
Pobreza e inclusión social y productiva en Bogotá

Tomo I

Colección de Estudios
Subsecretaría de Políticas Públicas
y Planeación Social y Económica
2020-2023



SECRETARÍA DE
PLANEACIÓN



Pobreza e inclusión social y productiva en Bogotá

Tomo I

Colección de Estudios

Subsecretaría de Políticas Públicas y

Planeación Social y Económica

2020-2023



Alcaldesa Mayor de Bogotá
Claudia Nayibe López Hernández

Secretaría Distrital de Planeación
Felipe Edgardo Jiménez Ángel

Subsecretaria de Políticas Públicas y Planeación Social y Económica
Yadira Díaz

Director de Formulación y Seguimiento de Políticas Públicas
Iván Osejo

Director de Evaluación de Políticas Públicas Distritales
Omar Rodríguez

Directora de Planeación del Desarrollo Social
Pilar Montagut

Director de Planeación del Desarrollo Económico
Miguel Tirado

Director de Diversidad Sexual, Poblaciones y Géneros
David Alonzo

Autores
Yadira Díaz
Germán Espitia
Angela Gaitán
Carolina Juvinao
Juliana Moreno
Daniela Muñoz
Liliana Narváez
Jenny Parra
Oscar Quiroz
Miguel Tirado

Diseño y diagramación
Camilo Gómez
Diego Yepes

Fotografía
Lina Castro

Impresor:
Copy Medios LTDA - Nit 900301945-1

Registro ISBN: **978-958-8964-74-4**

Prólogo

La Subsecretaría de Políticas Públicas y Planeación Social y Económica de la Secretaría Distrital de Planeación, desde su función de direccionamiento y acompañamiento a los procesos de formulación, seguimiento y evaluación de las Políticas Públicas Distritales, durante los últimos tres años ha concentrado sus esfuerzos en el diseño de instrumentos y en la producción de lineamientos y recomendaciones con base en evidencia, que direccionen la política pública distrital hacia la inclusión social y económica, con enfoque poblacional-diferencial y de género.

En el marco de este accionar el análisis cuantitativo y cualitativo y la producción de metodologías, ha estado en el centro del quehacer de los equipos técnicos de cada Dirección de la Subsecretaría y en particular del Observatorio Poblacional, Diferencial y de Familias. Todos estos análisis han contribuido al cumplimiento del Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024 “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del Siglo XXI” y buscan dejar derroteros técnicos para las nuevas administraciones que le permitan a la ciudad continuar avanzando hacia la igualdad de oportunidades mediante acciones que busquen superar las barreras de exclusión, discriminación y segregación socioeconómica existentes, y fomentando la garantía de los derechos de los más vulnerables.

El resultado de este trabajo técnico realizado desde la Subsecretaría durante el presente periodo de gobierno se resume en esta colección. La colección está organizada

en dos tomos. El tomo I denominado **“Inclusión social y productiva con enfoque poblacional”** presenta los análisis realizados en términos de pobreza multidimensional, pobreza monetaria e inclusión social y productiva con enfoque poblacional-diferencial. Estos estudios reconocen la complejidad de la experiencia de la pobreza en la ciudad, y buscan contribuir al entendimiento comprensivo de este fenómeno y de esta manera proveen información para el diseño y direccionamiento efectivo de la política social.

El segundo tomo de esta colección, **“Monitoreo y evaluación para la inclusión”** abarca las problemáticas asociadas a la provisión de los servicios sociales, y a su vez presenta herramientas metodológicas y lineamientos diseñados para el seguimiento de las políticas públicas distritales. El monitoreo y la evaluación en la política pública distrital resulta fundamental por cuanto contribuye a mejorar tanto el resultado, como la eficacia y eficiencia de las políticas distritales.

En general, las temáticas abordadas en estos dos tomos proveen un panorama de las principales problemáticas, desafíos, alternativas de solución y metodologías para el seguimiento de las políticas públicas distritales. Se busca entonces mediante esta colección, compilar los principales resultados y estrategias empleadas y analizadas durante el cuatrienio por parte de esta Subsecretaría, y de esta manera contribuir a la construcción de una ciudad más equitativa, próspera y sostenible para las generaciones venideras.

Yadira Díaz

Subsecretaria de Políticas Públicas
y Planeación Social y Económica

Índice

Capítulo 1:

Pobreza multidimensional

Índice de Condiciones Ampliadas de Vida (ICAV) 9

Las dimensiones de la pobreza en Bogotá: Voces de la ciudadanía 119

Capítulo 2:

Pobreza monetaria

Bases para el diseño operativo de la Estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado 171

Más allá de los promedios: Análisis de cobertura del Sisbén IV en Bogotá 203

Capítulo 3:

Inclusión social y productiva con enfoque poblacional

Barreras de Inclusión social y productiva para personas Mayores 229

Barreras de Inclusión Social y Productiva para personas con discapacidad 269

Panorama de la ruralidad bogotana: una radiografía socioeconómica 311

Capítulo 1

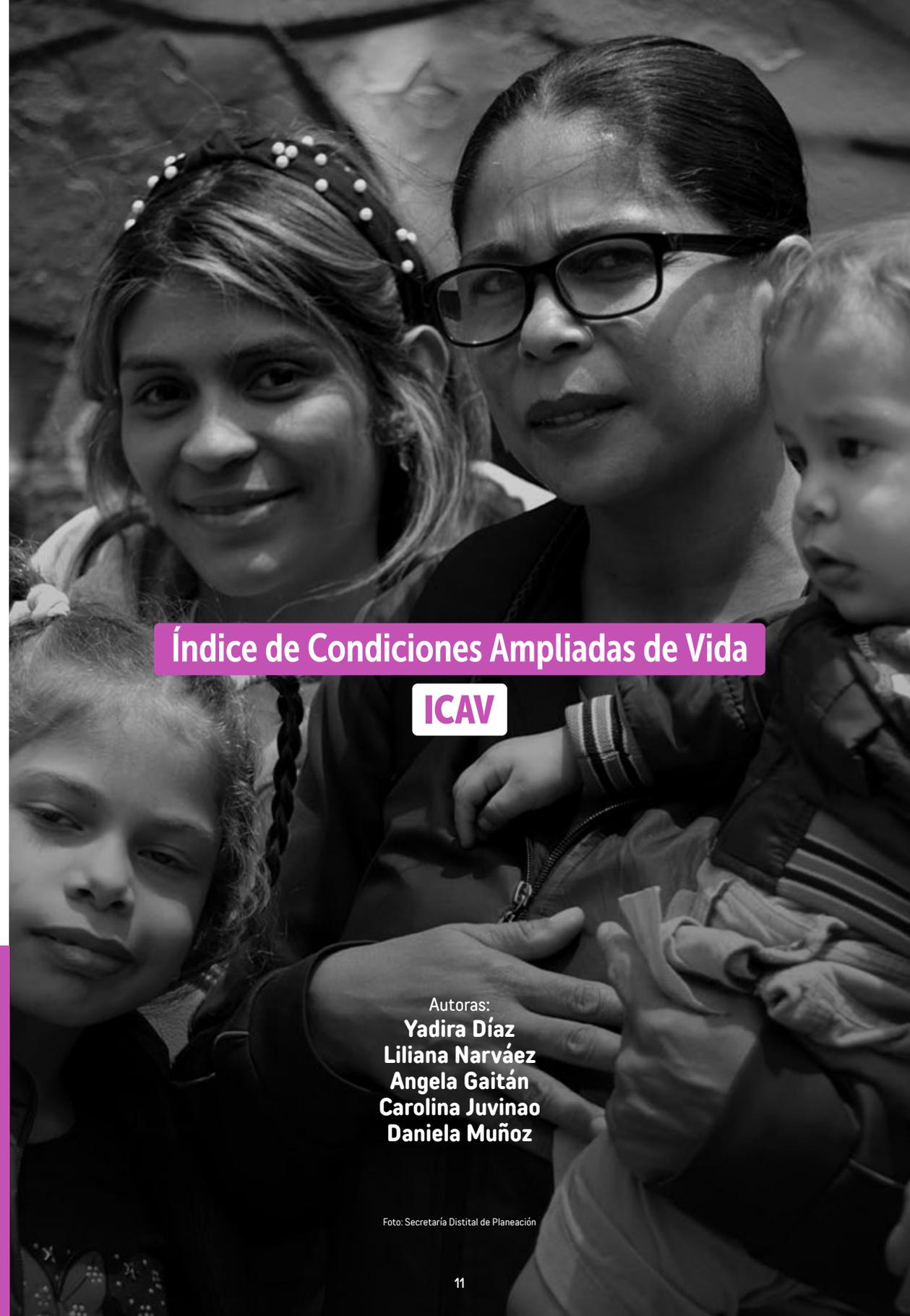
Pobreza Multidimensional

Índice de Condiciones Ampliadas de Vida (ICAV)

9

Las dimensiones de la pobreza en Bogotá: Voces de la ciudadanía

119



Índice de Condiciones Ampliadas de Vida

ICAV

Autoras:
Yadira Díaz
Liliana Narvárez
Angela Gaitán
Carolina Juvinao
Daniela Muñoz



Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Resumen

Las mediciones de pobreza multidimensional han demostrado ser una herramienta trazadora para el diseño y monitoreo de la política social, tanto nacional como distrital. No obstante, para el caso de Bogotá, se evidencia que 7 de los 15 indicadores que conforman el índice de Pobreza Multidimensional Colombiano (IPMC) han alcanzado ya incidencias menores al 2%, lo que demuestra el agotamiento de estas mediciones y la superación de estas privaciones para la ciudad. Este trabajo presenta como medida oficial para la medición multidimensional para Bogotá un Índice de Condiciones Ampliadas de Vida (ICAV). El ICAV incorpora dimensiones tradicionalmente no tenidas en cuenta en las mediciones de pobreza nacional pero que, tanto la población bogotana como la literatura internacional identifica como descriptores relevantes de la calidad de vida. El ICAV aquí propuesto se construyó en uso de una metodología mixta secuencial, en donde en primera instancia se identificaron cualitativamente las dimensiones faltantes de la pobreza para la ciudad desde la visión de la población, y luego esta perspectiva se operacionalizó a través de la información contenida en la Encuesta Multipropósito de Bogotá 2021 y registros administrativos complementarios. Como resultado de este análisis, el ICAV propuesto contempla 30 indicadores agrupados en 7 dimensiones. Al evaluar las condiciones de vida de aquellos hogares que registran una suma ponderada de privaciones superior al 29%, se encuentra que el 18.5% de la población bogotana (1.4 millones de habitantes) supera esta proporción de privaciones, siendo la zona rural (28%), y las localidades de Ciudad Bolívar (42.2%), Usme (39.5%) y Bosa (34.8%) las áreas más afectadas por esta condición, al igual que las personas migrantes (40.9%), y las personas víctimas del conflicto armado (29.1%).

1 Introducción

América Latina y en particular Colombia tienen una larga tradición en medición de pobreza y bienestar multidimensional, las primeras mediciones en la región datan de la década del 80 con la medición del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (Torres, et al., 2013). Luego en 1993 surge el índice de calidad de vida en Colombia (Sarmiento & Ramírez, 1997). Recientemente a partir de 2010, se mide oficialmente la pobreza multidimensional en el país con el Índice de Pobreza Multidimensional Colombiano (IPMC) diseñado por Angulo et al (2015).

El IPMC está conformado por 15 indicadores agrupados en cinco dimensiones de Calidad de Vida, donde cada indicador tiene el mismo peso al interior de cada dimensión y cada dimensión tiene el mismo peso dentro de todo el índice. Usa como metodología de agregación la metodología propuesta por Alkire & Foster (2011) y se mide en el país con la encuesta de Calidad de Vida, la cual permite desagregaciones a nivel de departamentos. En este sentido desde 2010 hasta la fecha, tanto para el total nacional como para Bogotá, se hace seguimiento anual a este índice.

Ahora bien, esta larga tradición en medición de pobreza multidimensional basada en las condiciones de vida de la población en el país ha venido acompañada del uso frecuente y decidido de estas mediciones para los propósitos de política pública. El IPMC ha guiado buena parte de la política social nacional durante la última década. Es así como, tanto a nivel nacional como para el

caso de Bogotá, desde 2010 la incidencia de pobreza multidimensional ha registrado una tendencia decreciente. Para el caso específico de Bogotá, en 2010 el 12.0% de la población se encontraba en condición de pobreza multidimensional, esto corresponde a 851,626 personas, cifra que disminuye en 8.2 puntos porcentuales a 2022 donde alcanza un nivel de 3.8%, es decir ya solo cerca de 299,000 personas se encuentran en esta condición.

A pesar de que la pobreza multidimensional ha mostrado una tendencia general a la baja dadas las mejoras en condiciones de vida de la población, en la ciudad desde 2019 se observaba una leve tendencia creciente de este resultado, la cual se logra revertir a partir de 2021 en gran parte por la implementación de más de 20 programas que la actual administración Distrital ejecuta para enfrentar estas privaciones, y a los cuales desde 2020 se les viene haciendo seguimiento de forma tal, que la política social distrital permita la superación de cada una de las privaciones consideradas por el IPMC.

Ahora bien, producto de este ejercicio de monitoreo de los principales programas que conforman la política social distrital y los potenciales resultados de los mismos en términos de reducción en incidencia de pobreza multidimensional, a la fecha se observa que 7 de los 15 indicadores que conforman el IPMC tienen incidencias menores al 2% con intervalos de confianza que en varios casos contienen el 0%, lo cual demuestra que estas privaciones se encuentran prácticamente superadas en la ciudad¹.

A su vez, muchas de las privaciones que la población y las entidades distritales reconocen como relevantes y que en este sentido tienen oferta programática para combatirlas, no se encuentran reflejadas en la configuración del actual IPMC. Esto demarca la necesidad de contar con un índice de condiciones de vida para la ciudad que contenga las dimensiones de la pobreza que la población exhorta como relevantes y que demarcan el nivel de calidad de vida que la ciudad considera pertinente y que busca alcanzar. En este sentido, se hace necesario un Índice de Condiciones Ampliadas de Vida que contemple las dimensiones e indicadores no tradicionales relevantes para el caso específico de Bogotá. Este documento presenta entonces, tanto el ejercicio metodológico que se llevó a cabo para lograrlo, como los resultados que derivan en un Índice de Condiciones Ampliadas de Vida (ICAV) que se propone como instrumento guía para la política social distrital y que será actualizado periódicamente con los datos de la Encuesta Multipropósito como fuente oficial.

La configuración de esta propuesta se hizo a través de una metodología mixta secuencial, en donde en primera instancia se identificaron las dimensiones faltantes de la pobreza desde la visión de la población a partir de una aproximación cualitativa, de la cual participaron 285 personas a través de 20 grupos focales. Luego, estos resultados se operacionalizaron cuantitativamente, usando como fuente principal la Encuesta Multipropósito 2021 y complementando las mediciones con registros administrativos distritales. Como resultado de esta aplicación se constituye el Índice de Condiciones Ampliadas de Vida que se presenta en este documento.

Este ICAV surge como iniciativa en el marco del desarrollo de la literatura internacional. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo tres generaciones de mediciones de pobreza y bienestar multidimensional se pueden reconocer en la literatura internacional (PNUD, 2022). La primera reconoce estándares mínimos que aplican a nivel global. Un ejemplo de esta primera generación de mediciones es el Índice de Pobreza Multidimensional Global (IPMG), el cual hace una medición para 60 países desde 2009.

Como segunda generación de estas mediciones, se reconoce la importancia de las diferencias regionales y locales y en ese sentido nacen índices específicos para cada país o región. Ejemplos de estos son el IPMC presentado por Angulo et al (2015), la medición de Mauritania (República de Mauritania, 2012), Nigeria (República general de Nigeria, 2022), Paraguay (Intituto Nacional de Estadística, 2021) o Angola (Instituto Nacional de Estadística, 2020), entre otros.

Finalmente, como una tercera generación surgen mediciones que amplían el espectro de las dimensiones tradicionalmente consideradas por estos índices, reflejando así un ámbito de condiciones ampliadas de vida o capacidades aumentadas, que incluye algunas de las dimensiones reconocidas como faltantes en la medición de la pobreza. Estas nuevas dimensiones reflejan aspectos de la calidad de vida que van más allá de los estándares mínimos que han sido reconocidos tradicionalmente como relevantes (es el caso de las dimensiones de educación, salud, trabajo y condiciones de la vivienda), y que a pesar de ser reconocidas como relevantes por la población, su medición aun no es comúnmente posible a través de muchas de las fuentes de información disponibles. El estudio de las dimensiones faltantes de la pobreza inicia en la década de los 90s con los estudios de Voices of the Poor realizados por el Banco Mundial, en donde la voz la tiene la población protagonista de su condición y se identifican factores que tradicionalmente no están incluidos en las mediciones de pobreza (Alkire, 2007). En el marco de esta tercera generación se circunscribe el ICAV que este documento presenta.

Las secciones subsiguientes de este documento describen tanto el proceso de diseño, como los resultados más relevantes del ICAV el cual la Secretaría Distrital de Planeación adopta como medida oficial de pobreza multidimensional distrital, a ser usada como guía para el diseño, evaluación y seguimiento de política pública social distrital. La Encuesta Multipropósito empleada como fuente oficial, permite además el análisis a nivel de áreas geográficas y para los diferentes grupos poblacionales, resultados que son presentados en este documento también, finalmente se presentan las conclusiones y recomendaciones derivadas del ejercicio metodológico aquí presentado.

¹ Esto no desconoce, sin embargo, que a un nivel de desagregación más pequeño como lo son las localidades incidencias considerables continúen.

2 Antecedentes

Esta sección hace un barrido general de la literatura internacional referente a las condiciones de vida, la pobreza multidimensional y su medición, resaltando el tránsito en el debate internacional sobre las dimensiones de la pobreza que se reconocen como tradicionales y el surgimiento y visibilidad de las dimensiones faltantes de la pobreza y condiciones ampliadas de vida.

