

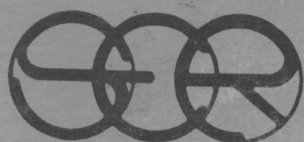
No. 3 - NOVIEMBRE 1990

ISSN 0121-2532

CS

Situación social en
Bogotá

Coyuntura Social



FEDESARROLLO

COYUNTURA SOCIAL

DIRECTOR

Miguel Urrutia Montoya

EDITOR

Carlos Gerardo Molina

COMITE EDITORIAL

Antonio Ordóñez P.

Julio Carrizosa U.

Humberto de la Calle

FEDESARROLLO

INSTITUTO SER

DE INVESTIGACION

INVESTIGADORES

Luis Ignacio Aguilar

María Elisa Bernal

Stefano Farné

Carlos Gerardo Molina

Juan José Perfetti

Jorge E. Acevedo

Juan Camilo Cárdenas

Blanca Lilia Caro

Rodrigo Losada

Alfonso Reyes

ASISTENTES DE INVESTIGACION

Jaime H. Escobar

Lucía Llanes

Juan Pablo Trujillo

Claudia Rodríguez

FEDESARROLLO

INSTITUTO SER

DE INVESTIGACION

DIRECTOR EJECUTIVO

Miguel Urrutia Montoya

SECRETARIA GENERAL

Pilar Medina V.

DIRECTOR EJECUTIVO

Jorge E. Acevedo

Coyuntura Social

Número 3
Noviembre 1990

Situación social en Bogotá

Coyuntura Social es una publicación de
la Fundación para la educación Superior y el Desarrollo, FEDESARROLLO,
y el Instituto SER de Investigación

Resolución No. 6083 de diciembre 22 de 1989 del Ministerio de Gobierno

FEDESARROLLO
Calle 78 No. 9 - 91
Tels: 2 11 80 18 - 2 11 81 25 - 211 82 67
Apartado Aéreo 75074
Bogotá. D.E., Colombia

Instituto SER de Investigación
Carrera 15 A No. 45-65
Tels: 2 88 01 00
Apartado Aéreo 1978
Bogotá. D.E., Colombia

Portada
Sigma

Diseño e Impresión
Tercer Mundo Editores

Diagramación
Mercedes S. Beltrán
FEDESARROLLO

Fotografía
Ricardo Arenas. Páginas 10, 22, 90, 114, 116, 130
Hernán Darío Santos. Página 6

ISSN 0121-2532

Impresa y hecha en Colombia
Printed and made in Colombia

Contenido

Editorial	7
------------------	---

Indicadores sociales

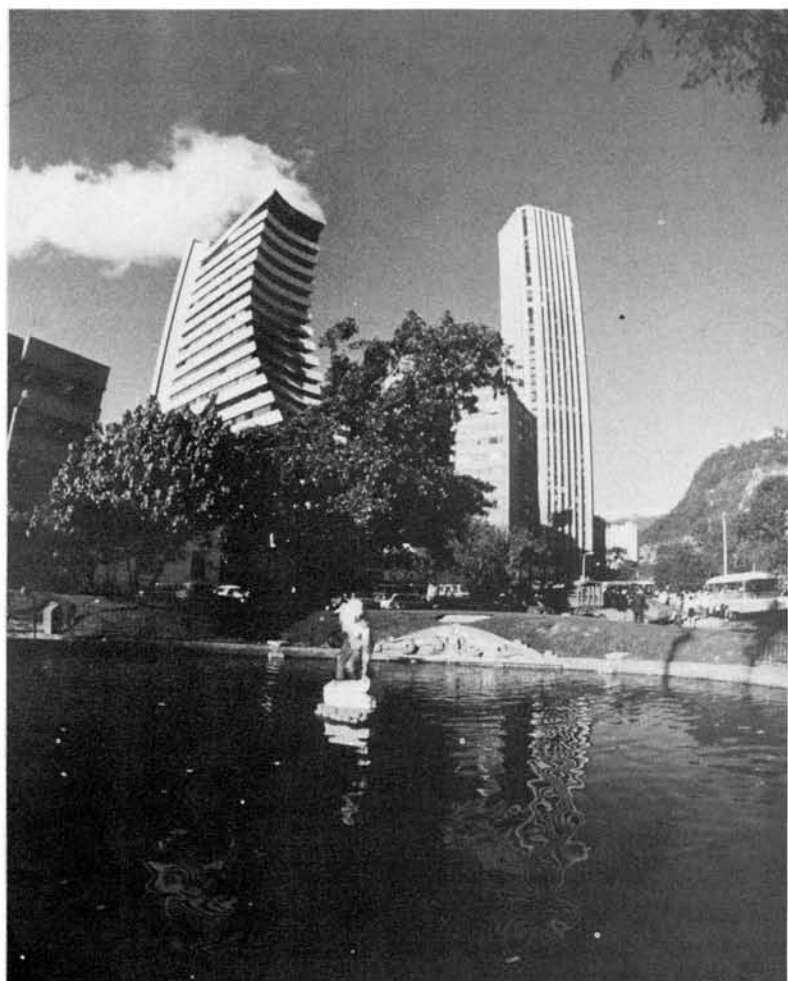
Evolución del PIB en Bogotá	11
Justicia y criminalidad	23
Educación	41
Medio ambiente : rio Bogotá	49
Cultura	57
Situación laboral	72
Calidad de vivienda	80

Seguimiento a programas de gobierno

La administración de salud pública en Bogotá	
Una prioridad y un reto por resolver	
<i>Blanca Lilia Caro</i>	93

Informes especiales

Una política integral de transporte para Bogotá	
<i>Jorge Acevedo</i>	117
Urbanización y conflicto en la sabana de Bogotá	
<i>Gustavo Montañez, Oscar Arcila N,</i>	
<i>Juan Carlos Pacheco</i>	131
Educación y Movilidad Social	
<i>Instituto Ser de Investigación</i>	152
Una nota sobre las tendencias de las tasa de retorno de la educación en Bogotá 1965-1988	
<i>George Psacharopoulos, Eduardo Vélez</i>	160



Editorial

Este número de Coyuntura Social se dedica a Bogotá, a solicitud de su actual alcalde, el doctor Juan Martín Caicedo Ferrer. En efecto, antes de posesionarse, el doctor Caicedo le sugirió a Fedesarrollo y SER que dedicara un número de la revista a la situación social en Bogotá, pues podría ser útil para la administración Distrital tener un diagnóstico independiente sobre la situación social de la capital y sobre algunos programas sociales del gobierno local.

Nos sugirió en particular un análisis especial sobre el sector salud. Ese es el origen del informe especial que publicamos sobre el tema en esta revista. Ese informe sugiere que hay muy serios problemas en la estructura administrativa del servicio de salud: hay exceso de concentración de funciones, de capacidad de nombramiento y manejo de personal, y de asignación presupuestal en el Secretario de Salud. Ese esquema administrativo no puede funcionar eficientemente, y su único objeto parece ser la maximización de los beneficios clientelistas. Consideramos que sólo descentralizando las decisiones, el manejo de personal, y el presupuesto en los

hospitales y los niveles locales de prestación del servicio se logrará mejorar la eficiencia y la calidad del servicio de salud en la capital.

Varios de los indicadores sociales aquí publicados muestran una mejoría significativa en los niveles de vida y el acceso a servicios de los Bogotanos en los últimos años. Aunque subsisten serios problemas de pobreza, ésta ha disminuido y el nivel de vida de los bogotanos ha mejorado de manera más o menos permanente. Esto sugiere que hacia el futuro, el gobierno local debe concentrar su acción en el mejoramiento de la situación en algunos bolsillos de pobreza.

En este número de la Revista volvemos a tratar el tema del transporte público en Bogotá, y el doctor Jorge Acevedo plantea una serie de inversiones y reformas que podrían llevarse a cabo para mejorar el problema del tráfico a costos razonables. En los indicadores sobre criminalidad, nos sorprendió el aumento inusitado del número de muertes por accidentes de tráfico en los últimos años. Es claro que la falta de esfuerzo por hacer cumplir las normas de tránsito y

eliminar la corrupción en la policía de tránsito está teniendo un costo terrible en términos de vida humana.

El indicador sobre la situación laboral de la ciudad, muestra que en Bogotá la tasa de desempleo es menor que para el conjunto de las siete principales ciudades. No obstante, la tasa de crecimiento de ésta ha sido mayor en la capital en el último período. Ello se debe a que los sectores que más ocupación generan en la ciudad (industria, comercio y servicios), han mostrado un dinamismo menor.

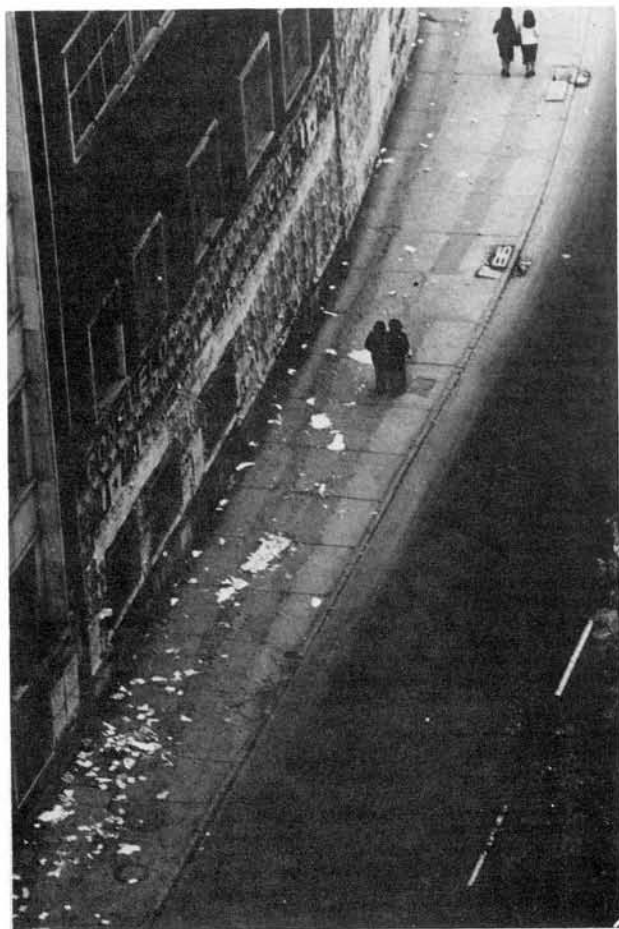
En cuanto al indicador sobre educación, el mismo refleja el carácter centralista que tradicionalmente ha dominado al país, por lo que la capital presenta mayores niveles de cobertura y retención que el total nacional. Dicha concentración, no obstante, comienza al parecer a atenuarse.

El trabajo de Arcila, Montañez y Pacheco sobre el proceso de industrialización en la Sabana de Bogotá, señala la consolidación de nuevas relaciones sociales y económicas en

las áreas aledañas a la ciudad, en virtud de las cuales éstas difícilmente pueden seguirse llamando zonas rurales. El veloz crecimiento de dichas áreas, ha traído como consecuencia asentamientos con servicios deficitarios por lo que las mismas deberán reclamar una mayor atención de la administración del Distrito en el futuro. Ello, tanto en lo que respecta a las condiciones de vida de sus pobladores, como en lo que hace a al impacto sobre las condiciones ambientales de la Sabana que tal proceso necesariamente implica.

Finalmente, en esta revista iniciamos la publicación de indicadores culturales, con el al apoyo de la Fundación Santillana. En lo que respecta a Bogotá, estos ponen de relieve la enorme segmentación por niveles de ingreso al interior de la capital. Se señala aquí la importancia de una mayor coordinación institucional, que permita un manejo más eficiente de recursos escasos, así como del compromiso con programas de largo plazo dirigidos a romper las barreras que para lo cultural se han ido estableciendo en la ciudad.

Indicadores sociales



I. Evolución del producto interno bruto en Bogotá*

En 1989 el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, publicó una desagregación regional de las Cuentas Nacionales de 1985 la cual incluye una estimación del Producto Interno Bruto, PIB, para Bogotá, tanto total como por sectores. Sin embargo, se carece de una serie de este dato que permita el análisis de la evolución del producto y sus componentes, de gran utilidad para la planificación del desarrollo de la capital.

Sería conveniente que el DANE o el Departamento Administrativo de Planeación Distrital elaborara Cuentas Distritales, tales como las que existen para algunos departamentos como Antioquia y Valle del Cauca. Ante la ausencia de éstas, sin embargo, este trabajo trata de hacer una primera estimación de una serie del Producto Interno Bruto de Bogotá, teniendo en cuenta la evolución de la participación del producto de cada sector de Bogotá en el producto del mismo sector en el total nacional. Esta participación, aplicada al

producto del sector para el total nacional, da el producto regional y la suma de todos el PIB de Bogotá.

Se presentan en este documento únicamente los resultados cuantitativos sin hacer el análisis de las causas de la evolución del PIB y de sus componentes.

A. Participación del producto sectorial de Bogotá en el total nacional

La participación del producto sectorial de Bogotá en el total nacional se estudió para la mayoría de los casos a partir de indicadores directos de la actividad en el sector. Sin embargo, para algunos casos en que estos no existieron se estimó esta participación en función de la población cuando se consideró que depende del tamaño relativo de la capital y en otros casos se supuso constante a lo largo de todo el período.

* Este indicador fue realizado por Hector Maldonado y Miguel Ramírez Gómez, para la firma CONSULTORES REGIONALES ASOCIADOS LTDA. CRA, como un insumo de sus estudios de demanda de energía

Un esfuerzo adicional mejoraría estas estimaciones pero se escapa a la magnitud del presente trabajo, por razones de tiempo y recursos.

La participación para cada sector se estimó de la siguiente manera:

Industria

Se calculó la participación de la Producción Bruta Industrial de Bogotá en el Total Nacional según la Encuesta Anual Manufacturera del DANE, como puede observarse en el Cuadro 1.

Cuadro 1
PRODUCCION BRUTA INDUSTRIAL EN
BOGOTA Y TOTAL NACIONAL
MILLONES DE PESOS

Año	Bogotá	Total nacional	% De participación. Bogotá
1970	15.588	59.316	26.28
1971	18.270	71.113	25.69
1972	22.053	87.642	25.16
1973	31.061	116.366	26.69
1974	42.702	169.243	25.23
1975	54.706	202.635	27.00
1976	67.926	271.223	25.04
1977	89.444	348.988	25.63
1978	119.273	442.027	26.98
1979	156.242	600.503	26.02
1980	192.940	777.876	24.80
1981	241.125	994.071	24.26
1982	291.427	1.123.075	25.95
1983	354.144	1.374.303	25.77
1984	478.989	1.800.035	26.61
1985	633.433	2.343.061	27.03
1986	851.295	3.228.347	26.37
1987	1.160.120	4.302.381	26.96

Fuente: DANE. Anuario de Industria Manufacturera. 1970-1987.

Cuadro 2
AREA POR CONSTRUIR
MILLONES DE M²

Año	Bogotá	Total nacional	% De participación. Bogotá
1970	1.860	4.562	40.77
1971	2.062	4.835	42.64
1972	1.812	4.582	39.55
1973	2.532	6.073	41.69
1974	3.044	6.726	45.26
1975	2.103	4.843	43.43
1976	1.944	5.128	37.91
1977	2.422	6.405	37.81
1978	2.457	7.127	34.48
1979	2.014	6.094	33.05
1980	1.893	5.942	31.86
1981	1.914	6.295	30.40
1982	2.320	6.260	37.06
1983	2.711	8.573	31.62
1984	2.484	7.711	32.21
1985	2.988	8.628	34.63
1986	3.133	8.410	37.26
1987	3.961	9.874	40.12
1988*	2.164	4.894	44.22

Fuente: DANE. Licencias de construcción.

* La cifra del año 1988 corresponde al primer semestre

Construcción y obras públicas

Se calculó a partir de la participación del Area Total por Construir según licencias en el total de 56 ciudades (Cuadro 2).

En una futura estimación debería hacerse un mayor esfuerzo en lo que se refiere a Obras Públicas, puesto que el área por construir según las licencias es un buen indicador de la construcción privada, pero no de las obras públicas.

Transporte

Se tomó como proxy la participación del

consumo de gasolina para motor (Cuadro 3).

Bancos, seguros y servicios a las empresas

Se tomó el volumen total de préstamos para Bogotá y el total del país según la Superintendencia Bancaria (Cuadro 4).

Comunicaciones

Se tomó la serie de suscriptores a la Empresa de Teléfonos de Bogotá y para 24 ciudades, publicada por la Revista del Banco de la República (Cuadro 5).

Cuadro 3
CONSUMO DE GASOLINA PARA MOTOR
Barriles por día Calendario

Año	Bogotá	Total nacional	% De participación. Bogotá
1970	-	-	-
1971	-	-	-
1972	11.996	48.541	24.71
1973	12.863	52.074	24.70
1974	14.421	56.490	25.53
1975	14.945	58.637	25.49
1976	16.013	61.874	25.88
1977	16.886	65.190	25.90
1978	17.821	69.423	25.67
1979	18.443	71.021	25.97
1980	19.161	72.816	26.31
1981	19.800	74.027	26.75
1982	20.601	76.833	26.81
1983	21.619	80.125	26.98
1984	21.664	82.663	26.21
1985	22.986	88.141	26.08
1986	23.608	91.035	25.93
1987	24.916	96.406	25.84
1988	26.362	101.307	26.02

Fuente: ECOPETROL Vicepresidencia. Financiera. División de Planeación. Financiera. Estadísticas Volumétricas.

Cuadro 4
CREDITO TOTAL
(millones de \$)

Año	Bogotá	Total nacional	% De participación. Bogotá
1970	8.300	22.310	37.2
1971	5.909	13.817	42.77
1972	6.714	16.228	41.38
1973	8.854	21.261	41.64
1974	11.256	29.481	38.18
1975	15.641	38.189	40.96
1976	19.649	48.849	40.22
1977	29.961	70.296	42.62
1978	35.772	85.944	41.62
1979	40.107	97.026	41.34
1980	65.065	152.690	42.61
1981	92.274	215.487	42.82
1982	109.588	251.606	43.56
1983	150.723	333.408	45.21
1984	183.096	420.366	43.56
1985	234.703	529.646	44.31
1986	308.704	689.305	44.78

Fuente: Revista de la Superintendencia Bancaria. 1971-1987. Préstamos y Descuentos del Sistema Bancario.

Electricidad

Se calcula a partir de la serie de generación de energía eléctrica en las plantas de propiedad exclusiva de la Empresa de Energía de Bogotá y del total nacional, según el ICEL (Cuadro 6).

Agua

Se tomó la serie de suscriptores a la Empresa de Acueducto para Bogotá y 24 ciudades publicada por la Revista del Banco de la República (Cuadro 7).

Cuadro 5
SUSCRIPTORES DE LAS EMPRESAS DE
TELEFONOS
 (miles)

Año	Bogotá	Total 23 Ciudades	% De Participación Bogotá
1970	187	492	38.07
1971	202	526	38.48
1972	225	568	39.63
1973	261	624	41.84
1974	299	686	43.61
1975	338	747	45.21
1976	366	802	45.67
1977	389	845	46.03
1978	413	893	46.27
1979	436	938	46.47
1980	460	989	46.53
1981	496	1.051	47.10
1982	545	1.157	47.06
1983	586	1.234	47.53
1984	638	1.344	47.46
1985	690	1.478	46.70
1986	747	1.595	46.83
1987	804	1.717	46.81
1988	866	1.837	47.16

Fuente: Revista del Banco de la República. Varios Números.

Alquileres de vivienda, servicios personales, servicios del gobierno y servicios domésticos

No existe un indicador para estos sectores por lo que su participación se tomó utilizando como proxy la población de Bogotá y del total del país (Cuadro 8).

Comercio

Existe un índice de las ventas en el comercio al por menor que el DANE calculó a partir de 1980. Este indicador presenta algunas defi-

ciencias, pero un análisis de él muestra un comportamiento similar en Bogotá y en el total del país, por lo que se supuso constante su participación a lo largo de todo el período.

Agricultura, minería, gas y servicios bancarios

Para estos sectores no se encontró una serie para Bogotá, por lo que se supuso constante la participación observada en 1985 en las Cuentas Nacionales Regionalizadas. Igual se hizo con los derechos e impuestos sobre importaciones.

Cuadro 6
GENERACION BRUTA DE ENERGIA
ELECTRICA
 (GWH)

Año	Bogotá 1	Total Nacional	% De Participación. Bogotá
1970	2.271	7.838	28.97
1971	2.499	8.607	29.03
1972	2.823	9.719	29.05
1973	2.917	10.839	26.91
1974	3.073	11.264	27.28
1975	3.095	12.325	25.11
1976	3.392	13.717	24.73
1977	3.580	14.299	25.04
1978	2.898	16.258	17.82
1979	3.533	17.999	19.63
1980	3.404	19.617	17.35
1981	3.283	19.879	16.52
1982	3.567	21.719	16.42
1983	3.935	23.262	16.92
1984	2.777	24.771	11.21
1985	2.771	25.951	10.68
1986	3.307	27.762	11.91
1987	4.416	29.650	14.89

Fuente: ICEL. La Electrificación en Colombia e Informes Estadísticos.

1 Corresponde a las plantas de propiedad exclusiva de la EEB.

Cuadro 7
SUSCRIPTORES DE LAS EMPRESAS DE
ACUEDUCTO
 (miles)

Año	Bogotá	Total 23 Ciudades	% De Participación Bogotá
1970	224	734	30.49
1971	238	781	30.43
1972	255	837	30.43
1973	282	892	31.63
1974	302	952	31.72
1975	323	1.008	32.02
1976	345	1.059	32.59
1977	370	1.120	33.00
1978	394	1.196	33.89
1979	413	1.248	33.12
1980	433	1.315	32.89
1981	452	1.385	32.67
1982	487	1.460	33.36
1983	518	1.553	33.35
1984	560	1.671	33.50
1985	595	1.787	33.28
1986	628	1.905	32.96
1987	659	2.022	32.59
1988	708	2.148	32.98

Fuente: Revista del Banco de la República. Varios Números.

Es conveniente aclarar que estos sectores, en conjunto, pesan menos del 5% del PIB total de Bogotá.

B. Participación por sectores del producto de Bogotá

Las participaciones obtenidas en el aparte anterior son diferentes en 1985 a las que estimó el DANE en sus Cuentas Nacionales Regionalizadas, debido a que ambas se cal-

culan con metodologías diferentes.

Para hacerlas compatibles se calculó primero un índice de participación para cada sector, con base en 1985 y a partir de las participaciones presentadas en los Cuadros 1 a 8. Estos índices se muestran en el Cuadro 9.

Utilizando estos índices se calculan las participaciones sectoriales de Bogotá en el Total Nacional, consistente con las Cuentas Regionales de 1985, que se muestran en el Cuadro 10.

Cuadro 8
POBLACION
 (miles)

Año	Bogotá	Total Nacional	% De Participación Bogotá
	1	2	
1970	2.581	21.360	12.09
1971	2.672	21.864	12.22
1972	2.765	22.379	12.36
1973	2.862	22.907	12.49
1974	2.958	23.447	12.61
1975	3.056	24.000	12.74
1976	3.159	24.555	12.86
1977	3.264	25.123	12.99
1978	3.373	25.704	13.12
1979	3.483	26.298	13.24
1980	3.596	26.906	13.37
1981	3.713	27.476	13.52
1982	3.834	28.058	13.67
1983	3.959	28.652	13.82
1984	4.076	29.259	13.93
1985	4.196	29.879	14.04
1986	4.319	30.475	14.17
1987	4.446	31.082	14.31
1988	4.577	31.702	14.44

Fuente: 1 Estimación CRA.
 2 DANE.

C. Producto interno bruto de Bogotá por sectores y total

Aplicando las participaciones presentadas en el Cuadro 10 a la serie del PIB por sectores para el total nacional (Cuadro 11) se obtiene el PIB sectorial de Bogotá y a partir de éste el PIB total. Los datos se presentan en el Cuadro 12.

En promedio, en el período estudiado se observa una mayor tasa de crecimiento en el PIB de Bogotá que en el total nacional debido al aumento en la participación de la Capital en el total del país.

Según se observa en la Gráfica 1 hasta comienzos de los ochenta, y pese a que la población de Bogotá también creció más

rápido que la población nacional, el PIB per-cápita de la capital creció por encima del PIB per-cápita del país. Para los últimos años del período, sin embargo, la tendencia se revierte y la diferencia en las tasas de crecimiento comienza a reducirse.

Gráfica 1
EVOLUCION DIFERENCIAL PIB PER-CAPITA
Bogotá vs Nacional



Fuente : Cuadros 8, 11, 12 y cálculos de FEDESARROLLO

Cuadro 9
INDICES DE PARTICIPACION DEL PRODUCTO SECTORIAL DE BOGOTA EN EL TOTAL NACIONAL
(1985 = 1)

Año	Producción Bruta Industrial	Area por Construir	Consumo de gasolina para motor	Crédito total al comercio	Suscriptores Empresa de Teléfonos	Generación Bruta de Energía Elec.	Suscriptores Acueducto	Población
1970	0.97211	1.17748	0.94764 *	0.83952	0.81522	2.71383	0.91632	0.86066
1971	0.95035	1.23150	0.94764 *	0.96511	0.82398	2.71960	0.91450	0.87024
1972	0.93077	1.14213	0.94764	0.93371	0.84870	2.72065	0.91435	0.87993
1973	0.98735	1.20393	0.94719	0.93974	0.89607	2.52069	0.95042	0.88972
1974	0.93329	1.30703	0.97890	0.86163	0.93383	2.55542	0.95335	0.89828
1975	0.99864	1.25418	0.97732	0.92426	0.96813	2.35223	0.96222	0.90691
1976	0.92639	1.09488	0.99238	0.90770	0.97799	2.31624	0.97928	0.91604
1977	0.94803	1.09203	0.99325	0.96182	0.98569	2.34502	0.99159	0.92526
1978	0.99810	0.99581	0.98434	0.93929	0.99098	1.66960	0.98831	0.93458
1979	0.96242	0.95447	0.99577	0.93281	0.99516	1.83835	0.99521	0.94319
1980	0.91747	0.92007	1.00903	0.96162	0.99644	1.62520	0.98838	0.95187
1981	0.89724	0.87804	1.02563	0.96633	1.00968	1.54696	0.98179	0.96247
1982	0.95985	1.07018	1.02815	0.98290	1.00780	1.53821	1.00256	0.97317
1983	0.95319	0.91316	1.03462	1.02017	1.01777	1.58456	1.00208	0.98400
1984	0.98430	0.93021	1.00494	0.98292	1.01646	1.05019	1.00682	0.9919
1985	1.00000	1.00000	1.00000	1.00000	1.00000	1.00000	1.00000	1.00000
1986	0.97540	1.07590	0.99441	1.01064	1.00280	1.11591	0.99032	1.00933
1987	0.99742	1.15855	0.99103	1.01064 *	1.00240	1.39507	0.97947	1.01876
1988	0.99742 *	1.27716	0.99782	1.01064 *	1.00994	1.39507 *	0.99119	1.02827

* No se encontró información para estos años por lo que se adoptó la participación del año anterior o posterior, según el caso

Cuadro 16

A. PARTICIPACION AJUSTADA DE BOGOTA EN EL TOTAL NACIONAL DEL PRODUCTO SECTORIAL

%									
Año	1 Agricultura Caza, Silvicultura y Pesca	2 Explotación de minas y canteras	3 Industria Manufacturera.	4 Electricidad	5 Gas	6 Agua	7 Construcción y Obras Públicas	8 Comercio, Restaurantes y Hoteles	9 Trans- porte y Almacen.
1970	0.11	0.05	22.19	37.65	7.99	32.58	17.30	21.70	27.86
1971	0.11	0.05	21.70	37.73	7.99	32.52	18.09	21.70	27.86
1972	0.11	0.05	21.25	37.74	7.99	32.51	16.78	21.70	27.86
1970	0.11	0.05	22.54	34.97	7.99	33.80	17.69	21.70	27.85
1974	0.11	0.05	21.31	35.45	7.99	33.90	19.20	21.70	28.78
1975	0.11	0.05	22.80	32.63	7.99	33.22	18.42	21.70	28.73
1976	0.11	0.05	21.15	32.13	7.99	34.82	16.08	21.70	29.18
1977	0.11	0.05	21.64	32.53	7.99	35.26	16.04	21.70	29.20
1978	0.11	0.05	22.79	23.16	7.99	35.14	14.63	21.70	28.94
1979	0.11	0.05	21.97	25.50	7.99	35.39	14.02	21.70	29.28
1980	0.11	0.05	20.95	22.55	7.99	35.15	13.52	21.70	29.67
1981	0.11	0.05	20.48	21.46	7.99	34.91	12.90	21.70	30.15
1982	0.11	0.05	21.91	21.34	7.99	35.65	15.72	21.70	30.23
1983	0.11	0.05	21.76	21.98	7.99	35.63	13.41	21.70	30.42
1984	0.11	0.05	22.47	14.57	7.99	35.80	13.66	21.70	29.55
1985*	0.11	0.05	22.83	13.87	7.99	35.56	14.69	21.70	29.40
1986	0.11	0.05	22.27	15.48	7.99	35.22	15.80	21.70	29.24
1987	0.11	0.05	22.77	19.35	7.99	34.83	17.02	21.70	29.14
1988	0.11	0.05	22.77	19.35	7.99	35.25	18.76	21.70	29.34

B.

Año	10 Comunicaciones	11 Bancos, seguros y servicios a las empresas	132 Alquiler de vivienda	13 Servicios per- sonales. (Excepto res- taurantes y hoteles)	14 Servicios del gobierno	15 Servicios domésticos	Servicios bancarios	Derechos e impuestos sobre importaciones
1970	39.53	28.00	31.84	30.75	30.91	15.33	33.40	42.20
1971	39.95	32.19	32.20	31.09	31.25	15.50	33.40	42.20
1972	41.15	31.14	32.56	31.44	31.60	15.67	33.40	42.20
1973	43.45	31.34	32.92	31.79	31.95	15.85	33.40	42.20
1974	45.28	28.74	33.24	32.10	32.26	16.00	33.40	42.20
1975	46.94	30.82	33.56	32.40	32.57	16.15	33.40	42.20
1976	47.42	30.27	33.89	32.73	32.90	16.31	33.40	42.20
1977	47.80	32.08	34.23	33.06	33.23	16.48	33.40	42.20
1978	48.05	31.33	34.58	33.39	33.56	16.64	33.40	42.20
1979	48.26	31.11	34.90	33.70	33.87	16.80	33.40	42.20
1980	48.32	32.07	35.22	34.01	34.18	16.95	33.40	42.20
1981	48.96	32.23	35.61	34.39	34.56	17.14	33.40	42.20
1982	48.87	32.78	36.01	34.77	34.95	17.33	33.40	42.20
1983	49.35	34.02	36.41	35.16	35.34	17.53	33.40	42.20
1984	49.29	32.78	36.70	35.44	35.62	17.67	33.40	42.20
1985*	48.49	33.35	37.00	35.73	35.91	17.81	33.40	42.20
1986	48.63	33.70	37.35	36.06	36.25	17.98	33.40	42.20
1987	48.61	33.70	37.69	36.40	36.58	18.14	33.40	42.20
1988	48.97	33.70	38.05	36.74	36.93	18.31	33.40	42.20

Fuente: * Boletín de Estadística. 434/Mayo 1989. DANE.

Cuadro 11

A. PRODUCTO INTERNO BRUTO DEL TOTAL DEL PAIS SEGUN RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA
(millones de \$ de 1975)

Año	1 Agricultura Caza, Silvicultura y Pesca	2 Explotación de minas y canteras	3 Industria Manufacturera.	4 Electricidad	5 Gas	6 Agua	7 Construcción y Obras Públicas	8 Comercio, Restaurantes y Hoteles	9 Trans- porte y Almacen.
1970	77.893	8.192	65.783	1.557	199	497	10.647	38.321	21.656
1971	78.529	8.023	71.395	1.805	231	575	11.007	42.078	23.152
1972	84.667	8.689	79.046	2.056	263	656	11.664	45.222	25.228
1973	86.669	9.085	85.789	2.375	304	757	13.965	49.130	28.161
1974	91.477	6.681	92.936	2.461	315	785	15.023	52.634	30.377
1975	96.766	6.937	94.086	2.631	336	839	13.535	53.767	30.430
1976	99.720	6.794	98.210	2.614	367	869	14.753	56.445	32.414
1977	102.979	5.946	99.625	2.704	352	927	15.877	58.377	35.080
1978	111.336	5.559	109.559	3072	326	990	15.471	62.809	38.857
1979	116.730	5.624	116.264	3.467	315	1063	15.383	65.159	41.243
1980	119.314	6.661	117.672	3.748	348	1114	17.632	66.681	42.074
1981	123.435	7.020	114.556	3.719	476	1186	18.884	67.789	43.257
1982	120.803	7.143	112.906	3.958	449	1147	19.648	68.886	45.020
1983	124.196	8.156	114.197	4.020	485	1135	22.193	68.598	44.388
1984	126.375	9.948	121.035	4.246	535	1149	23.606	69.984	44.711
1985	128.456	13.730	124.610	4.400	546	1165	25.641	71.239	44.977
1986	132.792	23.662	132.021	4.688	561	1229	26.890	73.800	45.393
1987	140.745	29.822	138.658	5.059	629	1314	25.759	77.964	47.421
1988	144.928	30.746	141.808	5.343	690	1376	26.042	80.771	49.414

B.

Año	10 Comunica- ciones	11 Bancos, seguros y servicios a las empresas	12 Alquiler de vivienda	13 Servicios personales (excepto restaurantes y hoteles)	14 Servicios del gobierno	15 Servicios domésticos	menos: Servicios bancarios	Subtotal valor agregado	Más derechos a impuestos sobre importaciones	PIB nacional	Tasa de crecimiento PIB nacional
1970	2.197	19.457	24.345	11.420	21243	2.500	585	297.322	10.174	307.496	
1971	2.280	22.221	25.265	12.804	23839	2.571	9.383	316.302	9.433	325.825	6.0%
1972	2.584	22.672	26.073	13.870	26120	2.644	9.336	342.118	8.695	350.813	7.7%
1973	2.945	23.695	27.132	15.138	27588	2.718	9.701	365.750	8.648	374.398	6.7%
1974	3.279	25.948	28.169	16.276	28165	2.794	10.321	386.998	8.912	395.910	5.7%
1975	3.687	27.532	29.038	17.262	28300	2.872	11.240	396.779	8.329	405.108	2.3%
1976	3.796	28.306	30.012	18.355	30682	2.952	11.461	414.828	9.435	424.263	4.7%
1977	4.313	30.183	31.075	19.669	32846	3.035	11.465	431.522	10.384	441.906	4.2%
1978	4.985	32.954	33.133	21.031	34776	3.120	12.600	465.378	13.957	479.335	8.5%
1979	5.832	34.558	34.410	22.112	37036	3.207	12.562	489.841	15.278	505.119	5.4%
1980	6.870	37.911	35.552	22.514	40840	3.297	14.095	508.133	17.632	525.765	4.1%
1981	7.688	41.350	36.841	23.257	43211	3.389	16.643	519.115	18.621	537.736	2.3%
1982	8.566	42.629	38.012	23.842	44249	3.484	18.391	522.351	20.485	542.836	0.9%
1983	8.743	44.766	39.518	24.391	43371	3.554	19.071	532.640	18.740	551.380	1.6%
1984	9.775	40.875	40.889	24.589	47242	3.625	15.503	553.081	16.774	569.855	3.4%
1985	10.067	40.954	42.345	24.626	49272	3.698	14.409	571.317	16.244	587.561	3.1%
1986	10.176	43.119	42.434	25.638	52290	3.772	14.380	604.085	17.696	621.781	5.8%
1987	10.200	44.331	44.852	25.572	55533	3.847	15.428	636.279	18.574	654.853	5.3%
1988	10.627	45.439	46.422	26.491	59420	3.958	15.119	658.356	20.989	679.345	3.7%
Var. Prom. Anual %											4.5%

Fuente: DANE. Cuentas Nacionales. Boletín de Estadística. 434/Mayo 1989.

Cuadro 12

A. PRODUCTO INTERNO BRUTO DE BOGOTÁ SEGUN RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA
(millones de \$ de 1975)

Año	1 Agricultura Caza, Silvicultura y Pesca	2 Explotación de minas y canteras	3 Industria Manufacturera.	4 Electricidad	5 Gas	6 Agua	7 Construcción y Obras Públicas	8 Comercio, Restaurantes y Hoteles	9 Trans- porte y Almacen.
1970	85.682	4.096	14.599.3	586.321	15.908	161.793	1.841.6	8.315.7	6.033.5
1971	86.382	4.012	15.490.2	680.932	18.436	187.128	1.991.2	9.130.9	6.450.3
1972	93.134	4.345	16.796.8	776.159	21.006	213.181	1.957.0	9.813.2	7.028.7
1973	95.336	4.543	19.337.9	830.548	24.261	255.927	2.469.8	10.661.2	7.842.1
1974	100.625	3.341	19.801.9	872.377	25.136	265.981	2.884.5	11.421.6	8.742.4
1975	106.443	3.469	21.450.5	858.723	26.880	287.083	2.493.7	11.667.4	8.743.6
1976	109.692	3.397	20.770.8	839.956	29.323	302.598	2.372.8	12.248.6	9.457.1
1977	113.277	2.973	21.562.4	879.573	28.104	326.697	2.547.0	12.667.8	10.243.9
1978	122.470	2.780	24.964.9	711.654	26.040	347.778	2.263.2	13.629.6	11.245.0
1979	128.403	2.812	25.545.6	884.295	25.151	376.128	2.156.9	14.139.5	12.074.2
1980	131.245	3.331	24.647.5	845.003	27.827	391.479	2.383.1	14.469.8	12.481.5
1981	135.449	3.510	23.465.6	798.239	37.994	414.026	2.435.7	14.710.2	13.043.5
1982	132.883	3.572	24.741.5	844.553	35.872	409.023	3.088.8	14.948.3	13.608.4
1983	136.616	4.078	24.850.8	883.743	38.730	404.447	2.977.0	14.885.8	13.501.9
1984	139.013	4.974	27.198.5	618.617	42.703	411.524	3.225.7	15.186.5	13.210.0
1985	141.302	6.865	28.448.5	610.452	43.604	414.235	3.766.7	15.458.9	13.223.2
1986	146.071	11.831	29.399.0	725.721	44.802	432.930	4.250.0	16.014.6	13.270.9

B.

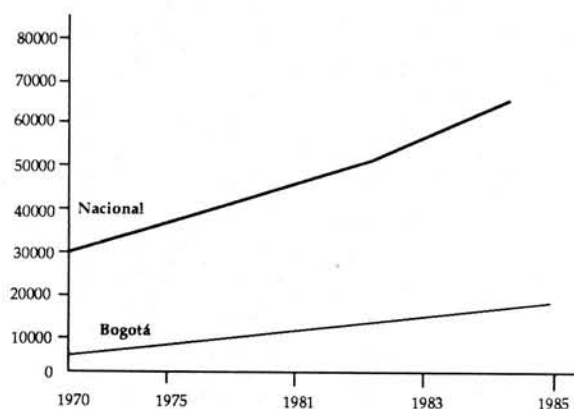
Año	10 Comunica- ciones	11 Bancos, seguros y servicios a las empresas	12 Alquiler de vivienda	13 Servicios personales (excepto restaurantes y hoteles)	14 Servicios del gobierno	15 Servicios domésticos	menos: Servicios bancarios	Subtotal valor agregado	Más derechos a impuestos sobre importaciones	PIB nac.	Tasa de crecim. PIB nacional
1970	868.5	5.447.6	7.752.5	3.511.799	6.565.4	383.208	2.867.390	5.3305.5	4.293.4	57.598.9	
1971	911.0	7.152.1	8.135.0	3.981.227	1.449.7	398.478	3.133.922	5.8933.2	3.980.7	62.914.0	9.2%
1972	1.063.4	7.059.9	8.488.7	4.360.692	8.253.4	414.354	3.118.224	6.3225.6	3.669.3	66.894.9	6.3%
1973	1.279.6	7.426.1	8.931.8	4.812.328	8.814.3	430.692	3.240.134	6.9976.2	3.649.5	73.625.7	10.1%
1974	1.484.8	7.456.2	9.362.3	5.223.852	9.085.2	446.993	3.447.214	7.3729.9	3.760.9	77.490.8	5.2%
1975	1.730.8	8.486.5	9.743.9	5.593.591	9.216.6	463.890	3.754.160	7.7119.0	3.514.8	80.633.8	4.1%
1976	1.800.2	8.568.7	10.172.1	6.007.631	10.092.9	481.611	3.827.974	7.9429.5	3.981.6	83.411.1	3.4%
1977	2.061.5	9.681.7	10.638.4	6.502.501	10.913.5	500.136	3.829.310	8.4840.2	4.382.0	89.222.2	7.0%
1978	2.395.4	10.322.9	11.457.2	7.022.752	11.671.0	519.317	4.208.400	9.2493.6	5.889.9	98.383.4	10.3%
1979	2.814.3	10.750.8	12.008.3	7.451.745	12.544.0	538.716	4.195.708	9.7245.1	6.447.3	103.692.4	5.4%
1980	3.319.4	12.158.0	12.521.2	7.657.114	13.959.8	558.936	4.707.730	10.0847.6	7.440.7	108.288.3	4.4%
1981	3.764.0	13.325.9	13.119.5	7.997.823	14.934.6	580.926	5.558.762	10.3208.2	7.858.1	111.066.3	2.6%
1982	4.186.0	13.973.6	13.687.2	8.290.228	15.463.6	603.855	6.142.594	10.7874.9	8.644.7	116.519.5	4.9%
1983	4.314.8	15.230.6	14.387.8	8.575.492	15.325.4	622.842	6.369.714	10.9770.3	7.908.3	117.678.6	1.0%
1984	4.817.9	13.398.9	15.007.4	8.715.094	16.828.4	640.428	5.178.002	11.4267.8	7.078.6	121.346.4	3.1%
1985	4.881.5	13.658.2	15.667.7	8.798.870	17.693.6	658.614	4.812.606	11.8659.4	6.855.0	125.514.4	3.4%
1986	4.948.2	14.533.2	15.847.1	9.245.967	18.952.6	678.064	4.802.920	12.3698.1	7.467.7	131.165.8	4.5%
1987	4.957.8	14.941.7	16.906.5	9.308.250	20.315.9	698.002	5.152.952	13.0325.1	7.838.2	138.163.3	5.3%
1988	5.204.3	15.315.2	17.661.6	9.732.779	21.940.9	724.845	5.049.746	13.6479.3	8.857.4	145.336.6	5.2%
Var. Prom.											
Anual %											5.3%

Fuente: Cuadros 10 y 11. Cálculos de los autores.

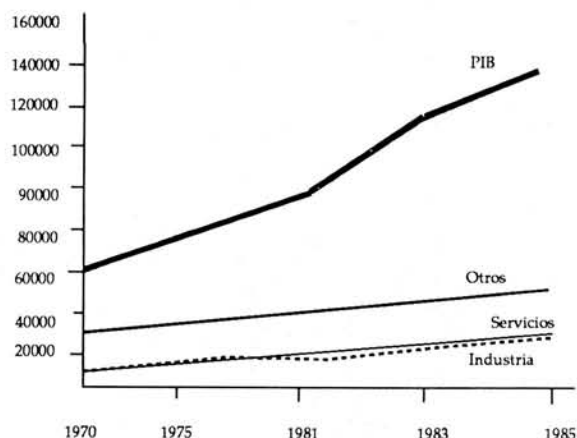
En la Gráfica 2 se observa la evolución del PIB en Bogotá y en el total nacional y en la Gráfica 3 la evolución de los componentes

principales del PIB de Bogotá. Finalmente, en las Gráficas 4 a 8 se observan los cambios en la composición del PIB en Bogotá por quinquenios.

Gráfica 2
PRODUCTO INTERNO BRUTO

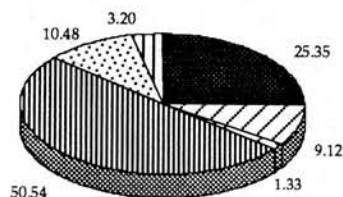


Gráfica 3
COMPONENTES DEL PIB EN BOGOTÁ

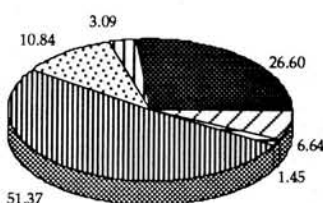


Fuente: Cuadros 8, 11, 12 y cálculos de FEDESARROLLO

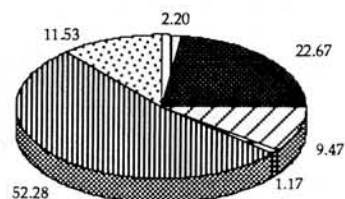
Gráfica 4
Composición del PIB de Bogotá 1970



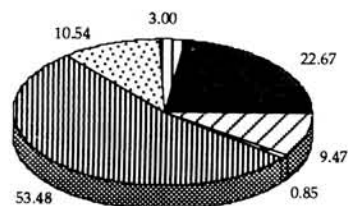
Gráfica 5
Composición del PIB de Bogotá 1975



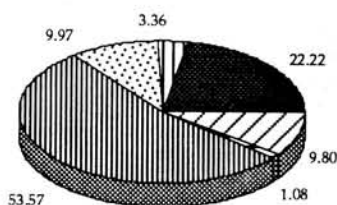
Gráfica 6
Composición del PIB de Bogotá 1980



Gráfica 7
Composición del PIB de Bogotá 1985



Gráfica 8
Composición del PIB de Bogotá 1988





Desarrollo petrolero en Caño Limón, Arauca.

COLOMBIA
un gran país en desarrollo



II. Justicia y criminalidad

A. Indicadores sobre administración de justicia

En esta parte de la **Coyuntura Social** se presenta el estado en que se encuentra la administración de justicia, en lo que atañe a la parte de la rama jurisdiccional, en el Distrito Especial de Bogotá. Inicialmente, se hace una breve descripción de los diferentes despachos judiciales que actúan en la capital del país; enseguida, se presentan algunos indicadores que permiten interferir, globalmente, el estado de estos despachos judiciales en relación con su congestión y su rendimiento; finalmente, se muestra el resultado de una encuesta realizada a un grupo representativo de estos juzgados, en donde se señalan sus principales necesidades.

1. Los juzgados del distrito judicial de Bogotá.

El país se encuentra dividido en 27 Distritos.

Uno de ellos corresponde al Distrito Judicial de Bogotá. Este Distrito se encuentra dividido en un círculo¹ y 15 circuitos² incluyendo el de Leticia, en el Amazonas. El Distrito está conformado por cerca de 121 municipios en donde existe por lo menos un juzgado.

Debido a lo extenso del territorio que abarca este Distrito, el gobierno, por medio de la ley 2a. de 1984, lo dividió en dos, creando el Distrito Judicial de Cundinamarca. Sin embargo, fué tan sólo a través de la Ley 30 de 1987 que se formalizó esta división pero, al momento de escribir este artículo, aún no ha empezado a operar.

Dependiendo de la naturaleza de los conflictos que se presentan, los despachos judiciales se organizan en diferentes jurisdicciones. Estas son: la jurisdicción ordinaria; la jurisdicción de lo contencioso administrativo; la jurisdicción penal aduanera; la jurisdicción de orden público; la jurisdicción penal

1 El Círculo es una división territorial que determina a que juzgados penales superiores debe asignársele el conocimiento de un determinado proceso.

2 El Circuito es una división territorial que determina a que juzgados del circuito debe asignársele el conocimiento de un determinado proceso.

militar, y las jurisdicciones de familia y agraria de reciente creación en 1989.

a. Jurisdicción ordinaria

Se especializa en el tratamiento de los conflictos de orden penal, civil y laboral. La componen la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Superiores de Distrito, y los juzgados, del circuito, de instrucción criminal y municipales.

i. Corte Suprema de Justicia.

Está compuesta por 24 magistrados repartidos en cuatro salas: penal civil, laboral y constitucional. Son elegidos mediante el mecanismo de cooptación, sin período fijo pero con una edad de retiro obligatorio. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia según el artículo 151 de la Constitución Nacional: juzgar a los altos funcionarios nacionales que hubieren sido acusados ante el Senado; conocer de las causas que por motivos de responsabilidad, por infracción de la constitución o de las Leyes, o por mal desempeño de sus funciones, se promuevan contra los jefes de departamentos administrativos, el contralor general de la república, los agentes consulares y diplomáticos de la nación, los gobernadores, los magistrados de Tribunales de Distrito, los comandantes generales y los jefes superiores de las oficinas principales de hacienda de la nación; y conocer de todos los negocios contenciosos de los agentes diplomáticos acreditados ante el gobierno de la nación, en los casos previstos por el derecho internacional.

Igualmente, la Corte funciona como Corte de apelación de los asuntos de que conocen los Tribunales en primera instancia y mediante el recurso extraordinario de casación regula la jurisprudencia a nivel nacional.

Finalmente, la constitución le atribuye la función de Corte Constitucional, según la cual debe decidir sobre la exequibilidad de los proyectos de ley que hayan sido objeto- dos por el gobierno como inconstituciona- les, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su forma- ción, y decidir definitivamente sobre la exe- quibilidad de todas las leyes y los decretos con fuerza de ley dictados por el gobierno cuando fueren acusados ante ella de incons- titucionalidad por cualquier ciudadano. (artículo 214 de la C.N.).

ii. Tribunal Superior de Distrito Judicial.

Cada Tribunal Superior tiene un número distinto de Magistrados, que conforman cuatro salas: la sala penal, la sala civil, la sala laboral y la sala disciplinaria. Los magistrados son nombrados por la Corte Suprema de Justicia para períodos de cuatro años.

Entre sus funciones podemos destacar las siguientes: conocer en segunda instancia de los procesos que han sido decididos en primera instancia por los jueces superiores y de circuito; conocer en primera instancia de los procesos que por cualquier delito se adelanten contra los miembros de los cabildos eclesiásticos (con excepción de los obispos); y conocer en primera instancia de los procesos que por delitos de responsabilidad se ade-

lanten contra los jueces del respectivo Distrito, los personeros municipales, los fiscales de los juzgados, y los jefes de oficinas seccionales, jefes de visitadores, visitadores y asesores jurídicos de la Procuraduría General de la Nación.

iii. Juzgados Superiores.

