

F E D E S A R R O L L O

INFORME FINAL

CRITERIOS DE ASIGNACION DE GASTO PUBLICO:

EL CASO DE BOGOTA, D.E.

AUTOR: RODRIGO VILLAMIZAR ALVARGONZALEZ

BOGOTA, NOVIEMBRE 30 DE 1988

C O N T E N I D O

- I. INTRODUCCION
- II. JUSTIFICACION DEL ESTUDIO Y DE LA SECTORIZACION ESCOGIDA
- III. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGICO
- IV. DIAGNOSTICO SOCIOECONOMICO GLOBAL DE BOGOTA
- V. DIAGNOSTICO SOCIOECONOMICO POR ALCALDIAS MENORES.
- VI. CATEGORIZACION SOCIOECONOMICA DE LAS ALCALDIAS MENORES.
- VII. JERARQUIZACION DE LAS ALCALDIAS MENORES SEGUN NECESIDADES DE GASTO PUBLICO.
- VIII. METAS Y OBJETIVOS DE INVERSION PARA BOGOTA Y LAS ALCALDIAS MENORES.
- IX. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.
- X. ANEXOS.

AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo contó con el estímulo y claridad conceptual del Concejal Patricio Samper. A él y al equipo de Fedesarrollo (Doctor Jose Antonio Ocampo y Doctor Luis Ignacio Aguilar, en particular) los responsables del estudio dan su agradecimiento. A la Secretaría de Hacienda del Distrito, a Planeación Distrital y al DANE nuestro reconocimiento por su gran colaboración y ayuda a todos los niveles. Sin el apoyo logístico e informativo este trabajo no habría podido realizarse.

I. INTRODUCCION

El problema actual que afrontan los responsables del desarrollo urbano (vr.gr. alcaldes, concejales, funcionarios públicos y los ejecutivos de política gubernamental) consiste, no solo en el crecimiento integral de la ciudad, sino en el desarrollo equilibrado de sus partes. Tal es, por lo tanto, el tema del presente análisis: la elaboración de criterios que permitan obtener un desarrollo equilibrado de las partes (o zonas que conforman la ciudad de Bogotá).

Todos somos conscientes sobre la generalidad y, hasta cierto punto, ambigüedad de las estadísticas globales sobre una ciudad de la complejidad de Bogotá. Cada cifra representa no solo un promedio sino que esconde la varianza o dispersión de los elementos que la componen. Llevada esta argumentación al nivel de la anécdota, la información escueta esconde la realidad de una sentencia como la siguiente: "el campeón de natación se ahogó en un río que, en promedio, tenía 50 centímetros de profundidad..."Ello mismo puede suceder con datos como:

- "Bogotá tiene una cobertura de salud del 87%"

- "La ciudad alcanzó un 93% en su cobertura de servicios de energía eléctrica".
- En 96% se calcula la cobertura de servicio telefónico en la ciudad".

Sabemos, a ciencia cierta, que tal información 'oculta' el grado de cobertura (en salud; energía eléctrica o teléfono) de ciertas áreas específicas de la ciudad.

El presente estudio, por lo anterior, se concentra en las partes que conforman la ciudad; en sus niveles de desarrollo relativo (es decir, comparativo) y en la recomendación del uso de ciertos CRITERIOS, para el alcalde, los concejales y responsables de elaborar y ejecutar el presupuesto y las políticas sociales del Distrito Especial de Bogotá.

El trabajo, desde el punto de vista metodológico, se basa en el trabajo que el director del estudio, conjuntamente con un experimentado grupo humano realizó en el Departamento Nacional de Planeación en el año de 1985 (ver Revista Fonade, Noviembre de 1985). De tal labor debe destacarse la contribución realizada por WULF STOLLBROCK (q.e.p.d.). Su conocimiento como Ingeniero, planificador y Geógrafo, su experiencia en el manejo de información primaria y secundaria y su inagotable imaginación y espíritu de trabajo, dejaron un valuable trabajo que, impulsado y apoyado por el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, hoy día alcanza ya la categoría de Tratado Estadístico sobre los Desequilibrios del Desarrollo Municipal Colombiano. Sobre tal trabajo y en-

foque, el B.C.H. acaba de publicar un importante recuento de la obra de STOLLBROCK que hace fiel justicia a su obra y su memoria.

El estudio que, a continuación se presenta, se describe en dos informes. El Primer Informe presenta el Marco Conceptual y Metodológico con el cual se desarrolla el Estudio. A partir de ello se describen los factores estructuras de Desarrollo Urbano y se definen los indicadores que se utilizaron para "medir" el grado relativo de desarrollo de las Unidades de Observación.

Posteriormente, se hace un Diagnóstico Global sobre la situación socioeconómica de Bogotá y, finalmente, se amplía dicho diagnóstico al análisis de las Unidades de Observación. Para efecto del Estudio se seleccionaron las Alcaldías Menores de Bogotá, diecinueve (19) en total, como Unidades de Observación.

El Segundo Informe se concentra en obtener dos (2) objetivos primordialmente: el Primero, hacer una comparación entre las diversas Alcaldías Menores, resaltando sus niveles diferenciales de desarrollo en términos de los factores que lo determinan. Ello permite clasificar o categorizar las Alcaldías Menores, una por una, dentro del contexto general del desarrollo de Bogotá. El Segundo objetivo es la jerarquización de conjuntos o grupos de Alcaldías Menores según sus características básicas de desarrollo. Se trata de maximizar el número de rasgos comunes que tengan ciertas alcaldías en el interior de cada grupo y minimizarlas hacia afuera o con relación a otros grupos.

Para ello se hizo uso de técnicas estadísticas que permiten obtener agrupaciones relativamente homogéneas para que los ejecutores de las políticas y de la elaboración de los presupuestos de gasto público, concentren su decisión en grupos de alcaldías con rasgos (necesidades) comunes y semejantes dentro de la escala de prioridades del desarrollo Distrital.

Como en la esencia misma del objetivo del presente estudio está el propósito de establecer cuál es el carácter del desequilibrio entre alcaldías, se requiere determinar con claridad cuál es la mínima información necesaria que pueda servir de base y criterio para la formulación de recomendaciones en dicho sentido. Tal información zonal debe acogerse, con sentido práctico, a la estructura administrativa actualmente existente en el Distrito Especial. La información existente sin embargo, a nivel de Alcaldía Menor es escasa y poco desarrollada por las entidades que manejan tanto la elaboración del presupuesto como la ejecución del mismo.

Debe ser claro que, cualquier esfuerzo de estudio estadístico a nivel de Alcaldía Menor de Bogotá, tiene que reflejar los elementos de política económica y de política social que interactúan en el espacio urbano. Por ello debemos aceptar que muchas categorías o asignaciones presupuestales no son regionalizables o enmarcables en el espacio urbano. Así como solo un 56% del Presupuesto Nacional de Inversión del País es "regionalizable", en el Distrito Especial sucede algo similar. Con el agravante, ya mencionado, que a pesar de ser potencialmente

asignable un cierto rubro a un área específica de la ciudad, ello no se realiza actualmente por falta de motivación, interés o conciencia de su utilidad, por parte de las entidades públicas ejecutoras.

Bogotá ha tenido un crecimiento sostenido en su Producto Interno Bruto durante los últimos 39 años. Sin embargo, nos encontramos frente a problemas sociales de mayor magnitud que antes que se comenzara a gestar la marginalidad urbana; los asentamientos esporádicos, el auge de los barrios piratas y los desequilibrios entre el sector formal e informal de la economía. Hoy día la inseguridad, la falta de atención básica en salud, la ausencia de ciertos servicios públicos en algunas áreas de la ciudad, etc., hacen concluir que estamos lejos de satisfacer las necesidades básicas a toda la población y que los desequilibrios en la distribución de los beneficios obtenidos como fruto de externalidades positivas de la gran ciudad, de economías de escala o aglomeración en la provisión de ciertos servicios y producción de bienes, no se distribuyen equitativamente para todas las personas y todos los lugares de la ciudad. Siguen reproduciéndose e incrementándose grandes desequilibrios entre el sur y el norte de la capital; entre la zona noroccidental y la suroriental; entre alcaldías situadas al centro y las situadas al sur-occidente y aún entre barrios y cuadras de la misma zona.

Esto nos lleva a concluir que el mayor crecimiento económico de Bogotá no ha significado mayor ingreso personal o social para sus habitantes. Por el contrario, el desarrollo histórico y la evolución de Bogotá nos

demuestra claramente que su desarrollo económico y el social no son una sino dos dimensiones (y acaso antagónicas) del desarrollo de la ciudad.

De todo lo anterior se desprende que, para un análisis adecuado de la ciudad y sus connotaciones, se debendistinguir dos (2) dimensiones estructurales del desarrollo de cada una de sus áreas: la dimensión económica o de desarrollo físico y la dimensión de desarrollo social. Ante este planteamiento, que es el abocado por el estudio que aquí se presenta, existe una tercera dimensión: la acción del Estado. Esta última se define como el conjunto de acciones generadas por el gobierno (el alcalde, el Concejo, la elaboración del presupuesto de gasto público) que deberían estar encaminados a corregir los desequilibrios de las dos dimensiones (económica y social) ya anotadas.

Lo que hasta el presente ha ocurrido es que, en vez de definir el Gasto Público como un Factor de Desarrollo y elemento "equilibrante y redistribuidor", el presupuesto y la ejecución del Gasto Público se han venido realizando en forma inercial, esto es, determinados por lo que históricamente se ha venido 'arrastrando' de manera casi automática. Realmente existe evidencia suficiente para afirmar que los diferenciales entre la asignación de gasto público entre sectores (vr.gr. salud, educación, servicios públicos, vivienda, transporte, vías, etc.) ha venido produciéndose, simplemente, por la capacidad (poder de "lobby") de ciertos políticos de afectar los índices de ajuste entre año y otro.

II. JUSTIFICACION DEL ESTUDIO Y DE LA SECTORIZACION ESCOGIDA

El estudio que se presenta a continuación y que se plasma en dos (2) informes complementarios, se justifica por el solo hecho de existir el siguiente interrogante: ¿Qué criterios deben tenerse en cuenta para la realización del Gasto Público que tiene gran incidencia en unidades geográficamente identificables?.

Toda acción o política de gobierno seccional que pretende reducir los desequilibrios existentes o por lo menos garantizar un 'standard' mínimo de desarrollo para toda la ciudad, requiere de una base de información adecuada al nivel que se desea actuar. Hemos llegado a la conclusión que, a nivel de Alcaldías Menores, esta clase de análisis para Bogotá reportaría unos elementos de gran utilidad y eficacia para el propósito que se persigue.

El estudio, por lo tanto, persigue el propósito de elaborar un primer modelo de zonificación estadístico para Bogotá, sistematizando la poca información existente a este nivel. Para ello se concentra en su análisis, y en su naturaleza estructural, sintetizando la escasa información existente en tres (3) factores o perfiles de desarrollo:

Dos factores "autónomos" que reflejan en forma integral el potencial o atraso relativo, comparando las Alcaldías Menores en cuanto al Desarrollo económico y social se refiere. Y un Tercer factor o perfil que refleja una acción deliberada de las autoridades distritales hacia las zonas o Alcaldías de Bogotá. Su comparación y "graficación" nos demostrará, al final del análisis, cómo ciertas zonas de la ciudad han sido favorecidas por una mayor concentración de acciones externas a su propio desarrollo y, por lo tanto, han podido acumular la mayor parte de los exedentes generados en el desarrollo de la ciudad. Es importante, en este punto, aclarar que a diferencia de procesos auto y retroalimentadores del proceso de distribución, los excedentes de una sociedad urbana se asemejan a un "juego de suma cero". Esto es, que lo que una zona o área capte para sí, lo hace a expensas de lo que otra podría apropiarse. Ahora, en la medida que unas pocas áreas capten para sí (por mayor poder político; poder de "lobby"; inercia histórica; etc.) una mayor parte de la riqueza pública, la mayor parte de las zonas o Alcaldías (especialmente las periféricas o de reciente incorporación al perímetro urbano) seguirán siendo discriminadas en contra y se mantendrán al margen del proceso de desarrollo.

Lo más importante, en el corto plazo, es si el desequilibrio captado en este análisis tiene o no una tendencia a disminuir en un futuro próximo o no. Para contestar este interrogante debemos referirnos a las intenciones y compromisos de la Administración Distrital con respecto a la asignación e identificación de prioridades en el Gasto Público de los próximos años. Lo que de este estudio se concluye es que la

corrección de desequilibrios presentes en el proceso de desarrollo de la ciudad, debe ser una tarea permanente para todo el sector público y, con mayor énfasis, para aquellos niveles que deciden sobre la determinación y asignación de la inversión pública regionalizable o sectorizable.

El seguimiento, evaluación y control de la adopción de un sistema permanente de elaboración y ejecución del presupuesto de inversión pública, será una realidad cuando se disponga de información socio-económica y presupuestal desagregada a nivel de alcaldía, comunas, sector o barrio. Si algo aporta los resultados del presente estudio es que demuestra que es importante tener estadísticas zonales para definir con claridad hacia dónde deben apuntar los criterios de distinción del gasto público.

¿Por qué Alcaldías Menores como Unidad de Observación?

Bogotá presenta una sectorización de su espacio urbano que permite tener varios niveles de sub-división del mismo. Por una parte están los barrios, también las secciones, los sectores y por último las comunas. Una sub-división casi similar a la de comunas (38 en total) son las Alcaldías Menores(20) que obedecen a criterios de administración política más que a sub-división de recolección estadística y manejo de información.

Una sub-división adecuada para cualquier estudio estadísticamente representativo son las comunas. Ellos han sido la base de los más

importantes análisis que se han realizado en Bogotá en los últimos 10 años. Incluso el DANE tiene en cuenta esta división dentro de sus marcos muestrales para las Encuestas de Hogares.

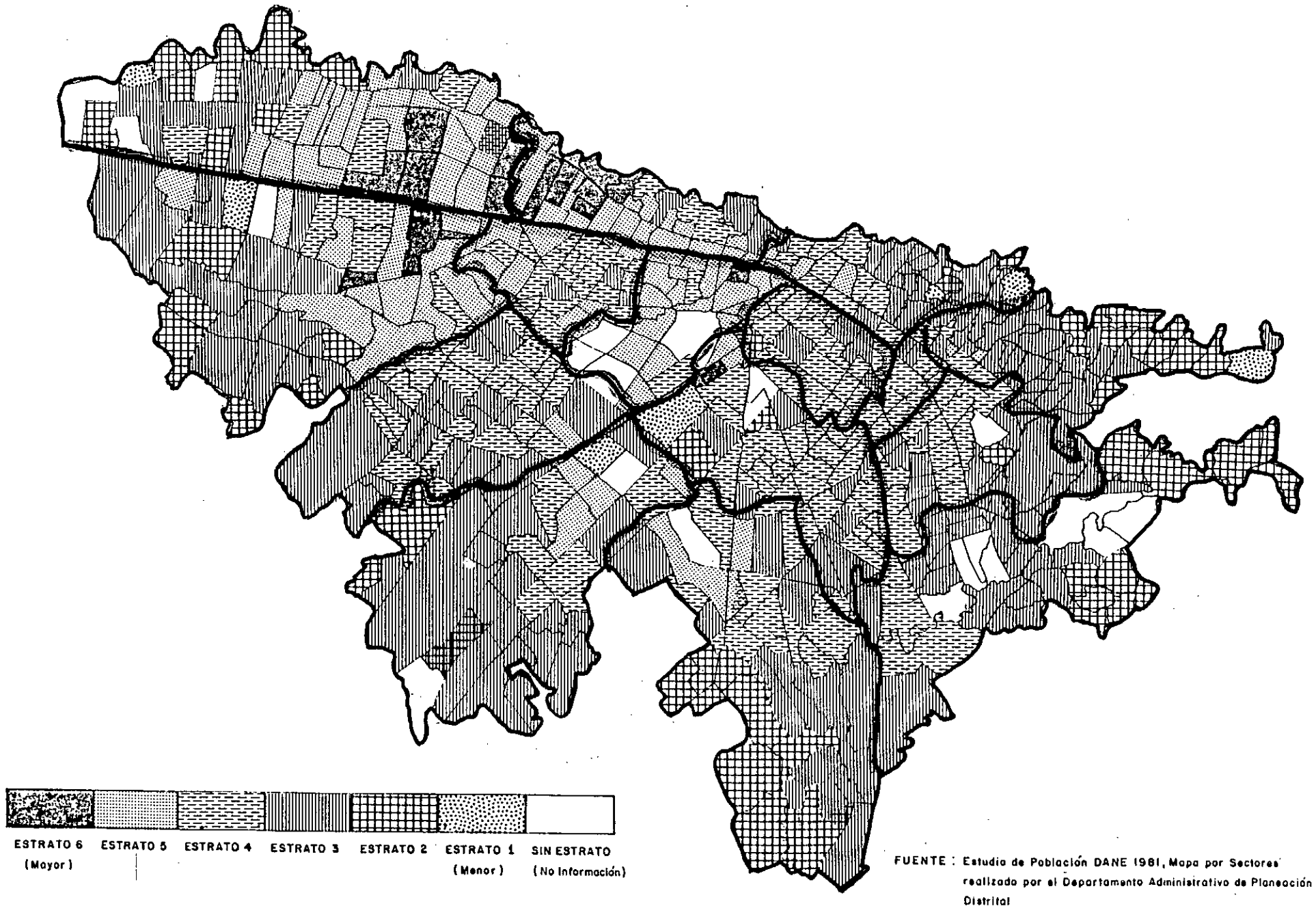
La gran ventaja de utilizar sectores y comunas, consiste en que tal división es compatible y se aplica a estudios basados en Alcaldías Menores; además, por su facilidad de agrupación en ANILLOS o SECTORES RADIALES.

Tal como se presenta en los Mapas 1, 2 y 3, la agrupación de los sectores resultan en la conformación de Anillos y Radios que permiten una óptica muy apreciada en los estudios de Economía Urbana. Inclusive, la numeración que se da a las "comunas" obedece a estos dos criterios: por una parte el primer dígito es representativo del sector radial en que se encuentra la comuna (vr.gr. la comuna 81 queda localizada en el sector radial 8). El segundo dígito, por su parte, revela el anillo en que está ubicada la comuna (la comuna 81 queda en el anillo más central o anillo 1).

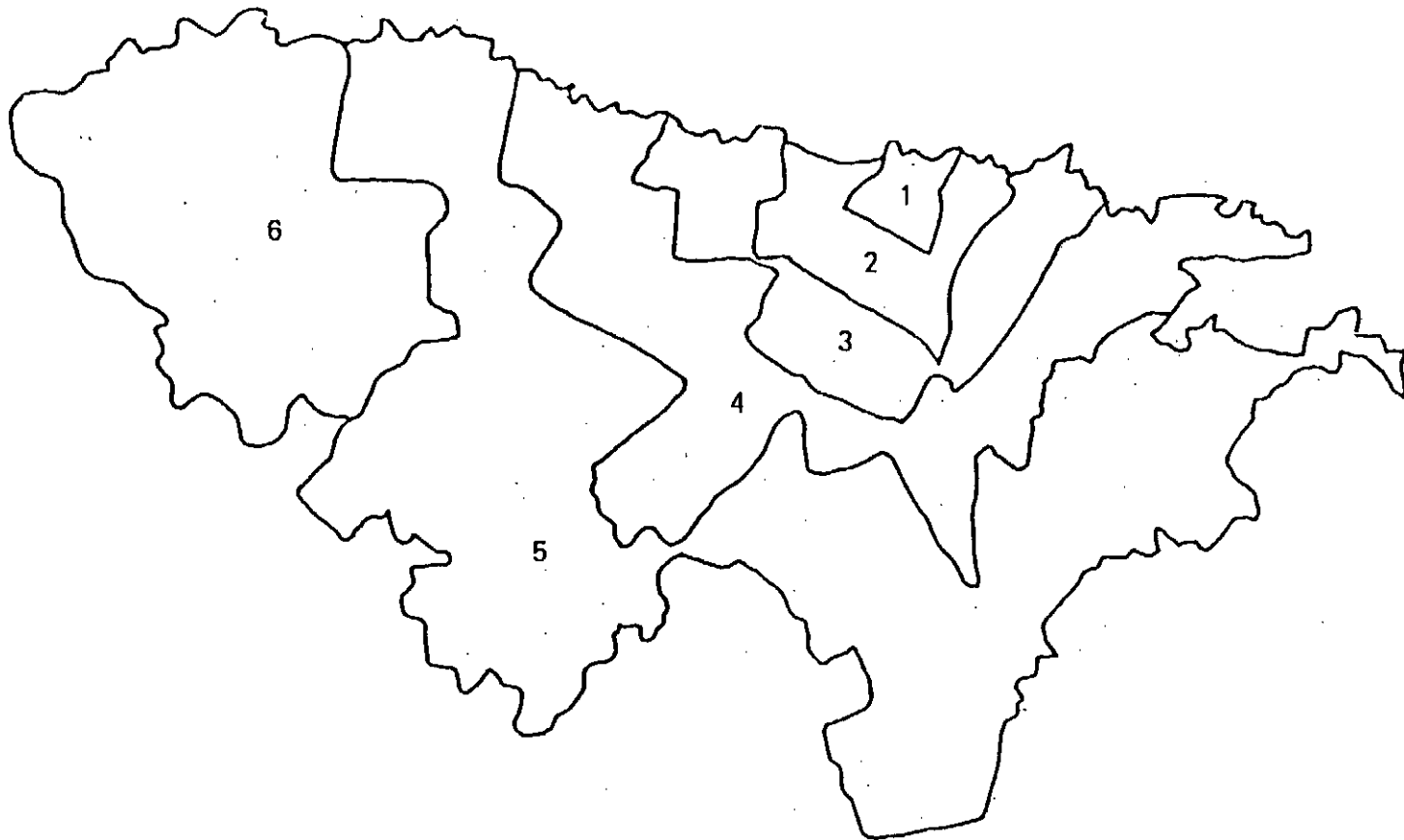
Dado que el mayor interés de carácter socio-político y administrativo se concentra en las ALCALDIAS MENORES y que éstas guardan una cercana relación y similitud con las comunas, hemos establecido, como unidad de análisis, las 19 Alcaldías Menores existentes en Bogotá (La Alcaldía 20 es, simplemente, el sector rural existente en el Distrito Especial de Bogotá).

MAPA No. 1

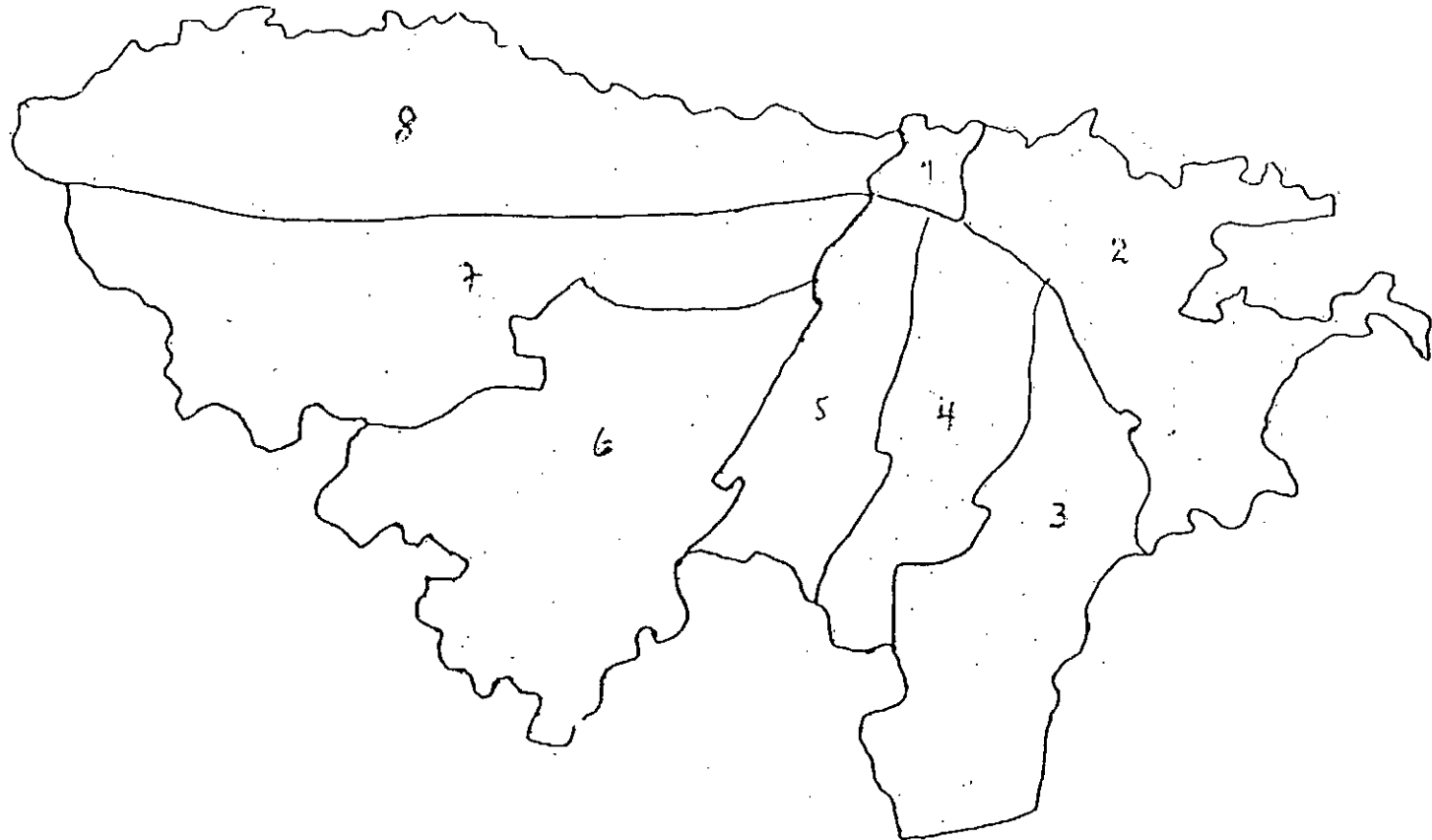
DIVISION DE BOGOTA POR SECTORES Y ALCALDIAS MENORES



MAPA No. 2
DIVISION DE BOGOTA POR ANILLOS



MAPA No. 3
DIVISION DE BOGOTÁ POR SECTORES RADIALES



I II. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGICO

En este capítulo se pretende detallar la metodología utilizada y las razones conceptuales que la respaldan. Ante todo debe entenderse que, dada la naturaleza del problema de los equilibrios espaciales en Bogotá, se ha optado por utilizar una metodología que permita "visualizar" tales desequilibrios y obtener resultados resumen a través del uso de herramientas estadísticas con alto poder de síntesis.

Para el análisis, categorización y jerarquización de las Alcaldías Menores de Bogotá se utilizaron, conjuntamente tres (3) métodos complementarios.

A. ELABORACION DE INDICES.

Estos índices, según estudios realizados por Smith, D.M. (1979, 1980) pueden reflejar la "standarización" de variables seleccionadas de acuerdo a la disponibilidad de información. El método consiste en seguir tres (3) pasos, así:

Primero: "Standarizar" cada variable según la fórmula

$$Y_i = \frac{X_i - X}{Z}$$

donde Y_i = varibale estandarizada
 X_i = variable original
 X = media de la variable
 Z = Desviación "standard".

Segundo : realizar la sumatoria de los valores de las variables "Estandarizadas" para cada unidad de observación, esto es, para cada Alcaldía Menor.

Tercero : se transforma la sumatoria obtenida en el segundo paso en un índice entre 0 y 100. Para ello se toman los valores mínimo y máximo de la "población" formada por todas las Alcaldías Menores de Bogotá.

B. ANALISIS FACTORIAL.

Este análisis identifica interdependencias estructurales de los aspectos relacionados con el desarrollo de las Alcaldías Menores. Ello se basa en el análisis de correlación entre las variables incluidas en el análisis. El mismo Análisis Factorial ayuda a "seleccionar" las variables que deben componer el "factor", dan

do pesos relativos a cada una de las variables incluidas en el análisis. El resultado del análisis factorial consiste en obtener un reducido número de factores que reflejen, en forma sintética, condiciones estructurales del desarrollo de las Alcaldías Menores. Tales factores son generalmente los mismos que sirven de hipótesis en la primera fase del proyecto cuando enunciamos que existen unos factores de tipo económico y otros de tipo social que determinan el grado de desarrollo de cada alcaldía. Este paso, por lo tanto, nos reforzará la escogencia de algunas variables representativas o, por el contrario, demostrará su debilidad como factores de peso en tal clase de análisis. Adicionalmente, el resultado del Análisis Factorial permite la clasificación o jerarquización de las Alcaldías por nivel de desarrollo relativo. Esto, como se verificará adelante, tiene el gran interés de que cuando se desee ordenar el gasto público según necesidades, debería (aunque sería materia de otro análisis posterior) analizarse con detalle los 'vectores' que componen cada 'factor' y así poder discriminar o diferenciar el tipo y magnitud de inversión requerida en cada caso.

C. ANALISIS DE CONGLOMERADOS. ("Cluster Analysis")

Este es uno de los métodos considerados más convenientes para agrupar o reunir diversas poblaciones en grupos relativamente homogéneos. La técnica de "Cluster" asegura que los grupos resultantes minimicen sus diferencias en el interior de cada uno, pero

al mismo tiempo maximicen sus diferencias (distancias) con los otros grupos conformados. Es decir que los grupos de Alcaldías seleccionados sean de máxima homogeneidad entre los que lo conforman, pero de máxima heterogeneidad entre los diferentes grupos.

En síntesis, para el análisis comparativo de los desequilibrios del desarrollo entre las diversas Alcaldías que conforman la Alcaldía Mayor del Distrito Especial de Bogotá, se han considerado tres (3) niveles de análisis de la información más reciente detectada por los responsables de este estudio:

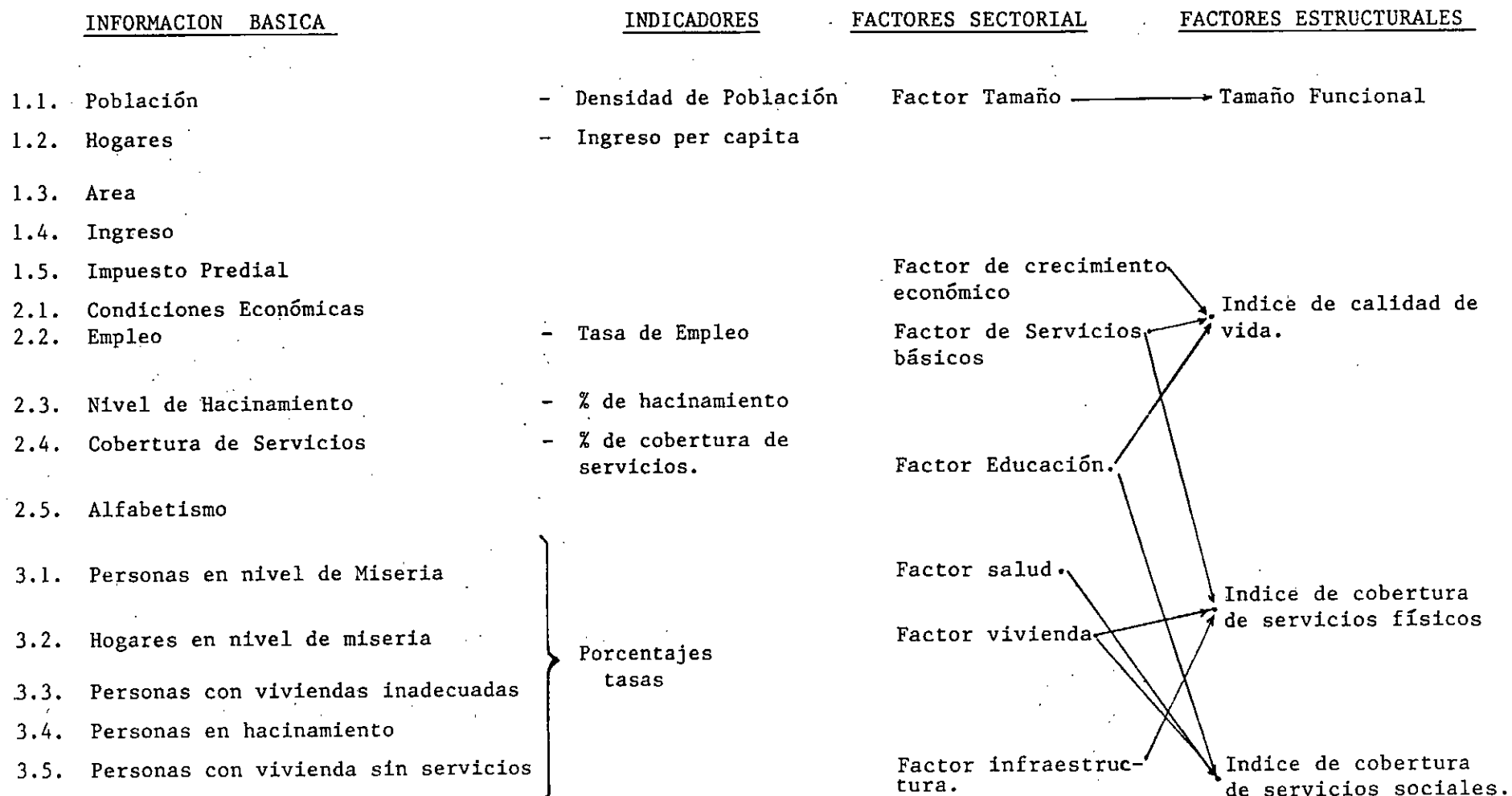
- . Un primer nivel lo conforma la información básica obtenida para cada Alcaldía Menor (variables básicas).
- . La agrupación de determinados indicadores conforman los factores, que aparecen en el segundo nivel (índices de base 100).
- . La agrupación de los factores determinan el tercer nivel (análisis factorial).

Este proceso se ilustra en el cuadro No. 1. Tal como se puede observar en él, se ilustra cómo pasar de un nivel a otro. La información básica se obtuvo de los estudios ya realizados por la Alcaldía, Planeación Distrital y el DANE para el plan de desarrollo, el Índice de Calidad de Vida y el estudio de pobreza.

CUADRO No. 1

NIVELES DE INFORMACION DEL ANALISIS DEL DESARROLLO RELATIVO

DE LAS ALCALDIAS MENORES DE BOGOTA



CUADRO No. 1
HOJA No. 2

<u>INFORMACION BASICA</u>	<u>INDICADORES</u>	<u>FACTORES SECTORIAL</u>	<u>FACTORES ESTRUCTURALES</u>
3.6. No. personas con dependencia.	} Porcentajes (tasas)		
3.7. Personas con inasistencia escolar.			
3.8. Analfabetos de 15 y más años.			
3.9. No. asistencia escolar entre 7-11 años.			
3.10. Mortalidad infantil			
3.11. Desempleo			
3.12. Hogares sin Acueducto			
3.13. Hogares sin Energía			
3.14. Hogares sin Alcantarillado			
3.15. Hogares con cocinol.			

A todo el panorama descrito, que aparece como nítido y sencillo, se interponen varias limitantes. El hecho de realizar el estudio de la distribución espacial de los desequilibrios sociales y económicos en un área como la de Bogotá, requiere que se seleccione una unidad geográfica arbitrariamente. Tal unidad geográfica en nuestro caso es la Alcaldía Menor, lo cual no deja de ser una unidad ficticia en forma considerable. Aunque las Alcaldías tienen su razón de ser por motivos político-administrativos, estas unidades son ficticias tanto para los principales actores del desarrollo (empresas, comercio, entidades estatales, etc) como para los habitantes que los habitan, tal como se comentó en el Capítulo II.

Otra limitante que debe tenerse en cuenta es que conformar indicadores zonales (por alcaldías) significa agregar datos de nivel de comunas o barrios. Esto significa que una gran heterogeneidad de subzonas de Bogotá se representan por un solo valor y en muchos casos no tienen la representatividad requerida.

La tercera limitación es que, dependiendo de la heterogeneidad en su interior, el tamaño de la Alcaldía Menor - en cuanto a su extensión y número de habitantes- tiene un gran peso en los indicadores seleccionados. El no poder controlar por área y población, ejerce un sesgo (hacia abajo) en las alcaldías de mayores hectáreas o personas, cuando se toman indicadores por área cubierta o en términos per cápita.

En síntesis, nuestro propósito en este análisis consiste en captar una dimensión importante del proceso de desarrollo de las 'unidades geográficas' que conforman el Distrito Especial de Bogotá. Ello con el fin de relieves que los criterios de asignación de gasto público deben obedecer a la realidad económica y social de tales 'unidades' y no a factores exógenos al desarrollo mismo de ellas. Es por ello que, en últimas, el estudio define el 'ámbito del desarrollo' en función de tres (3) dimensiones, tal como se ilustró en el Cuadro No. 1.

IV. DIAGNOSTICO SOCIO-ECONOMICO GLOBAL DE BOGOTA

Una amplia dotación de infraestructura y servicios públicos en un núcleo urbano permite estimular un desarrollo económico y social, y por ende, el nivel de vida. Por ello, la capacidad de planear, distribuir y encausar los recursos económicos y humanos hacia este contexto, debe ser considerado como fundamental y objetivo prioritario.

El primer paso en tal dirección consiste, entonces, en evaluar la cobertura de los servicios públicos de Bogotá, después de lo cual se analizará su distribución espacial, o sea, por alcaldías Menores.

En la tabla siguiente se observa, de manera sintetizada, la cobertura que presenta cada uno de los servicios analizados, así como algunos otros factores que consideramos de interés particular.

TABLA No. 1

SITUACION GLOBAL DE LOS SERVICIOS EN BOGOTA-1987

TIPO DE SERVICIO	COBERTURA (%)	DEFICIT ECONOMICO (MILLONES)	TASA DE CRECIMIENTO SUSCRIPTORES (%)	TASA DE CRECIMIENTO EMPLEADOS (%)	OTRAS PERDIDAS POR NO FACTURACION (MILLONES) /86	INCREMENTO DEUDA S/IN- GRESOS CORRIENTES %	INGRESOS %	EGRESOS %
ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO	88.4	1,204	24	-0.7	9,687	19.9	8.3	9.2
ENERGIA	90.6	843	7.0	-0.3	15,709	27.9	14.9	15.3
TELEFONOS	79.0	92	40.5	-3.8	--	2.6	13.9	14.1
ASEO PUBLICO	33.5	250	--	--	--	--	0.5	2.2
SALUD	62.0	1,383	--	--	--	--	--	--
EDUCACION SECUNDARIA	68.1	--	--	--	--	--	--	--
PRIMARIA	97.3	--	---	--	--	--	---	--
PREESCOLAR	15.8	--	---	--	--	--	---	--
TRANSPORTE PUBLICO	54.7	--	---	--	--	--	---	---

FUENTE: CUADROS Y TABLAS INCLUIDAS.

- En ningún caso Bogotá alcanza una cobertura del 100% en materia de servicios e infraestructura.
- . El caso más patético es el del aseo público, con solo un 33.5% de cobertura. Su principal cuello de botella es la ausencia de una estructura administrativa y operativa eficiente. Cualquier política a adoptar en esta materia, tiene que considerar el alto índice de empleo informal y formal que genera la actividad del reciclaje de residuos, cuyo volumen y monto se desconocen.
- . De igual forma, el servicio de salud tiene una cobertura baja, lo cual conlleva implicaciones de carácter económico, puesto que una población con niveles de salud y nutrición precarios e inestables repercute sobre la calidad y asistencia al trabajo.
- . En cuanto a la educación, y con énfasis en la cobertura de la primaria básica, esta es casi total: del 97.3%. Con relación al nivel preescolar, si bien tiene un déficit de cobertura del 84.2%, no se considera relevante en cuanto que no constituye un factor primordial en la calidad de vida; sin embargo, puede obstaculizar el acceso de la mujer al empleo dado que tiene que velar por sus hijos.
- Otro aspecto relevante es el continuo incremento de los egresos sobre los ingresos, particularmente en el sector del aseo público,

acueducto y alcantarillado.

- . Lo que se evalúa como alarmante, es el crecimiento sostenido de los egresos destinados al servicio de la deuda sobre los ingresos corrientes y en especial, en el sector energético.
- . Lo anterior conlleva a la disminución de la eficiencia administrativa y operativa de cada entidad, al sacrificar recursos presupuestales en la deuda, sobre la ampliación y mantenimiento de los servicios.
- . Afortunadamente, la planta de personal se ha mantenido estable sobre un incremento substancial de suscriptores y usuarios debido a factores como la sistematización. Sinembargo, este equilibrio administrativo y operativo en comparación con la población atendida tiene un límite, después de lo cual surgirán problemas tales como períodos largos en la tramitación de solicitudes de servicios, demoras en la reparación de infraestructura, etc.etc.
- . Un elemento que requiere de prioritaria solución, es la pérdida de recursos por no facturación (lease: deficiencia administrativa y conexiones piratas); el caso del agua y energía, en su conjunto, tienen pérdidas económicas en este rubro cercanas a 25 mil millones de pesos. Su atención permitiría superar ampliamente los ingresos sobre los egresos.

En el caso del aseo público, cabe denotar el incremento, en el período 1982-1987, de los egresos denominados servicios personales sobre los gastos totales de funcionamiento, al ascender en un 197%.

Al igual que el diagnóstico por zonas (alcaldías) que se presenta en la sección o capítulo V, el diagnóstico global de Bogotá se basa en la información más reciente sobre los sectores más importantes del desarrollo urbano. Tales sectores son:

Energía Eléctrica

Acueducto y Alcantarillado

Teléfonos

Educación

Transporte

Salud

Aseo

Seguridad Pública

Contaminación Ambiental

Empleo.

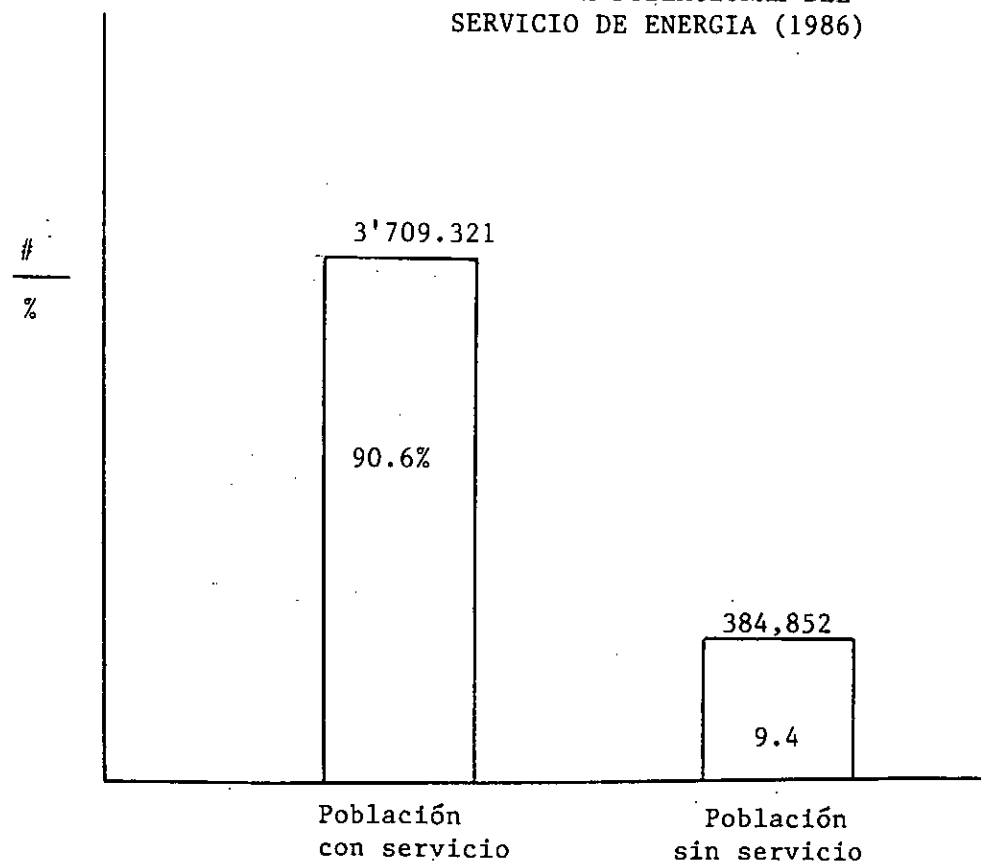
Dado que este primer informe se concentra en el análisis descriptivo del contexto socio-económico de la ciudad, se omiten - a propósito - las conclusiones o comentarios de carácter global. Tales planteamientos se llevan a cabo en el informe No. 2 donde se concluye - sobre la base de análisis estadísticos más detallados - acerca de la caracteri-

zación, clasificación y jerarquización de las Alcaldías Menores según sus niveles de necesidades y prioridades de gasto público. A continuación hacemos un sintético análisis de la situación global para cada uno de los aspectos anotados.