Medición de condiciones de vida y pobreza multidimensional en la literatura

La literatura en pobreza y desigualdad multidimensional data de la década de los 70s con estudios pioneros como Kolm (1977), seguido de Atkinson y Bourguignon (1982–1987) y Tsui (1995). Esta literatura advoca por medidas de desigualdad y pobreza multidimensional que consideren varios aspectos de bienestar y que propongan metodologías que capturen la distribución conjunta de estas privaciones en una sola métrica, permitiendo ordenar a los individuos de mejores a peores condiciones de bienestar. Esta literatura evita asumir que una métrica monetaria unidimensional (ingresos o gastos) subsume todas las diferentes dimensiones del bienestar y se asemeja a las utilidades de los individuos.

A pesar de que esta literatura inicial da cuenta de los problemas de medición “más allá del PIB” y los enfoques conceptuales en los que se basa como el enfoque de capacidades de Sen (1980), es sólo hasta después de la Comisión Stiglitz, Sen y Fitoussi (Stiglitz, Sen and

Fitoussi, 2009) que se amplía el marco analítico para la medición de la pobreza, con el argumento de que el ingreso es condición necesaria pero no suficiente para garantizar el desarrollo humano (DANE, 2008) y en ese sentido la literatura de aplicación de medidas de pobreza multidimensional cobra importancia en los ámbitos de política pública.

Es así que pueden evidenciarse tres transiciones de esta literatura: La primera pasa de una visión de pobreza que se centra solamente en el ingreso a una visión multidimensional. La segunda, transita de una visión de pobreza multidimensional que contiene dimensiones e indicadores globales de estándar mínimo a dimensiones e indicadores ajustados al contexto local y, la tercera se aleja de una visión que contempla exclusivamente las dimensiones básicas del desarrollo, a una que resalta la relevancia de las condiciones ampliadas de vida o las capacidades aumentadas. Esta transición y evolución de las medidas de pobreza evidencia la importancia, dinamismo y cambio progresivo que tienen las mediciones en pobreza multidimensional, y la necesidad de ajustarlas de acuerdo con los cambios que se presentan en las sociedades.

En particular, durante el desarrollo de la primera generación de medidas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, acompañó esta discusión (Thorbecke, 2007) y desde 2010 publica anualmente el informe sobre pobreza multidimensional global que emplea como base la metodología planteada por Alkire y Foster (2011), y presenta los resultados del índice de

Pobreza Multidimensional Global (IPMG). Este índice de pobreza multidimensional global mide la pobreza en 60 países y se compone de 3 dimensiones y 15 indicadores²³.

No obstante, a pesar del consenso global sobre las 3 dimensiones y los 15 indicadores incluidos en el IPMG, como parte de la segunda generación de medidas se han resaltado desventajas significativas de una medición estándar para todos los casos nacionales. Este es el caso por ejemplo de América Latina, pues los indicadores del IPMG se asocian más a la condición de pobreza extrema, y por tanto, no captura bien las condiciones de pobreza en países de desarrollo medio como es el caso mayoritario de los países de dicha región (Tapia, 2023; Santos, 2014).

De esta manera, una segunda generación de análisis de la pobreza multidimensional nace a partir de la necesidad de crear medidas nacionales que permitan identificar y hacer seguimiento a las dimensiones más relevantes para cada contexto. En esta perspectiva, muchos países han adoptado mediciones de pobreza multidimensional como oficiales, ajustando los índices a las realidades específicas para reflejar de manera más precisa la realidad de la pobreza multidimensional en su país y así poder identificar las necesidades de acción y respuesta que deberían tener los gobiernos nacionales. Este es el caso específico del índice de Pobreza Multidimensional Colombiano desarrollado por Angulo et al (2015).

Esta segunda generación de medidas ha estimulado un debate global que demuestra la poca claridad en la justificación de la selección de dimensiones e indicadores relevantes para los contextos nacionales, pues en general, el proceso que desemboca en la selección de ciertas dimensiones sobre otras para la construcción y definición de índices nacionales es disímil entre medidas. Asimismo, también tiene críticas importantes, que apuntan a la poca claridad para definir cómo se resuelve la tensión entre la selección de los aspectos comúnmente usados en definiciones de pobreza extrema que denotan estándares mínimos, y la búsqueda de dimensiones que sean específicamente pertinentes para un contexto

particular dado (de Neobouurg, et al., 2014; Alkire, 2007; Alkire, 2007b).

Si bien los debates demuestran que ajustar las mediciones al contexto particular resulta útil, también existen una serie de críticas a dicha especificidad, pues si la selección de dimensiones es muy especial y particular al contexto pierde comparabilidad a otros casos y pueden incluso desbordarse el objeto de la medición (Alkire, 2007).

Este cambio de dimensiones globales a particulares que se ha visto reflejado en la creación de los índices ajustados a las realidades nacionales, da cabida entonces a un tercer momento en el debate técnico, en donde coyunturalmente se ha evidenciado la importancia de considerar “condiciones ampliadas de vida” o “capacidades aumentadas” y no solo condiciones o capacidades básicas (Tapia, 2023). En particular, PNUD afirma que “Una evolución natural del enfoque multidimensional consiste en el análisis de lo que transcurre en distintos niveles de bienestar, pues no todos los obstáculos se encuentran por debajo de umbrales de carencias determinados —muchas exclusiones y discriminaciones por condición étnico-racial o de género se sitúan por encima y por debajo de tales umbrales—. Emerge entonces la necesidad de desarrollar nuevas mediciones regionales que, en sus estimaciones de carencia, se basen en el uso de indicadores del mercado laboral, la protección y las vulnerabilidades sociales y ambientales.” (PNUD, 2016, p. 123).

En este enfoque se resalta que las desigualdades en condiciones de vida básicas asociadas a la supervivencia de la primera infancia, la educación primaria, la resiliencia frente a crisis recurrentes y el acceso a tecnología básica, entre otros, han tendido a mejorar de acuerdo con los objetivos del Siglo XX, mientras que las desigualdades frente a capacidades aumentadas o condiciones ampliadas de vida, como acceso a atención de calidad en salud en todos los niveles, acceso a educación de calidad, acceso efectivo a tecnologías modernas, entre otros, ha

2 Ver: <https://ophi.org.uk/multidimensional-poverty-index/> y <https://www.undp.org/india/stories/what-makes-one-poor-understanding-multidimensional-poverty-index>

tendido a aumentar respecto de los objetivos del Siglo XXI, lo que potencialmente indica un cambio hacia otras privaciones (Tapia, 2023). Desde la academia, esfuerzos empíricos de aplicación de las condiciones ampliadas de vida se ha visto, por ejemplo, para el caso de Irán (Torabi Kahlan, et al., 2022).

Asimismo y además del debate en la literatura sobre dimensiones y condiciones relevantes a cada contexto y la discusión sobre las capacidades aumentadas también existe una corriente de literatura que explora las dimensiones faltantes de la pobreza. Este debate nace como efecto de los estudios participativos realizados por el Banco Mundial, durante la década de los 90s en 14 países a lo largo de los cinco continentes. En ellos se visibiliza qué se entiende por pobreza y bajo qué situaciones se consideraba un hogar o individuo en condición de privación. La diferencia fundamental a los estudios que lo antecede es que se emplea como fuente principal las opiniones y aportes de las personas que son protagonistas de su condición.

La puesta en práctica del enfoque participativo en los estudios de pobreza ha incursionado más allá de los estudios de Voices of the Poor, de manera tal que a partir de los estudios de Lugo (2007), Ibrahim & Alkire (2007), Dispose (2007), Zavaleta (2007 & 2019) y Samman (2007), ha tenido algunas aplicaciones empíricas para los casos de Reino Unido (Bedük, 2020), Filipinas (Reyes, et al., n.d.), y Nigeria (Ataguba, et al., 2010) entre otros. A su vez, en 2019 la Organización no gubernamental ATD "All together in dignity" Fourth World y la universidad de Oxford realizaron conjuntamente un estudio participativo internacional en Estados Unidos, Reino Unido, Bangladesh, Bolivia, Francia y Tanzania. Esta investigación empleó el intercambio de conocimientos entre las personas en condición de pobreza, y expertos y profesionales en el área. Además, realizó un análisis transversal a todos los países identificando dimensiones y privaciones comunes.

Igualmente, el debate sobre la relevancia y la identificación de las dimensiones faltantes de la

pobreza ha repercutido en el interés de llevarlo a la práctica en escenarios de cooperación. La agencia sueca internacional de cooperación al desarrollo (SIDA, por su sigla en inglés) por ejemplo, ha realizado un esfuerzo por reformar su marco de cooperación de cara a las necesidades identificadas en su misión y dado el contexto de postpandemia en el cual se identifican necesidades más allá de las dimensiones tradicionales (Scheja, 2020). De esta forma, en su reforma al marco de cooperación se propone la incorporación de un concepto más amplio de pobreza que incluye un enfoque que refleja las dimensiones faltantes.

En general observamos un acuerdo tácito en la literatura, en términos de por lo menos 7 de las dimensiones faltantes de la pobreza:

1. Calidad del empleo
2. Desempoderamiento
3. Ser sin temor y vergüenza
4. Satisfacción y bienestar psicológico
5. Seguridad personal
6. Entornos y medio ambiente y
7. Dinámica relacional

Calidad del empleo: En términos de calidad del empleo, esta dimensión obtiene resonancia en los resultados participativos que arroja el estudio de ATD Fourth World & Oxford (2019) y Lugo (2007). Se resalta que la mayoría de las personas labora en ámbitos informales que, por tanto, se encuentran en contextos de precariedad laboral y en algunos casos poco dignos.

Desempoderamiento: La dimensión de desempoderamiento también es comúnmente mencionada en la literatura. Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI por su sigla en inglés) por ejemplo, define el desempoderamiento como el poder que tienen las personas para poder dar forma a sus vidas, ATD & Oxford (2019), de otro lado, lo entiende como la "falta de control y la dependencia con respecto a otros como consecuencia de opciones fuertemente restringidas"

(p. 8). Para la agencia sueca de cooperación SIDA la dimensión puede ser asociada a la capacidad de oportunidades y elección medida por la capacidad de emplear los recursos que se tienen para salir de la pobreza (Sida, 2018); o con gozar de poder y voz resaltando la capacidad de toma de decisiones.

Ser sin temor y vergüenza: Existe también mención en la literatura sobre la importancia de poder ser sin temor y vergüenza asociado a la discriminación. La discriminación se asocia fuertemente a la pobreza multidimensional pero su estudio es bastante reciente en la literatura. (Kabeer, 2000; Staveren, et al., 2014).

También existe convergencia en la literatura frente a las dimensiones de **Satisfacción y bienestar psicológico** (Samman, 2007) y de sufrimiento de cuerpo y corazón (ATD Fourth World & Oxford University, 2019). Estas dimensiones propuestas buscan capturar la afectación física y emocional que la condición de pobreza implica para las personas. De hecho, desde los estudios en psicología el vínculo entre la pobreza y la enfermedad mental es uno de los más establecidos en epidemiología psiquiátrica (Mills, 2015). Países como Australia, Francia Alemania, Italia, Nueva Zelanda y el Reino Unido han considerado la posibilidad de medir la satisfacción personal con la vida como elemento de bienestar psicológico y como un componente de bienestar (Samman, 2007, p. 6). Samman (2007) propone así la medición de funcionalidades positivas: capacidad de desarrollo personal, sentido de la vida personal, autodeterminación y satisfacción con la vida personal.

La salud mental si bien afecta a todos las edades, se ha estudiado su conexión a la pobreza multidimensional para las personas adolescentes en diferentes países. En Colombia, por ejemplo, se ha evaluado el nexo entre la pobreza multidimensional y la salud mental. Los resultados demuestran que hogares multidimensionalmente pobres están en 50% más riesgo de experimentar problemas de salud mental en la población adolescente en comparación de los hogares considerados como no pobres (Díaz,

et al., 2022). A su vez, se muestra que privaciones asociadas a la educación, salud y empleo se asocian más fuertemente a la salud mental que las privaciones materiales. Para el caso de Sur África se encuentran resultados similares: Para los los adolescentes surafricanos entre 15 y 24 años de edad el acceso al mercado laboral resulta ser una variable asociada a la probabilidad de experimentar depresión.

Por su parte, la dimensión de **seguridad personal** busca capturar el nivel de exposición a episodios de violencia que experimenta el hogar, asimismo, se busca identificar aquellos hogares que sufren inseguridad por eventos por causa de violencias de género o discriminación. La constante exposición a episodios de violencia disminuye la calidad de vida de la persona, sin embargo, bajo este enfoque de dimensiones tan solo se toman en cuenta los episodios derivados de delincuencia común antes que por conflicto civil armado.

Respecto a la dimensión de **entornos y medio ambiente**, Bowers (2009) advierte que los hogares expuestos a tóxicos tienen mayor propensión a una mala salud. Thiry et al., (2017) por ejemplo, identifica varios componentes de medición relevantes para el medio ambiente y su relación con las condiciones de pobreza, se refiere por ejemplo a las condiciones medioambientales de la unidad de vivienda, el lugar de trabajo y en general el medio ambiente exterior y a la vulnerabilidad a riesgos medio ambientales en el entorno de la vivienda. Existe también referencia a las características del entorno de las viviendas, que se asocian no solo a los temas medio ambientales sino también al acceso y la conectividad.

De otro lado, las **redes de apoyo** que incentivan la conectividad social también se han referenciado como relevantes dentro de los estudios que resaltan las dimensiones faltantes de la pobreza. Los vínculos sociales que las personas tienen, como amigos, familiares o redes comunitarias tienen un rol significativo en cómo las personas experimentan la pobreza y en su habilidad para escaparla. Las redes de apoyo pueden ser tanto

causales de pobreza como consecuencias. En general, el goce de redes sociales de apoyo tiene impactos positivos en la salud, el bienestar, las oportunidades laborales, la seguridad financiera y la seguridad física (Samuel, et al., 2018; Gunewardena, 2009). Anderson (2015), señala que los hogares de bajos ingresos pueden verse afectados psicológicamente al no poder participar recíprocamente de iniciativas sociales evidenciando además un fuerte vínculo de esto aspectos a la salud mental.

Además de estas dimensiones existen también dimensiones adicionales que a lo largo de diferentes estudios se consideran como relevantes en términos de política pública, o que responden el avance tecnológico reciente. Es el caso de:

1. Uso del tiempo
2. Acceso y uso de tecnologías de la información
3. Conectividad
4. Exclusión financiera

Respecto del **uso del tiempo**, se entiende la pobreza de tiempo como la carencia del mismo para hacer y ser (PNUD, 2017). El tiempo siempre será un recurso escaso y necesario, idealmente las personas deben poder disponer de tiempo para alimentarse, descansar, hacer ejercicio, realizar tareas de la vida diaria y para el ocio. Sin embargo, la realidad es que las tareas de cuidado, desplazamiento y generales del hogar conllevan a restricciones altas de tiempo que impiden un correcto desempeño y desarrollo del ser.

Para América Latina existen estudios como Benven, Rivera y Tromben (2016) que aseveran que el tiempo debe incluirse como dimensión de análisis puesto que su carencia debe entenderse como un obstáculo para el desarrollo de las capacidades humanas, el tiempo es un obstaculizador o un facilitador de capacidades (Benven, et al., 2016). Además, otras investigaciones han buscado relacionar la dimensión de uso del tiempo a otras temáticas como la salud y la salud mental. En

Japón, por ejemplo, Wang & Urakawa (2019) incluyen dimensiones de la pobreza asociada al tiempo y a la salud mental, encuentran que los índices de pobreza respecto de las redes sociales y la pobreza de tiempo son más altas para los hombres. Sin embargo, se hace la salvedad de que los hombres trabajan más en el mercado formal, mientras que las mujeres trabajan más en el cuidado de hogar. Al hacer referencia al hogar se encuentra que los hogares monoparentales se asocian más fuertemente a pobreza de tiempo, sin embargo, en las áreas urbanas como Tokyo, se observa que los hogares con mayor pobreza de tiempo son aquellos con niños en etapa preescolar y donde ambos padres trabajan.

Respecto al uso del tiempo, también se reconoce el trabajo de cuidado a miembros del hogar no remunerado. Análisis que evalúa el nivel de pobreza multidimensional en hogares con personas con discapacidad en cinco países de América Latina: Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia y México, encuentra que los niveles de pobreza multidimensional son más altos para aquellos hogares con personas con discapacidad (Pinilla-Roncancio, 2018). Para Colombia se advierte además que “La contribución del trabajo doméstico y de cuidados para el bienestar social es, como porcentaje del PIB, aún mayor que la del sector comercio completo o el sector de la administración pública. Si este sector se pagara, sería el más grande de la economía, pues todos los hogares lo requieren y lo producen.”. (ONU Mujeres & DANE, 2020).

La dimensión de **acceso y uso a tecnología e información**, por su parte, puede entenderse transversalmente como el acceso efectivo a tecnología que permita la conectividad en el hogar y la posibilidad de desarrollo de capacidades y habilidades tecnológicas. Aunque esta dimensión resulta ser intuitivamente importante, no es comúnmente usada en indicadores de pobreza multidimensional. Sin embargo, como resultado de la pandemia de la Covid-19, los elementos

asociados a acceso a información y tecnología han puesto la discusión en el primer plano⁴. De hecho, la red de pobreza multidimensional (Multidimensional poverty peer network MPPN), en un evento virtual realizado en febrero de 2021 y cuyos participantes fueron servidores públicos de los centros de estadística a nivel global, resalta la importancia de la información y tecnología a la luz de la pandemia por el COVID-19 (MPPN, 2021).

Conectividad: La conectividad puede entenderse desde diferentes tipos: digital y física vial. La digital normalmente se entiende como uso y acceso. Dijk, (2020) asevera que el primer elemento y el más común es el acceso físico a conectividad digital, luego de establecer una cobertura generalizada se habla de habilidades digitales en la población o en fundamentos para su buen uso.

