

2015

Eficiencia del modelo de gestión del Idipron en la administración del servicio de baños públicos en Bogotá

William Fernando Rojas Henao
Universidad de La Salle, Bogotá

Follow this and additional works at: https://ciencia.lasalle.edu.co/administracion_de_empresas



Part of the [Business Administration, Management, and Operations Commons](#), and the [Business Analytics Commons](#)

Citación recomendada

Rojas Henao, W. F. (2015). Eficiencia del modelo de gestión del Idipron en la administración del servicio de baños públicos en Bogotá. Retrieved from https://ciencia.lasalle.edu.co/administracion_de_empresas/2080

This Trabajo de grado - Pregrado is brought to you for free and open access by the Facultad de Economía, Empresa y Desarrollo Sostenible - FEEDS at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Administración de Empresas by an authorized administrator of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

EFICIENCIA DEL MODELO DE GESTION DEL IDIPRON EN LA ADMINISTRACIÓN DEL SERVICIO DE BAÑOS PÚBLICOS EN BOGOTÁ.

Autor: WILLIAM FERNANDO ROJAS HENAO Código: 11081116

Resumen

El presente artículo hace un breve recorrido histórico del servicio de baños públicos desde el siglo XIX, hasta cuando la Administración Distrital se apersonó de su cuidado, funcionamiento y responsabilidad, para atender las necesidades de la población de Bogotá. Este se fundamenta en los conceptos de bien público y común, servicio público y baño público; y en aspectos legales y administrativos como Acuerdos, Proyectos de Acuerdo, Leyes, Decretos y Códigos de Jurisprudencia que demuestran la importancia del servicio y que son vitales para que el Estado cumpla funciones administrativas en bien de la comunidad.

Al investigar el origen de la responsabilidad distrital del servicio de baños públicos, haciendo una revisión de diversas fuentes documentales disponibles, encontramos la EDIS que con el tiempo fue reestructurada y liquidada, y posteriormente IDIPRON, entidad que actualmente administra el servicio.

Estudiando a fondo la organización del IDIPRON, muestra en su estructura la responsabilidad de éste servicio, con la finalidad exclusiva de emplear a madres cabeza de familia en condiciones de extrema pobreza y con problemas al interior de su hogar, al tener hijos que han caído en el hábito de las drogas y han resultado afectados en su personalidad, convirtiéndose en un problema social. Con esto se busca determinar la eficiencia del modelo de gestión del IDIPRON en la administración de los baños públicos de Bogotá, desde la problemática de recuperar y rehabilitar a los niños de la calle, atendiendo las necesidades primarias de las madres de esos niños, ubicándolas como operadoras de los 37 puntos del servicio de baños públicos en la ciudad, gracias al Proyecto 724.

Para una mejor visión se aplicaron instrumentos de investigación a colaboradoras y usuarios del servicio, lográndose una realidad de la gestión del IDIPRON, hallando aspectos positivos y negativos de la problemática actual del servicio, que permiten en

la discusión presentar los resultados de la investigación, mostrando que el modelo de gestión del IDIPRON en la administración y responsabilidad asignada del servicio de baños públicos, se ha cumplido, aunque la finalidad del servicio para satisfacer la necesidad de la población de Bogotá, evidencia la carencia de instalaciones que permitan un óptimo funcionamiento del servicio en la Capital.

Abstract

This article contains a brief history about the public restrooms' service since the nineteenth century to when the local administration took control of its care, functionality and responsibilities to heed the needs of the population in Bogotá. The article is based on the concepts of public and common goods, public service and public restrooms and legal and administrative aspects, such as "Agreements, Project Agreements, laws, decrees and court codes" that demonstrate the importance of service and which are vital for the State to fulfill administrative functions for the good of the community.

When investigating the origin of the district's responsibilities of the public restrooms' service, making a review of different documentary sources available, we find that over time EDIS was restructured and liquidated, and turned into IDIPRON, which is the current administrator of the service.

Studying thoroughly IDIPRON's organization, it shows in its structure being the sole purpose of employing single mothers in extreme poverty and problems within their families, when having children who have fallen into the habit of drugs and have been affected in their personality, becoming a social problem.

Research seeks to determine the efficiency of IDIPRON's management model in the administration of public restrooms in Bogota, from the problem of recovering and rehabilitating children living in the street, attending the basic needs of the mothers of these children, to placing them as operators of the 37 points of public restroom service in the city, thanks to Project 724.

For a better view, surveys and interviews with partners and service users were applied, achieving a greater reality of IDIPRON's management and finding positive and negative aspects of the current problems of this service.

Finally, the results of the investigation clearly show that the goals of IDIPRON's management model, regarding the administration and responsibility assigned in the context of public restroom service, have been fully accomplished although the purpose of the service to meet the needs of the population of Bogotá suffers from a lack of facilities to allow optimal service performance in the Capital.

Palabras Claves:

IDIPRON, Servicio Baños Públicos, Administración, Modelo de Gestión Eficiencia

Key Words:

IDIPRON, Public Restrooms Service, Administration, Management Model Efficiency

Introducción.

La prestación de servicios públicos al interior de la sociedad constituye una labor de interés prioritario dentro de los objetivos de un Estado, enfocado en proporcionar el bienestar de sus asociados. En Bogotá, el Ente Administrativo proporciona en forma directa a la comunidad por medio de empresas de carácter público, privado o mixto, dichos servicios. Lo anterior, fundamentado en la Constitución Política de Colombia de 1991 en el Título XII del Régimen Económico y de Hacienda Pública - Artículo 365, mencionando que: *"Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional (...)"* (Congreso de la República, 1991) Por ello, el presente artículo de investigación pretende caracterizar la gestión que tiene la Administración del Distrito a través del Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud "IDIPRON", en la prestación del Servicio de Baños Públicos en el Distrito Capital, con el fin de determinar si el enfoque con el que se administra dicho servicio, garantiza la eficiencia y contribuye al bienestar de la población de Bogotá. Para cumplir con este propósito el investigador analiza como fuente directa documentos del IDIPRON, que combinados con la aplicación de encuestas y entrevistas a usuarios y colaboradoras del programa de Baños Públicos como instrumentos de investigación, permiten determinar cómo funciona en realidad y si satisface la necesidad básica fisiológica de la comunidad en Bogotá.

El Estado presta otros servicios que aunque no son prioritarios, son fundamentales para el bienestar de los habitantes de la capital. La Administración Distrital está obligada a

proveer a la población de Bogotá las condiciones necesarias para que las personas gocen de buena salud y tengan un estilo de vida digno. Una de esas formas es garantizando la existencia de baños públicos suficientes para atender la problemática de la ciudad, que según la (Secretaria de Planeación, 2013) para octubre de ese mismo año contaba con 7'836.948 habitantes. Antes de contextualizar el tema de los baños públicos, es importante hacer una breve y clara diferenciación entre lo que significa: Administración Pública, Bien Público y Común y Servicio Público.

SUSTENTO TEÓRICO

- **La administración pública**

El Poder Público es en teoría el activo intangible más importante con que cuentan las sociedades democráticas en todo el mundo para ver satisfechas sus necesidades primordiales. Como lo expone Rodriguez, (1980) en el poder público se concentran las directrices orientadas a satisfacer los intereses de los habitantes buscando bienestar a nivel general, por tanto, no debe ser permeado por intereses particulares, al contrario, va encaminado a garantizar el bien común y éxito en la administración. Asegurar la calidad de vida de la población es posible con una gestión pública consciente, igualitaria y transparente, incluidos los principios de la función administrativa mencionados por el Concejo de Bogotá en el artículo 3 del Acuerdo 257 de 2006¹, norma que al mismo tiempo regula los organismos y entidades Distritales que integran los Sectores de la Organización Central, Descentralizada y de las Localidades. Por ejemplo, la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos UESP, fue transformada en Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP como una entidad adscrita a la Secretaria del Hábitat. Asimismo, los servidores Públicos Distritales y los particulares que desempeñen funciones Administrativas Distritales, también se acogen a esta norma.

Al revisar algunas definiciones sobre Administración Pública, encontramos el concepto de Miguel Duhalt Krauss, citado (Gonzalez, 2001) en el cual *"cada Estado debe definir sus propias tareas y por tanto, cada Estado debe elaborar su propia doctrina sobre la Administración Pública"*. Ahora bien, Mosher y Cimmino, citados por (Sánchez González, 2001) consideran que la Administración Pública no puede ser una ciencia por

¹ Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, distrito capital, y se expiden otras disposiciones"

no tener una base que atribuya valor matemático; en cambio, quienes la consideran una ciencia sostienen que por medio de la experiencia y la observación pueden llegar a comprobarla como una ley exacta. Hay quienes la ven como una organización estructural; *"la gestión pública es llevada a cabo por un conjunto de organismos, cuya cabeza es el gobierno, que obran de acuerdo con las leyes y el fin único de satisfacer las necesidades e intereses de la sociedad"*. (De la Encarnación Gabín, 2009).

Por otra parte es importante ver como el conjunto de actividades que se llevan a cabo para gestionar un Estado, no son uniformes y tampoco hacen parte de un campo específico, es decir, se suscriben a un plano interdisciplinario que puede llegar a utilizar cualquier rama del conocimiento técnico y científico, en la medida en que la administración gubernamental lo demande. (Loaiza Gallón, 2004)

- **El Bien Público**

Un bien público es aquel que puede ser consumido o utilizado por todos los individuos de una sociedad y que busca un bien común como lo señala la Constitución Política (Congreso de la República, 1991) en su artículo 1 destacando "...la prevalencia del interés general" sobre el particular, por su parte el artículo 63 menciona que estos bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables. (Stiglitz, 2000) señala que el Bien Público debe cumplir dos condiciones fundamentales: La primera de ellas es la no exclusión en su consumo, dado que el hecho que una persona esté consumiendo o utilizando el bien público, no afectará la posibilidad de que el resto de la población pueda acceder al mismo. La segunda condición que debe cumplirse es que el bien público puede ser utilizado por todos al mismo tiempo y en las mismas condiciones.

(Arnoletto, 2007) sostiene que el concepto de Bien Público, es de fondo, diferente al concepto de Bien Común. El primero es el bien o servicio disponible para el uso de todas las personas cuya utilización no restringe ni excluye al resto de la sociedad de su uso. El segundo proviene de una ideología política del catolicismo y es considerado una directriz para la existencia de toda sociedad que a su vez debe venir acompañada por una serie de valores y principios compartidos en pro del interés general.

Por lo anterior para el contexto de la presente investigación es importante destacar la relación y similitud de los conceptos anteriores (Bien Público y Común) con el concepto de Servicio Público desde la óptica de (Diez, 1980) y (Basavilbaso, 1950), quienes lo definen como las actividades o prestaciones efectuadas por la Administración Pública en forma directa o indirecta para satisfacer necesidades de interés general o colectivo.

- **El Servicio Público**

Si nos referimos a los servicios públicos, es importante destacar que un servicio empieza a ser considerado como público en el momento en el cual su objetivo es atender la necesidad de la sociedad en conjunto (Gordillo, 2013); por ello el Estado Colombiano debe garantizar a todos sus habitantes la prestación de dichos servicios por ser de interés prioritario en la Administración Pública. (Dromi, 1991), da una descripción del servicio público como el medio para un fin cercano enfocado en el “(...) *(bien común), que se traduce en actividades públicas, con forma de obra, función o prestación de interés público*”. También se encuentra el concepto de Hauriou citado por (Gordillo, 2013) quien menciona que un servicio público es simplemente *“un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública(...)”* mientras que para (Maldonado, 2010) el servicio público es uno de los temas más importantes del Derecho Administrativo y se ha convertido en la razón de ser del Estado Social de Derecho, pues es la materialización de éste en pro del bienestar de todos los ciudadanos.

Ahora bien, se pueden englobar los anteriores conceptos mediante la definición dada por, (García, 1996), así:

Actividad administrativa desarrollada por entidades estatales o por su delegación, que tiene por finalidad satisfacer necesidades individuales de importancia colectiva, mediante prestaciones materiales en especie, periódicas y sistemáticas que constituyen el objeto esencial de una concreta relación jurídica con el administrado y asegurada por normas y principios que tienden a dar prerrogativas de derecho público a quien cumple para permitirle la mejor satisfacción de las necesidades colectivas.

Entonces garantizar la efectiva prestación de los servicios públicos es un deber del Estado para con sus asociados, ya sean prestados por él directamente o por particulares, ya que de la prestación de los servicios públicos que un Estado proporcione a sus habitantes depende el bienestar y desarrollo de los mismos (Congreso de la República, 1991)

- **Origen de los Baños Públicos**

Para tener una aproximación histórica se contextualiza el origen de los baños públicos en el proyecto de Acuerdo 172 de 2013 expedido por el Concejo de Bogotá², mencionando que, *"Los egipcios, los griegos y los romanos fueron posiblemente los mentores de los baños públicos. En Atenas existían desde el siglo V a. de C(...)"*, Asimismo en este artículo, Alberto García Hamilton, (2009) editor del diario "La Gaceta" sostiene que las Termas de Caracalla construidas en los años 200 d.C, se caracterizaban por ser un *"(...) complejo de baños de la Roma imperial, durante la administración del emperador Caracalla. Las extensas ruinas de estas termas son actualmente una atracción turística importante en la capital italiana"*.

El servicio de baños públicos es un servicio a cargo del Distrito, cuya finalidad es atender las necesidades fisiológicas que requieren las personas en determinado lugar, especialmente en sitios donde transita un alto número de individuos o donde se realizan espectáculos que aglomeran bastante público, o simplemente zonas de afluencia de personas como lugares comerciales y otros donde se concentra población para conseguir lo que necesita. Los empresarios que ofrecen a la comunidad diferente tipo de actividades comerciales, recreativas, industriales y otra clase de servicios, son requeridos por el Estado para que construyan en sus instalaciones suficiente número de baños y atiendan las necesidades de los usuarios.

