



UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

Juan Miguel Gallego Acevedo | Luis Hernando Gutiérrez Ramírez
Manuel Ramírez Gómez | Carlos Eduardo Sepúlveda Rico

SUBSIDIOS y contribuciones

Balance financiero
de los hogares
bogotanos



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

BOGOTÁ
HUMANANA



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

BOGOTÁ
HU  **ANA**

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN



UR

Subsidios y contribuciones
Balance financiero de los hogares bogotanos

Gustavo Petro Urrego
Alcalde Mayor de Bogotá D.C.

Gerardo Ardila Calderón
Secretario Distrital de Planeación

Roberto Prieto Ladino
**Subsecretario de Información
y Estudios Estratégicos**

Ariel Eliécer Carrero Montañéz
Director de Estratificación

Jorge Iván González Borrero
Asesor Secretaría Distrital de Planeación

Adriana Alejandra García Sierra
María Esperanza Corredor Collazos
Julieta Rodríguez González
Mario Humberto Ruiz Sarmiento
Edward Martín Salamanca Morales
Dirección de Estratificación



**BOGOTÁ
HUMANANA**

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

Subsidios y contribuciones

Balance financiero de los hogares bogotanos

Juan Miguel Gallego Acevedo
Luis Hernando Gutiérrez Ramírez
Manuel Ramírez Gómez
Carlos Eduardo Sepúlveda Rico

Subsidios y contribuciones. Balance financiero de los hogares bogotanos / Juan Miguel Gallego Acevedo... [y otros autores]. – Bogotá. Editorial Universidad del Rosario, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015.

xx, 202 páginas. – (Colección textos de Economía)

ISBN: 978-958-738-580-9 (rústica)

ISBN: 978-958-738-581-6 (digital)

Bogotá (Colombia) – Política social / Bogotá (Colombia) – Política financiera / Impuestos / Bogotá (Colombia) – Situación socioeconómica / I. Título / II. Serie.

338.922

SCDD 20

Catalogación en la fuente – Universidad del Rosario. Biblioteca

amv

Marzo 3 de 2015

Hecho el depósito legal que marca el Decreto 460 de 1995



BOGOTÁ
HUMANANA

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

Colección Textos de Economía

- © 2015 Editorial Universidad del Rosario
- © 2015 Universidad del Rosario
- © 2015 Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.
- © 2015 Juan Miguel Gallego Acevedo, Luis Hernando Gutiérrez Ramírez, Manuel Ramírez Gómez, Carlos Eduardo Septúlveda Rico
- © 2015 Olga Lucía Acosta Navarro, por el Prólogo

Primera edición: Bogotá D.C., marzo de 2015

ISBN: 978-958-738-580-9 (rústica)

ISBN: 978-958-738-581-6 (digital)

Coordinación editorial: Editorial Universidad del Rosario

Corrección de estilo: Lina Morales

Diagramación: Precolombi EU-David Reyes

Impresión: Estrategikmente Ltda.

Editorial Universidad del Rosario
Carrera 7 N° 12B-41, oficina 501 • Teléfono 297 02 00
<http://editorial.urosario.edu.co>

Impreso y hecho en Colombia

Printed and made in Colombia

LIBRO RESULTADO DE INVESTIGACIÓN

Fecha de evaluación: 22 de agosto de 2014

Fecha de aprobación: 16 de enero de 2015

Todos los derechos reservados. Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso previo por escrito de las instituciones editoras.

Contenido

Prólogo	ix
<i>Olga Lucía Acosta Navarro</i>	
Presentación. El balance financiero de los hogares	xv
<i>Gerardo Ardila Calderón</i>	
Agradecimientos	xviii
<i>Juan Miguel Gallego Acevedo</i>	
Capítulo 1	
Balance de la política social y tributaria en el interior de las ciudades a nivel de los hogares. Una introducción.....	1
Capítulo 2	
Las ciudades, el bienestar y la política social	23
Capítulo 3	
La política social en Bogotá. Herramienta de focalización hacia los hogares	49
Capítulo 4	
Análisis de incidencia en el contexto colombiano. Enfoque metodológico.....	77
Capítulo 5	
Balance financiero de los subsidios e impuestos: una mirada desde el presupuesto de los hogares.....	109

Capítulo 6

Impuestos y subsidios: efectos sobre las condiciones de vida de los hogares bogotanos.....	143
--	-----

Anexos	185
--------------	-----

Tabla A1. Capítulos de la <i>EMB</i>	186
--	-----

Tabla A2. Subsidio total anual (millones de 2011).....	188
--	-----

Tabla A3. Desagregación de los subsidios públicos domiciliarios (total anual millones de pesos 2011)	190
--	-----

Tabla A4. Desagregación de los subsidios netos en salud (total anual millones 2011)	192
---	-----

Tabla A5. Descomposición del subsidio en educación totales anuales (millones de pesos 2011)	194
---	-----

Bibliografía	197
--------------------	-----

Prólogo

Olga Lucía Acosta Navarro*

La preocupación por la desigualdad se ha instalado en el debate académico y político mundial en la última década; hoy existe mayor preocupación por medirla, por compararla entre países y también por diseñar políticas para reducirla. América Latina es considerada la región más desigual y Colombia hace parte de los países con mayor desigualdad en el mundo; en Bogotá, tal como es expuesto claramente en esta obra, no obstante el firme compromiso político de varias administraciones de la ciudad a favor de políticas redistributivas, la desigualdad sigue siendo más alta que en las ciudades colombianas más grandes y que en otras ciudades capitales latinoamericanas.

Este libro es una muestra del trabajo dedicado y sistemático de un grupo de profesores e investigadores de la Facultad de Economía de la Universidad del Rosario. Ellos cuentan con una trayectoria académica y profesional aplicada al entendimiento de las políticas que contribuyen mejor al bienestar de la población; así como, a formar profesionales idóneos en estas mismas áreas. Aquí se refleja la consolidación del grupo de investigación que orientó Manuel Ramírez Gómez, que aunque no cuente más con sus sabios consejos, posee para siempre sus enseñanzas y su aporte generoso que lo hicieron crecer, para continuar realizando análisis rigurosos y ofreciendo orientaciones a la política pública.

El trabajo desarrollado es también el resultado del esfuerzo persistente de los equipos técnicos de la ciudad, que promueven la buena práctica de la evaluación del impacto social de las políticas, para revisar el diseño e incorporar correctivos como elemento crucial del ciclo de formulación, puesta en marcha y revisión de las políticas gubernamentales.

* Asesora Regional de la Oficina de CEPAL en Colombia.

Los autores se propusieron el ambicioso objetivo de examinar el impacto de la política tributaria y de la política social sobre la población de Bogotá, mediante la utilización de lo que se conoce como un *análisis de incidencia*. Dicho método ha sido tradicionalmente usado en finanzas públicas para determinar en quién recae efectivamente la carga de un impuesto, sujeto que puede diferir del que la Ley dispone. Posteriormente, se extendió al análisis de quién recibe los beneficios de diferentes programas de gasto social. En Colombia hay una antigua tradición de evaluar con este método la capacidad de redistribución del gasto público social.

De forma integral, esta obra examina el efecto neto de los impuestos y el gasto público sobre las personas. El propósito exige el manejo minucioso de los datos microeconómicos provenientes de encuestas a los hogares y de registros administrativos de los programas sociales. Se busca determinar el impacto neto del pago de impuestos y del beneficio de un programa o servicio social. El *análisis de incidencia* es un método que permite medir en cuanto baja el ingreso de un individuo cuando paga impuestos y en cuanto se incrementa –hipotéticamente– cuando recibe servicios o subsidios de programas. Se trata de examinar los indicadores de bienestar en un primer momento, sin considerar la acción de redistribución del estado y en un segundo momento, después de descontar los impuestos y de agregar los subsidios. Sin embargo, como lo advierten los especialistas, en la medida en que se trata de un ejercicio de estática comparativa, no permite examinar los cambios en los comportamientos de los individuos, en respuesta a las modificaciones de su ingreso. Su propósito fundamental es examinar la capacidad redistributiva de la acción del Estado, después de la llamada distribución primaria del ingreso, por la participación de los distintos agentes en la actividad económica.

El estudio cuenta con un sólido marco conceptual, que se presenta en los primeros capítulos, y con una batería organizada de datos microeconómicos derivados de la encuesta multipropósito de Bogotá. Esta encuesta del 2011, que integra la información que brindan las encuestas de calidad de vida y las de capacidad de pago, ofrece resultados por localidad y por estrato, necesarios para entender mejor la situación de las personas en Bogotá y el efecto en ellas de las políticas. Así mismo, como una innovación que promueven las mejores prácticas estadísticas, hace compatible la información que proviene de los registros administrativos sectoriales, posibilitando el análisis de incidencia.

A continuación, se mencionan los aspectos más relevantes de los hallazgos del trabajo que aquí se publica. Posteriormente, se sugieren algunas pistas de la agenda futura en la larga y esquivada búsqueda de la igualdad.

En primer lugar, el estudio demuestra la capacidad de la acción integrada de los dos instrumentos fundamentales de la acción del estado: los impuestos y el gasto público social. Por varias décadas en Colombia se insistió en la redistribución mediante programas de gasto exclusivamente. Hoy los análisis de incidencia conjunta, impuestos y gasto, muestran mejores combinaciones y hacen visible que no siempre el gasto social compensa suficientemente la regresividad de algunos impuestos en los segmentos de población de bajos ingresos. En efecto, con la dificultad que tienen los promedios en situaciones de brechas tan grandes, los autores calculan que en 2011 un hogar promedio de Bogotá recibía 37 mil pesos netos, luego de pagar cerca de 127 mil pesos en impuestos, 75% de los cuales eran por concepto de Impuesto al Valor Agregado, IVA.

El ejercicio, cuidadosamente desagregado por características socioeconómicas de las familias y de las zonas en que habitan, nos deja lecciones de política tributaria que van en la misma dirección de estudios recientes sobre la baja capacidad de redistribución de los impuestos en América Latina. La región, y Colombia en particular, tiene una estructura tributaria con un sesgo hacia los impuestos indirectos, sin que la política social logre compensar a los grupos de bajos ingresos por la regresividad de estos tributos. Los persistentes propósitos de reforma a la estructura tributaria del país, encontrarán en este estudio evidencia sobre el impacto regresivo del IVA y la necesidad si se persiste en incrementarlo, de plantear mejores mecanismos de devolución a los grupos de población de menores ingresos.

Por otra parte, el análisis integrado de impuestos y gasto público social que realiza este trabajo, demuestra las falencias de coordinación entre la política tributaria y social nacional y local. El estudio confirma la necesidad de situar al individuo y los hogares en el centro de las políticas, no obstante las diferentes competencias de la nación y del gobierno distrital, así como, entre las diferentes entidades de la ciudad.

Un tercer resultado que destacan los autores es el amplio beneficio del gasto en salud, cuando se compara con otros programas. Se calcula la capacidad de redistribución a favor de la población de menores ingresos, y también la capacidad de Bogotá de aportar recursos, más allá de los usados para cubrir el costo de los servicios de la población que reside en la ciudad, para ser usados por el resto de población del país. La capacidad del sistema de salud colombiano de producir redistribución de los sanos a los enfermos, de los de mayores ingresos a los de menor capacidad, de los de menor edad a los adultos mayores, se demuestra en los resultados que se presentan en este libro. El valor total estimado de los subsidios

en salud en 2011 fue ligeramente superior a cuatro billones de pesos, y representó algo más del 61% del total de los subsidios contemplados en este estudio en Bogotá. Un dato interesante de destacar, es que los aportes pagados por los contribuyentes en la ciudad alcanzan un poco más de 5,5 billones de pesos, con lo que aportan a la cuenta de solidaridad del sistema, para otras regiones del país, un valor superior a 1,4 billones de pesos. Este es un aspecto que ilustra las ventajas del tipo de financiamiento del sistema de salud en Colombia, que lo convierte en la política con mayor aporte a la equidad, atributo que raramente se resalta.

Por su parte, el propósito de solidaridad y redistribución que inspiró lo que se conoce como la estratificación socioeconómica, ha generado un debate, no siempre bien informado, sobre su propósito de ser más una política pública que un mecanismo de focalización. Los afanes y las simplificaciones han orientado el análisis hacia propósitos y resultados ajenos a esta política. En este trabajo, se adiciona el efecto de estos subsidios cruzados, para examinar el impacto en la capacidad de pago y por lo tanto en el ingreso. Los resultados son sorprendentes, pues representan algo más del 11% del total de subsidios y al contrario del sistema de salud, Bogotá es receptora neta de recursos.

Un trabajo como el que presenta este libro promueve también la reflexión sobre rutas que permitan lograr resultados más efectivos en el cierre de brechas y en conseguir niveles mayores de bienestar para la población. A continuación, se presentan algunos elementos de la agenda futura, enriquecidos por la sistematización de los aportes del panel con diferentes agentes de la política distrital, ciudadanos interesados y expertos, convocado para presentar este estudio.

El primer elemento, aparentemente trivial, pero con escaso desarrollo, es la necesidad de lograr mejor integración de las diferentes intervenciones. La política tributaria, conversa poco con la política social, cuando el financiamiento es uno de los componentes de las políticas. Las diferentes estrategias sociales del gobierno central consultan raramente los propósitos, alcances y en no pocos casos complementariedades de las políticas locales. La necesaria sectorialización de las políticas y las múltiples agencias especializadas encargadas de ejecutarlas requieren mecanismos de integración y articulación. En algunos países se han creado ministerios de inclusión social, o secretarías que agrupan a varias entidades afines. En el país, el sector de la inclusión social se encuentra en proceso de consolidación y más operativamente, las comisiones intersectoriales constituyen una propuesta que ha mostrado algunos resultados. La arquitectura institucional para lograr mayor bienestar de la población, requiere de innovaciones permanentes, que superen las rigideces de las instituciones presupuestales del país.

Los receptores de estas políticas, los hogares y las personas que los componen, con diferentes características, en distintas etapas de su ciclo de vida, demandan políticas menos genéricas y más adaptadas a sus propias necesidades. El diseño de canastas diferenciadas, como cuidado infantil y nutrición para algunos hogares; educación superior para jóvenes y programas de microcrédito en otros casos; cuidado especializado para adultos mayores o personas con discapacidad en otros más; exige un conocimiento detallado de los hogares y de las diferentes etapas del ciclo de las familias. Son también necesarios espacios, plataformas, esquemas de articulación, que busquen la coordinación de los programas y la definición de su secuencia.

La presente obra aporta también información valiosa para analizar las posibilidades que podrían tener en Colombia las propuestas de avanzar hacia un ingreso mínimo social, como forma más elaborada de política social universal, basada en derechos.

Además de los retos de mejorar la institucionalidad, otra área que se viene abriendo paso con fuerza desde los estudios de género, sugiere el inicio de un nuevo pilar de las políticas sociales. Desde hace ya varias décadas se insiste en valorar el trabajo no remunerado que se realiza al interior de los hogares. Se han analizado los servicios que provee la familia, por lo general las mujeres, para ofrecer cuidado a los menores, a los adultos mayores y a quienes enfrenten algún tipo de discapacidad. Las tendencias demográficas de Bogotá han hecho explícito el envejecimiento, expresado en la creciente proporción de personas mayores en la estructura de la población. Este hecho ineludible, exige innovaciones en las políticas públicas y fortalecer algunas rutas orientadas a conformar un nuevo pilar de la política social que podría llamarse *el cuidado como bien social*. Hacia allí apuntan los expertos para superar los sesgos del mercado de trabajo en contra de la mujer por su mayor dedicación a actividades no remuneradas, en el seno de la familias, orientadas fundamentalmente al cuidado de niños, ancianos, enfermos, discapacitados. Sin duda incorporar esta dimensión tiene grandes desafíos, pero también la capacidad de hacer realidad los derechos de varios grupos poblacionales vulnerables: los niños, los ancianos, los discapacitados, las mujeres. Por otra parte, impulsar este pilar implicaría también examinar su potencial para generar empleos remunerados y protegidos, que fundamenten su institucionalización.

El propósito de este libro de realizar un examen conjunto de los efectos de los programas sociales y de los servicios tradicionales, invita a la reflexión sobre otras dimensiones, menos estudiadas, de la calidad de vida. Una de ellas, el tiempo libre, la recreación como un elemento central de una sociedad que avanza y

supera sus carencias más extremas. Otra, la dimensión de seguridad, tema de las urbes, que determina también la calidad de vida de sus habitantes. Otra más, las múltiples posibilidades abiertas por la era digital, de poner al servicio del desarrollo, la facultad de las nuevas generaciones de estar conectadas. Son nuevas pistas que exigirán en próximos estudios un examen de los recursos que asigna la sociedad a estos programas y de la forma en que benefician a los hogares y les proporcionan bienestar.

Por su parte, los autores plantean los problemas asociados a la focalización, entendida esta como la identificación de los más pobres para ser beneficiarios de subsidios. Resulta oportuno abrir el debate sobre la universalidad de la política social, sobre los mecanismos de protección que fortalezcan el empleo como principal eslabón entre lo económico y lo social y eviten eternizar los subsidios como principal instrumento de la estrategia social. La adecuada secuencia de intervenciones públicas, en particular aquella orientada a fortalecer el capital humano, constituye una ruta que es necesario fortalecer. Aunque la política social ha otorgado la prioridad necesaria a la educación, conviene hoy revisarla con nuevos lentes que enfoquen el tema desde la posición de los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo. La urgencia de aprovechar los últimos años de *bono demográfico* de algunas ciudades de Colombia, y entre ellas de Bogotá, exige plantear con mayor énfasis una familia de políticas de juventud, que contemple estrategias para afirmar su identidad y definir su proyecto de vida, que pretendan mejores inserciones al mercado de trabajo, que les permitan independencia para formar sus propias familias y que promuevan su participación en la definición de su futuro. El éxito de las políticas que favorezcan a los jóvenes, mostrará si fue posible romper la reproducción intergeneracional de la exclusión y la desigualdad.

Finalmente, como síntesis de los anteriores argumentos puedo afirmar que este trabajo tiene todos los ingredientes para ser considerado como un valioso producto académico. En primer lugar, aborda el tema de la redistribución, un tema interesante, oportuno, en el centro del debate público. En segundo término utilizó un método adecuado para el propósito y acopió la información necesaria disponible para aplicarlo. Finalmente contó con un excelente equipo con las credenciales académicas y de experiencia técnica para realizarlo. Las nuevas generaciones de profesionales dedicados a mejorar las políticas públicas, encontrarán una herramienta valiosa en estos capítulos.

Bogotá, D.C., marzo de 2015

Presentación

El balance financiero de los hogares

Gerardo Ardila Calderón *

El libro *Subsidios y Contribuciones. Balance Financiero de los Hogares Bogotanos*, realizado por la Universidad del Rosario, permite establecer el saldo neto entre los impuestos y los subsidios. Esta aproximación es compatible con la intencionalidad de *Bogotá Humana*. En el plan de desarrollo se insiste en mejorar el *ingreso disponible* de las familias de menos recursos. El ingreso disponible se define como el ingreso bruto menos los impuestos más los subsidios.

La coordinación entre los gobiernos nacional y local se debería expresar en aumentos del ingreso disponible de los pobres. Y este resultado se logra reduciendo los impuestos y aumentando los subsidios. Cuando el balance financiero mejora, las familias aumentan su capacidad de pago, y elevan su calidad de vida. El crecimiento de los subsidios para los pobres se consigue a través de un aumento de los impuestos de las personas de más altos recursos. Es inevitable que haya compensaciones: los mayores impuestos de unos se reflejan en un aumento de los subsidios para otros. Esta transferencia de recursos es una condición necesaria para que haya más equidad.

El balance entre los subsidios y los impuestos permite captar la disponibilidad de recursos de cada familia. El aumento de la capacidad de pago es una condición *necesaria* aunque *no suficiente* para mejorar el bien-estar. El ingreso es indispensable para que la persona pueda llevar a cabo el plan de vida que juzga valioso. Estos principios fueron enunciados por la Comisión Sarkozy, que fue coordinada por Stiglitz, Sen y Fitoussi. El estudio recomienda centrar la atención en la estructura de consumo de las familias. Este es el punto de partida para hacer un juicio sobre el bien-estar. *Bogotá Humana* pone en práctica

* Secretario Distrital de Planeación.

las recomendaciones de la Comisión Sarkozy, y por ello la administración ha puesto en práctica políticas como las de gratuidad del mínimo vital de agua, o el subsidio al transporte público. Estas y otras decisiones, buscan ampliar la capacidad de pago de los hogares. Sin duda, la calidad de vida de las familias está muy marcada por la forma como el balance impuestos-subsidios afecta el ingreso inicial.

Y para darle mayor legitimidad a estas decisiones, la Secretaría Distrital de Planeación y el DANE realizaron durante el 2014 la Encuesta Multipropósito (calidad de vida y capacidad de pago). Los resultados de la encuesta permitirán comparar la evolución que ha tenido la calidad de vida de las familias bogotanas entre 2011 y 2014, que son las fechas de las dos últimas encuestas. Se debe tener en cuenta, además, que por primera vez la Encuesta Multipropósito del 2014 permitirá conocer la situación Socioeconómica de los municipios cercanos a Bogotá. Será posible, entonces, contar con el balance neto de estas familias.

El balance financiero de los hogares es un instrumento privilegiado de la política pública. Gracias a estos resultados, es posible llevar a cabo una mejor focalización de los subsidios, y precisar criterios de progresividad en la definición de las estructuras tributarias.

Los resultados del estudio muestran que la progresividad del gasto (subsidijs) y de los impuestos es baja. La alta concentración del ingreso y de la riqueza únicamente se puede modificar con políticas audaces, que efectivamente toquen los excedentes de los más ricos. Estas acciones deberían ser el resultado de decisiones articuladas de los gobiernos nacional y local.

Aunque la contabilidad para llegar al balance financiero es simple, su medición es compleja. La mayor parte de la información disponible en el país y el Distrito no se ha organizado en el neto entre los impuestos y los subsidios. En el futuro se tienen que aunar esfuerzos para que el balance neto se pueda estimar de manera regular. Las encuestas deben apuntar hacia esta dirección. En las estadísticas nacionales no se le está haciendo seguimiento a la relación ingreso, impuestos y subsidios. Existe una segmentación notable. Los programas que administran subsidios no miran los impuestos que pagan los hogares. Y la administración tributaria no tiene presente lo que sucede con los subsidios. Esta asimetría lleva a sacar conclusiones erradas.

Es frecuente que se analicen programas como “Familias en Acción” de una forma parcial. Únicamente se tiene en cuenta el impacto del gasto, y no se examina la reducción de la capacidad de pago de la familia como resultado de los impuestos. Es cierto que los subsidios mejoran el ingreso disponible pero, al

mismo tiempo, las familias deben responder por las obligaciones tributarias. Es posible que el balance neto entre el Estado y la familia termine siendo desfavorable para las familias, aún en el caso de las más pobres. Un ejemplo elemental: si el IVA pagado es superior a los subsidios, la familia pierde frente al Estado.

Y en el análisis de la incidencia de los impuestos, también se hacen aproximaciones muy limitadas. Se olvida, por ejemplo, que el contribuyente de renta, IVA y predial es el mismo. La progresividad debe ser el resultado de la articulación de la política fiscal (impuestos y gastos) de todos los gobiernos (nacional, departamental y municipal). La incidencia del impuesto a la renta no se debería examinar por fuera del impacto de otros tributos como el predial y el IVA.

Tal y como le recomienda la Comisión Sarkozy a los países, el balance financiero neto requiere que haya un cambio radical en las fuentes de información. El balance se debería presentar con la misma frecuencia que otras estadísticas como el PIB, la tasa de desempleo, la inflación, la incidencia de la pobreza, etc.

El estudio de la Universidad del Rosario avanza en la dirección señalada en el plan de desarrollo *Bogotá Humana*. Además de sus virtudes académicas, el texto es un instrumento valioso para el ejercicio responsable de la política pública.

Bogotá, D. C., abril de 2015

Agradecimientos

Juan Miguel Gallego Acevedo*

Este libro es el resultado de un esfuerzo conjunto entre la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá y la Universidad del Rosario por entender el efecto redistributivo de la política social y tributaria del Distrito Capital y del gobierno central sobre la distribución del ingreso y las condiciones de vida de los hogares bogotanos. Este interés mutuo se materializó en un estudio contratado¹ por dicha Secretaría a la Facultad de Economía de la Universidad del Rosario, y en el cual tuve la responsabilidad de participar como investigador principal. Las conclusiones más importantes las presentamos al lector en los seis capítulos contenidos en esta obra, los cuales aplican la metodología de *análisis de incidencia*, con el objetivo de medir el efecto redistributivo de los subsidios, contribuciones e impuestos percibidos por los *hogares* y sus miembros residentes en la capital del país.

El objeto del estudio nos presentaba un reto bastante amplio y por tal razón demandaba un equipo de investigadores idóneo en temas sociales. En este sentido, se contó con la fortuna de recibir y construir los principales resultados y conclusiones a partir de las ideas y experiencias científicas de Manuel Ramírez Gómez, nuestro maestro y guía por muchos años. El profundo conocimiento de Manuel Ramírez sobre temas sociales y, en particular, sobre distribución del ingreso en Colombia incidió profundamente en los resultados de esta obra. En particular, resalto su amplio conocimiento en estudios sobre *análisis de incidencia* para Bogotá y el país, construidos a lo largo de varias décadas de experiencia adquirida en diversas investigaciones, como aquella liderada por Marcelo Selowsky sobre el efecto redistributivo del gasto social en Colombia a finales

* Profesor titular, Facultad de Economía, Universidad del Rosario.

¹ Contrato 179 de 2013 entre la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, D.C. y la Universidad del Rosario.

de los años setenta y los estudios recientes realizados para la Misión Ciudades sobre subsidios y calidad de vida en Colombia, diseñados por el Departamento Nacional de Planeación. Con profunda tristeza, enfrentamos la ausencia de Manuel en los momentos en que esta investigación se estaba desarrollando, pero sus enseñanzas, directrices académicas y rigurosidad científica nos motivaron siempre para mantener los estándares de él aprendidos y dar a conocer la obra que el lector tiene en sus manos.

Los otros dos investigadores y autores de esta obra son Luis H. Gutiérrez y Carlos E. Sepúlveda. Luis H. es profesor titular de la Universidad del Rosario, con una amplia trayectoria en el estudio de tarifas en servicios públicos domiciliarios, y quien presentó una visión muy adecuada para la identificación de los efectos redistributivos de los subsidios y contribuciones en este tipo de servicios. De igual forma, Carlos Sepúlveda, profesor principal de la Universidad del Rosario, aportó una experiencia única en temas de manejo de información sobre la construcción de la distribución del ingreso a partir de encuestas de hogares. Esta experiencia fue particularmente útil dada la principal fuente de investigación utilizada en este estudio, la *Encuesta multipropósito de Bogotá de 2011*, diseñada e implementada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística en el tiempo en que Carlos era subdirector de dicha entidad. En este sentido, las ideas presentadas a lo largo de los seis capítulos desarrollados a continuación son el resultado de discusiones, desarrollo y escritura conjunta entre los cuatro investigadores del estudio.

El equipo de investigadores contó con la asistencia invaluable de José Fernando Zea, estadístico y con amplia experiencia en manejo de bases de información y análisis estadísticos; y de Diana Ortiz, joven investigadora y estudiante de maestría de la Facultad de Economía de la Universidad del Rosario. En la etapa final de escritura y edición, contamos con la colaboración de Jacobo Roza y Daniel Martínez, con quienes tenemos un profundo agradecimiento por su disposición a realizar tareas detalladas de edición.

La culminación final de este trabajo no hubiera sido posible sin el compromiso y disposición de todo el equipo de investigadores antes mencionados y de nuestros colegas de la Secretaría Distrital de Planeación, quienes siempre fueron receptivos y jugaron un papel muy activo en la discusión y entendimiento de los resultados que aquí presentamos. Queremos agradecer particularmente a Gerardo Ardila, Secretario Distrital de Planeación; Roberto Prieto, Ariel Carrero, Adriana García, María Esperanza Corredor. Así mismo, a quienes participaron en los foros internos de la Secretaría Distrital de Planeación, a los

participantes en el Seminario de Estratificación de agosto de 2014, organizado por la Secretaría Distrital de Planeación, y, finalmente, a los participantes en el Seminario sobre Segregación, Estratificación y Subsidios en noviembre de 2014, organizado por el Distrito Capital, la Universidad del Rosario y la Embajada de Francia. Las discusiones académicas fueron fundamentales para el buen término de este trabajo.

Por último, queremos agradecer el apoyo en la lectura completa del libro y aportes a la discusión de Olga Lucía Acosta y Jorge Iván González. Olga Lucía nos orientó en muchos aspectos de esta investigación, sus aportes e ideas nos abrieron una agenda de trabajo que enriqueció el estudio y siempre fue una aliada en la agenda de trabajo y de investigación. Por otro lado, Jorge Iván, al igual que Manuel Ramírez, tiene un entendimiento profundo de los temas tratados en este libro. Las discusiones y debates permanentes que llevamos a cabo con él nos permitieron avanzar y brindaron un gran valor al buen desarrollo del proyecto.

Las opiniones y conclusiones expresadas en cada uno de los capítulos de este libro son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen a ninguna institución.

Capítulo 1

Balance de la política social y tributaria en el interior de las ciudades a nivel de los hogares. Una introducción

Introducción

La disminución de desigualdades en el ingreso se presenta como una tarea pendiente para la mayor parte de países en desarrollo y economías emergentes, a pesar de experimentar, en la última década, períodos de auge económico y mejoras significativas en las condiciones de vida de la población. América Latina ha evidenciado un desempeño económico positivo, complementado con buenos resultados en reducciones de pobreza e indigencia, incluso en períodos donde la economía global ha estado afectada por turbulencias financieras y crisis económicas severas. Sin embargo, los niveles de desigualdad en el ingreso son aún muy altos y ponen en riesgo los logros alcanzados al dejar un porcentaje importante de la población en condiciones de vulnerabilidad.¹

Dentro de este contexto regional, Colombia presenta uno de los mayores retos, al mostrar altos niveles de desigualdad y superiores al promedio de la región, lo cual contrasta con sus buenos logros económicos y con el desarro-

¹ Según la Cepal en su informe sobre pactos para la igualdad de 2014, el porcentaje de indigencia y pobreza para América Latina pasó del 18,6 y 43,8%, respectivamente, en 1999 a porcentajes del 11,5 y 27,9% para 2013 en estos mismos indicadores. Esta reducción cercana al 45% se complementó con un nivel de crecimiento del PIB promedio para la región del 4% entre los años 2003 a 2012, pero paradójicamente los índices de desigualdad permanecieron considerablemente altos y, para el caso de Colombia, el coeficiente de Gini para 2011 se mantuvo en niveles superiores al 0,5, ubicándose entre los cinco países más desiguales de la región.

llo creciente de políticas sociales diseñadas para atacar estos fenómenos de indigencia y pobreza, y, en consecuencia, lograr mejoras en la calidad de vida.

Buscar reducir los niveles de desigualdades en el ingreso se justifica desde varios aspectos socioeconómicos. La literatura económica ha sido particularmente amplia en discutir criterios de eficiencia, justicia y equidad para entender la importancia de una búsqueda constante de sociedades más igualitarias.

Desde una perspectiva de política social y tributaria, la lucha contra la desigualdad se justifica al permitir una mejora del poder adquisitivo de los individuos más pobres, respecto a quienes ocupan los niveles más altos en la distribución del ingreso. Personas con condiciones socioeconómicas en desventaja pueden adquirir bienes y servicios que potencialicen sus capacidades, y expandir su conjunto de oportunidades, llevándolos a su vez a una mayor inserción en las dinámicas de la sociedad como un todo, y de manera particular dentro de la entidad territorial en que residen.

El reto es aún mayor al evidenciar diferencias importantes en los niveles de desigualdad en el interior de cada país, especialmente entre zonas urbanas y rurales o por diferentes tipos de ciudades comparadas por tamaño o niveles de desarrollo económico.² Cuando se clasifica la población por la ciudad donde reside, la lucha contra la desigualdad en el ingreso adquiere una perspectiva más compleja, al involucrar dinámicas económicas, sociales e institucionales, demandando una visión más integral de los instrumentos de política pública en lo local y en lo nacional.

Referente a Colombia, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) estimó para 2010 que el 76% de la población colombiana vivía en áreas urbanas, siendo Bogotá la principal ciudad del país con cerca de 7,5 millones de personas, seguida por Medellín con 2,3 millones de personas, Cali con 2,1 millones y Barranquilla con 1,2 millones de personas, aproximadamente. Cuando se observan los niveles de desigualdad en el ingreso, estas ciudades exhiben indicadores desfavorables y, en particular, al

² La Cepal en su informe de 2014 estima que cerca del 73% de los latinoamericanos viven en ciudades de más de 20.000 habitantes, las cuales son fuente de numerosos bienes públicos que resultan decisivos para el bienestar y el mejoramiento en las condiciones de vida y de vida urbana de sus ciudadanos. Y esta ausencia de unos logros significativos por unas ciudades más igualitarias son aún más paradójicos cuando se estima que las ciudades generan entre el 60 y 70% del PIB en América Latina, donde se aglomeran las principales industrias y empresas proveedoras de servicios.

comparar Bogotá con otras capitales de la región latinoamericana surge como una urbe bastante desigual. Este desempeño de las ciudades colombianas se presenta paradójico, dada la dinámica económica del país y el considerable gasto social estimado alrededor del 14 % del PIB en 2010, reflejado principalmente en subsidios encaminados a mejorar la acumulación de capital humano y garantizar la asistencia social (Cepal, 2014).

Las grandes ciudades tienden a ser altamente desiguales como una consecuencia misma de su propio éxito económico; esto lleva a requerir un entendimiento de los procesos de aglomeración de las personas alrededor de un territorio específico y su relación con la política social y tributaria. Desde el punto de vista económico, las políticas sociales dentro de las ciudades buscan compensar los costos de la aglomeración, asociados principalmente con congestión, contaminación y desigualdades. En el caso de Bogotá, la migración hacia esta ciudad puede tomarse como una muestra de sus oportunidades económicas y la provisión de bienes sociales y bienes públicos. La brecha social y económica del Distrito Capital con el resto del país, particularmente ciudades intermedias y pequeñas, plantea retos para el país como un todo y para Bogotá en lo particular.

En línea con lo antes expuesto, este libro analiza el efecto redistributivo sobre el ingreso y las condiciones de vida de la política social y tributaria a cargo de los gobiernos distrital y nacional. A partir de la *Encuesta multipropósito para Bogotá (EMB)* de 2011, se implementa una metodología de *análisis de incidencia* y, por ese medio, se calculan los montos de subsidios, contribuciones e impuestos recibidos y pagados por cada uno de los hogares encuestados. Posteriormente, se calcula la distribución del ingreso antes y después de la acción del Estado, y se verifica su impacto redistributivo. De igual forma, se estima el efecto de la política social sobre indicadores de condiciones de vida, pobreza e indigencia, después de imputar los subsidios, contribuciones e impuestos al ingreso.

Desde nuestro conocimiento, este trabajo presenta el primer análisis para Colombia del balance neto a nivel de hogares, respecto a lo recibido a través de subsidios monetarios y no monetarios incluidos en el gasto público social (GPS), y lo contribuido o pagado en impuestos, estimando además sus impactos sobre el ingreso y la capacidad de pago. Este ejercicio permite dimensionar el porcentaje de la capacidad de pago de un hogar representado por los subsidios recibidos y los impuestos pagados, y la manera como afecta

a los individuos, diferenciados por características del hogar, su ubicación en el interior de la ciudad, sus ingresos o su estrato socioeconómico. El estudio hace un esfuerzo por identificar el grupo de subsidios más relevantes de la política social, e identifica una parte importante de la carga tributaria sobre los miembros de un hogar en Bogotá.

Como mencionamos anteriormente, este libro se enmarca dentro de la literatura sobre análisis de incidencia iniciado con el estudio pionero de Marcelo Selowsky (1979), el cual analiza el impacto del gasto social sobre la distribución del ingreso para el caso colombiano, y el trabajo de Meerman (1974) para Malasia. Selowsky (1979) encuentra que los subsidios en educación básica y salud son progresivos, mientras aquellos enfocados a la educación superior resultaron, en su momento, regresivos en Colombia. Posteriormente, en 1996, Carlos Eduardo Vélez implementó un análisis de incidencia del gasto social sobre la distribución del ingreso en el país, reconociendo de igual forma el carácter progresivo de los subsidios, pero en menor medida de aquellos enfocados hacia los servicios públicos domiciliarios.

En Colombia, existe un grupo importante de estudios que implementan la metodología de análisis de incidencia posteriores, como son los elaborados por Laso (2006), Ramírez *et al.* (2006), Parra (2011) y Meléndez (2008). En general, estos trabajos estiman el impacto redistributivo de diversos subsidios, como educación, salud y servicios públicos domiciliarios para el país o exclusivamente para Bogotá, como en el caso de Ramírez *et al.* (2006). Recientemente, Alvaredo y Londoño (2013) presentan estimaciones de las desigualdades del ingreso basados en datos sobre impuestos a la renta y estiman un bajo impacto redistributivo de estos impuestos sobre reducciones en la desigualdad. Sin embargo, a diferencia de los trabajos antes mencionados, en esta publicación se presenta un balance neto de la acción del Estado, estimando, adicional a lo ya realizado sobre subsidios por la literatura, un impacto redistributivo de los impuestos, lo cual lo hace una pieza de lectura útil para aquellos interesados en entender el papel que juega la política social y tributaria sobre los ingresos y la capacidad de pago de las familias.

Con respecto a la literatura internacional, esta obra se acerca a investigaciones recientes donde se estiman impactos redistributivos de los instrumentos tributarios y sociales para diversos países de América Latina. Entre los trabajos más destacados, se encuentra la edición especial de la revista *Public Finance Review*, la cual calcula la capacidad redistributiva de subsidios

e impuestos sobre el ingreso, aplicando análisis de incidencia en seis países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, México, Perú y Uruguay). En esta edición especial, los editores invitados, Nora Lusting, Carola Pessino y John Scott, resaltan los avances en reducciones en desigualdad de las transferencias en especie como salud y educación, y con menos impacto redistributivo las transferencias condicionadas en dinero. Por el lado de los impuestos, encuentran una progresividad de la tributación directa (por ejemplo, el impuesto a la renta o al capital), pero con poco impacto redistributivo, dada su baja participación en el PIB; y, en sentido opuesto, un esquema regresivo en tributación indirecta, como el impuesto al valor agregado (IVA). Nuestros hallazgos van en línea con lo evidenciado en esta literatura internacional.

Otro aporte importante para resaltar de este libro es la posibilidad de entender de manera detallada la acción estatal dentro de una ciudad. Los estudios anteriormente mencionados, con excepción del trabajo de Manuel Ramírez y su equipo, se han concentrado en Colombia o en otros países y no en una gran ciudad. En esta obra, abrimos la agenda de discusión acerca de efectos redistributivos de la acción del gobierno distrital y nacional sobre hogares que pueden ser diferenciados por características mismas del hogar o por su ubicación en el espacio de la ciudad o en zonas geográficas. Este último aspecto abre un debate fundamental sobre la complementariedad o sustituibilidad de las políticas contra las desigualdades o contra las segregaciones urbanas. Nuestro trabajo no responde sobre el potencial arbitraje entre estas dos esferas de los hogares y residentes de una ciudad, pero aporta al debate sobre desigualdad y segregación impulsado por la academia y el gobierno distrital en los últimos años.

Frente al debate nacional y local para Bogotá, uno de los elementos centrales de esta publicación es su llamado a una integralidad entre las políticas social y tributaria. En concreto, los avances obtenidos en política social acerca de disminuciones de desigualdad pueden verse afectados por la carga tributaria sobre los hogares de más bajos ingresos de la capital, en donde los impuestos indirectos, como el IVA, son bastante regresivos, y ponen en condiciones de vulnerabilidad la capacidad de pago de familias identificadas como beneficiarias de subsidios y asistencia social a través de otras herramientas de política pública. En cifras concretas, este libro estima una mejora sustancial de la distribución del ingreso y una reducción del índice de Gini del 10%, después de ajustar el ingreso de cada hogar por los mon-

tos en subsidios potencialmente recibidos. Sin embargo, este no es el caso cuando se aplica el mismo ejercicio de imputación a la carga tributaria de los hogares, dada la no observancia de un impacto sobre la distribución del ingreso ajustado y la reducción en el índice de Gini es casi cercana a cero, pero con un efecto regresivo en el 20% más pobre de los hogares.

Existen otros resultados centrales de la investigación, los cuales vale la pena mencionar en esta introducción. En términos agregados, un hogar representativo en Bogotá recibe en promedio 37.390 pesos de 2011 en subsidios netos de contribuciones. Es decir, sin discriminar por ningún tipo de heterogeneidad, el simple hecho de residir en Bogotá hace a un hogar un potencial receptor de subsidios netos, lo cual puede generar incentivos de migración hacia la capital de personas de bajos ingresos, al encontrar este monto considerable por su baja capacidad de pago. La suma aumenta o disminuye (incluso se puede convertir en una contribución neta) por diferentes características socioeconómicas de los miembros del hogar y de las características físicas de la vivienda que habitan, haciéndolos beneficiarios de un subsidio o responsables de una contribución.

Como resultado adicional interesante de esta obra, se corroboran muchos de los aportes de estudios anteriores, respecto a los subsidios tendientes a aumentar la acumulación de capital humano, y en particular a mejorar los niveles de educación, salud y nutrición. Estas ayudas están adecuadamente focalizadas hacia hogares con altas necesidades y, por ende, afectan positivamente la distribución del ingreso imputado. Este mismo resultado no se mantiene para los subsidios enfocados a mejorar las condiciones físicas de la infraestructura del hogar, como son el uso y consumo de servicios públicos domiciliarios, donde los errores de inclusión al grupo de beneficiarios han puesto en crisis el potencial redistributivo de estos subsidios.³ Y, como consecuencia de las diferencias en la focalización de los subsidios, se observará heterogeneidad en el grado de progresividad de cada uno de ellos.

Finalmente, cabe resaltar que los hogares en Bogotá enfrentan un esquema tributario, en promedio, regresivo. Lo anterior plantea un debate sobre si la política tributaria está focalizada en mejorar la distribución del

³ Para una discusión amplia y reciente sobre los problemas y límites de la focalización de subsidios en servicios públicos domiciliarios a través de la estratificación, ver a Sepúlveda, López y Gallego (2014).

ingreso; y al permitir comparar la carga tributaria de un hogar con los subsidios que recibe, abre la discusión sobre si los impuestos no complementan, y en muchos casos reversan, los avances de los subsidios sociales destinados a mejorar las capacidades de pago de los más pobres. En concreto, dicha regresividad está principalmente explicada por el IVA, el cual presenta un esquema regresivo a lo largo de toda la distribución y en mayor medida para el 20% más pobre de la población. No obstante, impuestos directos, como el de la renta, o a activos, como la tenencia de vehículos, se caracterizan por su progresividad, lo cual ayuda a mejorar la distribución del ingreso, pero con la dificultad de ser de baja incidencia de contribuyentes y de baja participación en el recaudo total estimado para los hogares de los diferentes impuestos identificados.

Los hallazgos antes mencionados son de por sí bastante provocativos, y siempre cabe preguntarse por qué realizar un análisis de este tipo tan detallado para una ciudad como Bogotá. La justificación central de un análisis sobre el impacto redistributivo en la asignación de subsidios, impuestos y contribuciones sobre los hogares en Bogotá parte de la capacidad de hacer más o menos atractiva a una ciudad en comparación con otros territorios o aglomeraciones de una misma región o país a través de la provisión de servicios sociales, servicios públicos y facilidades urbanas, por medio de distintos tipos de financiamiento. En este contexto de búsqueda de un mejor funcionamiento de la ciudad, los hogares juegan un papel fundamental, al ser quienes derivan los ingresos de las actividades económicas realizadas en su territorio, pero en general su bienestar se ve altamente afectado por las dotaciones públicas y por la condición de la ciudad. En este sentido, diagnosticar los efectos de las políticas públicas en el interior de una ciudad sobre medidas de bienestar, como la capacidad de pago, patrones de consumo, medidas de desigualdad o redistribución del ingreso o pobreza, brindan elementos útiles de balance y posibilidades de acción futura.

El esfuerzo social requiere de diversos instrumentos para proveer bienes y servicios, como subsidios en especie (acceso a bienes provistos o financiados directamente por el Estado) o monetarios (condicionados o no condicionados a ciertos objetivos); y se financian principalmente con impuestos del presupuesto nacional o distrital, o con una combinación entre presupuesto y contribuciones directas al uso o consumo del servicio subsidiado.

El gasto público social (GPS) en Bogotá ha sido fundamental para el desarrollo de las oportunidades y el bienestar de sus residentes. La visión sobre la política social se encuentra plasmada en los planes de desarrollo de los últimos gobiernos distritales, y actualmente se detalla de manera explícita en el plan Bogotá Humana, donde la ciudad se concibe como un territorio en el cual se potencializa a las personas. La acción del gobierno nacional entra a complementar los propósitos distritales al hacer de los residentes de la capital una población objetivo importante para el desarrollo e implementación de sus políticas sociales. Es relevante resaltar el papel de la nación respecto a la ciudad, el cual lleva a los hogares y sus miembros a ser receptores de diferentes acciones gubernamentales tendientes a ofrecer y garantizar el acceso y consumo de bienes y servicios, y aumentar así las opciones y oportunidades de los ciudadanos capitalinos. Las inversiones en vivienda, transporte y otras infraestructuras han sido financiadas en porcentajes altos por parte del presupuesto del gobierno central, permitiendo al Distrito Capital enfocarse en sectores que tradicionalmente pueden ser contenidos en el gasto social. Esto plantea la necesidad de entender mejor la pertinencia de una integralidad de las políticas entre los diferentes niveles de gobierno. En lo que respecta a los gobiernos distritales, se ha buscado hacer efectivo un mejoramiento del bienestar a través de una visión de una Bogotá que potencie al individuo, y confluye con políticas del gobierno nacional alrededor de la persona como centro de la lucha contra la reducción de la pobreza y en parte la lucha contra la desigualdad.

La diversidad de subsidios y contribuciones lleva a que un hogar pueda estar afectado por distintas políticas de manera diferencial. Por consiguiente, es importante poder clasificar y entender el balance neto entre estos flujos (subsidios, contribuciones e impuestos), e identificar el impacto local sobre el ingreso y capacidad de pago de los hogares, las medidas de pobreza y el efecto redistributivo a lo largo de la ciudad. Entender el grado de progresividad a nivel local de los diferentes subsidios e impuestos, de manera particular y en conjunto, nos permite dimensionar su impacto sobre la distribución del ingreso.

1.1. Los subsidios e impuestos identificados para los hogares en Bogotá

Como se expresó anteriormente, la presente obra utiliza como principal fuente de información para el análisis de incidencia la *EMB* de 2011, lo cual lleva a limitar el análisis a los subsidios e impuestos tendientes a ser identificados en dicha encuesta.

Para avanzar en ese objetivo, se buscó clasificar los subsidios de acuerdo con tres tipologías, no excluyentes entre sí, procurando una sistematización sencilla de la acción pública. Una primera tipología clasifica según el objeto de la política social en dos aspectos generales: subsidios destinados a mejorar la formación de capital humano (por ejemplo, educación, salud, asistencia social, cuidado de los niños) y subsidios inclinados a mejorar la infraestructura física del hogar (como son los servicios públicos domiciliarios y las ayudas a la compra y mejora de vivienda).⁴ Una segunda tipificación hace referencia a su provisión por parte del gobierno nacional o distrital. Esto permite entender los impactos redistributivos de los subsidios en bienes y servicios, dimensionando potenciales complementariedades entre los dos niveles de gobierno, en busca de una visión más integral de la política social. Una agrupación final hace referencia al esfuerzo directo de los residentes en Bogotá para financiar los subsidios. En este sentido, se pueden agrupar, por un lado, los subsidios financiados, en parte, con contribuciones directas al uso o consumo del servicio (subsidios cruzados), y, por otro, los subsidios financiados exclusivamente a través de presupuesto distrital o nacional.

Aunque estas tipologías no son exhaustivas, desde el enfoque de este libro, ellas permiten establecer un análisis sistemático para aproximarse al balance (a nivel de los hogares) de la acción pública del gobierno y su efecto redistributivo sobre el ingreso de los hogares bogotanos. La tabla 1.1 ilustra parte de lo antes mencionado y presenta los subsidios identificados en la *EMB* de 2011 y su respectiva clasificación por el fin de la política pública a partir

⁴ Esta agrupación fue primero establecida por Vélez (1996) en su estudio sobre el gasto social y la desigualdad en Colombia, la cual es una lectura muy afortunada de la tipología de los subsidios, porque permite entender el fin mismo de la política social y el mecanismo a través del cual busca afectar el bienestar de los hogares y ampliar las oportunidades de cada uno de sus miembros. Dicha agrupación es, a su vez, una interpretación adecuada del estudio preliminar desarrollado por Marcelo Selowsky (1979) sobre análisis de incidencia del gasto social para el caso colombiano.

de su propósito en mejorar el capital humano de los miembros del hogar o su infraestructura física.

Tabla 1.1. Subsidios identificados e imputados a los hogares en la EMB 2011

Formación de capital humano	Mejorar infraestructura física del hogar
Salud:	Servicios públicos domiciliarios
Subsidio al aseguramiento en salud	Acueducto, alcantarillado y aseo
Subsidio atenciones no POS	Energía
Plan intervenciones colectivas PIC	Gas
Educación	Construcción o mejoramiento de la vivienda
Costo colegio	En especie
Subsidio monetario condicionado SED	Monetarios
Subsidio monetario condicionado transporte SED	
Subsidio monetario condicionado FA	
Otros subsidios	
Cuidado de los niños (jardín ICBF)	
Componente nutrición Familias en Acción	

Fuente: elaboración de los autores.

La tabla 1.1 muestra en el panel izquierdo los subsidios a servicios y bienes destinados a incrementar la formación de capital humano. Dentro de este grupo, se identificaron ayudas en salud, educación, cuidado y nutrición de los niños. Los subsidios en salud están compuestos por el paquete de aseguramiento del Plan Obligatorio de Salud (POS), diferenciados por tipo de afiliación; por los subsidios recibidos por las personas afiliadas cuando se les realizan procedimientos y servicios en salud no contenidos en el POS, pero son pagados por el sistema de salud y conocidos habitualmente como procedimientos no POS; y, finalmente, por los planes de atención de salud pública elaborados por el Distrito Capital, contenidos en el Plan de Intervenciones Colectivas (PIC).

Un segundo grupo de subsidios enfocados al fortalecimiento de capital humano se refiere a las ayudas alrededor de la educación. En primer lugar, se tiene la provisión distrital de la educación pública, captada por el costo promedio anual de educación por alumno, el cual representó cerca de 1,7 millones de pesos anuales por alumno en 2011. Este subsidio se complementa con otras provisiones hechas por los gobiernos distrital y nacional condicionadas a la asistencia escolar (transferencias monetarias generales o para transporte hechas por el Distrito Capital y aquellas provistas por el gobierno

nacional a través del programa Familias en Acción), así como subsidios de alimentación, uniformes, textos y demás útiles escolares.

Un último grupo de subsidios destinados a la formación de capital humano incluye el costo de cuidado de los niños en jardines del ICBF y las transferencias condicionadas en dinero por concepto de nutrición del programa Familias en Acción. Estas ayudas en especie se destinan a hogares beneficiarios con niños no escolarizados entre 0 y 7 años de edad.

Por otra parte, el panel derecho de la tabla 1.1 expone los subsidios tendientes a mejorar la infraestructura física de la vivienda en la cual habita el hogar: subsidios (cruzados) en servicios públicos domiciliarios y ayudas (monetarias y no monetarias) para construcción y mejora de la vivienda. La Ley 142 de 1994 definió el marco general de la prestación de servicios públicos domiciliarios y estableció el diseño de sus tarifas con criterios de eficiencia económica, suficiencia financiera, *solidaridad* y *redistribución*. Para cumplir con estos criterios, se implantó un esquema de subsidios cruzados, conformando seis grupos a partir de las características de las viviendas, en el cual los hogares más pobres, ubicados en estratos socioeconómicos 1, 2 y 3, pagan una tarifa por debajo del costo medio, mientras los hogares con mayores condiciones socioeconómicas, en estratos 5 y 6, hacen una contribución adicional para ayudar a cubrir los subsidios otorgados a los hogares de estratos más bajos. Los potenciales déficits entre los montos subsidiados y las contribuciones se cubren con fondos de solidaridad y redistribución, y con recursos de los presupuestos municipales o de la nación.

Por otra parte, la aplicación y delimitación geográfica de los impuestos busca ser la fuente de ingresos fiscales para sustentar los diferentes programas sociales y la provisión de bienes públicos. En Colombia, los impuestos son de carácter nacional, departamental, distrital o municipal. Respecto al análisis de impuestos, en esta obra, la clasificación se focaliza de acuerdo a su carácter nacional o local.⁵

⁵ Es importante tener en cuenta que existen otras formas de clasificación que pueden ser más ilustrativas en un análisis tributario, como impuestos sobre el capital, impuestos sobre el ingreso o impuestos al consumo. Sin embargo, como no se pretende hacer un estudio exhaustivo sobre la tributación en Bogotá, y solo se quiere aproximar al balance neto del hogar, se propone una clasificación entre lo local y nacional, pero se hace un análisis por separado de cada uno de los impuestos que se pueden identificar y calcular a los hogares a través de encuestas de hogares.

A nivel de la nación, a pesar de la diversidad tributaria, en nuestro análisis, como consecuencia del diseño de la EMB de 2011, se enfoca en el IVA, a través del consumo y gasto reportado por los hogares, y en el impuesto a la renta y complementarios reportado por los hogares en el encuesta. Con relación a los impuestos distritales, para este estudio, se lograron identificar el impuesto predial con tarifas que van en un rango del 1 al 16 % y grava las propiedades, el usufructo o la posesión de predios o de servicios; el impuesto a vehículos con tasas variables asignadas por el Ministerio de Transporte; y, finalmente, el impuesto de valorización.

1.2. Síntesis de los principales resultados

A manera de ser provocativos y para lograr atraer a los interesados en una lectura detallada de los capítulos siguientes, se presentan los resultados generales y las estadísticas más representativas sobre subsidios, contribuciones e impuestos, los cuales se discutirán con más profundidad en los capítulos 5 y 6. En términos generales, los subsidios en salud y educación son los componentes más importantes en la política social y no solo en sus montos de balance anual, sino también en el impacto que estos puedan tener sobre el ingreso del hogar y sobre la desigualdad del ingreso en Bogotá (tabla 1.2). Los SPD, por su parte, a pesar de estar en el centro del debate por problemas de eficiencia técnica del mecanismo utilizado para su focalización, como lo es la estratificación socioeconómica (Sepúlveda, López y Gallego, 2014), no son a nivel global de Bogotá de mayor representatividad debido a sus montos, lo cual contribuye al debate de contextualizar las implicaciones de dichos subsidios sobre el balance general de la capacidad de pago de los hogares en Bogotá.

De la tabla 1.2 se puede observar que, para 2011, a precios corrientes de ese año, el estimado de los subsidios recibidos por los hogares bogotanos sumó 6,63 billones de pesos. El 87 %, es decir, cerca de 5,7 billones de pesos, fueron destinados a la formación de capital humano. Estas ayudas se dividen en 4 billones destinados al aseguramiento y atención en salud; 1,65 billones para la provisión de la educación pública de los miembros más jóvenes del hogar inscritos en educación básica primaria, secundaria y media; y el resto estimado son subsidios orientados al cuidado de los niños y hacia el componente de nutrición de Familias en Acción.

Por su parte, los subsidios en mejoramientos a infraestructura física de las viviendas representaron apenas el 13 % del total estimado para los hogares. De esta cifra, 11 puntos porcentuales (pp) se enfocaron a SPD, lo cual representa 738 mil millones de pesos anuales, y de ellos 5 pp corresponden a subsidios en acueducto, alcantarillado y aseo, y 4 pp a energía eléctrica.

Tabla 1.2. Subsidios totales anuales en Bogotá en pesos de 2011

Subsidios recibidos por los hogares en Bogotá			
	Millones 2011	%	
Capital humano	Subsidios en salud	\$4.071.727	61,3
	Subsidios en educación	\$1.658.049	25,0
	Cuidado de los niños	\$34.456	0,5
	Familias en Acción nutrición	\$13.288	0,2
	Total subsidios formación CH	\$5.777.520	86,8
	Subsidios SPD	\$738.949	11,1
Infraestructura física del hogar	Subsidio AAA	\$356.083	5
	Subsidio de energía	\$294.436	4
	Subsidio de gas	\$88.435	1
	Vivienda	\$122.187	1,8
	Total subsidios infraestructura física	\$861.136	13
Total subsidios	\$6.638.657	100	

Fuente: EMB 2011, cálculos de los autores.

Además de entender la estructura de los subsidios, es interesante analizar el esfuerzo realizado por los hogares en términos de contribuciones directas para financiar estos servicios sociales. Los indicadores sobre cuánto del costo de la provisión del servicio se recauda por consumo directo plantea una discusión relevante acerca de las diferentes formas de justicia social sobre las cuales se organiza una sociedad. En la mayoría de los países desarrollados, y con mayor particularidad en los países europeos, el criterio de justicia social permite proveer bienes y servicios a los más vulnerables, con financiación a través de impuestos generales. Para el caso colombiano, sin embargo, los arreglos sociales son diferentes, y la justicia social se presenta en el consumo y uso de cada uno de los servicios donde se pretende proveer, por lo tanto,

se observan escenarios de solidaridad para muchos de los servicios, implementados por medio de subsidios y contribuciones directas.

De lo anterior se hace interesante observar el esfuerzo realizado por los hogares para financiar la provisión de un determinado bien o servicio a través de contribuciones directas (tabla 1.3). El mecanismo regularmente utilizado es mediante subsidios cruzados donde aquellos con poca capacidad de pago reciben subsidios, y quienes cuentan con mayor ingreso pagan por el servicio y además compensan los subsidios recibidos por los más pobres. Dentro de las ayudas con un componente de contribución directa, se encuentran el aseguramiento en salud y los subsidios en SPD (agua, acueducto, aseo, energía y gas domiciliario).

Tabla 1.3. Balance de subsidios cruzados en totales anuales a precios de 2011

	Millones 2011	Contribución sobre subsidio
Salud		
Total subsidios	\$4.071.727,4	
Contribución	\$5.513.451,7	135 %
Contribución neta	\$1.441.724,2	
Servicios públicos domiciliarios		
Subsidio AAA	\$356.082,8	
Contribución AAA	\$81.584,4	23 %
Subsidio neto AAA	\$274.498,4	
Subsidio de energía	\$294.435,7	
Contribución de energía	\$22.543,8	8 %
Subsidio neto de energía	\$271.892,0	
Subsidio de gas	\$88.434,6	
Contribución de gas	\$9.445,5	11 %
Subsidio neto de gas	\$78,989	
Total subsidios SPD	\$738.949,5	
Total contribuciones SPD	\$113.570,0	15 %
Total subsidio neto SPD	\$625.379,0	

Fuente: EMB 2011, cálculos de los autores.

