SEGÚN POSICIÓN OCUPACIONAL. BOGOTÁ

Posición Ocupacional	1997	2003
Obrero Empleado Particular	855.256	879.781
Obrero Empleado Gobierno	115.307	175.122
Jornalero Peón	0	282
Empleado Doméstico	19.193	19.195
Profesional Independiente	18.316	48.505
Cuenta Propia	50.901	105.470
Empleador	28.563	34.050
Trabajador Fliar. Sin Remuneración	1.246	840
TOTAL	1.088.782	1.263.245

Fuente: Cálculos del CID a partir de la ECV (1997, 2003).

cuenta que las mesadas pensionales son relativamente pequeñas. En 1997 el 47% de los pensionados recibía una mesada inferior a dos salarios mínimos legales. El porcentaje subió a 56% en el 2003.

En materia de riesgos profesionales no es posible saber lo que está sucediendo, porque no hay datos confiables. La Ley 100 de 1993 cometió el error

de excluir de la afiliación al sector informal. Los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales tienen que ser cubiertos a través del régimen contributivo o del subsidiado o con cargo a los recursos de oferta que llegan a los hospitales. La evasión del pago correspondiente a los riesgos profesionales es alta. En 1997 la evasión podría haber sido del 48%, y el 2003 del 21%.



EL ESPACIO Y EL TRANSPORTE PÚBLICO





El ordenamiento urbano tiene una influencia directa en la calidad de vida. El desarrollo del proceso de urbanización de Bogotá se basó en principios funcionales y en la volátil dinámica de la especulación inmobiliaria. Esta forma de definición del territorio ha degradado no sólo el espacio físico sino la valoración y el sentido de lo público (Saldarriaga 1995).

Los acuerdos 9 de 1979 y 6 de 1990 diferencian las siguientes áreas: de actividad múltiple, de actividad residencial, y de actividad especializada. La primera corresponde al área de funciones centrales, y concentra las actividades terciarias (centros empresariales, zonas de oficinas, comercio metropolitano y pesado, servicios al automóvil). Se extiende a lo largo de «ejes de actividad múltiple», que constituyen corredores viales principales de soporte del transporte público. La segunda divide en barrios y combina usos complementarios (comercio y oficinas). Y la última la conforman los equipamientos urbanos existentes (“usos institucionales”), y las zonas industriales.

A finales de los noventa se comienzan a desarrollar los planes de ordenamiento territorial (POT). A través del POT se busca: i) mitigar y prevenir el deterioro ambiental causado por el proceso de urbanización, ii) distribuir de manera justa y equilibrada las cargas generadas por el proceso de urbanización, iii) mejorar la eficiencia en el uso del espacio. En general, el POT persigue la equidad territorial^{114/}. Para el POT es prioritaria la construcción de una red de

espacios colectivos articulada a los parques y a los espacios naturales. Con la ejecución de los proyectos planteados por el POT se espera suplir las necesidades de cantidad y calidad de espacio público que sufre el ciudadano bogotano en sus diferentes escalas y para sus diferentes tipos de aprovechamiento, permitiéndole acceder a una canasta de bienes públicos mucho más variada y de mayor cantidad y calidad, que van desde los parques metropolitanos hasta las plazoletas y andenes.

El espacio público hace parte del equipamiento urbano. Está conformado por redes y superficies, que en conjunto sirven de soporte a las actividades económicas, sociales y culturales que se desarrollan en el escenario urbano. Las redes permiten la movilización de la población y las comunicaciones; las superficies son nodos donde los contactos sociales y culturales toman lugar. Constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la tranquilidad y seguridad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos, etc.^{115/}. El espacio público es el lugar donde se es ciudadano, se construye y comparte la ciudad, y se inicia el proceso de socialización con el entorno y los demás habitantes.

^{114/} Más concretamente: i) Disminuir los factores que generan pobreza urbana. ii) Priorizar la inversión pública en la atención de necesidades de las zonas que albergan los grupos más vulnerables. iii) Generar suelo apto para el desarrollo de programas de vivienda de interés social (VIS) y prioritaria (VIP), conducentes a desincentivar el surgimiento de mercados informales. iv) Construir un sistema de transporte masivo que asegure la accesibilidad y la movilidad funcional dentro del territorio distrital y el libre tránsito entre la ciudad y la región. v) Ejecutar los programas de dotación de equipamientos y el mejoramiento integral de las áreas deficitarias. vi) Atender en forma prioritaria el reasentamiento de familias ubicadas en zonas de alto riesgo.

^{115/} Ley 9 de 1989 y POT.

Desde el plan de desarrollo de la administración de Juan Martín Caicedo (1991 – 1992) se ha buscado aumentar la productividad y disminuir los costos sociales y ambientales producidos por la expansión desordenada de la ciudad y el deterioro de los recursos naturales. Aunque en el Plan de Desarrollo 1993-1995 también se preocupa por el mejoramiento de la ciudad, la recuperación del espacio público sólo se concretó como una política pública en el Plan de Desarrollo *Formar Ciudad* (1995-1997). Las políticas de recuperación y conservación del espacio público son compatibles con las de las anteriores administraciones^{116/}.

CUADRO 20
ESPACIO PÚBLICO PER CÁPITA POR LOCALIDAD. BOGOTÁ.

No.	Localidad	m ² por habitante
1	Usaquén	3.16
2	Chapinero	4.17
3	Santa Fe	7.37
4	San Cristóbal	1.58
5	Usme	1.28
6	Tunjuelito	4.48
7	Bosa	1.76
8	Kennedy	2.95
9	Fontibón	3.05
10	Engativa	5.29
11	Suba	2.23
12	Barrios Unidos	11.32
13	Teusaquillo	14.35
14	Los Mártires	1.50
15	Antonio Nariño	2.79
16	Puente Aranda	3.32
17	Candelaria	1.15
18	Rafael Uribe	2.35
19	Ciudad Bolívar	1.85
20	Sumapaz	

Fuente: Cálculos del CID a partir de Dapd y Seci.

Entre 1994 y 2003 se redujeron los m² por habitante. Pasaron de 3.27 a 2.87. Bogotá está muy lejos del estándar de 10 m² definido por Habitar. El cuadro 20 muestra los m² por habitante, según localidad.

CUADRO 21
METAS FÍSICAS EJECUTADAS EN ESPACIO PÚBLICO

Componentes	Ejecución m ²
Andenes	1.313.820
Alamedas	536.611
Plazas	36.638
Plazoletas	23.854
Zonas bajo puentes vehiculares	36.362
Separadores	17.800

Fuente: Cálculos del CID a partir de la Dirección Técnica de espacio Público; IDU (2004), p. 225.

Desde el 2000, la gestión del Dadep se ha concentrado en el apoyo a procesos de recuperación de más de 1.6 millones de m² de espacio público. Se destaca la labor desempeñada con las Alcaldías Locales de Suba y Kennedy, cuya participación en los procesos de recuperación de espacio público alcanza el 51.58% (19.59% de Kennedy y 31.99% de Suba). La entrega voluntaria de espacios públicos ha ido creciendo. A partir del 2000, mediante procesos pedagógicos o restituciones voluntarias se han recuperado 336.876 m². Destacamos la recuperación de la plaza España, San Victorino, la plazoleta Antonio Nariño y el Cartucho. No obstante los logros, apenas se ha cumplido con la tercera parte de la meta definida en el POT (cuadro 21).

^{116/} Para atender la problemática del espacio público, el Distrito Capital cuenta con: el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) responsable de construir las áreas para movilidad y transporte, el Instituto de Recreación y Deporte (Ildr) áreas para recreación, la Defensoría del Espacio Público (Dadep) responsable de administrar los bienes inmuebles y la conformación del inventario general del patrimonio inmobiliario del Distrito, coordinar y promover con las autoridades distritales y locales actividades que proporcionen el buen uso del espacio público y prevenir su deterioro, y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (Eaab) las áreas de preservación hídrica.

Según el índice de malla verde construido en 1997^{117/}, el 58.9% del área residencial tenía zonas verdes, el 53.6% tenía parques y sólo en el 35.6% del área residencial había antejardines. La mayor proporción de parques y antejardines están en el estrato 5. Entre 1997 y el 2000 el número de parques aumentó en 50%. La calidad del espacio público oscila entre regular y buena, siendo mejor en los estratos altos.

La movilidad urbana es un producto y un condicionante de la ciudad. Los múltiples elementos que residen en la ciudad determinan la movilidad y, a su vez, la movilidad influencia,

en buena medida, su desarrollo posterior, ya que condiciona su estructura espacial, su productividad, su cultura y la calidad de vida de sus habitantes (Gutiérrez y Olivar 2000). En los planes de desarrollo se ha puesto en evidencia la necesidad de mejorar el sistema de transporte, de tal forma que se reduzca el tiempo de desplazamiento, y mejore la productividad y la calidad de vida de las personas. Las acciones propuestas han pasado por redefinir el sistema de transporte colectivo, con el fin de lograr un verdadero sistema que racionalice el uso de la infraestructura, y también por acciones orientadas reducir el uso del vehículo privado.

CUADRO 22
TRANSMILENIO. POBLACIÓN Y ESTRATO

Estrato	1999	%	2003	%
1	98,696	2.08	5.966.824	2,9
2	1,419,615	29.94	20.320.497	9,8
3	2,385,705	50.31	107.142.579	51,6
4	565,351	11.92	52.059.491	25,1
5	151,541	3.20	11.726.453	5,6
6	120,832	2.55	10.480.312	5,0
Total	4,741,740	100	207.696.156	100

Fuente: Conpes 3093.

En 1998 el viaje promedio era de 1 hora 10 minutos. Las rutas eran ineficientes, el sistema era inequitativo (el 95% del espacio vial ocupado por vehículos particulares que movilizaban el 19% de la población), contaminante (70% de partículas emitidas a la atmósfera provenientes de fuentes móviles; 1.200 muertes al año por neumonía) e inseguro (52.764 accidentes de

tránsito reportados con un saldo de 1.174 muertes).

El Sistema Transmilenio ha generado una nueva dinámica de renovación urbana. Se observan, además, cambios en la localización de establecimientos comerciales. Estudios sobre el valor del suelo muestran que el Sistema ha

^{117/} El indicador contiene tres categorías: zonas verdes (el espacio verde empedrado de uso público, destinado a la recreación y/o ambientación); parques (áreas de uso público con fines de recreación y ornamentación para la comunidad) y antejardines (área de propiedad privada comprendida entre la línea de demarcación del predio y el paramento de la construcción). Ver, Dapd (1997).



generado un aumento de valorización de los inmuebles dentro del área de influencia.

Transmilenio favorece la equidad (cuadro 22). Los gases contaminantes se han reducido en 80%. La accidentalidad ha disminuido. El tiempo de desplazamiento también se ha reducido^{118/}.

^{118/} La mayoría de los usuarios valora el ahorro considerable que se obtiene en tiempo de viaje al desplazarse, aún cuando deban gastar más tiempo caminando, en espera o trasbordo. La queja más generalizada es la demora en los tiempos de entrada y salida del sistema. Pero en términos generales el juicio es favorable.

LA CULTURA --- CIUDADANA





El enfoque que subraya el papel de la cultura en el desarrollo político y económico de las sociedades ha tenido una clara manifestación en la administración y las políticas públicas^{119/}. En el caso bogotano, esta orientación fue característica de las administraciones Mockus. La *cultura ciudadana* sería un conjunto de políticas públicas que abarca diversas formas de acción estatal. Involucra las costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos. El mejoramiento de la cultura ciudadana ha sido uno de los objetivos centrales de las dos administraciones Mockus. La estrategia combina los estímulos a la motivación individual con una mejor oferta de servicios^{120/}. De manera más específica, se trata de: i) Modificar ciertos comportamientos individuales y colectivos que riñen fuertemente con la vida social de la ciudad, a través de la autorregulación ciudadana. ii) Construir colectivamente una imagen de ciudad compartida, actual y futura, y buscar que la comprensión y el respeto de las reglas confiera identidad ciudadana y sentido de pertenencia. iii) Impulsar lo que tradicionalmente se reconoce como cultura, la cultura popular y las manifestaciones artísticas que puedan contribuir

a generar sentimiento de pertenencia a la ciudad. iv) Propiciar la participación comunitaria y la regulación de la administración por parte de la ciudadanía.

La escogencia de la cultura ciudadana como el principal campo de intervención del gobierno de la ciudad tuvo como punto de partida una hipótesis preliminar que el alcalde Mockus venía indagando en sus estudios sobre violencia y cultura en Colombia. Según esta hipótesis, los severos problemas de convivencia que padece de tiempo atrás la sociedad colombiana obedecen en parte a contradicciones, desconexiones o vacíos entre los tres sistemas que regulan el comportamiento humano en las sociedades modernas: la ley, la moral y la cultura (Londoño 2003). La diferenciación entre regulación jurídica (legal), regulación cultural (colectiva, variable de contexto a contexto) y regulación moral (individual) permite formular la hipótesis del «divorcio entre ley, moral y cultura»: hay divorcio entre ley, la moral y la cultura cuando hay aprobación cultural y/o moral de las acciones ilegales y cuando no hay aprobación moral o cultural de las obligaciones legales (Mockus 1994)^{121/}. Este hipótesis facilita la interpretación de las dificultades claves de la convivencia (violencia y corrupción). El cuadro 23 describe las características de los tres tipos de regulación.

^{119/} Véase una reseña de las obras de autores como Banfield, Inglehart, Putnam y Coleman, entre otros, en el artículo de Velásquez, Losada y Sánchez (2003). En las administraciones de la última década del siglo XX en Bogotá, se pasó de considerar el concepto de cultura como un refinamiento o conocimiento culto, a ser rasgo o conjunto de rasgos: la cultura urbana, la cultura tributaria, la cultura del rock, etc.

^{120/} Festival al Parque, Festival de Verano, Festival de Comparsas, Festival Iberoamericano de Teatro, la temporada de ópera, etc.

^{121/} "La estabilidad y el dinamismo de la sociedad colombiana dependen altamente del alto poder que en ella tiene una regulación cultural que a veces no encaja dentro de la ley y lleva a las personas a actuar en contra de su convicción moral... El ejercicio sistemático de la violencia por fuera de las reglas que definen el monopolio estatal del uso legítimo de ella, o el ejercicio de la corrupción, crecen y se consolidan precisamente porque llegan a ser comportamientos culturalmente aceptados en ciertos contextos. Se toleran así comportamientos claramente ilegales y con frecuencia moralmente censurables" (Mockus 2001, p. 6).

CUADRO 23

TRES TIPOS DE REGULACIÓN: LEGAL, MORAL Y CULTURAL

Regulación	Legal	Moral	Cultural
Forma	Explícita, escrita Vigencia definida (cuándo, dónde)	Implícita o reconstruida por reflexión. Alcance: propia vida	Incorporada en actitudes y comportamientos. Tabúes. Hábitos. Vigencia: contexto/grupo
Fuente de autoridad	Voluntad popular (o configuración específica de fuerzas) ⇒ Constitución ⇒ Ley ⇒ Otras disposiciones	Propia persona. Fuentes: padres, maestros, arte...	Pasado o comunidad. Condición (y signo) de pertenencia.
Gratificación	Admiración hacia la ley.	Satisfacción moral.	Atención, felicitación, ampliación del sentido en la comunicación.
Sanción	Castigo previsto explícitamente (multa, cárcel...).	Culpa, malestar interno, tensión sobre identidad personal.	Vergüenza, exclusión, mancha sobre imagen social.
Aplica	Autoridad expresamente facultada que sigue proceso previsto	Propia conciencia (figuras de autoridades interiorizadas).	Grupo o comunidad, sus voceros, sus miembros.
Repara	Cumplimiento de sanción aplicada	Arrepentimiento, propósito de cambio y logros en el mismo.	Disculpas, perdón, rito de expiación, cambio visible de comportamiento.
Argumentación	Al legislar y al aplicar la norma (juicio, tutela) se invocan razones de una manera abierta a la discusión.	Diálogo interno, autorreflexión, facilitados por el tratamiento de dilemas morales en discusiones y por el arte.	Invocación del «siempre ha sido así» o «es parte de nuestra identidad».
Invocación central	Derechos	Deberes/ Emociones morales	Identidad. Hábitos y creencias.
Pluralismo	La ley varía de un país a otro y de una época histórica a otra. Sin embargo, es una sola en un momento dado en una jurisdicción dada.	Imperativo de coherencia personal. Construcción de integridad a lo largo de la vida. Reto: combinar una moral fuerte con la capacidad de admirar morales fuertes distintas.	Reto: transición de identidad basada en exclusión y desprecio a otras culturas a identidad compatible con respeto y admiración por otras tradiciones culturales.
		Pluralismo no significa «todo vale» como no significa «todo vale»	

Fuente: Mockus (2001).

Durante la administración Mockus se trata de reconocer y mejorar la regulación cultural de la interacción entre desconocidos. Algunas iniciativas tienen como eje la regulación cultural de las interacciones en la familia (por ejemplo en la lucha contra la violencia intrafamiliar). En

este contexto, la autorregulación interpersonal es fundamental. La regulación cultural de las interacciones entre desconocidos tiene mucha validez en el transporte y el espacio públicos, en las relaciones ciudadano-administración.