Sin embargo, la cobertura es deficitaria.

CUADRO No.4.2

COBERTURA POBLACIONAL DEL
SERVICIO DE ENERGIA (1986)



FUENTE: E.E.E.B.

Nota: Familia = suscriptores

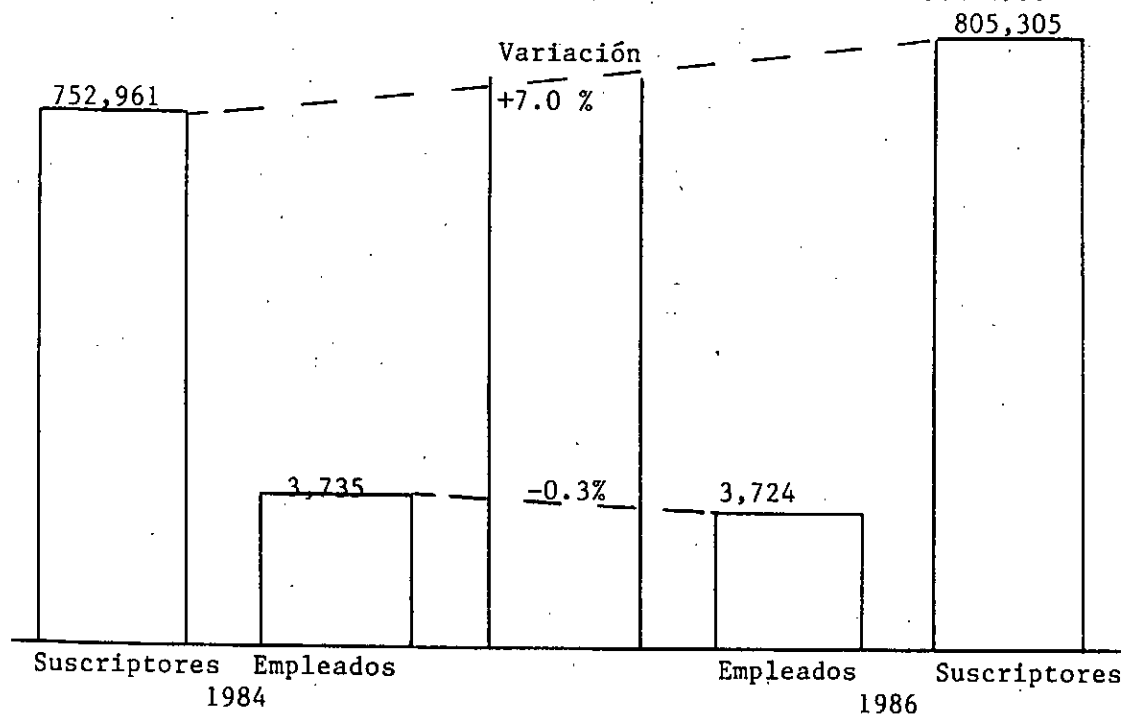
Familia = 4.7. miembros

Tasa de crecimiento p/Bogotá = Intercensal 1973-1985

Pero administrativamente la E.E.E.B. se ha tornado más eficiente dado que el número de suscriptores creció constantemente de 1984 a 1986, en tanto que la planta de personal se ha mantenido estable

CUADRO NO. 4.3.

EMPRESA DE ENERGIA ELECTRICA DE BOGOTA
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE SUSCRIPTORES Y EMPLEADOS 1984-1986



No. de empleados por
1.000 suscriptores = 4.96

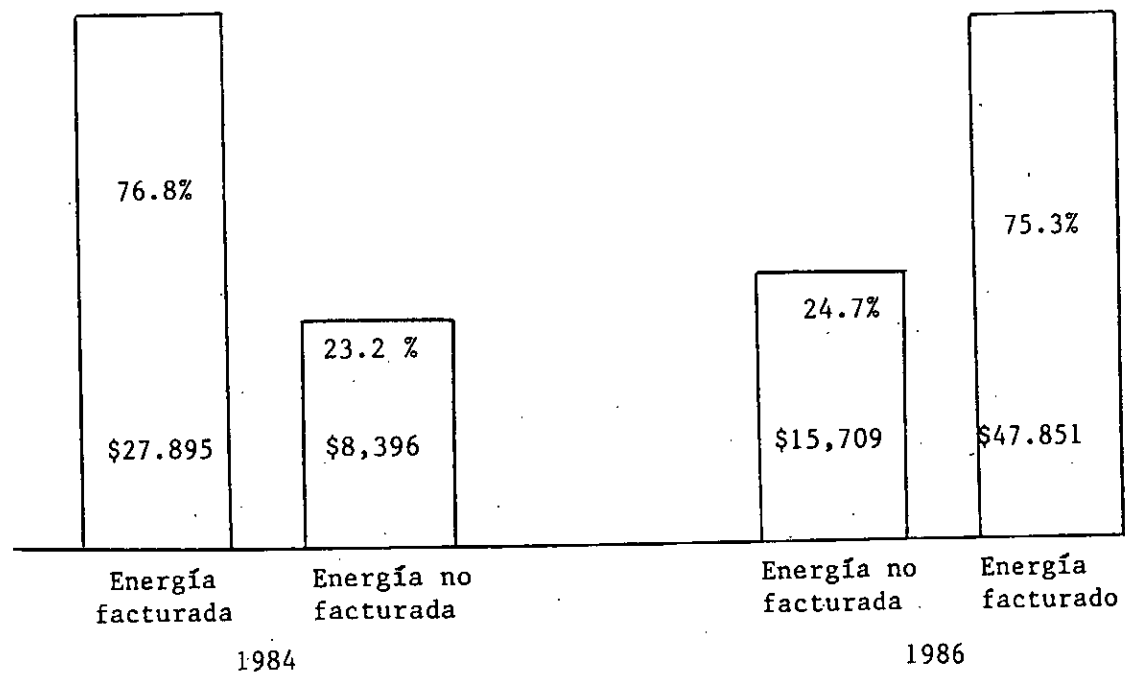
No. de empleados por
1.000 suscriptores = 4.62

FUENTE: E.E.E.B.

Las pérdidas por la no facturación del servicio ha crecido en cifras absolutas y relativas, lo que incide en la capacidad financiera y operativa de la empresa.

CUADRO No. 4.4.

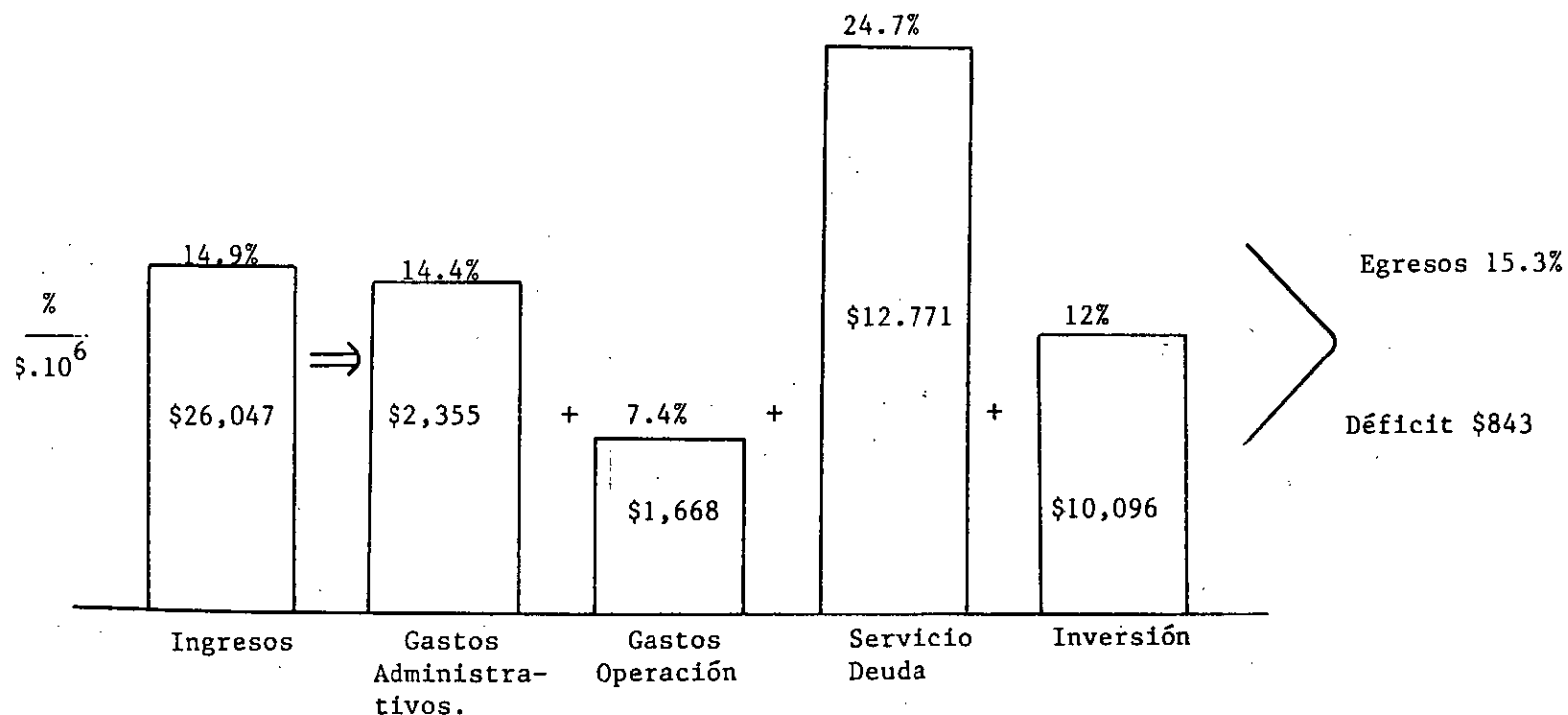
PERDIDAS ECONOMICAS DE LA E.E.E.B. POR LA NO FACTURACION
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES DE CADA AÑO)



Asimismo, el ejercicio presupuestal de la empresa durante el período 1982-1987 es deficitario, debido principalmente el incremento en el pago al servicio de la deuda, cuya participación sobre el ingreso corriente pasó del 46,6% en 1982 al 74.5% en 1987.

CUADRO No. 4.5.

PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DE LA ENERGIA ELECTRICA
VARIACION PORCENTUAL Y EN MILLONES DE PESOS CONSTANTES * 1982-1987



* de 1982

ACUEDUCTO Y ALCALTARILLADO

El sistema de acueducto de Bogotá cuenta con una deficiencia en cuanto a las redes de distribución (5,445 Kms.), cuya capacidad es inferior al del suministro. Esto es, se requiere ampliar dichas redes antes que efectuar labores relativas a las fuentes de suministro.

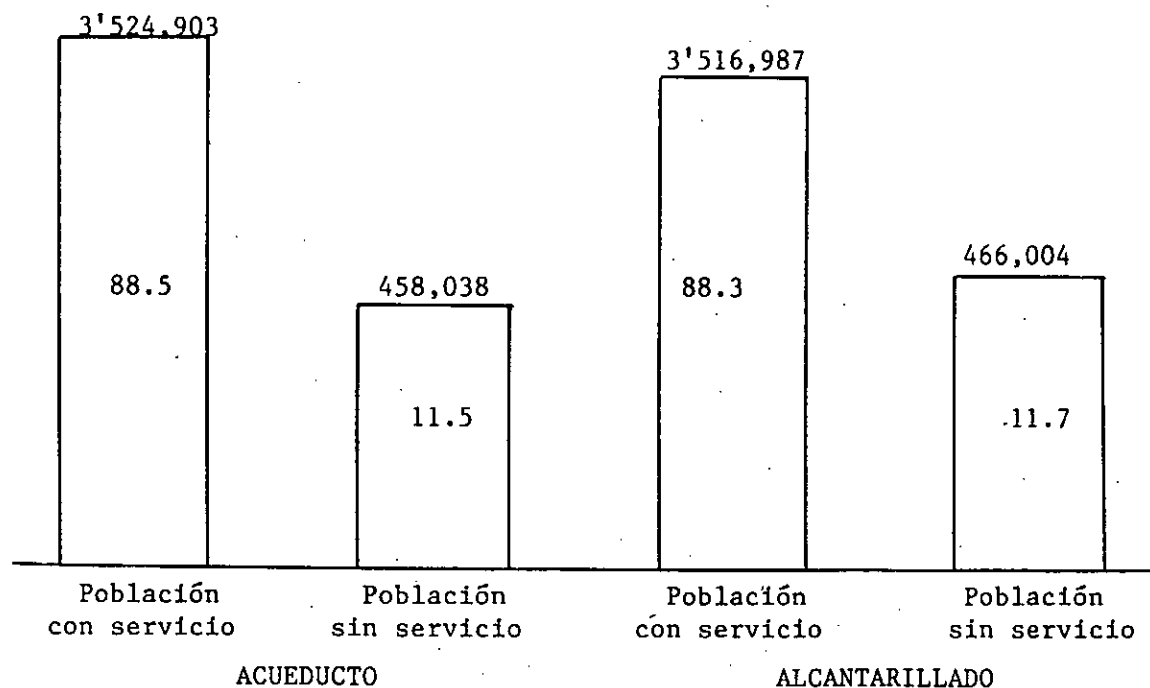
CUADRO No. 4.6.

EMPRESA DE ACUEDUCTO DE BOGOTÁ FUENTES DE CAPACITACION Y CAPACIDADES (1987)

<u>FUENTES DE CAPTACION</u>	<u>CAPACIDAD DE SUMINISTRO</u>	<u>CAPACIDAD DE DIS- TRIBUCION</u>
Río Bogotá (46.6%)		
Río Tunjuelito-San Cristobal (7.5%)	26.8 m ³ /seg.	14.1 m ³ /seg.
Chingaza (15.9%)		

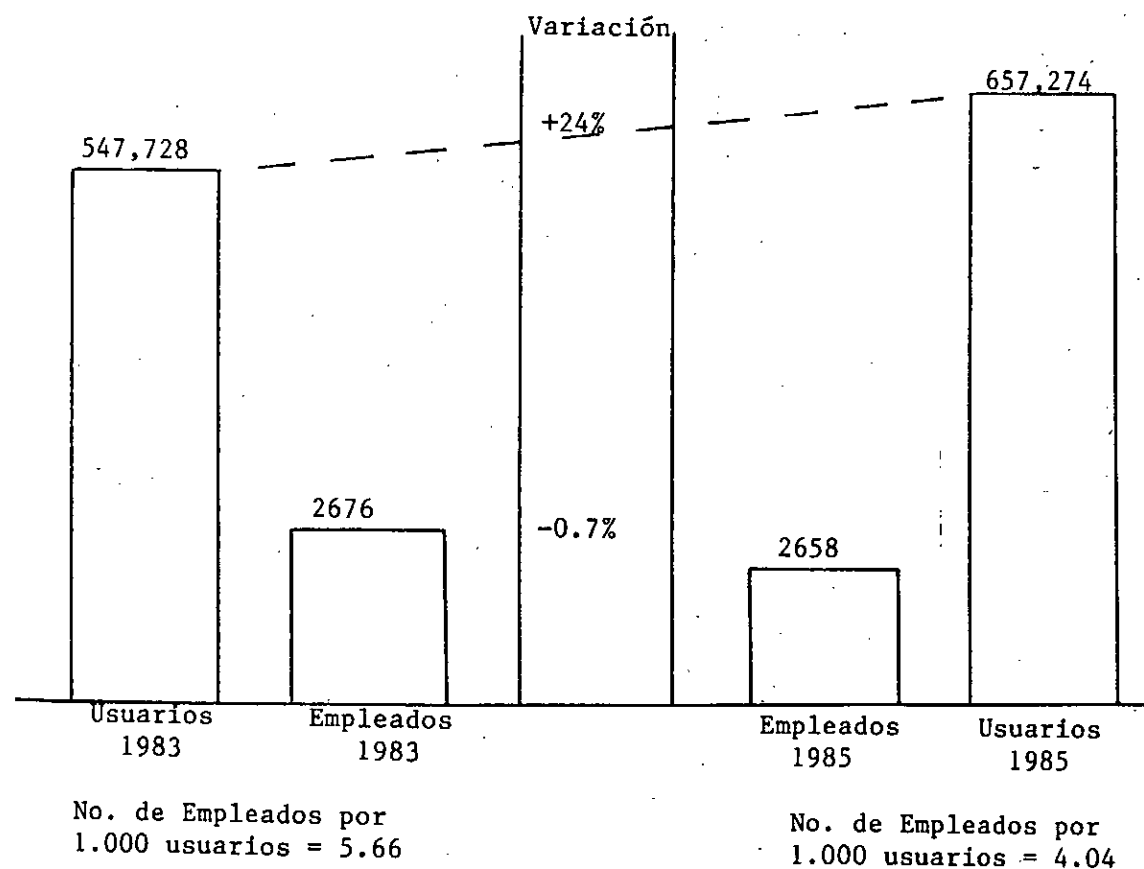
Con relación a la cobertura del servicio de acueducto y alcantarillado una población cercana al medio , millón de habitantes carece de cada uno de estos servicios.

CUADRO NO. 4.7.
COBERTURA DEL ACUEDUCTO
Y ALCANTARILLADO (1985)



En cuanto al personal, la empresa de acueducto y alcantarillado se ha vuelto más eficiente, ya que, mientras la población de usuario, se ha incrementado, el número de empleados, se se ha mantenido estable.

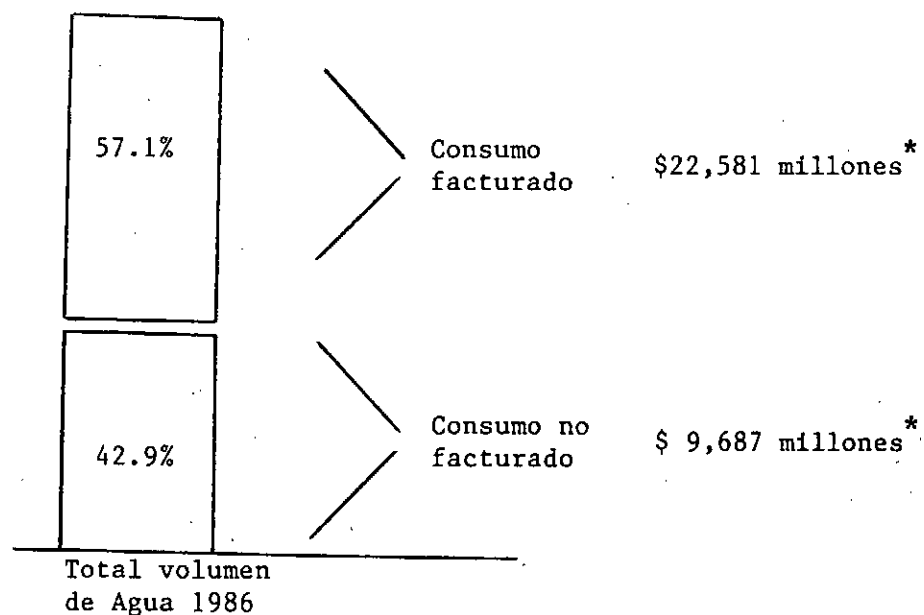
CUADRO 4.8.
EVOLUCION DEL NUMERO DE USUARIOS Y EMPLEADOS (1985)



El volumen de pérdidas de agua no facturadas, tiene repercusiones sobre la capacidad financiera de la empresa de acueducto, cercano a los diez mil millones de pesos, lo que obstaculiza incrementar las redes de distribución del vital líquido, y por ende, de la cobertura poblacional con derecho a su usufructo.

CUADRO 4.9.

PERDIDAS ECONOMICAS POR LA NO FACTURACION

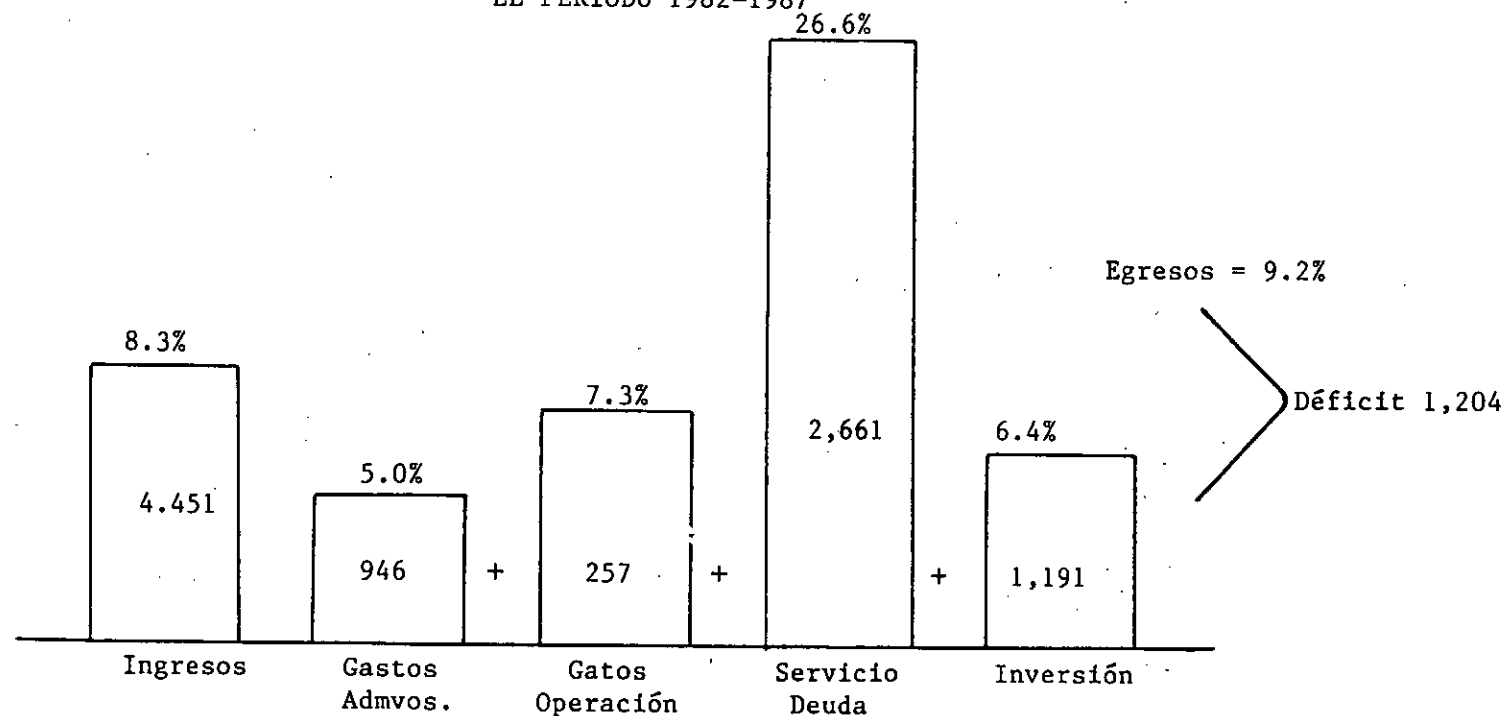


* En pesos corrientes de 1986.

Durante el período 1982-1987, la empresa tradicionalmente finaliza cada año en déficit. Tomando como premisa que el crecimiento porcentual de los ingresos debe tener al menos una respuesta similar en materia de inversiones (ampliación de la cobertura del servicio) y en la eficiencia administrativa (gastos de funcionamiento y de operación), las variaciones en el período señalan una decadencia paulatina en perjuicio de la población debido al creciente pago de la deuda, cuya participación sobre el ingreso corriente aumentó del 18.9% en 1982 al 38.8 en 1987.

CUADRO No. 4.10

VARIACION PORCENTUAL Y EN MILLONES DE PESOS CONSTANTES, DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DURANTE EL PERIODO 1982-1987

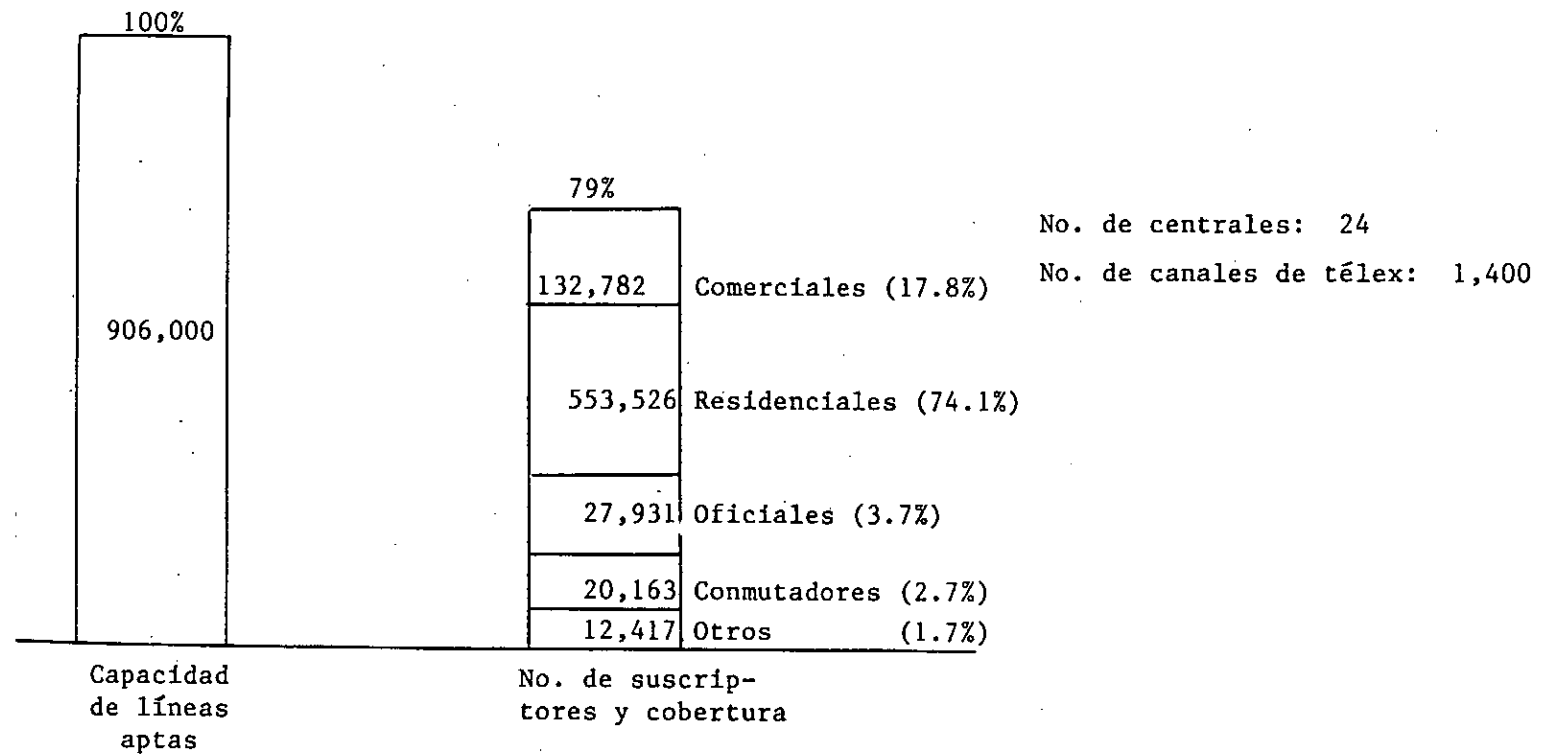


* De 1982

TELEFONOS

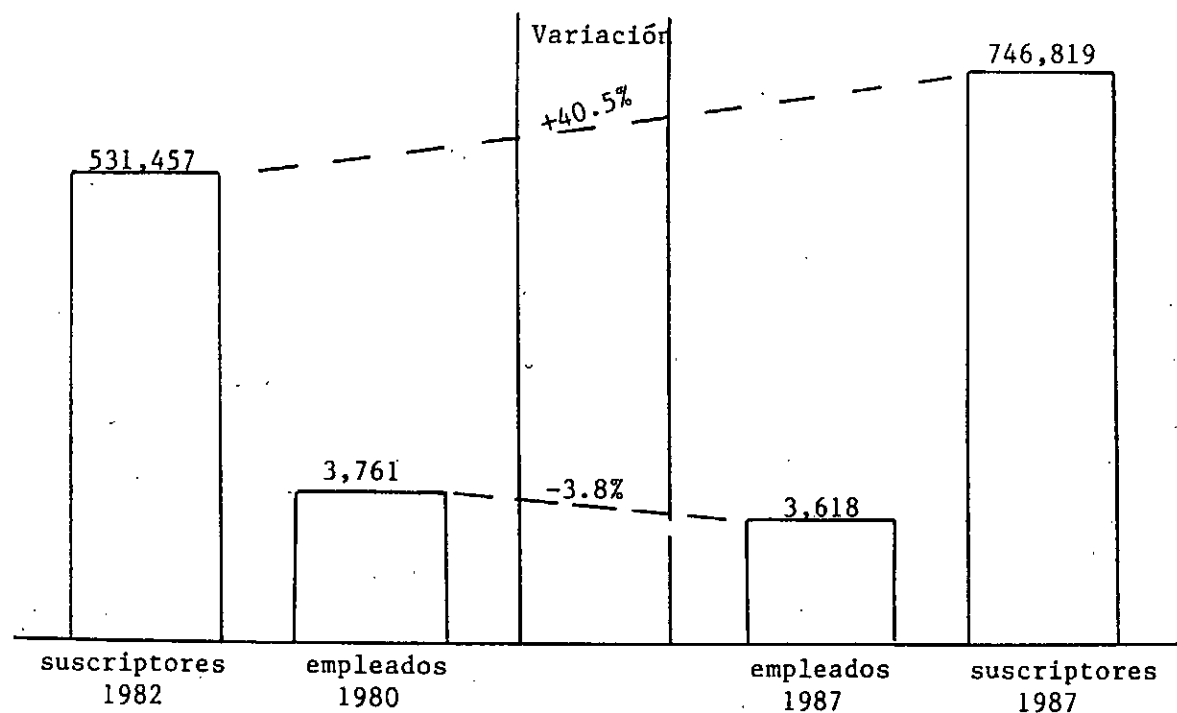
El servicio telefónico en Bogotá cubre a cerca del 80% de su población, siendo mayoritaria la presencia de líneas residenciales. De otra parte, la capacidad instalada se encuentra subutilizada, lo que implica un lucro cesante del 20%.

CUADRO No. 4.11
COBERTURA DEL SERVICIO TELEFONICO (1987)



La gestión administrativa y operativa de la Empresa de Teléfonos de Bogotá mejoró durante el período de 1982-1987, dado el incremento del 7.8% promedio anual de la cantidad de suscriptores atendidos por empleado.

CUADRO NO. 4.12
EMPRESA DE TELEFONOS DE BOGOTÁ
EVOLUCION DEL NUMERO DE SUSCRIPTORES Y PLANTA DE PERSONAL (1987)



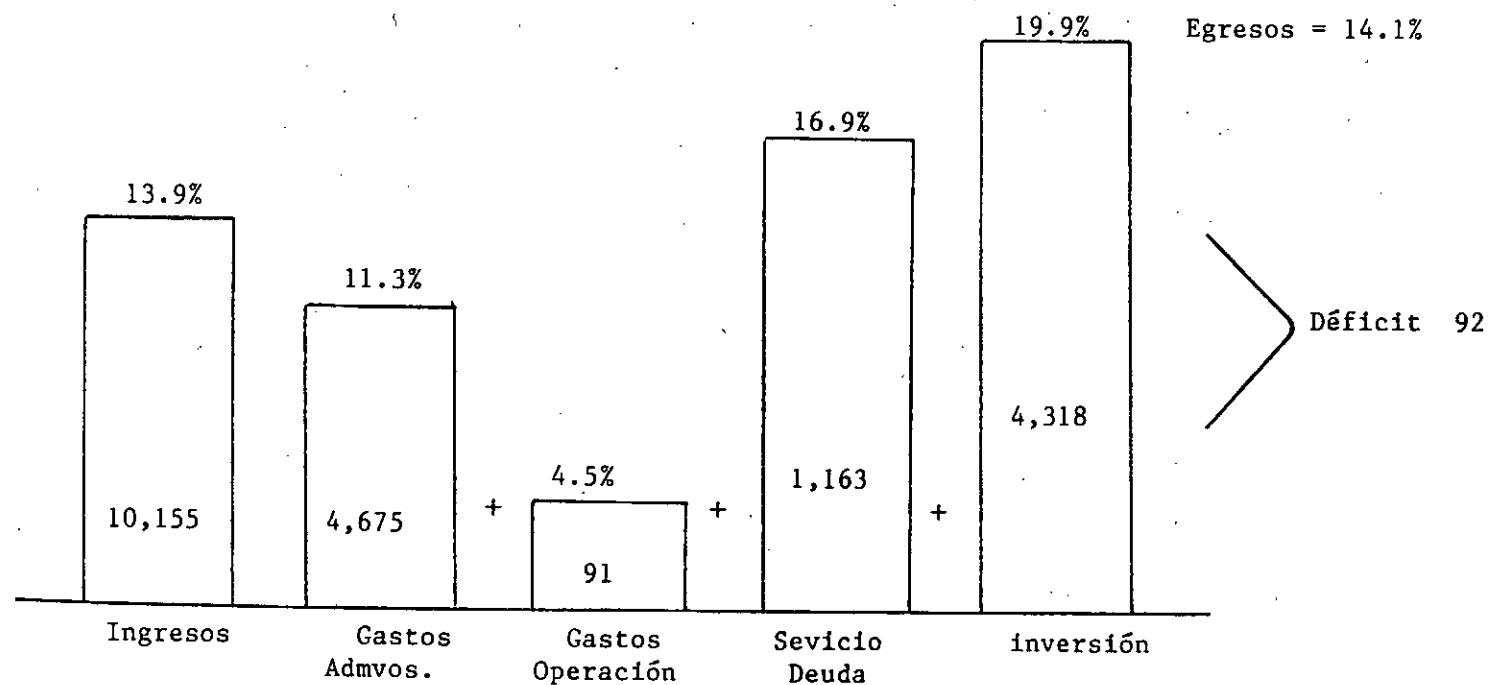
No. de empleados
por 1.000 suscriptores = 7.08

No. de empleados por
1.000 suscriptores = 4.84

Al igual que los otros servicios públicos antes descritos, la participación del servicio de la deuda sobre los ingresos corrientes se incrementó del 9.9% en 1982 al 12.5% en 1987. En contraparte, la empresa ha sido capaz de aumentar notablemente el número de líneas telefónicas (rubro de inversiones) manteniendo los gastos de funcionamiento administrativo.

CUADRO No. 4.13

VARIACION PORCENTUAL Y EN MILLONES DE PESOS CONSTANTES * DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DURANTE EL PERIODO 1982-1987

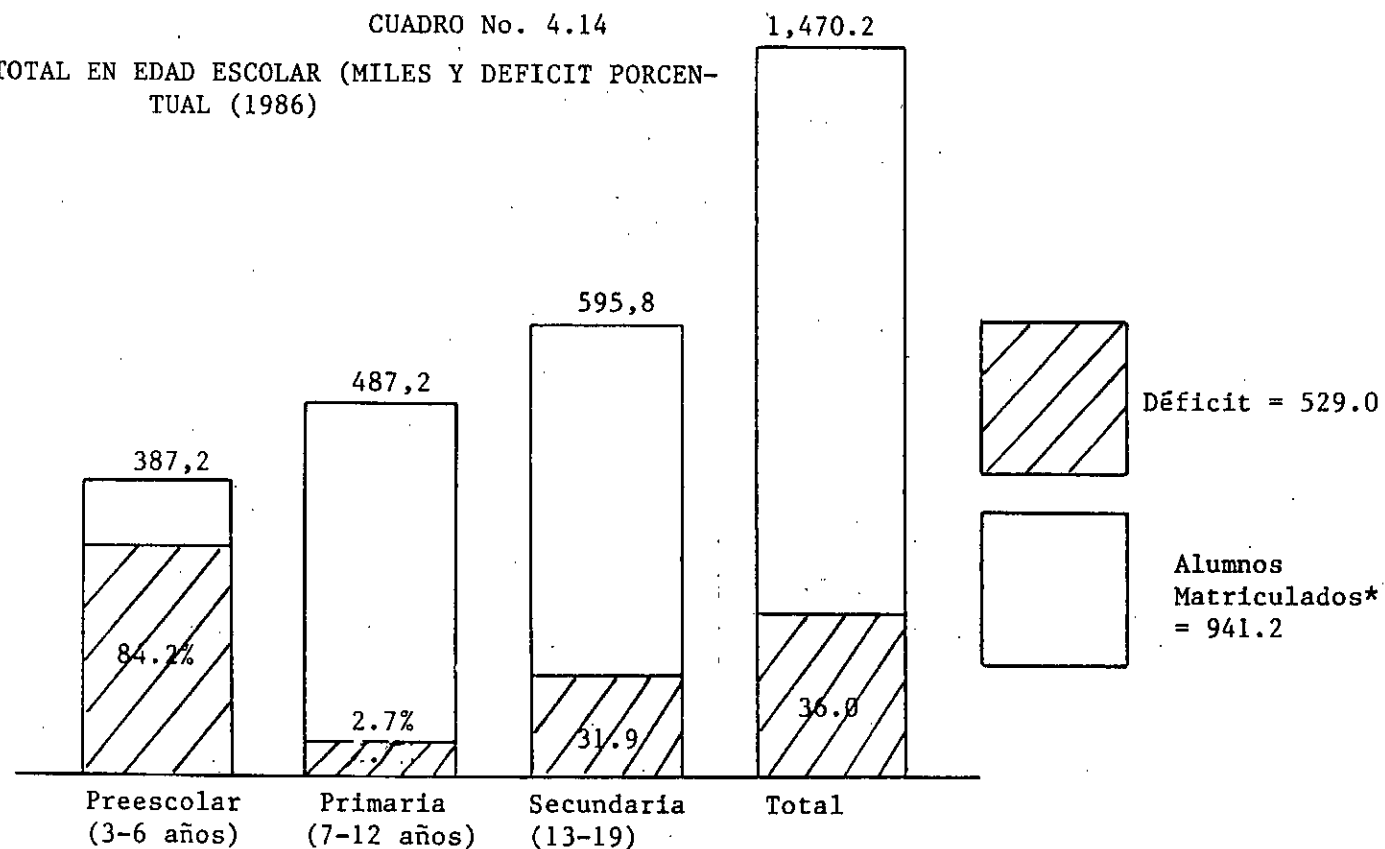


* De 1982.

EDUCACION

Con base en la población de Bogotá en edad escolar versus el número de matrículas, se establece una deficiencia educativa; sin embargo, el déficit en el grupo de 13-19 años puede ser causado por las necesidades de la población de obtener trabajo, en tanto que el grupo pre-escolar puede tener su origen en la no obligatoriedad de asistencia a dicho nivel, así como sus costos.

CUADRO No. 4.14
POBLACION TOTAL EN EDAD ESCOLAR (MILES Y DEFICIT PORCENTUAL (1986)

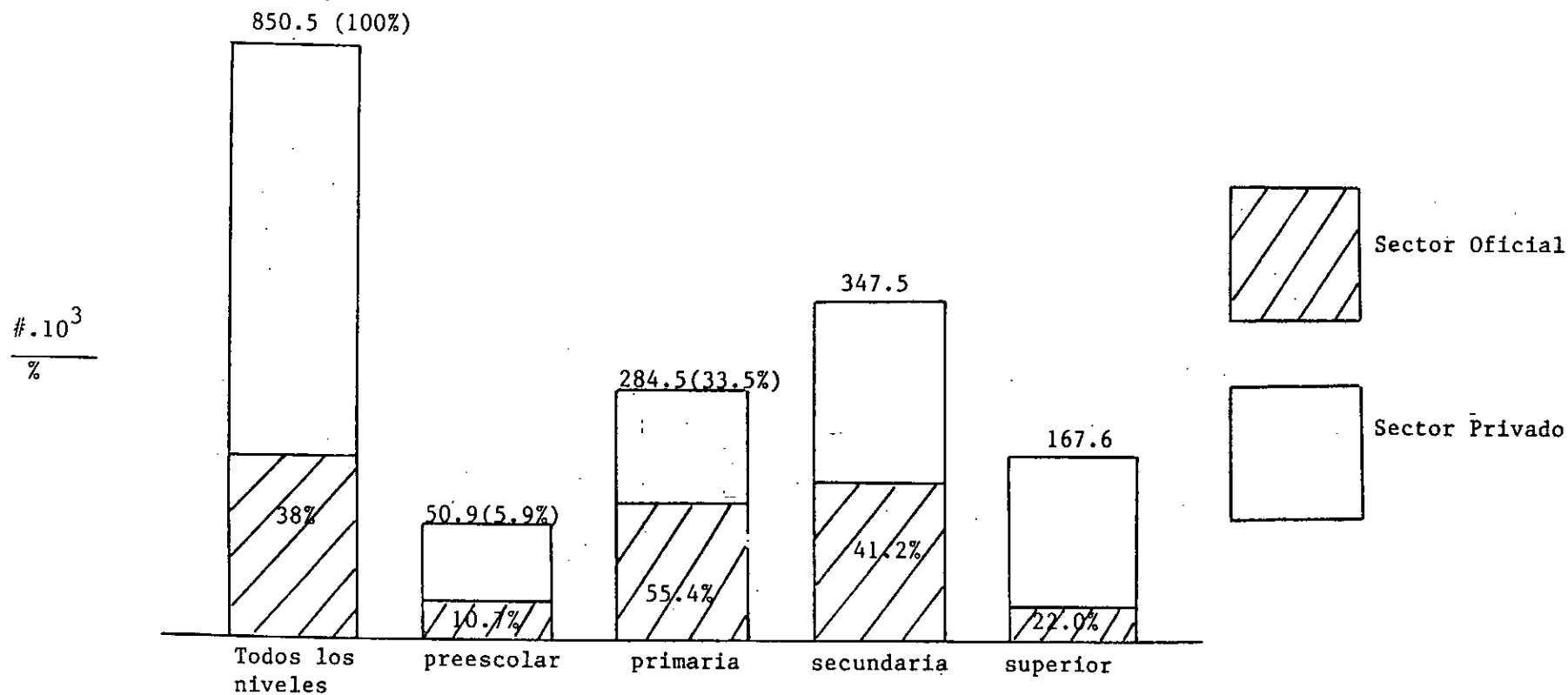


* Instalaciones oficiales y particulares.

Según el censo de 1985 (DANE), el mayor volumen de alumnos no matriculados se concentran en instalaciones de carácter no oficial.