La tabla 1.3 muestra dos resultados estadísticos importantes de destacar. Primero, los hogares en Bogotá son contribuyentes netos al sistema de seguridad social en salud; es decir, cubren el costo de los subsidios con derecho a recibir por su aseguramiento al sistema, y, además, ayudan con una contribución neta a la cuenta de solidaridad del sistema nacional. De 5,5 billones de pesos en contribuciones, se utilizan 4 billones en subsidios, generando un balance positivo en el esquema redistributivo del sistema de salud en Bogotá. Los hogares contribuyentes netos alcanzan a cubrir el subsidio y a aportar un 35 % más para el sistema nacional en salud.

Un segundo aspecto para resaltar es la situación contraria de los subsidios en SPD. Los hogares bogotanos son subsidiados netos, y las contribuciones no alcanzan a recuperar los respectivos subsidios. En promedio, para todos los servicios públicos domiciliarios, los hogares de estrato 5 y 6 solo cubren el 15 % de los subsidios que reciben los hogares en estratos 1, 2 y 3. Las contribuciones fueron de alrededor de 113 mil millones de pesos de 2011, mientras los subsidios ascendieron a 739 mil millones.

El mayor porcentaje de contribución al total de subsidios de cada SPD fue en acueducto, alcantarillado y aseo (23 %), seguido por gas (11 %), y, como caso crítico, la contribución en energía solo cubrió el 8 % del subsidio entregado. La razón ha sido ampliamente expuesta por diferentes académicos en los últimos años y reforzada recientemente para el caso de Bogotá por Sepúlveda, López y Gallego (2014), quienes calculan altos errores de inclusión que hacen fiscalmente inviable el sistema de estratificación actual como mecanismo de asignación de subsidios cruzados.

Dadas las estadísticas anteriores, se hace indispensable estimar el efecto local de los subsidios para los hogares beneficiarios de subsidios (tabla 1.4). A partir de aquellos beneficiarios de un subsidio neto (cuyo porcentaje se registra en la segunda columna), se cuantifica el promedio mensual de la ayuda (primera columna), el ingreso disponible promedio, antes de imputar los impuestos, subsidios y contribuciones (tercera columna), y la participación mensual del subsidio sobre el ingreso de cada hogar (cuarta columna).

Para quienes reciben un subsidio neto, el respectivo monto representa un porcentaje importante de sus ingresos, diferenciado por objeto de la política social. Para aquellos destinados a mejorar la formación de capital humano, los beneficiarios estarían recibiendo bienes y servicios con

Tabla 1.4. Subsidio mensual como porcentaje del ingreso (hogares beneficiarios)

		Subsidio mensual de los beneficiarios (pesos 2011)	Hogares receptores de subsídios (%)	Ingreso hogar beneficiario	% ingreso
Capital humano	Subsidios netos en salud	\$101.569	57	\$1.160.236	8,75
	Subsidios en educación	\$242.745	26	\$1.458.974	16,64
	Cuidado de los niños	\$37.772	17	\$1.448.580	2,54
	Familias en Acción nutrición	\$34.150	1,4	\$952.472	3,59
Infraestructura física del hogar	Subsidios SPD	\$34.131.0	83	\$1.802.180	1,89
	Subsidio AAA	\$16.312	84	\$1.835.453	0,89
	Subsidio de energía	\$13.858	82	\$1.826.527	0,76
	Subsidio de gas	\$7.350	46	\$1.325.537	0,55
	Vivienda	\$368.401	1,2	\$1.978.159	18,62

Fuente: EMB 2011, cálculos de los autores.

un valor monetario valorado como porcentaje del ingreso (no imputado) del hogar en cerca del 9 % en salud, 17 % en educación, 4 % en el componente de nutrición de Familias en Acción y 3 % en el componente de cuidado de los niños. Aunque los porcentajes anteriores son importantes para los hogares receptores, y no recibirlos disminuiría considerablemente su capacidad de pago, no podemos concluir lo mismo cuando observamos lo representado en el ingreso por los subsidios en infraestructura física del hogar. En particular, en SPD, el porcentaje es inferior al 2 % y desagregado por servicio, el subsidio en agua, acueducto y aseo equivale al 0,9 % del ingreso, mientras en energía y gas ese porcentaje se ubica en el 0,8 y 0,5 %, respectivamente.⁶

El bajo impacto de las ayudas en SPD puede deberse a la inclusión de hogares con alta capacidad de pago como receptores de ayuda (errores de inclusión). La columna 2 de la tabla 1.4 muestra alrededor del 83 % de las

⁶ La población de referencia que es beneficiaria de cada uno de los servicios en SPD es diferente, lo cual hace variar el ingreso medio y, de igual forma, el porcentaje de cada subsidio sobre el ingreso y para el total de los subsidios en SPD.

familias en Bogotá recibiendo subsidios en SPD, contra un 57 % en salud y un 27 % en educación. El ingreso promedio de los beneficiarios en SPD es 1,5 veces mayor al ingreso de los beneficiarios en salud y 1,3 veces mayor al de los beneficiarios en educación.

La tabla 1.5 explora de manera más detallada esta observación y se focaliza en las diferencias de la población de hogares por quintiles de ingreso. Las dos primeras columnas se refieren al quintil más pobre y las dos últimas al quintil de la población con mayores ingresos. En el quintil más bajo, el monto de subsidio estimado para un hogar en salud representa el 33 % de su ingreso, alcanzando un 93 % de beneficiarios. Este porcentaje llegó al 62 % del ingreso para subsidios en educación, con una cobertura del 31 %. Por otro lado, los subsidios en SPD representaron el 10 % del ingreso para una cobertura del 91 % de los hogares más pobres.

En otro sentido, cuando se detalla en el quintil superior, se observan diferencias importantes entre los tipos de ayuda, y, como es de esperar, el porcentaje de hogares beneficiarios en salud y educación cae a niveles inferiores al 10 %. Sin embargo, para los SPD, el porcentaje de hogares con ayudas se mantiene en niveles del 50 %, lo cual afecta el problema de focalización basado en capacidad de pago y hace un llamado hacia una revisión del instrumento de subsidios cruzados en el sector (la estratificación socioeconómica).

De las tablas anteriores, podemos dejar un mensaje importante para desarrollar con mayor detalle en los capítulos 5 y 6. Como lo han expresado otros autores en estudios sobre subsidios en SPD, existen problemas importantes en su focalización, con números significativos de hogares beneficiarios con alta capacidad de pago (Meléndez, 2008; Econometría, 2006; Parra, 2011; Sepúlveda *et al.*, 2014). No obstante, a pesar de los significativos errores de inclusión, para los más pobres, estas ayudas tienen un efecto local importante sobre sus ingresos, llegando a representar valores cercanos al 10 % para el quintil más pobre contenido en la muestra, lo cual plantea un debate sobre la efectividad de la focalización, pero no sobre el subsidio mismo, pues, para aquellos que realmente lo necesitan, representa un porcentaje significativo de su capacidad de pago.

Tabla 1.5. Subsidio mensual como porcentaje del ingreso (hogares beneficiarios) por quintil de ingresos

	Quintiles de ingreso									
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
	% ingreso	% hogar	% ingreso	% hogar	% ingreso	% hogar	% ingreso	% hogar	% ingreso	% hogar
Subsidios netos en salud	33,4	93,0	11,7	81,0	6,5	65,0	4,4	38,3	1,9	9,5
Subsidios en educación	62,4	31,0	28,4	37,0	17,1	32,0	10,1	20,9	3,8	7,5
Cuidado de los niños	9,0	19,0	4,0	23,0	2,8	19,0	1,3	12,3	1,0	8,5
Familias en Acción nutrición	9,1	3,3	3,9	2,0	2,3	0,9	1,5	0,8	0,7	0,3
Subsidios SPD	10,7	91,0	4,3	95,0	2,5	94,0	1,3	84,6	0,4	50,8
Subsidio AAA	5,0	91,0	2,0	96,0	1,2	94,0	0,6	85,5	0,2	52,9
Subsidio de energía	4,1	88,0	1,7	93,0	1,0	0,9	0,5	83,3	0,2	50,7
Subsidio de gas	2,1	62,0	0,8	60,0	0,5	0,5	0,3	36,6	0,1	10,0
Vivienda	74,3	0,7	35,7	2,0	23,8	1,2	14,6	1,5	12,0	0,7

Fuente: EMB 2011, cálculos de los autores.

La tabla 1.6 expone el balance de los impuestos que pagan los hogares en Bogotá. Como se mencionó anteriormente, se estimaron e imputaron los impuesto de vehículos, renta y complementarios, predial, valorización e IVA. El total estimado anual es de 3,5 billones de pesos, el cual es inferior al total de los subsidios (sin tener en cuenta la contribución a la seguridad social en salud). Esto resulta en un balance subsidiado, como ya se dijo, a nivel de los hogares. La primera columna muestra que el principal impuesto estimado es el IVA, el cual recauda cerca de 2,7 billones de pesos. Le sigue en importancia el impuesto predial, con un valor de 426 mil millones, y después el impuesto a vehículos con un recaudo de cerca de 198 mil millones.

Las columnas 2 y 3 dan cuenta, respectivamente, de los costos mensuales y el porcentaje de hogares contribuyentes. La observación más importante es que el 100% de las familias en Bogotá pagan algún impuesto de IVA, representando en promedio 101.715 pesos mensuales, monto significativo para hogares de bajos ingresos. El impuesto a la renta lo pagan solo el 7%, pero, para quienes son contribuyentes, esto representa cerca de 77.500 pesos mensuales. El impuesto predial es pagado por el 41% y el impuesto por valorización solo por el 5% de los hogares.

Tabla 1.6. Impuestos anuales, mensual (hogar contribuyente) y porcentaje hogares contribuyentes

	Impuesto anual (millones 2011)	Promedio mensual hogares contribuyentes	% hogares contribuyen	Efecto sobre Gini
Vehículos	\$198.545	\$39.797	19%	-0,2%
Predial	\$426.502	\$39.804	41%	0,1%
Valorización	\$52.826	\$43.913	5%	-0,0%
Renta y complementarios	\$195.123	\$77.500	7%	-0,9%
IVA	\$2.667.503	\$101.715	100%	1,4%
Total	\$3.540.500	\$127.325	100%	0,3%

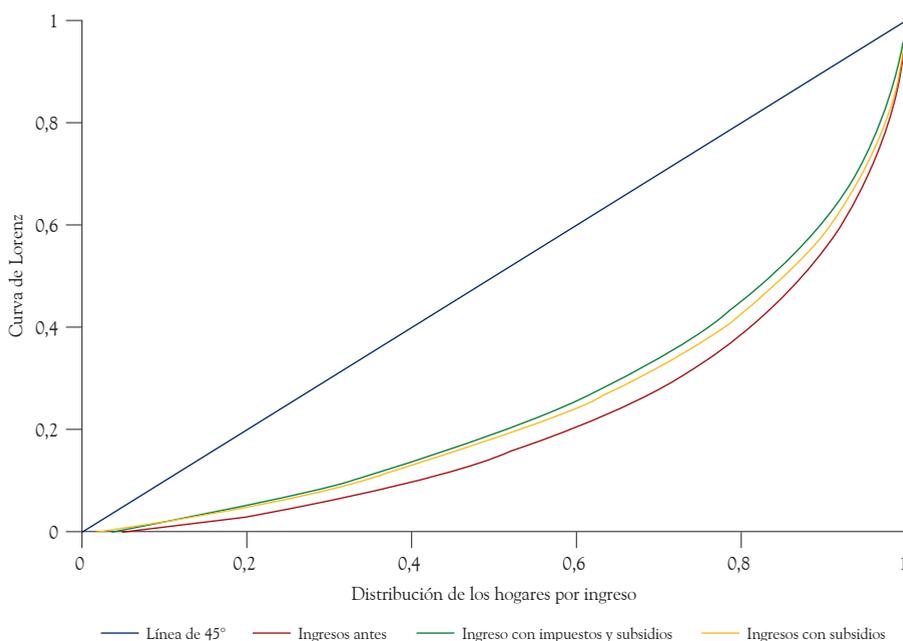
Fuente: EMB 2011, cálculos de los autores.

Pero el objetivo mismo de todas estas estadísticas es poder entender si realmente mueven la distribución del ingreso los subsidios y los impuestos en Bogotá. La respuesta puede observarse en la figura 1.1, donde se ilustra la curva de Lorenz del ingreso antes de la acción pública (línea roja oscura),

después de imputar los subsidios recibidos (línea amarilla) y luego de adicionar a esto último los impuestos (línea verde). La línea azul (de 45 grados) representa una distribución del ingreso totalmente equitativa. Como habitualmente se lee, entre más cerca estén las curvas de Lorenz de la línea azul, mejor es la distribución del ingreso.

Los subsidios por sí solos desplazan hacia la línea de 45 grados la distribución del ingreso, alejando la línea amarilla de la línea roja. Por otro lado, al agregar los impuestos a la acción del Estado ya establecida en los subsidios, se puede observar que no existe una mejoría significativa sobre la distribución del ingreso a la ya alcanzada por los subsidios. Esta visualización de la curva de Lorenz refuerza lo expuesto en párrafos anteriores sobre la no complementariedad de la política tributaria respecto a redistribución con relación a lo alcanzado por la política social. En los capítulos 5 y 6, se explorarán en más detalles estos resultados.

Figura 1.1. Curva de Lorenz del ingreso. Antes y después de la acción pública



Fuente: EMB 2011, cálculos Universidad del Rosario.

1.3. Organización y estructura del libro

A partir del propósito de esta obra de realizar un análisis más detallado del balance neto de los subsidios, contribuciones e impuestos hacia y desde los hogares, y entender su efecto redistributivo, su estructura contiene, además de este capítulo introductorio, cinco capítulos adicionales. El capítulo 2 desarrolla el marco conceptual sobre el cuál se soporta el estudio, haciendo énfasis principalmente en la importancia de entender las políticas sociales enfocadas hacia la disminución de las desigualdades en ciudades como Bogotá. A partir de un esquema de economías de aglomeración, se toman las políticas como herramientas para mejorar la calidad de vida de los individuos residentes en la ciudad, con el propósito de disminuir los costos de dicha aglomeración. Estas políticas presentan retos adicionales porque causan un efecto de migración desde otras regiones hacia las grandes ciudades, generando retos de política para mejorar las condiciones de vida de los nuevos residentes. En el capítulo 3, se exponen brevemente las políticas sociales aplicadas por los últimos cuatro gobiernos distritales, con el fin de contextualizar el marco de estudio. El capítulo 4, por su parte, presenta la metodología de análisis de incidencia desarrollada para identificar subsidios, contribuciones e impuestos en la base de datos. Este capítulo sigue la metodología planteada inicialmente por Marcelo Selowsky en su estudio para Colombia en 1979 y posteriormente utilizada por Carlos Eduardo Vélez y otros autores en estudios más recientes. En el capítulo 5, se analiza en más detalle el balance neto de los hogares en Bogotá por ubicación geográfica en localidades, por quintiles de ingreso y por estrato. En el capítulo 6, se calcula el efecto redistributivo de cada subsidio e impuesto y del consolidado de la acción del Estado a través de políticas sociales y tributarias.

Capítulo 2

Las ciudades, el bienestar y la política social

Introducción

¿Por qué es importante entender la política social a nivel de una ciudad como Bogotá?

En el análisis de incidencia de la asignación de recursos públicos, la literatura existente (nacional e internacional) se ha enfocado más en el balance de la acción de la política social sobre los hogares en un marco de referencia nacional, y ha dejado de lado el análisis específico de cada región y las entidades subnacionales. Lo anterior tiene limitaciones fuertes, y al entender la manera en que los recursos públicos reducen la desigualdad y mejoran las condiciones de vida de los hogares, es posible que las condiciones específicas de cada región tengan un papel determinante.

Entrando más en detalle, podemos pensar en dos primeras razones para dar respuesta a la relevancia que tiene observar este balance específicamente para Bogotá. En primer lugar, dentro del marco de la economía regional y urbana, la política social busca disminuir los costos que trae la aglomeración económica y proveer bienes y servicios sociales a poblaciones marginadas, las cuales son a su vez atraídas por el desarrollo mismo de la ciudad y por la provisión de esos servicios. En segundo lugar, para el caso del Distrito Capital, y para muchas otras ciudades capitales e intermedias, existe un propósito explícito, establecido en los planes de desarrollo distritales y sus políticas sociales, de hacer al individuo y al hogar el centro de la política pública, lo cual convierte a la ciudad en un espacio donde se generan oportunidades y

bienestar. Este propósito debe abordarse de manera complementaria con las herramientas de política nacional para garantizar su efectividad.

Para poder desglosar la política social a nivel local, es importante entender su efecto sobre el bienestar de los hogares y sobre la reducción de las desigualdades económicas y sociales. En este sentido, este capítulo presenta una conceptualización sobre economías de aglomeración y su influencia en la acción del Estado enfocada en afectar el ingreso de los hogares, disminuir la desigualdad y mejorar el bienestar de los residentes en las ciudades (sección 2.2). Posteriormente, se presenta un resumen del concepto de bienestar sobre el cual se ha diseñado una parte importante de la política social del Distrito Capital, permitiendo entender el diseño de varios subsidios tendientes a mejorar el bienestar y aumentar el ingreso disponible de los bogotanos (sección 2.3). Pero, antes de entrar en un análisis teórico del problema, se contextualiza a Bogotá en sus niveles de desigualdad en un entorno nacional e internacional (sección 2.1).

2.1. La desigualdad en Bogotá: comparativo nacional e internacional

La concentración de la población en centros urbanos ha sido una característica de países tanto desarrollados como en vía de desarrollo. Grandes metrópolis, como Nueva York y Tokio, ubicadas en dos de las naciones con los mayores niveles de ingreso en el mundo, o ciudades latinoamericanas, como Buenos Aires, Lima y México, atestiguan esa tendencia. Cerca de la mitad de la población mundial vive en áreas urbanas, de acuerdo con el informe de UN-Habitat, *State of the world's cities 2010-2011* (p. 4), y, para el año 2050, la mayoría de países del mundo será predominantemente urbana. La concentración de masas de población en los centros urbanos se constituye en un factor negativo para los indicadores de la calidad de vida y la desigualdad del ingreso. El mismo informe es concluyente al decir: “Cuando (la urbanización) viene acompañada con un débil crecimiento económico, o cuando las políticas distributivas son inexistentes o inefectivas, la urbanización resulta en una concentración local de gente pobre, más que en reducción significativa de la pobreza” (p. 6). Colombia ha sido reconocida como uno de los países latinoamericanos exitosos en reducir el número de habitantes viviendo en nichos de pobreza. No obstante, la concentración del

ingreso, medido con el coeficiente de Gini, no arroja resultados favorables y ubica al país con uno de los niveles de desigualdad más altos del continente.

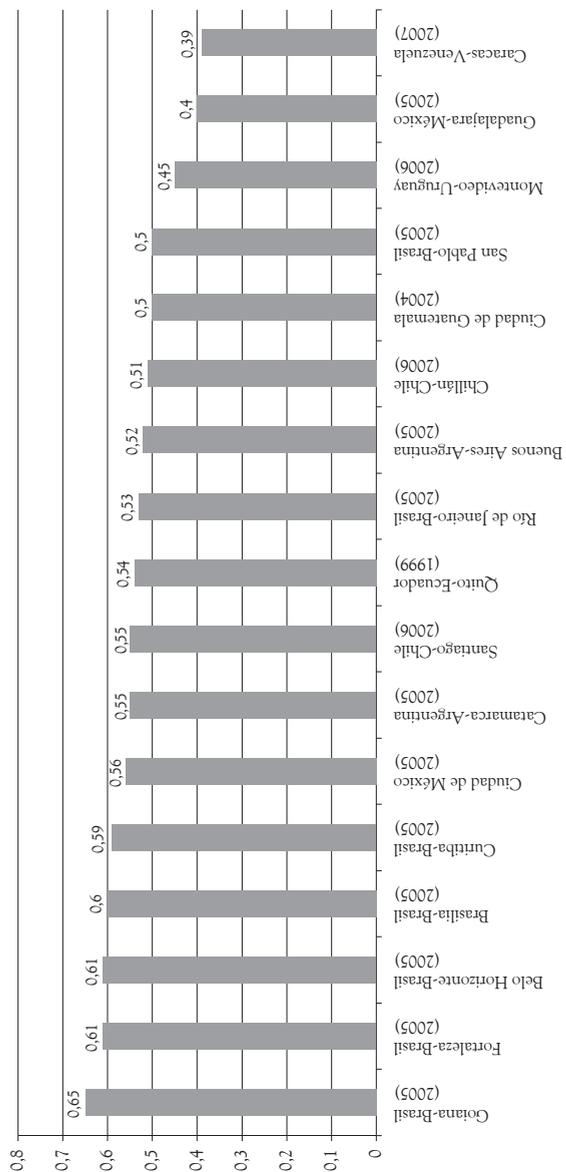
Bogotá, D.C., tiene una posición desfavorable en cuanto a la igualdad del ingreso frente a las demás ciudades representativas de Latinoamérica. Dado que el coeficiente de Gini regularmente mide la desigualdad en el ingreso de un país, la agencia UN-Habitat ha hecho un esfuerzo por recolectar medidas de desigualdad del ingreso a nivel de ciudades y comparar distintas ciudades en el mundo a través de diferentes indicadores. Según el informe global sobre asentamientos urbanos en el mundo de UN-Habitat 2013, la ciudad de Bogotá presentaba un Gini de 0,6 en 2005, y, al compararla con un grupo de 25 ciudades importantes en América Latina (figura 2.1), solo Goiana, Fortaleza y Belo Horizonte en Brasil superaron en desigualdad del ingreso al Distrito Capital. En comparación, resaltan los menores niveles de desigualdad de Ciudad de México, San Pablo y Buenos Aires, las tres ciudades latinoamericanas más pobladas.¹

Al comparar con otras regiones del mundo, la capital colombiana también se encuentra en un lugar desfavorable frente a ciudades de África y Asia. En la figura 2.2, se puede observar con una desigualdad del ingreso superior a la de Bogotá únicamente a Johannesburgo (Sudáfrica). Un buen número de ciudades chinas con altos niveles de población son más igualitarias, así como ciudades africanas como Abiyán, Brazzaville, Duala, en Costa de Marfil, República del Congo y Camerún, respectivamente, países envueltos en conflictos civiles particulares y en estados de desarrollo inferiores.

La desigualdad del ingreso en Bogotá también resulta superior si se compara con los principales centros urbanos de Colombia. Para el período 2002-2011, el Distrito Capital fue la ciudad más inequitativa en términos de ingreso, dentro del grupo de las cinco más grandes del país (figura 2.3), al tomar el coeficiente de Gini (ya sea en el año 2002, 2011 o el promedio del período). Para 2011, por ejemplo, Bogotá presenta un coeficiente de Gini de 0,522, superior en un 11 % al de Barranquilla, en un 4 % al de Cali, en un

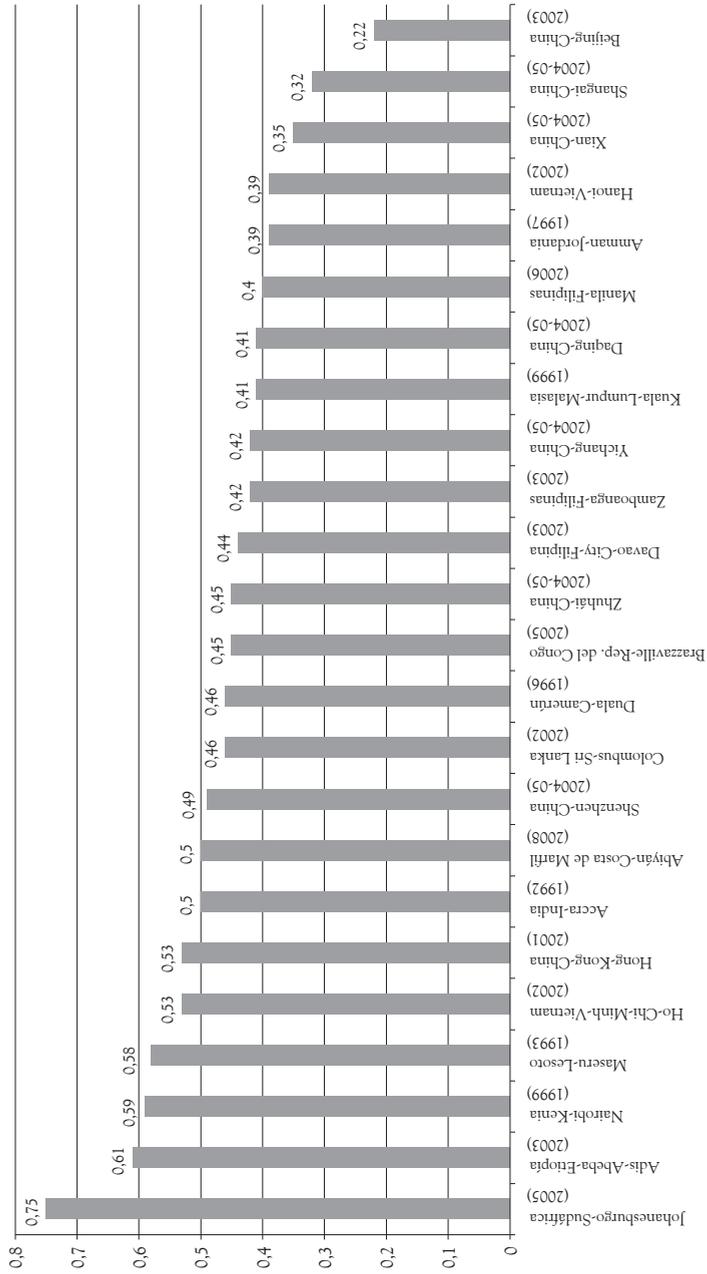
¹ Es importante anotar que estas estadísticas de las ciudades a nivel mundial recolectadas por UN-Habitat no son comparables metodológicamente con aquellas estadísticas oficiales del DANE sobre desigualdad del ingreso en las ciudades de Colombia, y solamente sirven como referencia para comparar a Bogotá con ciudades en otras regiones del mundo donde existe la estadística recopilada por UN-Habitat.

Figura 2.1.1. Desigualdad del ingreso en principales ciudades latinoamericanas



Fuente: UN-Habitat 2013.

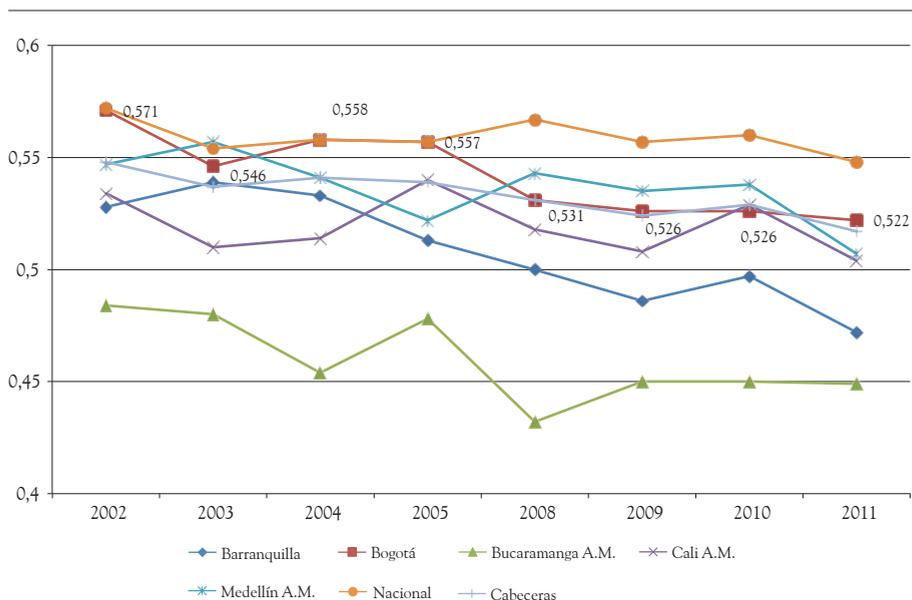
Figura 2.2. Desigualdad del ingreso en ciudades de África y Asia



Fuente: UN-Habitat 2013.

3% al registrado en Medellín y en un 16% al de Bucaramanga (figura 2.3). Al comparar las trece principales ciudades, se llega a la misma conclusión, y Bogotá es la urbe con mayor coeficiente de Gini promedio anual 2002-2011 (tabla 2.1). A pesar de esta situación, vale la pena subrayar el hecho de ser precisamente Bogotá, junto con Barranquilla, donde se presentaron las mayores mejoras en términos de reducción de la desigualdad durante ese período ($-0,049$ y $-0,055$ pp, respectivamente).

Figura 2.3. Desigualdad del ingreso (Gini) en cinco principales ciudades de Colombia, 2002-2011



Fuente: DANE, cálculos con base en ECH-GEIH.

Varios factores pueden ayudar a explicar el diagnóstico negativo de Bogotá respecto a la desigualdad del ingreso entre sus habitantes. En un extremo, el Distrito Capital concentra la actividad económica en la mayoría de sectores, lo cual implica salarios relativos elevados para una fracción importante de los empleados en esos campos; en el otro extremo, esa mayor actividad económica genera un polo de atracción y se transforma en una alta migración de población rural o semirural con bajos niveles de educación y muy bajos recursos económicos. En otras ciudades del continente, se enfrentan a dinámicas similares, como el desplazamiento forzado ocasionado

Tabla 2.1. Desigualdad del ingreso (Gini) en trece principales ciudades de Colombia, 2002-2011

Dominio	Gini							
	2002	2003	2004	2005	2008	2009	2010	2011
Barranquilla	0,528	0,539	0,533	0,513	0,500	0,486	0,497	0,472
Bogotá	0,571	0,546	0,558	0,557	0,531	0,526	0,526	0,522
Bucaramanga A.M.	0,484	0,480	0,454	0,478	0,432	0,450	0,450	0,449
Cali A.M.	0,534	0,510	0,514	0,540	0,518	0,503	0,529	0,504
Cartagena	0,482	0,471	0,471	0,451	0,467	0,491	0,489	0,488
Cúcuta	0,480	0,502	0,507	0,457	0,457	0,496	0,479	0,471
Ibagué	0,477	0,485	0,497	0,486	0,470	0,488	0,495	0,449
Manizales A.M.	0,490	0,506	0,510	0,492	0,503	0,511	0,495	0,471
Medellín A.M.	0,547	0,557	0,541	0,522	0,543	0,535	0,538	0,507
Montería	0,520	0,518	0,491	0,509	0,492	0,527	0,525	0,530
Pasto	0,510	0,509	0,499	0,507	0,534	0,516	0,523	0,522
Pereira A.M.	0,483	0,482	0,475	0,468	0,476	0,465	0,456	0,451
Villavicencio	0,472	0,457	0,460	0,470	0,479	0,469	0,467	0,467
Nacional	0,572	0,554	0,558	0,557	0,567	0,557	0,560	0,548
Cabeceras	0,548	0,537	0,541	0,539	0,531	0,524	0,529	0,517
13 A.M.	0,550	0,536	0,539	0,537	0,542	0,535	0,537	0,526
Otras cabeceras	0,496	0,485	0,472	0,482	0,516	0,511	0,497	0,492
Resto	0,518	0,470	0,437	0,463	0,489	0,469	0,471	0,459

Fuente: DANE, cálculos con base en ECH-GEIH.

por un prolongado conflicto armado, que generan migración de personas poco capacitadas, en situación de marginalidad y sin redes sociales de apoyo.

Adicionalmente, Bogotá muestra un comportamiento particular en lo referente a la segregación. A diferencia de otras ciudades latinoamericanas donde se generan anillos de pobreza, el Distrito Capital se caracteriza por la existencia de brotes de pobreza en su interior, aunque en el agregado se puede mantener la hipótesis de existir segregación entre el sur y el norte, donde el norte agrupa a los habitantes más educados y de mayor ingreso (Álvarez y Aliaga, 2010). A pesar de las políticas públicas de financiación de

los servicios públicos domiciliarios (SPD) y el cobro del predial, el principal problema de segregación se genera por la fuerte migración hacia la capital, en particular de población desplazada, viéndose reflejado en la presencia de invasiones o barrios ilegales.

2.2. Conceptos económicos de aglomeración urbana

Entrando a una conceptualización teórica del tema, la literatura ha mostrado la tendencia en las grandes ciudades de ser altamente desiguales, afectando significativamente la calidad de vida de los sectores más pobres de la población. Esta dinámica de polarización salarial impone retos a los gobiernos para superar las necesidades sociales y urbanas, surgidas por los procesos migratorios de personas en busca de mejores empleos y servicios sociales. Desde el punto de vista de eficiencia, dentro de un marco de economía regional y urbana, las políticas sociales buscan compensar los costos de la aglomeración, asociados principalmente con congestión, contaminación y desigualdad. La provisión de servicios sociales, servicios públicos y equipamientos urbanos, a través de diversos tipos de financiamiento, puede hacer más o menos atractiva a una ciudad en comparación con otros territorios o aglomeraciones de una misma región o país.

Las ciudades juegan un papel fundamental en el desarrollo económico y en el bienestar de las personas. Desde Marshall (1890) se han reconocido las eficiencias económicas y las externalidades (en particular de capital humano) como resultado de la aglomeración de individuos en un área geográfica definida. Trabajos como los de Castells (1995), Fujita, Krugman y Venables (2001), Dumais, Ellison y Glaeser (2002), Combes, Duranton y Overman (2005), Duranton (2008), entre muchos otros, revelan el rol protagónico del territorio, como soporte y medio, para la reproducción de los determinantes físicos, incidiendo en la calidad de vida en los ámbitos urbanos.

Basados en esta visión, las intervenciones de política urbana en los países en vías de desarrollo han tenido dos objetivos, los cuales se presentan como una disyuntiva: lograr un mejor funcionamiento de las ciudades, a través de la provisión de bienes públicos locales (desde infraestructura de servicios públicos hasta transporte urbano); y disminuir la presión demográfica del campo a las ciudades. Gran parte de la agenda en el segundo punto se sustenta en disminuir aquello conocido como el lado oscuro de la aglomeración, refiriéndose al surgimiento de fenómenos de pobreza y miseria urbana.

En un enfoque integral de economía de las ciudades, la provisión de bienes públicos locales se convierte en un polo de atracción de la población marginada en busca de oportunidades.

El sistema urbano de un país refleja un resultado de equilibrio en el cual las políticas y las instituciones juegan un papel fundamental. Combes, Duranton y Overman (2005), Duranton (2008) y Glaeser y Glottlieb (2009), en sus modelos de equilibrio urbano, consideran el valor de la tierra, el factor trabajo (con movilidad imperfecta) y el capital (perfectamente movable), en un espacio geográfico específico, como elementos determinantes para el tamaño y número de ciudades de un país. Estas variables determinan el resultado de equilibrio, la productividad urbana (medida a través de los salarios) y la calidad de vida (tomando como *proxy* la capacidad de pago del hogar).

La productividad se mide a partir de los ingresos generados por las ciudades, dependiendo, entre otros, del tamaño mismo de las urbes (concentración de capital humano), de la existencia de rendimientos crecientes en la actividad económica, de la especialización del aparato productivo y de otros aspectos impactantes en la eficiencia productiva (conectividad física y virtual, infraestructura, instituciones locales). La calidad de vida está determinada por los bienes consumidos, y está asociada con los costos asumidos por la población para movilizarse, para consumir los servicios públicos locales, los servicios sociales, la vivienda, entre otros bienes.

Combes, Duranton y Overman (2005) brindan un marco conceptual sobre un equilibrio de aglomeraciones, mezclando el trabajo de Henderson (1974) con la nueva economía geográfica de Paul Krugman y sintetizada en el trabajo de Fujita, Krugman y Venables (2001). Siguiendo a estos autores, se puede expresar de manera gráfica el comportamiento de los ingresos y los costos de vida asociados con la aglomeración como una medida inversa de la calidad de vida, para luego calcular el balance neto de los ingresos (ingresos menos costos de vida) y la oferta laboral en un área geográfica definida, y aproximarnos a un enfoque de estática comparativa de políticas públicas locales.

De acuerdo con Duranton (2008) y Combes *et al.* (2005), el crecimiento urbano dentro de una ciudad parte de una relación entre los ingresos y los costos de vida según el tamaño del mercado laboral. Siguiendo el concepto de externalidades en grandes urbes, los ingresos son más altos ante las complementariedades en el capital humano, pues los trabajadores reciben,

además del valor creado individualmente, una compensación suplementaria por las sinergias entre el capital humano de cada uno y la productividad de los demás.² Sin embargo, al encontrarse agrupados en un espacio específico, se incurren en mayores costos de vida frente a fenómenos de congestión, contaminación, crimen y desigualdad. Esta relación implica cómo el ingreso neto se va ajustando por estas dos fuerzas, hasta un punto de equilibrio, a partir del cual el costo de la llegada de más individuos a la urbe supera los beneficios obtenidos en el mercado laboral.³

Para efectos de exposición de este libro, consideramos una representación gráfica de un equilibrio de aglomeración donde operan las dos fuerzas mencionadas anteriormente. Partiendo de Combes *et al.* (2005), la figura 2.4 representa los beneficios y los costos de residir en una ciudad, y se determina endógenamente el tamaño poblacional en el equilibrio cuando interactúan con el mercado laboral. El panel superior (panel a) describe el comportamiento de la curva de ingresos, medida como salario (W), y creciente con el tamaño del mercado laboral (N); es decir, presenta una pendiente positiva, explicada por las externalidades (positivas) del capital humano y de la productividad (en una ciudad las ideas fluyen de manera más rápida). De igual forma, cuando aumenta el tamaño del mercado laboral (N), se incrementan los costos de vida (la curva CL en el panel b), reflejados de modo tangible en tiempo de desplazamiento cuando las ciudades son más densas.

La diferencia entre las curvas de costos de vida y de salarios está representada por la curva de ingresos netos ($W-CL$), la cual resulta en forma de U invertida en el panel c; ante la aceleración de los problemas de una ciudad altamente densa, cuando aumenta la población, los costos de vida presentan una tasa de crecimiento más alta que los salarios. La curva de ingresos netos

² Externalidades positivas en la productividad de los individuos han sido estudiadas no solo en la teoría de aglomeraciones urbanas, sino también en las teorías organizacionales. Las exposiciones de Simon (1969) sobre el trabajo en equipo y los efectos positivos (o negativos) de un individuo sobre sus colegas han sido ampliamente incorporados por los economistas de las organizaciones, como Gibbons (1995) y Milgrom y Roberts (1992). En relación con la economía urbana, Glaeser (2012) en su libro sobre el triunfo de las ciudades hace exposiciones muy claras sobre las complementariedades del capital humano en grandes ciudades.

³ En este esquema simple, hablamos indistintamente de población y fuerza de trabajo para referirnos al tamaño poblacional de una ciudad. Esto es argumentativamente útil para resaltar mejor el papel que juegan las políticas sociales y tributarias en determinar cambios sobre el equilibrio de aglomeraciones, es decir, sobre el tamaño de una ciudad.

encuentra su nivel máximo cuando la tasa de crecimiento de los costos entra a superar a la de los salarios (punto B); a partir de ese momento, entre más población haya, menor es el crecimiento de los salarios netos de vivir en la ciudad, debido al alza significativa del costo de vida.

La curva neta de salarios representa los salarios o ingresos de residentes de una ciudad después de descontar los costos pecuniarios y no pecuniarios de vivir en ella, medidos principalmente por el costo de la tierra y el costo de desplazamiento.

El último ingrediente para determinar el equilibrio es la curva de oferta laboral (L), que capta el número de individuos buscando trabajo a la tasa salarial de mercado. La relación de la oferta laboral con el tamaño de la población N es creciente y convexa, lo cual refleja fricciones en el mercado laboral. En este caso, las imperfecciones de mercado resultan porque la oferta aumenta a tasas mayores, respecto a las plazas disponibles a salarios altos (demanda); la convexidad muestra las intenciones de las personas de ofrecer empleo en ciudades densas para aprovechar las economías de aglomeración.

El equilibrio para determinar el tamaño de la ciudad en este marco se encuentra en la intersección entre la curva de ingreso neto ($W-CL$) y la oferta de trabajo (L), representado por el punto C en el panel c del gráfico. Es importante anotar que este equilibrio se encuentra más a la derecha del punto B de la curva de ingresos netos, y muestra cómo, a pesar del crecimiento acelerado de los costos de vida, las personas aún esperan seguir recibiendo ingresos netos positivos por intentar ubicarse en esa ciudad, y lo harán hasta cuando el ingreso neto empiece a ser negativo (pleno empleo). Este equilibrio en C ilustra el punto en el cual los trabajadores obtienen el salario neto necesario para entrar y permanecer en la ciudad; en otras palabras, donde se logra un equilibrio laboral con un adecuado nivel de vida. La intersección entre estas dos curvas no necesariamente es única, como lo muestran los puntos A y C. Sin embargo, en este caso el punto A no es un equilibrio estable porque los trabajadores encuentran marginalmente beneficioso seguir aglomerándose.⁴

⁴ Este esquema de representación de equilibrio de aglomeración puede extenderse para explicar mercados laborales regionalmente segmentados o barreras a la movilidad, con problemas de emparejamiento perfecto entre la oferta y demanda laboral (ver Combes *et al.*, 2005, para una explicación más detallada en este aspecto).

Dentro de este marco, las políticas públicas mejoran la calidad de vida de las personas a través de la disminución en los costos de vida (desplazamientos hacia arriba de la curva CL en el panel b de la figura 2.5) o políticas tributarias o de aumentos en la productividad de la ciudad (desplazamientos de la curva W en el panel a de la figura 2.5). Estas últimas pueden expresarse como políticas orientadas a la innovación de las empresas, aumentos en la movilidad laboral, mejoramiento del acervo de las habilidades de los trabajadores, mejor conectividad física y virtual, entre otras. Existen otros tipos de políticas, en línea con el propósito de este estudio, y también desplazan la curva CL hacia arriba, como aquellas encaminadas a mejorar los mercados de la vivienda, prestación de servicios públicos y sociales, y provisión de bienes públicos locales. Los ejercicios de estática comparativa permiten encontrar niveles óptimos más eficientes, los cuales redundan en un mayor estado de bienestar, dada la eficiencia económica alcanzada, como lo plantea Marshall (1930).

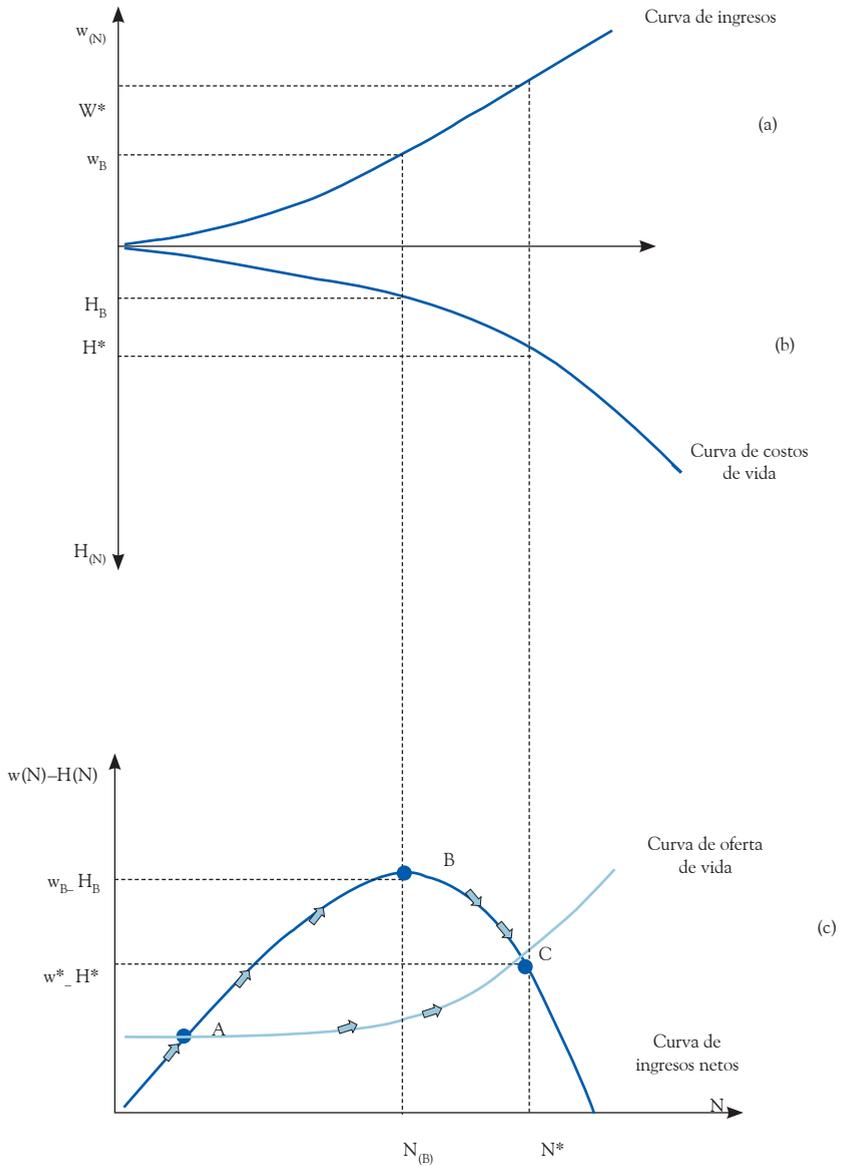
La discusión anterior toma sentido si tenemos en cuenta el efecto directo sobre el bienestar de los problemas de aglomeración, costos del suelo y mercado laboral, al estar estrechamente relacionados con el nivel de consumo y calidad de vida de las familias. Por esto, es importante profundizar un poco en estos aspectos.

2.3. Conceptos de bienestar y definición de capacidad de pago

En esta sección, se presentan, a manera de discusión, los conceptos sobre los cuales se han desarrollado las medidas de bienestar dispuestas por los gobiernos locales en sus políticas sociales. Sin embargo, nuestro estudio se centra en dos variables fundamentales para medir el bienestar de los hogares y sus miembros: el ingreso (disponible, y ajustado después de la acción del Estado) y el gasto.

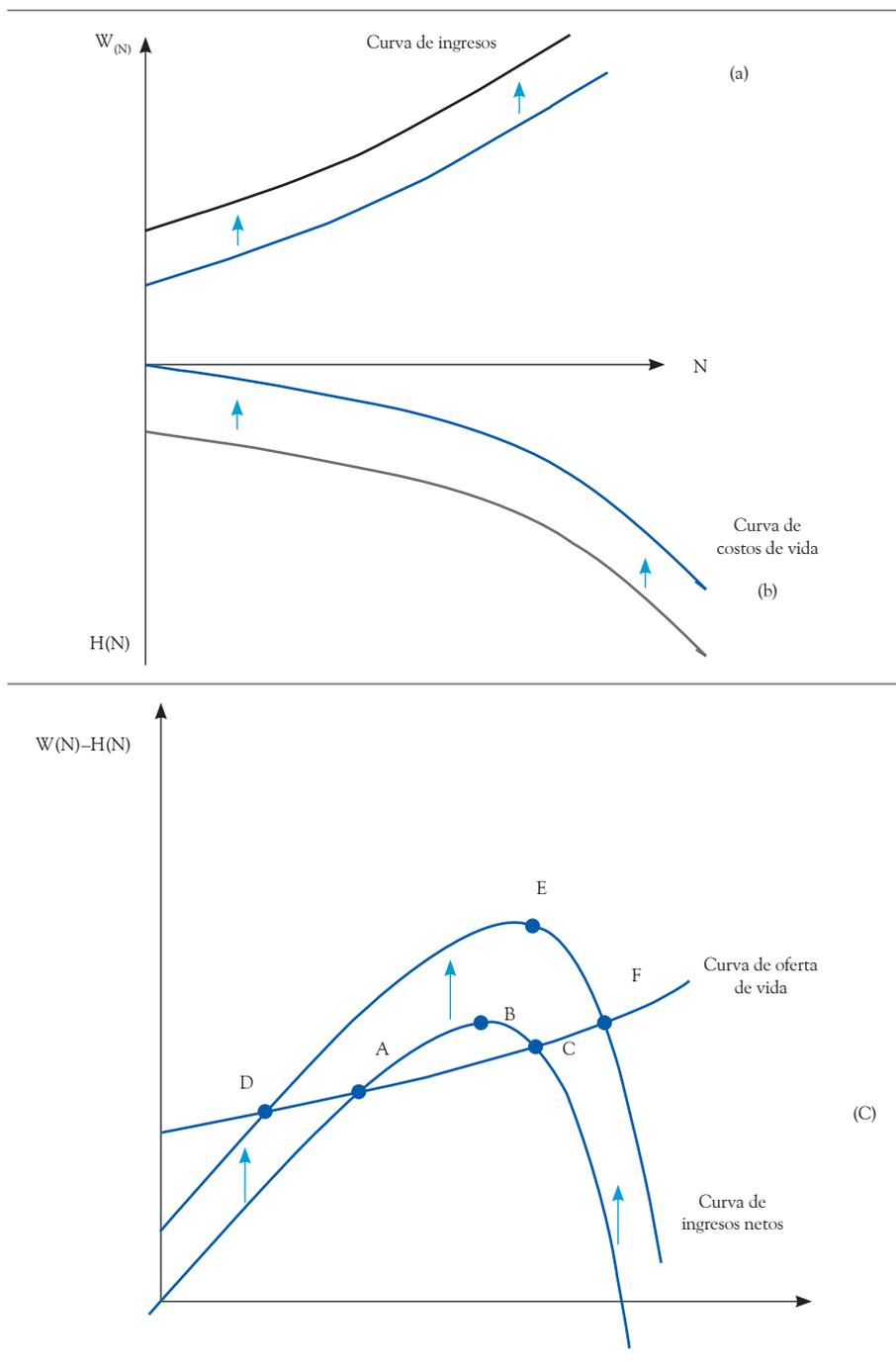
Ligados al propósito de bienestar, como centro de la política urbana, entran a jugar los conceptos de ‘calidad de vida’ y ‘capacidad de pago’. Esta sección desarrolla el alcance de estos objetivos dada la acción del Estado, en el marco de la discusión de la literatura y de los diferentes estudios realizados para Bogotá (CID-UN, 2005; SDP, 2012; PNUD, 2008).

Figura 2.4. Determinación del equilibrio en economías de aglomeración



Fuente: adaptado de Combes, Duranton y Overman (2005).

Figura 2.5. Estática comparativa sobre la determinación del equilibrio



Fuente: adaptado de Duranton (2008).

El bienestar y su medición han sido objeto de análisis y debate por parte de las diferentes escuelas del pensamiento económico. Desde un punto de vista microeconómico, puede afirmarse que “el bien-estar de una persona se compone de una variedad de objetos, servicios o sentimientos. Estos son los elementos constitutivos del bienestar y en la medida en que el bien-estar en sí mismo es un agregado, la medición del bien-estar de alguien involucra un ejercicio de agregación; y significa reconocer las disyuntivas entre los elementos constitutivos, llevando a ponderaciones implícitas para cada elemento constitutivo” (Dasgupta, 2005, p. 236).

Por ejemplo, el modelo conceptual de evaluación usado en la *EMB 2011* consideró dos tipos de dimensiones:

- 1) Los elementos constitutivos de la calidad de vida urbana en términos de bienestar alcanzado. Comprenden distintas dimensiones de los logros obtenidos desigualmente por las personas y los hogares, tanto en términos objetivos como subjetivos.
- 2) Los elementos instrumentales permiten y favorecen los diferentes niveles de calidad de vida alcanzados:
 - i. “Los servicios sociales y equipamientos urbanos, públicos y privados, hacen posible obtener determinada calidad de vida.
 - ii. La capacidad de pago de los hogares condiciona los niveles de consumo de los hogares.
 - iii. El capital humano, como fuente de generación de riqueza y capacidades.
 - iv. El capital social, como expresión de la cohesión social y de posibilidades de obtención de logros” (DANE, *EMB 2011*).

Los elementos constitutivos del bien-estar de una persona se ven determinados por una serie de condicionamientos sociales, económicos, culturales, étnicos y políticos; la valoración de estas bases depende de las condiciones socioculturales del individuo, pues existen ritos de paso y otras costumbres, como parte de su realización, cambiantes entre culturas. Las diferentes escuelas económicas enfatizan de manera diferente en estos aspectos constitutivos. Aunque el grupo de escuelas del pensamiento económico es amplio, es práctico limitar el análisis del bienestar a tres de ellas: escuela neoclásica

(teoría axiomática del consumidor), el enfoque de capacidades de Sen y la teoría poskeynesiana del consumidor.

2.3.1. Enfoque neoclásico

La actual teoría neoclásica del bienestar se fundamenta en el concepto de “las demandas de bienes generadas por agentes maximizadores de la utilidad” (Edgeworth, 1881). Desde un principio, el concepto de utilidad tuvo varias interpretaciones. Algunos la interpretaban como placer o satisfacción, y otros como bienestar (*welfare*) o bien-estar (*well-being*). De cualquier manera, la idea de considerar a las personas como maximizadoras implicaba la posibilidad de usar el andamiaje matemático para modelar esa conducta a partir de funciones de utilidad. Sin embargo, la noción de la utilidad como un concepto inicialmente medible de forma cardinal fue superada por otra corriente paralela de la economía neoclásica que la concibió más como una representación numérica de los ordenamientos de las alternativas enfrentadas por un consumidor. “El concepto primitivo en esta teoría de la demanda es la de un ordenamiento de cestas de bienes: la utilidad es una noción subordinada” (Dasgupta, 2005, p. 229). Solo debería añadirse en esta definición el ordenamiento sobre un conjunto *completo y conocido* de las preferencias.

El enfoque neoclásico plantea la medición del bien-estar como un proceso de agregación de bienes, denominados ‘constituyentes’, asumiendo ponderaciones asignadas por el consumidor a cada uno, dados sus gustos y preferencias, y no necesariamente a partir de procesos racionales. Por ejemplo, en la medida en que la salud de un consumidor sea mala, asignará necesariamente más peso a ese bien. La modelización neoclásica se basa entonces en una función de utilidad, usada para comparar diferentes estados para un consumidor dado. En este sentido, si un evaluador K conociera el ordenamiento sobre el cual se basa la elección hecha por un agente i cualquiera, en un Estado social x , podría crear una función $U_{k,i}(x)$ del ordenamiento de ese agente (la función de utilidad de i). Dentro de este marco, un Estado social, y , es Pareto ineficiente si existe otro Estado social, x , tal que $U_{k,i}(x) > U_{k,i}(y)$ para al menos algún i . En este enfoque, los juicios de valor no juegan ningún papel en la teoría económica, más allá de ser meros datos para el análisis; el evaluador simplemente obtendría el bien-estar social como la suma de las utilidades de los individuos.

A partir de la contribución en finanzas públicas de Musgrave (1959), se introduce en la teoría el concepto de *bienes meritorios*, que, si bien presta utilidad al individuo, aporta un valor más allá, permitiendo separar la ‘utilidad’ obtenida por la persona del ‘bien-estar’ logrado al consumir un bien. Vale la pena citar en extenso a Dasgupta (2005, p. 239):

Los dos (conceptos) son diferentes porque la gente de manera frecuente elige por razones diferentes a su propio bien-estar (...). Podría ser que la persona esté obligada socialmente a elegir de cierta forma, o podría ser que ella esté valorando cosas no para su propio beneficio. Muy generalmente, muchas elecciones se hacen en el contexto de la familia. Tales elecciones pueden ser un reflejo de la dinámica interior de la familia (por ejemplo, el equilibrio de poder y responsabilidad entre sus miembros).

Del trabajo de Musgrave (1959) y otros, la teoría neoclásica desarrolló el concepto de función social del bien-estar como una construcción compuesta no solamente de las utilidades individuales, sino también de características de los estados sociales, como, por ejemplo, las libertades sociales y la democracia. La función social es entonces un vector escalar conformado por la utilidad individual más el bien-estar, lo cual genera el consumo de bienes meritorios.

De manera formal, supongamos al evaluador k como el que define el bien-estar social como una función $H_k(x)$, a partir de los estados sociales (x) , tal que $H_k(x) = H_k(U_{k1}(x), U_{k2}(x), \dots, U_{kn}(x), G_{k1}(c), G_{k2}(c), \dots, G_{kn}(c))$, donde las funciones $G_{ki}(x)$ capturan los méritos o aspectos no utilitaristas de los estados sociales. Dasgupta afirma que se puede trabajar con H_k , dado que la conducta del consumidor es observable e incluye los bienes meritorios. La evaluación o comparabilidad de las políticas puede entonces hacerse tomando esas medidas agregadas de bien-estar a través de diferentes estados sociales. Por ejemplo, si hay la posibilidad de implantar dos políticas, A y B, donde la política A lleva al estado social x y la B al estado social y , se podría entonces evaluar si $H_k(x) > H_k(y)$, $H_k(x) < H_k(y)$, o $H_k(x) = H_k(y)$

El bien-estar también puede medirse, de manera indirecta, mediante sus determinantes, es decir, a partir de los insumos al bienestar, como alimentación, cuidados médicos, vivienda, etcétera, en lugar de sus constituyentes

básicos. Las políticas podrían entonces evaluarse en términos de sus efectos sobre los determinantes del bien-estar. Por otra parte, medir el bienestar relativo es sumamente complicado.