CUADRO 24
ACCIONES Y OBJETIVOS DE CULTURA CIUDADANA

Acción	Objetivo
Decreto de la Ley zanahoria	Reducir las muertes violentas originadas por en el abuso de alcohol.
Prohibición del uso de la pólvora	Reducción del número de niños quemados o muertos por el uso de la pólvora.
Plan de desarme	Desalentar las acciones de justicia por mano propia y promover la confianza entre desconocidos.
Carta de civildad - Nuevo código de policía	Promover la conciencia social sobre la importancia de cumplir normas básicas de convivencia.
Misión Bogotá	Educar educando. Vincular a la población de estratos bajos a programas que promuevan el cambio de comportamientos ciudadanos.
Prevención de la drogadicción	Brindar espacios de socialización a través de arte, lúdica y programas de rumba sana. Promoción de la organización de clubes juveniles.
Frentes locales de seguridad y Consejos locales de seguridad	Promover la organización ciudadana para el seguimiento y control de la delincuencia.
Acciones pedagógicas en cebras, cruces escolares, uso de cinturón de seguridad	Promover y ejercitar la convivencia entre peatones, conductores de vehículos. Promover el cumplimiento de las reglas de tránsito relacionadas con el uso de la infraestructura vial y animar a que los ciudadanos pidan a otros que las cumplan utilizando mecanismos pacíficos.
Pico y placa - Día sin carro	Reducción de tiempos de desplazamiento y mitigación de impactos por congestión vehicular. Reducción y desestímulo en el uso del vehículo particular promoviendo la sostenibilidad ambiental de la ciudad.
Red de ciclorrutas y ciclovías dominicales	Propiciar el uso de las vías para actividades saludables de esparcimiento y apropiación de los espacios urbanos. Desarrollar dentro del Sistema Integrado de Transporte Masivo, la red de ciclorrutas, para fomentar el uso de la bicicleta como medio alternativo de transporte.
Reubicación de vendedores ambulantes	Promover el cumplimiento de normas y recuperar el espacio público para el peatón.
Recuperación de andenes y adopción de parques locales	Generar sentido de pertenencia frente al espacio público. Promover la participación de los ciudadanos en el diseño y adopción de parques.
Eventos culturales en espacios públicos	Promover el goce zanahorio y el regreso al espacio público del parque, propiciando el encuentro entre desconocidos en los espacios de la ciudad.
Encuentros ciudadanos	Promover la participación ciudadana en la definición y priorización de los Planes de Desarrollo Local.
Consejos locales de Planeación	Promover la realización de acuerdos entre ciudadanos para la solución pacífica de conflictos y el mejoramiento de las condiciones del entorno.
Pactos sociales	Promover la solidaridad con la ciudad a través del aporte voluntario en impuestos.

En resumen, la estrategia de cultura ciudadana buscó fortalecer la regulación cultural y la regulación moral. Quiso mejorar la congruencia y la eficacia complementaria de esas regulaciones entre sí y con la ley. Procuró, algunas veces con éxito, debilitar la legitimidad, cultural o moral, de acciones contrarias a la ley¹²².

El cuadro 24 describe las principales acciones y objetivos de la cultura ciudadana. El objetivo último es el mejoramiento de la calidad de vida. La cultura ciudadana pasa por el reconocimiento de los derechos. Y aunque la discrecionalidad de las administraciones es limitada, las políticas distritales sí pueden ir abriendo espacios en la dirección propuesta. El quehacer deontológico inherente a la noción de cultura ciudadana hace énfasis en la responsabilidad del sujeto, restándole importancia a otros elementos claves de la ciudadanía, como la participación social y política^{123/}. Tampoco es clara la forma como se integra el derecho y la ciudadanía. La responsabilidad social hace parte de la ciudadanía, pero no puede ser el único indicador del desarrollo de una cultura que se precie de ser ciudadana (Arturo y Muñoz 2003, p. 31).

Las metas del programa cultura ciudadana tienen que ver, principalmente, con el número de personas que acatan las normas básicas de

convivencia y que no justifican transgresiones de la Ley. Las normas prioritarias son las que más contribuyen a proteger la vida y mejorar la seguridad y la convivencia. Por ejemplo, no transitar embriagado, respetar el semáforo, el buen uso del espacio público (vendedores ambulantes y estacionarios), el respeto a zonas públicas en urbanizaciones, la protección del agua, el reciclaje, y el control de la contaminación auditiva.

Los resultados de la cultura ciudadana no son fáciles de evaluar por tres razones. La primera es la multiplicidad de causas y de efectos. La segunda es la ausencia de indicadores cuantitativos. Y la tercera tiene que ver con el lapso de tiempo que transcurre entre la ejecución del programa y sus resultados. Algunas acciones tienen consecuencias inmediatas, pero otras se van consolidando lentamente.

La reducción de comportamientos violentos y delincuenciales es una medida indirecta del éxito de los programas de cultura ciudadana^{124/}. En el contexto mockusiano, la violencia tiene que ver principalmente con la intolerancia y la agresividad. Aproximadamente el 90% de las muertes violentas que se presentaban en Bogotá son el resultado de riñas, violencia intrafamiliar y accidentes de tránsito. Algunas de las medidas

^{122/} Tal vez los casos más destacados son la prohibición al uso de la pólvora, el plan de desarme, el desarme voluntario, y el recurso de los mimos en las cebras para mejorar la relación entre conductores y peatones. Es difícil juzgar la bondad de estas medidas. Aunque no hay información empírica disponible, la percepción de la ciudadanía parece favorable. Así lo expresaron el 43.73% de los electores que apoyaron la reelección.

^{123/} La ciudadanía puede describirse como una estrategia para gobernar procesos de cambio social que afectan las relaciones políticas. La ciudadanía implica la pertenencia a una comunidad política determinada (normalmente el Estado), que se ha vinculado en general a la nacionalidad, y ofrece la oportunidad de contribuir a la vida pública de esa comunidad a través de la participación (Lukes y García 1999).

^{124/} Apenas en 1996 se consolidó en Bogotá un sistema regular y confiable, dedicado a la producción de indicadores sobre el comportamiento de la violencia y la delincuencia. Se hace seguimiento a dos grandes grupos de fenómenos que perjudican las condiciones de seguridad personal en la ciudad: las muertes violentas y los delitos contra el patrimonio. Juntos han sido catalogados como los fenómenos de mayor impacto en la alteración de la convivencia. En el grupo de las muertes violentas se registran los homicidios, los accidentes de tránsito, suicidios y otras muertes accidentales. El grupo de delitos contra el patrimonio está conformado por el hurto a personas, hurto de vehículos, hurto a residencias y hurto a establecimientos financieros y comerciales. También se está haciendo seguimiento al secuestro, el abuso sexual y el terrorismo.

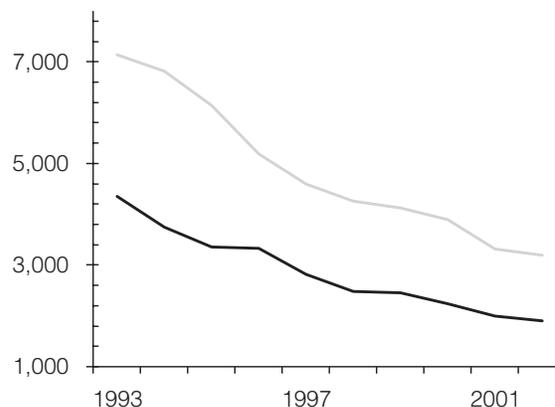
^{125/} En términos generales (considerando los datos para los diferentes años), el homicidio explica cerca del 60% de las muertes violentas en la ciudad. Le siguen en importancia los accidentes de tránsito con 23%, los suicidios con un 9% y las muertes accidentales con un 7% aproximadamente.

que se desprenden de este diagnóstico son el desarme, el control de las bebidas alcohólicas y la restricción de los horarios nocturnos («la hora zanahoria»). El número de muertes violentas en Bogotá bajó de 7.144 en 1993 a 3.194 en el 2002 (figura 26). La mayor disminución en el número de muertes violentas se presentó de 1995 a 1996 (-15.6%), 1996 a 1997 (-11.4%) y 2000 a 2001 (-14.8%)^{125/}. La cultura ciudadana refuerza la tendencia a la baja que comenzó con la década del noventa.

Los delitos contra el patrimonio (los de mayor interés para la delincuencia organizada), no han presentado reducciones significativas entre 1993 y el 2002. Las cifras del último año son muy similares a las observadas en 1993.

En los demás campos de acción de la cultura ciudadana se diseñaron encuestas de opinión que buscan medir el aspecto subjetivo: lo que la gente sabe, cree, dice hacer y percibe que se hace con las pautas de conducta y comportamiento^{126/}. La primera encuesta de opinión se aplicó en enero de 1998. La encuesta mostró que había una percepción muy positiva de los impactos del programa de cultura ciudadana. Entre los

FIGURA 26
MUERTES VIOLENTAS Y HOMICIDIOS EN BOGOTÁ
1993-2002



La línea negra muestra el número total de muertes violentas y la línea gris el número de muertes por homicidios.

Fuente: Observatorio de Violencia y Delincuencia de Bogotá de la Secretaría de Gobierno del Distrito.

mayores logros, los encuestados indicaron: mejor trato de la policía hacia los ciudadanos, respeto por las normas de tránsito, relación más respetuosa entre conductores y peatones e incremento cuantitativo y cualitativo de la actividad cultural en la ciudad^{127/}. La segunda

^{126/} Los alcaldes Antanas Mockus y Paul Bromberg desarrollaron un sistema de medición a cargo del Instituto Distrital de Cultura y Turismo. Se buscaba cuantificar las metas del plan de desarrollo en el cumplimiento de las normas de convivencia, el pago de impuestos, el uso responsable de subsidios, el fortalecimiento de la cultura democrática en la ciudad. Además había interés por conocer de manera más objetiva el impacto de los programas culturales, recreativos y deportivos adelantados por la administración. Se diseñaron cuatro instrumentos de recolección de información: a) una encuesta de hogares a ciudadanos mayores de 18 años, aplicada a una muestra representativa por estratos socioeconómicos; b) una encuesta a estudiantes de 9º, 10º y 11º grados, aplicada a una muestra representativa de colegios públicos y privados; c) observaciones y conteos en varios puntos de la ciudad para medir el acatamiento de dos normas de tránsito: respeto al semáforo en rojo y uso de los puentes peatonales; c) registros estadísticos llevados por las entidades municipales.

^{127/} La mayoría de los ciudadanos conoce en promedio 9 normas de convivencia, de 40 seleccionadas para la encuesta a mayores de 18 años. Las más recordadas son las de tránsito vehicular y peatonal. En cambio, otras normas básicas como usar el cinturón de seguridad en los vehículos, no conducir embriagado, respetar las zonas públicas en urbanizaciones tienen escasa recordación entre los ciudadanos. Pese a lo que suele creerse, entre la ciudadanía predominan actitudes de respeto por la ley, así como de rechazo al porte de armas por parte de la población civil. El afán de salvar la vida es la única circunstancia en la que una alta proporción de ciudadanos (80.6%) justifica desobedecer la ley. Aunque la mayoría se consideran buenos ciudadanos, predomina una percepción negativa o escéptica acerca del comportamiento y las actitudes de los demás. No obstante la reducción del número de muertes violentas y de algunos delitos, la ciudad sigue siendo percibida por la gran mayoría de los ciudadanos como insegura. Entre las razones mencionadas como causa de la inseguridad, sobresale por amplio margen la delincuencia común, seguida del desempleo. Al parecer, esta percepción negativa obedece en gran parte a la propia experiencia de los ciudadanos, ya sea por haber sido víctimas de algún hecho violento o por haberlo presenciado. Entre los comportamientos más importantes para la convivencia, la ciudadanía enfatiza el respeto y la solidaridad con los vecinos. La mayoría de los contribuyentes paga oportunamente sus impuestos porque consideran que es un deber ciudadano.

encuesta, aplicada en noviembre de 2001, indica que prevalece una actitud positiva hacia el cumplimiento de las normas. Más del 80% de la ciudadanía no justifica transgresiones de la ley. El 81% dice conocer las normas de tránsito vehicular, y el 94% las relativas a los peatones. El 74.6% de los ciudadanos no recuerda norma alguna relativa al espacio público. Tan sólo el 3.6% percibe la ciudad como segura. Sólo el 5.6% de los ciudadanos conoce y ha usado alguno de los principales mecanismos de participación.

Las encuestas no refleje el acontecer real de la ciudad, sino la percepción de sus habitantes. Informa sobre la forma como la gente se ve a sí misma y a los demás (Moncada 2003, p. 127). La generación de nuevos enfoques de la realidad es un paso fundamental para modificar los comportamientos. Pero no es posible determinar si los enfoques cambian antes que los comportamientos.

15. CONCLUSIONES

1) En el período 1990-2003 la incidencia de la pobreza no disminuyó. No se observan cambios significativos entre el comienzo y el final del período, aunque sí hay variaciones en los años intermedios. Las políticas llevadas a cabo por las distintas alcaldías no se reflejan, en el mediano plazo, en una reducción de la pobreza. Este balance no es positivo. Sin embargo, al comparar esta dinámica con la nacional, constatamos que la evolución de la pobreza de Bogotá no es tan negativa como la que se observa en el país. En el agregado la pobreza aumentó 11 puntos, del 55% al 66% entre 1997 y el 2003. Durante estos mismos años, en Bogotá la incidencia de la pobreza subió 4 puntos, y pasó de 49% a 53%. Es claro, entonces, que el nivel y el ritmo de crecimiento de la pobreza en Bogotá han sido inferiores a los que se presentan en el agregado nacional.

2) La distribución del ingreso en Bogotá muestra un ligero empeoramiento. Y como en el caso de la pobreza, tampoco se observan cambios significativos entre 1997 y 2003. La concentración no ha disminuido. Esta tendencia no favorece el bien-estar.

3) Pese a los pocos avances que se han logrado en la reducción de la pobreza y en la disminución de la concentración del ingreso, el ICV ha mejorado y mantiene un nivel muy superior al del resto del país. Tanto en Bogotá, como en el resto del país, el ICV avanza de manera positiva. Y, además, la dinámica es convergente. Esta tendencia positiva debe continuar. Y para ello

es importante que las políticas nacionales, en los campos fiscal y de desarrollo regional, favorezcan la equidad.

4) La continuidad de las políticas de las alcaldías de Bogotá puede verse desde dos perspectivas. La primera es positiva. En principio está bien que los gobernantes desarrollen y consoliden programas comenzados por las administraciones anteriores. Y en este sentido, podría decirse que las alcaldías han sido responsables. Durante el período analizado no se percibe el afán de cada alcaldía por hacer borrón y cuenta nueva. Los programas estratégicos se han mantenido, y por ello constatamos que en algunos servicios hay mejoras importantes en las cobertura, la eficiencia administrativa y la calidad. Esta evolución positiva se refleja, sobre todo, en las mejoras del ICV y de la pobreza por NBI.

La segunda es negativa. No obstante la continuidad del proceso y los aspectos positivos que de allí se derivan, la pobreza por LP aumentó, y la concentración del ingreso no se ha reducido.

5) La sobre determinación de las políticas nacionales lleva a reflexionar, nuevamente, sobre la descentralización y la autonomía de los gobiernos locales. El margen de maniobra es muy limitado, incluso en una ciudad tan grande como Bogotá. Los mayores compromisos de las ciudades, que ya no caben en las distinciones tradicionales de Musgrave, no son compatibles con la poca discrecionalidad (en materia de impuestos y de gastos), de los gobiernos locales.



- ACOSTA Alejandro., KATTAH Fadua.,** 2002. *Hacia la Construcción de una Política Pública de Infancia y Adolescencia*, Grupo de Reflexión de Infancia y Adolescencia, Cinde, Bogotá, mimeo.
- ACOSTA Olga., BIRD Richard.,** 2002. *The Dilemma of Decentralization in Colombia*, Mission on Public Income, Fedesarrollo, Bogotá, mimeo.
- ACOSTA Rodrigo.,** 1997. *El Índice de Condiciones de Vida Modificado*, Tesis de grado, Magister en Economía, Universidad Nacional, Bogotá.
- ACOSTA Rodrigo., ALONSO Carlos.,** 1998. *Cartilla Índice de Condiciones de Vida*, Misión Social, DNP, Bogotá, mimeo.
- ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA.,** 1995. *Decreto 295 de 1995. Por el Cual se Adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D. C. 1995-1998. Formar Ciudad*, Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá.
- ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA.,** 2000. *Plan de Ordenamiento Territorial (POT)*, Alcaldía Mayor de Bogotá, Dapd, Bogotá.
- ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA., DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION DISTRITAL, Dapd.,** 2000. *Plan de Ordenamiento Territorial (POT)*, Alcaldía Mayor, Dapd, Bogotá.
- ALESINA Alberto., PEROTTI Roberto.,** 1993. «Electoral Business Cycles in Industrial Democracies», *European Journal of Political Economy*, vol. 9, mar., pp. 1-25.
- ALTIMIR Oscar.,** 1979. *La Dimensión de la Pobreza en América Latina*, Cuadernos de la Cepal, no. 27, Cepal, Santiago.
- ANGULO Roberto., ESPINOSA Francisco.,** 2002. *Convergencia Regional: ¿La Recomposición del PIB Sectorial de la Última Década Generó un Proceso de Divergencia en Colombia? Un Análisis de Mediano Plazo (1980-1999)*, Tesis de grado, Economía, Universidad Javeriana, Bogotá.
- ARCOS Oscar., BECERRA Emperatriz., CORREDOR Consuelo., GONZALEZ Jorge., MUÑOZ Manuel., RIVERA Magda.,** 2000. *Pobreza y Desigualdad. Aproximaciones Teóricas y Evaluación de Algunos Índices*, Cinep, Bogotá, mimeo.
- ARROW Kenneth.,** 1951. *Social Choice and Individual Values*, Wiley, New York, 1963, pp. 1-91.
- ARTURO Julián., MUÑOZ Jairo.,** 2003. «¿Qué Tanto de Cultura y de Ciudadanía Hay en el Programa de Cultura Ciudadana?», en *Reflexiones sobre Cultura Ciudadana en Bogotá*, Observatorio de Cultura Urbana, Instituto de Cultura y Turismo, Alcaldía Mayor, Bogotá.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, BID.,** 2001. *Protección Social para la Equidad y el Crecimiento*, BID, Washington.
- BANCO MUNDIAL.,** 2000. *El Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000. Lucha Contra la Pobreza*, Banco Mundial, Washington.
- BANCO MUNDIAL.,** 2002. *Globalización, Crecimiento y Pobreza. Construyendo una Economía Mundial Incluyente*, Alfaomega, México.
- BECERRA Emperatriz., GONZALEZ Jorge.,** 1999. «Elección Colectiva y Medidas de Desigualdad», en **CORREDOR Consuelo.,** ed. *Pobreza y Desigualdad. Reflexiones Conceptuales y de Medición*, Universidad Nacional, Colciencias, Cinep, GTZ, Bogotá, pp. 157-200.
- BECKER Gary.,** 1973. «A Theory of Marriage: Part I», *Journal of Political Economy*, vol. 81, no. 4, jul.-aug., pp. 813-846.
- BECKER Gary.,** 1974. «A Theory of Marriage: Part II», *Journal of Political Economy*, vol. 82, no. 2, mar.-apr., pp. S11-S26.
- BECKER Gary.,** 1976. *The Economic Approach to Human Behaviour*, University of Chicago Press, Chicago.
- BECKER Gary.,** 1981. *A Treatise on the Family*, Harvard University Press, Cambridge, 1998.
- BIRD Richard.,** 1980. *Central-Local Fiscal Relations and the Provision of Urban Public Services*, Centre for Research on Federal Finance Relations, Australian National University, Research Monograph, no. 30, Canberra.
- BLAUG Mark.,** 1965. «The Rate of Return on Investment in Education in Great Britain», *Manchester School*, vol. 33, pp. 205-251.
- BLINDER Alan., SOLOW Robert.,** 1974. «Analytical Foundations of Fiscal Policy», en *The Economics of Public Finance*, The Brookings Institution, Washington, pp. 3-115.