CUADRO No. 4.15

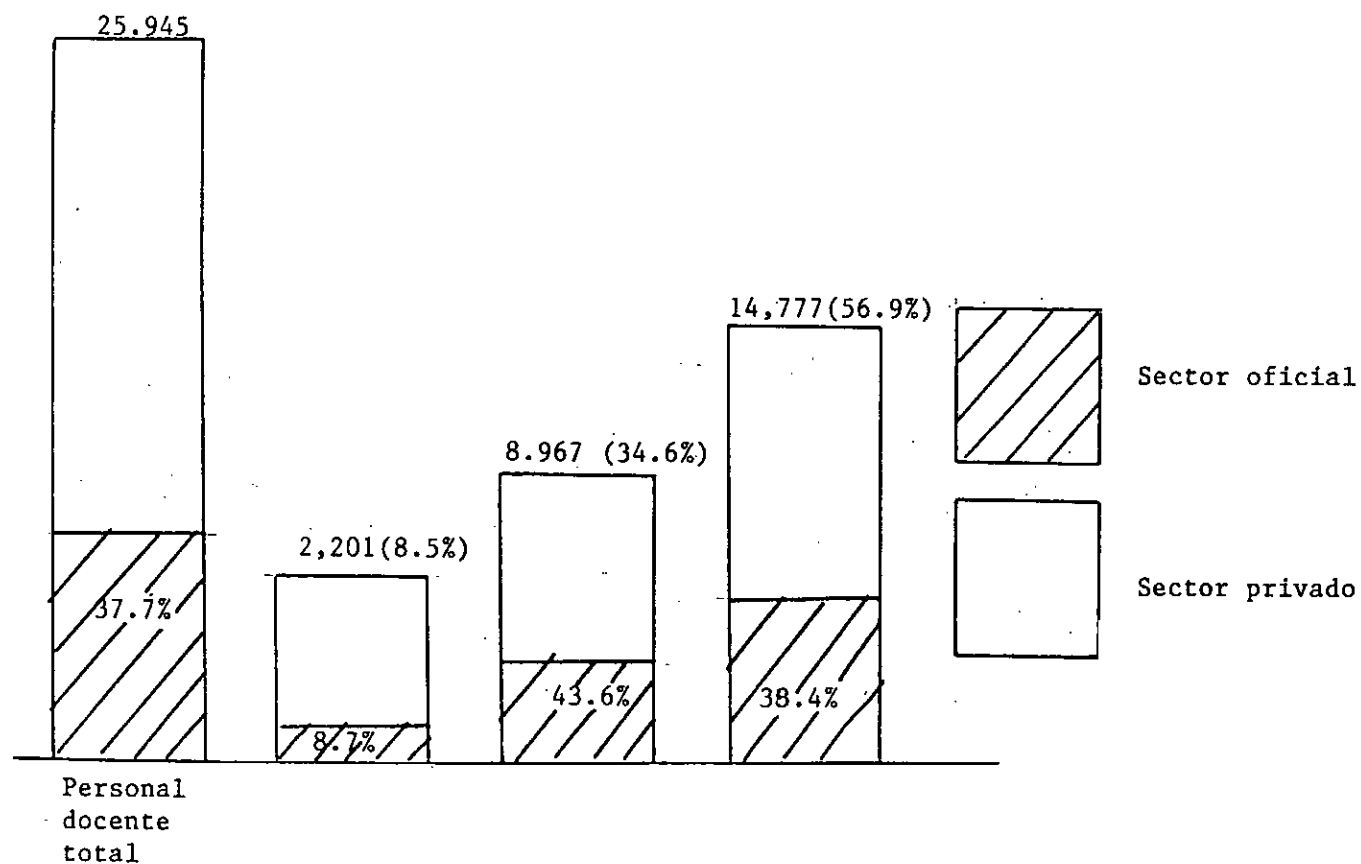
ALUMNOS MATRICULADOS POR NIVEL (MILES) EDUCATIVO Y SECTOR (1985)



En cuanto al personal docente, estos también se aglutinan en el sector educativo de manos particulares.

CUADRO No. 4.16

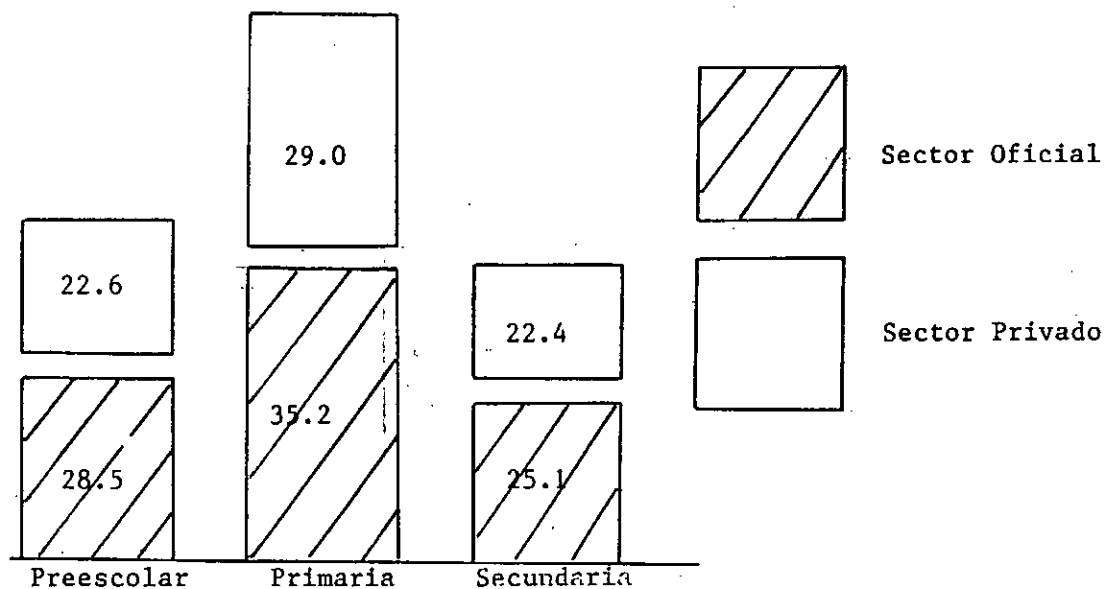
PERSONAL DOCENTE POR NIVELES Y SECTOR (1985)



A pesar del alto número de alumnos y personal docente en el sector privado, el índice de alumnos por profesor es mayor en el sector oficial, lo que puede ser un indicio de una planta mayor a la necesaria.

CUADRO No. 4.17

INDICE: NUMERO DE ALUMNOS POR PROFESOR EN CADA NIVEL Y SECTOR



Entre los cuellos de botella que obstaculizan la mejor gestión del servicio en cuestión, se destacan:

- . El alto número de empresas de transporte público, 64, lo que impide una adecuada estructura funcional.
- . El alto número de unidades de transporte viejos, lo que repercute en los costos de operación, y por ende, en tarifas.
- . La ausencia de una organización operativa bajo una estructura espacial/densidad de población, por motivos de carencia de vías, con condiciones topográficas, estado de la red vial, etc.
- . El alto número de entidades gubernamentales que intervienen en el manejo del tránsito: siete del orden nacional y siete del orden distrital.

TRANSPORTE PUBLICO

La cobertura del servicio de transporte público es deficitario, según se anota en el esquema adjunto. Dicha deficiencia es aún mayor en las horas pico, no solo por el volumen de usuarios, sino también por la reducción promedio de la velocidad, que puede ser de hasta un 25%.

CUADRO No. 4.18
OFERTA Y DEMANDA DEL TRANSPORTE EN BOGOTA 1987

	OFERTA	COBERTURA	DEMANDA EFECTIVA TOTAL (Millones puestos/día)		
Buses y Busetas	3.680	54.7%	6.73 (estimado)		
Particular (unidades)	340.000	24.0%	trabajo 58%	estudio 12%	otros 30%
Taxis (unidades)	25.430	12.8%			
Otros	---	8.5%			

FUENTE: Varios estudios sectoriales, INTRA, DATT.

SALUD

La oferta en materia hospitalaria del Servicio de Salud de Bogotá, está compuesta por 92 instituciones para cubrir una demanda de 2'609.277 habitantes en 1987, los que se incrementan anualmente en \$73.000 habitantes, aproximadamente.

INFRAESTRUCTURA SANITARIA

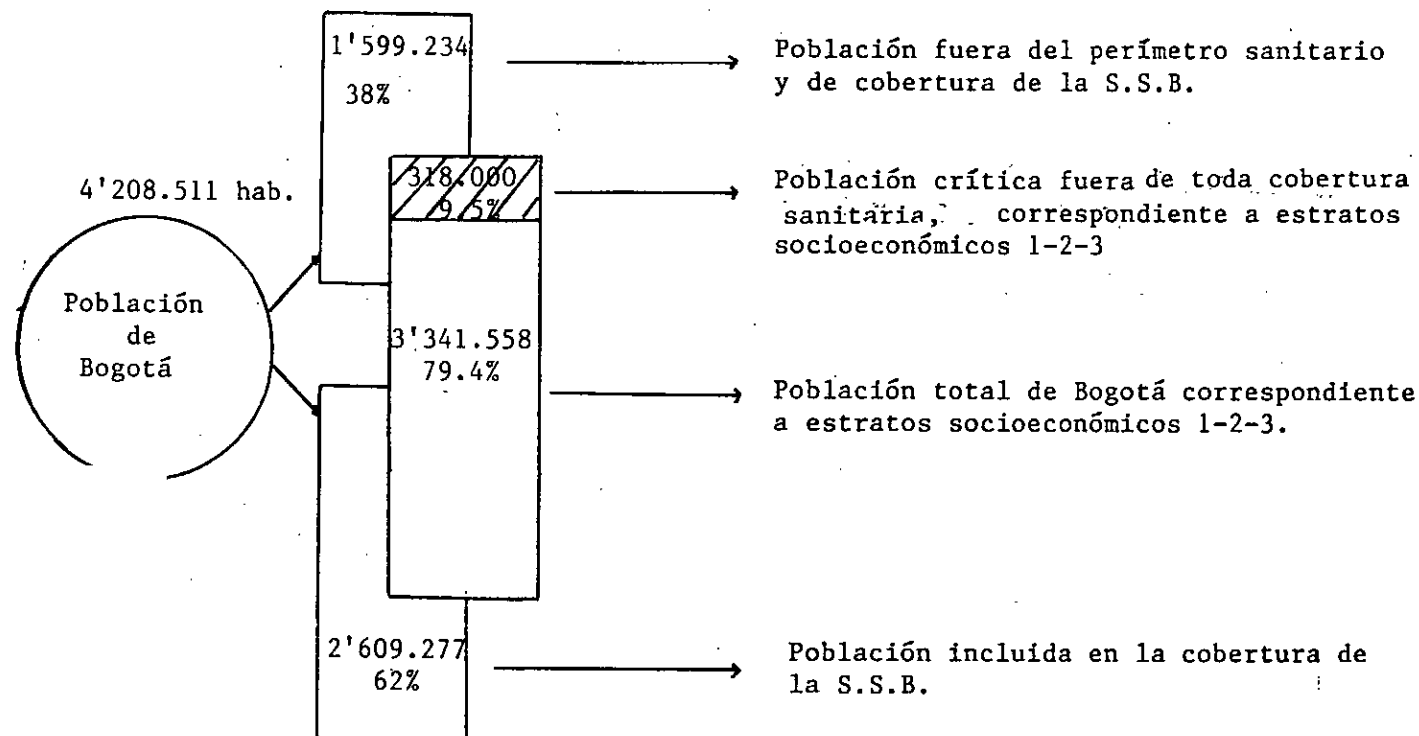
- Centros de Salud de 8 horas	68	} 97 instalaciones
- Centros de Salud de 12 horas	10	
- Centros de Salud de 24 horas	5	
- Hospitales locales	9	
- Hospitales Generales	5	

FUENTE: S.S.B.

La cobertura del Servicio de Salud de Bogotá no es lo suficientemente amplia para cubrir a la población de estratos socioeconómicos inferiores.

CUADRO NO. 4.20

CUBRIMIENTO POBLACIONAL DEL SERVICIOS DE SALUD DE BOGOTA (1987)

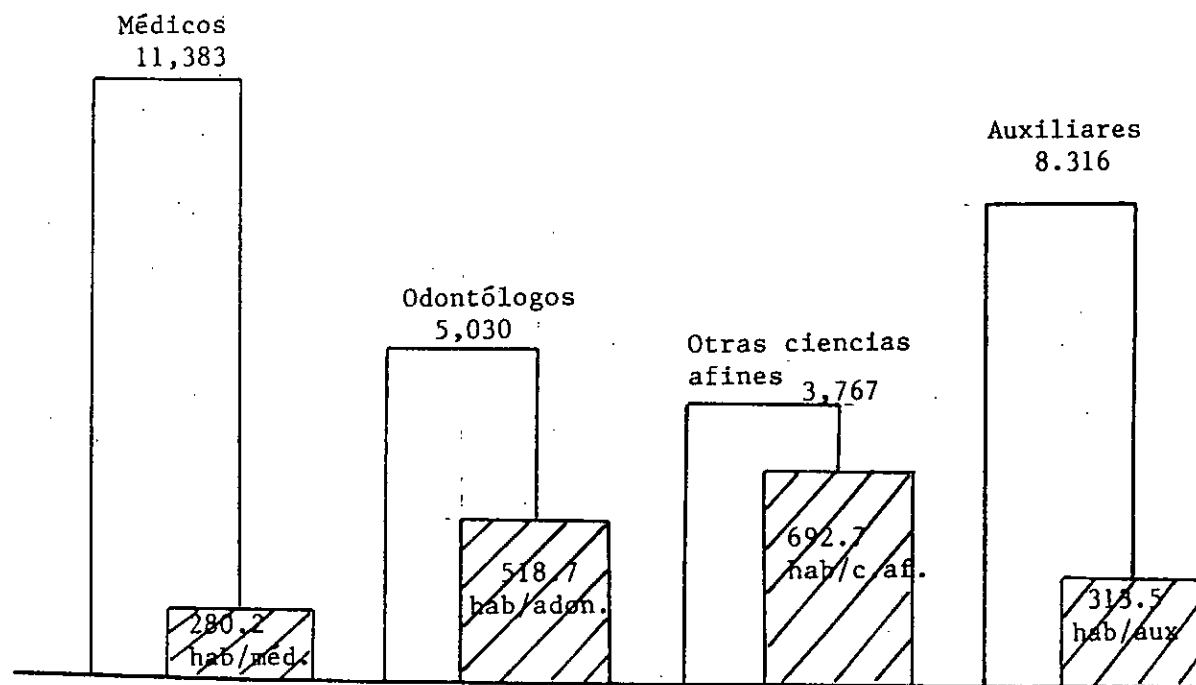


FUENTE S.S.B.

Con base a la población cubierta por el S.S.B., la actividad odontológica posee una alta cobertura.

CUADRO No. 4.21

CAPACIDAD DE ATENCION MEDICA (1987)



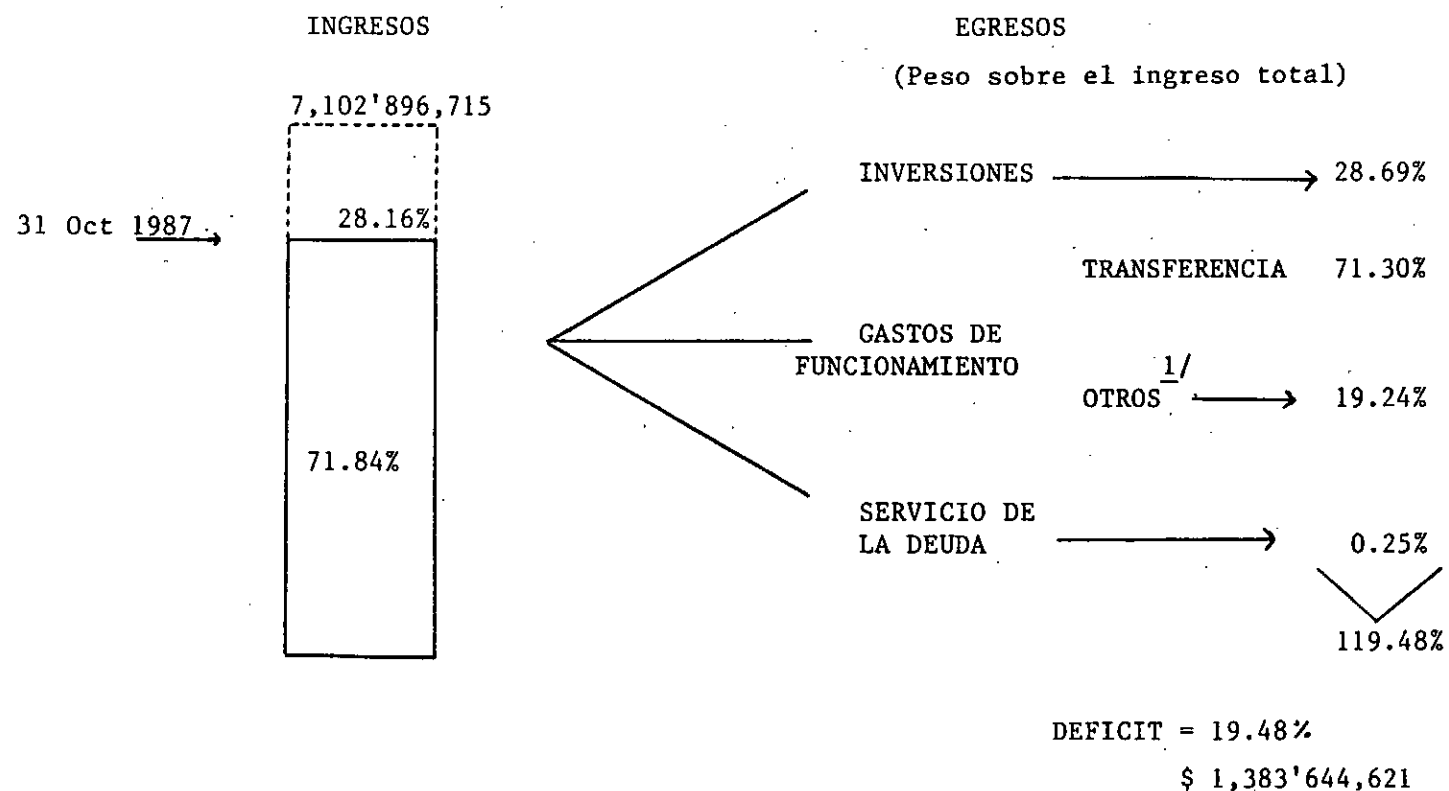
1/ Sicólogos, etc.

2/ Basteriólogos, laboratoristas, etc.

En cuanto al ejercicio presupuestal de la S.S.B., este es deficitario; los gastos de funcionamiento, en su rubro de transferencias (hospitales y centros de salud) absorbe un gran porcentaje. Este saldo rojo se debe principalmente a aumentos salariales no previstos.

CUADRO No. 4.24

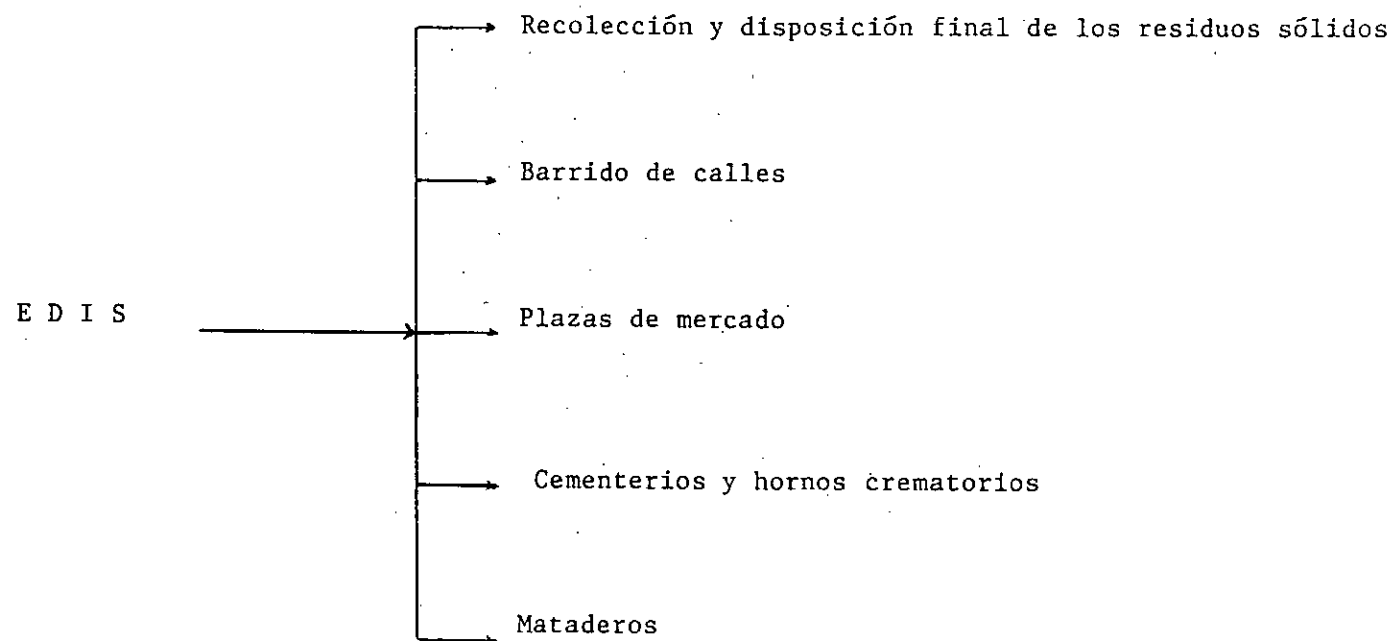
ANALISIS FINANCIERO (1987) DEL SERVICIO DE SALUD EN BOGOTA



1/ No especificados

ASEO

La Empresa Distrital de Servicios Públicos - EDIS- tiene a su cargo la prestación de varios servicios



La cobertura del servicio de recolección de basuras es bastante baja.

PRODUCCION DIARIA DE BASURAS BOGOTA (TONS) <u>1/</u>	RECOLECCION DIARIA EDIS <u>2/</u>	COBERTURA
6,700	2,250	33.5%

1/ FUENTE: INGESAM LTDA.

2/ FUENTE: EDIS

El esquema y equipo operativo se caracteriza por la ausencia de una estructura clara que permita obtener una gestión eficiente del servicio.

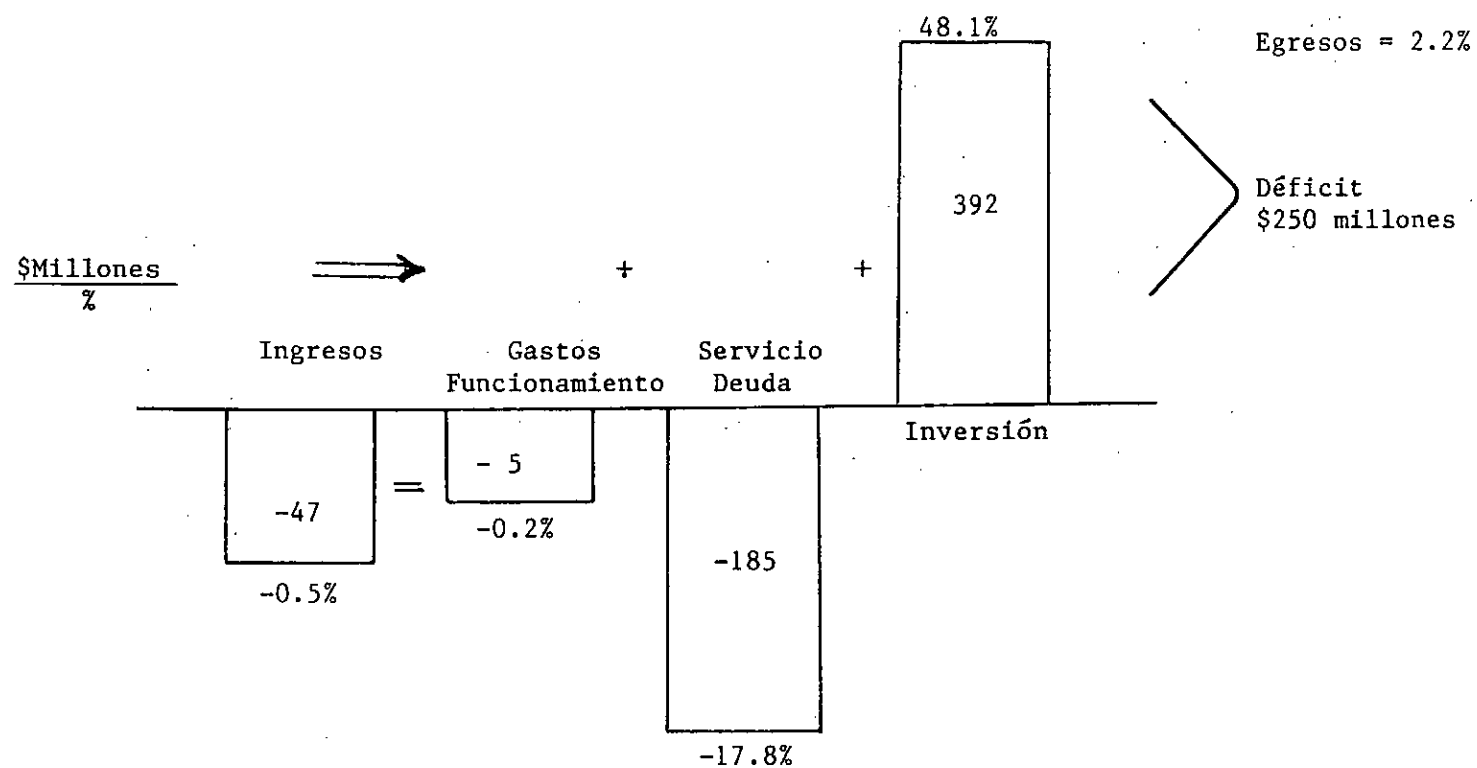
PROBLEMATICA:

- Heterogeneidad de la maquinaria y equipo, lo que repercute en costos de mantenimiento.
- Deficiencia en el servicio de recolección y de barridos, por la falta de una estructura espacial de recorridos.
- Exceso de personal en el área administrativa, en tanto que el área operativa es baja.

La estructura presupuestal de la EDIS es crítica durante el período de 1982 a 1987; entre otros aspectos, cabe señalarse la participación de los servicios personales, 194%, sobre los gastos de funcionamiento. Si bien los ingresos corrientes se mantuvieron estables, lo mismo que los gastos de funcionamiento, los egresos en inversión crecieron considerablemente. En cuanto al servicio total de la deuda sobre los ingresos corrientes, ésta decreció al pasar del 18.6% en 1982 al 6.5 % en 1987.

CUADRO No. 4.25

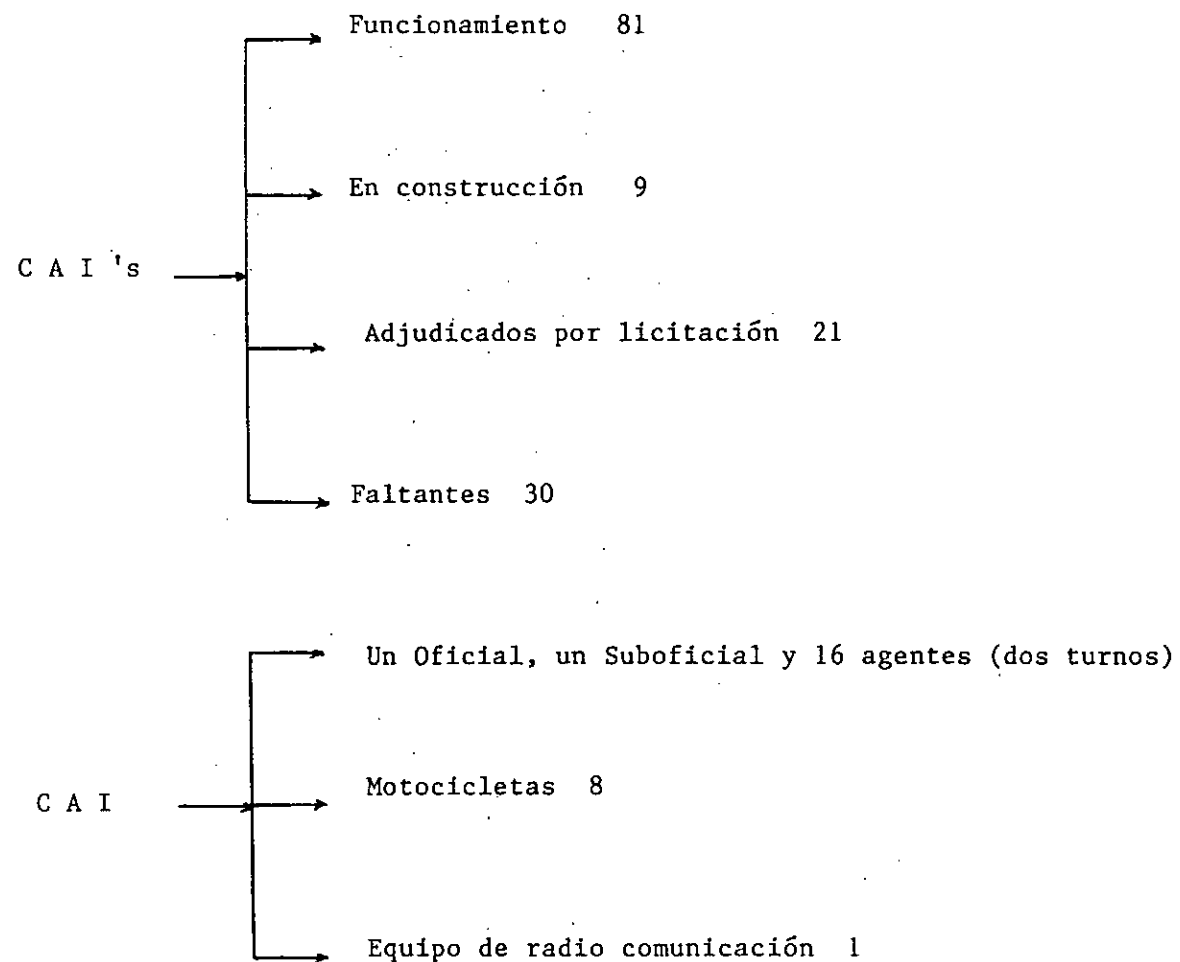
PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DE EDIS
VARIACION PORCENTUAL Y EN MILLONES DE PESOS * CONSTANTES 1982-87



* de 1982

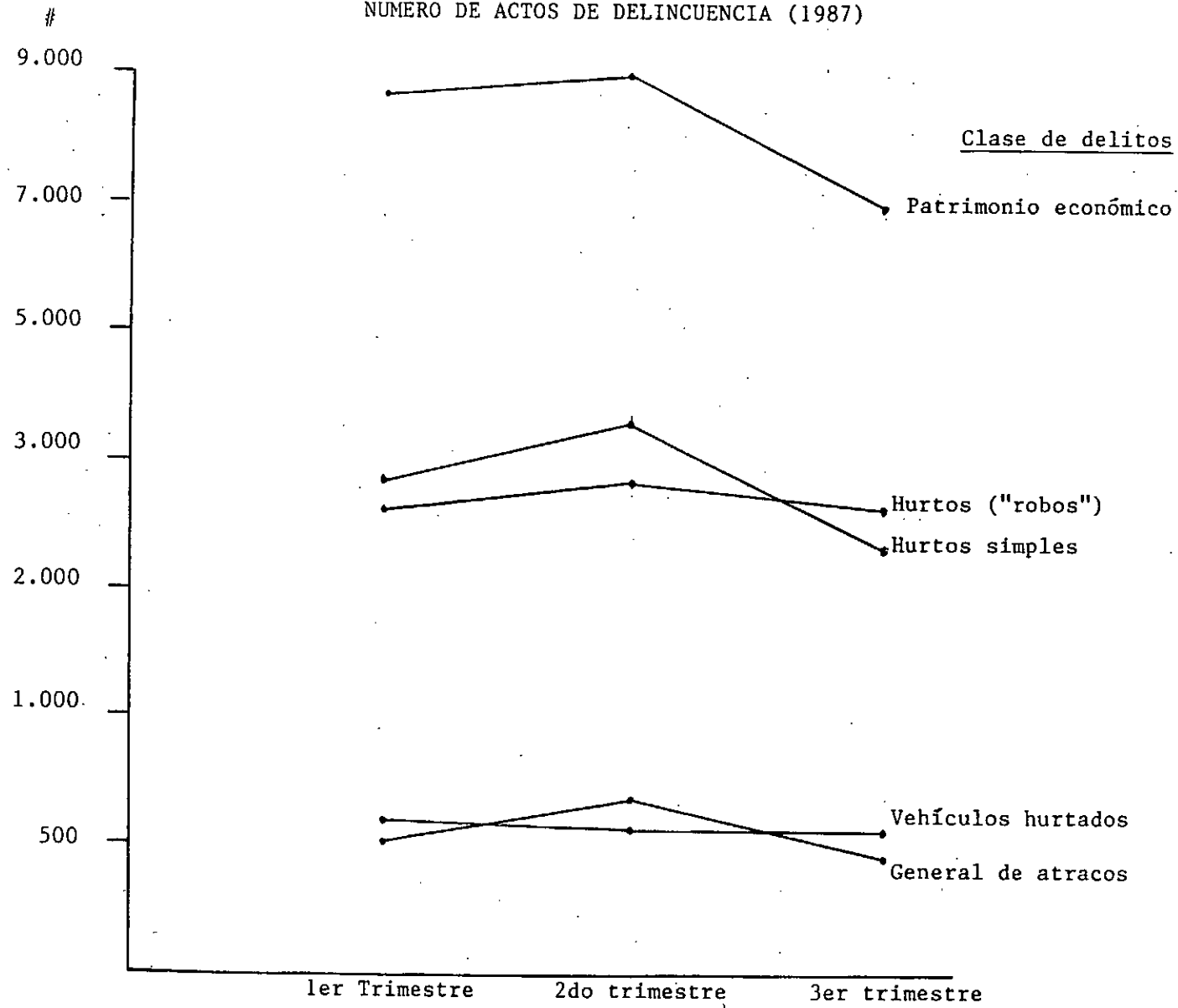
SEGURIDAD PUBLICA

La cobertura de los CAI's en Bogotá, se pretende quede cubierta en 1988, de acuerdo con la Policía Metropolitana.



CUADRO N^o. 4.26

NUMERO DE ACTOS DE DELINCUENCIA (1987)



Conforme al incremento de los CAI's bajo un marco temporal, los actos de delincuencia han disminuido no tablemente.

CONTAMINACION AMBIENTAL

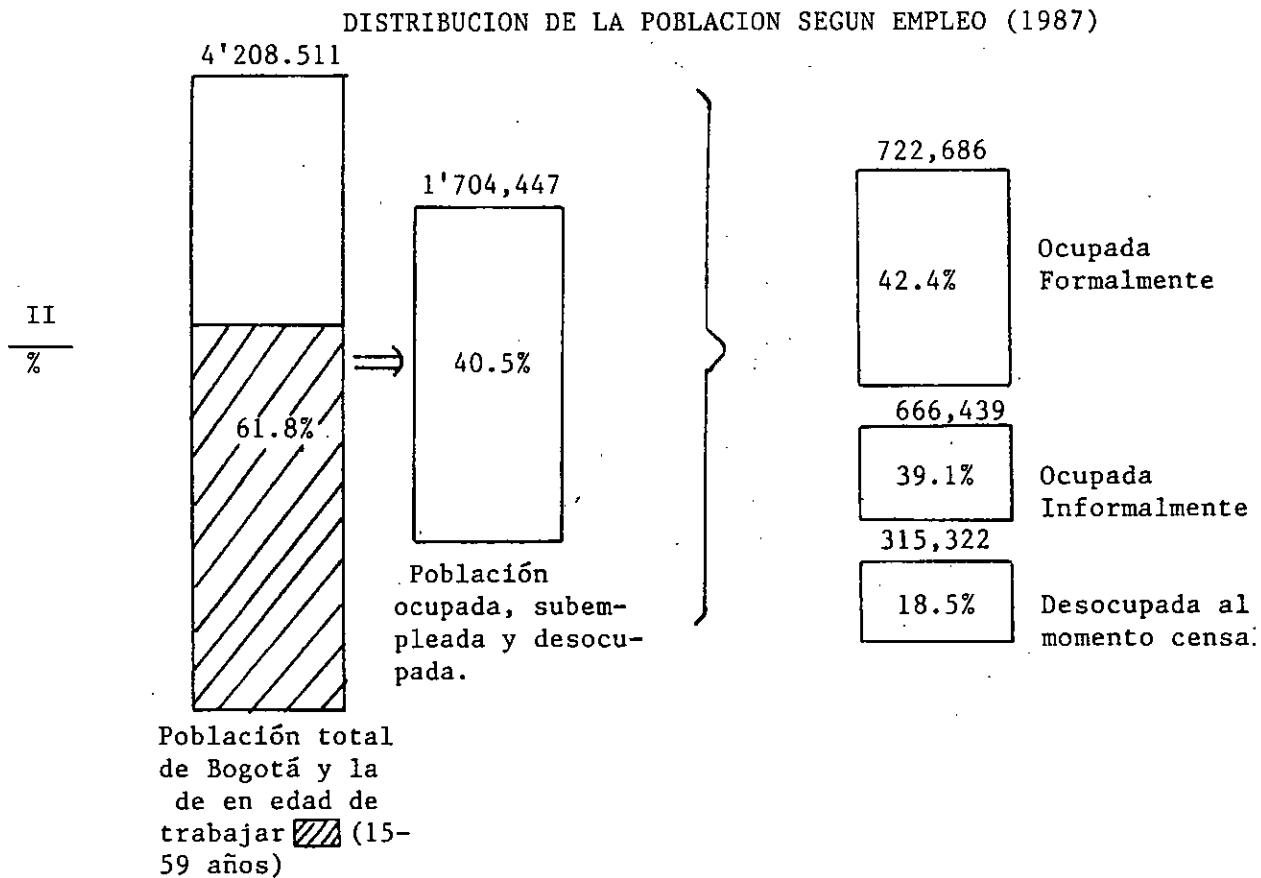
El caso más agudo de contaminación que adolece la ciudad capital es el Río Bogotá, cuyas causas son por todos conocidas; sin embargo, las acciones de carácter correctivo sobre esta problemática han sido prácticamente nulos, por lo siguiente...

- . Falta de conciencia institucional y comunitaria
- . El costo de las acciones correctivas hoy ascienden a US\$1.300 millones de 1985.
- . Ausencia de fuentes de financiación.

EMPLEO

La estabilidad del empleo en Bogotá no es el óptimo, al ser mayoritaria la población ocupada de manera informal y la desocupada, en forma conjunta.

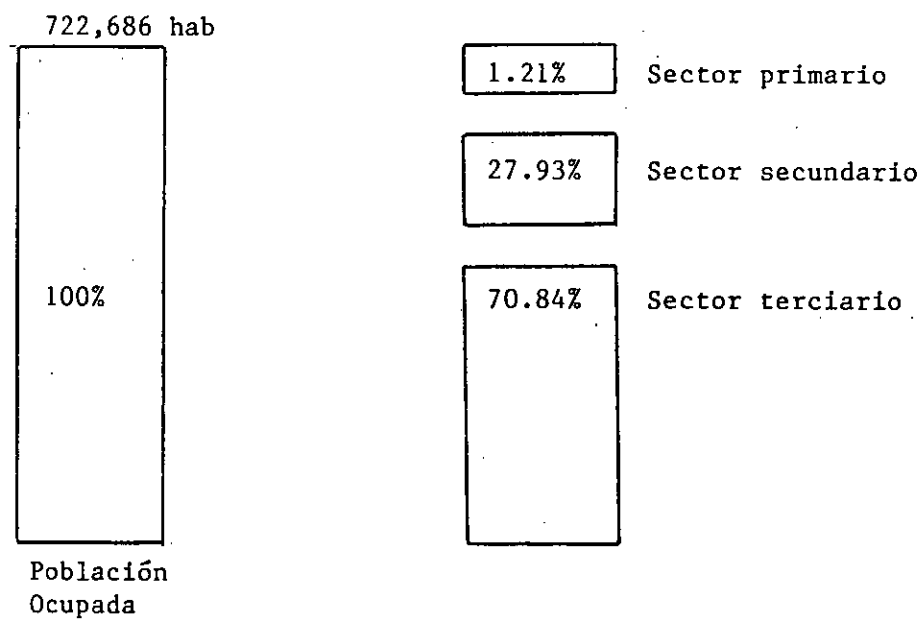
CUADRO No. 4.27



De la población ocupada formalmente (15-59 años), ésta se aglutina en el sector terciario, lo que debilita la estructura económica al incidir negativamente en la generación del valor agregado.

CUADRO No. 4.28

DISTRIBUCION DE EMPLEO POR SECTOR ECONOMICO



V. DIAGNOSTICO SOCIOECONOMICO POR ALCALDIAS MENORES

La dotación de infraestructura y servicios públicos al interior de Bogotá, ha sido espacialmente desigual, tanto a nivel sectorial como global. Esto es,

- Las alcaldías ubicadas al norte de Bogotá cuentan con un alto porcentaje de cobertura en todos sus servicios, en tanto que el suroccidente de la ciudad es el más deficitario en términos generales.
- En el nivel sectorial, mientras que algunas zonas presentan superávit de cobertura total, como los casos de educación primaria, energía y acueducto entre otros, otras áreas son deficitarias en los mismos rubros. No existe un servicio de cobertura crítica, más bien existen zonas de cobertura mínima de ciertos servicios.

La cobertura por zonas que de cada servicio estudiado demuestra claramente una distribución inequitativa del gasto público; al concentrarse éste en el norte de Bogotá, preferencialmente y en la Alcaldía de Suba, en los últimos años.

Este capítulo tiene como objetivo determinar esquemáticamente la situación que en materia de infraestructura y servicios públicos, guarda cada una de las zonas delimitadas por las alcaldías.

Infortunadamente, la inexistencia de información a nivel desagregado por alcaldías o restricciones a la misma,

- Impidió el análisis de algunos servicios tales como la salud y la seguridad pública.
- Conocer la distribución territorial del equipamiento como las escuelas, cai's, etc.
- Evaluar el estado y calidad de la infraestructura y servicios, como vialidades, acueducto, etc.

Por lo anterior, el análisis sectorial que a continuación se expone está limitado a la existencia y cobertura de la infraestructura y servicios:

- Lo que obstaculiza conocer los requerimientos de ampliación, sustitución o mantenimiento de cierta infraestructura (vr.gr. sistema de conducción de agua potable), que permita hacer eficiente el servicio y orientar las verdaderas prioridades en el gasto público.

- Lo que dificulta las posibilidades de estructurar espacialmente dos o más alcaldías, buscando integrar aquellos espacios con servicios superavitarios o de cobertura total con las alcaldías con servicios deficitarios o cobertura baja.

De nuestro análisis por tipo de servicios y por alcaldía, se concluye que, tal como lo muestra la Tabla No. 2, que a continuación se presenta, las necesidades prioritarias por zona de la ciudad son varias y de diversa magnitud. Bogotá presenta niveles de insuficiencia de cobertura de servicios en todas las alcaldías y en varios servicios básicos como transporte, energía eléctrica, educación escolar, calidad de vida y aseo. Existe, por otra parte, una cobertura adecuada en alcantarillados, acueducto, educación primaria y secundaria en algunas alcaldías como Usaquén, Rafael Uribe, San Cristobal, Antonio Nariño, Teusaquillo, Barrios Unidos, los Mártires, Santa Fé, Candelaria y Chapinero. Entre las verdaderas necesidades de la ciudad y la prioridad dada a algunas zonas de la ciudad existe una clara divergencia.

A continuación se expone, de manera similar al capítulo IV, la situación de cada servicio para Alcaldías Menores: Primero se presenta un 'análisis' gráfico (Mapas ilustrativos) y posteriormente, se realiza una corta descripción por servicio.