Los jueces superiores de Distrito Judicial, conocen de los delitos de mayor gravedad señalados por el código penal, así como de los procesos que por cualquier delito se adelanten contra los sacerdotes o eclesiásticos, al tenor de lo dispuesto en el Concordato. Son nombrados por los Tribunales respectivos para períodos de dos años.

iv. Juzgados del Circuito (Civil, Penal y Laboral).

Cada Distrito Judicial se divide en varios circuitos, a cargo de cada uno de los cuales se halla un juez de circuito. Este juez puede ser especializado en lo civil, lo laboral o lo penal. Al igual que los jueces superiores son nombrados por el Tribunal Superior respectivo para períodos de dos años.

Los jueces civiles del circuito conocen en primera instancia de los procesos contenciosos de mayor cuantía; y en segunda instancia de los recursos de apelación en los procesos atribuidos en primera a los jueces municipales.

Los jueces penales del circuito conocen en primera instancia de los procesos por delitos contra el patrimonio económico, contra la fe pública y aquellos cuyo conocimiento no

aparezca atribuido a otras autoridades, o cuando tratándose de delitos contra el patrimonio económico, no sea posible determinar su cuantía. En segunda instancia, conocen de los procesos penales que sean de conocimiento de los jueces municipales con excepción de los procesos por lesiones personales.

v. Juzgados Laborales.

La jurisdicción del trabajo está instituida para decidir los conflictos jurídicos que se originen directa e indirectamente del contrato de trabajo. También conocerá de la ejecución de obligaciones emanadas de la relación de trabajo; de los asuntos sobre fuero sindical; de los permisos a menores para ejercitar acciones; de la calificación de huelgas; de la cancelación de personerías, disolución y liquidación de asociaciones profesionales; de las controversias, ejecuciones y recursos que le atribuye la legislación sobre seguro social y de homologación de laudos arbitrales.

vi. Juzgados Municipales (Penales y Civiles)

En cada municipio existe un funcionario encargado de resolver los casos de menor repercusión social. Estos jueces municipales pueden ser penales, civiles y promiscuos (que atienden cuestiones penales y civiles). Si el número de habitantes es muy reducido, se designa un juez para varios municipios y en este caso se denomina juez territorial. Su nominador y período es igual al de los demás jueces.

vii. Juzgados de Instrucción Criminal.

Los jueces de Instrucción Criminal son los encargados de adelantar las investigaciones de la mayoría de los delitos que son de competencia de los jueces penales del circuito y jueces superiores. Son nombrados para períodos de dos años por el Tribunal Superior respectivo.

Los jueces de instrucción criminal se clasifican en radicados y ambulantes. Difieren en cuanto a su competencia, pues aquellos tienen jurisdicción sobre un área geográfica definida, mientras que éstos son asignados directamente por las Direcciones Seccionales de Instrucción Criminal para realizar determinadas investigaciones.

La labor fundamental del juez de instrucción (radicado o ambulante) consiste en iniciar y adelantar la investigación de los procesos que se refieren a delitos establecidos por el Código de Procedimiento Penal como de competencia de los jueces superiores o de circuito, así como cumplir con las comisiones que les encarguen la Corte Suprema de Justicia, El Tribunal Superior respectivo, los jueces superiores y los del circuito penal.

En la actualidad existen también los jueces de instrucción especializados que investigan y fallan únicamente procesos relativos a secuestro, extorsión y narcotráfico entre otros. Los jueces de instrucción permanente están encargados de iniciar una investigación tan pronto como reciban noticia de un delito. Estos últimos son quienes tienen a su cargo, junto con la Policía Judicial, el adelantamiento de las primeras diligencias en la in-

Cuadro 1
LA RAMA JURISDICCIONAL EN EL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ

Clase de despacho	No. de jueces
Magistrados del Tribunal Superior	54
Magistrados del Tribunal Administrativo	18
Magistrados del Tribunal de Aduanas	6
Magistrados del Tribunal de Orden Público	12
Jueces superiores	30
Jueces penales del circuito	58
Jueces de instrucción criminal	118
Jueces penales municipales	105
Jueces civiles del circuito	46
Jueces civil municipales	81
Jueces laborales del circuito	18
Jueces promiscuos civiles	2
Jueces promiscuos municipales	106
Jueces especializados	5
Jueces territoriales	1
Jueces penales de menores	6
Jueces civiles de menores	8
Jueces promiscuos de menores	8
Jueces superiores de aduanas	4
Jueces de distrito penal Aduanero	6
Jueces de instrucción penal aduanero	11
Jueces de orden público	40
TOTALES	743

Fuente: Directorio de Despachos Judiciales - DANE
Oficina de investigaciones Sociojurídicas - Ministerio de Justicia

vestigación de los delitos que sean de la competencia de los juzgados superiores y de circuito.

b. Otras jurisdicciones.

La jurisdicción Contencioso Administrativa está integrada por el Consejo de Estado y los Tribunales de lo Contencioso Administrativo y se encarga principalmente de los conflictos surgidos entre los particulares y el estado. La jurisdicción Penal Aduanera está constituida por el Tribunal Superior de Aduanas, los juzgados superiores de aduanas, los juzgados de instrucción aduanera y los juzgados de distrito penal aduanero.

La jurisdicción de Orden Público fue creada mediante decreto de estado de sitio y su competencia se relaciona principalmente con los delitos de terrorismo y narcoterrorismo. La componen el Tribunal de Orden Público y los juzgados de Orden Público.

La jurisdicción Penal Militar está regulada por un derecho especializado que se aplica a una determinada categoría de personas: militares en servicio activo o en calidad de reserva o de retiro (en los casos de delitos que infringen la disciplina militar), prisioneros de guerra y espías y militares extranjeros al servicio de las Fuerzas Armadas de Colombia. El régimen jurídico militar se encuentra definido en el Código de Justicia Militar (Decreto 250 de 1958). Muchas veces, y teniendo como respaldo el estado de sitio, el ejecutivo ha trasladado a la jurisdicción penal militar ciertos delitos cometidos por civiles.

Haciendo uso de las facultades extraordinarias conferidas por la ley 30 de 1987, y

mediante el decreto 2272 de 1989, se crearon las Salas de Familia en la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Superiores del país y 171 juzgados de familia³.

2. La jurisdicción ordinaria en el distrito judicial de Bogotá.

En este numeral se presenta un somero análisis del estado de la jurisdicción ordinaria en el Distrito Judicial de Bogotá. Se hace énfasis en tres aspectos: la carga de trabajo que recibe anualmente cada juzgado, el estado de los recursos físicos con que cuentan para realizar su trabajo, y las necesidades más importantes de estos juzgados. El Cuadro 1 presenta el número de magistrados y jueces de que laboran en los juzgados localizados en el Distrito Judicial de Bogotá.

a. La carga de trabajo.

En el Cuadro 2 se aprecia, para cada clase de juzgado, el número promedio de nuevos procesos recibidos anualmente por juzgado. Impresiona la diferencia tan abrumadora entre los 47 procesos nuevos que recibe en promedio cada juez superior de Bogotá en un año, contra los 939 procesos que recibe un juez laboral anualmente. Aún si se tiene en cuenta la diferencia en la complejidad de los procesos, esta distribución demuestra la necesidad de estudios técnicos sobre las implicaciones que traerá cada reforma que afecte la competencia de los juzgados o los procedimientos judiciales.

3 "Reforma a la administración de justicia - Ley 30 de 1987". República de Colombia, Ministerio de Justicia. Publicación del Banco de la República, Bogotá, 1989, página 331.

Cuadro 2
NUMERO ANUAL DE PROCESOS Y SENTENCIAS POR CLASE DE JUZGADO

	Superiores	Penal circuito	inscriminales	Penal	Civil municipales	Civil circuito	Laborales municipales
Número de procesos	47	100	204	445	500	870	939
Total de sentencias	34	38	0	32	96	63	166
Nota entre 1 y 5	3.7	3.5	3.3	3.7	4.0	3.7	3.6

Fuente: Dirección Nacional de Carrera Judicial, Instituto SER de Investigación

En efecto, cada reforma que modifique las competencias de un juzgado o que altere los trámites judiciales que debe seguir cada proceso, debería estar acompañada de un análisis estadístico sobre los efectos reales que tendrán estos cambios en la carga de trabajo de los despachos judiciales. De lo contrario, reformas muy bien intencionadas pueden tener efectos negativos. Por ejemplo, el poco trabajo que reportan los juzgados superiores se desprende directamente de la última reforma sustantiva hecha al código de procedimiento penal. Así mismo, la exorbitante creación de cargos judiciales resultado de la aplicación de la ley 30 de 1987, se debió a la ausencia de este tipo de análisis.

En el mismo cuadro se observa que la relación entre el número de procesos nuevos y el número de sentencias⁴ promedio, proferidas por cada juzgado anualmente, es muy baja (con excepción de los juzgados superiores dado su poco volumen de trabajo). Este hecho es más pronunciado en los juzgados penales municipales, lo que

concuera con la congestión tan grande que allí se encuentra según se mostró en la *Coyuntura Social* No. 1.

Es posible calcular el rendimiento cuantitativo de un despacho judicial teniendo en cuenta el número de procesos que evacúa anualmente. Si además se tiene en cuenta la complejidad de cada tipo de proceso y el volumen de nuevos procesos que recibe cada juzgado, es posible establecer una calificación de este aspecto para cada juzgado. El Cuadro 2 muestra el promedio de esta calificación asignada a cada tipo de juzgado. En una escala de 1 a 5 los juzgados civiles de circuito poseen el rendimiento más alto.

b. Estado actual de los recursos físicos.

Los Cuadros 3 y 4 muestran el resultado de una encuesta hecha a la mitad de los juzgados penales, civiles y laborales que laboran en Bogotá. Se les solicitó, en primer término, catalogar como suficiente o insuficiente la dotación de implementos de trabajo neces-

⁴ incluyen las sentencias en única, primera y segunda instancia.

Cuadro 3
ESTADO ACTUAL DE LOS DESPACHOS JUDICIALES PENALES

DOTACION DE IMPLEMENTOS DE TRABAJO	Juzgados superiores		Juzgados penales del circuito			Juzgados inscriminales			Juzgados penales municipales			Promedios			
	Insufic.	Sufic.		Insufic.	Sufic		Insufic.	Sufic		Insufic.	Sufic		Insufic.	Sufic	
a) Papelería	93%	7%		70%	30%		98%	2%		97%	3%		90%	11%	
b) Máquinas de escribir	93%	7%		95%	5%		88%	12%		88%	12%		91%	9%	
c) Archivadores	36%	64%		35%	65%		42%	58%		85%	15%		50%	51%	
d) Escritorios	57%	43%		40%	60%		64%	36%		74%	26%		59%	41%	
e) Útiles de escritorio	71%	29%		70%	30%		94%	6%		94%	6%		82%	18%	
CALIDAD DE LOS SERVICIOS	Mala	Reg.	Buena	Mala	Reg.	Buena	Mala	Reg.	Buena	Mala	Reg.	Buena	Mala	Reg.	Buena
f) Electricidad	0%	29%	71%	0%	30%	70%	2%	32%	66%	29%	47%	24%	8%	35%	58%
g) Agua	14%	36%	50%	15%	50%	35%	14%	56%	30%	44%	47%	9%	22%	47%	31%
h) Teléfono	0%	36%	64%	0%	35%	65%	2%	34%	64%	29%	44%	27%	8%	37%	55%
i) Aseo	29%	42%	29%	20%	65%	15%	26%	54%	20%	47%	44%	9%	31%	51%	18%
j) Baños	50%	29%	21%	30%	45%	25%	38%	42%	20%	59%	38%	3%	44%	39%	17%
k) Cafetería	64%	14%	22%	65%	30%	5%	72%	18%	10%	58%	24%	18%	65%	22%	14%
l) Seguridad oficinas	13%	74%	13%	5%	35%	60%	8%	44%	48%	35%	50%	15%	15%	51%	34%
ESTADO DE EQUIPOS DE TRABAJO	Mala	Reg.	Buena	Mala	Reg.	Buena	Mala	Reg.	Buena	Mala	Reg.	Buena	Mala	Reg.	Buena
m)Máquinas de escribir	71%	29%	0%	70%	25%	5%	78%	20%	2%	77%	21%	2%	74%	24%	2%
n) Archivadores	29%	36%	35%	20%	40%	40%	50%	40%	10%	65%	32%	3%	41%	37%	22%
o) Escritorios	29%	50%	21%	15%	60%	25%	58%	36%	6%	65%	32%	3%	42%	45%	14%
CONDICIONES FISICAS	Mala	Reg.	Buena	Mala	Reg.	Buena	Mala	Reg.	Buena	Mala	Reg.	Buena	Mala	Reg.	Buena
p) Iluminación	0%	64%	36%	5%	55%	40%	0%	78%	22%	6%	82%	12%	3%	70%	28%
q) Ventilación	0%	36%	64%	0%	20%	80%	0%	68%	32%	12%	79%	9%	3%	51%	46%
r) Amplitud	0%	36%	64%	0%	10%	90%	0%	72%	28%	9%	79%	12%	2%	49%	49%

Fuente: Instituto SER de Investigación

Cuadro 4
ESTADO ACTUAL DE LOS DESPACHOS JUDICIALES CIVILES Y LABORALES

ESTADO ACTUAL DE LOS DESPACHOS JUDICIALES CIVILES Y LABORALES												
DOTACION IMPLEMENTOS DE TRABAJO	Juzgados civiles del circuito			Juzgados civiles municipales			Juzgados laborales			Promedios		
	Insufic.	Sufic.		Insufic.	Sufic		Insufic.	Sufic		Insufic.	Sufic	
a) Papelería	87%	13%		100%	0%		94%	6%		94%	6%	
b) Máquinas de escribir	87%	113%		100%	0%		88%	12%		92%	8%	
c) Archivadores	87%	47%		100%	0%		75%	25%		87%	13%	
d) Escritorios	53%	13%		100%	0%		56%	44%		70%	30%	
e) Útiles de escritorio	87%	29%		100%	0%		94%	6%		94%	6%	
CALIDAD DE LOS SERVICIOS	Mala	Reg.	Buena	Mala	Reg.	Buena	Mala	Reg.	Buena	Mala	Reg.	Buena
f) Electricidad	7%	80%	13%	100%	0%	0%	6%	56%	38%	38%	45%	17%
g) Agua	13%	80%	7%	100%	0%	0%	6%	63%	31%	40%	48%	13%
h) Teléfono	7%	67%	26%	100%	14%	18%	6%	50%	44%	27%	44%	29%
i) Aseo	53%	33%	14%	100%	0%	0%	50%	50%	0%	68%	28%	5%
j) Baños	60%	33%	7%	100%	0%	0%	63%	37%	0%	74%	23%	2%
k) Cafetería	67%	27%	6%	100%	0%	0%	63%	37%	0%	77%	21%	2%
l) Seguridad oficinas	40%	47%	13%	100%	0%	0%	31%	50%	19%	57%	32%	11%
ESTADO DE EQUIPOS DE TRABAJO	Mala	Reg.	Buena	Mala	Reg.	Buena	Mala	Reg.	Buena	Mala	Reg.	Buena
m)Máquinas de escribir	80%	13%	7%	100%	0%	0%	56%	44%	0%	79%	19%	2%
n) Archivadores	73%	20%	7%	100%	0%	0%	56%	38%	6%	76%	19%	4%
o) Escritorios	73%	20%	7%	100%	0%	0%	56%	38%	6%	76%	19%	4%
CONDICIONES FISICAS	Mala	Reg.	Buena	Mala	Reg.	Buena	Mala	Reg.	Buena	Mala	Reg.	Buena
p) Iluminación	7%	93%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	36%	64%	0%
q) Ventilación	0%	93%	7%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	33%	64%	2%
r) Amplitud	0%	87%	13%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	33%	62%	4%

Fuente: Instituto SER de Investigación

Cuadro 5
NECESIDADES MAS IMPORTANTES DE LOS DIFERENTES JUZGADOS EN OPINION
DE SUS FUNCIONARIOS

CLASES DE JUZGADOS	Superiores	Penales del circuito	Instrucción criminal	Penales mpales	Civiles del circuito	Civiles mpales	Laborales del circuito	TOTAL
1) Mejorar la dotación de las oficinas en cuanto a papelería, máquinas de escribir, archivadores, escritorios y útiles de escritorio	87%	100%	100%	89%	60%	95%	100%	95%
2) Tener acceso a publicaciones especializadas y a documentos y textos actualizados	47%	60%	38%	19%	7%	23%	13%	32%
3) Mejorar la estructura física de los juzgados en lo que tiene que ver con distribución de los espacios, amplitud, iluminación, ubicación, etc.	33%	5%	18%	22%	13%	50%	19%	22%
4) Mejorar la calidad de los servicios públicos como electricidad, agua, teléf., y de otros servicios como el de aseo de las oficinas, baños, cafetería y seguridad	20%	10%	12%	28%	33%	41%	25%	21%
5) Tener acceso a computadores y a servicios de sistematización	33%	5%	26%	22%	13%	0%	19%	19%
6) Contar con mejores salarios	27%	10%	14%	14%	13%	9%	19%	14%
7) Colaboración del cuerpo técnico de la policía judicial y de organismos de seguridad	20%	35%	16%	6%	0%	5%	0%	11%
8) Personal Calificado	13%	15%	14%	14%	0%	0%	6%	10%
9) Reformas de carácter legislativo	0%	20%	20%	8%	0%	0%	6%	10%
10) Un mejor ambiente de trabajo	0%	0%	6%	17%	20%	0%	6%	7%
11) Un número mayor de empleados	0%	5%	2%	8%	0%	0%	13%	5%
12) Colaboración del gobierno	13%	0%	6%	6%	7%	0%	0%	4%

Fuente: Instituto SER de Investigación

rios para su labor. En segundo término se les pidió que calificaran como buenos, regulares o malos los servicios de electricidad, agua, teléfono, etc.; el estado de los equipos de trabajo; y las condiciones físicas de sus oficinas.

En el Cuadro 3 se observan los resultados de lo encontrado en los juzgados superiores, penales del circuito, instrucción criminal y penales municipales. Hay un consenso en la falta de papelería, máquinas de escribir y útiles de escritorio. Esta dotación era responsabilidad del Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, un organismo centralizado que nunca tuvo los recursos administrativos suficientes para suplir estas necesidades adecuadamente. Esta responsabilidad la ha ido asumiendo paulatinamente la Dirección Nacional de Carrera Judicial que, mediante un énfasis en el manejo descentralizado de sus recursos, ha mejorado sustancialmente este problema en algunos distritos judiciales.

Con relación a los servicios, no son considerados buenos los de aseo, baños y seguridad. Curiosamente, el servicio de cafetería es considerado malo aún para los juzgados que laboran en las instalaciones de Paloquemao⁵, única sede que cuenta con una propia. Hay consenso también en que las máquinas de escribir, el principal elemento de trabajo de un despacho judicial, se encuentran en mal estado.

Los juzgados civiles y laborales se en-

cuentran localizados en diferentes lugares de la ciudad. Sus opiniones con respecto a dotación, servicios, estado de equipos de trabajo y condiciones físicas de los despachos se presentan en el Cuadro 4. Nuevamente se destaca la dotación insuficiente de elementos indispensables para su trabajo. La necesidad de mejorar los servicios de aseo, baños y cafetería es mucho más sentida en estos juzgados. Especial consideración merecen los juzgados civiles municipales quienes denuncian un abandono casi completo.

c. Necesidades más importantes.

Como parte de la encuesta realizada en los juzgados de Bogotá, se solicitó que cada uno hiciera una lista de las tres necesidades más importantes que tenía. El resultado se muestra en el Cuadro 5. Consecuentemente con lo encontrado en el literal anterior, la principal necesidad es el mejoramiento en la dotación de los implementos de trabajo. En segundo término se destaca la necesidad de tener acceso fácil a publicaciones especializadas como códigos y jurisprudencia.

Finalmente, es importante resaltar tres hechos: el uso de computadores y medios modernos de trabajo se encuentra entre las cuatro primeras necesidades; las mejoras salariales no se encuentran entre las cinco primeras necesidades; y no se considera necesario el incremento del número de empleados de los juzgados.

5 En las instalaciones de Paloquemao se encuentran los juzgados superiores, penales del circuito e instrucción criminal. Los juzgados penales municipales se encuentran localizados en varios edificios arrendados

Comentario final.

El Distrito Judicial de Bogotá reúne un porcentaje bastante alto de los despachos judiciales del país. Esto hace, por un lado, que los problemas que en ellos se presentan requieran de una solución pronta debido a las graves implicaciones que tendría el no hacerlo, por otro lado, probablemente el tipo de solución que se adopte no pueda ser tomado como modelo para replicar en los demás distritos judiciales del país. La capital requerirá siempre de un tratamiento especial mientras se mantenga su estructura actual.

Los problemas de dotación y mantenimiento de los implementos de trabajo en los despachos judiciales requieren de recursos económicos considerables y de una estructura eficiente para su ejecución. La Rama judicial está en un proceso de modernización administrativa que tomará aún cierto tiempo. Sin embargo, estos problemas requieren soluciones inmediatas. Probablemente el ejecutivo, a través de las alcaldías, pueda ayudar para subsanar esta coyuntura actual, dedicando parte de sus recursos a suplir temporalmente estas necesidades. Mecanismos exitosos como los bonos de seguridad ciudadana, podrían ser en parte utilizados para mejorar la dotación de los despachos judiciales.

Finalmente, las diferencias tan marcadas en las cargas de trabajo de los juzgados de Bogotá se refleja en el resto del país. Esto obedece, por una parte, a la imposibilidad

del Estado de responder rápida y efectivamente a los cambios en la tipología y localización geográfica de los conflictos que deben ser resueltos por la rama judicial, y por otro lado, a la falta de una planificación y distribución técnica de los nuevos recursos que se van creando, así como a la poca importancia que se le suele dar a las implicaciones que tiene cada nueva reforma procedimental. Empero, para lograr un avance significativo en este último aspecto, es imprescindible desarrollar sistemas de información que permitan tomar decisiones objetivas y medir sus consecuencias en el mediano plazo, pues planificar y desarrollar sin evaluar es un proceso muy cercano al de la improvisación.

B. Evolución de la criminalidad en Bogotá*

Los hechos de criminalidad que conoce actualmente Bogotá pueden ser apreciados con mayor profundidad si se los mira en el contexto de los sucesos de los últimos años y si se comparan unas secciones de la ciudad con otras. De ahí que a continuación se presenten algunas series históricas útiles para ese propósito, y unos mapas sobre la criminalidad en Bogotá en 1989. A continuación se plantean algunas inquietudes sobre la eficacia de los CAIs en esta ciudad.

Adviértase antes, que según una serie de encuestas (en 21.400 hogares) realizadas por el DANE en 1985, en 11 ciudades principales y áreas metropolitanas, los delitos denunciados ante las autoridades correspondientes

* Este indicador no hubiera podido escribirse sin el acceso a fuentes estadísticas inéditas que nos facilitó la Policía Metropolitana de Bogotá y el DAS.

constituyen sólo una parte menor de los delitos realmente sucedidos. Por ejemplo, en el año citado sólo fue denunciado un 20.9% de los delitos de los cuales los entrevistados fueron víctimas. Esta proporción es más baja aún en el caso de delitos tales como el raponazo o el atraco, pero llega a casi al 50% con respecto a los delitos que atentan contra la vida e integridad personales (tales como el homicidio intencional, el homicidio culposo en accidente de tránsito, las lesiones personales, etc.).¹

1. El período 1981-1989

Parece útil empezar por un análisis de la evolución de algunos delitos a lo largo de los últimos 10 años, en particular, el atraco (hurto con violencia sobre las personas), el robo (hurto mediante penetración en lugar habitado), el hurto simple (apropiación de "cosa mueble ajena" pero sin violencia contra las personas y sin violación de lugar habitado), el robo de automotores, el homicidio intencional, y el homicidio culposo (en accidente de tránsito).

a. Atracos

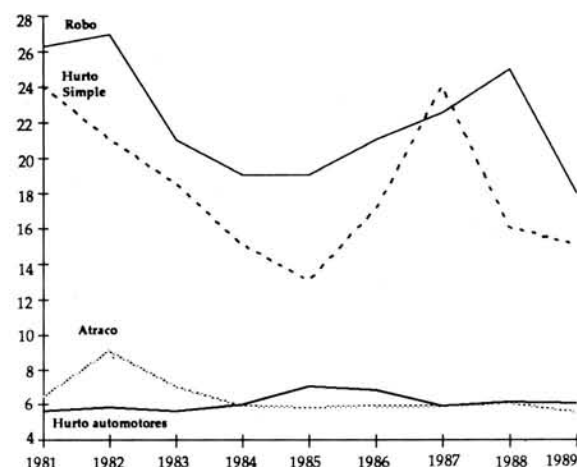
La tasa de atracos registra su nivel más elevado en 1982: 8.88 atracos por cada 10.000 habitantes, y el más bajo en 1989, 4.80. Exceptuado el año 1982, esta tasa no revela grandes oscilaciones a lo largo del período 1980-1989 (Ver Gráfica 1).

En cambio, si se considera la categoría más específica de "atracos a entidades bancarias" se podrá constatar que estos, en cuan-

Gráfica 1

TASA ANUAL DE ALGUNOS DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO ECONOMICO, EN BOGOTÁ
1981 - 1989

No. de delitos por cada 10.000 Hab.



to a su número, han variado dramáticamente entre 10 en 1984 y nada menos que 84 en 1989. Su cuantía ha oscilado entre \$80.8 millones en 1981 y 338.9 millones en 1984 (en uno y otro año, pesos constantes de 1989). El año pasado fue un año que registró el mayor número de atracos bancarios de toda la década, y la segunda mayor cuantía de este delito (\$213.9 millones) en ese mismo período (Véase el Cuadro 6).

b. Robos

La tasa de robos oscila como una M desgarrada, con sus dos niveles más altos en 1982 y, sobre todo, en 1988. En 1989 registra un descenso significativo no sólo con respecto al año inmediatamente anterior, sino en relación con los tres años anteriores (Véase la Gráfica 1).

1 Ver Boletín Mensual de Estadística 410 (Mayo, 1987) 204-207.

Cuadro 6
ATRACOS A ENTIDADES BANCARIAS,
1981-1989

Año	Número de atracos	Valor (en millones, pesos constantes de 1989)
1981	24	80.0
1982	41	195.8
1983	30	132.0
1984	10	338.9
1985	11	105.2
1986	39	184.3
1987	19	110.3
1988	43	184.0
1989	84	213.9

Fuente: Para el número y valor de cada año, Revista *Criminalidad* (los años correspondientes). Conversión a pesos constantes de 1989 según las variaciones del Índice de Precios al Consumidor (DANE).

c. Hurto Simple

A lo largo de la década del 80 se registran anualmente mínimo 5.443 (en 1985) hurtos simples y máximo 10.688 (en 1987). Se observan, pues, unas oscilaciones importantes, cuya razón de ser no es clara. Puede tener algo que ver con incrementos y descensos en la actividad delictiva o en la labor de patrullaje callejero de la policía, como también con cambios en la disposición anímica de las personas para denunciar los delitos a las autoridades.

La frecuencia relativa (o tasa) del hurto simple disminuyó sustancialmente en la primera mitad de la década del 80, tuvo luego un incremento agudo en 1987, pero luego, en los años 1988 y 1989 retorna a

niveles relativamente bajos, al menos para la década considerada (Véase la Gráfica 1).

d. Robo de automotores

En promedio, en cada año del período 1981-1989 fueron robados en Bogotá 2.471 vehículos automotores (carros, camiones, camionetas, motocicletas, etc.), lo cual equivale a 6.8 vehículos diarios. Cerca de la mitad de todos los robos de vehículos que suceden (y se denuncian) en el país, tienen lugar en su capital. Durante la década, la tasa de robo de automotores por cada 10.000 habitantes se mantiene, sin embargo, relativamente estable entre 5.3 y 5.8, excepto en los años 1985 y 1986, cuando dicha tasa llegó a 6.8 y 6.4 respectivamente. En el año pasado fue de 5.7.

Conviene comparar la tasa de automotores robados con la de automotores recuperados sea por la sola Policía, sea por el DAS. En comparación con el total de vehículos de motor robados en Bogotá (y denunciados) en el año pasado, se recuperó en la misma ciudad, por acción de la Policía, y en grado menor del DAS, un número equivalente a la cuarta parte (el 25.9%). La sola Policía recobró en Bogotá el 19.8% de dichos vehículos. La efectividad de la acción para recobrar los vehículos fuera del Distrito es débil, a juzgar por el siguiente dato: en 1988 (un año como cualquier otro) fueron robados en todo el país 5.823 automotores (2.667) en sólo Bogotá. En ese mismo año se recuperaron en todo el país 1.300 vehículos (el 22.3%), 971 por acción de la Policía y 329 por el DAS². De esos

² Estrictamente hablando, los automotores recuperados en un año dado no corresponden todos a vehículos robados en ese mismo año. Pero las cifras disponibles no permiten precisar mejor este fenómeno.

1.300 fueron encontrados en Bogotá más de la mitad (más exactamente, 691).

A lo largo de la última década, el año en que la Policía alcanzó el porcentaje más alto de recuperaciones en Bogotá fue 1982, cuando recobró un número equivalente al 25.0% de todos los automotores robados. No se conoce información de otras ciudades y de otros países a fin de establecer si esta tasa de recuperación es muy baja o no.

e. Homicidios intencionales

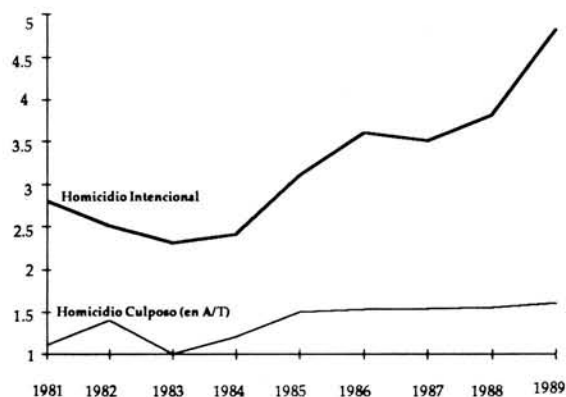
La evolución de la tasa de homicidios a lo largo de los años 1981-1989 es preocupante: en los tres primeros años desciende y llega a su nivel más bajo en 1983 (2.1 homicidios por cada 10.000 habitantes), pero a partir de ese año muestra una clara tendencia ascendente hasta terminar en 1989 en 4.8, una tasa más de dos veces superior a la observada en 1983 (Ver la Gráfica 2).

En números absolutos, los homicidios en el Distrito Especial pasan de 822 en 1983 a 1.853 en 1988 y a 2.307 en el año pasado. En este último año la cifra crece como consecuencia de los atentados terroristas ordenados, según parece, por algunos narcotraficantes. Pero ya antes de 1989, el guarismo de 1988 era el doble del observado cinco años atrás. De todos modos, este incremento parece estar relacionado, directa o indirectamente, con intereses del narcotráfico y de esmeralderos (pugnas intestinas, venganzas, acciones de intimidación, etc.). Dado que el consumo de droga se ha incrementado en la capi-

tal, es posible que parte del incremento observado en el número de homicidios tenga también que ver con drogadictos que matan para obtener la droga o que lo hacen enajenados por ella.

Gráfica 2
TASA ANUAL DE ALGUNOS DELITOS
CONTRA LA VIDA DE LOS CIUDADANOS, EN
BOGOTÁ 1981-1989

No. de delitos por cada 10.000 Hab.



Para apreciar mejor el caso bogotano conviene contrastarlo con dos ciudades sobre las cuales se tiene información, Cali y Medellín. En el período 1980-1986, Cali registró tasas de homicidio que oscilan entre 3.19 (en 1980) y 7.74 (en 1986) por cada 10.000 habitantes. A su vez, para Medellín durante el mismo período la tasa de homicidio mínima fue de 6.07 en 1980 y la más alta, 14.81 en 1986³. Parece que la tasa de Cali ha disminuido en los últimos tres años, en tanto que la de Medellín ha continuado en aumento. El caso de Bogotá, evidentemente, no revela una situación tan grave como la de estas dos

3 Ver Alvaro Camacho Guizado y Alvaro Guzmán Barney, Colombia: Ciudad y Violencia (Bogotá: Ediciones Foro Nacional, 1990), p.58.

ciudades, pero igual que ellas pone al descubierto un agudo incremento de la violencia homicida.

f. Homicidios culposos (en accidente de tránsito)

En Bogotá, la tasa de homicidios culposos por accidente de tránsito viene en aumento continuo desde 1983. Más aún, en 1989 se dobla la tasa registrada en aquel año (1.0 homicidio culposo por cada 10.000 habitantes en 1983 contra 2.0 en 1989). (Ver la Gráfica 2).

En números absolutos, en tanto que en 1983 1.021 personas perdieron su vida víctimas de accidentes de tránsito en la capital colombiana, en 1989 ese número llegó a cerca de 2.000, más exactamente a 1.988 personas. Este incremento es atribuible, en parte, al incremento del parque automotor, pero también parece haber incidido el aumento de vías de alta velocidad.

2. La distribución espacial del delito

No hay duda: la alta criminalidad se concentra en unos sitios particulares de la ciudad. Así se desprende del análisis de la información sobre delitos por Estación de Policía (había 17 estaciones) en 1989, calculando tasas específicas de delito por cada 10.000 habitantes para dichas estaciones.

En concreto, la tasa de atraco es especialmente alta (41.1 atracos por cada 10.000 habs.) en el área de la Estación 5a. (que comprende barrios del centro de Bogotá como el Santa Fe, San Victorino, La Favorita, Las Nieves, Alameda, La Capuchina, La Veracruz, y o-

tros). El territorio de esta estación se distingue también por el más alto índice de homicidios intencionales (29.9 por cada 10.000 habs.), los más elevados índices de homicidios culposos por accidente de tránsito y de robo de automotores, y una muy elevada tasa de hurtos simples (que incluyen los raponazos). Ver los mapas de la página 38.

Otra zona de la ciudad extremadamente peligrosa y contigua a la anterior, es la que corresponde a la estación 4a. (con barrios como Las Cruces, La Candelaria, Girardot, San Bernardo, Santa Inés, Santa Bárbara, y Egipto, entre otros). Allí las tasas de homicidio intencional y de homicidio culposo son notoriamente altas (23.8 y 8.9 respectivamente, por cada 10.000 habs.).

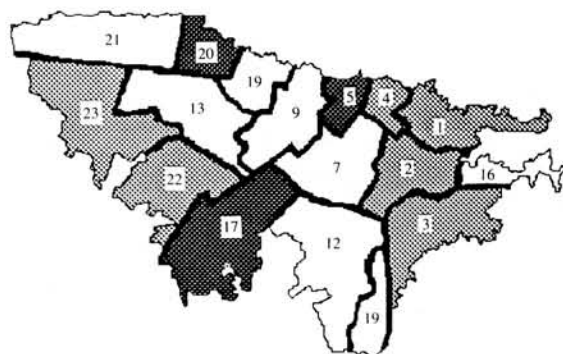
Pensando ahora más en delitos contra el patrimonio de las personas que contra su vida, el territorio de la Estación 20 se distingue por la frecuencia relativa de hurtos simples y robos. Dicha Estación abarca barrios del norte como La Cabrera, Antiguo Country, San Patricio, los diversos barrios que llevan el nombre Chicó, Santa Bibiana, Navarra, Santa Paula, y otros.

En el otro extremo de las escalas aquí consideradas se encuentran algunos sectores de la ciudad relativamente tranquilos. Por ejemplo, las áreas correspondientes a las estaciones 13a., 22a. y 23a, por cierto contiguas entre sí y ubicadas al noroccidente de la ciudad (al occidente de la Autopista Norte y al norte de la Avenida 100, incluyendo toda Suba). Estos mismos sectores descuellan por bajas tasas de hurto de todo tipo, de homicidio intencional y de homicidio culposo.

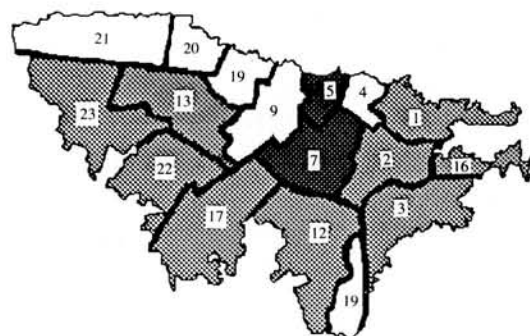
DISTRIBUCION ESPACIAL DEL DELITO EN BOGOTA, SEGUN ESTACIONES DE POLICIA, 1989

(Según la intensidad de la respectiva tasa de delitos, calculada por cada 10.000 habs)

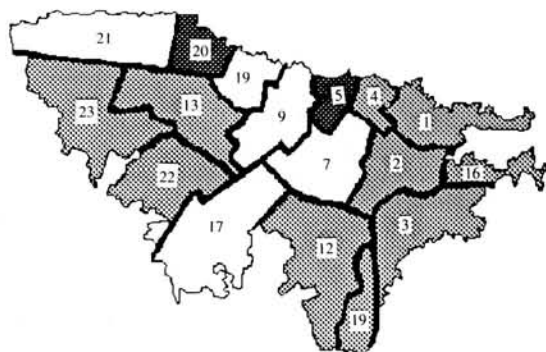
Hurto Simple



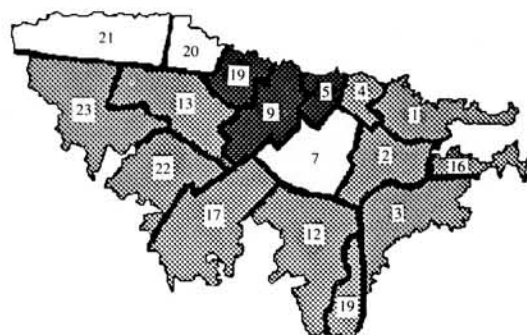
Atraco



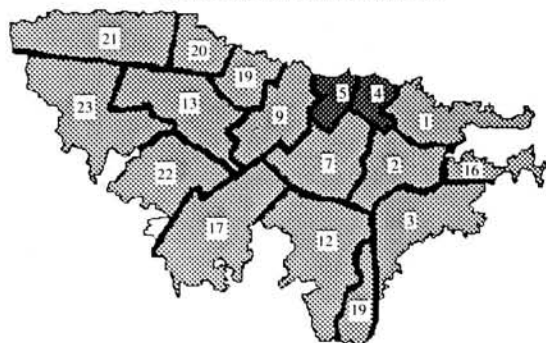
Robo



Hurto de Automotores



Homicidio Intencional



Homicidio Culposo



CONVENCIONES:

- Tasa Alta
- Tasa Media
- ▨ Tasa Baja

Fuente: Estimativos del Instituto Ser de Investigación sobre cifras de criminalidad para 1989 suministradas por la Policía Metropolitana, y sobre datos censales del DANE proyectados a 1989.

Algunos sectores residenciales del sur de la ciudad, donde el comercio ha tenido un menor desarrollo relativo, sobresalen también por tasas muy bajas de hurto simple. Tal es el caso, entre otros, de los barrios incluidos en la Estación 3a. (al suroccidente de la ciudad) y en la Estación 1a. (al suroriente). Sin embargo, sólo un estudio posterior podrá precisar si la frecuencia baja de delitos registrados es real o producto de un bajo porcentaje de denuncias.

3. La eficacia relativa de los CAIs

Con frecuencia se escucha decir que los CAIs han contribuido a disminuir la delincuencia en Bogotá. En realidad, la evidencia disponible no permite establecer con claridad si esto es cierto o no. Por varias razones:

1. Si se compara el número promedio de algunos delitos específicos cometidos en la ciudad entre 1981 y 1986 (o sea, antes de que aparecieran los CAIs) y el número de casos del mismo delito en 1989 (cuando la mayoría de los CAIs ya se encontraban consolidados)

se encuentran hallazgos contradictorios. Por ejemplo, a favor de los CAIs podría citarse el hecho de que el número de atracos haya disminuido en un 11% en 1989 con respecto al promedio del período 1981-1986. Asimismo, el número de hurtos simples en la ciudad se contrajo en un 7% y el de robos en un 6%, entre las mismas dos fechas. En contraposición, el número de robos de automotores se incrementó en un 15%, el de homicidios intencionales en un 108% (o sea, más del doble), y de atracos bancarios se triplicó (Ver Cuadro 7).

Podrá acaso argumentarse que los CAIs han sido diseñados para ser útiles sólo con respecto a los atracos a personas, hurtos simples y robos, pero no en relación con el robo de automotores o de bancos o a propósito de los homicidios intencionales? El punto es complejo y requiere tanto una mayor precisión conceptual por parte de defensores y opositores de los CAIs, como una discusión más de fondo.

2. Pero existe un problema metodológico

Cuadro 7
FRECUENCIA DE ALGUNOS DELITOS EN BOGOTÁ
ANTES Y DESPUES DE LA INSTALACION DE LOS CAIs

Tipo de delito	Frecuencia promedio en los años 1981-1986	Frecuencia en 1989	Relación B/A
	A	B	
Homicidio intencional	1.106	2.305	2.08
Homicidio culposo	547	959	1.75
Robo de automotores	2.400	2.769	1.15
Robo	8.920	8.412	0.94
Hurto simple	7.205	6.708	0.93
Atraco	2.593	2.319	0.89

Fuente: Revista *Criminalidad* (años correspondientes)

delicado. Las cifras disponibles sólo permiten análisis muy burdos porque se refieren bien a la ciudad como un todo (una unidad de observación excesivamente heterogénea), bien a estaciones de policía, cuya cobertura territorial es asimismo muy amplia y heterogénea, y cuyo número y límites han cambiado sustancialmente a lo largo de la última década.

Las cifras en realidad pertinentes, que

nadie ha publicado (y que se sepa nadie posee), deberían permitir el análisis de cada CAI en su zona de influencia, es decir, deberían hacer posible una comparación entre las cifras de delitos en esa zona de influencia antes de la inauguración del CAI y después de haberse consolidado éste. De lo contrario, las diferencias que se observen pueden estar contaminadas por un número muy amplio y complejo de factores, ajenos a la acción de los CAIs⁴

4 Por esa razón no parecen convincentes los argumentos a favor de la efectividad de los CAIs para controlar el delito en la ciudad, presentados por la misma policía y repetidos por la Cámara de Comercio, que se fundamentan en un trabajo realizado en la Escuela General Santander, titulado. "Efecto del Programa CAI en los aspectos operativo y administrativo de la vigilancia urbana en la ciudad de Bogotá" (octubre de 1988). Dicho trabajo se apoya en cifras agregadas a nivel de toda la ciudad, ni siquiera a nivel de estaciones específicas. Ver Cámara de Comercio de Bogotá. **Bogotá: Prioridad Social** - Plan de desarrollo económico y social 1990 - 1994 (Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá, 1990), Tomo II, pp. 105-108.

III. Educación

Se presentan a continuación algunos indicadores del comportamiento del sector educativo en el Distrito Especial de Bogotá. Su objetivo es mostrar la evolución reciente de las variables en los diferentes niveles y sectores, comparándola, mientras las cifras disponibles lo permitan, con los promedios nacionales. La comparación muestra la posición relativa de la capital del país con respecto al agregado nacional.

Con excepción de la educación superior, a la cual se hace referencia sólo para el año de 1989, los indicadores para los demás niveles educativos son presentados para el período 1980-1989.

Con respecto al uso de las cifras se debe aclarar que no fue posible conseguir las estadísticas consolidadas para el Distrito del año de 1985, y que existen vacíos de la información para el total nacional entre los años 1987 y 1989. Aunque estas deficiencias impiden una comparación precisa, no interfieren en com-

prender la tendencia de los indicadores en este decenio.

A. Establecimientos, alumnos y docentes

Los Cuadros de 1 a 4 presentan las series correspondientes para los niveles preescolar, primario y secundario. En cada uno de estos cuadros se muestra el número de establecimientos, de alumnos y docentes, tanto para el sector oficial como para el no oficial. El porcentaje de participación se refiere al total nacional.

1. Aspectos cuantitativos

La contribución de cada uno de los sectores y de los niveles adquiere mayor sentido cuando se ubican dentro del contexto de los **índices de cobertura** de la educación en el país¹. Un indicador de cobertura muestra la relación entre el número de personas matriculadas en un nivel educativo y el grupo de población que, por su edad, debe estar matriculado teóricamente en dicho nivel.

1 Ver *Coyuntura Social*, Nos. 1 y 2 para un análisis más detallado del comportamiento de este indicador educativo en el total el país

En el Cuadro 1 se presenta un resumen de la cobertura de cada uno de los niveles educativos para Bogotá en comparación con el total del país. La información del Ministerio de Educación Oficial para el año de 1986 reporta que la cobertura para el nivel preescolar en Colombia es insuficiente, pues sólo alcanza el 13%. En Bogotá, la cobertura es del 22%. Para el nivel primario, la cobertura en Bogotá es del 97% y el promedio nacional es de 93%. De forma similar Bogotá está por encima del total del país en la cobertura de la secundaria: 69% contra 42% para el total. Igualmente en el nivel superior, se

Cuadro 1
COBERTURA DEL SISTEMA ESCOLAR - 1985

	Bogotá	Total nacional
PREESCOLAR	22.0	12.9
PRIMARIA	96.9	93.1
SECUNDARIA	69.1	42.2
SUPERIOR	27.0	10.1

Fuente : MEN. Eficiencia Interna del Sistema Educativo Colombiano en el Nivel Primario 1961 - 1983.

MEN. Eficiencia Interna Básica Secundaria - Media Vocacional 1978 - 1984.

Coyuntura Social No. 1

manifiesta la concentración en la capital del país de mejores índices de cobertura, pues para un promedio nacional del 10%, Bogotá tiene un 27%.

En los cuadros siguientes se presentan los datos absolutos de las variables y la participación de Bogotá con respecto al total del país en cada una de ellas. Así se puede obser-

var el grado de concentración en la capital de los indicadores educativos. Con esta información básica se puede calcular, como se hace en algunos comentarios, la participación entre sectores en el Distrito Especial.

El Cuadro 2 indica que la participación de la **educación preescolar**, tanto oficial, como privada del Distrito Especial de Bogotá, con relación al total colombiano, ha ido disminuyendo. Puesto que en valores absolutos existe un ligero crecimiento en el período, se puede afirmar que en el total del país ha crecido el número de establecimientos, alumnos y docentes en este nivel. En número de establecimientos, el sector no oficial predomina sobre el sector oficial en Bogotá. Este sólo participa con el 10% en 1980 y pasa al 13% en 1986.

La relación alumnos/docentes ha aumentado considerablemente, siendo este incremento mayor en el caso de los establecimientos privados: para 1988 esa relación era de 28 para el sector oficial y de 20 para el privado; en 1989, los establecimientos de aquél albergaban, en promedio, 42 alumnos mientras que la relación para los del no oficial era de 56.

Es importante destacar el papel del sector oficial, con relación al privado, en el **nivel primario**. De acuerdo con las cifras presentadas en el Cuadro 3, para el total del país, de los casi cuatro millones de estudiantes en este nivel, nueve de cada diez están en establecimientos del sector público. En Bogotá, sin embargo, entre 1980 y 1989, la participación del sector ha disminuído de 64% a 56%, y ha crecido, proporcionalmente, en el resto del país.

Cuadro 2
BOGOTA
EDUCACION PREESCOLAR: ESTABLECIMIENTOS, ALUMNOS MATRICULADOS Y
PERSONAL DOCENTE

PERSONAS DOCENTES												
Establecimientos					Alumnos				Docentes			
Oficial			No Oficial		Oficial		No Oficial		Oficial		No Oficial	
Total	Partic.		Total	Partic.	Total	Partic.	Total	Partic.	Total	Partic.	Total	Partic.
1980	84	6.5	754	38.1	9.976	16.0	45.412	40.6	463	18.8	1.820	42.5
1981	89	5.8	849	38.4	10.897	14.3	53.256	41.4	540	18.2	2.516	46.3
1982	111	5.4	756	33.8	6.860	8.1	50.239	37.4	234	7.3	2.068	37.8
1983	130	5.7	701	29.1	7.559	8.0	47.677	33.4	270	7.5	2.108	34.4
1984	150	6.0	650	26.3	10.268	9.8	43.945	30.7	252	6.5	1.941	30.9
1985	n.d.		n.d.		n.d.		n.d.		n.d.		n.d.	
1986	147	5.0	990	36.3	6.185	5.0	56.312	36.8	207	4.6	2.726	39.2
1987	n.d.		n.d.		7.411		66.223		270		3.115	
1988	n.d.		n.d.		7.882		61.077		282		2.919	
1989	n.d.		n.d.		8.395		63.633		n.d.		n.d.	

Fuente : ICFES/MEN. La Educación en Cifras 1978 - 1981. MEN. Estadísticas de la Educación 1982 - 1986
 S.E.D. Dirección de Planeación y Presupuesto.

Cuadro 3
BOGOTA
EDUCACION PRIMARIA : ESTABLECIMIENTOS, ALUMNOS MATRICULADOS
Y PERSONAL DOCENTE

PERSONAL DOCENTE												
Establecimientos					Alumnos				Docentes			
Oficial		No Oficial		Oficial		No Oficial		Oficial		No Oficial		
	Total	Partic.	Total	Partic.	Total	Partic.	Total	Partic.	Total	Partic.	Total	Partic.
1980	548	1.8	830	24.0	315.261	8.9	176.261	30.7	9.391	8.5	7.999	37.6
1981	548	1.8	845	24.9	309.954	8.8	169.935	30.3	9.155	8.2	6.220	32.1
1982	910	2.9	954	29.3	310.002	9.1	170.119	32.2	9.027	8.0	6.151	33.1
1983	913	2.8	954	27.9	312.862	9.1	171.324	31.9	9.091	7.9	6.193	32.2
1984	913	2.8	952	27.3	313.672	9.1	173.515	31.6	9.139	7.9	6.241	31.4
1985	n.d.		n.d.		n.d.		n.d.		n.d.		n.d.	
1986	819	2.4	1.066	30.4	286.409	8.3	189.474	34.8	7.044	6.1	6.636	34.0
1987	n.d.		n.d.		312.117		210.626		8.208		7.451	
1988	n.d.		n.d.		317.918		210.837		8.724		7.360	
1989	n.d.		n.d.		273.437		219.198		n.d.		n.d.	