BOLTVINIK Julio., 2003. «Conceptos y Métodos para el Estudio de la Pobreza», *Revista de Comercio Exterior*, vol. 53, no. 5, pp. 404-409.

BOYER Robert., 1990. *The Regulation School: A Critical Introduction*, Columbia University Press, New York.

BOYER Robert., SAILLARD Yves., 1995. *Théorie de la Régulation. L'Etat des Savoirs*, La Découverte, Paris.

BROCK Dan., 1993. «Medidas de la Calidad de Vida en el Ciudadano de la Salud y la Ética Médica en la Calidad de Vida», en **NUSSBAUM Martha., SEN Amartya.**, comp. *La Calidad de Vida*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pp. 135-192.

CABRERA Carlos., NARANJO Rodrigo., 2003. *Las Leyes de Saneamiento Fiscal y su Efecto sobre la Descentralización*, Fescol, Bogotá, mimeo.

CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA, CCB., 2003. *Balance de la Economía Bogotana en el 2002 y Primer Semestre de 2003*, Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá.

CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA, CCB., 2004. *Cuarto Trimestre de 2003*, Observatorio Económico de Bogotá, no. 15, mayo, CCB, Bogotá.

CARDENAS Mauricio., 1993. «Crecimiento y Convergencia en Colombia: 1950-1990», *Planeación y Desarrollo*, vol. 24, dic., pp. 53-79.

CARDENAS Mauricio., LUSTIG Nora., 1999, comp. *Pobreza y Desigualdad en América Latina*, Tercer Mundo, Fedesarrollo, Lacea, Colciencias, Bogotá.

CARDENAS Mauricio., PONTON Adriana., TRUJILLO J. P., 1993. *Convergencia, Crecimiento y Migraciones Inter-departamentales. Colombia (1950-1989)*, Bogotá, mimeo.

CASTAÑO Elkin., 2000. *Predicción de la Población Pobre en Términos del Indicador de Condiciones de Vida, ICV, a Partir del Indicador Sisben*, Misión Social, DNP, Bogotá, mimeo.

CASTAÑO Elkin., 2002. *Análisis del Comportamiento del Sisben en la Ciudad de Bogotá*, Dapd, Bogotá, mimeo.

CENTANARO Jorge., MAHECHA Marco., PEÑUELA Norma., CENTANARO Hernán., NUÑEZ Mike., 2003. *Principales Resultados de las Cuentas Económicas Distritales, 1990-2000*, Serie Productividad y Competitividad, no. 3, Cuadernos de la Ciudad, SHD, Bogotá.

CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO, CID., 2003. *Bien-Estar y Macroeconomía. Informe de Coyuntura*, CID, Universidad Nacional, CGR, Bogotá.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA, Cepal., 1990. *Cuentas de Ingresos y Gastos de los Hogares de Ocho Países Latinoamericanos. Metodología, Resultados y Comentarios Generales*, Cepal, Santiago, mimeo.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA, Cepal., 2002. *Globalización y Desarrollo*, Cepal, Santiago.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA, Cepal., CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA, Celade., 1993. *Población, Equidad y Transformación Productiva*, Cepal, Celade, Santiago.

CONCEJO DEL DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTA., 1991. *Acuerdo 8 de 1991. Mediante el Cual se Fijan las Políticas Generales del Plan de Desarrollo Físico, Económico y Social del Distrito Especial de Bogotá, para los Años 1991-1992*, Concejo de Bogotá, Bogotá.

CONCEJO DEL DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTA., 1992. *Acuerdo 31 de 1992. Por el Cual se Adopta el Plan de Desarrollo Económico y Social de Obras Públicas de Santafé de Bogotá, Distrito Capital, para el Período 1993-1995*, Concejo de Bogotá, Bogotá.

CONCEJO DEL DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTA., 1998. *Acuerdo 6 de 1998. Por el Cual se Adopta el Plan de Desarrollo Económico y Social de Obras Públicas de Santafé de Bogotá, Distrito Capital. Por la Bogotá que Queremos*, Concejo de Bogotá, Bogotá.

CONDORCET Jean-Antoine-Nicolas., 1795. *Esquisse d'un Tableau Historique des Progrès de l'Esprit Humain*, Vrin, Paris, 1970.

CONSEJO SUPERIOR DE POLITICA FISCAL, Confis., 2002. *Plan Financiero 2003*, dic., Confis, Bogotá, mimeo.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, CGR., 2004. *Evaluación de la Política Social 2003*, CGR, Bogotá.

CORREDOR Consuelo., 1999, ed. *Pobreza y Desigualdad. Reflexiones Conceptuales y de Medición*, Universidad Nacional, Colciencias, Cinep, GTZ, Bogotá.

CORTES Darwin., GAMBOA Luis., GONZALEZ Jorge., 1999. «ICV: Hacia una Medida de Estándar de Vida», *Coyuntura Social*, no. 21, nov., pp. 159-180.

CORTES Darwin., GAMBOA Luis., GONZALEZ Jorge., 1999. b. *An Approximation to the Standard of Living Index: The Colombian Case*, Misión Social, DNP, Universidad del Rosario, Bogotá, mimeo.

CORTES Darwin., GAMBOA Luis., GONZALEZ Jorge., 1999. c. *ICV: Un Indicador de Estándar de Vida*, Misión Social, DNP, Universidad del Rosario, Bogotá, mimeo.

CORTES Darwin., GAMBOA Luis., GONZALEZ Jorge., 2000. *Consideraciones Analíticas sobre el Estándar de Vida*, Misión Social, DNP, Universidad del Rosario, Bogotá, mimeo.

DE HAAN Arjan., 1997. *Poverty and Social Exclusion: A Comparison of Debate on Deprivation*, Working Paper, no. 2, Poverty Research Unit at Sussex, University of Sussex, Brighton.

DE HAAN Arjan., 1998. «Social Exclusion. An Alternative Concept for the Study of Deprivation», *IDS Bulletin.*, vol. 29, no. 1, jan., pp. 10-19.

DE HAAN Arjan., 1999. «Exclusión Social en la Política y la Investigación: Operacionalización del Concepto», en **CORREDOR Consuelo.**, ed. *Pobreza y Desigualdad. Reflexiones Conceptuales y de Medición*, Universidad Nacional, Colciencias, Cinep, GTZ, Bogotá, pp. 18-38.

DE HAAN Arjan., MAXWELL Simon., 1998. «Poverty and Social Exclusion in North and South», *IDS Bulletin.*, vol. 29, no. 1, jan., pp. 1-9.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION DISTRITAL, Dapd., 1997. *Estudio sobre el Estado de Mobiliario, el Equipamiento, la Publicidad Visual, la Contaminación Acústica y Formas de Uso y Apropiación del Espacio Público en 3.500 Manzanas de Bogotá*, Dapd, Bogotá.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADISTICA, Dane., 1999. *Santafé de Bogotá. Proyecciones de Población por Sexo y Edad, 1985-2016*, Dane, Bogotá.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, DNP., 2002. *Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia: Balance de una Década. Marco Conceptual y Resultado de Progreso Municipal*, vol. 1, Dirección de Desarrollo Territorial, DNP, Bogotá.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, DNP., 2003. *Balance Macroeconómico 2002 y Perspectivas para 2003*, Documento Conpes, no. 3213, enero 9, Bogotá.

DOMAR Evsey., MUSGRAVE Richard., 1944. «Proportional Income Taxation and Risk-Taking», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 58, no. 3, may, pp. 388-422.

EASTERLY William., 2002. *Inequality does Cause Underdevelopment: New Evidence*, Working Paper, no. 1, Center for Global Development, Washington.

EDGEWORTH Francis., 1879. «The Hedonical Calculus», *Mind*, vol. 4, no. 15, jul., pp. 394-408.

ENGERMAN Stanley., SOKOLOFF Kenneth., 1997. «Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States», en **HABER Stephen.**, ed. *How Latin America Fell Behind*, Stanford University Press, Stanford.

FERES Juan., LEON Arturo., 1992. «Métodos y Procedimientos para Medir la Pobreza en América Latina con el Método de LP», en **BOLTVINIK Julio.**, ed. *América Latina: El Reto de la Pobreza*, Pnud, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, Bogotá, pp.127-186.

FLOREZ Carmen., 2004. «La Transformación de los Hogares: Una Visión de Largo Plazo», *Coyuntura Social*, no. 30, jun., pp. 23-49.

FLOREZ Carmen., ECHEVERRI Rafael., MENDEZ Regina., 1987. «Caracterización de la Transición Demográfica en Colombia», en **OCAMPO José., RAMIREZ Manuel.**, ed. *El Problema Laboral Colombiano*, Informe Final de la Misión Chenery, vol. 1, Bogotá, pp. 11-37.

FOSTER James., 1994. «Normative Measurement: Is Theory Relevant?», *American Economic Review*, vol. 84, no. 2, may, pp. 365-370.

FOSTER James., GREER Joel., THORBECKE Erik., 1984. «A Class of Decomposable Poverty Measures», *Econometrica*, vol. 52, no. 3, may, pp. 761-766.

FRESNEDA Oscar., 1998. *Proyecciones de la Población con Necesidades Básicas Insatisfechas y en Miseria para Bogotá, 1998-2001. Informe Final*, Dabs, Bogotá, mimeo.

FRESNEDA Oscar., 2000. *Trayectorias Generacionales en Colombia*, Observatorio de Coyuntura Socioeconómica, Ocse, no. 7, dic., CID, Unicef, Bogotá.

FRESNEDA Oscar., GONZALEZ Jorge., 2004. *El Significado de la 'Buena Vida'*, Universidad Nacional, Bogotá, mimeo.

FRESNEDA Oscar., GONZALEZ Jorge., SARMIENTO Libardo., CARDENAS Miguel., 1997. «Reducción de la Pobreza en Colombia: el Impacto de las Políticas Públicas», en **ZEVALLOS José.**, ed. *Estrategias para Reducir la Pobreza en América Latina y el Caribe*, Pnud, Quito.

FUNKHOUSER Edward., 1999. «La Medición de la Pobreza y su Aplicación en el Análisis del Impacto de Cambios Macroeconómicos en la Pobreza», en **CORREDOR Consuelo.**, ed. *Pobreza y Desigualdad. Reflexiones Conceptuales y de Medición*, Universidad

Nacional, Colciencias, Cinep, GTZ, Bogotá, pp. 119-138.

GALVIS Luis., MEISEL Adolfo., 2001. «El Crecimiento Económico de las Ciudades Colombianas y sus Determinantes, 1973-1998», *Coyuntura Económica*, vol. 31, no. 1, mar.

GAMBOA Luis., CORTES Darwin., CASAS Andrés., PEREZ Gerson., 2001. *Una Nueva Propuesta sobre el Índice de Condiciones de Vida (ICV)*, Universidad del Rosario, Colciencias, Bogotá, mimeo.

GAMBOA Luis., GONZALEZ Jorge., CORTES Darwin., 2000. b. «Algunas Consideraciones Analíticas sobre el Estándar de Vida», *Revista de Economía del Rosario*, vol. 3, no. 2, sep., pp. 25-44.

GARAY Luis., 1994. *Descentralización, Bonanza Petrolera y Estabilización. La Economía Colombiana en los Años 90*, Cerec, Fescol, Bogotá.

GIRALDO Fabio., 1989, ed. *Reforma Urbana y Desarrollo Social*, Camacol, Bogotá.

GIRALDO Fabio., VIVIESCAS Fernando., 1996, comp. *Pensar la Ciudad*, Tercer Mundo, Cenac, Fedevivienda, Bogotá.

GONZALEZ Jorge., 2001. «Imparcialidad Financiera y Equidad. Otra Lectura del Informe de la Organización Mundial de la Salud - Año 2000 -», en *¿Equidad? El Problema de la Equidad Financiera en Salud*, Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Observatorio de Política Social y Calidad de Vida, Alames, Bogotá, pp. 75-84. Reproducido en *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, vol. 1, no. 1, nov., pp. 39-47.

GONZALEZ Jorge., 2003. «No Hay Falacia Neoliberal», en **RESTREPO Darío.,** ed. *La Falacia Neoliberal. Crítica y Alternativas*, Universidad Nacional, Bogotá, pp. 85-106.

GONZALEZ Jorge., SARMIENTO Alfredo., 2003. «El Ingreso Básico Universal y la Focalización», en **GIRALDO Jorge.,** ed. *La Renta Básica, Más Allá de la Sociedad Salarial*, ENS, Medellín, pp. 151-184.

GONZALEZ Jorge., SARMIENTO Alfredo., RAMIREZ Clara., 2003. *Reflexiones en Torno a la Distribución del Ingreso, el Crecimiento y el Gasto Público*, Universidad Externado, Bogotá.

GOUËSET Vincent., 1998. *La Creciente Primacía Urbana de Bogotá*, Aciur, DNP, Bogotá.

GOUËSET Vincent., 1998. b. *Bogotá: Nacimiento de una Metrópoli. La Originalidad del Proceso de Concertación Urbana en Colombia en el Siglo XX*, Tercer Mundo, Cenac, Fedevivienda, Bogotá.

GUTIERREZ Javier., OLIVAR Eduardo., 2000. *Algunas Reflexiones sobre Movilidad, Sociedad y Economía: El Caso de Bogotá*, Serie de Estudios de Economía y Ciudad, no. 13, Dapd, Bogotá.

HOLZMANN Robert., et. al., 2003. «Gestion du Risque Social: La Banque Mondiale et la Protection Sociale dans un Monde en Voie de Mondialisation», *Revue Tiers Monde*, no. 175, jul.-sep.

HOLZMANN Robert., JORGENSEN Steen., 1999. *Social Protection as Social Risk Management. Conceptual Underpinnings for the Social Protection Sector Strategy Paper*, World Bank, Washington, mimeo.

HOLZMANN Robert., JORGENSEN Steen., 2000. *Manejo Social del Riesgo: Un Nuevo Marco Conceptual para la Protección Social y Más Allá*, World Bank, Washington, mimeo.

KAKWANI Nanak., 1980. «On a Class of Poverty Measures», *Econometrica*, vol. 48, no. 2, mar., pp. 437-446.

KAKWANI Nanak., KHANDKER Shahid., 2004. *Pro-Poor Growth: Concepts and Measurement with Country Case Studies*, Working Paper, no. 1, International Poverty Centre, Undp, Brasilia.

KRUGMAN Paul., 1991. *Geography and Trade*, MIT Press, Cambridge.

KUZNETS Simon., 1955. «Economics Growth and Income Inequality», *American Economic Review*, vol. 45, no. 1, mar., pp. 1-28.

LAMPIS Andrea., 1999. *Vulnerabilidad y Acceso a la Salud Pública: Un Estudio sobre la Dinámica de la Vulnerabilidad y el Acceso a la Atención en Salud en el Sur de Bogotá*, Misión Social, DNP, Bogotá, mimeo.

LASSO Francisco., MORENO Hernando., 1993. *Perfil de Pobreza para Colombia, Años 1978, 1988, 1991 y 1992*, Misión Social, DNP, Bogotá, mimeo.

LONDOÑO Rocío., 2003. *Líneas de Investigación e Intervención en los Programas de Cultura Ciudadana de Bogotá (1995-1997, 2001-2004)*, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, Bogotá.

LUKES Steven., GARCIA Soledad., 1999, comp. *Ciudadanía: Justicia Social y Participación*, Siglo XXI, Madrid.

MAJUMDAR Mukul., SEN Amartya., 1976. «A Note on Representing Partial Ordering», *Review of Economic Studies*, vol. 43, no. 3, oct., pp. 543-545.

MARSHALL Alfred., 1920. *Principles of Economics. An Introductory Volume*, eighth edition, MacMillan, London, 1956.

MARTIN David et al., 1986. «Methods for CPS Income Imputation», *Journal of the American Statistical Association*, vol. 81, no. 393, mar.