En Bogotá el servicio de baños públicos ha estado a cargo del Distrito a través de entidades públicas como la EDIS³, desde su creación hasta su liquidación, y el Instituto

²Concejales Ponentes: CLARA LUCIA SANDOVAL - NELLY PATRICIA MOSQUERA - MARTHA ORDÓÑEZ - SEVERO ANTONIO CORREA - ORLANDO PARADA DÍAZ - ANDRÉS CAMACHO CASADO - FELIPE MANCERA ESTUPIÑAN - JAVIER PALACIO MEJIA

³EDIS: Empresa Distrital de Servicios Públicos (1958-1993), antes Empresa Distrital de Aseo

Distrital para la protección de la Niñez y la Juventud IDIPRON⁴, entidad que actualmente administra éste servicio.

En la Tabla N°1, se ilustra la evolución del servicio de baños públicos desde 1891 año en el cual se firmó el primer Acuerdo por el Consejo de Bogotá, hasta el 2006 cuando se firmó el último Acuerdo relacionado con baños públicos.

Tabla 1. Antecedentes Históricos Y Evolución De Los Baños Públicos En Bogotá

TIPO	N°	AÑO	TITULO	OBSERVACIÓN GENERAL	OBSERVACIÓN BAÑOS PÚBLICOS
Acuerdo	27	1891	Aprobatorio de un contrato sobre construcción de orinales públicos	Ordena la construcción de kioscos y orinales públicos	Especifica su estructura
Acuerdos	5y7	1910	Organización del Servicio de higiene de la ciudad	Aspectos sanitarios generales	Art.6y7 Inspección sanitaria en baños y excusados públicos
Acuerdo	6	1922	Reorganiza los servicios de higiene municipal	Inspección de Higiene y salubridad	Art.11 Inspección Técnica en baños y excusados públicos
Acuerdo	23	1933	Establece la enseñanza agrícola por medio del cinematógrafo y se dictan otras providencias	Dotación a los obreros de alcantarillado y jornales	art.5 Alcaldía establecerá un servicio de baños para los obreros municipales.
Acuerdo	21	1936	Ordena la ejecución de algunas obras, crea el servicio de buses municipales para niños de los barrios obreros, da una autorización al Alcalde y ordena dos traslados	Ejecución de algunas obras en el Distrito.	ARTICULO 1. La Alcaldía de Bogotá construirá, en cada uno de los barrios obreros de la ciudad...servicios colectivos de baños y sanitarios.
Acuerdo	21	1944	Divide el área urbanizable de Bogotá en varias zonas de destino y se reglamenta cada una de ellas	Reglamentación del área Urbana de Bogotá	Arts.18 y 19. Estructura medidas y ventilación de los baños y retretes de Bogotá
Acuerdo	78	1946	Crea el Departamento de Higiene, Salubridad y Aseo	Implementar medidas que contribuyan a la salud pública	Art. 9o literal k) Colaborar con la Secretaría de Obras Públicas. Proyecto de en el es de baños, servicios sanitarios públicos...

⁴IDIPRON: Creada en 1967. Responsable del servicio de baños públicos desde 2001

Acuerdo	60	1967	Por el cual se ordena la construcción de sanitarios públicos.	El Fondo de Desarrollo Popular Deportivo y de Cultura y la EDIS, se vinculan con el objetivo del Acuerdo.	El Fondo de Desarrollo Popular Deportivo y de Cultura y la EDIS, construirán y financiarán respectivamente el servicio de baños públicos.
Acuerdo	80	1967	Por el cual se crea el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y de la Juventud	Creación de IDIPRON	IDIPRON actualmente (2015) administra los 37 baños públicos que existen en Bogotá
Acuerdo	18	1989	Por el cual se expide el Código de Policía para el Distrito Especial de Bogotá	Artículo 339º.- Quien realice necesidades fisiológicas en vía pública o lugar público, se hará acreedor a trabajo en obras de interés público	La norma ordena sancionar a quien no haga uso del servicio de baños públicos.
Acuerdo	7	1993	Por el cual se establecen algunas condiciones, para los contratos relacionados con la construcción de estacionamientos en el subsuelo del espacio público	Condicionamiento para construir baños públicos en los parqueaderos.	Artículo 21.- Todo parqueadero que se haga en la ciudad para poder funcionar, tendrá obligatoriamente que construir 2 baños públicos al pie de todos sus accesos para hombres y mujeres y para uso de todos los transeúntes, los cuales estarán bajo el cuidado del concesionario y por el cual cobrará una tarifa.
Acuerdo	20	1995	Por el cual se adopta el Código de Construcción del Distrito Capital de Bogotá, se fijan sus políticas generales y su alcance, se establecen los mecanismos para su aplicación, se fijan plazos para su reglamentación prioritaria y se señalan mecanismos para su actualización y vigilancia	Baños, lavanderías, cuartos de aseo y su organización.	Acuerdo que regula las construcciones, incluidas las del Servicio de Baños Públicos
Acuerdo	1	1998	Por el cual se Reglamenta la Publicidad Exterior Visual en el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá	Mobiliario urbano para el servicio al público	Mobiliarios de Amoblamiento Urbano... De Salud e Higiene: Los baños y objetos recolectores de

					basura
Acuerdo	79	2003	Por el cual se expide el Código de Policía de Bogotá	Art.25 Num. 10. Utilizar los baños para satisfacer necesidades fisiológicas. Nunca hacerlo en sitios públicos	Parágrafo 1. El Gobierno Distrital garantizará la existencia de baños públicos en número suficiente para el servicio de la comunidad.
Acuerdo	257	2006	"Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá Distrito Capital y se expiden otras disposiciones."	IDIPRON se acoge a esta estructura y se reglamenta su funcionamiento	Actualmente IDIPRON se acoge al Acuerdo 257, en lo atinente al servicio de baños públicos en Bogotá.

Fuente: Elaboración Propia con base en documentos de la Alcaldía Mayor de Bogotá (1891-2006), Consulta de la norma - Secretaría General

No se han obtenido registros históricos que hagan un esbozo detallado de cómo, cuándo y porqué, los baños comenzaron a ser considerados como un servicio público. Tampoco se han encontrado antecedentes orientados a consultar cómo ha sido el desarrollo de dicho servicio y cuál la finalidad de la prestación del mismo. Sin embargo, es posible llegar a una aproximación histórica teniendo en cuenta que a nivel estatal cualquier función pública debe estar sustentada en una ley o decreto que la reglamente, tal como ocurrió con la primera concepción de los baños públicos como un servicio público en el año 1891, cuando se desempeñaba como Alcalde de la ciudad de Bogotá HIGINIO CUALLA, pues el 3 de agosto de ése año la Administración Distrital para atender la necesidad de la población, especialmente en los lugares más concurridos, por medio del Concejo Municipal de Bogotá expidió el Acuerdo 27 de 1891⁵, el cual no presenta datos ni detalla situaciones que lo antecedan, ni tampoco describe el porqué se suscribió; sin embargo, en el texto de la norma se encuentran características alusivas al contrato de prestación del servicio, por ejemplo: Se contrataba a un tercero que firmaba como persona natural para que “por su cuenta, costo y riesgo” construyera un número determinado de orinales según la disposición de la Junta de Obras Públicas.

⁵ "Aprobatorio De Un Contrato Sobre Construcción De Orinales Públicos".

Ahora bien, el referido Acuerdo no fue suscrito por el crecimiento de la población de Bogotá, pues para ese año (1891), los índices de natalidad eran muy bajos en comparación con los índices de mortalidad (192 contra 1067)⁶, por ejemplo en 1884 Bogotá tenía 95.813 habitantes mientras que en 1898 la población había disminuido a 78.000 (Pavony, 2000). Esta estadística evidencia que en la época el génesis de los baños públicos obedeció a otro tipo de necesidades de la capital.

Todo Estado en su organización gubernamental incluye la Administración Pública como ente fundamental para organizar adecuadamente los servicios públicos que toda sociedad requiere para atender a sus necesidades primarias. Arnoletto (2007), argumenta que los bienes públicos son útiles para la ciudadanía cuando presta uno o varios servicios y que a su vez, estos siempre deben estar disponibles para el uso de todas las personas. Asimismo, afirmar que un Estado tiene la obligación de garantizar el bienestar de todos los ciudadanos residentes en su territorio, (Congreso de la República, 1991) es aceptar que esa comunidad tiene acceso a todo tipo de servicios públicos. Tal realidad muestra que el poder gubernamental de ése Estado tiene una visión acertada en cuanto al objetivo de alcanzar el bien de todos los ciudadanos en un Estado Social de Derecho.

La situación actual del Estado Colombiano en materia de garantizar a los ciudadanos el acceso a todo tipo de servicios públicos, se debe gracias a una serie de reformas efectuadas a través de décadas. Todas aquellas transformaciones para encausar y mejorar los servicios públicos, no se desarrollaron en un mismo período de tiempo y tampoco se realizaron genéricamente para cubrir globalmente un conjunto específico de servicios, es decir, cada uno ha tenido un proceso de desarrollo diferente. Sin embargo, esto no indica que el Estado necesariamente se ha preocupado por permitir el acceso a todos los servicios en un mismo período de tiempo, ni tampoco se ha centrado con la misma intensidad en cada uno de ellos. (Ver Tabla N°1)

A medida que los países experimentan un crecimiento económico pueden cumplir los objetivos del gasto público en educación, vivienda, transporte y otras áreas, asimismo las necesidades de los asociados van cambiando y los gobiernos proceden a revisar

⁶ Tanto el índice de natalidad (192) como el de mortalidad (1.067) se calculan sobre 1.000 habitantes.

sus normas, hacen modificaciones a los entes encargados de asegurar el bienestar de todos los residentes del país y propugnan porque las personas se sientan satisfechas con los servicios que el Estado les ofrece, pues está obligado por la Constitución Política, Art 365 (Congreso de la República, 1991) señalando que "*Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios(...)*". Además, servicios como el agua y la energía eléctrica en el caso de Colombia están presentes en los planes de desarrollo de los gobiernos, porque las coberturas son muy débiles y no garantizan el acceso general. Tal es el caso del Servicio de Baños Públicos en Bogotá.

En la historia Urbana de Bogotá, se presenta un enfoque sustancialmente diferente de la concepción presente de los baños públicos; el origen de estos se inicia a orillas del río Bogotá o lo más cerca posible a las orillas, debido a que a esos sitios concurrían personas a tomar baños completos y pasar ratos de esparcimiento (Pavony, 2000), este fenómeno se daba, puesto que evitaba a la población el habitual baño en albercas y patios o solares de las casas. Al estimarse la aceptación de este servicio por el grueso de la población, al final de la primera década del siglo XX empezaron a ser considerados como parte del "equipamiento urbano" (Pavony, 2000). El servicio de baños públicos como se expuso en la Tabla N°1, volvió a ser parte de la agenda distrital cuando se aprobaron los Acuerdos 21 de 1936 el cual facultaba a la Alcaldía de Bogotá para construir baños públicos en cada uno de los barrios obreros de la ciudad y el Acuerdo 78 de 1946, el cual promovía la necesidad de colaborar con la Secretaría de Obras Públicas, realizando estudios de proyectos para el servicio de baños públicos.

Años después el Concejo de Bogotá reorganizó mediante el Acuerdo N° 75 de 1960 la Empresa Distrital de Servicios Públicos "EDIS" asignándole nuevas funciones entre las cuales estaba la de administrar los servicios públicos. Con el Acuerdo 60 de 1967, siendo Alcalde Mayor de la ciudad de Bogotá, el doctor Virgilio Barco Vargas, el servicio de baños públicos pasó a estar a cargo de la EDIS, entidad que también tenía a cargo la recolección, transporte y disposición final de los residuos sólidos, el barrido de las

calles, la limpieza de muros y monumentos públicos; así como la gestión administrativa de 18 plazas de mercado minorista, con las que contaba la ciudad de Bogotá en esa época (León, 2006, p.142). Así permaneció la EDIS a cargo del servicio de baños públicos hasta 1993, año en el cual por medio del Acuerdo Distrital N° 41, el Concejo de Bogotá determinó su liquidación y supresión. Sin embargo, en 1994 se crea la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos UESP⁷, a través del Decreto Distrital N° 782 como una entidad técnica a la cual se le asignan las funciones de servicios de barrido, recolección, disposición de residuos sólidos, cementerios, hornos crematorios, plazas de mercado y galerías comerciales. Dicho Decreto no hace mención del servicio de Baños Públicos de Bogotá y no existen antecedentes hasta el 2001 cuando el IDIPRON asume la administración de dicho servicio.