2.3.1.1. Capacidad de pago en el enfoque neoclásico

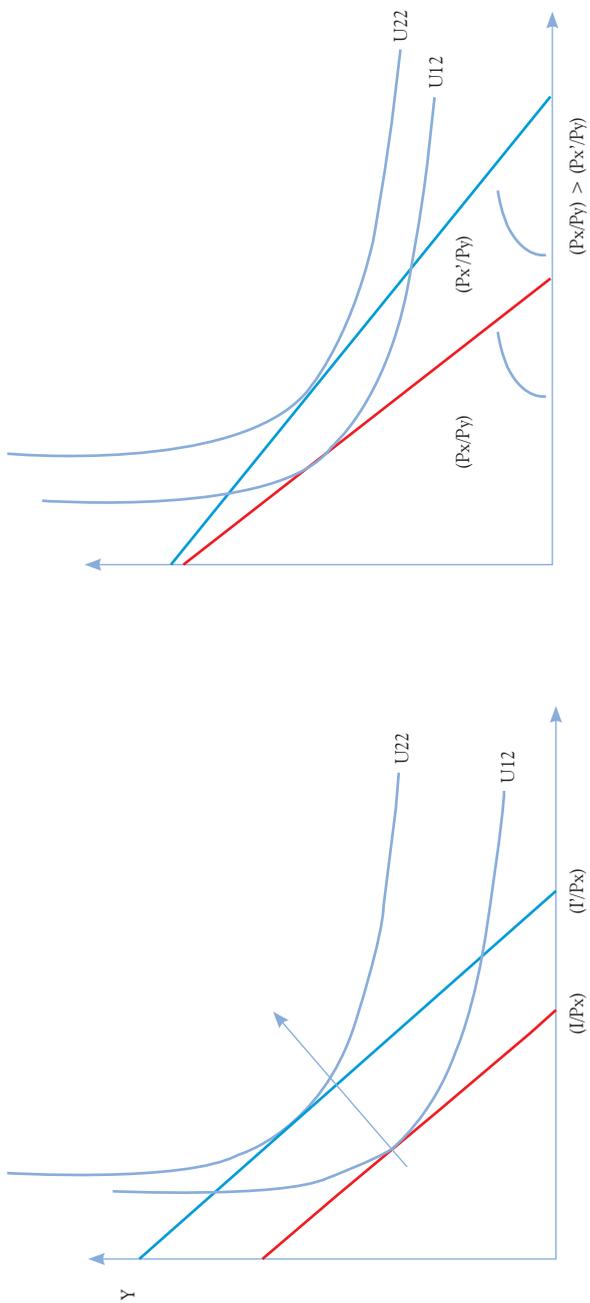
El andamiaje de la teoría neoclásica permite ver la capacidad de pago mediante dos conceptos: 'poder de compra' y 'disposición a pagar'.

La primera concepción de capacidad de pago puede entenderse como el *poder de compra* de un consumidor para obtener un determinado nivel de bienestar, dados los precios de los bienes en el mercado y el ingreso o riqueza disponible. El bienestar es entonces la máxima canasta de bienes alcanzable, es decir, la mayor utilidad sobre la cual se sitúa el consumidor en su conjunto de consumo. La *disposición a pagar*, por su parte, se refleja en la función de demanda marshaliana de un consumidor, la cual no es más que su curva de beneficio marginal, y muestra los diferentes niveles de quien está dispuesto a pagar por cierta cantidad de un determinado bien o servicio, independientemente de los demás bienes o servicios que consuma.

Los dos conceptos de poder de compra y de disposición a pagar se pueden derivar del programa de maximización de la utilidad asumida por el consumidor. En este programa, el individuo busca maximizar su utilidad, representada en una función (de utilidad), sujeta a su restricción presupuestal, la cual se determina por los precios de los bienes tenidos en cuenta en su función de utilidad, y el ingreso o riqueza obtenida. La solución es entonces la cesta óptima de consumo. ¿Cómo puede aumentar la capacidad de pago el individuo en esta perspectiva? La respuesta es directa. Relajando la restricción presupuestal, lo cual puede hacerse aumentando sus ingresos o riqueza, sin cambios en los precios (figura 2.6, izquierda), o mediante reducciones en los precios de los bienes, sin modificar el ingreso (figura 2.6, derecha).

El consumidor tiene, hasta cierto punto, mayor control sobre su nivel de ingreso; los precios de los bienes están determinados exógenamente. La política económica puede entonces aumentar (o disminuir) la capacidad de pago vía subsidios, ya sea en forma de recursos monetarios directamente dados al consumidor, mediante reducciones en los precios de los bienes, o mediante políticas que permitan afectar el ingreso del consumidor, como educación, entrenamiento especializado, mejoras en movilidad.

Figura 2.6. Elección óptima y capacidad de pago



Fuente: elaboración de los autores.

A partir de las demandas marshallianas, se deriva una medida de bienestar llamada el ‘excedente del consumidor’, o simplemente el exceso de capacidad de pago (sobre el precio pagado) obtenido por el consumidor luego de adquirir un bien y disponible para usar en adquirir otros bienes. Este excedente está directamente relacionado con su disposición a pagar. Si el precio de mercado es inferior a la disposición a pagar del consumidor, este obtiene un excedente (monetario) estrictamente positivo.

Otra aproximación parte del programa de minimización del gasto. Si el consumidor, en lugar de maximizar el nivel de utilidad (bienestar) sujeto a satisfacer su restricción presupuestal, considera minimizar el gasto para alcanzar un nivel objetivo de utilidad, obtiene las demandas hicksianas, dependientes de los precios de los bienes y del nivel de utilidad objetivo. Al reemplazar estas demandas en la función de gasto mínimo, se obtiene una medida de cuánto se debe gastar para alcanzar un determinado nivel de utilidad, dados los precios de los bienes. Las funciones de gasto y de demandas hicksianas proveen otro enfoque de medición del bienestar basado en las medidas de las variaciones: la variación equivalente y la variación compensatoria. La variación equivalente expresa la cantidad máxima de ingreso dispuesta a dar por un consumidor para evitar un cambio dado en el precio. Esta medida busca mantener el nivel de utilidad final evaluada a los precios iniciales, o antes de los cambios. La variación compensatoria expresa la cantidad adicional de dinero para darle (o quitarle) al consumidor si se quisiera compensarlo por la variación en precios. Esta métrica emplea la relación de precios finales, pero manteniendo los niveles de utilidad inicial. Desde un punto de vista práctico, las variaciones están evaluando el gasto de un consumidor, en un año base, a precios presentes o futuros.

2.3.2. Enfoque de las capacidades de Sen

Un análisis alternativo al enfoque neoclásico del bienestar lo promulga Sen, quien establece, como eje de su análisis, las capacidades de una persona. El enfoque de Sen es fundamentalmente normativo: “Los arreglos sociales deberían evaluarse de acuerdo con la libertad que las personas tengan para promover o alcanzar funcionamientos valorados por ellas. De manera simple, el progreso, o el desarrollo, o la reducción de la pobreza ocurren cuando las personas tienen mayor libertad” (Alkire, 2008, p. 37. Véase también Alkire y Black, 1997), y no se reduce a solo el bienestar: “Hay otras metas además

del bienestar y otros valores además de las metas” (Sen, 1985, p. 62). Para Sen (1999a, p. 7), el elemento primario de su análisis de las capacidades son los ‘funcionamientos (*functionings*)’. “Un funcionamiento es un logro de una persona; lo que él o ella logra hacer o ser”. La capacidad de una persona es entonces una noción derivada, y refleja las diferentes combinaciones de funcionamientos alcanzados por ella o él. El uso de las capacidades por parte de una persona representa la libertad de poder alcanzar.

Sen visualiza al individuo de manera dual, como un agente con sus propias y diferenciadas capacidades funcionales dentro de una sociedad, y como un ente sujeto a bien-estar. Esto lo lleva a señalar la evaluación de los elementos constitutivos del ser como la evaluación de los logros del bien-estar. “La evaluación del éxito de la persona como agente es un ejercicio más amplio que la evaluación del bien-estar...” (1993, p. 37) y “existen muchos problemas formales en la evaluación de la libertad y la relación entre libertad y logros” (1993, pp. 38-40).

El alcance práctico de las capacidades de Sen puede ser amplio. Alkire (p. 28) afirma que este enfoque “provee un marco evaluativo para evaluar políticas, programas u opciones alternativas. Un marco evaluativo [...] compara dos o más estados con respecto a un conjunto limitado de variables. Estas podrían ser conjuntos de capacidades o funcionamientos claves, tales como estar saludable, bien alimentado, seguridad, ser capaz de expresar las opiniones o tener medios de vida”. Pero cabe preguntarse ¿cómo operacionalizar este enfoque de capacidades heterogéneas? Suponga que un evaluador está interesado en aliviar la pobreza en una zona determinada vía algún programa. El primer obstáculo por enfrentar es la reducción de la pobreza, que tiene múltiples dimensiones, como conocimiento, salud o participación laboral, valorados de manera diferencial por distintas sociedades y, dentro de estas, cada individuo asigna diferentes ponderaciones, por lo cual no es fácil encontrar una métrica para representar adecuadamente esas dimensiones. Como Sen lo argumenta, “un punto es la identificación de los objetos de valor y otro es el punto de sus diferentes valores relativos” (Sen, 1993, p. 33). El evaluador enfrenta un conjunto de capacidades y debe examinar no solo los logros del bien-estar, sino la libertad del bien-estar (*well-being freedom*), es decir, las oportunidades reales de una persona.

El evaluador, para llegar a los pesos (relativos), deberá realizar un juicio reflexivo, como ejercicio de elección social, lo cual requiriere discusión pública y un consenso inclusivo de los diferentes estamentos sociales.

2.3.2.1. La capacidad de pago en el enfoque de las capacidades

En el enfoque de las capacidades de Sen, no existe un concepto explícito y simple de la capacidad de pago. Como se ilustró en los párrafos anteriores, el concepto de las capacidades involucra múltiples dimensiones, las cuales le permiten a la persona alcanzar tanto los logros del bien-estar como la libertad del bien-estar. Capacidad de pago no se reduce a tener un nivel de ingreso o riqueza, sino a la posibilidad de satisfacer necesidades más allá de las básicas. En tal dirección, variables como el ingreso, la riqueza u otros bienes primarios sirven como insumos o medios para alcanzar logros o funcionamientos. Por ejemplo, una persona con un medio de transporte personal, como una bicicleta, le interesa poder ir con él a trabajar o a hacer alguna otra actividad personal. No se interesa en los materiales o características más específicas de ese medio (Robeyns, 2005, p. 98).

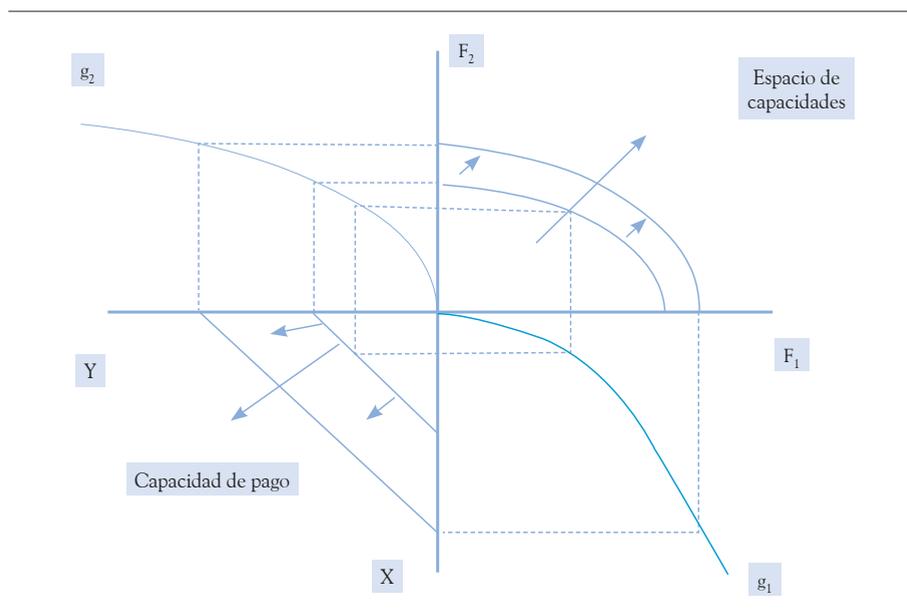
Un mayor nivel (de capacidades) podría suponer mayores funcionamientos, es decir, mayores logros personales y societarios, debido a que aquellas son combinaciones alternativas factibles de estos funcionamientos. Pero ¿cómo se relaciona esto con la capacidad de pago? Sen manifiesta la existencia de ‘capacidades básicas’ o los ‘funcionamientos mínimos’ para evitar enfrentar privaciones económicas y sociales. En este sentido, en la medida en que una persona pueda tener capacidad de pago, o ingresos superiores a los gastos en bienes básicos, podrá entonces adquirir bienes o servicios para aumentar sus capacidades. Este esquema secuencial podría convertirse en uno más virtuoso, en donde, una vez obtenidos unos funcionamientos, a través, por ejemplo, de aumentos en el ingreso o rebaja en precios de bienes básicos, estos sirvan para acrecentar las capacidades iniciales.

La figura 2.7 ilustra una posible operacionalización de la capacidad de pago en el enfoque de Sen, como mecanismo mediante el cual los hogares o personas acceden a bienes y servicios. Los factores de conversión $F(x)$ transforman las características o elementos constitutivos de los bienes y servicios en capacidades. Robeyns (2005, p. 99) identifica tres grandes factores de conversión: a) los personales, inherentes a los individuos, como su metabolismo, condición física e inteligencia; b) los entornos medioambien-

tales, como clima o localidad geográfica; c) y los factores sociales, como la institucionalidad, normas y jerarquías sociales. Asumiendo un espacio de capacidades con solo dos funcionamientos F_1 y F_2 , y dos bienes X y Y , una persona podría transformar las características específicas de esos bienes en funcionamientos. En la medida en la cual un individuo amplía el consumo de los dos bienes (a través de la ampliación de su capacidad de pago), se expande su espacio de elección de sus capacidades.

La figura 2.7 muestra cómo la política pública (uno de los factores de conversión) juega un papel crítico en aumentar las capacidades de los individuos a través del incremento de su capacidad de pago. Por ejemplo, subsidios a ciertos servicios (*v. g.*, servicios públicos domiciliarios) permiten a las familias de bajos ingresos disponer de mayor capacidad de pago para acceder a bienes y servicios, los cuales no consumirían en ausencia de aquellos.

Figura 2.7. Elección óptima y capacidad de pago



Fuente: SDP (2012, p. 33).

2.3.3. El enfoque poskeynesiano

La escuela de pensamiento poskeynesiano, a diferencia de la concepción neoclásica, está compuesta por varias vertientes del pensamiento económico heterodoxo, las cuales no siempre comparten las mismas posiciones sobre un

tema. En su interior, hay vertientes ricardianas-sraffianas, institucionales de la escuela de Veblen y más propiamente poskeynesianas y kaleckianas. En este apartado, seguimos la posición planteada por uno de sus más agudos analistas, Marc Lavoie.

El núcleo de la teoría poskeynesiana del consumidor, y por ende del bienestar, se fundamentaría en el artículo de Roy (1943), quien argumenta la existencia de una jerarquía de las necesidades y gustos, tal que los diversos bienes existentes en un momento dado pueden ser clasificados jerárquicamente, en la medida en la cual el ingreso del consumidor crece de cero a un valor suficientemente grande. La clasificación variará de un individuo a otro, pero existirán jerarquías similares, permitiendo clasificar los bienes en subgrupos. Roy asume este proceso de clasificación de bienes en grupos como independiente de los precios (los precios relativos juegan un papel importante dentro de cada uno de los grupos, pero no entre ellos), y presta entonces suma importancia en la clasificación jerárquica de los grupos al nivel de ingreso que tiene un consumidor. Si el ingreso del consumidor aumenta, y si las necesidades más básicas se satisfacen, el consumidor pasa a consumir bienes ubicados en grupos superiores jerárquicamente.

Fundamentado en este análisis, el enfoque poskeynesiano de la teoría del consumidor se puede representar en seis principios: i) racionalidad procedimental, ii) necesidades saciables, iii) separabilidad de las necesidades, iv) subordinación de las necesidades, v) crecimiento de las necesidades y vi) no independencia.

2.3.3.1. La capacidad de pago en la teoría poskeynesiana del consumidor

Los principios enumerados anteriormente ayudan a comprender la noción de capacidad de pago derivada del análisis poskeynesiano. Como se enfatizó, esta corriente de pensamiento se aparta de la escuela neoclásica fundamentalmente al no considerar los precios relativos como el elemento director del gasto del consumidor. Adicionalmente, cada uno de los principios arriba señalados cuestiona la visión neoclásica del consumidor. Por ejemplo, el principio de la no independencia sugiere una clasificación en el proceso de consumo de las oportunidades de gastos del individuo, de acuerdo con el entorno social y cultural donde vive. Lavoie (2004, p. 647) señala: “Los consumidores miran y copian a otros consumidores. Las preferencias

no son innatas, son adquiridas por experiencia e imitación de los patrones de consumo de amigos, o de personas de más altos rangos en la jerarquía de los consumidores”.

La escuela poskeynesiana considera las necesidades jerarquizadas (principio de subordinación), y los individuos van pasando de consumir ciertos grupos de bienes a otros superiores en jerarquía de acuerdo con sus niveles de ingreso y la satisfacción de las necesidades más básicas. Esto deja entrever que, si el ingreso se encuentra por debajo del nivel de poder satisfacer las necesidades básicas (línea de pobreza), la libertad de elección en el consumo es nula. Si el ingreso aumenta por encima del gasto agregado en las necesidades básicas, entonces podría decirse que el consumidor tiene capacidad de pago. Como se afirma en el CID (2008), “se podría decir que los hogares pobres carecen de capacidad de pago, es decir, que su ingreso se gasta en cubrir sus necesidades básicas y, por tanto, deben recibir subsidios o transferencias con el fin de liberar recursos en el sentido de que su ingreso supere el umbral del ingreso marcado por la línea de pobreza”. ¿Pueden las políticas públicas afectar la capacidad de pago de los consumidores? La respuesta parece evidentemente positiva. Lavoie señala un posible impacto en la demanda de los bienes de los grupos, llamados discretionales, o superiores, cuando los precios de los bienes del grupo de necesidades básicas cambian. Por ejemplo, si los subsidios a los servicios públicos hacen disminuir el precio implícito pagado por un consumidor, entonces las posibilidades de mejorar el poder de compra, es decir, el consumo de bienes superiores, son factibles.

Capítulo 3

La política social en Bogotá. Herramienta de focalización hacia los hogares

Introducción

La distribución poblacional de la ciudad representa un factor importante en la definición y propósito del gasto social de Bogotá, y genera la necesidad de programas especiales, los cuales presionan a su vez la capacidad fiscal del Distrito Capital. Alrededor de la niñez, por ejemplo, se desarrollan acciones de apoyo por medio de programas de salud, guarderías y seguridad alimentaria. Los adolescentes y adultos jóvenes, por su parte, una fracción importante de la población, son por lo general poco beneficiados por acciones focalizadas del Estado. Dos problemas ampliamente identificados y estrechamente relacionados que afectan de manera significativa a la población joven son la dificultad de acceder a buena educación y el desempleo (PNUD, 2008). En las familias más pobres, el trabajo juvenil se muestra como una opción viable, y resulta en la interrupción de estudios posteriores al bachillerato (técnicos, tecnológicos o universitario) y abandono escolar, generando presiones sobre el mercado de trabajo no calificado. Ancianos y poblaciones vulnerables, así como la población discapacitada, reciben ayuda principalmente por medio de programas de salud. Políticas más generales, como aquellas alrededor del acceso a servicios públicos domiciliarios (SPD), benefician a los diferentes grupos de edad.

Con base en el Censo de 2005, realizado por el DANE, la tabla 3.1 presenta la estructura poblacional del Distrito Capital por rangos de edades entre los

años 2007 y 2011. Un tercio de la población bogotana la componen los niños y jóvenes (adolescentes) con edades de 20 años o menos, un décimo cuenta con 60 años o más, y el grupo intermedio restante se encuentra entre los 21 y 59 años. Para 2011, la población en la ciudad de Bogotá llegó a 7.467.804.

Tabla 3.1. Estructura de edad de la población de Bogotá, 2007-2011

Rango de edad	2007	2008	2009	2010	2011
0 a 4	8,4%	8,3%	8,2%	8,1%	8,0%
5 a 9	8,7%	8,5%	8,3%	8,1%	8,0%
10 a 14	9,1%	8,9%	8,7%	8,5%	8,4%
15 a 19	8,8%	8,9%	8,9%	8,9%	8,8%
20 a 24	9,0%	8,8%	8,6%	8,5%	8,4%
25 a 29	9,0%	9,0%	9,0%	8,9%	8,7%
30 a 34	8,0%	8,1%	8,3%	8,3%	8,4%
35 a 39	7,4%	7,3%	7,3%	7,3%	7,4%
40 a 44	7,3%	7,2%	7,1%	7,1%	7,0%
45 a 49	6,4%	6,6%	6,7%	6,7%	6,7%
50 a 54	5,1%	5,3%	5,5%	5,6%	5,8%
55 a 59	4,0%	4,1%	4,2%	4,4%	4,5%
60 a 64	3,0%	3,1%	3,2%	3,3%	3,4%
65 a 69	2,1%	2,2%	2,3%	2,4%	2,5%
70 a 74	1,5%	1,6%	1,6%	1,7%	1,7%
75 a 79	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%	1,2%
80 y +	1,0%	1,1%	1,1%	1,1%	1,2%
Total	7.050.228	7.155.052	7.259.597	7.363.782	7.467.804

Fuente: proyecciones DANE.

Los retos de las administraciones distritales frente a las problemáticas sociales han incentivado, en las últimas décadas, el desarrollo de políticas sociales inclusivas y participativas, inmersas en los respectivos planes de desarrollo de la ciudad. Estas herramientas se han complementado además con programas y proyectos de carácter nacional, planteando la necesidad de

una coordinación entre los diferentes niveles del Estado. “Las otras ciudades aprenden de Bogotá, pero el bienestar de los bogotanos no sería posible sin el aporte del resto de los colombianos. El gasto por parte de la nación en la capital corresponde casi al triple del gasto del gobierno distrital. Las interacciones entre la capital y el resto del país son evidentes” (PNUD, 2008, p. 15).

El objetivo de este capítulo es identificar y describir los principales mecanismos de focalización del gasto social, los cuales afectan a los hogares bogotanos y serán tenidos en cuenta para analizar la incidencia en sus ingresos, y dimensionar la importancia para el gobierno distrital dentro de su marco de acción. Dentro de estas políticas, vamos a resaltar los esfuerzos en salud, SPD y educación. El gasto en salud y educación básica fortalece el capital humano de la ciudad, lo cual mejora la productividad laboral de los trabajadores; permite además a los jóvenes aspirar a una mayor movilidad social, la cual es relativamente baja frente al ámbito mundial;¹ y, en general, gozar de mejores condiciones de vida. El gasto social en SPD les posibilita a los ciudadanos pobres un consumo vital mínimo y liberar ingresos para consumir otros bienes y servicios. Es importante recordar que el objetivo general de esta obra es entender como un todo no solo los impactos sobre la distribución del ingreso y las condiciones de vida de los bogotanos de los diferentes instrumentos de política social, sino también ver cómo estos son complementados o no con los diseños de una política tributaria que puede afectar de manera progresiva o regresiva la distribución del ingreso e impulsar o detener mejoras en el ingreso imputadas a los subsidios. Aunque este capítulo no desarrolla aspectos tributarios en Bogotá, se procura que el lector mantenga una visión completa del estudio más allá de la política social, la cual se desarrollará en mayor detalle en los capítulos posteriores.

¹ Los estudios de Angulo, Acevedo, Gaviria y Páez en 2012, y Velásquez, Cuevas y Cediel en 2014 presentan un panorama desalentador para el país en términos de movilidad social, el cual es más agudo cuando se compara la baja movilidad social del país en referencia con otros países de la región y del mundo. De igual manera, en el interior del país parece que las regiones con menores ingresos son las que muestran menor movilidad social (Galvis y Meisel, 2014), lo cual plantea un escenario de que las políticas sociales en Bogotá pueden estar funcionando de una mejor manera que en el resto del país y permite aprender de aquellos instrumentos o mecanismos de mercado o institucionales que funcionan en el ámbito de la capital.

3.1. Gasto público social con un propósito

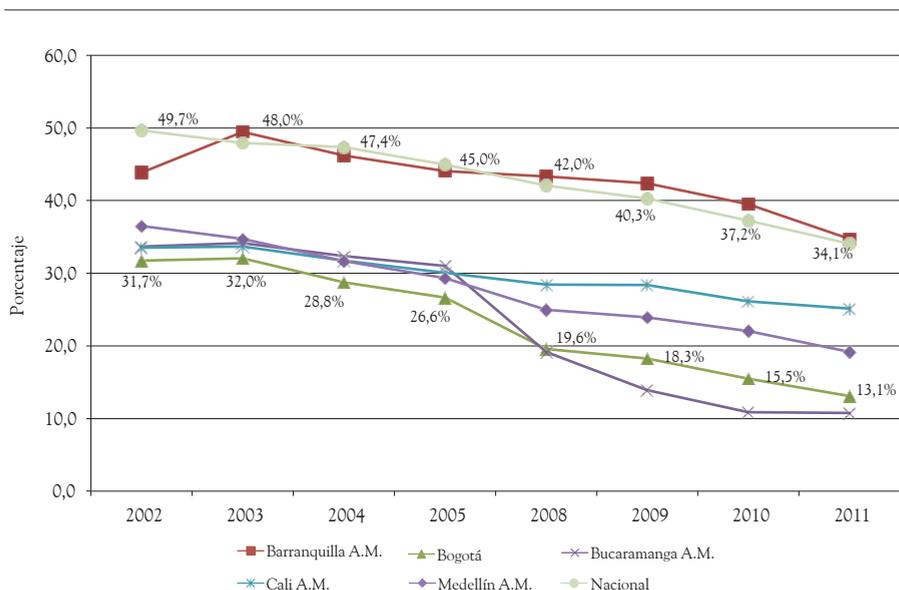
El gasto público social (GPS) debe tener como propósito mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, brindándoles la posibilidad de acceder a las oportunidades económicas, sociales, culturales, deportivas y de salud ofrecidas en la ciudad. Dado el alto número de hogares en situación de desventaja, el gasto social se convierte en el instrumento para abrir puertas a diferentes oportunidades. Sin duda, la política distrital ha mantenido una preponderancia en lo social, y, en complementariedad con la visión de lucha contra la pobreza del gobierno nacional, presentando una mejoría en las condiciones generales de los hogares bogotanos.

El progreso social en Bogotá, en los últimos años, se observa al analizar la evolución tanto de medidas subjetivas (*e. g.*, percepciones de los hogares sobre sus condiciones de vida) como de medidas objetivas (*e. g.*, pobreza monetaria moderada y extrema). Desde el punto de vista de pobreza monetaria, el Distrito Capital pasó de tener el 32 % de su población con ingresos por debajo de la línea de pobreza en 2002 a ubicarse en el 13 % para 2011. Dentro del grupo de las cinco principales ciudades del país, esta caída de 19 puntos porcentuales (pp) en la pobreza moderada solo fue superada por Bucaramanga, la cual reemplazó el liderazgo que tuvo Bogotá como la ciudad dentro de este grupo con menor porcentaje de pobres dentro de su territorio entre 2002 y 2005 (figura 3.1). Resultados similares se encuentran a partir de la medición de pobres extremos, quienes pasaron de representar el 7,1 % de los bogotanos en 2002 a niveles tan bajos como el 2 % en 2011 (DANE). Comparando estos datos con los promedios nacionales, la tasa de pobreza en Colombia disminuyó del 49,7 % en 2002 al 34,1 % en 2011, significando 3 pp menos en la tasa de reducción. La pobreza extrema, por su parte, disminuyó en 7 pp en ese período (17,7 en 2002 a 10,6 en 2011).

Utilizando el grupo de medidas subjetivas, al preguntarles a los jefes de hogar sobre su condición de pobreza (tabla 3.2), el panorama se mantiene respecto a la dinámica positiva captado en las medidas anteriores. Entre 2003 y 2011, los hogares considerados pobres cayeron en 21 pp, disminuyendo del 46,6 al 25,2 %, con las mayores caídas de percepción de pobreza en los estratos socioeconómicos bajos. El porcentaje de jefes de hogar en estratos 1 y 2 considerados pobres disminuyó en 28 pp entre 2003 y 2011, mientras en el estrato 3 la caída fue de 23 pp. Al final del período, algo más

de un tercio de las familias en estratos bajos y un quinto en estrato 3 aún se consideraban pobres.

Figura 3.1. Evolución de la pobreza monetaria en cinco principales ciudades de Colombia, 2002-2011



Fuente: DANE.

Tabla 3.2. Opinión del jefe o del cónyuge respecto a si se considera pobre en Bogotá, D.C.

Estrato	2003*	2007**	2011***
1 y 2	61,90	49,30	33,00
3	44,30	32,70	21,50
4	20,60	11,00	7,10
5 y 6	11,40	4,60	4,00
Total	46,60	36,70	25,20

* Fuente: DAPD (2004), ECV 2003. ** Fuente: SDP, ECV (2007). *** Fuente: EMB 2011, cálculos de los autores.

El avance en reducción de la pobreza a lo largo de la primera década de este siglo se confirma al analizar la percepción de los bogotanos sobre su situación económica y calidad de vida. Comparando los datos de las encuestas de calidad de vida y multipropósito realizadas en la ciudad entre 1997

y 2011, se resaltan varios elementos respecto a la mejora en la percepción de los jefes de hogar sobre si sus ingresos llegan a cubrir los ‘gastos mínimos’ (tabla 3.3).

En primer lugar, se tiene una marcada mejoría, fundamentalmente entre los años 2003 y 2001. Entre 1997 y 2003, en los diferentes estratos, la percepción frente hasta dónde alcanzan sus ingresos no varió fuertemente. Por ejemplo, el porcentaje de aquellos quienes consideraban alcanzar a cubrir los gastos mínimos en 2003 fue de solo 1 o 2 pp más respecto a 1997, salvo el estrato 4, el cual aumentó 4 pp. Para los estratos altos (5 y 6), la peor percepción en 2003 es más evidente; por ejemplo, aquellos que cubrían más de los gastos mínimos disminuyeron casi 13 pp, pasando la mayoría a cubrir justo lo considerado necesario.

Tabla 3.3. Opinión del jefe o del cónyuge sobre los ingresos de su hogar

	1 y 2	3	4	5 y 6	Total
1997*					
No alcanzan	41,0	28,6	9,2	6,1	28,2
Solo alcanzan a cubrir los gastos mínimos	55,1	59,2	60,7	42,3	56,8
Cubren más que los gastos mínimos	3,8	12,2	30,1	51,6	15,1
2003*					
No alcanzan	42,0	27,0	13,4	7,6	30,3
Solo alcanzan a cubrir los gastos mínimos	53,1	62,1	58,1	53,6	57,4
Cubren más que los gastos mínimos	4,9	10,9	28,5	38,8	12,3
2007**					
No alcanzan	33,5	20,5	8,6	4,3	24,5
Solo alcanzan a cubrir los gastos mínimos	58,2	61,0	47,6	36,1	56,8
Cubren más que los gastos mínimos	8,3	18,4	43,8	59,5	18,6
2011***					
No alcanzan	26,3	17,1	5,7	4,7	20,1
Solo alcanzan a cubrir los gastos mínimos	62,2	57,1	41,5	29,5	57,0
Cubren más de los gastos mínimos	11,6	25,8	52,7	65,8	22,9

* Fuente: DAPD (2004), ECV 1993, ECV 1997, ECV 2003. ** Fuente: SDP, ECV (2007). *** Fuente: EMB 2011, cálculos de los autores.

Entre 2003 y 2011, la dinámica es positiva y diferente respecto a los años anteriores. En todos los estratos socioeconómicos, se redujo la proporción de quienes no alcanzaban a cubrir sus gastos mínimos y aumentó la de quienes sobrepasaban dichos gastos. El mayor avance ocurrió entre 2003 y 2007, pero el crecimiento positivo se mantuvo hasta 2011. A lo largo de ese período (2003-2011), para los estratos más bajos (1 y 2), el porcentaje de quienes no cubrían lo mínimo cayó en 15 pp. A su vez, los estratos altos (5 y 6), quienes cubrían más de lo mínimo requerido, se incrementaron en 27 pp.

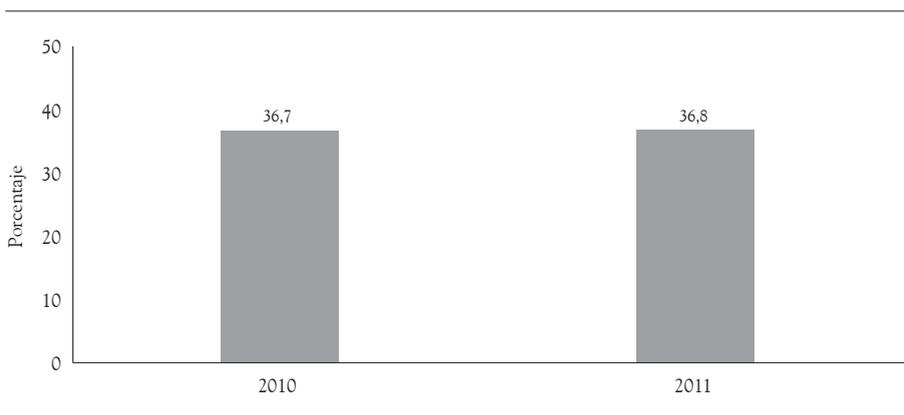
Respecto a la opinión frente a la calidad de vida general de la ciudad, el 78,5 % de los jefes de hogar la consideraban buena (65,5 %) o muy buena (13 %) en 2011, y solo el 1 % opinaba que era mala. Durante este último año, de nuevo, se evidencia un avance significativo frente a los años anteriores. Para los estratos 1 y 2, por ejemplo, el aumento en 2011 de quienes consideraban a Bogotá con buena o muy buena calidad de vida fue de 21 pp respecto a 2003, ubicándose en el 71,5 %. Similar comportamiento tuvo el estrato 3, donde dicho porcentaje se incrementó en 17 pp. El progreso en estratos altos se evidencia en la ‘muy buena’ percepción, con un incremento del 26,1 en 2002 a 43,4 en 2011 (17 pp).

Otro aspecto por resaltar frente a la evolución de Bogotá en pobreza y calidad de vida, y alrededor del cual debe mantenerse un esfuerzo sostenido de gasto social, es la franja de población en condición de vulnerabilidad. De acuerdo con la Cepal, la franja de vulnerabilidad corresponde a las personas con ingresos entre 1,2 y 1,8 veces el valor de la línea de pobreza. Datos agregados del país muestran, para el período 2010-2013, un aumento en la población en condición de vulnerabilidad de 8,1 a 8,7 millones de personas (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018). Para el Distrito Capital, aunque la población vulnerable ha permanecido relativamente constante, y su porcentaje respecto a la población total ha disminuido levemente en los últimos años, entre 2002 y 2011, cálculos del DNP estiman un cambio en el número de individuos en condición de vulnerabilidad de 1.183.000 a 1.206.000, respectivamente. Esto equivale a una reducción de la participación respecto al total de 18,2 a 17,4.

Desde el punto de vista de necesidades, la figura 3.2 ofrece otra visión alternativa de la potencial precariedad de las condiciones de vida de los hogares bogotanos con menores condiciones económicas. En 2010 y 2011, el porcentaje donde la mujer es jefe de hogar, no cuenta con la ayuda de su

cónyuge y tiene hijos menores de 18 años fue cercano al 37 %, agrupando varias características que se traducen en potenciales desventajas socioeconómicas, las cuales están altamente correlacionadas con bajos niveles de ingresos y capacidades de pago.

Figura 3.2. Hogares con jefe mujer sin cónyuge, con hijos menores de 18 años, Bogotá, D.C.



Fuente: DANE. ECV 2010-ECV 2011. Datos expandidos con proyecciones de población con base en los resultados del Censo 2005.

No obstante, es válido recordar que estos avances en pobreza (objetiva y subjetiva) y en la percepción de los ciudadanos sobre sus condiciones y sobre la calidad de vida ofrecida en la ciudad se contrarrestan con el nivel de desigualdad que presenta la ciudad relativa a otras urbes nacionales como internacionales. En el capítulo anterior, se ilustró a Bogotá como la ciudad más desigual del grupo de las cinco principales aglomeraciones urbanas en Colombia y altamente inequitativa respecto a ciudades latinoamericanas de similar o, incluso, mayor tamaño. Al estimar el promedio de desigualdad del ingreso, entre 2002 y 2011, capturado por el coeficiente de Gini, nivel nacional, Bogotá presenta, junto con Medellín, el mayor nivel respecto a las trece principales ciudades colombianas. Para 2011, tomando el grupo de 24 ciudades más grandes del país, con un Gini de 0,52, el Distrito Capital solo es superado por Montería.² Esto explica mejor la idea inicial de que Bogotá,

² Es importante recordar que las estadísticas del capítulo 2 sobre el coeficiente de Gini en Bogotá corresponden al año 2005 y son tomadas del estudio sobre el estado de ciudades en el mundo rea-

al igual que muchas otras grandes urbes en América Latina, presenta retos inaplazables y tareas pendientes en materia de reducción de desigualdades en el ingreso. Por tal motivo, entender cómo la política social y cuáles de sus principales instrumentos, reflejados en subsidios a la demanda o a la oferta en diferentes sectores sociales, pueden estar contribuyendo a una reducción efectiva de las desigualdades y cuáles son menos efectivos o, en algunos casos, neutrales.

3.2. La política social en Bogotá y su impacto en la pobreza y la desigualdad

El Distrito Capital se caracteriza por tener una gran gama de programas de ayuda social, los cuales van desde seguridad alimentaria hasta apoyo a la población en condición de vulnerabilidad, como programas de ayuda a minusválidos, tercera edad y personas en estado de indigencia. Más específicamente, el esfuerzo social del gobierno local se enfoca en SPD, educación básica, salud básica, movilidad intraurbana, protección a grupos en situación de vulnerabilidad, entre otros.

El enfoque social se ha plasmado en planes de desarrollo durante las últimas décadas: a) 1995-1998: *Formar ciudad*; b) 1998-2001: *Por la Bogotá que queremos*; c) 2001-2004: *Bogotá para vivir todos del mismo lado* y d) 2004-2008: *Bogotá sin indiferencia*, por mencionar algunos.

En el marco del período cubierto en este estudio, el Plan Distrital de Desarrollo 2008-2012, *Bogotá positiva: para vivir mejor*, estableció varios programas conducentes a mejorar la calidad de vida, la situación de pobreza y la desigualdad en la ciudad. De manera explícita, se enfatiza en el propósito de “erradicación gradual de la pobreza, (buscando) desarrollar acciones integrales para impulsar la calidad y el acceso a la educación, la salud, la justicia, la seguridad alimentaria, el agua potable y el ambiente sano, así como el desarrollo de alternativas para la generación de ingresos, y para actuar sobre todos los factores desencadenantes de pobreza”. Dentro de los programas particulares se destacan:

lizado por la UN-Habitat, donde se comparan diferentes urbes. Por el contrario, en este capítulo, las estadísticas del Gini son tomadas de las estadísticas oficiales del DANE.

1) Bogotá Sana, para garantizar el derecho a la salud, a través de un enfoque de prevención, promoción y atención primaria en salud, con el fin de satisfacer las necesidades individuales y colectivas; 2) garantía del aseguramiento y atención en salud, para garantizar el acceso universal al aseguramiento en salud, vinculando la población en condición de vulnerabilidad y garantizando el derecho a la atención en salud a toda la población; 3) fortalecimiento y provisión de los servicios de salud. Optimizar la gestión, atención y calidad de los servicios de salud, mejorando los equipamientos, la dotación y la organización del sistema; 4) Bogotá Bien Alimentada, para garantizar el derecho a la seguridad alimentaria y nutricional, en el marco del proceso de integración regional; 5) alternativas productivas para la generación de ingresos para poblaciones vulnerables. Mejorar las capacidades de generación de ingresos con base en el desarrollo de las potencialidades de la población, con especial énfasis en mujeres y jóvenes; 6) educación de calidad y pertinencia para vivir mejor. Garantizar a las niñas, niños y jóvenes el derecho a una educación que responda a las expectativas individuales y colectivas, a la diversidad, a la interculturalidad y a los desafíos de una Bogotá global y en constante crecimiento; 7) acceso y permanencia a la educación para todas y todos. Generar las condiciones para que las niñas, niños, adolescentes y jóvenes accedan y permanezcan en todos los ciclos educativos; 8) mejoramiento de la infraestructura y dotación de colegios. Generar condiciones en busca de garantizar la oferta educativa suficiente y adecuada para atender las necesidades diferenciales de la población escolar.³

Ahora bien, a pesar del esfuerzo explícito en implementar acciones para reducir brechas sociales, poco son los estudios sobre el alcance de la política social de Bogotá y el impacto del gasto público social (GPS) sobre la pobreza

³ Es esencial tener en cuenta que muchas de las políticas sociales implementadas en este plan de desarrollo se vieron afectadas por los problemas legales y de corrupción que experimentó la administración de turno encargada de diseñar e implementar el correspondiente plan de desarrollo. Sin embargo, vale la pena decir que, a pesar de los problemas vividos por la ciudad en el período de referencia, los desarrollos sociales siguieron avanzando. Gran parte de este enfoque social es tomado y diseñado en el plan de desarrollo de Bogotá Humana, pero el período de referencia de esa administración está fuera del alcance de este estudio dada la limitación de los datos.

y la desigualdad del ingreso. Dos estudios en particular han cuantificado la incidencia del GPS sobre la pobreza y la desigualdad del ingreso, en los años 2005 y 2010. Un primer trabajo lo realizó la Contraloría de Bogotá para el período 1994-2004, encontrando cómo el 20% más pobre de la ciudad participaba solamente del 4,37% del ingreso de esta, en tanto el 20% más rico se apropiaba del 54,9% del ingreso ciudadano en el año 1994. Cinco años más tarde, la desigualdad del ingreso se acentuaba aún más. El quintil más pobre de la ciudad solo alcanzaba el 3,7% del ingreso, mientras el quintil más rico obtenía el 55,4% del total del ingreso. Al final del período de estudio, la situación continuaba agravándose con porcentajes del ingreso de los quintiles inferior y superior del 3,6 y 55,9%, respectivamente.

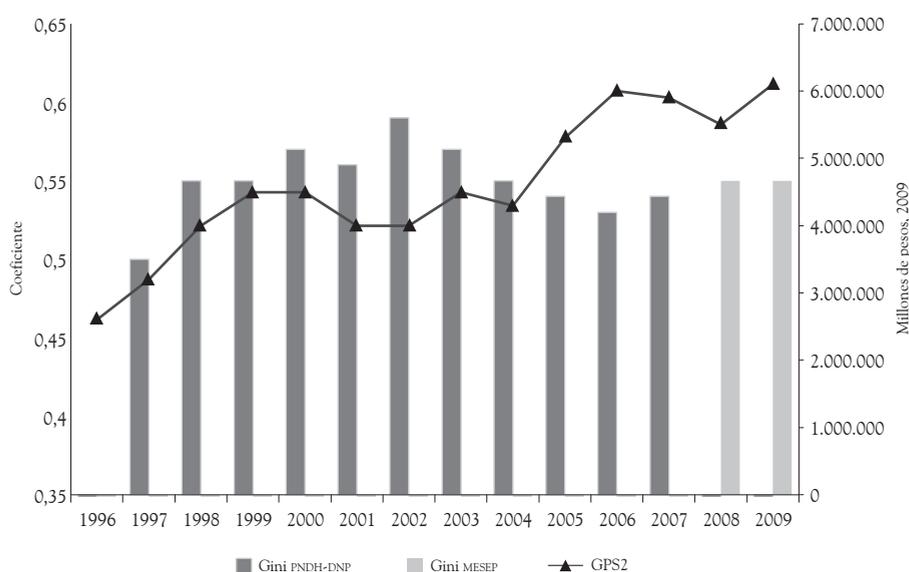
¿Cómo fue la evolución del GPS en la ciudad y cuál fue su impacto sobre la desigualdad del ingreso? El estudio de la Contraloría de Bogotá de 2005 mostró una tendencia creciente de la participación del GPS en el gasto total. En el año 1994, la relación ascendía a 16,2, mientras en plena recesión económica del año 1999 el porcentaje se duplicó, ascendiendo al 35,7%; para 2004, la participación del gasto social en el gasto total se ubicó en el 51,1%, resultando para todo el período 1994-2004 una tasa media de crecimiento del GPS del 14%.

En un segundo trabajo, en 2012, la misma Contraloría Distrital ilustra la continuación de la tendencia creciente de la participación del GPS en el presupuesto de la ciudad, pasando del 50,5% en 2003 al 66,4% en 2010, con un pico del 70,9% en 2009. Esta composición del gasto social se dirigió principalmente a la educación, con un promedio de participación promedio en el período del 36%, seguida por los gastos en vivienda (incluyen los subsidios a los SPD) con un 28% y salud con un 20%.

Por otro lado, la relación entre el GPS y la distribución del ingreso ha sido disímil entre 1996 y 2009 (figura 3.3). Entre 1997 y 2004, hay una estrecha relación positiva entre desigualdad y GPS, mientras a partir de 2005 la relación se rompe y el GPS presenta una pendiente positiva mucho más pronunciada respecto al leve aumento de la desigualdad. Dado lo anterior, se podría pensar que las recientes políticas de redistribución no han tenido una influencia tan fuerte sobre la desigualdad, pero es optimista esperar resultados de este tipo de programas sociales sobre aspectos agregados, en particular de los programas de seguridad alimentaria y educación.

No sobra aclarar que en ambos estudios la metodología es la misma y tienen en cuenta rubros como salud, educación, protección social, vivienda y servicios relacionados, recreación y cultura; la única diferencia se encuentra en el rubro de protección del medio ambiente, considerado en el estudio de 2010, compuesto por el trabajo de la Secretaría Distrital del Medio Ambiente, el Jardín Botánico, proyectos de protección del medio ambiente y operación de plantas de tratamiento de aguas residuales (Petar); y poco contribuye dentro del GPS.

Figura 3.3. Coeficiente de Gini y gasto público en Bogotá, D.C., 1996-2009



Fuente: Contraloría Distrital (2012).

3.3. ¿Qué reciben y qué pagan los hogares bogotanos?

En esta sección se enumeran y describen los subsidios, contribuciones a financiación directa de servicios sociales recibidos y pagados por los hogares bogotanos. Aunque, como se expresó anteriormente, los planes de desarrollo han mostrado una agenda social amplia en la ciudad, en este aparte se describen solo aquellos componentes o instrumentos sociales que pueden ser identificados y medidos o imputados a partir de la *EMB 2011* como fuente primaria del estudio.

3.3.1. Subsidios y contribuciones cruzadas en servicios públicos

Uno de los factores con efectos sobre la capacidad de pago de los hogares se relaciona con el pago de los servicios públicos domiciliarios (SPD). En el contexto nacional previo a 1991, la prestación de estos servicios se ejecutaba casi en su totalidad por el Estado. La fijación de las tarifas respondía fundamentalmente a las presiones y vaivenes políticos, lo cual, si bien llevaba a que los incrementos fueran relativamente bajos, generaba una prestación en niveles de cobertura muy bajos y de pobre calidad. La Constitución de 1991 estableció un nuevo esquema de prestación partiendo de la premisa de la participación privada y dejó al Estado la función de regular el buen funcionamiento de los SPD. La Ley 142 de 1994 definió el marco general de la prestación y estableció el diseño de tarifas con criterios de eficiencia económica, suficiencia financiera, solidaridad y redistribución. Para cumplir con estos criterios, en especial el de solidaridad y redistribución, se implantó un esquema de subsidios para clasificar viviendas en predios urbanos en seis grupos (estratos socioeconómicos). Los hogares más pobres, ubicados en estratos 1 al 3, pagan una tarifa por debajo del costo medio de largo plazo, mientras los hogares de mayores ingresos y condiciones socioeconómicas, estratos 5 y 6, junto con el sector corporativo, hacen una contribución para ayudar a cubrir los subsidios otorgados a los hogares de estratos más pobres. Los potenciales déficits entre los montos subsidiados y las contribuciones se cubren con recursos de la nación o de los presupuestos municipales y los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos.

Aceptando los múltiples beneficios y externalidades que el acceso y uso de SPD tienen sobre las familias de menores ingresos, ha habido, sin embargo, controversia sobre la efectividad y pertinencia de subsidios como respuesta o mecanismo de focalización para permitir a familias más pobres acceder y consumir un mínimo básico (Komives, Foster, Halpern y Wodon, 2005). La discusión ha puesto de manifiesto argumentos en pro y en contra del uso de los subsidios como *mecanismo redistributivo*.

La importancia de los subsidios a los SPD radica en la posibilidad de adquirir bienes y servicios más allá de lo básico. Al ser los SPD esenciales, los subsidios pueden entenderse como un mecanismo de aumento de la capacidad de pago. Además de lo anterior, el subsidio de los SPD se considera positivo para el desarrollo social de la ciudad, pues no solo ayuda a superar

o alejar a las familias más pobres de la línea de pobreza, sino, además, permite la creación de economías informales y pequeños negocios, los cuales se convierten en el único motor económico de muchas familias (PNUD, 2008, IDH Bogotá, Yunus, 2003). En contra de estos subsidios, se argumenta el surgimiento de distorsiones en el uso de los recursos, por ejemplo, agua o electricidad, incrementando indirectamente los costos de la prestación, por una parte, y, por otra, ineficiencias potenciales en las operaciones de las empresas prestadoras.

La tipología de los subsidios a los SPD es variada, pero en general pueden ser dirigidos (focalizados) o no dirigidos, y orientados hacia i) un consumo considerado básico y ii) la conexión de los servicios al hogar. Así mismo, pueden ser dirigidos o no dirigidos. En general, y en el caso colombiano, los subsidios cruzados están focalizados, dado que, independientemente del nivel de ingreso del hogar, se otorgan a los hogares ubicados en estratos urbanos 1 al 3 (subsidios) y 5 y 6 (contribuciones), en acueducto, alcantarillado y recolección de basuras, energía eléctrica y gas natural.

La tabla 3.4 muestra la proporción de hogares con acceso a SPD en Bogotá, mostrando una cobertura casi universal en acueducto, alcantarillado y aseo, básicos para la salud y bienestar de las personas. El pequeño porcentaje de no cobertura responde a los procesos migratorios de los asentamientos urbanos más alejados o al margen de la ciudad. Frente al gas, se ha evolucionado positivamente y alcanza a cubrir casi el 90 % de los hogares bogotanos.

Tabla 3.4. Proporción de hogares con acceso a servicios públicos domiciliarios en Bogotá, D.C., 1993-2011

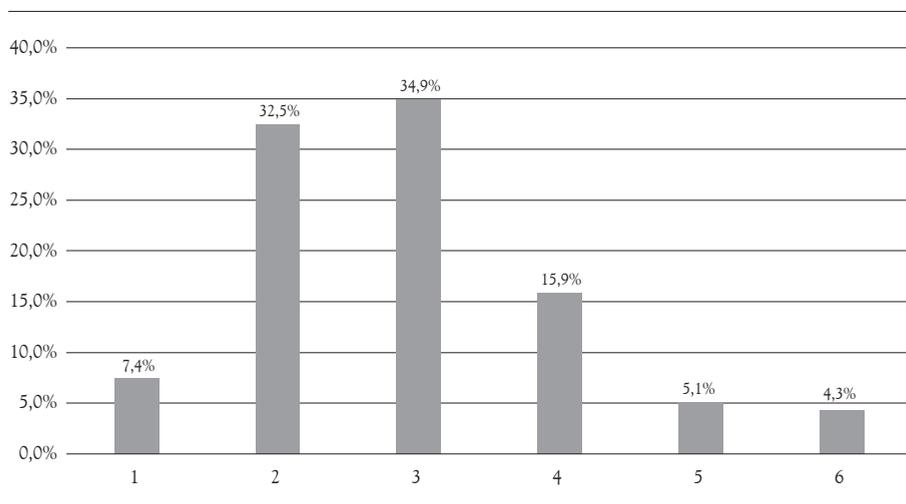
Año	Energía	Acueducto	Alcantarillado y aseo	Gas
1993*	99,31	98,9	98,8	ND
1997*	100	100	98,04	34,8
2003*	99,81	99,4	98,88	69,9
2007**	99,84	99,59	98,79	75,65
2011***	99,32	99,86	99,85	89,78

* Fuente: DAPD (2004), ECV 1993, ECV 1997, ECV 2003. ** Fuente: SDP, ECV (2007). *** Fuente: EMB 2011, cálculos de los autores.

El avance en cobertura en SPD genera dos efectos sobre el gasto social. El primero es cuando los gastos de inversión en ampliación de redes para cubrir (nuevas) ampliaciones son mínimos; e implica enfocar las inversiones de los operadores públicos y privados a operaciones de mantenimiento y mejoras de calidad en la provisión de esos servicios. El segundo efecto es la presión fiscal debido al desbalance entre hogares con subsidios frente a aquellos que deben realizar una contribución en SPD.

En el caso de Bogotá (en línea con el balance nacional), se presenta una participación mayoritaria de los hogares en estratos socioeconómicos bajos. Para 2011, el 75 % de los hogares estuvieron clasificados en estratos 1, 2 o 3, lo cual los hace acreedores de algún subsidio en SPD (figura 3.4), esto explicado en gran parte por problemas metodológicos de clasificación, que resultan en altos errores de inclusión (familias con buenas condiciones socioeconómicas cuyas viviendas se clasifican en estratos bajos) (Sepúlveda, López y Gallego, 2014). Frente a este panorama, el gasto social en SPD es igual al faltante de las contribuciones de los estratos 5 y 6 respecto a los subsidios otorgados a los estratos 1, 2 y 3. Este gasto social es cubierto por el gobierno local, en el caso de tener calificación de riesgo (acueducto, alcantarillado y aseo), o por un fondo de solidaridad del gobierno nacional, como es el caso de los servicios de energía y gas.

Figura 3.4. Distribución de estratos socioeconómicos en Bogotá, 2011



Fuente: Sepúlveda et al. (2014) a partir de la EMB 2011.

3.3.2. Subsidios y transferencias en salud

La salud es un servicio indispensable en la apertura de oportunidades a los ciudadanos. Mejor salud se asocia a mayor productividad laboral y mejor nivel de vida en términos de estudio, recreación o deporte, coherente con el enfoque de capacidades de Amartya Sen. La importancia del subsidio en salud se hace más profunda cuando el hogar se acerca a la línea de pobreza. Como vimos anteriormente, aun un porcentaje importante de hogares considera sus ingresos no suficientes o apenas suficientes para cubrir sus gastos, lo cual implica, frente a una eventual enfermedad o incapacidad, un escenario restrictivo sin capacidad de tratamiento o de generación de ingresos básicos, cayendo en posibles trampas de pobreza (Sachs, 2007).

El año de 1993 marcó un hito en la política estatal sobre el sistema de seguridad social con la expedición de la Ley 100, la cual estableció metas de cobertura universal para todos los colombianos. La Ley plantea la obligación de todo ciudadano a estar afiliado en alguno de dos regímenes: contributivo o subsidiado. En el primero, se afilian los empleados, trabajadores independientes, con ingresos totales mensuales a un salario mínimo –incluyendo al cónyuge o compañero(a) permanente y adicionalmente a sus hijos o los de su pareja, (menores de 18 años) y los pensionados–; en el régimen subsidiado, se afilian las personas desempleadas, o con bajos niveles de ingreso. La Ley 60 de 1993 establece el sistema de transferencias del gobierno central para cubrir los subsidios otorgados a los colombianos inscritos en el régimen subsidiado.

En esta línea, aquellos colombianos dentro del régimen contributivo cotizan el 12,5% de sus ingresos laborales, de los cuales dos tercios deben ser pagados por el empleador, o totalmente en caso de ser independientes. Para el cálculo de los subsidios o transferencias en salud recibidas o dadas por el hogar, es necesario estimar la UPC (unidad de pago por capitación),⁴ la cual depende del sexo y edad de cada miembro del hogar afiliado a uno u otro régimen. Una vez determinada esta UPC por afiliado al contributivo, se

⁴ Tal como está definido en el portal del Ministerio de Salud y Protección Social, “la unidad de pago por capitación (UPC) es el valor anual reconocido por cada uno de los afiliados al sistema general de seguridad social en salud (SGSSS) para cubrir las prestaciones del plan obligatorio de salud (POS), en los regímenes contributivo y subsidiado. La UPC-subsidiada (UPC-S) es el valor reconocido para cubrir el POS subsidiado y también es referida como UPC plena o subsidio pleno. Ese valor es definido actualmente por la Comisión de Regulación en Salud (CRES) y hoy en día, el Acuerdo 19 de 2010 es el acuerdo vigente en esta materia”.

puede estimar si ha habido subsidio o transferencia del hogar para aquellas personas afiliadas a este régimen.⁵ Para el régimen subsidiado, la Comisión de Regulación en Salud determinó “fijar el valor anual de la unidad de pago por capitación del régimen subsidiado (UPC-S) para el año 2011 en la suma anual de trescientos dos mil cuarenta pesos moneda corriente (\$302.040), equivalente a un valor diario de ochocientos treinta y nueve pesos moneda corriente (\$839,00)”. Para aquellos hogares con personas no afiliadas al sistema de salud, se requiere incluir los gastos de servicio en no POS y vinculados, y realizar un cálculo de imputación.

Ahora bien, respecto a los resultados de este marco institucional y legal, la cobertura del sistema de salud ha evolucionado significativamente en Colombia y particularmente en Bogotá. A partir de la información de la tabla 3.5, se aprecian varios elementos de interés. El primero es una cobertura casi universal; de haber solamente un 46 % de la población afiliada a la seguridad social en salud en 2003 se pasa al 99,8 % en 2011, ilustrando un gran logro de la política pública. En segundo término, las condiciones laborales aparentemente han mejorado, dado que en 2011 el 72,3 % de la población estaba en el régimen contributivo de salud, 4 pp superior a 2007. En tercer lugar, el porcentaje de la población reportada en el régimen subsidiado ha tenido una tendencia creciente, del 8,4 % en 1997 al 23,9 % en 2011, reflejando el esfuerzo público de ampliación de cobertura.

Tabla 3.5. Afiliación al sistema de seguridad social en salud en Bogotá, D.C., 1993-2011

Año	Contributivo	Subsidiado	Especiales	Total afiliados	Vinculados
1993*	NA	NA	NA	46,2	53,8
1997*	52,7	8,4	3,9	64,9	35,1
2003*	58,8	14,3	4,5	77,6	22,4
2007**	68,62	25,22	3,77	97,61	2,39
2011***	72,31	23,89	3,55	99,75	0,25

* Fuente: DAPD (2004), ECV 1997, ECV 1993, ECV 2003. ** Fuente: SDP, ECV (2007). *** Fuente: EMB 2011, cálculos de los autores.

⁵ Es fundamental no olvidar que personas afiliadas al régimen contributivo de bajos ingresos laborales pueden aportar menos en términos de contribución legal al sistema de salud que lo que demandan sus necesidades en salud establecida por la composición demográfica del hogar como por su perfiles de edad y género.

La evolución de cobertura a lo largo de los diferentes estratos (a un nivel casi del 100 %) y el beneficio a la población más pobre de la ciudad se muestran en la tabla 3.6. El porcentaje de la población en estratos 1 y 2 afiliado al régimen contributivo subió 20 pp entre los años extremos 1997 y 2011, lo cual refleja mejoras en las condiciones de ingresos laborales. Igualmente, se aprecia un aumento similar de casi 20 pp en el porcentaje de hogares de los estratos 3 y 4 en ese régimen. Como era de esperarse, la mayor participación en el régimen subsidiado se encuentra en los estratos 1 y 2, aunque se presentó un aumento de 5 pp del estrato 3.