Fuente : ICFES/MEN. La Educación en Cifras 1978 - 1981. MEN. Estadísticas de la Educación 1982 - 1986
 S.E.D. Dirección de Planeación y Presupuesto.

Las instalaciones locativas, o su utilización por jornadas, ha tendido a crecer levemente. No así la participación de los docentes, que muestra una tendencia a la baja, aún en números absolutos. El sector privado no sólo ha ganado participación en Bogotá, sino que su crecimiento, con relación al total del país, indica un grado de concentración de esfuerzos en la capital. La relación alumno/docente ha aumentado en ambos sectores: entre 1980 y 1988, en el sector oficial se pasó de 33 a 36, y en el no oficial de 22 a 28. El promedio de alumnos por establecimiento para el año 1986 era de 349 en el sector público y 177 en el privado.

El patrón de comportamiento del **nivel secundario** es diferente (Cuadro 4). Pese a que el número de estudiantes en Bogotá ha

aumentado, la participación del sector oficial en la capital, sobre el total nacional, ha ido disminuyendo. En otras palabras, el número de estudiantes en planteles educativos oficiales de secundaria ha crecido más rápido en el resto del país que en Bogotá. Igual ocurre en lo que respecta al sector no oficial, lo que indica que también en este sector existe un esfuerzo por ampliar la cobertura de la secundaria en Colombia.

En Bogotá, tanto en el número de alumnos, como de establecimientos y docentes, el sector privado ha perdido participación. El número de alumnos por docentes en ambos sectores es parecido (24 para el oficial y 22 para el no oficial). La concentración en los establecimientos en el sector oficial es alta: mientras en éste es de 811 alumnos por esta-

Cuadro 4
BOGOTÁ
EDUCACIÓN SECUNDARIA : ESTABLECIMIENTOS, ALUMNOS MATRICULADOS Y
PERSONAL DOCENTE

	Establecimientos				Alumnos				Docentes			
	Oficial		No Oficial		Oficial		No Oficial		Oficial		No Oficial	
	Total	Partic.	Total	Partic.	Total	Partic.	Total	Partic.	Total	Partic.	Total	Partic.
1980	108	5.1	636	31.8	137.602	13.8	258.044	35.1	6.053	12.3	12.485	34.6
1981	113	5.2	632	31.0	144.391	14.1	257.061	34.7	6.338	12.3	11.740	32.9
1982	184	5.9	798	29.6	150.323	12.9	254.143	32.6	6.561	11.2	11.817	30.6
1983	184	5.7	801	29.4	157.167	13.0	255.528	32.4	7.073	11.7	11.993	30.3
1984	184	5.6	801	28.9	160.064	12.8	258.534	32.3	6.945	11.1	12.210	30.1
1985	n.d.		n.d.		n.d.		n.d.		n.d.		n.d.	
1986	189	5.4	785	27.5	153.430	11.7	253.463	30.9	5.228	8.1	11.360	26.9
1987	n.d.		n.d.		172.858		261.214		5.753		11.936	
1988	n.d.		n.d.		175.316		253.129		7.184		11.470	
1989	n.d.		n.d.		170.275		267.329		n.d.		n.d.	

Fuente : ICFES/MEN. **La Educación en Cifras 1978 - 1981**. MEN. Estadísticas de la Educación 1982 - 1986
S.E.D. Dirección de Planeación y Presupuesto.

blecimiento, en el sector no oficial es de 322.

La panorámica de la **educación superior** para 1989 se presenta en el Cuadro 5. La división corresponde al carácter académico de las instituciones de educación superior². Las universidades son las que tienen aprobadas por lo menos tres programas de formación universitaria, han acreditado una significativa actividad de investigación y poseen suficientes recursos humanos y físicos. Las

Instituciones Universitarias son aquellas que adelantan formación tecnológica superior por sistema de ciclos, ofrecen orientación académica y llevan a cabo programas de especialización. Las Instituciones Tecnológicas y las Técnicas Profesionales no tienen una diferenciación clara: las dos adelantan programas en la modalidad tecnológica.

La concentración de instituciones, programas y matriculados, con relación al total

Cuadro 5
BOGOTA
EDUCACION SUPERIOR 1989

	Total		Postgrado		Pregrado	
	Total	%	Total	%	Total	%
TOTAL						
Instituciones	86	36.0	17	37.8	86	36.0
Programas	922	42.5	263	57.9	659	38.4
Matriculados	202.411	42.6	6.496	65.3	195.915	42.1
UNIVERSIDADES						
Instituciones	21	28.8	13	36.1	21	28.8
Programas	585	42.8	242	57.9	343	36.2
Matriculados	137.683	42.0	5.735	63.9	131.948	41.4
INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS						
Instituciones	22	35.5	4	44.4	22	35.5
Programas	103	32.7	21	58.3	82	29.4
Matriculados	35.963	43.4	761	78.9	35.202	43.0
INSTITUCIONES TECNOLOGICAS						
Instituciones					13	30.2
Programas					96	43.6
Matriculados					13.955	41.9
INSTITUCIONES TECNICAS PROFESIONALES						
Instituciones					30	49.2
Programas					138	51.5
Matriculados					14.810	47.8

Fuente: Revista del ICFES. Vol 1. No. 1. Mayo-Agosto 1990.

2 Ver Revista del Icfes. Vol. 1, No. 1, mayo-agosto 1990, pags. 51 ss.

colombiano, es grande. Los doscientos mil estudiantes de la educación superior en Bogotá representan el 43% de los universitarios del país. Dos terceras partes de los alumnos de postgrado, tanto del total general del sistema universitario, como de las Universidades en particular, estudian en Bogotá. Los postgrados de las Instituciones Universitarias en Bogotá concentran cuatro quintas partes del total del país.

Llama la atención que existan más de dos mil programas de educación superior en el país. Bogotá concentra el 42.5% de ellos, y el 58% de los programas de postgrado. Por el lado de las instituciones de educación superior, las Universidades representan una cuarta parte del total. Las tres cuartas partes restantes son las Instituciones Universitarias, las Tecnológicas y las Técnicas Profesionales. De las 21 Universidades existentes en el Distrito Especial, 13 ofrecen programas de Postgrado, y de las 22 Instituciones Universitarias, sólo 4 disponen de este servicio.

2. Aspectos cualitativos

Es difícil encontrar indicadores para evaluar la calidad de la educación. En la sección anterior se ha hecho referencia a algunas estadísticas que podrían indicar la calidad educativa, tales como la relación alumnos por docente o por establecimiento. Sin embargo, su uso no deja de ser ambiguo, puesto que aspectos que tendrían que ver con calidad, como el que haya menos alumnos por docente, puede confundirse con un aspecto de eficiencia, como el de la utilización al máximo del recurso, tanto humano como físico. Por lo tanto, esos indicadores genera-

les presentados anteriormente deben tomarse con esas precauciones.

Otros aspectos son algo más complicados de evaluar: entre ellos, se encuentra el objetivo mismo de la educación, que tiene muchas definiciones. Sin embargo, el rendimiento académico, como la capacidad de responder a ciertos contenidos aprendidos, puede medirse. El indicador tiene sentido en la medida en que está captando también un aspecto importante de la aceptación de resultados para el sistema universitario, en el caso de la secundaria. Los sistemas de evaluación por notas, en todos los niveles, especialmente en el de educación superior, permiten evaluar la aceptación posterior en el sistema productivo, el cual se puede considerar como un criterio de calidad.

En el Cuadro 6 se presenta la información para categorías de rendimiento en la **secundaria**. La clasificación se realiza de acuerdo a las categorías de rendimiento, tanto para el total del país, como para los colegios en Bogotá. "Medio" es el promedio de los colegios, "alto" y "bajo" corresponden a las desviaciones con respecto al promedio. Para el Distrito Especial de Bogotá se identifica una tendencia al crecimiento de la participación de los colegios de alto rendimiento, y una disminución de los de bajo.

"En Bogotá durante 1988 lograron la categoría "Alto", el 48% de los estudiantes, el 53% de los colegios oficiales (contra el 14% a nivel nacional), el 34% de los colegios privados (en contraste con el 26% de la Nación), el 92% de los colegios masculinos, el 71% con jornada única y el 100% de los industriales"³.

Cuadro 6
CATEGORIAS DE RENDIMIENTO DE LOS COLEGIOS (%)

Categorías	1981		1982		1983		1986		1988	
	Bogotá	Total	Bogotá	Total	Bogotá	Total	Bogotá	Total	Bogotá	Total
ALTO	31.0	17.8	30.6	17.4	36.5	19.4	41.8	22.5	37.8	19.7
MEDIO	42.0	42.4	38.7	38.4	37.8	40.8	40.3	43.0	40.3	40.8
BAJO	27.0	39.7	30.7	44.2	25.7	39.8	17.9	34.5	21.9	39.5

Fuente: "Bogotá: Prioridad Social. Plan de Desarrollo Económico y Social 1990 - 1994". Cámara de Comercio de Bogotá. 1990.

Con respecto a la calidad de la **educación superior**, el estudio de la Cámara de Comercio anota que la mayor crítica que se puede hacer es el divorcio existente entre la realidad y la universidad. Este hecho se manifiesta en el exceso de oferta profesional y la escasez de vínculos entre la universidad y el sector productivo. El estudio señala que la falta de profesionalización de los docentes, la proliferación de programas sin un mínimo de garantía de calidad, la falta de control adecuada por parte del Estado y la escasez presupuestal de la universidad pública llevan consigo una disminución de la calidad de la educación superior⁴.

B. Eficiencia interna

La eficiencia interna se refiere a la capacidad que tiene el sistema educativo de retener y promover a los alumnos de acuerdo con el tiempo programado. Las medidas de eficien-

cia consideran la participación de las personas en el sistema educativo⁵.

Con base en las últimas cifras del Ministerio de Educación se han construido los cuadros 7 y 8. En el Cuadro 7 se presentan las tasas de retención y escolaridad para el **nivel primario**. En las medidas de eficiencia, Bogotá se encuentra también por encima del promedio nacional. Así, la tasa de retención urbana, que mide el porcentaje de estudiantes que culmina el nivel educativo al cual ingresan, es de 80%, mientras que para el total del país es del 60%. La retención correspondiente a las zonas rurales del Distrito Especial, es igual al promedio nacional: 18%.

Las cifras sobre la escolaridad, que informan sobre el grado promedio alcanzado por un estudiante que ingresa, en este caso, al nivel primario, muestran que mientras en el total del país la escolaridad es de 3.7, en Bogotá es de 4.4. Curiosamente, en las zonas

3 Cámara de Comercio de Bogotá, **Bogotá: Prioridad Social, Plan de Desarrollo Económico y Social, 1990-1994**, Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá, 1990, Tomo II, páf. 65.

4 Ver Cámara de Comercio de Bogotá, **Bogotá: Prioridad Social, Plan de Desarrollo Económico y Social, 1990-1994**, Op. cit., págs. 65 ss.

5 Ver *Coyuntura Social*, No. 1, diciembre 1990,, para un análisis de tallado de estos indicadores para el total nacional.

Cuadro 7
EDUCACION PRIMARIA
RETENCION Y ESCOLARIDAD

	Bogotá	Total Nacional
RETENCION URBANA		
Hombres	0.80	0.62
Mujeres	0.82	0.63
RETENCION RURAL		
Hombres	0.17	0.17
Mujeres	0.19	0.19
ESCOLARIDAD URBANA		
Hombres	4.3900	3.7320
Mujeres	4.4550	3.7660
ESCOLARIDAD RURAL		
Hombres	1.4210	1.6850
Mujeres	1.5890	0.1795

Nota: Las tasas de retención y escolaridad están tomadas para el período 1978-1983.

Fuente: MEN. Eficiencia Interna del Sistema Educativo Colombiano en el Nivel Primario 1961 - 1983.

rurales del Distrito Especial, la escolaridad es menor que el promedio nacional rural, la cual se sitúa alrededor de 1.7.

El Cuadro 8 presenta las cifras de eficiencia interna para la **secundaria**. Como se puede observar, Bogotá tiene tasas más altas de retención, tanto en el sector oficial como no

Cuadro 8
RETENCION Y ESCOLARIDAD

	Retención		Escolaridad	
	oficial	No oficial	oficial	No oficial
BOGOTA	0.41	0.47	3.52	3.67
TOTAL NACIONAL	0.37	0.43	3.06	3.47

Fuente: MEN. Eficiencia Interna Básica Secundaria - Media Vocacional 1978 - 1984.

oficial. Lo mismo ocurre con los niveles de escolaridad. Vale la pena destacar que los promedios nacionales son más cercanos en este nivel: el grado de escolaridad promedio indican que los estudiantes en todo el país sólo llegan a cursar la mitad del bachillerato

C. Conclusiones

El análisis de las cifras lleva a la conclusión general que el Distrito Especial de Bogotá se encuentra por encima del promedio nacional en casi todos los indicadores de eficiencia interna, con excepción de la retención en la primaria en el área rural. Es muy probable que la situación haya cambiado en Colombia en los últimos años a raíz de la institución de la Escuela Nueva que vuelve más eficiente el uso de los recursos en el área rural.

Es clara la mayor participación del sector no oficial en Bogotá en todos los niveles educativos. Se debe destacar el grado de concentración en Bogotá, de los estudiantes, instituciones y programas de la educación superior. Un aspecto que debe tener especial cuidado, no sólo en el Distrito Especial, es la escolaridad de los estudiantes, que sigue siendo muy baja, más para el nivel primario que para el secundario.

No se debe descuidar que, si bien se poseen mejores indicadores cuantitativos, parte importante del proceso educativo se refiere a los aspectos de calidad. La preocupación por la formación de docentes, por los controles continuados a los resultados en todos los niveles y sectores, debe ser el foco de atención cuando se han alcanzado niveles de cobertura aceptables

IV. Medio ambiente : el río Bogotá

El río Bogotá nace cerca de Villapinzón, drena un área de más de 600.000 ha. antes de su desembocadura en el río Magdalena, es el recurso hídrico que ha hecho posible el desarrollo de la Sabana Bogotá, y desde luego de la capital del país.

En su discurrir, el río sirve a las comunidades como fuente para el suministro de agua consumo. Dentro de estos aprovechamientos se destaca el de Tibitó, de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, que llegó a suministrar 12 m³/s a la ciudad de Bogotá, y que actualmente es una de las fuentes de agua de Bogotá, Chía, Cajicá, Tocancipá, Sopó y otras poblaciones de la cuenca alta del río.

Las aguas del río se utilizan también para el riego de las tierras de la Sabana. La CAR ha terminado recientemente la construcción de la bocatoma del distrito de riego Chicú-Ramada, que mejorará las condiciones de calidad del agua suministrada para riego en la zona localizada al occidente de la ciudad.

La empresa de Energía de Bogotá utiliza las aguas del río Bogotá para generación de

energía en las plantas localizadas a lo largo del descenso del río hasta el valle del río Magdalena.

No menos importante que los anteriores es el uso que se ha dado históricamente al río Bogotá como transportador de las aguas servidas de todas las ciudades y poblaciones localizadas dentro de su cuenca de drenaje. Los ríos tienen una capacidad de asimilación de los desechos de origen orgánico, pero desde luego esta capacidad tiene un límite que, para el caso del río Bogotá, fue excedido hace muchos años.

La ciudad de Bogotá cuenta con sistemas de alcantarillado pluvial y sanitario. El primero debe manejar las aguas de escorrentía generadas por las lluvias que caen sobre la ciudad, en tanto que el segundo ha sido concebido para transportar las aguas de desecho que la ciudad utiliza para el consumo residencial e industrial. Una parte de la ciudad, la más antigua, tiene un sólo sistema donde se combinan las aguas servidas o negras y las aguas lluvias. La ciudad tiene tres ejes de drenaje que corresponden a los ríos Salitre, Fucha y Tunjuelo, afluentes del

río Bogotá y que drenan la parte norte, central y sur de la ciudad, respectivamente, según se indica en la Figura anexa. Con el crecimiento de la ciudad hacia el extremo norte, se ha venido desarrollando un cuarto eje, correspondiendo con el canal de Torca, que entrega sus aguas cerca de Chía.

Los sistemas principales o troncales de aguas negras y lluvias de estos ríos están contruidos hasta ciertos sitios; donde las aguas negras se descargan en las corrientes superficiales y se generan unas condiciones ambientales inaceptables para el desarrollo urbano.

Las aguas negras se descargan al río Bogotá, eje principal del sistema de drenaje de la Sabana, haciendo de este curso de agua uno de los más contaminados del mundo. Las consecuencias de la contaminación se transmiten a la ciudad y se extienden aguas abajo a las poblaciones de la llamada cuenca baja del Río y al mismo río Magdalena.

A. La magnitud del problema

La magnitud del problema se aprecia cuando se hace una rápida comparación de los caudales que trae el río Bogotá aguas arriba de la ciudad y los que le aporta la ciudad en forma de aguas negras. A la altura de Cota, el caudal medio del río Bogotá es del orden de $16 \text{ m}^3/\text{s}$; si se tiene en cuenta que la EAAB está suministrando a la ciudad unos $18 \text{ M}^3/\text{s}$ en forma de agua potable, y que un altísimo porcentaje de las aguas suministradas regresan al río Bogotá a través de sus afluentes urbanos en forma de aguas negras altísimamente contaminadas, es claro que la mezcla, en una proporción cercana de 1 a 1 seguirá

siendo aguas negras. En épocas de estiaje, cuando los caudales en el río se disminuyen significativamente, las aguas transportadas por el río se pueden considerar como aguas negras crudas. Una dilución medianamente aceptable consideraría una relación 1 a 8 ó 1 a 10 para la proporción de aguas contaminadas a no contaminadas.

La simple comparación de algunos de los indicadores de calidad del agua como la DBO_5 , el oxígeno disuelto y los coliformes fecales, entre las condiciones aguas arriba de la descarga son indicativos del impacto sobre el río.

Parámetro	Localización	
	Aguas Arriba Río Salitre	Aguas Abajo Río Tunjuelo
$\text{DBO}_5 \text{ (mg/l)}$	20	80
OD (mg/l)	2.5	0.0
Coliformes Fecales		
NMP/100 ml.	10^4	10^7

1. Los impactos adversos del problema

Las consecuencias de un vertimiento de aguas negras a las corrientes superficiales afectan a diferentes grupos de la comunidad, y la totalidad de la población, en una u otra forma, recibe los efectos negativos de la contaminación. A continuación se resumen los impactos adversos generados por la inexistencia de un sistema completo para la recolección y el tratamiento de las aguas negras de la ciudad.

La salud pública

La presencia de aguas negras en las corrientes superficiales hace posible el desarrollo de

enfermedades de origen gastrointestinal y respiratorio, que afectan especialmente a los niños. La ciudad de Bogotá tiene amplios sectores que se han estado desarrollando a lo largo de los ríos Salitre, Fucha y Tunjuelo, afluentes urbanos que en su extremo inferior llevan aguas muy contaminadas. Igualmente, a lo largo del río Bogotá se han ido desarrollando asentamientos que en principio tienen el carácter de ilegales, pero que por presiones políticas se han venido incorporando al perímetro de servicios de la ciudad.

Otro punto que afecta la salud pública es el consumo de hortalizas en la ciudad provenientes de fincas que utilizan las aguas del río Bogotá para el riego. No menos grave es el consumo de leche de hatos que se alimentan con pastos regados con estas mismas aguas. El problema tiene carácter aún más severo si se tiene en cuenta que, las aguas del río Bogotá llevan una alta carga de metales pesados, letales para el organismo y cuyo efecto es acumulativo: sus consecuencias no se presentan de inmediato, sino que van minando el organismo en un proceso a veces irreversible. También puede ser importante el consumo de pescado de un hábitat contaminado con metales pesados, situación que se debe estar presentando en el río Magdalena en las vecindades a la desembocadura del río Bogotá.

El problema del suministro de agua a las comunidades localizadas en la parte baja del río Bogotá, está asociado también con la salud pública. Si bien algunas poblaciones como Apulo, Tocaima, Mesitas del Colegio, ya no dependen exclusivamente de las aguas del río Bogotá para su consumo, otras como Agua de Dios no tienen alternativa.

La desaparición de la flora y la fauna del río Bogotá es una consecuencia directa de la contaminación presente en el río. Los valores estéticos, alguna vez importantes para los habitantes de la ciudad también han desaparecido, y hoy el aspecto que ofrece el río es muy desagradable.

La evaluación de estos impactos adversos, o beneficios asociados por la implantación de un proyecto de recolección y tratamiento de aguas negras es muy difícil y en buena parte subjetiva.

Impactos económicos

La presencia de aguas negras tiene impacto sobre diversas actividades, que de una u otra manera deben ser asumidos por la ciudadanía. Algunos de ellos se indican a continuación.

La Empresa de Energía de Bogotá utiliza las aguas contaminadas para la generación de energía en las centrales localizadas a lo largo del río Bogotá, aprovechando la caída hasta el valle del río Magdalena. La utilización de estas aguas ha acelerado el desgaste de los equipos e instalaciones por problemas de corrosión y erosión, los primeros por la generación de ácido sulfídrico y los segundos por la presencia de una gran cantidad de sólidos en suspensión. La sedimentación en el embalse del Muña de las aguas negras bombeadas del río Bogotá ocasiona una pérdida de volumen en el embalse, que tiene unos impactos adversos.

Durante muchos años las tierras localizadas al occidente de Bogotá fueron regadas con aguas contaminadas. Existe evidencia

sobre la pérdida de productividad de estas tierras, incrementándose así el costo de los productos agrícolas obtenidos. La CAR se ha visto forzada a realizar cuantiosas inversiones para relocalizar la bocatoma del distrito de riego, a un sitio aguas arriba de la desembocadura del río Salitre, donde la contaminación aún no es tan severa.

El desarrollo de la ciudad y el río Bogotá

Las políticas de desarrollo urbano para Bogotá han querido fijar el río Bogotá como límite occidental para el desarrollo urbano de la ciudad. Sin embargo, la presencia del mismo río, con condiciones severas de contaminación, altos niveles en épocas de invierno que impiden el libre drenaje de las tierras localizadas a lo largo de él y el constante riesgo de inundación con aguas contaminadas, ha limitado la expansión de la ciudad hacia el occidente. Como alternativa, la ciudad ha crecido hacia el suroriente, lo cual conlleva un desproporcionado aumento en los costos de los servicios públicos: el suministro de agua debe realizarse mediante costosos bombeos; los servicios de recolección de basuras son ineficientes y las comunidades botan sus desechos a las corrientes superficiales, aumentando así el problema de contaminación y los costos de transporte y movilización. Como consecuencia de la falta de tierras para el desarrollo urbano de Bogotá se ha dado un crecimiento desordenado y muy rápido de comunidades como Chía, Funza-Mosquera, municipios que

eventualmente deberán incorporarse al área metropolitana de Bogotá, con los consiguientes incrementos en los costos de la prestación de servicios. Las obras de recuperación del río Bogotá son esenciales para que la ciudad pueda incluir en su perímetro de servicios más de 8.000 ha, idealmente localizadas para el desarrollo urbano.

Los intangibles

Más difícil de cuantificar son los impactos que tienen que ver la calidad del ambiente donde se desarrolla una comunidad. Problemas como los olores, la presencia de insectos y roedores, críticos para las comunidades que tienen que vivir al lado de las aguas negras, son imposibles de evaluar. Los valores estéticos y pérdida de posibilidades de recreación y el daño a la flora y la fauna propias de la región deben incluirse en esta lista.

B. Los estudios realizados

La ciudad ha estado consciente del problema desde hace ya varias décadas y la EAAB ha liderado varios estudios en donde se han planteado soluciones^{1, 2} cuya implementación, en cuanto hace referencia al tratamiento de las aguas negras, se ha pospuesto. Los estudios han sido bastante completos y han incluido aspectos demográficos y de desarrollo urbano.

Las alternativas consideradas como solu-

1 CDM, CEI, Planhidrio. Mejoras al Río Bogotá, Control de Inundaciones, Recursos Hídricos y Disposición de aguas Negras. Informa final. EAAB, Mayo de 1974.

2 HIDROESTUDIOS, BLACK & VEATCH INT. Diseños definitivos de la adecuación de la Hidráulica del Río Bogotá, las extensiones del plan maestro del Alcantarillado y los Estudios de tratamiento de Aguas negras de la ciudad de Bogotá. Informa presentado a la EAAB, 1985.

ción al problema del tratamiento de las aguas negras de la ciudad, se pueden agrupar en dos grandes categorías: aquellas que contemplan un sistema de intercepción de las aguas negras antes de entregarlas al río Bogotá, para conducir las y llevarlas a un único sitio de tratamiento, donde después de realizado el tratamiento se descargarían al río Bogotá, y las que contemplan varios sitios para el tratamiento, aprovechando la división natural de las cuencas de drenaje.

Las diferentes alternativas presentan ventajas y desventajas y para su evaluación se han considerado aspectos que incluyen el costo de la inversión, la componente en moneda extranjera, los costos de operación y mantenimiento, los aspectos ambientales durante la construcción y, en el largo plazo, los aspectos técnicos, la facilidad de desarrollo por etapas, y el impacto sobre la calidad de las aguas del río Bogotá y del río Magdalena.

La evaluación, adelantada dentro del estudio realizado por Hidroestudios-Black & Veatch mostró que no existe una preferencia clara entre las opciones consideradas y, es de mencionar que, después de una selección preliminar donde se consideraron quince alternativas, las cuatro llevadas a la selección final mostraron diferencias menores al 6% en la evaluación final. Lo anterior indica que las razones por las cuales no se ha avanzado en el desarrollo del proyecto no son técnicas o económicas, sino más bien financieras y políticas.

La banca multilateral exige que se adelanten estudios de factibilidad económica para el financiamiento de las obras. Sin

embargo, la dificultad inherente a la cuantificación de los beneficios de obras de impacto ambiental hace que los resultados de las evaluaciones sean imperfectos, por lo que el crudo análisis de una simple relación beneficio-costos podría llevar a conclusiones erradas. Para obviar esta limitación, se ha venido generalizando la costumbre de analizar de una manera integral los proyectos, no ya de suministro y distribución de agua, sino de suministro, distribución, recolección de aguas servidas y tratamiento, como un sólo paquete, con lo cual las perspectivas de la evaluación se mejoran.

C. Un enfoque novedoso

Recientemente, la EAAB recibió propuestas para la implantación de un plan de desarrollo por etapas, de un sistema de tratamiento donde se contempla la construcción de plantas de tratamiento en la desembocadura de cada uno de los ríos Salitre, Fucha y Tunjuelo.

La propuesta incluye la obtención de los recursos para el financiamiento de las obras mediante un mecanismo de concesión, en el cual una compañía del sector privado, creada con el fin específico de construir y operar las obras para el tratamiento se encargaría de obtener los fondos y adelantar contratos llave en mano para la implantación y posterior operación y mantenimiento de las obras.

D. La solución del problema

Es claro para todos los técnicos y evaluadores que han tenido oportunidad de conocer la problemática del río Bogotá, que la ciudad no puede aplazar la decisión de adelantar las

obras de tratamiento. El costo de las obras es del orden de los US\$1.300 millones, cifra que si bien es alta, está dentro de las posibilidades de la ciudad puesto que el desarrollo de las obras se haría en un horizonte de unos 15 a 20 años.

1. Etapas de desarrollo

Una obra de esta magnitud debe desarrollarse por etapas, dentro de un marco de un Plan de Desarrollo que cumpla con los siguientes objetivos:

1. Una mejora de la calidad de las aguas del río
2. La posibilidad de incorporar al desarrollo urbano de la ciudad las áreas localizadas cerca del mismo, para evitar que continúen siendo urbanizadas de una manera desordenada y con una protección contra las inundaciones no compatible con el uso urbano.

Las etapas de desarrollo deben consultar la capacidad financiera de la EAAB y la capacidad de pago de la ciudadanía, que será en últimas quien pague por las obras. Algunos análisis realizados indican que una primera etapa, con un costo de inversión del orden de los US\$200 millones, es razonable.

Se han considerado soluciones que contemplan una única planta de tratamiento de las aguas negras y otras que contemplan un número múltiple de plantas; éstas últimas facilitan el desarrollo del proceso por etapas, por lo cual, siendo los demás aspectos de la evaluación similares, fueron las escogidas por los tres grupos que presentaron ofertas a la ciudad.

El esquema considerado dentro de la opción de un número múltiple de plantas de tratamiento de aguas negras, contempla en su etapa final la conducción de las aguas negras hasta las confluencias de los ríos Salitre, Fucha y Tunjuelo, donde se construirían las plantas.

La opción recomendada para la primera etapa, se basa en la construcción de las obras para el tratamiento primario y secundario en la confluencia del río Salitre con el río Bogotá. Estas obras incluyen la interceptación y conducción hasta el sitio de tratamiento de las aguas negras del extremo norte de la ciudad, correspondientes a la cuenca de Torca, y el tratamiento de las aguas de la cuenca del Salitre.

Su ejecución limpiaría un tramo de unos 30 km del río, mejoraría la calidad en los tramos siguientes y, con la nueva localización de la bocatoma del distrito de riego Chicú-Ramada, se alcanzaría una parte significativa de los beneficios del programa.

Una vez implementada esta primera etapa, la ciudad podría continuar con la segunda, que comprendería la construcción de las obras de tratamiento en la desembocadura del río Fucha, donde se tratarían las aguas negras de esta cuenca, la de mayor desarrollo industrial, con lo cual se lograría una remoción de más del 70% de la carga orgánica de la ciudad.

La construcción de las obras de tratamiento en la confluencia del río Tunjuelo, donde se tratarán las aguas negras del sur de la ciudad, constituiría la tercera etapa, con la cual se completaría el tratamiento de todas

las aguas de la ciudad de Bogotá, y se alcanzaría una meta que no puede posponerse más.

2. Aspectos financieros

La solución técnica del problema es fácilmente alcanzable e incluye tecnologías completamente conocidas. La evaluación económica, puede ser complementada para incluir beneficios de salud y ambientales que satisfagan los requerimientos de las entidades financieras interesadas en el proyecto. El mecanismo de financiación, por el sistema de concesión, ofrecido por los gobiernos europeos, abre una posibilidad para obviar la mayor dificultad en el desarrollo de los programas.

Una propuesta atractiva sería la creación de una sociedad anónima, donde serían inversionistas entidades del sector público, tanto del orden nacional como del orden distrital, la banca extranjera que obtendría sus acciones a través de los mecanismos ya ampliamente utilizados en otros países, de canje de deuda externa aprovechando el descuento de la misma y cualquier entidad

del sector público o privado que desee buscar una rentabilidad atractiva en el largo plazo.

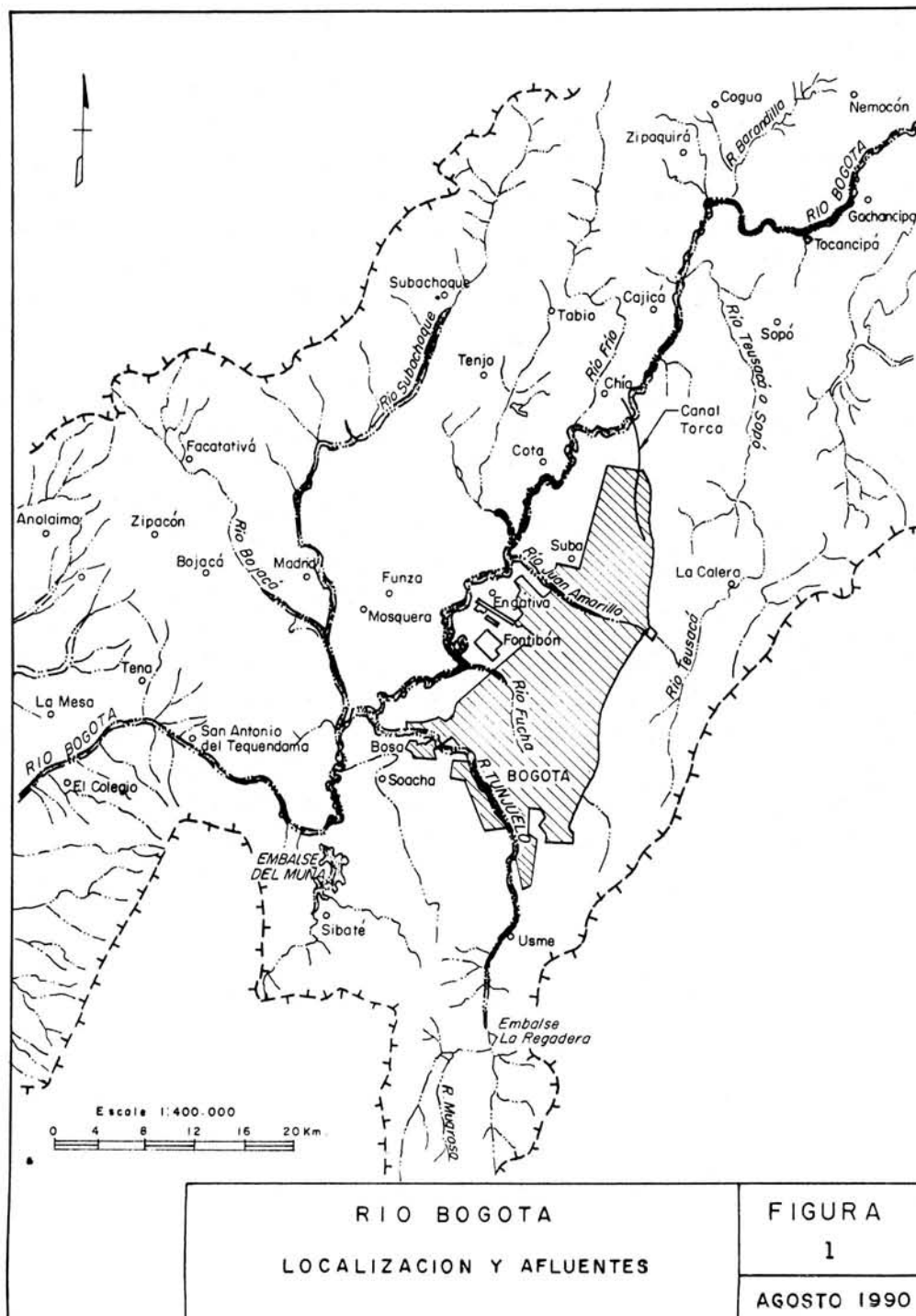
La compañía creada se encargaría de la construcción, puesta en marcha y operación de las obras de tratamiento, y a través de un acuerdo firmado con la EAAB, o la entidad que designe la ciudad, esta se comprometería a pagar por el servicio prestado unas tarifas previamente negociadas. Este mecanismo, utilizado en otros países exitosamente, podría ser implantado en Colombia.

3. Comentario final

La magnitud de la inversión y del área geográfica donde se extenderán los beneficios hace necesaria la participación de entidades del orden distrital, departamental y nacional. Entidades como la EAAB, la EEB, la CAR, Planeación Distrital, la Gobernación de Cundinamarca y Planeación Nacional, deben prestar su concurso para sacar adelante un proyecto, de importancia capital para la ciudad de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y el país.

RIO BOGOTA

LOCALIZACION Y AFLUENTES



V. Cultura

Los indicadores sobre la oferta cultural en Bogotá no pretenden, en modo alguno, hacer un inventario exhaustivo de la situación de la cultura en la ciudad. De hecho, los mismos fueron elegidos arbitrariamente, siendo los únicos criterios contemplados la disponibilidad de información y el límite de tiempo. Es de lamentar la exclusión de indicadores sobre oferta cultural infantil; sobre la situación de museos y galerías; sobre música tradicional y sobre conciertos de música popular.

No obstante, la enorme dificultad que implicaría la elaboración de un estudio más comprensivo del sector, constituye por sí sola una señal de la difícil situación que atraviesa el mismo.

En efecto, el poco interés con el que los distintos planes de desarrollo han enfrentado al sector de la cultura, se refleja en una gran ignorancia respecto de lo que sucede en él. Pocos son los datos con los que se cuenta y la mayoría de ellos, adicionalmente, se halla dispersa entre quienes se ocupan de los

diversos aspectos de la cultura.

Según se observa en el Cuadro 1, a la cultura se le destina menos de 4% del gasto social nacional. En adición al escaso presupuesto, quienes han estudiado el tema coinciden en señalar como un problema importante el exceso y la dispersión de las entidades culturales a nivel nacional. Según anota Villamizar¹, en Colombia operan, al menos, 795 entidades que realizan actividades culturales. De éstas, el 36% (288) son de carácter oficial. Al mismo tiempo, en Estados Unidos, por ejemplo, "funciona un 40% menos de entidades con un presupuesto 85 veces superior".

El resultado de ello, es que cualquier intento de política cultural se diluya, los recursos de la empresa privada y del estado aparezcan como limitados y la eficiencia del sistema sufra de manera considerable.

Análogamente, el trato que hace el estado de la industria cultural propiamente dicha

¹ Villamizar, R. "La financiación de la cultura en Colombia", mimeo, Colcultura 1990

(cine, libros, etc), no parece corresponder a una política cultural definida. En otras palabras, empresas de carácter cultural son tratadas indiscriminadamente como cualquier otro tipo de industria. Por el carácter de su producto, y el impacto que éste tiene sobre los niveles de educación y la capacidad creativa de la población, vale la pena considerar si las mismas no requerirían de un tratamiento especial que garantice el acceso de un mayor público y la presencia de una oferta más variada y de mayor calidad.

En lo que hace a Bogotá, en efecto, todo lo anterior se refleja en una oferta cultural excesivamente restringida y concentrada en los estratos de más altos ingresos.

Cuadro 1
DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS
RECURSOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL
PARA SECTORES SOCIALES

SECTOR	1987	1988	1989	1990
Salud	16.2	16.0	17.0	16.0
Bienestar Familiar	4.0	5.0	6.0	6.0
Justicia	8.0	9.0	9.0	9.5
Seguridad social	24.0	24.0	24.0	26.0
Educación formal	36.0	35.0	32.5	31.0
Capacitación	4.4	4.0	4.5	4.5
Previsión social	6.0	6.0	6.0	6.0
Cultura	0.4	0.4	0.3	0.3
Otros	1.4	1.0	1.0	0.7

Fuente: DNP/ Unidad de Estudios Globales. 1989.
TOMADO DE: Villamizar, Rodrigo; "La Financiación de la Cultura en Colombia: Propuestas y Recomendaciones". Feb. 1990.

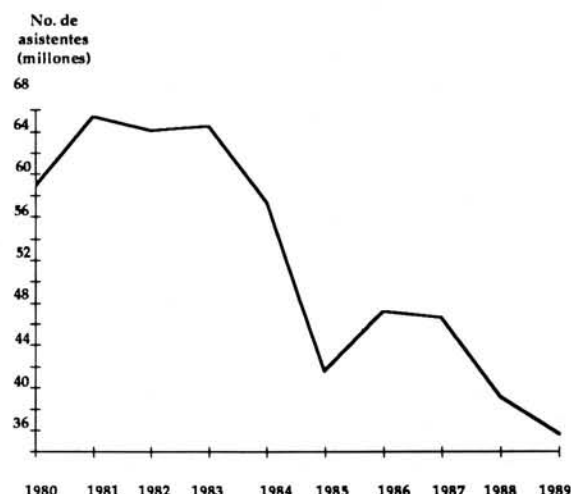
A. Cine

Como viene sucediendo en el mundo entero, la asistencia a cine en el país ha disminuido

de manera importante en los últimos años, debido a la competencia del video y la televisión. Según se observa en la Gráfica 1, a nivel nacional la asistencia pasó de algo más de 60 millones en 1980 a sólo 37.6 millones en 1989. En Bogotá, la caída ha sido también muy rápida. La asistencia en la capital descendió de 17 millones en 1987 a 13 millones en 1989 (Ver Cuadro 2). En esos dos años, cerraron 14 salas de cine en la ciudad.

Ahora bien, si el fenómeno es común en el mundo entero, en el país la crisis de la industria cinematográfica llegó antes de que la misma se hubiera consolidado. Puesto que aquí nos limitamos a Bogotá, no se tratará el tema de la producción nacional de cine. Sin embargo, indicadores sobre la oferta de películas sí dan una idea de la pobre situación de este sector en la ciudad.

Gráfica 1
ASISTENCIA A CINE
COLOMBIA 1980-1989



Fuente: Focine

Cuadro 2
SALAS DE CINE EN BOGOTÁ

	Bogotá		Total Nacional	
	1987	1989	1987	1989
Salas de Cine				
Registradas	89	75	657	481
que reportan	67	72	260	306
Espectadores	17.164.549	13.213.143	48.610.031	37.615.538
Sillas	51.669	51.052	183.838	184.942
Ocupación	0.1766	0.2594	-	0.1883

Fuente: FOCINE.

El principal proveedor de películas importadas es Estados Unidos. La concentración además, tiende a aumentar, pasando la participación de este país del 54% de las películas exhibidas en 1987 al 64% en 1989². Del resto del mundo, sólo México e Italia tienen una participación significativa.

La pobreza de la oferta, desde este punto de vista, se debe en gran medida al actual régimen fiscal, que limita en mucho el establecimiento de representaciones extranjeras en Colombia. Hasta el momento, este tipo de empresas está sometido a la reglamentación sobre inversión extranjera, por lo que sus utilidades se hallan doblemente gravadas: con el 30% del impuesto a la renta que toda empresa debe pagar, y con el 20% sobre las utilidades remitidas al exterior. Adicionalmente, las películas son tratadas como importación de servicios, por lo que deben pagar un impuesto de remesas del

12%, y como importación de bienes en lo que hace a la cinta misma, gravada ésta con una tarifa de 0.25 pesos por metro lineal.

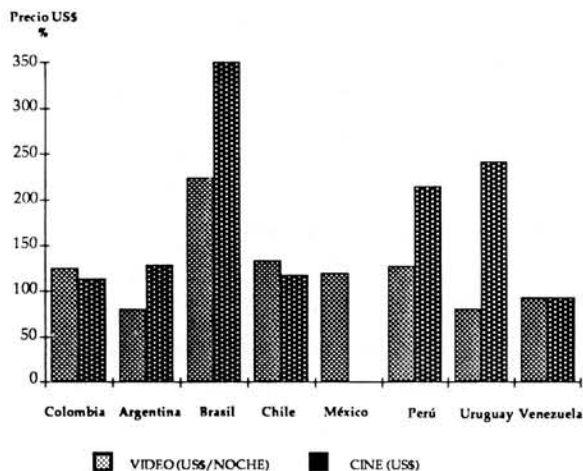
En razón a lo anterior, sólo los estudios más grandes pueden establecerse en el territorio nacional y la negociación de películas de otros orígenes debe hacerse en los países productores. El resultado, es el enorme sesgo en favor de las películas norteamericanas que se mencionó más arriba. Se trata además de películas de éxito taquillero seguro, que garantice el pago de los enormes costos en los que se incurre para traerlas.

De hecho, aunque desde 1988 rige la libertad de precios para la boletería, la oferta de cine no ha cambiado desde entonces sustancialmente. Al parecer, en efecto, los precios del cine no pueden subir mucho sin que la asistencia se resienta de manera importante. De cualquier manera, es importante destacar

² Según datos Focine.

que el cine en Colombia tiene uno de los precios más bajos en toda América Latina (ver Gráfica 2) y que sólo en Chile y en Colombia éste es inferior al precio del video.

Gráfica 2
PRECIO VIDEO vs CINE



Fuente: Focine

Según se observa en el Cuadro 2, los 75 cinemas registrados en Focine, ofrecen un total de 51 mil sillas. Para una ciudad de más de 4 millones de habitantes, la cifra no parece satisfactoria. Sin embargo, los porcentajes de ocupación son muy bajos: 25% en promedio.

El análisis de los datos de Focine para el 87 y el 89, sugiere que las salas que se dirigen al público con menores niveles de educación e ingresos, son las que más problemas están teniendo actualmente. Ello parecería verse confirmado por el florecimiento en la ciudad de un buen número de salas de cine-arte, dirigidas sobre todo a un público joven con educación universitaria.

En la ciudad, se cuentan al menos 7 de éstas, además de la Cinemateca Distrital. La

importación de este tipo de películas tiene un tratamiento especial y buena parte de ellas, además, llega al país mediante acuerdos de cooperación cultural con otros gobiernos. Lamentablemente, no hay datos centralizados sobre el desarrollo de esta forma de cine en la ciudad, por lo que aquí nos concentramos en el cine ofrecido por las salas comerciales.

Cuadro 3
PELICULAS DE CINE 1987 Y 1989
CLASIFICACION SEGUN CENSURA

Clasificación	1987		1989	
	No. Título	%	No. Título	%
Todos	129	27.33%	55	12.42%
Doce años	133	28.18%	150	33.86%
Diez y ocho años	124	26.27%	174	39.28%
Diez y ocho años (x)	84	17.80%	60	13.54%
Prohibidas	2	0.42%	4	0.90%
Total	472	100.00%	443	100.00%

Fuente: Focine

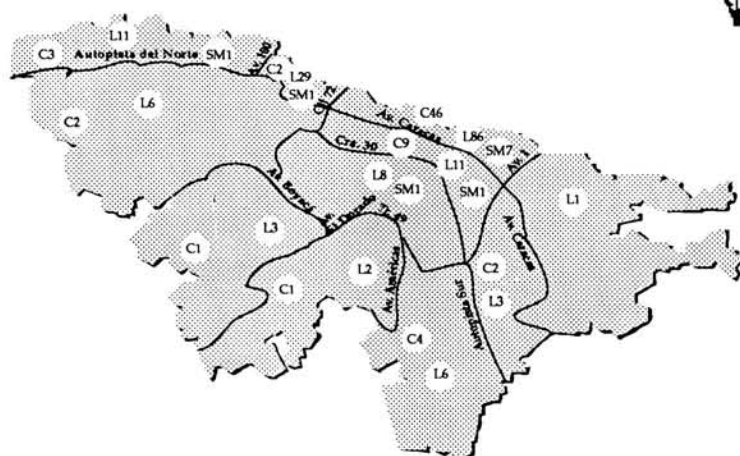
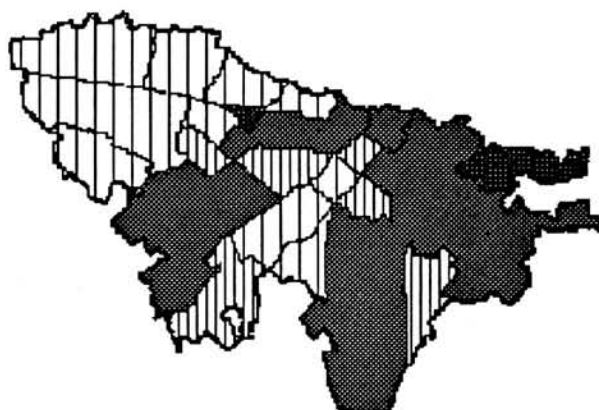
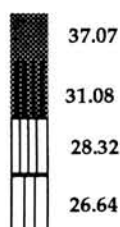
El Cuadro 3, permite observar la caída en las películas para toda la familia que pasaron de representar el 27% en 1987 al 12% en 1989. Aumentaron sensiblemente las películas para mayores de doce y mayores de 18 y se dio una ligera disminución en las películas tipo "X" las cuales, no obstante, participan con un nada despreciable 13%.

Como toda la oferta cultural de Bogotá, el cine se halla concentrado en el centro de la ciudad, entre la carrera 14 y la carrera 7 y entre la calle 1ra y la calle 72. (ver mapa 2). Prácticamente no hay salas de cine al sur de la calle 1ra y la oferta es también muy baja en

el sur-occidente de la ciudad, en donde, paradójicamente, se hallan las mayores den-

sidades de vivienda por área urbana (ver mapa 1).

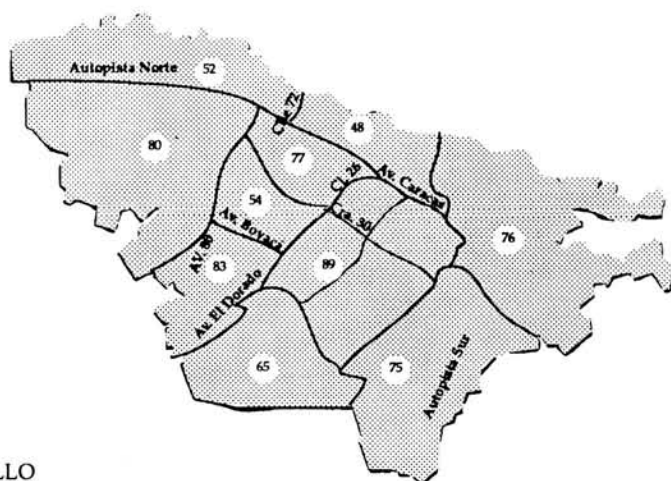
Mapa 1
Densidad de viviendas Bogotá
1980



Mapa 2
Librerías, salas de
música, cinemas

- (L) LIBRERIAS
- (SM) SALAS DE MUSICA
- (C) CINEMAS

Mapa 3
Videotiendas



Fuente: Mapa 1. SISE - DAPD, Mapa 2 y 3. FEDESARROLLO

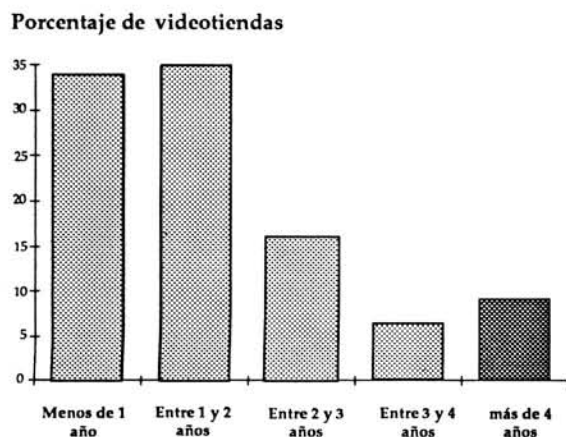
La concentración de la oferta cultural es un fenómeno común a todas las grandes metrópolis. No obstante, en Bogotá, dados los problemas de transporte y la clara segmentación por niveles de ingresos, esta distribución de cinemas (y según se verá más abajo de todos los indicadores aquí seleccionados), deja por fuera de su radio de acción a la mayoría de los pobladores de la ciudad.