Frente a la conectividad física vial, ha habido esfuerzos por entender las condiciones de pobreza multidimensional asociadas a falta de conectividad en la ruralidad en China, los centros poblados con mayor densidad de redes viales y tráfico se asocian a menores incidencias de pobreza y a una más alta organización de comités rurales que incentiva a su vez las redes sociales (Zhu, et al., 2022). La conectividad vial ha sido estudiada además en otros casos, Hassan, (2021) estudia el caso de Punjab en Pakistán, evaluando la red de conectividad vial y su correlación al Índice de Desarrollo humano, el autor encuentra que la infraestructura vial impacta positivamente en el índice de desarrollo humano (Hassan, 2021).

Para el caso de las áreas rurales en Colombia, Villar & Ramírez, (2014) estudian la infraestructura regional y pobreza rural en Colombia y encuentran que existe una relación negativa entre la densidad de vías terciarias y los indicadores de pobreza multidimensional a nivel municipal. El mal estado de la infraestructura vial en la ruralidad representa mayores tasas de incidencia de la

pobreza y mayores brechas de pobreza.

A su vez, también se evidencia el tema de la **exclusión financiera**. La literatura concibe la inclusión financiera como un mecanismo de mejoramiento de las condiciones de vida de los hogares (Chakravarty & Pal, 2013; Maron, 2013). Un análisis realizado para el caso de Ecuador muestra que la inclusión financiera contribuye a la reducción de la pobreza multidimensional puesto que acceso a productos financieros y crediticios facilita la planeación económica del hogar facilitándoles objetivos de mediano y largo plazo. A su vez se ven efectos positivos en la inversión en salud y educación y en las habilidades asociadas al manejo de los recursos (Alvarez-Gamboa, et al., 2021).

Para el caso particular de Colombia, la medida de pobreza multidimensional se adopta oficialmente desde 2010 para complementar la definición y la medida de pobreza monetaria. Esta medida busca identificar aquellos hogares que no acceden a aquellos mínimos sociales que para el caso colombiano demarcan el estándar de vida. Se enmarca dentro de las mediciones de segunda generación que seleccionan los indicadores de acuerdo con las necesidades y privaciones prevalecientes del contexto y concibe privaciones que no cubren las capacidades aumentadas o las dimensiones faltantes de la pobreza.

De acuerdo con el documento CONPES 150 de 2012, el IPMC se calcula en uso de los datos de la Encuesta de Calidad de Vida, fuente que recolecta el DANE anualmente y que recoge aspectos relacionados con el bienestar y la calidad de vida de los hogares colombianos. La Encuesta Nacional de Calidad de Vida tiene cobertura nacional que permite obtener resultados por zona urbana y rural y también para las grandes regiones nacionales (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2012).

4 A nivel global se hizo evidente la necesidad de la conectividad durante los aislamientos obligatorios y la inequidad en el acceso. Por ejemplo, en temas de educación gran parte de los establecimientos educativos intentaron continuar con sus clases de manera virtual lo cual puso en evidencia la brecha digital en muchos de los hogares pobres sin acceso a internet o computadores que permitieran a los estudiantes recibir sus clases desde casa. Lo mismo se ha percibido en el sector salud donde las IPS y EPS debieron buscar alternativas para la prestación del servicio continuo a sus afiliados a través de citas médicas virtuales para atender a la población y de este modo garantizar el servicio como derecho fundamental. De igual forma, el teletrabajo se ha posicionado en un gran número de hogares como el único mecanismo para mantener el empleo en tiempos de Covid-19. Finalmente, el acceso a la bancarización digital como parte de la educación e inclusión financiera es otro aspecto clave.

El Índice de Pobreza Multidimensional Colombiano (IPMC) define los hogares pobres multidimensionales como aquellos que registran el 33% o más de sus indicadores en privación. Está compuesto por 15 indicadores, agrupados en 5 dimensiones: i) Condiciones educativas del hogar, ii) Condiciones de la niñez y juventud, iii) Salud, iv) Empleo, y v) Acceso a servicios públicos y condiciones de la vivienda. La construcción del índice sigue el método Alkire & Foster (2011). Este establece como unidad de análisis el hogar y usa una ponderación con pesos anidados, es decir iguales por dimensión y al interior iguales por indicador. Los indicadores fueron seleccionados por estar disponibles dentro de la Encuesta de Calidad de Vida, por ser relevantes en términos de política pública y por permitir monitorear su avance en el tiempo (Angulo, et al., 2011). Además, fueron seleccionados con un análisis de precisión de la muestra y se definió como punto de corte las estimaciones con significancia estadística y cuyo coeficiente de variación no superara el 15%. La tabla 1 abajo muestra cada uno de los indicadores por dimensión, así como una breve descripción de la privación y la población a la que aplica.

Tabla 1. Dimensiones e indicadores del IPMC

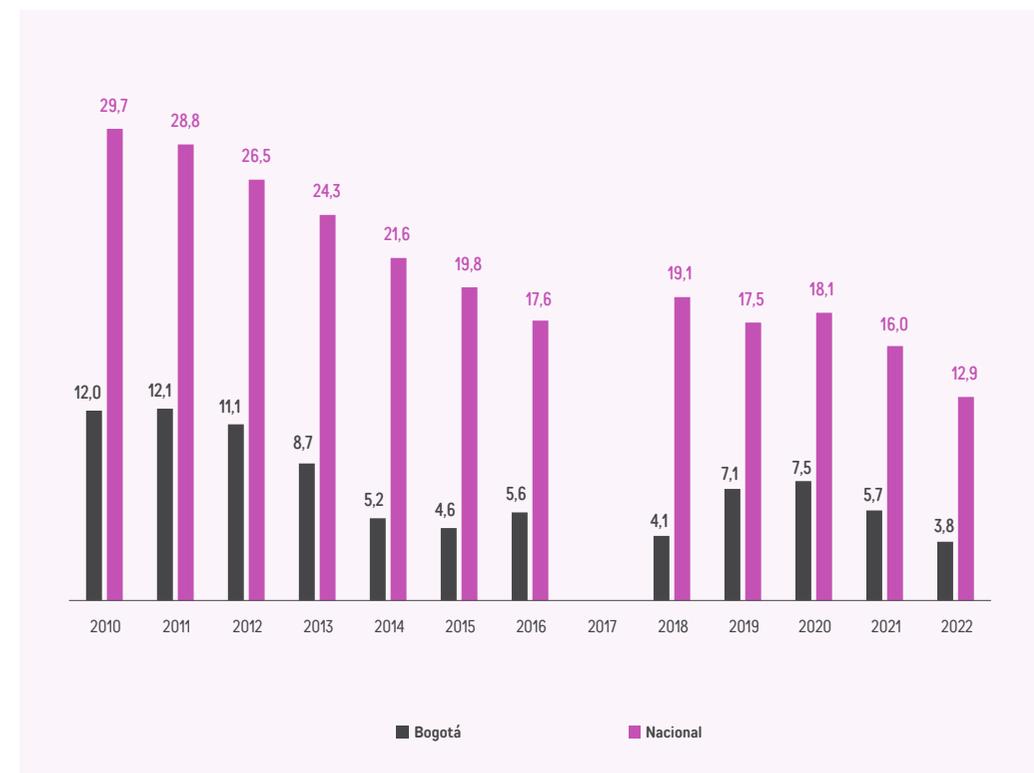
Dimensión	Indicador	Población a la que aplica	Una persona de la población aplicable se encuentra privada si:
Condiciones educativas del hogar	Bajo logro educativo	15 + años	Tiene menos de 9 años de educación
	Analfabetismo	15 + años	No sabe leer y escribir
Condiciones de la niñez y juventud	Rezago escolar	7-17 años	Esta rezagado en por lo menos un año de educación dependiente de la norma.
	Inasistencia escolar	6-16 años	No asiste a una institución educativa
	Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	0-5 años	No recibe cuidado en la primera infancia
	Trabajo infantil	12-17 años	Empleo según definición nacional (Trabajó durante la última semana)
Salud	Sin aseguramiento en salud	6+ años	No tiene aseguramiento en salud
	Barreras de acceso a servicios de salud	Población que estuvo enferma o que tuvo un accidente durante los últimos 30 días	No recibió servicios de salud cuando lo necesitó
Mercado laboral	Desempleo de larga duración	Económicamente activa (12+ años)	Este desempleado por más de 12 meses
	Trabajo informal	Económicamente activa excluyendo los menores de 18 años y aquellos en desempleo de larga duración	Empleo, pero no es formal
Condiciones de la vivienda	Sin acceso a fuente de agua mejorada	Cualquier miembro del hogar	Sin acceso a fuente de agua mejorada
	Inadecuada eliminación de excretas	Cualquier miembro del hogar	Sin adecuada eliminación de excretas
	Material inadecuado de pisos	Cualquier miembro del hogar	No tiene material adecuado de pisos
	Material inadecuado de paredes exteriores	Cualquier miembro del hogar	No tiene material adecuado de paredes
	Hacinamiento crítico	Cualquier miembro del hogar	El número de personas por habitación en el hogar es mayor de 3 en área urbana y 3 o más en área rural

Fuente: (Departamento administrativo nacional de estadísticas (DANE), 2008)

Al analizar los resultados de la medición de pobreza multidimensional en Colombia desde su comienzo, se observa una tendencia mayoritariamente decreciente a lo largo del tiempo como se muestra en la siguiente Figura 1.

Para el caso de Bogotá se percibe la misma tendencia decreciente y una incidencia mucho menor que el total nacional, ubicándose en 2022 en un nivel de 3,8%. A pesar de que la pandemia incrementó la incidencia de pobreza multidimensional, tanto para el total nacional como para Bogotá, en 2022 la reducción en términos de incidencia permitió que esta se ubique en su mínimo histórico, es decir por debajo de lo niveles observados durante toda la serie de medición.

Figura 1. Incidencia de pobreza multidimensional, total nacional y Bogotá



Fuente: Cálculos propios con base en DANE, ECV 2010-2021. No hubo dato para 2017 teniendo en cuenta la reducción de la muestra de la ECV para ese año. (**) Para el año 2020 el indicador de Inasistencia escolar integra información del SIMAT -C600 -ECV.

Para el caso Bogotá los resultados se derivan de las mediciones regionales que realiza el IPMC, pero que dado el contexto de ciudad, se evidencia la necesidad de una actualización del mismo, dadas las privaciones que se reconocen son importantes y prioritarias para la ciudad. La siguiente sección explica de manera detallada dicha necesidad y la metodología aplicada para la creación de un Índice de Condiciones Ampliadas de Vida para la Ciudad.

3 Hacia un Índice de Condiciones Ampliadas de Vida (ICAV) para Bogotá

Esta sección describe la necesidad específica que enmarca el ICAV, presenta el concepto subyacente de la medida, las fuentes de información que utiliza, y la metodología y premisas de trabajo con respecto al IPMC.

¿Por qué un Índice de Condiciones Ampliadas de Vida para Bogotá?

Dado el carácter dinámico de las condiciones de vida y las privaciones que caracterizan los mínimos sociales asociados a esta, se hace relevante de manera periódica en el tiempo revisar las necesidades y estándar de vida pertinente para cada contexto. La literatura además demuestra la relevancia del entendimiento de la pobreza desde la experiencia, y los aportes abstraídos desde la visión de los protagonistas de su condición. De esta forma y para el contexto de Bogotá que tiene uno de los niveles de desarrollo más altos del país con un PIB per cápita de 10,144 USD en 2021, similar al de países como Argentina (10,636 USD 2021) o México (10,045 USD 2021) (Banco Mundial, 2021) e incluso superando el PIB per cápita nacional que en 2021 alcanza 6,104 USD, se hace importante

identificar cuáles son esos aspectos prioritarios de las condiciones de vida que la población experimenta en su diario vivir, dado que no necesariamente aquellos identificados por el IPMC para el total nacional son aquellos de mayor relevancia para la ciudad.

De otro lado, a partir de los resultados para Bogotá, es posible establecer que 7 de los 15 indicadores que contiene el IPMC tienen incidencias menores al 2%, este es el caso de analfabetismo, Inasistencia escolar, inadecuada eliminación de excretas, material inadecuado de paredes exteriores, material inadecuado de pisos, sin acceso a fuentes de agua mejorada y trabajo infantil. Este hallazgo permite afirmar que esas privaciones se encuentran en su mayoría superadas en la ciudad, y por ende no están capturando fenómenos de privación significativos para la población bogotana. En ese sentido, se hace necesario actualizar e identificar nuevas privaciones que capturen de manera más adecuada, las condiciones de vida de las personas que habitan en la Bogotá de hoy⁵.

⁵ Esto no quiere decir sin embargo, que a nivel de localidad las incidencias puedan ser no relevantes. Es el caso de analfabetismo para la localidad de Usme, por ejemplo, la cual registra una incidencia de 5,3%.



Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Tabla 2. Incidencia y coeficientes de variación estimada del IPM nacional para Bogotá

Indicador	Media	Intervalo de confianza		CV %
		Límite Inferior	Límite Superior	
Trabajo informal	54,1	50,9	57,3	3,0
Bajo logro educativo	21,6	18,6	24,6	7,2
Rezago escolar	18,7	17,1	20,3	4,3
Sin aseguramiento en salud	13,1	11,0	15,2	8,0
Desempleo de larga duración	12,1	10,7	13,6	5,9
Hacinamiento crítico	5,8	4,4	7,1	11,8
Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	5,7	4,5	6,9	10,7
Barreras de acceso a servicios de salud	4,3	2,9	5,8	17,4
Analfabetismo	1,8	1,1	2,5	20,6
Inasistencia escolar	1,3	0,7	1,9	24,5
Trabajo infantil	1,2	0,6	1,8	24,4
Material inadecuado de paredes exteriores	1,0	0,0	2,4	79,7
Inadecuada eliminación de excretas	0,7	0,0	1,5	67,0
Material inadecuado de pisos	0,5	0,0	1,6	99,6
Sin acceso a fuente de agua mejorada	0,4	0,0	1,2	100,5

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida (ECV), 2022.

Adicional al desgaste observado de los indicadores del IPMC en la ciudad, se considera necesario definir medidas ajustadas al contexto y a la realidad de la ciudad que permitan el direccionamiento de las políticas públicas distritales hacia objetivos específicos.

En ese sentido, una medición de condiciones de vida más comprensiva para la ciudad resulta pertinente. Este estudio buscó identificar esas dimensiones identificadas como relevantes para el contexto de Bogotá, y en consecuencia propone un Índice de Condiciones Ampliadas de Vida (ICAV). Según el marco conceptual y teórico presentado en las secciones anteriores, el Índice para Bogotá captura condiciones de vida acordes a la tercera generación de índices, en donde, dada la evolución de los contextos se hace relevante la medición de las condiciones ampliadas de vida.

De esta manera, el ICAV que se propone busca: i). Establecerse como la medida oficial de condiciones de vida del Distrito, ii). Ser el instrumento que permita comparar niveles de pobreza en diferentes áreas geográficas de la ciudad y para diferentes grupos poblacionales, iii). Monitorear los niveles de pobreza a través del tiempo, iv). Mostrar de qué forma la población Bogotana es pobre, v). Orientar la política pública social para la reducción de la pobreza en el distrito, y vi) Servir de herramienta para la identificación de la población objeto de política social en el Distrito.

A continuación, se presenta el desarrollo metodológico que permitió identificar las dimensiones de condiciones de vida ampliadas en la ciudad, y los principales resultados derivados del mismo.

El concepto subyacente de la medida

Desde una perspectiva teórica, Sen (2000) advierte que la condición de pobreza está supeditada por la capacidad de las personas de poder vivir la vida que cada uno quiere y valora como digna, dicha libertad

de elección depende de la garantía de un conjunto de oportunidades que le permite a cada individuo decidir en un marco de libertad. El enfoque de Sen (2000), sin embargo, supone el reconocimiento de no solamente la igualdad de decisión, sino también la libertad individual de decisión de cada persona sobre su vida. Esto inspira lo que se denomina como *Functionings* o funcionamientos en español, enmarcado en el enfoque de capacidades que Sen propone. Puntualmente los funcionamientos entonces son capacidades que han sido realizadas, la realización de la capacidad depende de cada persona y su libre elección. El enfoque de capacidades a nivel general enfatiza en el objetivo de expandir las libertades, aquellas libertades que las personas valoran como importantes.

Si bien el enfoque de capacidades denota pilares y aportes fundamentales sobre el entendimiento de la pobreza, hace más complejo el alcance de las medidas objetivas de la misma, pues su aplicación estricta como condición necesaria debería contener variables de medición que permitan medir funcionamientos que estén medidos por un conjunto amplio de capacidades. Dada esta dificultad en la medición, el principio conceptual orientador, tanto del IPM en Colombia, como del Índice de Condiciones Ampliadas de Vida para Bogotá -ICAV- que presenta este documento es el enfoque de calidad de vida. El enfoque de calidad de vida representa qué tan bien se satisfacen las necesidades humanas a lo largo de diferentes dominios de la vida, buscando medir la distribución conjunta de la privación en aquellas condiciones que la sociedad reporta como relevante y que se configuran en los mínimos sociales. Se entienden así las dimensiones como las categorizaciones conceptuales que agrupan los aspectos medidos por indicadores y tienen como objetivo facilitar la interpretación de resultados respecto de la unidad de análisis. A su vez, se entienden por indicadores las *n* medidas concebidas en cada dimensión que representan los aspectos a medir y que se emplean para construir índices de privación y medir la pobreza multidimensional (Alkire, et al., 2015).