- **Instituto Distrital Para La Protección De La Niñez Y La Juventud "IDIPRON"**

Durante la administración del Alcalde Mayor de Bogotá, doctor Virgilio Barco, se crea el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud "IDIPRON" mediante el Acuerdo 80 de 1967⁸ del Concejo de Bogotá, entrando a funcionar a partir de 1970 como un establecimiento público perteneciente al sector descentralizado del Distrito Capital con personería Jurídica propia, patrimonio propio y autonomía administrativa (Concepto 35 de 2002 IDIPRON)⁹. Su prioridad es atender a los "niños de la calle comúnmente llamados gamines" (Resolución 20 de 1986 IDIPRON)¹⁰, con profesionales especializados en el tratamiento de la problemática callejera, con programas de atención integral educativo y terapéutico a favor de la población infantil y juvenil en condiciones de indigencia y excluidos de la educación, el trabajo y la falta de apoyo familiar, por medio del cumplimiento de objetivos como: *"Lactancia, Nutrición, Guardería, Rehabilitación física, Readaptación social, Clínica, Biblioteca, Campo de escultismo, Alfabetización, Educación media, artesanal, agrícola, y Orientación Vocacional"* (Consulta de la Norma, 1986)

Administrativamente está conformado por una Junta Directiva encabezada por el Alcalde Mayor, el Personero, Dos Concejales, El Director del Departamento de

⁷ La Unidad ejecutiva de Servicios Públicos UESP, cambia su razón social en el año 2006 por Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP (Acuerdo 257 de 2006)

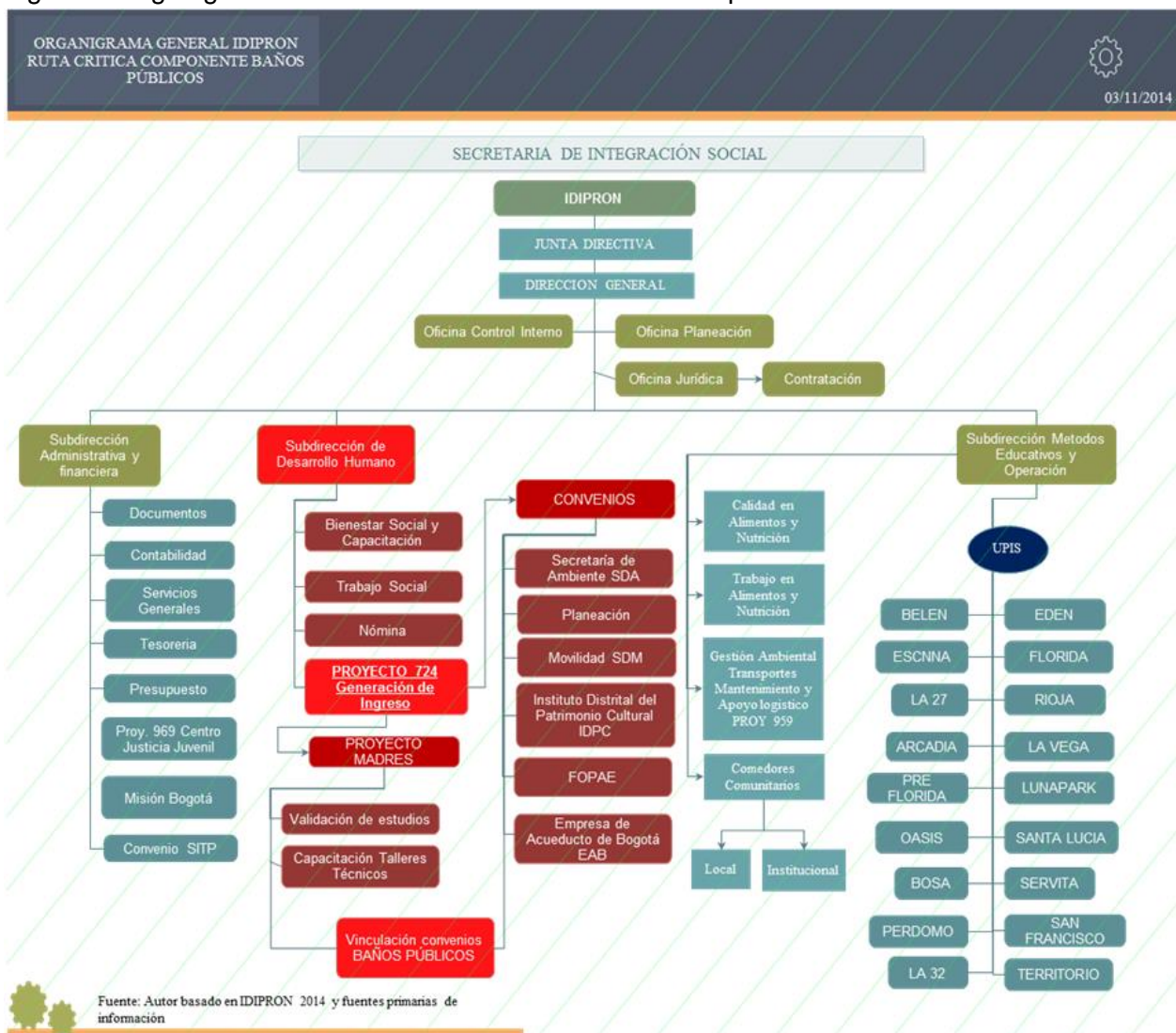
⁸ Por el cual se crea el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y de la Juventud. El Concejo del Distrito Especial de Bogotá

⁹ Por medio de la cual se expide el Estatuto Orgánico para el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y de la Juventud IDIPRON

¹⁰ Concepto sobre la naturaleza jurídica del "IDIPRON". Radicación: 1-2002-11237

Protección y Asistencia Social del Distrito, El Secretario de Salud Pública, y El Director del IDIPRON quien es elegido por el Alcalde Mayor. La Dirección tiene tres oficinas de apoyo que son: La Oficina de Control Interno; La Oficina Asesora de Planeación y la Oficina Asesora Jurídica (Ver Figura 1). Actualmente el Director General es el señor ROBERTO ANTONIO CONTRERAS MORA, quien desde el 28 de mayo de 2014 tomó posesión como Director encargado del IDIPRON en reemplazo del señor JOSÉ MIGUEL SÁNCHEZ, quien renunció. Su nombramiento como nuevo director fue hecho por el Alcalde Mayor GUSTAVO PETRO

Figura 1. Organigrama General IDIPRON Ruta Crítica Componente Baños Públicos



Fuente: Elaboración Propia con base en Portal IDIPRON (2014)

Para el cumplimiento de sus propósitos institucionales IDIPRON plasma como Misión que:

“Desde un proyecto pedagógico de inclusión social el IDIPRON promueve la garantía del goce efectivo de los derechos de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes con dignidad humana, respeto por la pluralidad, la diversidad y la libertad, en un marco de progresividad priorizando las acciones de política pública en aquellos en alto grado de vulnerabilidad social.” (IDIPRON)

A raíz de lo anterior, IDIPRON se propuso llevar a cabo una Visión, cuyo cumplimiento se hará completamente efectivo en el año 2016 promoviendo más que una reinserción, la reintegración completa de cualquier sujeto que haya sido intervenido. Dicha Visión menciona que:

“Para el 2016, haber realizado el tránsito de la acción centrada en el objeto destinatario, beneficiario, asistido, usuario o cliente; a un quehacer, que desde el respeto y la libertad promueva la autonomía personal y el papel activo de las niñas, niños, adolescentes y/o jóvenes; desarrollando la acción de política pública desde el goce efectivo de los derechos.” (IDIPRON)

Descrita la misión y la visión del instituto, se alinearon tres Objetivos Organizacionales que son el pilar del funcionamiento de la institución y se encuentran disponibles en el portal del IDIPRON, ellos son:

- 1. Recuperar para la sociedad al niño/a y joven en situación de vida en calle, alta vulnerabilidad y abandono.*
- 2. Disminuir el fenómeno callejero.*
- 3. Disminuir las carencias alimentarias de grupos de población vulnerable.*

Subdirecciones Técnicas Y Proyecto 724

Para el cumplimiento de la Misión, la Visión y los Objetivos Organizacionales, IDIPRON en su estructura orgánica cuenta con tres Subdirecciones Técnicas a saber:

Subdirección Técnica Administrativa y Financiera, Subdirección Técnica de Desarrollo Humano y Subdirección Técnica de Métodos Educativos y Operativos.

De las tres subdirecciones técnicas citadas, nos ocuparemos de la **Subdirección Técnica de Desarrollo Humano** que tiene bajo su responsabilidad las áreas de:

1. Bienestar Social y Capacitación,
2. Trabajo Social.
3. Nómina.
4. **Proyecto 724** denominado: Generación de Ingresos y Oportunidades como Herramienta de Recuperación para Beneficiarios en Fragilidad Social 2013-Bogotá Humana. (Ver Figura 2) El proyecto 724 a su vez tiene dos programas para generar ingresos, que son:

A. PROYECTO MADRES: Comprende las áreas de:

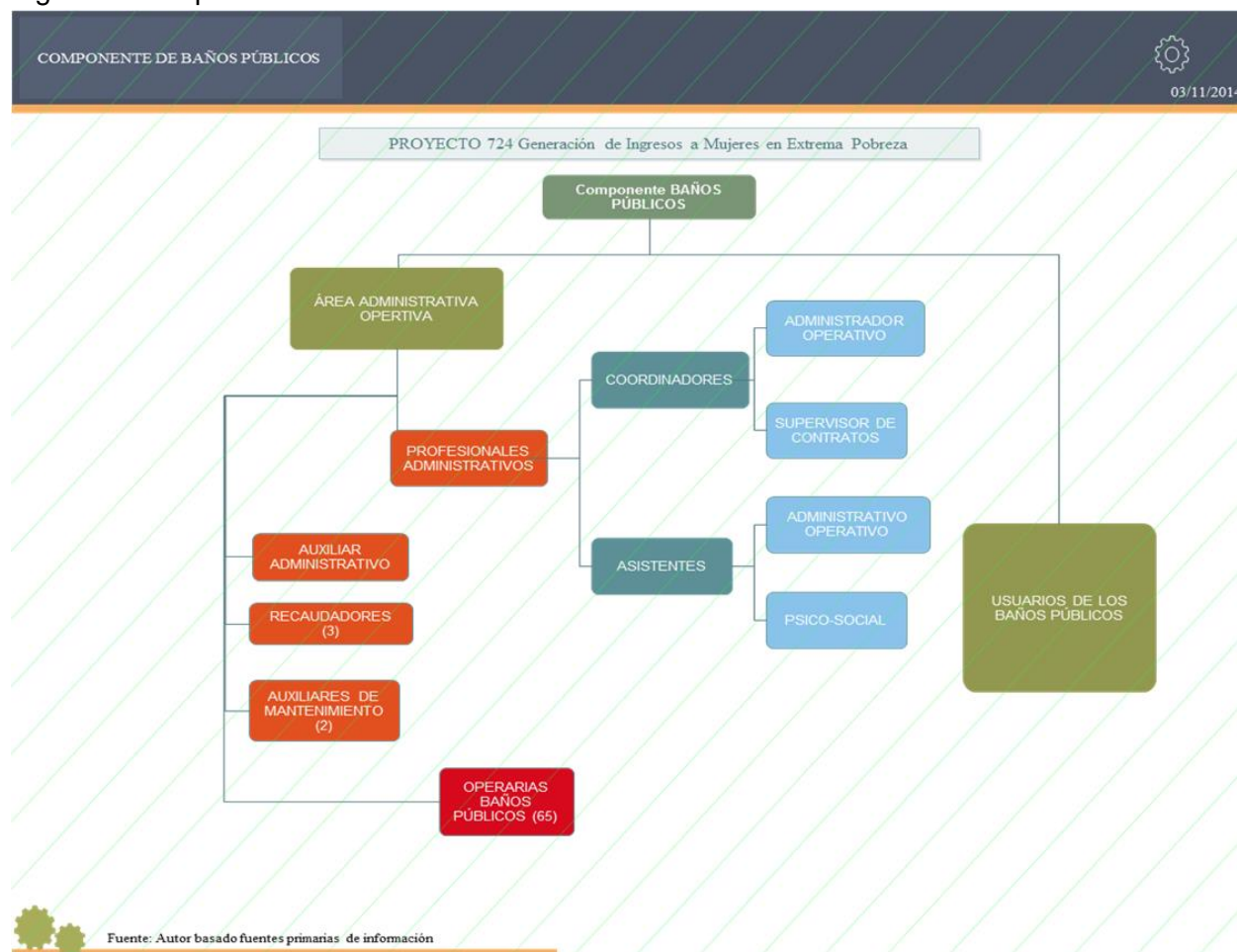
- Validación de estudios.
- Capacitación en talleres técnicos.
- ***Vinculación a convenios "Baños Públicos" y lo rutas "Mujeres para la vida".***

B. Convenios de apoyo a los jóvenes:

- Secretaría de Ambiente "SDA"
- Planeación
- Secretaría de Movilidad "SDM".
- Instituto Distrital de Patrimonio Cultural "IDPC".
- Fondo de Prevención y Atención de Emergencias "FOPAE"
- Empresa de Acueducto de Bogotá EAAB".

La Subdirección Técnica de Desarrollo Humano incluye el programa: **Baños Públicos**, del cual no se hallaron antecedentes entre 1994 y 2000; tampoco en el IDIPRON hay información acerca de la administración de este servicio en ese período de tiempo; Sin embargo, a partir de 2001 el Instituto se responsabiliza de la administración de los baños públicos de Bogotá, mediante la primera concesión otorgada por el Concejo Superior de la Judicatura.

Figura 2. Componente de Baños Públicos



Fuente. Elaboración Propia con base en información primaria IDIPRON 2014

El programa de Baños Públicos comprende diversas áreas como lo muestra la Figura 2. Una área Administrativa que vincula a profesionales en los campos de cuentas y supervisión de contratos, un perfil Psico-Social en los factores de protección al interior del entorno familiar, una área Operativa que cuenta con Asistentes, Auxiliares de mantenimiento preventivo y correctivo y Operarios en las áreas de recolección de dinero, atención al público, limpieza y manejo de los insumos. El programa incluye además la supervisión a los puntos de los Baños Públicos, para controlar el chequeo de insumos, aseo, manejos de dinero con arqueos de caja, verificación del uso de los uniformes y carnés, así como supervisar el buen trato a los usuarios y ejercer una permanente comunicación con los responsables de los Convenios y controlar la efectividad en el servicio para corregir oportunamente las deficiencias y mejorarlo.

- **Proyecto 724**

IDIPRON como entidad de oportunidades para una población vulnerable brinda a las mujeres madres de beneficiarios y en condición de pobreza extrema, oportunidades para que obtengan ingresos los cuales se adquieren por medio de:

- ✓ Cursos formativos de marroquinería, belleza y artesanales.
- ✓ Educativos de alfabetización y validación de estudios.
- ✓ Laborales con diversos proyectos y convenios suscritos por la entidad para que presten sus servicios en ellos.