Tabla 3.6. Porcentaje de afiliación al sistema de seguridad social en salud en Bogotá, por estrato

	Contributivo	Subsidiado	Especiales	Total afiliados	Vinculados
1997*					
1 y 2	35,7	19,7	2,2	57,6	42,4
3	57,1	4,2	3,6	64,9	35,1
4	68,3	0,7	7,4	76,4	23,6
5 y 6	75,6	0	8,4	84,1	15,9
Total	52,7	8,4	3,9	64,9	35,1
2003*					
1 y 2	44,6	26	2,6	73,2	26,8
3	64,2	7,3	6,2	77,7	22,3
4	83,4	0,4	5,8	89,6	10,4
5 y 6	87,4	0,9	3,5	91,8	8,2
Total	58,8	14,3	4,5	77,6	22,4
2007**					
1 y 2	52,92	42,6	2,4	97,9	2,1
3	77,3	11,99	4,98	94,3	5,7
4	90,63	1,89	5,29	97,8	2,2
5 y 6	93,37	1,19	3,92	98,5	1,5
Total	68,62	25,22	3,77	97,61	2,39

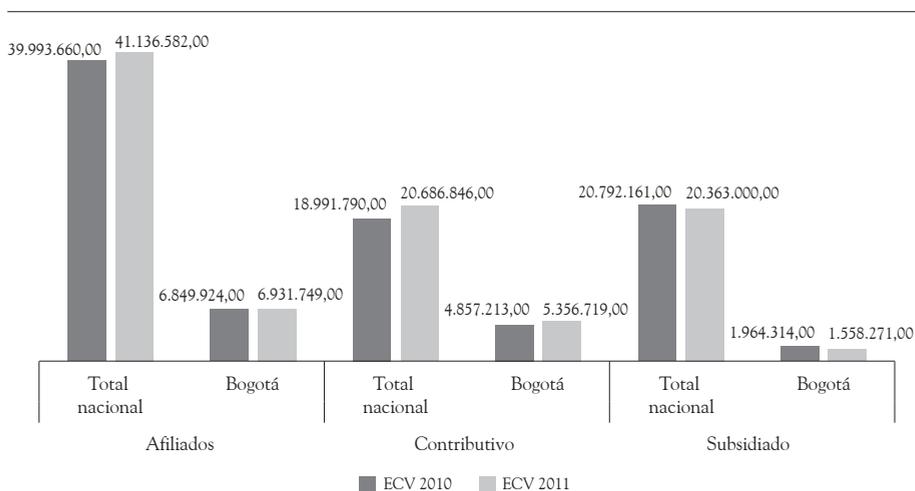
Continúa

	Contributivo	Subsidiado	Especiales	Total afiliados	Vinculados
2011***					
1 y 2	56,85	40,6	2,26	99,7	0,3
3	77,69	17,6	4,35	99,6	0,4
4	91,53	2,08	6,24	99,9	0,1
5 y 6	94,91	0,99	3,35	99,3	0,8
Total	72,31	23,89	3,55	99,75	0,25

* Fuente: DAPD (2004), ECV 1997, ECV 1993, ECV 2003. ** Fuente: SDP, ECV (2007). *** Fuente: EMB 2011, cálculos de los autores.

Al igual que en el caso de SPD, la distribución entre los regímenes contributivo y subsidiario tiene un impacto directo en el esfuerzo fiscal de la ciudad. En el caso de salud, el balance global entre contribuciones y subsidios es altamente positivo. La población afiliada al régimen contributivo asciende en 2011 a cerca de 5,3 millones de personas y, mientras para la nación en su conjunto la relación de este grupo y aquel afiliado al régimen subsidiado es cercana a la unidad, en Bogotá es de alrededor de 3,4 a 1; es decir, por cada 3 habitantes de Bogotá que contribuyen directamente al sistema de salud, solo 1 se encuentra en el régimen subsidiado.

Figura 3.5. Población afiliada al sistema general de seguridad social en salud por regímenes, ECV 2010-ECV 2011 Bogotá y total nacional



Fuente: DANE. ECV 2010-ECV 2011. Datos expandidos con proyecciones de población, con base en los resultados del Censo 2005.

3.3.3. Subsidios a la educación

Un tercio de la población de Bogotá son niños y jóvenes entre los 0 y 18 años de edad (tabla 3.1), y, para 2011, la población entre 5 y 17 años, la cual cubre la población en edad escolar, llegó a 1.611.374 personas, con una tendencia levemente decreciente respecto a los años inmediatamente anteriores. La mayor participación dentro del grupo de niños y adolescentes son aquellos que corresponden a la población en edad escolar, donde el 37% de este grupo corresponde a niños entre 7 y 11 años, y el 32% a jóvenes entre 12 y 15 años. Estos dos grupos poblacionales son los principales objetivos de focalización de subsidios en educación que apuntan a ofrecer bienes y servicios que garanticen el acceso y la permanencia de los niños y jóvenes en el sector educativo, y se materializan a través de subsidios a servicios como alimentación, transporte, uniformes, textos y demás útiles escolares, matrículas, y otros tipos de subsidios monetarios condicionados a la asistencia escolar. Los primeros cuatro son subsidios administrados por la Secretaría de Educación del Distrito y el último grupo lo componen ayudas hechas por parte de programas especiales, como Familias en Acción y el ICBF.

Esta focalización de subsidios educativos son los instrumentos con los cuales ha contado principalmente el gobierno distrital, en coordinación con algunas instituciones del ámbito nacional, para ahondar esfuerzos y aumentar la cobertura educativa, lo cual se ha materializado en incrementos sobre los indicadores de cobertura, como son las tasas brutas y netas de cobertura en educación. La tabla 3.7 muestra que cerca del 70% de la población en edad escolar se encuentra entre los 7 y 15 años, cobijando el rango de edad para asistir a la educación básica y media, donde se da la mayor parte de la demanda potencial de servicios educativos en la ciudad y donde se tiene un número significativo de instrumentos de política social en educación. También se debe anotar que las estadísticas oficiales muestran que las poblaciones objeto de política pública educativa se encuentran concentradas en su mayor proporción en las localidades de Kennedy, Engativá, Suba, Bosa y Ciudad Bolívar, las cuales agrupan alrededor del 50% de esta población objeto de la política de subsidios educativos.

De esta población objetivo, la matrícula del sector educativo oficial para 2011, según la SED, se estimó en 1.066.488 alumnos, mostrando que en promedio cerca del 70% de la población en edad escolar se encuentra

Tabla 3.7. Población en edad escolar de Bogotá por rangos de edad, 2008-2011

Rango de edad	2008	2009	2010	2011
5-6 años	239.782	237.894	236.707	236.843
7-11 años	619.465	614.337	609.169	604.685
12-15 años	516.679	514.456	510.953	507.387
16-17 años	256.492	261.038	263.103	262.459
Total	1.632.418	1.627.725	1.619.932	1.611.374
Crecimiento anual	-0,074%	-0,287%	-0,479%	-0,528%
5-6 años	-0,862%	-0,787%	-0,499%	0,057%
7-11 años	-0,795%	-0,828%	-0,841%	-0,736%
12-15 años	0,085%	-0,430%	-0,681%	-0,698%
16-17 años	2,153%	1,772%	0,791%	-0,245%
% de participación	100%	100%	100%	100%
5-6 años	14,7%	14,6%	14,6%	14,7%
7-11 años	37,9%	37,7%	37,6%	37,5%
12-15 años	31,7%	31,6%	31,5%	31,5%
16-17 años	15,7%	16,0%	16,2%	16,3%

Fuente: proyecciones de población del DANE-SDP. Elaboración y cálculos: Oficina Asesora de Planeación-SED. Grupo de Estadística.

matriculada en el sector oficial.⁶ Para 2011, el sector educativo oficial en Bogotá ya se encontraba dividido en colegios distritales, las cuales representan el 88 % de la oferta ofrecida en 359 establecimientos; colegios en concesión con una oferta de 25 instituciones, que representan el 4 % de la oferta oficial;⁷ y colegios privados en contrato (entendida como educación contratada), conformados por 179 instituciones, que representan el 8 %

⁶ Esto claramente justifica los esfuerzos monetarios que demanda un gasto social en educación básica y secundaria, el cual busca garantizar una movilidad social y un desarrollo de capacidades de los residentes en Bogotá y objeto del subsidio. Este panorama también es visible en todo el país, donde en promedio el 75 % de los estudiantes asistió a instituciones oficiales entre los años 1985 y 2002 (Ireguri, Melo y Ramos, 2006).

⁷ Los colegios en concesión son instituciones educativas oficiales cuya infraestructura y financiamiento están a cargo del gobierno distrital, pero son administradas por instituciones educativas privadas con amplio conocimiento del sector y con reconocimientos importantes en calidad educativa.

restante de la oferta oficial. Esta última opción de matrícula oficial se entiende como contratos que se suscriben entre la Secretaría de Educación Distrital (SED) e instituciones privadas para garantizar cupos para los niños y niñas de estratos 1, 2 y una proporción del estrato 3, en donde la oferta oficial es insuficiente. Desde el punto de vista de decisiones familiares, los padres deberían participar, con respecto a la educación de sus hijos, en la escogencia del plantel educativo, el cual para el caso se divide en colegios públicos (oficiales) y privados, teniendo en cuenta factores o limitaciones económicas, ubicación de los colegios oficiales y la percepción sobre la calidad relativa. Es importante resaltar que la distribución del sector educativo oficial es bastante disímil por localidades, donde la oferta pública se encuentra concentrada en las localidades con población de menores recursos, destacándose el alto número de planteles oficiales en las localidades de Suba, Engativá y Kennedy.⁸

El esfuerzo significativo de las diferentes administraciones locales para aumentar la cobertura en educación puede observarse en los indicadores de tasa global de cobertura bruta y la tasa global de cobertura neta. La primera se define como la relación entre la matrícula total, que es la suma entre la matrícula del sector oficial y el sector privado, y la población en edad escolar de la ciudad, que, para las estadísticas oficiales de la SED, comprende los niños entre los 5 y 16 años, definiendo rangos de edad apropiados para cada nivel de escolaridad. La tasa de cobertura neta muestra la relación entre los estudiantes matriculados que tienen la edad apropiada para un nivel y la población en edad escolar correspondiente a dicho nivel. La tabla 3.8 muestra la tasa global de cobertura bruta en Bogotá para los años comprendidos entre 2009 y 2013, la cual disminuyó levemente hasta llegar a niveles cercanos a una tasa del 100% en 2011 y 2012, y un descenso por debajo de 3 pp en 2013, lo que puede explicar resultados notorios en la cobertura educativa para la ciudad. También se puede observar que estas reducciones fueron mucho mayores en los niveles de básica primaria y secundaria, donde es más frecuente encontrar población en extraedad atendida por el sistema. Nótese que para estos niveles la tasa es superior al 100% en la mayoría de

⁸ Para obtener un panorama estadístico completo de los indicadores en educación del sector oficial en Bogotá, ver las estadísticas oficiales de la SED contenidas en el siguiente enlace: http://www.educacionbogota.edu.co/archivos/SECTOR_EDUCATIVO/ESTADISTICAS_EDUCATIVAS/2013/BoletinEstadisticoAnual2013.pdf

los años, indicando que existe un número mayor de matriculados en niveles educativos que corresponden a edades superiores a los establecidos para el nivel correspondiente.

Por otro lado, la tabla 3.9 presenta la tasa de cobertura neta para los mismos años, la cual por definición corrige los casos de extraedad negativa o positiva. Las coberturas netas son altas y están cerca del 95 % para todos los años, y el escenario es mucho más alentador cuando se comparan con las mismas estadísticas para el total nacional, donde se encuentran tasas netas de cobertura por debajo del 80 %. Este indicador, al desagregarlo por nivel educativo, muestra que la ciudad ha avanzado de manera significativa en primaria y secundaria, llegando a niveles cercanos al 100 % en algunos casos, lo cual corresponde con los objetivos de política del gobierno distrital en fortalecer los mecanismos que desincentiven la deserción escolar y la posterior inclusión en el mercado laboral de los niños y adolescentes. Con ello, la cobertura neta en secundaria puede ir aumentando de la mano de

Tabla 3.8. Tasa de cobertura global bruta en Bogotá, 2009-2013

Acceso a la educación	2009	2010	2011	2012	2013
Tasa global de cobertura bruta	102,8	103,1	101	99,3	97,21
Tasa bruta de cobertura preescolar (5 años)	89,1	89	85,6	83,28	86,87
Tasa bruta de cobertura básica primaria (6 a 10 años)	108,6	106,7	102,6	97,19	98,07
Tasa bruta de cobertura en básica secundaria (11 a 14 años)	108	109,1	107,7	107,83	104,52
Tasa bruta de cobertura en media vocacional (15 y 16 años)	85,7	89,4	91,4	88,31	85,96

Fuente: SED. Boletín Estadístico 2013.

Tabla 3.9. Tasa de cobertura global neta en Bogotá, 2009-2013

Nivel	PEE-DANE	2009	2010	2011	2012	2013
Tasa global neta	5-16 años	96,9%	95,7%	94,2%	95,8%	90
Secundaria y media	11-16 años	82,6%	80,0%	78,3%	79,1%	81,5
Preescolar (transición)	5 años	85,6%	83,2%	77,9%	82,1%	81,3
Primaria	6-10 años	104,1%	100,8%	93,7%	89,3%	88,9
Secundaria	11-14 años	92,1%	91,3%	88,8%	90,5%	92,1
Media	15-16 años	61,9%	58,1%	58,2%	64,6%	67,2

Fuente: SED. Boletín Estadístico 2013.

la inversión en infraestructura, que se debe mantener con la construcción de planteles nuevos. Pero aún existen retos importantes en preescolar y educación media, donde la tasa oscila entre el 80 y 85 % para los años de referencia en preescolar y tan solo al 60 % para los años de 2009 a 2011, y con mejoras significativas en 2012 y 2013, llegando a tasas del 67 % para la educación media, planteando ineficiencias o pérdidas de acumulación de capital humano en los jóvenes bogotanos.

Estas estadísticas de cobertura pueden ser complementadas con el desempeño del sistema educativo en lo que se refiere a su eficiencia interna. Las tablas 3.10 muestran las tasas de aprobación, reprobación y deserción entre 2009 y 2012, las cuales permiten evaluar la capacidad de retención y promoción de los alumnos en el sistema educativo, y en esta medida entender los retos en términos de deserción o repetición escolar que afectan la adecuada acumulación de *skills* para mejorar la productividad de las personas, pues es común que el fracaso académico se convierta en un medio por el cual muchos padres retiran a sus hijos de los planteles educativos. En las tablas 3.10, se presentan dichas tasas para el sector oficial y no oficial. Se observa, primero, que las tasas de aprobación son levemente superiores en el sector privado con respecto a su contraparte oficial. Segundo, se tiene una tasa de aprobación relativamente estable en los dos sistemas educativos, donde los niveles oscilan en el tiempo entre el 86 y 91 % en el sector oficial, y esta misma estadística oscila entre el 93 y 96 % en el sector no oficial. Los niveles educativos de menores tasas de aprobación se encuentran en secundaria y media para ambos sectores.

Por otro lado, la tasa de reprobación es significativamente superior en el sector oficial comparado con el sector privado, donde el primero dobla al segundo en varios años en sus porcentajes de reprobación. Estas altas tasas de reprobación del sector educativo oficial están explicadas por altos indicadores en los niveles de educación secundaria, donde se alcanzan tasas de reprobación cercanas al 15 % en 2010 y 2011, las cuales son significativamente superiores cuando se comparan con las del sector privado en los mismo años. Dichos indicadores para el nivel de educación media, aunque son inferiores a secundaria, son igualmente altos y significativamente superiores en el sector público a los observados en el sector privado.

Finalmente, las tablas 3.10 presentan las tasas de deserción en Bogotá por sector oficial y no oficial. El sector oficial presenta una tasa de deserción cercana al 4 %, pero para el sector privado dicha tasa es cercana al 1,2 % en los años de la muestra. Para el sector oficial, los colegios de la red distrital presentan tasas cercanas al 4,5 %, en promedio, y bastante superiores a los mismos indicadores observados en colegios en concesión o colegios con alumnos en el esquema de ‘contrato’, donde las tasas son similares al del sector privado, oscilando alrededor del 1,1 %.

Tablas 3.10. Tasa de aprobación, reprobación y deserción sector oficial y no oficial, 2009-2012

Nivel	2009	2010	2011	2012
Total oficial	91,5	86,1	86,3	88,5
Preescolar	95,9	95,9	96,2	96,9
Primaria	93,8	91,1	91,3	92,3
Secundaria	88,3	78,9	78,9	82,3
Media	90,5	84,6	85,6	88,8
Total no oficial	96,1	95,6	93,4	95,9
Preescolar	97,7	97,9	96,0	98,1
Primaria	97,3	97,2	95,4	97,3
Secundaria	93,7	92,4	90,7	92,9
Media	95,9	95,5	94,2	95,9
Nivel	2009	2010	2011	2012
Oficial	4,8	10,0	9,8	8,4
Preescolar	0,6	0,9	0,7	0,5
Primaria	3,3	5,9	6,0	5,4
Secundaria	6,9	16,0	15,7	13,6
Media	5,9	11,0	10,3	8,1
No oficial	2,6	3,2	5,6	3,0
Preescolar	0,6	0,6	3,0	0,5
Primaria	1,6	1,8	3,9	1,8
Secundaria	4,8	6,3	8,0	5,9
Media	3,0	3,4	4,8	3,3

Continúa

Tipo de colegio	Tasa de deserción			
	2009	2010	2011	2012
Distrital	4,3	4,5	4,5	3,7
Concesión	1,3	1,6	0,8	0,8
Contrato	1,1	1,0	1,0	0,7
Total oficial	3,7	3,9	3,9	3,1
Privado	1,4	1,2	1,1	1,0

Fuente: SED. Boletín Estadístico 2013.

Las estadísticas anteriores sobre la eficiencia interna del sistema reflejan realidades distintas en el sector educativo en Bogotá, para la cual se observa una heterogeneidad en eficiencia, que también está relacionada con calidad entre los diferentes tipos de colegios oficiales y no oficiales. Estas eficiencias diferentes expertos las han asociado a que la red de colegios privados, en promedio pero con varianzas significativas, tienden a contar con una mejor planta tanto de profesores como de infraestructura física, lo cual lleva a que los públicos solo logren competir con los privados de peor rendimiento (Gaviria y Barrientos, 2001; Iregui, Melo y Ramos, 2006). En el caso de los colegios oficiales, además, existen diferencias en calidad asociadas con las tres tipologías antes mencionadas. En particular, los colegios en concesión han sido reconocidos con altos estándares de calidad, incluso superiores no solo a colegios públicos tradicionales, sino también a un número significativo de colegios privados. Este tipo de programas ha mostrado ser muy efectivo no solo en Colombia, sino a nivel internacional (Jaramillo, Maldonado, Perry, Rodríguez y Saavedra, 2014; Sarmiento, Alonso, Duncan y Garzón, 2005).

A manera de resumen, se pueden observar avances en cobertura como un reflejo directo de las políticas sociales, materializada en instrumentos adecuados que ofrece el gobierno distrital y nacional en el sector educativo. Estos ubican a Bogotá como, si no la ciudad líder, una de las primeras en materia de cobertura educativa con respecto a otras urbes y regiones colombianas. Sin embargo, aún existen espacios importantes para mejoras en la cobertura y en particular en lo que respecta a la educación media y pre-escolar, para los cuales la administración actual de la Bogotá Humana tiene

instrumentos claros en estos dos grupos poblacionales que se presumirán en mejoras significativas en los indicadores de cobertura para estos niveles.

No obstante, en aspectos de eficiencia interna del sector educativo, se presentan dos tipos de sistemas, uno privado con mayor nivel de aprobación y alta retención de los estudiantes, y otro educativo público con menores tasas de aprobación, que se reflejan en altas tasas de deserción, comparado con su contraparte privada, y mayores niveles de reprobación en particular en los niveles de educación secundaria y media, lo cual genera vulnerabilidad para la población que se adhiere a este sistema público y posteriores deficiencias en la adquisición de cualificaciones para el mercado laboral. Adicionalmente, se evidencian diferencias en la eficiencia en el interior del sector público, donde los colegios en concesión y por contrato parecen ofrecer estadísticas de deserción más cercanas a sus símiles privados. Es posible ver este problema ligado a la gran diferencia de calidad educativa existente entre ambos sectores (oficiales y no oficiales), donde el mayor nivel de inasistencia a la escuela se da en los sectores más pobres, pues allí existen fuertes incentivos a abandonar el sistema educativo. Es así que, al tener una perspectiva general del sistema educativo en el Distrito Capital, se buscará entender en capítulos posteriores cuál ha sido el aporte de esta política educativa a mejoras en la distribución del ingreso y de las condiciones de vida de los jóvenes y hogares bogotanos.

3.3.4. Otros subsidios identificados en la EMB 2011

La EMB 2011 permite identificar dos grupos de subsidios adicionales, los cuales agrupamos en este trabajo como ‘otros subsidios’: el componente de nutrición de Familias en Acción y subsidios en dinero o en especie recibidos por los hogares para la construcción o tenencia de la vivienda. Este tipo de ayudas condicionadas tiene un doble efecto: por un lado, mejoran las condiciones inmediatas de las familias, haciendo transferencias monetarias (aumentando el salario disponible), y, por otra parte, ayudan a asegurar la acumulación de capital humano, el cual es vital para generar movilidad social, al exigirles tener a sus hijos inscritos en una institución educativa (particularmente Familias en Acción). Lo anterior, sumado a los programas de alimentación en las escuelas, ha ayudado a mejorar la cobertura educativa de la capital (PNUD, 2008, IDH Bogotá).

Capítulo 4

Análisis de incidencia en el contexto colombiano. Enfoque metodológico

Introducción

Un porcentaje significativo del gasto público social (GPS) se enfoca en áreas como salud, educación, servicios públicos domiciliarios (SPD), vivienda y transferencias condicionadas en dinero. Desde un punto puramente económico, los subsidios gubernamentales se han justificado en miras a la equidad, garantizando el acceso y consumo de bienes esenciales. Los subsidios también tienen sustento, teniendo en cuenta una dinámica de mercado, dada la importancia de garantizar el consumo de bienes provistos por empresas que operan en contextos de eficiencia económica, donde grupos poblacionales de bajos ingresos pueden no contar con capacidad de pago para adquirirlos.

Desde un enfoque de equidad, el GPS adquiere mayor relevancia al ser el mecanismo por el cual el Estado amplía la posibilidad de oportunidades a los grupos de menores recursos para escapar de la pobreza, posibilitar su movilidad social, reduciendo, a su vez, las desigualdades en la sociedad. Desde el punto de eficiencia, son las fallas de mercado las que explican la baja (o falta de) provisión en servicios sociales a la población marginada. Por ejemplo, la provisión por parte de operadores privados o públicos de servicios de salud, educación y de SPD pueden llevar a combinaciones precio-cantidad que imposibilitan a parte de la población el acceder a ellos. Sin embargo, es de interés general que estos grupos marginados logren acceso a estos servicios. Existe evidencia documentada de que el consumo de agua potable y la tenencia de servicios de alcantarillado por parte de los hogares reducen

la propensión a contraer enfermedades, lo cual se traduce en menor uso de recursos de servicios de salud (Navarro, Cepal, 2005).

La metodología comúnmente empleada para poder tener una medición del impacto redistributivo de subsidios y contribuciones (sobre distribución del ingreso y pobreza) es el ‘análisis de incidencia’ (Lustig, Pessino y Scott, 2014),¹ la cual parte de la disponibilidad de información sobre montos de ayudas y gastos a nivel de individuos y hogares, con la facultad de discriminar los servicios estatales y el monto de los subsidios que algunos reciben. Esta identificación de la tarifa de subsidios o contribuciones se complementa con información de encuestas de hogares, donde los registros administrativos se les imputan a los hogares encuestados y facilita el análisis más detallado y preciso sobre la incidencia del GPS en el bienestar.

Este estudio sigue dicha metodología y utiliza como fuente principal de información la *Encuesta multipropósito para Bogotá (EMB 2011)*, la cual permite caracterizar detalladamente a los individuos bogotanos y sus familias; y, junto con información proveniente de registros administrativos –catastro, colegios de la Secretaría de Educación Distrital (SED), facturación de empresas de servicios públicos domiciliarios, entre otras–, se obtiene el estimativo de subsidios, contribuciones directas e impuestos que percibe cada hogar en la ciudad. La metodología propuesta identifica los rubros de gastos o servicios que han sido objeto de subsidios e impuestos para los hogares y que se puedan imputar, diferenciando entre provisión focalizada (en caso de beneficiar una población objetivo particular) y general. Para los subsidios focalizados de manera específica, se requiere determinar si el hogar o sus miembros son beneficiarios y el porcentaje del servicio que es subsidiado o el monto monetario que reciben. Si, por el contrario, la provisión de este no es focalizada, simplemente se calcula el gasto público *per capita* otorgado en subsidios en ese servicio y se imputa a los hogares beneficiarios (o usuarios) de este. Esta primera consolidación permite agrupar a las familias con el objetivo de comparar y evaluar la distribución de los subsidios a través de diferentes divisiones o clasificaciones de la población: estratos socioeconómicos determinados por la Ley 142 de 1994, quintiles o deciles de ingreso, y, aprovechando el diseño de la *EMB 2011*, por ubicación de los hogares en alguna de las 19 localidades geográficas de la ciudad.

¹ Para una primera aplicación de análisis de incidencia en el gasto social, ver Selowsky (1979).

Dada la característica de la metodología propuesta y las fuentes de información requeridas, en este capítulo se presenta una revisión de la literatura en el estudio de incidencia del gasto público a nivel nacional y la construcción de la base de datos y sus principales variables de análisis (subsídios, medidas de pobreza y desigualdad). Se desarrolla entonces una breve revisión de los trabajos realizados sobre el gasto social y su impacto en la reducción de la pobreza y en los cambios en la distribución del ingreso a nivel nacional. La revisión pretende mostrar la importancia del gasto social como mecanismo de mejora del bienestar social, pero no busca ser exhaustiva en analizar cada uno de los elementos estudiados en esos documentos. Finalmente, como base para el análisis de incidencia, se describen de forma detallada las bases de datos utilizadas y la construcción de los principales rubros o variables utilizadas.

4.1. Revisión de la literatura reciente sobre análisis de incidencia del gasto social en Colombia

El estudio seminal de Selowsky (1979, p. I) sobre el impacto del gasto público en la reducción de la pobreza en Colombia comienza señalando que

Los gobiernos pueden mejorar la distribución del ingreso y también erradicar la pobreza extrema cambiando la composición y dirección del gasto público. Pero más importante que la capacidad del presupuesto fiscal de transferir ingresos es su uso para incrementar el consumo de bienes básicos como la vivienda, los servicios de agua y alcantarillado, la salud y educación. Ese uso le permitiría a los grupos más pobres de la población disfrutar de niveles más altos de consumos en una etapa temprana de (su) desarrollo de lo que sería el caso si las fuerzas (privadas) de la oferta y la demanda por sí solas actuarán durante el curso normal del crecimiento del ingreso per cápita.

El Decreto 111 de 1996, artículo 41, entiende por gasto público social “aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población”. En las últimas décadas, varios estudios han buscado estimar

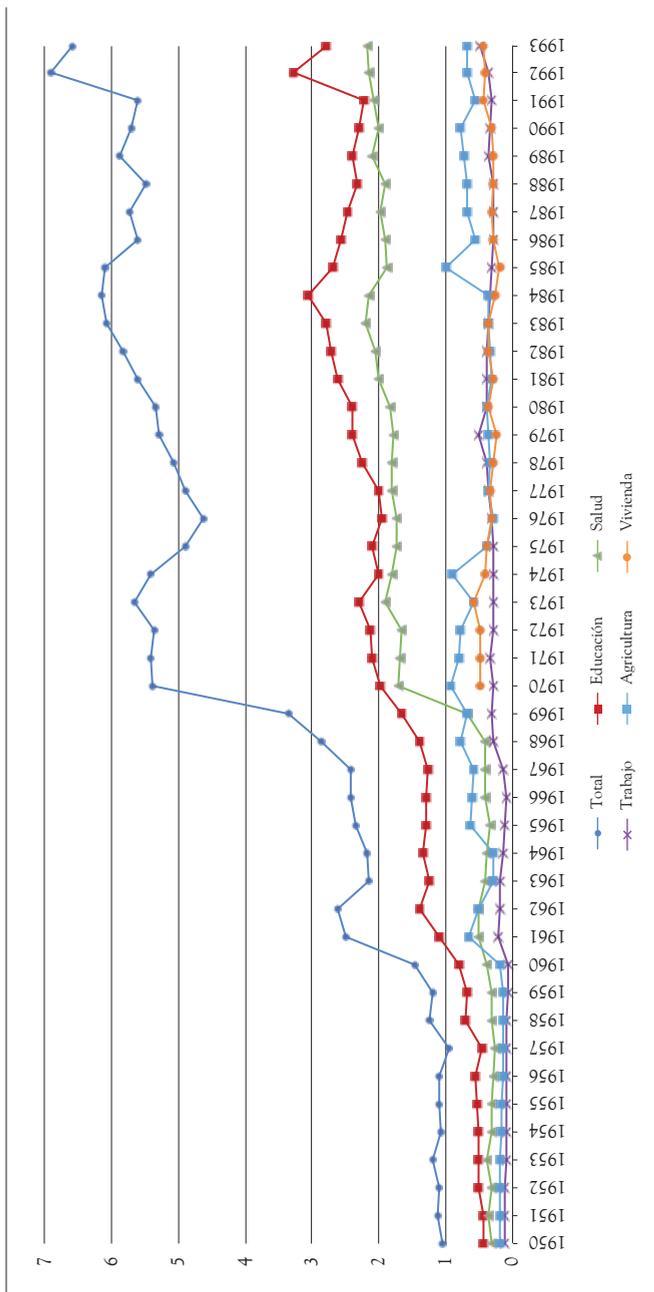
la magnitud de este gasto en Colombia, como porcentaje de su PIB, y su incidencia en el ingreso de los hogares.

Desde el punto de vista conceptual y metodológico, aproximarse al concepto de GPS en Colombia conlleva retos importantes (Escobar y Olivera, 2013). A pesar de los avances en las últimas décadas, la falta de consistencia histórica de la información fiscal no permite un diagnóstico amplio en el tiempo. Este problema se ha venido solucionando con trabajos que reconstruyen series fiscales del gobierno nacional, como, por ejemplo, Numpaque y Rodríguez (1994), quienes identifican componentes de gasto del gobierno nacional central (incluyendo el sector 'social') en el período 1950-1994, a partir de información de la Contraloría General de la República. Desde los noventa, la fuente oficial sobre GPS entró a ser el Ministerio de Hacienda, con diferencias metodológicas que resultan en problemas de comparabilidad respecto a la serie construida por Numpaque y Rodríguez. Por otro lado, ante la necesidad de estimar la incidencia del GPS en el bienestar de los hogares, varios autores parten de estimaciones de los componentes (y agregado) del GPS a partir de diferentes encuestas a hogares, principalmente de calidad de vida y de ingresos y gastos, registros administrativos y datos oficiales de ministerios, como educación, salud y hacienda, comisiones de regulación y empresas de servicios públicos domiciliarios, entre otros (Vélez, 1994; Sánchez y Núñez, 2000; Lasso, 2006; Meléndez, 2008; Núñez, 2010). El conjunto de evidencia a lo largo de estos trabajos brinda una perspectiva sobre la magnitud del GPS y su evolución en los últimos tiempos, a pesar de que las diferencias entre las fuentes de información disponible y las metodologías específicas de cálculo limitan la comparación.

Las figura 4.1 y 4.2 presentan el comportamiento del GPS nacional como proporción del producto interno bruto (PIB) desde 1950 a 2010, analizadas en detalle por Escobar y Olivera (2013). Como se mencionó anteriormente, las series provienen de fuentes diferentes (Contraloría General de la República 1950-1993 y Ministerio de Hacienda 1990-2010) que no permite juntarlas.²

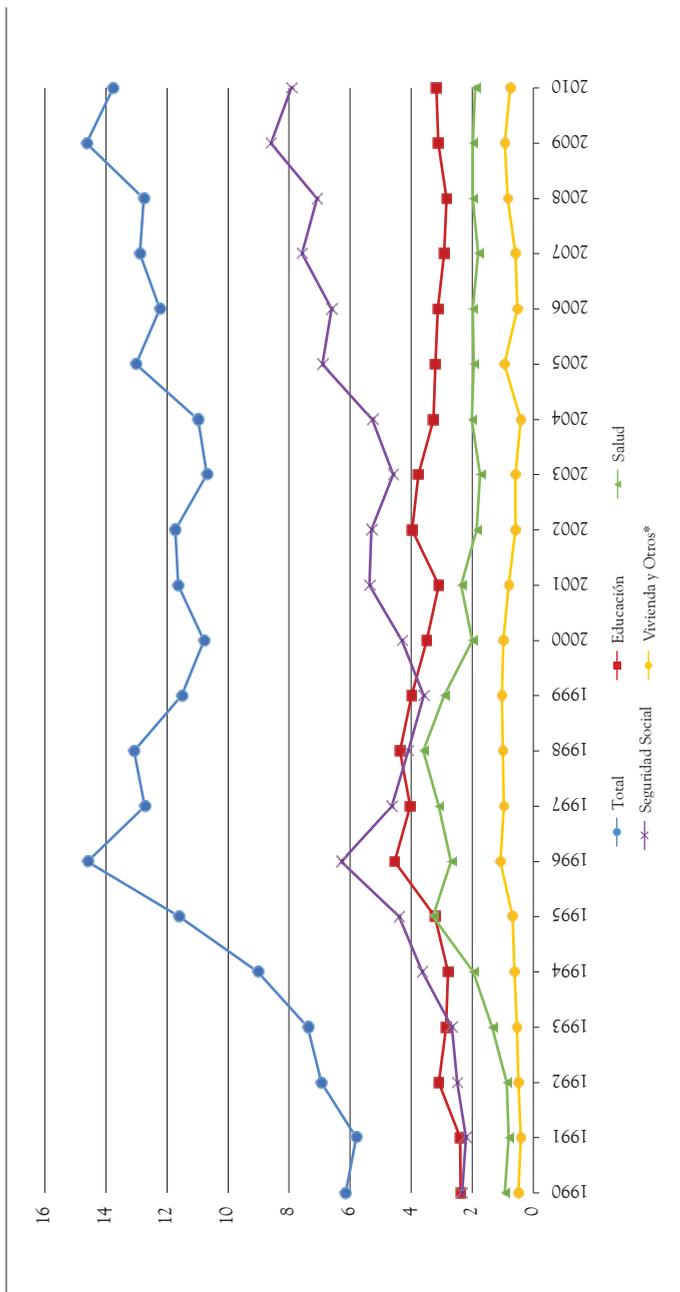
² Lasso (2006) y Sánchez y Núñez (2000) estiman una participación de a 1 a 2 pp más para los años 90, 95-97 y 2000.

Figura 4.1. Gobierno nacional central-gasto público sector social-componentes (% PIB)



Fuente: Escobar y Olivera (2013).

Figura 4.2. Gobierno nacional central-gasto público social-componentes (% PIB)

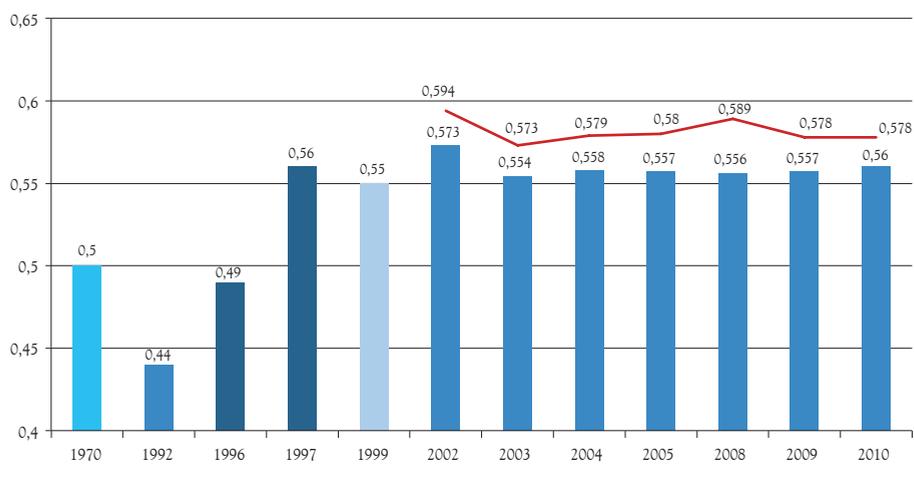


Fuente: Escolbar y Olivera (2013).

Varios elementos valen la pena resaltar sobre la evolución del GPS como porcentaje del PIB. En primer lugar, el ritmo creciente a lo largo de la segunda mitad del siglo XX y primera década del presente. A mediados del siglo pasado, el GPS representaba apenas el 1,04 % del PIB, mientras que, para 2010, este porcentaje llegó al 13,6 %. Para el período 1950-1990, los rubros que más contribuyeron al gasto social fueron educación (que mantuvo el liderazgo a lo largo de los 40 años ininterrumpidamente) y salud. Ninguno de los otros componentes superó el 1 % del PIB. La serie 1990-2010 presenta otra desagregación, en la que educación y salud siguen siendo importantes, pero el principal componente pasa a ser el gasto público en seguridad social, jalonado por el aumento en el rubro de pensiones. En segundo lugar, se destacan tres quiebres importantes: un fuerte incremento del gasto social en la década de los sesenta (del 1,41 % del PIB en 1960 al 5,33 % en 1970), debido principalmente al incremento del gasto en salud; un cambio importante en la tasa de crecimiento de la participación del GPS en el PIB después de 1991 por las obligaciones establecidas en la nueva Constitución, que se mantiene hasta 1996, jalonado principalmente por el aumento en el gasto en capital humano y salud; y un cambio de tendencia entre 1997 y 2000, cuando el porcentaje de GPS sobre el producto interno cayó, ante la recesión económica que llevó a tener crecimientos del PIB del -4 % en 1999 (Lasso, 2006).

El esfuerzo permanente de inversión social creciente a los largo de los últimos 60 años pone a Colombia por encima del promedio latinoamericano como porcentaje del PIB (Escobar y Olivera, 2013; Ñopo, 2008; Banco Mundial, 2008), pero se contrarresta con un aumento en la desigualdad y una posición regional desfavorable respecto al Gini. La figura 4.3 muestra cálculos de diferentes fuentes desde 1970 y los datos oficiales del DANE, 2002-2010. De esta manera tenemos que el indicador de desigualdad del ingreso en Colombia pasó de 0,44 en 1992 (Vélez, 1996) a 0,56 en 2010, de acuerdo con la metodología del DANE, que incorpora ajustes a las cuentas nacionales por subdeclaraciones de ingreso. Bajo la metodología oficial actual, sin ajuste a cuentas nacionales, el Gini nacional se ubicó en 0,578 en 2010.

Figura 4.3. Gini Colombia



Fuente: 1970 (Selowsky, 1979); 1992 (Vélez, 1995); 1996-97 (Sánchez y Núñez, 2000); 1999 (Lasso, 2006); 2002-2010 (DANE, Mesep). Para los años 2002-2010, se presentan los datos oficiales del DANE, resultados Mesep (barras azules metodología antigua que incluye ajuste a cuentas nacionales; línea roja es la metodología oficial actual, sin ajuste a cuentas nacionales).

Los estudios de incidencia constituyen una de las formas de analizar la labor redistributiva del Estado. En concreto, el análisis de la incidencia sobre el ingreso al igual que la incidencia sobre el gasto intenta medir los efectos que produce el gasto público por parte del Estado y, de esta forma, evaluar si se consiguen los objetivos distributivos planeados en el GPS. Existen diversos enfoques para intentar medir la incidencia que, en la distribución del ingreso de los hogares, tiene el gasto público en bienes y servicios de provisión pública. El método empleado en varios estudios para Colombia, como Selowsky (1979), Vélez (1995), Ramírez *et al.* (2006), se basa en un análisis de incidencia de corto plazo, apoyado en una comparación de la distribución de la oferta de servicios derivados del GPS con la distribución de ingresos corrientes de la población. En este tipo de análisis se enfatiza el consumo adicional y su efecto instantáneo, donde el consumo adicional corriente es resultado del ingreso adicional, y que, a su vez, corresponde a las transferencias en especie que hacen parte del GPS.

En esta perspectiva, la metodología de incidencia del gasto en GPS consiste en utilizar una encuesta de hogares que contenga un módulo de gasto en bienes y servicios. Esta encuesta debe permitir determinar el nivel de uso de los diferentes bienes y servicios públicos por parte de cada uno de los ho-

gares, los hogares, a su vez, deben estar clasificados según la distribución del ingreso (deciles, quintiles y estratos). Adicionalmente, con la información de costos unitarios de cada sector, se valoran monetariamente los servicios recibidos en cada segmento en los que anteriormente se dividió la población; posteriormente, se evalúa la distribución de subsidios de cada servicio entre las diferentes clases de ingreso. Para cada nivel de clasificación del ingreso, el valor de todos los subsidios recibidos se adiciona al ingreso de los hogares y, finalmente, se compara con la distribución del ingreso disponible antes de los subsidios.

Respecto a la cuantificación e incidencia del GPS sobre la distribución del ingreso, entre 1992 y 2003, el GPS permitió reducir el índice de Gini entre 2,6 y 7,4 puntos, dependiendo de los autores. Vélez (1996) encuentra que el agregado del gasto social se materializó en una reducción de 4,1 puntos del coeficiente de desigualdad en 1992. Sánchez y Núñez (2000), por su parte, cuantificaron los impactos de la política pública en servicios sociales y SPD sobre el bienestar e ingresos de los hogares a nivel nacional, comparando su evolución entre 1993 y 1997, y estiman para el primer año una reducción del Gini de 0,535 a 0,4923 al tener en cuenta el GPS (4,7 puntos), mientras que, para 1997, la reducción que estiman es mucho mayor (7,4 puntos), con un índice, antes de gasto social, de 0,565. Siguiendo esta línea, Lasso (2006) calcula para 2003 una reducción de 2,6 puntos, respecto a un nivel de 0,5496 sin gasto social, y Núñez (2010) encuentra una disminución de 6,25 en la desigualdad del ingreso ante la contribución del GPS a los hogares.

Al desagregar los componentes del gasto social, no todos presentan un esquema progresivo de ayuda, en el que la incidencia en hogares de menores ingresos es mayor respecto a familias con mejores condiciones. El trabajo de Selowsky publicado hace ya 35 años encontró, entre otros, los siguientes resultados: a) los subsidios a la educación primaria resultaron progresivos en tanto que los realizados a la educación superior fueron altamente regresivos; b) los subsidios a la salud, en el antiguo sistema nacional de salud, tuvieron efectos progresivos, pero claramente a favor de los quintiles de ingresos medios. Más que eso, el subsidio *per capita* al quintil más rico de la población llegó a ser 1,6 veces mayor que el subsidio otorgado al quintil más pobre de la población; c) para los SPD de electricidad, agua y alcantarillado, halló, primero, una alta concentración de los usuarios totales en las zonas urbanas

y, segundo, que el 25-30 % de los hogares con SPD pertenecían al 40 % más pobre de los hogares, mientras que el 50-55 % de usuarios pertenecían al 40 % más rico de la población.

En esta misma línea, Vélez (1995) resalta, para 1992, que los subsidios a la educación tuvieron la mayor incidencia redistributiva, contribuyendo al 44 % de la caída en la desigualdad sin GPS, seguidos por la política pública en salud con un 25 % y por los servicios públicos domiciliarios con una incidencia del 23 % en la reducción de la desigualdad.

La clara progresividad de la educación primaria, y en menor medida la del gasto en salud, así como la regresividad de la educación universitaria, se confirman a lo largo de los estudios posteriores a Selowsky. Frente a las conclusiones sobre salud encontradas en los años setenta, se reporta un resultado similar para 2003 en el régimen contributivo; específicamente “el 3,6 % de los subsidios (0,04 % del PIB) de este régimen era recibido por el quintil de menores ingresos, mientras que cerca del 60 % (0,7 % del PIB) los recibían los hogares de los quintiles 3 y 4 (de más pobre a más rico). Finalmente, el quintil de ingresos más altos recibía el 22,3 % del subsidio (0,27 % del PIB)” (Sánchez y Núñez, 2003, p. 27). Este último trabajo es el único que concluye, dentro de los artículos aquí reseñados, que el impacto del GPS en salud fue más efectivo que el de educación en la reducción del Gini.

Todos los autores reseñados encuentran un GPS en servicios públicos domiciliarios menos efectivo a la hora de reducir la desigualdad en el ingreso que los subsidios en salud y educación. Vélez (1995) identifica progresividad en subsidios en acueducto y alcantarillado, y regresividad en subsidios en energía. Meléndez (2008) reconoce que la focalización por estratos ha sido efectiva para ayudar a las familias más pobres, pero ha sufrido un desperdicio sustancial de recursos gracias a errores de inclusión. Lo anterior ha llevado a subsidiar en buena parte a familias que no lo necesitan. La debilidad de esta herramienta se debe a dos factores: 1) la calidad de la vivienda no se correlaciona perfectamente con la pobreza, en otras palabras, no todas las familias con el mismo nivel de ingreso eligen el mismo tipo de hogares; y 2) los alcaldes no han hecho una clasificación (o actualización) adecuada de las viviendas, que termina en un crecimiento muy alto de estratos subsidiables, en particular 2 y 3, los cuales contienen hogares muy heterogéneos en lo referente a la distribución de ingresos (Sepúlveda, López y Gallego, 2014).

4.1.1. Impuestos y su impacto sobre la desigualdad

Aunque en Colombia no existe una literatura sobre análisis de incidencia y su impacto redistributivo, algunos estudios han relacionado los esquemas tributivos con la desigualdad del ingreso a nivel agregado (véase Clavijo, 2011; Perry, 2010).

En el país, existe un bajo recaudo tributario, que se situó en alrededor del 17 % del PIB al año 2010, pese a que en los últimos 22 años se han llevado a cabo 17 reformas tributarias (Ministerio de Hacienda, 2012; Clavijo, 2011; Perry, 2010; OECD, 2012). Debería esperarse que, después de tan gran número de reformas, el sistema tributario colombiano fuera eficiente, productivo y progresivo. Sin embargo, sorprende que, al año 2012, se afirmara en la exposición de motivos de la Reforma Tributaria de 2012 (Ministerio de Hacienda, p. 3):

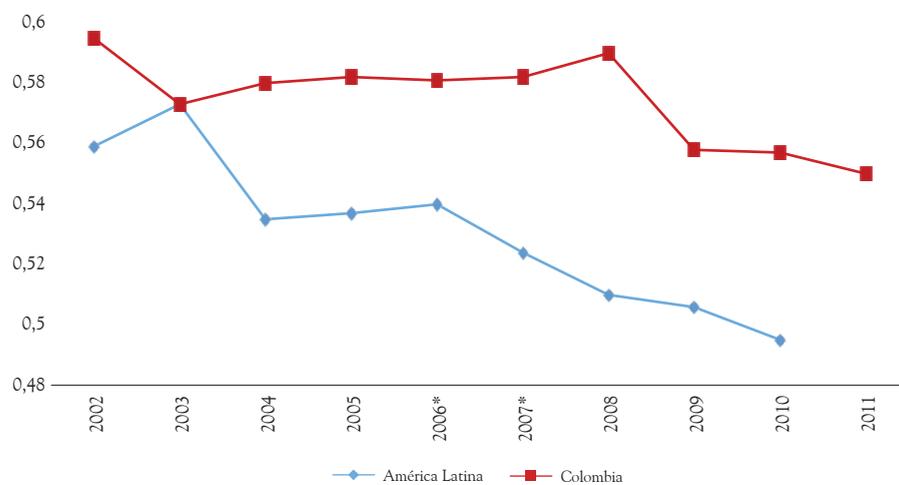
Las constantes reformas tributarias dieron origen a un sistema bastante alejado de los principios de equidad, eficiencia y progresividad mencionados en la Constitución Política. El sistema actual es excesivamente complejo, inequitativo e ineficiente, lo que se traduce en una baja productividad de los impuestos (es decir, un bajo recaudo en comparación con las tarifas teóricas) y en un sistema que no contribuye a la generación de empleo formal y moderno.

Como lo menciona el documento de exposición de motivos, esos fenómenos de ineficiencia, regresividad y baja productividad³ de los impuestos generan básicamente que el sistema tributario no tenga el efecto redistributivo que, entre otros, busca obtener y que tampoco contribuya al desarrollo económico.

La regresividad del sistema tributario colombiano no contribuye a mejorar la desigualdad del ingreso. Como se mencionó en el capítulo 2, el país como un todo y, de igual forma, Bogotá muestran altos niveles de desigualdad. Si bien múltiples factores explican los mayores o menores niveles de

³ “La productividad de un impuesto se define como la razón entre el recaudo (como porcentaje del PIB) y la tasa impositiva, como se indicó atrás. La productividad aumenta con aumentos en la cobertura del impuesto, con la reducción de privilegios tributarios y con disminuciones en la evasión y elusión” (Perry, 2010).

Figura 4.4. Coeficiente de Gini en Colombia y América Latina, 2002-2011

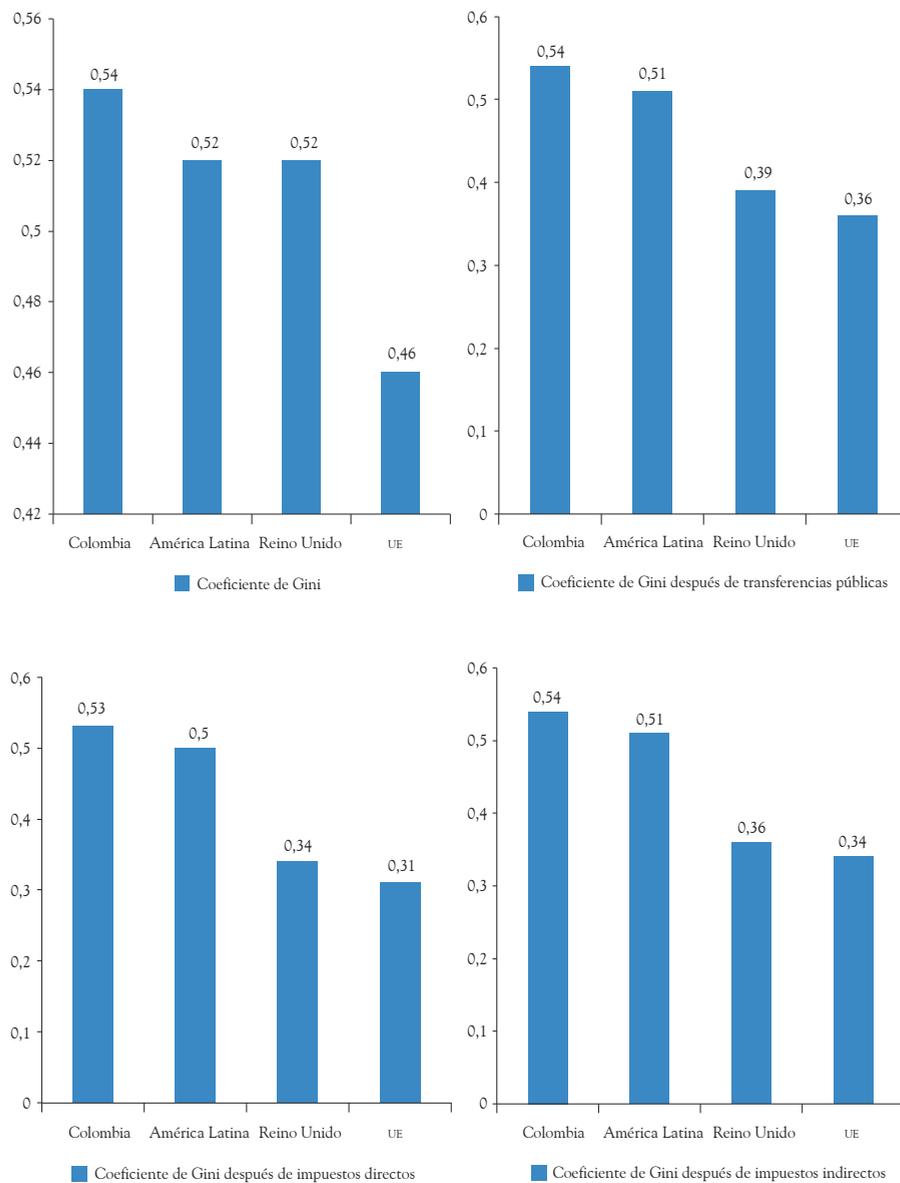


Fuente: Ministerio de Hacienda (2012).

desigualdad del ingreso, cabría esperar que la política tributaria contribuyera a disminuir la desigualdad del ingreso. Ello, sin embargo, no parece ser cierto para el caso colombiano.

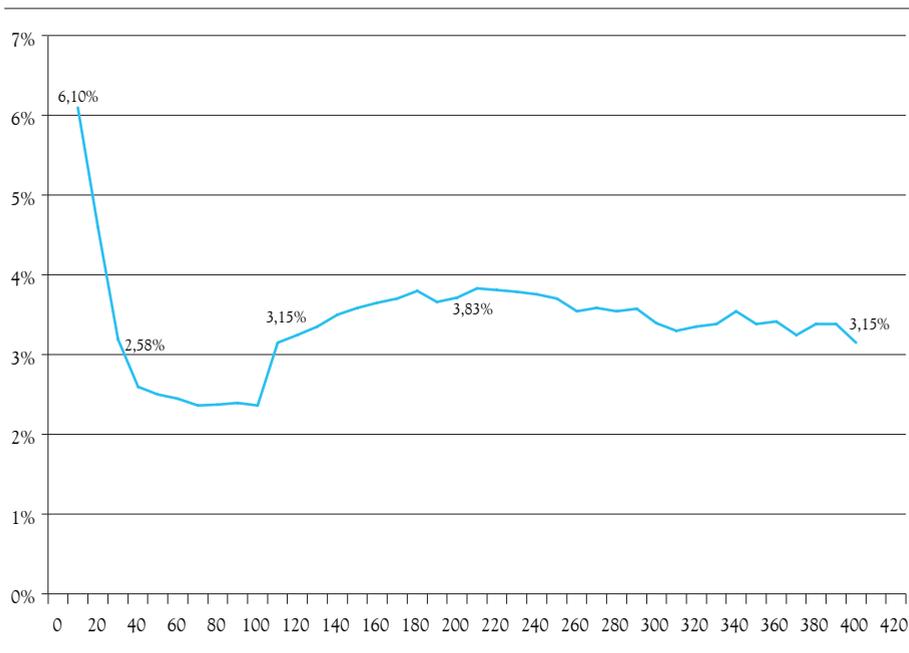
La figura 4.5 muestra los coeficientes de Gini antes y después de impuestos y transferencias para Colombia, Reino Unido, América Latina y países de la Unión Europea. Se evidencia, primero, el nivel más alto de desigualdad del ingreso en el país y, segundo, que, después de la aplicación de los impuestos directos e indirectos y de las transferencias, el nivel de desigualdad (casi que) permanece constante. Moller llama la atención sobre que la desigualdad del ingreso en Colombia y el Reino Unido es relativamente similar, pero que la política tributaria lleva a que la desigualdad del ingreso en el Reino Unido disminuya en casi 16 puntos porcentuales. La regresividad del sistema tributario también se observa en la figura 4.6, en la cual se presenta la tasa de tributación del impuesto a la renta y claramente se observa que los hogares o personas de más bajos recursos (alrededor de \$300.000) pagan en relación con sus ingresos brutos casi el doble de quienes ganan más de 300 millones.

Figura 4.5. Índices de Gini de los ingresos de mercado y disponibles



Fuente: Moller (2011).

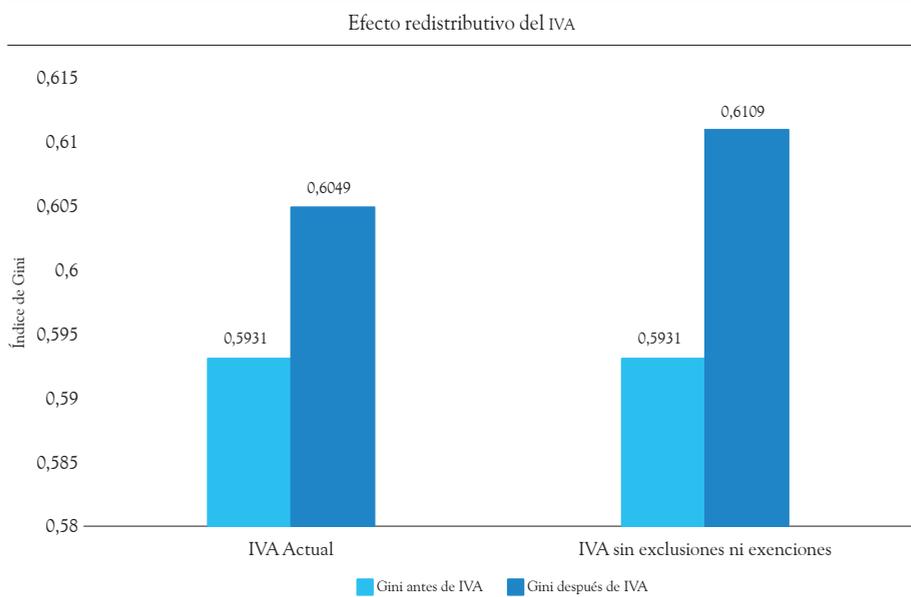
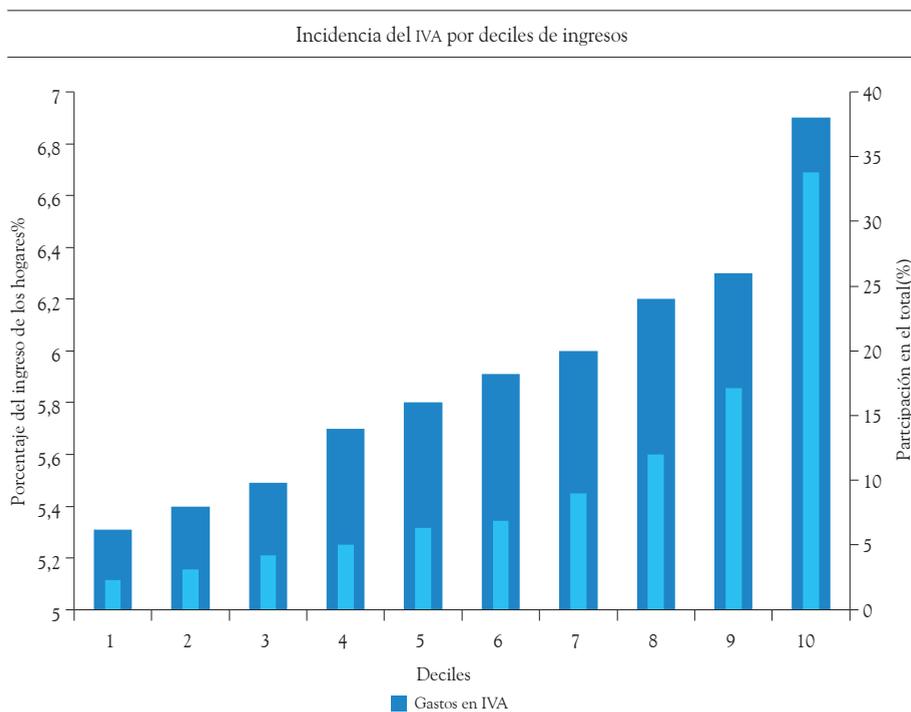
Figura 4.6. Impuesto a cargo como proporción de los ingresos brutos



Fuente: Ministerio de Hacienda (2012).