Metodología

La literatura internacional señala diferentes métodos de selección de las dimensiones que describen la pobreza, pero en ella aún no se evidencia un consenso general sobre cuál de estos debería prevalecer sobre otros. Siguiendo a Alkire (2007) y Clausen, et al. (2018) se pueden identificar cinco métodos, no necesariamente excluyentes, para llevar a cabo dicha identificación, estos son:

- i. Procesos participativos, en donde la población en general es consultada y dependiendo del grado de participación pueden interferir en el proceso de toma de decisiones.
- ii. Consenso público, como por ejemplo acuerdos internacionales como los ODS o la constitución de cada país. No necesariamente sugiere un proceso participativo.
- iii. Criterios normativos basados en teorías de justicia social y marcos conceptuales de bienestar, en donde de acuerdo con estudios generales se asume cuáles son las dimensiones más importantes.
- iv. El uso de datos existentes: dimensiones que se seleccionan simplemente porque no existe otro insumo para medir otras dimensiones
- v. Análisis empírico cuyo insumo es la literatura que se ha producido desde el análisis experto.

A pesar de que el uso de datos existente es uno de los criterios más empleados y determinantes a la hora de generar mediciones multidimensionales de este tipo, no es suficientes para definir las dimensiones de interés y en ese sentido el uso de métodos adicionales de selección que permitan identificar las dimensiones relevantes para el caso específico de Bogotá es recomendable. En este sentido, este estudio opta por definir las dimensiones a partir de un proceso participativo como primer método y luego si operacionaliza el índice con sus dimensiones e indicadores a la luz de los datos existentes, y criterios normativos imperantes actualmente en la ciudad.

En particular, para la identificación y operacionalización de un Índice de Condiciones Ampliadas de Vida que incorpora dimensiones adicionales a las ya contempladas por el IPMC y que la población exhorta como relevantes se siguió una metodología mixta secuencial, en donde la primera etapa fue de carácter cualitativo y la segunda de carácter cuantitativo.

De acuerdo con Bamberger (2012), los métodos mixtos de investigación son una de las herramientas más acertadas para realizar evaluaciones y, en general, estudios sobre políticas públicas dado que capitalizan las ventajas de los métodos cualitativos y cuantitativos para reducir sus limitaciones; de tal manera que con los primeros se logra profundidad interpretativa y explicativa y con los segundos se logra capacidad de generalización y una visión extensa del fenómeno.

Diseño metodológico cualitativo

El enfoque participativo del diseño cualitativo fue de tipo consulta (Osinki, 2021; McGee, 2002), involucrando de manera decidida a la población con el fin de que sea esta la que identifique el conjunto de dimensiones y aspectos que son relevantes para describir las privaciones que enfrentan sus condiciones de vida.

Ahora, con el objetivo de reducir el sesgo en la información, los resultados derivados de las consultas con la población se triangularon con aquellos sugeridos a través de la participación de las entidades distritales involucradas en el diseño e implementación de programas o proyectos de superación de pobreza y de talleres con expertos en pobreza multidimensional.

En este sentido, dos tipos de instancias de participación se usaron en la etapa cualitativa, primero talleres participativos con la población, y luego talleres con las entidades distritales que tienen oferta programática a disposición de la población objetivo. También se llevó a cabo una posterior validación de los resultados finales con expertos. Estas instancias se describen a continuación.

Talleres participativos con población

Estos talleres se conciben como espacios de participación con personas que viven en Bogotá en condiciones de precariedad económica y marginalidad social. En estos se buscó que cada persona aportara desde su experiencia, así se indagó por las nociones y construcciones sociales de la pobreza y sus principales características. El diseño de estos espacios estuvo orientado por los enfoques poblacional, diferencial y de género y el enfoque territorial y desde una lógica de participación inductiva. Se llevó a cabo un total de 20 talleres participativos entre agosto de 2021 y agosto de 2022. En total, se hicieron once talleres poblacionales. Durante estos talleres se buscó identificar las vivencias de la pobreza que tienen diferentes personas y que son particulares a sus características de edad, etnicidad, estatus migratorio, sexo y género. A su vez, se realizaron 9 talleres con enfoque territorial que buscaron identificar diferentes vivencias de acuerdo al territorio de la ciudad que habitan las personas, e identificar aspectos de la pobreza ligados al territorio y al medio ambiente. El total se contó con la participación de 285 personas, el número de personas participantes según taller se presenta en la Tabla 3 abajo incluida.

Tabla 3. Número de personas participantes en talleres con enfoque poblacional, diferencial, de género y territorial

Poblacional		Territorial	
Personas mayores	6	Suba	6
Personas con discapacidad	13	San Cristóbal	30
Adultos en pobreza según Sisbén IV	10	Bosa	15
Adultos en vulnerabilidad según Sisbén IV	10	Ciudad Bolívar	18
Jóvenes	14	Tunjuelito	17
Mujeres cabeza de hogar	10	Rafael Uribe Uribe	25
Afrodescendientes	6	Santa Fe	22
Sectores sociales LGBTI	10	Usme	17
Migrantes	15	Afectaciones medio ambientales	15
Víctimas del conflicto armado	14	Ruralidad	12
Total	108	Total	177
Total: 285 participantes			

Fuente: Elaboración propia

El muestreo para los talleres fue intencional, es decir, un muestreo en el que se seleccionaron a las personas participantes de acuerdo con criterios acordes al objetivo del estudio. En este caso, el muestreo se hizo buscando contar con la participación de personas que pudieran narrar desde su experiencia los distintos aspectos relevantes de la condición de pobreza. Se buscó tener grupos homogéneos por criterios buscando en cada taller poder describir un grupo poblacional en profundidad. Esta es la estrategia recomendada por Sandoval (1996) para la conformación de instrumentos grupales cuando los participantes tienen un punto de referencia común, es decir algún tipo de experiencia compartida en relación con el núcleo temático al que apunta la investigación. Dentro de los grupos se buscó máxima variación en otros criterios como la ubicación territorial, el sexo y la edad, entre otros.

Para el caso de los talleres territoriales se seleccionaron las localidades y Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) con mayor incidencia de pobreza monetaria tomando como fuente la Encuesta Multipropósito del Distrito para 2017 y el ejercicio de Poverty Mapping adelantado por el Observatorio poblacional diferencial y de familias en 2021 (OPDF, 2021). La Figuras 2 ilustran la selección de las UPZs seleccionadas.

Los talleres tanto poblacionales como territoriales buscaban responder a la pregunta general: *¿Cuáles son las dimensiones faltantes de la pobreza en Bogotá?* En ese sentido, los instrumentos se diseñaron e implementaron para que las personas definieran y reflexionaran en torno a la pobreza y al ser pobre de manera abierta y espontánea sin partir de referentes concretos. De esta manera los 20 talleres emplearon la misma metodología con una duración entre dos y tres horas divididas en cinco momentos con tres actividades principales.

La primera actividad corresponde a la metodología de “equipaje de oportunidades” se le pidió a las personas participantes que compartieran con el grupo aquellas cargas, factores o situaciones que no les permiten avanzar en su desarrollo, se les preguntó por las situaciones o condiciones que restringen su libertad y desarrollo personal y las cargas que han llevado o llevan hoy. La segunda actividad correspondió a un ejercicio de “la imagen de la pobreza” el cual buscaba desde una manera personal y también con referencia al territorio, que los participantes reflexionaran acerca de qué define o describe a una persona pobre versus una no pobre, al igual que a un territorio pobre versus uno no pobre. Finalmente, como tercer momento del taller se informó a los participantes la finalidad de la información que se recogió y el objetivo del estudio.

Para el análisis de información se empleó análisis de concurrencia empleando el software para análisis cualitativo Atlas.ti. Se hizo un diccionario con los aspectos significativos que fueron mencionados por la población, clasificándolos por dimensiones, de acuerdo con la revisión de la literatura. Con este diccionario se hizo la codificación de todos los talleres.

Talleres y validación con sectores del distrito

Este tipo de talleres se configuraron como espacios dirigidos a funcionarios de las diferentes secretarías del distrito, en especial aquellas que implementan programas o proyectos que contribuyen a la inclusión social y económica y la superación de condiciones de

pobreza. Esta instancia tuvo como objetivo conocer la perspectiva que tienen los diferentes sectores sobre las dimensiones identificadas en el trabajo con ciudadanía y su operacionalización en el ICAV, así como identificar potencial oferta que responda a los aspectos mencionados por la ciudadanía. También se llevó a cabo una sesión de retroalimentación con expertos en pobreza multidimensional para refinar las mediciones del ICAV.

En particular, la inclusión de actores institucionales y técnicos para la identificación de las dimensiones de la pobreza puede llegar a ayudar a mitigar el potencial sesgo subjetivo que puede afectar el análisis de la información recogida a través de los instrumentos de participación con la ciudadanía. Es decir, el énfasis subjetivo que pueden llegar a tener la lectura de los resultados. De hecho, como lo expresan Cornwall & Fujita (2012) una de las críticas al presentar los resultados de *Voices of the Poor* ha sido la identificación del sesgo subjetivo introducido por los autores. Los hallazgos demuestran que los resultados referidos en los diferentes reportes de los casos de América Latina incluidos en el estudio, presentaron un sesgo marcado que favorece la selección de la información procesada de cada uno de los países, es decir, las variables predominantes para cada país surgen en los análisis como prioritarias, lo cual sugiere sesgo del investigador.

Los talleres sectoriales empezaron en 2021 y finalizaron en 2022. Durante 2021 se realizaron 3 mesas de trabajo con 13 sectores: Integración Social, Educación, Salud, Planeación, Hábitat, Seguridad, Mujer, Gobierno, Desarrollo Económico, Hacienda, Alta Consejería para Víctimas, Movilidad y Cultura, Recreación y Deporte. Estas sesiones tuvieron una duración aproximada de 2 horas y media, y consistieron en la retroalimentación y validación de las dimensiones resultado de los grupos focales con la población.

Posterior a este ejercicio se realizó otra ronda de comentarios durante 2022. Esta se generó con el fin de corroborar tanto la identificación de dimensiones como



Foto: Secretaría Distrital de Planeación

la posible operacionalización de sus indicadores, para ello se realizaron sesiones específicas de aproximadamente dos horas de duración con los la Secretaría de Integración Social, la Secretaría de Hábitat, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Seguridad, Alta Consejería para las TICs, Secretaría de Educación, Secretaría de Planeación y la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte. Finalmente, durante 2023, cada uno de los 15 sectores de la Administración Distrital aprobaron la versión final propuesta del índice, de forma tal que se llegó a un consenso a partir de los diferentes comentarios recibidos.

Talleres con expertos y validaciones externas

Otro espacio de triangulación y validación de la información se realizó durante 2023 con expertos nacionales e internacionales en temas de pobreza. Este taller de expertos buscó indagar su perspectiva sobre las dimensiones resultantes del trabajo con la población y los sectores del distrito para corroborar su óptima inclusión dentro del índice. Se contó con la participación de instituciones como el Programada de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial (BM), Time Use Initiative Barcelona, la Iniciativa de Pobreza y Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford (OPHI), y la Universidad de los Andes.

A su vez, mesas de trabajo y presentaciones adicionales se surtieron con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), y la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia.

Metodología cuantitativa y fuentes de información

El ICAV emplea la metodología de identificación y agregación de la población en situación de pobreza propuesta por Alkire y Foster en 2011. Esto implica que para cada indicador se establece un punto de corte que determina quién se considera pobre en ese aspecto de la dimensión. Luego, estos indicadores se suman ponderadamente, y finalmente, se identifica a la población multidimensionalmente pobre como aquellos hogares cuya suma ponderada de privaciones supera un umbral de pobreza (k) que corresponde a la proporción de privaciones ponderadas que un hogar debe experimentar para ser identificado como pobre en múltiples dimensiones.

Esta metodología de identificación y su agregación se deriva de los indicadores Foster, Greer y Thorbecke (Foster, et al., 1984) adecuados a la medición multidimensional de la pobreza. La medición ajustada,

además, se apoya en el enfoque de recuento de Pattanaik y Xu (1990). Los indicadores de agregación se resumen en: Tasa de incidencia H, Incidencia Ajustada Mo, Brecha ajustada M1 y Severidad M2.

La tasa de incidencia H corresponde a la proporción de personas/hogares que se consideran pobres multidimensionales con respecto al total de la población. Por su parte, la incidencia ajustada Mo no solo aborda la proporción de personas u hogares multidimensionalmente pobres, sino que se multiplica por el promedio de privaciones experimentadas por estas personas u hogares. En cuanto a la brecha ajustada M, además de considerar la incidencia ajustada, incorpora la magnitud de la distancia que separa a las personas u hogares multidimensionalmente pobres de dejar de serlo. Finalmente, la medición de severidad M2 amplía la estimación de la incidencia ajustada al multiplicarla por el promedio de las brechas normalizadas elevadas al cuadrado, en relación con el

total de dimensiones en las cuales los hogares pobres experimentan privaciones.

La principal fuente de información para la construcción y operacionalización del ICAV es la Encuesta Multipropósito de Bogotá (EMB) en su versión 2021. Esta operación estadística recoge información sobre aspectos sociales, económicos y de entorno de los hogares y habitantes de Bogotá y su área metropolitana. La EMB se lleva a cabo mediante convenio entre la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) y el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), y ha tenido rondas en los años 2011, 2014, 2017 y 2021. La edición de 2021 permite obtener resultados para toda Bogotá con desagregación geográfica por áreas (urbano y rural), localidades y UPZ. La Tabla 4 abajo, a continuación, resume algunas características de la Encuesta Multipropósito en todas sus versiones.

Tabla 4. Características de la Encuesta Multipropósito en todas sus versiones

Versión	Representatividad	Cobertura	Hogares muestrales
2011	Localidad	19 localidades urbanas de Bogotá.	16.508
2014	Localidad	19 localidades urbanas de Bogotá 31 cabeceras municipales de Cundinamarca.	Bogotá: 20.518 Resto: 25.552
2017	Localidad y UPZ	19 localidades urbanas, 73 UPZ y 17 agrupaciones de UPZ. Ruralidad de Bogotá: Sumapaz y zonas rurales de 7 localidades 37 cabeceras municipales de Cundinamarca.	Bogotá: 77.025 Resto: 32.086
2021	Localidad y UPZ	19 localidades urbanas, 80 UPZ y 15 agrupaciones de UPZ. Ruralidad de Bogotá: Sumapaz y zonas rurales de 7 localidades 21 cabeceras municipales de Cundinamarca; 7 con cobertura rural.	Bogotá: 87.061 Resto: 20.058

Fuente: Elaboración propia.

El ICAV se calculará cada vez que se publique una nueva versión de la EMB para Bogotá, lo que significa que su periodicidad está vinculada a la frecuencia de la encuesta, que es la principal fuente de información para su construcción.

En particular, la EMB en su versión 2021 encuestó a 235,103 bogotanos que hacen parte de 87,061 hogares. Estas cifras según las proyecciones de población, basadas en los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018, resultan en una estimación total de 7,857,455 personas en la ciudad, distribuidas en un conjunto de 2,810,350 hogares bogotanos.

Es importante mencionar que, si bien el ICAV no es comparable con otras ciudades, pues la EMB aplica solo para Bogotá, si es posible comparar los resultados del IPMC y el ICAV si se utiliza la EMB como misma fuente de datos. Esto facilita las comparaciones a lo largo del tiempo y permite evaluar el progreso o retroceso en cada una de las dimensiones e indicadores incluidos en el ICAV.

La elección de la EMB como fuente de datos oficial para el ICAV presenta ventajas significativas, ya que permite una desagregación a unidades de análisis más pequeñas como las UPZ y posibilita la inclusión de variables y dimensiones que no están disponibles en la Encuesta de Calidad de Vida.

A su vez, dada la ausencia de algunos aspectos relevantes en la encuesta, pero disponibles a través de registros administrativos, algunos de los indicadores del ICAV fueron derivados de dichos registros a través del cruce de la información muestral con la información de dichos registros. Es el caso específico de La Base Maestra de Ingreso Mínimo Garantizado e información cartográfica de la Secretaría Distrital de Planeación. La Base Maestra de Ingreso Mínimo Garantizado, administrada por la Secretaría Distrital de Planeación es un conjunto de datos donde confluyen varios registros administrativos como el Sisbén, los pagos de Ingreso Mínimo Garantizado, y listados oficiales de beneficiarios de las entidades

distritales. El cruce con esta fuente de información se realizó a través del convenio con el DANE para realizar la unión de las bases por datos sensibles de las personas encuestadas.

En términos de la información cartográfica, se usó la base de datos que contiene el universo de equipamientos de servicios sociales, parques y movilidad definidos por el Decreto 555 de 2021. El cruce con estas fuentes de información consistió en la localización de los puntos o registros de viviendas a los equipamientos más cercanos. Adicionalmente, la Dirección de Cartografía proporcionó datos sobre las áreas de riesgo por deslizamientos, de inundación y desbordamientos.

Premisas de trabajo con respecto al IPMC

Como metodología de agregación, al igual que el IPMC, el ICAV usa el método de Alkire & Foster (2011). Las dimensiones e indicadores contemplados en el ICAV representan las condiciones de vida de la ciudad y sus principales grupos poblacionales. Las variables y dimensiones que lo integran como premisa deben cumplir con los siguientes criterios: i). ser medibles a través de la fuente de información seleccionada: la EMB, ii). Ser transformables a través de política pública de tan manera que permita hacer seguimiento a la política social del distrito y iii). Ser medibles objetivamente. Las dimensiones e indicadores del ICAV contienen todas las privaciones identificadas en el IPMC y por tanto no deja de lado las privaciones ya establecidas por el IPMC sino que las autocontiene y actualiza en su medición.

Siguiendo la metodología Alkire y Foster (2011) se emplean ponderaciones anidadas, de manera tal que cada indicador toma el mismo peso al interior de cada dimensión, y cada dimensión toma el mismo peso en el total del índice. Con el fin de mantener una valoración de cada indicador relativamente equivalente en el total del índice se procuró para cada dimensión mantener un número de indicadores similar.