TABLA No 2

**SINTESIS DE COBERTURA DE
SERVICIOS PUBLICOS, FISICOS
Y SOCIALES
BOGOTA 1987**

	TRANSPORTE	ENERGIA	ALCANTARIL	ACUEDUCTO	ED.SECUNDAR	ED.PRIMARIA	ED.PREESCOL	CAL.DE VIDA	ASEO
ALCAL.MENOR									
USAQUEN	#	O	X	X	O	@	#	#	#
SUBA	O	O	O	#	O	X	O	#	X
ENGATIVA	X	#	#	#	X	X	X	O	O
FONTIBON	O	#	#	#	O	X	#	X	#
BOSA	X	O	X	O	X	X	X	X	X
KENNEDY	X	O	X	O	X	X	X	X	X
PUENTE ARANDA	X	#	#	X	X	X	#	X	O
USME	X	X	X	X	X	X	X	X	X
TUNJUELITO	X	X	#	#	X	X	X	X	X
RAFAEL URIBE	X	X	#	O	X	@	O	O	O
SAN. CRISTOB	O	X	X	X	X	@	O	X	X
A. NARINO	#	#	#	X	@	@	#	O	#
TEUSAQUILLO	#	#	#	#	O	X	#	X	#
BAR. UNIDOS	#	#	#	#	@	@	#	O	O
LOS MARTIRES	#	#	#	#	@	@	#	O	O
SANTA FE	X	X	O	X	@	@	#	X	X
CANDELARIA	X	O	X	X	@	@	#	X	X
CHANPINERO	#	#	X	X	@	@	#	#	O
CIUD. BOLIVAR	X	X	X	X	\$	\$	\$	\$	\$

CONVENCIONES

- @ COBERTURA ADECUADA
 X NECESIDAD URGENTE
 O NECESIDAD IMPORTANTE
 # NECESIDAD PARCIAL
 \$ SIN INFORMACION

El conjunto de mapas que se presenta a continuación (31 en total) representa la información zonificada recogida directamente por el estudio y combinaciones de variables. El primer conjunto de mapas (los quince (15) primeros) representan los cuadros 1 a 5 incluidos. En ellos se ha clasificado el nivel de cada variable en cuatro grupos así:

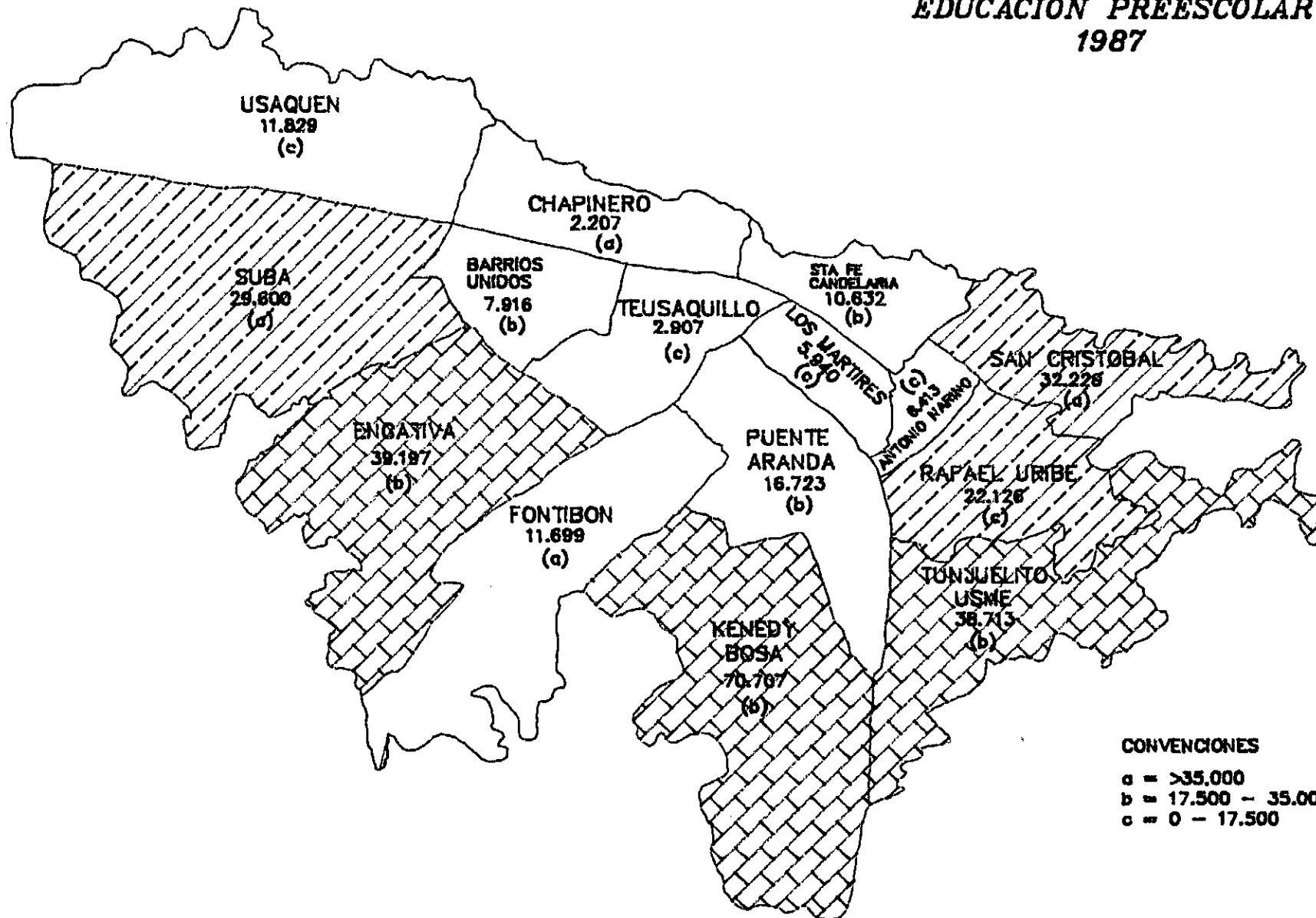
- a) para los índices de 75 a 100
- b) para los índices de 50 a 75
- c) para los índices de 25 a 50
- d) para los índices de 0 a 25

Es decir, las Alcaldías identificadas con "a" son las más deficitarias en el servicio o variable respectiva y las Alcaldías "d" son las mejor atendidas ó mejores índices de cobertura. Por otra parte, los dieciseis mapas restantes muestran (con diversas convenciones) las áreas de más bajo nivel de cobertura en los servicios y variables individuales en el estudio.

De toda la revisión de estos mapas (el lector podrá "sombrear" las áreas de interés a su gusto) se deducen la conclusión siguiente: En Bogotá, existen tres alcaldías realmente críticas: Ciudad Bolívar, San Cristobal y el área rural del Distrito. La diferencia entre estas y las demás alcaldías es significativa. El solo hecho de "acercar" los niveles de servicios, empleo y vivienda a las demás alcaldías (o al promedio) daría a la población en general un verdadero vuelco cualitativo en términos de bienestar social.

Veamos ahora la situación global de cada servicio o variable en particular.

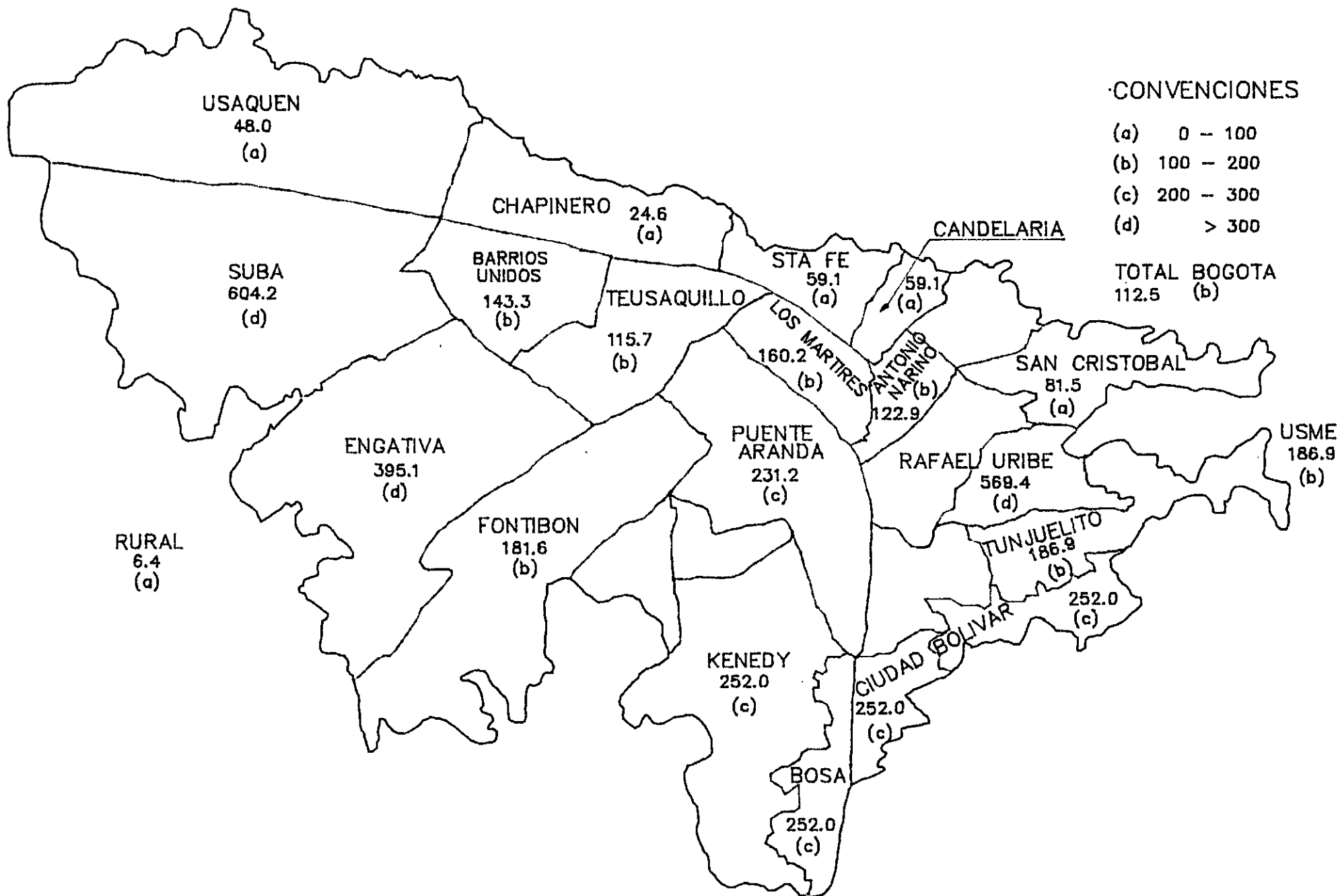
BOGOTÁ
EDUCACION PREESCOLAR
1987



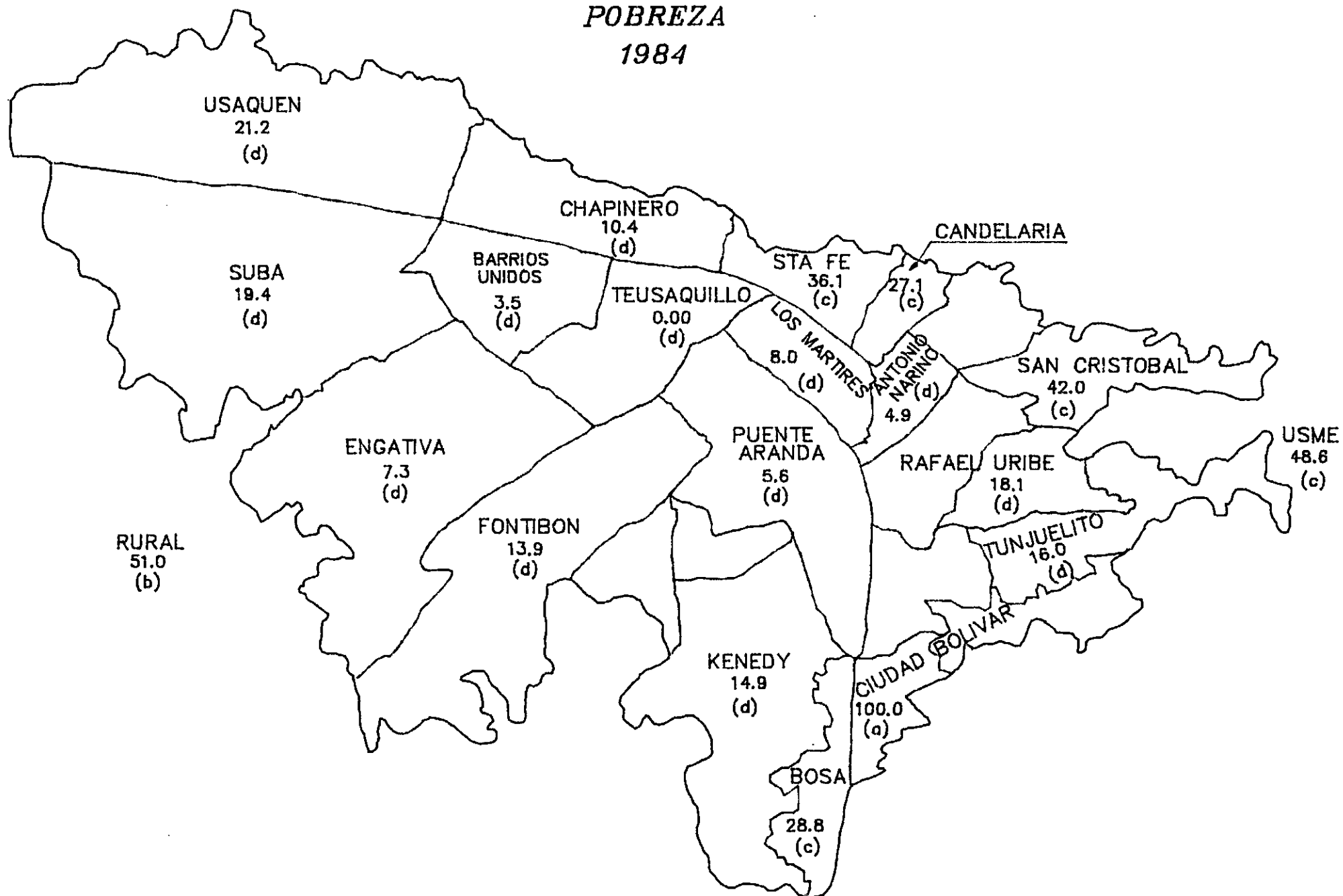
CONVENCIONES

- a = >35.000
- b = 17.500 - 35.000
- c = 0 - 17.500

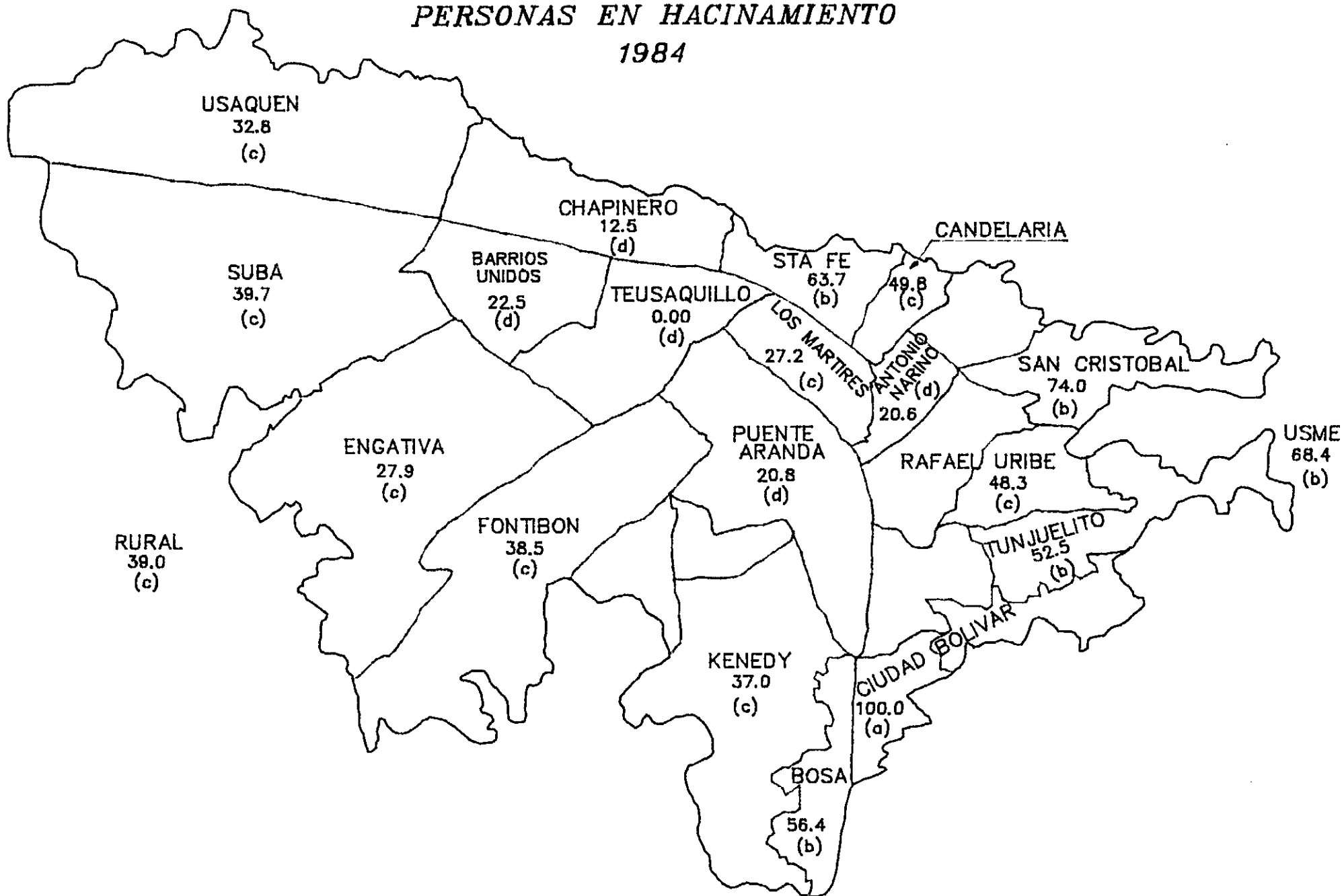
INDICADORES DE POBLACION Y DENSIDAD DE LAS ALCALDIAS MENORES DE BOGOTA



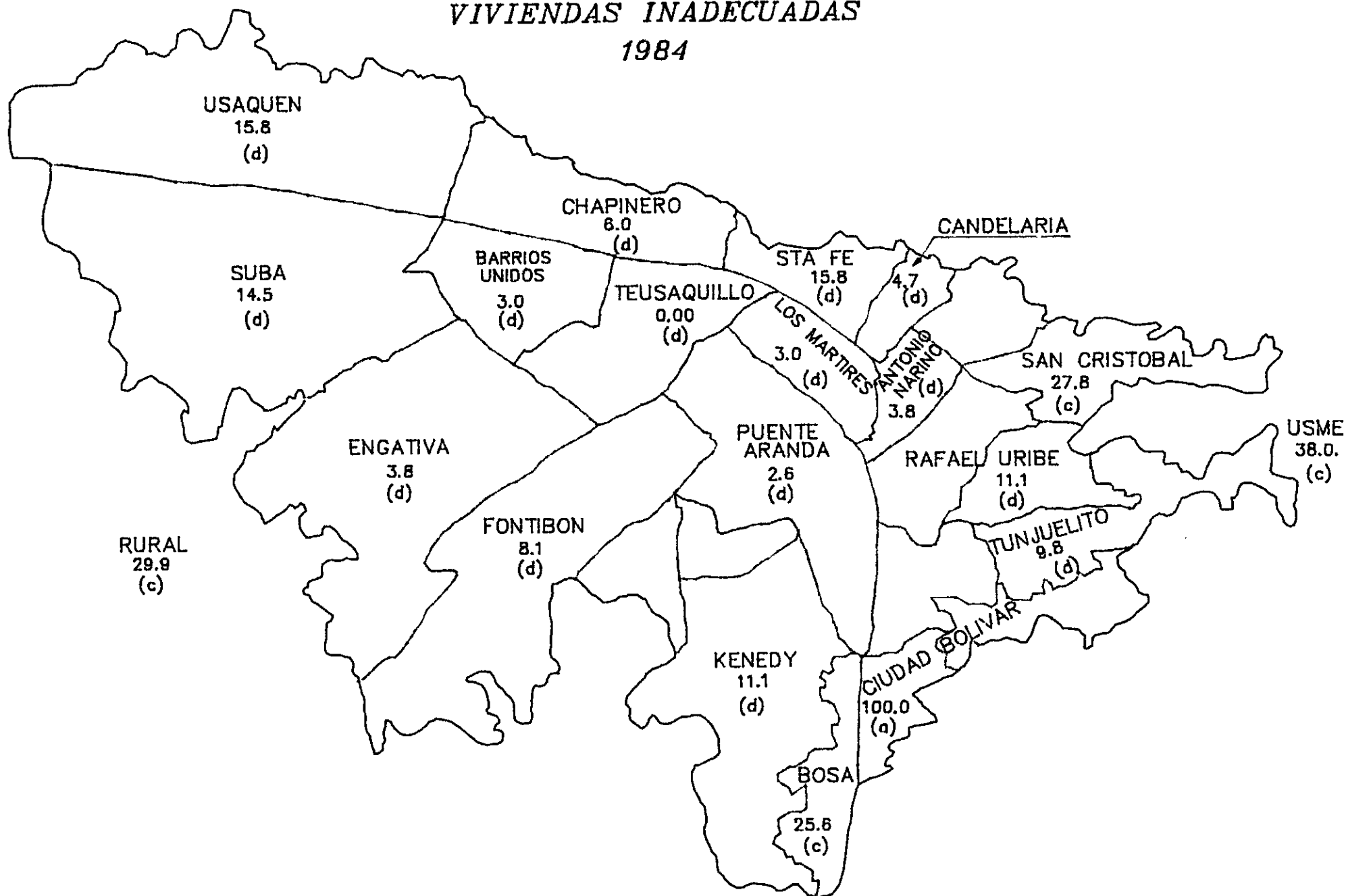
INDICES (0 - 100) SOCIOECONOMICOS DE LAS ALCALDIAS MENORES DE BOGOTA
POBREZA
1984



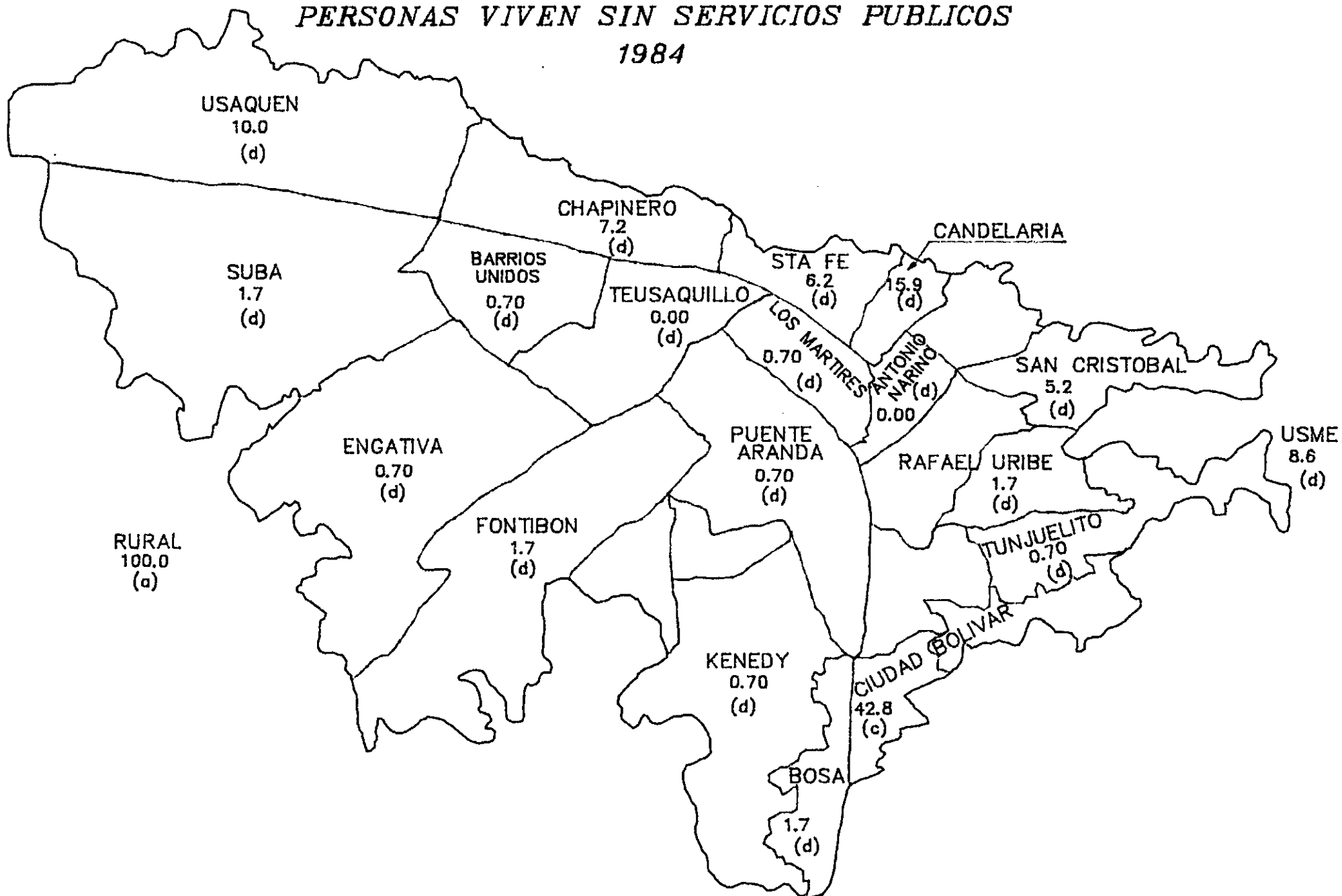
*INDICES (0 - 100) SOCIOECONOMICOS DE LAS ALCALDIAS MENORES DE BOGOTA
PERSONAS EN HACINAMIENTO
1984*



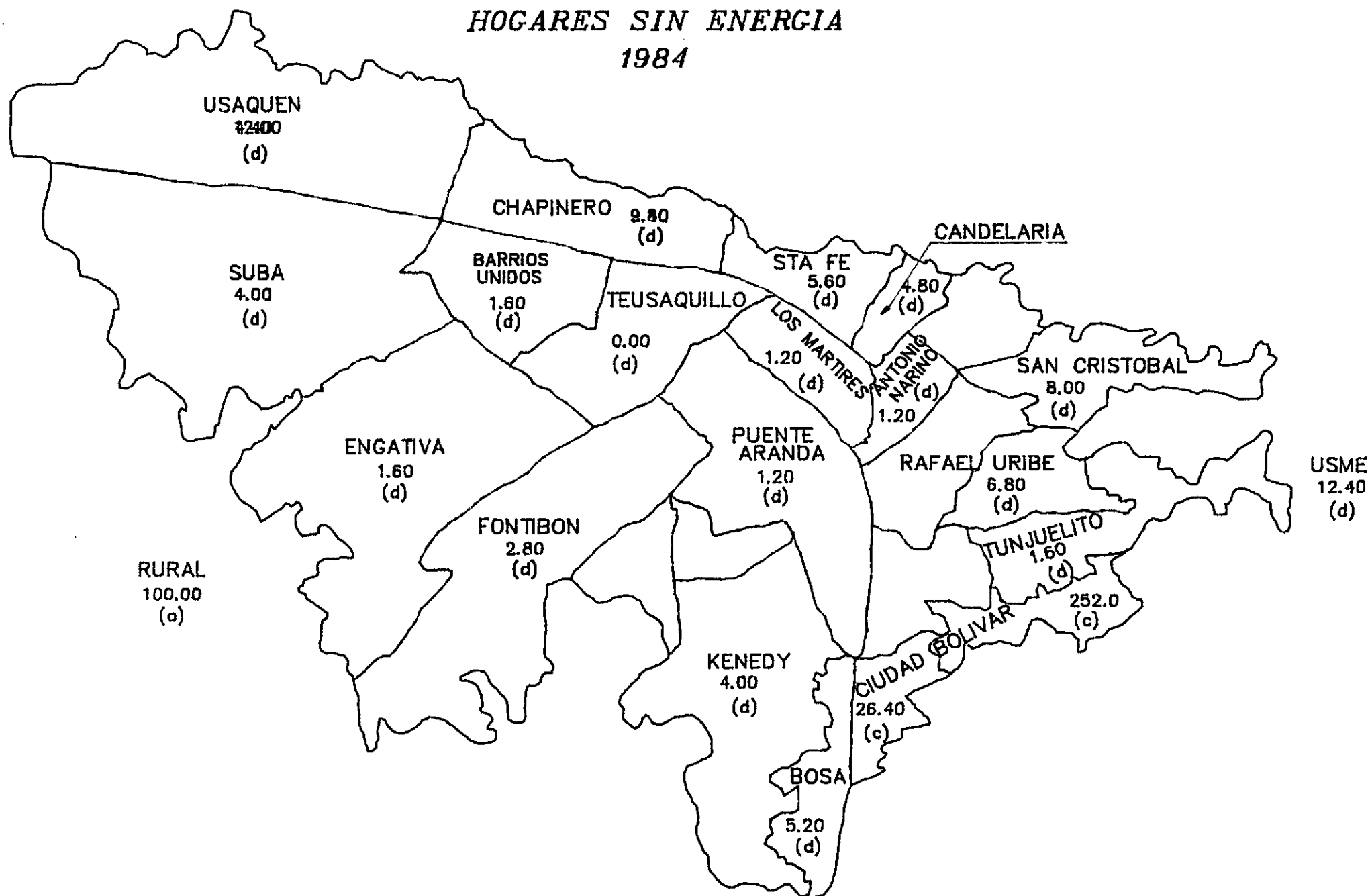
INDICES (0 - 100) SOCIOECONOMICOS DE LAS ALCALDIAS MENORES DE BOGOTA
VIVIENDAS INADECUADAS
1984



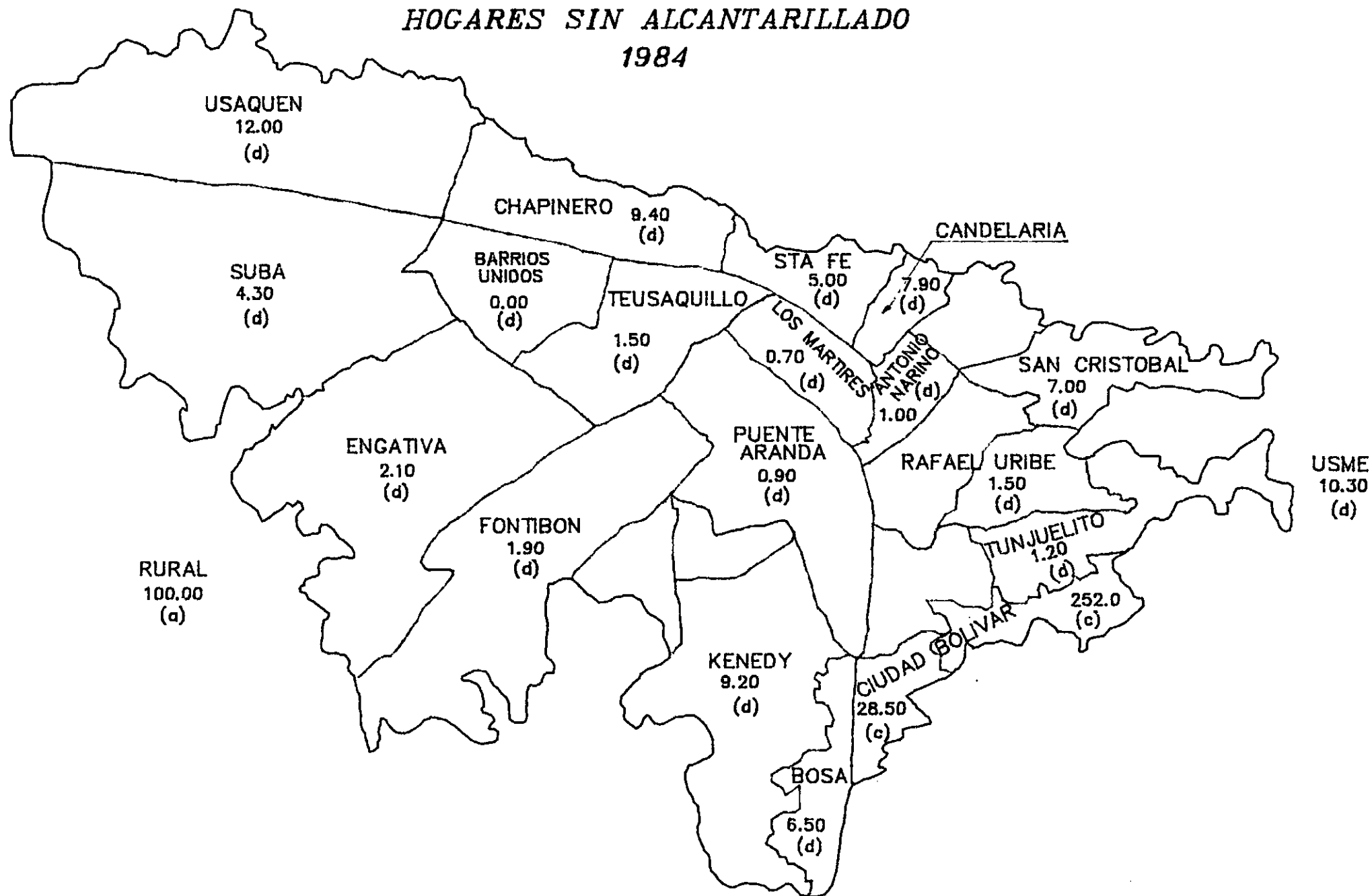
INDICES (0 - 100) SOCIOECONOMICOS DE LAS ALCALDIAS MENORES DE BOGOTA
PERSONAS VIVEN SIN SERVICIOS PUBLICOS
1984



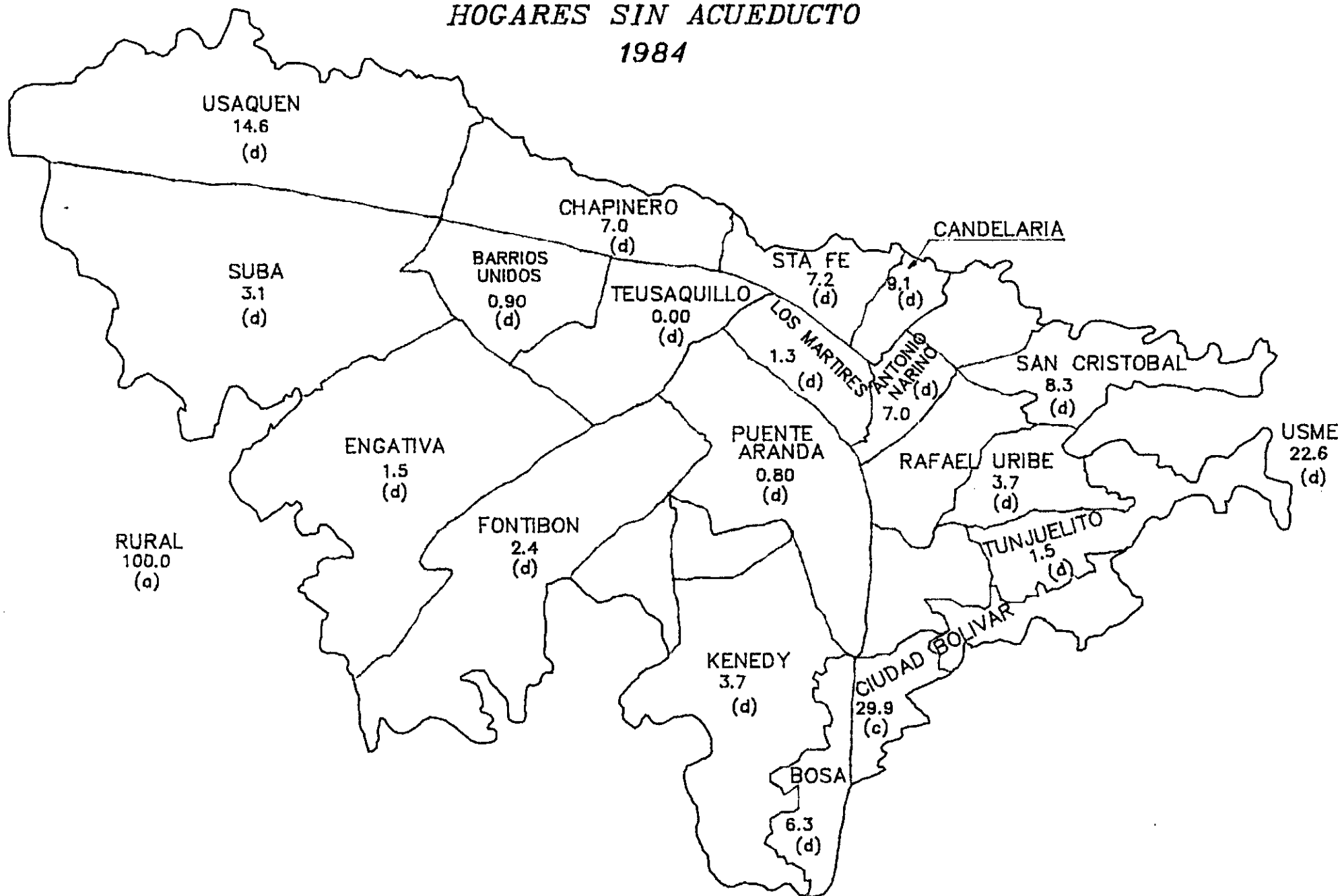
INDICES (0-100) SOCIOECONOMICOS DE LAS ALCALDIAS MENORES DE BOGOTA
HOGARES SIN ENERGIA
1984



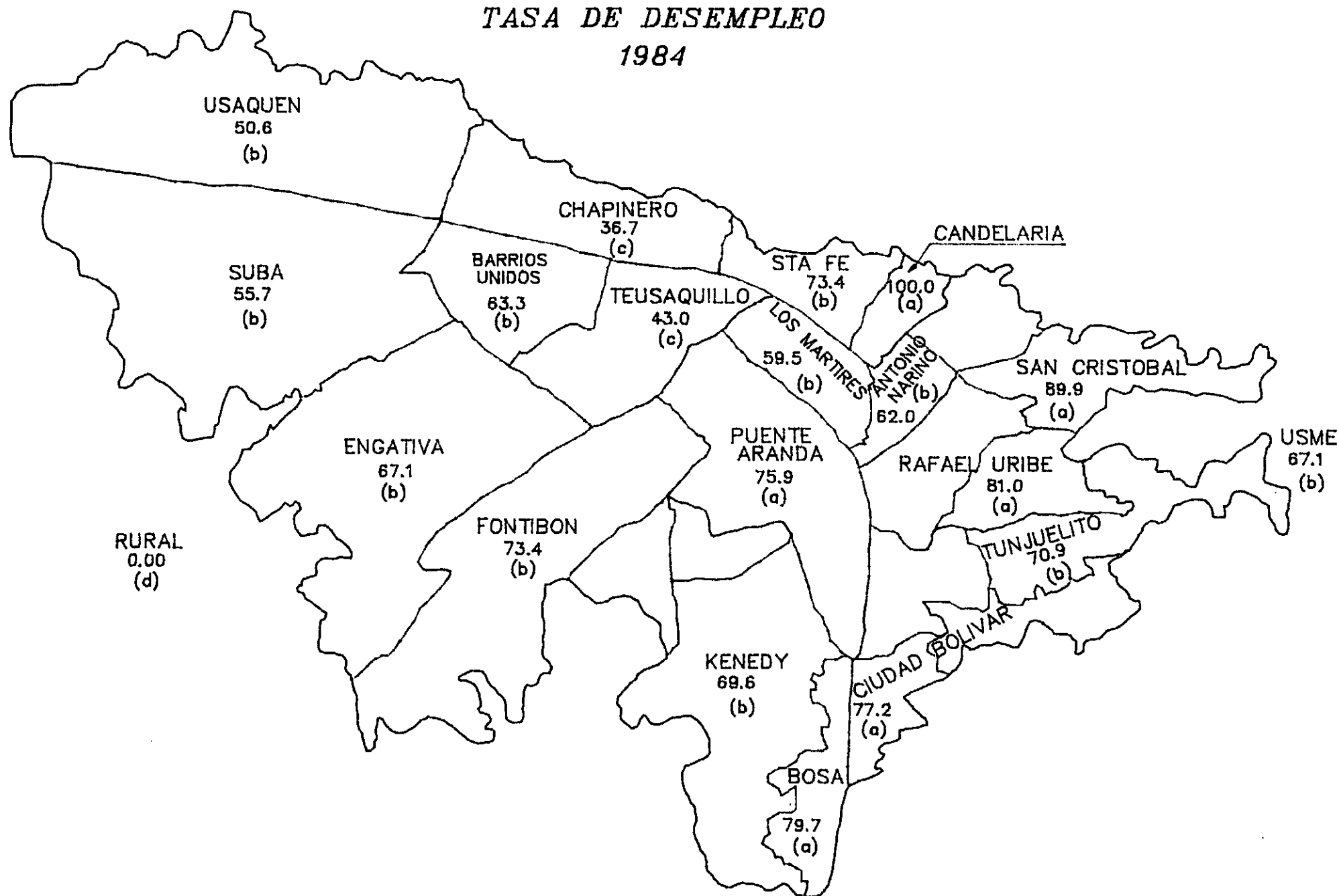
INDICES (0-100) SOCIOECONOMICOS DE LAS ALCALDIAS MENORES DE BOGOTA
HOGARES SIN ALCANTARILLADO
1984



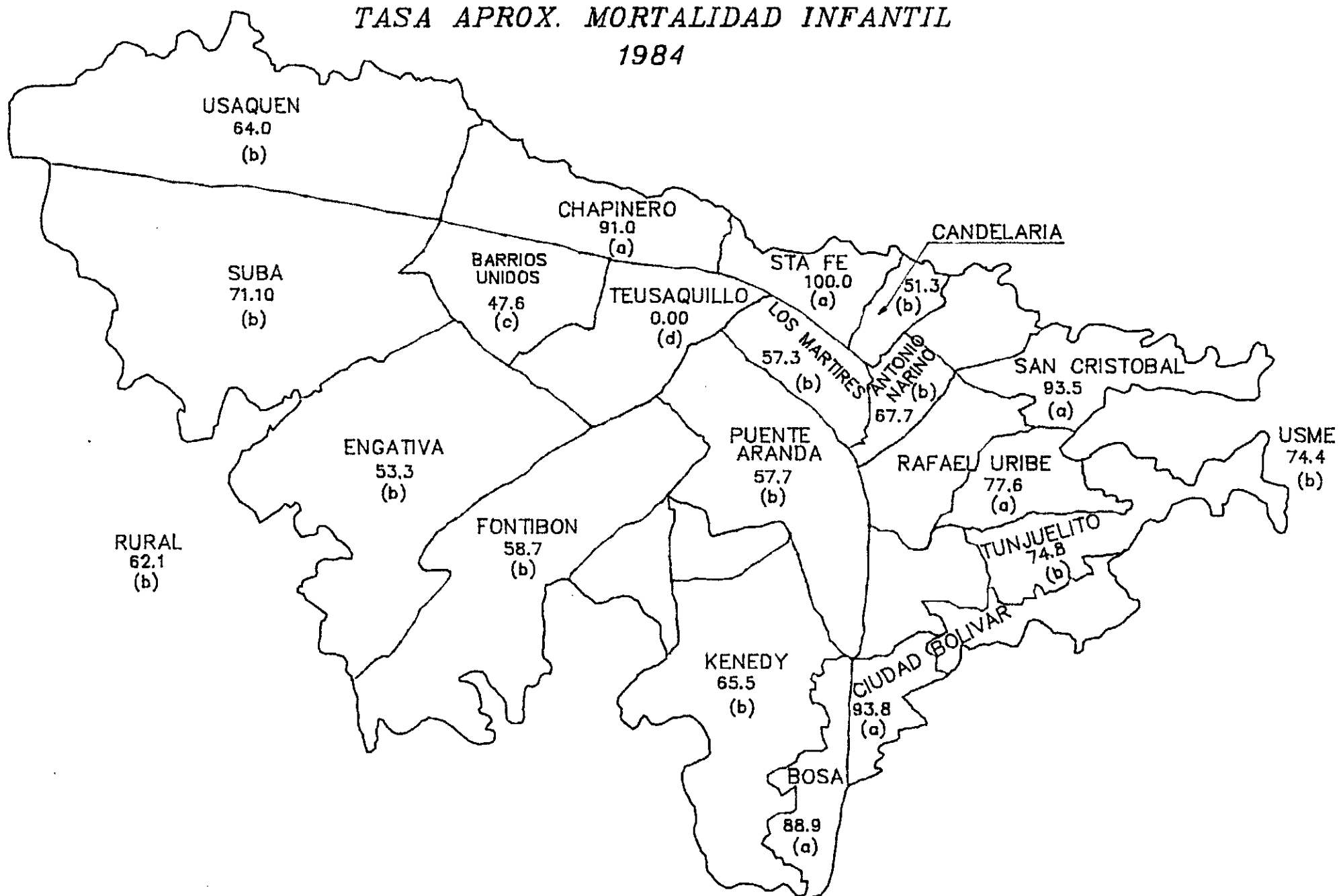
INDICES (0 - 100) SOCIOECONOMICOS DE LAS ALCALDIAS MENORES DE BOGOTA
HOGARES SIN ACUEDUCTO
1984