Este último incluye el Proyecto 724 que vincula a **Madres en la "Operación de los Baños Públicos"** y en otros oficios, buscando que estas mujeres posteriormente puedan estar en capacidad de constituir microempresas o alcanzar mejores objetivos laborales que les faciliten el sustento y una condición digna para vivir en comunidad, estas mujeres, para tener acceso a los beneficios que les ofrece el Instituto, deben provenir de barrios pobres, ser jefes de hogar, no tener quien las sustente económicamente, vivir en inquilinatos o viviendas subnormales, de igual manera debe tratarse de personas que han sido maltratadas o afectadas en su estima y tales situaciones han influido negativamente en la crianza de sus hijos, a tal punto que terminan adquiriendo hábitos callejeros como la mendicidad, la comisión de delitos y el consumo de drogas estupefacientes que los afectan en el desarrollo de su personalidad y en la formación familiar (IDIPRON, Portafolio de servicios, 2010)

De otro modo, para generar ingresos IDIPRON acude a la modalidad de la operación de Baños Públicos del Distrito, que el Instituto gestiona mediante convenios con Transmilenio, la Secretaría General de Bogotá, el Consejo Superior de la Judicatura y el Departamento Administrativo del Espacio Público (Ver Tabla 2) , estas madres, según el portal de Internet de IDIPRON *"Además de velar por la higiene del servicio sanitario, han empezado a distribuir sus productos elaborados con material reciclado"*. (IDIPRON) En cuanto al objetivo de recuperar y restablecer en la sociedad a los jóvenes de la calle, el IDIPRON les ofrece programas de atención que los motive a participar de las "UPIS" Unidades de protección Integral, cuya finalidad es la desintoxicación y mejoramiento de su condición física y mental. Ahora bien, quienes demuestren deseos de superarse, se

les estimula y apoya económicamente para que mejoren sus condiciones de vida, ahorrando, formando parte de cooperativas o grupos asociados que les permitan el ejercicio de sus derechos fundamentales y logren la resocialización para vivir en condiciones normales en sociedad. (IDIPRON, Portafolio de servicios, 2010)

La meta del proyecto 724 en el programa de Baños Públicos es contratar anualmente un mínimo de 85 madres cabeza de familia. Según información primaria suministrada al suscrito por funcionarios del programa de Baños Públicos, hasta 2013 se logró incluir a 106 madres que se rotaban en turnos laborales. Para el mes de agosto de 2014, la meta mínima de vinculación ya se había cumplido, pues en ese mes el Instituto ya contaba con 86 colaboradoras por contrato de Prestación de Servicios con un ingreso mensual de \$1'149.500.00. El monto del contrato varía dependiendo de la duración del mismo y cada madre asume las prestaciones sociales y el valor de la estampilla del ICA por trabajar con el Distrito¹¹.

- El Componente De Baños Públicos - Proyecto 724, establece unos convenios y especifica dónde están ubicados los puntos de atención.

Tabla 2. Convenios Baños Públicos

CONVENIO	CONCESIÓN	DESDE	HASTA	PRORROGA AUTOMÁTICA
Convenio N° 93/07/2007	TRANSMILENIO	24/09/2007	23/09/2015	CADA 6 MESES
Convenio N° 2212100/20/2010	SECRETARIA GENERAL	22/01/2010	21/01/2018	CADA 4 AÑOS
Convenio N° 05	CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA	09/06/2001	08/06/2014	ANUAL
Convenio DADEP	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL ESPACIO PÚBLICO	10/10/2013	09/10/2018	CADA 5 AÑOS

Fuente: Elaboración Propia con Base en Información Primaria IDIPRON Junio 2014

- Distribuidos según el cuadro "Componente Baños Públicos" en un total de 24 zonas así:

¹¹ Contrato por prestación de servicios a madres cabeza de familia colaboradoras del programa de baños públicos suministrado por IDIPRON

Tabla 3. Distribución de los Baños Públicos en Bogotá

DISTRIBUCIÓN DE LAS 24 ZONAS			
TRANSMILENIO	CADES - SUPERCADES	CONSEJO SUPERIOR JUD	ADMINISTRADOS
Portal 170	Suba	Tribunales	Las Flores
Portal Suba: Plataformas 1 y 2	Américas	Juzgados Paloquemao	Carrera 68 con calle 13
Portal 80: Plataformas 1 y 2	Bosa	Fiscalía carrera 10	Carrera 6a con Calle 12
Portal Dorado	20 de Julio	Juzgados Nemqueteba	Plazoleta de la E T B
Portal Sur: Plataformas 1 y 2	Movilidad		
Portal Tunal	Catastro (DADEP)		
Portal 20 de Julio: Plataforma y Peatonal			
Portal Usme			
Portal Bicentenario			
Estación Ricaurte			

Fuente: Elaboración propia con base en Información Primaria IDIPRON 2014

- Ingresos en el Proyecto de Baños Públicos.

El Ingreso percibido por el programa de baños públicos según información primaria del cuadro Componente De Baños Públicos - Proyecto 724 se da de la siguiente manera:

Tabla 4. Informe de Ingresos por Concepto de Baños Públicos

INFORMACIÓN FINANCIERA	VIGENCIA 2012	VIGENCIA 2013	Observaciones
Recaudo Total Reportado	\$ 10.006.095.500	\$ 1.316.694.000	El incremento de ingreso con respecto a la vigencia del año 2013 corresponde al 23,5%. El aporte Mayor con respecto a los convenios lo hace Transmilenio S.A con el 63,7%. En Octubre de 2013 se perfecciona convenio con el DADEP (CAD Hombres y Mujeres). para el año 2014 se amplió el convenio con la firma del acta de entrega del nuevo punto Bicentenario para el mes de Abril.
Costos Fijos	\$ 821.150.000	\$ 923.621.180	El incremento de los costos fijos es del 11% frente al año 2012.
Costos Variables	\$ 48.301.213	\$ 78.870.504	El incremento de los costos variables fue del 39% teniendo en cuenta que para esta variable se suman los gastos en mantenimiento y equipos de control, los cuales se implementaron al aumentar el numero de usuarios.

Fuente: Elaboración propia basado en Información Primaria IDIPRON 2014

por lo cual es posible confirmar que el Proyecto 724 según información de funcionarios de IDIPRON en dicho programa aunque no es rentable, es sostenible y no deja perdidas para el Instituto de acuerdo al presupuesto anual otorgado por el Gobierno.

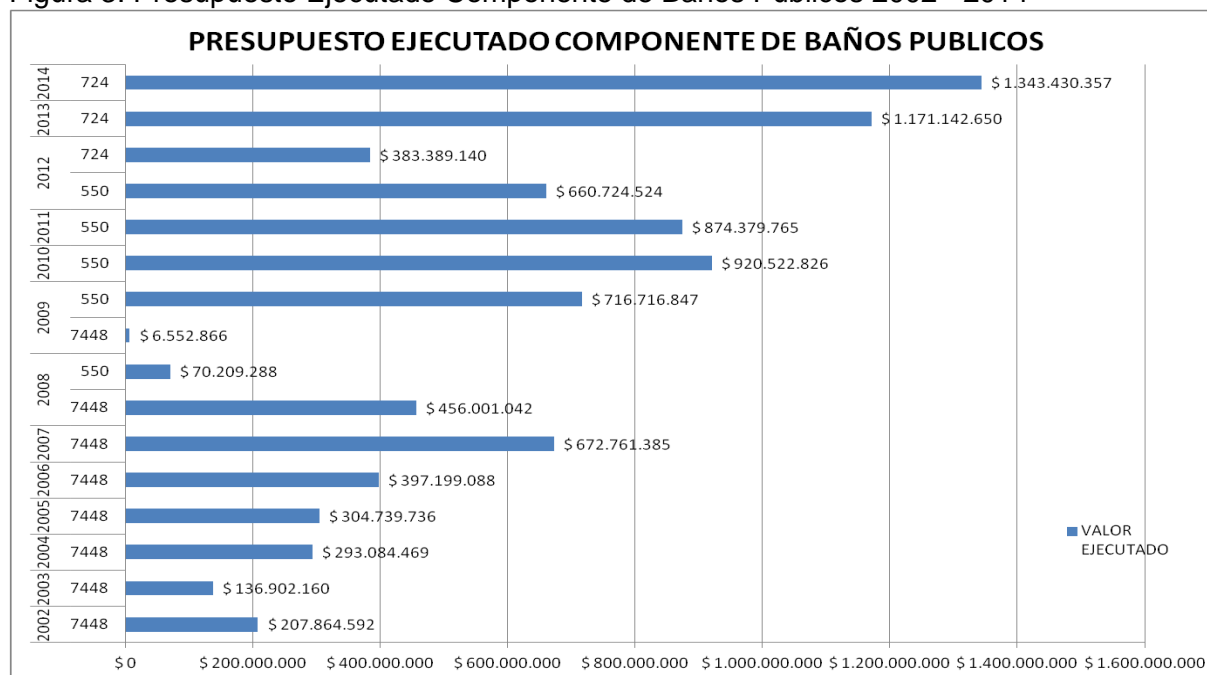
○ **Presupuesto.**

La Distribución del presupuesto de inversión por sector administrativo, entidad y proyectos de inversión, muestra el Proyecto de Presupuesto 2014 para todas las entidades públicas del Distrito por un total de **\$ 9.715.937.862.000**, del cual, para el IDIPRON el gobierno nacional asignó un presupuesto de gastos para el año 2014 de **\$75.571.000.000**, es decir un 0.78% del presupuesto total.

Para el **Proyecto 724** Generación de Ingresos y Oportunidades como herramientas de Recuperación para Beneficiarios en Fragilidad Social se destinó un total de **\$23.165.148.000** lo cual corresponde a un 30.65% del presupuesto total adjudicado al IDIPRON.

Por otra parte al Derecho de Petición presentado ante el IDIPRON por el suscrito, el Instituto respondió por escrito que el Presupuesto en el Programa de Baños Públicos en el período comprendido del año 2002 al 2014, se ha ejecutado de la siguiente manera:

Figura 3. Presupuesto Ejecutado Componente de Baños Públicos 2002 - 2014



Fuente: Elaboración Propia con base en Información presupuestal de IDIPRON 2002 - 2014
Tabla 5. Relación Proyectos 7448, 550 y 724

PROYECTO 7448:	Administración de baños para atender puntos urbanísticos de la ciudad.
PROYECTO 550:	Capacitación y oportunidades de Ingreso a mujeres en pobreza extrema
PROYECTO 724:	Generación de Ingresos y oportunidades como herramienta de recuperación para beneficiarios en fragilidad social

Fuente: Elaboración Propia con base en Derecho de Petición solicitado el 26/09/2014

Analizando la figura N° 3 del Presupuesto ejecutado en el programa de Baños Públicos, evidencia los cambios que ha tenido en cuanto al foco de los proyectos, ya que de los años 2002 al 2009, estuvo vigente el Proyecto 7448, con una ejecución creciente del presupuesto hasta el año 2008, cuando entra en vigencia el proyecto 550 disminuyendo para este año dicha ejecución, y hasta el año 2012 se ejecuta en cifras variables. Sin embargo, para ése mismo año se crea el proyecto 724 que es el único que rige actualmente y de forma creciente, pues para el año 2014 el presupuesto ejecutado en el componente de baños públicos fue el más elevado hasta la fecha con \$1.343.430.357 cifra que demuestra la importancia de dicho proyecto dentro de la razón social del IDIPRON.

- **Problemática Del Servicio De Baños Públicos**

Una vez descritas las funciones del IDIPRON, y del servicio de baños públicos en Bogotá y su administración, se encontraron diversas situaciones enmarcadas en la ausencia de instalaciones de baños públicos; en el incumplimiento de los Acuerdos que promueven la instalación y dotación de éste servicio y otros factores sociales que no permiten una óptima relación entre la oferta y la demanda del servicio.

A pesar que el Código de Policía de Bogotá en el artículo 25, parágrafo 1 dice que: "El gobierno Distrital garantizará la existencia de baños públicos en número suficiente para el servicio de la comunidad", IDIPRON para el 2013 contaba con 24 zonas en las cuales funcionaban 37 baños públicos, es decir, que para el censo de octubre de ese mismo año Bogotá tenía 7'836.948 habitantes, por lo cual se podría afirmar que hay un baño público por cada 211.809 habitantes, teniendo en cuenta que tan solo 12 de las 20 localidades del Distrito Capital, cuentan con el servicio a razón de la existencia de un Portal de Transmilenio, un Cade o Supercade, o un Despacho judicial, según el proyecto de Acuerdo 278 de 2012¹² y es preocupante además saber que desde 2006 hasta 2012 solo se implementó un baño público el cual está ubicado en la calle 12 No 6-72. Las 8 localidades restantes: Usaquén, Santa Fé, Tunjuelito, Kennedy, Barrios Unidos, Antonio Nariño, Rafael Uribe y Sumapaz, carecen de este servicio y al constatar dicha información a diciembre de 2014, la problemática por ausencia del

¹² Por medio del cual se modifica el Acuerdo 260 de 2006 "Por el cual se garantiza la instalación y equipamiento de baños para el servicio público en Bogotá, Distrito Capital

servicio sigue siendo la misma, pues algunas personas han tenido que interponer Acciones Populares, como en el caso del ciudadano Ricardo Tovar Garzón, que interpuso esta acción, ante el juzgado 35 Administrativo, la cual tuvo el respaldo del juez en segunda instancia.

Por otra parte el Concejo de Bogotá ha firmado varios Acuerdos hasta el año 2006; también ha presentado hasta el año 2013 varios proyectos de Acuerdo para solucionar el problema de los baños públicos, sin embargo, el Gobierno Distrital no ha dado el respectivo cumplimiento a tales disposiciones, según Alejandro Callejas¹³ (2011), las normas ni se cumplen, ni se obligan a cumplir, y las entidades públicas que atienden a gran cantidad de personas no violan la ley por falta de claridad de la misma, y a pesar que el Acuerdo 260 de 2006 responsabiliza a la Administración Distrital, al Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente "DAMA" y la Secretaría de Salud, buscando beneficiar a personas con algún tipo de discapacidad y/o habitantes de la calle en proceso de rehabilitación, tampoco dichos entes estatales han cumplido con lo estipulado en la norma.

Asimismo, con base en el Proyecto de Acuerdo 044 de 2013¹⁴ Transmilenio moviliza más de 1'600.000 usuarios al día, entre los que se incluye a mujeres embarazadas, adultos mayores y niños, sin saber qué usuario sufra alguna enfermedad, pues la autoridad administrativa tiene la obligación de velar por el bienestar de todos los ciudadanos en general como lo estipulan los Artículos 366 y 46 de la Constitución Política de Colombia.

Algunas publicaciones como la del periódico ADN¹⁵ sostienen que hay sectores en la ciudad donde es muy difícil acceder a un baño público, no solo por la escasez de instalaciones, sino porque algunas veces los usuarios los encuentran cerrados. Esta cruda realidad, hace que algunos ciudadanos usen espacios públicos para hacer sus necesidades fisiológicas, convirtiendo dichos lugares en orinales, ocasionando un problema de salubridad que llega inclusive a impedir que algunos ciudadanos transiten

¹³ Publicación realizada por el periodista Alejandro Callejas. Canal RCN 2011.