4 Condiciones ampliadas de vida en Bogotá: operacionalizando la voz de sus protagonistas

Esta sección describe los resultados de los talleres y proceso cualitativo, al igual que los indicadores a través de los cuales fue posible operacionalizar estos resultados. El universo de aspectos mencionados por la población se clasificó según la posibilidad de medición, de acuerdo con el proceso de triangulación y validación y siguiendo el concepto de calidad de vida para los indicadores. Para este proceso se generó primero el mapeo de los aspectos mencionados en la literatura, posterior a ello se realizaron los talleres con población y seguidamente se generaron las mesas de presentación de resultados para comentarios y posterior triangulación de la información.

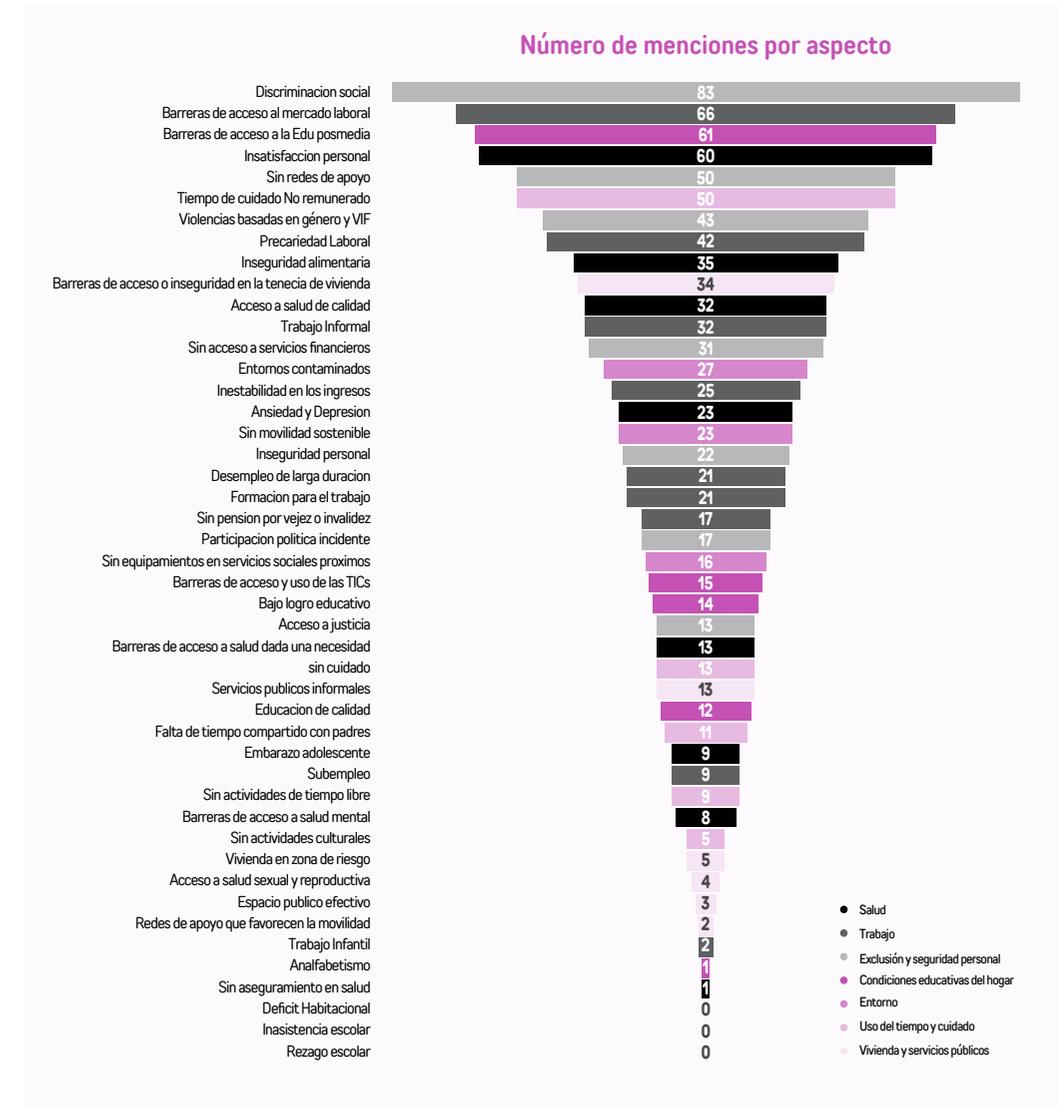
Se encontraron el total 44 aspectos que la ciudadanía identifica como relevantes al momento de definir la pobreza multidimensional en la ciudad. Estos 44 aspectos se clasifican en 7 dimensiones: Educación, Trabajo y protección social, Salud, Vivienda y servicios públicos, Entorno, Cuidado y uso del tiempo y exclusión e inseguridad personal. Los aspectos relacionados a la exclusión e inseguridad personal fueron los más mencionados entre la población, seguidos por aquellos alusivos al trabajo y la seguridad social. En términos de exclusión se mencionó repetidamente



Foto: Secretaría Distrital de Planeación

la ocurrencia de eventos de discriminación social en la cual se mencionan diferentes razones tales como la apariencia física, la edad, la orientación sexual o identidad de género, la etnia o status migratorio, entre otros. Respecto de los aspectos asociados al trabajo las personas reconocen diferentes barreras que les impiden producir ingresos y laboral en condiciones dignas. La figura 3 consigna el número de menciones en cada aspecto.

Figura 3. Número de menciones por aspecto



Fuente: Elaboración propia

Sobre los aspectos identificados por la población y en uso de la EMB y la información de registros administrativos disponibles para enriquecerla, se lograron operacionalizar 30 indicadores que se clasificaron en 7 dimensiones de calidad de vida. La tabla 5 abajo incluida describe estos indicadores, y a continuación, se describen tanto el detalle de los resultados cualitativos, en clave de cada una de las dimensiones propuestas para el ICAV, como cada uno de indicadores operacionalizados en cada una de las 7 dimensiones de condiciones de vida que captura el ICAV.

Tabla 5. Dimensiones e indicadores del ICAV

Dimensión	Indicador	Población a la que aplica	Una persona se considera privada, si pertenece a un hogar en donde:
Educación	Inasistencia escolar	Niños, niñas y adolescentes entre los 6 y 16 años	Al menos, un niño, niña o adolescente entre 6 y 16 años no asiste a una institución educativa.
	Rezago escolar	Personas entre los 8 y 18 años	Al menos un niño o joven entre 8 y 18 años tiene rezago escolar. Se considera privado por rezago escolar cuando un niño o joven tiene dos años más, por encima de la edad promedio esperada para cursar un determinado grado.
	Bajo logro educativo	Personas de 19 años en adelante	Al menos una persona entre los 19 y 59 años que no tiene como mínimo 11 años de educación, o una persona de 60 años en adelante que no tiene como mínimo 9 años de educación (Educación básica)..
	Barreras de acceso a educación posmedia	Personas mayores de 16 años	Al menos una persona entre 17 en adelante que haya culminado la educación media se encuentra sin estudiar en educación posmedia por costos educativos elevados, labores de cuidado, necesidad de trabajo o inexistencia de centros educativos cercanos.
	Barreras de acceso y uso de TIC's	Personas mayores de 11 años	El hogar no tiene internet y al menos una persona mayor de 11 años no sabe usar internet ó no utiliza computador de escritorio, portátil o tableta.
Trabajo y protección social	Trabajo infantil	Niños y niñas entre los 10 y 17 años.	Al menos un niño o niña entre 10 y 17 años se encuentra trabajando.
	Desempleo de larga duración	Población en la Fuerza de Trabajo	Al menos una persona de la Fuerza de Trabajo (FT) se encuentra desempleada por más de 12 meses. Población en edad de trabajar corresponde a personas desde los 15 años en adelante.
	Trabajo informal	Ocupados mayores de 15 años	Al menos una persona ocupada de manera informal. Se consideran ocupados informales a los trabajadores que laboren en empresas, establecimientos o negocios que ocupen hasta cinco personas, y que sean: empleados particulares u obreros, empleados domésticos, trabajadores familiares sin remuneración, jornaleros o peones, trabajadores por cuenta propia o independientes, patronos o empleadores. Se excluyen los obreros o empleados del gobierno. Además, se consideran como ocupados informales a los profesionales o trabajadores independientes y trabajadores en finca propia o en arriendo, que se encuentran por fuera de alguna de las 195 ocupaciones marcadas como formales por el DANE, tomando como referencia los códigos de Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO-08) para la encuesta 2021. Por otro lado, también se considera como trabajador informal a todos los asalariados o empleados domésticos que no cotizan actualmente a un fondo de pensiones, ó que el tipo de contrato es diferente al escrito (verbal o responde no sabe, no informa). Se EXCLUYEN por trabajo informal a los niños que se encuentran privados por trabajo infantil.
	Precariedad laboral	Ocupados mayores de 15 años	Al menos una persona ocupada de 15 años en adelante que señala recibir reiteradas expresiones humillantes, amenazas de despido injustificado, exposición de intimididades en su trabajo. ó que señale trabajar más de 48 horas semanales y que no le hayan pagado horas extra en el último mes.
	Sin pensión por vejez o invalidez	Mujeres de 57 en adelante, hombres de 62 en adelante, y personas incapacitadas permanentes para trabajar desde los 18 años.	En el que hay, al menos, una persona en edad de recibir pensión que no recibió ingreso el último mes por concepto de pensión de jubilación, sustitución pensional, o vejez; ó que no recibe ningún aporte de programas sectoriales como TMO, ingreso solidario, Colombia Mayor o Persona Mayor. Ó en el que hay, al menos, una persona incapacitada permanentemente para trabajar que no recibió en el último mes ingresos por concepto de pensión por invalidez. Se excluyen las personas que señalan estar pensionadas y los ocupados.

Dimensión	Indicador	Población a la que aplica	Una persona se considera privada, si pertenece a un hogar en donde:
Salud	Sin aseguramiento en salud	Personas mayores de 5 años	Al menos una persona mayor de 5 años no se encuentra asegurada en salud.
	Barreras de acceso a servicios de salud dada una necesidad	Personas que en los últimos 30 días tuvieron alguna enfermedad...	Al menos una persona que en los últimos 30 días tuvo una enfermedad, accidente, problema odontológico o algún otro problema de salud, que no haya implicado hospitalización y que para tratar este problema no acudió a un médico general, especialista, odontólogo, terapeuta o institución de salud. No están privados quienes no reportan haber estado enfermos los últimos 30 días.
	Inseguridad alimentaria	Se analiza únicamente el hogar.	Hogares que se clasifica como en inseguridad alimentaria moderada ó severa, según la escala ELCSA.
	Sin acceso a servicios de salud mental	Toda la población	Al menos una persona diagnosticada con enfermedades mentales que no recibe atención periódica para tratarla, o no utiliza servicios de psicología y psiquiatría en el último mes.
	Embarazo adolescente	Mujer adolescente entre 13 y 17 años	Al menos una mujer entre 13 y 17 años ha tenido hijos vivos o está embarazadas. Hogares sin mujeres en dicho rango de edad se encuentran no privados.
	Vivienda y Servicios Públicos	Déficit Habitacional	Se le pregunta al jefe del hogar, se analiza el hogar.
Inseguridad en la tenencia de vivienda		Se le pregunta al jefe del hogar, se analiza el hogar.	Habita en una vivienda propia sin título o vive en arriendo, pero sin contrato.
Vivienda en zona de riesgo		Se le pregunta al jefe del hogar, se analiza el hogar.	Habita en una vivienda que presenta riesgo de inundación, derrumbes, o de hundimiento del terreno
Entorno	Sin espacio público efectivo	Se analiza la vivienda	Habita una vivienda dentro de UPZ que tiene menos de 4,63m2 por habitante con relación a áreas libres, abiertas para el disfrute y acceso de toda la población. Se incluye los elementos adecuados y dotados para la recreación y el encuentro. Está conformado por los parques, plazas, plazoletas y zonas verdes.
	Sin equipamientos de servicios sociales próximos	Se analiza la vivienda	El indicador no priva a las áreas rurales.
	Sin movilidad sostenible	Se analiza la vivienda	Habita una vivienda que se encuentra ubicada a una distancia de 1.5 km a equipamientos de cultura, educación, salud, o que está a una distancia de 0.75 km de equipamientos de seguridad ciudadana, defensa, convivencia y justicia.
	Entornos contaminados	Se le pregunta al jefe del hogar, se analiza el hogar.	Habita una vivienda a más de 15 minutos de paraderos, estaciones de transporte o ciclorruta y en el que hay, al menos, una persona que se demora más de 60 minutos en el desplazamiento a su trabajo.

Dimensión	Indicador	Población a la que aplica	Una persona se considera privada, si pertenece a un hogar en donde:
Cuidado y uso del tiempo	Sin cuidado	Niños y niñas entre los 0 y 5 años. Personas de 60 años o más. & Personas con discapacidad.	Al menos una niña o niño de 0 a 5 años no tiene acceso a todos los servicios de cuidado integral (salud, nutrición y cuidado). Ó una persona con discapacidad que no tiene quien le ayude para sus dificultades, ó una persona mayor que no tiene quien le ayude con problemas personales.
	Sin actividades culturales	Personas de 5 años en adelante	Al menos, una persona que no participó en ninguna de las siguientes actividades en el último mes: espectáculos culturales (teatro, música, danza), museos, bibliotecas, ir a cine o leer un libro.
	Sin actividades de tiempo libre	Personas de 5 años en adelante	Al menos, una persona que no participó en ninguna de las siguientes actividades en el último mes: ciclismo, eventos deportivos, salir de fiesta, salir a comer con amigos o familiares, ir a zonas verdes gratuitas, visitar parques de diversión o interactivos, pasear o caminar
	Trabajo de cuidado no remunerado	Personas de 10 años en adelante	Al menos, una persona de 10 años en adelante, que se dedica a trabajo del cuidado no remunerado (oficios del hogar, cuidado de menores, personas con discapacidad y personas mayores) y que su dedicación semanal en estas actividades supere las 42 horas, es decir 6 horas de trabajo diarias.
Exclusión e inseguridad personal	Discriminación social	Personas de 18 años en adelante	Al menos una persona de 18 años o más que es discriminada por su raza u origen étnico; por ser hombre o mujer; por sus creencias religiosas; por su peso, tamaño o apariencia física; por ser parte de un grupo como metalero, skinhead, emos, entre otros; por su condición económica o social; por su origen campesino; y/o por ser extranjero
	Inseguridad personal	Se le pregunta al jefe del hogar, se analiza el hogar.	Al menos una persona del hogar ha sido víctima de atracos o robos, homicidios o asesinatos, persecución o amenazas contra la vida, extorsión o chantaje y acoso (sexual, laboral, escolar, psicológico, ciberacoso), durante los últimos 12 meses.
	Sin redes de apoyo	Personas entre los 10 y 60 años	Al menos una persona que tiene problemas personales o económicos no tienen a quién acudir. Se excluyen a las personas mayores que ya se encuentran privados en el indicador ausencia de cuidado.
	Sin acceso a servicios financieros	Se le pregunta al jefe del hogar, se analiza el hogar.	En el que, durante los últimos tres meses ninguna persona del hogar pagó por cuota de manejo de tarjetas de crédito y débito, comisión por consignación o giros nacionales, uso de corresponsales bancarios o uso de cajeros electrónicos. Hogares que en base maestra de IMG se encuentran bancarizados (Nequi, Daviplata, Movi, Efecty) se consideran como no privados.

Fuente: Elaboración propia.

Educación

En términos de educación las personas participantes mencionaron aspectos relacionados con la calidad de este servicio, el acceso a educación posmedia, la formación para el trabajo y el uso y acceso a tecnologías de la información y comunicación.

Los participantes advierten no tener acceso a educación de calidad en Bogotá. Esta fue una de las percepciones compartidas en los talleres, en especial porque la población reconoce una diferencia importante entre la calidad de la educación que reciben las personas pobres con respecto a la calidad de la educación que reciben las personas con otras condiciones socioeconómicas. Durante los talleres los y las participantes expresaron que la educación privada es frecuentemente de mejor calidad y son las personas *no pobres o ricas* las que pueden

acceder a ella mientras que las personas en pobreza tienen pocas opciones de elección y reciben educación de menor calidad. Esto tiene consecuencias sobre sus posibilidades de acceder a oportunidades de educación superior, técnica tecnológica o profesional. En ese sentido la población afirma que la educación que reciben las personas pobres no les permite prepararse para el mercado laboral, no les permite tener buenos resultados en los exámenes de admisión a las universidades públicas, ni formarse en competencias transversales.

“La calidad de la educación para las personas pobres es una mala calidad indiscutible. No es que nos vayamos contra los profesores, o no nos vayamos. Pero claramente está demostrado que la calidad de la educación de un niño educado en una escuela pública en un sector pobre... Las posibilidades de llegar a una carrera tecnológica o universitaria son mínimas. Porque no pasan los exámenes.” (Taller persona mayor)

Por otro lado, aunque en general los niños y niñas en Bogotá no tienen privaciones en el acceso a educación básica y media por la amplia cobertura del servicio en la ciudad, las personas con autorreconocimiento afrodescendiente y con discapacidad afirmaron que los niños y niñas afrodescendientes y con discapacidad enfrentan situaciones que no les permiten gozar de su derecho a la educación en igualdad. Se afirma que los niños y niñas afrodescendientes son sujetos de discriminación por parte de compañeros y profesores en el entorno escolar quienes les piden cambiar su apariencia física o reprimir aspectos de su personalidad y propios de su cultura para no irrumpir con el ambiente de las clases.