Por último, la figura 4.7 ilustra cómo el impuesto del IVA aumenta en casi 1,2 puntos porcentuales la desigualdad del ingreso en el país. Es así como se hace importante observar los balances netos a los hogares de la política social y la política tributaria para el caso de Bogotá, y revisar si el esquema impositivo que enfrentan los hogares puede tener tendencias similares a las encontradas en el país; y, si este es el caso, entender si dichos niveles de impacto sobre el coeficiente de Gini están en proporciones similares a las presentadas por autores como Moller (2011).

Figura 4.7. Impacto del IVA sobre la desigualdad del ingreso



Fuente: Ministerio de Hacienda (2012).

4.2. Descripción de la encuesta de hogares como la principal fuente de información

La *EMB 2011* surgió como una necesidad del gobierno distrital de obtener información socioeconómica periódica para la formulación, seguimiento y evaluación de sus políticas, dando continuidad a las encuestas de calidad de vida (*ECV*) 1991, 1993, 2003 y 2007, y la *Encuesta de Capacidad de Pago (ECP)* 2004. Esto permitió mantener los contenidos temáticos y profundizar en aspectos de cobertura, calidad y gasto de los hogares en servicios públicos domiciliarios, mercado laboral y condiciones de vida. Es así como la *EMB 2011* integra las temáticas contempladas en las *ECV* y la *ECP* en una única encuesta, manteniendo los niveles de desagregación por localidad y estrato, y logrando una innovación metodológica con la posibilidad de cruzar información de encuestas con registros administrativos, lo cual es óptimo para el análisis de incidencia.

A nivel de hogar, se logra captar información sobre los servicios públicos domiciliarios, participación en redes sociales y percepción sobre la calidad y cobertura de los programas distritales. Para los integrantes del hogar, se tiene información de dimensiones como educación, salud, empleo, percepción de seguridad, uso del tiempo, movilidad urbana y uso de TIC. La *EMB 2011* es la primera encuesta que permite, mediante un solo instrumento, obtener y proveer información necesaria y suficiente para determinar y analizar no solo los cambios en los niveles de pobreza y capacidad de pago de los hogares, sino también las condiciones de vida urbana de la población bogotana (DANE, 2011).

La *EMB 2011* es una encuesta realizada por *muestreo probabilístico*⁴ estratificado y de conglomerados urbanos, desarrollada cara a cara, con informante directo. El universo de estudio son los hogares bogotanos que residen en la zona urbana de Bogotá,⁵ desagregada para 19 localidades y los 6 estratos socioeconómicos. Para abarcar en su totalidad el objetivo de la encuesta, se divide en trece capítulos, descritos de manera sucinta en los anexos técnicos y metodológicos del DANE.⁶

⁴ Muestreo probabilístico: cada unidad de muestreo tiene una probabilidad de inclusión conocida y mayor que cero.

⁵ Se excluye Sumapaz y los hogares situados en la ruralidad de Bogotá.

⁶ Para una descripción adecuada de la metodología de la *EMB 2011*, ver www.dane.gov.co

4.3. Fuentes de registro para la imputación de los subsidios

A partir de la *EMB 2011*, es posible identificar varios de los rubros de gastos o servicios sobre los cuales las familias y los individuos recibieron subsidios o dieron contribuciones, y calcular los respectivos valores monetarios. En particular, se estiman los subsidios y contribuciones en SPD, educación, salud, vivienda y componente de nutrición del programa Familias en Acción. A continuación, se describe el procedimiento de cálculo para los respectivos rubros.

4.3.1. Subsidios en servicios públicos domiciliarios

Como SPD se toman AAA (acueducto, agua, alcantarillado) y gas. Todos los subsidios se calculan teniendo en cuenta la información de gasto por estrato y localidad que fue suministrada al momento de llevar a cabo la *EMB 2011*. Posteriormente, se relacionan las tarifas pagadas en cada estrato frente al costo del servicio. El subsidio estimado resulta de la diferencia entre las dos.

De manera más detallada, para calcular los subsidios públicos domiciliarios, debe tenerse en cuenta que hay un cargo fijo (CF), diferenciado por estratos.⁷ Este cargo es siempre el mismo, independientemente del consumo del hogar. Así mismo, para todos los servicios hay una unidad de consumo básico o consumo necesario, que se toma como umbral de asignación de subsidio (para acueducto y gas es de 20 m³ y para electricidad de 130 kw). De los seis estratos socioeconómicos definidos, los estratos 1, 2 y 3 reciben un subsidio por las unidades consumidas por debajo de ese umbral.⁸ El estrato 4 tiene una tarifa neutra (plena)⁹ y los hogares contribuyentes son los que habitan inmuebles en estratos 5 y 6. Para el grupo de estratos subsidiables, cuando sobrepasan el consumo básico, pagan el mismo valor que el estrato 4 (tarifa plena). De esta forma, el subsidio es la diferencia entre el valor que pagaría el estrato (1, 2, 3) si tuviera tarifa plena (estrato 4) y el valor unitario del estrato (1, 2, 3), multiplicado por el consumo en metros cúbicos para el caso de gas y acueducto, y kw para el caso de electricidad.

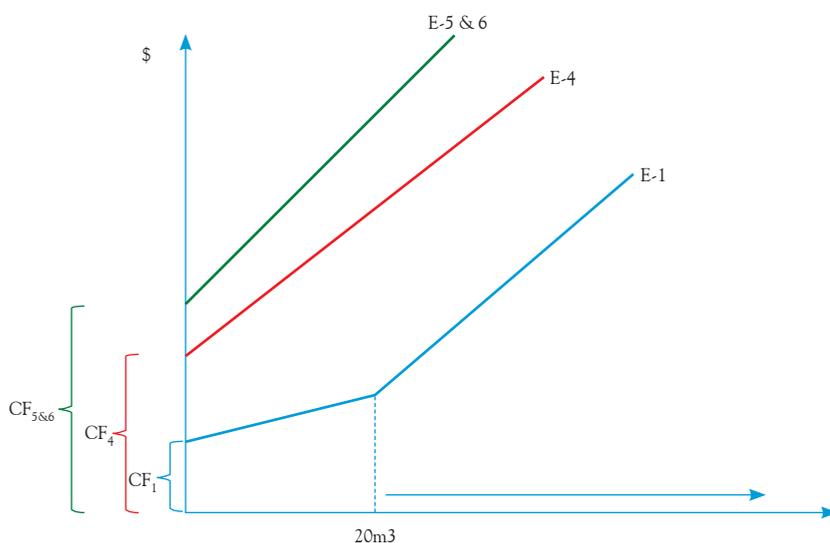
⁷ Para el servicio de gas, los estratos 1 y 2 no tienen cargo fijo.

⁸ El porcentaje de subsidios se diferencia por estrato.

⁹ Para el servicio de gas, el estrato 3 también tiene una tarifa plena (es decir, no está subsidiado).

La figura 4.8 ilustra el esquema tarifario para el caso del acueducto. En el eje horizontal, se encuentra el consumo en metros cúbicos de agua y, en el eje vertical, el valor por consumo de agua. La curva azul con línea continua describe la estructura de gasto en agua de un hogar de estrato 1. Esta curva arranca del nivel más bajo en el eje vertical de la gráfica, representando esto un menor cargo fijo (CF). Las curvas rojas y azules representan, respectivamente, la estructura de gasto de agua de los hogares en estrato 4 y de los estratos 5 y 6, e inician ambas sobre un valor superior en el eje vertical, lo cual representa cargos fijos mayores. El segundo punto importante por resaltar se refiere a la inclinación o pendiente de cada curva, la cual mide la tarifa cobrada a un hogar en cada estrato. Para un hogar en estrato 1, la pendiente es menor a aquella del estrato 4 hasta los primeros 20 metros cúbicos, lo que refleja un subsidio a la tarifa respecto al costo medio del servicio. Debe observarse, sin embargo, que esa tarifa cambia si el hogar consume una cantidad de agua superior a los 20 metros cúbicos. La tarifa cobrada por metro cúbico sobre esos excesos es igual a la que pagan los hogares de estrato 4; es decir, el costo medio de provisión del servicio. Los hogares ubicados en estrato 4 pagan una tarifa superior a los de estratos 1, 2 y 3, pero no reciben

Figura 4.8. Esquema de las tarifas de agua derivadas de la estratificación Ley 142 de 1994



Fuente: elaboración de los autores.

subsidios ni realizan contribuciones. Los hogares en los estratos 5 y 6 pagan una tarifa superior al costo medio de provisión del servicio, lo cual se refleja en una pendiente más vertical que la pendiente de la estructura de gasto de los hogares en estrato 4.

Para identificar la magnitud del consumo en metros cúbicos o kw, se tiene en cuenta si el gasto reportado por los hogares en la encuesta es superior o inferior al gasto básico que se especifica en cada uno de los regímenes tarifarios. Este gasto reportado se obtiene de los datos suministrados en el capítulo D (“Servicios públicos domiciliarios y de TIC”), en la pregunta: *¿cuánto pagó este hogar la última vez por los servicios de acueducto, alcantarillado y recolección de basuras?* De este modo, se tienen las siguientes ecuaciones:

Si el gasto de acueducto \leq gasto básico, entonces

$$\text{Consumo } m^3 = \frac{[\text{Gasto reportado} - \text{cargo fijo}]}{\text{Tarifa por consumo antes del básico}}$$

Si el gasto de acueducto $>$ gasto básico, entonces

$$\text{Consumo } m^3 = \text{consumo básico} + \frac{[\text{Gasto reportado} - \text{cargo fijo}]}{\text{Tarifa por consumo después del básico}}$$

La metodología para el cálculo de subsidios explicada anteriormente aplica para todos los SPD, pero los porcentajes de subsidios a las tarifas marginales (pendiente en la figura 4.8) y a los costos fijos (corte en el eje vertical en la figura 4.8) varían según el servicio y la reglamentación por parte de las comisiones de regulación y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). La información relevante en este aspecto para el año 2011 se detalla en la tabla 4.1.

Tabla 4.1. Esquema tarifario SPD

Subsidio AAA	Energía eléctrica	Gas
Reciben subsidio los estratos 1, 2, 3, que reportan consumos inferiores al umbral de subsistencia.	El umbral de subsistencia es: <i>Subsidio:</i> estrato 1, 2, 3	El umbral es de 20 m ³ por familia al mes.
<i>Subsidio</i> 1) Estrato 1: 70 % 2) Estrato 2: 40 % 3) Estrato 3: 15 %	Las tarifas se calculan a partir de las tarifas por estrato de servicios de energía eléctrica de septiembre de 2011, obtenidas de las tarifas cobradas por Codensa.	<i>Subsidio</i> 1) El subsidio solo se aplica al estrato 1 y 2, esto es, 50 y 40 %, respectivamente. 2) Estratos 3 y 4: pagan la tarifa plena. 3) Estratos 5 y 6: pagan 20 % más el costo.

Fuente: Empresa de Acueducto y Alcantarillado (EAAB), acuerdos 483 y 261 de 2011, y Comisión de Regulación, Energía y Gas (CREG).

4.3.2. Subsidios en educación preescolar, básica primaria, básica secundaria y media

Las ayudas públicas en educación primaria y secundaria pueden ser otorgadas ya sea para cubrir la prestación directa del servicio o para cubrir costos complementarios, como útiles, alimentación y transporte. Para efectos de este trabajo, se entiende como subsidio el costo promedio de la prestación del servicio en que incurre el gobierno distrital. Para su cálculo, se toma como fuente principal el capítulo H (“Educación”) de la *EMB 2011*. De esta manera se calcularon seis tipos de ayudas, a saber:

- 1) *Subsidios por costo promedio alumno en colegios públicos:* la *EMB 2011* identifica a los hogares con personas estudiando en el sector oficial.¹⁰ Según datos de la Secretaría de Educación, para el año 2011, el costo promedio en el cual incurrió el Estado por la prestación del servicio fue aproximadamente de \$1.730.000 por estudiante y por año escolar, es decir, unos \$144.166 mensualmente (registros administrativos obtenidos de la SED).
- 2) *Subsidios condicionados en dinero por asistencia escolar de la Secretaría de Educación:* se calcula directamente dado que la *EMB 2011* pregunta si alguno de los miembros del hogar que se encuentra actualmente estudiando fue objeto de dicha ayuda del distrito. Este subsidio es otorgado a menores de 18 años que se encontraran en secundaria

¹⁰ Para efectos de este ejercicio, falta discriminar por colegios en convenio y concesión.

(6º - 11º). Si cumplía con estas dos condiciones, se le asignaba un subsidio de \$35.000 durante diez meses, que es la duración del año escolar. Basado en esta tarifa, el subsidio monetario mensual se estima así:

$$\text{Subsidio mensual} = \frac{\$35.000 * 10}{12}$$

Subsidios condicionados en dinero al transporte escolar otorgados por la Secretaría de Educación: el procedimiento del cálculo es el mismo al de los subsidios condicionados en dinero. Identificación directa en la encuesta y verificación de la existencia de miembros en el hogar que sean menores de 18 años y cursen secundaria. Este subsidio otorga \$35.000 durante diez meses, la duración del año escolar, obteniendo:

$$\text{Subsidio mensual} = \frac{\$35.000 * 10}{12}$$

Subsidios condicionados en dinero a la asistencia escolar otorgados por el gobierno nacional a través del programa Familias en Acción: estos subsidios son diferenciados por grado académico, y un niño, para recibir el subsidio, debe, además de la afiliación al programa Familias en Acción, tener menos de 18 años de edad, encontrarse en secundaria (6º - 11º) y mantener un récord mínimo de asistencia escolar.¹¹ Al cumplir con estas condiciones, se le otorga un subsidio por diez meses, que está diferenciado dependiendo el grado escolar que curse

¹¹ Aunque en la encuesta no podemos verificar si el niño efectivamente recibió el subsidio en todos los meses, el cual se hacía efectivo por cumplir el requisito de asistencia, asumimos que este se cumplió durante todo el período e imputamos el subsidio anual y después lo convertimos a sus valores mensuales calendario. Este mismo procedimiento también es válido para el subsidio educativo de la SED. De este modo, podemos decir que se está imputando más que el subsidio efectivamente recibido, se imputa el subsidio que potencialmente debe recibir un niño afiliado a FA o SED que cumpla con los requisitos exigidos.

actualmente el estudiante. La tabla 4.2 discrimina el subsidio mensual por estudiante por grado que cursa, adjudicado al responder la pregunta directamente (*¿Es beneficiario de (...) subsidio educativo en dinero de Familias en Acción?*). De este modo, para las familias que reportaron en la encuesta que sus hijos eran beneficiarios de FA, se verificó la edad reportada del niño y el nivel de escolarización, para asignarle una tarifa determinada según a la que corresponda, como muestra la tabla 4.2.

Tabla 4.2. Subsidios educativos de Familias en Acción

Grado de 6-8	Grado de 9-10	Grado de 11
$S = \frac{\$32.000*10}{12}$	$S = \frac{\$35.000*10}{12}$	$S = \frac{\$40.000*10}{12}$

- 3) *Subsidio en dinero para estudiar por parte de una entidad pública:* adicionalmente, al hogar se le pregunta si algún miembro del hogar en edad escolar *durante ESE AÑO escolar, ¿... recibió subsidio en dinero o en especie para estudiar?* (no incluye los subsidios condicionados ni matrícula subsidiada). Para calcular el subsidio total mensual por estudiante, se sumaron los dos valores reportados, tanto en dinero como en especie. Para convertir el dato en cifra mensual, se divide dependiendo de la periodicidad del subsidio reportada por el encuestado.

4.3.3. Subsidios en salud

Según la legislación colombiana, todo usuario del sistema general de seguridad social (SGSS), independientemente al régimen que pertenezca (contributivo-subsidiado), tiene derecho a un conjunto de servicios de atención de salud (POS). En este sentido, cada persona adquiere directamente un seguro por unidad de capitación (UPC). Si contribuye al sistema por medio de sus ingresos laborales, el individuo recibe un seguro por UPC que equivale al POS-contributivo. Esta UPC está diferenciada por edades y género. Por otro lado, cuando la persona recibe ayudas a través del Sisbén y está afiliada al régimen subsidiado, recibe una UPC (subsidiada) que equivale al POS-S y esta UPC no tiene diferenciación por grupos de edad y de género, como en el caso de la UPC contributiva.

Si las personas acceden a los servicios de salud cada vez que necesiten el servicio, pero no pertenecen a los dos regímenes anteriormente mencionados (subsidiado-contributivo), entonces se les conocen como vinculados, y acceden a los servicios de salud a través de los subsidios a la oferta. Por lo tanto, en este estudio, consideramos que cada persona afiliada recibió una transferencia no monetaria equivalente a la UPC, contabilizada como si fuera esta una prima de seguro, haya usado o no el servicio. Para calcular el *subsidio neto*, se tomó la UPC más el *plan de atención básica (PIC)*¹² y los *tratamientos no POS-subsidiado menos las contribuciones al sistema del valor de la UPC*. Es decir,

$$\text{Subsidio neto en salud} = \text{UPC} + \text{PIC} + \text{no POS-subsidiado} - \text{contribuciones}$$

Las contribuciones son los aportes realizados por las personas que pertenecen al régimen contributivo y cotizan al sistema de acuerdo con su ingreso base de cotización. Para computar la contribución, se halla el ingreso base de cotización, el cual varía dependiendo si la persona es asalariada, no asalariada o pensionada. El ingreso base de cotización se estima de la siguiente forma:

Asalariados: teniendo en cuenta el capítulo K (“Fuerza de trabajo”) y las categorías de ingresos laborales, que definen cuánto ganó la persona en el mes pasado por concepto de trabajo, en su empleo principal, más los ingresos en otros trabajos o negocios, se calcula únicamente para las personas que presentan alguna de las siguientes posiciones ocupacionales: obreros, empleado de empresa particular o del gobierno y jornalero o peón.¹³ Adicionalmente, cada uno tiene que reportar que es cotizante al SGSS en el capítulo F (“Salud”).

Ocupados-independientes: para este rubro, se tuvo en cuenta la ganancia neta u honorarios netos de los ocupados independientes por concepto de su actividad, negocio, profesión o finca. Este ingreso se contabiliza según

¹² Para el cálculo del PIC, se tomaron las asignaciones presupuestales de 2010 para Bogotá y el monto se dividió por el total de número de personas que viven en esta ciudad.

¹³ Para los no asalariados, se tuvo en cuenta adicionalmente la pregunta que hace referencia a la ganancia neta por actividad o negocio.

la cantidad de meses a los que corresponde ese pago. Al igual que para los asalariados, los independientes también deben reportar ser cotizantes al SGSS.

Pensionados: se toma el ingreso base de cotización que fue reportado como ingreso por pensión; luego, se calculan las contribuciones de la siguiente manera: para *asalariados*, se tomó el ingreso reportado en la encuesta como bruto, se calculó el 12% de este y dicho valor se imputa como su contribución; para *independientes*, se tomó el 40% del ingreso bruto como base de cotización si el ingreso era superior a dos salarios mínimos y sobre esta cifra se calculó el 12%. En caso contrario, la contribución era el 12% de dos salarios mínimos. Finalmente, en el caso de los pensionados, se calculó el 12% de su ingreso por concepto de pensión.

4.3.4. Otros subsidios

Se identificó el subsidio en vivienda, tanto monetario como en especie, computado a partir de la información del capítulo C (“Condiciones habitacionales del hogar”), en la que el hogar responde si “*en los últimos 24 meses algún miembro del hogar recibió subsidio del gobierno o de otra institución para la compra, construcción, mejora o escrituración de vivienda o lote*”. La ayuda la puede recibir en dinero o en especie, así que se suman los valores suministrados en la encuesta y se dividen por 24, con el fin de obtener el dato mensual.

Para el subsidio de Familias en Acción en nutrición, se identifica si el menor respondió afirmativamente haber recibido subsidios educativos de este programa social. En caso afirmativo, se imputa el subsidio de nutrición únicamente si existen personas menores de seis años. El subsidio se discrimina por edades: niños de 0 a 6 años reciben un subsidio mensual de \$50.000, y aquellos en el rango de 7-11 años de \$20.000 mensuales.

Para este caso, únicamente podemos estimar el subsidio para el rango de menores de seis años, debido a que la EMB no pregunta directamente por el subsidio en nutrición. Sin embargo, los menores de seis años en familias afiliadas al programa tienen el derecho a recibir esta ayuda en dinero.

4.4. Cálculo del ingreso

Para poder construir el ingreso *per capita* con base en la EMB 2011, previamente se definió la unidad de gasto en la que se incluye el jefe, esposo o compañero, hijo o hijastro, nieto, padre, madre, padraastro, madrastra, her-

mano, hermanastro, yerno, nuera, abuelo, tío, sobrino, primo, cuñado, otro pariente del jefe y otro no pariente. Para calcular el ingreso *per capita*, toma un 'ingreso inicial', conformado por los ingresos laborales, salarios en especie, transferencias e ingresos de capital a patrones y empleadores.

Ingresos laborales: se incluye el monto ganado el mes pasado por concepto de empleo, ganancias netas por actividad, negocio o profesión, ingresos adicionales diferentes de su ocupación u oficio principal, algún ingreso adicional por concepto de trabajo, primas o bonificaciones recibidas cada mes, subsidio familiar en dinero, auxilio de transporte y subsidio de alimentación en dinero (capítulo K, "Mercado de trabajo"). El rubro se estima para todas aquellas personas con las siguientes condiciones: tener cualquier posición ocupacional, ganar algún ingreso proveniente del trabajo, afirmar en la encuesta que han trabajado la semana inmediatamente anterior, en algún trabajo o negocio por el que perciben ingresos y los trabajadores familiares no remunerados.

Ingresos salariales en especie: en esta categoría, se consideran alimentos como parte de pago del trabajo, vivienda como parte de pago del trabajo, transporte de la empresa, otros ingresos en especie por su trabajo (electrodomésticos, mercados diferentes a alimentos, bonos Sodexo, etc.). Estos ingresos aplican a todas aquellas personas con posición ocupacional de asalariados.¹⁴

Transferencias: dentro de esta categoría se encuentran pensiones, dinero para sostenimiento de niños menores de 18 años, ayudas en dinero proveniente de otros hogares o instituciones, subsidio educativo, becas o subsidios de educación otorgados mensualmente y subsidio de vivienda.

Ingresos de capital y de patrones y empleadores: conformados por los préstamos a particulares, CDT o dividendos por acciones, ingresos por concepto de arriendos de casas, apartamentos, fincas de recreo, lotes, vehículos, maquinaria y equipo; y ganancias netas para empleadores y patrones (solo aplica para aquellos que hayan contestado ser patrón o empleador en la pregunta de posición ocupacional).

¹⁴ Obreros o empleado de empresa particular o del gobierno, jornalero o peón y empleado doméstico.

4.5. Indicadores de desigualdad y pobreza

La construcción de los subsidios extraídos a partir de la *EMB 2011*, así como la construcción del ingreso *per capita*, son parte esencial del análisis de incidencia que se desarrollará en los capítulos posteriores. A continuación, se hará una breve descripción de los indicadores de pobreza y desigualdad tenidos en cuenta, para cuantificar el impacto de los subsidios (e impuestos) sobre el ingreso de los hogares antes y después del GPS.

4.5.1. Medición de la pobreza

El fenómeno de pobreza se puede abordar desde diferentes ángulos. La Cepal (2001) plantea dos elementos dentro del proceso de medición: la identificación de las personas que se consideran pobres y la agregación del bienestar de esos individuos en una medida de pobreza.

En Colombia, hay dos medidas oficiales para calcular la pobreza. La primera medición es la *monetaria (absoluta)*, la cual se mide a partir de los ingresos de los hogares; la segunda es el *índice de pobreza multidimensional (IPM)*,¹⁵ que evalúa cinco dimensiones en las cuales los hogares podrían tener privaciones. Con respecto a la *pobreza monetaria (por ingreso)*, se toman medidas monetarias absolutas y no relativas por el alto grado de desigualdad en la distribución del ingreso y parte de la construcción de una línea de pobreza moderada y otra de pobreza extrema o indigencia. El DANE define línea de pobreza extrema o indigencia (LI) como “el valor monetario de una canasta de alimentos que suple las necesidades calóricas de una persona” y la línea de pobreza (LP) como “el valor monetario de una canasta de bienes y servicios que suple las necesidades básicas de una persona”.

En este trabajo, se utiliza el índice Foster-Greer-Thorbecke (FGT) (1984):

$$FGT(\alpha) = \frac{1}{NZz^\alpha} \sum_{j=1}^J (z - y_j)^\alpha$$

¹⁵ Las dos medidas no son excluyentes.

De la fórmula anterior, J hace referencia al subgrupo de individuos que cuentan con un ingreso inferior a la línea de pobreza (z). Para el estudio, la línea de pobreza para 2011 es \$212.749, N hace referencia al total de personas que conforman la muestra y, finalmente, Y_j hace referencia al ingreso del individuo j .

Hay tres índices de Foster (FGT), definidos a partir del valor que tome el coeficiente. El primer índice, $FGT(0)$, conocido como la ‘incidencia de la pobreza’, corresponde a la proporción de personas por debajo de la línea de pobreza moderada. El segundo indicador $FGT(1)$ es la brecha de pobreza *per capita* o intensidad y representa el déficit porcentual de las personas pobres respecto a la línea de pobreza: un mayor valor en este indicador indica que hay un mayor rezago de los ingresos promedios de los pobres respecto a la línea de pobreza. Finalmente, el tercer indicador es $FGT(2)$ y se conoce como la severidad de la pobreza, la cual está relacionada con la desigualdad de los ingresos de los pobres.

4.5.2. Índices de desigualdad

Como medidas de desigualdad, se calcularán el índice de Gini, índice generalizado de entropía e índice generalizado de Atkinson.¹⁶

4.5.2.1. Índice de desigualdad Atkinson

Este índice permite descomponer los efectos de la desigualdad por grupos poblacionales. Sin embargo, esta descomposición no es directamente aditiva, ya que las diferencias entre grupos y dentro de los grupos no pueden explicar la desigualdad total. Por tal razón, existe una parte de la desigualdad que no es explicada (residual). Es decir, la descomposición de Atkinson puede realizarse, pero “los términos dentro del grupo y entre grupos de la fórmula explican más desigualdad que la que está presente en la distribución original” (Sen, 1997, p. 182).

La fórmula a continuación es la forma general de representar la medida de Atkinson, para cualquier grado de aversión a la desigualdad (ϵ).

¹⁶ Según Sen (1997), las medidas de desigualdad tienen que cumplir con las medidas de desigualdad relativa, que son: simetría e independencia de la media.

$$A_{\varepsilon}(x) = 1 - \left[\left(\frac{1}{n} \right) \sum_{i=1}^n \left(\frac{x_i}{\mu} \right)^{1-\varepsilon} \right]^{\frac{1}{1-\varepsilon}}, \varepsilon \geq 0; \varepsilon \neq 1$$

$$A_1(x) = 1 - \exp \left[\left(\frac{1}{n} \right) \sum_{i=1}^n \left(\frac{x_i}{\mu} \right)^{ff} \right]^g, \varepsilon = 1$$

Este índice toma valores en un rango de 0-1: entre más cercano a cero, implica una distribución del ingreso más equitativa.

4.5.2.2. Índice generalizado de entropía de Theil

A través de este índice, se descomponen los efectos sobre la desigualdad por grupos poblacionales. A diferencia del de Atkinson, en este caso sí existe separabilidad aditiva de la varianza, es decir que esta puede asociarse directamente a la suma de la variación entre los grupos más la variación en el interior de cada uno de los grupos. La fórmula a continuación describe el índice:

$$I_{\alpha}(x) = \frac{1}{\alpha(1-\alpha)} \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left[1 - \left(\frac{x_i}{\mu} \right)^{\alpha} \right]$$

El α indica las distintas sensibilidades a la distribución (si $\alpha > 0$, habrá mayor sensibilidad a los valores altos), n es el número de individuos que reciben un ingreso y x_i son sus participaciones en el ingreso total. Cuando α tiende a uno, se obtiene el coeficiente de Theil, y lo define la siguiente fórmula:

$$T = \sum_i x_i \frac{\ln(x_i/n)}{\ln(n)}$$

Entre menor sea el coeficiente de T , menor es la desigualdad: cuando el índice toma el valor de cero, entonces la distribución del ingreso es per-

fecta, es decir, no hay desigualdad. La razón por la cual ocurre esto es que todas las participaciones de X_i son iguales a $1/n$. Si $\alpha < 2$, la sensibilidad relativa del indicador favorece las transferencias presentes en la parte baja de la distribución.

4.5.2.3. Coeficiente de Gini

El Gini es la medida estándar de desigualdad y mide la razón de la diferencia entre la línea de equidistribución absoluta del ingreso y la curva de Lorenz, la cual relaciona el porcentaje acumulado de la población con el porcentaje acumulado del ingreso que posee esa población.

La ecuación general del coeficiente es:

$$G = \left(\frac{1}{2n^2\mu} \right) \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |y_i - y_j|$$

Donde Y_i corresponde al ingreso medio de la población y n es el número de individuos. El coeficiente toma valores entre 0 y 1, entre más cercano sea el valor a cero, la distribución del ingreso es más igualitario. El coeficiente de Gini únicamente toma el valor de 0 cuando la curva de Lorenz coincide con la recta de 45, es decir que, para el porcentaje de población (p), el porcentaje de ingreso acumulado para esa población es así mismo (p).

4.6. Metodología de identificación de impuestos

Las facultades tributarias de los entes territoriales en Colombia están limitadas por el marco legal, y por el Decreto-Ley 1421 de 1993 (título IX), el cual estableció un régimen tributario especial para el Distrito Capital de Bogotá. Entre los impuestos más importantes están:

1. *Impuesto de industria y comercio*. Este impuesto se impone por el ejercicio o realización directa o indirecta de cualquier actividad industrial, comercial o de servicios en la jurisdicción del Distrito Capital de Bogotá, ya sea que se cumplan de forma permanente u ocasional, con establecimientos de comercio o sin ellos. El cálculo del impuesto está basado en los ingresos netos obtenidos durante un período dado y las tarifas oscilan entre el 4,14 y 13,8% por mil de-

pendiendo de la actividad económica. Para el año 2011, el recaudo por este impuesto ascendió, en la ciudad de Bogotá, a \$2.354.010 y representa la fuente más importante de recursos tributarios de la ciudad. Sin embargo, para efectos del presente estudio, este tipo de impuestos no se calcula.

Tabla 4.3. Recaudo de impuestos Bogotá 2011

Impuesto	Monto	%
Industria y comercio	2.354.010	51,6%
Predial	1.074.713	23,6%
Vehículos	428.846	9,4%
Sobretasa	330.891	7,3%
Otros	369.244	8,1%
Total	4.557.704	

Fuente: Estructura impuestos distritales. Segundo conversatorio, 2012.

2. *Impuesto predial unificado.* Este tributo se impone sobre los bienes raíces ubicados en la ciudad y recae sobre la persona natural o jurídica, poseedora o usufructuaria de predios ubicados en la jurisdicción de la ciudad. El cálculo del impuesto es sobre el autoavalúo o al avalúo catastral vigente. Las tarifas oscilan entre el 5 y 16 por mil según la categoría del predial. Si el predio no está urbanizado, la tarifa es del 33 por mil. Los tributos al año de 2011 por concepto de este impuesto fueron la segunda fuente de recursos y representaron casi un cuarto del recaudo impositivo. Este impuesto entra dentro de los cálculos de este estudio y se identifica en la *EMB 2011* a través del código de identificación de la vivienda encuestada.
3. *Impuesto de valorización.* Se calcula mediante identificación de los hogares encuestados a través de la identificación de la vivienda en la *EMB 2011*.
4. *El impuesto sobre vehículos automotores.* El impuesto sobre la propiedad o posesión de un vehículo matriculado en Bogotá D.C. es cancelado por el propietario del vehículo y las tarifas oscilan entre el 0,5 y 3,5 % según la categoría del automotor. El recaudo en 2011 por este

impuesto ascendió a \$428.846 millones. En la encuesta se pregunta de manera directa.

5. *Sobretasa a la gasolina*. Es pagado por el consumo de gasolina motor extra o corriente o ACPM (aceite combustible para motor) nacional o importada en Bogotá. Este impuesto es cancelado por los distribuidores mayoristas de gasolina motor y del ACPM, productores e importadores. En 2011, el recaudo representó el 7,3 % del total de recaudo por el Distrito Capital. Este tributo no puede ser identificado en la *EMB 2011* y, por tal motivo, no pudo ser calculado para este estudio.

En los diferentes estudios citados en párrafos arriba, no se realizan análisis sobre la eficiencia, productividad y progresividad de los impuestos correspondientes a las entidades municipales, incluyendo al Distrito Capital de Bogotá. ¿Cómo habría de esperarse que fuese el desempeño del sistema tributario distrital? Está por fuera del alcance de este estudio señalar los niveles de eficiencia y productividad del sistema tributario. Sin embargo, sí aborda, como objetivo central, la afectación de la distribución del ingreso por parte de los subsidios e impuestos recibidos y pagados por las familias.

Capítulo 5

Balance financiero de los subsidios e impuestos: una mirada desde el presupuesto de los hogares

Introducción

El objetivo principal de este capítulo es estimar cuánto representa el Gasto Público Social (GPS) y la política tributaria en el balance financiero de los hogares bogotanos y en su capacidad de pago. En particular, se busca calcular un balance de las cuentas financieras de las familias, aproximándose a un estimativo de los subsidios recibidos y de los impuestos pagados. Para avanzar en este objetivo, se responden y discuten preguntas como ¿cuál es la composición del gasto de los hogares en Bogotá y cuánto destinan a los diferentes rubros financiados por el GPS? ¿Cuánto es el ingreso promedio neto de un hogar en la capital? ¿Cuánto pagan en impuestos y cuáles son las implicaciones en la capacidad de pago? ¿Cuánto reciben en subsidios y cuánto entregan en contribuciones? ¿Cuál es el peso de estos subsidios o contribuciones en el gasto de un hogar en el servicio subsidiado y en el total de gastos?

Observar el nivel de las contribuciones e impuestos, y compararlos de acuerdo con su capacidad de pago, es un ingrediente novedoso en la literatura sobre análisis de incidencia en Colombia, y complementa los esfuerzos de este estudio, y de investigaciones que lo antecedan, en estimar la incidencia del GPS sobre la capacidad de pago y la distribución del ingreso. De esta manera, este capítulo busca detallar los resultados generales mencionados en el capítulo 1 sobre el balance neto de la política social y tributaria para un hogar en la ciudad. En particular, una familia promedio recibe un subsidio

neto mensual de \$37.390 a pesos de 2011, proveniente principalmente de ayudas en salud, educación y servicios públicos domiciliarios. Por otra parte, los hogares bogotanos son contribuyentes netos en el sistema de salud, generando una solidaridad no solo hacia el interior de la ciudad, sino también para el resto del país. Esta solidaridad es el resultado de un mercado laboral más formalizado, criterio básico en el diseño de la contribución al sistema de salud. En cuanto a impuestos, el valor mensual pagado por un hogar promedio es de \$127.325, del cual el 75 % corresponde a pagos en IVA. Como se explicará en el capítulo 6, este es un impuesto bastante regresivo y con implicaciones importantes sobre el presupuesto de los hogares más pobres.

Una vez obtenido dicho balance, se diferencia por características del hogar, o por su ubicación geográfica en el interior de la ciudad, ayudando a complementar el análisis del promedio, con una visión sobre el diseño y focalización de las políticas sociales y tributarias en el espacio urbano. Esto contribuye a tener en cuenta no solo aspectos de desigualdad y lucha contra la pobreza, sino también entender procesos de segregación urbana (social y económica).

En este sentido, a lo largo de este capítulo, se analizan los balances por tres diferencias importantes, en línea con el marco conceptual expuesto en el capítulo 2. Primero, se diferencian los hogares según quintiles de ingresos, con el fin de entender si la focalización de cada uno de los subsidios, contribuciones e impuestos está relacionada o no con la capacidad de pago de los hogares vía ingresos, lo cual aporta a la discusión sobre la integridad de la política pública con respecto a las necesidades presupuestales de las familias. En segundo término, se busca diferenciar por estratos socioeconómicos, con el objetivo de entender cómo las condiciones socioeconómicas y de la vivienda y entorno pueden determinar aquellos acreedores a políticas sociales o tributarias. De este modo, se generan estadísticas e información documental y se aporta al debate sobre segregación urbana y desigualdad, además de dar elementos para entender los retos fiscales de la estratificación socioeconómica, particularmente en materia de subsidios en servicios públicos domiciliarios. Finalmente, la organización de la ciudad también permite estudiar la ubicación del hogar por localidades, sobre las cuales existen dotaciones de inmobiliario urbano, educativo y de salud, haciendo más fácil el acceso a servicios sociales.

El capítulo consta de tres secciones adicionales a esta introducción. En la sección 5.1, se estima la capacidad de pago de los hogares a través de medidas como el gasto total del hogar y el ingreso de todos sus miembros. Posteriormente, se busca entender, a través de un análisis del patrón de gasto, el peso de cada uno de los bienes y servicios consumidos por el hogar sobre su capacidad de pago, particularmente aquellos componentes importantes dentro del GPS. Finalmente, para poder establecer un punto de referencia a lo largo del tiempo y dimensionar la relevancia de los bienes y servicios integrantes de la canasta familiar, se realiza un comparativo del patrón de gasto para los años 1997, 2003 y 2011. La sección 5.2 presenta la estimación de los subsidios identificados en el estudio (SPD, salud y educación), así como su participación en la capacidad de pago de las familias. Dicha sección discrimina el análisis por quintiles de gasto, estrato y localidad. En la sección 5.3, se utiliza el mismo esquema desarrollado para obtener el balance de las tributaciones.

5.1. Estimación de la capacidad de pago de los hogares

El trabajo se aproxima mediante dos formas sencillas a la capacidad de pago: a partir del gasto, como medida del presupuesto del hogar, y a través del ingreso corriente. Medir la capacidad de pago con el gasto total contribuye al objetivo de comparar el impacto financiero de la política social, al conocer el porcentaje destinado por cada hogar a los diferentes rubros 'subsidiarios'. La segunda forma, por medio del ingreso corriente, ayuda a entender el presupuesto corriente de los hogares destinado a la adquisición de determinados bienes y servicios, y permite construir una métrica de la distribución del ingreso, antes y después de la acción del Estado.

El gasto total agregado de los hogares en Bogotá, D.C., se estimó en 6 billones de pesos de 2011, con un gasto promedio mensual por hogar de 2,7 millones. La tabla 5.1 muestra la distribución promedio del presupuesto de una familia, y destaca la vivienda y alimentos como los dos gastos más importantes, destinándose cerca del 24 y 22 % del presupuesto, respectivamente; es decir, entre ambos rubros se abarca casi la mitad del presupuesto de un hogar. En tercer orden de contribución, está el gasto en transporte urbano, el cual corresponde a un 12 % del gasto, e indica la relevancia de los costos de movilizarse dentro de la ciudad, en las decisiones presupuestales de la familia. Sigue en participación los tres componentes de gasto destinados

Tabla 5.1. Patrón de gasto del hogar en 2011 (estrato)

	Alimentos	Vivienda	Transporte	Salud	Serv. P. D.	Educación	Otros
Total Bogotá	21,90	24,00	11,70	12,20	4,50	7,30	18,40
Diferenciación por estrato							
1	28,97	20,48	11,35	8,52	5,13	4,52	21,03
2	26,32	19,75	10,9	9,79	5,28	5,86	22,1
3	22,53	21,04	9,84	11,87	4,69	7,58	22,45
4	18,49	23,96	8,06	14,34	3,23	9,38	22,54
5	16,79	27,46	6,76	14,8	3,68	7,77	22,74
6	15,93	34,09	5,84	15,12	3,1	6,11	19,81

Fuente: EMB 2011, cálculo de los autores.

a servicios sujetos a ser financiados por el GPS, como son el gasto en salud (12 % aproximadamente), el gasto en educación (7,3 %) y el gasto en SPD (4,5 %). Estos tres rubros representan cerca del 25 % del presupuesto de un hogar, realizando la importancia del esfuerzo del gobierno en GPS.

La tabla 5.1 también discrimina los promedios por estrato y ayuda a dimensionar la importancia de los subsidios para aquellos en viviendas de estratos socioeconómicos bajos, para quienes, en particular, el peso de los bienes y servicios incluidos en el GPS representa hasta más de un tercio de su capacidad de pago; para el promedio, esta contribución llega hasta un cuarto del presupuesto.¹ Los rubros de gasto identificados pueden agruparse a partir de su patrón ante el aumento de los estratos, respecto a si son crecientes, decrecientes o sin una tendencia clara de alza o baja. Para el primer grupo, entre mayor es el estrato, más importante es la participación del gasto en vivienda y salud. En el caso de vivienda, esto está lógicamente explicado por su alto costo en sectores particulares de la ciudad, donde se encuentran familias con alta capacidad de pago, viviendas de alta calidad y un adecuado entorno, variables mismas incluidas en la definición de la estratificación.

¹ Es importante recordar la distribución poblacional entre los diferentes estratos. Los estratos 1 y 4 representan cada uno cerca del 10 % de los hogares en Bogotá; los estratos 2 y 3 representan cada uno el 36 %; y, finalmente, los estratos 5 y 6 representan cada uno cerca del 3 % (Sepúlveda, López y Gallego, 2014).

Por el lado de salud, se explica por el alto costo de los planes complementarios o de medicina prepagada adquiridos por los de mayores ingresos.

Un segundo grupo está compuesto por los servicios públicos domiciliarios (SPD), alimentos y transporte, los cuales presentan un patrón decreciente (menor participación en el gasto) ante aumentos del estrato. Los SPD no representan un porcentaje muy alto del presupuesto en estratos altos (5 y 6), a pesar de no existir subsidios en este rubro para hogares que habitan en bienes inmuebles clasificados en esos grupos.² De igual forma, se observa el incremento en la participación de los alimentos entre menor es el estrato socioeconómico. Esto tiene relación con la ampliamente conocida ‘Ley de Engel’, bajo la cual la importancia de los alimentos en un hogar debe disminuir con mejoras en el ingreso, o, en este caso, con una *proxy* de este, como es el estrato. El rubro de transporte disminuye con el estrato, creando el reto de encontrar un adecuado diseño de políticas sobre movilidad urbana, al ser uno de los componentes donde la acción del gobierno local puede mejorar las condiciones de vida, tanto en disminuciones en tiempo de viaje como menor costo en la tarifa de transporte para los más necesitados.³

Finalmente, dentro de aquellos gastos sin un patrón claro a lo largo de los estratos, se encuentra la educación, con un comportamiento creciente en el presupuesto del hogar al pasar del estrato 1 al 4 y decreciente entre 4, 5 y 6. Es importante anotar cómo hogares en estrato 4 (compuesto principalmente por familias de nivel económico medio-alto) incurren en costos elevados, principalmente por pago a educación privada, la cual se presupone de mejor calidad relativa al sistema público distrital; estos costos son similares respecto a los de hogares con mayor capacidad de pago, ubicados en estrato 5 y 6.

² Sin embargo, siempre es importante resaltar los resultados de la tabla 1.5 del capítulo 1, donde se estima que el 50% de los hogares del quintil más rico son subsidiados en SPD.

³ Autores como Gallego, Ramírez y Rivas (2012), en un estudio para la Misión Ciudades del DNP, estiman el gasto en transporte como porcentaje del gasto total en un 12% y, a diferencia de las estadísticas de la EMB, dicho porcentaje no disminuye con el nivel de estrato. Las diferencias pueden estar explicadas por las bases utilizadas. En el caso de Gallego *et al.* (2012), se utilizó la *Encuesta nacional de ingresos y gastos*. Aunque estas diferencias en los estratos 5 y 6 pueden ser considerables en términos estadísticos, son similares para los estratos 1 y 2, donde el medio de transporte es principalmente público, evidenciando un campo de intervención adecuado de política pública.

La estructura de gasto analizada para 2011 sugiere una estabilidad estructural en los patrones de gasto de los hogares bogotanos; o una baja volatilidad en la forma como distribuyen sus presupuestos frente a fenómenos económicos, aunque no es lo mismo en el monto total del gasto, y con algunas diferencias por grupos de estrato socioeconómico. Al comparar la dinámica de los gastos promedios y sus componentes para los años 1997, 2003 y 2011, la evolución no muestra alteraciones evidentes en la contribución de algún rubro, con excepción del gasto en transporte (tabla 5.2).

La tabla 5.3 presenta, a precios de 2011, el gasto total de los hogares como un estimativo de su capacidad de pago y evidencia el impacto de la crisis económica de finales de los noventa, la cual golpeó significativamente a los hogares en todo el país, incluida la capital. En 1997, el año previo a la crisis, el gasto promedio mensual, en pesos de 2011, alcanzó 3 millones de pesos con amplias diferencias entre los estratos; mientras, en hogares en estrato 5 o 6, el valor llegó a ser de \$8,7 millones; para familias en estratos bajos (1 y 2), llegó a cerca de \$1,3 millones. El efecto de la crisis sobre la capacidad de gasto de los hogares se refleja en la caída significativa generalizada en los promedios de gasto mensual para el año 2003, sin importar el nivel de estrato. Este 'efecto ingreso' no parece tener un impacto sobre la distribución del presupuesto entre los grandes rubros, manteniéndose porcentajes de contribución al gasto muy similares, con excepción de salud, el cual disminuyó de manera significativa. Para 2011, el panorama económico del país cambió considerablemente y la capital se consolida como el principal motor de jalonamiento económico en esta década de estable crecimiento económico. Esto se ve reflejado en un incremento de los gastos de los hogares, que llegan a niveles cercanos a los del período precrisis, pero con un componente interesante de crecimiento y recuperación de la capacidad de pago de los estratos 1, 2 y 3, superior a los valores de 1997.

Respecto a la dinámica para 1997, 2003 y 2011, la crisis de final de década y principios de siglo en Colombia, llevó principalmente a una mayor participación de alimentos y transporte; los otros componentes del gasto cayeron o se mantuvieron muy cerca de los niveles de 1997. Para 2011, la salud tomó importancia relativa y fue el único rubro con un aumento significativo de su participación respecto a los otros años, pasando del 9,2 % en 1997 al 12,2 %. El resto de componentes se acercó bastante a la participación que se tenía en 1997.

Tabla 5.2. Evolución-distribución del gasto de los hogares

Rubro/año	1997	2003	2011
Alimentos	20 %	23,2 %	21,9 %
Vivienda	29,7 %	27,7 %	28,4 %
Vestuario	3,6 %	2,3 %	4,5 %
Salud	9,2 %	5,8 %	12,2 %
Educación	8,5 %	9,0 %	7,3 %
Cultura y esparcimiento	2,3 %	2,5 %	2,3 %
Transporte y comunicaciones	12,5 %	17,3 %	12,7 %
Gastos varios	14,1 %	12,6 %	10,7 %

Fuente: EMB 2011, ECV 1997, ECV 2003, cálculo de los autores.

Tabla 5.3. Evolución de gasto promedio mensual del hogar (precios 2011)

Año/Estratos	1 y 2	3	4	5 y 6	Total
1997	1.281.761	2.476.400	5.628.263	8.702.309	3.010.843
2003	997.407	1.711.571	3.315.809	5.892.794	1.888.512
2011	1.597.126	2.733.067	5.143.125	7.506.771	2.732.287

Fuente: EMB 2011, ECV 1997, ECV 2003, cálculo de los autores.

El gasto total y el patrón de gasto de los hogares captan la capacidad de pago a través del tiempo, y reflejan una alta participación de bienes y servicios contenidos en el GPS (cerca de un cuarto del presupuesto de un hogar promedio). De igual forma, las estadísticas muestran una consistencia a través de estratos socioeconómicos, y empiezan a plantear una discusión sobre la importancia de los servicios subsidiados entre grupos de hogares con diferentes niveles socioeconómicos.

Para tener una idea más robusta del valor de la capacidad de pago y analizar su consistencia con el gasto, se mide también el ingreso corriente del hogar en 2011, diferenciado por estrato socioeconómico. La tabla 5.4 muestra un nivel de \$2.733.057 en los ingresos promedios mensuales de los hogares bogotanos. Este promedio esconde amplias diferencias a través de los seis estratos, aunque muestra leves discrepancias estadísticas con lo observado en el gasto (tabla 5.3). Es así como en el estrato 1 un hogar promedio obtiene ingresos de \$1,2 millones, los cuales representan un séptimo

de los ingresos percibidos por los hogares en estrato 6 (\$9,8 millones). La diferencia del ingreso corriente es amplia a lo largo de los estratos y presenta patrones no lineales. Por ejemplo, familias en estrato 2 recibieron en promedio casi un 30% más de ingresos que aquellas en el 1, y, a su vez, los hogares ubicados en el estrato 3 percibieron alrededor de un 60% más de ingresos que los ubicados en el estrato 2. Entre los estratos 4, 5 y 6, los porcentajes de ingresos son mayores entre sí con una brecha promedio de cerca del 35%. Esto realza la necesidad de entender los aspectos redistributivos entre grupos socioeconómicos, al evidenciar profundas desigualdades en el ingreso y reafirmar las necesidades en políticas sociales y tributarias que puedan afectar significativamente la distribución del ingreso.

Tabla 5.4. Ingreso promedio de los hogares, 2011

Estrato	Ingreso
1	1.202.427
2	1.507.065
3	2.580.241
4	5.605.624
5	7.446.307
6	9.799.281
Total	2.733.057

Fuente: EMB 2011, cálculo de los autores.

5.2. El valor de los subsidios y contribuciones directas percibido por los hogares

Después de observar las diferencias entre los ingresos por estrato socioeconómico, es esencial resaltar el papel potencial del GPS en subsanar las distancias, las cuales en términos de capacidad de pago puedan implicar las desigualdades en ingreso. Como se ha planteado en capítulos anteriores, la política pública subsidia varios rubros de gasto de los hogares, los cuales representan en promedio un cuarto del presupuesto de un hogar, y si adicionalmente incluimos el gasto en vivienda como objetivo por ser subsidiado, el GPS podría tener influencia sobre cerca de la mitad del presupuesto de las familias.

El esfuerzo de los gobiernos de subsidiar ciertos rubros de gasto es importante, pero por diseño no es posible cubrir su totalidad. En muchos casos, se subsidia solo una parte del total del gasto proveniente del uso o consumo de un servicio específico, y el consumidor del servicio debe contribuir con un porcentaje a través de un pago directo. Por ejemplo, la gratuidad de los colegios públicos en matrícula y pensión es un claro subsidio educativo enfocado en reducir el gasto en educación de manera considerable, lo cual no significa que el hogar deje de gastar en otros ítems dentro de este rubro, como útiles escolares. Por tal motivo, es relevante preguntar cuánto es entonces el monto en subsidios neto de contribuciones recibidas o aportadas por un hogar promedio. Y quizás aún más importante, cuánto representa ese subsidio o contribución como porcentaje del gasto total de los hogares.

5.2.1. Subsidios promedios por hogar

La tabla 5.5 presenta el subsidio promedio a un hogar en Bogotá, en las cinco áreas de gasto susceptibles del apoyo estatal, discriminado por estrato (panel A), quintil del ingreso (panel B) y localidades (panel C). El cálculo neto entre subsidios y contribuciones muestra, en promedio, la posibilidad para un hogar ubicado en la ciudad de llegar a ser un potencial beneficiario de un subsidio neto mensual por valor de \$37.390, de los cuales la mayor parte provienen del Distrito Capital a través de la provisión en educación por un valor de 64.487 pesos de 2011 y por el subsidio neto en SPD, el cual se ubica en \$23.842. Los otros subsidios positivos para un hogar promedio capitalino son vivienda con \$4.568, componente de nutrición de Familias en Acción por \$507 y el cuidado de los niños por un valor de \$1.134. En el caso de salud, las familias bogotanas son contribuyentes netas en el sistema de seguridad social, dado que, en términos de formalización laboral y mayores niveles de salario, la situación de la capital es mucho mejor que el resto de las regiones, resultando en una contribución promedio mensual por hogar de \$54.964.⁴

Con el fin de entender el efecto de los subsidios sobre la distribución del ingreso, vía efectos sobre el presupuesto del hogar, se discriminan por estratos socioeconómicos y por quintiles de ingreso, analizando correspondencia entre ambos. Una adecuada focalización de subsidios (cruzados) a través de

⁴ Para todas las tablas, los valores en negro y sin paréntesis significan hogares con subsidios percibidos, en tanto valores en rojo y en paréntesis representan hogares contribuyentes.

la estratificación socioeconómica debería coincidir con una efectividad de esa focalización a partir de la distribución del ingreso.

Un hogar promedio del quintil inferior de ingreso percibió cerca de \$219 mil de subsidios en las cinco áreas de atención gubernamental tenidas en cuenta en este estudio (panel B). Como era de esperarse, la mayor proporción de ese monto lo constituyen las ayudas monetarias directas e indirectas en educación y salud, y en menor proporción la correspondiente a SPD. Los hogares pertenecientes al segundo quintil de ingreso obtuvieron, en promedio, casi 15 mil pesos menos frente a aquellos pertenecientes al quintil más bajo. Estas familias obtuvieron ayudas gubernamentales ligeramente mayores en educación y SPD, pero menores en los restantes rubros. Los quintiles de ingresos medios, *i. e.*, 3 y 4, recibieron una menor asistencia social pero igualmente positiva, por valores de \$153 mil y \$47 mil, respectivamente, focalizada en educación, salud y SPD. Por último, los hogares del quintil superior de ingresos contribuyeron en promedio con \$434 mil, básicamente explicado por sus aportes en salud. El hecho de encontrar ayudas en quintiles 3 y 4 llama la atención sobre problemas de focalización en la política social, en la cual aquellos con mayor capacidad de pago reciben subsidios netos. Sin embargo, el resultado puede tener impactos, no medidos en este trabajo, sobre otros aspectos de las políticas sociales, como aquellos enfocados en la disminución de la segregación urbana; hogares con ingresos medio-alto buscan enviar a sus hijos a colegios distritales, para poder acceder a dichos subsidios, predominantes demandados por hogares ubicados de bajos ingresos; de igual manera, en SPD, aumenta la demanda de arriendos y compra de bienes residenciales subsidiados (estratos 1, 2 o 3) o con relativa menor contribución (estrato 4 frente a 5 y 6). Lo anterior parece plantear un debate entre la integralidad de una política social de lucha contra la segregación y una política de lucha contra la desigualdad, lo cual no necesariamente puede generar resultados similares.

Al analizar las localidades de la ciudad, lo primero para resaltar es la recepción neta de subsidios en hogares de trece de ellas. Sobresalen como receptores de subsidios Ciudad Bolívar y Usme, en donde una familia promedio recibió \$251 mil y \$246 mil, respectivamente, de los cuales cerca del 45 % fueron ayudas enfocadas a educación. Como principales aportantes promedio, estuvieron los hogares de Chapinero y Usaquén, quienes contribuyeron con valores entre \$300 mil y \$332 mil, correspondientes básicamente a aportes

en el sector salud. Este resultado refuerza lo expresado anteriormente sobre la localización geográfica de los subsidios; aunque en este libro se observa a un nivel agregado de localidad, se podría diseñar un análisis, en investigaciones posteriores, del nivel de correlación espacial de los subsidios, y así aproximarse a un mapa geoespacial de la política social en la ciudad.

Tabla 5.5. Subsidios y contribuciones promedio del hogar, 2011

Panel A: subsidio por estrato(media)							
Estrato	SPD	Vivienda	FA(nutric.)	Jardín	Educación	Salud	Total
1	69.905	4.372	2.810	9.234	130.116	88.112	295.315
2	46.689	6.234	525	7.234	92.638	48.928	195.015
3	13.488	3.613	201	3.819	45.971	(50.536)	12.737
4	–	5.120	26	98	8.743	(315.941)	(302.053)
5	(68.789)	–	–	1.958	1.251	(412.857)	(480.395)
6	(87.562)	–	–	1.927	9.932	(625.557)	(703.187)
Panel B: subsidio por quintil(media)							
Quintiles	SPD	Vivienda	FA(nutric.)	Jardín	Educación	Salud	Total
1	34.125	2.287	1.187	6.531	88.993	92.963	219.462
2	35.457	5.427	809	7.700	90.115	73.348	204.770
3	33.218	4.336	298	7.754	77.186	39.244	153.759
4	24.573	6.501	192	2.909	49.003	(33.284)	46.785
5	(6.488)	4.739	47	2.835	17.148	(447.026)	(434.055)
Panel C: subsidio por localidad(media)							
Localidad	SPD	Vivienda	FA(nutric.)	Jardín	Educación	Salud	Total
Antonio Nariño	16.578	2.452	371	1.107	66.924	6.808	95.869
Barrios Unidos	7.345	2.949	144	4.832	33.010	(113.411)	(71.136)
Bosa	46.279	6.805	752	9.182	91.236	55.024	198.363
Candelaria	34.234	3.148	371	8.123	45.481	(61.123)	21.779
Chapinero	(33.727)	4.666	150	11.634	21.877	(326.978)	(332.528)
Ciudad Bolívar	59.214	4.532	1.895	8.317	111.868	73.743	251.252
Engativá	20.390	3.378	139	2.356	43.397	(54.757)	9.431
Fontibón	15.531	5.325	224	3.414	44.558	(132.647)	(67.651)

Continúa

Panel C: subsidio por localidad(media)							
Localidad	SPD	Vivienda	FA(nutric.)	Jardín	Educación	Salud	Total
Kennedy	31.099	4.973	393	5.991	65.201	(4.283)	96.285
Mártires	16.226	2.695	460	7.758	56.132	(6.185)	69.327
Puente Aranda	13.590	3.850	107	834	60.328	(41.101)	36.774
Rafael Uribe	34.068	4.273	960	7.244	89.721	48.172	176.858
San Cristóbal	43.436	5.264	720	6.469	96.342	54.208	201.763
Santa Fe	31.809	3.247	494	18.729	59.007	(32.727)	60.996
Suba	12.981	5.039	170	3.843	53.793	(112.973)	(42.743)
Teusaquillo	(2.578)	716	81	(1.221)	13.844	(249.626)	(237.563)
Tunjuelito	34.006	4.241	372	2.254	73.499	29.319	141.437
Usaquén	(16.060)	6.977	30	6.933	32.544	(324.831)	(303.102)
Usme	58.560	4.118	1.539	7.708	113.049	68.970	246.342
Total Bogotá	23.842	4.658	507	1.314	64.487	(54.964)	37.390

Fuente: EMB 2011, cálculo de los autores.