MARTINEZ Jorge., 1992. *Interrelaciones entre Pobreza y Dinámica Demográfica*, Centro Latinoamericano de Demografía, LC/DEM/R 173, serie A-268, Celade, Santiago.

MESA-LAGO Carmelo., WITTE L., 1992, comp. *Regímenes Pensionales*, Faus-Ciid-Fescol, Bogotá.

MINCER Jacob., 1958. «Investment in Human Capital and Personal Income Distribution», *Journal of Political Economy*, vol. 66, no. 4, aug., pp. 281-302.

MISES Ludwig von., 1949. *Human Action. A Treatise on Economics*, Regnery, Chicago, 1966.

MISION SOCIAL., DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADISTICA, Dane., 2002. *El Índice de Condiciones de Vida. Bases Conceptuales*, Misión Social, DNP, Dane, Bogotá, mimeo.

MISION SOCIAL., DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, DNP., PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, Pnud., 2000. *Informe de Desarrollo Humano para Colombia 1999*, DNP, Pnud, Tercer Mundo, Bogotá.

MOCKUS Antanas., 1994. «Retos de la Educación con la Modernidad», en **BERNAL Jorge.**, comp. *Integración y Equidad. Democracia, Desarrollo y Política Social*, Viva la Ciudadanía, Tercer Mundo, Bogotá, pp. 299-312..

MOCKUS Antanas., 2001. *Divorcio entre Ley, Moral y Cultura*, Alcaldía Mayor, Bogotá.

MOLINA Humberto., 2003, direc. *Proyecciones de Población: 1995-2020, Cundinamarca, Bogotá D.C. y Municipios del Área de Influencia. Informe Final. Vol. 1*, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, Gerencia Corporativa del Sistema Maestro, Bogotá, mimeo.

MOLINA Humberto., MORENO Pedro., 1998. *Análisis del Sistema Nacional de Ciudades. Aportes para una Nueva Regionalización del Territorio Colombiano*, Ministerio de Desarrollo Económico, Bogotá, mimeo.

MONCADA Roberto., 2003. *La Encuesta de Cultura Ciudadana hecha en 2001 para Gobernar hasta 2003: Por sus Obras los Conoceréis*, Observatorio de Cultura Urbana, Instituto de Cultura y Turismo, Alcaldía Mayor, Bogotá.

MUSGRAVE Richard., 1939. «The Voluntary Exchange Theory of Public Economy», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 52, feb., pp. 213-217.

MUSGRAVE Richard., 1959. *The Theory of Public Finance*, MacGraw Hill, New York.

MUSGRAVE Richard., 1969. *Teoría de la Hacienda Pública*, Aguilar, Madrid.

MUSGRAVE Richard., MUSGRAVE Peggy., 1989. *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*, MacGraw Hill, México, 1995.

NINA Esteban., 1997. *Evolución del Perfil de la Pobreza y Desigualdad en Colombia 1978-1995. Índice de Sen y las Medidas de Foster-Greer-Thorbecke*, Tesis de grado, Magister en Economía, Universidad Javeriana, Bogotá.

NOZICK Robert., 1974. *Anarchy, State and Utopia*, Basic Books, New York.

NUÑEZ Jairo., JIMENEZ Jaime., 1997. *Corrección a los Ingresos de las Encuestas de Hogares y Distribución del Ingreso Urbano de Colombia*, Archivos de Economía, sep., DNP, Bogotá.

O'CONNOR James., 1973. *La Crisis Fiscal del Estado*, Periferia, Buenos Aires.

O'CONNOR James., 1984. *Accumulation Crisis*, Blackwell, New York.

OCAMPO José., PEREZ María., TOVAR Camilo., LASSO Francisco., 1998. «Macroeconomía, Ajuste Estructural y Equidad en Colombia, 1978-1996», *Coyuntura Social*, no. 16, mayo, pp. 73-122. Reproducido en **SANCHEZ Fabio.**, 1998, comp. *La Distribución del Ingreso en Colombia. Tendencias Recientes y Retos de Política Pública*, Tercer Mundo, DNP, Bogotá, pp. 37-86.

PALACIOS Marco., 1996. «Urbanización, Estado y Política: Notas Metodológicas Preliminares para la Investigación Histórica», en **GIRALDO Fabio., VIVIESCAS Fernando.**, comp. *Pensar la Ciudad*, Tercer Mundo, Cenac, Fedevivienda, Bogotá, pp. 475-485.

PALACIOS Marco., SAFFORD Frank., 2002. *Colombia, País Fragmentado, Sociedad Dividida*, Norma, Bogotá.

PEREZ Francisco., 2003. *From Welfare Programs to Welfare Systems in Latin America*, Harvard University, Cambridge, mimeo.

PEROTTI Roberto., 2002. «Gasto Público en Asistencia Social en Colombia: Análisis y Propuestas», en **ALESINA Alberto.**, ed. *Reformas Institucionales en Colombia*, Alfaomega, Fedesarrollo, Bogotá, pp. 201-261.

PIÑERA Sebastián., 1979. *Cuantificación, Análisis y Descripción de la Pobreza en Colombia*, Cepal, Santiago, mimeo.

POLANYI Karl., 1957. *La Gran Transformación, Crítica del Liberalismo Económico*, Piqueta, Madrid, 1989.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, Pnud., 1990. *Desarrollo Humano: Informe 1990*, Tercer Mundo, Bogotá.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, Pnud., 1992. *Desarrollo Humano: Informe 1992*, Tercer Mundo, Bogotá.

PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO, PDH., 2002. *Familias Colombianas: Estrategias Frente al Riesgo*, DNP, PDH, Icbf, Misión Social, Alfaomega, Bogotá.

RAINWATER Lee., 1996. «Desigualdad y Pobreza: Una Perspectiva Comparada», en *Dilemas del Estado de Bienestar*, Fundación Argentaria, Visor, Buenos Aires, pp. 173-201.

RAVALLION Martin., 1992. *Poverty Comparisons: A Guide to Concepts and Methods*, Working Papers, no. 88, Lsms, World Bank, Washington.

RAWLS John., 1971. *Teoría de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

ROCHA Ricardo., VIVAS Alejandro., 1998. «Crecimiento Regional en Colombia: Persiste la Desigualdad?», *Revista de Economía del Rosario*, vol. 1, no. 1, enero, pp. 67-108.

RODRIGUEZ Oscar., AREVALO Decsi., 1993, comp. *Estructura y Crisis de la Seguridad Social en Colombia (1946-1992)*, CID, Universidad Nacional, Bogotá.

SAENZ Orlando., 1994. *Pobreza y Gobernabilidad en la Investigación Urbana en Colombia*, El Colegio de México, México, mimeo.

SALA-I-MARTIN Xavier., 1994. *Apuntes de Crecimiento Económico*, Antoni Bosch, Barcelona.

SALAMA Pierre., 2002. *Pauvreté: La Lutte contre les Deux «V», Volatilité et Vulnérabilité*, Paris 13, mimeo.

SALAMA Pierre., VALIER Jacques., 1994. «Políticas Neoliberales y Políticas Neoestructuralistas», en **SARMIENTO Libardo.**, comp. *Pobreza, Ajuste y Equidad*, Viva la Ciudadanía, Presidencia, CID, Universidad Nacional, Bogotá, pp. 25-52.

SALAMA Pierre., VALIER Jacques., 1997. *Pobreza y Desigualdad en el Tercer Mundo*, Universidad Nacional, Bogotá.

SALDARRIAGA Alberto., 1995. «Espacio Público y Calidad de Vida», en *Ciudad y Hábitat*, tomo 20, Siglo XXI, México, pp. 202-210.

SAMPER Miguel., 1867. *La Miseria en Bogotá*, Universidad Nacional, Bogotá, 1969.

SAMUELSON Paul., 1954. «The Pure Theory of Public Expenditures», *Review of Economics and Statistics*, vol. 36, no. 4, nov., pp. 387-389.

SAMUELSON Paul., 1954. «The Transfer Problem and Transport Costs, II: Analysis of Effects of Trade Impediments», *Economic Journal*, vol. 64, no. 254, jun., pp. 264-289.

SANCHEZ Fabio., RIVAS Guillermo., 1995. «El Descensuramiento de las Encuestas de Hogares, una Propuesta Metodológica», en *Indicadores Sociales y de Gestión*, Dane, Bogotá, 1998, pp. 497-504.

SARMIENTO Alfredo., GONZALEZ Jorge., 1998. «Algunos Aspectos Conceptuales del Índice de Condiciones de Vida», *Coyuntura Social*, no. 19, nov., pp. 67-88.

SARMIENTO Alfredo., GONZALEZ Jorge., DELGADO Liliana., MARTINEZ Rafael., PUENTES Julio., 2003. *Finanzas Públicas, Niñez y Juventud*, PDH, Unicef, Fundación Restrepo Barco, Save the Children, Bogotá.

SARMIENTO Alfredo., RAMIREZ Clara., 1997. «El Índice de Condiciones de Vida», *Planeación y Desarrollo*, vol. 28, no. 1.

SARMIENTO Alfredo., RAMIREZ Clara., 1998. «Tipología Municipal con Base en las Condiciones de Vida», en **SARMIENTO Libardo., ALVAREZ María.**, direc. *Municipios y Regiones de Colombia. Una Mirada desde la Sociedad Civil*, Fundación Social, Federación Colombiana de Municipios, Consejo Nacional de Planeación, Bogotá, pp. 247-262.

SARMIENTO Alfredo., RAMIREZ Clara., 1998. b. *El Índice de Condiciones de Vida: Una Propuesta para la Distribución*, Misión Social, DNP, Bogotá, mimeo.

SARMIENTO Alfredo., RAMIREZ Clara., ALONSO Carlos., ACOSTA Rodrigo., 1997. *Tipología Municipal con Base en las Condiciones de Vida*, Misión Social, DNP, Bogotá, mimeo.

SARMIENTO Alfredo., RAMIREZ Clara., MOLINA Carlos., CASTAÑO Elkin., 1996. *Índice de Condiciones de Vida*, Misión Social, DNP, Bogotá, mimeo.

SARMIENTO Libardo., 1996. *Utopía y Sociedad. Una Propuesta para el Próximo Milenio*, Fescol, Bogotá.

SCHULTZ Theodore., 1959. «Investment in Man: An Economic's View», *Social Service Review*, vol. 33, pp. 109-117.

SCHULTZ Theodore., 1960. «Capital Formation by Education», *Journal of Political Economy*, vol. 68, no. 6, dec., pp. 571-583.

SCHULTZ Theodore., 1961. «Investment in Human Capital», *American Economic Review*, vol. 51, no. 1, mar., pp. 1-17.

SCHULTZ Theodore., 1961. b. «Investment in Human Capital: Reply», *American Economic Review*, vol. 51, no. 5, dec., pp. 1035-1039.

SCHULTZ Theodore., 1962. «Reflections on Investment in Man», *Journal of Political Economy*, vol. 70, no. 5, oct., pp. 1-8.

SECRETARIA DE HACIENDA DISTRITAL, SHD., 2003. *Políticas para Reducir el Desempleo en Bogotá*, Cuadernos de la Ciudad, Bogotá.

SECRETARIA DE HACIENDA DISTRITAL, SHD., 2003. b. *Diagnóstico sobre el Empleo y Desempleo en Bogotá*, Cuadernos de la Ciudad, Bogotá.

SECRETARIA DE HACIENDA DISTRITAL, SHD., 2004. *Desarrollo Social de Bogotá*, no. 1, SHD, Bogotá.

SECRETARIA DE HACIENDA DISTRITAL, SHD., 2004. b. *Actualidad Económica de Bogotá*, no. 1, SHD, Bogotá.

SECRETARIA DISTRITAL DE SALUD, SDS., 2003. *Boletín de Estadísticas*, jul.-dic., SDS, Bogotá.

SEN Amartya., 1976. «Poverty: An Ordinal Approach to Measurement», *Econometrica*, vol. 44, no. 2, mar., pp. 219-231. Reproducido en **SEN Amartya.**, 1982. *Choice, Welfare and Measurement*, Harvard University Press, Cambridge, 1997, pp. 373-387. Reproducido como «Un Enfoque Ordinal para Medir la Pobreza» en *Cuadernos de Economía*, vol. 17, no. 29, 1998, pp. 39-67.

SEN Amartya., 1978. «Ethical Measurement of Inequality: Some Difficulties», en **KRELLE W., SHORROCKS A. A.**, ed. *Personal Income Distribution*, North Holland, Amsterdam. Reproducido en **SEN Amartya.**, 1982. *Choice, Welfare and Measurement*, Harvard University Press, Cambridge, 1997, pp. 416-429.

SEN Amartya., 1979. «Issues in the Measurement of Poverty», *Scandinavian Journal of Economics*, vol., 81, pp. 285-307.

SEN Amartya., 1981. «Family and Food: Sex Bias in Poverty», en **BARDHAN Pranab., SRINIVASAN T.**, ed. *Rural Poverty in South Asia*. Reproducido en **SEN Amartya.**, 1984. *Resources, Values and Development*, Harvard University Press, Cambridge, 1997, pp. 346-368.

SEN Amartya., 1981. b. *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford University Press,

Clarendon, Oxford. Los capítulos 2 y 3 han sido reproducidos como «Sobre Conceptos y Medidas de Pobreza», *Revista de Comercio Exterior*, vol. 42, no. 4, abr., 1992, pp. 310-322.

SEN Amartya., 1985. *Commodities and Capabilities*, Oxford University Press, New York, 1999.

SEN Amartya., 1985. b. «Women, Technology and Sexual Divisions», *Trade and Development*, no. 6.

SEN Amartya., 1990. «Gender and Cooperative Conflicts», en **TINKER Irene.**, ed. *Persistent Inequalities: Women and World Development*, Oxford University Press, New York, pp. 123-149.

SEN Amartya., 1992. «Missing Women», *British Medical Journal*, vol. 304, mar.

SEN Amartya., 1997. «Human Capital and Human Capacity», *World Development*, no. 25, dec. Reproducido como «Capital Humano y Capacidad Humana» en *Cuadernos de Economía*, vol. 17, no. 29, 1998, pp. 67-72.

SEN Amartya., 1999. *Desarrollo y Libertad*, Planeta, Bogotá, 2000.

SEN Amartya., 2001. «La Otra Gente. Más Allá de la Identidad», *Letras Libres*, oct., pp. 12-20.

SUBRAMANIAN Shankar., DELGADO I., JADUE L., VEGA J., KAWACHI Ichiro., 2003. «Income Inequality and Health: Multilevel Analysis of Chilean Communities», *Journal Epidemiol Community Health*, vol. 57, pp. 844-848.

TIEBOUT Charles., 1956. «A Pure Theory of Local Expenditures», *Journal of Political Economy*, vol. 64, oct., pp. 416-424.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, Undp., 2001. *Making New Technologies Work for the Human Development. Human Development Report 2001*, Oxford University Press, New York.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, Undp., 2002. *Deepening Democracy in a Fragmented World. Human Development Report 2002*, Oxford University Press, New York.

UTRIA Rubén., 2000. *Hacia un Desarrollo Regional Metropolitano, Democrático y Concertado de la Sabana de Bogotá*, Fescol, Bogotá, mimeo.

VELASQUEZ Raúl., LOSADA Rodrigo., SANCHEZ Carlos., 2003. *Cultura Política en Bogotá: Estado del Arte y Líneas de Investigación*, Observatorio de Cultura Urbana, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, Bogotá.

VICKREY William., 1993. «Today's Task for Economists», *American Economic Review*, vol. 83, no. 1, mar., pp. 1-10. Reproducido en **ARNOTT Richard.**,

ARROW Kenneth., ATKINSON Anthony., DREZE Jacques., 1994, ed. *Public Economics. Selected Papers by William Vickrey*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 432-453.

VICKREY William., 1997. «A Trans-Keynesian Manifesto (Thoughts about an Asset-Based Macroeconomics)», *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 19, no. 4, pp. 495-510.

WAGNER Richard., 1979. «Comments: Politics, Monetary Control, and Economic Performance», en **RIZZO Mario.**, ed. *Time, Uncertainty and Disequilibrium. Exploration of Austrian Themes*, Lexington, Toronto, pp.177-186.

WIESNER Eduardo., 1994. *Fiscal Decentralization and Social Spending in Latin America: The Search for Efficiency and Equity*, Working Paper, no. 199, nov., BID, Washington.

WILLIAMSON John., 1990, ed. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington.

WILLIAMSON John., 1990. b. «What Washington Means by Policy Reform», en **WILLIAMSON John.**, ed. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington.

WILLIAMSON John., 2000. «What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?», *World Bank Research Observer*, vol. 15, no. 2, aug., pp. 251-264.

WORLD HEALTH ORGANIZATION, WHO., 2000. *The World Health Report 2000. Health Systems: Improving Performance*, World Health Organization, Geneva.

ANEXO 1. METODOLOGÍAS PARA LA IMPUTACIÓN Y AJUSTE DE LOS INGRESOS DE LOS HOGARES Y LA ESTIMACIÓN DE LA MAGNITUD DE LA POBREZA CON LAS ENCUESTAS DE HOGARES DEL DANE PARA BOGOTÁ.

El estudio sobre las condiciones de vida en Bogotá, realizado por el CID de la Universidad Nacional para el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (Dapd), utilizó las Encuestas de Hogares (EH) del Dane (1990-2003)^{128/}. Procesamos todas las encuestas de hogares realizadas por el Dane entre 1990 y 2003. Unimos las bases de todos de las encuestas de cada año. Esta agregación mejora la representatividad y la confiabilidad estadística por localidades. Para que la información fuera acorde con las tendencias demográficas ajustamos los factores de expansión de las encuestas, de tal forma que los resultados restituyeran la población total y por localidades de acuerdo con las proyecciones de población del Distrito^{129/}.