Por su parte, las personas participantes de los talleres aseguran que los niños y niñas con discapacidad, aunque pueden acceder a los cupos en instituciones educativas públicas no reciben allí la educación especial que necesitan. Así lo expresa la madre de una niña con discapacidad:

“Desafortunadamente los docentes no fueron formados para la inclusión... esta población especial, también tengo una niña en condiciones especiales, le llegó y les dijeron que esa era como una forma de poderlos socializar a ellos, de que anden en conjunto, pero los profesores no tienen la capacidad, no han sido preparados para ello, entonces, los colegios los están tomando a ellos como la problemática” (Taller Rafael Uribe Uribe)

Esta fue una observación reiterada por otras personas cuidadoras de niñez con discapacidad. La ciudadanía advierte que los docentes en las instituciones no han sido capacitados o no poseen la capacidad, por el número de niños y niñas que atienden, para brindar a los niños con discapacidad la atención y cuidado que requieren. Ante esto las instituciones educativas optan por brindarles cuidado a los niños y niñas durante el día, pero no educación que les permita desarrollar adecuadamente sus capacidades.

Adicionalmente, las personas también mencionan tener importantes barreras para el acceso a la educación posmedia. Se mencionaron en los talleres dificultades de acceso por falta de recursos económicos, de tiempo, porque deben asumir labores de cuidado de manera temprana, y por exclusión geográfica.

Los jóvenes mencionan que aun cuando logran acceder a un cupo en una institución de educación superior pública frecuentemente tienen limitaciones para cubrir otras necesidades y otros costos asociados a la educación como pagar por su alimentación, alojamiento o transporte y contribuir económicamente en su familia. Dicen que en los casos en los que no logran acceder a educación pública, sus familias no cuentan con los recursos para pagar las matrículas de universidades privadas y esta situación les lleva a optar por conseguir un trabajo para poder luego pagarse su educación.

Una de las principales experiencias que compartían los participantes de los talleres, es la necesidad de buscar

recursos para financiar la educación superior y cómo hay dificultad en la inserción de los jóvenes al mercado laboral formal, terminan en actividades informales y de supervivencia que tienen condiciones precarias y resultan muy demandantes en términos de tiempo. Dichas condiciones, según la población, hacen que se haga muy difícil financiar su educación o que esa ocupación se convierta en una oportunidad de desarrollo para ellos y ellas. Los jóvenes expresaron preocupación porque no ven en esa situación oportunidades de salir adelante y continuar con su formación.

De esta manera, las personas jóvenes expresaron que deben elegir entre estudiar o trabajar pues no pueden asumir las dos responsabilidades por falta de recursos y tiempo. Con esa situación, las personas en condición de pobreza tienen la idea de que acceder a la educación posmedia, contrario a ser un derecho, es algo a lo que solamente pueden acceder las personas que son extraordinarias y que pueden ganar cupos o becas en universidades privadas, los cuales son a su vez limitados.

“yo hasta aquí llegué y de bachillerato no pasé. Solamente puedo aspirar a un tipo de empleo porque el sueño que tenía de ser médica, de ser enfermera, de ser ingeniero, o ser arquitecta se frustró porque no tuve la oportunidad. Y pues para estudiar arquitectura en una universidad se requiere una inversión de muchos millones, mis papás no tienen” (Taller personas vulnerables)

Los jóvenes que terminan limitados por la falta de oportunidades de acceso a la educación posmedia y por dificultades también asociadas a su ingreso al mercado laboral, comúnmente se conocen como ninis que resulta de la abreviación “Ni estudia, ni trabaja” y así se han reconocido en el ámbito de la política y la academia” (Rogers & de Hoyos, 2016). La preocupación por estos jóvenes fue expresada mayoritariamente en los talleres realizados por personas adultas quienes expresan preocupación de verlos en riesgo de

involucrarse en actividades delictivas o en consumos problemáticos de sustancias psico-activas.

“La juventud es algo que nos duele mucho cuando ella se desvía desde las aulas de las clases por las oportunidades que le ofrece la calle, digámoslo así faciales, por llevar un ingreso para su hogar, para sostenimiento de los mismos que conviven con ellos. Entonces, se van muy ligeramente a lo primero que les ofrezcan, muchas veces no les ofrecen cosas buenas, sino le desvían a hacer cosas malas precisamente por la pobreza, la vulnerabilidad” (Taller medio ambiente)

“a esa edad cogen los malos caminos... por falta de educación, falta dinero para que ellos estén ocupados, falta de que tengan una educación adecuada, de que tengan acceso a las universidades, acceso a programas de música, de recreación para mantenerlos ocupados y que no anden por ahí en las calles” (Taller víctimas)

Otro factor que impide el acceso a la educación posmedia mencionado por los y las participantes es la exclusión geográfica. Este aspecto se expresó sobre todo por las personas que viven en las zonas rurales de Bogotá y en las localidades de borde en el sur y suroriente de la ciudad (Usme, Ciudad Bolívar) donde los centros de educación superior, generalmente ubicados en el centro y el norte de la ciudad, son de difícil acceso y en donde los puntos satélites de las universidades, en Usme por ejemplo, no cubren la totalidad de la oferta.

Finalmente, las personas que se encuentran ya en edad adulta y que ni en su juventud ni en este momento tienen la oportunidad de acceder a formación en educación superior, expresaron el deseo de poder formarse en oficios o en capacidades que les permitan acceder al mercado laboral y a oportunidades de generación de ingresos. Las personas adultas mencionaron querer tener acceso a formación para

el trabajo. Así mismo, las personas jóvenes que accedieron a educación superior también reconocen la necesidad de tener oportunidades de prácticas o formación en capacidades que les permitan ser más atractivos en el mercado laboral y traducir su conocimiento en oportunidades. Así lo expresaron dos participantes de los talleres:

“yo quisiera un sitio donde más esté ocupada, que nos enseñen por decir algo, a mí me gustaría aprender a coser, a tejer, algún arte porque que no le dan a uno trabajo, eso lo estresa a uno, lo enferma más de lo que está.” (Taller Suba)

“Como tal una oportunidad de capacitarnos para poder ejercer lo que estudiamos” (Taller San Cristóbal)

La ciudadanía advierte un vacío de oportunidades para formarse en habilidades que demanda el mercado laboral. Adicionalmente, asociado a los aspectos de educación la población mencionó la falta de acceso a los servicios de internet, así como a aparatos electrónicos como un computador o un celular de calidad, este bajo acceso dificulta la comunicación y la interconexión de las personas en condición de pobreza. Como se mencionó en los talleres, una dificultad de las personas pobres es:

“El acceso a Internet, si vamos a hablar de comunicaciones, voy a tener que hablar de tecnología. No hay redes, no tienen Internet, la baja frecuencia, [los servicios] son costosos y segundo, el acceso a algunas formas de tecnología como teléfonos. Todos sabemos que una persona puede conseguir un celular por 50 mil pesos, pero ese celular no le tiene WhatsApp, no le deja recibir redes sociales (...) A los pobres la labor de comunicación y tecnología es dramática (...) [también] el acceso a la información en sectores pobres es muy difícil. No tienen acceso a una información [o es] muy parcializada, muy marcada.” (Taller personas mayores)

Tener que recurrir a pedir prestados servicios o aparatos electrónicos, estar desactualizados en el manejo de dispositivos, verse limitados por el costo del servicio de internet o su calidad, y no tener acceso a la información de calidad, son algunas de los escenarios que se mencionaron en los talleres y que afectan a las personas pobres en esta dimensión. Aún más, la falta de conectividad tiene repercusiones sobre el acceso a otros servicios como la educación y la salud, especialmente durante la pandemia.

Adicional a la conectividad y la tenencia de aparatos electrónicos es fundamental también la apropiación de estas tecnologías. En los talleres, en especial algunas personas adultas y las personas mayores expresaron que no sienten que tengan los conocimientos necesarios para hacer un buen uso de la tecnología y para vigilar o guiar la manera como sus hijos e hijas hacen uso de ellas.

“Las personas se quedaron, no se nivelaron y siguieron estudiando porque ahorita ya la tecnología es saber manejar el computador, el celular (...) y entonces uno debía haber seguido capacitándose, porque ahorita sigue todo un mundo de tecnología.” (Taller personas mayores)

-Si la tecnología no es tan buena para dárselo a un niño de 12 años pero hay padres que tienen que estar llamándolo para ver si ya llegó a la casa o cómo está, entonces ya hay aplicaciones que tiene el padre para saber qué mira el niño, qué hace el niño, entonces ellos le piden el permiso de si ellos quieren descargar una aplicación para que ellos lo utilicen, eso es lo que ya los padres hacen con los hijos...

-O sea nosotros los que tenemos 50, 50 y algo de años nos atropella la tecnología...” (Taller víctimas).

De estos resultados cualitativos 2 aspectos mencionados por la ciudadanía no fue posible operacionalizar, esto hace referencia al caso de formación para el trabajo

y de educación de calidad. Sin embargo, fue posible materializar 6 indicadores, 4 asociados a aspectos relacionados al IPMC y que es posible mejorar en su medición y dos aspectos nuevos, todos estos que a continuación se describen.

Inasistencia escolar

Según la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación – CINE aprobada por la Conferencia General de la Unesco y el artículo 11 de la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994), existen tres niveles educativos: i) preescolar, ii) educación básica y iii) educación media. De acuerdo con la Secretaría de Educación del Distrito (SED) y el Ministerio de Educación Nacional, la población en edad escolar comprende las niñas, niños y adolescentes entre los 6 y 16 años, quienes constitucionalmente tienen el derecho a acceder a educación (Secretaría de Educación Distrital, 2021).

En ese sentido, para este indicador, se considera que un hogar esta privado por esta condición si al menos una persona entre los 6 y 16 años del hogar no asiste a una institución educativa para cursar bien sea primaria, secundaria o media. Si el hogar no cuenta con personas en este rango de edad, el hogar no se considera privado.

Importante tener en cuenta que el indicador de inasistencia escolar no captura el nivel de preescolar para los niños y niñas de cinco años o menos, ya que existe un indicador de cuidado de la primera infancia que captura la asistencia a jardín o colegio para este rango de edad.

Rezago escolar

El rezago escolar se define como la diferencia entre el número de años normativos y años efectivamente aprobados por un niño, niña, adolescente o joven entre

8 y 18 años. Un(a) niño(a) o joven se considera privado por rezago escolar cuando tiene dos años por encima de la edad teórica para haber cursado y aprobado un determinado nivel.⁶ La tabla 6 a continuación, ilustra el número de años que un(a) niño(a) o joven debería tener aprobados según su edad.

Tabla 6. Número de años que debe tener aprobada una persona, según edad

Edad	Número de años normativos aprobados
7	1
8	2
9	3
10	4
11	5
12	6
13	7
14	8
15	9
16	10
17	11

Fuente: Elaboración propia con base en MEN (2014) y DANE (2019)

Este indicador presenta un cambio con respecto a la forma en que se mide en el IPMC, y corresponde al rango de edad sobre el cual se evalúa la privación y número de años de rezago que se consideran como privación. La primera modificación obedece al cambio normativo en la edad teórica para cursar un nivel educativo.

A su vez, la segunda modificación permite equiparar el indicador con la definición del Ministerio de Educación Nacional (2014) el cual define como rezago escolar o extra-edad al “Porcentaje de alumnos matriculados en un grado escolar, cuya edad supera en **dos años o más** la edad teórica para cursarlo. Por ejemplo, un estudiante de segundo grado debe tener entre 7 y 8 años de edad, si tiene entre 10 o más años, es un estudiante en extra-edad.”

Bajo logro educativo

El indicador de bajo logro educativo define como privada a una persona entre los 19 y 59 años que no tiene como mínimo 11 años de educación, o una persona de 60 años en adelante que no tiene como mínimo 9 años de educación (Educación básica). Un hogar con por lo menos una persona en condición de privación se considera en condición de privación de este indicador.

Según la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación adaptada para Colombia (2011) “el principal objetivo de la educación media es consolidar la educación secundaria como preparación a la educación superior, o bien proporcionar destrezas pertinentes al empleo, o desarrollar ambos fines”. En este sentido, el no lograr este nivel educativo es considerado como una barrera de entrada al mercado laboral y la dificultad de tener mejores oportunidades de desarrollo económico y personal.

Es así que este indicador tiene en cuenta el cambio generacional en el ciclo educativo a través de un punto de corte diferente para las personas mayores, a quienes únicamente se les priva si no culminaron educación básica (Noveno). Con respecto al IPMC, este indicador de bajo logro educativo incluye dos mejoras a mencionar. Primero, eleva el punto de corte a 11 años, pues el IPMC consideraba como privación los 9 años, ya que para el caso de la ciudad, el mínimo social considerado viable para el mercado laboral y en general para la población, consiste en precisamente completar educación media. Segundo, con el fin de tener en cuenta el cambio generacional y la menor cobertura en el pasado de la educación básica, en vez de considerar el promedio de años de educación para el hogar, se está considerando un punto de corte diferencial para las personas mayores, y este corresponde al promedio nacional previamente definido por el IPMC.

Ahora, pese a que dentro del ICAV no se incluye analfabetismo como indicador por tener una baja incidencia, es importante resaltar que en comparación con el IPMC, este indicador de bajo logro educativo ya captura aquella población que se encontraba privada por analfabetismo, pues aquella población que no logra completar la educación media, incluye a manera de subconjunto la población analfabeta.

Barreras de acceso a educación posmedia

Este indicador captura las barreras de acceso a educación posmedia para las personas de los 17 años en adelante. Se incluyen las razones por las cuales la población objetivo no accede a la educación posmedia según las opciones de respuesta de la EMB21: por costos educativos elevados, labores de cuidado, necesidad de trabajo o inexistencia de centros educativos cercanos.

La edad teórica para la educación posmedia, no está estipulada o definida como para la educación básica y media.⁷ La trayectoria educativa en la que la población joven puede continuar la educación media para entrar a la educación universitaria, tecnológica o técnica puede tomar hasta cinco años. Sin embargo, definir un rango específico para cursar estudios de educación posmedia sería negar la oportunidad que tiene toda la población sin importar su edad para acceder a la educación superior; por ende, este indicador queda definido para toda la población de 17 años en adelante que haya culminado la educación media y se encuentre sin estudiar por las barreras de acceso antes mencionadas.

Acceso y uso de TICs

Este indicador está relacionado con la competencia de “uso y apropiación de la tecnología” que se adquiere dentro del componente para la educación en tecnología de la educación básica y media (Ministerios

⁶ La Edad Teórica, o edad oficial se refiere a ese rango de edad normativo que un niño, niña o adolescente debe tener para cursar un nivel específico de educación. Según el MEN (2013): 5 años, preescolar; 6 a 10 años, primaria; 11 a 14 años, secundaria; 15 a 16 años, media; 17 a 21, superior. Edad escolar 5 a 16 años.

⁷ El Ministerio de Educación Nacional, sin embargo, define para la Educación Superior una edad comprendida entre los 17 y 21 años

de Educación Nacional, 2008). Esta competencia se describe como: *“Se trata de la utilización adecuada, pertinente y crítica de la tecnología (artefactos, productos, procesos y sistemas) con el fin de optimizar, aumentar la productividad, facilitar la realización de diferentes tareas y potenciar los procesos de aprendizaje, entre otros.”*

Se considera en privación a una persona que pertenece a un hogar donde hay al menos una persona de 11 años en adelante que no sabe usar internet o que no utiliza computador de escritorio, portátil o tableta; y si el hogar no tiene internet. La definición del grupo etario está determinada por las competencias básicas que se desarrollan en la primaria, donde se adquiere el conocimiento básico para el uso de tecnologías como lo señala el MEN (Ministerio de Educación Nacional, 2008).

El acceso y uso de TIC's es considerado un medio para el logro de objetivos educativos y laborales. Se consideraron tres factores como determinantes para generar un acceso efectivo a las TICs: a). El conocimiento para un correcto uso del internet, b). El uso frecuente de computador de escritorio, portátil o tableta y c). El acceso a internet desde el hogar.

Trabajo y seguridad social

En la dimensión de trabajo las preocupaciones y dificultades que mencionaron las personas que participaron en los talleres están relacionadas principalmente con barreras de acceso al mercado laboral, situaciones de precariedad laboral, insuficiencia e inestabilidad de los ingresos, sin acceso a pensión por vejez o discapacidad, trabajos informales, subempleo y desempleo.

Según la opinión de las personas participantes de los talleres, acceder al mercado laboral es difícil para las personas en condición de pobreza. No tener estudios, incluso estudios de educación básica y media, es la

principal dificultad para acceder a cualquier oportunidad de empleo. Las personas narraban cómo, por ejemplo, para acceder a un empleo para barrer el espacio público se les pide que tengan bachillerato o estén certificadas en la labor específica que van a realizar.

“te piden certificados... hasta para ir a barrer, hasta para ir a tender una cama, le piden a usted un certificado, ¿de qué? No sé, pero lo piden. O mucha experiencia.” (Taller adultos pobres)

Sin embargo, de acuerdo en el caso de jóvenes, estos narraron que a pesar de los estudios y de estar buscando activamente trabajo no lo consiguen porque las empresas les piden experiencia que no tienen, incluso para su primer empleo y esto los lleva a buscar oportunidades de ingresos en actividades informales y de supervivencia. Por ejemplo, una joven en la localidad de Tunjuelito, afirma haber estudiado administración de empresas y ahora se encuentra vendiendo dulces y golosinas en la calle.

Otra de las barreras que más se mencionó fue la edad, se percibe que conseguir un trabajo después de los 35 o 40 años es difícil, e imposible para las personas mayores de 50 años, según diversos participantes de los talleres.

“ya como usted tiene 35 años ya no le dan a uno empleo porque lo he visto en otras personas más jóvenes que yo... ni las que tienen 35, ni las que tienen 40, ni 50... yo me siento muy bien para poder trabajar, pero vaya pida un empleo a ver si me lo dan, no...” (Taller Bosa)

“A mí me ha pasado ya que como tengo 27 años pues digamos que ya las propuestas que salen ya no van por mi edad. Están buscando gente de 20 a 24 años que tengan 5 años de experiencia, de lo cual es muy complicado... ¿Por qué? Pues porque uno en ese tiempo está estudiando” (Taller Jóvenes)

Otra de las formas de discriminación en el mercado laboral que mencionaron los participantes de los

grupos focales, tiene que ver con las localidades y barrios en las que viven las personas pobres y vulnerables que están lejos del centro y norte de la ciudad, donde se produce más empleo. Habitantes de Ciudad Bolívar narraron que al acudir a agencias de empleo y diligenciar en los formularios que viven en el sur, no se les permite aplicar a trabajos en el norte de la ciudad pues se considera que sería difícil para ellas desplazarse hasta esa zona diariamente y que, por tanto, tienen posibilidad de incumplir.