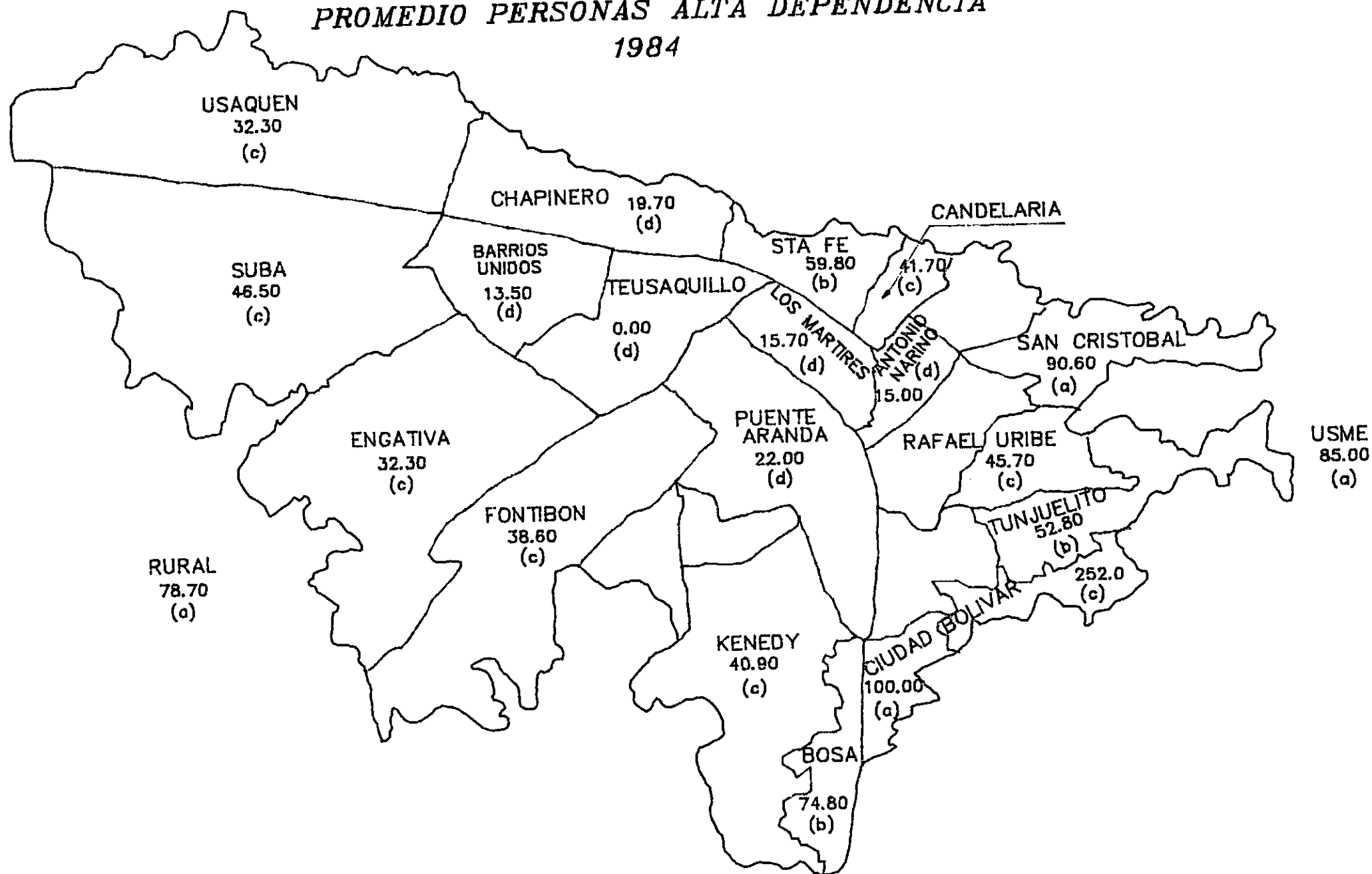
INDICES (0 - 100) SOCIOECONOMICOS DE LAS ALCALDIAS MENORES DE BOGOTA
TASA DE DESEMPLEO
1984



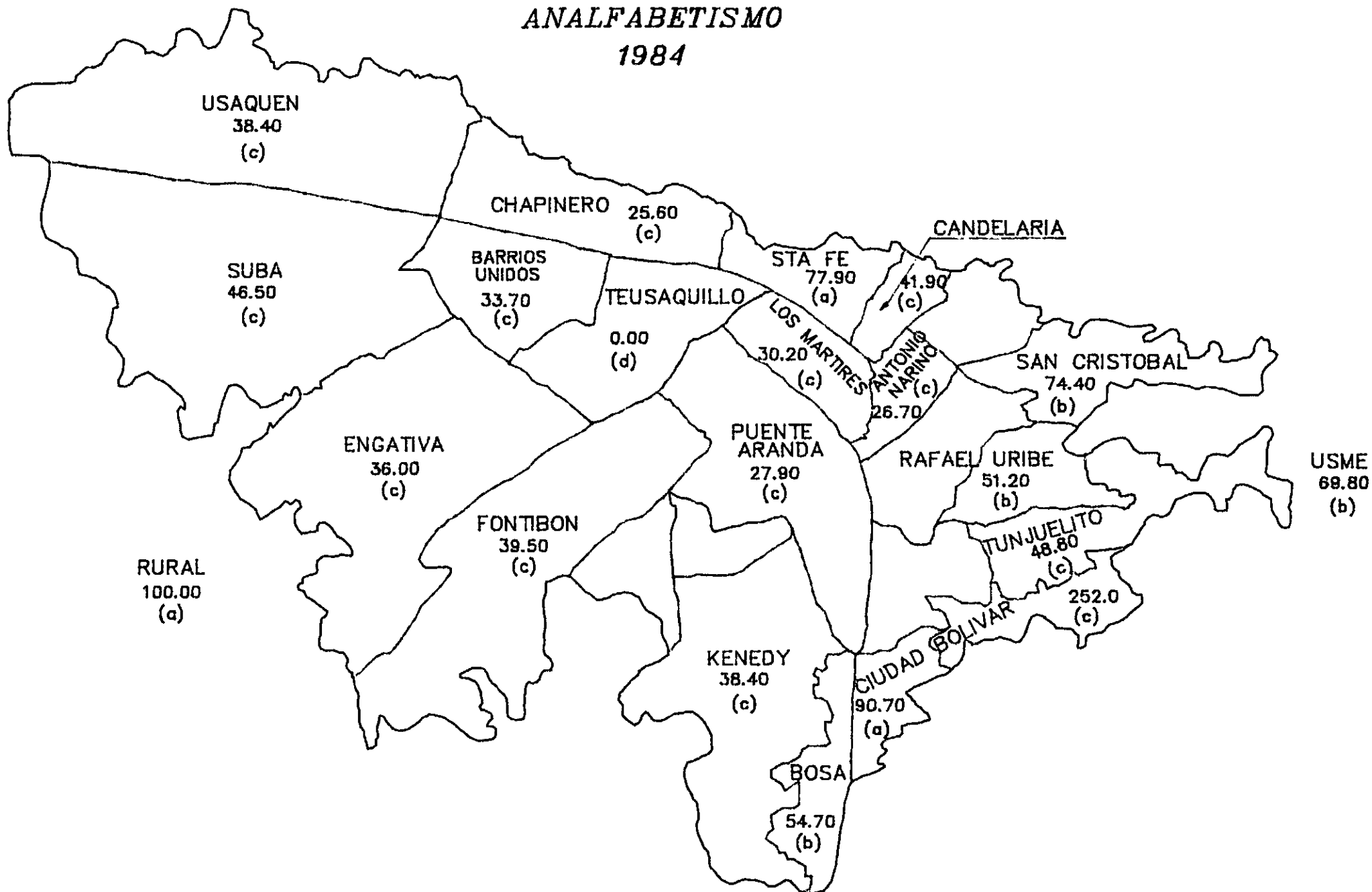
INDICES (0 - 100) SOCIOECONOMICOS DE LAS ALCALDIAS MENORES DE BOGOTA
TASA APROX. MORTALIDAD INFANTIL
1984



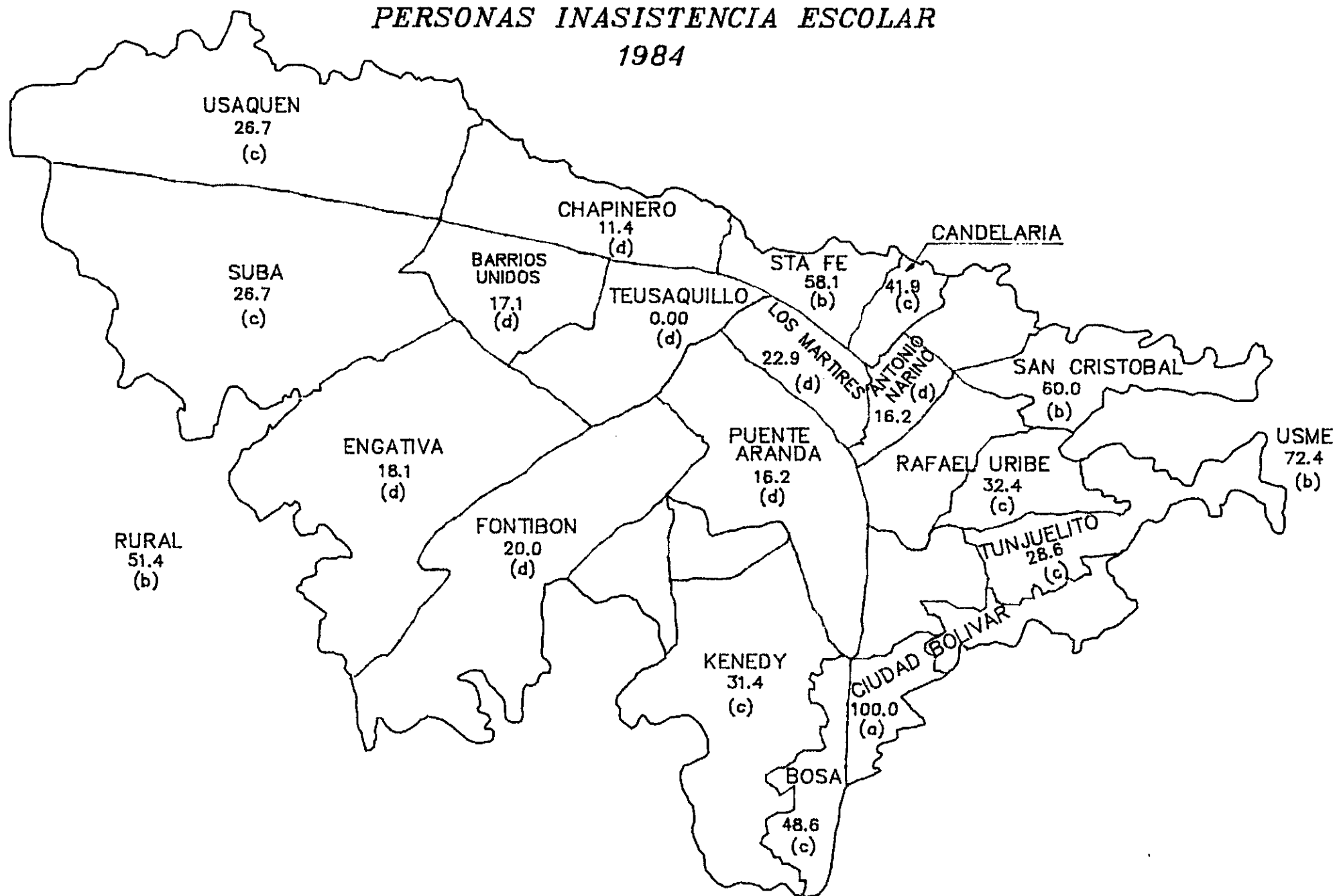
INDICES (0-100) SOCIOECONOMICOS DE LAS ALCALDIAS MENORES DE BOGOTA
PROMEDIO PERSONAS ALTA DEPENDENCIA
1984



INDICES (0-100) SOCIOECONOMICOS DE LAS ALCALDIAS MENORES DE BOGOTA
ANALFABETISMO
1984



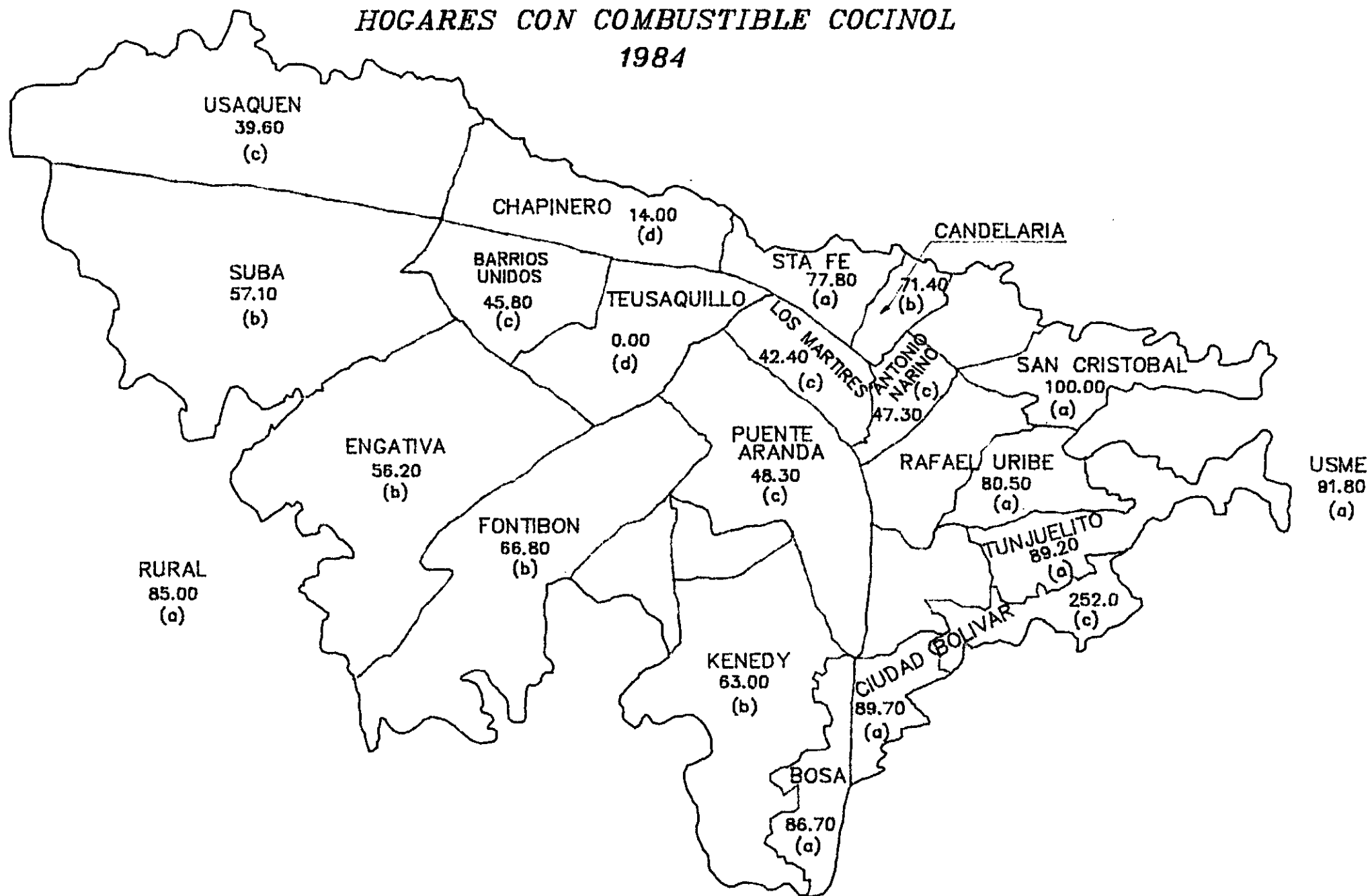
INDICES (0 - 100) SOCIOECONOMICOS DE LAS ALCALDIAS MENORES DE BOGOTA
PERSONAS INASISTENCIA ESCOLAR
1984



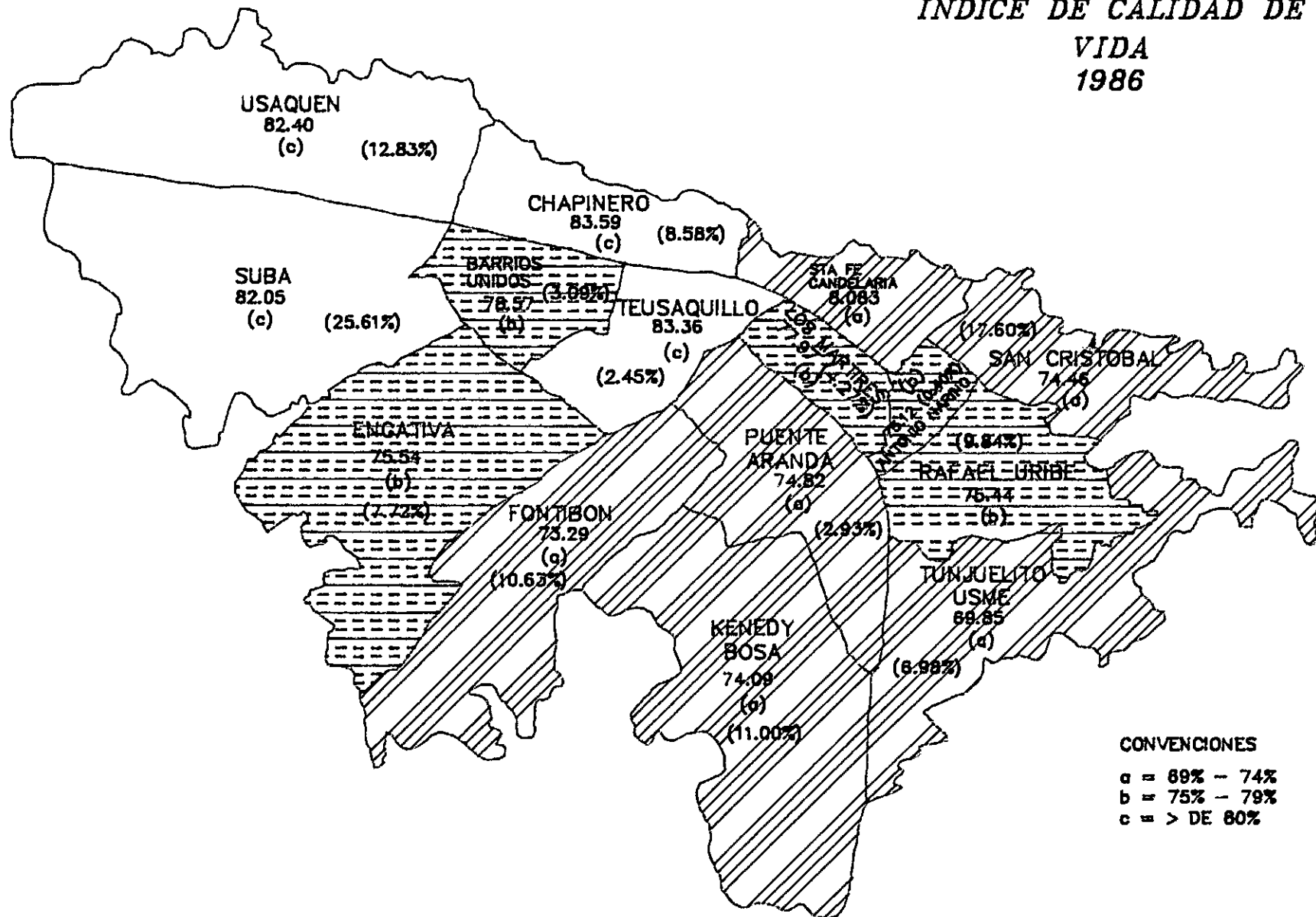
INDICES (0-100) SOCIOECONOMICOS DE LAS ALCALDIAS MENORES DE BOGOTA
NINOS QUE NO ASISTEN A LA ESCUELA
1984



INDICES (0-100) SOCIOECONOMICOS DE LAS ALCALDIAS MENORES DE BOGOTA
HOGARES CON COMBUSTIBLE COCINOL
1984



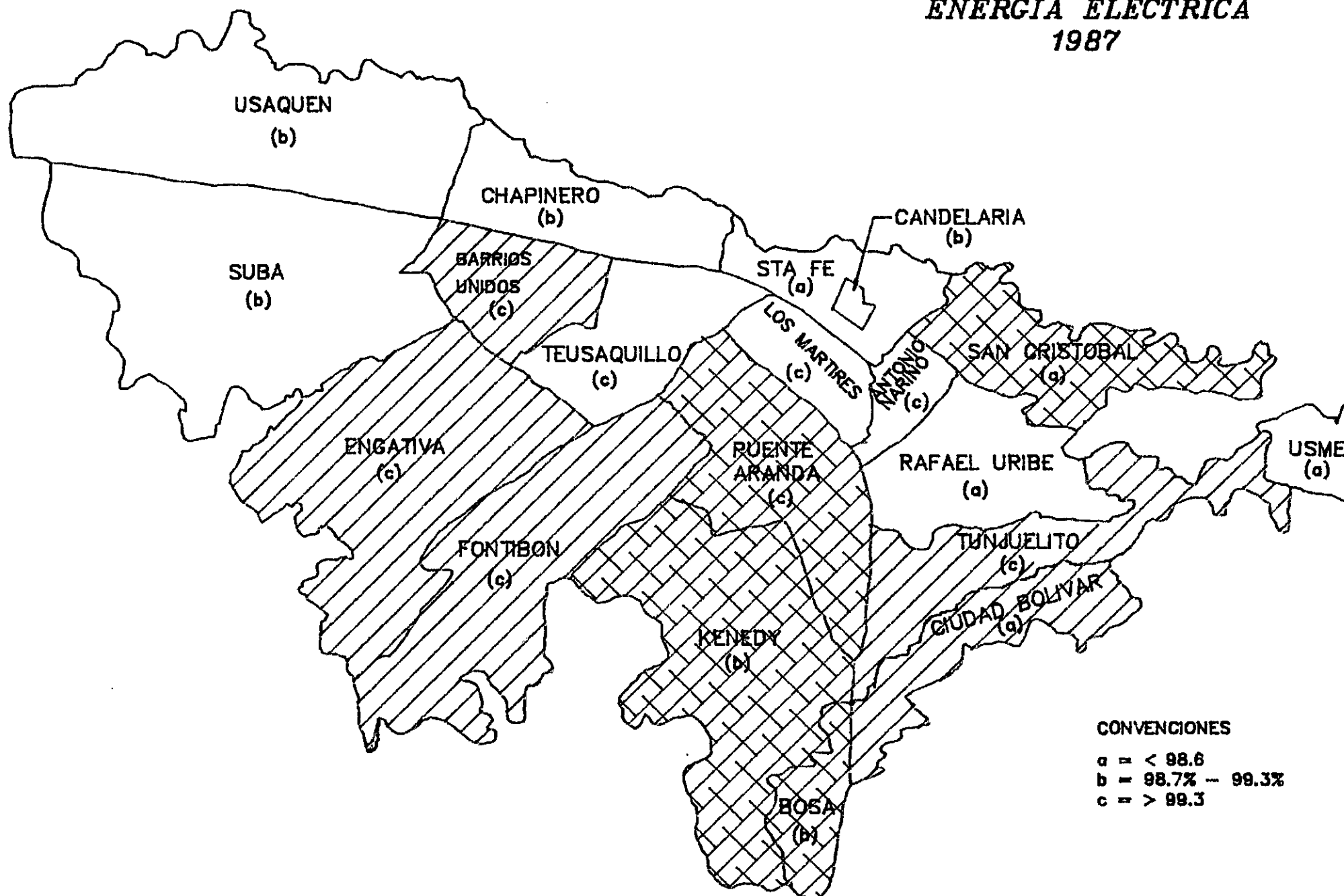
BOGOTÁ
INDICE DE CALIDAD DE
VIDA
1986



CONVENCIONES

- a = 69% - 74%
- b = 75% - 79%
- c = > DE 80%

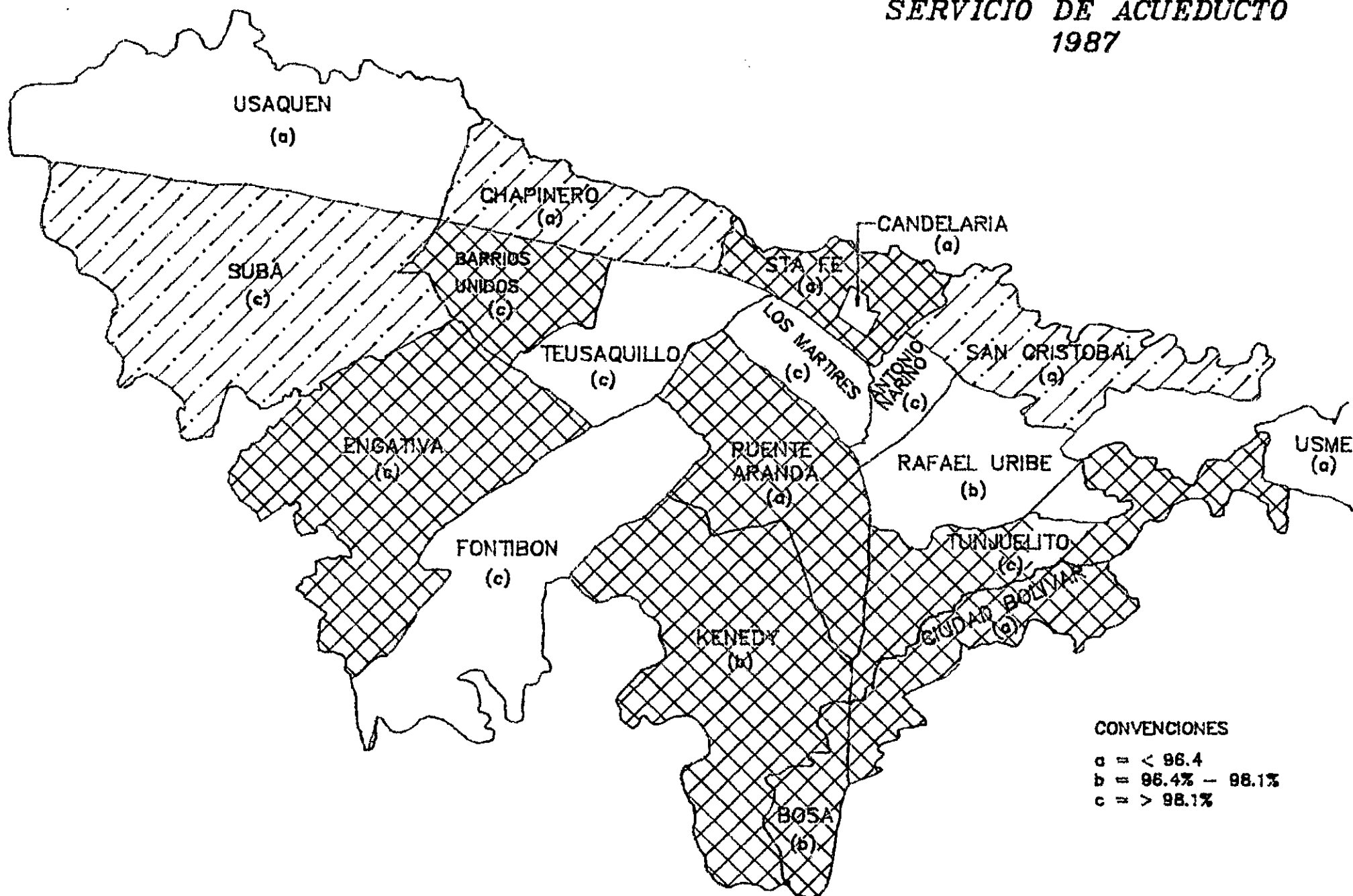
BOGOTA
ENERGIA ELECTRICA
1987



CONVENCIONES

- a = < 98.6
b = 98.7% — 99.3%
c = > 99.3

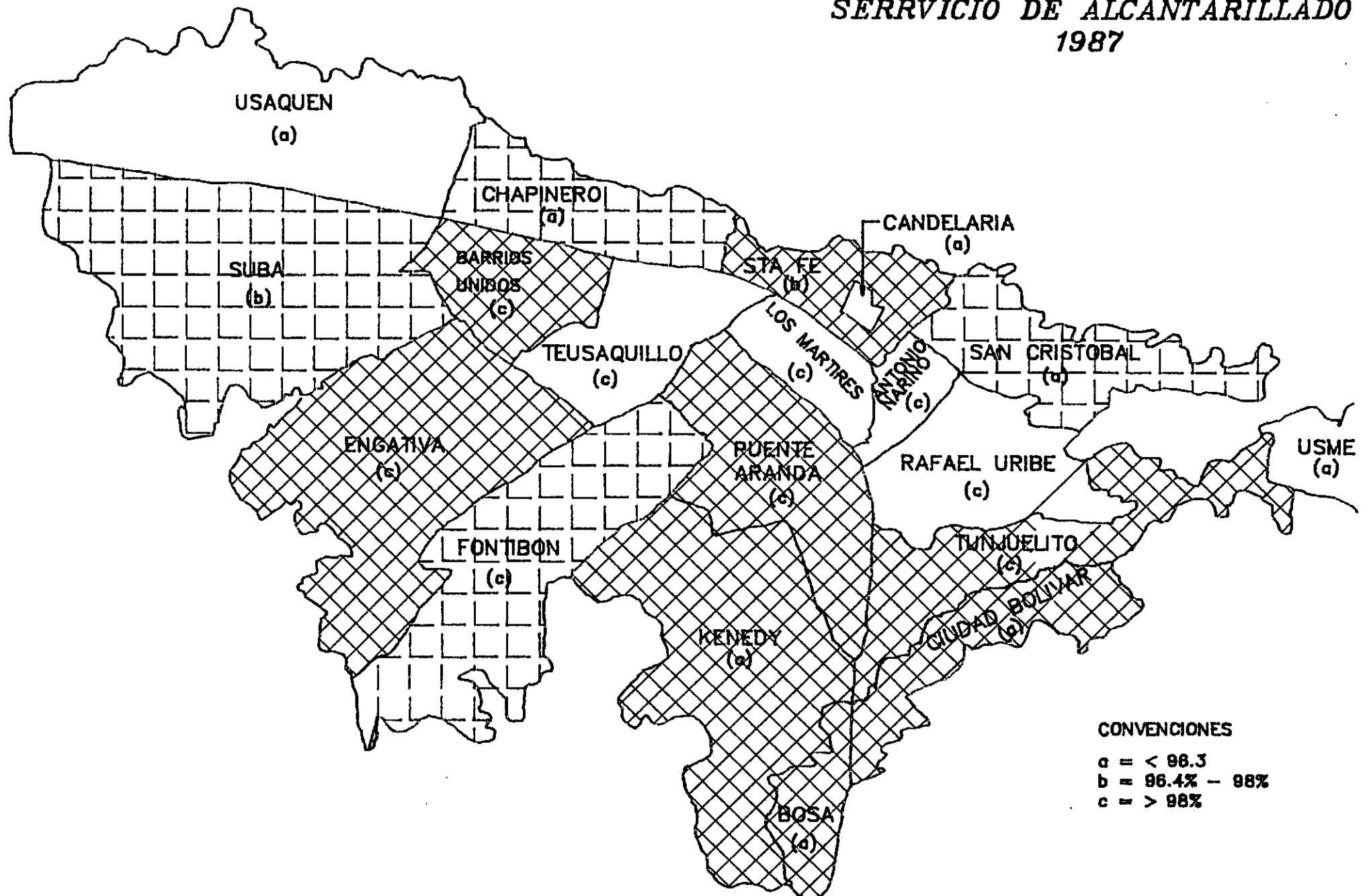
BOGOTÁ
SERVICIO DE ACUEDUCTO
1987



CONVENCIONES

- a = < 96.4
- b = 96.4% - 98.1%
- c = > 98.1%

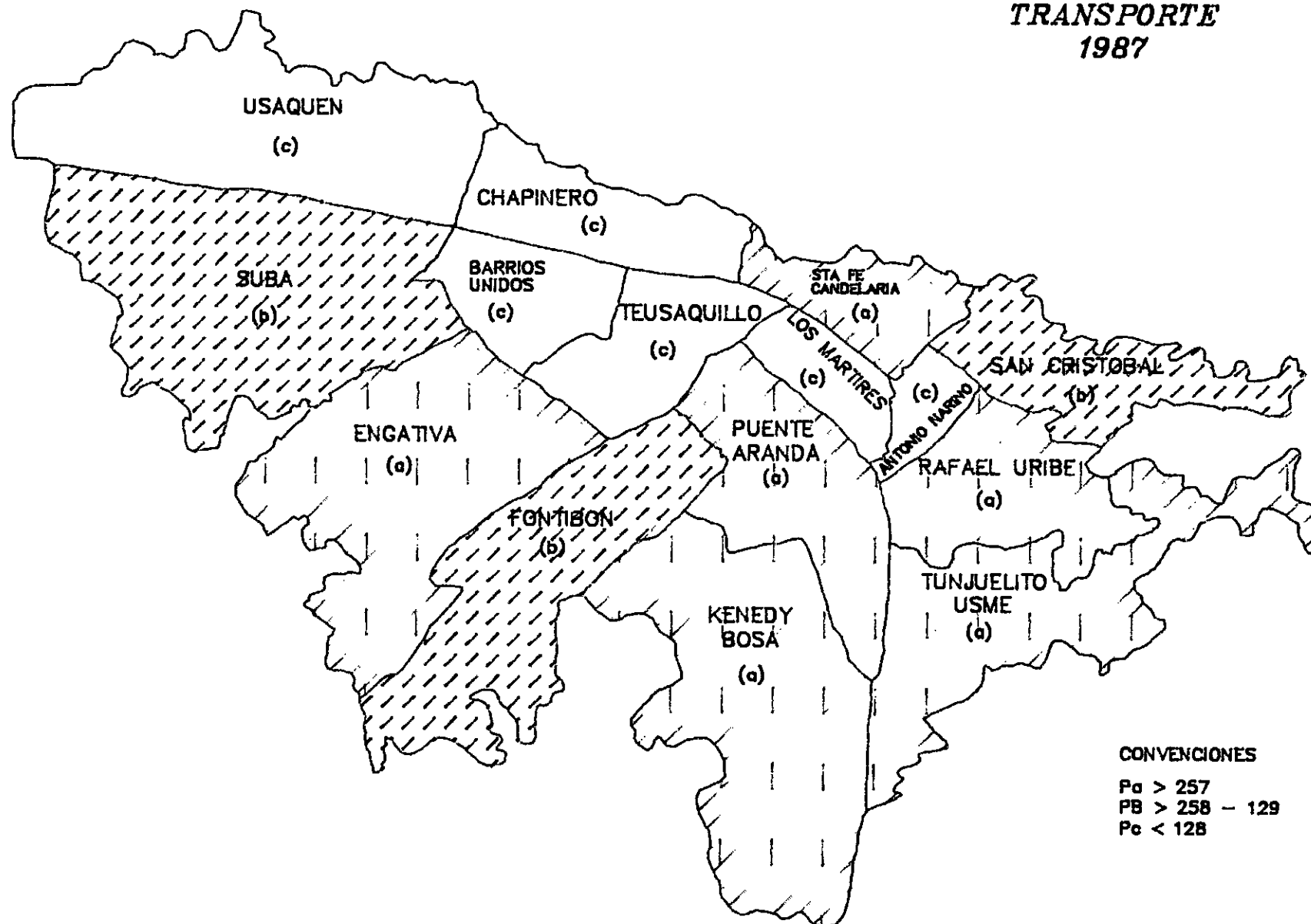
BOGOTA
SERVICIO DE ALCANTARILLADO
1987



CONVENCIONES

- a = < 96.3
- b = 96.4% - 98%
- c = > 98%

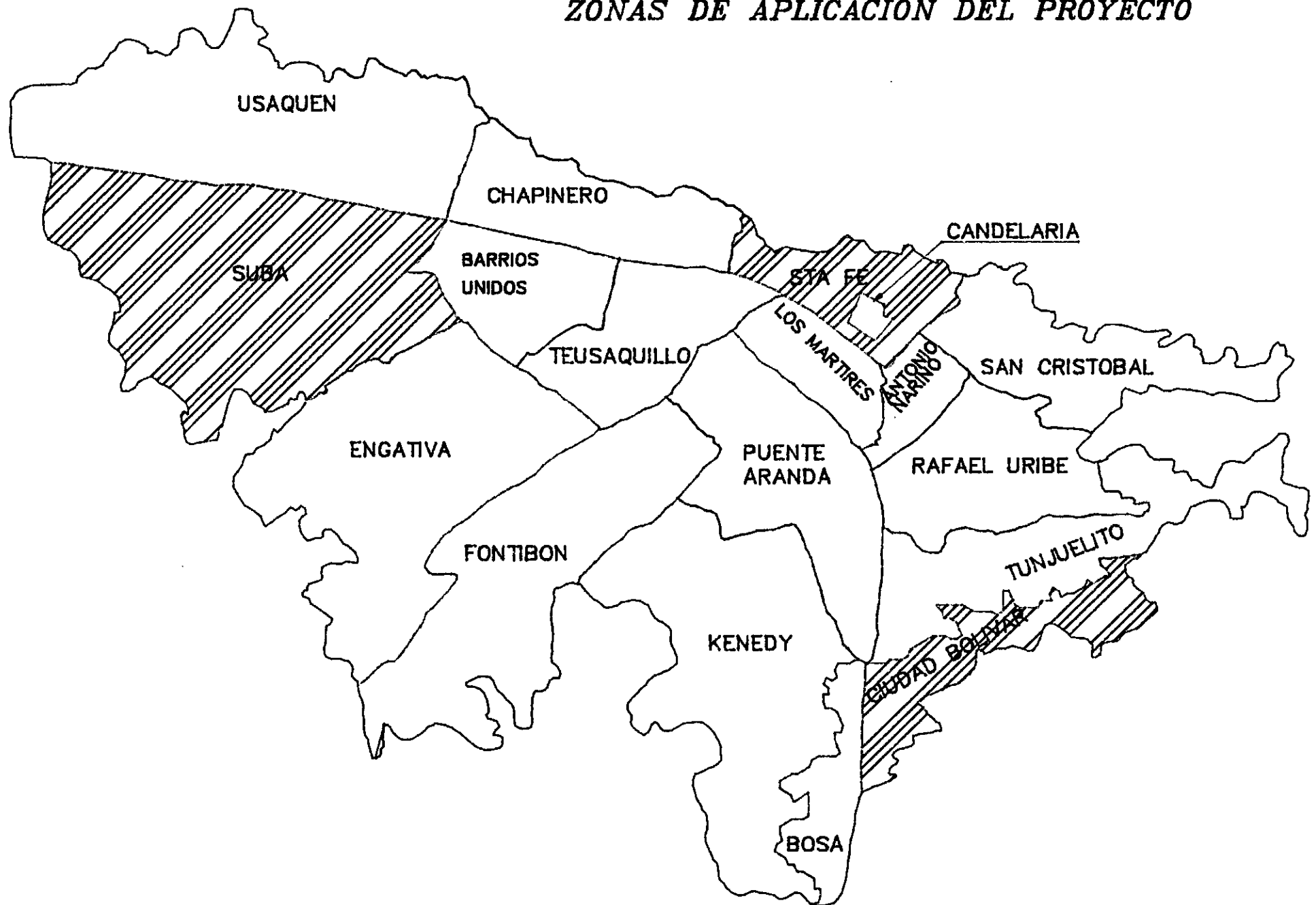
**BOGOTÁ
TRANSPORTE
1987**



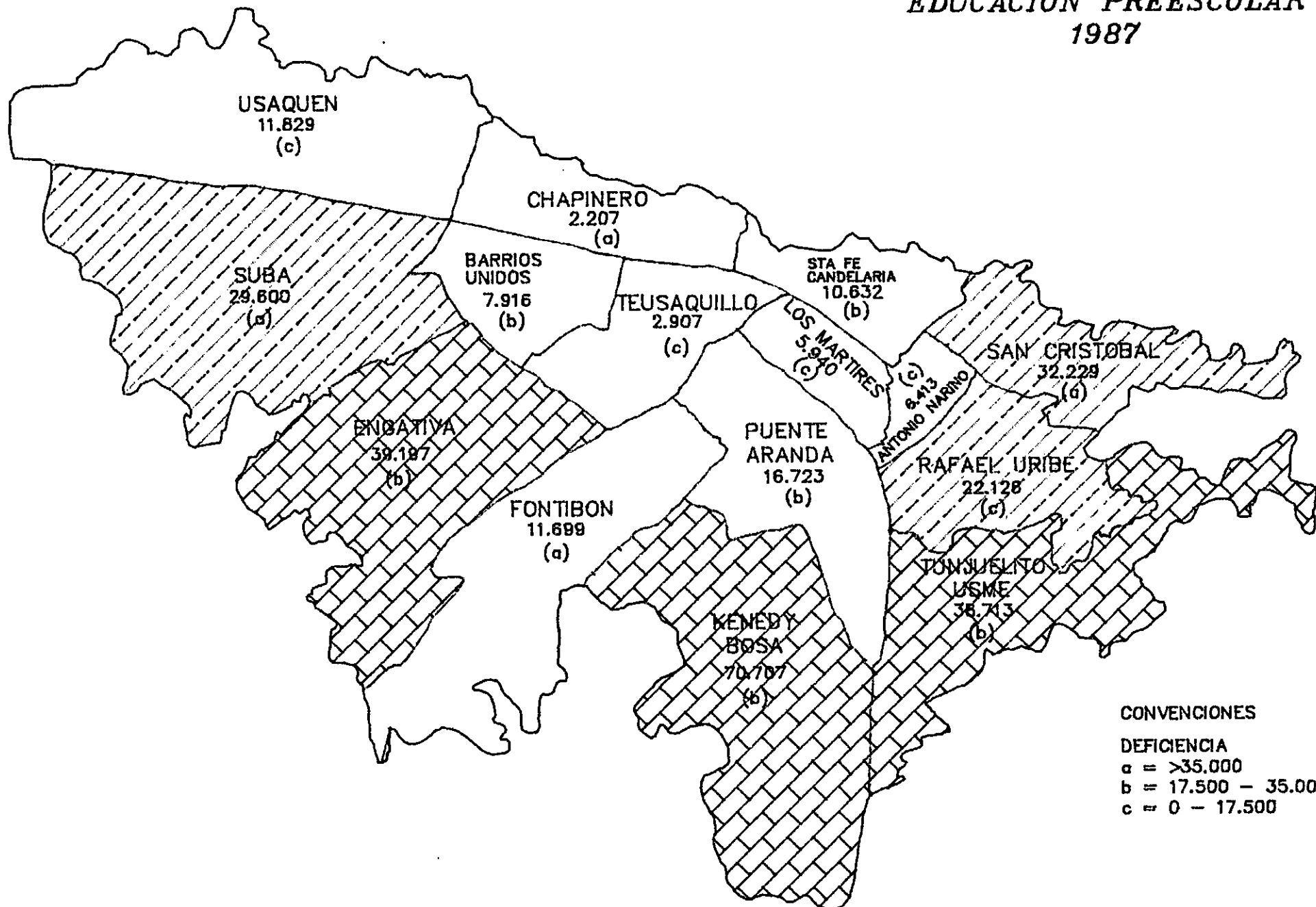
CONVENCIONES

Pa > 257
PB > 258 - 129
Pc < 128

ZONAS DE APLICACION DEL PROYECTO

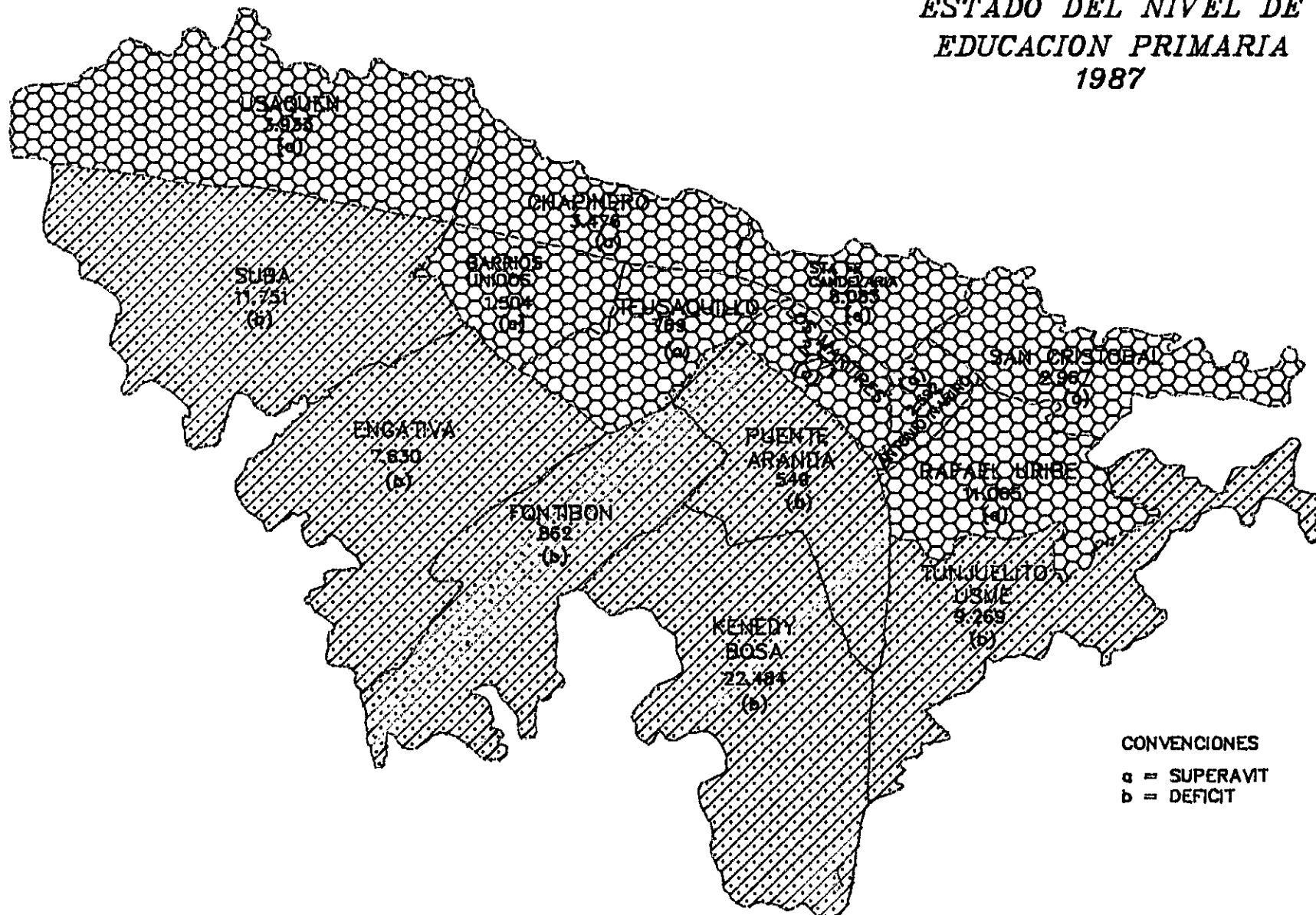


BOGOTÁ EDUCACION PREESCOLAR 1987



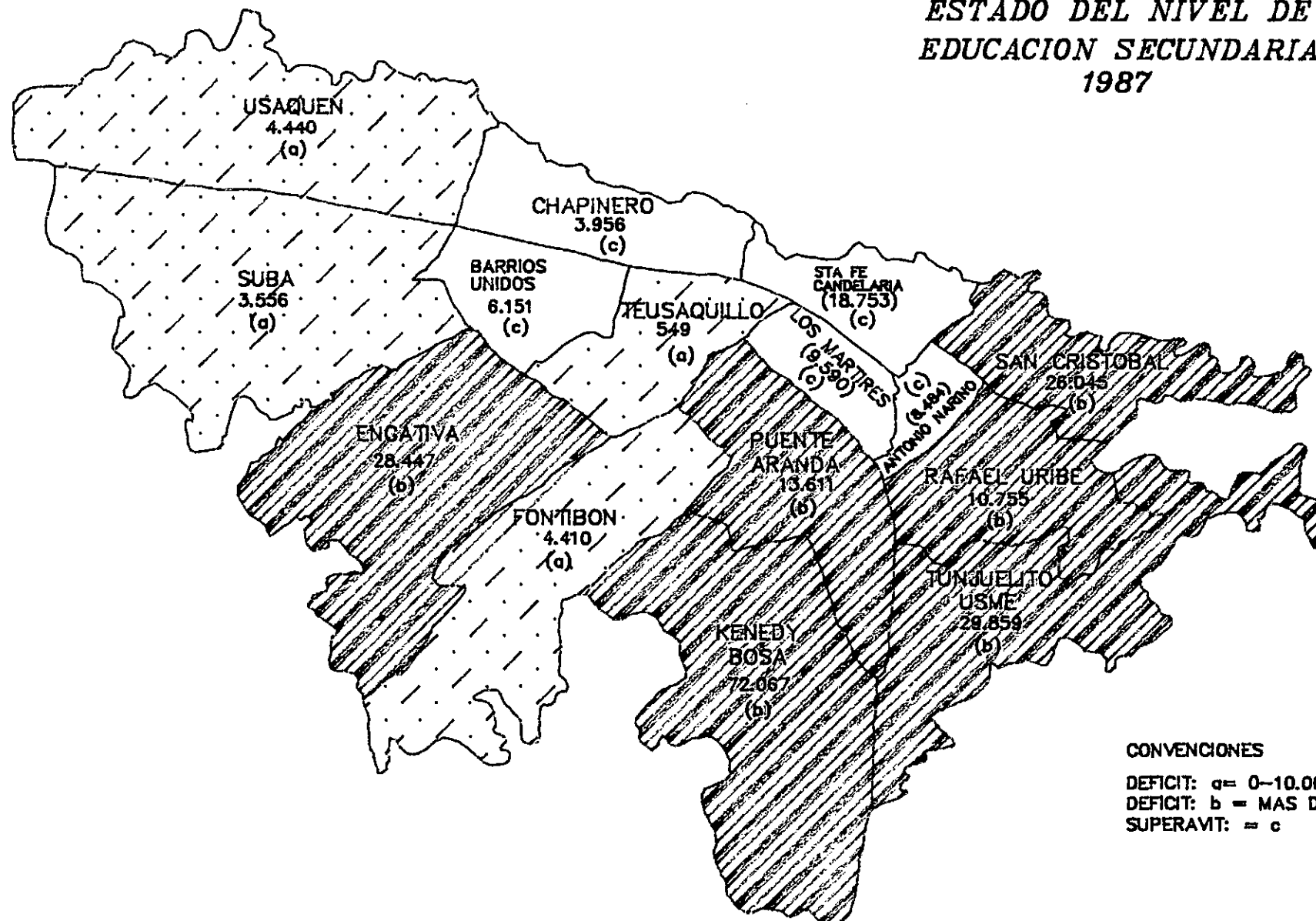
CONVENCIONES
DEFICIENCIA
a = >35.000
b = 17.500 - 35.000
c = 0 - 17.500