¹⁴ Por el cual se promueve la instalación de baños públicos gratuitos en las instalaciones de Transmilenio de distrito capital y se dictan otras disposiciones proyectos de acuerdo 044- 172 de 2013

¹⁵ Publicación disponible en [HTTP://DIARIOADN.CO/BOGOT%C3%A1/MI-CIUDAD/BA%C3%B1OS-P%C3%BABLICOS-EN-BOGOT%C3%A1-1.110623](http://diarioadn.co/BOGOT%C3%A1/MI-CIUDAD/BA%C3%B1OS-P%C3%BABLICOS-EN-BOGOT%C3%A1-1.110623) Artículo Baños Públicos a la Deriva 1 junio 2014.

por estas áreas contaminadas. Tal es el caso del parque Santander de la carrera 7 con calle 15, en pleno centro de la ciudad que se caracteriza por el hedor y el ambiente de rechazo de los transeúntes. Igual ocurre en la carrera 13 con calle 58, plazoleta de ETB donde hay un baño cerrado desde hace más de dos años.

Según el periódico El Tiempo, las personas que más permanecen en la calle como taxistas, lustrabotas, vendedores informales y otros que desarrollan oficios callejeros, son los más afectados ante la deficiencia de este servicio de baños públicos¹⁶ y según el periodista Jonathan Castro de RCN la Radio, en publicación del 25 de mayo de 2014, la privatización es la principal causa de la desaparición de los baños públicos en Bogotá, pues prácticamente el 90% de los baños están ubicados en las instalaciones de Transmilenio, los Supercades y en los Cades. Tan solo quedan ocho (8) establecimientos que brindan atención a las emergencias sanitarias de más de 8 millones de personas en Bogotá. Otro factor de gran incidencia, es la mala imagen que los usuarios tienen de estos, pues dice también el Director de Salud Pública del Distrito Jaime Urrego que: *"A la fecha el 27% de los baños públicos tiene un cumplimiento óptimo y el restante 73% requiere algún tipo de mejora, por esta situación lamentablemente estos lugares tienden a desaparecer"*. Jimenez (2010), menciona al Concejal Jorge Salamanca el cual *"denunció que en Bogotá, un anciano que no controle esfínteres... no cuenta con un baño público cerca, y ocurre lo mismo con cualquier ciudadano que tenga un problema estomacal"*. En conclusión se vuelve a enmarcar el problema de la ausencia del servicio de baños públicos para cubrir las necesidades de la población de Bogotá.

Metodología

A. *Para fundamentar la problemática anterior, el investigador procedió a encuestar a 96 usuarios de los baños públicos del Portal de Transmilenio 170, dado que éste es el punto de mayor afluencia de personas en Bogotá, con un promedio de 25.863 usuarios del baño público al mes, según información primaria suministrada por el IDIPRON en respuesta a un Derecho de Petición presentado por el Concejal HOSMAN YAITH MARTINEZ MORENO en diciembre de 2012. Para lograrlo, fue*

¹⁶ El Tiempo Zona en el Portal El Tiempo en línea Recuperado el 10 de diciembre de 2014 de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14035764>

necesario contar con la asesoría del Estadista CARLOS WILLIAN RINCÓN, docente de la Universidad De La Salle, con la finalidad de realizar el siguiente Plan de Muestreo.

✓ **Plan de Muestreo y de Análisis Usuarios Baños Públicos Portal 170**

El tipo de muestreo aplicado para el presente caso se denomina muestreo aleatorio simple, para ello se calculó el tamaño de muestra, dado que el objeto del estudio fue determinar la proporción de usuarios de los baños públicos en el Portal 170, partiendo de la base que estadísticamente se quiso estimar una proporción, la fórmula para el cálculo del tamaño de muestra es:

$$n = \frac{(z^2 PQ) / \varepsilon^2}{1 + \frac{z^2 PQ}{N\varepsilon^2}}$$

Donde

N: Población de 25.863 personas que usan los baños públicos del portal 170.
n: Tamaño de muestra, 96 usuarios a encuestar
Z: Constante que depende del grado de confianza, en éste caso 1.96 para un 95% de confianza. Esta es la probabilidad que el intervalo de confianza contenga el verdadero parámetro que se desea estimar.
P: Proporción estimada de usuarios de baños públicos en el portal 170 = 50% ó 0.5
Q: Proporción estimada complemento = 50% ó 0.5
ε: Porcentaje máximo de error admisible en la estimación = 10%. Este valor no es otra cosa que la cantidad de error máximo absoluto que se puede tolerar en las estimaciones muestrales. Teóricamente se define como la distancia entre el estimador y el verdadero parámetro poblacional. Para el procesamiento de los datos se llevó a cabo un análisis descriptivo y exploratorio de cada variable.

Tabla 6. Encuesta a Usuarios

ERROR		CONFIANZA 95%	CONFIANZA 90%
	TOTAL POBLACION	25863	25863
5%	ENCUESTAS A APLICAR	379	266
8%	ENCUESTAS A APLICAR	149	105
10%	ENCUESTAS A APLICAR	96	67
15%	ENCUESTAS A APLICAR	43	30

Fuente: Elaboración Propia con base en Instrumento de Investigación

NOTA: Se encuestaron 96 usuarios de los baños públicos del Portal 170, con una confianza del 95% y un error máximo del 10%

B. Seguidamente se determinó la percepción que tienen las madres cabeza de familia, colaboradores en la prestación de servicios de baños públicos en Bogotá encuestando 26 de ellas mediante el siguiente Plan de muestreo orientado por el estadista CARLOS WILLIAN RINCÓN:

✓ **Plan de Muestreo y de Análisis Madres Colaboradoras en la Prestación del Servicio de Baños Públicos en Bogotá**

El tipo de muestreo aplicado para el presente caso se denomina muestreo aleatorio simple, para ello se calculó el tamaño de muestra, dado que el objeto del estudio fue determinar la proporción de madres cabeza de familia colaboradoras en el servicio de baños públicos, partiendo de la base que estadísticamente se quiso estimar una proporción, la fórmula para el cálculo del tamaño de muestra es:

$$n = \frac{(z^2 PQ) / \varepsilon^2}{1 + \frac{z^2 PQ}{N\varepsilon^2}}$$

Donde

N: Población de **65 madres cabeza de familia, colaboradoras en la prestación del servicio de baños públicos en Bogotá**

n : Tamaño de muestra 26 madres a encuestar.

Z : Constante que depende del grado de confianza, en éste caso 1.96 para un 95% de confianza. Esta es la probabilidad de que el intervalo de confianza contenga el verdadero parámetro que se desea estimar.

P : Proporción estimada de **madres cabeza de familia, colaboradoras en la prestación del servicio de baños públicos en Bogotá** = 50% ó 0.5

Q : Proporción estimada complemento= 50% ó 0.5

ε : Porcentaje máximo de error admisible en la estimación = 15%. Este valor no es otra cosa que la cantidad de error máximo absoluto que se puede tolerar en las estimaciones muestrales. Teóricamente se define como la distancia entre el estimador y el verdadero parámetro poblacional. Para el procesamiento de los datos se llevó a cabo un análisis descriptivo y exploratorio de cada variable.

Tabla 7. Encuestas a Aplicar Colaboradoras

ERROR		CONFIANZA 95%	CONFIANZA 90%
	TOTAL POBLACION	65	65
5%	ENCUESTAS A APLICAR	56	52
8%	ENCUESTAS A APLICAR	45	40
10%	ENCUESTAS A APLICAR	39	33
15%	ENCUESTAS A APLICAR	26	20

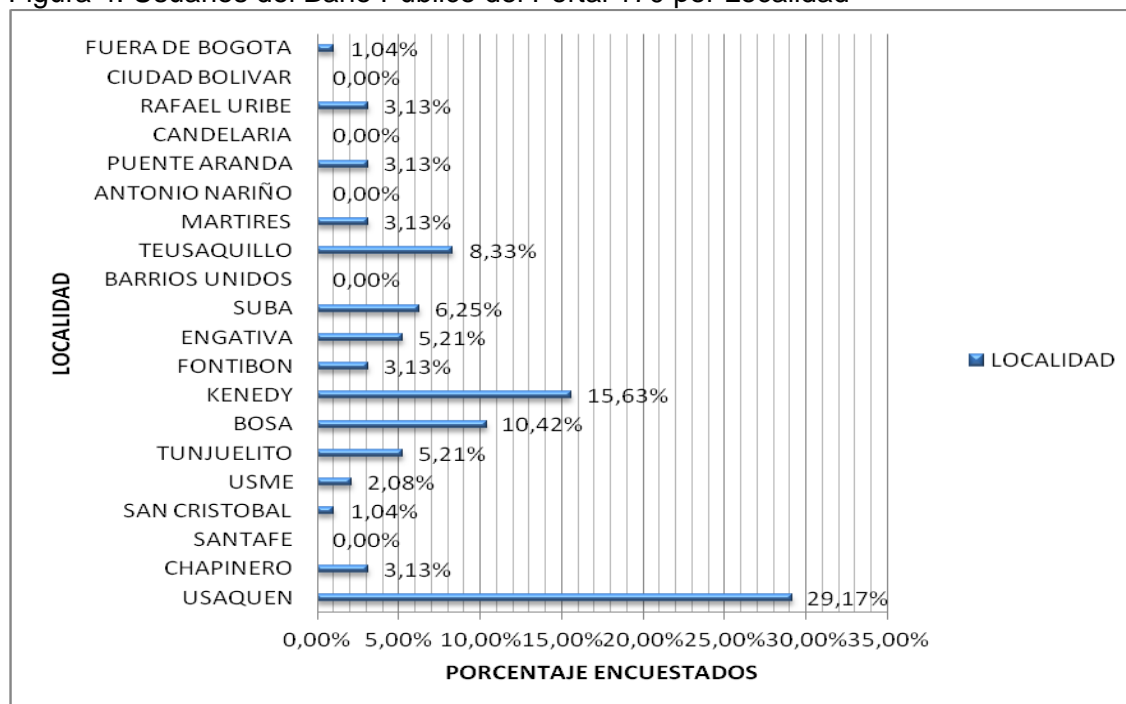
Fuente: Elaboración Propia con base en Instrumento de Investigación

NOTA: Se encuestarán 26 madres cabeza de familia, colaboradoras en la prestación del servicio de baños públicos en Bogotá, con una confianza del 95% y un error máximo del 15%.

Discusión

Después de realizar las encuestas a los usuarios del baño público del Portal Norte en la localidad de Usaquén, se evidencia que tan solo el 29,17% de la población pertenece a esta localidad, por lo cual puede afirmarse que más del 70% de los habitantes de la ciudad cuando tienen una necesidad fisiológica se encuentran fuera de su localidad de residencia. (ver Figura 4).

Figura 4. Usuarios del Baño Público del Portal 170 por Localidad



Fuente: Elaboración Propia con base en encuesta aplicada a usuarios.

Por otra parte el 89.59% del total encuestado consideran que es una tarea bastante difícil encontrar un Baño Público en la ciudad (ver Figura 5).

Figura 5. ¿Cómo es Encontrar un Baño Público en Bogotá?

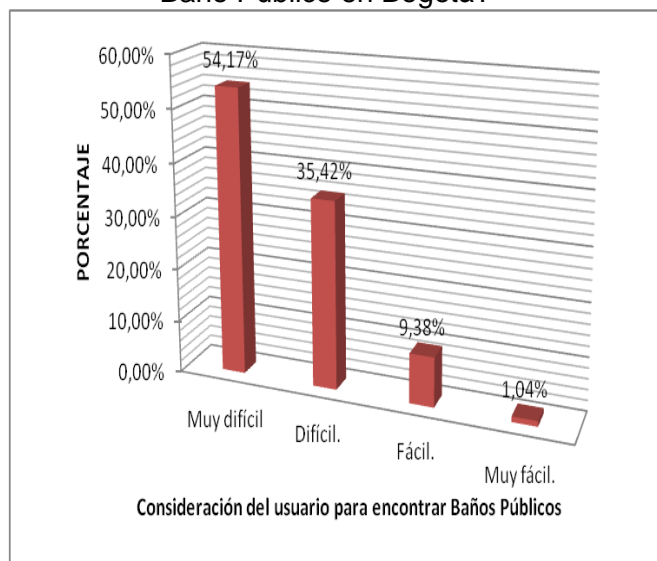
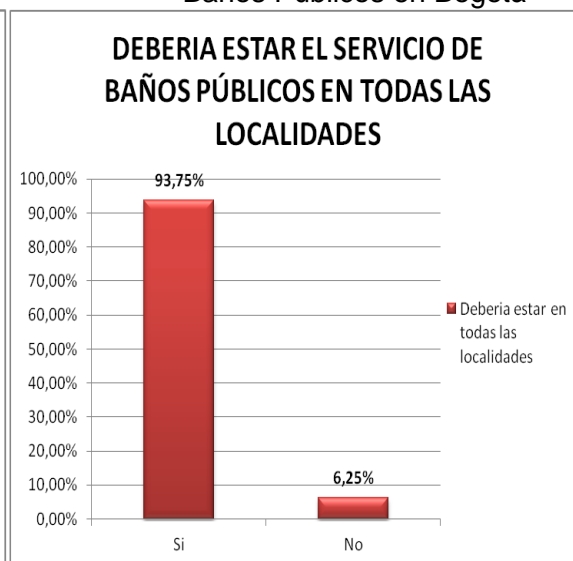


Figura 6. Presencia del Servicio de Baños Públicos en Bogotá



Fuente: Elaboración Propia con base en Instrumento de Investigación

Motivo por el cual el 93.75% de la población consideró que estos Baños Públicos deberían estar ubicados en todas las localidades de la Capital y no tan solo en las 12 localidades mencionadas en el Proyecto de Acuerdo 278 de 2012 descrito en la presente investigación (Ver Figura 6), a pesar que el Código de Policía de Bogotá menciona que el Distrito garantizará la cobertura del servicio a la totalidad de la población de Bogotá.