Finalmente, también hubo personas que expresaron ser discriminadas de oportunidades de empleo por su apariencia física, alguna cicatriz notoria en su rostro, por ejemplo; o por su forma de ser o expresarse. Esto último en especial es una vivencia afirmada por las personas afrodescendientes y las personas de los sectores sociales LGBTI.

“(...) se te cierran las puertas y...porque cuando yo llegué acá a Bogotá, el simple hecho de ser del Cauca ¿sí? que era un zona pues de guerrilla y ser negro ¿sí? y ser gay, dios mío, eso me cerraba muchas puertas a mí. (...) tuve que adaptarme a muchas cosas ¿sí? para yo poder conseguir un empleo.” (Taller sectores sociales LGBTI)

Las personas además afirman que los empleos disponibles se adquieren si existen redes de conexión que favorecen la contratación. Aunque en poca medida, se afirma que sin contactos existentes para entrar a un trabajo o incluso a la educación superior no es posible acceder a las plazas educativas o a las vacantes.

Las personas aseguran que las dificultades para acceder a empleos les llevan a recurrir a actividades económicas de supervivencia o a aceptar empleos informales precarios o a subemplearse. La precariedad en el trabajo se ve en jornadas demasiado extensas, trabajos demandantes y mal remunerados, trabajos sin las prestaciones de ley, trabajos para los que se está sobre calificado o recibir maltrato y abuso en el entorno laboral.

Las personas mayores afirman que esta situación es especialmente crítica pues entrando en edades mayores del ciclo de vida se empiezan a ver limitadas sus capacidades físicas para mantener sus actividades de subsistencia y no cuentan con una pensión o una familia que les apoye y se encargue de su sostenimiento. Muchos de ellos afirman vivir con lo que les da el bono para persona mayor del Distrito y este recurso les resulta insuficiente para suplir sus necesidades básicas de alimentación, salud y vivienda.

“La falta de oportunidades que abarca toda la sociedad es mucho más grave en la vejez, porque tener 60 años y aspirar a conseguir un empleo es una utopía. Ni con leyes ni con nada, porque pensamos que se tengan recursos, que apoyen emprendimientos es muy difícil. Están orientados hacia abajo, hacia la gente más joven.” (Taller personas mayores).

Las personas con discapacidad dicen enfrentarse también al mismo escenario pues afrontan discriminación en el mercado formal que los empuja a mantenerse en trabajos informales.

“Porque uno cuando trabaja con ellos [el sector privado] se da cuenta de muchas necesidades y de muchas, muchas barreras que les ponen a ellos en el empleo en el trabajo” (Taller personas con discapacidad).

En el caso de las personas migrantes, mencionaron enfrentar barreras al mercado laboral por no tener los papeles que regularizan su situación migratoria en Colombia. Esto aumenta su vulnerabilidad y exposición a trabajos donde afirman ser explotados y maltratados. Particularmente las mujeres migrantes hicieron referencia a esta situación pues narraron enfrentar situaciones de acoso y violencia por parte de quienes les ofrecen oportunidades de generación de ingresos. Una mujer migrante narró su experiencia así:

“Recién llegada yo acá a Colombia, yo conseguí un trabajo en una venta de fritos. El señor me ofreció,

como me vio vendiendo tinto en la calle, me ofreció \$20.000 pesos y darme el almuerzo y el desayuno, pero era una explotación horrible. Yo tenía que estar allá desde las 4 de la mañana y eran las 11 de la noche y yo no había salido. A parte, en la segunda semana de estar trabajando con él, él me ofreció como algo obligatorio que yo tenía que estar con él, que tenía que tener relaciones sexuales con él. Como yo me negué, me hizo la vida a cuadros, a cuadros ¡literalmente!, durante una semana para que yo renunciara” (Taller migrantes)

“Gracias a Dios me recibió una prima, a los 12 días empecé a trabajar en un Fruber, tenía que madrugar a Abastos, llegar al Fruber surtir, paquetear. Trabajaba más o menos diario 18 horas por \$30.000 pesos, y ahí bueno que dije yo “estar ahí porque qué más hago” (Taller migrantes)

Ahora bien, adicional a la precariedad de los empleos que las personas narraron, también hubo mención a la inestabilidad en los ingresos y su insuficiencia. La insuficiencia de ingresos lleva a las personas a tener múltiples actividades, por ejemplo, tener un empleo y un emprendimiento o trabajar en distintos trabajos de ‘lo que salga’.

“yo trabajo en varias cosas porque por la edad no me reciben en una empresa como tal, entonces pues me toca ubicarme en algunos otros oficios... yo a veces ayudo a cuidar abuelitos, a veces hago las vueltas que tienen que hacer de los hospitales, los médicos, en fin, lo que salga, y trabajo también con el calzado, entonces trabajo así en las 3 cosas, me manejo el tiempo en diferentes cosas, eso es lo que hago” (Taller Rafael Uribe Uribe)

A su vez, la inestabilidad fue mencionada por las personas, aludiendo a que tanto la informalidad como el acceso a contratos de prestación de servicios genera constante incertidumbre y en ocasiones les empuja a condiciones de pobreza mayores. También,

otra de las consecuencias de la insuficiencia e inestabilidad de ingresos, según la población, es que las personas no tienen capacidad de ahorro y esto aumenta su vulnerabilidad frente a posibles choques de salud o de crisis económicas. Los participantes mencionan que si bien reciben un salario por sus actividades económicas ahorrar no es posible.

“igual uno trabaja pero no puede ahorrar” (Taller Bosa)

“Porque a ellos les conviene que nosotros trabajemos para ellos porque ellos saben que el pobre gasta, en cambio ellos en vez de gastar ahorran y por eso cada vez tienen más” (Taller Santa Fe)

Finalmente, las personas afirman que la insuficiencia e inestabilidad de ingresos genera una situación de incertidumbre constante que limita la capacidad para tomar decisiones, pensar en el futuro, responder a sus necesidades, desarrollarse más allá de la subsistencia y a tener capacidad para tomar riesgos.

“La visión de futuro de un pobre, frente a la visión de futuro de un no pobre... Podemos encontrar mucha gente que no la ve, no tienen, no hay futuro, no hay una perspectiva de futuro. En cambio, en una persona no pobre hay toda perspectiva de construcción, de mejoramiento, tiene más posibilidades.” (Taller personas mayores)

“Bueno, yo ya voy a decirles que tengo en mi maleta. En mi maleta tengo incertidumbre por la situación, por la parte económica, porque no sabemos qué va a pasar...” (Taller personas mayores)

Asimismo, hubo menciones por parte de la población a las dificultades que enfrentan en la vejez por no haber realizado contribuciones a un fondo de pensión. En muchas ocasiones las personas manifestaron no haber tenido la oportunidad de realizar aportes durante sus años productivos por la inestabilidad de sus trabajos e ingresos y el carácter informal de los

mismos. Las personas manifestaron que se llega a una edad en donde producir ingresos resulta más difícil, y consideran además que nadie los va a emplear, manifiestan sentir angustia por el diario vivir. Así lo comunicó una mujer:

“Entonces es muy distinto tener una, una pensión a buscar como subsistir, porque a mí me toca es buscar como subsistir, porque yo no tengo posibilidad de pensionarme, así como estoy sin estudiar, sin un trabajo fijo” (Taller mujeres)

A su vez, y para el caso particular de las mujeres se manifestó que las tareas de cuidado y del diario vivir impidieron que ellas pudieran desarrollarse libremente, restringiendo también la oportunidad de haber realizado aportes a pensión.

“Por ejemplo las cuidadoras... no pueden estudiar por falta de tiempo, porque tiene que llevar, recoger, volver, entonces está en el diario vivir y se pasan las oportunidades y uno envejece y ya no tiene ni siquiera cómo pagar una pensión, no tiene cómo sostenerse, nosotros ya ni tenemos una pensión digna” (Taller mujeres)

A partir de los hallazgos cualitativos obtenidos, se logró concretar la formulación de 5 indicadores, los cuales se detallarán a continuación. Dos de las privaciones identificadas por la población como el subempleo y las barreras de acceso al mercado laboral se autocontienen en los indicadores que se describen a continuación.

Trabajo infantil

El DANE define como trabajo infantil a los niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años que trabajan (DANE, 2022). Teniendo en cuenta la nueva metodología GEIH-M18 se define en trabajo infantil a los niños, niñas y adolescentes entre los 10 y 17 años que están trabajando. Si bien el marco etario de referencia es

desde los 5 años de edad, se toma el rango de 10 a 17 porque la Encuesta Multipropósito no permite obtener información del mercado laboral para menores de 10 años. De esta forma, un hogar se considera privado por trabajo infantil si al menos una de las personas del hogar de 10 a 17 años se encuentra trabajando. Hogares que no tienen población en este rango de edad se consideran no privados.

Desempleo de larga duración

Los indicadores del mercado laboral en Colombia se calculan con base en la Gran Encuesta integrada de hogares (GEIH). Esta encuesta tuvo un cambio metodológico en su marco geoestadístico y se actualizó teniendo en cuenta el marco y los resultados del Censo nacional de población y vivienda 2018. Esta nueva GEIH que usa marco 2018 (GEIH-M18), también cuenta con cambios en la caracterización de la población en edad de trabajar, esto con base en recomendaciones de la OIT y la OCDE y con el objetivo de mantener comparabilidad con los estándares internacionales del mercado laboral (Banco de la República, 2022).

Teniendo en cuenta esta actualización, es pertinente construir esta dimensión de trabajo incluyendo el cambio principal en la GEIH-M18. Este cambio hace referencia al aumento del umbral de la población en edad de trabajar (PET), en donde antes se clasificaban como parte de la PET a los niños de 10 años de los centros poblados y rural disperso, y desde los 12 años para el área urbana. Con esta actualización se define la PET desde los 15 años en adelante y se unificó el criterio para todas las zonas del país.

Ahora, para el caso específico del indicador de desempleo de larga duración, este se mantiene similar al que se reporta en el IPMC, con la única diferencia de que se asume el cambio en la edad de las personas en edad de trabajar -PET- a partir de los 15 años, en concordancia con la nueva metodología del DANE.

En particular, el desempleo de larga duración mide el porcentaje de población de la fuerza de trabajo (Población Económicamente Activa) del hogar que lleva más de 12 meses desempleado. Un hogar en donde haya al menos una persona de la fuerza de trabajo en desempleo de larga duración se considera privado. De este indicador se excluyen a los niños, niñas y adolescentes en trabajo infantil.

Trabajo informal

La metodología actualizada del DANE para identificar informalidad considera las recomendaciones de la OIT y define la ocupación informal teniendo en cuenta tanto al sector o la empresa para los independientes, como la condición del puesto de trabajo para los asalariados; estos dos aspectos consolidan la definición de informalidad laboral. Para la definición del sector informal se tienen en cuenta variables que previamente no se utilizaban tales como el registro en Cámara de Comercio de la empresa donde trabajan y si esta lleva contabilidad, además del tamaño de la empresa.

Para el caso de la ocupación informal en los asalariados se tiene en cuenta si está afiliado a salud y pensión por concepto del vínculo laboral con el empleador y si su contrato es verbal o escrito. En términos generales, el DANE considera ocupados informales a los siguientes trabajadores que laboren en empresas, establecimientos o negocios que ocupen hasta cinco personas:

- Los empleados particulares y los obreros.
- Los empleados domésticos.
- Los trabajadores familiares sin remuneración
- Los jornaleros o peones
- Los trabajadores por cuenta propia o independientes
- Los patrones o empleadores
- Se excluyen los obreros o empleados del gobierno

De estos en la EMB no es posible obtener información sobre el enfoque del sector o de la unidad productiva,

como el registro mercantil de la empresa y aspectos de contabilidad de esta (DANE, 2022). Por tanto, se conservan y usan en la definición aquellos aspectos asociados al trabajo informal que son posibles de capturar con la EMB21.

Así las cosas, se definen como ocupados informales a los profesionales o trabajadores independientes y trabajadores en finca propia o en arriendo que se encuentran por fuera de alguna de las 195 ocupaciones marcadas como formales por el DANE, tomando como referencia los códigos de Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO-08) para la encuesta 2021. Así como a todos los asalariados o empleados domésticos que no cotizan actualmente a un fondo de pensiones, o que el tipo de contrato es diferente al escrito (verbal o responde no sabe, no informa). Se excluyen por trabajo informal a las niñas, niños y adolescentes que se encuentran privados por trabajo infantil. Un hogar se considera privado si al menos una persona ocupada del hogar se encuentra en trabajo informal.

Precariedad Laboral

Se define en privación por precariedad laboral, a un hogar en el que hay, al menos, una persona ocupada de 15 años en adelante que señala recibir reiteradas expresiones humillantes, amenazas de despido injustificado, exposición de intimididades en su trabajo, o que señale trabajar más de 48 horas semanales y que no le hayan pagado horas extra en el último mes.

Sin pensión por vejez o invalidez

Un hogar se considera privado si al menos una persona en edad de recibir pensión (Mujeres de 57 años en adelante y hombres de 62 años en adelante) o que esta incapacitada permanentemente para trabajar, y que no recibió ingreso el último mes por concepto de pensión de jubilación, sustitución pensional, invalidez o vejez. Se excluyen las personas que señalan estar pensionadas y los ocupados.

Se considera no privados aquellos hogares que reciben transferencias monetarias de programas, bien sea nacionales o distritales, este es el caso de Ingreso Mínimo Garantizado, Ingreso Solidario, Colombia Mayor o persona Mayor programas para los cuales el distrito cuenta con información de sus beneficiarios. Esto último se realiza a través de un cruce de información con la Base Maestra de beneficiarios de la Estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado de la ciudad de Bogotá.

Salud

Respecto del acceso a servicios de salud de calidad, aunque las personas cuentan con aseguramiento en salud mencionan no tener acceso oportuno a los servicios que necesitan, en especial a atención por parte de especialistas y a tener los medicamentos que requieren para sus tratamientos médicos. Para las citas a especialistas las personas contaron experiencias en que no había disponibilidad de citas sino hasta dos o tres meses después o que insistían en llamar al seguro, pero la respuesta era que no había agenda disponible. En el caso de los medicamentos, lo que las personas narran es que tienen dificultades para poder reclamarlos en los sitios de entrega porque, por sus limitaciones de salud, no pueden asistir o porque al ir, los medicamentos que requieren no están disponibles. La alternativa que les queda, según la población, es comprar ellos mismos los medicamentos de manera particular y en la mayoría de los casos no cuentan con los recursos para hacerlo. Así, ante una necesidad de salud las personas pueden acudir a un servicio médico, pero no acceder al tratamiento que necesitan para mejorar su condición de salud.

“yo fui a reclamar las pastas de la tensión, no me dieron, me dieron fue las del dolor de cabeza, me dijeron que ahorita me toca sacar cita con el doctor [...] va uno a sacar una cita que no hay agenda, entonces cómo lo hace uno para sacar esa cita para que le den a uno la droga” (Taller Rafael Uribe Uribe)

Otra situación que se narró durante los talleres es que las personas en condición de pobreza y vulnerabilidad están aseguradas en el sistema de salud subsidiado y al conseguir un empleo deben pasar al régimen contributivo. Algunas personas expresaron que este cambio limita sus opciones de acceder a servicios médicos pues los ingresos que perciben por ese empleo no son suficientes para cubrir los copagos y gastos de medicamentos que necesitan, más aún si se tienen en cuenta las demás necesidades de vivienda y alimentación a las que se enfrentan.

Adicional a las dificultades mencionadas, hay grupos poblacionales específicos que son sujetos de discriminación y malos tratos en el sistema de salud. Este es el caso de las personas de los sectores sociales LBGTI. Hombres homosexuales, mujeres trans y mujeres lesbianas contaron experiencias de discriminación que han tenido. Por ejemplo, ante una necesidad en salud se les pide primero hacerse exámenes de VIH y otras ITS antes de recibir la atención o tratamiento que necesitan. Así mismo, las mujeres trans compartieron como en el sistema de salud son sujeto de discriminación y tienen dificultades y barreras para acceder a los tratamientos que posibilitan su transición de género.

“las EPS se me hacen lo peor, porque digamos yo solamente tuve que ir a un chequeo médico donde iba era a un examen de azúcar y también lo primero que me dijeron fue, ‘Tome su examen de VIH y ni siquiera me mandaron el de azúcar’. Y no es que uno diga ‘bueno sí, no me lo voy a hacer’, pero ¿por qué me tengo que hacer un examen de VIH si yo vine fue por un examen de azúcar? ¿Me entiendes?” (Taller población sectores sociales LBGTI)

También, muchas de las personas que participaron en los talleres asociaron la pobreza con problemas de hambre y narraron sus propias experiencias de ver limitadas sus opciones y posibilidades para obtener alimentos por la falta de dinero. Algunas personas narraron que han

vivido situaciones de angustia por no contar con los recursos para comer o dar de comer a sus familias.

“Yo le cuento, yo cuando llegué allá a vivir, yo lloraba porque no tenía que darles de comer y los niños lloraban del hambre, yo desesperaba... cogí la cédula y fui y le dije a una señora del supermercado, le dije mire a ver si me hace un favor y me fía para hacer una sopita para mis nietos y yo en estos días le pago, ay... y me sacó corriendo, dejándole aún la cédula empeñada, muy triste...” (Taller Suba)

Las personas también narraron situaciones en las que han pasado hambre, algunas recientes y algunas al recordar sus trayectorias de vida. Esto les ha llevado a depender de la ayuda y caridad de otras personas como vecinos o fundaciones para poder suplir sus necesidades de alimentación.