BOGOTÁ
ESTADO DEL NIVEL DE
EDUCACION PRIMARIA
1987



CONVENCIONES
 a = SUPERAVIT
 b = DEFICIT

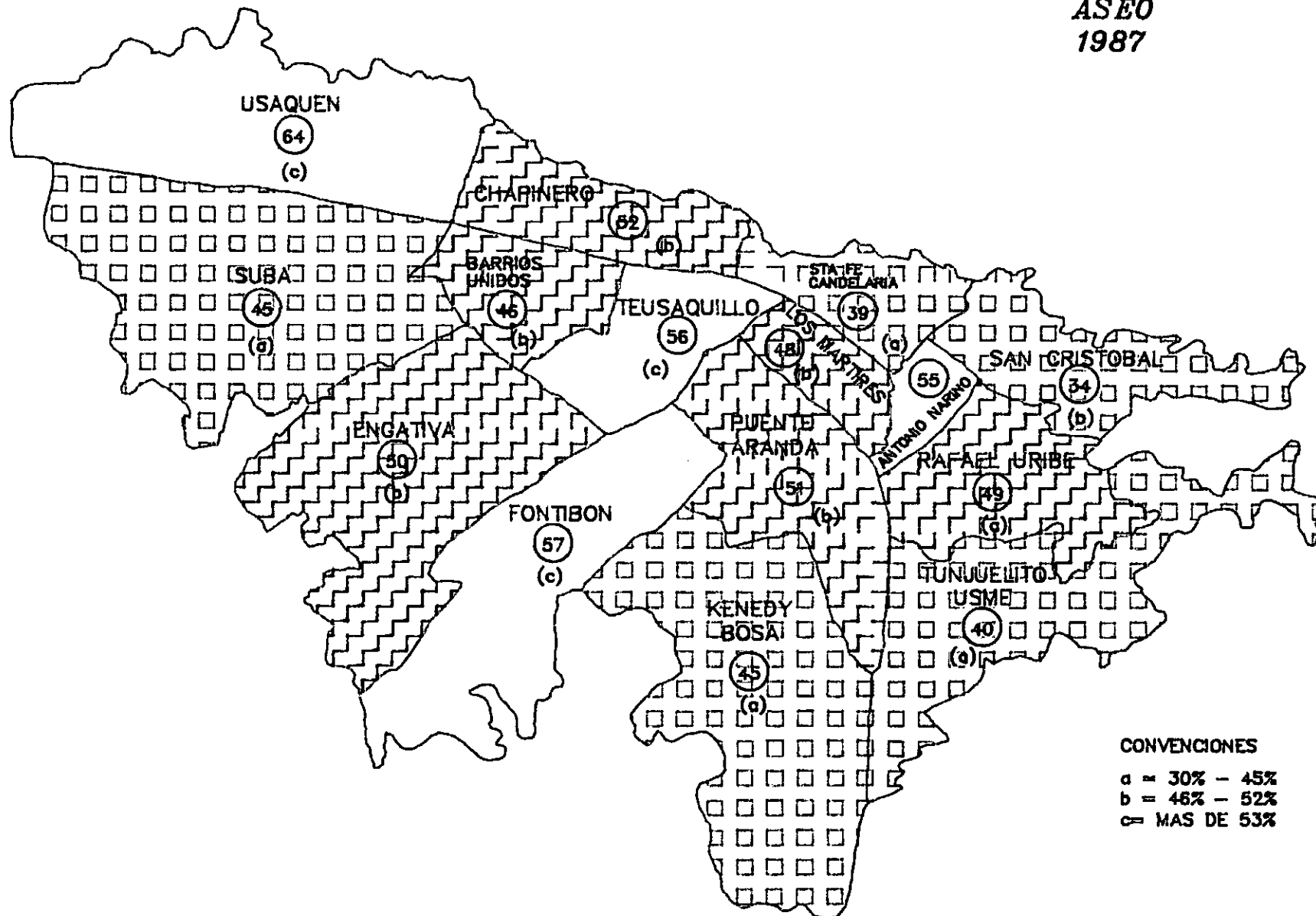
BOGOTÁ
ESTADO DEL NIVEL DE
EDUCACION SECUNDARIA
1987



CONVENCIONES

DEFICIT: a= 0-10.000
 DEFICIT: b = MAS DE 10.000
 SUPERAVIT: = c

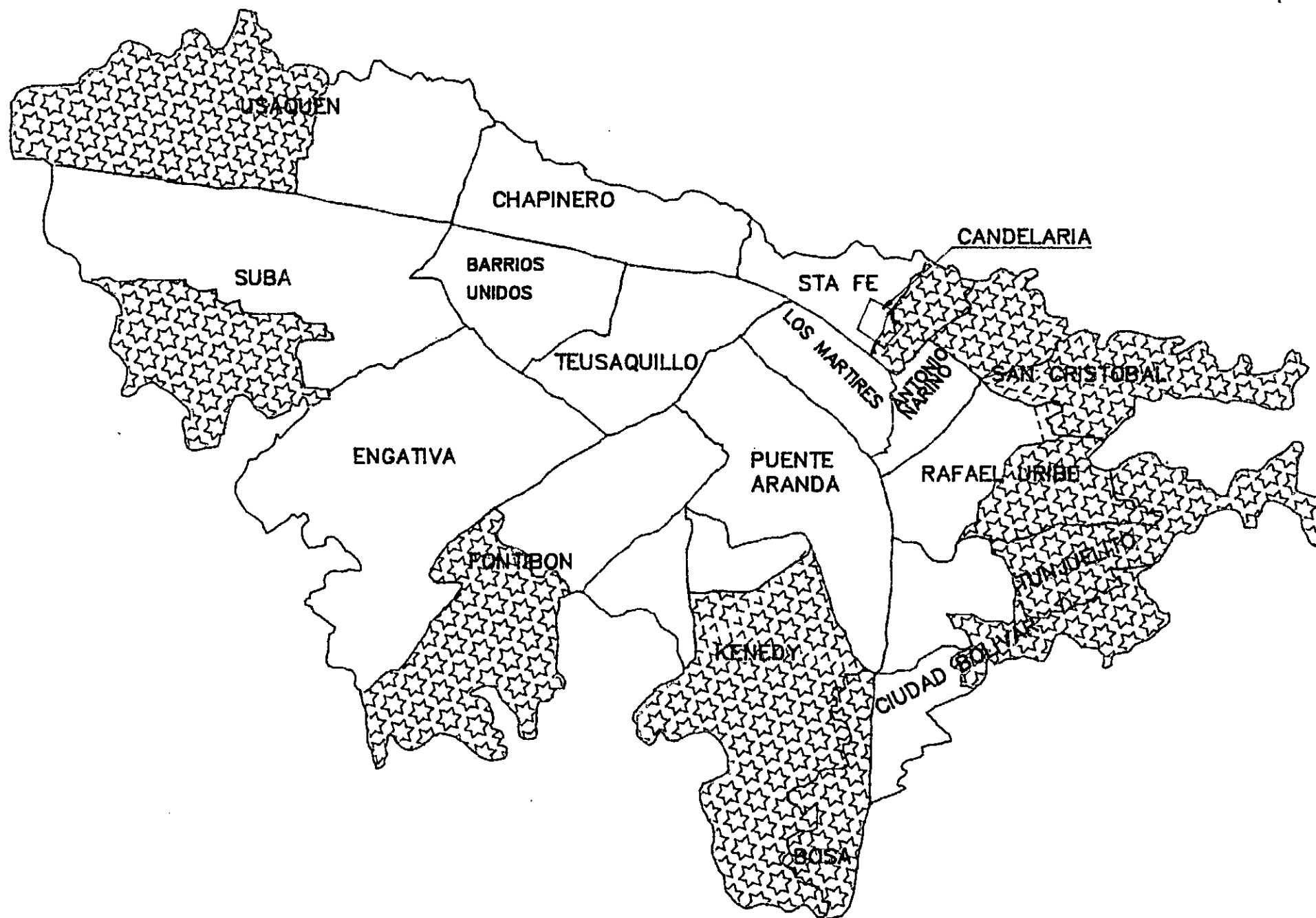
**BOGOTÁ
ASEO
1987**



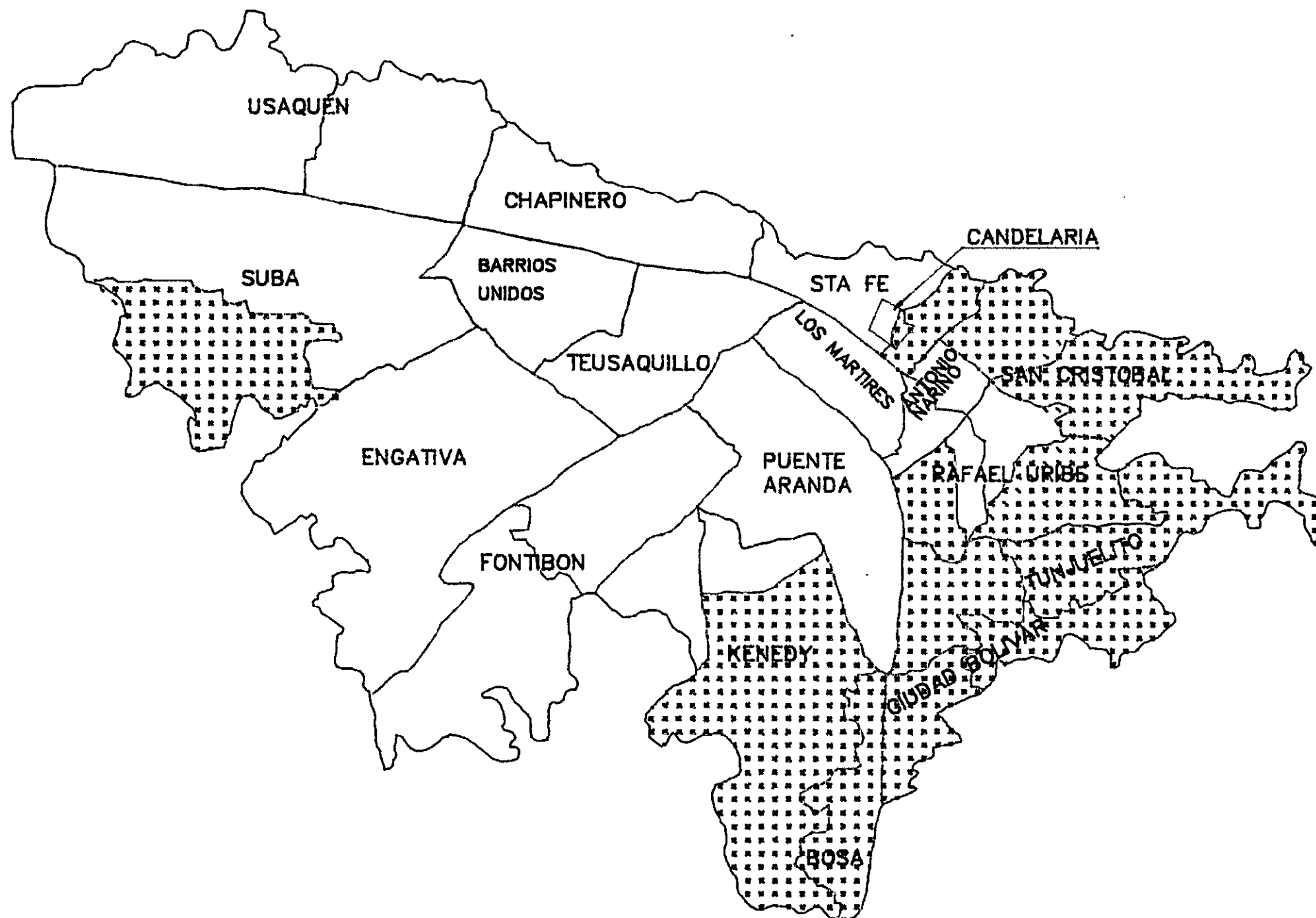
CONVENCIONES

- a = 30% - 45%
- b = 46% - 52%
- c = MAS DE 53%

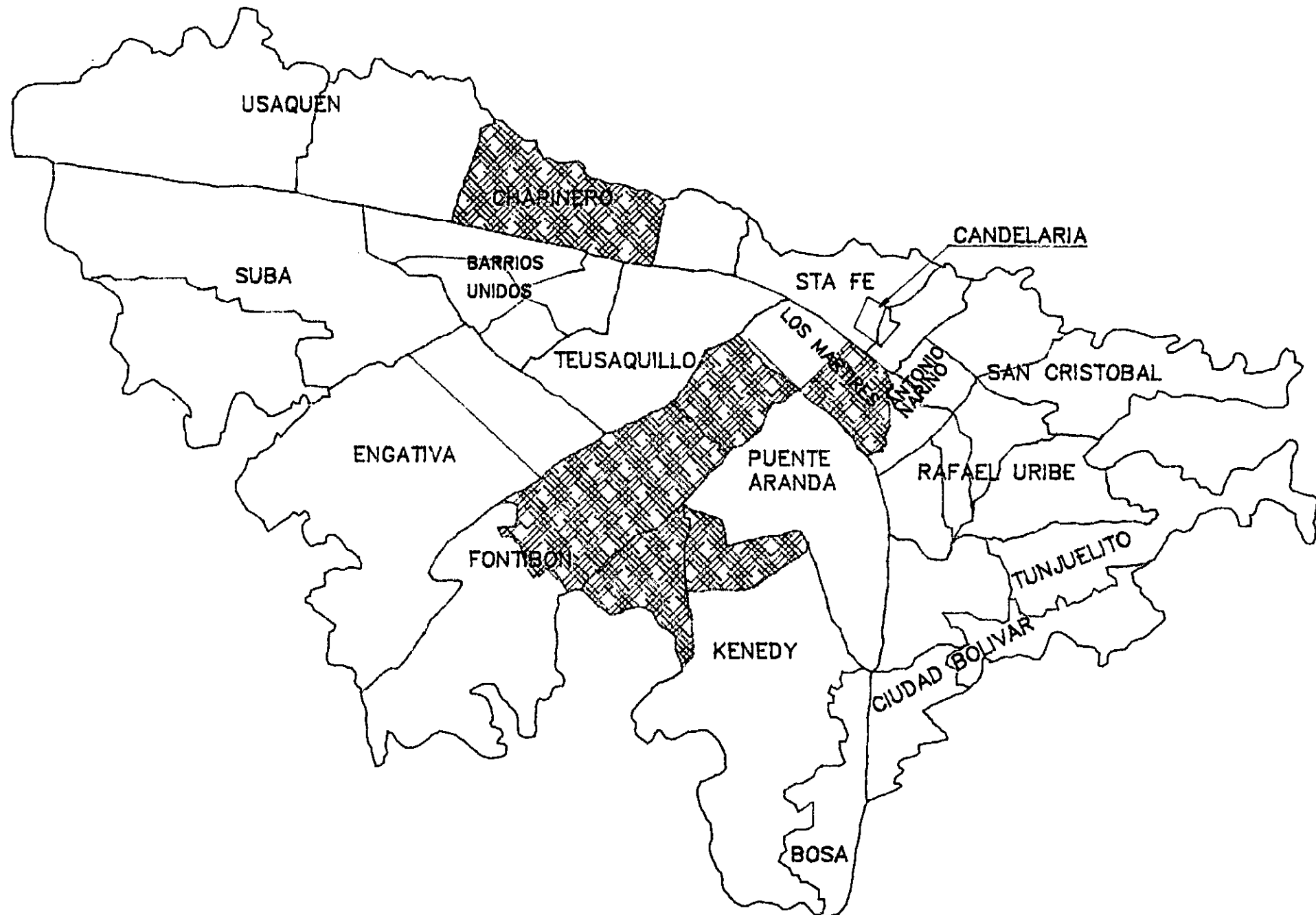
ALCALDIAS CON MENOS DEL 48% DE VIVIENDAS CON TODOS LOS SERVICIOS



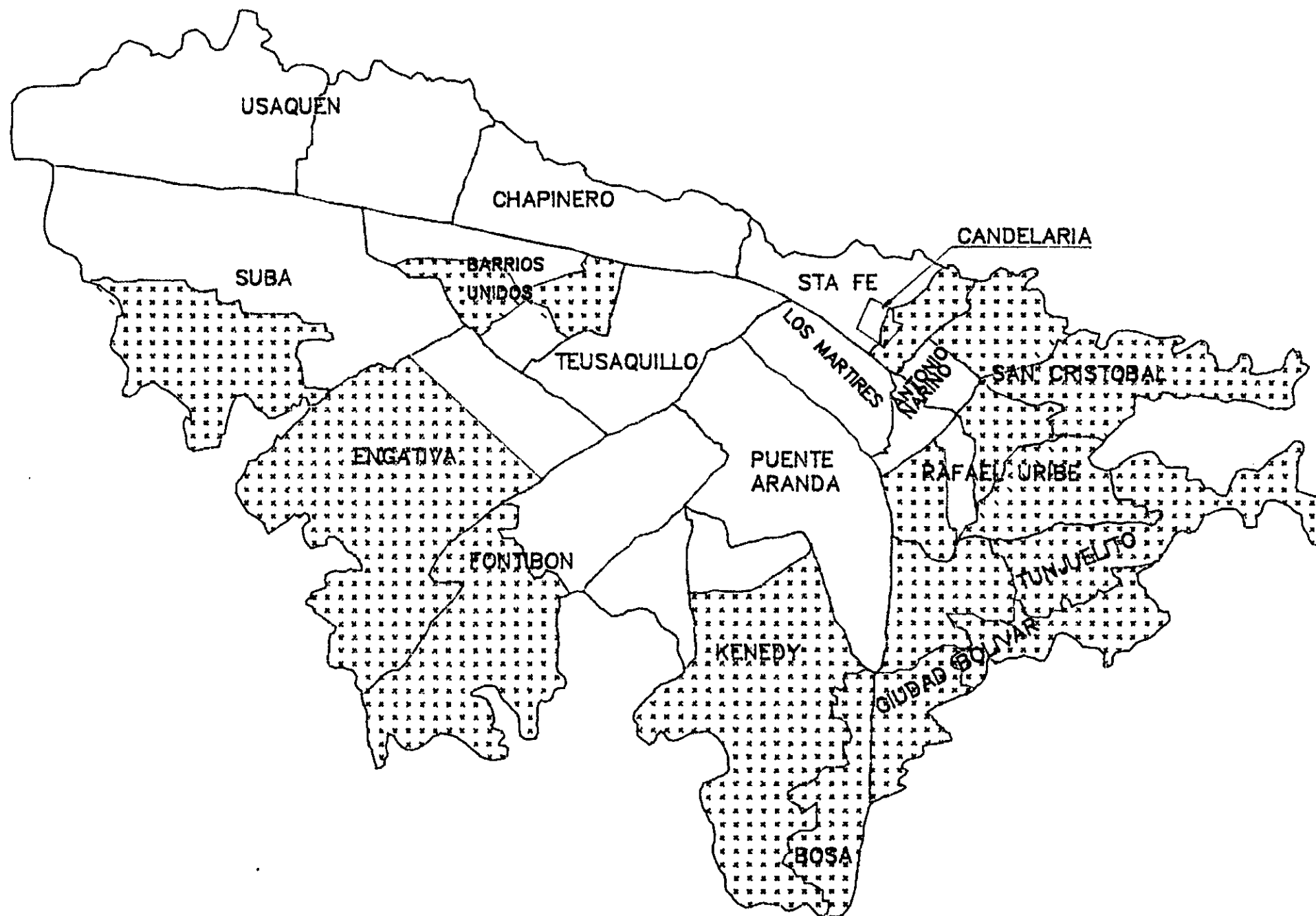
ALCALDIAS DONDE HAY MENOS DE 0.67 CUARTOS POR PERSONA EN LOS HOGARES



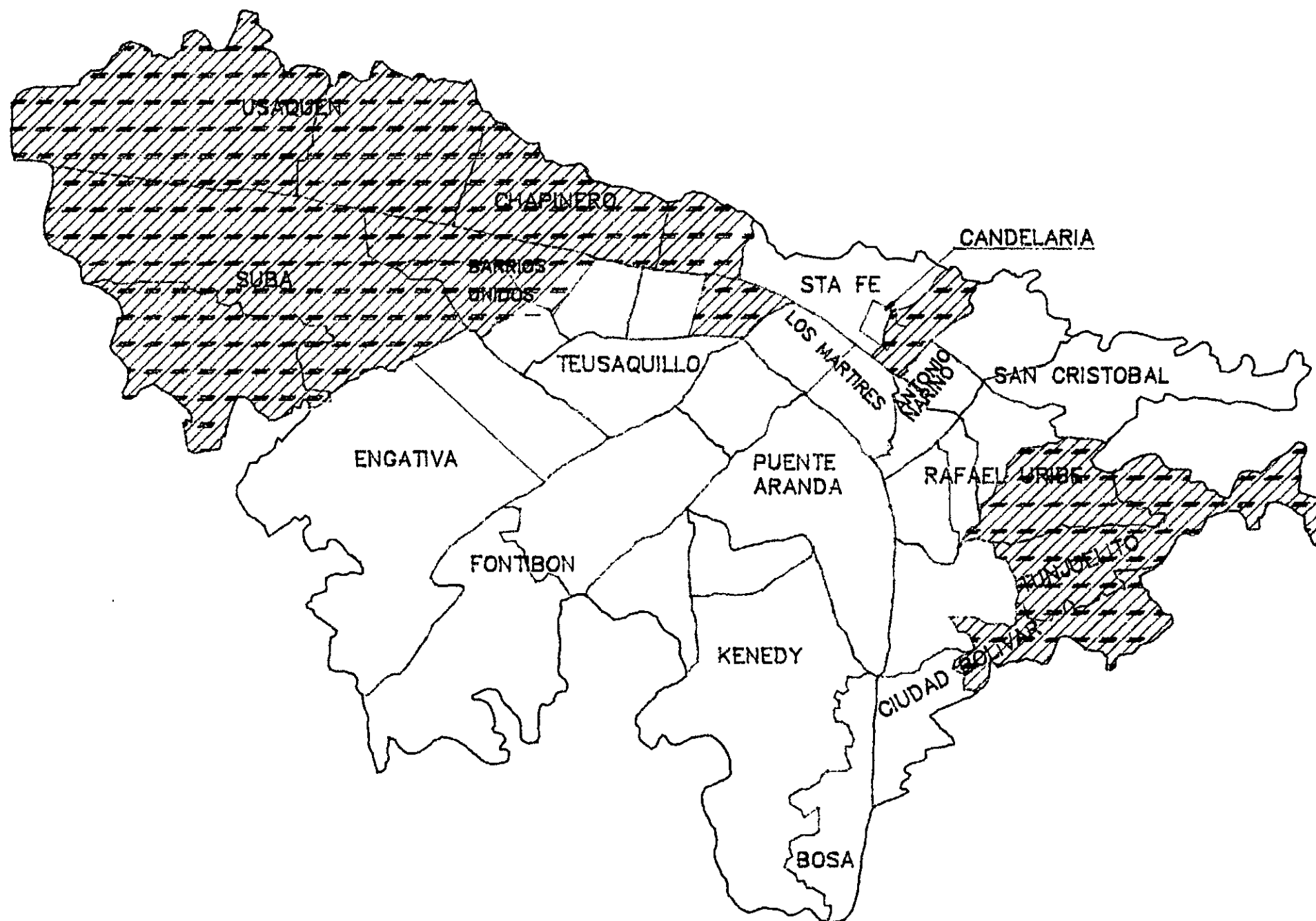
ALCALDIAS DONDE LOS DESEMPLEADOS BUSCAN EMPLEO NO FORMAL



ALCALDIAS CON MENOS DEL 48% DE HOGARES CON COCINA ELECTRICA O A GAS



ALCALDIAS DONDE LOS EMPLEADOS TIENEN OCUPACIONES NO FORMALES



ENERGIA ELECTRICA

Las Alcaldías que cuentan con el mayor déficit de cobertura son: Usaquén, Santa Fe, Candelaria, Usme y Ciudad Bolívar. En contraparte, Puente Aranda, Antonio Nariño, Teusaquillo, Los Mártires y Engativá cuentan con una cobertura casi total.

ALCANTARILLADO

En el servicio de alcantarillado, las alcaldías más afectadas, en orden de importancia son: Ciudad Bolívar, Chapinero, Usme y Kennedy. Con el servicio casi totalmente cubierto se encuentran Tunjuelito, Rafael Uribe, Barrios Unidos, Antonio Nariño y los Mártires.

ACUEDUCTO

Las alcaldías perjudicadas en la cobertura del servicio del agua, lo constituyen en orden de importancia: Ciudad Bolívar, Usme, Usaquén; la cobertura más amplia se localiza en Tunjuelito, Engativá, Barrios Unidos, Teusaquillo y Los Mártires.

EDUCACION PREESCOLAR

En el nivel preescolar, todas las alcaldías presentan déficit, siendo

los casos críticos los de Kennedy y Bosa, Engativá, tunjuelito y Usme.

EDUCACION PRIMARIA

En el nivel de primaria básica, nivel de estudio obligatorio, las alcaldías deficitarias son, en orden, Kennedy y Bosa, Suba, Tunjuelito y Usme, Engativa, Fontibón y Puente Aranda. El resto de las alcaldías, tienen un superávit, y ellas se localizan todas en el occidente de Bogotá, lo que dificulta la posibilidad de una integración espacial desde el punto de vista déficit-superávit.

EDUCACION SECUNDARIA

Con relación a la educación en su nivel secundaria, las alcaldías con mayor déficit de cobertura poblacional en edad de estudiar, son en orden de aparición, Kennedy y Bosa, Tunjuelito y Usme, Engativá, San Cristobal, Puente Aranda y Rafael Uribe. Con un superávit, tenemos a Chapinero, Barrios Unidos, Santa Fé y Candelaria, los Mártires y Antonio Nariño.

TRANSPORTE PUBLICO

En relación al transporte público, la población desatendida en este servicio se aglutina en el suroccidente de Bogotá, particularmente Tunjuelito y Usme, Puente Aranda, Rafael Uribe, Kennedy y Bosa, Engativá y Santa Fé y la Candelaria.

ASEO PUBLICO

En cuanto al aseo, este es uno de los servicios con los mayores déficit en su cobertura, particularmente, en su orden, San Cristobal, Santa Fé y la Candelaria, Tunjuelito y Usme, Kennedy y Bosa y Suba, alcaldías que no superan al menos, un 45% de cobertura poblacional.

Con relación al índice de calidad de vida, y probablemente el factor de mayor importancia en materia de desarrollo social, las alcaldías que requieren de una urgente atención, en orden de preferencia, son Tunjuelito y Usme, San Cristobal, Fontibón, Kennedy y Bosa, Puente Aranda y Santa Fé y la Candelaria; las cuales no superan el índice en una proporción de 74 sobre 100.

De igual forma, hay barrios cuyo índice es inferior a 50 sobre 100, siendo las que reclaman mayores servicios. Estas son:

- . Ramírez (Santa Fé)
- . El Triángulo (San Cristobal)
- . Lucero, Lucero Medio, Lucero Alto, Vista Hermosa y el peniel (Tunjuelito).
- . Urbanización la Gran Yomasa (Usme)
- . S. Bosanova, la Libertad, La Paz, Hidebrando, Rosalinda, San Bernardino, La Magnolia, La Concepción, Montecarlo y El Diamante (Kennedy).

- . Corabastos, LLano Grande, Pinar del Río
(Kennedy)
- . La Esperanza Occidental (Fontibón)
- . Centro Industrial (Puente Aranda)
- . Cantagallo (Suba)

En forma de conclusión, existe un área de cerca del 15% del área total de Bogotá que aún puede considerarse de pobreza absoluta o índice de calidad de vida por debajo del nivel mínimo adecuado (ver Mapasadjuntos), en dicha área habita casi el 21% de la población de Bogotá...

VI. CATEGORIZACION SOCIOECONOMICA DE LAS ALCALDIAS

MENORES DE BOGOTA

A. CATEGORIZACION SOCIOECONOMICA.

El análisis realizado hasta este capítulo, sirve de base para tener una idea de los desequilibrios que, tanto a nivel general como a nivel de Comuna y Alcaldía Menor, existen en Bogotá. Sin embargo, la pregunta fundamental con respecto al tema central de este estudio radica en cómo CATEGORIZAR tales desequilibrios. Es decir, ¿cuál es el patrón de desequilibrio que existe en la actualidad que permita al ejecutivo poder 'dirigir' hacia las zonas mas deprimidas y necesitadas la creación del Gasto Público en forma prioritaria y sistemática?

Para resolver tal interrogante hemos procedido en la forma siguiente: haciendo acopia de la información por alcaldías menores presentada en el Capítulo V y de nueva información extractada de los estudios sobre POBREZA y MISERIA que se adelanta actualmente en el Distrito Especial, se han elaborado tres (3) INDICES, según lo ya esbozado en la metodología escogida para este análisis:

. Índice Económico

- . Índice Social
- . Índice de "Participación" o Acción Estatal.

A su vez, estos tres (3) índices, reflejan la medición de variables que, combinadas en forma "estandarizada", determinan varios grados de cobertura o 'performance' de aspectos en el área económica, en la social y en la que podría llamarse: efecto de la participación o intervención del estado a través de múltiples formas.

La información desagregada de cada variable, para las veinte (20)^{1/} Alcaldías Menores, se presenta en los cuadros 1-5 adjuntos. El año de recolección de la información fue 1984 y constituye, hasta el presente, la información procesada más actualizada que está disponible para la clase de análisis propuesto en el presente estudio.

B. LOS INDICADORES SOCIOECONOMICOS

De la información contenida en los cuadros 1-5 se obtuvo los tres (3) índices ya mencionados, de acuerdo a las siguientes combinaciones:

1/ Se incluye una alcaldía (Alcaldía "Rural") que representa el área no cubierta formalmente por los límites administrativos de las diecinueve (19) alcaldías formalmente constituidas.

CUADRO No. 1

INDICADORES DE POBLACION Y DENSIDAD DE LAS ALCALDIAS MENORES DE BOGOTA

INDICADORES DE POBLACION Y DENSIDAD

<u>NUMERO</u>	<u>NOMBRE</u>	<u>POBLACION</u>	<u>HOGARES</u>	<u>AREA</u>	<u>DENSIDAD</u> ^{1/}
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(3/5)
01	USAQUEN	200166	43263	4169.7	48.0
02	CHAPINERO	102071	26656	4141.2	24.6
03,17	S. FE. CAN	140223	35889	2371.2	59.1
04	S. CRISTOBAL	294977	60982	3617.7	81.5
05,06	USM. TUNJ.	330957	71837	1770.4	186.9
07,08,19	BOS. K,C,B	848030	170339	3364.2	252.0
09	FONTIBON	151131	31579	832.2	181.6
10	ENGATIVA	500676	104739	1267.2	395.1
11	SUBA	292291	62003	473.7	604.2
12	BARRIOS UNID.	192048	43835	1339.9	143.3
13	TEUSAQUILLO	125784	29128	1086.9	115.7
14	MARTIRES	105491	24668	658.5	160.2
15	ANTONIO NARIÑO	111536	24281	907.2	122.9
16	PTE. ARANDA	270179	56933	1168.4	231.2
18	RAFAEL URIBE	276151	61421	485	569.4
20	RURAL	8682	1771	1350.5	6.4
TOTAL	BOGOTA	3950401	849324	32258.5	122.5

NOTAS: 1/-Personas por hectárea.

CUADRO No. 2

INDICES (0-100) SOCIOECONOMICOS DE LAS ALCALDIAS MENORES DE BOGOTA

1984

ALCALDIA ZONAL	% MISERIA	ALCALDIA Menor	% Viviendas Inadecuadas	ALCALDIA Menor	% PERSONAS EN HACINAMIENTO	ALCALDIA Menor	% PERSONAS VIVEN SIN SERVICIO
19 Ciudad Bolivar	100.00	19 Ciudad Bolivar	100.00	19 Ciudad Bolivar	100.00	20 Rural	100.00
20 Rural	51.00	05 Usme	38.00	04 San Cristobal	74.00	19 Ciudad Bolivar	42.80
05 Usme	48.60	20 Rural	29.90	05 Usme	68.40	17 Candelaria	15.90
04 San Cristobal	42.00	04 San Cristobal	27.80	03 Santa Fe	63.70	01 Usaquen	10.00
03 Santa Fe	36.10	07 Bosa	25.60	07 Bosa	56.40	05 Usme	8.60
07 Bosa	28.80	01 Usaquen	15.80	06 Tunjuelito	52.50	02 Chapinero	7.20
17 Candelaria	27.10	03 Santa Fe	15.80	17 Candelaria	49.80	03 Santa Fe	6.20
01 Usaquen	21.20	11 Suba	14.50	18 Rafael Uribe	48.30	04 San Cristobal	5.20
11 Suba	19.40	18 Rafael Uribe	11.10	11 Suba	39.70	07 Bosa	1.70
18 Rafael Uribe	18.10	08 Kennedy	11.10	20 Rural	39.00	09 Fontibon	1.70
06 Tunjuelito	16.00	06 Tunjuelito	9.80	09 Fontibon	38.50	11 Suba	1.70
08 Kennedy	14.90	09 Fontibon	8.10	08 Kennedy	37.00	18 Rafael Uribe	1.70
09 Fontibon	13.90	02 Chapinero	6.00	01 Usaquen	32.80	06 Tunjuelito	0.70
02 Chapinero	10.40	17 Candelaria	4.70	10 Engativa	27.90	08 Kennedy	0.70
14 Martires	8.00	15 Antonio Narino	3.80	14 Martires	27.20	10 Engativa	0.70
10 Engativa	7.30	10 Engativa	3.80	12 Barrios Unid.	22.50	14 Martires	0.70
16 Puente Aranda	5.60	12 Barrios Unidos	3.00	16 Puente Aranda	20.80	16 Puente Aranda	0.70
15 Antonio Narino	4.90	14 Martires	3.00	15 Antonio Narino	20.60	12 Barrios Unid.	0.00
12 Barrios Unidos	3.50	16 Puente Aranda	2.60	02 Chapinero	12.50	13 Teusaquillo	0.00
13 Teusaquillo	0.00	13 Teusaquillo	0.00	13 Teusaquillo	0.00	15 Antonio Narino	0.00

FUENTE: DANE, 1985

CUADRO No. 3

INDICES (0-100) SOCIOECONOMICOS DE LAS ALCALDIAS MENORES DE BOGOTA

1984.