B. Video

Paralelamente a la caída en la asistencia a cine, ha venido aumentando muy rápidamente en la ciudad el consumo de videos (ver Gráfica 3). De hecho, frente a la mayoría de los países latinoamericanos, Colombia presenta una de las más altas tasas de penetración del video (Gráfica 4).

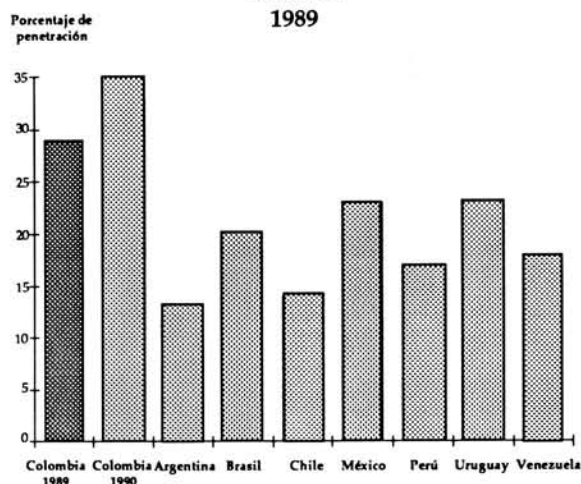
Colvideo calcula que hay en el país cerca de 2000 videotiendas, de las cuales cerca el 65% está en Bogotá. Como puede verse en el

Gráfica 3
VIDEOTIENDAS: TIEMPO DE
FUNCIONAMIENTO



Fuente: Cámara Colombiana de video, Colvideo

Gráfica 4
PENETRACION DEL VIDEO EN AMERICA
LATINA
1989



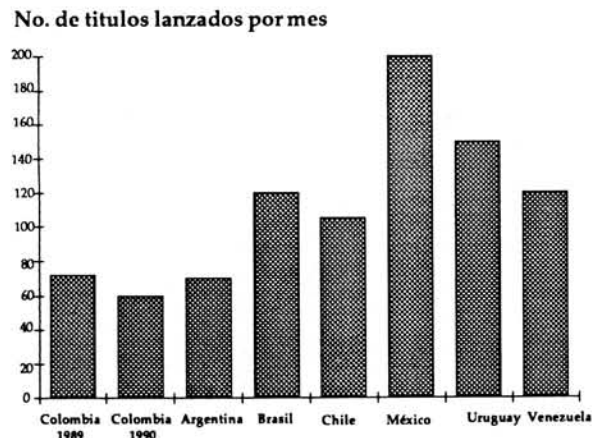
Fuente: Cámara Colombiana de video, Colvideo

mapa 3, las videotiendas están homogéneamente distribuidas, encontrándose porcentajes altos de éstas al sur y sur-occidente de la ciudad. El género más alquilado es el de "acción" y la mayor parte de las videotiendas reportan como clientes principales a los adultos.

Paradójicamente, al tiempo con el rápido crecimiento del mercado del video, el país presenta uno de los índices de títulos lanzados por mes más bajos en el subcontinente (Gráfica 5). No es para nosotros claro el por qué de esta situación. Aunque en cualquier caso, hay que tener en cuenta que se trata de una industria muy joven en el país, que lucha contra índices de piratería que según Colvideo ascienden a un 80% del mercado, y que en nada se puede comparar con industrias de video ya consolidadas como las que se encuentran en México y Brasil. Además, lo antes dicho sobre el efecto del régimen fiscal y de control de cambios para la industria

cinematográfica, es también una seria limitante para esta industria al obstaculizar una ágil compra de derechos de autor en el exterior.

Gráfica 5
NUMERO DE TITULOS LANZADOS POR MES
1989



Fuente: Cámara Colombiana de video, Colvideo

C. Música viva

Bogotá cuenta con 10 salas de música y 3 orquestas: La Orquesta Sinfónica de Colombia, adscrita a Colcultura; la Orquesta Filarmónica de Bogotá, adscrita al Distrito; y la Orquesta Sinfónica Juvenil, la cual es una entidad privada que cuenta con aportes del gobierno a través del Ministerio de Educación y de Colcultura.

Estas tres orquestas, por sí solas, garantizan una oferta musical no despreciable. La Sinfónica, tiene dos conciertos semanales, uno los viernes por la tarde y uno los sábados por la mañana. La Filarmónica se presenta todos los sábados y tiene además de uno a dos conciertos entre semana, dirigidos espe-

cialmente a la población escolar ya sea en el León de Greiff, ya en los colegios que tienen auditorio. Adicionalmente, la Filarmónica organiza esporádicamente conciertos didácticos en distintos barrios de la ciudad. En cuanto a la Sinfónica Juvenil, ésta se presenta los jueves, quincenalmente.

Por otro lado, Colcultura ha establecido diversos convenios con salas distintas al Colón, mediante los cuales la Sinfónica actúa en éstas, financiando Colcultura la presentación de la misma y la sala anfitriona a un concertista invitado. Los precios de las boletas son fijados por Colcultura en el caso de los conciertos en el Colón, y por la sala anfitriona en los demás casos.

Adicionalmente, la sala Luis Angel Arango del Banco de la República, especializada en música de cámara, presenta tres conciertos semanales, los lunes, los miércoles y los domingos. De otra parte, hay en Bogotá algunas fundaciones privadas, como la Fundación Camarín del Carmen, la Fundación Arte de la Música y la sala de Colsubsidio, que organizan diversos conciertos, así como la Fundación "Arte Lírico", que ofrece dos temporadas anuales de Zarzuela.

Importa destacar la altísima asistencia a los conciertos de la Filarmónica así como a los ofrecidos por la sala Luis Angel Arango. En efecto, la ocupación de la León de Greiff supera el 100%, tanto en los conciertos para estudiantes como en los conciertos de los sábados. Hoy en día, el público está usando los pasillos y las escaleras y no son pocos los que deben quedarse por puertas. Se trata, en general, de gente joven y es importante la presencia de niños.

Igualmente, la sala Luis Angel Arango registra una alta ocupación en sus conciertos de los Lunes, dedicados a "Jóvenes interpretes" y de asistencia gratuita, y en los de los domingos, dirigidos a la familia. De hecho, en lo que a música se refiere, si Bogotá tiene un cuello de botella, éste parece presentarse por el lado de la oferta y no por el de la demanda.

No obstante, en contraste con lo anterior, la orquesta Sinfónica está atravesando por serios problemas. El teatro Colón, que debería ser un centro cultural de especial importancia en la ciudad, registra una ocupación cercana al 25% y poca presencia de jóvenes. Ello, pese a que los conciertos de los sábados, por ejemplo, se realizan a precios especiales (\$100 actualmente) y tanto esto como el horario, han sido diseñados con el fin de atraer a la población estudiantil.

Los problemas que afectan a la Sinfónica, parecerían pues deberse a defectos en las políticas de promoción y difusión de Colcultura, más que a una posible apatía de los bogotanos, que los datos anteriores desmienten. No es objeto de este trabajo hacer un análisis de las políticas de promoción cultural. Sin embargo, la información que se ha obtenido y la diferente acogida de que gozan las dos principales orquestas de la ciudad, sí apuntan hacia ciertos factores que deberían ser objeto de estudios serios por parte de las entidades dedicadas a ello.

Una hipótesis tentativa, es que la variable llamada a explicar las diferentes tasas de ocupación de la sala León de Greiff y el Colón, sea la continuidad en las políticas de la orquesta Filarmónica. Esta, en efecto,

cuenta veinte años de trabajo de promoción de la música, mediante conciertos didácticos, conferencias, etc, dirigidos a estratos medios y bajos. Al parecer, ello le ha permitido calar en el público bogotano, generando una gran demanda por eventos musicales de calidad, que los pobladores de la ciudad relacionan con el trabajo de la orquesta.

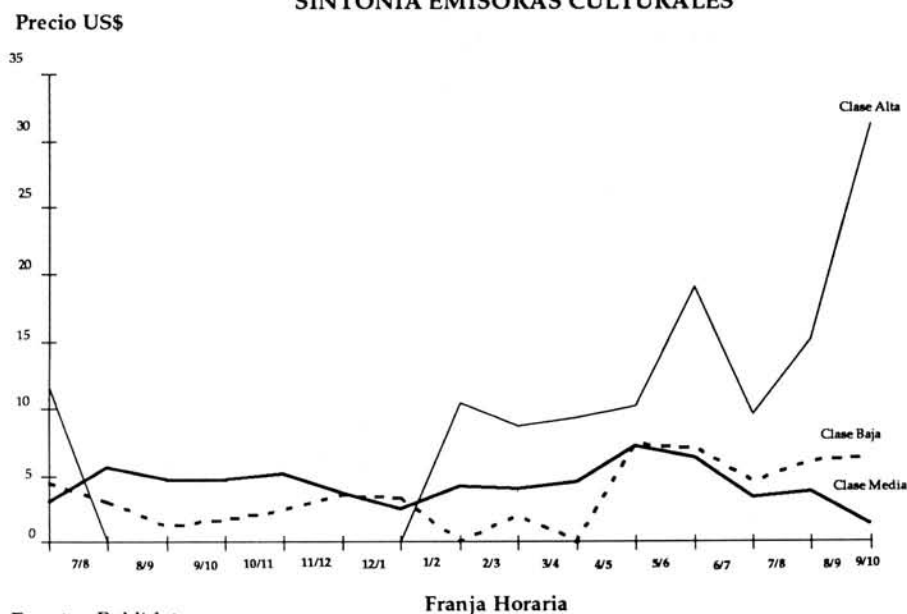
D. Radio

En el campo de las radiodifusoras especializadas en programaciones culturales, Bogotá ocupa una posición privilegiada a nivel internacional. Incluso comparando a Bogotá con capitales de países desarrollados, la situación es sorprendente. Pocas son las ciudades, en efecto, que cuentan con más de dos de estas emisoras. Bogotá, por su parte, tiene actualmente ocho de ellas.

La sintonía es mayor entre los pobladores de altos ingresos, pero también son escuchadas en los estratos medio y bajo (ver Gráfica 6). La mayor parte de esta programación, se dirige hacia la población con educación superior o sea a sectores en los que la demanda ya está formada.

Sin embargo, la vocación de la Radio Nacional sí es la difusión cultural al mayor número posible de colombianos, tratando de calar en aquellos sectores en donde la demanda por música de más calidad aún no se ha consolidado. La Radio Nacional, no obstante, ha dedicado recientemente buena parte de sus espacios a la alfabetización por radio, a costa de los programas culturales. Para nosotros no es claro el servicio que con ello se esté prestando a la cultura.

Gráfica 6
SINTONIA EMISORAS CULTURALES



Fuente : Publidados

E. El Libro

Tanto desde el punto de vista de la oferta como del de la demanda, la situación del libro en el país, aunque ha mejorado notablemente en los últimos años, deja aún que desear. La relación entre importaciones y exportaciones, que se observa en el Cuadro 4, muestra en efecto una fuerte reducción de las primeras que aún no ha sido completamente compensada por el aumento en la producción nacional.

La disminución en las importaciones obedece en lo fundamental a la revaluación de la peseta con respecto al dólar, al tiempo que el peso colombiano se devalúa frente a esta última moneda. Por razones obvias de comunidad lingüística, España ha sido el principal proveedor de libros importados en el país (54% de las importaciones en 1989).

En 1983, éstas sumaron los US \$30.2 millones en dólares corrientes. En 1989, tal cifra sólo llegó a los US \$13.8 millones. Algo similar ha sucedido con los libros importados de Estados Unidos (segundo proveedor). Sólo el número de ejemplares provenientes de México y Argentina se ha mantenido relativamente constante.

Lo anterior, ha beneficiado sin duda a la industria editorial colombiana, promoviendo la sustitución de importaciones. Es así que la exportación de libros de Colombia ha venido creciendo de manera notable, resultando en el bien conocido "boom" de la industria editorial nacional. No obstante, tras ese "boom" se esconden aún serios problemas.

Cuando se habla del éxito de la industria editorial, se está hablando, en buena medida,

Cuadro 4
BALANZA COMERCIAL DE LIBROS
1981 - 1989
(miles US\$)

Año	Importaciones	Exportaciones	Balanza comercial
1981	32.228.50	24.608.90	-7.619.60
1982	42.684.30	21.451.10	-21.233.20
1983	43.657.10	16.841.70	-26.815.40
1984	39.876.40	23.799.60	-16.076.80
1985	31.380.10	28.990.00	-2.390.10
1986	26.761.90	41.457.90	14.696.00
1987	28.530.40	76.560.00	48.029.60
1988	24.866.70	76.533.40	51.666.70
1989	25.444.30	69.987.90	44.543.60

Fuente: INCOMEX

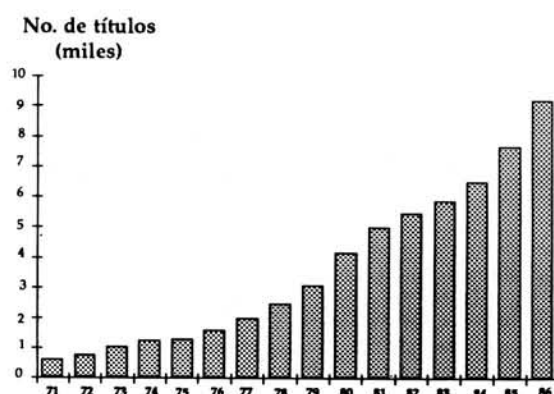
del crecimiento de la industria de impresión de libros. Así, un número importante de las editoriales españolas ubicadas en el país se limita, o dedica a ello el grueso de su esfuerzo, a la reimpresión de libros editados en España, produciendo pocos nuevos títulos en Colombia. En cuanto a las editoriales colombianas, su radio de acción se concentra en los autores nacionales, debido sobretodo a la dificultad en la compra de derechos de autor por fuera del país. El resultado de ello, es una reducida producción de títulos por año en Colombia.

Según se observa en la Gráfica 7, el número de títulos por año editados en el país ha venido en rápido aumento desde comienzos de los setenta. Para 1986, éste se calculaba en algo más de 9 mil, incluyendo tanto primeras ediciones como rediciones. Sin embargo, pese al rápido crecimiento, en términos absolutos éste continúa siendo insatisfactorio. En comparación, España editó ese mismo año

36.912 títulos, de los cuales 27.058 eran primeras ediciones.

El tamaño del mercado nacional es el

Gráfica 7
LIBROS : TITULOS LANZADOS 1971-1986



Fuente : Depósito legal, Directorio Nacional de Registro del derecho de autor, Instituto Caro y Cuervo, Cámara Colombiana de la Industria Editorial.

Tomado de : " Panorama de la Industria Editorial en Colombia", CERLALC, No. 53, Ene-mar, 1987.

principal freno a la expansión de la industria editorial colombiana. El mismo, obviamente, está limitado por el crecimiento de la alfabetización. No obstante, según se verá en lo que sigue, el crecimiento en el consumo de libros no se compadece con los logros que en materia educativa ha alcanzado el país.

Bogotá es el principal mercado nacional del libro. Cerca del 65% de las ventas domésticas se realizan en la capital, la mayoría de las cuales a través de librerías. Aunque no hay cifras sobre la importancia de otros puntos de venta (kioscos, supermercados, ventas puerta a puerta, etc.), al parecer estos comienzan a penas a desarrollarse en el país.

En la ciudad hay 166 librerías³. De éstas, el 66% se ubica entre la calle 1ra y la calle 100 y entre la Av. Caracas y la carrera Séptima (ver mapa 2). Están, pues, localizadas en el centro, cerca de las universidades, y en el sector del norte, sirviendo a los barrios de ingresos altos. No hay prácticamente ninguna librería al sur de la calle 1ra y muy pocas en la zona occidental.

Los bogotanos leen poco y las razones son varias. El precio de los libros está sin duda relacionado con ello. Pero además, la falta de promoción a la lectura y de un sistema de educación que fomente el hábito de leer parecen ser grandes responsables de la situación. Según se desprende del Cuadro 5, la participación del gasto en libros, periódicos, revistas y otros impresos, sobre el gasto total en actividades culturales, no supera el 6%.

Cuadro 5
BOGOTÁ
GASTO MENSUAL EN CULTURA

PARTICIPACION (%)	%
Gasto total en cultura	100
Servicios de esparcimiento	32.62
Recreativos y Culturales	
Espectáculos deportivos	0.38
Cines	1.67
Teatro y conciertos	0.27
Circo y espectáculos afines	0.22
Corridos de toros y carreras de caballos	0.21
Salidas a parques, paseos cortos, etc.	8.81
Museos, zoológicos y lugares recreativos	0.23
Discotecas, café-conciertos, bares, etc.	3.10
Fiestas fuera del hogar (bazares, bailes, etc.)	1.14
Cuotas a clubes sociales y deportivos	1.86
Revelado copias y adquisición de rollos y otros	2.14
Cuidado e higiene de animales	0.88
Gastos en fiestas del hogar	10.56
Gastos en apuestas y juegos de azar	1.15
Libros, periódicos, revistas, y otros impresos	5.97
Libros sueltos de lectura en general y fascículos	2.08
Revistas y fotonovelas	0.35
Cuentos, álbumes, afiches, calendarios, etc.	0.31
Suscripciones a periódicos y revistas	0.61
Enciclopedias, obras completas y colecciones	1.41
Periódicos (compras diarias)	1.21

Fuente: Encuesta de Ingresos y Gastos. DANE. 1984-85.
Cálculos: FEDESARROLLO.

Según el censo de 1985, en Bogotá hay algo más de 3.5 millones de personas mayores de cinco años. De estos, el 39% tiene algún nivel de primaria (completa o incompleta), el 38% alguno de secundaria y el 11% algún

3 El dato proviene del directorio telefónico. Se excluyeron papelerías y distribuidoras en la medida en que los nombres permitieron una clara identificación de las mismas. Aún así, hay discrepancias en las cifras. Jorge Valencia Jaramillo, presidente de la Cámara de Comercio del Libro, menciona en un artículo publicado por la República en agosto de este año, 150 librerías para todo el país.

nivel de educación superior. Aunque estas cifras muestran el reconocido avance en materia de educación en el país, lo cierto es que ello no se refleja en el comportamiento de los bogotanos en tanto que lectores.

Una encuesta de opinión realizada recientemente, daba al respecto los siguientes resultados. El 64% de los encuestados, de todos los niveles de ingreso, dijo leer, por razones distintas al estudio o trabajo, menos de 3 horas a la semana. En el momento de hacerse la encuesta, el 59% no estaba leyendo ningún libro y, en promedio, el total de los encuestados hacía 8 meses no compraba ninguno⁴. Entre la población de bajos ingresos la situación es particularmente crítica. A nivel

nacional, la encuesta mencionada señalaba un 53% de la población de estrato bajo que no leyó ningún libro en 1989.

La distribución de librerías, es simplemente reflejo de la casi total ausencia de demanda por libros en las zonas pobres de la ciudad. Y, según se verá más adelante, estas mismas áreas cuentan con pocas o ninguna biblioteca de envergadura.

F.Bibliotecas

Según se observa en el Cuadro 6, en Bogotá había, en 1982, 207 bibliotecas⁵. Cerca del 70% de éstas, no obstante, contaba con menos de 5 mil volúmenes. Sólo 8 bibliotecas en

Cuadro 6
BIBLIOTECAS EN BOGOTÁ
NUMERO DE LIBROS
1982

# LIBROS	Públicas			Privadas					Mixtas		Inter-nacional	Total
	Gral	Espec.	Univers.	Gral.	Gremios	Empresas y centros	Fundac.	Univers.	Gral	Espec.		
						Invest.						
0 - 499	0	26	2	0	7	3	8	4	0	4	0	54
500 - 999	0	6	1	0	1	0	3	0	0	0	0	11
1.000 - 2.999	2	17	3	0	6	4	5	7	0	5	1	50
3.000 - 4.999	1	11	0	1	2	2	4	6	0	2	0	29
5.000 - 9.999	0	8	2	0	1	2	3	3	1	2	0	22
10.000 - 24.999	1	8	1	1	1	1	3	4	0	0	1	21
25.000 - 49.999	1	2	1	0	0	0	1	9	0	0	0	14
50.000 - 74.999	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
75.000 - 99.999	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	2
100.000 - 199.999	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	4
200.000 - 299.999	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
300.000 - ...	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
TOTAL	8	78	11	2	18	12	27	36	2	13	2	209

Fuente: Directorio Colombiano de Unidades de Información. 1982.

4 Encuesta realizada en abril de 1990 por el Centro Nacional de Consultoría, para Caracol y El Tiempo

5 Lamentablemente no fue posible consultar cifras más recientes. Aunque desde entonces se han elaborado otros censos de bibliotecas, estos datos aún no están disponibles.

la ciudad poseían más de 50 mil libros y de éstas, tres pertenecían a universidades privadas. Bibliotecas generales con más de 100 mil libros sólo hay dos en la ciudad. El 70% de las llamadas bibliotecas universitarias tenía ese año menos de 10 mil libros. Estas cifras hablan por sí solas. Y aún así el problema es más hondo de lo que ellas muestran.

Si los estudiantes universitarios y los investigadores cuentan, mal que bien, con algunas facilidades, para la población en general y sobre todo para los estudiantes preuniversitarios la disponibilidad de bibliotecas es muy pobre.

La Biblioteca Nacional, con cerca de 700 mil volúmenes no está aún sistematizada, carece de espacios adecuados y del personal necesario. En consecuencia, la Biblioteca debió redefinir su vocación y se concentra actualmente en la "recopilación y conservación del patrimonio bibliográfico y hemerográfico del país". En otras palabras, la Biblioteca cerró el servicio de consulta rápida a la población escolar, poniéndose al servicio exclusivo de investigadores y editores nacionales.

Resta pues la Luis Angel Arango, la cual es obviamente incapaz de cubrir a toda la ciudad. Según datos del ICFES y de la Secretaría Distrital de Educación, la población estudiantil en Bogotá en 1989 era de 528.7 mil estudiantes de primaria, 437.6 de secundaria y 202.4 de educación superior. Más de 600 mil potenciales demandantes, solamente entre los actualmente matriculados en secundaria y superior.

En Bogotá hay entre 35 y 40 bibliotecas escolares, adscritas ya sea a la Secretaría de Educación del Distrito, al Departamento de Bienestar Social o al Concejo. Sin embargo, según un documento de CERLALC, "con excepción de las bibliotecas adscritas al Banco de la República y las universitarias, los presupuestos para la adquisición de libros de las demás bibliotecas (públicas y escolares) son prácticamente nulos. Esta situación la trata de subsanar la Ley del Libro, cuando dispone en el artículo 14 de la Ley 34 de 1973 que: el Instituto Colombiano de Cultura, adquirirá una cantidad mínima de 200 ejemplares de la primera edición de cada libro de autor colombiano impreso en el país, los cuales se destinarán exclusivamente a las bibliotecas públicas nacionales, departamentales y municipales, universitarias y escolares.' Sin embargo, los mínimos presupuestos destinados a este efecto hacen que la disposición, en la práctica, sea letra muerta"⁶.

En adición al problema de presupuesto, las bibliotecas escolares padecen de serios vicios administrativos que las hacen muy poco eficientes. Muchas de ellas están a cargo de personal no especializado; buena parte cierra cuando cierran las escuelas; los maestros, que suelen ser los encargados de la biblioteca, no están pagos por este servicio por lo que es posible encontrar bibliotecas cerradas, aún en período escolar.

El abandono que en esta materia padecen los barrios más pobres, ha movido a ciertas comunidades a formar sus propias bibliotecas, las cuales funcionan, además, como Casas de la Cultura. La Alcaldía, ha identificado

6 revista CERLALC Noticias sobre el Libro, No. 55, Bogotá, enero-marzo de 1987

hasta el momento cerca de 40 de éstas. Tres de ellas, las más grandes, cuentan con alrededor de 2 mil volúmenes. En apoyo a esta iniciativa, la actual administración de la ciudad ha iniciado un programa que incluye capacitación, asesoría jurídica y dotación, en un esquema que enfatiza la participación comunitaria.

Programas de este tipo, deberán aligerar sin duda la situación de penuria en materia bibliotecaria para muchas comunidades, en especial para los niños en primaria. Sin embargo, es claro que siguen faltando esfuerzos dirigidos a dotar y a hacer más eficientes a las bibliotecas más grandes.

En este sentido, la Red Metropolitana de Bibliotecas, programa iniciado en 1982 y cuya población objetivo es fundamentalmente la escolar, parecía haber logrado, hasta 1984, avances importantes en materia de apoyo a los estudiantes de los últimos años de primaria y los de secundaria. La Red, se diseñó básicamente con un programa de coordinación interinstitucional y de bibliotecas, cuyos principales objetivos son el apoyo a la educación formal, el fomento del uso de bibliotecas y la difusión de material de información⁷.

G. Teatro

Con la aparición del Festival de Teatro en Bogotá, en 1988, un tipo de teatro se ha consolidado en la ciudad de manera notable. Se trata de obras consagradas de gran acogi-

da entre el público capitalino así como del teatro "gran espectáculo", como "Sugar" o "La Mujer del Año", obras que han durado un buen número de meses en cartelera, llegando a muchos bogotanos.

El uso del teatro Jorge Eliecer Gaitán (que cuenta con más de 2 mil sillas) para este último tipo de eventos, ha permitido, en efecto, que los musicales desborden el público de más altos ingresos que normalmente asiste a los teatros del norte, ampliando notablemente la cobertura de los mismos.

En cuanto al Festival mismo, su éxito rotundo se expresa con unas pocas cifras. En 1988, el Festival contó con la participación de 21 países y 60 compañías, de las cuales 23 extranjeras, 16 de Bogotá, 2 de Cali y 5 de Medellín, además de 10 grupos de teatro callejero.

Aunque no hay datos de asistencia para ese primer Festival, las cifras de 1990 muestran ya la consolidación del mismo y un rápido incremento en la participación de grupos nacionales y extranjeros. En la segunda versión del Festival, se presentaron 27 países y 93 compañías, de las cuales 37 extranjeras, 56 nacionales y 13 grupos de teatro callejero. Hubo 371 funciones a las que asistieron 280 mil espectadores en sala, calculándose más de 1 millón de espectadores en la calle⁸.

No cabe duda de que el Festival constituye uno de los eventos culturales más importantes en la ciudad. Tanto por la cantidad de

7 En 1985 el sistema Metropolitano de Bibliotecas Públicas Escolares del Distrito Especial SIMBID, contrató una evaluación del programa, realizada por el "Banco del Libro" de Venezuela. La información que tenemos sobre la red proviene de este estudio. No conocemos evaluaciones más recientes.

8 Según datos de «El festival en Cifras», Balance del Festival Iberoamericano de Teatro, Bogotá, 1990.

público al que llega, como por el hecho de convertir a Bogotá, durante diez días, en un foro de discusión sobre el fenómeno teatral. El Festival, sin embargo, ha agudizado ciertos problemas en el sector que conviene resaltar.

La revista "Teatro Teatro"⁹ nombraba 30 grupos de teatro experimental en Bogotá, de los cuales solamente 7 cuentan con sala propia. La capacidad promedio de estas salas es de alrededor de 200 sillas, por lo que los ingresos por boletería son muy bajos, pese a que éstas muestran en general altas tasas de ocupación. Grupos de larga trayectoria, como "La Mama" o "El Local", trabajan actualmente sin sede propia. Y otros, como el T.P.B., tienen serios problemas para mantener las suyas. Los actores, difícilmente pueden vivir de su profesión, por lo que muchos de ellos combinan la actividad teatral con otras formas de trabajo.

Nada de lo anterior es nuevo. Sin embargo, el enorme éxito del Festival y la magnitud del mismo, parecen haber hecho más difícil la situación de los pequeños grupos de teatro capitalinos, los cuales deben ahora batirse por escasos recursos contra el gigante que representa el Festival. Al no existir una clara política de subsidio al teatro, la obtención de recursos depende de la capacidad de negociación de cada grupo con Colcultura, con el Distrito, con la empresa privada, o de su habilidad para conseguir auxilios parlamentarios. El patrimonio que representa una historia teatral, nueva en Colombia y que descansa en gran medida en el trabajo de los pequeños grupos, puede estar así en peligro.

Todo ello llama la atención sobre la necesidad de reformular (o formular por primera vez) una política coherente de apoyo al teatro.

H. Conclusiones

Bogotá es la ciudad de mayor vida cultural en el país. En ella se consumen más de dos terceras partes de todos los bienes culturales aquí considerados. Sin embargo, la distribución de éstos al interior de la ciudad señala una importante segmentación en virtud de la cual el esfuerzo que en materia de difusión cultural hace el país, está llegando a muy pocos colombianos y, dentro de la capital, a muy pocos bogotanos.

Las zonas más densamente pobladas carecen de bibliotecas, de librerías, de teatros, de cinemas... La dificultad para transportarse, y la segmentación por niveles de ingreso, que seguramente inhibe la movilización hacia los centros culturales, hacen de esta concentración un fenómeno preocupante.

El Cuadro 5, muestra en efecto cómo los bogotanos tienden a dedicar la mayor parte de su gasto en cultura y de entretenimiento a fiestas en familia, que a la compra de bienes culturales. Sin embargo, la asistencia al Festival de Teatro, la movilización de las comunidades hacia la creación de casas de la cultura, la enorme acogida de la orquesta Filarmónica, muestran cómo la promoción cultural no sólo es factible sino la enorme necesidad que los bogotanos tienen de este tipo de bienes.

9 Revista "Teatro Teatro", Corporación Colombiana de teatro, CCT, No. 1 julio-septiembre de 1990

VI. Situación laboral

A. Resultado en las siete ciudades y áreas metropolitanas

De acuerdo con las cifras presentadas en el Cuadro 1, la tasa de desempleo para las siete principales ciudades se ubicó en septiembre de 1990 en 10.3%, cifra superior en 1.3 puntos a la registrada en el mismo mes del año anterior.

Por su parte, el empleo presenta una tasa de crecimiento particularmente baja 1.1% (ver Gráfica 1), muy inferior a las que se dieron en los meses de septiembre en el período 1986-89, cuando el promedio alcanzó un valor de 4.7% anual. En términos absolutos y según cálculos de FEDESARROLLO¹, a septiembre de este año, se generaron 46.729 nuevos puestos de trabajo mientras que el número de personas desocupadas aumentó en 70.175. En otras palabras, la economía sólo logró absorber el 40% de la fuerza de trabajo adicional del país.

La tasa de ocupación muestra una ligera caída, que no la aleja del resultado obtenido en la misma época del año anterior. La tasa de participación, si bien presenta un ligero incremento, no se sale de su tendencia siendo muy similar al promedio para los últimos años. Así, la oferta de trabajo permanece estable sin que aparezca una clara relación entre esta variable y la fuerza que parece haber tomado el desempleo.

B. Bogotá

Debido al peso relativo que tiene Bogotá en el mercado laboral, su comportamiento determina la tendencia de las variables laborales y su evolución es muy semejante a la del total. No obstante, para el período de análisis, la capital presenta tasas de desempleo inferiores al promedio para las siete ciudades y áreas metropolitanas y tasas de participación y ocupación superiores ².

1 La información obtenida del DANE no es comparable para años anteriores por cambios metodológicos. La discrepancia entre las dos fuentes surge básicamente en el cálculo de la población en edad de trabajar.

2 Esta situación tiende a presentarse incluso para períodos de análisis mayores, como fue reseñado en los indicadores laborales de *Coyuntura Social*, No. 1, de diciembre de 1989

Cuadro 1
EVOLUCION DE LAS TASAS DE PARTICIPACION, OCUPACION Y DESEMPLEO

	Tasa de participación (PEA/PET)		Tasa de ocupación (E/PET)		Tasa de desempleo (D/PET)		Tasa de crecimiento del empleo	
	Btá	Siete ciudades y área metro.	Btá	Siete ciudades y área metro.	Bta	Siete ciudades y área metro.	Btá	Siete ciudades y área metro.
Promedios anuales: a								
1985	58.5	55.8	51.1	48.1	12.6	13.8		
1986	59.7	56.0	51.9	48.5	13.0	13.5	4.14	3.43
1987	60.3	57.1	53.7	50.4	10.9	11.8	5.58	6.32
1988	61.0	57.9	54.6	51.3	10.5	11.3	2.55	3.99
1989	59.4	57.5	54.7	51.8	8.0	10.0	2.02	3.17
Cifras a septiembre:								
1985	56.4	54.8	49.4	47.1	12.4	13.9		
1986	60.2	56.3	51.7	48.1	14.1	14.7	5.89	4.83
1987	59.2	56.6	53.2	50.2	10.2	11.2	5.66	6.72
1988	60.2	57.2	54.6	51.3	9.3	10.2	4.14	4.23
1989	58.8	56.8	54.4	51.6	7.4	9.0	1.59	3.04
1990 p	59.0	57.0	53.7	51.1	9.0	10.3	0.54	1.14
Promedio 1985-90	58.9	56.3	52.7	49.7	10.7	11.8	4.32	4.70

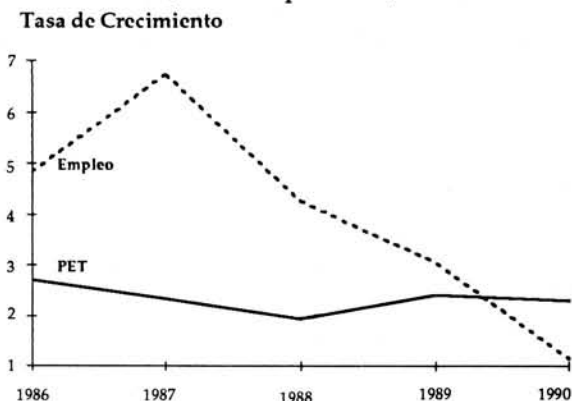
a: Promedios anuales de las cuatro encuestas de hogares realizadas por el DANE.

p: Cifras provisionales

Notación: PET: Población en edad de trabajar. PEA: Población económicamente activa. E: Población empleada y D: Población desempleada.

Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO

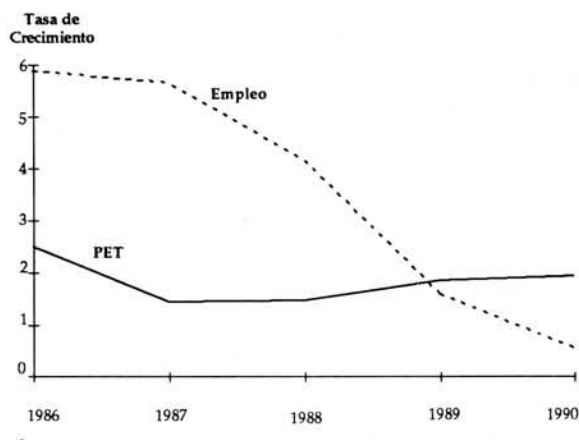
Gráfica 1
CRECIMIENTO DE PET Y DE EMPLEO
Siete Ciudades
(Datos a septiembre)



En el Cuadro 1, donde se encuentran estos indicadores para Bogotá, se puede apreciar la baja tasa de crecimiento del empleo registrada a septiembre de 1990, que apenas alcanza 0.5%, muy inferior a la alcanzada en promedio durante el período 1986-1989 e incluso bastante inferior a la registrada en el mismo mes del año anterior cuando ya era baja (ver Gráfica 2).

Al contrario de lo sucedido en las siete ciudades, en Bogotá solamente se alcanzó a crear empleo para el 22% de la fuerza de trabajo generada hasta septiembre de 1990: 9.725 personas consiguieron trabajo y 35.161

Gráfica 2
CRECIMIENTO DE PET Y DE EMPLEO
Bogotá
(Datos a septiembre)



personas tuvieron como actividad principal, durante la semana anterior a la realización de la encuesta del DANE, la búsqueda de empleo.

Como es de esperar con ese comportamiento, la tasa de ocupación disminuyó, aunque muy poco (0.7 puntos). La tasa de participación apenas mostró un crecimiento insignificante (0.2 puntos). El desempleo aumentó en 1.6 puntos, alcanzando el 9%, cifra bastante alta si se compara con la registrada en igual período del año anterior y muy similar al nivel de 1988, cuando la tasa de participación alcanzó su nivel más alto.

1. Empleo según rangos de edad

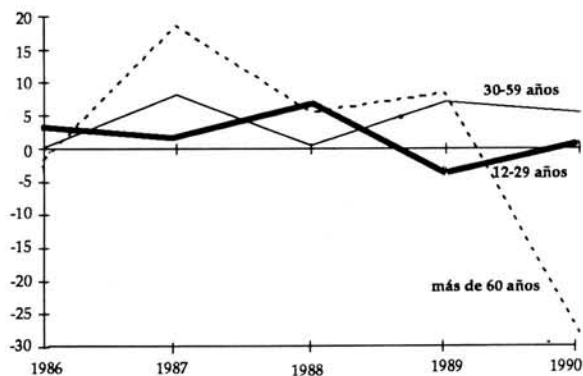
En la Gráfica 3, donde se encuentra la tasa de crecimiento del empleo según grupos de edad, se puede apreciar que el menor ritmo

de crecimiento del empleo está afectando especialmente a las personas mayores de 60 años con una caída de aproximadamente 30%.

Para las personas entre 30 y 59 años, también se da un descenso en el ritmo de crecimiento del empleo aunque no tan fuerte, manteniéndose la estabilidad que caracteriza a este grupo durante los años analizados.

El empleo de los jóvenes, entre 12 y 29 años, logra salir de la caída sufrida en 1989, aunque la tasa de crecimiento del mismo, si bien es la única positiva, es poco significativa.

Gráfica 3
BOGOTÁ: EMPLEO POR GRUPOS DE EDAD
(Datos a junio)



2. Empleo por rama de actividad y sexo

Como se puede ver en el Cuadro 2, a septiembre de 1990 en Bogotá, el 99% del empleo fue generado por cuatro sectores: Servicios Comunitarios, Personales y Sociales (33%), Industria Manufacturera (28%),

Comercio Restaurantes y Hoteles (27%) y Establecimientos Financieros (11%). Esta concentración del empleo es la misma durante todo el período 1985-1990.

Según el Cuadro 3 los sectores más dinámicos en cuanto a generación de empleo

en Bogotá, se ubicaron en Agricultura (63%), Minas y Canteras (61%), Construcción y Electricidad (25%), Gas y Agua (10%). Los menos dinámicos fueron Transporte y Comunicaciones (-6%), Establecimientos Financieros (-4%) y Comercio, Restaurantes y Hoteles (-4%). La Industria Manufacturera

Cuadro 2
BOGOTÁ: COMPOSICION PORCENTUAL DEL EMPLEO SEGUN RAMA DE
ACTIVIDAD ECONOMICA Y SEXO
(cifras a junio)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990p
Hombres						
1. Agropecuaria	1.47	1.55	1.48	1.32	0.80	1.52
2. Minas y Canteras	0.42	0.50	0.76	0.57	0.56	0.85
3. Indust. Manufac.	24.45	23.43	22.94	24.26	23.64	23.80
4. Elect. Gas Agua	0.68	0.60	0.75	0.53	0.47	0.56
5. Construcción	10.72	10.12	8.31	8.97	8.86	10.77
6. Ccio. Rest. Hoteles	22.68	23.18	23.49	23.45	22.64	23.10
7. Transp. y Comunic.	9.84	9.12	9.50	9.33	9.97	8.76
8. Establ. Financieros	8.99	9.21	9.75	8.85	10.67	9.62
9. Ser. Com. Soc. Pers.	20.76	22.28	23.02	22.72	22.40	21.03
Mujeres						
1. Agropecuaria	1.13	0.72	0.55	0.88	1.07	1.33
2. Minas y Canteras	0.24	0.18	0.17	0.23	0.22	0.40
3. Indust. Manufac.	23.41	20.61	22.20	22.73	22.72	23.81
4. Elect. Gas Agua	0.15	0.16	0.31	0.09	0.28	0.23
5. Construcción	0.80	0.88	0.85	0.65	0.66	1.02
6. Ccio. Rest. Hoteles	25.49	27.73	28.27	27.89	28.05	24.04
7. Transp. y Comunic.	1.81	1.63	1.42	1.41	1.71	2.33
8. Establ. Financieros	7.35	8.47	7.38	7.68	8.44	8.68
9. Ser. Com. Soc. Pers.	39.61	39.61	38.84	38.45	36.86	38.16
Total						
1. Agropecuaria	1.33	1.24	1.18	1.26	1.03	1.68
2. Minas y Canteras	0.34	0.38	0.56	0.48	0.48	0.77
3. Indust. Manufac.	24.03	22.66	24.30	26.23	26.48	27.62
4. Elect. Gas Agua	0.46	0.44	0.61	0.39	0.45	0.49
5. Construcción	6.70	6.59	5.67	6.14	6.31	7.88
6. Ccio. Rest. Hoteles	23.82	25.35	27.29	28.07	28.25	27.26
7. Transp. y Comunic.	6.58	6.27	6.68	6.72	7.54	7.12
8. Establ. Financieros	8.33	9.06	9.44	9.28	11.12	10.72
9. Ser. Com. Soc. Pers.	28.40	29.54	31.58	32.44	32.15	32.53

Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO
p: cifras provisionales

tuvo un crecimiento de 4% superior al de 1989, pero inferior al de los años 1987 y 1988 cuando alcanzó tasas de crecimiento promedio del 7.5%.

A pesar del buen comportamiento de los sectores antes mencionados, el incremento

del empleo en la Capital de la República apenas alcanza a bordear el 2%, dado que los sectores en donde éste se concentra presentaron un crecimiento discreto, sino negativo.

Al analizar las cifras absolutas de generación de empleo por sectores y según sexo, es

Cuadro 3
BOGOTÁ: TASA DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA Y SEXO
(cifras a junio)

	1986	1987	1988	1989	1990 p
Hombres	3.54	3.61	2.07	4.05	1.31
1. Agropecuaria	9.31	-1.25	-9.09	-37.26	93.73
2. Minas y Canteras	23.31	59.09	-23.44	1.91	53.30
3. Indust. Manufac.	-0.78	1.45	7.95	1.37	1.99
4. Elect. Gas Agua	-7.79	28.44	-27.02	-9.33	22.31
5. Construcción	-2.20	-14.97	10.24	2.81	23.04
6. Ccio. Rest. Hoteles	5.84	4.98	1.90	0.45	3.39
7. Transp. y Comunic.	-4.04	7.94	0.20	11.23	-11.00
8. Establ. Financieros	6.08	9.71	-7.40	25.52	-8.67
9. Ser. Com. Soc. Pers.	11.11	7.05	0.74	2.58	-4.90
Mujeres	-1.47	8.96	5.48	0.35	2.95
1. Agropecuaria	-37.56	-16.06	67.76	21.96	28.86
2. Minas y Canteras	-24.58	-0.93	47.86	-8.03	89.83
3. Indust. Manufac.	-13.29	17.41	7.98	0.28	7.90
4. Elect. Gas Agua	4.79	107.71	-70.29	224.23	-18.47
5. Construcción	8.91	5.20	-19.94	3.00	58.93
6. Ccio. Rest. Hoteles	7.19	11.09	4.04	0.92	-11.76
7. Transp. y Comunic.	-10.89	-5.53	5.01	21.72	40.20
8. Establ. Financieros	13.54	-5.04	9.63	10.29	5.98
9. Ser. Com. Soc. Pers.	-1.47	6.83	4.43	-3.80	6.58
Total	1.51	5.71	3.46	2.52	1.97
1. Agropecuaria	-6.79	-4.66	6.48	-18.36	62.81
2. Minas y Canteras	9.76	47.42	-14.12	-0.33	60.88
3. Indust. Manufac.	-5.72	7.24	7.96	0.94	4.32
4. Elect. Gas Agua	-6.10	40.32	-36.62	14.96	10.35
5. Construcción	-1.66	-13.89	8.27	2.81	24.77
6. Ccio. Rest. Hoteles	6.43	7.65	2.86	0.66	-3.54
7. Transp. y Comunic.	-4.80	6.54	0.64	12.24	-5.66
8. Establ. Financieros	8.75	4.20	-1.60	19.74	-3.55
9. Ser. Com. Soc. Pers.	4.00	6.93	2.72	-0.89	1.16

Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO
p: cifras provisionales

clara la preponderancia del empleo de hombres frente al de mujeres. En promedio, para el período 1985-1990, el 59% del total de personal ocupado es masculino. Esta participación es muy estable, tanto para el total, como por ramas de actividad, a lo largo de los seis años estudiados. Soamente en el sector Servicios Comunales, Sociales y Personales, se presenta una mayor participación de mujeres con un promedio de 54%.

Al observar el Cuadro 2, es claro que el empleo femenino es especialmente importante en dos sectores que representan el 62% de este subtotal: Servicios Comunales, Sociales y Personales (38%), como ya se mencionó y Comercio, Restaurantes y Hoteles (24%), mientras que dicha proporción en el empleo de hombres se encuentra distribuida en tres sectores: Industria Manufacturera (24%), Comercio, Restaurantes y Hoteles (23%) y Servicios Comunales, Sociales y Personales (21%).

En el Cuadro 3, donde se encuentra el crecimiento del empleo por rama de actividad económica y sexo, es notorio el comportamiento de los últimos tres sectores en la lista: transporte y Comunicaciones, Establecimientos Financieros y Servicios Comunales, Sociales y Personales. El empleo de hombres en estos sectores decreció en -11%, -9% y -5% respectivamente, mientras el de mujeres presentó tasas de crecimiento positivas de 40%, 6% y 7%.

Por su parte, el empleo de mujeres resultó especialmente activo en Minas y Canteras (90%) y Construcción (59%), reservados tradicionalmente para los hombres y disminuyó en un 18% en Electricidad, Gas y Agua. El

empleo de hombres creció en el sector Agropecuario (94%) y en Minas y Canteras (53%).

3. Empleo permanente y temporal

En promedio y para los años de referencia, el empleo permanente representa el 83% del total de empleo generado en Bogotá. Sin embargo, como se puede apreciar en el Cuadro 4, a junio de 1990 la tasa de crecimiento de éste es -0.1%, mientras que el empleo temporal creció un 13%. El crecimiento del empleo total fue de aproximadamente 2%.

El alto crecimiento del empleo temporal a septiembre de 1990 es importante si se considera que en los dos últimos años este apenas creció en tasas inferiores al 2%, siendo incluso negativo en 1987. Ello sugiere un marcado deterioro de las condiciones de contratación, pues es posible que mediante esta modalidad, se evadan algunas de las obligaciones implícitas por ley en los contratos de trabajo a termino indefinido.

Cuadro 4
BOGOTÁ: TASA DE CRECIMIENTO DEL
EMPLEO SEGUN TIPO DE OCUPACION
(cifras a junio)

	Permanente	Temporal	Total
1986	-1.24	14.41	1.51
1987	9.85	-11.11	5.69
1988	3.86	1.60	3.48
1989	2.69	1.31	2.47
1990	-0.09	12.67	1.97
Promedio			
1986-1990	3.01	3.77	3.03

Fuente: Dane y cálculos de FEDESARROLLO

4. El subempleo

El Cuadro 5 presenta las tasas de crecimiento del subempleo según sexo. De acuerdo con esta información, el subempleo de mujeres es más dinámico que el subempleo de hombres aunque este último tiene un mayor peso relativo.

Durante los años estudiados, es notoria la diferencia en la tasa de crecimiento del subempleo de mujeres vs. el de hombres, siendo, la primera, mayor en todos los años analizados con excepción de 1988. Es importante notar que a junio de 1990, dicha tasa quintuplica la tasa de crecimiento del subempleo de los hombres.

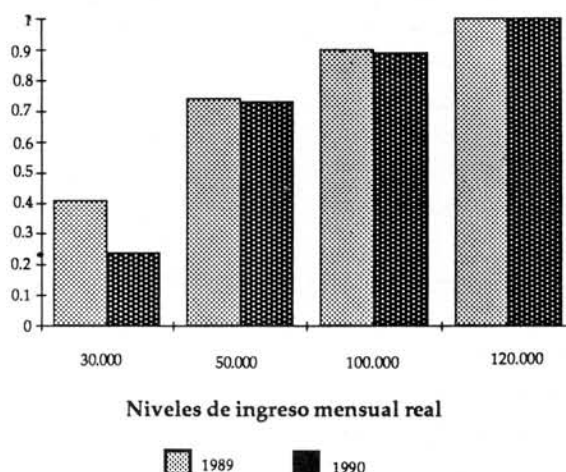
El numeral anterior y éste sugieren que en Bogotá se presenta un deterioro en las condiciones laborales, principalmente de las mujeres, quienes son las que muestran un mayor dinamismo en las tasas de crecimiento del subempleo.

Cuadro 5
BOGOTÁ: TASA DE CRECIMIENTO DEL
SUBEMPLEO SEGUN SEXO
(cifras a junio)

	Hombres	Mujeres	Total
1986	-0.59	0.30	-0.26
1987	-6.50	7.53	-1.35
1988	4.56	7.51	5.74
1989	-1.74	-8.93	-4.67
1990	3.86	19.74	10.03
Promedio 1986-1990	-0.08	5.23	1.90

Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO

Gráfica 4
EMPLEO POR NIVEL DE INGRESO
(Salario mensual real, 1988-100)



5. Empleo y niveles de ingreso mensual

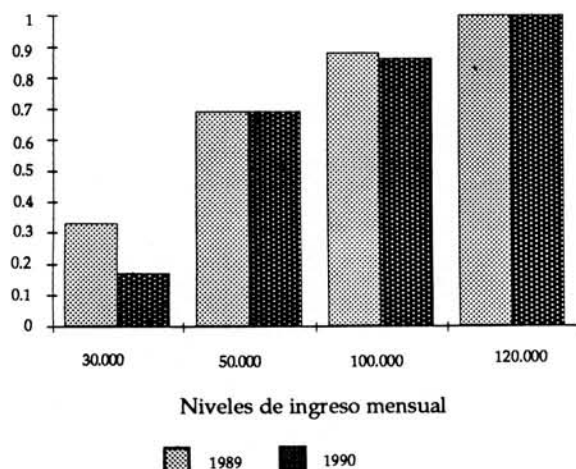
En la Gráfica 4, se encuentra la población ocupada ordenada por rangos de ingreso mensual real, en términos del salario mínimo de 1988. Así, el primer rango, \$30.000, equivale aproximadamente a un salario mínimo de ese año.