Como complemento, la tabla A2 de los anexos presenta el balance agregado de los subsidios totales anuales recibidos o pagados por los hogares, consolidando la magnitud de la política social implementada. Se tiene entonces cómo los bogotanos recibieron (directamente o imputados) de los gobiernos distrital y nacional recursos del orden de \$981 mil millones en 2011. Esta cifra, sin embargo, no refleja en su totalidad el esfuerzo del gasto social del Distrito Capital y de la nación. En primer lugar, la imputación de subsidios en educación ascendió a \$1,7 billones; ayudas que beneficiaron, de diferente manera, a hogares ubicados en *todos* los quintiles de ingresos y en *todas* las localidades de la ciudad. En segundo término, el gasto social en SPD totalizó \$625 mil millones y benefició a aquellos de los quintiles 1 al 3, residenciados en 16 de las localidades de la ciudad. Por último, el menor monto total del balance del gasto social es reflejo de la situación de la ciudad como contribuyente neto al sistema nacional de salud. Los aportes imputados de los hogares bogotanos a la nación ascendieron a \$1,4 millones de millones.

5.2.2. Desagregación de subsidios y contribuciones en servicios públicos domiciliarios, salud y educación

Como se expresó en el capítulo 1 y se desarrolló en más detalle en los capítulos 3 y 4, cada rubro del GPS cuenta con diversos componentes de subsidios y contribución importantes de observar, al permitir la identificación de los mayores aportes al nivel de subsidio y la diferencia de focalización existente. La tabla 5.6 se enfoca en los servicios públicos domiciliarios y presenta para los tres tipos de servicios el posible subsidio recibido o la total contribución otorgada, diferenciando por estrato, quintil de ingreso y localidad. Es interesante observar el balance neto de este grupo y entender su grado de focalización por capacidad de pago o distribución espacial, similar al caso de salud tienen una contribución directa en el consumo. En Bogotá, un hogar promedio recibe un subsidio mensual en SPD por valor de 23.842 pesos, representado en el 43,5 % por las ayudas en servicios de agua, acueducto y alcantarillado; en el 43,5 % en energía y en el 12,6 % otorgado al uso de gas.

Cuando discriminamos los subsidios por estrato, se observa de manera obvia el diseño establecido por la Ley 142 de 1994. Los hogares receptores de subsidios son los ubicados en los estratos 1 al 3, en tanto los residenciados en estratos 5 y 6 son contribuyentes; el estrato 4 es un grupo neutro de acuerdo con la normatividad actual. Dada la estructura de asignación de los subsidios, familias en estratos bajos (1 y 2) fueron los mayores receptores, con un promedio mensual por hogar de \$69.905 y \$46.689, respectivamente. Como se observó en la tabla 5.2, en estratos bajos las familias destinaron cerca del 4 % de su ingreso al pago de los SPD, permitiendo evidentemente espacio de gasto para el consumo de otros bienes y servicios. En cuanto a los estratos altos, en promedio, contribuyeron en \$68.789 mensuales si el hogar se encontraba en el estrato 5 y \$87.562 para el estrato 6.

Tabla 5.6. Desagregación de los subsidios públicos domiciliarios (promedios mensuales)

Panel A: subsidio promedio mensual por quintil de ingreso				
Quintiles	AAA	Energía	Gas	Total SPD
1	15.707	13.760	4.658	34.125
2	16.636	14.191	4.629	35.457
3	15.636	13.455	4.127	33.218
4	11.629	10.275	2.669	24.573

Continúa

Subsidios y contribuciones. Balance financiero de los hogares bogotanos

Panel A: Subsidio promedio mensual por quintil de ingreso				
Quintiles	AAA	Energía	Gas	Total SPD
5	(6.546)	869	(811)	(6.488)
Total	10.465	10.365	3.011	23.842
Panel B: Subsidio promedio mensual por localidad				
Localidad	AAA	Energía	Gas	Total SPD
Antonio Nariño	8.485	7.440	654	16.578
Barrios Unidos	4.077	3.381	(112)	7.345
Bosa	20.908	18.295	7.077	46.279
Candelaria	16.242	14.694	3.299	34.234
Chapinero	(26.369)	(5.535)	(1.823)	(33.727)
Ciudad Bolívar	30.319	20.614	8.282	59.214
Engativá	9.856	8.979	1.555	20.390
Fontibón	7.817	6.457	1.257	15.531
Kennedy	14.848	12.637	3.614	31.099
Mártires	8.807	7.009	410	16.226
Puente Aranda	7.610	5.980	–	13.590
Rafael Uribe	15.877	13.825	4.366	34.068
San Cristóbal	19.760	17.604	6.071	43.436
Santa Fe	14.590	13.206	4.012	31.809
Suba	3.141	7.974	1.866	12.981
Teusaquillo	(2.074)	6	(510)	(2.578)
Tunjuelito	16.409	13.433	4.164	34.006
Usaquén	(12.953)	(1.430)	(1.678)	(16.060)
Usme	29.428	20.984	8.148	58.560
Total Bogotá	10.465	10.365	3.011	23.842
Panel C: Subsidio promedio mensual por estrato				
Estrato	AAA	Energía	Gas	Total SPD
1	37.661	22.924	9.320	69.905
2	20.614	19.133	6.942	46.689
3	7.602	5.887	–	13.488

Continúa

Panel C: Subsidio promedio mensual por estrato				
Estrato	AAA	Energía	Gas	Total SPD
4	-	-	-	-
5	(48.846)	(13.357)	(6.586)	(68.789)
6	(63.640)	(17.767)	(6.156)	(87.562)
Total	10.465	10.365	3.011	23.842

Fuente: EMB 2011, cálculo de los autores.

El análisis de los subsidios otorgados, según una división espacial por localidades, muestra un panorama desalentador en materia de contribución, al tener el 83 % de los hogares bogotanos subsidiados en términos netos (ver tabla 1.4 en el capítulo 1). En promedio, únicamente aquellos ubicados en las localidades de Usaquén, Teusaquillo y Chapinero fueron contribuyentes en SPD y los restantes fueron receptores de subsidios. Se destacan Ciudad Bolívar, Usme y Bosa, como las localidades con un mayor subsidio promedio. Este resultado se establece principalmente por la relación directa entre localidades y estratos. Aquellas con mayor proporción de viviendas de estratos bajos terminan siendo los mayores receptores de ayudas. En el caso de Ciudad Bolívar y Usme, por ejemplo, esto se refleja en un subsidio promedio de la localidad por encima del estimado promedio en la ciudad para el estrato 2 (y levemente por debajo del valor para el estrato 1).

Si observamos la distribución de los subsidios según los quintiles del ingreso, es importante resaltar dos hechos. En primer lugar, no existe una (creciente) progresividad en el otorgamiento de los subsidios a los SPD; por ejemplo, hogares del quintil inferior de ingreso obtuvieron, en promedio, una suma menor de subsidio que los hogares en el quintil inmediatamente superior y una suma muy cercana a la percibida por hogares en el tercer quintil. En segundo lugar, todos los hogares, en promedio, independientemente del quintil de ingreso, percibieron subsidios en energía eléctrica, lo cual solo podría explicarse por altos errores de inclusión de hogares de altos ingresos residenciados en viviendas en estratos 1, 2 o 3 (ver Sepúlveda *et al.*, 2014). Por último, teniendo menos del 10 % de hogares contribuyentes habitando en estratos altos, el quintil superior resulta a su vez como aportante neto. Varios expertos en el tema de análisis de incidencia prefieren una descripción por quintiles sobre estratos. “La importancia de analizar por quintiles

es que todas las categorías tienen el mismo número de personas y podemos analizar la distribución de los subsidios entre estos grupos de población” (Ramírez *et al.*, 2006).

Cuando se observa el subsidio agregado en SPD para Bogotá (tabla A3 en anexos), la distribución según quintiles de ingreso resulta en un claro desbalance, pues el aporte total anual de las personas ubicadas en el quintil más alto no es suficiente para cubrir los subsidios agregados entregados a los demás quintiles en el neto. Esta situación refleja el desequilibrio por estratos, dentro del cual los más altos no logran compensar el total de subsidios entregados a los más bajos. Además, en línea con lo ocurrido en el promedio mensual, Chapinero, Teusaquillo y Usaquén son las localidades perfiladas en el neto como contribuyentes en SPD, mientras Ciudad Bolívar, Usme, Bosa y Kennedy reciben un mayor monto en SPD. Kennedy, sin embargo, es un caso que debe estudiarse con detenimiento, pues, si bien es la localidad con la mayor cifra de ayuda en SPD, también es la más poblada de la ciudad y sesga el análisis por estrato o quintil.

El segundo grupo de subsidios con un componente de contribución directa y donde su consumo es significativo en el presupuesto del hogar corresponde al sistema de seguridad social en salud, el cual muestra un panorama diferente al encontrado en SPD. En este caso, los hogares bogotanos se convierten en contribuyentes netos para el resto del país y, en promedio, una familia aporta de sus ingresos cerca de \$55.000 al sistema general de seguridad social en salud, el cual se redistribuye al resto del país. De este modo, la contribución directa del servicio de salud en la capital parece ser suficiente para garantizar el componente del subsidio, fenómeno contrario a lo ocurrido en servicios públicos domiciliarios. Estas diferencias son resultado del tipo de focalización, basado para el caso de salud en el ingreso de los miembros del hogar.

Como se mencionó en el capítulo 4, las ayudas en salud tienen cuatro componentes, tres de los cuales entran de manera positiva al presupuesto del hogar y se refieren al subsidio que otorga la UPC, el subsidio por reclamos de tratamientos no POS y el subsidio por las actividades de intervención de salud pública de la Secretaría Distrital de Salud llamadas actividades PIC. El cuarto componente es la contribución al sistema de aquellos con capacidad de pago, la cual afecta de manera negativa el presupuesto del hogar.

La tabla 5.7 presenta el balance por cada uno de los cuatro componentes de salud, diferenciados nuevamente por estrato, quintil del ingreso y localidad. De esta tabla, es importante destacar lo mencionado acerca de la contribución neta en salud de \$54.964, resultado del balance promedio de un hogar en Bogotá, donde debe pagar por su aseguramiento alrededor de \$210.193 mensuales, mientras sus derechos por UPC fueron de \$124.333, cerca de \$25.000 por no POS y un subsidio por \$6.400 de planes de intervenciones colectivas. Adicionalmente, es posible notar la clara progresividad del subsidio no solo respecto al estrato, sino también por el nivel de ingresos. La focalización por ingresos laborales se acerca a la distribución del ingreso por quintiles, mostrando una clara mejoría en términos de distribución de subsidios respecto al enfoque por viviendas y estratificación de los SPD. En particular, se aprecian transferencias netas de los hogares en quintiles 4 y 5 hacia el resto de quintiles inferiores. Los tres primeros quintiles presentaron un déficit de contribuciones netas frente al gasto, pero los dos quintiles superiores compensan holgadamente ese saldo negativo; es así como las familias en el quintil 5 tuvieron una contribución promedio mensual de \$623.036 frente a su subsidio de tan solo \$141.811 para UPC.

La adecuada focalización en salud se refleja de igual forma cuando tomamos la distribución por estratos. Los subsidios netos ocurren únicamente para los hogares en los dos primeros estratos, frente a un esquema contributivo neto progresivo para estratos 3 al 5. Por otro lado, 12 de las 19 localidades fueron contribuyentes netas. De aquellas subsidiadas, la mayor ayuda neta promedio mensual la recibió Ciudad Bolívar (\$73.743), seguida por Usme (\$68.970), mientras Usaquén, Chapinero y Teusaquillo vuelven a aparecer como las de mayores contribuciones netas, con aportes mensuales promedio de \$440.000.

Tabla 5.7. Desagregación de los subsidios netos en salud (promedios mensuales)

Panel A: subsidio promedio mensual por estrato. Pesos 2011					
Estrato	UPC	No POS	PIC	Contrib.	Sub. neto
1	123.197	25.050	7.432	67.568	88.112
2	122.794	25.140	6.820	105.826	48.928
3	128.498	24.859	6.265	210.157	(50.536)
4	119.012	22.601	5.347	462.902	(315.941)

Continúa

Subsidios y contribuciones. Balance financiero de los hogares bogotanos

Panel A: Subsidio promedio mensual por estrato. Pesos 2011					
Estrato	UPC	No POS	PIC	Contrib.	Sub. neto
5	119.444	20.842	5.049	558.192	(412.857)
6	117.596	19.718	4.672	767.543	(625.557)
Total	124.333	24.495	6.401	210.193	(54.964)
Panel B: Subsidio promedio mensual por localidad. Pesos 2011					
Localidad	UPC	No POS	PIC	Contrib.	Sub. neto
Antonio Nariño	131.264	24.704	6.573	155.733	6.808
Barrios Unidos	126.993	22.704	5.770	268.879	(113.411)
Bosa	122.985	25.252	6.838	100.051	55.024
Candelaria	94.896	17.403	4.860	178.283	(61.123)
Chapinero	99.151	17.329	4.176	447.633	(326.978)
Ciudad Bolívar	121.204	24.741	7.102	79.305	73.743
Engativá	130.687	25.899	6.477	217.821	(54.757)
Fontibón	129.591	25.676	6.247	294.160	(132.647)
Kennedy	130.944	26.000	6.659	167.887	(4.283)
Mártires	123.430	22.766	6.130	158.512	(6.185)
Puente Aranda	130.190	24.674	6.240	202.205	(41.101)
Rafael Uribe	125.271	24.366	6.830	108.295	48.172
San Cristóbal	123.395	24.689	7.049	100.925	54.208
Santa Fe	103.364	19.530	5.514	161.135	(32.727)
Suba	124.681	25.237	6.290	269.181	(112.973)
Teusaquillo	116.604	20.694	5.035	391.959	(249.626)
Tunjuelito	124.765	24.006	6.710	126.162	29.319
Usaquén	118.923	22.798	5.660	472.213	(324.831)
Usme	119.583	24.687	7.035	82.335	68.970
Total Bogotá	124.333	24.495	6.401	210.193	(54.964)
Panel C: Subsidio promedio mensual por quintil de ingreso					
Quintiles	UPC	No POS	PIC	Contrib.	Sub. neto
1	94.276	17.506	5.390	24.209	92.963
2	112.559	22.411	6.186	67.808	73.348

Continúa

Panel C: Subsidio promedio mensual por quintil de ingreso					
Quintiles	UPC	No POS	PIC	Contrib.	Sub. neto
3	127.416	25.790	6.707	120.669	39.244
4	145.591	29.119	7.168	215.162	(33.284)
5	141.811	27.647	6.553	623.036	(447.026)
Total	124.333	24.495	6.401	210.193	(54.964)

Fuente: EMB 2011, cálculos de los autores.

Bogotá anualmente contribuye de manera neta al sistema de salud por un valor de 1,5 billones de pesos de 2011. El recaudo directo de contribuciones fue de aproximadamente \$5,5 billones, y alcanzó para subsidiar las demandas recibidas de \$4,1 billones, y cubrir parte del sistema nacional. Como se ha resaltado a lo largo del capítulo, este comportamiento se podría atribuir a una mayor formalización del empleo y por esta vía a una mayor participación de personas en el régimen contributivo de salud, en comparación a aquellas que se encuentran en el régimen subsidiado (para mayores estadísticas ver tabla A4 en los anexos).

Finalmente, entre los rubros del GPS, la educación representa el mayor esfuerzo monetario para el gobierno local, permitiendo un servicio universal, disponible principalmente para los hogares con demanda de servicios de educación básica a través de la red de colegios distritales. Estos subsidios se caracterizan por no contar con un esquema de contribuciones cruzadas, como en el caso de salud o SDP.

Las ayudas públicas en educación fueron las más importantes entre los subsidios percibidos por los bogotanos. La tabla 5.8 detalla los promedios por hogar discriminados por siete rubros diferentes, de los cuales el más importante es el costo incurrido por el Distrito Capital por cada joven en edad escolar (promedio) dentro de los colegios públicos de la ciudad (primera columna).

En Bogotá, el subsidio promedio mensual en educación,⁵ percibido por los hogares con niños en edad escolar, fue de \$64.487. Estratos bajos (1 y 2) recibieron ayudas por encima de este promedio; respecto a los estratos altos, se destaca el bajo promedio de ayudas educativas de los hogares en

⁵ Incluye jardines, primaria y secundaria.

estrato 5, con un monto mensual de \$1.251, únicamente por concepto de servicios a la primera infancia.

A primera vista, se podría pensar en una alta progresividad dentro del rubro de educación. Sin embargo, al no existir una contribución directa ni un diseño de focalización,⁶ no deberían existir diferencias entre los distintos niveles de ingreso o gasto. Posiblemente, familias en estratos altos deciden no utilizar la educación pública y rechazan la gratuidad de los colegios públicos por percibir una diferencia significativa en la calidad frente a la educación privada.

A nivel de localidad, de nuevo, se refleja la composición por estratos. En ocho localidades, se recibieron subsidios educativos superiores al obtenido en un hogar promedio en la ciudad, destacándose los casos de Ciudad Bolívar y Usme, con montos de \$111.868 y \$113.049, respectivamente. Por otro lado, Teusaquillo, Usaquén y Chapinero fueron los de menos subsidios educativos promedio. Se destaca el caso de la localidad de Teusaquillo, cuyos hogares solo tuvieron ayudas en este rubro del orden de \$13.844, lo cual es casi diez veces inferior al subsidio promedio mensual recibido por hogares en la localidad de Usme.

Para Bogotá, se estimaron, a partir de la *EMB 2011*, subsidios en educación por un valor de cerca de \$1,7 billones, correspondiente a la cifra más alta dentro del rubro de subsidios entregados por la ciudad en ese año. Del total de las ayudas en educación, un poco más de \$1,5 billones se destinó para la atención de los jóvenes en edad escolar que asisten a colegios oficiales, y cerca de \$34,5 mil millones a los jardines infantiles, cifra menor en comparación a la primera, pero una muestra de los esfuerzos oficiales por promover y estimular la atención temprana en educación (tabla A5 en los anexos).

5.2.3. ¿Cuánto representan los subsidios del presupuesto del hogar?

Las estadísticas anteriores brindan un panorama de la distribución de los impuestos entre los hogares de Bogotá, discriminando por su posición tanto en la distribución del ingreso como en la localización espacial a

⁶ Familias en Acción y el subsidio educativo de la Secretaría de Educación Distrital sí se encuentran focalizados, pero estos componentes no son representativos dentro de los montos totales de subsidios en educación.

Tabla 5.8. Componentes del subsidio en educación (promedios mensuales)

Panel A: subsidio promedio por estrato, pesos 2011								
Estrato	Col. mens.	Sub. educ.	Sub. trans.	Sub. FA	Otro sub.	Ruta	Jardín	Total
1	125.555	17	–	236	1.464	–	9.234	130.116
2	82.974	174	60	114	855	6.473	7.234	92.638
3	40.230	32	20	30	738	4.201	3.819	45.971
4	6.369	29	–	9	1.276	1.049	98	8.743
5	–	–	–	–	1.040	–	1.958	1.251
6	–	–	–	–	9.695	–	1.927	9.932
Panel B: subsidio promedio por localidad, pesos 2011								
Localidad	Col. mens.	Sub. educ.	Sub. trans.	Sub. FA	Otro sub.	Ruta	Jardín	Total
Antonio Nariño	64.719	–	–	–	15	1.965	1.107	66.924
Barrios Unidos	32.108	90	50	35	–	–	4.832	33.010
Bosa	83.259	129	44	226	1.252	3.666	9.182	91.236
Candelaria	41.140	–	–	–	3.683	–	8.123	45.481
Chapinero	10.970	–	–	–	9.867	–	11.634	21.877
Ciudad Bolívar	108.678	24	44	102	804	–	8.317	111.868
Engativá	40.429	–	–	66	952	1.456	2.356	43.397
Fontibón	34.097	43	–	120	665	8.909	3.414	44.558
Kennedy	61.611	–	–	–	696	1.392	5.991	65.201
Mártires	52.152	57	–	75	1.324	1.494	7.758	56.132
Puente Aranda	45.204	56	–	40	1.600	13.277	834	60.328
Rafael Uribe	84.794	84	50	106	795	2.138	7.244	89.721
San Cristóbal	90.057	558	–	157	877	3.211	6.469	96.342
Santa Fe	50.708	70	56	235	690	3.459	18.729	59.007
Suba	40.592	164	126	79	906	11.063	3.843	53.793
Teusaquillo	6.253	–	–	37	3.185	4.488	1.221	13.844
Tunjuelito	70.076	58	–	48	868	1.918	2.254	73.499
Usaquén	24.662	64	–	32	289	6.383	6.933	32.544
Usme	110.137	–	–	–	614	–	7.708	113.049
Total Bogotá	57.803	82	30	74	1.116	4.105	1.314	64.487

Fuente: EMB 2011, cálculo de los autores.

lo largo de la ciudad. No obstante, es importante ver cuánto representa en el presupuesto del hogar el esfuerzo relativo de este tipo de subsidios o, en caso contrario, contribuciones. Es así como en esta sección se estudia la proporción de los subsidios netos, respecto a los correspondientes niveles de gasto del hogar. Para esto, se analiza la razón del subsidio promedio en un determinado bien o servicio sobre el gasto en ese servicio, y sobre el gasto total para cada uno de los hogares, nuevamente discriminando por estrato, quintil de ingreso y localidad.

La razón subsidio-gasto en SPD se presenta en la tabla 5.9. La importancia de las ayudas estatales en SPD para los estratos 1 y 2 es evidente por cuanto la razón subsidio-gasto fue del 108,7 y 50 %, respectivamente, mientras que, para el estrato 3, esta alcanzó el 10,5 %. Para quienes habitan en viviendas estratificadas en el nivel 4, al pagar una tarifa neutra (no reciben subsidio ni contribuyen), la proporción toma el valor de cero. Finalmente, para estratos 5 y 6, quienes contribuyen solidariamente al sistema, la relación subsidio-gasto fue de -29,1 y -31,7 %.

Otra perspectiva del alivio de los subsidios a los SPD en la capacidad de gasto de hogares de menores ingresos se observa en la proporción subsidios-gasto total. En estratos 1 y 2, las proporciones se ubicaron en el 5,6 y 2,8 %, respectivamente, mientras que, para el 3, fue del 0,5 %, posibilitando liberación de ingresos y una capacidad de mayor gasto en otros bienes y servicios, y más opciones de consumo e inversión. Para los estratos de mayores ingresos, el 5 y 6, esta proporción es del -1 %, la cual por su magnitud no afecta de manera significativa la estructura final de consumo.

Tabla 5.9. Subsidio SDP como porcentaje del gasto en SDP y gasto total

Panel A: estrato		
Estrato	Sub./gasto SPD	Sub./gasto total
1	108,7	5,6
2	53,0	2,8
3	10,5	0,5
4	-	-
5	(29,1)	(1,1)
6	(31,7)	(1,0)
Total	20,1	0,9

Continúa

Balance financiero de los subsidios e impuestos: una mirada desde el presupuesto de los hogares

Panel B: localidad		
Localidad	Sub./gasto SPD	Sub./gasto total
Antonio Nariño	12,86	0,65
Barrios Unidos	4,87	0,22
Bosa	58,33	2,85
Candelaria	35,75	1,37
Chapinero	(17,79)	(0,57)
Ciudad Bolívar	75,66	4,29
Engativá	15,99	0,74
Fontibón	10,25	0,42
Kennedy	28,41	1,30
Mártires	10,83	0,66
Puente Aranda	10,39	0,52
Rafael Uribe	34,78	1,98
San Cristóbal	46,31	2,74
Santa Fe	31,93	1,33
Suba	10,24	0,38
Teusaquillo	(1,58)	(0,05)
Tunjuelito	30,19	1,76
Usaquén	(8,94)	(0,31)
Usme	71,83	4,28
Total Bogotá	20,1	0,9
Panel C: quintil de ingreso		
Quintil	Sub./gasto SPD	Sub./gasto total
1	40,6	2,7
2	36,0	2,3
3	31,2	1,6
4	18,9	0,8
5	(3,6)	(0,1)
Total	20,1	0,9

Fuente: EMB 2011, cálculo de los autores.

Al analizar las dos anteriores proporciones a nivel de localidad, nuevamente Ciudad Bolívar y Usme contienen los mayores porcentajes de ayudas en SPD respecto al gasto de los hogares en 2011, con el 75,7 y 71,8%, respectivamente. De igual manera, en estas mismas localidades se recibió un mayor subsidio en SPD como proporción al gasto total, llegando al 5%, algo superior a aquellos en San Cristóbal y Bosa, cuyos porcentajes se ubicaron alrededor del 3% del gasto total. El análisis por quintiles muestra el impacto del subsidio como proporción del gasto, con un comportamiento progresivo en la curva de ingresos.

La tabla 5.10 presenta los dos mismos indicadores anteriores pero para los subsidios y gastos en salud. Al considerar primero los estratos socioeconómicos, para los más bajos (1 y 2), la razón subsidio-gasto en salud fue del 82,5 y 30%, respectivamente. Para el resto, la cifra fue negativa: -15,6% para estrato 3, -42,9% para estrato 4, -43,4% para estrato 5 y, por último, -46,5% para el 6. Como se ha recalcado anteriormente, en los servicios de salud, los estratos 3 y 4 (cuya focalización es de los individuos del hogar y no de la vivienda, como en los SPD) resultaron contribuyentes en este rubro a diferencia de los SPD, donde el estrato 3 es subsidiado y el estrato 4 paga el costo sin subsidio o contribución.

Respecto al gasto total, los subsidios en salud representaron el 7% para familias en estrato 1 y el 2,9% en estrato 2. Por otra parte, los estratos 4, 5 y 6 aportan entre el -6 y -7% del total de sus gastos, lo cual representa un esfuerzo significativo.

Tabla 5.10. Subsidio en salud como porcentaje del gasto en salud y gasto total

Panel A: estrato		
Estrato	Sub./gasto salud	Sub./gasto total
1	82,5	7,0
2	30,0	2,9
3	(15,6)	(1,9)
4	(42,9)	(6,1)
5	(43,4)	(6,4)
6	(46,5)	(7,0)
Total	(16,5)	(2,0)

Continúa

Balance financiero de los subsidios e impuestos: una mirada desde el presupuesto de los hogares

Panel B: localidad		
Localidad	Sub./gasto salud	Sub./gasto total
Antonio Nariño	2,77	0,27
Barrios Unidos	(28,53)	(3,42)
Bosa	35,75	3,47
Candelaria	(22,14)	(2,51)
Chapinero	(39,74)	(5,61)
Ciudad Bolívar	62,90	5,35
Engativá	(15,81)	(2,01)
Fontibón	(27,52)	(3,65)
Kennedy	(1,69)	(0,18)
Mártires	(2,32)	(0,25)
Puente Aranda	(13,56)	(1,58)
Rafael Uribe	28,32	2,83
San Cristóbal	38,47	3,47
Santa Fe	(12,57)	(1,38)
Suba	(26,97)	(3,36)
Teusaquillo	(35,11)	(5,18)
Tunjuelito	14,23	1,51
Usaquén	(43,06)	(6,42)
Usme	53,34	5,16
Total	(16,5)	(2,0)
Panel C: quintil de ingreso		
Quintil	Sub./gasto salud	Sub./gasto total
1	116,6	7,6
2	60,9	4,8
3	20,2	1,9
4	(9,9)	(1,1)
5	(47,6)	(7,6)
Total	(16,5)	(2,0)

Fuente: EMB 2011, cálculo de los autores.

Al estudiar las dos relaciones en las 19 localidades de la capital, las familias ubicadas en Ciudad Bolívar y Usme recibieron mayores subsidios proporcionalmente a su gasto en servicios de salud, con proporciones del 62,9 y 53,3 %, respectivamente. Para los dos quintiles inferiores, el subsidio en salud obtenido como proporción del gasto en salud representó más del 4,5 %.

En la tabla 5.11, se hace el análisis de la proporción del subsidio promedio en educación sobre el valor del gasto en educación y sobre el gasto total de los hogares. Por hogar promedio, la proporción sobre el gasto en educación del subsidio sectorial fue del 69,7 % para estrato 1, del 48,7 % para estrato 2 y del 18,2 % para estrato 3. Este porcentaje disminuye drásticamente para estratos 4, 5 y 6 (1,8, 0,3 y 1,80 %, respectivamente). Estos porcentajes se reflejan en mayor medida en las localidades de Ciudad Bolívar y Usme, con el 57,2 y 66,5 %, respectivamente. El análisis por quintiles de ingreso muestra una progresividad clara, teniendo en cuenta tanto la proporción del gasto en ese servicio como el gasto total del hogar.

Tabla 5.11. Subsidio educación como porcentaje del gasto en educación y gasto total

Panel A: estrato		
Estrato	Sub./gasto educ.	Sub./gasto total
1	69,7	9,4
2	48,7	5,3
3	18,2	1,7
4	1,8	0,2
5	0,3	0,0
6	1,8	0,1
Total	24,4	2,3
Panel B: localidad		
Localidad	SubsEducas/GT_Educa.	SubsEduca/GTOT
Antonio Nariño	27,28	2,63
Barrios Unidos	11,96	0,99
Bosa	53,66	5,44
Candelaria	25,63	1,84
Chapinero	6,06	0,37
Ciudad Bolívar	57,21	7,50

Continúa

Panel B: localidad		
Localidad	SubsEduca/GT_Educa.	SubsEduca/GTOT
Engativá	17,37	1,57
Fontibón	12,32	1,21
Kennedy	28,68	2,72
Mártires	26,64	2,23
Puente Aranda	23,95	2,26
Rafael Uribe	47,05	5,01
San Cristóbal	52,55	5,80
Santa Fe	30,67	2,44
Suba	15,73	1,58
Teusaquillo	3,74	0,29
Tunjuelito	33,85	3,66
Usaquén	7,11	0,64
Usme	66,49	7,80
Total	24,4	2,3
Panel C: quintil de ingreso		
Quintil	Sub./gasto educ.	Sub./gasto total
1	53,7	6,8
2	50,7	5,5
3	36,0	3,6
4	18,1	1,6
5	3,5	0,3
Total	24,4	2,3

Fuente: EMB 2011, cálculos de los autores.

¿En cuánto impacta el gasto público social las condiciones de vida de los hogares bogotanos? La respuesta parcial, al no ser posible cuantificar de la EMB algunas áreas de la política social, se presenta en la tabla 5.12, con la razón promedio para Bogotá entre subsidios totales y gasto total. Para el caso correspondiente al análisis por estrato, se observa una clara progresividad del gasto social. Para estrato 1, el esfuerzo gubernamental representó el 6,6% del gasto promedio total realizado por esos hogares. Para aquellos en el estrato 2, la relación disminuye al 2,9%, mientras que los estratos superiores

resultaron, en promedio, siendo contribuyentes, debido a los aportes en el sector de salud. Por niveles de quintil del ingreso, la progresividad del gasto también se manifiesta y, para familias con menores ingresos, los subsidios recibidos en educación, salud y SPD representaron el 7,1 % del gasto total. La relación disminuye en 2,5 puntos porcentuales para el quintil 2 del ingreso y al 1,9 % para aquellos en el quintil 3. A nivel de localidades, en seis de ellas, la relación subsidios totales a gasto total fue positiva, destacándose los casos de Ciudad Bolívar y Usme.

Tabla 5.12. Subsidios totales como porcentaje del gasto total

Panel A: estrato	
Estrato	Subs./GT
1	6,6
2	2,9
3	(1,9)
4	(6,6)
5	(6,9)
6	(7,6)
Total	(2,1)
Panel B: localidad	
Localidad	Subs./GT
Antonio Nariño	0,3
Barrios Unidos	(3,6)
Bosa	3,4
Candelaria	(2,6)
Chapinero	(5,9)
Ciudad Bolívar	5,1
Engativá	(2,1)
Fontibón	(3,8)
Kennedy	(0,2)
Mártires	(0,3)
Puente Aranda	(1,6)
Rafael Uribe	2,8

Continúa

Panel B: localidad	
Localidad	Subs./GT
San Cristóbal	3,4
Santa Fe	(1,4)
Suba	(3,5)
Teusaquillo	(5,5)
Tunjuelito	1,5
Usaquén	(6,9)
Usme	4,9
Total Bogotá	(2,1)

Panel C: quintiles	
Estrato	Subs./GT
1	7,1
2	4,5
3	1,9
4	(1,1)
5	(8,2)
Total	(2,1)

Fuente: EMB 2011, cálculo de los autores.

5.3. Impuestos

En la ciudad de Bogotá, los hogares pagaron una suma mensual promedio de \$134.977 en impuestos, de los cuales el 75 % correspondió al IVA, un 12 % al predial, un 6 % a los impuestos de rodamiento, el 6 % a los de renta y el 1 % al de valorización (ver tabla 5.13). Cuando se compara la participación de los impuestos mensuales promedio como proporción de los ingresos mensuales familiares, según el estrato de la vivienda habitada, se obtienen los siguientes resultados: para los estratos 1 y 2, esta participación correspondió al 4%; un 4,5 % para el estrato 3; un 5 % para los estratos 4 y 5; y un 6 % para el estrato 6. Dada la alta dispersión de los ingresos observada en la tabla 5.2, se esperaría una mayor progresividad en la razón impuestos-ingresos. Una diferencia porcentual de un punto en este indicador es reflejo de la alta desigualdad existente en la ciudad. Sin embargo, las relaciones entre impuestos e ingresos están determinadas básicamente por el pago del impuesto al valor

agregado (IVA), el cual no solamente es altamente regresivo, sino sujeto a altas evasiones, como lo muestran algunos estudios (Joumard y Londoño, 2013).

Tomando los datos de la tabla 5.13, es posible cuantificar para cada uno de los cinco impuestos las relaciones de los hogares con mayor pago (estrato 6) con los de menor pago (estrato 1). Exceptuando el pago del IVA, la diferencia del pago entre estos dos grupos es significativa. La proporción entre lo pagado, en promedio, por un hogar del estrato 6 frente a otro en estrato 1 es: 67 veces más en impuesto de vehículos, 346 veces superior en el impuesto a la renta, 73 veces mayor en impuesto predial y al menos 12 mil veces más en impuestos de valorización. La relación del pago del IVA entre esos dos estratos es de solo 7 veces.

Tabla 5.13. Impuesto promedio que pagan los hogares en Bogotá

Panel A: promedio de impuestos por estrato						
Estrato	Rodamiento	Renta	Predial	Valorización	IVA	Total
1	746	312	1.577	–	42.361	44.996
2	1.830	1.450	3.341	230	60.843	67.676
3	5.535	3.002	13.252	1.377	105.901	128.981
4	24.586	20.319	41.565	7.472	196.882	289.871
5	33.401	36.082	84.825	10.271	229.633	392.703
6	50.608	108.057	118.764	12.346	294.468	574.552
Panel B: promedio de impuestos por quintil						
Quintil	Rodamiento	Renta	Predial	Valorización	IVA	Total
1	902	630	3.802	322	39.506	45.148
2	1.229	551	4.691	296	52.598	59.355
3	2.460	886	9.242	673	72.310	85.542
4	5.650	2.497	15.066	1.728	111.557	136.386
5	28.285	33.170	48.492	7.050	232.477	348.413
Panel C: promedio de impuestos por localidad						
Localidad	Rodamiento	Renta	Predial	Valorización	IVA	Total
Antonio Nariño	6.163	2.910	15.073	–	103.999	127.889
Barrios Unidos	13.394	9.522	26.213	1.380	125.638	175.969
Bosa	1.729	300	2.885	–	60.012	64.922
Candelaria	2.843	2.859	5.791	–	100.611	112.062
Chapinero	24.811	61.158	75.834	3.979	212.921	373.141

Continúa

Panel C: promedio de impuestos por localidad						
Localidad	Rodamiento	Renta	Predial	Valorización	IVA	Total
Ciudad Bolívar	802	407	2.293	–	45.007	48.504
Engativá	5.600	2.566	12.801	54	106.466	127.388
Fontibón	12.795	11.852	20.379	–	144.944	189.773
Kennedy	4.340	2.173	8.269	–	94.707	109.439
Mártires	6.110	1.850	13.579	–	86.879	108.270
Puente Aranda	5.126	1.323	16.119	–	96.911	119.447
Rafael Uribe	1.736	1.110	4.356	–	59.092	66.255
San Cristóbal	1.423	317	4.290	–	55.127	61.137
Santa Fe	3.536	4.745	7.627	–	96.565	112.355
Suba	11.368	17.219	25.176	6.169	126.540	186.229
Teusaquillo	20.115	24.617	38.066	–	191.804	273.072
Tunjuelito	2.133	573	6.238	–	67.271	76.187
Usaquén	24.572	14.271	42.287	13.440	165.101	259.256
Usme	979	255	2.213	–	43.603	47.048
Total Bogotá	7.569	7.439	16.260	2.014	101.695	134.977

Fuente: EMB 2011, cálculo de los autores.

Como se mencionó anteriormente, el promedio mensual de impuestos distritales y nacionales pagados por un hogar bogotano en promedio fue de \$134.977, siendo aquellos residenciados en las localidades de Chapinero, Usaquén, Teusaquillo, Suba, Engativá, Fontibón y Barrios Unidos, quienes se ubican por encima de este promedio mensual. Aquellos con mayores pagos de impuestos están en la localidad de Chapinero, con un valor promedio mensual de \$373.141, aproximadamente \$326.000 más de lo pagado por un hogar ubicado en la localidad de Usme (\$47.048). Si se hace el análisis por quintil, los dos superiores tienen un impuesto promedio más alto del promedio mensual para Bogotá.

A nivel agregado, por su parte, los impuestos pagados en la ciudad de Bogotá alcanzaron los 3,5 billones de pesos (ver tabla 5.14). Cuando se hace el análisis por localidades, Chapinero, Usaquén, Engativá, Fontibón, Kennedy y Suba cancelaron los mayores impuestos, siendo superior en Suba, con \$711,5 millones, aproximadamente \$698.971 miles de millones más de lo pagado en La Candelaria.

Tabla 5.14. Impuestos totales anuales que pagan los hogares en Bogotá

Panel A: suma anual impuestos por estrato						
Estrato	Rodamiento	Renta	Predial	Valorización	IVA	Total
1	1.539.575	645.612	3.259.177	-	87.535.278	92.979.641
2	18.092.411	14.409.868	33.294.631	2.295.691	606.269.818	674.362.419
3	52.316.443	28.670.747	127.003.761	13.196.053	1.014.897.760	1.236.084.764
4	66.907.294	55.716.704	115.961.829	20.845.608	549.279.776	808.711.211
5	27.287.757	29.288.720	70.602.084	8.548.390	191.128.952	326.855.902
6	30.467.800	65.341.807	76.380.490	7.940.255	189.381.451	369.511.803
Panel B: suma anual impuestos por quintil						
Quintil	Rodamiento	Renta	Predial	Valorización	IVA	Total
1	4.678.188	3.285.995	19.940.428	1.687.299	207.206.076	236.797.987
2	6.397.078	2.885.870	24.608.439	1.555.039	275.912.866	311.359.292
3	12.773.478	4.628.030	48.491.086	3.529.227	379.390.442	448.812.263
4	29.119.904	13.037.929	79.045.378	9.066.618	585.284.438	715.554.266
5	145.576.623	171.285.702	254.416.642	36.987.814	1.219.709.465	1.827.976.244
Panel C: suma anual impuestos por localidad						
Localidad	Rodamiento	Renta	Predial	Valorización	IVA	Total
Antonio Nariño	2.217.296	1.060.946	5.604.903	-	38.671.042	47.554.187
Barrios Unidos	12.114.671	8.634.673	23.921.412	1.258.951	114.653.472	160.583.178
Bosa	3.322.756	577.300	5.554.499	-	115.543.231	124.997.786
Candelaria	316.084	318.418	649.172	-	11.278.735	12.562.410
Chapinero	16.304.538	40.343.234	53.427.133	2.803.585	150.008.057	262.886.547
Ciudad Bolívar	1.620.784	828.067	4.665.402	-	91.569.175	98.683.428
Engativá	16.180.860	7.530.494	37.627.382	159.336	312.935.038	374.433.111
Fontibón	15.800.811	14.725.720	25.444.997	-	180.972.976	236.944.504
Kennedy	14.865.156	7.493.936	28.607.187	-	327.639.137	378.605.416
Mártires	2.152.748	662.916	4.894.157	-	31.313.141	39.022.963
Puente Aranda	4.760.175	1.236.637	15.065.872	-	90.578.096	111.640.780
Rafael Uribe	2.129.107	1.376.696	5.440.120	-	73.796.645	82.742.569
San Cristóbal	1.839.930	414.742	5.626.254	-	72.292.798	80.173.723

Continúa

Balance financiero de los subsidios e impuestos: una mirada desde el presupuesto de los hogares

Panel C: suma anual impuestos por localidad						
Localidad	Rodamiento	Renta	Predial	Valorización	IVA	Total
Santa Fe	1.470.220	1.986.758	3.229.741	–	40.892.832	47.579.551
Suba	42.920.102	65.372.756	96.188.286	23.567.310	483.455.039	711.503.493
Teusaquillo	12.587.046	15.584.772	24.822.747	–	125.075.101	178.069.666
Tunjuelito	1.432.090	387.244	4.237.238	–	45.695.574	51.752.146
Usaquén	45.311.038	26.274.511	78.776.722	25.036.815	307.564.325	482.963.411
Usme	1.199.857	313.704	2.718.749	–	53.568.871	57.801.181
Total Bogotá	198.545.271	195.123.526	426.501.972	52.825.996	2.667.503.287	3.540.500.052

Fuente: EMB 2011, cálculo de los autores.

Capítulo 6

Impuestos y subsidios: efectos sobre las condiciones de vida de los hogares bogotanos

Introducción

Como se expresó en los capítulos iniciales de este libro, Colombia y particularmente Bogotá, D.C., exhiben altos niveles de desigualdad en el ingreso, los cuales deben ser objeto central por parte de la política social y tributaria. La lucha contra la desigualdad se justifica socialmente al permitir a los individuos con menores recursos mejorar sus condiciones con relación a quienes se ubican en la parte alta de la distribución. De este modo, personas con desventajas socioeconómicas pueden adquirir bienes y servicios en busca de potencializar sus capacidades y oportunidades, llevándolos a su vez a una mayor inserción en las dinámicas de la sociedad como un todo, y de manera particular dentro de la ciudad.

Es necesario entonces identificar la progresividad y focalización de los impuestos, además de los beneficios sociales recibidos por los hogares bogotanos en el año 2011. En concreto, se pretende analizar ¿cómo se benefician los hogares pobres bogotanos de las políticas y transferencias nacionales y distritales? ¿Son estas transferencias redistributivas? ¿Cuáles son las transferencias monetarias y en especie que más benefician a los pobres en Bogotá? ¿Es la carga impositiva de los pobres relativamente baja? Para poder responder a estas preguntas de una manera ilustrativa para el lector, se realizan análisis detallados sobre las curvas de Lorenz y las curvas de concentración de los diferentes impuestos identificados en los hogares y sus miembros en Bogotá.

La curva de Lorenz relaciona el porcentaje acumulado de la población con el porcentaje acumulado del ingreso que posee ese grupo de población; además, permite representar gráficamente la concentración del ingreso en ciertos segmentos. Por otro lado, las curvas de concentración de los impuestos, en el mismo espíritu de la curva de Lorenz, miden el impuesto acumulado pagado por el porcentaje de población.

6.1. Esquema tributario y su efecto sobre la distribución del ingreso

Una mirada detallada sobre la carga tributaria de los hogares en Bogotá permite dimensionar el alcance de los impuestos respecto a mejorar o, en su defecto, empeorar la distribución del ingreso en la ciudad. Se presentan dos ejercicios para ilustrar dicho efecto en el Distrito Capital. El primero es la comparación gráfica entre las curvas de concentración de un determinado impuesto y la curva de Lorenz. Es importante recordar que, entre más cerca esté la curva de Lorenz a la línea de 45° , menos desigual es la distribución del ingreso, lo cual es deseable para la sociedad. En el caso de las curvas de concentración, una menor desigualdad en las cargas tributarias (es decir, cerca de la línea de 45°) reflejaría una misma contribución a lo largo de la distribución, no necesariamente deseable, a menos de estar ubicada en una sociedad totalmente igualitaria. Por lo anterior, la disposición en un esquema tributario para atacar un problema de desigualdad debe reflejarse en curvas de concentración de los impuestos alejadas de la línea de 45° , y de la curva de Lorenz, en lo posible cercana a la línea de distribución igualitaria del ingreso (la línea de 45°).

El segundo ejercicio es determinar, mediante un análisis gráfico de las curvas de progresividad, si los impuestos son progresivos o regresivos a lo largo de la distribución de la población. Este análisis gráfico recupera la idea económica de progresividad de un impuesto cuando su curva de concentración cae por debajo de la curva de Lorenz, es decir, los pobres pagan, relativo a sus ingresos, una menor proporción de impuestos comparado con aquellos con mayor nivel económico. Lo contrario explica un impuesto regresivo cuando los pobres aportan más frente a aquellos con mayor capacidad de pago.

Los resultados agregados de este estudio, presentados de manera introductoria al final del capítulo 1, muestran una regresividad en la carga total impositiva, debida principalmente al impuesto al valor agregado (IVA), el

cual, dada su concepción de impuesto indirecto, afecta proporcionalmente en mayor medida a los hogares con menores ingresos. Por el otro lado, el impuesto a la renta y complementarios es el más progresivo, al estar focalizado su recaudo únicamente en la población con altos ingresos, presentando retos significativos para el esquema tributario de la ciudad, y del país, cuando el enfoque se obtiene desde el balance de los hogares como un todo.

Entrando en detalle, la figura 6.1 contiene las curvas de concentración de los impuestos considerados en este estudio. El panel A ilustra la curva de concentración de la suma total de los impuestos pagados por los hogares bogotanos y muestra una menor cercanía a la línea de 45°, comparativamente con la curva de Lorenz del ingreso antes de la acción pública. Esto implica un porcentaje importante de la carga tributaria relativo al total en manos de los de mayor capacidad de pago frente al porcentaje de ingresos dentro de la ciudad, deduciendo una progresividad relativa de la carga tributaria para toda la curva de distribución del ingreso. Sin embargo, para los hogares ubicados en percentiles menores al 20% del ingreso, el esquema tributario es regresivo, dado que los impuestos pagados son mayores, en términos relativos, a los ingresos cuando se les compara con el total del ingreso generado y distribuido en la ciudad. Este resultado es de suma importancia para el análisis de política pública y preocupa tener a los más vulnerables con una carga impositiva mayor, relativa a aquella de la población con mayor capacidad de pago. Además de poner en riesgo los avances en términos de política social, la cual afecta positivamente la adquisición de bienes y servicios sociales de aquellas familias de menores ingresos. El resultado anterior demanda un entendimiento detallado de los impuestos identificados y la identificación de aquellos que mejoran o empeoran la distribución del ingreso.

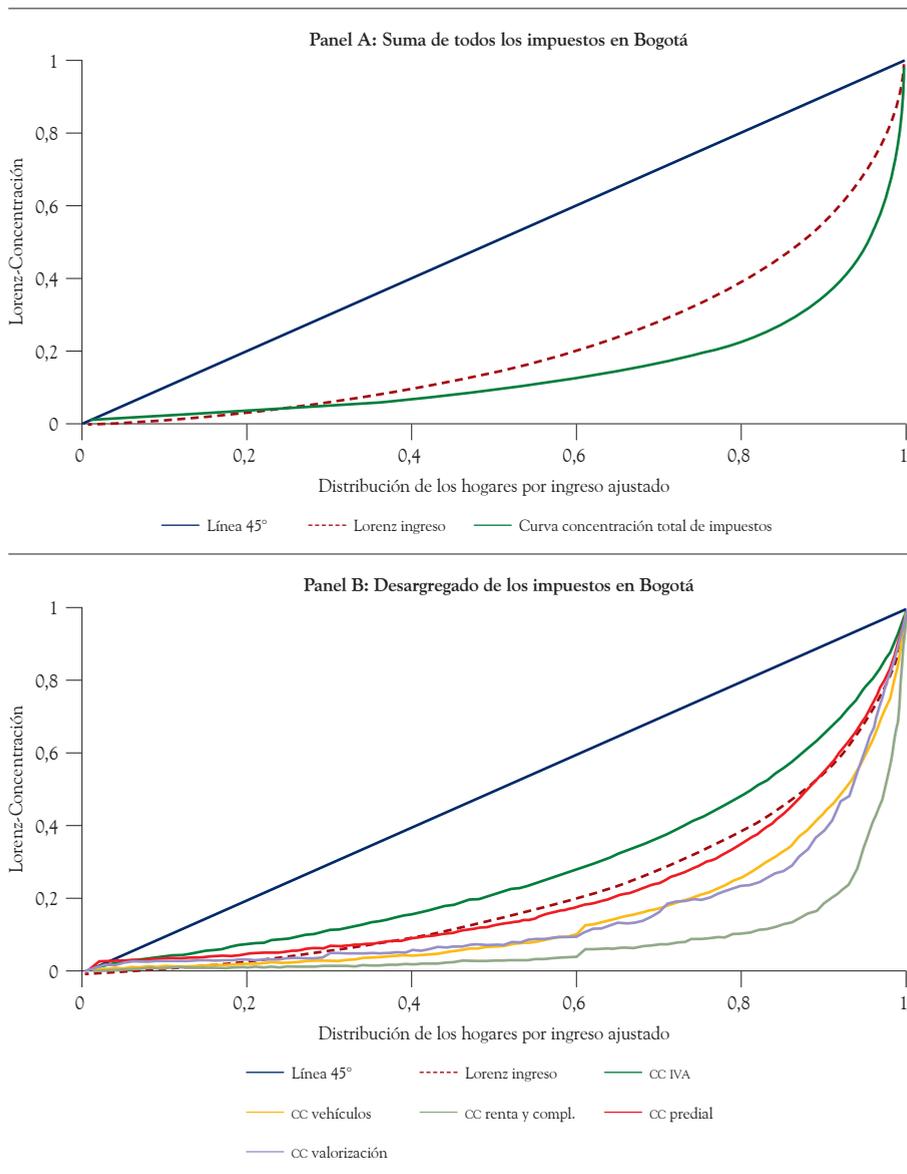
Las características progresivas o regresivas de cada uno de los impuestos identificados en este trabajo se pueden visualizar en el panel B de la figura 6.1. Los segmentos de las líneas por encima de la curva de Lorenz (la roja y discontinua en dicha gráfica) representan un impuesto regresivo; por el contrario, aquellas por debajo clasifican a los impuestos como progresivos. Los tipos de tributos considerados presentan diferentes niveles de progresividad/regresividad de manera global y a lo largo de la distribución. El impuesto al valor agregado (IVA), por ejemplo (curva verde oscura y gruesa), es regresivo. Siguiendo la tendencia del resto del país, según el estudio de Joumard y Londoño (2013), este resultado está en línea con lo encontrado por varios

análisis de incidencia para América Latina (Lustig, Pessino y Scott, 2014). Este impuesto es una carga indirecta, y al no estar focalizado, a mayor capacidad de pago del contribuyente, disminuye la tarifa del impuesto por pagar.

El segundo impuesto con menor progresividad es el predial (línea roja clara y continúa), cuya curva de concentración es cercana a la curva de Lorenz y tiene segmentos por encima en los extremos de la distribución (regresividad), es decir, en los ingresos más bajos y los más altos. El tercer impuesto con segmentos regresivos es el de valorización (curva gris clara), y su curva se encuentra por encima de la curva de Lorenz para el 20% más pobre de los hogares. Ambos impuestos, predial y valorización, son cargas a la propiedad y no a los ingresos de los hogares. Este hallazgo de regresividad puede resultar paradójico dada la prioridad por parte de los gobiernos para el acceso a vivienda por parte de aquellos en condición de vulnerabilidad. Inexplicablemente, familias con títulos de propiedad de vivienda pero en condiciones precarias de ingreso son quienes reciben el mayor peso proporcional de los impuestos distritales. De los tributos regresivos, el IVA se encuentra en manos de la política fiscal del gobierno central, mientras el grupo de impuestos sobre la vivienda concierne al Distrito Capital, permitiendo un rediseño local, en busca de mejorar la distribución del ingreso a través de una coordinación entre política tributaria y política social.

Por el lado de los impuestos progresivos, se destaca el de la renta y complementarios (curva gris oscura), los cuales distancian la curva de concentración de la línea de 45° y casi en su totalidad por debajo de la curva de Lorenz. El impuesto a la renta, al ser directo y asociado con la capacidad de los hogares, crece proporcionalmente con los ingresos y es significativamente mayor para los hogares de mayor poder adquisitivo. Por otro lado, efectivamente la tenencia de un vehículo señala una mejor capacidad adquisitiva, ubicando el impuesto sobre este bien como el segundo más progresivo (curva amarilla), con un potencial de redistribución en la esfera de la política tributaria distrital. Aunque existe un 20% de hogares con tenencia de vehículo particular (y, por lo tanto, contribuyendo con dicho impuesto), solo representa cerca del 6% del total del recaudo tributario estimado. El tributo a la renta, por su parte, representa menos del 10% del recaudo total, contribuyendo solamente cerca del 7% de los hogares (ver tabla 1.10 en el capítulo 1).

Figura 6.1. Curvas de concentración de los impuestos en Bogotá, 2011



Fuente: EMB 2011, cálculo de los autores.

A partir de la perspectiva general del efecto de los impuestos a nivel agregado poblacionalmente en Bogotá, D.C., los datos permiten profundizar en características reflejadas en población con condiciones de vulnerabilidad, como aquellas que residen en viviendas clasificadas de bajos estratos. En este

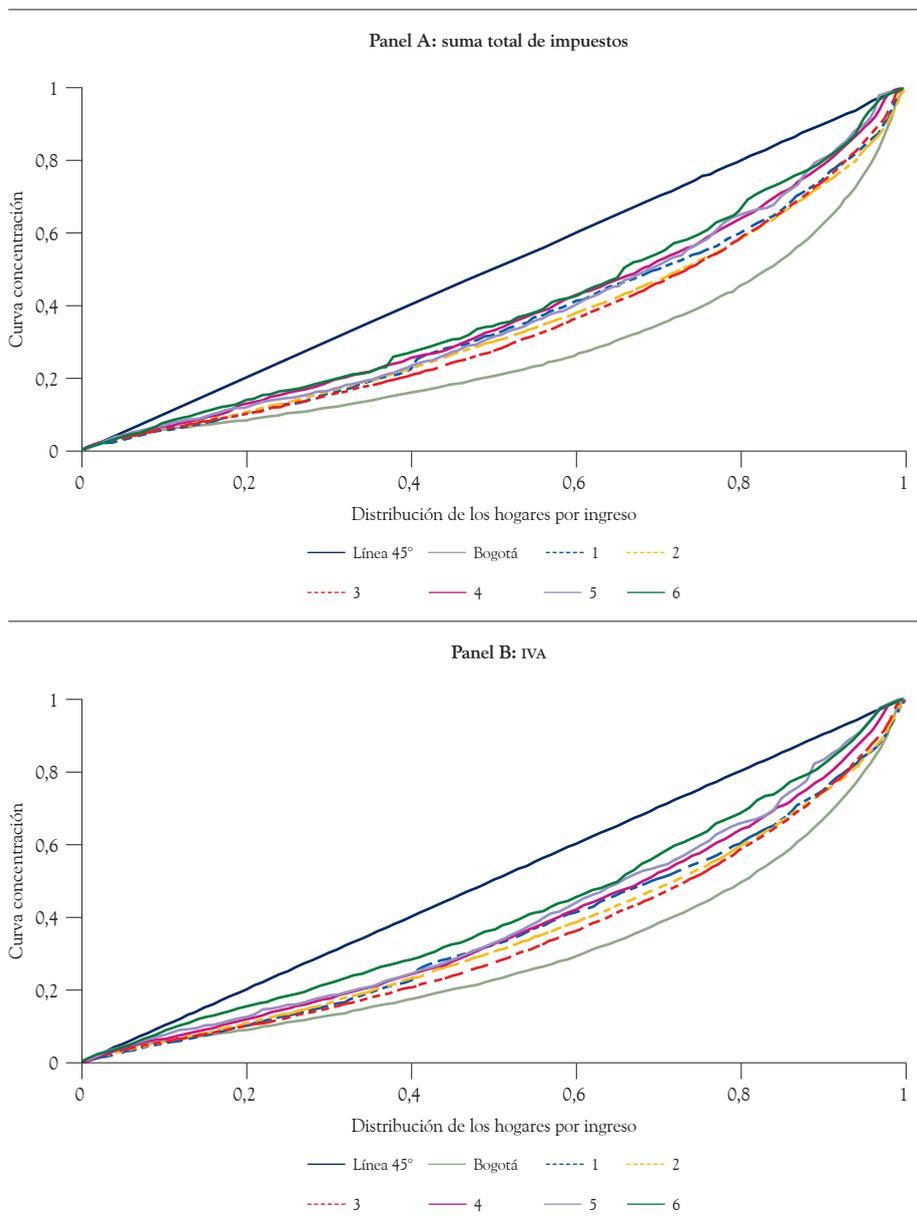
sentido, con el objetivo de profundizar en el análisis sobre la progresividad de la carga impositiva total y de algunos de impuestos particulares, se considera ese nivel análisis. La idea es evaluar si algunas de las características asociadas con pobreza o menores ingresos pueden introducir diferencias en cuanto a la progresividad o regresividad encontrada en el agregado. La figura 6.2 presenta las curvas de concentración por estrato para el total de impuestos (panel A), el IVA (panel B), impuesto predial (panel C) e impuesto a vehículos (panel D).

Al desagregar por estrato socioeconómico, se observa una carga impositiva menos igualitaria para hogares ubicados en estratos 1, 2 y 3 (curvas discontinuas en los cuatro paneles y más alejadas de la línea de 45°), debido principalmente al impuesto al consumo (IVA) y, en menor medida, al impuesto predial y de vehículos. Así, aunque la correlación entre estratos y condiciones socioeconómicas no es del todo exacta, resalta el hecho de tener a los estratos más bajos (1, 2 y 3) con un esquema impositivo menos igualitario frente a aquellos identificados, por ejemplo, en estrato 6 (curva verde y más cercana al eje de 45° en todas las tres gráficas).¹ Una situación diferente se encuentra para las curvas de concentración de los impuestos predial y de vehículos, ambos de la esfera distrital, con un esquema bastante igualitario para estratos 4 y 6.