ALCALDIA Menor	TASA APROX. MORTALIDAD INFANTIL	ALCALDIA Menor	TASA DE DESEMPLEO	ALCALDIA Menor	% HOGARES SIN ACUEDUCTO	ALCALDIA Menor	% PERSONAS INAS. ESCOLAR
03 Santa Fe	100.00	17 Candelaria	100.00	20 Rural	100.00	19 Ciudad Bolivar	100.00
19 Ciudad Bolivar	93.80	04 San Cristobal	89.90	19 Ciudad Bolivar	29.90	05 Usme	72.40
04 San Cristobal	93.50	18 Rafael Uribe	81.00	05 Usme	22.60	04 San Cristobal	60.00
02 Chapinero	91.00	07 Bosa	79.70	01 Usaquen	14.60	03 Santa Fe	58.10
07 Bosa	88.90	19 Ciudad Bolivar	77.20	17 Candelaria	9.10	20 Rural	51.40
18 Rafael Uribe	77.60	16 Puente Aranda	75.90	04 San Cristobal	8.30	07 Bosa	48.60
06 Tunjuelito	74.80	03 Santa Fe	73.40	03 Santa Fe	7.20	17 Candelaria	41.90
05 Usme	74.40	09 Fontibon	73.40	02 Chapinero	7.00	18 Rafael Uribe	32.40
11 Suba	71.10	06 Tunjuelito	70.90	15 Antonio Marino	7.00	08 Kennedy	31.40
08 Kennedy	65.50	08 Kennedy	69.60	07 Rosa	6.30	06 Tunjuelito	28.60
15 Antonio Marino	67.70	05 Usme	67.10	08 Kennedy	3.70	01 Usaquen	26.70
01 Usaquen	64.00	10 Engativa	67.10	18 Rafael Uribe	3.70	11 Suba	26.70
20 Rural	62.10	12 Barrios Unid.	63.30	11 Suba	3.10	14 Martires	22.90
09 Fontibon	58.70	15 Antonio Marino	62.00	09 Fontibon	2.40	09 Fontibon	20.00
16 Puente Aranda	57.70	14 Martires	59.50	06 Tunjuelito	1.50	10 Engativa	18.10
14 Martires	57.30	11 Suba	55.70	10 Engativa	1.50	12 Barrios Unid.	17.10
10 Engativa	53.30	01 Usaquen	50.60	14 Martires	1.30	16 Puente Aranda	16.20
17 Candelaria	51.30	13 Teusaquillo	43.00	12 Barrios Unid.	0.90	02 Chapinero	14.30
12 Barrios Unid.	47.60	02 Chapinero	36.70	16 Puente Aranda	0.80	13 Teusaquillo	11.40
13 Teusaquillo	0.00	20 Rural	0.00	13 Teusaquillo	0.00		0.00

FUENTE: DANE, 1985

CUADRO No. 4

INDICES (0-100) SOCIOECONOMICOS DE LAS ALCALDIAS MENORES DE BOGOTA

1984

ALCALDIA Mayor	% PERSONAS ALTA DEPENDENCIA	ALCALDIA Menor	% HOGARES SIN ENERGIA	ALCALDIA Menor	% HOGARES SIN ALCANTARILLA	ALCALDIA Menor	% HOGARES CON COMBUSTIBLE COCINOL
19 Ciudad Bolivar	100.00	20 Rural	100.00	20 Rural	100.00	04 San Cristobal	100.00
04 San Cristobal	90.60	19 Ciudad Bolivar	26.40	19 Ciudad Bolivar	28.50	05 Usme	91.80
05 Usme	85.60	05 Usme	12.40	01 Usaquen	12.00	19 Ciudad Bolivar	89.70
20 Rural	78.70	04 San Cristobal	8.00	05 Usme	10.30	06 Tunjuelito	89.20
07 Bosa	74.80	18 Rafael Uribe	6.80	02 Chapinero	9.40	07 Bosa	86.70
03 Santa Fe	59.80	03 Santa Fe	5.60	08 Kennedy	9.20	20 Rural	85.00
06 Tunjuelito	52.80	07 Bosa	5.20	17 Candelaria	7.90	18 Rafael Uribe	80.50
11 Suba	46.50	17 Candelaria	4.80	04 San Cristobal	7.00	03 Santa Fe	77.80
18 Rafael Uribe	45.70	01 Usaquen	4.40	07 Bosa	6.50	17 Candelaria	71.40
17 Candelaria	41.70	08 Kennedy	4.00	03 Santa Fe	5.00	09 Fontibon	66.80
08 Kennedy	40.90	11 Suba	4.00	11 Suba	4.30	08 Kennedy	63.00
09 Fontibon	38.60	02 Chapinero	2.80	10 Engativa	2.10	11 Suba	57.10
10 Engativa	32.30	09 Fontibon	2.80	09 Fontibon	1.90	10 Engativa	56.20
01 Usaquen	32.30	06 Tunjuelito	1.60	13 Teusaquillo	1.50	16 Puente Aranda	48.30
16 Puente Aranda	22.00	10 Engativa	1.60	18 Rafael Uribe	1.50	15 Antonio Narino	47.30
15 Antonio Narino	21.30	12 Barrios Unid.	1.60	06 Tunjuelito	1.20	12 Barrios Unidos	45.80
02 Chapinero	19.70	14 Martires	1.20	15 Antonio Narino	1.00	14 Martires	42.40
14 Martires	15.70	15 Antonio Narino	1.20	16 Puente Aranda	0.90	01 Usaquen	39.60
12 Barrios Unid.	15.00	16 Puente Aranda	1.20	14 Martires	0.70	02 Chapinero	14.00
13 Teusaquillo	0.00	13 Teusaquillo	0.00	12 Barrios Unid	0.00	13 Teusaquillo	0.00

FUENTE: DANE, 1985

CUADRO NO. 5
INDICES (0-100) SOCIOECONOMICOS DE LAS ALCALDIAS MENORES DE BOGOTA
1984

ALCALDIA Menor	TASA ALCAALDIA 15 Y MAS	ALCALDIA	% NINOS 7-11 QUE NO ASISTEN A LA ESCUELA
20 Rural	100.00	20 Rural	100.00
19 Ciudad Bolivar	90.70	19 Ciudad Bolivar	51.10
03 Santa Fe	77.90	03 Santa Fe	34.60
04 San Cristobal	74.40	05 Usme	33.50
05 Usme	69.80	17 Candelaria	32.00
07 Bosa	54.70	04 San Cristobal	31.10
18 Rafael Uribe	51.20	07 Bosa	22.80
06 Tunjuelito	48.80	14 Martires	20.00
11 Suba	46.50	06 Tunjuelito	18.60
17 Candelaria	41.90	18 Fafael Uribe	17.60
09 Fontibon	39.50	08 Kennedy	16.90
01 Usaquen	38.40	01 Usaquen	15.70
08 Kennedy	38.40	11 Suba	15.40
10 Engativa	36.00	12 Barrios	13.50
12 Barrios Unidos	33.70	02 Chapinero	12.90
14 Martires	30.20	10 Engativa	11.40
16 Puente Aranda	27.50	09 Fontibon	11.10
15 Antonio Marino	26.70	16 Puente Aranda	11.10
02 Chapinero	25.60	15 Antonio Marino	9.50
13 Teusaquillo	0.00	13 Teusaquillo	0.0

FUENTE: DANE, 1985

Índice Económico: refleja los niveles de desempleo y viviendas (con énfasis en la clase de materiales utilizados); la cobertura de los servicios de energía eléctrica, acueducto y alcantarillado y la relación de dependencia.

Índice Social: refleja la incidencia de viviendas inadecuadas (tamaño, servicios, hacinamiento, etc.); alfabetismo y escolaridad; salud.

Índice de Participación o Acción del Estado: en ausencia de un verdadero indicador de la 'presencia' del Estado como serían los presupuestos de Gasto Público que, como se anotó en el Informe NO.1, no se encontraron desagregados para el nivel de Alcaldía Menor, se optó por elaborar índices proxy (próximos) para tal efecto. Por una parte se seleccionó un índice basado en los indicadores de Calidad de Vida existentes en Planeación Distrital. Ello sobre la base de que, de alguna manera, el índice 'refleja' los niveles de la intervención del Estado en el pasado. Esto para propósitos puramente ilustrativos. Por otra parte, alternativamente, se elaboró un índice que refleja los niveles de miseria; ausencia de servicios públicos; uso del cocinol; e inasistencia escolar que no aparecen 'representados' en los índices social y económico.

Antes de transcribir uno por uno estos índices compuestos, vale la pena resaltar algunos aspectos de la información contenida en los cuadros 1-5. La información original contenida en los cuadros (1, 2, 3, 4 y 5), es decir antes de "estandarizarlos" en índices de 0 a 100,

muestra que las varianzas (Desviación Standard) a nivel de Alcaldía Menor no son grandes y por lo tanto los promedios utilizados sí son ilustrativos de la realidad de las Alcaldías Menores de Bogotá.

El mínimo nivel de 'deficiencia' o, por el contrario, el mejor nivel de coberturas y situación respecto a fenómenos de deterioro, lo presenta la Alcaldía de Teusaquillo. Por ejemplo, tiene la menor población; el menor consumo de cocinol; la menor tasa de mortalidad infantil; menor hacinamiento; menor proporción de hogares con vivienda inadecuada; menor nivel de inasistencia escolar del grupo de niños de 4 a 11 años; menores niveles de dependencia; menor nivel de analfabetismo en personas mayores de 15 años. En Barrios Unidos se presenta, por otra parte, el menor nivel de hogares sin alcantarillado y personas en nivel de miseria.

En cuanto a niveles máximos se refiere, para los mismos indicadores, se tiene: Engativá tiene la mayor población. San Cristobal el mayor consumo de cocinol; Santa Fe la mayor tasa de mortalidad infantil; Candelaria el mayor nivel de desempleo. La mayor parte de los "récord" en máximo deterioro económico y social lo presentaba, el 1984, Ciudad Bolívar: hacinamiento, miseria, viviendas inadecuadas, carencia de servicios, inasistencia escolar y dependencia. También el sector rural del Distrito Especial mostraba altos índices de pobreza, analfabetismo y carencia de servicios.

C. INDICES ECONOMICO , SOCIAL Y DE PARTICIPACION.

El cuadro No. 6 presenta el resultado de la conformación de los índices ya descritos para las categorías o aspectos económico, social y de participación estatal.

Como ya se anotó en el Capítulo III, los índices Económico y Social forman parte esencial de la ubicación del nivel de progreso relativo de una zona específica en el 'plano bidimensional del desarrollo' que hemos propuesto para Bogotá. Estas dos dimensiones se explican por sí mismas y lo que sus índices revelan es la combinación de unas variables que reflejan el mayor o menor desarrollo relativo de cada Alcaldía Menor respecto a lo económico y a lo social.

Debido quizá a la mayor complejidad del concepto: Acción o Participación del Estado o presencia de acciones o fenómenos exógenos a las condiciones propias de las Alcaldías, es necesario profundizar en la naturaleza y fuente de los resultados aquí obtenidos y que se presentan a continuación. Para ello, en el Anexo No. 2 se incluye un análisis desagregado a nivel de barrio que sirvió de base para llegar a las siguientes conclusiones:

Los indicadores socioeconómicos que se esbozaron para la ciudad de Bogotá a nivel de barrio,^{2/} muestran que la proporción de viviendas con acceso a todos los servicios (SSB), número de cuartos por persona en el hogar (H2B), proporción de hogares

^{2/}ver descripción por barrios, Anexo No. 2

CUADRO No. 6

INDICES SOCIOECONOMICOS DE LAS ALCALDIAS MENORES DE BOGOTA

ALCALDIAS	CÓDIGO	I N D I C E				ACCION DEL ESTADO	
		ECONOMICO		SOCIAL		PARTICIPACION	
		PROMEDIO	BASE 100	PROMEDIO	BASE 100	PROMEDIO	BASE 100
USAQUEN	1	4.82	86.81	8.78	71.32	9.74	44.47
CHAPINERO	2	3.08	92.88	9.94	64.09	3.94	17.99
SANTA FE	3	4.32	88.56	14.52	35.54	18.10	82.65
SAN CRISTOBAL	4	5.84	83.25	15.00	32.54	21.90	100.00
USME	5	7.48	77.53	13.76	40.27	21.30	97.26
TUNJUELITO	6	2.84	93.72	10.34	61.60	16.44	75.07
BOSA	7	4.86	86.67	13.22	43.64	17.68	80.73
KENNEDY	8	3.82	90.30	9.34	67.83	12.06	55.07
FONTIBON	9	2.74	94.07	7.84	77.18	12.40	56.62
ENGATIVA	10	2.36	95.39	6.98	82.54	9.80	44.75
SUBA	11	3.10	92.81	9.82	64.84	11.80	53.88
BARRIOS UNIDOS	12	1.62	97.98	6.10	88.03	7.86	35.89
TEUSAQUILLO	13	1.04	100.00	4.18	100.00	1.16	5.30
MARTIRES	14	1.62	97.98	7.32	80.42	8.24	37.63
ANTONIO NARIÑO	15	2.46	95.05	7.66	78.30	7.94	36.26
PUENTE ARANDA	16	2.02	96.58	6.88	83.17	8.10	36.99
CANDELARIA	17	4.78	86.95	8.52	72.94	15.90	72.60
RAFAEL URIBE	18	3.36	91.91	10.97	60.97	15.32	69.95
CIUDAD BOLIV.	19	11.66	62.94	20.22	00.00	29.16	133.15
RURAL	20	29.70	00.00	17.00	20.07	23.10	105.48
PROMEDIO BTA.	---	3.98	89.74	10.28	61.97	13.36	61.00

FUENTE: CALCULOS REALIZADOS CON BASE EN INFORMACION DE LOS CUADROS 1 A 5.

sin acceso a alcantarillado (AWB), proporción de hogares con cocina moderna (KGB), posición ocupacional de los empleados (POB) y posición ocupacional de los desempleados (DOB), son las variables que más discriminan dentro de la ciudad.

Dichos indicadores por barrio han mostrado solamente las disparidades inter-urbanas al nivel más desagregado sin poderse identificar geográficamente las zonas (alcaldías) con problemas.

Para lograr esa identificación, los indicadores se presentan a nivel de Alcaldía Menor lo cual ofrece una mejor representatividad.

Los indicadores a nivel de Alcaldía muestran que las más grandes deficiencias en los servicios públicos se encuentran localizados principalmente en la periferia de la ciudad. Es decir, al suroccidente y suroriente, al occidente de la ciudad y al nororiente y noroccidente. Además, dichas Alcaldías concuerdan perfectamente con los sectores de la ciudad que en 1981 aún no contaban con los suministros de acueducto y alcantarillado.

Es de resaltar que las deficiencias en dichos servicios no son para el total de las comunas, dentro de tales Alcaldías, sino

para un porcentaje significativo de ellas, ya que los datos son promedios; pero por sus características socioeconómicas es allí donde están los problemas más graves de la ciudad.

En estas mismas Alcaldías, están los niveles de hacinamiento más altos de la ciudad (cuartos por persona en el hogar), y para la proporción de hogares sin cocina moderna.

Algunas de las Alcaldías donde se encuentran aquellos empleados que tienen ocupaciones no formales, divergen de las analizadas anteriormente. Tampoco corresponde al patrón de los desempleados que buscan empleo no formal con el de las Alcaldías con los peores indicadores. Se puede concluir, sin embargo, que en las Alcaldías con peores condiciones de vida son más frecuentes los empleados informales.

D. REPRESENTACION CONJUNTA DE LOS TRES INDICES.

Así como los índices económico y social conforman el 'plano bi-dimensional' de Desarrollo Relativo entre Alcaldías, el tercer aspecto: participación o Acción del Estado, conforma la dimensión complementaria requerida en este análisis tri-dimensional de Bogotá.

La representación gráfica exacta de los índices del cuadro No. 6 muestra qué tan cercana está esta representación de la distri-

bución ideal (recuadro) que aparece en la gráfica No. 1.

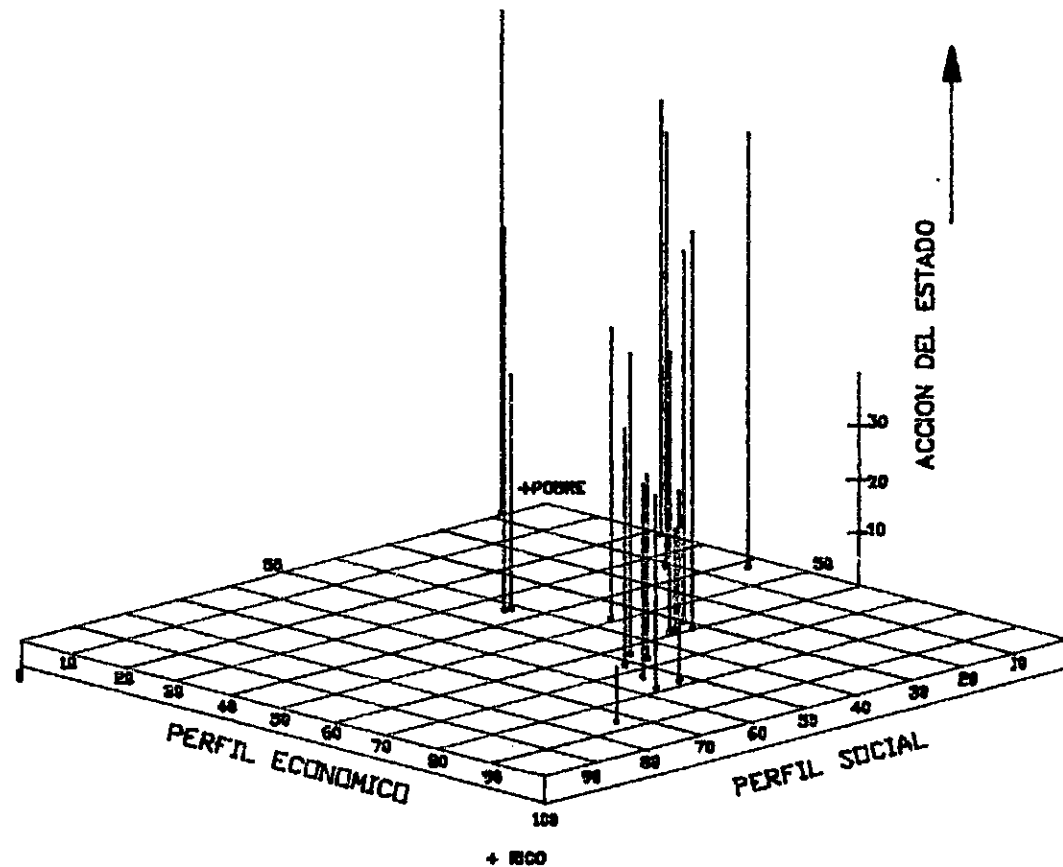
Tanto la representación bi-dimensional como tri-dimensional se presentan en las gráficas Nos. 2 y 3. El lector podrá, con base en esta sencilla representación, evaluar que tan equilibrado es el nivel de desarrollo de las Alcaldías y la acción (participación) de fuerzas exógenas que, para propósitos de este análisis, deberá ser la representación del Gasto Público directo del Distrito en cada Alcaldía. Nuestra apreciación se resume de la siguiente manera:

- La alcaldía de Teusaquillo, cuya población presenta los índices más altos en los tres perfiles considerados.
- Las alcaldías NOs. 1, 2, 10, 12, 14, 15 y 16, cuyos perfiles presentan un nivel aceptable.
- Las alcaldías Nos. 8, 9, 11, 17 y 18, los que requieren de una atención relativamente importante y urgente.
- Las alcaldías Nos. 3, 4, 5, 6, 7 y 19 son las áreas más desfavorecidas y por ello es indispensable concentrar aquí los esfuerzos públicos en forma prioritaria e inmediata.
- Ciudad Bolívar (19), la zona rural (20), San Cristobal y Usme, representan las zonas de mas franco deterioro de Bogotá, cuyos

perfiles los señalan como territorios de máxima marginación y pobreza. Por ello constituyen los sectores prioritarios de políticas de inversión pública.

GRAFICA No 1

REPRESENTACION GRAFICA DE LA UBICACION DE LAS ALCALDIAS MENORES EN EL "ESPACIO SOCIO - ECONOMICO" TRIDIMENSIONAL



1. PERFIL ECONOMICO

- Aspectos Fisicos de la Vivienda
- Nivel de Pobreza
- Tasa de Desempleo
- Relacion de Dependencia

2. PERFIL SOCIAL

- Tasa de Analfabetismo
- Tasa de Mortalidad Infantil
- Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda
- Cobertura de Servicios

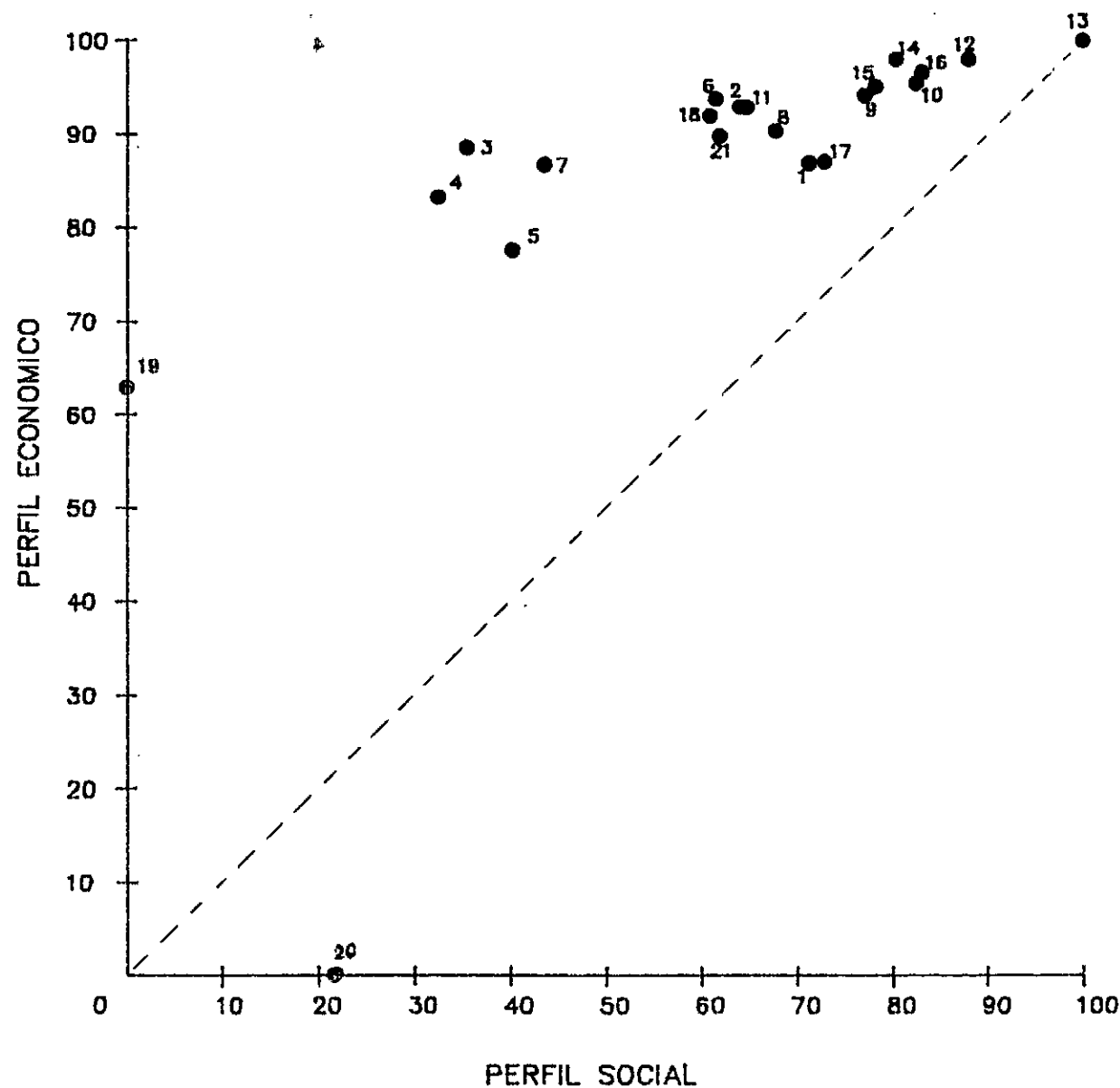
3. PARTICIPACION DEL ESTADO

- Indicadores de Hacinamiento
- misería, ausencia de servicios públicos,
- uso de cocina e insistencia escolar



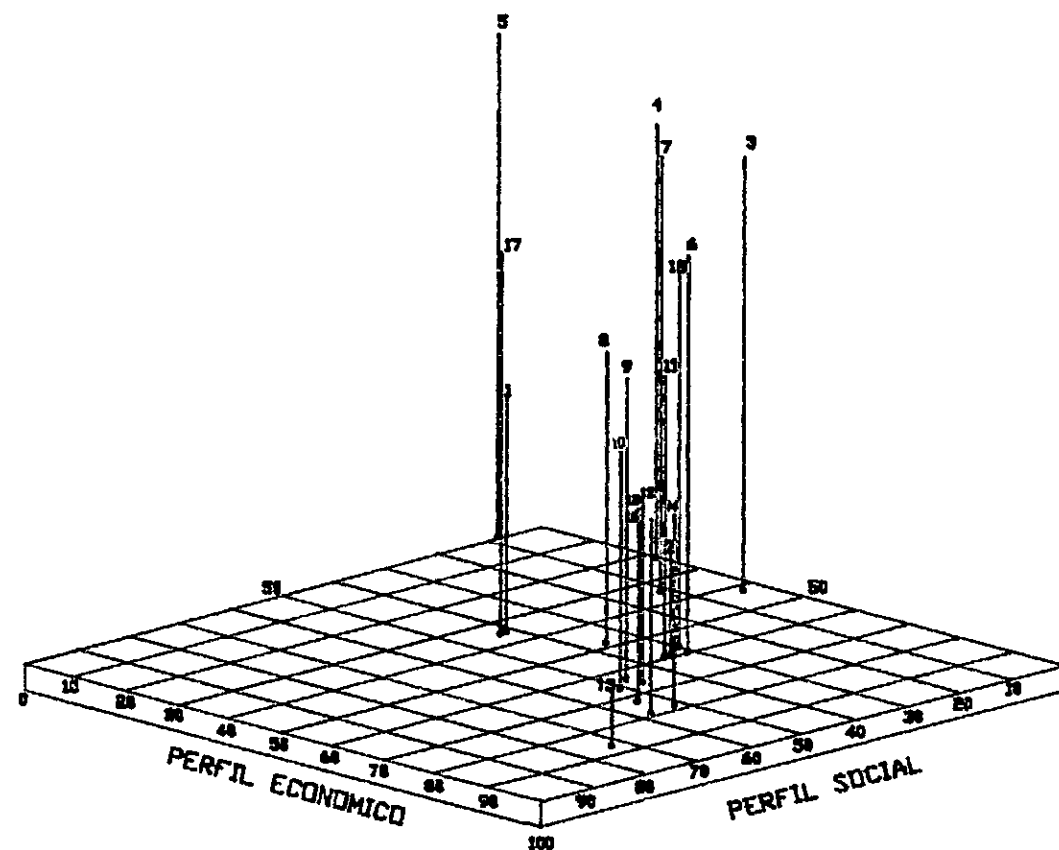
CASO IDEAL:
ALCALDIA 1

GRAFICA No. 2
NIVELES DE DESARROLLO SOCIAL Y ECONOMICO
 ESCALA DE 100 A 0



- | No. | ALCALDIAS MENORES DE BOGOTA |
|-----|-----------------------------|
| 1 | USAQUEN |
| 2 | CHAPINERO |
| 3 | SANTA FE |
| 4 | SAN CRISTOBAL |
| 5 | USME |
| 6 | TUNJUELITO |
| 7 | BOSA |
| 8 | KENNEDY |
| 9 | FONTIBON |
| 10 | ENGATIVA |
| 11 | SUBA |
| 12 | BARRIOS UNIDOS |
| 13 | TEUSAQUILLO |
| 14 | MARTIRES |
| 15 | ANTONIO NARINO |
| 16 | PUENTE ARANDA |
| 17 | CANDELARIA |
| 18 | RAFAEL URIBE |
| 19 | CIUDAD BOLIVAR |
| 20 | RURAL |

GRAFICA No 3



CASO IDEAL:
ALACALDIA I

VII. JERARQUIZACION DE LAS ALCALDIAS SEGUN

NECESIDADES DE GASTO PUBLICO

A. METODOLOGIA PARA EL CALCULO DEL INDICE DE JERARQUIZACION Y CLASIFICACION DE LAS ALCALDIAS MENORES.

De manera similar al Decreto 222 de 1988, que especifica que para el cálculo del índice de clasificación municipal debe tenerse en cuenta la población, los recursos fiscales y un índice de importancia económica, se plantea aquí la posibilidad de utilizar variables sustitutivas que a juicio del autor midan el nivel de desarrollo de las Alcaldías Menores de Bogotá. En consecuencia, el procedimiento incluyó diferentes variables que no solo cumplieran con este requisito sino sobre las cuales se tuviera una información completa para cada una de las Alcaldías Menores de la ciudad. Cabe añadir que la información utilizada solo está rezagada de tres a cuatro años.

B. TECNICA UTILIZADA PARA LA JERARQUIZACION.

La técnica utilizada para la clasificación o agrupación tiene por

objeto reunir un todo heterogéneo constituido por las Alcaldías Menores de Bogotá en subconjuntos homogéneos según las variables clasificatorias.

La técnica empleada para la construcción del Índice de Jerarquización o Índice de Agrupamiento, es el Análisis Factorial. Esta técnica estadística permite obtener el peso relativo de cada una de las variables que intervienen en la construcción del índice, a partir del descubrimiento de relaciones de covarianza entre las variables relevantes. Cada índice se encuentra expresado como una función (F_j) en la que intervienen un conjunto de variables de carácter explicativo: $(Z_{j1}, Z_{j2}, \dots, Z_{jm})$. A partir de esta función se genera una matriz cuyos elementos son las varianzas de cada una de las variables y las covarianzas entre ellas con las cuales se determinan las relaciones más significativas dentro del modelo. Posteriormente, se obtiene un vector cuyas filas son regresiones construidas a partir de los residuos de las variables asociadas conjuntamente. Este paso tiene como objetivo lograr la ponderación de cada una de las variables. El proceso final consiste en seleccionar las variables que tienen una mayor explicación de la varianza. Para el Índice de Importancia Económica las ponderaciones obtenidas se describen en la siguiente sección.

C. RESULTADOS.

Los resultados obtenidos del Análisis Factorial fueron:

Las variables seleccionadas.

Del conjunto de variables e información existente para las 20 alcaldías se seleccionaron las once(11) siguientes:

- a. Porcentaje de viviendas inadecuadas (VIN)
- b. Porcentaje de personas que viven en hacinamiento (HAC)
- c. Viviendas construidas con materiales no permanentes (MNP)
- d. Nivel de desempleo en la Alcaldía (DES)
- e. Porcentaje de hogares que presentan alto nivel de dependencia (DEP)
- f. Analfabetismo entre personas mayores de 15 años (ANF)
- g. Porcentaje de niños (7-11 años) que no asisten a la escuela (NAE).
- h. Mortalidad infantil (MOR)
- i. Porcentaje de hogares sin acueducto (NAC)
- j. Porcentaje de hogares sin energía eléctrica (NEE)
- k. Porcentaje de hogares sin alcantarillado (NAL)

La Tabla No. 3 presenta las estadísticas resumen sobre el conjunto de las once (11) variables. Tal como puede observarse en la tabla aparecen la media, la desviación standard o (varianza) existen algunas variables altamente correlacionadas entre sí. Las variables de mayor correlación son: el nivel de dependencia (DEP) y el nivel de hacinamiento (HAC); la propor-

TABLA No. 3

CORRELACION, MEDIA Y DESVIACION "STANDARD" DE LAS VARIABLES SELEC
(BOGOTA-ALCALDIAS MENORES)

CORRELACIONES ENTRE VARIABLES

VARIABLE	VIN	HAC	MNP	DES	DEP	ANF	NAE
VIN	1.0000	0.8032	0.7382	0.0901	0.7902	0.7350	0.5424
HAC	0.8032	1.0000	0.5834	0.4942	0.9117	0.8071	0.4578
MNP	0.7382	0.5834	1.0000	-0.1869	0.7004	0.8257	0.9196
DES	0.9001	0.4942	-0.1869	1.0000	0.2233	-0.0050	-0.3394
DEP	0.7902	0.9117	0.7004	0.2233	1.0000	0.9128	0.6576
ANF	0.7350	0.8071	0.8257	-0.0050	0.9128	1.0000	0.8497
NAE	0.5424	0.4578	0.9196	-0.3394	0.6576	0.8497	1.0000
MOR	0.5252	0.6634	0.2781	0.2118	0.6555	0.5674	0.2248
NAC	0.4260	0.2140	0.8403	-0.5726	0.4887	0.6941	0.9391
NEE	0.3887	0.1917	0.8177	-0.5647	0.4688	0.6900	0.9388
NAL	0.3918	0.1639	0.8297	-0.5980	0.4437	0.6576	0.9271
ESTADISTICA							
MEDIA	3.92500	17.0350	2.75000	5.16500	5.82500	4.16000	7.89000
DESVIACION STANDARD	5.19837	9.4376	3.13897	1.54657	3.51626	1.97735	6.81630

ción de viviendas construidas con materiales no permanentes (MNP) y la proporción de niños, de edad entre 7 y 11 años, que no asisten a la escuela (NAE); el nivel de dependencia y la tasa de analfabetismo de personas mayores de 15 años (ANF); finalmente, la correlación alta entre los niveles de cobertura insuficiente de los tres (3) servicios públicos (NAC, NEE y NAL) y la no asistencia escolar de los niños de 7-11 años.

Con una correlación importante pero menor que la anterior (que reflejaba coeficientes de correlación mayores de 0.9), es decir con coeficientes que varían entre 0.8 y 0.9, se obtuvieron los siguientes: correlación entre vivienda inadecuada (VIN) y hacinamiento; hacinamiento (HAC) y analfabetismo (ANF); viviendas con materiales no permanentes (MNP) con analfabetismo (ANF) y carencia de servicios públicos (NAC, NEE, NAL); también entre analfabetismo (ANF) e inasistencia escolar (NAE). También se detecta en los resultados una correlación, un tanto más débil, entre la proporción de personas con viviendas inadecuadas (VIN) con niveles de dependencia (DEP) y analfabetismo.

De lo anterior se puede concluir que las variables incluidas en el análisis presentan algunas correlaciones de importancia, mostrando en el trasfondo una especie de constante entre niveles de pobreza y miseria con la ubicación en lugares de servicios inadecuados o inexistentes, viviendas temporales y, por

lo tanto, inadecuadas y falta de motivación para obtener los servicios de educación que, por el resultado de otros estudios (ver Mohan Rakesh y Villamizar Rodrigo, The City Study "Determinantes del Desarrollo Urbano", 1982), fue la variable más significativa de ascenso social en Bogotá y Cali.

Con el conjunto de datos en forma de matriz (20x11) de alcaldías (20) y variables (11) se realizó el Análisis Factorial, con los resultados globales que se presentan en la Tabla No. 4:

TABLA No. 4

RESULTADOS GLOBALES DEL ANALISIS FACTORIAL
(POR VARIABLE Y POR COMPONENTE PRINCIPAL)

No.	VARIABLE	COMPONENTE PRINCIPAL	V A L O R		F A C T O R	
			EIGEN	ACUMULATIVO	UNO(1)	DOS (2)
1	VIN	1	6.78	0.62	0.75	0.43
2	HAC	2	2.93	0.88	0.65	0.74
3	MNP	3	0.62	0.93	0.94	-0.05
4	DES	4	0.38	0.97	-0.23	0.82
5	DEP	5	0.15	0.99	0.82	0.51
6	ANF	6	0.07	0.99	0.93	0.26
7	NAE	7	0.03	0.99	0.95	-0.23
8	MOR	8	0.01	0.99	0.42	0.64
9	NAC	9	0.01	0.99	0.87	-0.47
10	NEE	10	0.00	0.99	0.86	-0.49
11	NAL	11	0.00	1.00	0.85	-0.51

De la Tabla No. 4 vale destacar que la mayor varianza está explicada por los factores "1" (6.78) y "2"(2.93). En tér-

minos de los resultados por variable y de acuerdo a las definiciones de los índices establecidos en el Capítulo I, estos podrán conformarse en forma global para Bogotá, en lo sucesivo, de la manera siguiente:

INDICE ECONOMICO: se obtiene de ponderar el valor de cada variable para cada alcaldía por los siguientes factores:

-0.23 para la variable tasa de desempleo (DES); 0.82 para nivel de dependencia (DEP); 0.87, 0.86 y 0.85 para viviendas carentes de acueducto, electricidad y alcantarillado (NAC, NEE, NAL) respectivamente.

INDICE SOCIAL: Se obtendrá al ponderar por los siguientes factores, los valores que tomen las respectivas variables, así: 0.75 para VIN, 0.65 para NAC; 0.93 para ANF; 0.42 para MOR y 0.95 para NAE.

En un análisis más detallado, por variable, se obtuvieron los once(11) componentes principales de cada variable (vector Eigen). Tal información se presenta en la Tabla No. 5

D. JERARQUIZACION, CLASIFICACION O AGRUPAMIENTO DE LAS ALCALDIAS MENORES.

Una vez obtenido el índice de Jerarquización de las Alcaldías Menores se procedió a clasificar dichas Alcaldías en las cinco (5) categorías que se presentan más adelante, utilizando para

TABLA No. 5

ANALISIS DE COMPONENTES PRINCIPALES

VARIABLES	VECTORES EIGEN							
	C.PRIN.1	C.PRIN.2	C.PRIN.3	C.PRIN.4	C.PRIN.5	C.PRIN.6	C.PRIN.7	C.PRIN.8
VIN	0.286601	0.252716	0.005083	-.806510	-.026398	0.113292	0.383449	0.116172
HAC	0.249132	0.432675	0.146181	-.007583	-.182251	-.292693	-.176756	0.172418
MNP	0.362571	-.029346	0.219520	-.209275	0.566232	-.123015	-.501248	-.347317
DES	-.088792	0.481978	0.563061	0.327108	0.349635	0.292620	0.324751	0.000464
DEP	0.315984	0.295328	-.003363	0.140418	-.486553	-.508467	-.416284	-.024717
ANF	0.359532	0.149141	-.022335	0.239629	-.284821	-.517608	0.277948	-.460394
NAE	0.365177	-.133677	0.115334	0.215944	0.149542	-.307491	0.008439	0.664550
MOR	0.162295	0.373163	-.772650	0.208030	0.411522	0.110899	0.083530	0.048158
NAC	0.335008	-.277116	0.025313	0.067547	-.026177	0.223448	-.022572	0.304156
NEE	0.329807	-.287102	0.043554	0.148335	-.038655	0.190550	0.451375	-.129557
NAL	0.326566	-.299934	0.006300	0.071235	0.107120	0.284940	0.056272	-.265201

ello la técnica 'Cluster,' que resulta muy adecuada para agrupar conjuntos altamente heterogéneos en subgrupos homogéneos, como es el caso de los municipios del país. o de las alcaldías de Bogotá.

La técnica 'Cluster' estandariza las variables y las pondera de acuerdo con los valores obtenidos en el análisis factorial, mide la dispersión y aglomeración de cada variable y obtiene un número de subconjuntos predeterminado de forma que al interior de cada uno exista la mayor homogeneidad posible. De esta manera, se obtienen conjuntos de Alcaldías agrupadas de acuerdo con el índice de categorización obtenido. La clasificación derivada de este procedimiento se determinó con base en los resultados de la Tabla No. 6. A partir de tales resultados se sacó una primera clasificación con base en el Primer Componente Principal y otra basada en el Segundo Componente Principal, tal como se presenta a continuación:

(Ver siguiente página, Tabla No. 4)

TABLA No. 6

ALCALDIAS MENORES ORDENADAS SEGUN COMPONENTE PRINCIPAL 1/

(ANALISIS FACTORIAL DE BOGOTA)

ALCALDIA MENOR	R E S U L T A D O S	
	PRIMER COMPONENTE PRINCIPAL	SEGUNDO COMPONENTE PRINCIPAL
13 TEUSAQUILLO	-2.8342	-2.2591
16 PUENTE ARANDA	-2.0850	-0.4574
12 BARRIOS UNIDOS	-2.0578	-1.0071
15 ANTONIO NARIÑO	-1.8382	-0.6609
14 MARTIRES	-1.7484	-0.8654
10 ENGATIVA	-1.7118	-0.4922
02 CHAPINERO	-1.3328	-1.0875
09 FONTIBON	-1.2961	0.0909
08 KENNEDY	-0.8669	0.0823
06 TUNJUELITO	-0.5997	0.8598
11 SUBA	-0.5875	0.0562
01 USAQUEN	-0.5416	-0.8090
18 RAFAEL URIBE	-0.5225	0.9458
17 CANDELARIA	-0.2509	0.4351
07 BOSA	0.5422	1.6919
03 SANTA FE	1.1315	1.7144
04 SAN CRISTOBAL	1.6564	2.5559
05 USME	1.7934	1.2109
19 CIUDAD BOLIVAR	5.2994	2.7721
20 RURAL	7.8506	-4.7766

1. Clasificación de Alcaldías según el Componente Principal.

a. Primer componente:

De acuerdo a una primera clasificación, basada en los valores relativos obtenidos por las alcaldías dentro del valor EIGEN para el Primer Componente, se obtienen los siguientes grupos de alcaldías:

GRUPO	1	2	3	4	5
ALCALDIAS	Teusaquillo	Antonio Nariño	Kennedy	Santa Fe	Ciudad Bolívar
	Puente Aranda	Mártires	Tunjueli	Sn Crist.	
	Barrios Unid.	Engativá	Suba	Usme	
		Chapinero	Usaquén		
		Fontibón	Rafael U.		
			Candelaria		
			Bosa		

b. Segundo componente:

En una segunda clasificación, de acuerdo al resultado obtenido con la Segunda Componente Principal, se tiene:

GRUPO	5	4	3	2	1
ALCALDIAS	Teusaquillo(0)	Puente Aranda(1)	Fontibón(1)	Bosa(1)	Sn. Crist.(0)
	Barrios Unid(0)	Ant. Nariño (0)	Kennedy (0)	Sta.Fé(0)	Ciud. Bol.(1)
	Chapinero(1)	Mártires (0)	Tunjuel. (0)	Usme(0)	
		Engativá (0)	Suba (0)		
		Usaquén (1)	Rafael U.(0)		
			Candelaria(0)		

Contrastando estas dos clasificaciones (los "0" en paréntesis significa que no hubo reclasificación y los "1" que se trasladó un lugar de un grupo a otro) con la clasificación que resultó del análisis tridimensional se obtiene una clasificación definitiva, propuesta por este estudio, con el fin de reorientar el gasto público del Distrito según

la prioridad que señala el orden escogido para cada grupo (Vr.gr. la mayor prioridad o prioridad 1 lo tiene el grupo "1" compuesto por Ciudad Bolívar y San Cristobal; la menor prioridad o prioridad "5" lo tienen: Teusaquillo, Barrios Unidos y Chapinero (Grupo 5).

VIII. METAS Y OBJETIVOS DE DESARROLLO PARA BOGOTÁ Y SUS ALCALDÍAS MENORES

A. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGICO

1. Marco Conceptual:

Todo proceso autosostenido de desarrollo tiene varios factores que lo limitan u obstaculizan. Entre estos, en el caso de Bogotá, se destacan la insuficiencia de oportunidades de trabajo que genere ingresos adecuados a todos los habitantes de Bogotá y la deficiencia de los servicios públicos básicos para grupos de población relativamente pequeños y muy concentrados en ciertas zonas de la ciudad.

Respecto al último aspecto, debe señalarse que el cubrimiento y provisión de los servicios a las áreas deficitarias, resuelve en alto grado y por sí mismo los requerimientos de un nivel adecuado de bienestar social, aunque ello debe ser acompañado de otras acciones estimulativas, orientadas hacia la generación de empleo, impulso a la formación interna del ahorro-inversión, promoción de formas de producción económicas de alto valor agregado, etc, etc.

Pero en todo este panorama se debe recordar que no es posible disociar la política económica de la social. En donde ha sido tradicional e insuficiente la inversión en gasto social como vía de compensación de efectos adversos de una determinada situación económica, se producen críticos desequilibrios que bien pueden llegar a ser estructurales. Esto parece estar sucediendo en Bogotá^{3/}

De otra parte, y de acuerdo a la caracterización social de Bogotá, se olvida frecuentemente que el déficit de servicios públicos básicos en las áreas donde se concentra la población de estratos socioeconómicos inferiores, es un factor que inhibe la posibilidad de estimular un proceso productivo en aras de una economía autosostenible.

Según el diagnóstico sectorial que por alcaldías se efectuó en este análisis se observa un amplio cubrimiento de los servicios y un buen nivel de bienestar en las áreas referidas a estratos socioeconómicos medios y superiores; por ello se hace indispensable orientar el gasto social del Distrito hacia unas pocas áreas realmente deprimidas. Para ello, es necesario efectuar acciones integrales (para el conjunto de todas las variables sociales y económicas) en un espacio territorial

3/ Las gráficas No. 2 y 3 del Capítulo anterior muestran una cierta "brecha" entre lo económico y lo social.

administrativo relativamente pequeño y evitar acciones sectoriales independientes que poco afectan el nivel general de bienestar de la población total.

Sobre tales bases, las premisas adoptadas en esta definición de objetivos y metas se basan en:

- 'priorizar' aquellos servicios cuyos efectos sociales sean mayores.
- Atender particularmente los estratos socio-económicos de menores recursos, en zonas claramente identificadas.

2. Marco Metodológico

En la definición de metas y objetivos, se partió fundamentalmente de dos bases:

- Homologar la cobertura del servicios o índices en Bogotá con respecto a otra ciudad capital de latinoamérica, cuyo índice de servicios fuese superior. Para tal efecto, se tomó a la ciudad de México.
- Igualar la cobertura de servicios e índices de las alcaldías más deficitarias con la media de Bogotá, o aún mejor, con los niveles observados en las alcaldías con los mayores

niveles de servicios o índices.

El primer punto tiene como relevancia obtener un punto de referencia externo de comparación (ver cuadro No. 7) dado que los índices en Bogotá superan ampliamente tanto la de otras ciudades colombianas como la media nacional.

El segundo punto permite corregir las deficiencias de política pública y, sobre todo, impulsar un desarrollo social y económico unificado, al equilibrar mejor las oportunidades de bienestar social y calidad de vida de toda la población.

A continuación se hacen referencias específicas a cada uno de las variables más relevantes con relación al establecimiento de metas para Bogotá. Esta se efectuó bajo dos modalidades: agrupando en conjuntos las distintas variables utilizadas en la definición del estado de desarrollo (o pobreza) de las alcaldías en el capítulo anterior; escogiendo prioridades en cada alcaldía sobre las mismas variables. Adicionalmente, en el Anexo No. 3 se presenta una descripción de METAS GLOBALES por servicio o variable socioeconómica.