De acuerdo con esta información, se puede decir que en Bogotá existe una alta concentración del empleo en los niveles más bajos de ingresos, ya que un 74% la población ocupada en junio de 1990 ganó menos de \$50.000.

Sin embargo, durante 1990 es notorio el desplazamiento de una gran proporción del empleo del primer rango al segundo, permaneciendo relativamente constantes los otros dos: en 1989, en el segundo rango se ubicaba el 33% del empleo generado en Bogotá, proporción que aumentó al 49% en junio el año

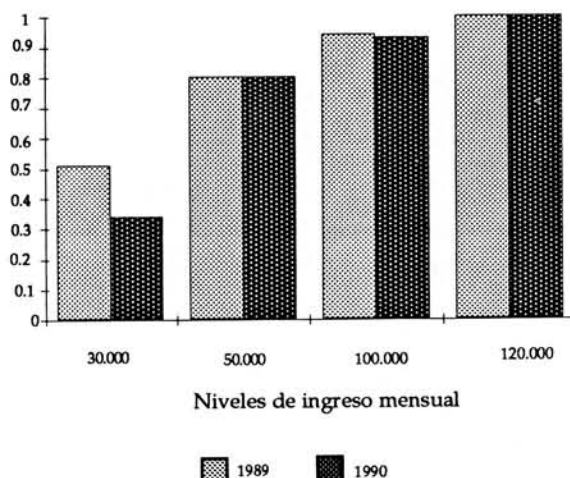
Gráfica 5

EMPLEO DE HOMBRES POR NIVEL DE INGRESO
(Salario mensual real, 1988-100)



Gráfica 6

EMPLEO DE MUJERES POR NIVEL DE INGRESO
(Salario mensual real, 1988-100)



en curso. Al mismo tiempo, la población ocupada en el primer rango pasó de 40% a 25%.

En las Gráficas 5 y 6 resalta la diferencia que existe en los niveles de ingreso percibidos por los hombres y las mujeres, siendo

especialmente bajos para estas últimas: El 80% de las mujeres percibe ingresos mensuales inferiores a \$50.000, mientras que para los hombres este rango cubre el 70% del empleo. En los niveles superiores, la participación de las mujeres es inferior siendo apenas del 7% frente al 14% del empleo masculino.

VII. Calidad de vivienda

Si siguiendo las pautas de un reciente trabajo llevado a cabo por un equipo de investigadores de FEDESARROLLO¹, en este artículo se mostrará la evolución reciente de algunos indicadores de las condiciones de vida de las familias bogotanas. La atención se centrará en aspectos relacionados con la calidad de la vivienda, la disponibilidad de servicios domiciliarios y algunas características socioeconómicas de los hogares. La información utilizada proviene de las cifras de los levantamientos censales de 1973 y 1985, así como de los resultados del proyecto "Indicadores de Pobreza"².

A. Índices de calidad de la vivienda

Cuando se examina la calidad de la vivienda, el análisis se enfoca por lo general en tres factores: la estructura de la construcción, la disponibilidad de servicios públicos y la utilización del espacio disponible.

1. Estructura de la construcción

En lo que a la estructura de la edificación se

refiere, se han tomado en cuenta dos características: la existencia, como material predominante de la vivienda, de piso de tierra y de paredes de material precario.

Los datos del Cuadro 1 (sección A) muestran cómo casi la totalidad de las viviendas bogotanas presentan un elevado nivel de seguridad y estabilidad constructiva. En 1985 sólo el 2.9% tenía piso de tierra y el 2.4% paredes precarias. Estos porcentajes son más altos en el campo, pese a que el proceso de adecuación de las construcciones fue mucho más dinámico en esta zona. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la relación "mala calidad" y el uso de materiales tales como el bahareque, la guadua o la madera, es mucho menos clara en las áreas rurales que en las urbanas, dadas las formas tradicionales de construcción en las primeras de ellas.

2. Servicios públicos

Respecto a la prestación de los principales servicios públicos sociales y domiciliarios, la capital colombiana presenta un nivel de

1 Urrutia M. Ed. (1990).

2 DANE et. al. (1989a) y (1989b)

Cuadro 1
INDICADORES DE LA CALIDAD DE LA VIVIENDA EN BOGOTÁ. 1973-1985.
(Valores porcentuales)

A. VIVIENDAS SEGUN MATERIAL PREDOMINANTE EN LA CONSTRUCCION (a)

Características de la Construcción	CENSO 1973			CENSO 1985		
	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto	Total
Piso de tierra	26.2	30.4	26.2	2.9	7.7	2.9
Paredes de material precario (1)	3.5	24.8	3.7	2.4	13.7	2.4

(1) En 1973: viviendas con paredes de bahareque., guadua, caña, madera, desechos y otros materiales

En 1985: viviendas con paredes de bahareque, guadua, caña, madera, tela, desechos, sin paredes

Fuente: Para 1973. DANE(1981). Cuadro 28a. p.436; para 1985. DANE(1986). Cuadro 16. p.285%.

B. VIVIENDAS POR DISPONIBILIDAD Y USO DE SERVICIO DE SANITARIO Y DE COCINA (b)

	CENSO 1973			CENSO 1985		
	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto	Total
SERVICIOSANITARIO	98.1	36.6	97.8	99.3	69.0	99.1
Uso exclusivo	62.2	35.7	62.1	80.5	66.4	80.4
Uso compartido	35.9	0.9	35.7	18.8	2.6	18.7
COCINA			90.0			98.2
Uso exclusivo			68.9			86.5
Uso compartido			21.1			11.7

Fuente: Para 1973. DANE(1981). Cuadro 33a. p.457; para 1985. DANE(1986). Cuadro 15. p.252

C. VIVIENDAS POR DISPONIBILIDAD DE SERVICIOS PUBLICOS (a)

Tipo de Servicio	CENSO 1973			CENSO 1985		
	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto	Total
Acueducto	91.8	9.6	91.2	96.0	28.0	95.9
Energía	95.3	27.3	94.8	98.4	74.9	98.4
Alcantarillado	91.7	4.2	91.1	95.7	17.8	95.6
Acueducto. Energía y Alcantarillado	88.1	2.6	87.5	93.6	15.8	93.5
Sin ningún servicio	2.4	69.6	2.8	0.7	23.2	0.7

Fuente: para 1973. DANE(1981). Cuadro 29a. p.445; para 1985. DANE(1986). Cuadro 13. p.192

(a) Viviendas particulares ocupadas con personas presentes

(b) El dato de 1973 se refieren a hogares particulares y no a viviendas

cobertura verdaderamente elevado (Ver Cuadro 1, secciones B y C). De hecho, el problema se ha atendido desde finales de la década de los sesenta y hoy en día las condiciones de habitabilidad en Bogotá pueden considerarse más que satisfactorias desde este punto de vista.

Según el censo de 1985, el 93.5% de las viviendas estaba conectado a la red eléctrica, de acueducto y de alcantarillado; el 99.1% disponía, en forma exclusiva o compartida, de servicio sanitario y el 98.2% de cocina; en promedio, se encontraban disponibles 8 líneas telefónicas por cada 10 hogares y el índice de atención telefónica³ era de casi el 80%.

En la cabecera urbana, ya en 1973, la gran mayoría de las viviendas disponía de estos servicios básicos y, en el período intercensal, se observaron mejorías marginales. En cuanto a la población rural, los 12 años entre 1973 y 1985 trajeron un notabilísimo adelanto en sus condiciones habitacionales. En particular, aumentó significativamente la disponibilidad de los servicios más deficientes: el acueducto y el alcantarillado. No obstante lo anterior, en 1985 los respectivos índices de cobertura permanecían bajos y en línea con el promedio rural nacional (28% para el acueducto y 17.8% para el alcantarillado en el caso de Bogotá y 28% y 11.9% para el total nacional⁴). La proporción de viviendas electrificadas y con servicio sanitario, en 1985, era sensiblemente más alta en la zona rural

de Bogotá que en el resto del país. Al respecto, impresiona constatar que las 3/4 partes de los hogares campesinos bogotanos tienen actualmente acceso a la electricidad.

En resumen, la cobertura de los principales servicios públicos sociales y domiciliarios en la capital es, en su conjunto, satisfactoria y en todo caso superior a la que se observa en el resto del país, tanto a nivel urbano como rural. Además, las inversiones estatales en esta materia han privilegiado a la sabana bogotana particularmente en lo que respecta a la conexión a la red de energía eléctrica.

En contraste, la EDIS sigue presentando grandes deficiencias. Estimaciones de la Cámara de Comercio, en 1985, llegaron a la conclusión de que "en la ciudad se producen 5.000 toneladas de basuras diarias de las cuales la EDIS recoge como máximo un 50%"⁵. El problema de recolección de basuras era tal que, según esta misma fuente las calles de Bogotá sólo se barrían en un 32%. Sin duda, con la privatización parcial de la recolección de basuras la situación ha mejorado notablemente.

3. Hacinamiento

Así como lo muestra el Cuadro 2, Bogotá es una de las ciudades que ha tenido mayores disminuciones en el ritmo de expansión demográfica; pese a esto la capital ha venido creciendo a tasas más altas que el resto del país. Ese comportamiento demográfico ha

3 Es decir, el porcentaje de demanda satisfecho por La ETB.

4 Los datos relativos al total nacional, tanto rural como urbano, pueden ser consultados, por ejemplo, en Urrutia M. (Ed.) (1990), cap. II.

5 Díaz J. (1988), p.259.

sido causa de uno de los más graves problemas de la ciudad: el hacinamiento⁶. De hecho, aunque la proporción de bogotanos que viven en espacios insuficientes se contrajo sensiblemente entre 1973 y 1985 (de 28.1% a 17.1%), dicho proceso fue mucho más intenso en el resto del país (ver Cuadro 5).

Cuadro 2
TASA DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL (%)

	1951-64	1964-73	1973-85
Población total de país	3.3	2.7	2.1
Población urbana del país	5.6	4.1	3.2
Bogotá	7.1	5.8	3.3

Fuente: Giraldo F., González H. (1988), C 1 pág 97

Al mismo tiempo, los datos relativos a la actividad constructora en Bogotá muestran una apreciable disminución en el área promedio de casas y apartamentos. Según Camacol, el área promedio de nuevas construcciones (apartamentos y casas) pasó de 85m² en 1978 a 70m² en 1985. Al parecer, entonces, la contracción del hacinamiento ha tenido como contrapartida una utilización mucho más intensa del espacio disponible de la vivienda.

B. Otros índices de calidad de la vida

1. Tenencia

La forma de tenencia de la vivienda, aunque

no constituye un indicador de la calidad de la misma, ciertamente tiene que ver con la calidad de la vida.

El Cuadro 3 nos ilustra cómo en 1985, poco más de la mitad de los bogotanos (57.1%) eran propietarios de su vivienda, revirtiéndose la situación existente en 1973. No cabe duda que la creación de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda en 1972 y el gran impulso que se le ha dado al sistema de UPACs y a los programas de vivienda popular durante la administración del presidente Betancur, han inducido un importante incremento de la vivienda propia en Bogotá y al mismo tiempo una apreciable disminución de las otras formas de tenencia⁷. No obstante, un análisis comparativo con el promedio nacional urbano y total, muestra que en la capital de la república el arriendo tiene una difusión relativamente más alta.

2. Indicadores de confort

Ciertamente un buen indicador del nivel de satisfacción de las necesidades humanas está constituido por la disponibilidad de aquellos aparatos que hacen más cómoda y confortable la vida cotidiana. Estamos hablando, por ejemplo, de neveras, lavadoras, licuadoras, teléfono, automóvil, etc. Desafortunadamente la información estadística existente al respecto es muy frangmentaria y sobre todo escasa. En el Cuadro 4 hemos recogido algunos datos relativos a la disponibilidad en los hogares bogotanos de teléfono, televisor y carro particular.

⁶ Se utiliza aquí un índice de hacinamiento crítico, propuesto en un reciente trabajo del DANE et. al. (1989a). Está definida entonces, como una utilización crítica del espacio de la vivienda, una situación en la cual en promedio más de tres personas comparten una misma habitación.

⁷ Que incluyen sustancialmente a invasores y usufructuarios

Cuadro 3
VIVIENDAS POR FORMA DE TENENCIA. 1973-1985

FORMA DE TENENCIA	CENSO 1973			CENSO 1985		
	Bogotá	Cabecera nacional	Total nacional	Bogotá	Cabecera nacional	Total nacional
Propietarios	40.5	48.7	53.2	57.1	64.8	67.6
Inquilinos	51.4	41.8	31.1	39.9	31.1	23.6
Otras Formas	8.2	9.5	15.8	3.0	4.1	8.8

Fuente: DANE (1989a). Cuadro II.3. II.4. II.5. P.221. 222 y 223.

a. Teléfono

El número de suscriptores a la ETB ha crecido sensiblemente desde 1973 (Cuadro 4, sección A), a un ritmo muy similar a la expansión de la red eléctrica. En promedio, de 5 líneas por cada diez hogares en 1973 se pasó a 8 líneas por cada diez en 1978 y a casi una por familia en 1989⁸. Al mismo tiempo, sin embargo, los requerimientos de las actividades productivas y del desarrollo económico y social incrementaron la demanda de nuevas líneas telefónicas. Fue así que, a pesar de la notable expansión de la oferta, en la década de los ochenta la Empresa de Teléfonos nunca logró atender a más del 80% de la demanda total; más bien en los últimos años el índice de atención se deterioró en unos pocos puntos.

b. Televisión

Hoy día los programas televisivos se han convertido en la forma más barata y difundida de esparcimiento y el televisor, junto al

Cuadro 4
INDICADORES DE LA CALIDAD DE LA VIDA EN BOGOTÁ

A. Suscriptores a la empresa de teléfonos. 1973 - 1989

	1973	1985	1989
Suscriptores (1)	260906	690303	943076
Solicitudes pendientes (2)		181669	279265
Índice de atención (1)/[(1)+(2)]		79.2	77.2

Fuente: Para 1973. Revista Banco de la República (1978). Cuadro 9.4.2. p.442; para 1985 y 1989. Cámara de Comercio de Bogotá (1990). Cuadro 8.8. p.315.

B. Porcentajes de hogares con tenencia de televisión.

	1977	1989
	60.4	97.2

Fuente: Para 1978. DANE (1982). Cuadro 6.3. p.269; para 1989. Nielsen Marketing Research.

C. Porcentaje de automoviles particulares matriculadas por habitantes.

	1978*	1985	1989
	2.4	3.0	3.5

Fuente: INTRA * Dato estimado

⁸ Estamos evidentemente suponiendo que a cada suscriptor corresponda una línea telefónica, lo cual no es estrictamente cierto.

⁹ Compárese ese porcentaje con la porción de viviendas conectadas a la red eléctrica, que en 1985 fue 98.4

radio, es seguramente el aparato doméstico más común en los hogares.

La tenencia de televisores parece encontrar restricción no tanto en el presupuesto familiar, sino más bien en la disponibilidad de energía eléctrica. En efecto, una reciente encuesta de la firma Nielsen (Cuadro 4, sección B) encontró que en 1989 el 97.2%⁹ de las familias bogotanas poseía un televisor; un incremento sorprendente con respecto a la encuesta de receptividad de medios de comunicación de 1977 que registró un porcentaje de apenas el 60%.

c. Vehículos particulares

A diferencia de lo que acabamos de ver en cuanto a disponibilidad del teléfono y del televisor, la propiedad de un automóvil es muy poco común entre los bogotanos. En este caso la restricción presupuestal de las familias es evidentemente operativa: sólo 3.5 habitantes de cada 100 son dueños de un automotor particular y tampoco su difusión parece haber aumentado sustancialmente respecto a finales de los años setenta. Esta cifra podría aumentar si se incluyeran los demás automotores particulares (jeeps, camperos, camionetas, etc.) y los vehículos matriculados en otros municipios vecinos.

C. La pobreza en Bogotá

Recientemente Planeación Nacional, el DANE, PNUD, UNICEF y el Ministerio de Agricultura han publicado un interesante estudio dedicado a la pobreza en Colombia,

con información desagregada para la ciudad de Bogotá¹⁰.

Con base en los resultados censales de 1973 y 1985 se han construido cinco índices simples, tres de los cuales definen condiciones críticas de la vivienda y los restantes sintetizan algunas de las características socio-económicas de los hogares.

Los hogares en viviendas inadecuadas, sin servicios básicos y con hacinamiento, constituyen los indicadores del primer grupo. Los otros dos índices consideran aspectos como el nivel de ingreso y el ausentismo escolar. A partir de ellos se identifican como pobres o con necesidades básicas insatisfechas (NBI) a todos los hogares y las personas que los conforman, que presentan al menos una de las características definidas por los índices simples. En el caso de la presencia de dos o más características, los hogares se consideran en la situación de miseria.

Definida en estos términos, la pobreza en Bogotá abarcaba en 1985 el 23.5% de la población total; el 6.2% estaba en situación de miseria (Cuadro 5). Para los sectores rurales las proporciones prácticamente se doblaban: 42.2% y 12.7% respectivamente. La población rural, sin embargo, tiene una incidencia marginal en el Distrito, representando apenas el 0.2% del total.

Comparadas con todo el Territorio Nacional, las condiciones de vida en la capital son decididamente superiores y las diferencias entre Bogotá y el resto del país se han ido

¹⁰ DANE et. alt. (1989a) y (1989b)

ampliando durante los 12 años considerados, con respecto tanto a las personas con necesidades básicas insatisfechas como a las personas en miseria.

Los indicadores simples que presentaron mayores reducciones fueron el de población en viviendas inadecuadas, el de hogares con niños que no asisten a la escuela y el de viviendas sin servicios básicos, en ese orden. También los porcentajes de personas en hogares con alta dependencia económica y hacinamiento disminuyeron de manera importante.

Mientras que en 1973, de las cinco necesi-

dades básicas no satisfechas, la que mayor incidencia cuantitativa tenía en Bogotá era la deficiencia en las condiciones estructurales de las viviendas, actualmente el problema más apremiante para la ciudad está representado por el hacinamiento: de cada 100 individuos, 17 viven en espacios habitacionales insuficientes. En contraste, los avances mencionados en lo que hace a la calidad de la vivienda, se reflejan en porcentajes de apenas 3.8% y 1.4% de la población que habita viviendas con características físicas inadecuadas y sin servicios básicos. Por último, el ausentismo escolar y la excesiva dependencia económica afectan a un 3.5% y 5.8% de los bogotanos.

Cuadro 5
Porcentaje de personas en viviendas:

Porcentaje de personas:

		Inadecuadas		Con hacinamiento		Sin servicios básicos		Con alta dependencia económica		Con niños que no asisten a la escuela		Con NBI		En miseria	
		1		2		3		4		5					
		1973	1985	1973	1985	1973	1985	1973	1985	1973	1985	1973	1985	1973	1985
Total Nacional	Total	31.2	13.8	34.2	19.4	30.3	21.8	29.0	15.9	31.0	11.5	70.5	45.6	44.9	22.8
	Cabeceras	28.6	7.3	26.7	16.1	12.0	8.8	20.0	12.4	22.3	6.8	58.9	32.3	30.6	12.6
	Resto	35.3	27.3	46.4	26.4	60.0	49.0	43.5	23.5	45.1	21.4	88.4	72.6	67.8	44.4
Bogotá	Total	38.5	3.8	28.1	17.1	3.8	1.4	10.6	5.8	14.3	3.5	56.9	23.5	26.4	6.2
	Cabeceras	38.6	3.8	28.0	17.1	3.5	1.3	10.5	5.8	14.2	3.5	56.7	23.5	26.2	6.2
	Resto	14.3	6.0	44.0	15.4	63.4	25.5	34.6	8.1	32.7	4.9	83.7	42.2	58.4	12.7

Fuente: Para 1973. Dane(1989b). Cuadro 1. p.234 y 235; para 1985. Dane et.al.(1989a). Cuadro I.3. p.106 y 107.

1 Se clasifica como inadecuadas las viviendas móviles, sin paredes o con paredes exteriores de tela o desechos; los refugios naturales o puentes; con piso de tierra en las cabeceras; con piso de tierra y material de construcción precaria (bahareque, guadua, caña o madera) en las paredes en el resto.

2 Comprende todos los individuos que habitan viviendas con más de tres personas por cuarto (incluyendo sala, comedor y dormitorios y excluyendo cocina, baños y garaje).

3 Incluye las personas que ocupan viviendas sin acueducto y sanitario en las cabeceras y sin acueducto o sanitario en el "resto".

4 Comprende todos los integrantes de hogares con más de tres personas inactivas por miembro ocupado y en los cuales simultáneamente el jefe hubiera aprobado como máximo dos años de educación primaria.

5 Agrupa los ocupantes de viviendas con al menos un menor entre 7 y 11 años que no asista a un centro de educación formal y que al mismo tiempo sea pariente del jefe de hogar.

Nota: Las personas con NBI comprenden la población indígena. mientras que las personas en miseria no la comprenden.

D. Conclusiones

El desarrollo económico y social del país durante estos últimos 15 años y en particular, la mejora en la distribución de ingresos, la creación de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, los planes de vivienda popular y la disminución de la tasa de crecimiento demográfica, elevaron de forma sustancial las condiciones de vida de los colombianos en general y de los bogotanos en especial.

Las cifras sobre las más elementales necesidades, tales como las condiciones habitacionales y la educación de los niños, muestran niveles de satisfacción bastante elevados en Bogotá; y la capital del país resulta ser la sección con el más bajo porcentaje de indigentes.

En cuanto a los principales servicios públicos y domiciliarios, los índices de cobertura son muy altos, superiores al 95%. Hemos visto, además, que estas necesidades se fueron atendiendo para la mayoría de la comunidad ya desde finales de la década de los sesenta.

A lo largo del presente estudio también se han tomado en consideración algunos indicadores alternativos de bienestar. Descubrimos, así, que más de la mitad de los bogotanos son propietarios de su propia vivienda. Además, prácticamente todos los hogares

poseen un televisor y buena parte de ellos el teléfono; la propiedad de un automotor, al contrario, es mucho menos difundida: en promedio hay un carro por cada cinco familias.

Todo lo anterior, sin embargo, no debe hacer pensar que los principales problemas de la ciudad ya han encontrado resolución.

En términos absolutos los bogotanos pobres son alrededor de un millón y los en miseria más de 260.000.

De la misma forma, aún cuando los índices de cobertura de los principales servicios son bastante altos para el promedio nacional, ellos implican que todavía existe un número muy grande de habitantes sin una prestación suficiente de servicios esenciales. Además, en algunos casos, la cobertura se ha incrementado a expensas de la calidad del servicio y de un adecuado mantenimiento de la infraestructura existente.

Tampoco podemos olvidar las grandes desigualdades existentes según zonas geográficas de la ciudad, que los datos no estratificados ocultan.

En conclusión, mucho se ha hecho en los últimos 15 años para mejorar el nivel de vida de los colombianos residentes en Bogotá y para encontrar sus necesidades. Sin embargo, falta todavía bastante por hacer.

BIBLIOGRAFIA

Alcaldía Mayor y Cámara de Comercio de Bogotá (1987), **"Bogotá para todos 1987-1990. Plan de desarrollo social y económico"**, Bogotá, Mayo.

Cámara de Comercio de Bogotá (1990), **"Bogotá: prioridad social. Plan de desarrollo económico y social 1990-1994"**, Bogotá, Junio.

DANE (1989a), "La vivienda en Colombia 1973-1985. Principales resultados", **Boletín de Estadística** No. 441, Diciembre.

__ (1989b), "Evolución de los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI - durante el período 1973-1985. Análisis municipal", **Boletín de Estadística** No. 439, Octubre.

__ (1982), **"Colombia Estadística 1982"**, Julio.

__ DNP - PNUD - UNICEF - Ministerio de Agricultura (1989a), **"La pobreza en Colombia"**, Junio.

__ DNP - PNUD - UNICEF - Ministerio de Agricultura (1989b), **"La pobreza en Bogotá. Descripción cuantitativa"**, Abril.

__ (1986), "XV Censo Nacional de Población y IV de Vivienda", Vol. VI, Julio.

__ (1981), "XIV Censo Nacional de Población y III de Vivienda", Febrero.

Díaz J. (1988), "Los servicios públicos en el Distrito Especial de Bogotá", en Santana P. (ed.).

Giraldo F. - González H. (1988), "Algunas dimensiones del desarrollo de Bogotá", en Santana P. (Ed.).

Revista del Banco de la República (1978), Abril.

Santana P. (Ed.) (1988), **"Bogotá 450 años. Retos y Realidades"**, Foro Nacional por Colombia - IFEA, Bogotá, Octubre.

Urrutia M. (Ed.) (1990), **"El impacto social de cuarenta años de desarrollo"**, en prensa.



GRANDE *Colombia*

Si lo hacemos
entre todos...
más grandes
podemos ser.



Banco de Colombia
Siempre adelante!

Seguimiento
a programas
de gobierno

La administración de salud pública en Bogotá : una prioridad y un reto por resolver

Blanca Lilia Caro

Para el usuario de los servicios de salud del Estado, hablar de atención en salud se asocia de inmediato con largas horas de espera (bien por congestión o por ausencia del médico en horas contratadas por el Servicio o por ambos); trato descortés o desapacible por parte del personal; financiación con su propio bolsillo de los elementos necesarios para su atención; condiciones locativas deficientes; horarios de atención que no se adecuan a sus necesidades; etc. En Bogotá, la baja cobertura y deficiente calidad de los servicios de los centros hospitalarios y ambulatorios oficiales son el resultado de la ineficiente y excesiva centralización de la gestión administrativa, que sumada al déficit financiero y al manejo político-clientelista del sector, conforma el cuadro de problemas que urge transformar y solucionar.

Al respecto, y debido a que estos problemas no son exclusivos del Servicio de Salud de Bogotá (SSB), la Ley 10 de 1990, mediante la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud, constituye un excelente avance para el "revolcón" institucional que se requiere al plantear cambios sustanciales en el manejo

de los hospitales y del sector en general.

En el presente artículo se describe el actual contexto institucional y administrativo del SSB; en segundo lugar, se describen algunos aspectos relevantes de otras experiencias de administración de salud pública en el país; luego se resumen aquellos cambios administrativos que plantea la Ley 10 y que apuntan directamente a solucionar los problemas identificados en la primera sección; finalmente, se sugieren otras acciones complementarias importantes de emprender dentro de ese proceso de reorganización de la administración de la salud en Bogotá.

I. El Servicio de Salud de Bogotá (SSB)

A. Antecedentes legales y dualidad institucional

En 1971, el Concejo de Bogotá mediante el Acuerdo No. 14, autorizó la celebración de un contrato entre la Alcaldía Mayor y el Ministerio de Salud para la creación del Servicio de Salud de Bogotá. Según dicho con-

trato (No.0871) el SSB fue creado como un fondo financiero, con carácter de establecimiento público distrital, con Personería Jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente; dirigido y administrado por una Junta Directiva y con el Secretario de Salud Pública del Distrito como su representante legal.

Posteriormente, en diciembre de 1975, se firmó un nuevo contrato (No. 0212) entre la Alcaldía Mayor y el Ministerio de Salud, mediante el cual se reestructuró el SSB como organismo de la Dirección a nivel Seccional¹ de la organización base para el Sistema Nacional de Salud. Como Servicio Seccional entró a depender técnica y normativamente del Ministerio de Salud y como establecimiento público continuó sometido al régimen Distrital establecido para estas entidades. El jefe y representante legal del SSB es el Secretario de Salud Pública, de libre nombramiento y remoción por el Alcalde Mayor, pero cuyo nombramiento debe consultarse con el Ministerio de Salud, con el fin de que éste verifique si llena o no las calidades que exige la Ley para ser Jefe del Servicio. Finalmente, le otorga al SSB independencia financiera y presupuestal respecto del Tesoro Distrital en cuanto al recaudo y manejo de los sus recursos.

Al Servicio y la Secretaría se les asignan las mismas funciones : les corresponde adecuar y desarrollar las políticas emanadas del Ministerio de Salud para la reducción de los

riesgos de enfermedad y muerte, mediante actividades de prevención, promoción, mantenimiento y rehabilitación de la salud. Para ello deben integrar, coordinar y apoyar administrativamente la prestación de los servicios en las áreas de atención a las personas y de atención al medio en el área de su jurisdicción, el Distrito Especial de Bogotá.

Así las cosas, en razón de esta doble figura jurídico- institucional, el jefe del Servicio Seccional de Salud es al mismo tiempo el Secretario de Salud Pública del Distrito Especial. Aunque en la práctica funciona una sola estructura orgánico-administrativa, formalmente son dos entidades independientes con presupuesto y planta de personal propios : en el caso del Servicio, aprobados por el Ministerio de Salud y en el caso de la Secretaría, por la Secretaría de Hacienda y el Concejo de Bogotá. Esta coexistencia de regímenes salariales y prestacionales, administrativos y fiscales nacionales y distritales ha generado dificultades técnico-administrativas, que sumadas a otras que no se derivan directamente de esta dualidad institucional, han originado problemas administrativos que han entorpecido los intentos pasajeros de funcionarios de nivel técnico de organizar el Servicio.

B. Estructura orgánica del SSB

Dentro del SNS, la regionalización fue concebida como mecanismo de descentralización administrativa , representada por Unidades

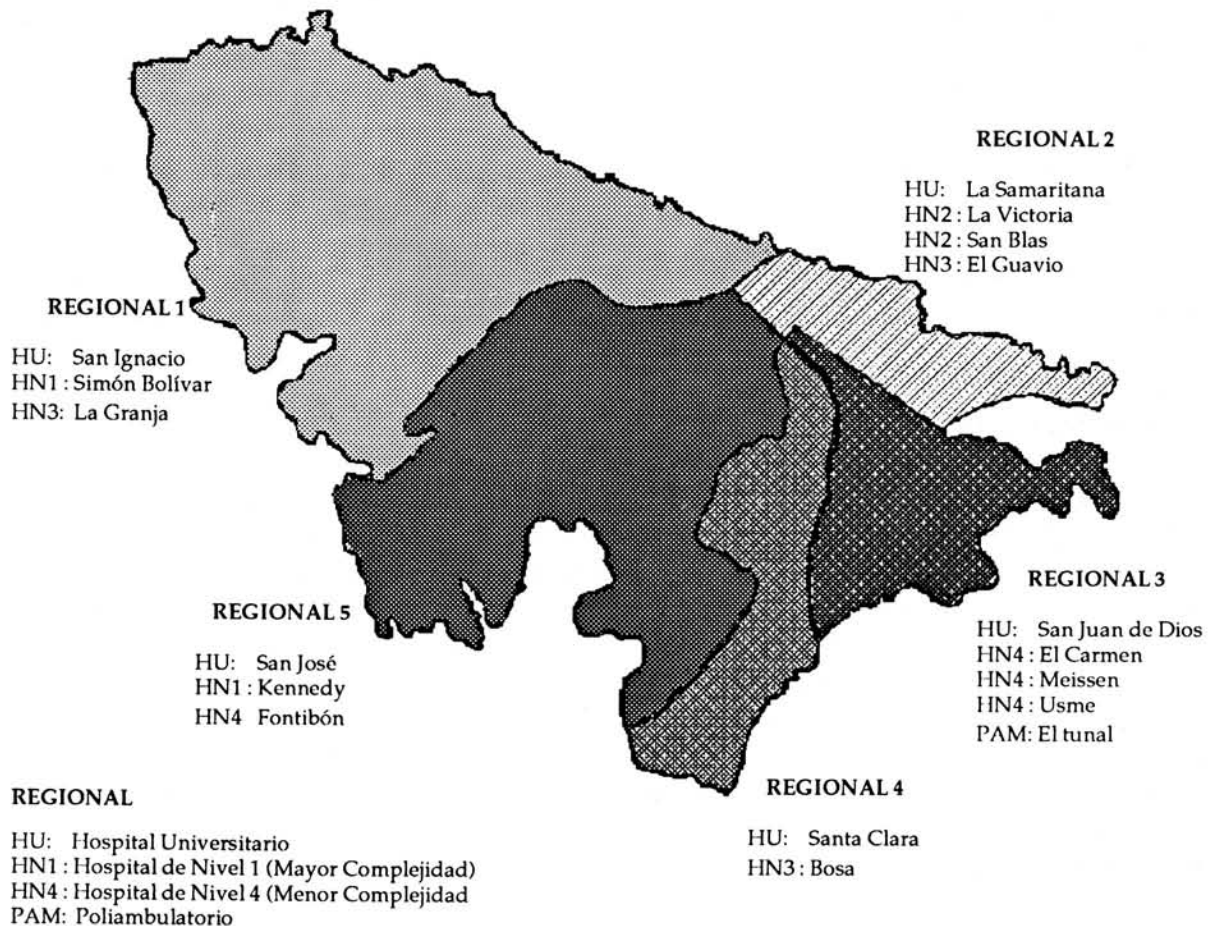
1 Dentro de la estructura organizativa del Sistema Nacional de Salud (SNS) se distinguen cuatro niveles organizacionales o de autoridad: nacional, seccional, regional y local. El primer nivel está representado en el Ministerio de Salud. El segundo nivel corresponde a los servicios seccionales, cuya delimitación geográfica coincide con la división político administrativa de departamentos, intendencias y comisarías. Actualmente existen 33 Servicios Seccionales de salud. Estos están subdivididos en unidades regionales y estas a su vez, en unidades locales.

Regionales cuya estructura orgánica tiene como jefatura el director del Hospital Regional (o universitario), una Coordinación Técnica, una Sección de Atención Médica, una Sección de Saneamiento Ambiental y una Sección Administrativa. Su función es la de programar las actividades de atención a las personas y al medio con base en la programación de actividades de las unidades intermedias de atención (hospitales locales), encargadas a su vez de consolidar aquellas de

los centros y puestos de salud de su área de influencia.

En Bogotá, la regionalización no ha funcionado como estaba previsto en la concepción original. El SSB cuenta con cinco Unidades Regionales (Mapa 1), cuya estructura administrativa está representada por un Coordinador Regional de quien dependen directamente, un Asesor en Atención Médica, un Jefe de Saneamiento Ambiental y un

Mapa 1
REGIONALIZACION DEL SERVICIO DE SALUD DE BOGOTA



Fuente: SSB

Jefe Administrativo.

Cada Unidad Regional cuenta con un hospital universitario el cual opera independiente y autónomamente respecto del Servicio². Los hospitales regionales y locales, que formalmente hacen parte de esa estructura administrativa regional, en la práctica se independizan de la Coordinación Regional y se entienden directamente con el Servicio debido en parte, a la ausencia de una relación jerárquica clara entre el coordinador regional y los directores de estos hospitales.

En ese contexto, la Coordinación Regional se limita a los centros y puestos de salud y su función, al igual que la de los directores de centros de atención hospitalaria o ambulatoria, se restringe a servir de canales de comunicación entre el nivel central y el nivel operativo; su facultad de decisión técnica es restringida y de decisión administrativa es nula.

En el SNS, la red de servicios está diseñada en forma piramidal de tal manera que la atención en salud se preste según niveles de complejidad, con el fin de racionalizar la utilización de los recursos físicos, humanos, tecnológicos y financieros de que se dispone: el primer nivel es aquel cuyas acciones son de carácter preventivo y curativo de baja complejidad atendido por un médico general y personal paramédico (incluye los hospitales locales y los centros y puestos de salud); el segundo nivel lo conforman los centros hospitalarios (regionales) donde se atienden las cuatro especialidades básicas (cirugía,

pediatría, medicina interna y gineco-obstetricia); y los hospitales de alta tecnología (universitarios) y los especializados conforman el tercer nivel de atención. La red funciona mediante un sistema de remisiones, donde un nivel inferior puede remitir a otro superior según el grado de complejidad de la atención que requiera un paciente.

Tanto a nivel nacional como en Bogotá, la implantación del sistema de atención por niveles y el sistema de remisiones han dado poco resultado. En teoría, el primer nivel debería resolver la mayor parte de los casos. No obstante, el promedio nacional de ocupación de la infraestructura del primer nivel (hospitales locales) es del 33%, de los hospitales regionales es del 54% y de los universitarios el 71%. Para Bogotá, esos porcentajes ocupacionales son del 28, 83 y 72% respectivamente. Es decir, mientras el primer nivel está subutilizado, hay exceso de demanda en los niveles secundario y terciario de casos que deberían ser resueltos en el primer nivel de atención.

En ello ha influido la ausencia de un programa consolidado de atención primaria, ya que la programación de actividades de este primer nivel no ha ido acompañada ni de la dotación y suministros necesarios ni de personal capacitado en la administración de los recursos escasos con que cuenta. En estas circunstancias, el usuario o paciente que llega a los centros de este nivel o lo encuentra cerrado (los horarios de los centros no son los suyos), o no encuentra al médico, o no encuentra suministros, medicamentos o dota-

2 Para efectos de simplificación se hablará en adelante de Servicio de Salud para hacer referencia al Servicio-Secretaría

ción, remitiéndose por ello al hospital de segundo nivel de mayor prestigio, prefiriendo en ocasiones atravesar la ciudad para llegar a él.

Un segundo factor se relaciona con el hecho de que en Bogotá, la demanda de servicios hospitalarios está determinada por partos y urgencias : de los primeros, aún siendo normales, una gran parte son atendidos por los hospitales de mediana y alta tecnología (por las razones mencionadas); y las urgencias también son en su mayoría atendidas por los hospitales universitarios, ya que los del SSB, con excepción del Hospital Simón Bolívar, no cuentan con los recursos necesarios en sus servicios de urgencias, como se describe en el punto siguiente.

C. Recursos físicos y humanos

Los recursos físicos para la oferta de servicios de salud en Bogotá crecieron en forma significativa durante la década del 80: mientras en 1982, el Servicio de Salud contaba con el Hospital San Blas, el Hospital La Victoria, los policlínicos Meissen, El Carmen, La Granja y El Guavio y 72 centros y puestos de salud, actualmente dependen de él 124 instituciones de salud distribuidas en 11 hospitales locales y regionales y el resto en policlínicos, centros de atención de urgencias, centros y puestos de salud.

A nivel hospitalario, aunque sólo el Hospital Simón Bolívar fue formalmente creado como Hospital Regional, de acuerdo con su nivel de desarrollo tecnológico y los servi-

cios que prestan los 11 centros hospitalarios se pueden clasificar, de mayor a menor complejidad, en cuatro grupos así :

Nivel 1 : Hospitales Simón Bolívar y Kennedy

Nivel 2 : Hospitales La Victoria y San Blas

Nivel 3 : Hospitales La Granja, El Guavio y Bosa

Nivel 4 : Hospitales El Carmen, Meissen, Usme y Fontibón

A pesar de este aumento de la infraestructura del SSB, su situación resulta penosa frente a otros sectores : en 1986 Bogotá contaba con un total de 461 camas de observación (urgencias), de las cuales el SSB poseía el 30% (139) para atender el 62% de la población, o sea una tasa de 4.3 camas/100.000 habitantes; mientras tanto, esa relación era de 17.5 camas x 100.000 hab. en las instituciones privadas y el Seguro Social tomados en conjunto³. Frente a esto, cabría preguntarse si la construcción de nuevos centros especializados en urgencias (los llamados CAMI o Centros de Atención Médica Inmediata) resultan prioritarios frente a la necesidad de dotar los existentes en forma adecuada.

De acuerdo con la Cámara de Comercio de Bogotá⁴, la cobertura de los servicios de salud del SSB resulta insuficiente aún para cubrir los estratos más desprotegidos por otros sistemas : sobre una población total calculada en 4.2 millones para 1987, se estima que el SSB atiende el 62%, o sea 2.6 millones de personas. El 38% restante de la población está cubierta por los sistemas pri-

3 Servicio de Salud de Bogotá. Informe 1982-1986, pág.229.

4 Cámara de Comercio de Bogotá. Bogotá: Prioridad Social. Vol.II.1990.pág 8.

vados de salud y por la seguridad social. Si los estratos 1, 2 y 3 representan el 80% con 3.3 millones de personas, esto significa que los servicios del Estado no alcanzan a cubrir los sectores de población a los cuales dirige prioritariamente su acción.

Los niveles de ocupación de los hospitales del SSB son bajos y varían entre el 38% en el Hospital de Bosa y el 89% en el Hospital de Kennedy⁵ (el del hospital Simón Bolívar es del 68%), cuando se considera aceptable un nivel de ocupación del 80%. Ello se debe a los costos de instalación de una cama hospitalaria⁶ la cual demanda dotación de elementos complementarios, y que constituye uno de los problemas más apremiantes de los hospitales distritales.

En cuanto a la planta de personal, la secretaría y el servicio, para 1986 tenía un total de 3316 cargos, de los cuales 2475 (74.6%) correspondían al Plan de cargos (excluyendo aquello de los hospitales Simón Bolívar, Kennedy, La Victoria, San Blas, El Guavio, Bosa y La Granja), de los cuales 2.475 (74.6%) correspondían al Plan de cargos de la Secretaría con 923 cargos (37%) en administración, 1293 (52%) en atención a las personas y 259 (11%) en atención al medio⁷. Los 841 cargos restantes correspondían al Servicio con 493 (59%) en administración, 313 (37%) en atención a las personas y 35 (4%) en atención al ambiente. El presupuesto de esa nómina del Servicio fue de 324.4 millones de pesos y en el caso de la Secretaría ese

presupuesto fué de \$ 1.050.9 millones⁸. Para la vigencia fiscal de 1990, la planta de cargos total es de 3.922 cargos y las proporciones mencionadas se mantuvieron idénticas en el caso del servicio. Dentro de la planta de la secretaría, la proporción de cargos en administración disminuyó (34%) en favor de la atención al medio (13%). El valor de esa nómina es de 811 millones de pesos⁹ y un gran total de \$ 3.701 millones cuando se le adiciona el presupuesto de servicios personales de los siete hospitales del Distrito de alta y mediana complejidad mencionados atrás y que elaboran su propio presupuesto.

Para 1986, el 52% de las horas médicas contratadas se ubicaron en el área hospitalaria y el 48% en el área ambulatoria. Por cada 100 mil habitantes había cerca de 5 médicos (4.8), menos de 1 enfermera (0.8) y 5.5 auxiliares de enfermería (Cuadro 1). Existe además en Bogotá, una distribución inequitativa del personal de salud entre las diferentes Unidades Regionales, particularmente del personal médico y el auxiliar. Mientras la Regional 5 (área de influencia del Kennedy) contaba con la tasa más baja de médicos (2.7 x 100.000), la Regional 2 (San Blas) contaba con 9.0 médicos x 100.000 habitantes y mientras la Regional 3 (área de influencia del Hospital San Juan de Dios) tenía el mayor número de auxiliares de enfermería y de enfermeras por cada 100.000 habitantes (9.3 y 1.21 respectivamente), la Regional 4 (Bosa) tenía el menor en ambos casos (2.9 auxiliares y 0.48 enfermeras).

5 Idem.

6 El nivel o porcentaje ocupacional se estima con base en el número de camas disponibles, es decir, aquellas en funcionamiento ocupadas o no.

7 Servicio de Salud de Bogotá. Ibid.

8 Vivas, J. El Sistema Nacional de Salud. Fedesarrollo/OPS. 1988.

9 Minsalud. División financiera. Incluye el nivel central y los hospitales locales, policlínicos, centros y puestos de salud.

Cuadro 1
RELACION DE MEDICOS Y ENFERMERAS DEL SSB POR 100.000 HBTS POR UNIDADES REGIONALES
Bogotá - 1986

Personal	Reg.1	Reg.2	Reg.3	Reg.4	Reg.5	Total
No. médicos	44	33	32	16	30	155
(8 horas)	28.4%	21.3%	20.6%	10.3%	19.4%	100%
No. médicos x 100.000 hab.	5.1	9.0	6.5	3.8	2.7	4.8
No. enfermeras	9	3	6	2	6	26
	34.8%	11.5%	23.1%	7.7	23.1%	100%
No. enfermeras x 100.000 hab.	1.0	0.82	1.21	0.48	0.55	0.8
No. aux. enferm.	58	28	46	12	33	177
	32.8%	15.8%	26.0%	6.8%	18.8%	100%
No. aux. enferm. x 100.000 hab.	6.7	7.7	9.3	2.9	3.0	5.5

Fuente: SSB. Informe 1982-1986.

D. Situación financiera del SSB

Es bien conocido el permanente déficit presupuestal de los Servicios de Salud del Estado. En el caso de Bogotá, la División Financiera del Ministerio de Salud estima, para 1990, un déficit de 3.158.8 millones de pesos.

El presupuesto de ingresos del Servicio lo componen los aportes de la Nación, las rentas cedidas de recaudo distrital y destinación específica y las rentas propias. Los aportes nacionales han venido disminuyendo su participación: del 48% en 1985 al 37% en 1988 (Cuadro 2) y, dentro de ellos, el Situado Fiscal disminuyó su participación del 41% al 33%.

El Situado Fiscal fue creado por la Ley 46 de 1971 y consiste en una proporción de los Ingresos Corrientes Netos de la Nación (Ingresos Corrientes menos rentas de desti-

nación específica), la cual debe ser distribuida entre las Entidades Territoriales de tal modo que el 30% se reparte en formas iguales y el 70% restante de acuerdo con el tamaño de la población. Las Entidades Territoriales deben invertir la totalidad del Situado Fiscal en gastos de funcionamiento y distribuirlo anualmente en un 74% para la enseñanza básica primaria y en un 24% para salud.

La Ley estipuló el porcentaje a aplicar en cada vigencia para la liquidación del Situado Fiscal así: un mínimo del 13% para 1973, el 14% para 1974 y el 15% para 1975 y para los años posteriores dos puntos adicionales, si el incremento porcentual promedio de los Ingresos Corrientes Netos de los tres años anteriores supera al 15%. El porcentaje a aplicar para la liquidación no podría superar el 25%.

Cuadro 2
EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS
Y DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE SSB
(Composición Porcentual)

	1982	1985	1988
PRESUPUESTO DE INGRESOS:			
Aportes Nacionales	25.7	48.3	37.5
* Situado Fiscal	15.3	40.7	33.2
* Otros	10.4	7.6	4.3
Aportes de origen seccional	29.7	31.7	44.2
* Imp Licores	2.4	3.0	7.6
* Imp Cerveza	10.3	20.6	22.1
* Hípicos. y similares	0.2	0.2	4.5
* Beneficencia y lotería	2.7	7.7	9.9
* Aportes Distritales	5.1	1.2	-
Venta de Servicios	1.1	1.3	2.4
Recursos Financieros	43.5	18.7	15.9
Total Ingresos	100.0	100.0	100.0
PRESUPUESTO DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO :			
Servicios Personales	11.0	9.3	13.5
Suministros	2.1	2.9	2.0
Gastos Generales	3.3	2.7	9.0
Transferencias	65.4	72.4	74.2
Servicio de la Deuda	18.2	12.7	1.3
Total Gastos	100.0	100.0	100.0

Fuente: 1982-1985 Vivas, J. El Sistema Nacional de Salud. Fedesarrollo/OPS: 1988 Ministerio de Salud. División Financiera.

Al respecto, un estudio realizado por la Sección Financiera del SSB muestra que, desde el comienzo, el porcentaje aplicado para la asignación del Situado Fiscal ha estado por debajo del que se ha debido aplicar según la Ley 46 de 1971. Por lo tanto, de

acuerdo con el estudio en referencia, el Situado Fiscal (Global) Asignado por Ley de Presupuesto ha sido siempre menor que aquel que correspondería si se liquida según lo dispuesto por dicha Ley (Cuadro 3), produciendo en consecuencia una menor asignación para salud y educación. En el caso de salud, el estudio calcula que para el total nacional, en el año 1989 la Nación dejó de asignarle al sector 30.655.6 millones de pesos (Cuadro 4) y a nivel de Bogotá, 4.013.4 millones de pesos (Cuadro 5)¹⁰.

De otra parte, los recursos de origen seccional los componen los impuestos de Registro y Anotación, venta de licores nacionales, consumo de cervezas, venta de lotería y apuestas permanentes (Chance). Aunque entre 1985 y 1988, la participación del total de estas rentas aumentó del 32% al 44% en el total de ingresos del SSB, cabe señalar la urgencia de redefinir la distribución del producto de los impuestos a la venta de licores nacionales y de Registro y Anotación.

Actualmente, la distribución del impuesto del 35% sobre las ventas de licores y vinos nacionales se rige por el Decreto 1897 de 1987 en el cual se reglamentó una participación del 70% para el Servicio de Salud de Cundinamarca y un 30% para el de Bogotá.

Lo anterior demanda la necesidad de revisar y determinar la racionalidad de los criterios que se tuvieron en cuenta para establecer dicha participación porcentual, con el fin de encontrar fórmulas de distribución justa del recaudo por este concepto.

10 SSB. Sección Financiera. Grupo de Presupuesto. Estudio sobre situación fiscal. 1990.

Cuadro 3
SITUADO FISCAL ASIGNADO POR LEY DE PRESUPUESTO vs SITUADO FISCAL LIQUIDADO
SEGUN LEY 46/71

Años	Ingresos corrientes netos	Promedio últimos 3 años	% de aumento sobre el promedio	Situado fiscal asig. ley pres. (apropiado)	Porcentaje aplicado (apropiado)	Porcentaje a aplicar según ley	Situado fiscal liquidado ley 46/71
1973	17.473.0			1.941.0	11.1	13.0	2.271.5
1974	22.062.0			2.738.0	12.4	14.0	3.088.7
1975	29.509.0			3.928.0	12.3	15.0	4.426.4
1976	44.267.0	23.014.7	92.3	5.775.0	13.0	17.0	7.525.4
1977	51.375.0	31.946.0	60.8	6.392.0	12.4	19.0	9.761.3
1978	67.463.0	41.717.0	61.7	8.780.0	13.0	21.0	14.167.2
1979	85.868.0	54.368.3	57.9	11.301.0	13.2	23.0	19.749.6
1980	124.110.0	68.235.3	81.9	19.438.0	15.7	25.0	31.027.5
1981	161.878.0	92.480.3	75.0	28.912.5	17.9	25.0	40.469.5
1982	212.654.0	123.952.0	71.6	38.886.0	18.3	25.0	53.163.5
1983	265.326.0	166.214.0	59.6	47.219.0	17.8	25.0	66.331.5
1984	296.687.0	213.286.0	39.1	58.628.0	19.8	25.0	74.171.8
1985	330.472.0	258.222.3	28.0	69.810.5	21.1	25.0	82.618.0
1986	533.013.0	297.495.0	79.2	86.492.0	16.2	25.0	133.253.3
1987	793.567.0	386.724.0	105.2	118.871.0	15.0	25.0	198.391.8
1988	945.763.0	552.350.7	71.2	152.454.0	16.1	25.0	236.440.8
1989	1.317.693.0	757.447.7	74.0	160.667.8	12.2	25.0	329.423.3

Fuente: SSB. Sección financiera. Estudio sobre el Situado Fiscal. 1990.