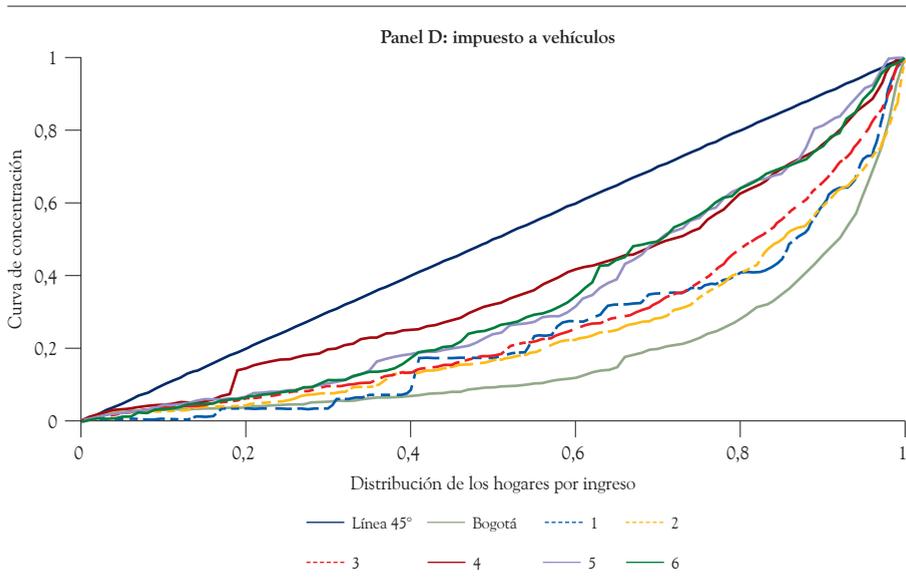
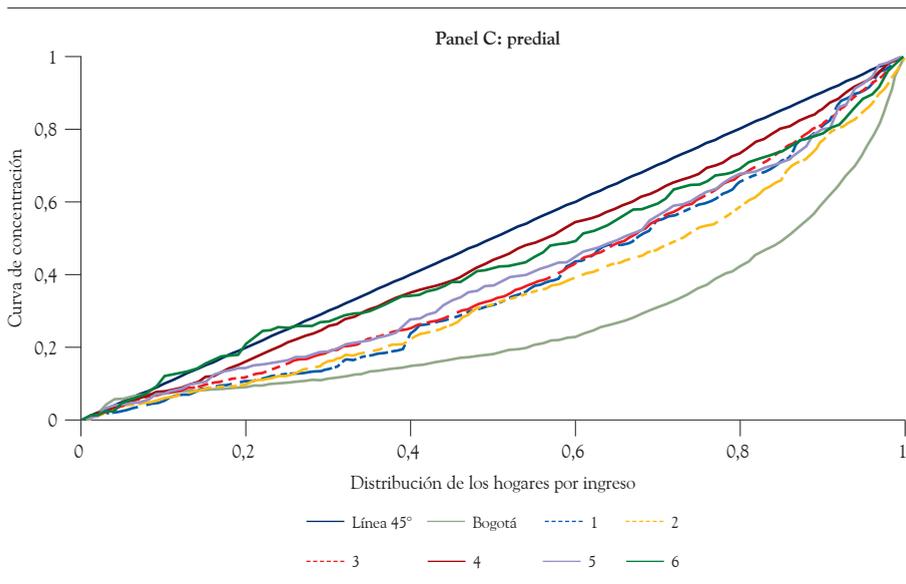
Otra manera de analizar el diseño de tributos en términos de su progresividad es analizando las curvas de progresividad, definida como la diferencia directa entre la curva de Lorenz y la curva de concentración de cada impuesto. Las curvas son de un esquema progresivo si están por encima del eje vertical, lo cual muestra que el área bajo la curva de Lorenz es menor que el área recuperada bajo la curva de concentración. Lo contrario muestra curvas de impuestos al presentar un esquema regresivo al evidenciar una mayor área bajo la curva de Lorenz, respecto a la curva de concentración. Otra característica importante es la forma de la curva; esquemas de impuestos más progresivos presentan una distribución hacia la derecha de la gráfica, y los mayores niveles de impuestos se recuperan de aquellos hogares o miembros de hogares de más ricos.

¹ Esto puede deberse a errores de inclusión en estratos 2 y 3. Varios tienen casas o carro y no deberían estar en esos grupos, lo que muestra que el impuesto estaría bien enfocado (eso no se puede comprobar en esta gráfica), pero no sería contundente en lo que se considera ideal.

Figura 6.2. Curvas de concentración de impuestos en Bogotá, por estratos socioeconómicos, 2011



Continúa

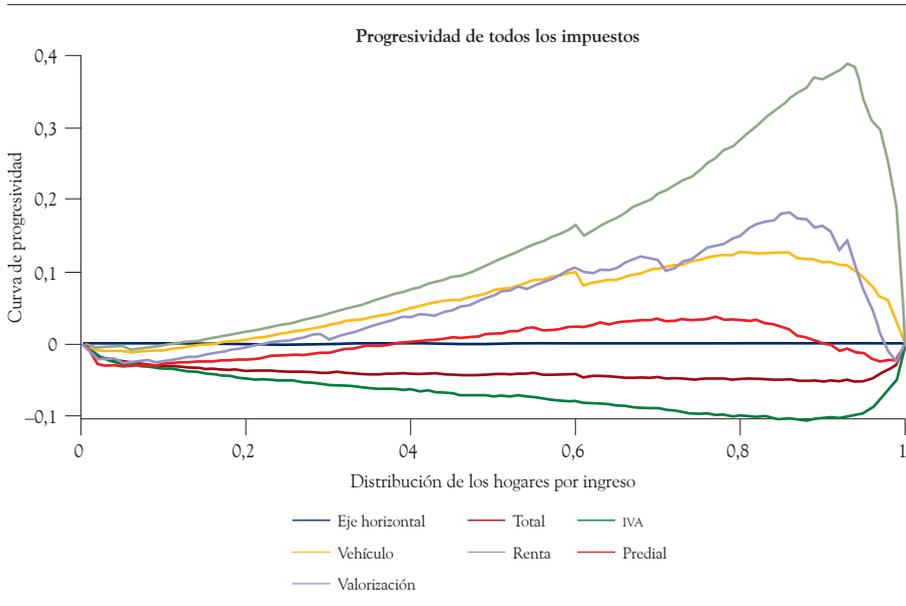


Fuente: EMB 2011, cálculo de los autores.

La progresividad de los impuestos particulares y agregados a lo largo de la distribución del ingreso se presenta en la figura 6.3. Como se anotó antes, los impuestos agregados (curva gruesa de color marrón) son regresivos, explicados principalmente por la participación de la carga al consumo en el recaudo total (curva verde), el cual representa cerca del 70% del total

estimado en los hogares bogotanos. Los otros dos impuestos con esquemas regresivos en un porcentaje de la distribución del ingreso son el predial, el cual corta por debajo el eje horizontal de la gráfica para cerca del 40% de la distribución del ingreso, implicando una regresividad en ese tramo (curva roja). La valorización también es regresiva para el 20% más pobre de la población, vehículos presenta un leve nivel de regresividad para el 10% más pobre. En estos casos, debe observarse con atención el diseño del esquema por parte de la administración distrital, al tener la capacidad de diseñar esquemas de impuestos para estos hogares. Finalmente, todos los impuestos son regresivos para el 5% más pobre, algunos en una medida muy baja, casi neutral, lo cual debe estar sujeto de manera directa a los bajos niveles de ingreso.

Figura 6.3. Curvas de progresividad de impuestos en Bogotá, 2011



Fuente: EMB 2011, cálculo de los autores.

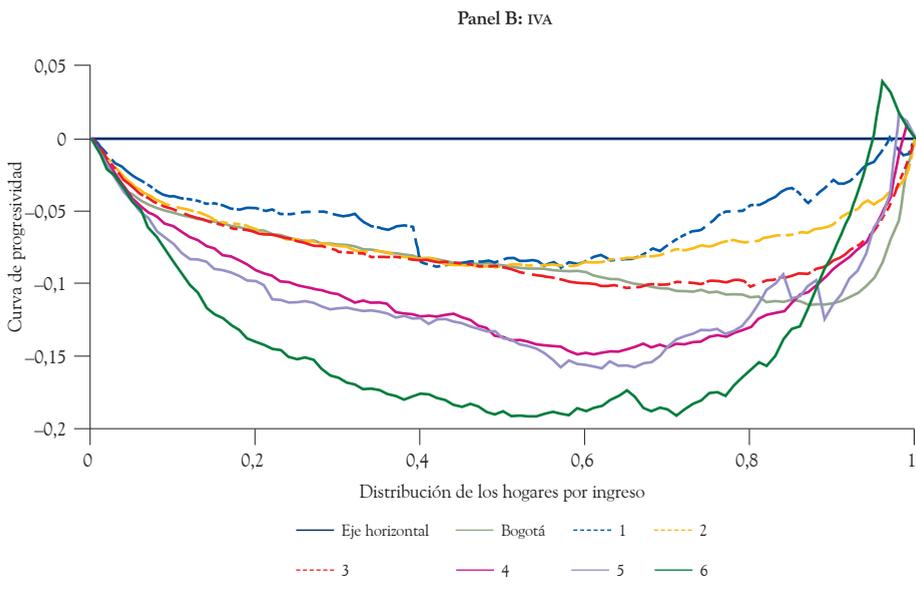
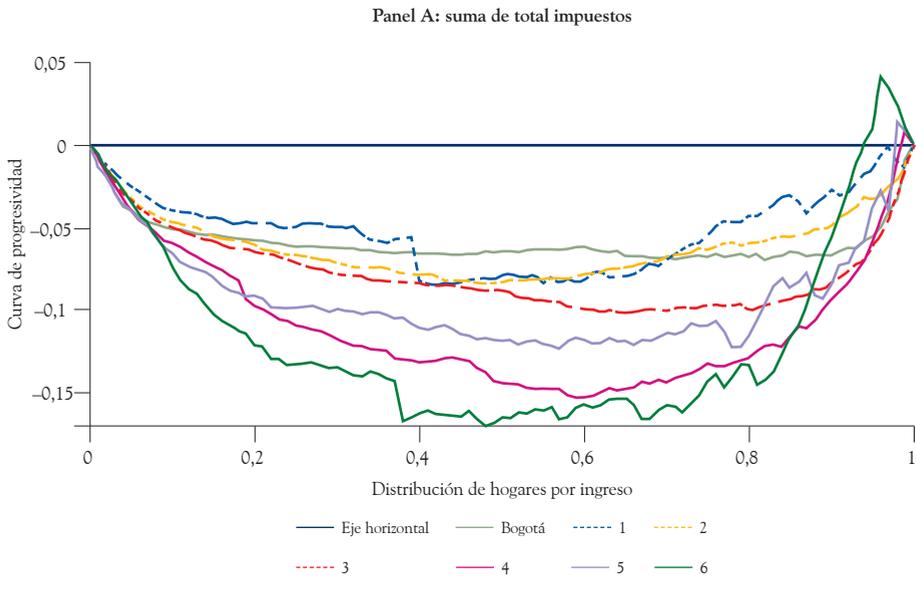
Se destaca adicionalmente el esquema progresivo de los impuestos a la renta (curva gris) y el impuesto a vehículos (curva amarilla). Y, para valorización, la regresividad encontrada para el 20% más pobre se revierte para el resto de la distribución en un esquema progresivo. Los tres impuestos tienen además la particularidad de estar distribuidos hacia la derecha, donde

se encuentra la población de mayor ingreso, es decir, el carácter progresivo es creciente con el ingreso. Los pobres tienen una carga baja de impuestos, la cual empieza a decrecer aproximadamente a partir del percentil 82 para el impuesto a vehículos, y más allá del 90 para los impuestos de renta y valorización.

La progresividad neta es bastante diferenciada por estratos. La suma de todos los impuestos muestra un esquema regresivo en todos los estratos y para algunos con mayor nivel, donde se destaca un esquema impositivo más regresivo para los hogares ubicados en el estrato 4 comparado con aquellos del estrato 5 (panel A, figura 6.4). Este esquema impositivo es explicado sustancialmente por el impuesto al consumo (IVA), el cual es regresivo para todos independientemente de la ubicación los inmuebles (panel B, figura 6.4). Por su parte, el impuesto predial, a pesar de presentar altos niveles de regresividad, parece ser menor en los estratos más bajos, exhibiendo incluso algunos niveles de progresividad para el estrato 1, entre el percentil 40 y 60 de mayores ingresos (panel C, figura 6.4).

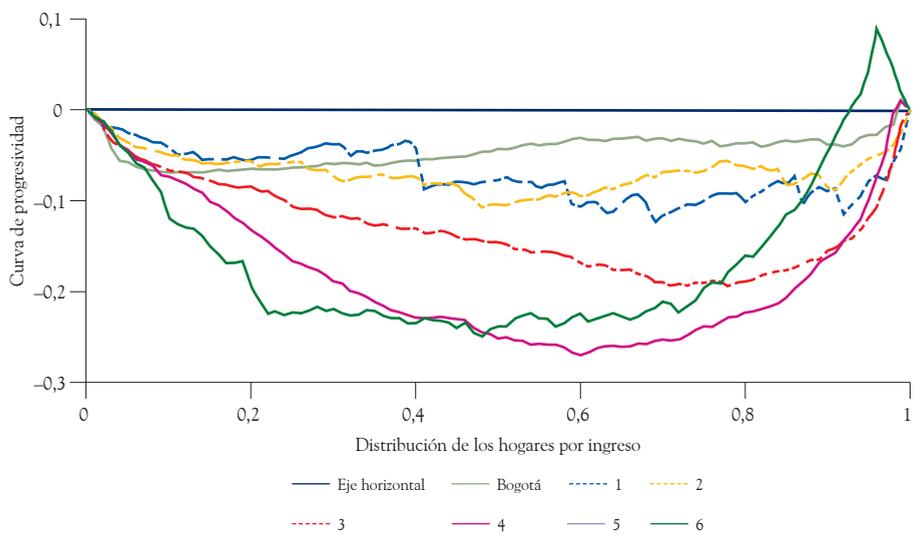
Por otro lado, el impuesto a la valorización presenta un esquema progresivo para el estrato 2, diferente en comparación con otros estratos, evidentemente regresivos. El impuesto a vehículos diferencia a los hogares en dos grupos: aquellos en estratos 1, 2 y 3, donde el impuesto es progresivo, y aquellos en estratos 4, 5 y 6, donde es regresivo, lo cual está acorde con una mejor focalización de impuestos basados en indicadores de riqueza. Finalmente, el impuesto a la renta es progresivo para casi todos los estratos, con excepción de algunos hogares de bajos ingresos ubicados en los estratos 2, 3 y 4, principalmente. En general, estas figuras muestran un comportamiento en términos de progresividad (regresividad) de los impuestos bastante diferenciado por el estrato del hogar, pareciendo favorecer en alguna medida a aquellas familias clasificadas en estrato 1 y, en algunos casos, en 2 (excepto por el impuesto a la renta y el IVA), pero menos favorable para los del estrato 3, quienes en general enfrentan impuestos regresivos en casi toda su carga impositiva, y, para los estratos 4, quienes en gran medida deben corresponder a la clase media de la ciudad.

Figura 6.4. Curvas de progresividad de impuestos en Bogotá, por estratos

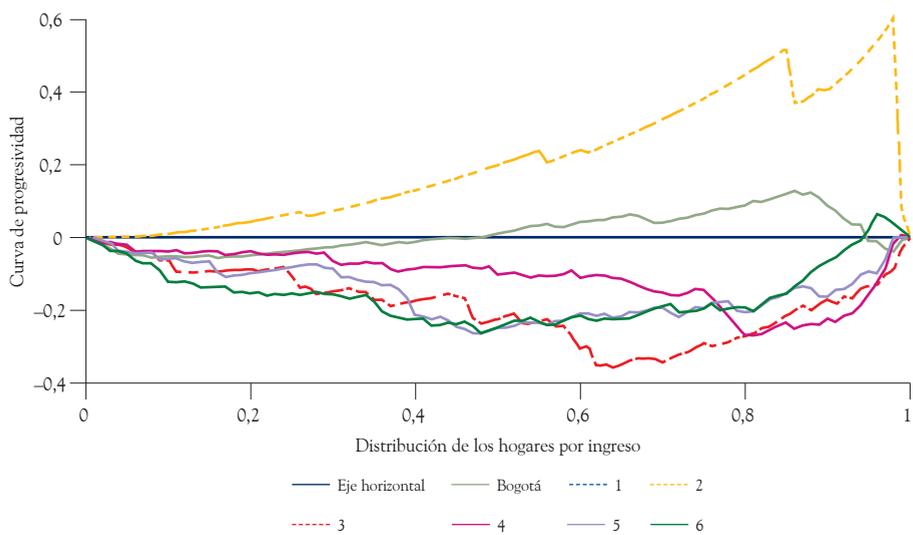


Continúa

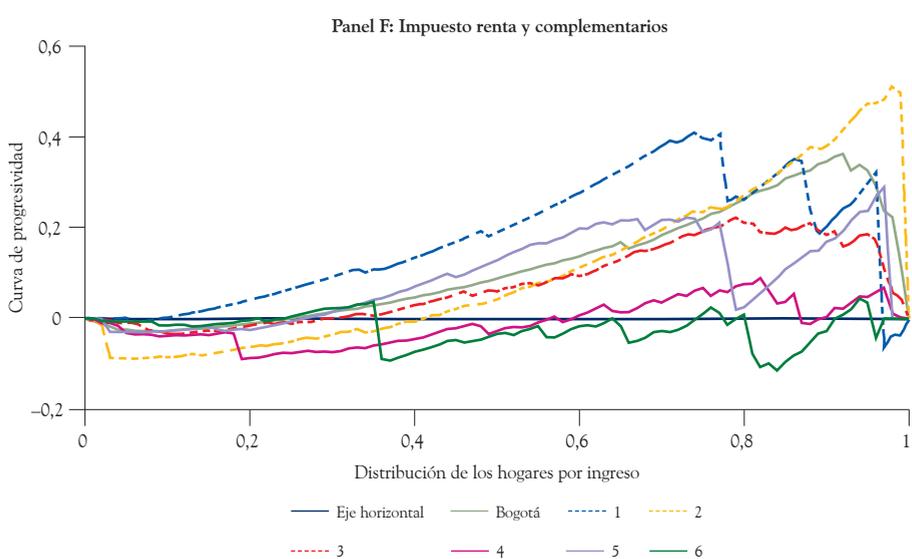
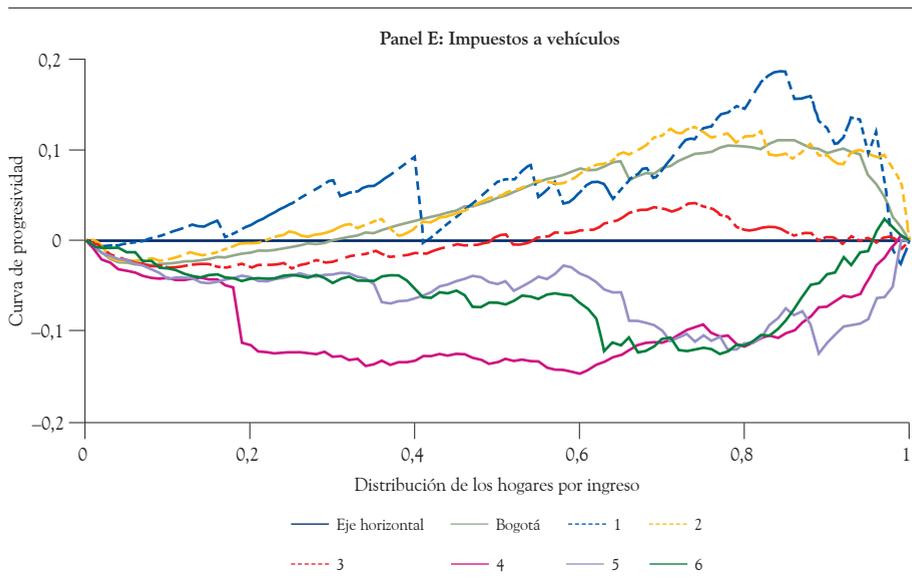
Panel C: Predial



Panel D: Valorización



Continúa



Fuente: EMB 2011, cálculo de los autores.

6.2. El grado de progresividad de la política social

En línea con lo desarrollado a lo largo del libro, los hogares bogotanos son objeto de diferentes subsidios y beneficios sociales tendientes a mejorar la capacidad de pago de los hogares más pobres. Esta sección ilustra el grado de progresividad de estos beneficios en Bogotá. La figura 6.5 muestra las

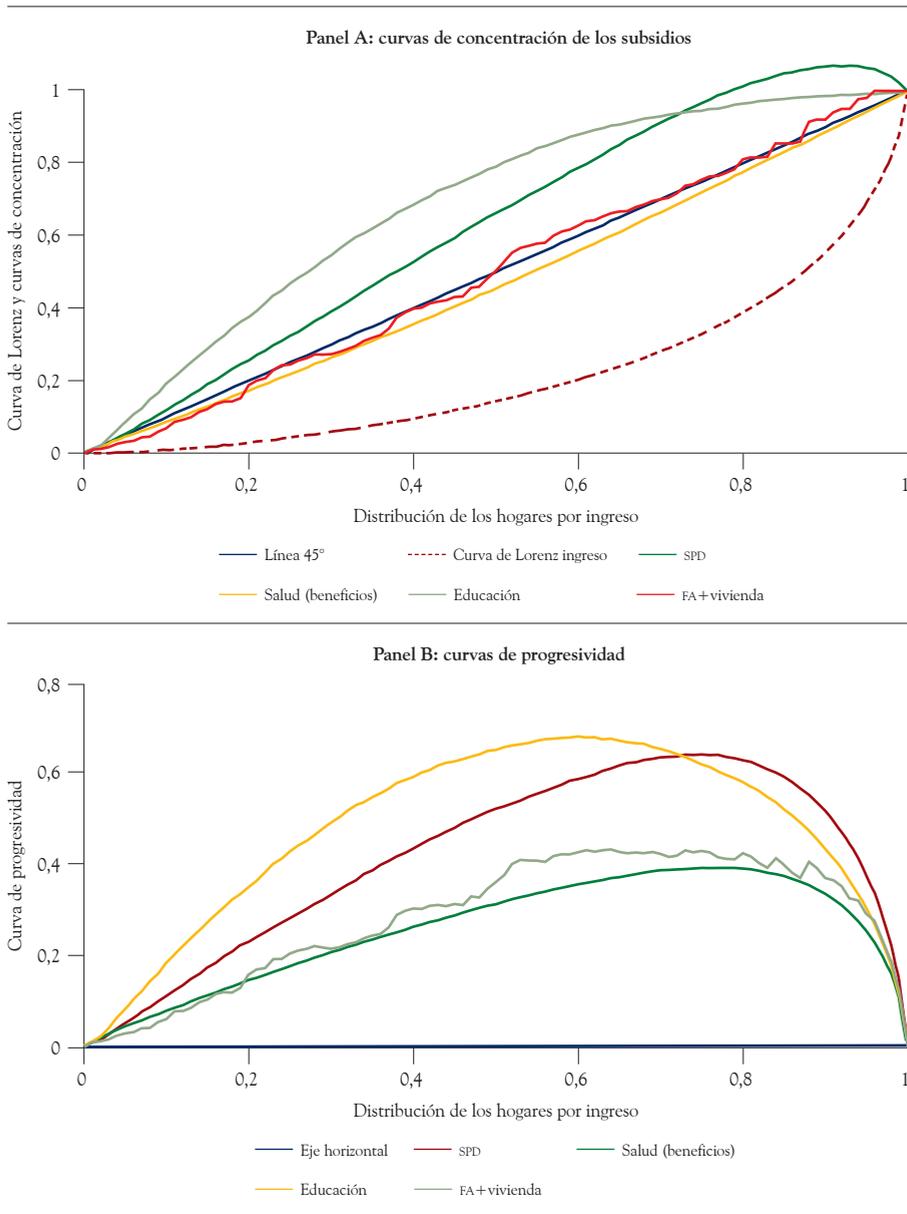
curvas de concentración (panel A) y las curvas de progresividad (panel B), incluyendo el agregado de los subsidios netos en SPD, los beneficios imputados en salud,² los subsidios agregados en educación (incluyendo cuidado de los niños en jardines de carácter nacional y distrital) y otros subsidios sumados, como los componentes de nutrición y vivienda en FA. Todos los subsidios son progresivos al encontrarse las curvas de concentración por encima de la curva de Lorenz y sus curvas de progresividad por encima del eje horizontal.

A diferencia de los impuestos, la política social presenta una distribución más homogénea de las curvas de progresividad, donde todas están ubicadas hacia la izquierda de la distribución en el panel A de la figura 6.5. Esta forma de las curvas hace entender el beneficio sustancial de los subsidios sobre los más pobres de la distribución. La adecuada focalización y mayor progresividad parece ser más efectiva en el caso de educación (curva amarilla en el panel B de la figura 6.5), en línea con lo presentado por otros estudios (Vélez, 1996; Lasso, 2004; Núñez, 2009).

Desagregar los componentes de ayudas es importante para diferenciar y entender en más detalle las fuentes de la progresividad de la política social. La figura 6.6 presenta las curvas de concentración (gráficas ubicadas a la columna izquierda de cada fila) y de progresividad (gráficas ubicadas a la columna derecha de cada fila) de cada uno de los subsidios netos. La primera fila de esta gráfica corresponde a los subsidios netos en acueducto, alcantarillado y aseo (AAA), en energía, en gas y, finalmente, el subsidio neto total como referencia. El subsidio más progresivo es AAA, seguido por gas y, posteriormente, energía. Las tarifas en SPD, aunque llegan a hogares pobres, también benefician de manera significativa a aquellos con ingresos altos, y, en especial en el consumo de energía, dicho comportamiento puede ser explicado por la focalización inadecuada de los subsidios cruzados en SPD debido a significativos errores de inclusión. Ver Sepúlveda, López y Gallego (2014) para una explicación técnica de este aspecto.

² El subsidio neto en salud que se describió en el capítulo anterior tiene dos partes: i) el subsidio que está compuesto por la imputación de la UPC, el gasto de no POS del distrito en el régimen subsidiado y el gasto en PIC; ii) la contribución que corresponde a las tarifas del ingreso objeto de la contribución establecida por el SGNSS. Dado que Bogotá presentó una contribución neta en salud, en esta sección, queremos observar el carácter progresivo del componente de subsidios y, por esto, no optamos por analizar los subsidios netos y solamente los beneficios.

Figura 6.5. Curvas de concentración y progresividad de los subsidios



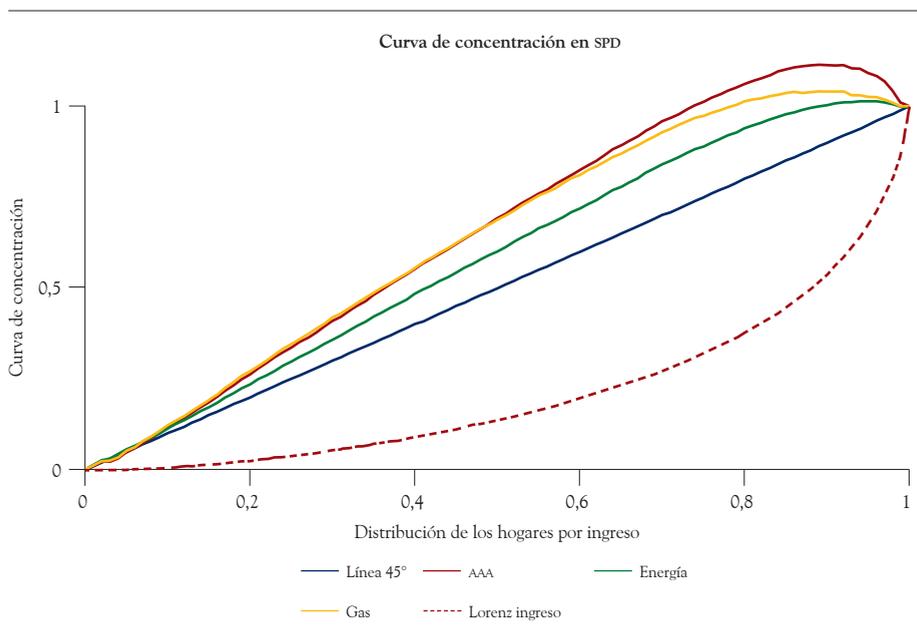
Fuente: EMB 2011, cálculo de los autores.

La fila siguiente muestra las curvas de los subsidios en educación para familias con hijos en el sistema educativo de colegios financiados por el Distrito Capital, o cupos escolares financiados por el gobierno de la ciudad; del

componente de jardín en el cuidado de los niños; y de los otros subsidios, donde se destacan principalmente ayudas monetarias condicionadas en dinero de la Secretaría de Educación y de FA. La progresividad de cada uno de los componentes de la ayuda en educación es general y se evidencia en el buen comportamiento de las curvas en términos de estar centradas y no tender hacia la derecha de la distribución del ingreso. De todos los beneficios y ayudas, el más progresivo es el recibido por el costo de los alumnos de la educación pública distrital, lo cual se resalta como un aspecto positivo de la política social distrital.

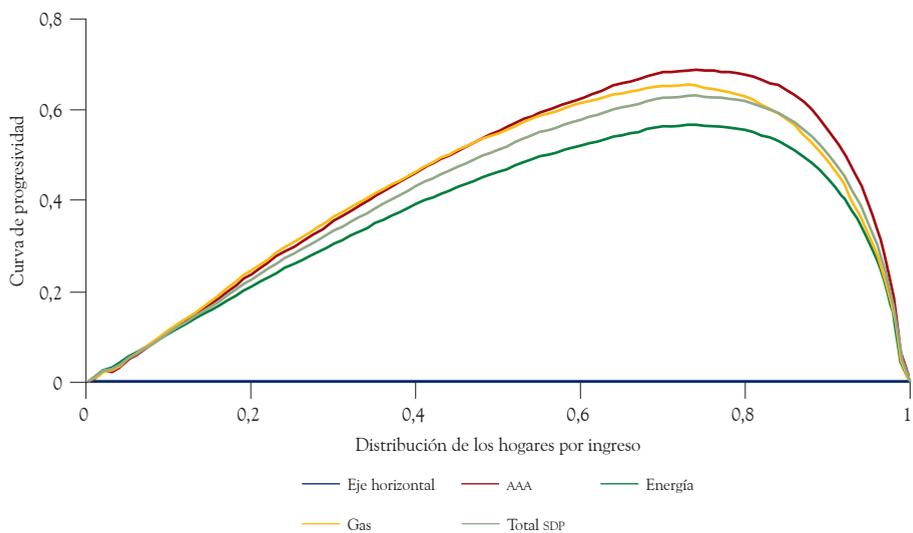
Finalmente, se tienen las curvas para los componentes del grupo de otros subsidios, a los cuales se agregan los subsidios en vivienda y subsidios de nutrición del programa de Familias en Acción (última fila). Este último es altamente progresivo y la curva de progresividad tiene un comportamiento similar a la observada con subsidios en educación. El subsidio en vivienda es menos progresivo y lo es en particular en los hogares de menores ingresos, lo cual está explicado principalmente por la baja tenencia de vivienda en dicho grupo.

Figura 6.6. Curvas de concentración y progresividad discriminadas por cada componente de subsidios

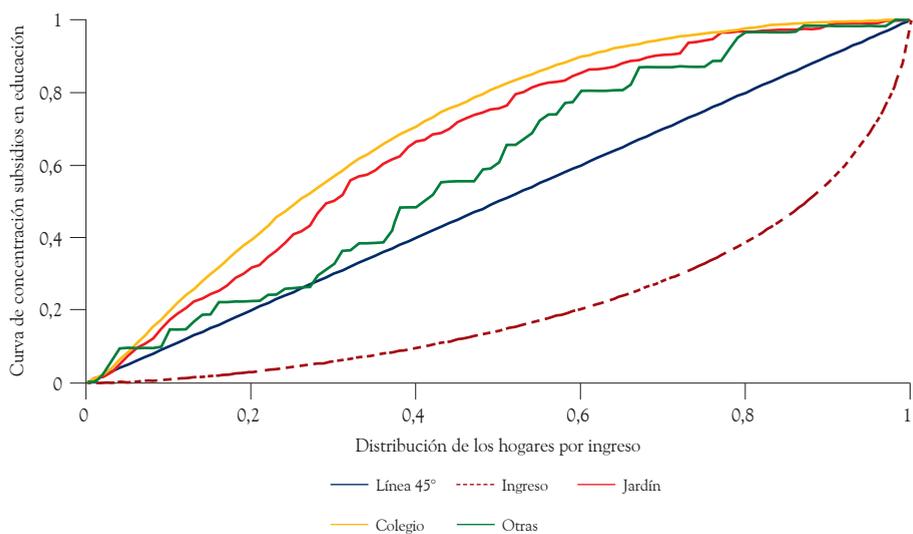


Continúa

Curva de progresividad en SPD

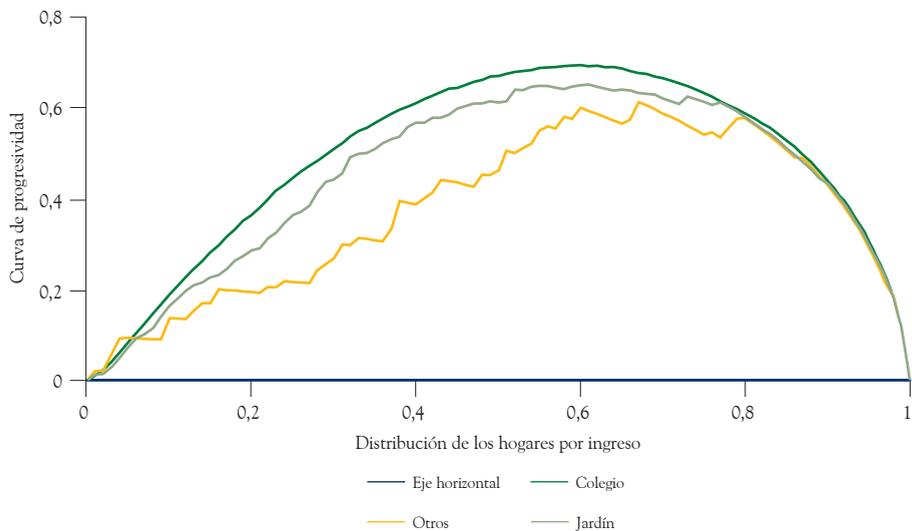


Curva de Lorenz y curva de concentración

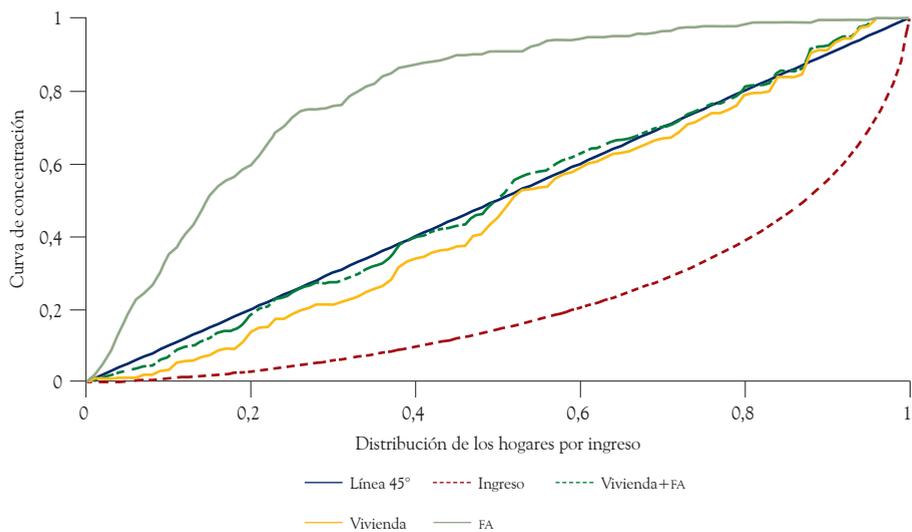


Continúa

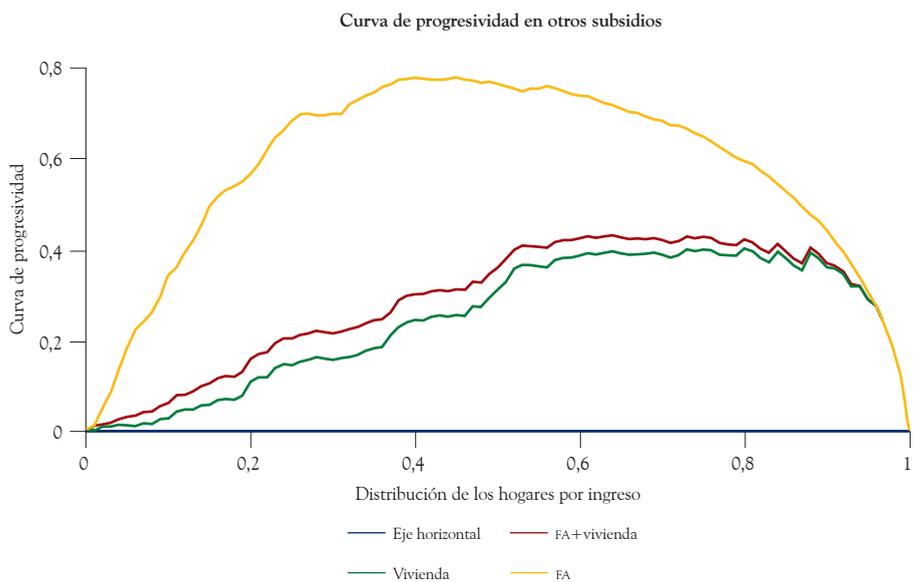
Progresividad subsidios educación



Curva de concentración otros subsidios



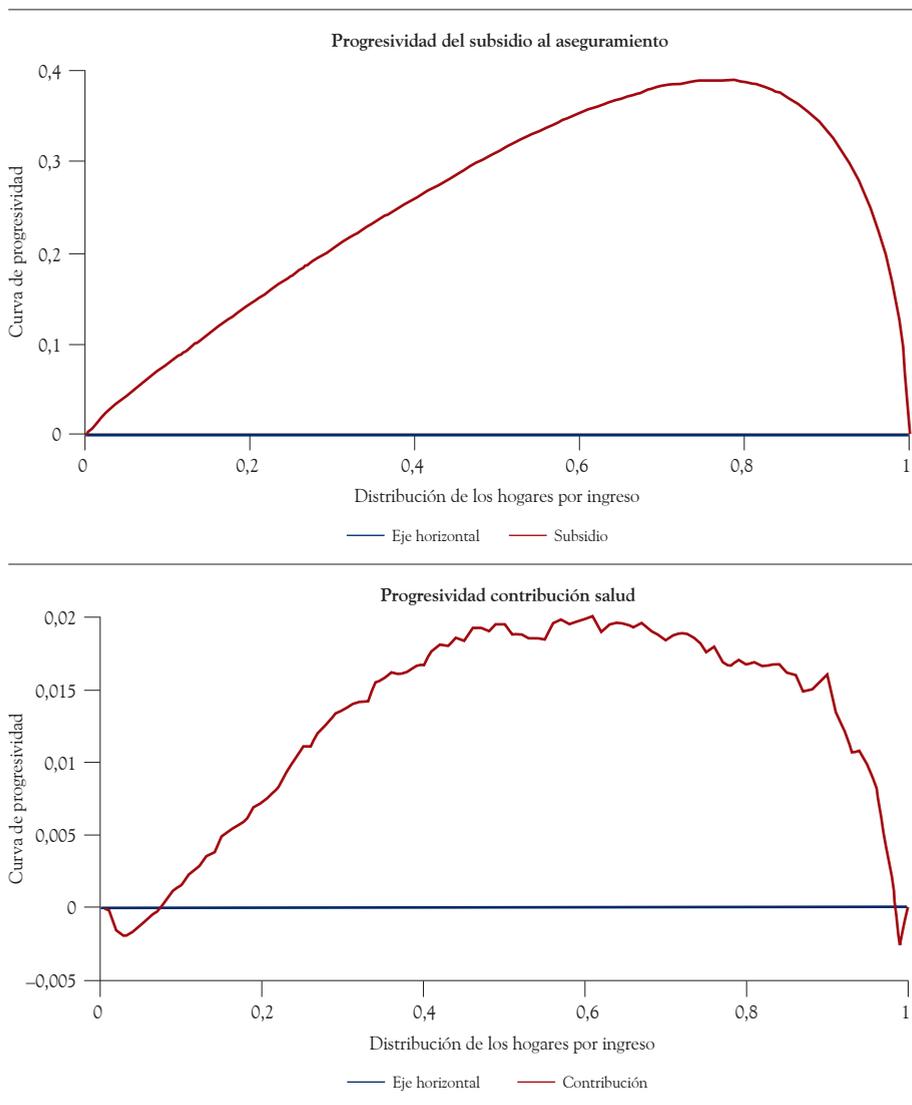
Continúa



Fuente: EMB 2011, cálculo de los autores.

La figura 6.7 presenta un ejercicio particular para el caso de los subsidios en salud, y, a diferencia de otros rubros, cada hogar presenta un beneficio dado por el derecho al aseguramiento y una contribución de acuerdo con su capacidad de pago, la cual es cero para los casos del régimen subsidiado. Por este motivo, es importante presentar por separado las curvas de progresividad del beneficio en salud (izquierda) y la contribución al sistema general en salud (derecha). La suma de ambas es el subsidio neto explicado en capítulos anteriores. En general, ambos son progresivos, es decir, los pobres reciben más beneficios a un menor costo, reflejado en una mayor capacidad de aseguramiento en salud. Por otro lado, los ricos reciben menos beneficios y pagan una mayor contribución para financiar estos subsidios de forma cruzada. La excepción se encuentra en la regresividad de la contribución del 5% más pobre de la población según ingreso.

Figura 6.7. Curvas de progresividad del subsidio al aseguramiento y la contribución en salud



Fuente: EMB 2011, cálculo de los autores.

De esta manera, como resumen sobre la asignación de los subsidios en Bogotá, se tiene:

- 1) Una asignación de los subsidios totales netos, es decir, la suma de ayudas otorgadas por todos los servicios, de carácter progresivo.

- 2) La asignación de cada uno de los subsidios sobre los diferentes servicios también es progresiva, y la focalización utilizada es en promedio la adecuada.
- 3) Unos subsidios son más progresivos y esto se puede evidenciar en la curvatura de las gráficas, siendo el de educación el mejor focalizado, en línea con la literatura existente en Colombia.

6.3. Impacto de los subsidios sobre el ingreso y la desigualdad

En la sección anterior, se ilustró una progresividad del esquema de asignación de subsidios a los diferentes servicios sujetos de la acción pública en la ciudad de Bogotá, aunque al diferenciar por distintos tipos, se presenta mayor progresividad en aquellos destinados a mejorar el capital humano y focalizados a través de oferta, o basados en la identificación del ingreso. En esta sección, se busca ahondar sobre cómo cambia la distribución del ingreso, medida principalmente por cambios en el coeficiente de Gini, de imputar el valor monetario de cada uno de los subsidios contenidos en la política social de Bogotá. Además, de entender si existen diferencias significativas de estos impactos sobre la desigualdad por tipologías del hogar medidas por diferencias por estrato y por localidad.

Las tablas 6.1 a la 6.4 registran los coeficientes de Gini antes y después de la acción pública en cada subsidio, diferenciando los hogares por el estrato socioeconómico del inmueble que habitan (panel A) y por la localidad donde residen (panel B). La tabla 6.1 muestra dichos coeficientes para los subsidios en SPD; la observación más significativa de dicha tabla es que el diseño de los subsidios cruzados en SPD tiene un impacto poco significativo, casi neutral, sobre la distribución del ingreso en la ciudad de Bogotá. En la última fila de la tabla, se observa una disminución del coeficiente de Gini de cerca del 1 % después de imputar los subsidios netos recibidos. Este resultado es una consecuencia directa de los problemas mencionados por otros autores sobre altos errores de inclusión en el diseño del esquema de subsidios en estos servicios (Sepúlveda, López y Gallego, 2014). El lector debe tener en cuenta, sin embargo, la distinción entre el efecto neto positivo y apreciable del subsidio en liberar espacio de gasto a nivel de los hogares del efecto sobre la distribución del ingreso a nivel de grupos, como estratos o localidades, lo cual no necesariamente coincide como objetivos de política pública.

A nivel de grupos socioeconómicos o de localización geográfica, las desigualdades en el ingreso, captadas por el coeficiente de Gini, tienen efectos diferenciados por estratos económicos, dada la focalización misma del subsidio al servicio. En particular, en los estratos 1 y 2, se pueden observar leves mejorías de la distribución del ingreso por la acción del gasto social en SPD. Similar resultado se presentó en nueve de las localidades bogotanas de menores ingresos. En las localidades de mayores ingresos, compuestas mayoritariamente por hogares de estratos 5 y 6, al no ser beneficiarios de subsidios, no hay efectos. Estos resultados de correlación entre estratos bajos y localidades de bajos ingresos en sus efectos sobre la desigualdad del ingreso están explicados por el grado de aglomeración de viviendas de estrato 1 y 2 en las localidades con mayores niveles de subsidio, como en el caso de Bosa, Ciudad Bolívar y Usme.

Tabla 6.1. Efecto del subsidio en SPD sobre el coeficiente de Gini (estrato y localidad)

Panel A: cambio en el Gini (estrato)				
Estrato	Gini antes	Gini	Variación	% Reducción
1	0,37	0,36	0,01	4%
2	0,40	0,39	0,01	2%
3	0,44	0,44	0,00	0%
4	0,43	0,43	-0,00	-0%
5	0,43	0,43	-0,00	-1%
6	0,43	0,44	-0,00	-1%
Panel B: cambio en el Gini (localidad)				
Estrato	Gini antes	Gini	Variación	% Reducción
Bosa	0,39	0,38	0,01	3%
Ciudad Bolívar	0,39	0,38	0,01	3%
Usme	0,40	0,38	0,01	3%
San Cristóbal	0,40	0,39	0,01	2%
Kennedy	0,42	0,41	0,01	2%
Puente Aranda	0,42	0,42	0,00	0%
Engativá	0,43	0,42	0,00	1%
Tunjuelito	0,44	0,43	0,01	2%
Rafael Uribe	0,45	0,45	0,01	2%

Continúa

Panel B: cambio en el Gini (localidad)				
Estrato	Gini antes	Gini	Variación	% Reducción
Teusaquillo	0,46	0,46	-0,00	-0%
Antonio Nariño	0,48	0,47	0,00	1%
Mártires	0,49	0,48	0,00	1%
Barrios Unidos	0,50	0,50	0,00	0%
Fontibón	0,53	0,52	0,00	1%
Suba	0,53	0,53	0,00	1%
Chapinero	0,55	0,55	-0,00	-0%
Usaquén	0,57	0,57	0,00	0%
Santa Fe	0,60	0,59	0,01	1%
Candelaria	0,62	0,61	0,01	1%
Total Bogotá	0,55	0,55	0,01	1%

Fuente: EMB 2011, cálculo de los autores.

Los efectos de los subsidios en salud sobre la distribución del ingreso se observan en la tabla 6.2, y, en línea con el capítulo anterior, los estratos 1 y 2 fueron receptores netos de subsidios, y presentan una incidencia positiva mayor en su distribución del ingreso (panel A). Al igual que la tabla 6.1, el panel A muestra la clasificación por estratos y el panel B por localidades de los cambios en el coeficiente de Gini. Para el total de la ciudad, observado en la última fila de dicha tabla, el subsidio de salud imputado mueve el coeficiente de Gini en más de 3 puntos del nivel del coeficiente, representando una reducción en la desigualdad cercana al 6 %, lo cual es un avance altamente significativo de la política social hacia una sociedad más equitativa.³ Cuando se observa por estratos, se presentan impactos significativos en la reducción del Gini. Para las familias ubicadas en los estratos 1 y 2, la disminución de la desigualdad asciende al 11 y 9 %, respectivamente. De igual manera, en 5 de las 19 localidades, la mejora de la distribución llegó a ser

³ Es importante resaltar que, al ser una imputación de los beneficios del aseguramiento, se tiene que asumir con precaución dicho avance en desigualdad. Una interpretación alternativa de tal efecto es el impacto negativo que tendría sobre la desigualdad del ingreso el que los hogares debieran adquirir los bienes y servicios en salud que les da derecho a consumir el sistema actual de aseguramiento en salud.

superior al 10 % del coeficiente de Gini y, en 7 localidades adicionales, esta mejora fue superior al promedio de la ciudad (del 6%), lo cual manifiesta una vez más la importancia del gasto social en este rubro.

Reducciones importantes en el coeficiente de Gini al imputar los subsidios en salud es una relación observada ya desde un buen periodo de tiempo. En un ejercicio realizado por la Universidad del Rosario sobre el impacto redistributivo de los subsidios en salud, educación y SPD en el Distrito Capital para el año 2003, se estima un porcentaje de reducción sobre el índice de Gini cercano al 7%, con impactos redistributivos importantes sobre las cinco localidades con hogares de menores ingresos (Ramírez *et al.*, 2006). En términos de focalización de subsidios y contribuciones directas al servicio, las ayudas en salud otorgadas por el sistema de salud a través de su derecho a un paquete obligatorio de servicios parece ser una política adecuada para disminuir la desigualdad y mantener el consumo de estos servicios en los hogares más vulnerables de la ciudad, sin dejar de lado el carácter solidario por parte de aquellos con mayor capacidad de pago.

Tabla 6.2. Efecto del subsidio neto en salud sobre el coeficiente de Gini (estrato y localidad)

Panel A: cambio en el Gini (estrato)				
Estrato	Gini antes	Gini	Variación	% Reducción
1	0,37	0,33	0,04	11 %
2	0,40	0,36	0,04	9 %
3	0,44	0,41	0,02	6 %
4	0,43	0,42	0,01	3 %
5	0,43	0,42	0,01	2 %
6	0,43	0,43	0,01	2 %
Panel B: cambio en el Gini (localidad)				
Estrato	Gini antes	Gini	Variación	% Reducción
Bosa	0,39	0,35	0,04	9 %
Ciudad Bolívar	0,39	0,35	0,04	10 %
Usme	0,40	0,36	0,04	10 %
San Cristóbal	0,40	0,36	0,04	10 %
Puente Aranda	0,42	0,39	0,03	6 %

Continúa

Panel B: cambio en el Gini (localidad)				
Estrato	Gini antes	Gini	Variación	% Reducción
Kennedy	0,42	0,39	0,03	7%
Engativá	0,43	0,40	0,02	6%
Tunjuelito	0,44	0,40	0,03	8%
Rafael Uribe	0,45	0,41	0,04	9%
Teusaquillo	0,46	0,45	0,01	3%
Antonio Nariño	0,48	0,44	0,03	7%
Mártires	0,49	0,46	0,03	6%
Barrios Unidos	0,50	0,48	0,02	4%
Fontibón	0,53	0,50	0,02	5%
Suba	0,53	0,51	0,02	5%
Chapinero	0,55	0,54	0,01	2%
Usaquén	0,57	0,55	0,01	2%
Santa Fe	0,60	0,56	0,03	6%
Candelaria	0,62	0,59	0,03	5%
Total	0,55	0,52	0,03	6%

Fuente: EMB 2011, cálculo de los autores.

El tercer componente social tenido en cuenta en este libro es la ayuda en educación, la cual, en línea con los diferentes resultados ampliamente expuestos, tiene un impacto positivo y amplio sobre la distribución del ingreso en Bogotá. Se destaca la incidencia en la distribución del ingreso por parte de los subsidios para estratos 1 y 2, donde se hace mayor esfuerzo de focalización, y no presenta ningún impacto sobre los hogares en estratos 4, 5 y 6, donde no se focaliza el subsidio. Por otro lado, al no tener contribución directa, no existe aporte directo para la prestación del servicio. La tabla 6.3 informa de manera más adecuada la observación anterior y, además, estima el porcentaje de reducción en la desigualdad por estrato y localidades. En particular, existen reducciones significativas en los estratos 1 y 2, y en las localidades de Usme, Ciudad Bolívar y Rafael Uribe, por valores superiores al 8% en la reducción del Gini. Es así como para el estrato 1 la entrega de subsidios distritales a la educación disminuyó la desigualdad del ingreso en 0,05 puntos; la mejora para el estrato 2 en la distribución llegó a ser de 0,03,

algo realmente notable en ambos casos. En otras tres localidades, Bosa, San Cristóbal y Tunjuelito, la incidencia de los efectos mejoraron la distribución del ingreso en 0,03. En la totalidad de la ciudad, la sola entrega de subsidios educativos mejoró la distribución del ingreso en 0,02 puntos, lo cual presenta una reducción significativa del 4%.

Una causa inmediata del resultado observado sobre un efecto significativo en la reducción de la desigualdad debida al subsidio en educación en los estratos bajos y localidades de menores ingresos comparado con un efecto neutral en los estratos ricos o localidades de mayores ingresos es la existencia del sistema educativo dual de la ciudad y el país. La focalización de la educación con gratuidad de Bogotá aumenta el acceso por eliminar las barreras financieras al acceso y libera gasto a los hogares pobres, logrando mejoras en sus condiciones económicas. Sin embargo, al no tener una contribución directa por parte de los hogares de mayores ingresos, quienes utilizan el sistema educativo privado, no permite lograr mejoras más altas en la distribución del ingreso, como las observadas en el caso de subsidios y contribuciones en salud.

Tabla 6.3. Efecto del subsidio neto en educación sobre el coeficiente de Gini (estrato y localidad)

Panel A: cambio en el Gini (estrato)				
Estrato	Gini antes	Gini	Variación	% Reducción
1	0,37	0,32	0,05	14%
2	0,40	0,37	0,03	8%
3	0,44	0,42	0,01	3%
4	0,43	0,43	0,00	0%
5	0,43	0,43	0,00	0%
6	0,43	0,43	-0,00	-0%
Panel B: cambio en el Gini (localidad)				
Estrato	Gini antes	Gini	Variación	% Reducción
Bosa	0,39	0,35	0,03	9%
Ciudad Bolívar	0,39	0,35	0,04	11%
Usme	0,40	0,35	0,04	10%
San Cristóbal	0,40	0,37	0,03	8%
Kennedy	0,42	0,41	0,01	4%

Continúa

Panel B: cambio en el Gini (localidad)				
Estrato	Gini antes	Gini	Variación	% Reducción
Puente Aranda	0,42	0,40	0,02	5 %
Engativá	0,43	0,42	0,01	3 %
Tunjuelito	0,44	0,41	0,03	6 %
Rafael Uribe	0,45	0,42	0,04	8 %
Teusaquillo	0,46	0,46	0,00	0 %
Antonio Nariño	0,48	0,45	0,03	6 %
Mártires	0,49	0,47	0,02	4 %
Barrios Unidos	0,50	0,49	0,01	2 %
Fontibón	0,53	0,51	0,02	3 %
Suba	0,53	0,52	0,01	3 %
Chapinero	0,55	0,55	0,01	2 %
Usaquén	0,57	0,56	0,01	1 %
Santa Fe	0,60	0,57	0,02	3 %
Candelaria	0,62	0,60	0,02	3 %
Total	0,55	0,53	0,02	4 %

Fuente: EMB 2011, cálculo de los autores.

6.4. Impacto de los impuestos y subsidios sobre el ingreso y la desigualdad

Una vez analizados los impactos individuales de los subsidios a los SPD, la salud y la educación sobre la distribución del ingreso, cabe preguntarse cuál es el resultado conjunto de todos los subsidios e impuestos analizados anteriormente. Esta perspectiva de un balance neto desde los hogares permite tener un panorama de las potenciales complementariedades o efectos sustitutos de la política fiscal y la política tributaria. Puntualmente, vale la pena determinar si la regresividad estimada de impuestos como el IVA, el predial y la valorización contrarrestan la adecuada progresividad de subsidios en educación y salud, por ejemplo.

Recordemos del capítulo anterior el resultado de un aumento en la desigualdad en Bogotá del 0,3 % a causa de los impuestos, debido principalmente al impacto del 1,4 % por el IVA y del 0,1 % por el predial. El impuesto a la renta reduce la desigualdad en un 0,9 % y el de vehículos en un 0,2 %. Por su parte, el impuesto de valorización puede considerarse casi neutro. Esto

plantea por lo menos dos grandes interrogantes con respecto al efecto negativo de estar generando la regresividad de los impuestos. En primer término, una reforma tributaria debe considerar el efecto nocivo sobre la capacidad de pago de los hogares pobres de una alta carga tributaria por el impuesto al consumo, siendo más notoria dado el peso en el recaudo identificado en este estudio, en cerca del 60% del total. Un segundo aspecto es el esquema de impuestos altamente regresivos de los hogares más pobres y vulnerables, poniendo en fragilidad su capacidad de adquisición de bienes y servicios básicos para el desarrollo de sus oportunidades en el interior de las ciudades. Esto parece chocar con los avances en la política social de subsidios, la cual contiene un alto grado de progresividad, y ayuda a reducir significativamente la distribución del ingreso, como lo explican las secciones anteriores.

Tabla 6.4. Efecto de los impuestos sobre el coeficiente de Gini

	Efecto sobre Gini
Vehículos	-0,2%
Predial	0,1%
Valorización	0,0%
Renta y complementarios	-0,9%
IVA	1,4%
Total	0,3%

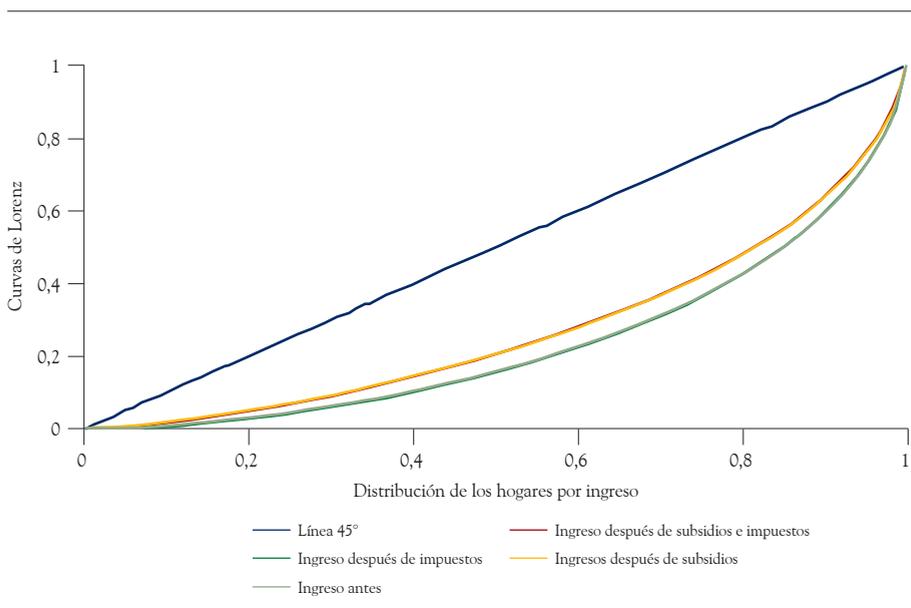
Fuente: EMB 2011, cálculos Universidad del Rosario.