A continuación explicamos la forma como imputamos ingresos cuando la persona omite la respuesta y la manera como corregimos subdeclaración. La aplicación de técnicas estadísticas para reducir los sesgos de la información sobre ingresos sigue una tradición que se origina en los trabajos de medición de la pobreza realizados por la Cepal para los países de América Latina^{130/}, y consultan una amplia

experiencia de los estudios realizados en el país sobre estos temas^{131/}.

La imputación de ingresos puede realizarse mediante el «paquete caliente» (*hot deck*)^{132/}, y los modelos de regresión (Martin 1986). Estimamos regresiones múltiples. La variable dependiente es el logaritmo del ingreso. Las variables independientes son las que normalmente se utilizan en los estudios sobre capital humano (educación, experiencia y género), además de otras que tienen relación con la localización geográfica, y las condiciones sociales y económicas de los informantes y de sus hogares. Los parámetros obtenidos después de correr el modelo permiten llenar las omisiones.

La imputación de la información relativa al Distrito Capital (1990-2003) incluyó otras variables explicativas del logaritmo del ingreso: retribuciones a la educación primaria, a la educación secundaria y a la educación superior, y variables dummy para las ramas de actividad de los ocupados. Las ramas de actividad se agruparon teniendo en cuenta su capacidad de generar ingreso. En los modelos de las encuestas

^{128/} El procesamiento de las encuestas, la definición y aplicación de las metodologías de ajuste estuvo a cargo de Francisco Lasso, consultor del CID. Agradecemos el apoyo de Alex Smith, profesional del Dapd, y de los consultores Jorge Centanaro y Marco Tulio Mahecha.

^{129/} En el anexo estadístico se encuentran las proyecciones de población utilizadas.

^{130/} Altimir (1979), Cepal (1990), Feres y León (1992). Los desarrollos metodológicos de la CEPAL se refieren principalmente al tratamiento de la subdeclaración de ingresos.

^{131/} Ver, por ejemplo, Lasso y Moreno (1993), Ocampo, Pérez, Tovar y Lasso (1998).

^{132/} Este método se utiliza en encuestas de amplia cobertura o en censos. Supone que los receptores de ingresos que residen en los mismos barrios o en zonas próximas tienden a ubicarse en niveles homogéneos de ingresos. Bajo este supuesto, la imputación se hace con los ingresos del receptor más cercano, que cumpla con algunas características similares

de 2001 a 2003, correspondientes a la serie de las encuestas continuas de hogares (ECH), no incluimos las variables dummy de los sectores económicos, debido al cambio en la codificación de las ramas de actividad^{133/}. Construimos modelos de ingreso según fuentes: salario monetario, salario en especie, ganancias, etc. Utilizamos la técnica de muestreo con reemplazo (*bootstrapping*), para no alterar la distribución original de los ingresos. El procedimiento consiste en asignar un ingreso a los no informantes, resultante de dos sumandos: la estimación del valor promedio asignado por el modelo de regresión, más el residuo de un informante que es seleccionado al azar por medio de una distribución uniforme. Los informantes y no informantes se clasifican en deciles según el ingreso estimado. Y la selección del residuo se hace sobre los informantes del decil al cual pertenece el receptor no informante. Probamos diversas distribuciones a los residuos del modelo de regresión lineal: normal, lognormal y la uniforme por deciles. Escogimos la última porque presenta una menor desviación promedio por decil. Adicionalmente, aplicamos técnicas para el *descensuramiento* de los ingresos en las encuestas de hogares que establecían de manera arbitraria un tope máximo al ingreso^{134/}. El descensuramiento consiste en estimar los valores de los ingresos de los perceptores que están en el límite.

La metodología para corregir la subdeclaración del ingreso se basa en la homologación de la cuenta de ingresos de los hogares de las cuentas nacionales (CN) a los ingresos declarados en las encuestas. En Bogotá seguimos una metodología similar, pero utilizamos las cuentas regionales

(distritales). El ajuste se hace por las fuentes de ingreso corriente incluidas en la cuenta de los hogares, de las cuentas nacionales: salarios, ganancias y otros ingresos no laborales. Los factores de ajuste de los ingresos declarados se obtienen calculando la proporción de los ingresos que no son declarados en las encuestas. Tomamos como referencia los agregados provistos por las cuentas nacionales o regionales. Cada información de ingresos es modificada en esa proporción para lograr una concordancia entre el total de ingresos de las dos fuentes. Además, se imputa el excedente neto que resulta de la propiedad de la vivienda. Debido a que no todas las etapas de la encuesta de hogares incluyen la variable de tenencia de la vivienda, recurrimos a modelos *probit* para determinar los hogares propietarios de vivienda. La mayoría de los parámetros del modelo *probit* son estadísticamente diferentes de cero con un nivel de significancia del 95%. Para obtener los rubros de ingreso corriente necesarios de las cuentas distritales se realizaron los siguientes cálculos.

Remuneración de los asalariados. A la remuneración nacional total de los asalariados (cuadro 31 de cuentas nacionales) se le resta las contribuciones a la seguridad social patronales (cuadro 29 de cuentas nacionales), y las contribuciones imputadas para la asistencia a empleados (cuadro 31 de cuentas nacionales). En esta cuenta quedan incluidos los pagos laborales a la contribución de la seguridad social y el pago en especie de los empleadores a los empleados.

Excedente Bruto de Explotación (EBE). Comprende el ingreso por propiedad de la

^{133/} i) Agricultura, silvicultura, pesca y extracción de otros materiales. ii) Explotación de minas de carbón; producción de petróleo crudo y gas natural; extracción de minerales metálicos; fabricación de productos derivados del petróleo; electricidad, gas y agua, y obras hidráulicas y suministro de agua. iii) Manufactura y construcción. iv) Productos de madera; comercio al por menor; restaurantes y servicios personales y de los hogares. v) Comercio al por mayor, comercio exterior; transporte, almacenamiento y comunicaciones; establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas; y demás servicios.

^{134/} Ver, Sánchez y Rivas (1995), Nuñez y Jiménez (1997).

vivienda y el excedente restante conformado por las ganancias generadas por otros bienes de capital como maquinaria y equipo (incluyendo transporte). El excedente por propiedad de la vivienda es obtenido del rubro (32) alquileres de vivienda del cuadro 15 de las cuentas nacionales. El excedente de explotación por propiedad es neto. El excedente de explotación por otros conceptos (maquinaria y equipo) de cuentas nacionales se sigue considerando bruto porque no descuenta el consumo de capital fijo (depreciación). El EBE de las cuentas nacionales comprende el autoconsumo de los hogares.

Otros ingresos. Como las EH tradicionales investigan un sólo monto para captar los ingresos provenientes de otras fuentes que no son laborales, se agregan estos conceptos de las cuentas nacionales. Además se le restó al rubro de prestaciones de seguridad social el valor correspondiente a las que se asignan en especie (salud), que aparece en el cuadro 29 de las cuentas nacionales.

Paso a las cuentas distritales. A partir de los valores del PIB, a precios corrientes, estimados para los años 1990-2000, en las cuentas económicas distritales (Centanaro, Mahecha, Peñuela, Centanaro y Nuñez 2003), calculamos la participación del PIB de Bogotá en el PIB nacional de cuentas nacionales del Dane. Esta participación se aplica a los rubros de remuneración a asalariados, EBE por propiedad de vivienda, EBE por maquinaria y equipo, y los otros ingresos de la cuenta institucional de los hogares hallados para el nivel nacional. Debido a que las cuentas distritales están disponibles hasta el 2000, en los años posteriores aplicamos la misma participación que tuvo Bogotá en el PIB nacional en el 2000. Además, como en las cuentas distritales se disponía de la participación del consumo de capital fijo en el

PIB de Bogotá, se estimó su participación en el EBE de Bogotá, y luego se le descontó al EBE hallado a partir de la participación del PIB de Bogotá en el PIB nacional. De esta manera se obtuvo el excedente neto de explotación por maquinaria y equipo para Bogotá. Los valores obtenidos a partir de las cuentas económicas nacionales y distritales se utilizan para hallar los factores de ajuste de los ingresos por salarios, ganancias y otros ingresos no laborales que se declaran en las encuestas de hogares para Bogotá, al igual que se determinó la proporción de ingreso a imputar a los hogares propietarios de vivienda.

Empalme de series de cuentas nacionales y de costos de las canastas de línea de indigencia (LI) y de línea de pobreza (LP). El cambio del año base de las cuentas nacionales a 1994, realizado por el Dane, implica un desplazamiento de nivel hacia arriba en las cuentas nacionales, principalmente por la contabilización de cultivos ilícitos y las mejoras metodológicas que logró el Dane. El empalme de las series basadas en el anterior y el actual año de base se realizó tomando el nivel de las cuentas nacionales de 1994, y a partir de este momento se construyeron los niveles de los años anteriores, con las variaciones anuales obtenidas con el año base de 1975.

Los valores de las líneas de indigencia (LI) y de pobreza (LP) se calculan a partir de la información del Dane (Encuesta de Ingresos y Gastos de 1994-1995). Las anteriores líneas de indigencia y pobreza obtenidas de la Encuesta de Ingresos y Gastos de 1984-1985, tomaron como población de referencia (para medir el inverso del coeficiente de Engel) el segundo cuartil (25 a 50% de la población). En nuestra estimación, basada en la Encuesta de 1994-1995, la población de referencia es el 90%.



ANEXO 2. ESTADÍSTICAS GENERALES

1. ESTADÍSTICAS DEMOGRÁFICAS

	POBLACION SEGÚN LOCALIDAD															
	1990 (4)	1991(4)	1992(4)	1993 ⁽³⁾	1994	1995(6)	1996(6)	1997(1)	1998(1)	1999(1)	2000(1)	2001(1)	2002(1)	2003(1)	2005(1)	2010(1)
1 USAQUEN	315.808	324.588	333.650	348.852	358.458	368.064	377.670	387.277	397.926	409.259	421.320	429.625	439.341	449.621	468.489	504.756
2 CHAPINERO	111.341	114.437	117.631	122.991	122.991	122.991	122.991	122.991	122.991	122.991	122.991	122.991	122.991	122.991	122.991	122.991
3 SANTA FE	96.905	99.599	102.379	107.044	107.044	107.044	107.044	107.044	107.044	107.044	107.044	107.044	107.044	107.044	107.044	107.044
4 SAN CRISTÓBAL	397.923	408.986	420.404	439.559	441.053	442.547	444.041	445.535	448.108	451.273	455.028	455.634	457.726	460.414	464.004	470.355
5 USME	181.863	186.919	192.138	200.892	206.398	211.904	217.409	222.915	229.676	236.787	244.270	251.299	259.189	267.423	282.858	323.571
6 TUNJUELITO	185.009	190.153	195.461	204.367	204.367	204.367	204.367	204.367	204.367	204.367	204.367	204.367	204.367	204.367	204.367	204.367
7 BOSA	195.373	200.805	206.411	215.816	239.787	263.757	287.728	311.698	340.700	373.335	410.099	427.483	450.468	475.694	519.424	585.237
8 KENNEDY	686.988	706.088	725.801	758.870	779.163	799.456	819.748	840.041	862.785	887.010	912.781	930.540	951.330	973.332	1.013.700	1.090.004
9 FONTIBON	182.513	187.587	192.824	201.610	211.550	221.490	231.430	241.370	252.993	265.430	278.746	288.730	300.352	312.629	335.217	384.049
10 ENGATIVA	607.767	624.665	642.104	671.360	681.531	691.702	701.872	712.043	723.485	735.811	749.068	758.172	769.259	781.138	802.518	846.016
11 SUBA	511.172	525.384	540.052	564.658	582.163	599.667	617.172	634.676	657.146	681.062	706.528	728.315	753.593	780.267	829.427	954.507
12 BARRIOS UNIDOS	159.829	164.272	168.858	176.552	176.552	176.552	176.552	176.552	176.552	176.552	176.552	176.552	176.552	176.552	176.552	176.552
13 TEUSAQUILLO	114.178	117.353	120.629	126.125	126.125	126.125	126.125	126.125	126.125	126.125	126.125	126.125	126.125	126.125	126.125	126.125
14 LOS MARTIRES	86.491	88.896	91.378	95.541	95.541	95.541	95.541	95.541	95.541	95.541	95.541	95.541	95.541	95.541	95.541	95.541
15 ANTONIO NARIÑO	89.039	91.514	94.069	98.355	98.355	98.355	98.355	98.355	98.355	98.355	98.355	98.355	98.355	98.355	98.355	98.355
16 PUENTE ARANDA	255.733	262.843	270.181	282.491	282.491	282.491	282.491	282.491	282.491	282.491	282.491	282.491	282.491	282.491	282.491	282.491
17 LA CANDELARIA	24.850	24.850	25.541	26.254	27.450	27.450	27.450	27.450	27.450	27.450	27.450	27.450	27.450	27.450	27.450	27.450
18 RAFAEL URIBE	343.335	352.880	362.732	379.259	380.144	381.030	381.915	382.800	383.040	383.646	384.623	384.851	385.114	385.391	385.903	386.329
19 CIUDAD BOLIVAR	378.957	389.494	400.367	418.609	438.501	458.393	478.285	498.177	512.238	537.286	575.549	600.308	628.672	658.477	713.763	855.259
TOTAL LOCALIDADES(2)	4.925.075	5.062.005	5.203.325	5.440.401	5.559.663	5.678.924	5.798.186	5.917.448	6.049.013	6.201.815	6.378.928	6.495.873	6.635.960	6.785.303	7.056.219	7.640.999

(1) Proyecciones basadas en el XVI Censo Nacional de Población y V de Vivienda 1993 y en un estudio de composición espacial de la ciudad, DAPD Corporación Centro Regional de Población.

(2) La localidad 20 Sumapaz, no se contempla en estas proyecciones por no contar con información base censal para las estimaciones.

(3) Datos Ajustados del XVI Censo Nacional de Población y V de Vivienda 1993.

(4) Total de Bogotá con base en DANE con proporciones por localidades con base en censo ajustado de 1993.
Fuente : DAPD. Subdirección de Desarrollo Social. Área de Desarrollo Humano y Progreso Social.

2. ESTADÍSTICAS ECONÓMICAS

2.1. ESTADÍSTICAS ECONÓMICAS PIB 1980-2003

Año	PIB nominal Bogotá (Millones \$J)	PIB real Bogotá (Millones \$ 1994)	Variación % PIB nominal nominal	Variación % PIB real
1980	414.034	8.941.381		
1981	542.591	9.421.012	31,05	5,36
1982	683.743	9.584.724	26,01	1,74
1983	837.567	9.699.290	22,5	1,2
1984	1.053.938	9.992.854	25,83	3,03
1985	1.308.550	10.054.246	24,16	0,61
1986	1.731.955	10.539.465	32,36	4,83
1987	2.276.307	11.295.894	31,43	7,18
1988	3.054.307	11.830.096	34,18	4,73
1989	3.916.260	12.131.961	28,22	2,55
1990	5.099.105	12.674.627	30,2	4,47
1991	6.628.521	13.039.213	29,99	2,88
1992	8.541.241	13.573.472	28,86	4,1
1993	11.755.055	14.550.850	37,63	7,2
1994	16.374.307	16.374.307	39,3	12,53
1995	20.155.736	16.807.311	23,09	2,64
1996	23.436.433	16.577.703	16,28	-1,37
1997	28.411.068	17.120.271	21,23	3,27
1998	33.232.200	17.411.812	16,97	1,7
1999	34.119.754	16.366.237	2,67	-6
2000	38.412.555	16.924.191	12,58	3,41
2001p	42.193.237	17.355.916	9,84	2,55
2002p	46.194.321	17.770.257	9,48	2,39
2003py	50.293.260	18.255.386	8,87	2,73

p: Preliminar

py: Proyectado

Fuente: DANE y DEE – SHD

2.2. PARTICIPACIÓN DE BOGOTÁ EN EL PIB NACIONAL POR SECTORES 1980 - 2002

AÑOS	Industria	Electricidad, Manufacturera	Construcción Gas y Agua	Comercio	Bancos, Seguros y Servicios a Empresas	Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	PIB Total
1980	21,6	16,8	18,8	19,6	32,6	23,6	20,7
1985	23,3	17,6	16,0	20,0	33,5	25,7	20,8
1990	24,3	17,0	24,5	19,9	41,6	24,5	21,0
1995	27,2	22,4	35,4	25,4	47,4	26,4	23,7
1998	26,4	23,1	28,7	25,8	46,9	26,5	23,1
1999	26,4	22,7	30,4	26,8	49,1	27,5	22,7
2000p	25,0	20,8	36,3	25,5	50,1	27,9	22,8
2001p	24,7	19,0	29,9	25,8	50,0	26,7	23,0
2002p	25,2	18,1	31,2	26,0	50,0	26,6	23,2

Fuente: Cálculos Secretaría de Hacienda, con cuentas Departamentales del DANE

2.3. COMPOSICIÓN DEL PIB BOGOTANO POR SECTORES 1980 - 2002.

Sectores	1980	1990	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000p	2001p	2002p
Industria manufacturera	15,9	16,0	17,5	17,2	16,9	16,8	15,9	14,7	15,7	15,4	15,2
Construcción y obras civiles	9,3	10,1	10,9	10,8	7,2	6,3	7,0	5,7	6,4	5,8	6,3
Comercio, hoteles y restaurantes	11,9	10,4	12,9	13,2	13,4	13,2	12,8	12,0	11,9	11,9	12,0
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	9,4	8,5	8,0	8,2	8,3	8,7	9,0	9,7	9,7	9,4	9,5
Intermediación financiera	10,2	13,1	10,2	12,1	13,9	14	12,9	12,2	11,1	10,3	10,5
Actividades inmobiliarias y alquiler	18,1	18,5	17,1	15,5	17,2	17,3	17,0	18,4	18,0	17,7	17,5
Servicios 1/	21,8	18,7	17,8	18,7	21,5	21,5	21,9	24,3	23,3	23,4	23,2
Otros 2/	3,40	4,7	5,6	4,2	1,7	2,1	3,5	3,0	4,0	6,0	5,8
Producto Interno Bruto	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Cálculos Secretaría de Hacienda, con cuentas Departamentales del DANE

2.4 COMPOSICIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR EL MÉTODO DE LOS VALORES AGREGADOS. 1990-2000

Concepto	1990	1.991	1.992	1.993	1.994	1.995	1.996	1.997	1998	1999	2000
Remuneración a los Asalariados	45,3	45,5	45,1	45,1	44,3	43,9	44,7	44,4	43,6	44,2	42,1
Impuestos a la Producción	2,6	2,5	2,8	2,9	2,6	2,7	2,5	3,1	2,7	2,7	2,5
Consumo de Capital Fijo	3,0	3,0	3,1	3,5	3,5	3,9	4,0	3,9	3,9	3,8	3,5
Excedente de Explotación	41,6	41,5	40,1	38,6	40,1	39,9	39,2	39,1	40,2	40,4	43
Subtotal PIB	92,6	92,5	91	90	90,4	90,4	90,4	90,4	90,4	91,1	91,2
Otros Impuestos	7,4	7,5	9,0	10	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6	8,9	8,8
PIB	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital.