Cuadro 4
SITUADO FISCAL PARA EDUCACION Y SALUD
- TOTAL NACIONAL -

Años	Situación fiscal asignado por ley de presupuesto			Situado fiscal liquidado según Ley 46 de 1971			Desfase en salud
	Educación	Salud	Total	Educación	Salud	Total	
1973	1.437.0	504.0	1.941.0	1.680.9	590.6	2.271.5	6.6
1974	2.026.1	711.9	2.738.0	2.285.6	803.1	3.088.7	91.2
1975	2.907.0	1.021.3	3.928.3	3.275.5	1.150.9	4.426.4	129.6
1976	4.157.0	1.618.0	5.775.0	5.568.8	1.956.6	7.525.4	338.6
1977	4.600.0	1.792.0	6.392.0	7.223.5	2.537.9	9.761.3	745.9
1978	6.460.0	2.270.0	8.730.0	10.483.7	3.683.5	14.167.2	1.413.5
1979	8.363.0	2.938.0	11.301.0	14.614.7	5.134.9	19.749.6	2.196.9
1980	15.467.3	3.970.7	19.438.0	22.960.4	8.067.2	31.027.5	4.096.5
1981	22.123.1	6.789.4	28.912.5	29.947.4	10.522.1	40.469.5	3.732.7
1982	29.859.0	9.027.0	38.886.0	39.341.0	13.882.5	53.163.5	4.795.5
1983	36.098.0	11.121.0	47.219.0	49.085.3	17.246.2	66.331.5	6.125.2
1984	44.650.0	13.978.0	58.628.0	54.887.1	19.284.7	74.171.8	5.306.7
1985	50.577.5	19.233.0	69.810.5	61.137.3	21.480.7	82.618.0	2.247.7
1986	64.334.1	22.148.0	86.482.1	98.607.4	34.645.9	133.253.3	12.497.9
1987	81.782.0	37.089.0	118.871.0	146.809.9	51.581.9	198.391.8	14.492.9
1988	102.957.0	49.497.0	152.454.0	174.966.2	61.474.6	236.440.8	11.977.6
1989	105.673.3	54.994.5	160.667.8	243.773.2	85.650.1	329.423.3	30.655.6

Fuente: SSB. Sección financiera. Estudio sobre el Situado Fiscal. 1990.

Cuadro 5
SITUADO FISCAL ASIGNADO A SALUD vs SITUADO FISCAL LIQUIDADO - BOGOTÁ -
SEGUN LEY 46/71

Años	Sit. fiscal de salud - nacional - según Ley 46/71	Sit. fiscal asignado ley presup. salud -Bogotá-	Situado fiscal de salud para Bogotá según ley 46/71			Desfase
			Territorial	Poblacional	Total	
1977	2.537.9	138.6	23.1	187.8	210.9	72.3
1978	3.638.5	175.6	33.5	283.0	316.5	140.9
1979	5.134.9	226.4	46.7	409.4	456.1	229.7
1980	867.2	305.7	73.3	668.5	741.8	436.1
1981	10.522.1	448.0	95.7	905.6	1.001.3	553.3
1982	13.822.5	665.4	125.7	1.235.4	1.361.1	695.7
1983	17.246.2	875.7	156.8	1.600.0	1.756.8	881.1
1984	19.284.7	1.181.1	175.3	1.858.9	2.034.2	853.1
1985	21.480.7	1.769.0	195.3	2.150.3	2.345.6	576.6
1986	34.645.9	2.055.0	315.0	3.590.9	3.905.9	1.850.9
1987	51.581.9	2.512.8	468.9	5.535.2	6.004.1	3.491.3
1988	61.474.6	5.455.0	558.9	6.830.0	7.389.9	1.933.9
1989	85.650.1	6.598.9	778.6	9.833.9	10.612.5	4.013.6
TOTAL						15.728.4

Fuente: SSB. Sección financiera. Estudio sobre el Situado Fiscal, 1990.

Algo similar debe hacerse con el impuesto de Registro y Anotación. Este impuesto es recaudado y distribuido en su totalidad a favor de los Departamentos, Intendencias y Comisarías, en donde estén ubicados los bienes inmuebles objeto de la transacción. El impuesto que se recaude en el Departamento de Cundinamarca, incluyendo el Distrito Especial, se distribuye según la proporción establecida : el 70% para la Beneficencia de Cundinamarca y el 30% para el Distrito Especial de Bogotá. La Ley 14 de 1982, estableció que las correspondientes entidades deberán destinar el recaudo de este impuesto exclusivamente a programas de asistencia social desarrollados por los Servicios Seccionales de Salud.

El problema de financiamiento del SSB se

ve agravado por : el retraso con que se reciben los recursos para el desarrollo de los programas; los trámites que exige la Contraloría Distrital cuando se trata de contratar o de adquirir equipos y suministros; la heterogeneidad de tarifas de prestación de servicios de atención médica entre los hospitales del subsector oficial que funcionan en Bogotá; y la prohibición emanada del Concejo de Bogotá de no permitir que los centros de salud cobren suma alguna por los servicios que prestan¹¹.

Así, el fortalecimiento financiero del SSB requiere, además de lo previsto por la Ley 10/90, una asignación real de lo que corresponde por Situado Fiscal según la base de la nueva reglamentación, una redefinición de la participación en el impuesto sobre la venta

11 Vivas, J. El Sistema nacional de Salud. Fedesarrollo/OPS.1988

de licores nacionales, y en el impuesto de Registro y Anotación; la derogación de lo dispuesto por el Concejo de Bogotá en cuanto a la prohibición de cobrar en los centros y puestos de salud. Una prueba de que la comunidad está dispuesta a pagar con tal de tener un mejor servicio de salud, es que en algunos centros y puestos de salud de Bogotá, ante la lamentable situación de dotación y suministros, los Comités de Participación Comunitaria (CPC) han asumido el cobro de los servicios generando un fondo para surtir de elementos básicos a los centros e inclusive, contratar horas de odontólogos, bacteriólogas, de personal auxiliar o de aseo (mediante la personería jurídica de las Juntas de Acción Comunal), lo cual de paso, puede originar complicaciones futuras al tener que asumir igualmente la carga prestacional que tales contratos generen. No obstante, lo que esto ilustra es que podría fijarse un régimen de tarifas subsidiadas para los sectores de población más desprotegidos.

E. Organización administrativa del SSB

El nivel central del SSB maneja todos los organismos de salud que dependen del él : todas las decisiones relativas al personal, la programación y ejecución presupuestal y la adquisición y compra de suministros se realizan en forma centralizada, constituyéndose la ineficiencia administrativa en uno de los problemas más agudos para el normal desarrollo de las actividades regulares de prestación de servicios de salud.

1. Administración de personal

En el Distrito Especial, como en muchos otros Servicios de Salud, todo lo relativo al manejo

de personal se lleva a cabo en el nivel central. Es el Secretario de Salud quien tiene la facultad de nombrar, destituir, trasladar, dar licencias y permisos (el director del centro puede hacerlo hasta por tres días) a todos los funcionarios de nivel directivo, técnico, administrativo y operativo del SSB.

Una de las razones para que se haya mantenido esa centralización es el poder que se deriva de esa facultad nominadora. Sin embargo, cuando los intereses políticos son los que rigen y orientan una administración, hablar de criterios de eficiencia en la gestión resulta ingenuo y más aún, hablar de descentralización del poder, una osadía. Podría pensarse que el problema no reside en quién decide en última instancia, sino en la forma como se lleva a cabo el proceso. Si existiese la voluntad y decisión política para diseñar mecanismos de eficiencia interna respecto de los procedimientos de selección, vinculación y distribución del personal, quien firme finalmente el contrato de trabajo o servicios deja de tener importancia. Sin embargo, la realidad es que el nombramiento, remoción o traslado se lleva a cabo en forma totalmente inconsulta con el inmediato superior (en lo relativo a licencias y permisos, se solicita por lo regular su visto bueno). La injerencia del director del hospital o centro de salud en estos aspectos depende de las buenas relaciones que mantenga con la administración de turno.

Así las cosas, cómo exigir a un director de hospital una administración eficiente cuando no tiene ninguna injerencia en la toma de decisiones en relación con el nombramiento, remoción o traslado de personal bajo su "mando" ? Cómo pueden tener continuidad

los programas que intenta realizar a nivel operativo, cuando durante el proceso de su programación, ejecución o consolidación llega la orden de traslado de funcionarios comprometidos en ellos ? Y cómo puede funcionar una entidad cuando los criterios que rigen la vinculación y distribución de funcionarios se alejan de consideraciones técnicas respecto de si cumple o no con las condiciones y calidades que exige el cargo ?

Lo anterior refleja la ausencia de una política de personal, que además de los aspectos considerados, incluya un programa de estímulos para el desempeño eficiente y el compromiso con el trabajo (capacitación, remuneración, promoción, evaluación de habilidades, conocimientos y desempeño, mecanismos para mejorar el ambiente organizacional y las relaciones interpersonales, etc). Un hecho importante que incide en la falta de motivación hacia el trabajo es la ausencia de competitividad de las remuneraciones y las diferencias salariales en favor de quienes laboran por cuenta de la Secretaría. En cuanto al manejo de personal, la Ley 10 hace un avance importante como se señala más adelante.

2. La administración presupuestal

La programación presupuestal, metodológicamente hablando, es el resultado de un proceso de planeación de servicios y programas y de identificación de necesidades de recursos físicos, humanos, tecnológicos y financieros con base en diagnósticos de las condiciones epidemiológicas y socioeconómicas de la población que se va a servir. La programación presupuestal involucra también la evaluación de los programas en ejecu-

ción para precisar su impacto, costo y alternativas de inversión, etc.

En el SSB no existe ni planeación ni proceso de programación presupuestal. El proyecto de presupuesto es elaborado directamente por el nivel central examinando la ejecución presupuestal durante la vigencia anterior y con base en ello, se programan las "necesidades" presupuestales para la siguiente vigencia fiscal. Es decir, la programación presupuestaria no se basa en una identificación de necesidades reales de los programas y servicios. Ni las unidades locales ni las regionales tienen participación alguna en el proceso de programación y consolidación, como lo deberían tener.

El presupuesto del Servicio Seccional debe acogerse a las normas de la Ley Orgánica de Presupuesto y debe ser enviado al Ministerio de Salud. Este comprende dos partes : la primera contiene los presupuestos elaborados por siete hospitales distritales (Simón Bolívar, Kennedy, La Victoria, San Blas, Bosa, El Guavio y la Granja); la segunda corresponde al presupuesto elaborado por el nivel central, que globaliza el presupuesto de dicho nivel y demás organismos de salud (resto de hospitales locales, los policlínicos y los centros y puestos de salud) que dependen del SSB. Una vez aprobado, los recortes presupuestales se llevan a cabo también a nivel central.

Por parte de la Secretaría, luego de presentar un plan cuantificado de necesidades financieras por programas, su presupuesto es asignado por la administración distrital, a través de la Secretaría de Hacienda, luego de ser aprobado el proyecto de

presupuesto del Distrito por el Concejo de Bogotá. Por el presupuesto de la Secretaría se financian, además de su plan de cargos, la inversión, suministros y dotación de centros dentro de programas específicos (vr.gr. Programa Ciudad Bolívar).

En cuanto a la ejecución presupuestal, de acuerdo con el Código Fiscal del Distrito (expedido mediante el Acuerdo 6 de 1985), en cada dependencia de la Administración Distrital, el ordenador del gasto y del pago es el Jefe de la dependencia respectiva, quien no puede delegar esta última facultad, exceptuando el caso de las entidades descentralizadas, donde el ordenador del pago es su representante legal o sus delegados. Las Juntas Directivas fijan las cuantías máximas que puede delegar. Estas últimas están autorizadas para expedir los Acuerdos de Ordenación de Gastos y para reglamentar su propio régimen de adquisiciones sin sujeción a las cuantías establecidas en el Código Fiscal.

En el SSB, el Secretario de Salud es el único ordenador del gasto, los hospitales no tienen personería jurídica y su presupuesto (aún el de aquellos que lo elaboran) así como el de todos los centros y puestos de salud del SSB, es administrado por el nivel central. Exceptuando los siete hospitales que elaboran presupuesto, los demás hospitales y centros de atención nunca llegan a conocer su disponibilidad presupuestal (el nivel central tampoco ya que son elaborados globalmente). Además, la administración presupuestal centralizada hace que las cuotas de recuperación (recaudos) de los hospitales públicos por venta de servicios deban ser enviados al nivel central. Así el esquema tiende a crear todos los incentivos posibles

para que los administradores no traten de minimizar costos ni generar ingresos propios.

Debido a que, dentro de los gastos de funcionamiento, los correspondientes a servicios personales tienen prelación sobre cualquier otro gasto, la ejecución de dichos gastos, tanto del Servicio como de la Secretaría, tiene un flujo regular. Por lo tanto, los recortes presupuestales se hacen sobre los gastos de servicios generales y suministros, lo cual afecta en forma directa el funcionamiento normal de la prestación de servicios. Así, los problemas de disponibilidad y flujo de los recursos tienen que ver fundamentalmente con la dotación, los suministros, el mantenimiento y con los destinados a proyectos de inversión. Desde hace cuatro años, los hospitales no presupuestan gastos de inversión, la cual se hace por adiciones presupuestales o por cuenta del presupuesto del Servicio.

Sin duda, uno de los problemas más agudos de los centros de atención hospitalaria y ambulatoria del SSB, es el relacionado con la dotación y los suministros. De una parte, el reducido monto de las partidas hace que no se alcance a suplir las necesidades mínimas de tales centros; de otra, el sistema centralizado de adquisición y distribución origina demoras hasta de seis meses entre el momento de la solicitud y el recibo final de los mismos.

Varios factores adicionales acentúan el problema: 1) el presupuesto para suministros se asigna de acuerdo con los gastos - mejor, de acuerdo con los despachos ya que no existe un control de gastos o de inventarios- del año anterior, por lo cual, si los des-

pachos han estado por debajo de las necesidades reales, el problema se perpetúa indefinidamente; 2) la falta de un control del gasto que permita obtener promedios de consumo, hace que los pedidos mismos se alejen de los valores o cantidades realmente requeridas; 3) la falta de entrenamiento de quienes hacen los pedidos, hace que estos se hagan sin las debidas especificaciones, dificultando el proceso de adquisición; 4) los trámites de contratación establecidos son dispendiosos y largos por lo cual los proveedores o no responden fácilmente a la invitación para contratar con el Servicio o aumentan los precios de los equipos y suministros para compensar la demora; 5) no hay una programación de compras (se hace cuando hay disponibilidad presupuestal) ni de despachos.

La situación de los hospitales ha llegado a ser tan crítica, que las cajas menores¹² se utilizan para "programar las crisis" (dar prioridad a las crisis de los distintos servicios); los usuarios financian entre el 80% y 90% de la compra de droga e implementos necesarios para su atención; la dotación de oficina se obtiene mediante donaciones y las emergencias se atienden mediante "préstamos interhospitalarios".

II. Los servicios de salud en Cali y Medellín

Sin duda, uno de los Servicios de Salud de mayor éxito por las características de su administración e impacto ha sido el de Cali. Si bien es cierto que quizás muchos de los

factores que han contribuido a ese proceso son particulares al comportamiento de la comunidad caleña y de sus dirigentes, siendo algunos difíciles de extrapolar a otras estructuras o condiciones político-administrativas y sociales, hay otros que sí lo son.

En Cali, también existe la dualidad institucional de que se habla en Bogotá: el Secretario de Salud es el mismo Jefe de la Unidad Regional de Salud de Cali. En él reposa también la capacidad nominadora y es el único ordenador del gasto. No obstante, internamente fueron diseñados mecanismos que consultan instancias inferiores y que agilizar los procedimientos administrativos.

Pero aunque esto ha sido importante para la funcionalidad del Sistema, quizás lo que podría caracterizar en forma global la salud pública en Cali, es la formación y consolidación de una Escuela de Pensamiento en Administración en Salud. Ello ha permitido la continuidad tanto en las acciones como en el esfuerzo por buscar nuevas alternativas y ha facilitado la integración institucional e intersectorial, proceso éste que ha sido liderado por la Universidad. En efecto, desde su creación, en la década del 50, la Universidad del Valle ha venido desarrollando un programa docente-asistencial mediante el cual se ha integrado con los servicios de salud pública de Cali en la prestación de servicios y en la realización de proyectos que luego son adoptados como programas. La integración Universidad- Secretaría de Salud se expresa también en la relación estrecha entre la docencia y la administración de servicios

12 Los hospitales y las Coordinaciones Regionales manejan cajas menores, mediante las cuales pueden hacer adquisiciones directas por valores que no superen 50 UPAC

de salud: profesionales en administración en salud actúan simultáneamente en los dos ámbitos.

La integración Universidad-Servicios de Salud en la investigación y en la prestación de servicios hizo que se avanzara en la atención por niveles, la regionalización y la descentralización administrativa. Desde 1979 se dividió la ciudad en 4 Áreas Integradas de Salud, las cuales tienen como referente espacial un centro-hospital; cada Área se subdivide en Núcleos de Atención Primaria (NAP) con un centro de salud como sede; a su vez, el NAP está conformado por Unidades de Atención Primaria (UPA), con un puesto de salud como referente espacial; y finalmente, la UPA comprende entre 7 y 10 Unidades Básicas de Atención que operan a nivel de vecindario, cuyo referente espacial puede estar ubicado en la escuela, un domicilio, lugar de trabajo, etc. Actualmente existen 7 Sistemas Locales de Salud (SILOS), nombre que se asignó a las Áreas Integradas para acomodarse a la nueva terminología de la OMS/OPS, pero cuya estructura sigue siendo la misma.

Esta regionalización fue acompañada de una dotación de presupuesto propio a los centros de atención. Desde 1962 se había creado la Corporación para Programas Espaciales de Salud (CORPES), con Personería Jurídica y autonomía administrativa y financiera. Creada como un Fondo para el apoyo de los programas de salud, la CORPES está compuesta por el producto de las ventas de servicios de los centros y puestos de salud y por los aportes del municipio (que por acuerdo municipal no van a Tesorería sino directamente a este fondo) de los recaudos por

multas y licencias de sanitarias. Con este Fondo, se dotó a los centros-hospital, centros y puestos de salud de presupuesto propio reasignando, a cada uno de ellos, el 90% de lo recaudado por venta de servicios.

Así, durante la década del 80, todos los esfuerzos se dirigieron a desarrollar y fortalecer el primer nivel de atención. En sentido estricto, no se ha inventado nada diferente de lo planteado desde la Conferencia Mundial de Alma-Ata (URSS) en 1975, respecto a adoptar la atención primaria como estrategia para alcanzar la meta de "Salud para todos en el año 2000"; tampoco respecto a la regionalización planteada en la conceptualización del Sistema Nacional de Salud para la desconcentración de la prestación de servicios de salud. Sin embargo, el producto de la articulación lograda con la Universidad, desde donde se alimenta la capacidad innovadora y la búsqueda permanente de nuevas opciones, junto con la vinculación y apoyo del sector fundacional, fue el diseño permanente de alternativas metodológicas y de mecanismos administrativos que agilizaran esos procesos y facilitaran el funcionamiento del Sistema.

La acumulación de toda esta experiencia se cristalizó en el diseño de un Modelo de Dirección Gerencial Participante, donde el Sistema Municipal de Salud es concebido como "una empresa social" y cuya herramienta de trabajo es la planificación estratégica. Con ello se logró adaptar el Sistema de Salud a las nuevas exigencias de la administración moderna. Durante 1986-87, mediante la capacitación permanente de todo el personal de la Secretaría en esta nueva con-

cepción y metodología de trabajo, se elaboró el "Plan de Salud de Cali 1987-1991", con planes de salud para cada uno de los SILOS. A partir de ello, comienza una nueva "cultura administrativa". Se hacen muchos talleres de planificación estratégica en cada uno de los NAP, se hace un diagnóstico participativo y estratégico mediante el análisis de la demanda, la oferta, las fortalezas y las amenazas. Con base en ello se hace la planeación del sector.

El modelo define como su estrategia global la atención primaria (no ya en tanto que programa o nivel de atención) y como sus componentes básicos: la coordinación intersectorial (creación de comités de coordinación intersectorial a nivel de cada Ncleo de Atención Primaria); la participación comunitaria; el desarrollo tecnológico y el desarrollo administrativo.

Dentro de este modelo de desarrollo gerencial, se le ha dado especial énfasis a la agilización de la gestión (mediante el diseño de un modelo para un sistema de suministros, entre otros), y al desarrollo de los recursos humanos mediante estímulos y capacitación. Se crearon además los Grupos Primarios de Eficiencia y Calidad, cuyo objetivo es abrir espacios de comunicación e integración del recurso humano. El grupo primario (de conformación obligatoria) está constituido por el superior y sus inmediatos colaboradores, comenzando por el mismo Secretario de Salud. En cuanto a la capacitación, aunque ha sido una tradición dentro de la Secretaría de Salud de Cali atraer profesionales con formación en administración en salud, actualmente se busca además fomentar dicha formación: a partir de un convenio con la

Universidad del Valle, 90 profesionales de la Secretaría están cursando una especialización en esta área. En síntesis, lo más positivo de todo este cambio y nuevo enfoque quizás lo ilustra lo expresado por uno de sus funcionarios: "nos falta mucho por hacer, hay muchos problemas por resolver aún, pero sabemos para donde vamos".

Todo este proceso sin embargo, hubiera sido dispendioso y difícil sin el apoyo y la decisión política. La administración municipal entregó al sector salud el liderazgo y coordinación del desarrollo social en Cali. Adicionalmente la nueva estructura del Sistema de Salud quedó legalizada mediante el Acuerdo 025 de 1989. Al referirse a la dimensión política de la salud, el director de la OPS sostiene: "...la organización de los sistemas de salud y de los servicios que prestan depende de decisiones de carácter político...es preciso viabilizar las metas de salud mediante el respaldo de otros sectores de acción social que gozan de suficiente poder. Ese apoyo debe manifestarse a lo largo de todo el proceso que se inicia con la adopción de decisiones y termina en la acción".

En el caso de Medellín, la Secretaría de Salud nunca entró a formar parte de la estructura orgánica del Sistema Nacional de Salud. Por tanto, la salud pública era de responsabilidad exclusiva del municipio, el cual programaba y ejecutaba la administración presupuestal y financiera.

En 1984, se creó el Instituto Metropolitano de Salud (Metrosalud), como "establecimiento público de orden municipal, con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonio independiente". A pesar de que

todos los procedimientos administrativos a cargo del municipio deberían pasar al nuevo Instituto, sólo hasta agosto del presente año se concretó su autonomía financiera iniciando así la plena autonomía de Metrosalud.

Aunque muchos procedimientos se realizan aún a nivel central del Instituto (vr.gr. programación presupuestal), Metrosalud significó un paso importante en el desarrollo técnico-administrativo de los servicios de salud. Se estructuró la Coordinación Técnica y las dependencias adscritas a ella; se creó la División Administrativa y sus departamentos y se reestructuraron las Divisiones de Atención a las Personas y de Atención del Medio Ambiente. Se vinculó a los trabajadores de Metrosalud a la Carrera Administrativa, dejando de libre nombramiento y remoción los cargos de director general (el cual es competencia del Alcalde Municipal), de Coordinador Técnico y los jefes de División. Se racionalizaron los procedimientos y organizó el sistema de compras y suministros. Se conformaron y comenzaron a operar sistemáticamente los comités Intersectorial, Interinstitucional, de Articulación Docente-Asistencial, y el Comité Técnico de Directores de Unidades Comunes de Servicios de Salud.

Actualmente la ciudad está dividida en nueve Unidades Comunes de Servicios de Salud, cada una de las cuales cuenta con una Unidad Hospitalaria intermedia u hospital comunal (cumple servicios del primer nivel y desarrolla algunas actividades del segundo nivel), centros y puestos de salud y Unidades Móviles de salud. De acuerdo con los estatutos del Instituto, la Unidad Comunal comprende servicios de atención primaria y

secundaria; es la estructura administrativa encargada de la prestación de servicios en su sector o comuna; tiene una dirección única y autónoma a cargo de un director (el director del hospital comunal) quien es el ordenador del gasto y tiene facultades para seleccionar el personal de su respectiva Unidad, ejecutar el presupuesto y dirigir, coordinar y controlar la prestación de servicios en su sector o comuna. Sin embargo, en la práctica el proceso de descentralización efectiva mediante la transferencia de estas funciones a la Unidad Comunal ha sido limitado. En la actualidad, Metrosalud está en un proceso de reestructuración administrativa para adecuarse a las disposiciones de la Ley 10/90.

Sin embargo, un hecho importante de resaltar y en el cual coincide con Cali, es la vinculación de la universidad a la administración de salud pública, a pesar de que en Medellín ésta ha tenido un desarrollo y una modalidad diferentes. La Universidad de Antioquia, a través de su facultad de salud pública (creada desde mediados de la década del 60), ha orientado su acción hacia la capacitación in situ de los funcionarios y la asesoría a hospitales, centros y puestos de salud en participación social, aspecto sobre el cual se ha venido trabajando desde hace años. No obstante, en tiempos más recientes, se vinculó al rediseño de la red de prestación de servicios de Metrosalud y desde 1985, la Universidad viene implementando en la zona noroccidental de Medellín un Programa Multidisciplinario de Integración Docente Asistencial y de Investigación.

A través de este Programa se busca integrar la Universidad, Metrosalud, el Hospital

Universitario San Vicente de Paúl y la comunidad. La planeación y definición conceptual y metodológica del Programa se llevó a cabo durante dos años, vinculando a este proyecto estudiantes y profesores de la salud, de sociología, trabajo social, psicología, ingeniería sanitaria, educación física y deporte, química y farmacia. Ms recientemente, se vincularon de ciencias políticas, económicas y de la informática. Esto ha permitido prestar servicios integrales, dentro de un enfoque de salud comunitaria y de salud como bienestar. Ha permitido así mismo, innovar tanto a nivel de la universidad como de los servicios de salud produciendo cambios en el currículo y en los modelos de atención.

III. Reorganización administrativa según la Ley 10/90

La Ley 10/90 busca resolver los problemas de financiamiento, de ineficiencia administrativa, de politización del sector y a través de ello, de calidad y cobertura de los servicios. A continuación se resumen los principales puntos de interés en el tema que nos ocupa :

1. En primer lugar, elimina el concepto de Sistema de Salud como red piramidal de servicios integrada administrativa y técnicamente (puestos y centros de salud, hospitales de primer, segundo y tercer nivel). Lo redefine en términos de los procesos que comprende (fomento, prevención, tratamiento y rehabilitación) y de los factores que afectan la salud (sociales, biológicos, ambientales y de atención).

2. Declara los servicios de salud como

servicio público, con lo cual autoriza al Estado a intervenir en su regulación.

3. Los departamentos, intedencias y comisarías, los municipios y el Distrito Especial de Bogotá podrán establecer autónomamente la organización administrativa de Salud como dependencias de la administración seccional o local o como Institutos Descentralizados. Al Distrito Especial de Bogotá le corresponde la dirección local del sistema de salud, cuyas funciones serán entre otras la de coordinar y supervisar la prestación de servicios de salud en su territorio; programar la distribución de los recursos recaudados para salud; formular y adoptar planes, programas y proyectos de salud acordes con las políticas del Ministerio de Salud; desarrollar planes de formación, adiestramiento y perfeccionamiento del personal de salud; y estimular la participación comunitaria y promover la integración funcional de los servicios de salud.

4. Transfiere a los municipios la administración de los servicios de salud del primer nivel (hospitales locales, centros y puestos de salud) y a los departamentos, intendenencias y comisarías, la administración de los servicios de salud del segundo y tercer nivel (hospitales regionales y universitarios). En el caso del Distrito Especial de Bogotá, le transfiere la administración de los tres niveles de atención.

5. Independiza administrativamente los distintos niveles de atención, fortaleciendo cada uno de ellos, y dándole identidad administrativa al nivel primario u operativo. Los niveles secundario y terciario se limitan a su papel de centros de referencia.

6. Establece y organiza las formas de participación comunitaria en la prestación de servicios de salud (a través de los Comités de Participación Comunitaria que habían sido creados mediante el Decreto 1216 de 1989) en todos los organismos o entidades de prestación de servicios de salud (Decreto 1416/90)

7. Reorganiza y moderniza la gestión hospitalaria, bajo una concepción gerencial, dotando a los hospitales de personería jurídica y autonomía administrativa y financiera. La dirección del Hospital estaría encabezada por una Junta (actualmente existen Juntas Asesoras pero no decisoras), conformada por representantes de la comunidad, el sector científico y el sector político-administrativo. La Ley le otorga a la Juntas Directivas de los hospitales la facultad de decidir sobre sus estatutos, planta de cargos, presupuesto, compras, inversiones y nombramientos dentro lo establecido por la Carrera Administrativa. Así mismo, dispone que el Comité Científico del hospital (integrado por profesionales de la salud) determine las especificaciones científicas y técnicas de los medicamentos, los suministros y dotaciones, así como las calidades o características del personal que requiere para el cumplimiento de sus objetivos y funciones. Finalmente, en adelante las cuotas de recuperación por prestación de servicios (es decir, recaudos por venta de servicios) se quedarán en el hospital, centro o puesto de salud respectivo (para lo cual en Bogotá se requiere derogar el Acuerdo que prohíbe cobrar la consulta médica en los centros y puestos de salud).

8. Establece un sistema tarifario con base en costos estandarizados para regular la

contratación interinstitucional de servicios. Tales tarifas son de diferente naturaleza a las cuotas de recuperación de los hospitales públicos por prestación de servicios. Las tarifas para venta de servicios deberán diseñarse teniendo en cuenta las condiciones locales, la estratificación socioeconómica y en ello deberán participar los Comités de Participación Comunitaria.

9. Crea los Fondos de Salud seccionales o locales, que como cuenta especial del presupuesto, recibirán directamente las transferencias o rentas cedidas de origen nacional. A los centros y puestos de salud, que por su tamaño no se considere necesario dotar de personería jurídica, los dota de un fondo especial para suministros y medicamentos. Los Comités de Participación Comunitaria (CPC) formarán parte de su Junta Directiva.

10. Busca despolitizar y tecnificar el manejo de personal incorporándolo a la Carrera Administrativa. Serán de libre nombramiento y remoción el Secretario o Director Seccional o local y los del primer nivel jerárquico inmediatamente siguiente; en caso de entidad descentralizada, su director o representante legal y los del primer y segundo niveles jerárquicos inmediatamente siguientes y los directores de hospitales.

11. Los directores de hospitales serán nombrados por el Director o Secretario de Salud de terna que presente la junta directiva.

12. Reglamenta las calidades necesarias para ejercer un cargo mediante el manual de funciones y requisitos (Decreto 1335/90). Los directores de hospitales deben cumplir pre-

requisitos en el área de la salud y la administración. El Director o Jefe Seccional debería tener postgrado en área relacionada con sus funciones y cuatro años de experiencia relacionada. El subsecretario o subgerente, postgrado en administración o gerencia y un año de experiencia relacionada.

ELSSB está trabajando en la reestructuración orgánica y redistribución de las actuales unidades regionales mediante una nueva delimitación de áreas teniendo como base el sector censal. Como resultado se espera :

- Delimitar las áreas de influencia de los centros y puestos de salud;
- Agrupar varias áreas en Unidades Zonales de Salud, que coincidan con las unidades político-administrativas distritales (alcaldías menores o zonales), y que tengan un referente espacial en el hospital local, centro especializado o policlínico de mayor desarrollo en la zona, el cual administre el Fondo de Salud Zonal y coordine acciones con la administración zonal (alcaldía); su función será entonces técnico-administrativa.
- Agrupar varias Unidades Zonales bajo 7 Unidades de Coordinación Zonal (seis urbanas y una rural), con un referente espacial en un hospital regional o de mayor tecnología (Kennedy, Simón Bolívar, San Blas, La Victoria, el Tunal y la Granja) cuya función será coordinar las políticas, programas y proyectos de salud en su área de influencia. Es decir, su función será técnico-científica.

Con los hospitales universitarios y espe-

cializados se adelantarán contratos para mantenerlos como nivel máximo de referencia para el total de Bogotá. A cada una de las seis facultades de medicina que funcionan en Bogotá se les asignará una de las Unidades de Coordinación Zonal y su función será vigilar y evaluar la calidad de la prestación de los servicios.

A través de esta organización y cumpliendo con lo dispuesto por la Ley, se trata de dar autonomía administrativa y financiera al nivel operativo con dependencia normativa y científica del nivel central. En el momento, se están elaborando los proyectos de Acuerdo para que el Concejo estudie y apruebe antes de finalizar el presente año la reestructuración institucional (como Secretaría Metropolitana de Salud), de la red operativa y los niveles de atención y la reestructuración financiera y legal.

IV. Comentarios finales

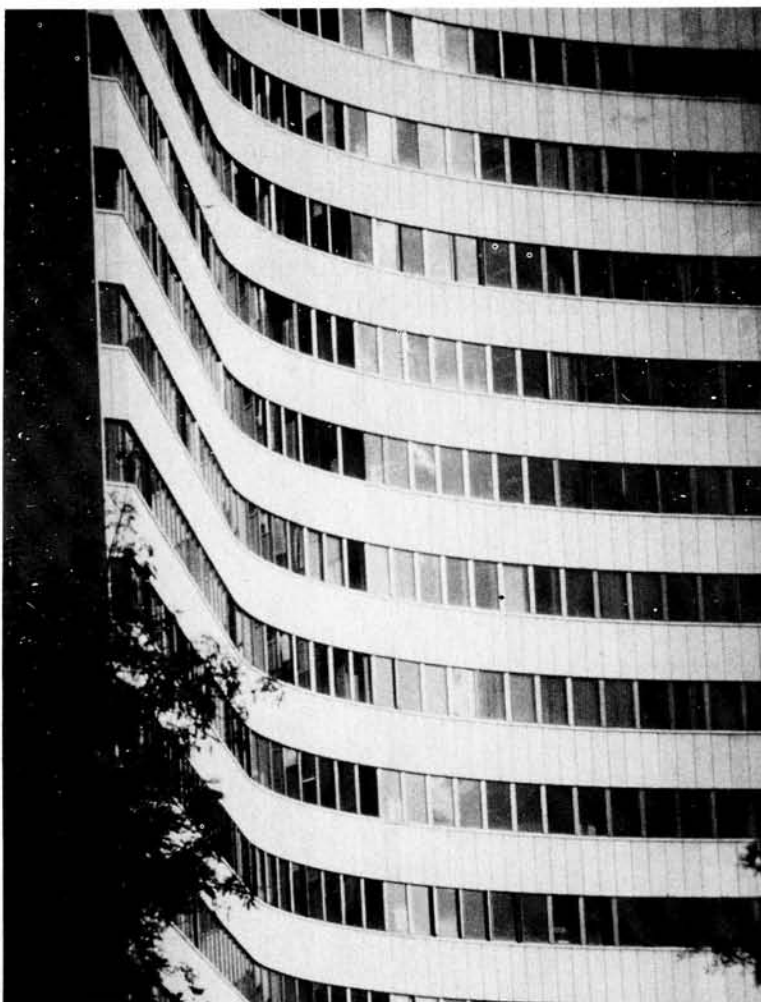
Sin duda, la Ley 10/90 representa un excelente avance en la reorganización administrativa de los servicios de salud. Prevé una serie de mecanismos orientados a agilizar procesos brindando espacio para una administración más gerencial de la salud.

No obstante, Bogotá demanda ir más allá. Es necesario trabajar en la planeación, en el desarrollo organizacional, en el desarrollo de los recursos humanos con programas y estrategias de estímulos (la Carrera Administrativa tiene un alcance limitado en este sentido), en una mayor articulación entre la Universidad y los servicios de salud pública. Hasta el momento, la presencia universitaria ha sido marginal. La mayoría de los egresa-

dos de uno de los programas de magister en administración en salud en la capital, están siendo absorbidos por los servicios y seguros de salud privados sin que exista una política de atracción de estos profesionales hacia el sector público. Pero sobre todo, es preciso comenzar a trabajar en la formación de un grupo de "pensadores" en salud que participe en los procesos de planeación, seguimiento y control de planes y programas y busquen continuamente alternativas metodológicas y administrativas para mejorar la calidad y cobertura de los servicios.

Más aún, cabría preguntarse si en Bogotá debe iniciarse una reestructuración del Ser-

vicio de Salud sin antes definir cuál debe ser el sistema de salud para el Distrito Especial. Ello, dado la complejidad y particularidad respecto al resto del país, puede llevar a encajonarlo dentro de esquemas no pensados para el mismo. En este sentido, resultaría conveniente conformar un comité o grupo multidisciplinario y multi-institucional, en el que además del Ministerio de Salud y del SSB, participen la Universidad, las fundaciones privadas y otras entidades que prestan servicios de salud en Bogotá. La tarea de este grupo será trabajar en la elaboración de un plan a mediano plazo y en el diseño del sistema de salud para Bogotá para el siglo XXI.



Informes especiales



Una política integral de transporte para Bogotá

Jorge Acevedo

Este artículo complementa el aparecido en el número anterior de **Coyuntura Social**¹, dedicado a analizar el problema del metro dentro del contexto de las políticas globales que sobre transporte ha adoptado la ciudad. Es muy recomendable, para el lector interesado, repasar rápidamente ese texto.

I. Las políticas generales

Como un marco de referencia general, en el artículo anterior se argumentó la urgencia de aplicar efectiva y consistentemente acciones que apoyen las siguientes políticas:

- Dar prioridad al transporte público en el uso de la infraestructura vial.
- Desincentivar el uso indiscriminado del carro particular en las vías y horas congestionadas.

Igualmente, se demostró la necesidad ur-

gente, como prerrequisito a cualquier acción de fondo en el transporte de la ciudad, de realizar una profunda reforma institucional, que logre los siguientes objetivos:

- Unificar la autoridad de transporte bajo una sola cabeza, que obligatoriamente coordine las decisiones en la materia tomadas por otras entidades y que garantice la unidad de criterio.
- Dotar a esta autoridad de la capacidad técnica indispensable, mediante recursos suficientes y capacidad y flexibilidad administrativa, para ofrecer remuneraciones competitivas, para contratar ágilmente y para contar con la asistencia técnica que le permita entrenar y capacitar rápidamente su personal profesional.

Estas dos acciones constituyen lo que se ha difundido a la opinión pública como la creación de la Autoridad Unica de Transporte de Bogotá.

1 Acevedo, J. (1990), "El metro de Bogotá: Reflexiones para el próximo Gobierno". **Coyuntura Social**, No. 2, mayo.

II. Características probables de un metro en Bogotá

El cuerpo principal del artículo se dedicó a discutir los posibles resultados de un metro en Bogotá. En particular, vale la pena extrañar las cifras estimadas para un metro de unos 25 kms de longitud, construido a lo largo de los corredores de mayor demanda (es decir, los corredores más congestionados con pasajeros en la ciudad). Esos resultados, en síntesis, son los siguientes:

- El sistema transportaría un tope de cerca de 1 millón de pasajeros al día, lo que equivale a un 14% de la demanda total.
- El costo de construcción de ese sistema ascendería al rededor de los US\$ 2 mil millones.
- El costo de operación, incluyendo la depreciación pero excluyendo los costos financieros, oscilaría al rededor de los US\$ 0.60 por pasajero.

Aplicando las disposiciones de la Ley 86 de 1989 a estas cifras, la siguiente sería la distribución de esos costos entre la Nación y Bogotá:

- La Nación podría aportar hasta un máximo de US\$ 400 millones para la construcción del metro de Bogotá.
- La ciudad debería asumir, como mínimo, el pago de los US\$ 1600 millones restantes. Esto, en condiciones financieras excepcionalmente buenas (50 años de plazo, 8% anual) implica un pago anual de US\$ 131 millones.

- La ciudad debería asumir la totalidad de los gastos de operación. Si se decide cobrar una tarifa similar a la del bus ejecutivo (\$110), el subsidio diario ascendería, en cifras de agosto de 1989, a más de \$210 millones. Al año, este subsidio ascendería a unos US\$147 millones adicionales. Así, el total asumido por la ciudad llegaría a unos US\$ 278 millones anuales.

- Como cifra de comparación, para juzgar la factibilidad real de asumir esos costos, se señalaba que la totalidad de los ingresos corrientes del Distrito Especial de Bogotá asciende hoy a US\$150 millones al año.

Qué hacer, entonces? Construir un metro más barato (de menor longitud), que transporte una porción aún menor de la demanda? O hay otras posibilidades? A esta pregunta aspiramos dar unas cuantas respuestas en este artículo.

III. Acciones actualmente en ejecución

A. La troncal de la avenida caracas

Entre la calle 8 y la calle 51 sur, en una longitud aproximada de 7 kms, se construyó y se encuentra actualmente en operación la primera etapa del proyecto de Troncal de la Avenida Caracas. En apretada síntesis, el proyecto se concibió como una forma práctica y efectiva de separación entre el tráfico de buses y el llamado tráfico general, para dar prioridad efectiva a los primeros; a los buses se asignaron dos carriles exclusivos, y los paraderos se organizaron en estaciones, en donde se delimitó claramente el lugar de

parada de las diferentes rutas, organizadas por grupos homogéneos de destino; y se unificó el tipo de vehículo en el de mayor capacidad (buses), para aumentar la capacidad del sistema. Los resultados hasta el momento no pueden ser más satisfactorios. Entre ellos, vale la pena señalar los siguientes:

1. La unificación de vehículos implicó un desplazamiento de las busetas a otras rutas. Sobre la Caracas, antes transitaban cerca de 600 buses y busetas, por sentido, en la hora pico; hoy, transitan apenas 350 buses por sentido en la hora pico. No obstante esa disminución, el número de pasajeros, que era de unos 26.000 por sentido en la hora pico, apenas disminuyó levemente, a unos 23.000.
2. Como consecuencia de la disminución del número de vehículos y de la excelente organización de la operación de los buses, se disminuyó drásticamente (casi puede decirse que se eliminó) la ocurrencia, antes frecuentísima, de trancones y conflictos puntuales. La velocidad media de los buses aumentó de 14 a 22 kilómetros por hora, lo que implica un ahorro de .18 horas por recorrido. Para el total de usuarios, el ahorro asciende a unas 56.000 horas diarias en los dos sentidos.
3. Aunque el autor no conoce mediciones específicas, la impresión de numerosas observaciones es que el tráfico general también mejoró notablemente su velocidad y sus condiciones de operación. Igualmente, no parece que la desviación de las busetas a otras rutas haya desmejorado notablemente el tráfico sobre ellas.
4. El costo de construir estos 7 kilómetros de

troncal ascendió a US\$ 6 millones, o sea US\$ 857.000 por kilómetro. Estos costos incluyen no solo la Troncal propiamente dicha, sino también todo el tratamiento del espacio público, de paramento a paramento.

5. Más importante que todo lo anterior, se hace claramente evidente que esta Troncal tiene capacidad hasta de unos 450 buses por hora; en un futuro no muy lejano, si estos buses fuesen de tamaño metropolitano, con capacidad para 120 pasajeros, la Troncal podría movilizar a cerca de 45.000 pasajeros por hora y sentido (con los buses de hoy, esa capacidad sería de cerca de 30.000 pasajeros por hora y sentido). Estas cifras son de enorme interés, ya que la mayoría de las líneas de metro del mundo transportan menos pasajeros por hora y sentido. Sólo las líneas más congestionadas, en las rutas más densas, y con trenes largos y muy frecuentes, transportan cantidades mayores de pasajeros.

B. La autoridad única de transporte de Bogotá

El Concejo de Bogotá, por el Acuerdo 11 de 1990, otorgó facultades extraordinarias al Alcalde Mayor para crear la Autoridad Única de Transporte en cabeza de la Secretaría de Tránsito y Transporte, y para realizar las transformaciones institucionales requeridas para garantizar su funcionamiento de acuerdo con los objetivos planteados.

El Alcalde personalmente ha venido dirigiendo los estudios que están desarrollando las normas que serán expedidas en uso

de estas facultades, y que serán la base del cambio institucional que se realizará en el curso de los próximos meses.

Por otro lado, los impulsores del proyecto de Troncal, previendo el cambio institucional y la urgente necesidad de dotar a Bogotá de un equipo profesional conocedor y experimentado, promovieron la creación de un grupo ad-hoc de profesionales provenientes de distintas entidades distritales, así como de otros contratados específicamente, y lo encargaron de realizar el proyecto. Simultáneamente, seleccionaron al país con mayor y mejor experiencia en el desarrollo e implantación de troncales en el mundo (Brasil), y de él seleccionaron a los profesionales más conocedores y experimentados en tales proyectos, para que dirigieran y asesoraran al grupo colombiano. Así, se buscó la capacitación de los colombianos en el trabajo y la apropiación de la experiencia brasileña en la mejor forma posible.

Hoy, ese grupo ad-hoc es un activo de inmenso valor para Bogotá y será la base profesional y técnica de la nueva Autoridad. Claro que aún debe reforzarse significativamente en personas y en asesoría externa, pero ya constituye una masa crítica de gran valor estratégico.

C. El plan anti-trancones

Desde el inicio de la Administración actual se lanzó un programa para mejorar las condiciones del tráfico, buscando una mayor presencia de la autoridad en los sitios y horas de congestión y decretando un horario especial para los vehículos de carga, que los elimina de las vías congestionadas

durante las horas pico. Aunque desconocemos si se han realizado evaluaciones formales de estas medidas, los resultados obtenidos parecen ser satisfactorios.

IV. Acciones próximas a ejecutarse

El gobierno distrital ha anunciado la próxima contratación de un crédito con el Banco Mundial, por US\$ 120 millones, para apoyo al transporte público de la ciudad. Se espera que los desembolsos se empiecen a recibir durante 1991, lo que ciertamente hace viable a corto plazo la realización de las obras y acciones que allí se incluyen. Veamos rápidamente su contenido:

A. Apoyo al cambio institucional con la creación de la autoridad única de transporte

El Banco coincide totalmente con la Administración en considerar estas acciones como prerequisite fundamental para el éxito de cualquier plan de transporte y las apoyará con fondos para la adquisición de equipos y herramientas y para capacitar a sus profesionales en distintas formas.

B. Otras troncales

Probado el éxito de la primera etapa de la Troncal de la Caracas, el Banco y la Administración coinciden en la conveniencia de ampliar esa experiencia a otros corredores. Específicamente, se comenzará por concluir el proyecto de la Caracas, llevando la Troncal hasta Los Héroes (unos 8 kms adicionales), obra que se podría estar iniciando a princi-

pios de 1991 y concluyéndose hacia septiembre de ese año. Al mismo tiempo, se han analizado otros corredores y, en principio, se han identificado dos candidatos para extender troncales: la calle 80 (autopista a Medellín), desde Los Héroes hasta algún punto en el Occidente, y la Autopista Sur, desde Bosa (o quizás Soacha) hasta el centro.

Estas obras, que pueden realizarse en tiempos muy breves, tendrían un inmenso impacto sobre una gran cantidad de usuarios de transporte público, y serían un paso muy significativo hacia la integración efectiva de un sistema de troncales en la ciudad, que mejoraría radicalmente el transporte público, con beneficios para la inmensa mayoría de bogotanos.

C. Acceso a barrios

La mayoría de los barrios periféricos de la ciudad, donde viven los más pobres, no sólo carecen de vías pavimentadas internas, sino que están conectados al resto de la ciudad a través de vías en pésimo estado. Esto eleva enormemente los costos de operación de los vehículos, lo que impide que los buses o busetas legales presten el servicio de transporte. Surgen entonces, como única opción viable, vehículos "piratas" que a tarifas muy superiores prestan un servicio precario.

Dentro del crédito con el Banco hay una importante partida para pavimentación de los accesos a muchos barrios periféricos. Los beneficios de este componente serán muy superiores a sus costos y se traducirán enteramente en mejor servicio y mucho menores costos de transporte, para una numerosa

población de bogotanos, los más pobres.

D. Mantenimiento vial

Uno de los peores negocios que puede hacer la ciudad es no mantener adecuadamente sus vías. Mientras el mantenimiento (rutinario y periódico) de una vía pavimentada cuesta entre \$1 y \$2 millones por kilómetro al año, si no se mantiene, al cabo de muy pocos años la vía debe reconstruirse. La rehabilitación completa de una calle de doble vía puede costar entre \$75 y \$125 millones por kilómetro.

Otro componente del crédito es el mantenimiento de vías, en especial aquellas por donde pasan rutas de bus. Quizás más importante aún, es que como subproducto de este esfuerzo se espera generar en el gobierno la información, las técnicas y la disciplina necesarias para continuar el esfuerzo de mantenimiento vial.

E. Puentes

Es posible que al crédito del Banco se incorpore la financiación de algunos puentes. Ya está incluida, como parte de la Troncal de la Caracas, la construcción de una solución en Los Héroes. La Administración, adicionalmente, ha expresado su intención de incluir los puentes necesarios para hacer de la Carrera 30 una vía expresa.

F. El cobro de valorización

Hasta el literal anterior llega el crédito con el Banco Mundial. Debe reseñarse aquí también la intención de la Administración, expresada claramente en un Proyecto de

Acuerdo presentado al Concejo, de recuperar el cobro de la contribución de valorización en Bogotá. Si el Concejo acoge favorablemente esa iniciativa, se generarán los recursos indispensables para que la ciudad pueda retomar en forma agresiva y dinámica la construcción de su plan vial, atrasada ya en más de 10 años.