Desde otra perspectiva, a pesar que este servicio está dirigido a todos los habitantes de la Capital del país, es curioso encontrar que las personas de estrato 6 no lo utilizan, y por el contrario el perfil del usuario del servicio corresponde en su gran mayoría (47,92%) a personas del estrato tres; asimismo la mitad de los usuarios tienen ingresos de dos salarios mínimos o inferiores y su nivel educativo es por lo general Técnico (26,04%) o Profesional en formación (46,88%) (Ver figuras 7, 8 y 9)

Figura 7. Perfil Socioeconómico

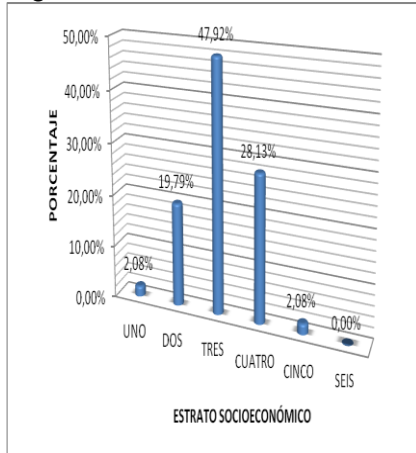


Figura 8. Nivel de Ingresos

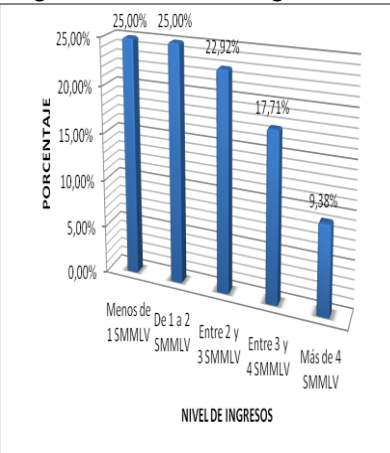
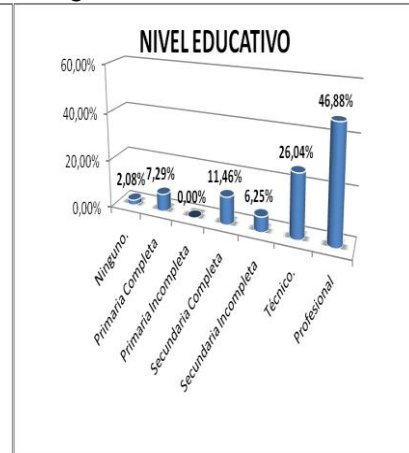


Figura 9. Nivel Educativo



Fuente: Elaboración Propia con base en Instrumento de Investigación

Aunque IDIPRON es una entidad del Distrito, es importante revisar el porqué más del 65% de la población encuestada no lo conoce; y porqué, del 34.38% que sí lo conoce, el 66.67% no saben que la entidad administra los 37 baños públicos que hay en la ciudad; más aún, ver como el 93.94% de quienes conocen al Instituto, desconocen que los baños públicos del portal 170 corresponden a uno de los 37 puntos administrados (Ver Figuras 10, 11 y 12).

Figura 10. Conoce IDIPRON

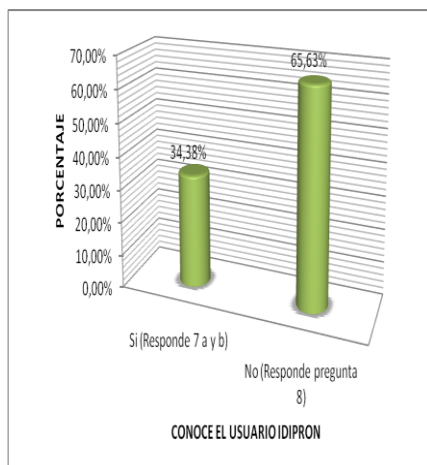


Figura 11. Sabe de la Administración del servicio

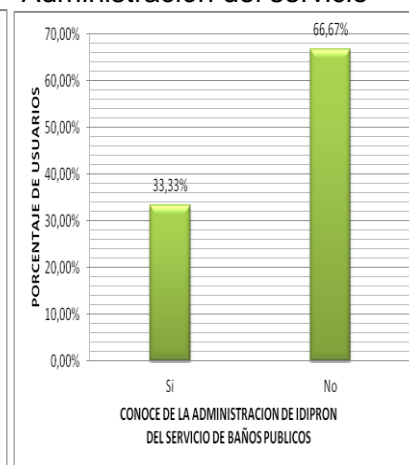
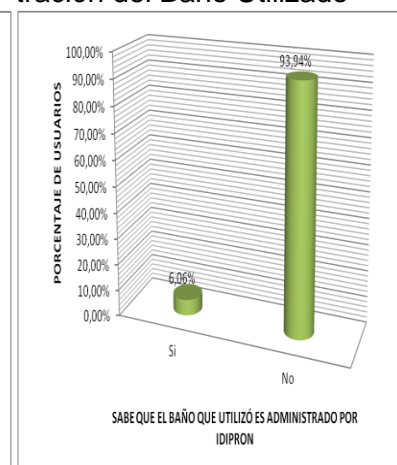


Figura 12. Sabe de la administración del Baño Utilizado



Fuente: Elaboración Propia con base en Instrumento de Investigación

El 86.46% de los usuarios del servicio de baños públicos acceden esporádicamente (Ver Figura 13), debido a casos de necesidad o extrema urgencia, lo cual no da espera.

Cuando las personas no se encuentran cerca a un establecimiento del Distrito que les preste el servicio de baño público, el 68.75% se ve en la necesidad de acudir a un centro comercial, sin embargo, si no están cerca de alguno, un 18.75% decide acudir a un establecimiento privado aunque tenga que pagar y consumir algún producto, pero lo más importante para resaltar es que un alto porcentaje el 12.5% ante una emergencia sanitaria no tienen más recurso que hacer su necesidad en espacio público, sin importarles violar disposiciones legales contempladas en el Código de Policía que sancionan y lo clasifican como un hecho que atenta contra la moral y las buenas costumbres de la sociedad.¹⁷ Acuerdo 79 de 2003 (Ver Figura 14).

Figura 13. Frecuencia de uso del servicio

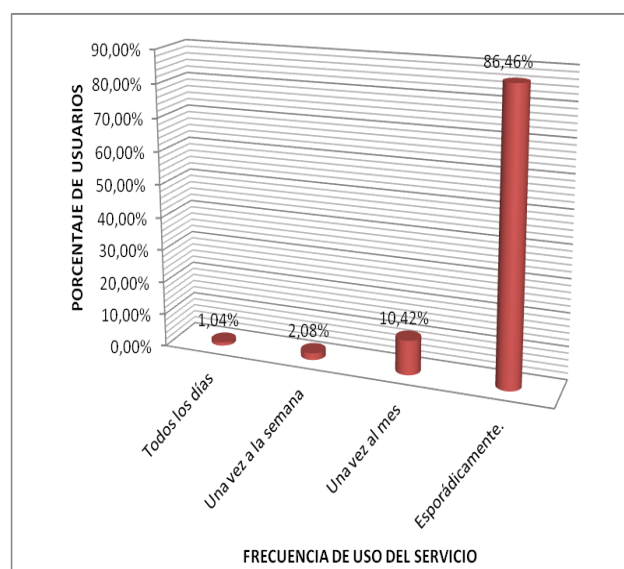
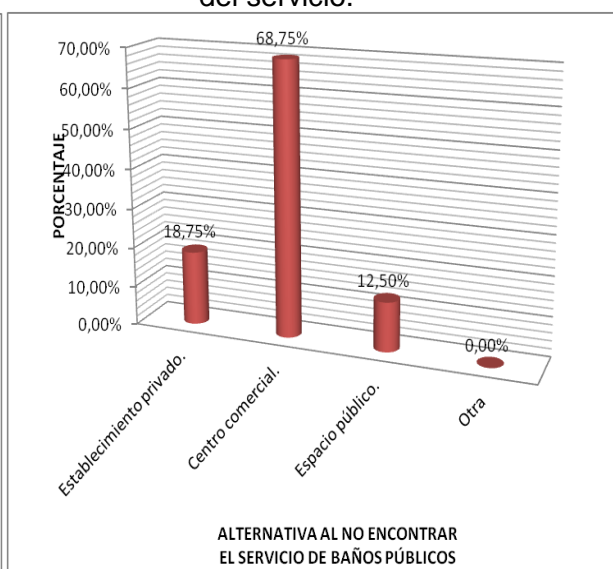


Figura 14. Alternativa usada en ausencia del servicio.



Fuente: Elaboración Propia con base en Instrumento de Investigación

La problemática expone que el servicio de baños públicos presenta irregularidades y la investigación lo confirma, pues un 38.55% lo cataloga REGULAR O MALO (ver Figura 15); el 40.54% de quienes lo consideran de ésta manera, mencionan que es por falta de higiene, un 21.62% por la no disponibilidad del servicio, un 16.22% por Inseguros, y un 13.51% lo consideran costoso, pues su argumento es que este servicio debería ser gratuito, como en los centros comerciales de la ciudad (ver Figura 16) y aunque el 6.25% del total de la población encuestada se muestra inconforme con la atención del

¹⁷ Por el cual se expide el código de policía de Bogotá D.C.

servicio (ver Figura 17), por el contrario, más del 61% de los usuarios percibe el servicio como BUENO O MUY BUENO y el 48.96% dice que la atención prestada por las madres cabeza de familia que administran estos baños es BUENA. Del total de la población el 60.42% dice que el servicio se ajusta apenas a la necesidad de los usuarios (ver Figura 18).

Figura 15. Percepción del Servicio

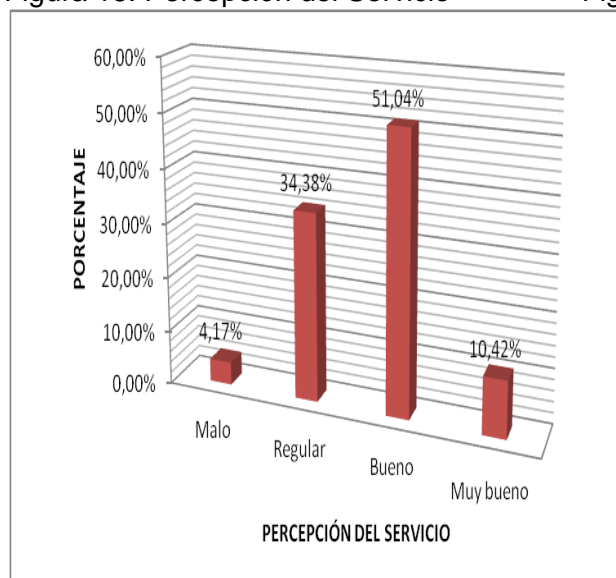
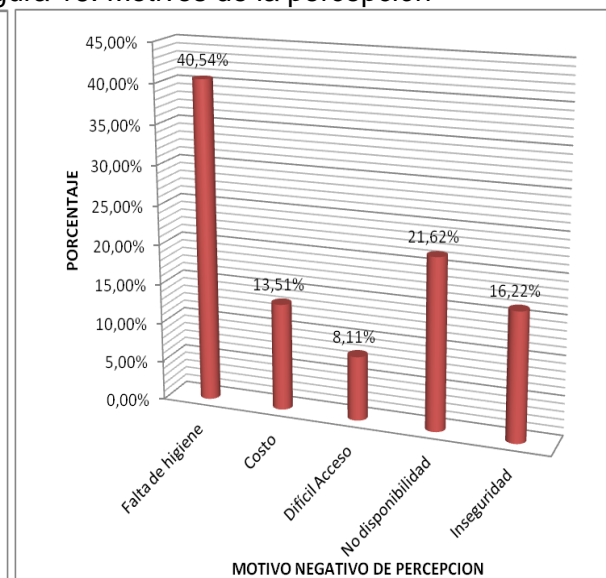


Figura 16. Motivos de la percepción



Fuente: Elaboración Propia con base en Instrumento de Investigación

Figura 17. Calificación del Servicio

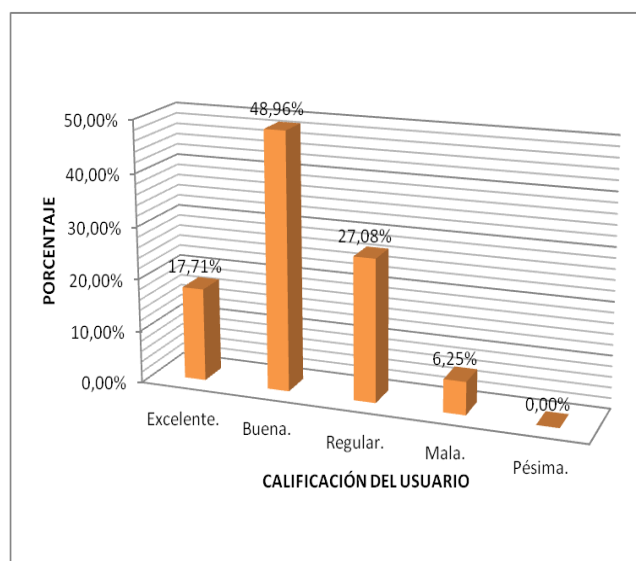
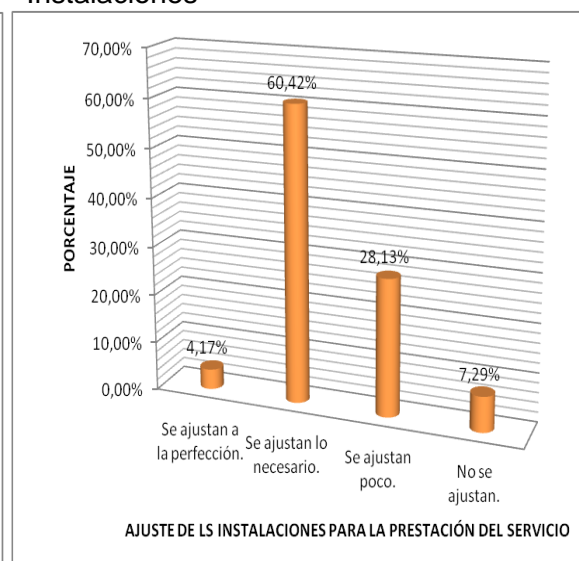