2.5 COMPOSICIÓN DE LA OFERTA Y DE LA DEMANDA FINAL EN EL TERRITORIO DISTRITAL. 1990-2000

Concepto	1990	1.991	1.992	1.993	1.994	1.995	1.996	1.997	1998	1999	2000
Producto Interno Bruto	67,2	68	67	66	64	67	68	68	69,2	70,8	73,9
Importación de bienes y servicios	32,8	32	33	35	36	33	33	32	30,8	29,2	26,1
Total Oferta Final	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Consumo Final en el territorio Distrital	65,1	66	65	63	61	64	66	68	68,5	70,8	70,1
Hogares	53,8	55	54	52	50	52	53	54	53,3	55,3	54,9
Administración Pública	11,3	12	11	11	11	12	13	14	15,2	15,5	15,2
Formación Bruta Interna de Capital Fijo	14,2	11	14	16	18	16	14	11	10,5	9,8	8,3
Demanda Final Interna	79,3	78	79	79	80	79	80	79	79	80,6	78,5
Exportación de bienes y servicios	20,7	23	21	21	21	21	20	21	21	19,4	21,5
Total Demanda Final	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital.

2.6. INDICADORES LABORALES TASAS PARTICIPACIÓN, OCUPACIÓN Y DESEMPLEO 1990 - 2002

Trimestre	TGP	TO	TD	Trimestre	TGP	TO	TD
90 I	59,7	54,9	8,0	95 I	61,3	57,3	6,5
II	61,9	55,7	10,1	II	62,7	57,8	7,8
III	59,1	53,9	8,8	III	62	58,1	6,3
IV	62,5	55,8	10,8	IV	64,3	59,5	7,6
91 I	61,8	56,2	9,2	96 I	63,4	58,2	8,2
II	61,7	56,2	8,9	II	60,6	54,9	9,5
III	61,3	56,3	8,1	III	61,3	55,0	10,3
IV	60,7	55,8	8,1	IV	61,1	55,5	9,1
92 I	62,5	57,2	8,4	97 I	57,8	52,9	8,5
II	63,9	58,1	9,3	II	60	53,2	11,4
III	60,9	56,5	7,3	III	61,5	55,5	9,9
IV	63,5	58,1	8,5	IV	62,6	56,0	10,6
93 I	61	56,5	7,3	98 I	63,6	55,6	12,7
II	61	56,8	7,0	II	63,9	55	15
III	61,9	58,7	5,2	III	61	53	13
IV	61,1	57,6	5,7	IV	64,7	55	15
94 I	62,1	57,1	8,1	99 I	63,6	52	18
II	61,4	56,7	7,7	II	64,0	52	19
III	60,6	57,6	4,9	III	64,0	52	19
IV	63,5	58,9	7,2	IV	65,7	55	17

continua

ENCUESTA CONTINUA DE HOGARES

Trimestre	TGP	TO	TD	TS
Ene- Mar/00	61,9	50,8	17,9	29,7
Abr -Jun/00	63,8	52,4	17,9	27,6
Jul - Sep/00	64,9	53,4	17,7	26,7
Oct- Dic/00	64,8	54,2	16,4	25,3
Ene- Mar/01	66,0	52,0	21,1	27,7
Abr -Jun/01	64,1	52,6	18,0	27,6
Jul - Sep/01	64,9	52,8	18,7	28,1
Oct- Dic/01	67,0	55,6	17,0	32,0
Ene- Mar/02	65,4	52,0	20,4	32,0
Abr -Jun/02	66,2	54,0	18,4	34,0
Jul - Sep/02	65,3	53,2	18,5	35,3
Oct- Dic/02	67,3	56,7	15,7	36,1
Ene- Mar/03	66,3	54,7	17,5	33,9
Abr -Jun/03	66,3	54,8	17,4	32,8
Jul - Sep/03	67,3	55,9	16,9	32,1
Oct- Dic/03	67,7	57,6	14,9	33,4
Ene- Mar/04	65,9	54,8	16,9	30,3

Fuente: Dane, ENH y ECH

TGP: Tasa Global de Participación

TO : Tasa de Ocupación

TD: Tasa de Desempleo

TGP= (PEA/PET)*100

TO = (O/PET)*100

TD = (D/PEA)*100

TS = (S/PEA)*100

2.7. INDICADORES LABORALES POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR ECONÓMICAMENTE ACTIVA E INACTIVA OCUPAFOS Y DESOCUPADOS 1993-2004

Trimestre	PET	PEA	O	D	PEI
93 I	4.110.729	2.507.878	2.324.015	183.863	1.602.851
II	4.149.375	2.532.848	2.355.126	177.722	1.616.527
III	4.122.009	2.551.478	2.417.894	133.584	1.570.531
IV	4.169.325	2.547.766	2.402.969	144.797	1.621.559
94 I	4.214.750	2.618.018	2.405.072	212.946	1.596.732
II	4.253.505	2.613.993	2.412.420	201.573	1.639.512
III	4.302.625	2.605.778	2.477.609	128.169	1.696.847
IV	4.315.723	2.742.086	2.543.643	198.443	1.573.637
95 I	4.359.857	2.673.617	2.500.136	173.481	1.686.240
II	4.416.937	2.767.445	2.551.098	216.347	1.649.492
III	4.381.826	2.717.889	2.547.952	169.937	1.663.937
IV	4.439.545	2.855.729	2.639.495	216.234	1.583.816
96 I	4.474.439	2.838.020	2.604.562	233.458	1.636.419
II	4.563.318	2.765.507	2.503.361	262.148	1.797.811
III	4.574.940	2.806.145	2.516.267	289.878	1.768.795
IV	4.631.816	2.829.061	2.570.827	258.234	1.802.755
97 I	4.717.308	2.726.567	2.495.910	230.657	1.990.741
II	4.712.968	2.826.929	2.505.075	321.854	1.886.039
III	4.760.239	2.929.819	2.640.196	289.623	1.830.420
IV	4.729.024	2.959.152	2.645.920	313.232	1.769.872
98 I	4.754.967	3.025.594	2.641.639	383.955	1.729.373
II	4.723.906	3.019.952	2.573.500	446.452	1.703.954
III	4.795.684	2.926.236	2.537.483	388.753	1.869.448
IV	4.897.160	3.169.475	2.685.218	484.257	1.727.685
99 I	4.840.782	3.080.410	2.525.040	555.370	1.760.372
II	4.863.501	3.111.398	2.516.606	594.792	1.752.103
III	4.891.183	3.131.374	2.527.549	603.825	1.759.809
IV	4.924.692	3.236.824	2.689.839	546.985	1.687.868

ENCUESTA CONTINUA DE HOGARES (MILES)^{1/}

	PT	PET	PEA	O	D	PEI	S
Ene- Mar/00 1	6.361.432	4.881.359	3.021.171	2.481.720	539.451	1.860.188	898.652
Abr -Jun/00	6.401.927	4.917.556	3.136.466	2.575.730	560.736	1.781.090	865.755
Jul - Sep/00	6.439.106	4.949.975	3.210.287	2.642.998	567.289	1.739.688	858.013
Oct- Dic/00	6.473.018	4.980.340	3.226.586	2.697.001	529.585	1.753.754	816.367
Ene- Mar/01	6.506.536	5.009.818	3.306.388	2.607.161	699.227	1.703.430	915.054
Abr -Jun/01	6.540.133	5.039.413	3.231.405	2.648.343	583.062	1.808.008	890.769
Jul - Sep/01	6.574.920	5.070.439	3.290.343	2.675.269	615.074	1.780.096	923.265
Oct- Dic/01	6.609.422	5.101.810	3.417.342	2.836.619	580.723	1.684.468	1.092.822
Ene- Mar/02	6.644.355	5.133.595	3.355.314	2.670.530	684.784	1.778.281	1.074.856
Abr -Jun/02	6.678.896	5.164.995	3.420.051	2.791.387	628.664	1.744.944	1.164.056
Jul - Sep/02	6.715.569	5.197.907	3.394.370	2.766.000	628.370	1.803.537	1.199.620
Oct- Dic/02	6.753.849	5.231.936	3.520.822	2.968.219	552.603	1.711.114	1.272.457
Ene- Mar/03	6.792.321	5.266.118	3.492.396	2.880.098	612.298	1.773.722	1.183.178
Abr -Jun/03	6.830.530	5.300.181	3.514.706	2.904.289	610.417	1.785.475	1.151.195
Jul - Sep/03	6.870.519	5.335.502	3.591.482	2.983.575	607.907	1.744.020	1.152.999
Oct- Dic/03	6.911.464	5.371.477	3.633.822	3.091.685	542.137	1.737.654	1.215.409
Ene- Mar/04	6.952.258	5.407.282	3.560.862	2.960.647	600.215	1.846.420	1.080.616

^{1/} La Encuesta Continua de Hogares se realiza desde enero del 2001 y reemplazó a la Encuesta Nacional de Hogares en la medición del mercado laboral. La información del 2000 corresponde a la prueba piloto aplicada en las 13 principales ciudades del país.

Fuente: Dane, ENH y ECH.

PT: Población Total

PET: Población en Edad de Trabajar

PEA: Población Económicamente Activa

O: Ocupados

D: Desocupados

PEI: Población Económicamente Inactiva.

S: Subempleados

3. ESTADÍSTICAS DE VIOLENCIA Y CRIMINALIDAD.

3.1. COMPORTAMIENTO DE LAS MUERTES VIOLENTAS EN BOGOTÁ D.C Años 1993 - 2002

	Población	No. De Muertes	Tasa x 100,000
1993	5.440.401	7.144	131
1994	5.559.663	6.822	123
1995	5.678.924	6.144	108
1996	5.798.186	5.184	89
1997	5.917.448	4.595	78
1998	6.049.013	4.253	70
1999	6.201.815	4.125	67
2000	6.378.928	3.890	61
2001	6.495.873	3.315	51
2002	6.635.960	3.194	48

Cálculos CID con base en datos de secretaria de gobierno observatorio de violencia y Delincuencia de Bogotá. Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

3.2. DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Hurto Calificado a Personas	7.069	9.372	10.329	11.898	12.309	11.732	8.771	7.764	6.921	8.091
Hurto de Vehículos	4.693	4.153	5.217	5.868	6.123	6.249	6.259	6.178	6.933	5.971
Hurto de Motos	1.555	2.319	2.564	2.626	2.444	2.174	1.559	1.445	1.481	1.301
Hurto a Residencias	784	814	1.066	1.213	1.233	1.310	1.126	920	908	4.717
Hurto a Entidades Financieras	518	514	390	358	398	227	153	114	37	36
Hurto a Establecimientos Comerciales	1.532	1.737	2.015	1.928	2.614	2.707	2.059	1.629	1.335	3.581
TOTAL	16.151	19.269	21.581	23.891	25.121	24.399	19.927	18.050	17.615	23.697

Cálculos CID con base en datos de secretaria de gobierno observatorio de violencia y Delincuencia de Bogotá.

3.3. MUERTES VIOLENTAS POR LOCALIDADES 1999-2003

Localidad	Homicidio			Suicidio			Muerte en accidente de tránsito								
	1999	2.000	2.001	2.002	2.003	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003					
Usaquen	78	90	57	59	47	27	31	17	17	24	50	54	41	39	27
Chapinero	47	66	45	38	58	11	13	13	7	5	38	31	29	24	23
Santa Fe	247	269	251	216	122	12	19	11	11	15	37	46	45	24	22
San Cristóbal	151	138	96	93	87	24	19	23	22	16	32	31	15	27	19
Usme	108	85	78	92	72	13	15	15	12	10	29	23	12	19	21
Tunjuelito	75	57	56	49	43	10	12	7	7	9	43	49	43	35	16
Bosa	88	93	103	102	94	12	16	13	17	6	20	34	36	27	21
Kennedy	284	255	233	191	201	40	32	32	21	26	84	114	108	102	74
Fontibón	53	47	53	37	36	11	14	10	12	12	65	53	45	36	35
Engativá	128	117	123	124	101	20	33	28	26	30	64	91	76	71	64
Suba	160	153	154	144	116	39	33	27	24	36	64	61	60	49	57
Barrios Unidos	56	39	46	45	25	13	8	14	12	10	50	29	23	34	27
Teusaquillo	43	40	33	31	15	12	8	11	10	9	49	35	35	34	24
Los Mártires	113	100	82	87	102	11	12	7	12	10	46	40	25	23	22
Antonio Nariño	41	44	23	28	18	5	4	8	3	8	28	20	14	20	10
Puente Aranda	181	153	108	71	83	21	15	14	12	11	52	32	46	41	40
La Candelaria	22	29	26	18	17	7	5	3	3	6	6	6	7	9	3
Rafael Uribe Uribe	204	139	103	122	89	18	17	18	14	18	39	31	28	18	31
Ciudad Bolívar	341	262	250	271	235	19	24	21	29	25	61	28	38	39	40
Sumapaz	0	9	11	19	7	-	-	-	0	0	0	1	2	1	1
Aeropuerto	2	-	10	-	-	1	-	-	0	0	1	0	1	0	0
Sin referenciar	65	50	92	71	42	6	2	13	3	2	26	12	20	27	8
Bogotá D.C	2.487	2.235	2.033	1.908	1.610	332	332	305	274	288	884	821	749	699	585

3.3. MUERTES VIOLENTAS (CONTINUACIÓN)

Localidad	Muerte accidental			Lesiones comunes						
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
Usaquen	22	25	12	15	13	1129	1053	743	565	548
Chapinero	11	19	8	9	14	457	313	296	303	590
Santa Fe	15	23	9	20	17	765	654	503	485	431
San Cristóbal	26	25	12	22	19	581	871	589	490	486
Usme	21	14	7	13	12	564	391	486	357	560
Tunjuelito	10	8	13	8	10	545	680	490	416	227
Bosa	19	19	13	13	17	1366	1178	1.025	679	541
Kennedy	39	47	31	18	23	2847	2.652	2.500	2.161	1.622
Fontibón	17	7	13	13	18	684	716	635	454	306
Engativa	34	26	23	26	25	1766	1639	1.194	1.129	823
Suba	34	31	24	22	28	2227	1996	1.473	1.178	896
Barrios Unidos	8	10	3	9	10	621	536	385	379	227
Teusaquillo	5	5	10	13	7	297	286	212	222	188
Los Mártires	10	18	9	14	15	556	544	414	345	221
Antonio Nariño	8	7	11	5	6	488	446	300	195	166
Puente Aranda	19	18	20	24	17	460	530	399	336	257
La Candelaria	6	5	5	3	3	181	131	73	56	36
Rafael Uribe Uribe	24	12	8	26	13	599	575	433	326	234
Ciudad Bolívar	39	20	22	23	24	1405	1680	1.245	1.131	1.087
Sumapaz	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Aeropuerto	1	0	1	0	0	0	0	7	3	0
Sin referenciar	10	5	7	15	21	0	0	12	8	1
Bogotá D.C	378	344	261	312	312	17538	16871	13431	11229	9.447

3.4. DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD (HURTOS) POR LOCALIDAD 1990-2003

Localidad	Hurto de motos				Hurto de vehiculos				Hurto a personas						
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
	Usaquen	60	64	115	101	73	586	474	613	685	660	1.286	828	1.416	943
Chapinero	223	295	326	219	185	425	404	362	337	212	1.061	753	802	748	483
Santa Fe	274	136	111	76	36	90	69	73	54	33	791	595	547	384	342
San Cristobal	83	86	40	61	46	225	191	163	143	115	278	308	293	198	157
Usme	17	22	13	10	34	62	76	87	39	49	98	114	79	54	189
Tunjuelito	53	22	24	19	19	158	131	137	93	81	204	215	207	166	72
Bosa	46	22	43	47	42	129	148	177	115	96	519	464	539	226	230
Kennedy	155	176	128	162	202	821	772	901	690	603	1.433	1.315	1.422	1.254	1.024
Fontibón	49	76	91	82	71	354	353	370	292	216	601	548	633	383	363
Engativá	93	60	71	71	74	805	877	1.036	839	618	739	700	832	793	579
Suba	84	68	65	59	56	609	591	820	764	756	1.242	843	1.050	799	722
Barrios Unidos	37	25	39	38	42	334	394	431	323	346	525	487	435	442	373
Teusaquillo	66	53	63	68	69	449	420	408	402	355	628	382	332	323	355
Los Mártires	68	76	102	78	69	182	176	197	186	155	388	318	424	298	183
Antonio Nariño	33	24	14	17	35	202	181	186	195	143	281	258	245	141	131
Puente Aranda	92	112	125	109	98	461	457	541	488	384	582	562	582	453	280
La Candelaria	18	23	24	5	3	6	14	15	3	1	101	83	68	35	23
Rafael Uribe Uribe	53	51	31	24	40	166	181	137	136	95	332	249	268	182	120
Ciudad Bolívar	40	49	35	32	46	188	256	265	184	120	265	286	271	257	416
Sumapaz	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aeropuerto	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sin referenciar	18	13	20	23	11	4	3	10	3	1	0	3	4	12	13
Bogota D.C	1.562	1.453	1.480	1.301	1.251	6.256	6.168	6.929	5.971	5.039	11.354	9.311	10.449	8.091	6.759

3.4. DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD (CONTINUACIÓN)

Localidad	Hurto a residencias			Hurto a establecimientos comerciales			Hurto a bancos			
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
San Cristóbal	188	128	215	126	114	133	74	101	67	52
Usme	46	9	25	20	233	32	23	21	20	73
Tunjuelito	84	57	117	60	51	76	45	49	46	34
Bosa	142	103	292	94	90	114	85	130	86	88
Kennedy	521	461	898	681	671	449	314	402	468	441
Fontibón	211	183	310	245	241	170	130	186	158	159
Engativá	481	391	785	616	525	326	258	380	354	345
Suba	760	536	963	797	802	418	275	310	368	336
Barrios Unidos	216	211	213	192	225	416	283	281	278	337
Teusaquillo	216	170	160	242	313	262	160	125	179	253
Los Mártires	105	94	179	114	76	221	151	209	154	101
Antonio Nariño	85	81	115	50	87	132	117	110	83	125
Puente Aranda	239	187	250	196	111	326	252	278	254	218
La Candelaria	20	28	20	6	15	49	21	36	29	23
Rafael Uribe Uribe	136	74	160	57	82	113	62	90	57	46
Ciudad Bolívar	106	78	193	143	371	90	66	83	66	122
Sumapaz	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aeropuerto	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sin referenciar	0	1	0	0	0	0	1	4	4	5
Bogotá D.C	4.564	3.589	5.794	4.722	5.041	4.486	3.036	3.724	3.582	3.686
						199	194	55	36	27

Fuente para muertes violentas Instituto Nacional de Medicina Legal, actualización 09:00 horas del 05-ene/04, datos susceptibles de variación y para delitos de mayor impacto Centro de Investigaciones Criminológicas Policía Metropolitana.