V. Otras acciones indispensables en una política integral

A. Manejo de tráfico

En el artículo del número anterior de **Coyuntura Social** decíamos que la congestión en Bogotá no es "limpia", sino que en muchos casos es generada, o exacerbada, por otros factores perturbadores: semáforos dañados o irrespetados; violación de normas (de sentido, de parqueo, etc); enormes interferencias de buses recogiendo pasajeros; bloqueo de intersecciones, generando colas que propagan el problema; carros varados, o pequeños accidentes, que bloquean la vía; etc. Para muchos estudiosos del tema, una proporción sustancial de los problemas de congestión se debe a uno o varios de estos factores perturbadores y podrían removerse con medidas de manejo de tráfico (traffic management), expresión totalmente desconocida (y por supuesto, inaplicada) en nuestro medio.

Estas medidas implican, entre otras cosas, que haya alguien responsable de un área de la ciudad (desde el punto de vista de tráfico); que, en desarrollo de su obligación, identifique permanentemente los sitios de conflicto; que haya un equipo de profesionales con experiencia que observen

el sitio, efectúen levantamientos y mediciones en su área de influencia, e identifiquen las medidas apropiadas para remover el conflicto (cambios en sentido de vías, cambios en señalización y semaforización, obras geométricas menores, etc); que se efectúen las acciones diseñadas; que se realice una monitoría posterior del funcionamiento de la solución, para hacer los ajustes del caso; y que luego se mantenga un control efectivo sobre el acatamiento de señales y semáforos y una monitoría rutinaria sobre el sitio. Esta secuencia, realizada permanentemente sobre los centenares de sitios de conflicto, así como sobre los que vayan apareciendo con la evolución y crecimiento de la ciudad, nunca se ha hecho en Bogotá, ni podría haberse hecho, dada la total incapacidad técnica del DATT.

Ahora, con el advenimiento de la Autoridad Unica, y con su importante refuerzo técnico, por primera vez será posible iniciar acciones de esta naturaleza que, si se efectúan, tendrán un importantísimo efecto en la fluidez y organización del tráfico.

B. Alternativas para el uso del automóvil privado

Decíamos al comienzo de este artículo que debería darse prioridad al transporte público (y muchas de las medidas aquí reseñadas se inscriben en este propósito) y desincentivarse el uso del carro particular. A este segundo propósito dedicaremos el siguiente literal. Pero tales medidas no son viables ni deseables si no se permite y se promueve el surgimiento de otro tipo de transporte públi-

co, distinto al de la mayoría de los bogotanos, que sea primordialmente cómodo, conveniente, relativamente rápido, y que sea realmente una alternativa atractiva al uso del carro particular.

Aquí tenemos en mente varias posibilidades, ciertamente no excluyentes. Sería deseable, por ejemplo, que se concertara un servicio con las familias de conjuntos residenciales, para que un vehículo recoja por la mañana, y regrese por la noche, a los jefes de hogar del conjunto; sería deseable que existiesen además servicios expresos, con paradas muy limitadas, entre distintas zonas residenciales (posiblemente partiendo de centros comerciales, en donde se puede dejar el carro) y los centros de actividad de la ciudad; sería deseable establecer algunos sitios de donde partan vehículos expresos al aeropuerto y al Terminal de Transporte; sería deseable que, en empresas de cierto tamaño, se lograra interesar a personas que residen en sitios cercanos a formar un grupo y contratar el servicio de un vehículo; etc.

En todos estos servicios podría haber un potencial muy importante para las busetas, desplazadas de las troncales. Por supuesto, sería indispensable un reacondicionamiento de estos vehículos, para volverlos cómodos y atractivos. Ello es viable, porque el requisito fundamental para que tengan éxito es la calidad y conveniencia del servicio, y no el costo. Por esta razón, una condición fundamental para el surgimiento de estos servicios es que su tarifa sea libre, no regulada en forma alguna por el Estado. La Autoridad debe únicamente revisar los vehículos y certificar que son aptos y seguros. Los propietarios y empresarios, estimulados por la

tarifa libre, desarrollarían la creatividad que existe en cualquier sector económico, por la cual los productores buscan conocer demandas insatisfechas para ofrecer el producto apropiado. Si lo que ofrecen no es apropiado, a nadie perjudica, ya que el potencial usuario siempre tiene la alternativa de su carro particular. En cambio, los primeros servicios exitosos estimularán la creatividad de otros por ofrecer nuevos y más atractivos tipos de servicio, que se adecúen más a las condiciones de la demanda. Y, con las debidas precauciones, esto no debe interferir para nada con el eficiente y adecuado funcionamiento del otro gran sistema de transporte público, el de la mayoría de los bogotanos, que estará basado estructuralmente en las Troncales.

Concebir, promover y lograr estos propósitos requiere un cambio filosófico fundamental en la regulación estatal sobre la industria del transporte urbano. Un primer gran paso en esta dirección se logró al pasar, por obra de la descentralización, la facultad reguladora del nivel central del gobierno (el INTRA) a cabeza del Alcalde. Un segundo paso será la creación de la Autoridad Unica, con una capacidad técnica capaz de diseñar una estrategia coherente y viable en esta dirección. El tercer paso será, esperamos, la aplicación experimental de medidas en esta dirección. Ellas, combinadas con el tema que se discute en el siguiente literal, tendrían un muy significativo efecto sobre el presente y el futuro del transporte en Bogotá.

C. Una política de parqueo en la ciudad

Este tema, uno de los más críticos en el área de transporte urbano, no ha recibido consideración sistemática en Bogotá. Por muchos

años, la política tarifaria de los parqueaderos públicos, ejecutada por la Secretaría de Gobierno del Distrito, se ha restringido a fijar los niveles y controlarlos estrictamente.

Mucho podría argumentarse en contra de tal "política". En efecto, por qué intervenir en los precios de una actividad competitiva, en donde los mecanismos del mercado deberían llevar a un nivel apropiado? Más aún, se podría llegar a aceptar que el gobierno intervenga en algunas actividades para proteger a sectores más débiles de la población; pero, por qué intervenir para proteger a los más fuertes económicamente (sólo 1 de cada 10 bogotanos tiene carro, y ello obviamente coincide con los más afluentes), que si lo son evidentemente saben protegerse solos?

El efecto de tal "política" ha sido desastroso. La fijación de precios deprimidos hizo, desde hace mucho tiempo, que en Bogotá no fuera rentable la construcción y operación de estructuras de parqueo. Por consiguiente, sólo era atractiva la utilización circunstancial de "lotes de engorde", convertidos en antiestéticos y antifuncionales lotes de parqueo. Por supuesto, su número era limitado y así se vió restringida la oferta de espacios de parqueo. Esto, combinado con la incapacidad técnica y operativa del DATT y la total carencia de reglamentación, llevó directamente a la ocupación abusiva y agresiva del espacio público para parqueo por parte de los automovilistas.

En Bogotá, no sólo numerosísimas calles son utilizadas para parquear (a un costo

inmenso para la comunidad, en términos no sólo de lo que cuesta construir vías que son parcialmente utilizadas como parqueadero, sino también de las congestiones que genera esta práctica, al disminuir drásticamente la capacidad de las vías), sino que los carros se han adueñado de los andenes, de las zonas verdes, de los separadores, de cualquier elemento del espacio público para parquear. Es tan evidente y dramática esta situación, que no creo necesario ahondar sobre ella.

Pero los efectos sobre el desarrollo y evolución de la ciudad son aún más graves. El primer gran afectado fué el centro de la ciudad. La escasez creciente de capacidad de parqueo afectó la rentabilidad de firmas y negocios, que empezaron a abandonar el centro para relocarse en otros sitios². Hoy el centro de Bogotá está perdiendo residentes y empleos, y para muchos, a pesar de su vitalidad, es un área de deterioro y en grave peligro.

Sin embargo, este fenómeno se está expandiendo a otras partes de la ciudad. La escasez de parqueo es crítica en la zona de Ecopetrol, ya afectó negativamente a Chapinero, es extremadamente aguda en la Avenida de Chile y en el sector de la carrera 15, y en general afecta a toda la ciudad.

Hace algún tiempo, en la primera medida tomada en la dirección correcta, Bogotá liberó la tarifa de los parqueaderos en estructura, pero continuó controlando la de los lotes de parqueo. Se esperaba con esto estimular el surgimiento de estructuras de parqueo. Los

2 Una tesis de grado en Ingeniería Civil dirigida por el autor, en la cual se entrevistó a un conjunto de presidentes y gerentes de compañías que habían abandonado recientemente el centro, confirmó totalmente esta afirmación.

resultados hasta la fecha no han sido satisfactorios.

La razón es muy obvia. La tarifa rentable de un parqueadero en estructura, hoy en día, puede ser del orden de unos \$300 por hora, lo que hace muy difícil competir con los precios, mucho menores, de los lotes de parqueo, o con el precio nulo de utilizar cualquier parte del espacio público³.

Para resolver adecuadamente estos diversos problemas se requiere una política clara y coherente que, de nuevo, sólo será viable cuando exista una Autoridad Unica con adecuada capacidad técnica y operativa.

Los elementos claves de esta política, a juicio del autor, son los siguientes:

1. Un compromiso creíble, por parte de la Autoridad, de que todas las tarifas de parqueo (tanto en lote como en estructura) serán libres en lo sucesivo, sin intervención estatal. Este compromiso es fundamental para que inversionistas privados estén dispuestos a arriesgar su capital, en la certeza de que su rendimiento no se verá posteriormente recortado en forma artificial, sino sólo por las leyes del mercado.
2. Autorización para que la construcción de estructuras de parqueo sea financiable en UPACS a largo plazo (no con créditos de constructores). Esto irrigaría automáticamente capital y finan-

ciación a los inversionistas privados.

3. Imposición de un impuesto especial a los lotes de parqueo, que produzca un aumento importante a las tarifas, con lo cual en parte se desestimula el uso del automóvil, y en parte se mejoran los incentivos a la construcción de estructuras de parqueo. Al menos dos medidas complementarias deberían aplicarse. Ellas son:
 - a. Una imposición al dueño del lote, haciendo uso de la Ley de Reforma Urbana, que permite gravar en forma especial a los lotes urbanizados y no construidos. Esta medida podría generar que algunos lotes se dediquen a otros usos.
 - b. Una imposición al dueño del parqueadero en lote, mediante una sobretasa especial al impuesto de industria y comercio de esta actividad. Esta opción requiere una autorización legal específica.
4. Cobro (prepagado) generalizado, en una cantidad similar a la tarifa del parqueo, al parqueo en todos los sitios de actividad múltiple (centros) de Bogotá, y quizás en algunos sectores residenciales congestionados, para todos los vehículos que parquean en la calle, en la acera o en otros lugares del espacio público. Esta medida sería parecida, pero mucho más extendida y costosa, al cobro actual de las zonas

3 Uno de los pocos sitios que cobraba una tarifa cercana a la rentable, el Centro Comercial Granahorrar, se vio obligado a reducir el precio recientemente.

azules, y estaría rigurosamente controlada. Los infractores deberían ser sancionados con multas muy superiores al costo del parqueo infringido.

El producto de esta medida debería dedicarse a un fondo de promoción de la construcción de estructuras de parqueo, que podría subsidiar parte de sus costos. La racionalidad de este subsidio, aparte de su efecto de promoción de la actividad privada en este sector, se centraría en el hecho de que con el surgimiento de la nueva oferta se estaría recuperando para la ciudad el espacio público. En la medida en que surja esta nueva oferta, se iría prohibiendo paulatinamente el uso de aceras, espacio público y calles congestionadas para parqueo, con inmensos beneficios para todos los ciudadanos.

Estas medidas, aplicadas con rigor, serían claramente efectivas y generarían los efectos deseados. En el cortísimo plazo, sin embargo, su efecto visible sería un aumento súbito y muy significativo de los costos de parqueo. El autor cree que, a pesar de la inconformidad de los afectados, esta medida sería viable políticamente con argumentos como los siguientes:

1. El surgimiento previo (o simultáneo) de las alternativas de transporte público, discutidas anteriormente, y que se harían muy atractivas con la nueva situación.
2. La explicación detallada a la ciudadanía de la racionalidad de estas medidas, y en general de la política de transporte, para beneficio de todos.

3. La explicación detallada a los automovilistas de cómo los nuevos precios de parqueo, por la vía del prepago del parqueo público, o del impuesto en los lotes de parqueo, generan nuevos y cuantiosos recursos a la Administración, que serán justamente utilizados para la promoción de soluciones definitivas al problema de parqueo. Eventualmente, estos recursos permitirían también acelerar la aplicación de la política de transporte y la construcción de obras para beneficio de los automovilistas y de toda la población.

Por supuesto, lo más aconsejable quizás sea una aplicación gradual de estas medidas, que hagan menos abrupto el cambio.

Queda al juicio del lector si la aplicación de estas medidas, posible gracias al cambio institucional que se está preparando, implican una mejora de verdad del tráfico y del transporte de la ciudad.

VI. Epílogo - La decisión de una propuesta

En su discurso de instalación de las sesiones ordinarias del Concejo, el 1 de agosto de 1990, el Alcalde Mayor de Bogotá dijo: "Esta administración... advierte en un Metro la solución que ansiosamente busca la ciudad". Más adelante añadió: "... someteremos a la discusión... la posible construcción de una primera línea Bosa-Centro, de un costo no mayor a los 700 millones de dólares..."

Para el autor, este anuncio del Alcalde, entendido como su deseo de enfrentar y aliviar la situación de transporte de uno de

los sectores de mayor crecimiento de Bogotá, el área Bosa-Soacha, es digno de aplauso. En verdad, la Autopista del Sur, única vía de conexión de ese sector con el grueso de la ciudad, está ya muy congestionada, lo que le da un gran valor estratégico a la zona del ferrocarril del sur, que se convertiría en un segundo corredor entre Bosa-Soacha y el centro de Bogotá. Hacer uso de ese corredor para el transporte masivo, que es lo anunciado por el Alcalde, es una decisión urgente y necesaria, que traería indudables beneficios para muchos bogotanos de escasos recursos.

Veamos, en apresurada síntesis, los posibles efectos de un metro en las zonas aledañas de este corredor. Hoy, al ser un corredor sin ninguna importancia en cuanto a servicio de transporte urbano, la ciudad le vuelve la espalda a los rieles. Las densidades son bajas y el desarrollo de las zonas que atraviesa muy irregular. Los volúmenes de pasajeros que utilizarían el metro pasarían por allí, provenientes de otras partes y con destino al centro u otras conexiones, pero sin arraigo alguno en ese corredor.

Sin embargo, con el tiempo las estaciones y sus zonas aledañas, favorecidas por su muy estratégica accesibilidad al centro, empezarían a transformarse. El valor de la tierra allí aumentaría notablemente, y con ello cambiaría su uso, convirtiéndolas en centros de múltiples actividades, con densidades muy superiores, con lo cual estas zonas se irían transformando en grandes generadores y atractores de viajes *per se*. Esta transformación y densificación del corredor generaría aumentos importantes en la demanda y utilización del metro, haciéndolo más eficiente y necesario. En unos cuantos

años de este proceso, el corredor se habría "consolidado", y el metro habría llegado a una etapa madura tras haber inducido ese desarrollo.

Todo eso es muy deseable, pero el costo, que el Alcalde estima en US\$700 millones, es muy elevado para la ciudad de hoy. No sería posible buscar lo bueno del proceso descrito, sin necesidad de incurrir **hoy** en esa enorme inversión, difiriéndola para cuando el corredor esté mucho más densificado y consolidado?

Lograr eso no es utópico. Es perfectamente posible (y deseable) utilizar los derechos de vía del ferrocarril del sur para construir, en forma inmediata, una Troncal de buses. Como hemos visto, su capacidad y velocidad se acoplan perfectamente a los volúmenes de demanda que hoy existen y su construcción se podría realizar durante la administración actual, en lugar de esperar los muchos años que tardaría el metro.

La Troncal, que podría dejar los rieles actuales como separador central, generaría los mismos efectos de desarrollo y densificación que hemos descrito y vería así aumentada su demanda paulatinamente. Si estos incrementos copan su capacidad en unos años, ya sería mucho más clara la viabilidad económica y financiera del metro en ese momento y sería perfectamente posible su construcción. En otras palabras, nos habríamos ganado muchos de los beneficios inmediatos y habríamos diferido la necesidad de asumir los enormes costos de construcción por varios años.

Para ilustrar al lector sobre la diferencia

entre los costos del metro y la troncal en ese corredor, hagamos unos rápidos estimativos:

- Longitud Centro-Soacha : 15.5 Kilómetros
- Una estación cada 500 metros
- Se construiría a cada lado de los rieles una calzada de 3 carriles (11.5 mts) y andén.
- El costo de construcción de las calzadas, andenes, estaciones y otros accesorios

(sin puentes) ascendería a un valor aproximado de \$16.750 millones, o sea US\$32 millones.

La conclusión, que es una cordial sugerencia a la Administración de Bogotá, es que incorporemos la Troncal a Bosa-Soacha en el crédito del Banco Mundial, dándole una solución efectiva e inmediata a ese problema y dejando para dentro de unos años la inmensa inversión del metro de Bogotá.



SABER
ALIMENTAR

ESTA ES NUESTRA VOCACION

*... Vocación que nació desde hace ya más
de 120 años, en aquellas campiñas suizas
donde la naturaleza sabe a frescor,
sabe a vida.*

*Allí aprendimos a hacer útil este instinto.
A dar lo mejor a quien espera de
nosotros lo mejor.*

*Crecimos en un ambiente donde
la nutrición es el lenguaje común.*

*De ahí que en Nestlé de Colombia
seamos obsesivos por la naturaleza.*

*Obsesivos por la calidad, incansables
en dar rienda suelta a nuestra vocación:
Alimentar. Saber alimentar.*





Urbanización y conflicto en la sabana de Bogotá

Gustavo Montañez G, Oscar Arcila N., Juan Carlos Pacheco*

La Sabana de Bogotá, entendida como la cuenca alta del río Bogotá, tiene una extensión de más de 400.000 Has. Es asiento de 26 municipios del departamento de Cundinamarca y de buena parte del Distrito Especial¹ (ver Mapa 1). Alberga una población cercana a seis millones de habitantes, noventa por ciento de ellos viviendo en la capital, pero en un marco de evidente metropolización, suburbanización y crecimiento de viejos asentamientos periféricos, constituidos parcialmente en lugares dormitorio y/o centros alternativos de desarrollo urbano.

Los diversos y complejos fenómenos que se desarrollan en la Sabana de Bogotá expresan dos procesos muy interrelacionados y dominantes en la región: la urbanización y la modernización. Por urbanización

se entiende no sólo el crecimiento físico de las ciudades, sino también, y fundamentalmente, los complejos cambios de estilo de vida que surgen como efecto del impacto de las ciudades en la sociedad. Es decir, la urbanización física está acompañada de la urbanización económica, social y cultural, pero se realiza en forma desigual y diferenciada en los diversos espacios, actividades económicas y grupos sociales. La modernización se asocia con la introducción cada vez mayor, de los elementos de la racionalidad económica capitalista y técnico-científica en las decisiones y ejecuciones individuales, sociales e institucionales. Este proceso invade, aunque también de una manera diferenciada, la gran mayoría de las esferas de la vida, en sus múltiples manifestaciones y está jalonado por la influencia de la ciudad de Bogotá, cuya dinámica organiza y señala las

* Montañez. Geógrafo, Profesor U. N., Investigador del Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional. Arcila. Economista, Investigador del Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional. Pacheco. Sociólogo, Investigador del Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional.

1 Atendiendo a criterios funcionales se han identificado en la sabana de Bogotá, las siguientes subregiones: Bogotá; Sur (Soacha y Sibate); Oriente (Guasca y la Calera); Occidente (Subachoque, Madrid, Facatativá, Bojacá, Funza y Mosquera); Centro-Norte (Nemocón, Cogua, Suesca, Gachancipá, Tocancipá, Zipaquirá, Sesquillé, Guatavita y Sopó), Centro (Chía, Cajicá, Cota, Tabio y Tenjo); Norte (Villapinzón y Chocontá).

Mapa 1
DIVISION POLITICO ADMINISTRATIVA DE LA SABANA DE BOGOTA



principales direcciones del desarrollo regional en todos los ámbitos.

El presente artículo muestra las causas y efectos de la urbanización y modernización de la Sabana. Los fenómenos a tratar aquí se refieren a las características de la expansión urbana, a los factores que la han inducido y a las consecuencias socio- económicas en la

región. Entre los factores condicionantes se destacan las deseconomías generadas en Bogotá, la creciente urbanización de la Sabana y la expansión de la floricultura.

Los principales efectos del proceso mencionado se manifiestan en el medio ambiente, en la cobertura y calidad de los servicios públicos y domiciliarios y en la

transformación de la estructura familiar.

I. La urbanización de la sabana

Comparativamente con Bogotá, el resto de municipios de la Sabana muestra claras evidencias de una fuerte tendencia a la urbanización, ya que mientras la tasa de crecimiento de población de Bogotá entre 1973 y 1985 fue de 4.28% anual, la del resto de municipios sabaneros fue de 6.57%. Esta alta tasa de crecimiento en la Sabana no es explicable únicamente por el crecimiento vegetativo. Se debe, en primer lugar, a la inmigración procedente de otros municipios del país, pero mayoritariamente de Cundinamarca y Boyacá, y en segundo lugar, al traslado de personas procedentes de Bogotá, las cuales utilizan a los municipios sabaneros como poblaciones dormitorio.

La urbanización de la Sabana se realiza mediante dos vías: el crecimiento acelerado de las cabeceras municipales y la sub-urbanización de áreas antes rurales. El crecimiento de las cabeceras se muestra en el Cuadro 1, donde se destaca el inusitado incremento poblacional, actual y futuro, de Soacha, Cota y Mosquera. Otros centros que presentan altas tasas de crecimiento son Chía, Tabio, Tenjo, Bojacá, Cogua, Gachancipá y Sibate. En general, los municipios que tenían mayor concentración de población en las cabeceras en 1985 serán los mismos que la tendrán en el futuro, pero la magnitud de la concentración tiende a aumentar. Para el año 2000 se proyecta una población en las cabeceras de algo más de nueve millones, incluyendo a Bogotá y de cerca de un millón trescientas mil personas, sin la capital.

La sub-urbanización del campo obedece a dos factores básicos: el "rebosamiento" de Bogotá y el crecimiento de los cultivos de flores en la Sabana. Entre 1964 y 1973, quince de los veintiseis municipios tenían tasas negativas de crecimiento demográfico en sus áreas rurales, es decir, la tendencia era de despoblamiento, como sucedió en casi todo el país. Para el período 1973-85, esta tendencia no sólo se frenó ostensiblemente, sino que en algunos casos se revirtió, destacándose Guasca, Subachoque y Tocancipá. El proceso de suburbanización ha generado una recomposición social en el área rural, ya que gran parte de los actuales inmigrantes tienen orígenes claramente urbanos, siendo por tanto diferentes socialmente a los antiguos pobladores de raigambre campesina.

II. Aceleradores de la urbanización

Los factores básicos que han acelerado la urbanización de la Sabana han sido: el auge de la floricultura y el "rebosamiento" económico y demográfico de Bogotá.

A. La floricultura y el cambio de la estructura agropecuaria

Aprovechando las condiciones de luminosidad de la Sabana, la aptitud agrológica de sus suelos, la existencia de corrientes de agua, la abundancia de mano de obra femenina de ancestro campesino, el estímulo Estatal a las exportaciones no tradicionales contemplado en el Plan Vallejo, la infraestructura vial y el hecho de contar con un aeropuerto de intenso tráfico internacional², los empresarios colombianos establecieron los primeros cul-

Cuadro 1
EVOLUCION Y PROYECCION DE LA POBLACION EN LAS CABECERAS MUNICIPALES 1964-2000

	64	73	85	90	95	2000
BOGOTA						
Bogotá	1.991.935	2.557.461	4.227.706	5.213.266	6.348.836	7731.760
SUR						
Soacha	11.435	23.054	103.700	194.038	399.356	821.928
Sibaté	(1)	8.111	15.364	20.051	26.169	34.153
Subtotal	11.435	31.165	119.064	214.089	425.525	856.081
ORIENTE						
La Calera	1.944	2.731	3.960	4.622	5.317	6.116
Guasca	1.238	1.619	2.333	2.790	3.427	4.210
Subtotal	3.182	4.250	6.293	7.412	8.744	10.326
OCCIDENTE						
Subachoque	1.951	1.939	2.512	2.798	3.263	3.805
Madrid	6.938	12.962	22.917	29.054	35.162	42.554
Facatativá	20.742	27.585	46.060	57.016	72.216	91.468
Bojacá	827	1.113	2.098	2.732	3.705	5.024
Funza	3.642	13.074	25.291	33.290	36.128	39.208
Mosquera	4.580	3.956	10.518	15.808	28.741	52.254
Subtotal	36.680	60.625	109.396	140.698	179.215	234.313
CENTRO-NORTE						
Nemocón	2.755	3.196	3.401	3.490	3.499	3.508
Cogua	745	1.494	3.273	4.537	6.132	8.288
Suesca	774	1.069	1.755	2.157	2.680	3.330
Gachancipá	606	746	1.274	1.592	2.080	2.717
Tocancipá	856	1.776	1.924	1.989	2.056	2.126
Zipaquirá	16.002	31.789	47.376	55.942	60.236	64.859
Sesquilé	610	719	1.091	1.298	1.597	1.965
Guatavita	1.027	985	1.058	1.090	1.148	1.209
Sopó	1.056	1.615	2.651	3.260	3.959	4.807
Subtotal	24.431	44.109	63.803	75.355	83.387	92.809
CENTRO						
Chía	5.655	9.355	24.709	37.034	58.434	92.199
Cajicá	2.609	4.461	9.994	13.984	14.223	14.466
Cota	707	862	3.442	6.129	12.221	24.368
Tabio	914	1.388	3.117	4.366	6.385	9.338
Tenjo	650	1.122	2.497	3.484	4.923	6.956
Subtotal	10.335	17.188	43.759	64.997	96.186	147.327
NORTE						
Villapinzón	2.249	2.865	3.652	4.040	4.406	4.805
Chocontá	3.379	3.943	4.713	5.077	5.442	5.880
Subtotal	5.628	6.807	8.365	9.117	9.848	10.685
TOTAL	1.755.626	2.720.885	4.578.386	5.724.934	7.151.741	9.083.301
TOTAL SIN BOGOTA	93.691	163.424	350.680	511.668	802.905	1.351.541

Fuente: DANE, Censos de Población y Estimaciones CES, 1990.

tivos en la sub-región occidental, desde donde se fueron irradiando por toda la geografía sabanera.

En la evolución de la floricultura, se identifican dos fases diferenciadas en el tiempo y en el espacio: el *take-off*² y el desarrollo definitivo.

Para el despegue de la floricultura fue necesario que transcurrieran más de quince años (1964-1981), durante los cuales se establecieron 149 plantaciones ocupando 912 hectáreas, que como se muestra en el Cuadro 2, se localizaron preferentemente en los municipios de las subregiones occidental y centro-norte.

La aceptación de las flores colombianas en el mercado externo y los altos índices de rentabilidad de los cultivos, determinaron el surgimiento de nuevos establecimientos florales y la ocupación de espacios, en aquellos municipios en donde antes no existían. En el transcurso de los últimos nueve años (1981-1990) se fundaron 300 plantaciones, es decir, unos 33 cultivos/año, que incorporaron más de 2600 hectáreas a la producción. Puede afirmarse, pues, que pese a la presencia de algunos problemas relacionados con la escasez de agua, el costo de la tierra, el rechazo de ciertas comunidades hacia la actividad y las restricciones a las que se enfrentan las exportaciones de flores en los mercados internacionales, la floricultura se encuentra en expansión.

El desarrollo de esta actividad agroexportadora ha sido el motor jalonador de la modificación de la estructura socio-económica de la Sabana de Bogotá. Y lo es, porque al ser intensiva en el uso del recurso humano³, no sólo frenó el proceso migratorio del período anterior, sino que además, motivó la inmigración proveniente de otras zonas del país y de Bogotá, que vino a instalarse en aquellos municipios en donde las plantaciones de flores tienen presencia significativa.

La floricultura, además, contribuyó a acelerar la involución de la agricultura tradicional, pues, como se muestra en el Cuadro 3, las 55.800 unidades de superficie ocupadas por las actividades agrícolas en 1970, con una variación negativa de 39.9%, se redujeron a sólo 33.815 en 1986, al tiempo que el área dedicada a pastos pasaba de las 174.642 hectáreas a 198.730 al final de esos 26 años, de modo que, en la actualidad, el 85.46% del suelo sabanero se encuentra pradizado frente al 14.54% usado agrícolamente (Ver Gráfica 1).

La razón de este cambio estructural, no es otra que el distorsionado precio de la tierra resultante del auge de la floricultura, pues en la medida que los cultivos ofrecen el segundo índice de rentabilidad después del de la urbanización, los empresarios se encuentran en capacidad de ofrecer mayores precios por los suelos ubicados cerca a las corrientes de agua y de la red vial, lo que por una parte inhibe económicamente la producción agrí-

2 El hecho de contar con estas ventajas comparativas, va a permitir el posicionamiento de los floricultores nacionales en un nada despreciable segmento del mercado externo frente a los competidores de Holanda, Kenia, y EE.UU.

3 La floricultura se ha constituido en la actividad económica formal de más demanda relativa de mano de obra en la Sabana de Bogotá, así como la de mayor crecimiento, como lo confirma el hecho de que mientras en 1982, el empleo generado era de 18.000 puestos de trabajo (ORSTOM, 1982), en la actualidad se estima en unos 37.200 (CES, 1990).

Cuadro 2
EVOLUCION DE LOS ESTABLECIMIENTOS DEL AREA CULTIVADA CON FLORES EN LA SABANA DE BOGOTA

MUNICIPIOS	Establecimientos existentes en				Superficie cultivada en			
	1970	1975	1981	1990	1970	1975	1981	1990
Bogotá	2	6	13	42	64.80	148.80	210.90	537.87
Subtotal	2	6	13	42	64.80	148.80	210.90	537.87
Soacha	0	0	1	3	0	0	5.0	16.90
Sibaté	1	1	1	5	2.25	2.25	2.25	45.14
Subtotal	1	1	2	8	2.25	2.25	7.25	62.04
La Calera	0	0	0	1	0	0	0	2.25
Guasca	0	0	0	3	0	0	0	7.00
Subtotal	0	0	0	4	0	0	0	9.25
Subachoque	0	1	5	55	0	4	16.60	300.99
Madrid	2	15	28	61	95	191.5	249.00	723.50
Facatativá	0	1	2	24	0	15	16.00	128.30
Bojacá	1	1	2	8	12	12	14.00	56.50
Funza	1	10	14	30	7	70.3	131.1	265.68
Mosquera	1	2	6	13	20	21.25	29.8	114.23
Subtotal	5	30	57	191	134.0	314.05	456.5	1.589.20
Nemocón	0	0	0	4	0	0	0	20.6
Guasca	0	0	0	1	0	0	0	0.70
Suesca	0	1	4	17	0	11	17.00	106.29
Gachancipá	0	0	2	13	0	0	11.00	51.45
Tocancipá	2	2	4	17	3	3	10.30	75.13
Zipaquirá	0	0	0	6	0	0	0	26.00
Sesquilé	0	0	0	3	0	0	0	34.00
Guatavita	0	0	0	0	0	0	0	0
Sopó	0	0	7	7	0	0	15.9	43.89
Subtotal	2	3	17	68	3.0	14.0	54.2	349.06
Chia	1	11	34	41	3.50	56.65	83.6	179.12
Cajicá	1	4	9	21	2.50	17.70	64.20	105.94
Cota	0	1	7	25	0	1.50	11.50	90.98
Tabio	0	0	3	9	0	0	7.50	27.10
Tenjo	0	2	7	39	0	1.5	15.60	215.24
Subtotal	2	18	60	135	6.00	75.35	183.3	618.38
Villapinzón	0	0	0	0	0	0	0	0
Chocontá	0	0	0	2	0	0	0	7
Subtotal	0	0	0	2	0	0	0	7
TOTAL SABANA	12	58	149	450	210.05	554.45	912.15	3.172.80

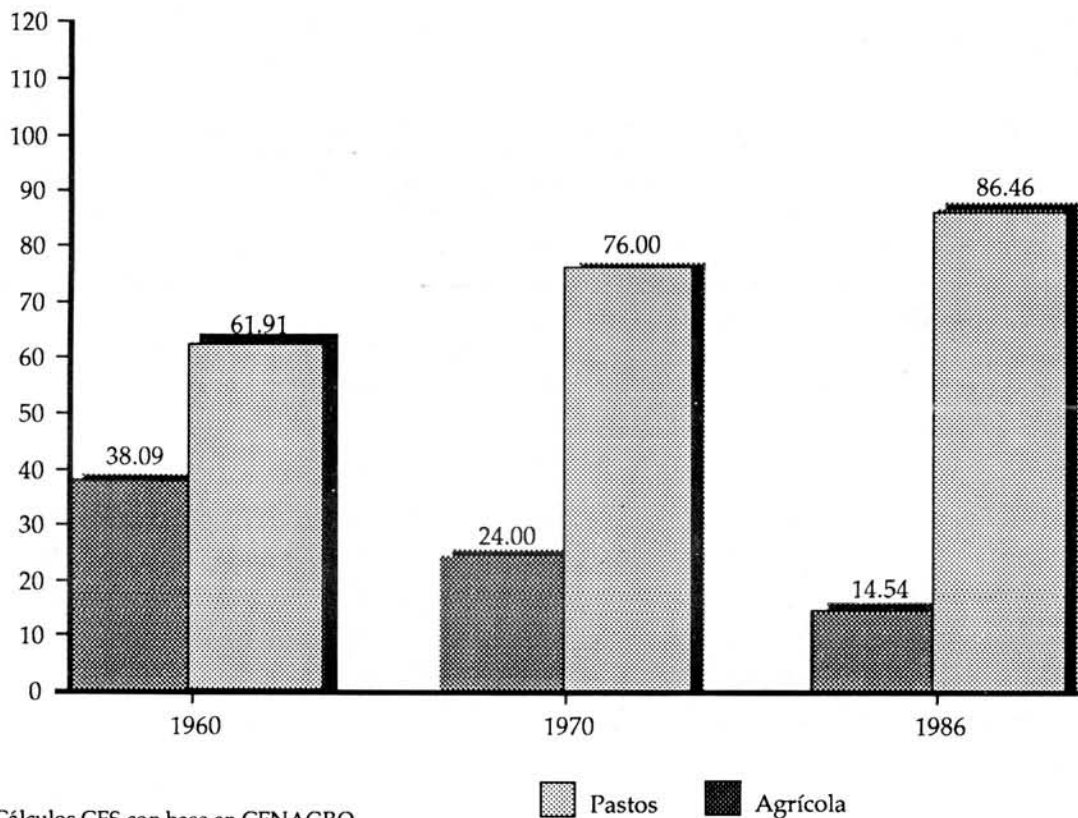
Fuente: Cálculos CES con base en IGAC-ORSTOM 1982 y tabulados ICA 1990.

Cuadro 3
EVOLUCION DEL SUELO AGROPECUARIO DE LA SABANA DE BOGOTA
1960 - 1986

Año	1960		1970		1986		Variación Porcentual		
	HAS.	%	HAS.	%	HAS.	%	1960-70	1970-86	1960-86
Superficie Agrícola	66.532	38.1	56.289	24.3	33.815	14.5	-15.4	-39.9	-49.2
Superficie Pradizada	108.149	61.9	175.642	75.7	198.730	85.5	62.4	13.1	83.7
Superficie Agropecuaria	174.681	100.0	231.931	100.0	232.545	100.0	32.8	0.3	33.1

Fuente: Cálculos CES con base en Cenagro DANE, 1970 y URPA, Cundi, 1987.

Gráfica 1
EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA DEL USO DEL SUELO AGROPECUARIO EN LA SABANA DE BOGOTA



Fuente: Cálculos CES con base en CENAGRO DANE 1970 y URPA Cundinamarca 1987

cola tradicional, y por otra, la desplaza hacia los municipios en que predominan los suelos de ladera, menos atractivos para la agricultura empresarial.

B. El rebosamiento de la capital

Al auge de la floricultura, se vino a agregar el rebosamiento económico y demográfico de Bogotá, fruto de la congestión y de las consecuencias deseconomías de aglomeración de la ciudad, que se manifiesta en varios hechos relevantes: la tendencia que registra la Sabana hacia la industrialización, al surgimiento de nuevas actividades económicas (servicios, comercio, corredores turísticos), la demanda por vivienda barata por parte de

sectores populares y la presencia de "finqueros de fin de semana o asentamientos "hebdomadarios", la apropiación de amplios espacios para colegios y universidades fuera del actual perímetro de la capital, el acaparamiento de tierras por parte de empresas urbanizadoras y la agricultura y ganadería de especulación inmobiliaria.

Atraídos por el trato tributario preferencial ofrecido por algunas administraciones locales y presionados por las deseconomías de aglomeración de la ciudad, los empresarios de la industria han empezado a establecer nuevas factorías en las afueras de Bogotá. Al respecto las cifras del Cuadro 4 muestran cómo mientras entre 1974 y 1986 la variación porcentual del surgimiento de plantas in-

Cuadro 4
EVOLUCION DEL NUMERO DE EMPRESAS INDUSTRIALES DE LA SABANA DE BOGOTA,
SEGUN DESTINO DE LA PRODUCCION.
RESUMEN SUBREGIONAL

Subregión	Bienes de consumo				Bienes intermedios				Bienes de capital				Total				Variación %
	1974	1978	1982	1986	1974	1978	1982	1986	1974	1978	1982	1986	1974	1978	1982	1986	
Bogotá	825	929	953	1070	827	880	840	783	272	316	291	308	1924	2125	2084	2161	12.31
Sur	7	12	17	16	37	40	45	40	6	5	7	9	50	57	69	65	30.00
Oriente	0	0	1	2	3	4	2	2	0	0	0	0	3	4	3	4	33.00
Occidente	19	16	18	22	15	16	18	23	2	4	3	4	36	36	39	49	36.00
C. Norte	6	5	6	10	4	3	3	5	0	0	0	1	10	8	9	16	6.00
Centro	10	13	15	12	11	11	9	11	3	3	5	2	24	27	29	25	4.10
Norte	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0.00
T. Sabana	868	976	1010	1133	897	954	917	864	283	328	306	324	2048	2258	2234	2321	13.33
T. Sin Btá.	43	47	58	63	70	74	77	81	11	12	15	16	124	133	150	160	29.03
Soacha y Sibate	36	35	41	47	33	34	32	41	5	7	8	7	74	76	81	95	28.37

Fuente: E. A. M. DANE.

dustriales en Bogotá y en la región (incluyendo a Bogotá) fue del 12.31% y 13.33% respectivamente, la de la Sabana (sin Bogotá) fue del 29.03%. Similarmente, la generación de empleo industrial variaba en un 15% en la ciudad capital frente al 27% en el área circundante (ver Cuadro 5).

La conjunción de estos procesos económicos y sociales, ha determinado el fraccionamiento de la pequeña propiedad y apalanca-

do la especulación inmobiliaria, por lo que se concluye que la Sabana de Bogotá continuará su tendencia al estancamiento agropecuario y al auge de la urbanización y de la industrialización. Para el año 2000, las subregiones más próximas a Bogotá, a la vez que se habrán urbanizado, tenderán a perder su vocación agrícola tradicional, mientras que los 400 cultivos de flores que hoy existen, se habrán convertido en unos 750 que ocuparán cerca de 6.000 hectáreas.

Cuadro 5
EVOLUCION DEL EMPLEO INDUSTRIAL DE LA SABANA DE BOGOTA
(Con Bogotá)

Subregión					Variación Porcentual			
	1974	1978	1982	1986	1974-78	1978-82	1982-86	1974-86
Bogotá	126.185	145.897	143.780	145.634	16	-1	15	15
Sur	7.656	8.655	8.722	9.545	13	1	9	25
Oriente	883	578	573	1.194	-35	-1	108	35
Occidente	4.510	5.519	6.274	6.693	22	13	7	48
C. Norte	2.308	2.319	2.973	3.178	1	28	7	38
Centro	2.647	2.682	2.418	2.263	1	-10	-6	-14
Norte	14	34	26	14	143	-23	-46	0
Total	144.203	165.684	164.766	168.521	14	-1	2	17
T. sin Bogotá	18.018	19.787	20.986	22.887	9	6	9	27

Fuente: Cálculos CES con base en la E.A.M. DANE

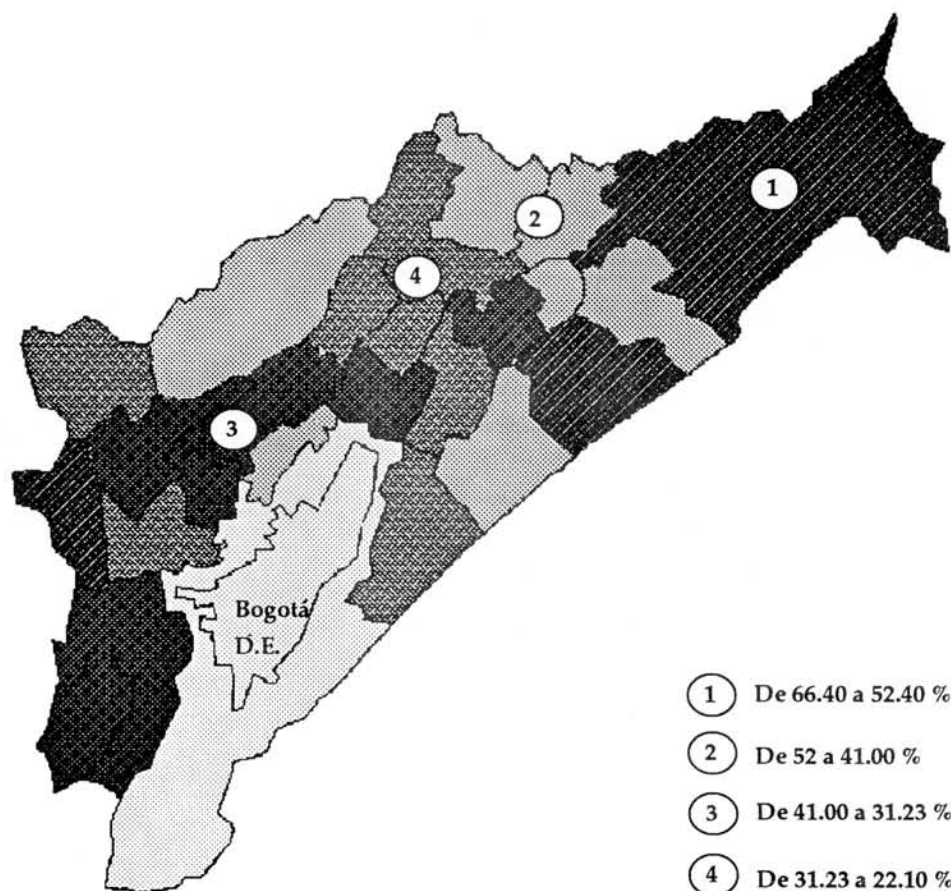
III. Las consecuencias

A. Aumento de la pobreza

Dos dimensiones contiene el problema de la pobreza: el atraso de los municipios de menor desarrollo económico y social y los asentamientos subnormales en los municipios de mayor desarrollo económico.

El Mapa 2 muestra, en términos relativos, la proporción de personas con necesidades básicas insatisfechas (NBI) en cada municipio, pudiéndose concluir que los municipios más alejados de Bogotá son los más pobres: Villapinzón, Chocontá, Suesca, Guatavita y Bojacá. Ello es inherente al atraso económico de estas poblaciones, pues éste no ha permitido el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Mapa 2
PORCENTAJE DE POBLACION CON NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS. 1985.
EN LOS MUNICIPIOS ALEDAÑOS A BOGOTA



Por otro lado, el Cuadro 6 muestra el número de viviendas en condiciones de subnormalidad. De esta forma se encuentra un fenómeno asociado al desarrollo capitalista: un número significativo de pobres se asienta en las poblaciones más desarrolladas (Soacha, Zipaquirá, Facatativá y Mosquera). Así, estas poblaciones ejercen una atracción para los migrantes, presionados además por el efecto expulsivo de Bogotá, derivado de su incapacidad para ofrecer vivienda barata y servicios públicos suficientes y adecuados.

B. Migración selectiva y segregación socio-espacial

En la Sabana la expansión urbana y sub-urbana, por razones de vivienda, es selectiva: por vivienda barata hacia al sur, por vivienda distinguida y suntuaria hacia el norte y por viviendas "dormitorio" hacia el occidente principalmente.

En el sur, las limitaciones hídricas y edáficas condicionaron una baja oferta de tierras de buena calidad para la actividad agropecuaria, otorgando ventajas comparativas al uso urbano y sirviendo de argumento para que oficialmente se reservara a estas tierras un uso para vivienda popular y desarrollo industrial. Ello ha facilitado el surgimiento de asentamientos subnormales, barrios piratas e invasiones, los cuales se han constituido en extensiones de Ciudad Bolívar.

Al occidente de la Sabana se ha dado una migración laboral y de clases medias y media-bajas. Como en el caso de Soacha, las poblaciones de esta sub-región se han constituido parcialmente en un sistema de ciudades dormitorio para trabajadores de Bogotá. Otra

Cuadro 6
ASENTAMIENTOS SUBNORMALES, 1987

Municipios	Número de Asentamientos	Número de Viviendas	Número de Habitantes
SUR			
Soacha	1	13.000	65.000
Sibaté	2	560	3646
Subtotal	3	13.560	68.646
ORIENTE			
La Calera	0	0	0
Guasca	0	0	0
Subtotal	0	0	0
OCCIDENTE			
Subachoque	0	0	0
Madrid	0	0	0
Facatativá	2	600	3050
Bojacá	0	0	0
Funza	0	0	0
Mosquera	3	720	3600
Subtotal	5	1.320	6650
CENTRO-NORTE			
Nemocón	0	0	0
Cogua	0	0	0
Suesca	0	0	0
Gachancipá	0	0	0
Tocancipá	0	0	0
Zipaquirá	4	1.000	1.818
Sesquilé	0	0	0
Guatavita	0	0	0
Sopó	2	58	400
Subtotal	6	1058	8508
CENTRO			
Chía	3	140	762
Cajicá	0	0	0
Cota	0	0	0
Tabio	0	0	0
Tenjo	0	0	0
Subtotal	3	140	762
NORTE			
Villapinzón	0	0	0
Chocontá	0	0	0
Subtotal	0	0	0
TOTAL SABANA	17	16.878	84.536

Fuente: Planeación de Cundinamarca (D.A.P.C.)

parte de la migración es debida a la oferta de empleo causada por la abundancia de los cultivos de flores.

Al norte, bordeando la ciudad, pero en jurisdicción exterior al Distrito Especial, se da la expansión de clases media-altas y altas, en un afán de exclusivismo, aislamiento, segregación social y búsqueda de confort: la Sabana se convierte aquí en generadora de estatus y prestigio. Se puede señalar entonces el contraste entre los Altos de Cazucá, constituídos por población pobre, y los Altos de Yerbabuena, símbolo de la extensión de algunos sectores de la clase pudiente bogotana, en Chía.

El Cuadro 7 muestra el déficit cuantitativo de vivienda para la Sabana de Bogotá, en donde se nota claramente el problema para Soacha y Sibaté y los municipios del occidente sabanero. En estos últimos, ha sido la migración laboral originada por los trabajadores de las flores la que, principalmente, ha causado el fenómeno.

Cuadro 7
DEFICIT CUANTITATIVO DE VIVIENDA
1987

No.Viviendas	Municipio
Más de 1000	Soacha
500 - 1000	Sibaté Funza Madrid Facatativá
100 - 500	Chía Cajicá Zipaquirá Nemocón
Menos de 100	El resto.

Fuente: Plan de Desarrollo para Cundinamarca, 1987.

Con relación al problema de la vivienda, es evidente que uno de los actores permanentes en la dinámica de la Sabana de Bogotá son los urbanizadores formales y piratas. Ambos son concientes de que la mayor rentabilidad de la tierra, en un horizonte de corto y mediano plazo, proviene de darle a ésta un uso urbano. Por ello su principal estrategia es especulativa, comprando tierras con perspectiva urbanizadora, creando espacios de desarrollo urbano a la manera de "saltos de rana", valorizando las tierras acaparadas y repitiendo la estrategia una y otra vez. La sub-urbanización primero y la urbanización después se convierten así en el gran negocio.

C. Aumento de la demanda en servicios públicos: el problema del agua

El problema más relevante en servicios públicos para la Sabana es el del agua. En el Cuadro 8 se muestra como Soacha presenta el mayor déficit en el servicio, seguido de Sopó, La Calera, Tabio, Cota, además de Funza, Madrid y Sibaté. En conclusión, Soacha y los municipios del occidente son los que más adolecen de fallas y deficiencias en el servicio. Esta problemática se expresa más fehacientemente en los paros cívicos.

D. Los paros cívicos

En las décadas del 70 y del 80 han habido en la Sabana 23 paros cívicos, distribuidos tal como lo muestra el Cuadro 9. Como se nota, el caso de Soacha es el más relevante, con la altísima cifra de 11 paros cívicos (no se contaron dos tomas de tierras, un paro regional y una movilización). Los problemas de

Soacha se centran alrededor de tierras urbanas, carencia de vivienda, precariedad o ausencia de servicios públicos y deficiencia del transporte.

Por otra parte, el loteo (urbanizadores piratas) y la invasión de tierras, como negocios productivos, son también elementos de conflicto.

Cuadro 8
COBERTURA DEL SERVICIO DE ACUEDUCTO
POR MUNICIPIO 1987
(Urbano)

Cobertura (%)	Municipio
90 - 100	Subachoque Chía Cajicá Nemocón
80 - 89	Cogua Guasca Guatavita Tocancipá Sesquilé Suesca
60 - 79	Tenjo Bojacá Zipaquirá Chocontá Villapinzón
40 - 59	Sibaté Madrid Funza Cota Tabio La Calera
Menos del 40	Sopó Soacha

Fuente: Plan de Desarrollo. Acciones integradas para el Desarrollo de Cundinamarca.

Cuadro 9
NUMERO DE PAROS CIVICOS EN LA SABANA
DE BOGOTA
1970 - 1990

Municipio	No. de Paros
Soacha	11
Mosquera	2
Facatativá	2
Cajicá	2
Sesquilé	2
Funza	1
La Calera	1
Tabio	1
Guatavita	1
TOTAL	23

Fuente: Base de Datos Fundación Foro por Colombia, periódicos El Tiempo, El Espectador.