CUADRO No. 7

CUADRO COMPARATIVO DE INDICADORES GENERALES Y DE
COBERTURA DE SERVICIOS PARA BOGOTA Y CIUDAD DE MEXICO(1987)

	BOGOTA	CIUDAD DE MEXICO
POBLACION (MILES)	4,200 ^{1/}	17,765 ^{2/}
SUPERFICIE (LTAS)	32,000	11.500
DENSIDAD	131.3	159.3
TASA BRUTA NATALIDAD	31.0	37.0
TASA BRUTA MORTALIDAD	7.7	7.3
PEA	40.5	52.9
RELACION DE DEPENDENCIA	4.8	89.04
ENERGIA	90.6%	97.0%
ACUADUCTO	88.5%	97.0%
ALCANTARILLADO	88.3%	74.0% *
TELEFONOS RESIDENCIAS	59.6%	27.0% *
EDUCACION PREESCOLAR	15.8%	59.1%
EDUCACION PRIMARIA	97.3%	98.0%
EDUCACION SECUNDARIA	68.1%	100%
ANALFABETISMO	6.7%	9.1% *
No. DE PERSONAS POR VIVIENDA	4.99	5.51

* SITUACIONES EN QUE MEXICO ESTA POR DEBAJO DE BOGOTA

1/ ESTIMADO APLICANDO CRECIMIENTO 73-85 AL DATO DE 1985

2/ IDEM 70-80 SOBRE EL DATO DE 1980.

B. DESCRIPCION DE METAS POR VARIBALE Y POR ALCALDIAS.

Dado que la jerarquización de las alcaldías se realizó metodológicamente interrelacionando todas las variables entre sí, ello dio como resultado la selección de grupos que requieren de una atención prioritaria en lo social, en lo económico y en la acción del estado.

Las metas y objetivos que adelante se esbozan, se elaboraron agrupando a dichas variables en seis conjuntos (Empleo, Vivienda, Servicios Públicos, Educación, Salud y Pobreza y miseria) de manera independiente entre ellos.

Este esquema propuesto, permitirá atenuar los principales cuellos de botella que tienen efectos sobre el retraso al desarrollo, señalando las variables que deben atender prioritariamente las alcaldías a través de políticas correctivas o estrategias.

A continuación, y de acuerdo a la jerarquización de alcaldías de atención prioritaria y sus mayores deficiencias en cuanto a las variables estudiadas, de políticas de asignación de gastos en cada aspecto:

CUADRO No. 8

RESULTADO DE PRIORIDADES DETECTADAS POR ALCALDIA MENOR

BOGOTA

<u>SERVICIO</u>	<u>VARIABLE UTILIZADA</u>	<u>PRIORIDAD ENCONTRADA</u>
Servicios Públicos	. % Hogares sin energía	1. Ciudad Bolívar
	. %Hogares sin alcantari- llado	2. Usme
	. %Hogares sin acueducto	3. Usaquén
	. % personas que viven sin servicios.	4. Chapinero
		5. San Cristobal
		6. Candelaria
. Educación	. %personas inasistencia escolar	1. Ciudadada Bolívar
	. Tasa de analfabetismo	2. Santa Fé
	. %Niños de 7-11 no asis- ten a la escuela	3. Usme
		4. San Cristobal
		5. Bosa
		6. Candelaria
. Salud	. Tasa mortalidad infantil	1. Ciudadada Bolívar
		2. Santa Fé
		3. San Cristobal
	. %personas viven sin ser- vicios.	4. Usme
		5. Bosa
		6. Rafael Uribe

<u>SERVICIO</u>	<u>VARIABLE UTILIZADA</u>	<u>PRIORIDAD ENCONTRADA</u>
. Vivienda	. %viviendas inadecuadas	1. Ciudad Bolívar 2. San Cristobal 3. Usme 4. Bosa
	. % personas en hacina- miento	5. Santa Fé 6. Tunjuelito
. Empleo	. Tasa de desempleo	1. San Cristobal 2. Ciudad Bolívar 3. Bosa 4. Candelaria
	. %hogares con alta depen- dencia.	5. Rafael Uribe 6. Santa Fé
. Pobleza y Miseria	. % Hogares con cocinol	1. Ciudadada Bolívar 2. San Cristobal 3. Usme 4. Bosa
	. %miseria	5. Santa Fé 6. Candelaria

De igual forma a lo presentado en el Cuadro No. 8, señalamos a continuación las prioridades que cada alcaldía presenta respecto a las variables analizadas en este estudio. Se denotan éstas (prioridades A, B y C) en cuanto a las necesidades por servicio:

1. Ciudad Bolívar: Todas las variables de manera integral
2. San Cristobal: Todas las variables de manera integral
3. Usme: Servicios públicos (A), vivienda (B), educación (B), pobreza y miseria (B) y salud (C).
4. Santa Fé: Educación (A), Salud (A), Vivienda (B), Pobreza y miseria (B) y empleo (C).
5. Bosa: Empleo (A), Pobreza y miseria (B), Vivienda (B), Salud (C) y Educación (C).
6. Tunjuelito: Vivienda (A), Salud (B) y empleo (C)
7. Candelaria: Empleo (A), Servicios Públicos (B), Educación (B) y pobreza y miseria (B).
8. Rafael Uribe: Empleo (A) y Salud (B)
9. Kennedy: Servicios públicos (A) y empleo (B)
10. Suba: Vivienda (A) y Pobreza y miseria (B)
11. Fontibón: Empleo (A) y pobreza y miseria (B)
12. Engativá: Servicios Públicos (A) y Empleo (B)
13. Usaquén: Servicios Públicos (A)
14. Mártires: Educación (A)
15. Antonio Nariño: Salud (A)
16. Puente Aranda: Empleo (A)
17. Chapinero: Servicios Públicos (A)
18. Barrios Unidos: Educación (A)
19. Tesusaquillo: Servicios Públicos.

Con relación a metas u objetivos que se deben alcanzar para las distintas variables, a continuación se trazan algunos lineamientos estratégicos al respecto. Sin embargo, es conveniente aclarar que algunas variables tienen un mayor contenido y peso relativo (Vr.gr. servicios públicos y vivienda) debido a que en los primeros el Estado actúa directamente (o sea que son "variables de control" y tiene responsabilidad primigenia en su atención y suministro, en tanto que los segundos requieren de una responsabilidad compartida y conciliación de políticas con diferentes entidades e instancias públicas y privadas.

Veamos la síntesis de objetivos con relación a cada una de las variables utilizadas:

- a. Miseria y Pobreza. Como meta, se propone que las alcaldías señaladas atrás como prioritarias según esta variable, reduzcan el porcentaje de personas en estado de miseria al promedio Distrital, esto es, 6.9%

En definitiva, los lineamientos estratégicos para enfrentar la pobreza tienen que ser enfocados hacia el aumento del ingreso, la generación de empleo y la dotación de servicios públicos. Respecto a los dos últimos puntos de ello se hablará más adelante.

El mejoramiento del ingreso, de acuerdo a la dinámica de la

economía que presenta Bogotá, debe centrarse en el sector informal, esto es, en microempresas, pequeña industria y otras actividades, esta estrategia debe contemplar el traslado de fondos hacia una mejor capitalización y modernización del sector, así como un programa de capacitación y crédito. Financieramente, por la misma naturaleza de este sector productivo, las pérdidas no serían fuertes, y en todo caso, debe considerarse como un gasto social. El paquete de políticas de estimulación comprende desde la selección de actividades en las que pueda desarrollarse y especializarse este sector formal, hasta poner en operación una infraestructura y servicios de carácter tecnológico. Esta estrategia debe llevarse a cabo tanto en las áreas donde la población busca empleo no formal, como en las zonas con predominio de altas tasas de desempleo.

- b. Vivienda. Como meta, y bajo un esquema similar al punto anterior, debe buscarse que el porcentaje de personas en viviendas inadecuadas y en hacinamiento disminuyan a un promedio de 5.9% y 17.0 % respectivamente, en cada Alcaldía. Como las causas estructurales que determinan esta situación tienen su raíz en problemas económicos y sociales de fondo la estrategia debe orientarse a un esfuerzo de producción popular, comunitario, cooperativo y de educación, asociado a gastos tipo semilla de recursos públicos, hacia:

- Estímulo y promoción de sistemas para reducir el costo de la

vivienda (a través de nuevos materiales, métodos de construcción, etc) y sistemas adecuados de crédito para vivienda a través de la Caja de Vivienda Distrital

- Desarrollo de sistemas para aumentar la producción, a través de elementos como prefabricados, maquinarias, etc.
 - Desarrollo de sistemas para mejorar las viviendas actuales, a través de la construcción de unidades sanitarias, etc en el área de remodelación, reconstrucción y mejoramiento de tugurios e inquilinatos.
- c. Empleo. Como meta, se pretende bajar la tasa de desempleo de las alcaldías más afectadas al promedio de Bogotá, o sea, al 5.2%, para la época de la recolección de la información.

Para una estrategia de generación de empleo, el apoyo que el Estado puede proporcionar a la pequeña y mediana industria es fundamental. Dicho apoyo debe manifestarse en una infraestructura de organismos de soporte y asistencia en capacitación. apoyo financiero y orientación tecnológica. Estas políticas se pueden desarrollar a través de la organización de cooperativas, centros de asistencia técnica integral, etc.etc.

- d. Educación. El deterioro en esta variable se manifiesta en tres

elementos: el analfabetismo, la inasistencia escolar y los niños con edades de 7-11 años que no asisten a la escuela.

Las causas pueden ser múltiples y de variada diversidad: en el nivel preescolar por los costos de uniformes, útiles escolares, etc, así sea en escuelas oficiales. Existe un marcado desconocimiento de la población sobre el efecto de la escolarización en este nivel. En la primaria y secundaria también pueden incluirse factores tales como la insuficiencia de infraestructura en ciertas áreas como falta de guarderías, escuelas, alimentación en las escuelas, alta relación alumnos/profesor, etc orientados a la infraestructura y a la capacitación de profesores y comunidades afectadas.

C. REQUERIMIENTOS ADICIONALES PARA PERFECCIONAR LOS CRITERIOS DE ASIGNACION DEL GASTO PUBLICO.

Sería ideal, para la correcta asignación del gasto público, de la realización de un análisis adicional al presente, en donde se evalúe el costo eficiencia respecto de la prestación de cada servicio estudiado. Respecto a esto, se requiere:

- Conocer cuales de las acciones correctivas del estado sobre las variables analizadas tienen mayores efectos redistributivos en la población en general, y sobre los estratos socioeconómicos inferiores en particular.
- Determinar el orden jerarquizado para atender cada una de las

variables que inhiben el desarrollo de las alcaldías mas pobres de Bogotá.

- Definir cuáles de ellas tienen mayores efectos de arrastre y estímulo para atender las otras variables que presentan deficiencias.

En particular se requiere un análisis al interior de cada una de las variables, esto es:

- Realizar estudios de factibilidad para la aplicación de estímulos fiscales u otros mecanismos para incorporar y motivar al sector privado en la solución de las variables que obstruyen el desarrollo. Por ejemplo, educación en las industrias o sitios de trabajo; puesta en marcha de una infraestructura tecnológica y de capacitación hacia el sector informal, etc.
- Analizar la distribución territorial de cada uno de los servicios, la salud y la educación principalmente; turnos de personal y/o labores; equipamiento y material faltantes; medios de transporte, etc., con objeto de volver más eficiente las instalaciones subutilizadas.
- Evaluar el estado y calidad de servicios como acueducto, alcantarillado, aseo y energía, cuyos costos de operación y mantenimiento son diferenciales al interior de Bogotá, según materiales utilizados y fechas de construcción.

IX. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. CONCLUSIONES:

En Bogotá la inversión pública NO ha obedecido a una planificación integral ni al objetivo de satisfacer las necesidades básicas requeridas por su población. La planeación de la inversión y del gasto público ha sido, más bien, inercial y con un marcado sesgo sectorial. Es decir, que las asignaciones presupuestales han mantenido una 'pesada' inercia a asignarse con el mismo patrón con que se realiza históricamente y su enfoque radica en concentrarse en aspectos sectoriales (salud, educación, vías, servicios públicos, etc) sin tener en cuenta dónde, en la ciudad.

A pesar de lo anterior, los efectos del gasto público muestra que existen relativamente pocas Alcaldías y dentro de éstas pocos barrios (a saber: los localizados al suroriente, suroccidente, nororiente, en la periferia occidental y en Ciudad Bolívar) que se distinguen en Bogotá por tener condiciones de calidad de vida muy diferentes y significativamente inferiores al resto de la ciudad. Entonces, para reducir la dispersión en dichas condiciones, la acción del gasto público se puede dirigir directamente a remediar prioritariamente esta mala distribución de condiciones de vida. El impacto social de esta estrategia política sería inmediato y de alta rentabilidad, ya que por ser aislados los ca-

Los extremos son susceptibles de ser fácilmente identificados y de hacerles seguimiento.

En términos generales, la política gubernamental de gasto público debe estar orientada a ampliar la cobertura de los servicios públicos especialmente alcantarillado, a mejorar el nivel educativo, a proveer vivienda adecuada y a crear empleo formal. Estos criterios generales se aplican en las áreas donde están las grandes deficiencias en la calidad de vida urbana. La prioridad en el gasto debe ir dirigida a reducir la varianza en los indicadores de estos cuatro frentes de política.

El presente análisis muestra que una política de gasto público adecuada para el D.E., consistiría en:

1. Dar prioridad en forma ascendente a las Alcaldías Menores Jerarquizadas en grupos, según se determinó en este Capítulo. En el interior de estas se debe dar énfasis a aquellos rubros de inversión que muestran mayores deficiencias o rezago en comparación con metas u objetivos trazados a priori.
2. Las metas y objetivos de Desarrollo pueden relacionarse o bien acercarse al promedio de la ciudad o bien a niveles conocidos de otros contextos como el que se ilustró para el caso de Ciudad de México.
3. Dar prioridad a ciertas agrupaciones de alcaldías no significa desa-

lentar totalmente el nivel de inversión de los otros grupos. Un punto de referencia presente permanentemente será el actual promedio de atención por servicio para la ciudad en general.

Una vez se consiga información de la real distribución del gasto público por unidad territorial (Vr. gr. Alcaldías o Comunas) se podrá establecer con mayor detalle cuál es el nivel de atención versus las necesidades de cada zona. Adicionalmente se podrá establecer un plan de inversiones que tenga en cuenta no solo el índice de desarrollo de cada zona (vr.gr. índice social o económico) sino el vector de necesidades que constituye el índice respectivo.

De acuerdo con las Gráficas 2 y 3, en donde se conservan los perfiles económicos, sociales y la Acción del Estado por alcaldías, se observa un mayor deterioro de la población en lo que respecta a políticas sociales. Dicho en otras palabras, la política de gasto público muestra un sesgo hacia el factor de infraestructura, en tanto que la cobertura de servicios sociales (particularmente salud) aparecen como acciones relativamente aisladas. Es decir existe una estrategia de crecimiento económico que no favorece los sectores sociales con gran desatención lo cual ha repercutivo en la imposibilidad histórica de resolver los verdaderos problemas de hacinamiento y miseria.

La distribución espacial de los problemas analizados que presentan las alcaldías, permite agruparlas, finalmente en cinco (5) grandes categorías:

ALCALDIA	GRUPO 1 PRIORIDAD	1	2	3	4	5
		Ciud. Bol. Sn Cristob	Sta. F� Bosa Usme Tunjuel	Kennedy Suba R. Uribe Candelar Engativá Fontibpon	Mártires Ant. Nar. Usaquén Pte. Arand.	Teusaquillo B. Unidos Chapinero

A menos que nueva información demuestre cambios sustanciales en los resultados aquí obtenidos, ésta debería ser el principal criterio de asignación global de recursos de inversión pública en el Distrito Especial de Bogotá.

B. RECOMENDACIONES.

- Aplicar una política de asignación de gasto público altamente concentrada en seis (6) alcaldías (Ciudad Bolívar, San Cristobal, Santa Fé, Usme, Bosa y Tunjuelito) y en cuatro áreas prioritariamente: vivienda (tanto en los aspectos de infraestructura de servicios y materiales como en los aspectos sociales de hacinamiento, dependencia y aspectos relacionados con la salud y la educación de los niños); empleo (generación de empleo formal); servicios públicos (con gran énfasis en agua y alcantarillado) y servicios sociales (especialmente educación y salud para los niños y población de la tercera edad).
- Sin llegar a desatender la Inversión Pública en los grupos 3, 4 y 5 (especialmente en el 3) se debe limitar al mínimo las par-

tidas hacia tales alcaldías para poder concentrar todos los esfuerzos en los grupos de alcaldías 1 y 2.

- Seguir con planes como el actual Plan de Desarrollo "Bogotá para todos" y Plan de Desarrollo de la Zona Occidental de Bogotá, parece altamente recomendable por cuanto ambos planes enfatizan obras específicas y puntuales sobre las áreas identificadas en este estudio. Sin embargo, se debe tener una cuidadosa revisión de tales planes con el fin de redefinir zonas de "alto riesgo social" y zonas prioritarias como aquí se han definido.
- Sería recomendable adoptar una metodología (como la que actualmente elabora el Instituto SER de Investigación) para, en el futuro, contar con información más adecuada y actualizada sobre las alcaldías menores de Bogotá. Cabe recordar que el proceso de descentralización interna que ha iniciado el Distrito (Descentralización administrativa y fortalecimiento de las alcaldías) va a requerir, cada vez más, de información y métodos de recolección, análisis, evolución y control que se compaginen con la nueva realidad que vive el país y el Distrito Especial.

X. ANEXOS

El Índice de 'Participación' o 'Acción Estatal' en Bogotá.Análisis a nivel de Barrio

La tasa de alfabetismo para Bogotá en promedio es de 92.7% (TM)^{1/} para la población mayor a los 5 años que reside en los diferentes barrios de la ciudad. Dicha tasa tiene una desviación estandar de 6.2% que representa una relativa homogeneidad en su distribución. Sin embargo, al analizar la distribución de frecuencias por cuartiles en los 523 barrios, encontramos que hay 2 barrios que tienen entre 65.2% y 75% de alfabetismo, lo que indica que en algunos barrios de la ciudad existe una proporción alta de la población residente que no sabe leer ni escribir aunque el promedio de la ciudad muestra una tasa de alfabetismo que no deja traslucir esa deficiencia. Por otra parte, en 77 barrios, la tasa de alfabetismo está entre 75% y 87.5%. Pero 436 barrios que tienen la tasa de alfabetismo entre 87.6% y 100% lo que determina que la tasa promedio para la ciudad sea elevada.

La tasa de supervivencia de la población (proporción de hijos vivos sobre número total de hijos) tiene un comportamiento similar. El promedio para la ciudad de 92.3% con una desviación estandar de 6.1% entre los diferentes barrios. Según las frecuencias por cuartiles, tenemos que en 3 barrios la tasa de supervivencia (TMB) está entre 0 y 25%, y en 2 barrios dicha tasa está entre 50 y 75%. Pero en 518 de los 523 barrios la

1/ En este análisis, a nivel de Barrio, se utilizan siglas especiales que se irán explicando en el texto. El resumen aparece en el Cuadro No. 7

ANEXO No. 1

EL INDICE DE CALIDAD DE VIDA (ICV)

Tal como lo define el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, el Índice de Calidad de Vida (ICV) es un "indicador que expresa el grado de distribución de la riqueza social generada y de las condiciones materiales en que se reproduce la fuerza de trabajo"

Como su nombre lo indica, el ICV es un índice que sintetiza o refleja las condiciones en que se realiza el proceso de producción, distribución y consumo de la riqueza social. Algebraicamente el ICV se expresa así:

$$ICV = \frac{X_1 + X_2 + X_3 + X_4 + X_5 + X_6}{5}$$

donde X_1 = Índice * de las condiciones económicas de la zona

X_2 = Índice de la tasa de empleo

X_3 = Índice de servicios públicos

X_4 = Índice de mortalidad infantil

X_5 = Índice de hacinamiento

X_6 = Índice de alfabetismo

* todos los índices son estandarizados y transformados a escala de 1 a 100.

CUADRO No. 2.1

B O G O T A

Indicadores Sociales

<u>Sigla Usada en el texto</u>	<u>Valor Mínimo</u>	<u>Valor Máximo</u>	<u>Valor Medio</u>	<u>Desviación Estandar</u>
TB	50.0	100.0	92.7	6.2
TMB	0.0	100.0	92.3	6.1
WMB	0.0	100.0	89.4	24.4
SSB	0.0	100.0	56.4	34.3
VVB	0.0	100.0	85.0	19.6
VMB	0.0	100.0	5.1	13.9
H1B	1.0	17.0	1.279	0.751
H2B	0.0	2.5	0.844	0.373
KNB	0.0	100.0	93.1	11.6
KGB	0.0	100.0	50.3	35.1
AAB	0.0	100.0	91.3	22.0
AWB	0.0	100.0	11.7	26.4
UNB	6.5	20.4	11.9	166.4
TDB	0.0	25.0	3.4	2.9
TTB	0.0	351.0	39.9	39.72
POB	0.0	100.0	77.9	11.2
DOB	0.0	100.0	61.4	27.2
DINB	0.0	12.5	0.8	0.9

TMB está entre 76% y 100%. Esto indica que hay unos barrios donde la salubridad es muy deficiente con respecto al promedio en la ciudad e indica dónde puede tener mucha productividad social las campañas de salud y de servicios públicos.

Hay algunos indicadores que son redundantes. Por ejemplo la proporción de viviendas que tiene conexión con el acueducto (WMB) y la proporción de hogares que obtienen el agua ya sea por acueducto o tubería (AAC), son muy similares en Bogotá, probablemente porque la cobertura del acueducto es muy amplia. Esto puede no ser cierto en el caso de otras ciudades. En Bogotá WMB tiene un valor medio de 89.4% y una desviación estandar de 24.4% y AAC tiene un valor medio de 91.3% y una desviación estandar de 22%. La diferencia entre los indicadores señala una brecha en la cobertura del acueducto. Pero lo que vale la pena anotar es que a pesar de que la cobertura promedio es elevada, todavía existe necesidad de proveer agua potable a muchos barrios de la ciudad, ya que la dispersión es grande en el caso de estos dos indicadores.

En efecto, la distribución de frecuencia de WMB muestra que hay 32 barrios en los que la proporción de viviendas con conexión a acueducto está por debajo del 25%. En 10 barrios esta proporción está entre el 25 y el 50%. Para 21 barrios WMB está entre el 50 y el 75%. Esta amplia dispersión pone de presente la gran cantidad de viviendas que todavía no

cuentan con suministro de agua potable en la ciudad, pese al aumento que ha tenido la cobertura de este servicio en los últimos años. Por otra parte, hay 460 barrios en los cuales la proporción de viviendas con acceso al acueducto está entre 76 y 100%. Desde el punto de vista de beneficio-costos, es claro que si la acción de las empresas públicas se concentrara en los barrios marginales, el beneficio social por peso invertido sería mayor.

La distribución de frecuencias del indicador AAC es así: hay 23 barrios donde la proporción de hogares que obtienen el agua por acueducto o tubería es menor que 25%; en 13 barrios AAC está entre 25 y 50% y en 12 barrios la proporción está entre el 50 y el 75%. Hay 475 barrios cuyos hogares obtienen el agua potable en la proporción entre 76 y 100%. Nuevamente, se puede observar que con un pequeño esfuerzo de la empresa de acueducto se puede mejorar sustancialmente la calidad de vida de los barrios marginales.

En el caso de la proporción de hogares sin acceso a alcantarillado (AWC) la situación es similar. AWC tiene una distribución más heterogénea que la del servicio del agua potable debido a que en muchos barrios sub normales o de clase obrera el suministro del alcantarillado no se hace simultáneamente con el servicio de agua. La proporción de hogares sin acceso a alcantarillado tiene un valor medio para la ciudad de 11.7%

que es escandalosamente alto y una desviación estandar de 26.4%. Según la distribución de frecuencias de este indicador hay 39 barrios donde la proporción de hogares sin alcantarillado está entre el 75% y el 100%, en 14 barrios la proporción de hogares sin alcantarillado está entre el 50 y 75% y en 19 barrios dicha proporción estaría entre el 25 y el 50%. En los 451 barrios restantes el promedio de hogares sin alcantarillado es menor que 25%.

La proporción de viviendas con acceso a los cuatro servicios en los diferentes barrios de la ciudad es muy baja. En promedio, escasamente el 56.4% de las viviendas en Bogotá tienen acceso a los cuatro servicios con una desviación estandar del 34.3%, esta alta dispersión indica fallas en la cobertura de las empresas públicas. La distribución de frecuencias muestra que hay 128 barrios en los cuales la proporción de viviendas que cuentan con los 4 servicios es inferior al 25%. En 66 barrios la proporción está entre el 25 y el 50%, 115 barrios cuentan con una proporción de viviendas con los cuatro servicios entre el 50 y el 75% y hay 214 barrios en los cuales dicha proporción está entre el 75 y el 100%.

El indicador proporción de viviendas de tipo casa o apartamento que son los de mejor calidad tiene un promedio para la ciudad del 85% y una desviación estandar de 19.6%. Por otra parte, en la distribución de frecuencia tenemos que 12 barrios

tienen una proporción de viviendas de tipo casa o apartamento entre el 0 y el 25%, 19 barrios entre el 25 y el 50% y 65 barrios entre el 50 y el 75%. Pero también hay 427 barrios don de las viviendas de tipo casa o apartamento están entre el 76 y el 100%.

Los indicadores de hacinamiento muestran una elevada diferenciación de las condiciones de vida de los bogotanos. En promedio en Bogotá el número de cuartos por personas en el hogar es de 0.84 con una desviación estandar de 0.373 cuartos por persona. Según la distribución de frecuencia tenemos que en 167 barrios el número de cuartos por persona es inferior a 0.62. En 281 barrios esa relación está entre 0.62 y 1.25 cuartos por persona, y en 8 barrios existen entre 1.25 y 1.87 cuartos por persona, y en 8 barrios los cuartos por persona son más de 1.87. Este indicador lo que muestra es la pésima distribución de la construcción urbana, reflejo de la distribución de riqueza idem.

El indicador número de hogares por vivienda tiene un promedio para la ciudd de 1.3 hogares por vivienda y una desviación estandar de 0.751 hogares por vivienda. Según las frecuencias hay 521 barrios en los cuales el número de hogares por vivienda está entre 1 y 5 hogares por vivienda en tanto que 1 barrío hay entre 5 y 9 hogares por vivienda y existe otro barrío donde hay entre 13 y 17 hogares por vivienda. El nivel

de hogares por vivienda en Bogotá es relativamente bajo pero hay 2 barrios que muestran un hacinamiento verdaderamente muy alto, nuevamente como reflejo de la distribución de la construcción urbana.

La proporción de hogares con cocina en promedio para la ciudad es de 93.1% con una desviación estandar de 11.6%. La distribución de este indicador, como la de los demás no es homogénea. Existen 6 barrios en los cuales menos del 50% de los hogares tienen cocina. Por otra parte, en 17 barrios entre el 50 y el 75% de hogares tiene cocina y en 500 barrios entre el 76% y el 100% de los hogares la tienen. Sorprende que existan tantas viviendas sin cocina, y el hecho de que no exista en ellas un espacio destinado a cocinar sino que se cocine probablemente en la habitación. Este indicador tiene que ver también con salubridad.

La proporción de hogares con cocina eléctrica o a gas en promedio para la ciudad es de 50.3% y con una desviación estandar de 35.1%. Según la distribución por barrios, en 168 barrios una proporción de hogares inferior a 25% con cocina eléctrica o a gas; 100 barrios tienen una proporción de hogares entre el 25% y el 50% con cocina eléctrica o a gas, en 79 barrios entre el 51% y el 75% de los hogares tienen cocina moderna y en 176 barrios entre el 76% y el 100% la tienen.

La tasa de desempleo en promedio para la ciudadera de 3.4% y una desviación estandar de 2.9%. Sin embargo, según la distribución por barrios, tenemos que en 460 barrios el desempleo es inferior al 6.2%, en 58 barrios está entre el 6.3% y el 12%; en 5 barrios entre el 12.5% y el 25% de desempleo lo que indica una marcada diferencia en el desempleo entre barrios de la ciudad.

El tiempo promedio de desempleo (TTB) en la ciudad es de 40 días y una desviación estandar de 39.7 días según la distribución de frecuencias del TTB hay 486 barrios donde el tiempo de desempleo es inferior a 87.76 días. Esto explica el promedio antes mencionado. Además, hay 4 barrios donde el tiempo de desempleo fluctúa entre 87.76 y 175.5 días, 3 barrios donde dicho tiempo está entre 175.6 y 263.2 días y por último 30 barrios donde el tiempo de desempleo es excesivamente alto entre 263.2 y 351 días. De las cifras anteriores se concluye que en algunos barrios de la ciudad hay sectores de población que padecen tiempos de desempleo muy elevados llegado a promedios cercanos a los 360 días, o sea casi un año, lo que determina niveles de vida muy deficientes. Como en el caso de los otros indicadores, este demuestra el problema central: los casos de miseria son aislados, y por lo tanto son aptos para ser solucionados fácilmente.

La posición ocupacional de los empleados es en promedio de

77.9% con una desviación estandar de 11.2%. Este indicador muestra la estabilidad de ingreso de los trabajadores pues, señala la proporción de los trabajadores vinculados a actividades laborales formales. Así, el indicador alto implica que una gran proporción de los empleados tienen un empleo formal con ingresos y prestaciones legales y extralegales. Según la distribución de frecuencias, tenemos que 378 barrios de la ciudad tienen una alta estabilidad de ingresos (entre el 75% y el 100% de la población vinculados a actividades formales, incluidas la gran cantidad de trabajadores públicos y privados de cuello blanco y overol), en tanto que en 138 barrios los trabajadores tienen una relativa inestabilidad de ingresos (entre 50% y el 75% vinculados a trabajos formales) y en 7 barrios se observa gran inestabilidad de ingreso (menos del 50% de los trabajadores vinculados a actividades formales).

La posición ocupacional de los desempleados muestra la estabilidad de ingresos que desean aquellos que están buscando empleo. El promedio de desempleados que buscan trabajo formal en la ciudad es de 61.4%, inferior al nivel observado para los desempleados, y con una desviación estandar de 27.2%. Según la distribución de frecuencias tenemos que tan solo en 127 barrios los desempleados aspiran a empleo formal (entre el 75% y el 100%); en 226 barrios entre el 50% y el 75% aspira a ese tipo de empleo. En el resto de los barrios (170) los desempleados desean principalmente empleos no formales.

En general, las siguientes variables tienen un comportamiento relativamente homogéneo en los diferentes barrios de Bogotá: tasa de alfabetismo, supervivencia; proporción de viviendas con acceso a acueducto, proporción de viviendas tipo casa o apartamento, proporción de hogares con cocina, proporción de hogares con acceso a agua potable, tasa de desempleo, y tiempo promedio de desempleo. Pero se notan grandes diferencias en algunos pocos barrios con respecto al promedio general para la ciudad, señalando oportunidades de alta rentabilidad social para la acción del gobierno.

Otras variables tienen un comportamiento muy heterogéneo en los diferentes barrios y pueden ser variables discriminantes para indicar deficiencias de bulto en la acción del gobierno. Estas son la proporción de viviendas con acceso a los 4 servicios, el número promedio de cuartos por persona en el hogar, proporción de hogares con cocina moderna, proporción de hogares sin acceso a alcantarillado, el inverso del nivel educativo y la posición ocupacional de los empleados y desempleados.

ANEXO No. 3

METAS GLOBALES PARA BOGOTA POR TIPO DE SERVICIO O VARIABLE SOCIOECONOMICA

A continuación se presenta, con el fin de complementar el Capítulo VIII del texto, una descripción detallada sobre las metas y objetivos que deben tenerse en cuenta para la elaboración de un Plan de Inversiones Públicas. Se describen aquí los aspectos de Educación (Preescolar, Primaria y Secundaria).

A. METAS PARA EDUCACION.

1. Educación Preescolar

La importancia de la educación a nivel preescolar está dada por:

- Un incremento en la capacidad educativa, como medio de preparación para el ingreso a la primaria.
- Un incremento en la capacidad de sociabilización.

Como objetivo a lograr, y comparando este nivel educativo respecto a Ciudad de México, Bogotá cuenta con un amplio déficit, por lo que debe fijarse alcanzar al menos, un 60% de tasa de escolarización.

Como primera meta, debe buscarse una tasa de crecimiento de matrículas en este nivel, superar al 7.6%, cifra que representa la evolución de la educación preescolar en Latinoamérica durante los últimos años.

La prestación de este servicio en el nivel espacial, debe hacer énfasis en alcaldías con predominio de población de estratos socio-económicos bajos (y en dónde coinciden las coberturas menores), no solo por el rol que a largo plazo juega la sociabilidad prematura sobre la delincuencia, sino estimular la creatividad de esta población infantil.

De acuerdo a la capacidad financiera de la alcaldía, se debe efectuar un análisis sobre el tipo de esquema (infraestructura) a desarrollar para incrementar la cobertura del servicio, en donde, en lugar de efectuar gastos onerosos en inversión y gastos de funcionamiento, se podría pensar en estímulos fiscales a la industria por la prestación del servicios entre sus empleados. Esto, además, permitiría incrementar el acceso de la mujer al empleo.

2. Educación Primaria.

Considerando que uno de los objetivos de la educación primaria es permitir el acceso homogéneo de la población en este nivel educativo, en donde las oportunidades de progreso, y por ende, de mejores niveles de bienestar, sea igualitario para los distintos segmentos socioeconómicos.

Por lo anterior, y considerando el alto porcentaje de cobertura global, el objetivo se plantea en alcanzar la cobertura total, lo que además se refleja en la erradicación del analfabetismo.

Como meta inmediata, debe buscarse que las alcaldías deficitarias alcancen el 97.3% de cobertura, equivalente al promedio de la capital. Esta meta no es fácil de lograr, en la medida en que hay zonas con alto superávit lo que provoca el alto promedio global.

Es necesario, entonces, atender desde el punto de vista espacial este requerimiento educativo particularmente en Bosa y Kennedy. En cuanto al resto de las alcaldías con insuficiencia en este rubro, todas ellas colindan con otras cuya infraestructura educativa rebasa el 100% de la tasa de escolarización, por lo que, previa acción de incrementar la infraestructura

se recomienda un análisis de localización, territorial, accesos, tamaño de población demandante, etc., de las escuelas con caracter oficial^{4/}, con el objeto de buscar una integración especial.

Adicionalmente, el diseño en capacidad de la futura infraestructura, debe considerar la estructura piramidal del alumnado, en donde los grados de estudio superiores cuentan con un número menor de alumnos, debido a aspectos como la deserción, pérdida del curso, etc., elementos que igualmente tienen que ser estudiados por su relación con: búsqueda de empleo, drogadicción, etc.

3. Educación Secundaria

El cumplimiento de este nivel educativo permite, en cierta medida facilitar la incorporación al trabajo remunerativo.

Como objetivo, se plantea la necesidad, comparativamente con Ciudad de México, alcanzar al menos un 100% de tasa de escolarización, lo que implica incorporar a la población adulta trabajadora a este nivel educativo si no lo ha hecho.

Sobre la base de que la educación media contiene dos vertien-

^{4/}Bajo la premisa de que la demanda proviene de estratos socio-económicos incapaces de sufragar la educación en escuelas privadas.

tes, el tradicional y el técnico, con respuesta diferencial en cuanto al nivel socioeconómico de procedencia, se establece como meta obtener una tasa de escolarización del 70% (similar al promedio de Bogotá) para los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3, preferencialmente a través de escuelas técnicas, con objeto de facilitar el acceso al empleo.

Esto se fundamenta en que, mientras hay una respuesta de infraestructura educativa adecuada entre la oferta y la demanda dentro de los estratos sociales superiores e inclusive con alcaldías superavitarias, implicando por tanto una cobertura casi total en este nivel, en los estratos inferiores están supeditados a las posibilidades tanto laborales, como de existencia de escuelas y/o cupo de alumnos.

También, es necesario tomar en cuenta que para el logro de la meta propuesta, es conveniente un análisis espacial de la infraestructura (al haber alcaldías con superávit), así como del número de turnos de la educación secundaria por escuela. Nuevamente, las áreas que requieren de un apoyo prioritario son las alcaldías localizadas al suroccidente de Bogotá. Por último, se puede pensar en montar cursos técnicos modulares y cortos en los propios lugares de trabajo, incentivando a las empresas vía fiscal, o bien actuando directamente el estado.

B. METAS PARA LOS SERVICIOS PUBLICOS.

Las causas estructurales que en materia de servicios públicos inciden en la calidad de vida son fundamentalmente dos: una insuficiencia en la cobertura territorial de los distintos servicios, o bien, una estructura del ingreso tal en los estratos socioeconómicos inferiores, que no les permite tener acceso a los mismos. Este último cuestionamiento no puede resolverse sino a través de la implementación de políticas orientadas al incremento del ingreso y/o generación de empleo, cuyas estrategias globales fueron señaladas atrás. En cuanto a la cobertura ésta no requiere sino de una planificación sectorial, en donde se prevea la dotación de los servicios, de acuerdo a una priorización por servicios. A continuación, se detallan las metas y objetivos para cada uno de los elementos que componen los servicios públicos según variables analizadas: acueducto, alcantarillado y energía.

1. Acueducto y Alcantarillado.

Estos son servicios básicos que deben cubrir a la totalidad de la población, por su importancia en el incremento de la calidad de vida.

Por tanto, el objetivo debe enfocarse hacia la cobertura del 100% en los dos servicios, jerarquizando en primera instancia la dotación de agua potable y posteriormente las conexiones domiciliarias de alcantarillado.

El estado de cobertura de estos servicios respecto a Ciudad de México, Bogotá se encuentra en una posición inferior, en cuanto se refiere al acueducto, por lo que la meta inicial será la de homologar la misma cobertura, esto es, incrementar el servicio al 97%. Del sistema de alcantarillado, Bogotá supera a Ciudad de México por 14.3 puntos, por lo que se fija como meta lograr una cobertura entre el 90 y 95%.

La ampliación de dichos servicios, particularmente en las áreas periféricas de la ciudad, y particularmente Ciudad Bolívar y Usaquén entre otras, tendrá repercusiones directas sobre el estado de salud, y por ende, en la economía local vía incremento de horas/hombres de trabajo. Esto es, en la medida que logre cubrirse ampliamente los servicios mencionados, se tendrá repercusiones sobre los requerimientos de infraestructura

y personal hospitalario, en tanto que se incrementa la demanda de puestos/día para transporte. Este es un claro ejemplo de la necesidad de un enfoque integral, con acciones integradas sobre el conjunto de los servicios públicos, que debe regir la asignación del gasto público.

De igual forma, debe atenderse prioritariamente las pérdidas económicas por la no facturación del servicio de agua potable. Ello se debe a varias razones, entre las que se pueden señalar las pérdidas por conducción, roturas de tuberías, así como conexiones ilegales con el sistema.

2. Energía.

La relevancia de la prestación de este servicio radica:

- En el mejoramiento del bienestar social
- El desarrollo de procesos productivos.

De acuerdo al desequilibrio global de la energía en Bogotá, donde se señala una cobertura del 90.6%, y por su importancia social y económica, se plantea un objetivo de lograr el 100% de cobertura.

La deficiencia espacial del servicio se concentra, no en las áreas industriales, comerciales y sectores sociales de altos

ingresos, por lo que la meta, en términos cuantitativos, es la de alcanzar un 97% de cobertura similar a la de Ciudad de México, dando preferencia a alcaldías cuyo uso del suelo sea predominantemente de viviendas de estratos socioeconómicos bajos, esto es, Bosa, Usme, Santa Fé, Candelaria, Ciudad Bolívar.

Por otro lado, la E.E.E.B. tiene pérdidas económicas cuantiosas por no facturación; esta situación tiene que ser estudiada y resuelta. Con toda seguridad, un porcentaje de la no facturación proviene de barrios y comunas de extrema pobreza, quienes simplemente se "cualgan" de las líneas de energía. En estos casos, como suscriptores, pero con el establecimiento de mecanismos que permitan subsidiar de alguna manera la prestación del servicio.

C. METAS PARA SALUD.

La prestación de este servicio permite:

- Disminuir la morbilidad y la mortalidad, particularmente la población infantil
- Reducir enfermedades evitables, como la mala nutrición,

las diarreicas, etc, y por ende, ---

- Incrementar el desarrollo de una vida social y económicamente activa.

El objetivo propuesto en materia de salubridad, es la de cubrir toda la población de Bogotá correspondiente a estratos socioeconómicos 1, 2 y 3. Como meta prioritaria, deberá fijarse la de incrementar la cobertura que actualmente proporciona el S.S.B. del 62% al 72%, conformado por la población crítica de estratos menores que no está cubierta por ninguna dependencia de salud.

Bajo la óptica espacial, la futura prestación del servicio deberá localizarse en las alcaldías con las mayores deficiencias en los servicios con repercusiones directas con el estado de salud: agua, alcantarillado y aseo, esto es, el suroccidente y suroriente de Bogotá, en donde además se concentra la población indigente y de extrema pobreza.

Comparativamente con la Ciudad de México, Bogotá cuenta con una excelente cobertura odontológica estatal, en donde la primera ciudad cuenta con un profesional en este ramo por cada 75.000 habitantes, se compara que la misma relación para Bogotá arroja un resultado de una por cada 10.000 habit. En cuanto al personal médico, Bogotá también supera a Ciudad de México

en contar con un médico por cada 2100 habitantes, y la Ciudad de México uno por cada 5900 habitantes.

D. METAS PARA OTROS SERVICIOS PUBLICOS.

1. Teléfonos.

Este rubro, y comparativamente con los demás servicios públicos, es el único que cuenta con una infraestructura subutilizada, al tener un lucro cesante del 20% de líneas aptas. De otra parte, y tomando como referencia la Ciudad de México, en donde un 27% de las residencias tienen teléfono, en tanto que Bogotá dicho índice alcanza un 59.1% de cobertura, no se plantea un objetivo y meta al corto plazo. Además, la repercusión social de este servicio no tiene los mismos alcances que el acueducto, alcantarillado y energía entre otros.

2. Seguridad Pública.

Es inobjetable, que efectos como el desempleo, marginalidad urbana, crisis económica, el deterioro social entre los habitantes, son fenómenos que se correlacionan y repercuten en la seguridad pública. Por tanto, la importancia de este servicio radica en garantizar la coexistencia pacífica de los ciudadanos.

De acuerdo a las estimaciones realizadas por la Policía Metropolitana, sobre la cobertura requerida de CAIS en Bogotá para asegurar la paz social, se tiene que un CAI atendería, en números absolutos, cerca de 30.000 habitantes, en tanto que un agente de CAI represente 3.750 habitantes.

Al personal de vigilancia anterior, es necesario añadir aquellos que se localizan en las subestaciones de policía, así como el personal de otras entidades de tránsito, policías de turismo, etc., datos que infortunadamente no se obtuvieron.

Como marco de referencia, la Ciudad de México cuenta aproximadamente con un policía por cada 1.400 habitantes, así como una motopatrulla por cada 15.300 habitantes. Sobre tal base, Bogotá requeriría una fuerza policíaca compuesta por 3.000 elementos así como 275 vehículos motorizados. Sin embargo, las conductas antisociales en términos de incidencia delictiva en ambas ciudades difieren entre sí, en donde con base a estimaciones, en la Ciudad de México se efectúan un 46% más de delitos que en Bogotá, pero esta última ciudad representa una cuarta parte poblacional respecto a la primera.

Con la referencia anterior, el objetivo y metas a proponer incluyen la pronta terminación de los CAIS propuestos. El comportamiento de la incidencia delictiva en los tres primeros trimestres de Bogotá muestran un claro decremento, tenden-

cia que deberá continuar una vez cumplidas las metas propuestas. Los requerimientos futuros de infraestructura y personal estarán en función directa con la evolución de las causas estructurales que motivan la inseguridad pública, las que señalaron el inicio del presente punto.

3. Contaminación Ambiental.

El desarrollo de acciones de control sobre el deterioro ambiental, es básico, ya que permite:

- Garantizar la calidad ambiental en que se desenvuelve la sociedad.
- Disminuir focos de afección a la salud,

El objetivo entonces es, sanear los impactos ambientales de los que adolece Bogotá, particularmente el Río Bogotá. Como metas, deben señalarse la continua aplicación de medidas correctivas no solo sobre el (los) recurso(s) afectado(s), sino también con acciones que impliquen la inculcación de valores en la sociedad sobre el medio ambiente.

Esto último es de particular importancia, dado que, la sociedad carece de un entorno natural adecuado que permita inculcar el valor ambiental en cuestión. De manera ilustrativa y como

otra meta a cumplir, se señala que Bogotá cuenta aproximadamente con 6.5 m^2 de áreas verdes por habitante, cuando normas internacionales en este rubro indican como apropiado una relación de 10.0 m^2 áreas verdes/hab.; este factor es aún más crítico en los sectores de bajos ingresos, cuyo índice señala solo 0.54 m^2 área verde por habitante.