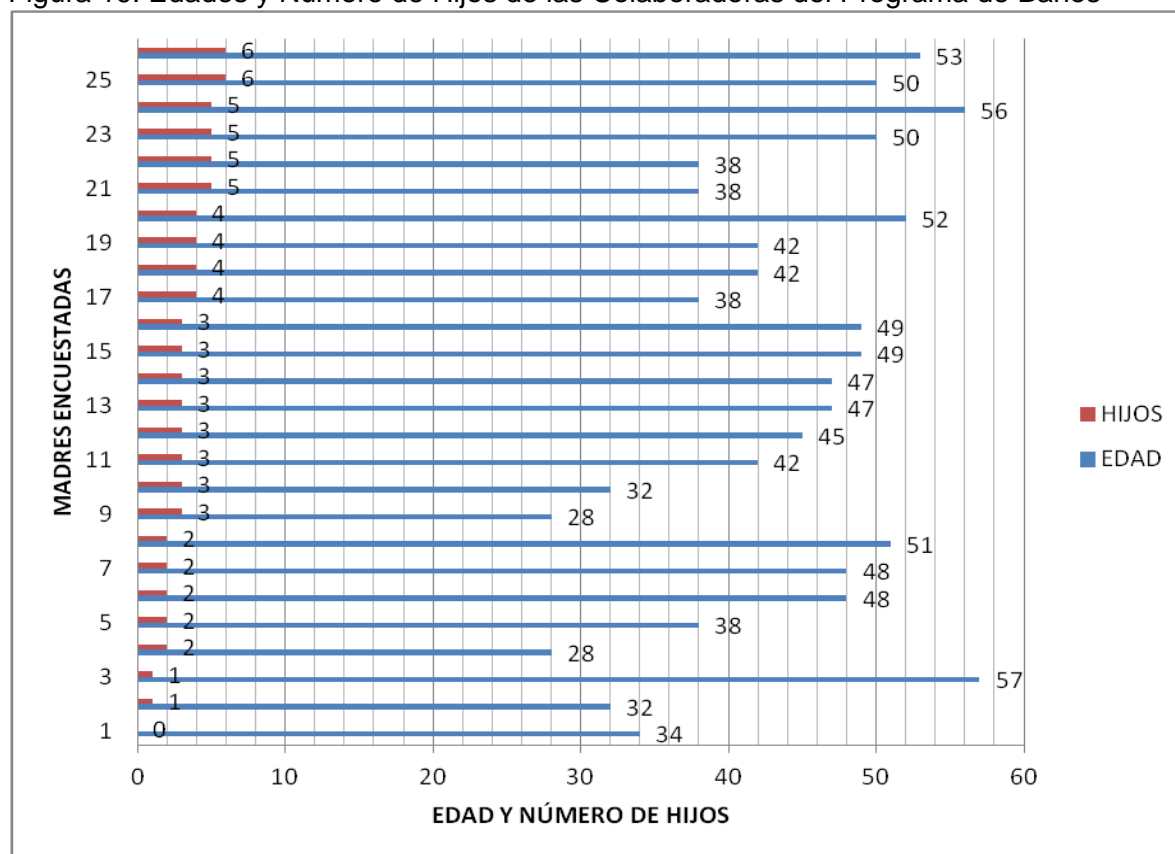
Figura 18. Nivel de Ajuste de las Instalaciones



Fuente: Elaboración Propia con base en Instrumento de Investigación

Al encuestar a las madres operadoras del servicio de IDIPRON, se halló que oscilan entre 28 y 57 años de edad. La mayoría de ellas tiene tres hijos, correspondiendo al 30.76%. (ver Figura 19).

Figura 19. Edades y Numero de Hijos de las Colaboradoras del Programa de Baños

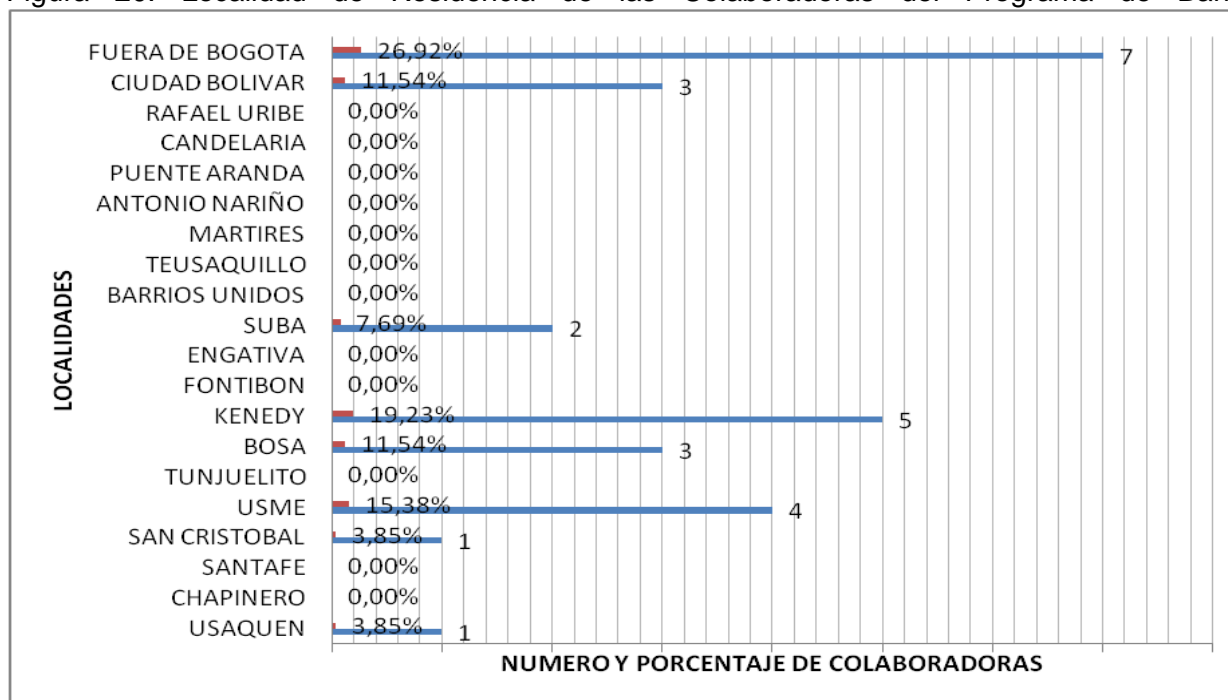


Fuente: Elaboración Propia con base en Instrumento de Investigación

La mayoría viven en municipios aledaños a Bogotá en las poblaciones de Soacha, Bosa, Zipaquirá, entre otros con un 26.92%, seguido de la localidad de Kennedy con un 19.23%. Un 53.85% pertenecen al estrato 2 y el 38.46% al estrato uno, en condiciones de extrema pobreza, que es uno de los requisitos que IDIPRON exige para emplear a las madres beneficiarias en el servicio de baños públicos (ver Figura 20).

El 96.15% perciben un mismo ingreso, que para el 2014 fue de 1'149.500.00 y 3.85% perciben ingresos adicionales de otras actividades.

Figura 20. Localidad de Residencia de las Colaboradoras del Programa de Baños



Fuente: Elaboración Propia con base en Instrumento de Investigación

A pesar que el perfil es que sean madres cabeza de hogar, existe un 7.69% que no lo son por lo cual IDIPRON debe revisar el objetivo de su contratación, el nivel de escolaridad de las colaboradoras es básico, es decir, como mínimo han hecho la primaria (ver Figura 21).

Figura 21. Nivel de Ingresos

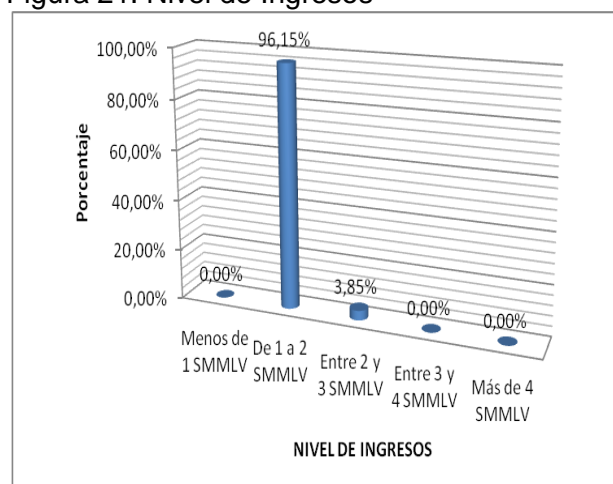
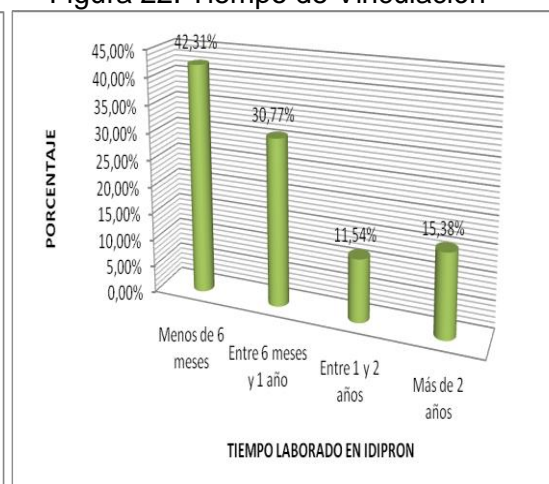


Figura 22. Tiempo de Vinculación



Fuente: Elaboración Propia con base en Instrumento de Investigación

En cuanto al tiempo laborado en IDIPRON, la entidad usa el método de contrato por prestación de servicios, lo que hace que la rotación de personal sea elevada, pues aproximadamente el 73% de las madres contratadas llevan máximo un año y el 15.38% lleva más de dos años (ver Figura 22). Sin embargo, percibimos que más de la mitad de las madres beneficiarias (53.85%) se sienten motivadas con sus ingresos, pues logran mantener su hogar, un 26.92% pueden ahorrar para cumplir sus sueños y para un 19.23% simplemente su motivación es que están bien remuneradas con el ingreso mensual que reciben (ver Figura 23); por tal motivo, podríamos afirmar que IDIPRON está cumpliendo uno de los objetivos del proyecto 724, ya que el 53.85% de las madres consideran que su calidad de vida ha mejorado a tal punto que el 92.31% quisieran permanecer en IDIPRON por el resto de su vida, siempre y cuando la entidad renueve sus contratos. Asimismo, destacan el buen trato y respeto por parte de sus directivas (ver Figura 24).

Figura 23. Calidad de Vida

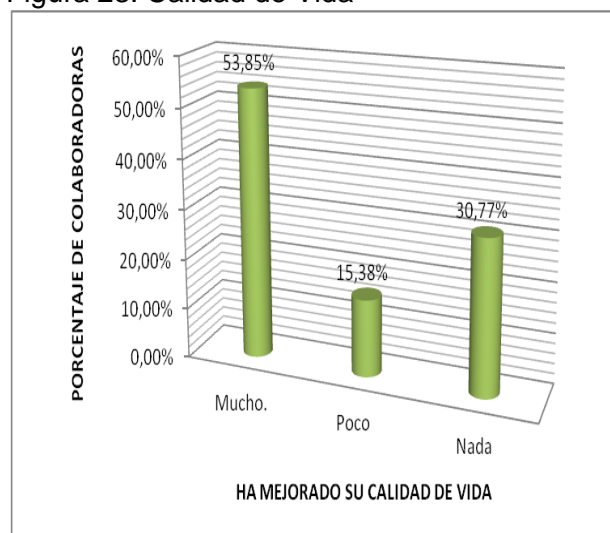
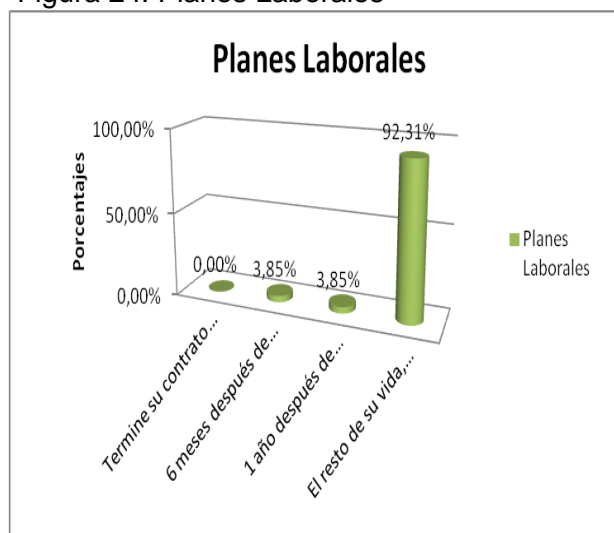


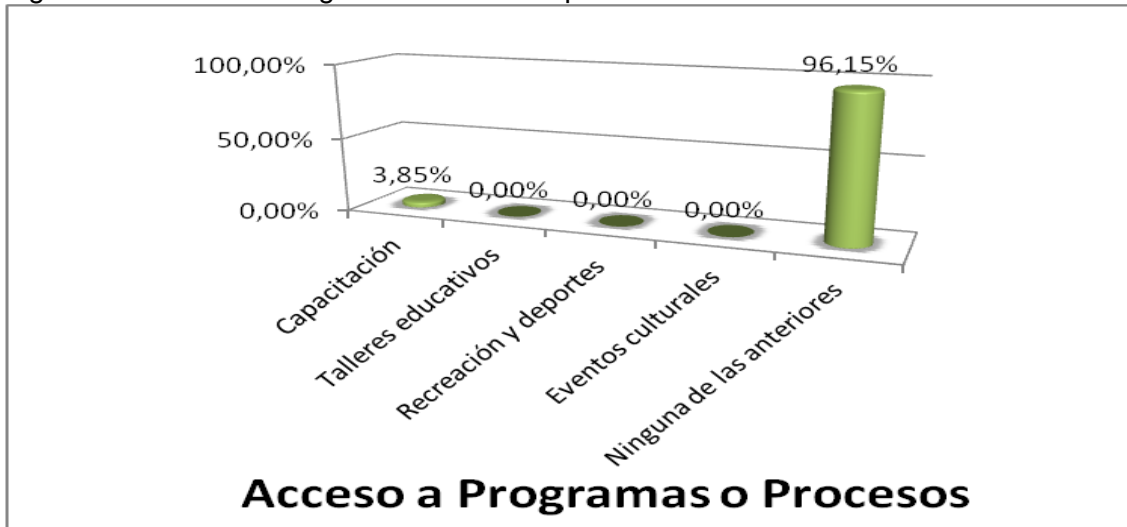
Figura 24. Planes Laborales



Fuente: Elaboración Propia con base en Instrumento de Investigación

Desde otra óptica se observa curiosamente cómo el 96.15% de las madres encuestadas no tienen acceso a programas de capacitación, talleres educativos, eventos culturales, entre otros y están satisfechas con su contrato de trabajo (ver figura 25), por lo tanto, se recomienda revisar investigaciones realizadas respecto a la situación laboral actual del país.