La aceleradísima urbanización (subnormal) ha causado problemas en la demanda de servicios, especialmente en acueducto. Soacha depende de Bogotá en el suministro de agua, el cual hasta ahora, ha sido deficiente, siendo su demanda otra de las causas de paros cívicos en el municipio.

Con relación a las vías y transporte, se debe recordar que el servicio de la línea de tren fue cerrado, quedando tan solo el servicio inter-urbano vigente. En 1989 hubo un paro regional, en protesta por el estado de las vías, el que afectó a Soacha y la zona del Tequendama.

En ocasiones los paros han tenido causas múltiples, como sucedió en 1988 cuando hubo una movilización (Soacha-Sibaté) protestando por educación, vías y salud.

Para el caso del occidente de la Sabana, dos han sido las causales de los paros cívicos: el transporte inter-urbano y el problema del

agua. El transporte ha sido una fuente de conflicto tradicional para la zona: tarifas, frecuencias diarias, incomodidad, accidentalidad, delincuencia, además de los problemas generados en Bogotá para los usuarios. En cuanto al agua, es bien conocido que esta zona tradicionalmente ha sufrido de escasez, no solo en el suministro urbano, sino también para los cultivos y la ganadería. Esta fuente de conflicto parecería en trance de solución, si se concreta el proyecto de tender la red de acueducto desde Bogotá, lo cual podría acelerar el proceso de expansión urbana en la zona.

E. Transformación de la estructura familiar

1. Estructura y conflicto familiar

Otro de los problemas generados por la migración, urbanización y avance capitalista ha sido el de la descomposición del modelo familiar tradicional, el cual siendo dominante, se enfrenta al avance de la unión libre (Ver Cuadro 10).

Cuadro 10
TIPO DE UNION EN LA SABANA DE BOGOTA
SEGUN ACTIVIDAD ECONOMICA
(porcentajes)

Actividad	Tipo de Unión	
	Unión Libre	Casados
Obrero o Jornalero	20.2	79.8
Empleado	18.1	81.9
Patrón	9.0	91.0
Cuenta Propia	14.1	85.9
Familiar	11.8	82.2
Doméstico	22.4	77.6
TOTAL	17.6	82.4

Fuente: Censo DANE 1985. formulario ampliado Nota: 66% de casos perdidos

En la dinámica regional se articulan varios fenómenos, los cuales conforman en últimas la estructura familiar. En primera instancia se encuentra el matrimonio católico tradicional, cuyo fundamento está ligado a la ideología de la monogamia indisoluble, congruente con la mentalidad conservadora heredada de la Colonia, y que jurídicamente se ha afirmado en el Concordato, el que paradójicamente se convierte en un principio estimulante para la unión libre: la imposibilidad de divorcio y de posteriores uniones legales, conduciría a la necesaria vinculación por medio de la unión libre.

Las zonas en donde domina la unión por medio del matrimonio católico (aunque también del civil) son la oriente, la centro-norte y la norte de la Sabana (ver Cuadros 11 y 12). Es apreciable un arraigado sedimento tradicionalista, el cual ha sido favorecido por una penetración lenta del capitalismo, condicionada por la distancia con respecto a Bogotá y el tamaño poblacional de las cabeceras municipales.

El tipo de familia que resulta de la unión tradicional, se desprende del entorno social donde florece. Al estimular la procreación, convierte a los hijos en depositarios del patrimonio simbólico-comportamental, heredado de los antepasados, en asuntos tales como la división sexual del trabajo y una jerarquía social rígida que mantiene un orden de cosas, como si estas fueran naturales.

Este tradicionalismo se confirma en la expresión del conflicto familiar. En las zonas arriba mencionadas (excluyendo a Zipaquirá), (ver Cuadro 13), las demandas relacionadas con la pareja y la familia muestran una

frecuencia proporcionalmente baja en relación con las otras zonas de la Sabana, concordando con cifras de nupcialidad, según se deduce del Censo de 1985, en el sentido de

reafirmar la tradicionalidad de esta área. Este mismo tipo de unión, subsiste en la zona de Zipaquirá y con menor intensidad en Soacha y Facatativá.

Cuadro 11
POBLACION SEGUN ESTADO CIVIL
(Porcentajes)
AREA DE INFLUENCIA CENTRO ZONAL DE CHOCONTA - ICBF
1964 - 1985

Municipio	Solteros		Casados		Unión libre		Separados	
	1964	1985	1964	1985	1964	1985	1964	1985
La Calera	68.4	37.1	28.5	32.4	0.1	2.0	0.2	1.0
Guasca	67.8	33.1	28.7	31.7	-	5.3	0.2	0.4
Gachancipá	63.3	37.7	30.5	29.5	0.7	6.9	1.0	0.7
Tocancipá	61.4	29.7	33.1	31.0	0.1	7.2	0.2	1.0
Sesquilé	66.0	34.6	29.2	30.1	0.1	3.2	0.1	1.9
Guatavita	65.6	40.8	30.3	28.8	0.1	0.9	0.2	1.0
Sopó	66.0	34.3	30.7	33.3	0.1	4.0	0.3	1.9
Villapinzón	68.4	72.3	33.1	34.8	0.3	1.36	0.1	1.4
Chocontá	67.8	35.0	28.3	31.1	0.4	2.1	0.2	0.9
Suesca	63.7	39.5	31.8	27.4	0.6	3.5	0.4	0.6
TOTAL	66.8	35.6	29.3	30.8	0.3	30.8	0.2	3.6

Fuente: Censos DANE 1964 y 1985

Cuadro 12
POBLACION SEGUN ESTADO CIVIL
(Porcentajes)
AREA DE INFLUENCIA CENTRO ZONAL DE ZIPAQUIRA- ICBF
1964 - 1985

Municipio	Solteros		Casados		Unión libre		Separados	
	1964	1985	1964	1985	1964	1985	1964	1985
Nemocón	67.6	38.0	27.8	31.6	0.7	1.8	0.2	1.3
Cogua	70.9	34.9	32.5	31.7	0.3	4.7	0.3	0.4
Zipaquirá	68.3	37.5	27.4	29.3	1.1	4.2	0.5	1.9
Chía	68.3	36.1	27.7	30.9	0.2	4.1	0.0	1.6
Cajicá	68.4	36.8	28.0	31.9	0.4	2.6	0.5	1.3
Cota	67.0	36.2	28.4	25.5	0.6	7.5	0.6	1.8
Tabio	67.0	31.9	29.1	32.4	0.7	5.2	0.2	2.0
Tenjo	67.8	34.9	27.5	29.4	0.6	7.2	0.7	1.0
TOTAL	68.4	35.8	28.2	30.3	0.6	4.7	0.4	1.4

Fuente: Censos DANE 1964 y 1985

Cuadro 13
DISTRIBUCION DEL CONCEPTO DE PREDIAGNOSTICO DE USUARIOS DE
DEMANDA ESPONTANEA CONSOLIDADO ANUAL 1988.
REGIONAL CUNDINAMARCA ICBF

Conceptos de prediagnóstico	Soacha	%	Z/quira	%	Ch/ta	%	F/tiva	%	Total	%
1 Reconocimiento	57	5	153	20	19	12	132	12	361	11.5
2 Investigación de la paternidad	1	-	2	-	1	1	7	1	11	0.3
3 Inpugnación de la paternidad	5		12	2			3		20	0.6
4 Alimentos	274	25	241	31	19	12	497	46	1.031	32.8
5 Reglamentación de visitas	15	1	25	3	1	1	25	2	66	2.1
6 Patria potestad	36	3	7	1			3		46	1.5
7 Guardas	56	5	21	3	1	1	12	1	90	2.9
8 Custodia y cuidado personal	64	6	48	6	8	5	64	6	184	5.6
9 Registro civil	12	1	5	1	1	1	6	1	24	0.8
10 Permiso para salir del país	5		2						7	0.2
11 Adopción	10	1	8	1	2	1	14	1	34	1.1
12 Abandono	13	1	3		1	1	17	2	34	1.1
13 Peligro físico y lo moral	33	3	29	4	15	9	42	4	119	3.8
14 Problemas de conducta	1		19	2			10	1	30	1.0
15 Limitados físicos y/o mentales	2		1		2	1	1		6	0.2
16 Conflictos familiares	342	30	128	17	76	50	216	20	762	24.2
16.1 Violencia - Pareja	92	8	19	2			67	6	178	5.7
16.2 Violencia - Maltrato al menor	2		2		3	2	32	3	39	1.2
16.3 Adicción - Droga	6								6	0.2
16.4 Adicción - Alcohol	8		3				7	1	18	0.3
16.5 Relación de Pareja	196	17	103	13	57	38	86	8	442	14.1
16.6 Relación Padres e Hijos	34	3			16	11	1		51	1.6
16.7 Relación entre Hermanos										
16.8 Otros Parientes	4						23	2	28	0.9
17 Problemas Sexuales	3								3	0.1
18 Problemas nutricionales	193	17	66	9	5	3	31	3	295	9.4
19 Otros	15	1					6	1	21	0.7
TOTAL	1.137	100	770	100	151	100	1.085	100	3.143	100

Fuente: Archivo Regional Cundinamarca. Departamento de Planeación

Pero frente a ese tradicionalismo se dan otras tendencias. Se ha encontrado asociación, por una parte, entre comportamientos conservadores y matrimonio tradicional, y de otra entre comportamientos concordantes con la economía de mercado y uniones no tradicionales. Para este último caso, la floricultura en especial, se convirtió en un elemento desestabilizador del matrimonio y la familia tradicional.

La migración que se ha dado hacia Soacha se ha caracterizado por la búsqueda de vivienda, realizándose generalmente por el grupo familiar, la cual genera sistemas de apoyo relativamente estables y relaciones más duraderas. Usualmente el origen de esta población es de raigambre campesina, que habiendo tenido un tránsito por la ciudad, ha

terminado por ubicarse en Soacha, siendo campesinos de ciudad. Después de la subregión occidental, este municipio es el que presenta el mayor índice de uniones libres, pero caracteriológicamente diferenciadas, ya que en Soacha éstas tienden a ser mas estables.

En la zona sur de la Sabana, la unión libre también está condicionada por una actitud tendiente a aceptarla más fácilmente, arraigada en la tradición de los estratos bajos⁴ y transmitida generacionalmente. De esta manera las uniones libres son relativamente aceptadas, tendiendo a ser más duraderas debido al tipo de migrantes.

La influencia de la economía de mercado se puede detectar en el Cuadro 14 en donde

Cuadro 14
TIPO DE UNION EN CUATRO MUNICIPIOS DE LA SABANA DE BOGOTA SEGUN ACTIVIDAD ECONOMICA
(Porcentajes)

Actividad	Facatativá		Chocontá		Zlipaquirá		Soacha	
	Tipo de unión		Tipo de unión		Tipo de unión		Tipo de unión	
	Unión libre	Casados	Unión libre	Casados	Unión libre	Casados	Unión libre	Casados
Obrero o Jorna	38.5	61.5	2.3	97.7	17.8	82.2	30.5	69.5
Empleado	28.8	77.2	13.8	86.2	13.9	86.1	23.9	76.1
Patrón	0.0	100.0	12.5	87.5	12.5	87.5	9.1	90.9
Cuenta propia	16.0	84.0	4.0	96.0	13.9	86.1	26.0	74.0
Familiar	10.2	89.8	10.7	89.3	21.1	78.9	13.7	86.3
Doméstico	12.5	87.5	0.0	100.0	20.0	80.0	29.2	70.8
TOTAL	23.9	76.1	6.3	93.7	13.6	86.4	25.4	74.6

Fuente: Censo DANE 1985. formulario ampliado

4 Esta tradición perpetuó el amaño y una estratificación socio-racial venida de la colonia, que legalizaba las uniones entre "iguales" por medio del matrimonio católico, pero que no lo hacía para uniones inter-raciales.

Cuadro 15
CONFLICTOS ALREDEDOR DE LA FUNCION DE LA PATERNIDAD,
EN CUATRO MUNICIPIOS DE LA SABANA, 1988
(Porcentajes)

Municipio	Reconocimiento	Invest. paternidad.	Inpugnaciones	Alimentos paternidad	Total
Facatativá	12	-	-	46	59
Soacha	5	-	-	25	30
Zipaquirá	20	-	2	31	53
Chocontá	12	1	-	12	25

Fuente: Cuadro 13

se hace distinción por tipo de unión y categoría ocupacional, para cuatro municipios representativos de su respectiva subregión, pudiéndose observar cómo la unión libre entre los obreros tiene la más alta incidencia en la zona de Facatativá, en donde más se ha extendido el cultivo de las flores. Esto concuerda con la opinión de los funcionarios del ICBF, quienes manifiestan además que alrededor del 80% de los casos atendidos provienen de trabajadores de estas plantaciones.

Esta institución registra para la zona de Facatativá el más elevado porcentaje, en toda la Sabana, de demandas por reconocimiento de los hijos, investigación de paternidad, cuota alimentaria, violencia y desavenencias de pareja (Ver Cuadros 14 y 15). Estas cifras están acordes con el fenómeno socio-demográfico de unión temporal que se observa en esta zona. Se debe señalar, por ejemplo, que mientras las demandas por reconocimiento de apellido fueron de 57 en Soacha, para 1988, en la zona de Facatativá fueron de 132; por violencia y maltrato infantil en el primero fueron solamente dos, mientras que en la segunda población fueron 32. Obviamente,

se entiende que la mayoría de los casos no son denunciados ante el Bienestar Familiar, pero estos datos inducen a pensar que el madresolterismo, típico de la unión libre sucesiva es mayor, en promedio, en la zona occidental.

Del Cuadro 16 se deduce que la proporción de mujeres trabajadoras es mayor en la zona de Facatativá, mientras que la menor se presenta en Chocontá. De otra parte, la violencia de pareja, en el ámbito de las desavenencias de la misma (Cuadro 17), sigue el

Cuadro 16
PORCENTAJE DE POBLACION DEDICADA A
LABORES EN EL HOGAR EN CUATRO
MUNICIPIOS DE LA SABANA 1985

Municipios	% población labores en el hogar
Facatativá	19.9
Soacha	21.7
Zipaquirá	21.7
Chocontá	25.5

Fuente: Censo DANE. 1985.

mismo patrón de localización, siendo la zona de Facatativá la que registra un mayor número de casos.

Cuadro 17
RELACION PROPORCIONAL DE LA
VIOLENCIA DE PAREJA CON EL CONFLICTO
DE LA MISMA .
1988

Municipio	% violencia de pareja
Facatativá	43.5
Soacha	31.9
Zipaquirá	15.6
Chocontá	0.0

Fuente: Cuadro 13

En síntesis, la sub-región occidental de la Sabana de Bogotá es la que tiene la mas alta incidencia de uniones libres, de mujeres trabajadoras y de obreros en este tipo de unión, con los más altos niveles de conflicto e inestabilidad familiar y de pareja (incluyendo violencia sobre las mujeres y maltrato infantil) y de demandas por paternidad, alimentos, reconocimiento e impugnaciones de apellido; problemas que afectan principalmente a las trabajadoras de las flores.

2. Floricultura, trabajo femenino y familia

Como se sabe, la mayoría de los trabajadores de las flores son mujeres, cubriendo alrededor del 70% de los puestos de trabajo. Hace unos quince años, el personal femenino que trabajaba en la floricultura tenía edades entre 30 y 40 años, en tanto que hoy en día, esas edades fluctúan entre los 18 y 30.

Una característica que marca a esta población es el desarraigo. Por un lado son perso-

nas que han migrado, por una motivación fundamentalmente laboral, con un origen familiar de tipo campesino con bajos niveles educativos y que han tenido que romper lazos con sus comunidades y familias. Por otro, es una población con altos niveles de rotación laboral y por tanto espacial, afincando ese carácter transitorio en las relaciones que establecen con sus lugares de trabajo. A los anteriores elementos se les junta una baja interacción con sus lugares de vivienda, ya que sus hogares prácticamente se han convertido en dormitorios, condicionados por horarios laborales que impiden mayor integración de los obreros con su lugar de residencia.

Laboralmente dos elementos caracterizan el trabajo en este ramo. En primera instancia, un alto volumen de obreros temporales, requeridos en las pocas de mayor demanda del producto en el mercado internacional: día de la madre, San Valentín, día del amor y de la amistad, navidad, etc. Ello se expresa en subcontratación o contratación por cortos períodos cortos, ausencia de prestaciones legales y protección social y alta rotación de personal en las empresas, generando una mano de obra migrante y desarraigada. En segundo término, los horarios modifican sustancialmente los hábitos de vida, ya que las jornadas se realizan, en promedio, entre las 6 a.m. y 2 p.m. (cuando no es poca de "cosecha"). Las trabajadoras de flores se caracterizan además por tener salario mínimo o menor que éste no obstante significarles cierta independencia económica. Todo lo anterior marca una superficialidad en las relaciones intragrupalas, con continua recomposición de los grupos, por la llegada y salida de nuevos integrantes, y por tanto con

una gran inestabilidad en las relaciones interpersonales.

La estructura familiar se ve también afectada por esta situación. Aquí las condiciones para el conflicto están dadas: un hombre "machista" que concibe a una mujer dominada, sumisa y "pura" destinada a ser su esposa, o en su defecto, aquella mujer "fácil" que le posibilita mantener relaciones paralelas, ocasionales o permanentes. Entre tanto esta mujer, independiente y desarraigada, y ante el compromiso psicológico que representa la unión libre, no acepta ya fácilmente a un compañero posesivo, dominante y conflictivo.

Mientras que los hombres reproducen sus patrones machistas mediante el abandono de los hijos, el alcohol u otras acciones de este tipo, sus compañeras responden afectivamente con la desertión, uniéndose a un nuevo compañero, bajo la suposición, de que con éste les irá mejor que con el anterior. La unión libre sucesiva se constituye en una institución familiar que se ha extendido en la zona occidental de la Sabana, para el caso de los trabajadores de las flores.

La incorporación de la mujer al trabajo y su independencia económica, la rotación en las uniones, el madresolterismo, la doble jornada, la propaganda hedonista y la liberación sexual, son todos factores que constituyen facetas reales de la vida de la mujer y del hombre, que si bien tienen aspectos positivos, tales como la liberación femenina, la democratización en las relaciones de pareja y la adaptación del hombre a esta nueva situación, también tienen sus aspectos negativos: el abandono psico-afectivo y el descuido

físico, nutricional y de salud en los niños.

Las consecuencias del abandono pueden expresarse en una deficiente socialización de los pequeños. De esta manera, la internalización de valores, en tanto ellos funcionan como reguladores de las relaciones interpersonales, no se dan en el hogar. A este abandono y deprivación afectiva, se agrega la violencia familiar y una confusión en los patrones de autoridad que pueden derivar en conductas desviadas. De hecho, se conocen casos en Facatativá de gaminismo y prostitución juvenil de hijos e hijas de trabajadores de las flores. Es necesario aquí señalar que aunque este no es un fenómeno tan generalizado, también afecta a los trabajadores de las flores del resto de la Sabana, y es significativo, debiendo ser tratado desde sus propias causas: las condiciones de trabajo con sus secuelas.

La perspectiva de la formación de pareja en la Sabana de Bogotá, sigue en líneas generales dos canales: uno institucional, que entra dentro del matrimonio católico y civil modernos, y otro, a contrapelo del mismo, de uniones libres estables y sucesivas. Mientras que el primero se afianza más en el norte y centro de la Sabana, el segundo lo hace en el occidente y sur.

IV. Conclusiones y perspectivas

Todo indica que el proceso acelerado de urbanización de la Sabana de Bogotá continuará en los próximos años, estimulado por las crecientes deseconomías de aglomeración de la capital y la ininterrumpida expansión de la floricultura y de otros cultivos

orientados al mercado internacional. Son fundamentalmente las fuerzas del mercado, expresadas en la dinámica diferencial de los costos de oportunidad de distintos usos de suelo y diversas actividades económicas, las responsables del proceso mencionado.

Se generaliza en la región una modernización diferenciada, como expresión de la ampliación y profundización de la racionalidad capitalista, acompañada de una serie de transformaciones y dislocaciones ambientales, económicas, sociales y culturales, gene-

radoras de nuevos problemas que deben preocupar a la sociedad y al Estado si se quieren evitar situaciones más críticas en el mediano y largo plazo. El Estado no parece disponer de los instrumentos institucionales u operativos, ni de los recursos suficientes para controlar o revertir los efectos socialmente indeseables derivados de la urbanización. La actual apertura económica y el debilitamiento del Estado interventor no auguran un aminoramiento de la problemática, sino, por el contrario, una agudización de la misma.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Montañez, G., Arcila, O., Pacheco, J. C. (1990), **Estudio Prospectivo de la Sabana de Bogotá**, Centro de Estudios Sociales CES, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

ORSTOM-IGAC, (1982), **Estudio Integrado del Altiplano Cundiboyacense**, Bogotá.

Educación y movilidad social

Durante 1989, el Instituto SER de Investigación llevó a cabo un estudio relacionado con la rentabilidad de la educación, tomando una muestra de 4.026 trabajadores de Bogotá vinculados a los diferentes sectores de la economía¹. El estudio en mención, arrojó una serie de indicadores que se presentan en esta sección y que complementan los analizados en los números anteriores.

En la primera parte, se analizan algunos indicadores relacionados con la movilidad social y la educación del trabajador. En la segunda, se introducen indicadores de calidad de la educación recibida y su relación con la vida laboral de los entrevistados.

I. Características de la movilidad

La literatura sociológica, ha destacado la importancia de estudiar los logros de estatus ocupacional relacionados con la educación,

tanto desde el punto de vista intergeneracional como considerando la movilidad intrageneracional².

Para el caso de Bogotá, los siguientes indicadores de movilidad intergeneracional, en términos de educación, son de especial interés: cerca del 95% de los hijos de padres sin educación ha obtenido algún nivel educativo. Específicamente, se encuentra que la tercera parte de los hijos de padres sin educación ha logrado llegar al nivel de la educación secundaria y el 6.2% realizó estudios superiores.

Este incremento en los niveles de educación de los hijos, con respecto a los de los padres, también se observó entre los hijos de padres que solamente habían realizado estudios a nivel de primaria: el 80% de estos alcanzó niveles de educación más altos y cerca de una cuarta parte (23.9%) logró realizar estudios superiores.

1 El estudio sobre la Rentabilidad de la Educación fue realizado por Eduardo Vélez. Los indicadores que se analizan en esta sección representan solamente una parte del trabajo general.

2 Blau y Duncan (1967), Duncan y otros (1972), Sewell y Hauser (1975), Portes (1982), Featherman y Stevens (1982).

En cuanto a los hijos de padres que habían alcanzado el nivel de la secundaria, la mitad de ellos logró entrar a la universidad. Finalmente, el 71.3% de los hijos de padres con educación superior alcanzó ese mismo nivel.

Otro indicador de movilidad intergeneracional analizado, es el relacionado con el nivel ocupacional del padre y el nivel educativo del hijo. Las ocupaciones de los padres, se asimilaron a las categorías de campesino (trabajadores agropecuarios), obrero (manual), y empleado (no manual). En términos generales, se encuentra que existe una gran movilidad intergeneracional: el 53.1% de los hijos de campesinos alcanzó el nivel primario de educación, el 36.2% tuvo acceso a la educación secundaria y el 8.5% a la universitaria.

Con respecto a los hijos de obreros (manuales), se encuentra que el 29.1% alcanzó la primaria, el 55.6% la secundaria y el 15.3% realizó estudios superiores. Para el caso de los hijos de empleados (trabajo no manual), la mayoría (52.6%) alcanzó estudios secundarios, mientras que un 36.9% realizó estudios superiores.

En el Cuadro 1, se presenta un indicador de movilidad intergeneracional, en donde se compara (con escalas diferentes) la posición del trabajador con la de su padre.

Según se desprende de estos datos, existe en Bogotá alguna movilidad ocupacional intergeneracional. En efecto, hijos de padres campesinos logran llegar, aún si en muy contados casos, a ocupar posiciones directivas. Así mismo el 40% de los hijos de

Cuadro 1.
OCUPACION DEL TRABAJADOR POR
OCUPACION DEL PADRE

Ocupación Trabajador	Ocupación Padre (porcentajes)		
	Campesino	Obrero	Empleado
Manual no capacitado*	6.4	9.0	4.4
Manual capacitado*	58.1	49.2	23.5
No manual no capacitado	10.3	12.7	15.1
No manual capacitado	7.8	13.2	23.5
Superiores	12.6	6.3	12.0
Técnicos	0.6	-	1.7
Profesional	3.9	8.5	12.5
Directivo	0.2	1.1	7.3

N = 3416

* Capacitado es equivalente al término "skilled" y no capacitado a "unskilled".

Fuente: Velez, Eduardo. (1989) (1).

padres obreros ha logrado, por lo menos, ocupar posiciones no manuales.

En cuanto a la movilidad intrageneracional, en el Cuadro 2 se presentan los cambios ocupacionales observados entre la primera ocupación del trabajador y su ocupación actual.

Tales datos permiten afirmar que existe una apreciable movilidad ocupacional intrageneracional. Esta, como sucede en toda estructura ocupacional abierta, puede ser ascendente o descendente. Cerca del 32.5% de los trabajadores ha experimentado una movilidad vertical ascendente y un poco más de la mitad, 55.2%, ha permanecido en la misma posición. La movilidad total,

Cuadro 2.
PRIMERA OCUPACION POR OCUPACION ACTUAL DEL TRABAJADOR
(Porcentajes)

Primera Ocupación	Ocupación actual							
	1	2	3	4	5	6	7	8
1.Manual no capacitado	19.2	25.8	17.0	14.8	12.2	0.7	5.9	4.4
2.Manual capacitado	5.3	70.7	5.7	5.7	7.4	0.6	1.8	2.7
3.No manual no capacitado	3.4	13.4	36.9	19.1	12.3	1.6	7.1	5.8
4.No manual capacitado	0.8	3.2	10.2	66.2	8.9	0.3	6.9	3.6
5.Supervisores	2.4	12.4	8.2	8.2	54.1	-	5.3	9.4
6.Técnicos	2.0	2.0	3.9	3.9	5.9	52.9	9.8	19.6
7.Profesionales	1.7	1.2	3.4	6.1	7.3	0.2	69.0	11.1
8.Directivos	-	3.2	4.8	6.3	9.5	-	14.3	61.9

N = 3822

Fuente: Vélez, Eduardo.(1989) (1).

tanto ascendente como descendente (44.8%), es comparable con la encontrada por Lopreato y Hazelrigg (1972) en Italia (45.1%), y superior a la reportada por Lipset y Bendix (1959) en la década de los cincuenta en USA (30%), Japón (27%), Francia (27%), Alemania Federal (31%) y Suiza (23%).

El modelo que se presenta a continuación, busca relacionar, más formalmente, la movilidad ocupacional con los niveles de educación del individuo y con la educación y la ocupación de sus padres.

A. El logro de estatus socioeconómico

Si se acepta que la posición ocupacional

y la educación del padre son buenos indicadores de los estímulos que recibe una persona durante su infancia y adolescencia, debe concluirse que éstos influirán en los logros que la persona obtiene en su vida adulta.

El modelo utilizado para analizar esta hipótesis en el caso de Bogotá, puede resumirse de la siguiente manera ³:

$$\text{Ingreso} = a + b_1 \text{ Educ. Padre} + b_2 \text{ Ocup. Padre} + b_3 \text{ Educ. Trabajador} + b_4 \text{ Primera. Ocup} + b_5 \text{ Ocup. Actual}$$

El Cuadro 3 presenta los resultados encontrados. Como se esperaba, la educación y el estatus ocupacional del padre determinan

3 Este modelo, es una extensión del planteado por Blau y Duncan (1967) ya que se le adiciona el ingreso como variable dependiente.

Cuadro 3.
COEFICIENTES NO ESTANDARIZADOS DE
VARIAS FUNCIONES REFERENTES A LOS
LOGROS SOCIOECONOMICOS DEL
TRABAJADOR EN BOGOTA, 1988

Variables Independien.	Educación	Primera Ocupación	Ocupación Actual	Ingreso
Educación padre	1.08 (28.2)	.106 (5.2)	.060 (3.1)	2490 (3.8)
Ocupación padre	1.54 (17.5)	-.200 (4.5)	.26* (0.6)	-3973 (2.7)
Educación		.222 (25.5)	.188 (21.0)	3083 (9.3)
1a.Ocupación			.408 (23.9)	-460* (.07)
Ocupación actual				8231 (13.0)
Constante	2.27 (9.5)	1.17 (10.5)	0.29 (2.6)	-5179* (0.2)
R2	.345	.271	.470	.222
N	2985	2985	2985	2985

* No es estadísticamente significativo. Entre paréntesis aparece el valor t.

Fuente: Velez Eduardo. 1982 (2)

la educación del trabajador. Vale la pena resaltar que los coeficientes son positivos y altamente significativos y que el coeficiente de determinación es moderadamente alto.

La primera ocupación del trabajador se explica, en su orden, por la educación formal

que ha recibido y por la educación y el estatus ocupacional de su padre; sin embargo, este coeficiente aparece con el signo contrario al esperado, lo que indica una relación espúrea que está siendo explicada por otros factores referentes a la educación. Aunque parece haber una relación entre los niveles ocupacionales del padre y la primera ocupación del hijo, se observó una alta movilidad que, en el contexto de la expansión educativa, ayuda a resaltar la importancia de la educación como mecanismo de logro ocupacional.

El modelo que explica los ingresos del trabajador, resalta la importancia de la ocupación actual y de la educación del trabajador. En un segundo nivel, aparece la educación del padre como determinante del ingreso y, en un tercer nivel, con apenas mínima significancia, el estatus ocupacional del padre.

Vale la pena destacar que aunque los resultados obtenidos corroboran lo reportado por la literatura concerniente al proceso de logro socioeconómico, en donde la educación y posición ocupacional del padre determinan en gran parte el estatus socioeconómico del hijo, también en Bogotá la educación es un importante determinante de movilidad social.

Como conclusión de esta parte se puede resaltar la presencia de una alta movilidad intergeneracional en términos de logros educativos así como de una relativa movilidad intergeneracional en términos de ocupación. También se observa, aunque en forma menos notoria, que se ha experimentado una significativa movilidad intrageneracio-

nal en lo que al estatus ocupacional se refiere. Por otro lado, es necesario anotar que la educación, tanto del padre como del trabajador, parece ser la característica determinante de la ocupación y del ingreso del trabajador en Bogotá. A pesar de la expansión del sistema educativo o, en algunos casos, precisamente por esa expansión, la educación sigue teniendo un papel relevante, inclusive en el contexto de una notoria movilidad, en la determinación de los logros económicos del trabajador.

II. Algunos indicadores de calidad de la educación y su relación con aspectos laborales.

Otra parte de la investigación mencionada, se concentró en el análisis de algunos indicadores de la calidad de la educación recibida y su relación con el estatus ocupacional y el ingreso de los trabajadores.

A. Indicadores para la educación primaria.

Para este nivel educativo se tomaron tres indicadores: localización del plantel (rural-urbano); forma de asistencia al plantel (normal, algunas interrupciones, muchas interrupciones); y la repitencia de años.

En lo que se refiere a la localización de la escuela, claramente se observa que aquellos que asistieron a la escuela urbana tienen mayor probabilidad de encontrarse en cargos directivos o desempeñándose como profesionales que aquellos que asistieron a escuelas rurales.

En forma consistente se encuentra que, quienes estudiaron en una escuela rural, tienden a recibir ingresos significativamente inferiores que quienes lo hicieron en una escuela urbana. Los egresados de escuelas rurales ganan, en promedio, 30% menos que los egresados de escuelas urbanas (\$46.258 contra \$58.683).

La forma de asistencia al plantel no presentó una relación muy fuerte con el estatus ocupacional. Sin embargo, entre más normal haya sido la asistencia a la escuela, mayor es la posibilidad de ocupar cargos directivos.

Así mismo, quienes asistieron a la escuela en forma regular, sin interrupciones, obtienen un ingreso promedio mayor que quienes experimentaron alguna o mucha interrupción durante su vida escolar.

En relación con la repitencia, se encontró que quienes tienen mayor estatus ocupacional repitieron, en promedio menos cursos que trabajadores en posiciones ocupacionales de menor estatus. Si se analizan sus ingresos, la diferencia es aún más clara: entre mayor haya sido la repitencia de un trabajador durante la primaria, menor es su ingreso.

B. Indicadores para la educación secundaria

En el caso de la educación secundaria se tomaron los siguientes indicadores: composición del colegio (masculino, femenino o mixto); jornada de estudio; repitencia; orientación profesional o consejería académica; y el resultado del examen de Estado del ICFES-SNP.

Basados en alguna evidencia empírica, que identifica a los estudiantes de colegios masculinos con mayores logros académicos que los obtenidos por los estudiantes de colegios femeninos [Vélez y Rodríguez (1989)], se tomó el indicador de la composición del colegio y su incidencia en el estatus ocupacional. Una vez más, se observa la tendencia esperada pues quienes más posibilidad tienen de estar en las posiciones más altas son los egresados de colegios masculinos; debe anotarse, sin embargo, que los egresados de colegios femeninos tienen una presencia significativa en el estatus de profesionales, mientras que los egresados de colegios mixtos se encuentran en los niveles más bajos.

Igualmente, al contrastar los ingresos se encontró que los egresados de colegios masculinos tienen, en promedio, un ingreso mucho mayor (\$102.149) que los egresados de colegios femeninos (\$55.804) o mixtos (\$47.486).

En lo que compete a la jornada de estudio, los resultados muestran que quienes estudiaron en la jornada nocturna tienen mayor presencia en las ocupaciones de menor estatus; en el extremo opuesto, los que ocupan posiciones de mayor estatus tienden a haber estudiado en la jornada diurna.

La asociación entre la jornada y el logro laboral se refleja también al comparar los ingresos promedio. Definitivamente, quienes asistieron a una jornada diurna logran mayor ingreso promedio (\$62.276) que quienes estudiaron parte del bachillerato en jornada diurna y parte en jornada nocturna (\$58.973) y sobre todo que quienes hicieron

su bachillerato en una jornada nocturna (\$46.115).

La repitencia durante la secundaria igualmente parece estar relacionada con la posición ocupacional; quienes tienen posiciones con mayor estatus perdieron menos cursos o años durante su bachillerato.

De otro lado, se encontró que quienes recibieron orientación profesional o consejería académica tienen mayor estatus ocupacional y ganan en promedio un 17.7% más que quienes no la recibieron.

Para el último indicador de calidad de la educación secundaria, se tomó el puntaje promedio en los exámenes del Servicio Nacional de Pruebas (SNP) del colegio de donde el trabajador se graduó. Al relacionar este puntaje con los logros que un trabajador consigue en el mercado laboral, se observa que el estatus ocupacional de los trabajadores se asocia positivamente con el puntaje promedio obtenido por el plantel en el Examen de Estado: entre mayor es el estatus, mayor es el puntaje del colegio. De la misma forma, esta tendencia se confirma al contrastarla con el ingreso del trabajador

C. Indicadores para la educación superior.

En el caso de la educación superior se tomaron indicadores relacionados con la jornada y el estatus de la universidad en cuanto a la calidad de la educación que imparte.

En Colombia, algunos argumentan que la universidad nocturna presenta los más bajos

índices de calidad. En efecto, se encuentra una relación entre este factor y el estatus ocupacional y los niveles de ingreso del trabajador. Los que ocupan posiciones de alto estatus tienden a provenir de universidades privadas diurnas, mientras que los que ocupan posiciones con bajo estatus, tienden a provenir de jornadas nocturnas.

De igual forma, quienes estudiaron toda su carrera universitaria en jornada diurna tienen un mayor ingreso (\$97.404) que quienes estudiaron, parte en jornada diurna y parte en jornada nocturna (\$93.968), y sobre todo que quienes estudiaron en jornada nocturna (\$75.189).

A partir de una clasificación de calidad que doce expertos en educación superior hicieron sobre las universidades que aparecieron en la muestra, y correlacionando esta clasificación con el estatus ocupacional, se observa claramente que los que ocupan posiciones de mayor estatus provienen de universidades con mayor calidad, mientras que los trabajadores de menos estatus ocupacional provienen de universidades con menor calidad. Igual cosa sucede cuando se contrasta la calidad de la universidad con el ingreso recibido por el trabajador.

Con los indicadores presentados se puede concluir que existe una relación entre la cali-

dad de la educación recibida a nivel de primaria, secundaria o superior y los logros ocupacionales y salariales que obtiene el trabajador después de haber concluido su actividad educativa.

Es necesario resaltar la importancia que tiene la educación de calidad como elemento o fuente de movilidad social. En este aspecto, es pertinente destacar la desventaja salarial y de estatus ocupacional que tiene el egresado de planteles nocturnos (bachillerato o universidad) frente a su compañero egresado de un plantel diurno.

Es indudable que el estudiante que tiene que tomar como alternativa educativa el plantel nocturno, proviene de familias de bajos ingresos y en general de un estrato socioeconómico en desventaja. Lamentablemente, todo parece indicar que la educación que se le ofrece es de inferior calidad a la que tienen acceso estudiantes de planteles diurnos.

En ese sentido, adquiere especial importancia la vigilancia y control que realicen el ICFES, el Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación, para garantizar a los grupos más necesitados una educación de por lo menos igual calidad a la que tienen acceso los sectores más favorecidos.

REFERENCIAS

- Blau, P. y Duncan. O. (1967). **The American Occupational Structure**. Wiley, New York.
- Duncan, O. y otros. (1972). **Socioeconomic Background and Achievement**. Seminar, New York.
- Featherman, D. y Stevens. G. (1982). "A Revised Socioeconomic Index of Occupational Status: Application in Analysis of Sex Differences in Attainment". En R. M. Hauser y otros (eds). **Social Structure and Behavior**. Academic Press, New York.
- Lopreato, J. Y. Hazelrigg. Y. (1972). **Class, Conflict and Mobility**. Chandler, San Francisco.
- Lipset, S. y Bendiz. R. (1959). **Social Mobility in Industrial Society**. University of California Press, Berkeley.
- Portes, A. (1982). "Immigrants Attainment: An Analysis of Occupation and Earning Among Cuban Exiles in the United States". En R. M. Hauser y otros (eds). **Social Structure and Behavior**. Academic Press, New York.
- Sewell, W. y Hauser. M. (1975). **Education, Occupation and Earnings**. Academic Press, New York.
- Vélez, E. (1989) (1). **Origen Familiar, Educación y Logros Ocupacionales**. Documento de Discusión 026. Instituto SER de Investigación, Bogotá.
- (1989) (2). **Calidad de la Educación, Ocupación e Ingresos en Bogotá**. Documento de Discusión 027. Instituto SER de Investigación, Bogotá.
- Vélez E. y Rodríguez P. (1989). **Mujer y Educación en Colombia**. IFT-153. Instituto SER de Investigación, Bogotá.

Una nota sobre las tendencias de la tasa de retorno de la educación en Bogotá 1965 - 1988

George Psacharopoulos
Eduardo Vélez *

La historia demuestra que las naciones que decidieron invertir en educación en una etapa inicial de su desarrollo han sido las que se han desarrollado más rápidamente. Hoy en día, nadie pone en duda que la educación, y en particular la básica, es un factor determinante en el desarrollo de los pueblos y que los gobiernos deben invertir en ella (Ver Schultz, 1989).

A nivel del individuo, los análisis de ingresos, ya sea en países ricos o pobres, presentan sistemáticamente los siguientes dos resultados: un coeficiente positivo de los años de educación formal y un coeficiente positivo de los años de experiencia laboral. Estos resultados empíricos han llamado la atención sobre la buena inversión que es la educación. Sin embargo, ha surgido la duda de si la rentabilidad de la educación cae a medida que aumenta la oferta de personal calificado. Si la tasa de rentabilidad disminuye significativamente a medida que aumenta la cobertura de la educación, podría no justificarse una mayor expansión de ésta.

Desde que se confirmó la disciplina de la economía de la educación, la cuantificación del rendimiento de la inversión en educación se ha incrementado notoriamente. Sin embargo, pocos son los países para los cuales existen cálculos longitudinales sobre la rentabilidad de la inversión en recursos humanos. Afortunadamente Colombia, y en particular en el caso de Bogotá, es uno de ellos. Así, a pesar de las limitaciones que puedan existir para comparar los cálculos obtenidos por diferentes autores, por ejemplo, hay diferencias metodológicas que van desde diferencias en la naturaleza de las muestras utilizadas hasta variaciones en la forma de medición de los ingresos, la evidencia empírica disponible es suficiente para permitir una aproximación al tema.

En el Cuadro 1 se presenta información sobre los rendimientos de la inversión en educación para los trabajadores en la ciudad de Bogotá, calculados a lo largo de más de veinte años. La metodología para estos cálculos es la de funciones de ingreso, que obtiene

* Banco Mundial, Washington D.C. 20433, las opiniones presentadas son las de los autores.

Cuadro 1
FUNCIONES DE INGRESO EN VARIOS ESTUDIOS EN BOGOTA

Variables independientes	1 1965 F. de T.	2 1971 F. de T.	3 1974 Asal.	3 1974 C.P.	4 1978 F. de T.	5 1988 F. de T.
Años de Educación	.173* (13.4)	.167* (38.9)	.127* (31.1)	.132* (12.0)	.147* (52.7)	.111* (23.96)
Experiencia Laboral	.121* (8.8)	.078* (17.6)	.067* (22.5)	.057* (8.1)	.068* (23.3)	.055* (12.14)
Exp. al cuadrado	-.001* (7.3)	-.001* (12.6)	-.000* (15.8)	-.000* (7.0)	-.000* (17.2)	-.0007* (7.21)
Constante	4.30	5.08	-	-	6.72	9.104
R ²	.88	.63	.39	.24	.49	.38
Tamaño de la muestra	722	1.016	2.160	762	3.014	1048

Notas: Valores t en paréntesis.

* Significancia estadística al nivel del 1% o mejor.

Fuentes: 1 Schultz (1968). Se refiere a una muestra de la fuerza de trabajo masculina. Encuesta realizada por el CEDE.

2 Bourguignon (1983). Se refiere a una muestra de trabajadores masculinos. Encuesta DANE. 1971.

3 Bourguignon (1983). Se refiere a una muestra de trabajadores masculinos y se presenta un modelo para los asalariados y otro para los cuenta propia. donde se excluyen a los trabajadores con educación universitaria.

4 Mohan (1988). Se refiere a una muestra de trabajadores masculinos. Encuesta DANE. 1978.

5 Psacharopoulos y Vélaz (1990). Se refiere a una muestra de trabajadores masculinos. Encuesta realizada por el Instituto SER.

los rendimientos económicos relacionados con el número de años promedio de educación. La especificación de la llamada función de ingresos del capital humano es tal, que el coeficiente de los años escolares se puede interpretar como la tasa de rendimiento de la inversión en educación (para una elaboración de esta posición consultar a Mincer, 1974). Al utilizar esta metodología, los resultados obtenidos en Colombia son comparables con los de otros países Latinoamericanos (ver Cuadro 2). Brasil y México presentan las tasas de rendimiento más altas en la región, reflejando su relativamente bajo nivel de desarrollo educativo en comparación con el de otros países incluidos en el cuadro.

Cuadro 2
RENDIMIENTOS DE LA EDUCACION
(CALCULOS MINCERIANOS) EN VARIOS
PAISES LATINOAMERICANOS

País	Tasa de Rendimiento (%)
Argentina	9.2
Brasil	15.0
Chile	9.6
Colombia	11.0
Ecuador	11.0
México	15.0
Venezuela	10.7

Fuente: Gómez-Castellanos . Psacharopoulos. 1990.

La evidencia que se ha presentado, apoya la interpretación económica de que, como cualquier otro tipo de inversión, la inversión en capital humano presenta rendimientos decrecientes en el tiempo. En efecto, desde fines de los años sesenta, la disminución de los rendimientos de la educación en Bogotá ha sido de cerca de siete puntos porcentuales, en un período durante el cual el nivel educativo de la fuerza laboral en la ciudad creció en forma notoria (ver Cuadro 3). En otras palabras, se podría decir que la expansión de la educación en Bogotá ha provocado un declive en el impacto de la educación en los ingresos. En la Gráfica 1, se presenta la evolución de las tasas de rendimiento en contraste con la distribución del nivel educativo de la fuerza laboral. Se observa claramente que los rendimientos obedecen a la ley de los rendimientos decrecientes, de la misma manera que sucede con los rendimientos de la inversión en capital físico.

Cuadro 3
DISTRIBUCION DE LOS TRABAJADORES
EN BOGOTA POR EDUCACION
(porcentajes)

Nivel de Educación	1973	1978	1985	1989*
Ninguna	6.5	3.6	2.7	1.5
Primaria	54.7	42.1	34.9	28.6
Secundaria	31.6	38.4	43.8	48.7
Superior	7.3	15.9	18.5	15.9

Fuentes: Muestra del censo de población de 1973; Encuesta de Hogares. DANE 1978; y Censo de población 1985."

*La información para este año se refiere a toda la población, no solo a los trabajadores. Cálculos de FEDESARROLLO, ver Coyuntura Social. No. 2. 1990.

Gráfica 1.
TASAS DE RENDIMIENTO DE LA INVERSION
en educación y niveles educativos



Justifica este declive un freno a la expansión de la educación? Claramente la respuesta es negativa. Primero, porque la rentabilidad de la inversión en educación sigue siendo buena en comparación con otros tipo de inversión; y segundo, porque la educación tiene muchos beneficios sociales (no económicos) y efectos externos que no son captados en el cálculo monetario del costo-beneficio.

Los resultados mostrados permiten ver que la educación mejora los ingresos. Otros resultados muestran que también mejora las posibilidades y el tipo de trabajo, y que es un factor importante para el mejoramiento de la salud y la nutrición, para la conservación del medio ambiente, y para mantener un sentido de responsabilidad económica y política.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Bourguignon, F. (1983) The Role of Education in the Urban Labour Market During the Process of Development: The Caso of Colombia. En V. Urquidí y S. Trejo (eds) **Human Resources, Employment and Development** Vol. 4.
- Gómez-Castellanos, L. y Psacharopoulos, G. (1990) "Earnings and Education in Ecuador: Evidence from the 1987 Household Survey." **Economics of Education Review** (forthcoming).
- Mohan, R. (1986) **Work, Wages, and Welfare in a Developing Metropolis, Consequences of Growth in Bogota, Colombia**, Oxford University Press.
- Mincer, J. (1974) **Schooling, Experience and Earnings**, Columbia University Press for the N.B.E.R., New York.
- Psacharopoulos, G. y Vélez, E. (1970) "Schooling, Ability and Earnings in Colombia, 1988". Trabajo presentado en la conferencia anual de la Comparative and International Education Society, Anaheim, California.
- Schultz, P. (1968) Returns to Education in Bogotá, Colombia. Rand Corporation, RM5645 RC/AID.
- Schultz, T.W. (1989) Investing in People: Schooling in Low Income Countries. **Economics of Education Review** 8 (3), 219-223.



HAGA MAS VENTAS POR CORREO, UTILIZANDO EL "SERVICIO DE REEMBOLSO C.O.D." DE ADPOSTAL

Es un servicio que le permite estar en varias ciudades a un mismo tiempo entregando y cobrando a la vez su mercadería. Parece increíble, ¿verdad? Usted hace el envío de sus productos y en el momento mismo en que su cliente los retira de nuestras oficinas, le giramos su dinero! Además es rápido y seguro!

 **CORREO DE COLOMBIA**
llega seguro y a tiempo!
MAYOR INFORMACION: TELS. 2415531 Y 2828842

FEDESARROLLO

DIRECTOR EJECUTIVO
Miguel Urrutia Montoya

SUBDIRECTOR
Juan José Echavarría

SECRETARIA GENERAL
Pilar Medina V.

INVESTIGADORES
Luis Ignacio Aguilar
Catalina Crane
Patricia Correa
María del Pilar Esguerra
Stefano Farné
Eduardo Lora
Luz Marina Monroy
Juan José Perfetti
María Clara Rueda

INVESTIGADORES ASOCIADOS
Roberto Junguito Bonnet
José Antonio Ocampo
Guillermo Perry Rubio
Luis Alberto Zuleta

ASISTENTES DE INVESTIGACION
Mauricio Alviar
Tránsito Porras
Juan Pablo Trujillo
Gustavo A. Ramírez
Natalia Escobar
Ana María Herrera
Jorge Armando Rodríguez
Felipe Barrero

INSTITUTO SER DE INVESTIGACION

DIRECTOR EJECUTIVO
Jorge E. Acevedo B.

INVESTIGADORES
Blanca Lilia Caro
Henry Forero
Patricia Gómez de León
Rodrigo Losada
Norma Orjuela de Deeb
Alfonso Reyes
Carlos Rojas

INVESTIGADORES ASISTENTES
María Claudia Archila
Juan Camilo Cárdenas
Zoraida Castilo
Catalina Echeverí
Luz Stella García
Nidia Gill
Sandra González
Marybell Gutiérrez
Roberto Gutiérrez
Roberto Gutiérrez
Cynthia Mercer
Luis E. Ospina
Claudio Peña
Gustavo Pinzón
Patricia Rodríguez
Javier Sánchez
Manuel Salazar
Gloria L. Santa

ASISTENTES DE INVESTIGACION
Janeth Badillo
Juan Antonio Cáceres
José Vicente Cuervo
Carlos Muñoz
Olga Palacio
Juan Carlos Salazar

A black and white photograph showing a close-up of an ant carrying a large, irregularly shaped piece of soil or debris on its back. The ant is walking along a rough, textured surface, possibly a mound of earth. Another ant is visible in the background, also carrying a piece of debris. The image is grainy and has a high-contrast, almost abstract quality.

VIGILADO SUPERINTENDENTE

BCH

XILON



INDICADORES SOCIALES

Evolución del PIB en Bogotá
Justicia y Criminalidad
Educación
Medio Ambiente
Cultura
Situación Laboral
Calidad de Vivienda

La administración de la salud
pública en Bogotá

Blanca Lilia Caro

Una política integral de
transporte para Bogotá

Jorge Acevedo

Urbanización y conflicto en la
sabana de Bogotá

Montañez y otros

Educación y movilidad social

SER

La tasa de retorno a la educación

Vélez y Psacharopoulos