3.6 NÚMERO DE CAPTURAS POR TIPO DE DELITO Y LOCALIDAD 2002.

	USAQUEN	CHAPINERO	SANTAFE	SAN CRISTOBAL	USME	TUNJUELITO	BOSA	KENNEDY	FONTIBON	ENGATIVA
HOMICIDIO COMUN	17	12	31	35	37	34	40	39	34	30
HOMICIDIO EN ACCIDENTE DE TRANSITO	8	13	7	9	10	12	13	26	14	19
HURTO AUTOMOTORES	18	16	12	28	26	24	30	31	21	33
HURTO ENTIDADES FINANCIERAS	2	3	0	3	0	0	0	0	0	0
HURTO MOTOS	1	6	2	5	5	4	7	10	4	6
HURTOS COMERCIO	6	24	17	4	12	23	19	38	12	21
HURTOS PERSONAS	44	59	66	34	39	61	54	64	52	55
HURTOS RESIDENCIAS	19	11	1	16	26	15	27	30	14	34
LESIONES COMUNES	48	45	55	58	69	69	67	87	60	72
LESIONES EN ACCIDENTE DE TRANSITO	42	36	26	17	16	16	16	34	27	42
PIRATERIA	0	0	3	5	8	1	5	12	4	12
SECUESTROS	1	1	3	2	4	6	3	11	1	7
TERRORISMO	2	0	3	1	10	2	2	4	2	3
EXTORSIONES	2	2	5	5	5	14	2	9	6	5
Total	210	228	231	222	267	281	285	395	251	339

3.6. NÚMERO DE CAPTURAS POR TIPO DE DELITO Y LOCALIDAD 2002 (CONTINUACIÓN).

	SUBA	BARRIOS UNIDOS	TEUSAQUILLO	MARTIRES	ANTONIO MARINO	PUEENTE ARANDA	CANDE-LARIA	RAFAEL URIBE	CIUDAD BOLIVAR	SIJIN	Total
HOMICIDIO COMUN	33	14	13	23	14	19	7	37	42	79	590
HOMICIDIO EN ACCIDENTE DE TRANSITO	17	9	6	7	10	10	2	12	15	0	219
HURTO AUTOMOTORES	25	19	20	19	24	31	3	36	44	59	519
HURTO ENTIDADES FINANCIERAS	4	0	1	0	0	0	1	0	0	2	16
HURTO MOTOS	7	2	5	4	2	4	3	5	5	10	97
HURTOS COMERCIO	20	20	13	21	14	23	0	12	14	11	324
HURTOS PERSONAS	44	54	51	59	52	48	46	47	41	101	1071
HURTOS RESIDENCIAS	30	29	7	15	23	18	4	16	26	25	386
LESIONES COMUNES	64	55	47	54	53	49	25	51	81	51	1160
LESIONES EN ACCIDENTE DE TRANSITO	35	31	20	28	19	36	8	31	10	2	492
PIRATERIA	5	1	0	3	0	1	0	0	7	34	101
SECUESTROS	5	6	2	5	2	3	0	3	4	12	81
TERRORISMO	0	1	1	5	0	1	2	3	5	67	114
EXTORSIONES	3	4	0	4	2	4	0	8	5	29	114
Total	292	245	186	247	215	247	101	261	299	482	5284

3.7. NÚMERO DE CAPTURAS POR TIPO DE DELITO Y LOCALIDAD 2003.

	USAQUEEN	CHAPINERO	SANTAFE	SAN CRISTOBAL	USME	TUNJUELITO	BOSA	KENNEDY	FONTIBON	ENGATIVA
HOMICIDIO COMUN	18	12	31	32	30	34	38	40	29	32
HOMICIDIO EN ACCIDENTE DE TRANSITO	13	12	9	8	5	8	10	27	17	18
HURTO AUTOMOTORES	7	18	6	28	25	23	30	33	22	30
HURTO ENTIDADES FINANCIERAS	0	1	0	0	0	0	0	0	2	2
HURTO MOTOS	4	4	1	4	9	10	5	8	2	13
HURTOS COMERCIO	11	22	5	5	16	21	26	22	17	13
HURTOS PERSONAS	54	75	78	48	48	56	57	59	49	55
HURTOS RESIDENCIAS	21	14	12	26	31	10	35	33	11	28
LESIONES COMUNES	51	57	55	74	68	54	76	89	52	60
LESIONES EN ACCIDENTE DE TRANSITO	33	35	24	27	30	33	26	47	38	46
PIRATERIA	0	0	0	4	5	7	11	15	6	7
SECUESTROS	2	4	4	7	7	9	4	1	8	5
TERRORISMO	1	2	2	0	5	1	1	0	0	1
EXTORSIONES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	215	256	227	263	279	266	319	374	253	310

3.7. NÚMERO DE CAPTURAS POR TIPO DE DELITO Y LOCALIDAD 2003. (CONTINUACIÓN)

	SUBA	BARRIOS UNIDOS	TEUSAQUILLO	MARTIRES	ANTONIO NARIÑO	PUENTE ARANDA	CANDELARIA	RAFAEL URIBE	CIUDAD	SUJIN	Total
HOMICIDIO COMUN	30	17	19	31	20	27	15	41	39	85	620
HOMICIDIO EN ACCIDENTE DE TRANSITO	17	6	14	11	7	17	0	14	18	0	231
HURTO AUTOMOTORES	23	21	18	19	14	33	4	28	33	66	481
HURTO ENTIDADES FINANCIERAS	0	0	0	0	0	0	0	5	0	1	11
HURTO MOTOS	4	1	2	8	2	8	3	2	8	22	120
HURTOS COMERCIO	18	22	17	27	16	27	3	12	11	20	331
HURTOS PERSONAS	60	46	60	65	54	54	55	55	48	123	1199
HURTOS RESIDENCIAS	29	24	21	14	11	24	9	17	33	25	428
LESIONES COMUNES	73	40	42	45	46	42	16	47	80	70	1137
LESIONES EN ACCIDENTE DE TRANSITO	42	30	36	34	20	39	13	32	25	5	615
PIRATERIA	1	2	0	5	2	5	1	0	6	48	125
SECUESTROS	6	1	7	3	3	3	1	6	3	18	102
TERRORISMO	0	0	1	2	1	1	0	1	6	26	51
EXTORSIONES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	303	210	237	264	196	280	120	260	310	509	5451

Fuente: Cálculos CID con Datos del Centro de Investigaciones Criminológicas de la Policía Metropolitana de Bogotá. Los datos en cada localidad corresponden a las capturas en la estación asignada en cada una de estas. Los arrestos reunidos bajo el nombre SUJIN se refieren a capturas por tipo de delito sin especificar lugar donde esta se efectuó.

4. ESTADÍSTICAS DE POBREZA Y CALIDAD DE VIDA.

4.1. PORCENTAJE DE POBLACIÓN BAJO LINEA DE POBREZA EN CADA LOCALIDAD. 1990 - 2003

	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994	1.995	1.996
Total Bogotá	43,6	43,2	42,8	39,1	37,5	37,8	37,3
Usaquén y Chapinero	29,0	30,5	26,3	25,0	20,8	21,1	22,9
Santafé, Candelaria y Mártires	40,7	41,8	44,0	43,1	39,2	40,8	42,3
San Cristóbal	55,6	56,7	54,0	50,9	48,8	54,5	50,9
Usme	71,7	69,4	68,6	62,8	62,0	66,0	65,9
Tunjuelito y Rafael Uribe	53,1	50,3	51,0	47,5	44,6	47,4	50,3
Bosa	61,6	57,3	63,0	52,5	51,0	49,2	44,9
Kennedy	43,4	43,0	41,9	36,4	39,5	33,7	32,7
Fontibón y Engativá	38,6	36,1	37,7	34,8	30,5	32,6	29,8
Suba	35,2	33,3	32,7	29,0	31,3	31,2	27,9
Barrios Unidos y Teusaquillo	19,7	20,6	19,5	19,7	17,3	14,6	17,9
A. Nariño y Pte. Aranda	29,5	33,4	30,4	30,7	23,7	24,7	30,0
Ciudad Bolívar	65,8	68,6	68,5	58,9	60,1	58,3	57,1
	1.997	1.998	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003
Total Bogotá	36,8	41,6	41,0	40,9	41,7	43,4	41,9
Usaquén y Chapinero	24,8	22,3	26,0	27,4	22,6	22,6	24,4
Santafé, Candelaria y Mártires	34,5	43,3	46,9	50,3	49,8	43,0	44,4
San Cristóbal	51,3	56,5	56,4	55,5	56,7	61,4	59,3
Usme	60,2	67,6	61,3	67,8	68,1	68,4	67,4
Tunjuelito y Rafael Uribe	49,0	52,3	52,1	49,6	48,4	53,6	51,3
Bosa	44,7	61,4	59,0	55,8	56,3	59,7	64,1
Kennedy	35,9	33,6	32,6	35,3	38,4	34,8	34,5
Fontibón y Engativá	26,6	35,9	33,3	33,5	30,7	36,8	35,1
Suba	28,7	33,8	31,8	32,1	32,6	33,9	27,7
Barrios Unidos y Teusaquillo	13,0	18,2	22,1	20,5	20,7	20,7	14,8
A. Nariño y Pte. Aranda	24,9	28,9	28,5	28,6	38,7	37,4	35,6
Ciudad Bolívar	62,0	67,6	65,8	61,4	66,5	67,2	64,7

Fuente: CID, Universidad Nacional de Colombia, con base en Encuestas de Hogares del Dane, proyecciones de población del DANE y del Departamento Administrativo de Planeación Distrital-DAPD.

4.2. TOTAL DE POBLACIÓN BAJO LINEA DE POBREZA EN CADA LOCALIDAD 1990-2003

	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994	1.995	1.996
Total Bogotá	2.149.652	2.189.939	2.225.204	2.125.059	2.085.272	2.145.943	2.164.220
Usaquén y Chapinero	123.980	133.725	118.546	118.152	99.980	103.779	114.459
Santafé, Candelaria y Mártires	84.781	89.400	96.881	99.366	90.042	93.997	97.200
San Cristóbal	221.136	232.353	226.751	223.862	214.993	240.767	225.897
Usme	130.449	129.830	131.729	126.470	128.067	139.767	143.432
Tunjuellito y Rafael Uribe	280.642	273.253	284.769	277.221	261.252	277.446	294.820
Bosa	120.296	115.343	130.033	113.606	122.311	129.658	129.248
Kennedy	298.211	303.175	304.474	276.063	307.265	269.282	268.080
Fonitón y Engativá	305.434	293.407	314.566	304.004	272.994	297.521	277.908
Suba	179.411	175.585	176.130	163.524	182.202	187.941	171.901
Barrios Unidos y Teusaquillo	53.846	57.936	56.269	59.412	52.426	44.041	54.044
A. Narino y Pte. Aranda	101.953	118.337	110.604	116.739	90.242	94.244	114.241
Ciudad Bolívar	249.513	267.595	274.452	246.640	263.498	267.500	272.990
	1.997	1.998	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003
Total Bogotá	2.176.381	2.514.101	2.540.029	2.608.682	2.706.590	2.877.299	2.845.004
Usaquén y Chapinero	126.460	116.219	138.187	149.134	124.826	126.896	139.869
Santafé, Candelaria y Mártires	79.347	99.685	107.831	101.868	100.855	98.812	102.130
San Cristóbal	228.658	253.153	254.826	252.589	258.431	280.905	273.163
Usme	134.207	155.228	145.034	165.751	171.094	177.288	180.180
Tunjuellito y Rafael Uribe	287.807	307.173	306.092	292.511	285.378	316.341	302.361
Bosa	139.172	209.422	220.454	228.774	240.514	268.989	305.010
Kennedy	302.206	289.183	289.158	322.565	357.609	331.287	336.220
Fonitón y Engativá	253.539	350.517	332.743	344.228	321.231	393.671	383.549
Suba	182.130	222.114	216.403	227.083	237.513	255.457	216.464
Barrios Unidos y Teusaquillo	39.297	55.126	66.849	61.976	62.750	62.669	44.879
A. Narino y Pte. Aranda	94.581	109.970	108.693	109.062	147.254	142.497	135.365
Ciudad Bolívar	308.977	346.311	353.759	353.141	399.135	422.487	425.814

Fuente: CID, Universidad Nacional de Colombia, con base en Encuestas de Hogares del Dane, proyecciones de población del DANE y del Departamento Administrativo de Planeación Distrital-DAPD.

4.3. PARTICIPACIÓN DE CADA LOCALIDAD DENTRO DEL TOTAL DE POBLACIÓN BAJO LINEA DE POBREZA EN BOGOTÁ 1990-2003.

	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994	1.995	1.996
Total Bogotá	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Usaquén y Chapinero	5,77	6,11	5,33	5,56	4,79	4,84	5,29
Santafé, Candelaria y Mártires	3,94	4,08	4,35	4,68	4,32	4,38	4,49
San Cristóbal	10,29	10,61	10,19	10,53	10,31	11,22	10,44
Usme	6,07	5,93	5,92	5,95	6,14	6,51	6,63
Tunjuelito y Rafael Uribe	13,06	12,48	12,80	13,05	12,53	12,93	13,62
Bosa	5,60	5,27	5,84	5,35	5,87	6,04	5,97
Kennedy	13,87	13,84	13,68	12,99	14,74	12,55	12,39
Fontibón y Engativá	14,21	13,40	14,14	14,31	13,09	13,86	12,84
Suba	8,35	8,02	7,92	7,70	8,74	8,76	7,94
Barrios Unidos y Teusaquillo	2,50	2,65	2,53	2,80	2,51	2,05	2,50
A. Nariño y Pte. Aranda	4,74	5,40	4,97	5,49	4,33	4,39	5,28
Ciudad Bolívar	11,61	12,22	12,33	11,61	12,64	12,47	12,61
	1.997	1.998	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003
Total Bogotá	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Usaquén y Chapinero	5,81	4,62	5,44	5,72	4,61	4,41	4,92
Santafé, Candelaria y Mártires	3,65	3,97	4,25	3,90	3,73	3,43	3,59
San Cristóbal	10,51	10,07	10,03	9,68	9,55	9,76	9,60
Usme	6,17	6,17	5,71	6,35	6,32	6,16	6,33
Tunjuelito y Rafael Uribe	13,22	12,22	12,05	11,21	10,54	10,99	10,63
Bosa	6,39	8,33	8,68	8,77	8,89	9,35	10,72
Kennedy	13,89	11,50	11,38	12,37	13,21	11,51	11,82
Fontibón y Engativá	11,65	13,94	13,10	13,20	11,87	13,68	13,48
Suba	8,37	8,83	8,52	8,70	8,78	8,88	7,61
Barrios Unidos y Teusaquillo	1,81	2,19	2,63	2,38	2,32	2,18	1,58
A. Nariño y Pte. Aranda	4,35	4,37	4,28	4,18	5,44	4,95	4,76
Ciudad Bolívar	14,20	13,77	13,93	13,54	14,75	14,68	14,9

Fuente: CID, Universidad Nacional de Colombia, con base en Encuestas de Hogares del Dane, proyecciones de población del DANE y del Departamento Administrativo de Planeación Distrital-DAPD