Figura 25. Acceso a Programas Brindados por IDIPRON



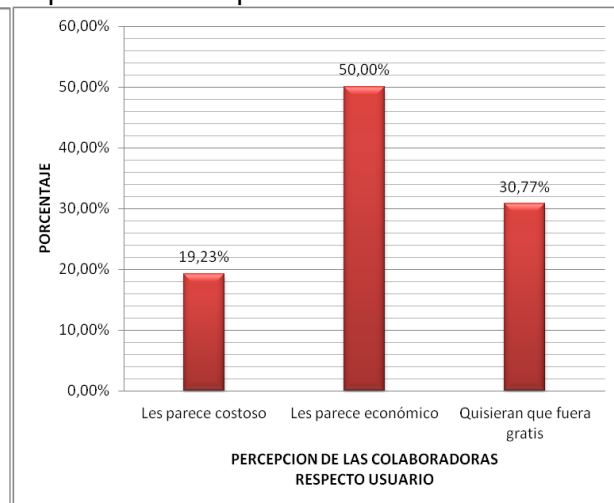
Fuente: Elaboración Propia con base en Instrumento de Investigación

La percepción de las colaboradoras sobre el servicio de baños públicos para satisfacer las necesidades del usuario es en un 88.46% Adecuado, asimismo el 50% de las empleadas perciben que para los usuarios el costo del servicio que es de \$500, es Económico, mientras que el 50% restante de ellas perciben que el usuario quisiera que el servicio fuera Gratuito o les parece Costoso (ver Figuras 26 y 27).

Figura 26. Percepción del servicio por parte de las colaboradoras.



Figura 27. Percepción de las colaboradoras respecto al costo para el usuario



Fuente: Elaboración Propia con base en Instrumento de Investigación

Después de evaluar con las colaboradoras sí el servicio cuenta con los elementos necesarios para su funcionamiento, el 92.31% consideran que Si. De igual manera el

96.15% dicen que el servicio es seguro para los usuarios, aunque se quejan del estado en que dejan los baños después de usarlos (ver Figuras 28 y 29).

Figura 28. Cuentan con los elementos para la prestación del Servicio

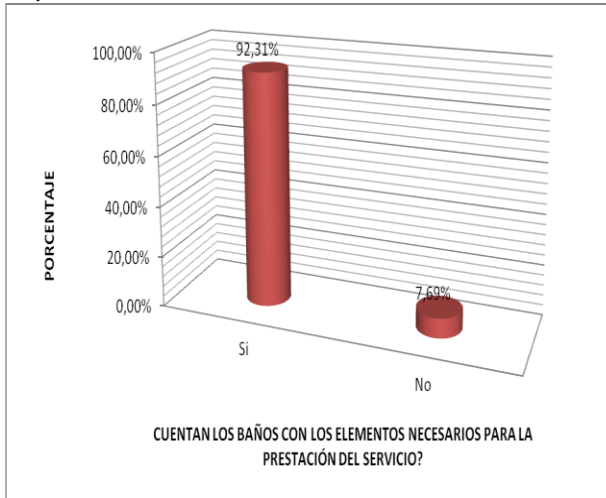
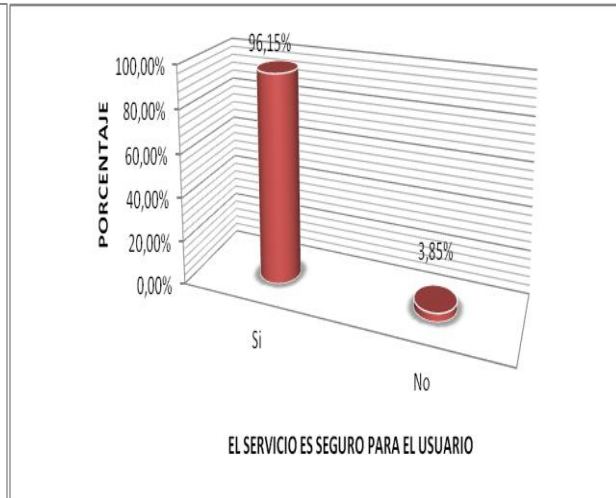


Figura 29. Seguridad del Servicio



Fuente: Elaboración Propia con base en Instrumento de Investigación

Un 61.54% dicen que los dejan en mal estado, y un 23.08% en regular estado. Por otro lado el 69.23% dicen que el servicio debería mejorarse en aspectos de mantenimiento y un 7.69% debe mejorarse en salubridad (ver Figuras 30 y 31).

Figura 30. Estado del servicio después de su Uso

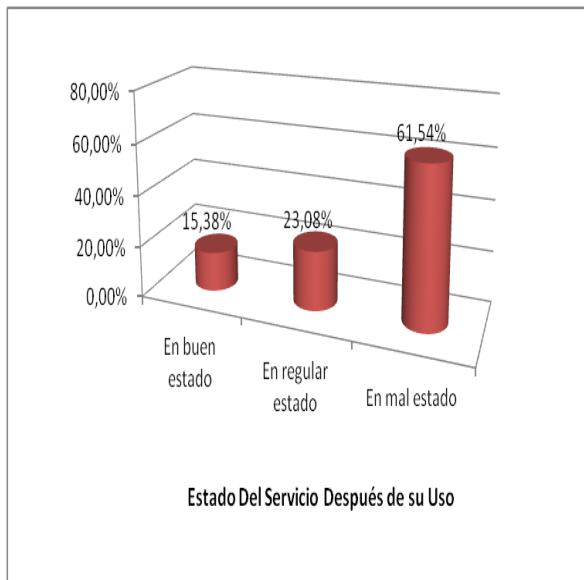
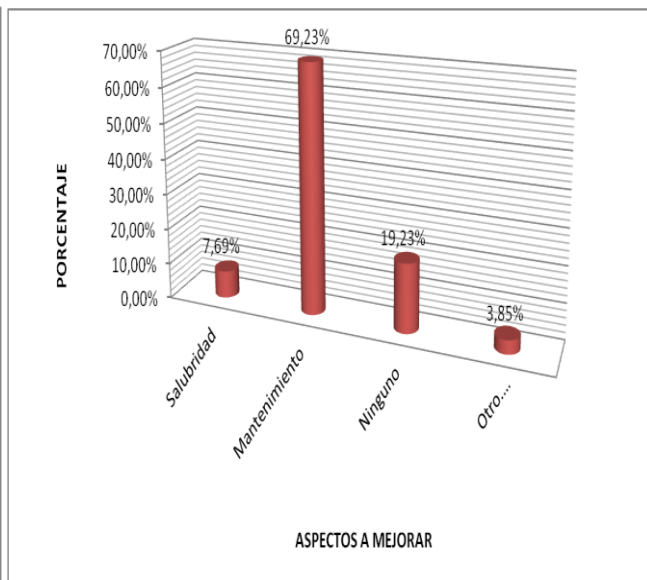


Figura 29. Aspectos a Mejorar en el servicio



Fuente: Elaboración Propia con base en Instrumento de Investigación

Conclusiones

El Servicio de baños públicos como todo servicio para la comunidad por parte del Estado, está respaldado por normas legales encaminadas a garantizar el bienestar de los asociados. Sin embargo, en la presente investigación se identificó la escasez de instalaciones de baños públicos en Bogotá y a pesar de existir disposiciones legales en la Constitución Política, el Código Nacional de Policía, y Acuerdos expedidos por el Concejo Municipal, no se ha dado el debido cumplimiento por parte de la Administración.

En cuanto al **modelo de gestión** implementado por el Instituto para la Protección de la niñez y la Juventud IDIPRON en la administración del servicio de baños públicos, ha cumplido eficientemente el objetivo de prestar a la comunidad dicho servicio, a pesar de tener solo 37 Baños Públicos distribuidos en 20 zonas en Bogotá, especialmente en las Estaciones de Transmilenio, lo que indica que el instituto ha respondido a la exigencia que el Distrito le ha asignado por medio de las concesiones y convenios vigentes en el Programa de Baños Públicos gracias al Proyecto 724 que busca favorecer a las madres cabeza de familia que viven en condiciones de extrema pobreza y además tienen hijos (jóvenes y niños) sumidos en drogadicción o viven en situación inhumana. Gracias a IDIPRON algunas de estas madres son incorporadas como colaboradoras en el servicio de baños públicos y el Estado les proporciona una remuneración que aunque no incluye sus prestaciones sociales por ser contratos de prestación de servicios es digna, solucionando parte de la problemática social que vive Bogotá.

Por otra parte se puede concluir que IDIPRON no es la entidad administrativa competente para satisfacer las necesidades de los usuarios del Servicio de Baños Públicos en Bogotá, pues su Razón de Ser en su Misión y Visión son totalmente alejadas de la finalidad para la cual es creado el servicio de Baños Públicos, ya que estos son utilizados por una sociedad en cualquier lugar del mundo básicamente para satisfacer necesidades fisiológicas de una población, y para el caso puntual, el foco del IDIPRON no es satisfacer las mismas en los más de ocho millones de habitantes que tiene la capital del país. Por lo anterior, otra entidad o entidades administrativas o particulares deberían encargarse y responder por este servicio.

Económicamente se concluye que aunque el costo por utilización del servicio es relativamente económico y no genera pérdidas para el Instituto, el Estado solo ha invertido en unas pocas instalaciones donde se presta el servicio de baños públicos, pero estas son insuficientes para solucionar la elevada demanda de los usuarios. Ahora bien, el presupuesto asignado a IDIPRON para que atienda esta actividad, escasamente alcanza para pagar los salarios de los profesionales que supervisan el servicio y cancelar también los sueldos de las madres cabeza de familia, pero en ningún momento para construir más instalaciones.

Las encuestas nos muestran un buen número de usuarios insatisfechos con el servicio que actualmente ofrece el Estado; dicho servicio lo tildan de insuficiente, antihigiénico e inseguro. Tal inconformismo debería despertar la Administración Distrital y proceder a solucionar cuanto antes la problemática real que actualmente tiene Bogotá.

Finalmente concluimos que la gran afectada ha sido la comunidad de Bogotá, pues a pesar que el Estado ha emitido disposiciones legales para que sus habitantes puedan acceder al servicio de baños públicos, el mismo Ente Administrativo no ha invertido en la construcción de instalaciones en las 20 localidades del Distrito Capital para que sean administradas por el mismo gobierno o por entidades privadas. Esto ha hecho que la comunidad en general reclame al gobierno más atención a este servicio, pues muchas zonas transitables de vehículos y peatones se han convertido en "orinales públicos", generando insalubridad y un ambiente de pestilencia, deteriorando la imagen de la ciudad más importante del país por ser la capital y que internacionalmente es reconocida por su desarrollo científico, tecnológico e industrial.

Bibliografía

- Consulta de la Norma.* (1986). Recuperado el 2014, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=20027>
- Arnoletto, E. J. (2007). *Glosario de conceptos políticos*. EUMEDNET.
- Basavilbaso, B. V. (1950). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires Argentina: T.II.
- Bogota, A. d. (2014). *Norma 1967*. Bogota: <http://www.alcaldiabogota.gov.co>.
- Bogotá, C. d. (2006). *Alcaldía de Bogotá*. Recuperado el 2014, de Por el cual se Dictan Normas Básicas sobre estructura organización y funcionamiento de los organismos y las entidades de Bogotá, distrito capital, y se dictan otras disposiciones: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22307>
- Congreso de la República. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá Colombia: Legis.
- De la Encarnación Gabín, M. A. (2009). *Administración pública* (2da edición ed.). Madrid: Ediciones Paraninfo S.A.
- Diez, M. M. (1980). *Manual de derecho administrativo*. Buenos Aires Argentina: Plus Ultra.
- Dromi, R. (1991). *Reforma del estado y provatizaciones*. Buenos Aires Argentina: Astrea .
- Garcia, S. (1996). *Temas de introduccion a las instituciones derecho publico*. Mendoza : Universidad Nacional de cuyo.
- Gonzalez, J. J. (2001). *La admnistración pública como ciencia. Su objeto y su estudio*. Mexico.
- Gordillo, A. (2013). *Teoria general del derecho administrativo*. Buenos Aires: FDA.
- <http://www.idipron.gov.co/index.php/idipron/objetivos-y-funciones>. (s.f.).
- <http://www.idipron.gov.co/index.php/idipron/objetivos-y-funciones>. (s.f.).
- IDIPRON. (s.f.). Recuperado el 20 de Noviembre de 2014, de <http://www.idipron.gov.co/>
- IDIPRON. (2010). *Portafolio de servicios*. Bogota: Idipron.
- Jimenez, G. V. (2010). *No hay baños para tanta gente*. Bogota: Boletin virtual concejo como vamos.
- Loaiza Gallón, H. (2004). *Estado, gobierno y gerencia pública*. Bogotá: Universidad Santo Tomás.
- Maldonado, T. (2010). *Revista Actualidad Juridica. Universidad del Norte*, 54.
- Pavony, G. M. (2000). *Los años del cambio, historia urbana de Bogota 1820-1910*. Bogota.
- Rodriguez, R. M. (1980). *Aministración Pública Federal en México*. Mexico: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Sánchez González, J. J. (2001). *La administración pública como ciencia. Su objeto y su estudio*. Ciudad de México: Plaza y Valdés S.A.

Secretaria de Planeación. (2013). *Secretaria de Planeación*. Recuperado el Octubre de 2013, de <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/RelojDePoblacion>

Stiglitz, J. (2000). *La economía del sector público*. Barcelona.

Argüelles P, DC, Guía para la presentación de Trabajos científicos bajo el estándar APA en la Universidad EAN, 2013