La figura 6.8 presenta curvas de Lorenz, diferenciando, primero, el ingreso antes de la acción de los gobiernos distritales y nacionales; segundo, la inclusión de subsidios e impuestos por separado; y, tercero, la combinación de ambos. La curva gris clara representa el ingreso antes de cualquier intervención y la curva verde una vez se considera los tributos dentro del presupuesto de los hogares. Ambas curvas son las más alejadas de la diagonal de 45° y prácticamente se traslapan, comprobando lo expuesto en la tabla 6.4 sobre el bajo impacto de la política tributaria en la distribución del ingreso en Bogotá, con una particular desmejora de aquellos con menores ingresos.

La curva naranja representa la distribución del ingreso después de incorporar los subsidios netos, y, a diferencia de los impuestos, mejora sustancialmente la distribución, acercando la curva de Lorenz a la diagonal de 45°.

La curva morada combina el conjunto de subsidios netos e impuestos para un balance final, y, de nuevo, se observa el efecto nulo de los tributos al traslaparse sobre la línea con solo subsidios (naranja). De esta manera, Bogotá presenta una falta de complementariedad entre la política social y la política tributaria, y la segunda puede incluso estar afectando los avances en distribución potenciales de los subsidios, los cuales tienen a estar bien focalizados.

Figura 6.8. Curva de Lorenz antes y después de impuestos

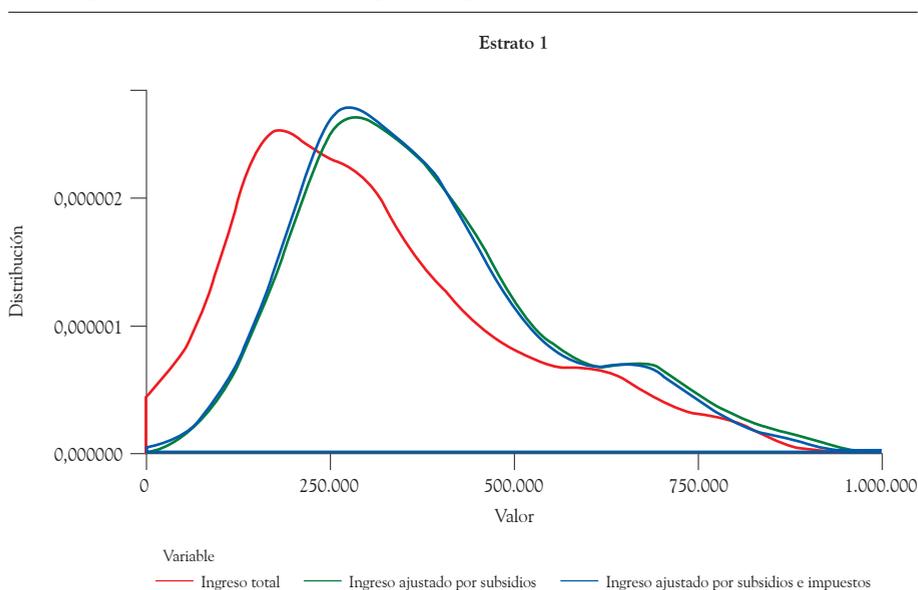


Fuente: EMB 2011, cálculo de los autores.

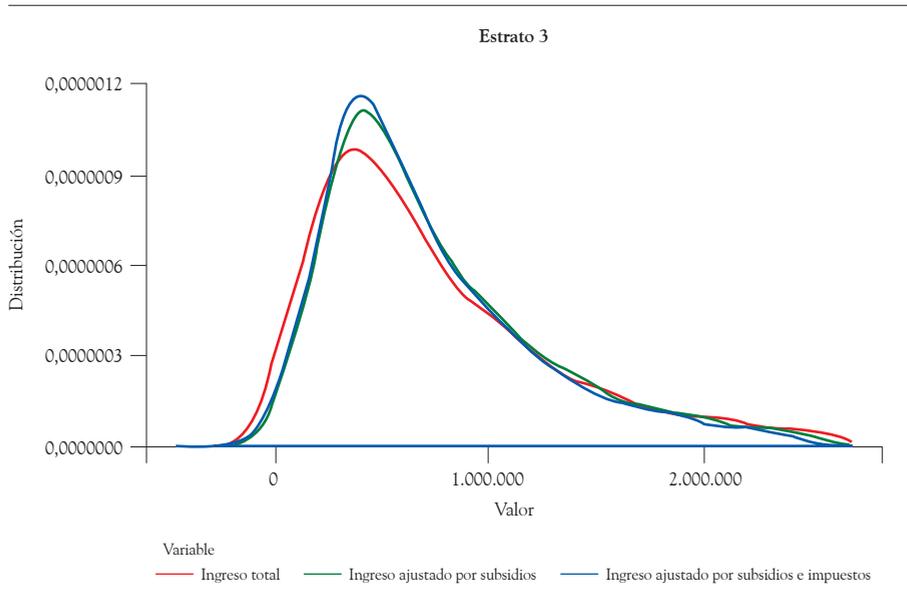
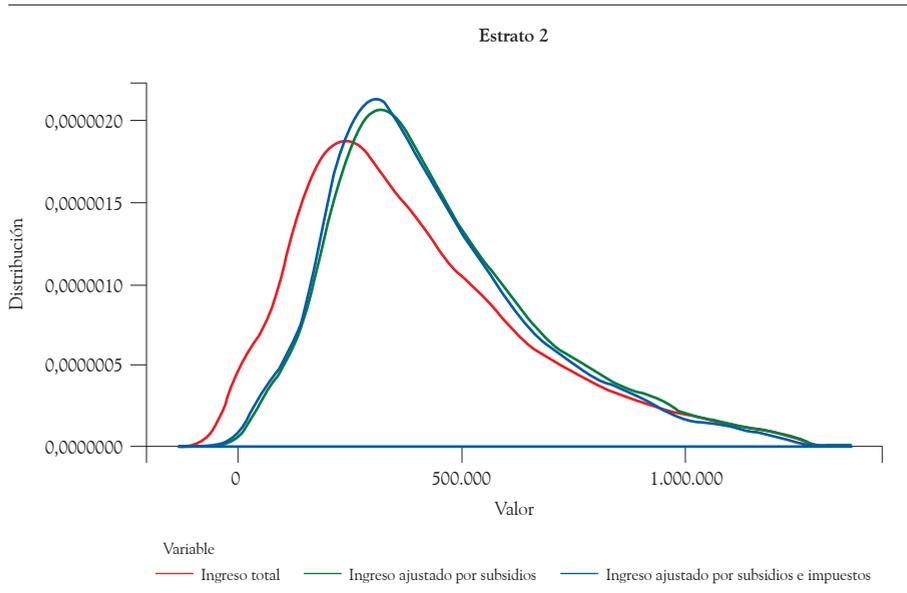
La figura 6.9 desagrega el balance neto observado en la figura anterior pero a nivel de estratos socioeconómicos, lo cual, al ser un mecanismo importante para la focalización de subsidios y una correlación alta con el nivel de ingresos para los extremos (estratos 1 y 2 y 5 y 6), permite observar el potencial de la política tributaria y social sobre la desigualdad del ingreso. En este caso, la curva roja en cada gráfica muestra la distribución del ingreso antes de la imputación; la curva verde, después de imputar los subsidios; y la curva azul, agregándole a esta última los impuestos. En términos generales, la mejora observada de la distribución de la política social para estratos 1 y 2 no se ve complementada por la política tributaria, la cual debería, bajo un esquema de impuestos progresivos, desplazar más hacia la derecha la

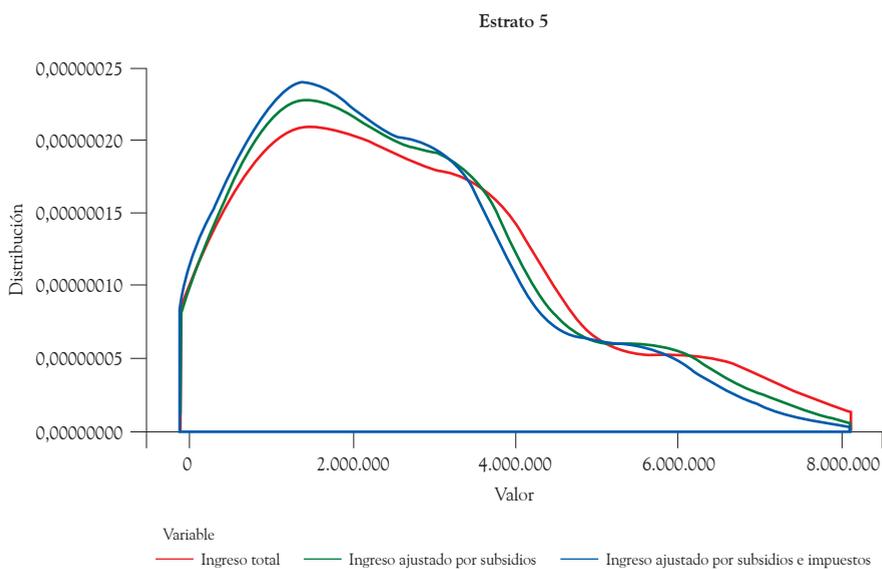
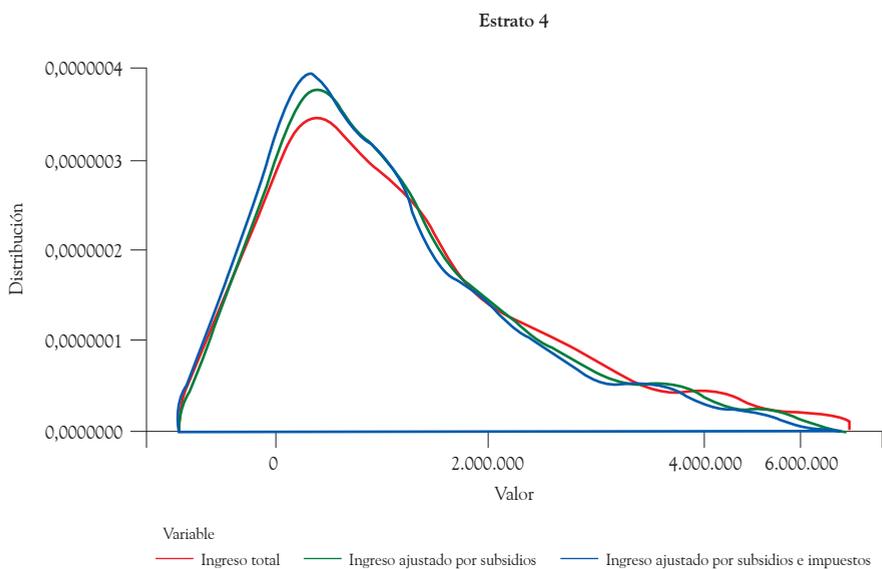
curva de ingresos, pero, al contrario, incluso, genera un retroceso en algunos puntos de la distribución. Para estos dos grupos, los subsidios mueven la distribución inicial (curva roja) a la derecha (curva verde), y, al incluir tributos, se desplaza un poco hacia la izquierda nuevamente (curva azul). Para los estratos 3 y 4, los impactos no son considerables y parecen no cambiar significativamente la distribución del ingreso, ni la política social, ni la política tributaria; esto puede ser el resultado de que ninguno de los dos estratos es objeto de focalización significativa de los subsidios y las contribuciones en impuestos son bajas dado su nivel de ingreso. Y, para el estrato 4, sus contribuciones directas en SPD son cero, al ser considerado el grupo neutral de subsidio o contribución. Por el contrario, es extraño no tener para el estrato 6 cambios sustanciales en la distribución del ingreso de la política tributaria al no ser población objeto de las ayudas. Esto plantea inquietudes del esquema tributario de generar una mayor carga impositiva al sector más rico de la ciudad. Para el estrato 5, sí se observa un mayor desplazamiento hacia la izquierda de ambos, la política social y tributaria, mostrado quizás en una mejor identificación de contribuyentes y de quienes pagan subsidios para servicios contenidos en el paquete de contribuciones en SPD.

Figura 6.9. Distribución del ingreso después de impuestos y subsidios (estrato)

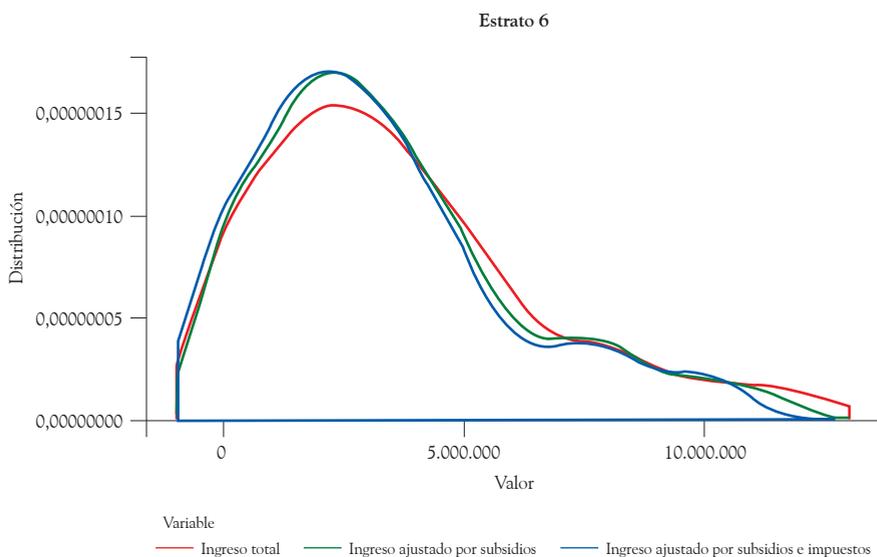


Continúa





Continúa



Fuente: EMB 2011, cálculo de los autores.

6.5. Medidas alternativas de desigualdad del ingreso

El coeficiente de Gini es una medida ampliamente usada en la literatura sobre medidas de desigualdad que permiten ilustrar y entender si existen efectos sobre la distribución del ingreso en Bogotá de los subsidios e impuestos recibidos por los hogares y sus miembros. Sin embargo, es válido observar si estas tendencias en reducciones o incrementos de la desigualdad se mantienen en medidas alternativas de la desigualdad en el ingreso. Después de imputar los impuestos y subsidios, el coeficiente de Gini pasó de 0,55 a 0,53, una disminución de la desigualdad explicada principalmente por el efecto altamente redistributivo de los subsidios en salud, educación, y la cual pudiera ser mayor si existiera una complementariedad de la política tributaria con la política social, dado que, al enfrentar impuestos regresivos, algunos sectores pobres de la población no pudieron disfrutar de las mejoras en su capacidad de pago ofrecida, por la carga impositiva que enfrentaban.

El coeficiente de Gini es una medida de desigualdad del ingreso con varias particularidades técnicas, como son: a) independencia respecto a la media, es decir, la medida de desigualdad no cambiaría si se doblara por igual el ingreso de todos los hogares; b) independencia respecto al tamaño

de la población, esto es, al cambiar el tamaño de la población, el indicador tampoco cambia; c) simetría, implicando un indicador constante en caso de intercambiar el ingreso entre dos hogares; d) la prueba de sensibilidad de transferencias de Pigou-Dalton, la cual indica una reducción de la medida de desigualdad ante transferencias de ingresos de los hogares ricos a los hogares pobres. Sin embargo, no satisface otros criterios que la literatura sobre desigualdad en el ingreso considera pueden formar parte de un indicador de desigualdad del ingreso. La ‘descomposición del indicador’, por ejemplo, indica la capacidad de descomponer la desigualdad en grupos de la población o por las fuentes de ingreso o por otras dimensiones. En este sentido, el coeficiente de Gini agregado de la sociedad, por ejemplo, no es igual a la suma de los Gini de sus grupos o componentes; prueba de ello es la imposibilidad de recuperar el valor total para Bogotá agregando los promedios por localidades o estratos, requiriendo su recálculo por separado. Por esta razón, a manera de ejercicio complementario a lo antes expuesto y como una prueba de consistencia de las tendencias obtenidas con la medición del Gini, se calculan, para la distribución del ingreso antes y después de la acción del Estado, los indicadores de Atkinson y Theil. Estos dos indicadores comúnmente utilizados, además de contener los criterios satisfechos por el Gini, cumplen el criterio anterior de comparabilidad de grupos.

La tabla 6.5 presenta los niveles de desigualdad del ingreso en Bogotá antes y después del otorgamiento de los subsidios directos e imputados sobre el indicador de Atkinson. El índice de Atkinson incorpora un parámetro de sensibilidad, el cual tiene en cuenta elementos de la concepción social de Rawls. Por ejemplo, un valor del índice de 0,20 sugiere la posibilidad de alcanzar el mismo nivel de bienestar social con solamente $1 - 0,20 = 80\%$ del ingreso. El índice de Atkinson toma valores entre cero y uno, donde indicadores más cercanos a cero se refieren a sociedades o grupos poblacionales más igualitarios. Otro aspecto positivo del indicador de Atkinson es su sensibilidad a los extremos más pobres de la población y, por esto, deben esperarse mayores reducciones de aquellas políticas sociales que aumentan la capacidad de pago de los hogares más desfavorecidos de la sociedad. Para el total de la ciudad, se observa una reducción, cuando se imputan todos los subsidios (última fila de la tabla 6.5), partiendo de un 0,465 antes de imputación a valores de 0,341 después de toda la imputación, lo cual presenta

una caída en el índice de Atkinson de cerca del 24%, consistente con el hecho de la sensibilidad del índice a mejoras sustanciales en el extremo más pobre de la distribución del ingreso. En línea con este aspecto es la mayor reducción en el índice en los subsidios asociados a salud; posteriormente, aquellos asociados a educación; y, en menor medida, los focalizados en SPD. Estas tendencias son consistentes a lo largo de todos los grupos de hogares discriminados por estratos, donde las reducciones más significativas ocurren en el estrato 1 y 2. Para el estrato 1, la reducción de la desigualdad tomando todos los subsidios fue de casi 54 puntos porcentuales, y de 46 puntos para el estrato 2. Así mismo, el indicador muestra una considerable reducción de la desigualdad del ingreso en los estratos 4, 5 y 6 de alrededor, en promedio, de 25 puntos porcentuales. Al observar los efectos individuales de cada uno de los subsidios, se aprecia el canal de disminución de desigualdad a través de los subsidios a salud y educación. Este último canal llega a ser más significativo para el estrato 1, donde el índice baja sustancialmente cuando se imputan los subsidios en educación, dado que, por condiciones socioeconómicas, la población es objeto de la política pública en educación de la ciudad.

Otros aspectos de la tabla 6.5 en el panel B merecen ser resaltados. El impacto de los subsidios en las localidades es mayor en el área de la salud frente a los demás rubros de gasto sujetos a subsidios (excepto para Ciudad Bolívar, donde este indicador es levemente comparable después de imputar los subsidios en educación). El índice de Atkinson de desigualdad del ingreso se reduce en Bogotá en casi 18 puntos porcentuales una vez los hogares reciben los subsidios a la salud; en cerca de 12 puntos cuando reciben o se les imputan los subsidios educativos; y alrededor de 9 puntos por efectos de los subsidios a los SPD. En el agregado, al incluir todos los subsidios, la mejora en la desigualdad en la ciudad es de casi 27,5 puntos porcentuales. Por último, el promedio para la ciudad esconde o no muestra la mejora surtida en el interior de las diferentes localidades de la ciudad. Por ejemplo, en Usme, Ciudad Bolívar, San Cristóbal y Bosa, en su orden, las reducciones en la desigualdad del ingreso fueron de alrededor del 50%, lo cual refleja un positivo y considerable impacto de la política pública sobre el bienestar de los hogares, hecho que está acorde con una mejor focalización de la política social.

Tabla 6.5. Efecto de los subsidios sobre el índice de Atkinson (estrato y localidad)

Panel A: cambio en el índice de Atkinson (estrato)					
Estrato	Atkinson antes de imputación	Atkinson imputando subsidios en SPD	Atkinson imputando subsidios en salud	Atkinson imputando subsidios en educación	Atkinson imputando el total de subsidios
1	0,254	0,208	0,171	0,166	0,118
2	0,299	0,252	0,210	0,226	0,167
3	0,339	0,308	0,264	0,294	0,239
4	0,379	0,337	0,296	0,348	0,288
5	0,383	0,349	0,309	0,354	0,309
6	0,495	0,423	0,363	0,445	0,355
Panel B: cambio en el índice de Atkinson (localidad)					
Localidad	Atkinson antes de imputación	Atkinson imputando subsidios en SPD	Atkinson imputando subsidios en salud	Atkinson imputando subsidios en educación	Atkinson imputando el total de subsidios
Bosa	0,264	0,228	0,193	0,202	0,152
Ciudad Bolívar	0,279	0,233	0,192	0,200	0,141
Usme	0,299	0,239	0,200	0,207	0,146
San Cristóbal	0,311	0,252	0,207	0,233	0,157
Puente Aranda	0,309	0,281	0,239	0,260	0,215
Kennedy	0,310	0,270	0,236	0,255	0,199
Engativá	0,310	0,284	0,251	0,275	0,228
Tunjuelito	0,332	0,288	0,247	0,264	0,205
Rafael Uribe	0,365	0,313	0,258	0,277	0,210
Teusaquillo	0,429	0,384	0,338	0,394	0,327
Antonio Nariño	0,428	0,370	0,306	0,350	0,268
Mártires	0,423	0,374	0,319	0,354	0,282
Barrios Unidos	0,434	0,398	0,351	0,389	0,328
Fontibón	0,452	0,416	0,368	0,405	0,343
Suba	0,458	0,421	0,376	0,404	0,342
Chapinero	0,601	0,545	0,487	0,555	0,471
Usaquén	0,530	0,502	0,464	0,495	0,439
Santa Fe	0,518	0,479	0,430	0,460	0,385
Candelaria	0,609	0,537	0,484	0,529	0,436
Total Bogotá	0,465	0,427	0,384	0,409	0,342

Fuente: EMB 2011, cálculo de los autores.

La segunda medida que nos permite observar si la disminución en la desigualdad debida a la política social es significativa en la ciudad y explicada en una medida considerable por los subsidios en salud y educación es el índice de Theil. Similar al índice de Atkinson, hace parte de la familia de medidas generalizadas de entropía, e incluye un parámetro de sensibilidad con elementos (subjetivos) o juicios sociales. En línea con la tabla 6.6, se presenta en varias columnas diferentes índices dependiendo del subsidio imputado. La primera columna contiene la medición de la desigualdad antes del otorgamiento de subsidios, desde la segunda a la cuarta se presenta el índice de Theil una vez incorporados por separado cada uno de los siguientes subsidios en ese orden: SPD, salud y educación. La última columna muestra el efecto agregado de todos los subsidios sobre la desigualdad del ingreso medida a través de Theil, al igual que se diferencian por grupos poblacionales de estrato y localidad. Un índice cercano a cero explica una sociedad más igualitaria. Aunque Bogotá es altamente desigual, el índice de Theil es cercano a 0,60 antes de impuestos (última fila de la tabla 6.6), esto no parece ser el caso por estratos socioeconómicos, donde las mayores desigualdades se dan en los estratos 3 y 4, pero con índices inferiores al promedio de la ciudad y cercanos a 0,34 en ambos casos. Cuando se desagrega por localidades, sí existen localidades como la Candelaria, Santa Fe y Usaquén cuyos coeficientes de Theil muestran índices de desigualdad superiores a los del promedio de la ciudad. Esto muestra unas desigualdades significativas en la ciudad entre estratos (y no a su interior), y entre localidades (y no a su interior, salvo Usaquén, Candelaria y Santa Fe).

Al igual que los dos indicadores expuestos anteriormente, el índice de Theil también presenta reducciones significativas cuando se imputan los potenciales valores monetarios de los subsidios contenidos en la política social del distrito y de la nación. Los indicadores de desigualdad disminuyen cuando se imputan dichos subsidios para el total de la ciudad y para todos los estratos y localidades, con mayores impactos en aquellos grupos donde hay mayor aglomeración de población objeto de la política. En particular, el efecto de los subsidios a la salud impacta en mayor porcentaje al índice de Theil, seguido por las ayudas en educación, y, por último, está el efecto de los subsidios a los SPD. Adicionalmente, las mismas localidades experimentan una considerable reducción en la desigualdad del ingreso con el índice de

Atkinson, se destacan como las de las mayores reducciones del índice de Theil (Usme, Ciudad Bolívar y Bosa). Lo más destacable es que las reducciones significativas de desigualdad se logran tanto a nivel de la ciudad como un todo y de los estratos 1, 2 y 3 significativamente, y de aquellas localidades con mayor población objeto de política social. En resumen, se pueden encontrar mejoras entre grupos y en el interior de los grupos en términos de desigualdad del ingreso.

Tabla 6.6. Efecto de los subsidios totales sobre el índice de Theil (estrato y localidad)

Panel A: cambio en el índice de Theil (estrato)					
Estrato	Theil antes de imputación	Theil imputando subsidios en SPD	Theil imputando subsidios en salud	Theil imputando subsidios en educación	Theil imputando el total de subsidios
1	0,240	0,220	0,188	0,180	0,134
2	0,313	0,297	0,260	0,268	0,215
3	0,343	0,339	0,304	0,323	0,283
4	0,343	0,342	0,322	0,340	0,319
5	0,327	0,331	0,315	0,327	0,319
6	0,340	0,342	0,325	0,339	0,327
Panel B: cambio en el índice de Theil (localidad)					
Localidad	Theil antes de imputación	Theil imputando subsidios en SPD	Theil imputando subsidios en salud	Theil imputando subsidios en educación	Theil imputando el total de subsidios
Bosa	0,273	0,258	0,226	0,230	0,184
Ciudad Bolívar	0,275	0,255	0,221	0,219	0,167
Usme	0,293	0,272	0,238	0,235	0,179
San Cristóbal	0,286	0,270	0,229	0,241	0,179
Kennedy	0,306	0,296	0,267	0,280	0,233
Puente Aranda	0,312	0,309	0,271	0,291	0,250
Engativá	0,333	0,327	0,301	0,318	0,280
Tunjuelito	0,354	0,340	0,301	0,314	0,259
Rafael Uribe	0,402	0,385	0,335	0,345	0,282
Teusaquillo	0,387	0,386	0,368	0,384	0,364
Antonio Nariño	0,416	0,408	0,359	0,375	0,328
Mártires	0,455	0,447	0,397	0,423	0,364
Barrios Unidos	0,438	0,434	0,402	0,424	0,383

Continúa

Panel B: cambio en el índice de Theil (localidad)					
Localidad	Theil antes de imputación	Theil imputando subsidios en SPD	Theil imputando subsidios en salud	Theil imputando subsidios en educación	Theil imputando el total de subsidios
Fontibón	0,522	0,515	0,475	0,498	0,453
Suba	0,518	0,508	0,467	0,491	0,435
Chapinero	0,537	0,535	0,508	0,525	0,506
Usaquén	0,587	0,583	0,553	0,572	0,537
Santa Fe	0,710	0,689	0,634	0,663	0,577
Candelaria	0,751	0,730	0,668	0,702	0,624
Total	0,604	0,588	0,542	0,566	0,494

Fuente: EMB 2011, cálculo de los autores.

6.6. Impacto de los subsidios sobre pobreza

Colombia, al igual que muchas economías emergentes, ha experimentado mejoras sustanciales en la reducción de los porcentajes de incidencia de la pobreza e indigencia. Esta sección busca aproximarse al impacto de la política pública del Distrito Capital y del gobierno central en el objetivo de reducir la pobreza en Bogotá. A manera de ejercicio ilustrativo, y sin pretender imputar todas las mejoras en reducción de la pobreza por ingreso, se presenta un ejercicio hipotético, bajo el cual el ingreso imputado en subsidios se transfiere al presupuesto del hogar, asumiendo un comportamiento constante de estos hogares; es decir, se presume la adquisición del mismo tipo de servicios a los precios o costos administrativos calculados.⁴

Foster, Seth, Lokshin y Sajaia (2013) definen la medida de pobreza como “la manera de combinar información sobre la distribución del ingreso –especialmente los ingresos de los pobres– para obtener un número que represente el nivel de pobreza en la distribución dada la línea de pobreza”. En este ejercicio, utilizaremos como medida de pobreza, aquella que cuenta

⁴ Es importante anotar el carácter académico de este ejercicio de imputación, que no pretende convertir en valor monetario todos los subsidios imputados. A manera de interpretación, es mejor leer dicha imputación en el presupuesto de los hogares sobre el esfuerzo financiero que debería hacer un hogar para adquirir el mismo nivel de consumo de bienes y servicios contenidos en la política social y los subsidios identificados si no los recibiera y tuviera la necesidad de adquirirlos en el mercado; y cuál sería su impacto sobre su presupuesto y cómo afectaría el número de hogares que superarían o no la línea de población e indigencia de la ciudad.

la proporción de personas que se hallan por debajo de la línea de pobreza (incidencia).⁵ La línea de pobreza se situó en \$212.749 *per capita* por hogar para el año 2011 y la de indigencia en \$87.672. La tabla 6.7 en el panel A mide el porcentaje de reducción de la incidencia de la pobreza, debido a la imputación de cada uno de los subsidios y el total de dichos subsidios, discriminando por estratos. El panel B presenta las mismas figuras pero para la incidencia de la indigencia en Bogotá y discriminando por estratos. Una vez se contabilizan uno a uno los subsidios otorgados, se observan reducciones considerables en los porcentajes de incidencia de pobreza e indigencia en total en Bogotá. En especial, sobresale el impacto positivo de la imputación de los subsidios a la educación y la salud, los cuales reducen la proporción de individuos por debajo de la brecha de pobreza en cerca del 24 y 21 %, respectivamente, y para la incidencia de la indigencia en el 35 y 38 %, respectivamente. Al considerar por aparte los estratos bajos (1 y 2), se llega a porcentajes de reducción de pobreza superiores al 25 % promedio para educación y salud, y superiores al 45 % en indigencia. Los efectos conjuntos de los subsidios a la educación, salud y SPD son bastante considerables. La proporción de la población total que logra superar la brecha de pobreza es del 51 %, la indigencia se reduce en un 68 %; para el estrato 1, estos porcentajes ascienden al 59 y 93 %, respectivamente.

Tabla 6.7. Medición de la pobreza por estrato

Panel A: porcentaje de reducción en incidencia de la pobreza por tipo de subsidios				
Estrato	SPD	Salud	Educación	Total
1	10 %	18 %	28 %	59 %
2	8 %	23 %	25 %	54 %
3	1 %	22 %	22 %	43 %
4	0 %	10 %	2 %	14 %

Continúa

⁵ Existen otras medidas importantes, como son la brecha de pobreza *per capita*, la cual capta la brecha entre la línea de pobreza y el ingreso, expresado como una porción de la línea de pobreza. Se le conoce también como la brecha normalizada. Y una tercera medida conocida como la severidad de la pobreza, que enfatiza las brechas o desigualdades entre los grupos o individuos más pobres. Este indicador es sensible a la prevalencia de los pobres, la distribución de sus ingresos y a lo distante en comparación con la línea de la pobreza. Estas tres medidas hacen parte del grupo de una familia paramétrica de índices: los índices Foster-Greer-Thorbecke (FGT).

Panel A: Porcentaje de reducción en incidencia de la pobreza por tipo de subsidios				
Estrato	SPD	Salud	Educación	Total
5	-3%	31%	0%	23%
6	0%	1%	0%	0%
Total Bogotá	7%	21%	24%	51%

Panel A: porcentaje de reducción en incidencia de la indigencia por tipo de subsidios				
Estrato	SPD	Salud	Educación	Total
1	27%	49%	56%	93%
2	15%	43%	45%	79%
3	1%	27%	19%	50%
4	0%	25%	2%	25%
5	0%	29%	0%	0%
6	-2%	19%	0%	9%
Total Bogotá	12%	38%	35%	68%

Fuente: EMB 2011, cálculo de los autores.

Comentarios finales

A lo largo de este capítulo, se ha presentado evidencia de la progresividad general del gasto público social del Distrito Capital y la nación, en el sentido de asignar mayores recursos globales y en promedio por hogar a aquellos de menores recursos y residenciados en las localidades más pobres de la ciudad. El gasto público social también ha mejorado la distribución del ingreso en el interior de los estratos y de las localidades de menores recursos económicos, incluso a pesar de la falta de complementariedad de la política social con la política tributaria, donde esta última parece estar disminuyendo los esfuerzos en reducción de desigualdades contenidos en la política social. Este último aspecto es fundamental para un análisis integral de la política tributaria, donde una menor carga del impuesto al consumo (IVA) por parte de los hogares más pobres haría que avances significativos a partir de los subsidios en una distribución del ingreso menos desigual no se vieran frenados o incluso reducidos por la política tributaria. Otro aspecto por resaltar radica en el carácter diferenciado de los diversos subsidios sobre sus efectos en la distribución del ingreso. Los subsidios en salud y educación, al estar mejor focalizados hacia los más pobres, tienen un impacto mayor sobre la

distribución del ingreso, siendo el subsidio en salud el de mayor efecto redistributivo, dada la capacidad de focalización del componente contributivo entre los de mayor capacidad de ingreso. Y se confirma el hecho de una baja capacidad redistributiva de los subsidios en SPD, debido principalmente a los altos errores de inclusión y exclusión en la focalización de quienes reciben y quienes contribuyen.

Finalmente, queremos resaltar el carácter ilustrativo de los efectos en reducción de pobreza de una eventual imputación monetaria de los subsidios recibidos. La mayoría de los subsidios contabilizados a partir de la *EMB 2011* no son monetarios y estas ayudas fueron contabilizadas como imputaciones de eventual desembolso para las familias en caso de no existir la acción pública social. Los porcentajes de reducción de la pobreza cercanos al 50 %, sea a nivel de algunos estratos o localidades, reflejan esas imputaciones de algún modo subjetivas desde el punto de vista de las familias, al asumir el uso de este dinero de la forma en que supone la política social de manera que adquieran bienes o servicios contenidos y subsidiados. De este modo, si el propósito del gasto social es abrir espacios a los hogares e individuos para mejorar sus condiciones de vida y potencializar sus capacidades, el análisis desarrollado a lo largo de todo este capítulo permite entender el efecto de dicha política sobre la distribución del ingreso agregado desde la perspectiva individual.

Anexos

‘Encuesta multipropósito de Bogotá’

La *Encuesta multipropósito de Bogotá (EMB 2011)* fue diseñada e implementada por la Secretaría Distrital de Planeación y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para poder tener información a nivel de hogares y personas sobre sus condiciones de vida, sus patrones de gasto y el nivel de ingresos de los hogares bogotanos, al igual que sobre la incidencia de diferentes políticas públicas implementadas por el Distrito Capital o por la nación, y, de este modo, poder aproximarse al efecto sobre los hogares en Bogotá.

La *EMB 2011* cuenta con un diseño de muestreo probabilístico dirigido a hogares, con entrevista cara a cara e informante directo. Se seleccionaron las viviendas a través de un diseño estratificado de conglomerados. El universo de la *EMB* está constituido por todos los hogares que residen en la parte urbana de la ciudad. Las unidades de observación son las viviendas, personas y hogares de Bogotá localizados dentro de los predios residenciales de la ciudad. La tabla A1 describe de manera breve los diferentes capítulos de la *EMB*.

Tabla A1. Capítulos de la EMB

Capítulo	Nombre	Descripción
Capítulo A	Identificación y control de calidad de la encuesta	Se identifica la vivienda, y se dispone del estrato socioeconómico de la vivienda por localidad.
Capítulo B	Datos de la vivienda y su entorno	Se observa la calidad habitacional, el entorno, el tipo de vivienda, entre otras.
Capítulo C	Condiciones habitacionales del hogar	Ocupación jurídica de la vivienda, fuentes de financiación, subsidios otorgados, cuotas de amortización, celaduría, entre otras.
Capítulo D	Servicios públicos domiciliarios y de TIC	Se pregunta sobre la tenencia de servicios públicos, para observar la calidad; también hay información acerca del uso de las TIC, el gasto en telefonía, internet y televisión por cable, entre otras temáticas.
Capítulo E	Composición del hogar y demografía	Se identifican las personas que conforman el hogar y el núcleo familiar, al igual que el jefe del hogar.
Capítulo F	Salud	Se identifican las condiciones de afiliación al sistema de salud de los miembros del hogar, como régimen de afiliación, cobertura de servicios complementarios, el gasto en salud, el pago por la afiliación básica a salud, planes complementarios, gastos en hospitalizaciones, cirugías, medicamentos. De igual manera, la incidencia de enfermedades, entre otros.
Capítulo G	Cuidado de los niños y niñas menores de cinco años	Este capítulo solo va dirigido a los niños y niñas menores de cinco años que están en el hogar y a identificar la persona o institución que cuida de ellos.
Capítulo H	Educación	En este se identifica la población en edad escolar que asiste a establecimientos educativos; se determinan los gastos en educación (matrículas, pensiones, uniformes, útiles escolares, entre otros) para los diferentes niveles educativos. Se cuantifican los subsidios y créditos educativos y se indagan por diferentes temáticas, como el alfabetismo, el sitio de permanencia de los niños por fuera de la jornada escolar, las actividades que desarrollan en el tiempo libre.
Capítulo I	Uso de tecnologías de la información TIC	Está dirigido a los miembros del hogar mayores a diez años, con el fin de analizar el acceso y uso de tecnologías de información y comunicaciones.
Capítulo J	Participación en organizaciones y redes sociales	En este capítulo, se recoge información estadística que permita una aproximación a la medición del capital social de los habitantes de Bogotá y a conocer el grado de asociación de los individuos a través de la participación en grupos primarios, el funcionamiento de las redes sociales y familiares en la solución de problemas de los hogares, el nivel de identificación que tienen los jóvenes con respecto a grupos culturales y urbanos, conocidos como grupos suburbanos.

Continúa

Capítulo	Nombre	Descripción
Capítulo K	Fuerza de trabajo	Se caracteriza la actividad económica de la población, se identifican las personas ocupadas (asalariados e independientes), los trabajadores sin remuneración, los desocupados e inactivos, y, además, se indaga por todas las fuentes de ingreso de las personas encuestadas (salarios, ganancia, arriendos, pensiones, entre otras).
Capítulo L	Percepción sobre las condiciones de vida de la ciudad y el desempeño institucional	
Capítulo M	Gastos del hogar	Se identifica el gasto de los hogares según diferentes bienes y servicios y pago de impuestos.

Fuente: principales resultados de la primera *Encuesta multipropósito para Bogotá 2011*.

Tabla A2. Subsidio total anual (millones de 2011)

Panel A: subsidio por estrato (anual)							
Estrato	SPD	Vivienda	FA (nutric.)	Jardín	Educación	Salud	Total
1	144.451	9.034	5.807	6.258	268.870	182.073	610.235
2	465.233	62.120	5.235	20.321	923.095	487.543	1.943.226
3	129.266	34.622	1.925	7.001	440.562	(484.308)	122.067
4	–	14.285	72	33	24.392	(881.444)	(842.696)
5	(57.255)	–	–	176	1.041	(343.631)	(399.844)
6	(56.314)	–	–	152	6.387	(402.314)	(452.241)
Panel B: subsidio por quintiles (anual)							
Quintiles	SPD	Vivienda	FA (nutric.)	Jardín	Educación	Salud	Total
1	175.379	11.993	6.227	8.328	466.761	487.585	1.127.887
2	183.112	28.471	4.245	10.297	472.721	384.766	1.057.505
3	172.922	22.750	1.561	10.027	404.971	205.902	800.421
4	127.569	34.109	1.006	3.277	257.096	(174.623)	242.881
5	(33.603)	24.865	249	2.527	89.969	(2.345.355)	(2.247.947)
Panel C: subsidio por localidad (anual)							
Localidad	SPD	Vivienda	FA (nutric.)	Jardín	Educación	Salud	Total
Antonio Nariño	5.967	912	138	83	24.885	2.531	34.505
Barrios Unidos	6.682	2.691	131	664	30.124	(103.495)	(64.712)
Bosa	87.055	13.102	1.448	5.122	175.661	105.941	373.139
Candelaria	3.728	353	42	96	5.099	(6.852)	2.372
Chapinero	(23.339)	3.287	106	733	15.413	(230.364)	(230.107)
Ciudad Bolívar	120.474	9.220	3.856	4.887	227.599	150.033	511.181
Engativá	59.245	9.930	408	1.454	127.557	(160.949)	27.402
Fontibón	18.964	6.648	280	903	55.634	(165.619)	(82.602)
Kennedy	105.213	17.203	1.360	5.199	225.565	(14.817)	325.748
Mártires	5.848	971	166	472	20.231	(2.229)	24.987

Continúa

Anexos

Panel C: subsidio por localidad (anual)							
Localidad	SPD	Vivienda	FA (nutric.)	Jardín	Educación	Salud	Total
Puente Aranda	12.702	3.598	100	141	56.386	(38.415)	34.371
Rafael Uribe	42.124	5.336	1.198	2.191	112.048	60.159	218.676
San Cristóbal	56.226	6.903	944	2.426	126.341	71.088	261.175
Santa Fe	13.293	1.375	209	1.604	24.988	(13.859)	25.491
Suba	48.955	19.253	650	3.298	205.520	(431.624)	(161.194)
Teusaquillo	(1.681)	467	53	(78)	9.027	(162.781)	(154.914)
Tunjuelito	23.100	2.881	253	360	49.926	19.916	96.076
Usaquén	(29.495)	12.997	56	2.076	60.626	(605.123)	(556.654)
Usme	70.319	5.059	1.891	2.824	138.888	84.734	295.809
Total Bogotá	625.379	122.187	13.288	34.456	1.691.518	(1.441.724)	980.747

Fuente: EMB 2011, cálculo de los autores.

Tabla A3. Desagregación de los subsidios públicos domiciliarios (total anual millones de pesos 2011)

Panel A: subsidio anual por quintil de ingreso				
Quintiles	AAA	Energía	Gas	Servicios púb.
1	80.721	70.717	23.940	175.379
2	85.916	73.289	23.908	183.112
3	81.394	70.045	21.484	172.922
4	60.369	53.343	13.857	127.569
5	(33.902)	4.499	(4.200)	(33.603)
Total	274.498	271.892	78.989	625.379
Panel B: subsidio anual por localidad				
Localidad	AAA	Energía	Gas	Servicios púb.
Antonio Nariño	3.054	2.678	235	5.967
Barrios Unidos	3.709	3.075	(102)	6.682
Bosa	39.329	34.414	13.312	87.055
Candelaria	1.769	1.600	359	3.728
Chapinero	(18.247)	(3.830)	(1.261)	(23.339)
Ciudad Bolívar	61.685	41.939	16.850	120.474
Engativá	28.638	26.090	4.517	59.245
Fontibón	9.545	7.884	1.535	18.964
Kennedy	50.235	42.752	12.226	105.213
Mártires	3.174	2.526	148	5.848
Puente Aranda	7.113	5.589	–	12.702
Rafael Uribe	19.631	17.094	5.399	42.124
San Cristóbal	25.579	22.788	7.859	56.226
Santa Fe	6.097	5.519	1.677	13.293
Suba	11.846	30.072	7.037	48.955
Teusaquillo	(1.353)	4	(333)	(1.681)
Tunjuelito	11.147	9.125	2.829	23.100

Continúa

Anexos

Panel B: subsidio anual por localidad				
Localidad	AAA	Energía	Gas	Servicios púb.
Usaquén	(23.788)	(2.625)	(3.081)	(29.495)
Usme	35.338	25.197	9.785	70.319
Total Bogotá	274.498	271.892	78.989	625.379

Panel C: subsidio anual por estrato				
Estrato	AAA	Energía	Gas	Servicios púb.
1	77.823	47.370	19.258	144.451
2	205.410	190.646	69.177	465.233
3	72.850	56.419	(4)	129.266
4	–	–	–	–
5	(40.656)	(11.117)	(5.482)	(57.255)
6	(40.929)	(11.426)	(3.959)	(56.314)
Total	274.498	271.892	78.989	625.379

Fuente: EMB 2011, cálculo de los autores.

**Tabla A4. Desagregación de los subsidios netos en salud
(total anual millones 2011)**

Panel A: subsidio por estrato (anual total)					
Estrato	UPC	No POS	PIC	Contrib.	Sub. neto
1	254.573	51.764	15.358	139.622	182.073
2	1.223.582	250.507	67.956	1.054.502	487.543
3	1.231.453	238.230	60.040	2.014.031	(484.308)
4	332.032	63.055	14.917	1.291.448	(881.444)
5	99.416	17.347	4.203	464.597	(343.631)
6	75.629	12.681	3.005	493.630	(402.314)
Total	3.261.310	642.516	167.901	5.513.452	(1.441.724)
Panel B: subsidio por localidad (anual)					
Localidad	UPC	No POS	PIC	Contrib.	Sub. neto
Antonio Nariño	48.809	9.186	2.444	57.908	2.531
Barrios Unidos	115.890	20.719	5.266	245.370	(103.495)
Bosa	236.789	48.619	13.166	192.633	105.941
Candelaria	10.638	1.951	545	19.986	(6.852)
Chapinero	69.854	12.209	2.942	315.368	(230.364)
Ciudad Bolívar	246.595	50.337	14.450	161.349	150.033
Engativá	384.130	76.125	19.039	640.243	(160.949)
Fontibón	161.803	32.058	7.799	367.280	(165.619)
Kennedy	453.004	89.949	23.037	580.806	(14.817)
Mártires	44.487	8.205	2.210	57.131	(2.229)
Puente Aranda	121.682	23.061	5.833	188.991	(38.415)
Rafael Uribe	156.445	30.430	8.529	135.244	60.159
San Cristóbal	161.818	32.377	9.244	132.352	71.088
Santa Fe	43.772	8.270	2.335	68.237	(13.859)
Suba	476.353	96.418	24.033	1.028.428	(431.624)
Teusaquillo	76.037	13.495	3.283	255.595	(162.781)
Tunjuelito	84.750	16.307	4.558	85.699	19.916

Continúa

Anexos

Panel B: subsidio por localidad (anual)					
Localidad	UPC	No POS	PIC	Contrib.	Sub. neto
Usaquén	221.539	42.471	10.545	879.678	(605.123)
Usme	146.915	30.330	8.643	101.154	84.734
Total Bogotá	3.261.310	642.516	167.901	5.513.452	(1.441.724)

Panel C: subsidio por quintil (anual total)					
Quintiles	UPC	No POS	PIC	Contrib.	Sub. neto
1	494.469	91.818	28.270	126.973	487.585
2	590.456	117.561	32.452	355.702	384.766
3	668.515	135.312	35.191	633.116	205.902
4	763.847	152.775	37.609	1.128.854	(174.623)
5	744.023	145.050	34.379	3.268.807	(2.345.355)
Total	3.261.310	642.516	167.901	5.513.452	(1.441.724)

Fuente: EMB 2011, cálculo de los autores.

Tabla A5. Descomposición del subsidio en educación totales anuales (millones de pesos 2011)

Panel A: subsidio total anual por estrato millones de pesos 2011								
Estrato	Col. mens.	Sub. educ.	Sub. trans.	Sub. FA	Otro sub.	Ruta	Jardín	Total
1	259.445	35	–	487	3.025	–	6.258	268.870
2	826.793	1.734	594	1.136	8.523	64.499	20.321	923.095
3	385.538	308	194	292	7.071	40.259	7.001	440.562
4	17.768	80	–	24	3.561	2.927	33	24.392
5	–	–	–	–	866	–	176	1.041
6	–	–	–	–	6.235	–	152	6.387
Panel B: subsidio total anual por localidad millones de pesos 2011								
Localidad	Col. mens.	Sub. educ.	Sub. trans.	Sub. FA	Otro sub.	Ruta	Jardín	Total
Antonio Nariño	24.065	–	–	–	6	731	83	24.885
Barrios Unidos	29.301	82	46	32	–	–	664	30.124
Bosa	160.302	249	85	435	2.411	7.058	5.122	175.661
Candelaria	4.612	–	–	–	413	–	96	5.099
Chapinero	7.728	–	–	–	6.952	–	733	15.413
Ciudad Bolívar	221.109	49	90	209	1.637	–	4.887	227.599
Engativá	118.833	–	–	193	2.798	4.279	1.454	127.557
Fontibón	42.572	54	–	150	830	11.124	903	55.634
Kennedy	213.144	–	–	–	2.407	4.815	5.199	225.565
Mártires	18.797	20	–	27	477	539	472	20.231
Puente Aranda	42.250	52	–	38	1.496	12.409	141	56.386
Rafael Uribe	105.894	105	62	133	992	2.670	2.191	112.048
San Cristóbal	118.099	731	–	206	1.150	4.211	2.426	126.341
Santa Fe	21.474	30	24	100	292	1.465	1.604	24.988

Panel B: subsidio total anual por localidad millones de pesos 2011								
Localidad	Col. mens.	Sub. educ.	Sub. trans.	Sub. FA	Otro sub.	Ruta	Jardín	Total
Suba	155.087	626	480	303	3.461	42.265	3.298	205.520
Teusaquillo	4.078	–	–	24	2.077	2.927	78	9.027
Tunjuelito	47.601	40	–	33	590	1.303	360	49.926
Usaquén	45.942	119	–	59	539	11.890	2.076	60.626
Usme	135.310	–	–	–	754	–	2.824	138.888
Total Bogotá	1.516.198	2.157	788	1.940	29.281	107.685	34.456	1.691.518

Fuente: EMB 2011, cálculo de los autores.

Bibliografía

- Alkire, S. (2008). Using the capability approach: prospective and evaluative analyses. En S. Alkire, F. Comim & M. Qizilbash (Eds.), *The capability approach: concepts, measures and applications* (pp. 26-50). Cambridge: Cambridge University Press.
- Alkire, S. & Black, R. (1997). A practical reasoning theory of development ethics: furthering the capabilities approach. *Journal of International Development*, (9), 263-279.
- Angulo, R., Azevedo, J., Gaviria, A. & Páez, N. (2012). *Movilidad intergeneracional en Colombia*. Mimeo. Departamento Nacional de Planeación.
- Alvarado, F. & Londoño, J. (2013). *High incomes and personal taxation in a developing economy: Colombia 1993-2010*. Working paper 12, Commitment to Equity - Tulane University.
- Bourguignon, F. & Pereira L. (2003). *The impact of economic policies on poverty and income distribution*. New York: Oxford University Press.
- Castells, M. (1995). *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, estructuración económica y el proceso urbano-regional*. Madrid: Alianza Editorial.
- Cepal. (2014). *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*. Cepal-Naciones Unidas.
- Clavijo, S. (2011). *Estructura fiscal de Colombia y ajustes requeridos (2010-2020)*. Mimeo.
- Combes, P., Duranton, G. & Overman, H. (2005). Agglomeration and the adjustment of the spatial economy. *Papers in Regional Science*, (84), 311-349.
- DANE. (2011). *Metodología, primera encuesta multipropósito para Bogotá 2011*.
- Dasgupta, P. (2005). What do economists analyze and why: values or facts? *Economics and Philosophy*, (21), 221-278.

- Dumais, G., Ellison, G. & Glaeser, E. (2002). Geographic concentration as a dynamic process. *Review of Economics and Statistics*, (84), 193-204.
- Duranton, G. (2008). Are cities engines of growth and prosperity for developing countries? En M. Spence, P. C. Annez & R. M. Buckley (Eds.), *Urbanization and growth* (pp. 67-114). Washington D.C.: Commission on Growth and Development.
- Econometría. (2006). *Evaluación de la estratificación socioeconómica como instrumento de clasificación de los usuarios y herramienta de asignación de subsidios y contribuciones a los servicios públicos domiciliarios*. Departamento Nacional de Planeación, Proyecto PNUD/COL/01/014.
- Edgeworth, F. Y. (1881). *Mathematical psychics*. Londres: Kegal Paul & Co.
- Escobar, A. & Olivera, M. (2013). *Gasto público y movilidad y equidad social*. Documentos CEDE.
- Foster, J., Greer, J. & Thorbecke, E. (1984). A class of decomposable poverty measures. *Econometrica*, (52), 761-776.
- Fujita, M., Krugman, P. & Venables, A. (2001). *The spatial economy*. MIT Press.
- Galvis, L. & Meisel, A. (2014). *Aspectos regionales de la movilidad social y la igualdad de oportunidades en Colombia*. Documentos de trabajo sobre economía regional, Banco de la República, N° 196.
- García, S., Maldonado, D., Perry, G., Rodríguez, C. & Saavedra, J. (2014). *Tras la excelencia docente. Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos*. Fundación Compartir.
- Glaeser E. & Gottlieb, J. (2009). The wealth of cities: agglomeration economies and spatial equilibrium in the United States. *Journal of Economic Literature*, (47), 983-1028.
- Goñi, E., López, H. & Servén, L. (2011). Fiscal redistribution and income inequality in Latin America. *World Development*, (39), 1558-1569.
- Komives, K., Foster, V., Halpern, J. & Wodon, Q. (2005). *Water, electricity, and the poor: who benefits from utility subsidies?* The World Bank.
- Lasso, J. (2006). *Incidencia del gasto público social sobre la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza*. DNP-MERPD.
- Lavoie, M. (2004). Post Keynesian consumer theory: potential synergies with consumer research and economic psychology. *Journal of Economic Psychology*, (25), 639-649.
- Leva, G. (2005). *Indicadores de calidad de vida urbana. Teoría y metodología*. Universidad Nacional de Quilmes.

- Lustig, N., Pessino, C. & Scott, J. (2014). The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: introduction to the special issue. *Public Finance Review*.
- Marshall, A. (1930). *Principios de economía. Introducción al estudio de esta ciencia*. Barcelona: El Consultor Bibliográfico.
- Meléndez, M. (2008). *Subsidios al consumo de los servicios públicos: reflexiones a partir del caso colombiano*. CAF. Documento de trabajo N° 12.
- Ñopo, H. (2008). Matching as a tool to decompose wage gaps. *The Review of Economics and Statistics*, 90(2), 290-299.
- Núñez, J. (2010). *Incidencia del gasto público social en la distribución del ingreso, la pobreza y la indigencia*. Archivos de economía N° 359. Departamento Nacional de Planeación.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2012). *Exposición de motivos de la reforma tributaria*. Recuperado de <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/recaudodeimpuestos/Reforma-tributaria-2012>
- Moller, L. C. (2011). *Política fiscal en Colombia: aprovechamiento de su potencial para lograr una sociedad más equitativa*. Documento de trabajo del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo N° 67623.
- Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance: a study in public economy*. McGraw-Hill.
- OECD. (2012). *Estudios económicos de la OCDE. Colombia: evaluación económica, enero de 2013, visión general*.
- Parra, M. (2011). *Infraestructura y pobreza: el caso de los servicios públicos en Colombia*. Working paper N° 56. Fedesarrollo.
- Perry, G. (2011). *Hacia una reforma tributaria estructural*. Fedesarrollo.
- PNUD. (2008). *Informe de desarrollo humano. Bogotá, una apuesta por Colombia*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Ramírez, M., Acosta, O., Gamboa, L., Guerra, J., Misas, G. & Zambrano, A. (2006). *Evaluación del impacto re-distributivo de los subsidios otorgados por el Distrito Capital*. Mimeo. Universidad del Rosario.
- Roy, R. (1944). La Hiérarchie des besoins et la notion de groups dans L'economie de choix. *Econometrica*, (11), 13-24.
- Sánchez, F. & Núñez, J. (2000). La geografía y el desarrollo económico en Colombia: una aproximación municipal. *Revista Desarrollo y Sociedad*.

- Sarmiento, A., Duncan, G. & Garzón, C. (2005). *Evaluación de la gestión de los colegios en concesión en Bogotá 2000-2003*. Archivos de economía N° 291. Departamento Nacional de Planeación.
- Secretaría Distrital de Planeación. (2012). *Calidad de vida urbana y capacidad de pago de los hogares bogotanos*.
- Selowsky, M. (1979). *Who benefits from government expenditure? A case study of Colombia*. World Bank Research Publication.
- Sen, A. (1985). Well-being, agency and freedom. The Dewey lectures 1984. *The Journal of Philosophy*, (82), 169-221.
- Sen, A. (1993). Capability and well-being. En M. C Nussbaum & A. Sen (Eds.), *The quality of life*. Oxford University Press and The United Nations University.
- Sen, A. (1999a). *Commodities and capabilities*. Oxford University Press.
- Sen, A. (1999b). *Development as freedom*. New York: Alfred A. Knopf.
- Sen, A. (2002). *Rationality and freedom*. Cambridge: The Belknap Press, Harvard University Press.
- Sepúlveda, C., López, D. & Gallego, J. (editores). (2014). *Los límites de la estratificación. En busca de alternativas*. Editorial Universidad del Rosario.
- Stiglitz, J., Sen, A. & Fitoussi, J. P. (2009). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*.
- UN-Habitat. (2013). *State of the world's cities 2012/2013*. Routledge.
- Vélez, C. (1996). Gasto social y desigualdad. Logros y extravíos. Misión Social, Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Velázquez, A., Cuevas, E. & Cediel, V. (2014). Índice de Movilidad Social, capítulo 8. En: Índices de ciudad. Secretaria Distrital de Planeación (SDP).

Este libro fue compuesto en caracteres GoudyOlSt BT
11,5 puntos, impreso sobre propal de 70 gramos y
encuadernado con método *Hot Melt*, en el mes de marzo
de 2015, Bogotá, D. C., Colombia
en Estrategikmente Ltda.

COLECCIÓN BOGOTÁ HUMANA

Esta obra presenta el primer *análisis de incidencia* sobre el impacto de la política social y tributaria que enfrentan los hogares en Bogotá, y como se puede aproximar desde un balance neto a nivel de hogares al efecto redistributivo de los impuestos y contribuciones. El estudio hace un esfuerzo por identificar el grupo de subsidios más relevantes de la política social en la ciudad, e identifica una parte importante de la carga tributaria sobre los miembros de un hogar en Bogotá, y la manera cómo estos afectan a los individuos y sus hogares, diferenciados por su ubicación en el interior de la ciudad, sus ingresos o su estrato socioeconómico. En particular la investigación allí contenida estima que la política social reduce la desigualdad del ingreso en 10 puntos porcentuales, medido por el coeficiente de Gini, pero que este avance social en la desigualdad retrocede cuando se considera en el presupuesto de los hogares la carga tributaria que enfrentan, la cual presenta un esquema regresivo, en especial para la población de menores ingresos de la ciudad.

Este texto abre una agenda de debate con respecto a la literatura nacional e internacional sobre la posibilidad de entender de manera detallada la acción estatal dentro de una ciudad. Y como es necesario entender de manera integral los efectos redistributivos de las políticas sociales y tributarias.



UNIVERSIDAD DEL ROSARIO



SecretaríaDistrital
PlaneaciónBogotá