4.4. PORCENTAJE DE POBLACIÓN BAJO LINEA DE INDIGENCIA EN CADA LOCALIDAD. 1990-2003

	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994	1.995	1.996
Total Bogotá	10,07	10,88	9,65	8,31	7,48	7,57	8,31
Usaquén y Chapinero	6,79	7,71	5,84	4,97	3,57	3,84	5,24
Santafé, Candelaria y Mártires	10,35	11,47	11,82	11,15	9,34	9,13	11,93
San Cristóbal	13,03	14,27	12,38	12,59	11,48	10,73	12,73
Usme	21,55	20,47	22,24	16,07	17,19	16,12	20,89
Tunjuelito y Rafael Uribe	12,67	12,68	12,33	11,17	10,35	10,11	12,51
Bosa	17,45	13,78	15,08	12,03	7,01	9,62	8,18
Kennedy	8,94	10,86	8,35	7,16	6,78	5,58	6,51
Fontibón y Engativá	6,94	7,49	6,54	5,57	5,22	6,73	5,12
Suba	7,62	6,26	5,24	5,94	6,08	5,64	5,76
Barrios Unidos y Teusaquillo	3,38	4,10	4,94	3,98	3,00	3,16	3,97
A. Nariño y Pte. Aranda	3,92	6,45	5,46	4,54	2,89	3,53	5,44
Ciudad Bolívar	19,83	24,21	19,20	13,96	13,44	13,38	12,49
	1.997	1.998	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003
Total Bogotá	9,56	11,02	11,59	11,83	10,70	11,37	10,45
Usaquén y Chapinero	5,29	6,11	5,77	8,28	5,03	5,51	5,20
Santafé, Candelaria y Mártires	9,35	11,83	15,82	13,47	14,88	11,14	9,96
San Cristóbal	14,65	15,44	16,39	20,22	14,71	19,01	16,85
Usme	16,82	20,87	24,15	19,84	24,51	21,70	17,82
Tunjuelito y Rafael Uribe	12,38	11,69	15,02	12,82	13,34	13,33	14,17
Bosa	11,20	16,37	19,28	14,07	12,75	20,28	18,73
Kennedy	9,04	8,80	6,41	10,95	7,99	7,77	5,86
Fontibón y Engativá	5,31	8,48	8,84	9,17	6,45	7,69	7,80
Suba	7,27	8,91	6,19	10,80	7,63	7,54	5,58
Barrios Unidos y Teusaquillo	3,43	4,92	6,30	5,50	3,60	5,57	3,70
A. Nariño y Pte. Aranda	6,19	6,26	6,64	8,67	7,99	5,97	7,25
Ciudad Bolívar	20,10	21,52	23,84	15,38	22,78	21,05	20,30

Fuente: CID, Universidad Nacional de Colombia, con base en Encuestas de Hogares del Dane, proyecciones de población del DANE y del Departamento Administrativo de Planeación Distrital-DAPD

4.5. TOTAL DE POBLACIÓN BAJO LINEA DE INDIGENCIA EN CADA LOCALIDAD 1990-2003

	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994	1.995	1.996
Total Bogotá	495.830	550.977	501.533	452.259	415.943	430.207	481.485
Usaquén y Chapinero	29.003	33.841	26.358	23.456	17.153	18.848	26.234
Santafé, Candelaria y Mártires	21.535	24.528	26.035	25.686	21.451	21.021	27.439
San Cristóbal	51.805	58.446	51.985	55.355	50.575	47.372	56.468
Usme	39.206	38.264	42.736	32.371	35.484	34.139	45.438
Tunjuelito y Rafael Uribe	66.997	68.884	68.826	65.164	60.585	59.141	73.267
Bosa	34.064	27.707	31.115	26.021	16.824	25.371	23.545
Kennedy	61.423	76.680	60.651	54.304	52.778	44.547	53.365
Fontibón y Engativá	54.904	60.804	54.542	48.625	46.691	61.473	47.717
Suba	38.905	32.949	28.253	33.521	35.344	33.940	35.519
Barrios Unidos y Teusaquillo	9.258	11.555	14.282	12.031	9.084	9.548	12.026
A. Nariño y Pte. Aranda	13.545	22.869	19.858	17.267	11.015	13.477	20.714
Ciudad Bolívar	75.185	94.450	76.892	58.458	58.959	61.330	59.753
	1.997	1.998	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003
Total Bogotá	565.787	666.632	718.702	754.731	695.194	754.824	708.996
Usaquén y Chapinero	26.979	31.805	30.692	45.029	27.813	31.006	29.772
Santafé, Candelaria y Mártires	21.500	27.223	36.409	27.301	30.144	25.621	22.893
San Cristóbal	65.249	69.218	74.047	92.009	67.024	87.027	77.596
Usme	37.517	47.908	57.152	48.490	61.575	56.233	47.672
Tunjuelito y Rafael Uribe	72.736	68.685	88.322	75.546	78.615	78.631	83.535
Bosa	34.900	55.835	72.019	57.718	54.507	91.346	89.120
Kennedy	75.992	75.805	56.876	99.953	74.370	73.892	57.065
Fontibón y Engativá	50.623	82.751	88.486	94.190	67.561	82.294	85.301
Suba	46.145	58.507	42.140	76.294	55.540	56.812	43.522
Barrios Unidos y Teusaquillo	10.366	14.893	19.074	16.645	10.892	16.879	11.213
A. Nariño y Pte. Aranda	23.550	23.816	25.302	33.000	30.414	22.718	27.623
Ciudad Bolívar	100.230	110.186	128.183	88.556	136.739	132.365	133.684

Fuente: CID, Universidad Nacional de Colombia, con base en Encuestas de Hogares del Dane, proyecciones de población del DANE y del Departamento Administrativo de Planeación Distrital-DAPD.

4.6 PARTICIPACIÓN DE CADA LOCALIDAD DENTRO DEL TOTAL DE POBLACIÓN BAJO LINEA DE INDIGENCIA EN BOGOTÁ 1999-2003

	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994	1.995	1.996
Total Bogotá	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Usaquén y Chapinero	5,85	6,14	5,26	5,19	4,12	4,38	5,45
Santafé, Candelaria y Mártires	4,34	4,45	5,19	5,68	5,16	4,89	5,70
San Cristóbal	10,45	10,61	10,37	12,24	12,16	11,01	11,73
Usme	7,91	6,94	8,52	7,16	8,53	7,94	9,44
Tunjuelito y Rafael Uribe	13,51	12,50	13,72	14,41	14,57	13,75	15,22
Bosa	6,87	5,03	6,20	5,75	4,04	5,90	4,89
Kennedy	12,39	13,92	12,09	12,01	12,69	10,35	11,08
Fontibón y Engativá	11,07	11,04	10,88	10,75	11,23	14,29	9,91
Suba	7,85	5,98	5,63	7,41	8,50	7,89	7,38
Barrios Unidos y Teusaquillo	1,87	2,10	2,85	2,66	2,18	2,22	2,50
A. Nariño y Pte. Aranda	2,73	4,15	3,96	3,82	2,65	3,13	4,30
Ciudad Bolívar	15,16	17,14	15,33	12,93	14,17	14,26	12,41
	1.997	1.998	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003
Total Bogotá	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Usaquén y Chapinero	4,77	4,77	4,27	5,97	4,00	4,11	4,20
Santafé, Candelaria y Mártires	3,80	4,08	5,07	3,62	4,34	3,39	3,23
San Cristóbal	11,53	10,38	10,30	12,19	9,64	11,53	10,94
Usme	6,63	7,19	7,95	6,42	8,86	7,45	6,72
Tunjuelito y Rafael Uribe	12,86	10,30	12,29	10,01	11,31	10,42	11,78
Bosa	6,17	8,38	10,02	7,65	7,84	12,10	12,57
Kennedy	13,43	11,37	7,91	13,24	10,70	9,79	8,05
Fontibón y Engativá	8,95	12,41	12,31	12,48	9,72	10,90	12,03
Suba	8,16	8,78	5,86	10,11	7,99	7,53	6,14
Barrios Unidos y Teusaquillo	1,83	2,23	2,65	2,21	1,57	2,24	1,58
A. Nariño y Pte. Aranda	4,16	3,57	3,52	4,37	4,37	3,01	3,90
Ciudad Bolívar	17,72	16,53	17,84	11,73	19,67	17,54	18,86

Fuente: CID, Universidad Nacional de Colombia, con base en Encuestas de Hogares del Dane, proyecciones de población del DANE y del Departamento Administrativo de Planeación Distrital-DAPD.

5. ESTADÍSTICAS DE TRANSPORTE Y ESPACIO PÚBLICO

5.1 COBERTURA TRANSMILENIO 2002-2003

VARIABLE	VIGENCIA 2002	VIGENCIA 2003	VARIACION*
Población que demanda el servicio	5.474.584	5.588.321	2,08%
Población que se propuso atender	720.000	800.000	11,11%
Población atendida	770.000	820.000	6,49%
Cobertura General del Servicio (Población atendida/Población que demanda el servicio)*100	14,06%	14,67%	0,04%
Cumplimiento de Cobertura (Población atendida/Población que se propuso atender)*100	106,94%	102,50%	-0,04%

Fuente: Contraloría de Bogotá. D.C. Dirección de Economía y Finanzas Distritales, Subdirección Plan de Desarrollo y Balance Social

5.2. POBLACIÓN ATENDIDA POR TRANSMILENIO POR LOCALIDAD 2002-2003

CRITERIO* LOCALIDAD	VIGENCIA 2002	VIGENCIA 2003	VARIACION
Engativá	26.915.191	24.517.053	10%
Barrios Unidos	20.222.057	18.533.181	9%
Chapinero	34.327.347	32.682.989	5%
Teusaquillo	18.278.554	16.235.865	13%
Santafé-Candelaria	20.701.165	19.363.577	7%
Los Mártires	12.263.981	10.995.882	12%
La Candelaria**	N.A	N.A	N.A
Suba	11.986.177	9.052.192	32%
Antonio Nariño	11.039.239	9.781.378	13%
Rafael Uribe	16.388.435	14.139.839	16%
Tunjuelito	9.439.063	7.140.137	32%
Usaquén	37.114.259	35.448.319	5%
Usme	10.847.338	9.805.742	11%
Kennedy	106.553	N.A	N.A
Puente Aranda	543.937	N.A	N.A

Fuente: Contraloría de Bogotá. D.C, Dirección de Economía y Finanzas Distritales, Subdirección Plan de Desarrollo y Balance Social

*Ubicación geográfica. Estratos, Edades, Sexo u otros

**Es complicado determinar la procedencia de los pasajeros de esta localidad debido a su cercanía con la localidad de Santafé, por esta razón no se le asignaron viajes a esta y se llamó a la localidad de Santafé; Santafé-Candelaria para la vigencia actual

5.3. POBLACIÓN ATENDIDA POR TRASMILENIO POR ESTRATO 2002-2003

CRITERIO* ESTRATO	VIGENCIA ACTUAL 2003	VIGENCIA ANTERIOR 2002	VARIACION
1	10.027.684	5.966.824	68%
2	21.702.697	20.320.497	7%
3	119.261.048	107.142.579	11%
4	54.298.750	52.059.491	4%
5	13.003.093	11.726.453	11%
6	11.880.024	10.480.312	13%
Total	230.173.296	207.696.156	1

Fuente: Contraloría de Bogotá. D.C. Dirección de Economía y Finanzas Distritales,
Subdirección Plan de Desarrollo y Balance Social

5.4. POBLACIÓN ATENDIDA POR TRASMILENIO POR TIPO DE SERVICIO 2002-2003

TIPO DE SERVICIO	VIGENCIA 2002	VIGENCIA 2003	VARIACION*
Servicio troncal	770.000	820.000	6,49%
Servicio alimentador	390.000	410.000	5,13%

Fuente: Contraloría de Bogotá. D.C. Dirección de Economía y Finanzas Distritales,
Subdirección Plan de Desarrollo y Balance Social

5.5. Datos generales de trasmilenio 2004 (febrero)

Pasajeros Totales	575.306.378	Pasajeros
Pasajeros promedio hora pico domingo	30.506	Pasajeros
Pasajeros Alimentados totales	253.681.764	Pasajeros
Pasajeros Intermunicipales totales	34.527.008	Pasajeros
Estaciones en Operación	76	Estaciones
Kilometros de via en operación troncal	58	km
Flota troncal disponible	510	Buses
Velocidad promedio flota troncal	27.32	Km/hora
Kilometros recorridos flota troncal	108.003.627	Km
Rutas alimentadoras	43	Rutas
Flota alimentación disponible	269	Buses
Barrios alimentados (aprox)	74	Barrios
Km en operación de alimentación (aprox.)	309	Km

Fuente: Trasmilenio S.A.

5.6. SUPERFICIE Y PARTICIPACIÓN DE PARQUES POR LOCALIDAD PERÍODO 1997 - 2000. BOGOTÁ, D. C.

	1997			1998			1999			2000			Total	
	Número de parques	Superficie	Participación	Número de parques	Superficie									
Usaquén	123	405.814,5	37,1	27	85.159,3	7,8	72	459.167,8	41,9	16	144.675,2	13,2	238	1.094.816,7
Chapinero	77	183.065,4	37,8	0	0,0	0,0	1	161.305,8	33,3	30	139.899,1	28,9	108	484.270,4
Santa Fé	25	125.695,1	61,4	13	57.821,5	28,2	13	21.171,8	10,3	0	0,0	0,0	51	204.688,4
San Cristóbal	78	242.172,9	30,9	18	70.340,8	9,0	39	385.663,4	49,2	4	86.388,0	11,0	139	784.565,0
Usme	71	127.202,3	42,8	9	51.430,2	17,3	39	113.662,5	38,2	1	4.980,4	1,7	120	297.275,4
Tunjuelito	26	51.524,9	6,9	1	11.140,0	1,5	7	23.128,8	3,1	4	663.318,2	88,5	38	749.111,9
Bosa	76	200.106,9	39,2	18	178.979,9	35,1	38	123.437,4	24,2	6	7.849,6	1,5	138	510.373,7
Kennedy	310	1.014.919,8	58,2	31	257.572,3	14,8	62	344.212,2	19,8	27	126.123,4	7,2	430	1.742.827,7
Fontibón	61	465.907,4	71,6	12	34.850,8	5,4	28	147.856,7	22,7	2	1.800,3	0,3	103	650.415,3
Engativá	318	2.342.835,5	39,0	7	39.776,2	0,7	62	373.831,0	6,2	34	3.248.708,5	54,1	421	6.005.151,3
Suba	128	423.973,5	41,5	10	23.518,5	2,3	68	513.180,8	50,2	16	61.906,9	6,1	222	1.022.579,7
Barrios Unidos	48	74.058,8	5,3	10	703.187,7	50,1	17	626.491,6	44,6	0	0,0	0,0	75	1.403.738,2
Teusaquillo	67	135.535,4	9,9	0	0,0	0,0	19	150.475,4	11,0	3	1.083.762,3	79,1	89	1.369.773,0
Los Mártires	15	47.413,7	63,1	0	0,0	0,0	7	27.774,1	36,9	0	0,0	0,0	22	75.187,8
Antonio Narino	11	146.999,3	39,4	2	28.656,4	7,7	15	196.966,7	52,9	0	0,0	0,0	28	372.622,3
Puente Aranda	172	435.615,3	56,8	9	29.806,5	3,9	31	283.737,0	37,0	2	18.383,4	2,4	214	767.542,2
La Candelaria	6	10.418,2	74,3	0	0,0	0,0	2	3.601,7	25,7	0	0,0	0,0	8	14.019,9
Rafael Uribe	98	208.222,3	57,0	7	67.903,8	18,6	27	85.690,7	23,4	3	3.783,7	1,0	135	365.600,5
Ciudad Bolívar	137	349.618,3	59,2	13	80.564,0	13,6	31	103.174,2	17,5	16	56.941,6	9,6	197	590.298,1
Total	1847	6.991.099,5	37,8	187	1.720.707,8	9,3	578	4.144.529,5	22,4	164	5.648.520,5	30,5	2.776	18.504.857,3

Fuente: Instituto Distrital de Recreación y Deporte - IDRD. Cálculos realizados por la Gerencia de Dinámica Urbana de la Subdirección Económica, de Competitividad e Innovación del DAPD.

5.7. M² DE ÁREA VERDE POR LOCALIDAD 2002

Localidad	Parques Actuales		Población 2002	M ² de Parque y Zona Verde x Hab.
	Cantidad	Área M ²		
Teusaquillo	115	1.597.028,68	126.125	12,66
Santa Fe	85	1.143.288,97	107.044	10,68
Usaquén	275	4.506.198,32	439.341	10,26
Barrios Unidos	111	1.787.922,85	176.552	10,13
Fontibón	149	2.639.788,29	300.352	8,79
Engativá	526	5.216.571,74	769.259	6,78
Antonio Nariño	66	446.064,85	98.355	4,54
Tunjuelito	73	865.694,20	204.367	4,24
Chapinero	141	497.733,40	122.991	4,05
San Cristóbal	254	1.764.554,08	457.726	3,86
Puente Aranda	305	1.073.753,43	282.491	3,8
Kennedy	535	3.049.008,69	951.330	3,2
Suba	390	2.393.216,10	753.593	3,18
Rafael Uribe	251	1.104.474,15	385.114	2,87
Usme	174	683.935,62	259.189	2,64
Los Mártires	52	217.022,62	95.541	2,27
Bosa	202	915.337,37	450.468	2,03
Ciudad Bolívar	295	1.220.975,32	628.672	1,94
La Candelaria	16	35.254,20	27.450	1,28
Total	4.015	31.157.822,88	6.635.960	4,7

Fuente: Instituto Distrital de Recreación y Deporte y DAPD, Subdirección de Desarrollo Social, Bogotá, D.C.