Por ejemplo, lo mío, también la infancia mía, a mí me tocaba queirme a la casa de una señora que tenía dinero, a las 5 de la tarde yo iba y le tocaba la puerta y le decía “¡Doña Carmen, ya llegué!”. Entonces, me tocaba era que esperar que ella sirviera la comida de la familia, y lo que quedaba en las ollas ella me lo daba. Entonces yo me iba contenta pa’ la casa con las ollas y mi mamá raspaba ese pegao, y entonces mi mamá le echaba más agua al pegao para que rindiera más, y digamos si fuera más caldo, ahí sí como el cuento, le echaba más agua la sopa pa’ darnos a nosotros y acostarnos con algo de comida. (Taller víctimas)

Al principio, con mi pareja, me acuerdo que tuvimos o sea un proceso, como una temporada muy difícil. Yo estaba embarazada de mi hijo, resulta que no teníamos muy bien para lo de la comida, entonces tú sabes que uno embarazado le da muchísima hambre, yo llegaba ¿y sabe qué hacía? Hervía agua y tomar agua, entonces como que eso fue algo que... pues no fue un lapso muy largo, pero sí como un tiempito así que, entonces me acuerdo de eso. Pero, mira que el agua llena (risas), el agua me fortificaba, me llenaba.” (Taller víctimas)

Por otro lado, algunas personas contaron que, aunque no han tenido que pasar por situaciones de hambre, sí ven limitadas sus opciones y tienen que elegir los alimentos de acuerdo a lo que pueden obtener. También mencionaron que tienen que hacer recorridos largos y demandantes en términos de tiempo para elegir comida de calidad, en especial proteína animal, a un precio al que puedan pagarlo. Por ejemplo, ir hasta los mataderos para conseguir carne a mejor precio.

“yo sé que ahoritica no nos alcanza para comprar una carne para todas las días” (Taller Rafael Uribe Uribe)

Por otro lado, uno de los aspectos puntuales de la salud que se mencionó por la población en general, especialmente por las mujeres y jóvenes fue el acceso a educación sexual y servicios de salud sexual y reproductiva. Específicamente, la población reitera que hay una necesidad de tener mejor educación sexual y reproductiva que les permita a las personas adolescentes y jóvenes tomar decisiones sobre su vida sexual y su futuro. Adicionalmente, más allá de la educación, también resaltaron la necesidad de tener acceso a través de los servicios de salud a métodos de anticoncepción.

“concientizar en cuanto a la planificación, a tener como esa conciencia (...) yo me tengo que someter como mujer porque tengo 2, 3, 4 hijos a los que tengo que darles de comer” (Taller mujeres)

“Otra cosa que nos pega como jóvenes es la falta de acompañamiento por parte de instituciones para que nosotros como jóvenes tengamos como esa educación sexual porque hoy en día, no sé, hay mucha sobrepoblación.” (Taller jóvenes)

Frente al acceso a salud sexual y reproductiva otro aspecto mencionado por la población fueron las dificultades asociadas a los embarazos tempranos. Durante los talleres se compartieron experiencias de mujeres que en su trayectoria de vida han sido madres en su adolescencia, ellas narraron situaciones

como la pérdida de lazos familiares pues tuvieron que salir de sus casas, situaciones de violencia de pareja y dependencia económica con los padres de sus hijos y no haber podido completar sus estudios o sus aspiraciones de carrera por haber tenido que dedicar su juventud al cuidado de sus hijos.

“fui mamá a los 16 años, eh, soltera, me tocó decidir entre mi hija y mi familia y pues obviamente mi hija era una alegría que yo quería experimentar así fuera sola, entonces me limité, porque desde ahí se me tronchó todo, no pude estudiar, eh, me dediqué a mi hija, después creí que iba a salir del paso, me fue re peor, una situación donde aguanté hambre digamos así con la persona que me tocó eh, y pues tomé la decisión de no cargar más esa maleta, no?” (Taller mujeres)

Sin embargo, las mujeres que fueron madres tempranamente también expresaron que una parte de esa carga se debe a lo enfrentan en términos culturales y sociales. Las creencias que hay alrededor de las mujeres que son madres en la adolescencia se vuelven una carga para ellas, la de demostrar que se puede ser madre y salir adelante. Así lo expresó una joven mujer durante el taller participativo en Santa Fe:

“a uno como mujer lo ven y porque es mujer joven y ya tiene una hija entonces esa muchacha irresponsable, entonces como la misma crítica de la sociedad, siento que todos la llevamos en la maleta, todos nos pesa de cierta manera y de diferente manera pero es algo en común porque como te digo, uno de mujer como es joven por ser mamá entonces ya no puedes, ya no puedes estudiar, ya tienes que cuidar a tu hijo, ya tienes que criarlo y te encierran a una cosa, y entonces siento que eso es como lo más común que llevan todos en la maleta” (Taller Santa Fe)

La ciudadanía a su vez hizo referencia a la falta de acceso a servicios de atención en salud mental. En los talleres se mencionaron situaciones en las que algún miembro de la familia ha sido diagnosticado

con dificultades de salud mental y esto ha tenido repercusiones en las otras personas de la familia por su cuidado o por el cuidado de niños y niñas que estaban a su cargo. Se afirmó que las familias enfrentan estas situaciones con sus propios recursos y aun cuando se recibe atención, la carga de cuidado y el aprendizaje sobre ese cuidado recaen en la familia de manera desproporcionada, pues el acceso a servicios asociados a la salud mental es escaso.

“yo tengo depresión y estoy medicada, que también es algo a abordar porque digamos que por medio de salud no he podido conseguir muchas citas de psiquiatría o de psicología” (Taller mujeres)

“-pero entonces a Maicol no se puede estar en grupos grandes por la situación de él, a él todo le incomoda, hay momentos que está feliz, él toma leuropacina para dormir y toma la ampolleta mensual, para que él no le haga daño a nadie ni se haga daño, ni a mí. Mi hijo ha hecho muchas cosas feas conmigo... cuando ha entrado en crisis, una vez me tumbó de un segundo piso a un primer piso y me dislocó mi brazo, y casi no puedo trabajar por eso... mi hijo no es malo... es una carga, sigo cargando con esa maleta pesada, en fin, pero ahí voy. [...] mi hijo ya se estaba empezando a formar, de 12 a 14 años, y a mi hijo me lo violaron en ese colegio, él tiene su situación, por eso rompió un televisor y empezó con su problema.

-¿Maicol tiene atención en salud?

-Sí, él está con la Eps, va la enfermera mensualmente, lo tallan, todo, ya no se puede asistir a Hospital Día... cuando entra en crisis ahí sí toca hospitalizarlo, pero ya llevo 2 años y medio que Maicol no ha pasado por la Clínica La Paz, desde la pandemia”. (Taller Bosa)

Adicional a esto, los y las participantes de los talleres expresaron sentimientos de ansiedad, desconsuelo, tristeza, estrés, soledad y angustia relacionados tanto con las condiciones de precariedad económica como con las condiciones de exclusión social que viven. Así lo expresaron:

“y ahí vivo esperando ya será que mi Diosito se acuerde de mí porque ya no hay como esperanzas de nada todavía” (Taller Rafael Uribe Uribe)

“Porque siempre quiere salir, por lo menos yo siempre quiero salir adelante, no siempre me quiero quedar estancada. Por lo menos yo ahorita quiero ejercer mi profesión acá, y no quiero seguir más porque o sea lo que yo digo, yo en Venezuela trabajaba, tenía mi profesión y aquí ando vendiendo bolsas. O sea, eso me tiene a mí como que al borde de la locura” (Taller migrantes)

Durante los talleres, fue reiterado que distintas personas expresaron sentimientos de insatisfacción, cansancio o desmotivación, que provienen del agotamiento que produce percibir la vida como una lucha constante para sobrevivir o conseguir lo que se anhela.

Asimismo, acompañado a la condición de pobreza, no solamente se expresaron estas sensaciones de insatisfacción, las personas participantes también mencionaron que esa desmotivación y sensación constante de carga y de lucha los ha llevado a experimentar ansiedad y depresión y ha afectado sus relaciones y su vida diaria. Algunas personas incluso narraron situaciones en las que ellas mismas o familiares cercanos han sido diagnosticadas clínicamente con depresión, ansiedad, trastorno bipolar o estrés postraumático.

Relacionado a estos problemas clínicos, quienes han tenido la experiencia manifestaron la dificultad para recibir atención médica y psicológica pertinente o para recibir asistencia e instrucción en el cuidado de familiares con dificultades de salud mental.

Las personas que participaron en los talleres manifestaron sentirse cansadas, frustradas o con la sensación de que deben luchar permanentemente para conseguir las cosas que se quiere en la vida. En algunos casos esa insatisfacción se convierte también en desesperanza, desánimo y miedo por el futuro.

Las situaciones que generan esas afectaciones sobre el bienestar psicológico, y que fueron mencionadas por la población, son las siguientes:

- El desempleo, quedarse sin empleo o la frustración de no conseguirlo,
- No lograr ingresar a la universidad pública,
- Ser discriminado o estigmatizado,
- Ser responsable de cuidar o proteger a otras personas, en el caso de las mujeres, padres y cuidadores,
- Sentirse solo por “ser diferente”,
- Sentirse invisibilizado por las entidades públicas o no sentirse atendido por estas,
- Las cargas mentales de las personas pobres pasan por preocupaciones sobre cómo sobrevivir o subsistir.

Por otro lado, la situación de las personas jóvenes muestra una percepción de que las relaciones familiares en algunos casos se convierten en cargas para ellos. Esto sucede porque sus familias tienen altas expectativas sobre su futuro, por ejemplo, porque son la primera persona en la familia que puede aspirar a tener educación superior o porque son los únicos en edad para trabajar y generar ingresos, afirman los jóvenes. Así, ser ‘la esperanza de la familia’ se convierte en una presión sobre ellos que les genera sensaciones de ansiedad y estrés, más aún cuando se enfrentan a las dificultades del trabajar o estudiar en condiciones de precariedad económica. Una persona joven lo expresó así:

“Vale, yo creo que la maleta que yo tengo ahorita sería la familia. Ellos son como mi carga, porque para ellos yo soy la última esperanza, por así decirlo. Yo creo que se apoyan en mí como un futuro de un mundo mejor, en todos estos años. Entonces, bueno soy el menor, el último hermano y tengo que entregar (?) y ahora soy como el único, ahora mismo el que podría sacar o cambiar la situación en la que estamos ahora mismo. Eh, lo que menciona el chico ahí, el miedo

dificulta aún más. Entonces ya siento que el proceso es una carga pesada, y más con las oportunidades que brinda este país cada vez es más pesado y yo que esa es la carga, el empleo.” (Taller jóvenes)

De estos resultados cualitativos fue posible operacionalizar 5 con los datos disponibles, otros aspectos como acceso a salud de calidad, ansiedad y depresión y acceso a salud sexual y reproductiva no fue posible incluirlos en la presente versión del índice, estos sin embargo, se busca poder incluirlos con la siguiente ronda de la EMB. A continuación, se describe la operacionalización de los aspectos que pudieron ser incluidos en esta dimensión.

Sin aseguramiento en salud

Este indicador se estima de igual a forma en la que se calcula en el IPMC. Se considera que una persona esta privada si pertenece a un hogar en donde hay, al menos, una persona mayor de 5 años que no se encuentra asegurada al Sistema de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Este indicador se calcula desde la edad de los 5 años porque en la dimensión de cuidado y uso del tiempo se encuentra un indicador de cuidado de primera infancia que incluye la afiliación al SGSSS de niñas y niños entre los 0 y 5 años de edad.

Barreras de acceso a servicios de salud dada una necesidad

Este indicador se mantiene idéntico a la forma en la que se calcula en el IPM nacional. Un hogar se

considera privado por acceso a servicios de salud dada una necesidad si al menos, una persona del hogar, en los últimos 30 días tuvo una enfermedad, accidente, problema odontológico o algún otro problema de salud, que no haya implicado hospitalización y que para tratar este problema no acudió a un médico general, especialista, odontólogo, terapeuta o institución de salud. En este indicador no están privados quienes no reportan haber estado enfermos los últimos 30 días.

Inseguridad alimentaria

La seguridad alimentaria es la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, con acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad, en condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa (FAO, 2012).

La Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA) mide la prevalencia de seguridad alimentaria basada en la experiencia de los hogares. Esta escala se constituye a partir de 15 preguntas, con opción de respuestas dicotómicas (“Sí” o “No”), divididas en dos secciones según hogares con menores de edad o sin menores de edad.

Para calcular el puntaje para la clasificación del nivel de la inseguridad alimentaria se suman todas las respuestas afirmativas a las preguntas de la escala según los hogares con menores y los hogares sin menores. La clasificación dependerá de los puntos de corte presentados en la Tabla 7, abajo incluida.

Tabla 7. Puntos de corte de la escala ELCSA para la clasificación de la (in)seguridad alimentaria según tipo de hogar

Tipo de hogar	Seguridad Alimentaria	Inseguridad Leve	Inseguridad Moderada	Inseguridad Severa
Hogares sin menores de edad	0	1-3	4-6	7-8
Hogares con menores de edad	0	1-5	6-10	11-15

Fuente: Adaptado de FAO (2012).

Según la clasificación anterior, conceptualmente la seguridad alimentaria implica que el hogar tiene un acceso económico y físico a los alimentos nutritivos para satisfacer sus necesidades. La inseguridad leve es cuando en el hogar hay una incertidumbre y preocupación incipiente por los suministros alimentarios, empieza a realizar ajustes en el presupuesto que afecta la calidad de la dieta alimentaria. En el estado de inseguridad alimentaria el hogar está consumiendo menos calidad y cantidad. Por último, un hogar con inseguridad severa es cuando experimenta hambre y pasa hasta un día sin comer.

Un hogar se encuentra en condición de privación en este indicador si exhibe inseguridad alimentaria moderada o severa, de acuerdo con la ELCSA.

Se seleccionó la privación a los hogares con inseguridad moderada o severa porque en los servicios de apoyo alimentario de la Secretaría Distrital de Integración Social se atiende a la población que se clasifica en esos dos niveles de inseguridad alimentaria.

Sin acceso a servicios de salud mental

El indicador de acceso a salud mental define en privación al hogar en el que hay, al menos, una persona diagnosticada con enfermedades mentales que no recibe atención periódica para tratarla o no utilizó servicios de psicología y psiquiatría en el último mes. Aunque, este indicador se presenta como una variable proxy del acceso a salud mental tiene un sesgo a la baja en su estimación puesto que por restricciones propias de la Encuesta Multipropósito no es posible evidenciar la carencia de servicios de salud mental para aquella población que aún no se encuentra diagnosticada con enfermedades mentales.

Embarazo adolescente

Según el ICBF, “Desde el año 2008 hasta el 2013, han nacido cada año, en promedio, 159.656 niñas y niños de

madres entre 10 y 19 años” (Observatorio del bienestar de la niñez, 2015). La Sociedad Colombiana de Pediatría argumenta que la falta de apoyo, información y orientación en temas de salud sexual y reproductiva ha generado un incremento en los casos de embarazo infantil; y exhorta al gobierno a implementar una política pública para la prevención de este fenómeno y una forma de contribuir a esta problemática es la medición del fenómeno de manera recurrente.

Un hogar se encuentra privado por este indicador si hay, al menos, una mujer entre 13 y 17 años que alguna vez ha tenido hijos vivos o que en el momento de la encuesta se encuentra embarazada. Hogares sin mujeres en dicho rango de edad se encuentran no privados.

Vivienda y servicios públicos

En la dimensión de vivienda y servicios públicos las personas participantes de los talleres mencionaron que el acceso a vivienda digna presenta barreras significativas en la ciudad. Uno de los aspectos señalados por la población es el alto costo de los arriendos y la comparación de estos frente a lo que se paga en otras ciudades y municipios de Colombia.

“Mire la diferencia de pagar 200.000 pesos de arriendo en un pueblo a pagar un millón en una ciudad. O sea, estoy trabajando para el diario digo yo porque no estoy haciendo nada, no ahorro, no puedo llevar a mis hijas a un parque” (Taller mujeres)

En relación al costo del arriendo lo que más expresaban las personas es que en Bogotá se trabaja a penas para cubrir los gastos básicos y que una proporción muy importante de sus ingresos se destinan a pagar el arriendo.

El acceso a la vivienda para personas migrantes también fue un aspecto resaltado por dicha población, pues por cuestiones de discriminación quedan imposibilitados para arrendar alguna vivienda.

Esta es una situación que se presenta además en los pagadarios pues incluso en estas soluciones habitacionales temporales las personas venezolanas están restringidas en el acceso y por tanto se ven sometidas a riesgos de habitabilidad en calle.

“Que hasta para el arriendo también lo discriminan a uno, dicen “tú eres venezolano, no te arrienda. Los letreros también dicen “no extranjeros”, Lo ponen literal, y hay algunos que literal no colocan “no venezolanos” sino “no extranjeros” como para no... No, pero cuando vas a preguntar algo te dicen de una vez “¿eres venezolano? No te puedo alquilar”. (Taller migrantes)

Por otro lado, el hecho de poder tener una vivienda propia, es una aspiración que las personas expresaron reiteradamente en los talleres participativos. Sin embargo, para ellos y ellas la posibilidad de tener vivienda propia se ve como algo inalcanzable por los costos y las características de las viviendas de interés social y más cuando no se tiene la capacidad de ahorro o el acceso a mecanismos financieros a través de los que se pueda realizar esa inversión en vivienda propia.

“da mucha tristeza que uno va allá a ver un apartamento, 149 millones, ¿qué esperanzas? tengo un ahorro en el fondo de ahorro, dijeron que un año de a 50, recogí 600, ya llevo eso como 7 años esa plata allá guardada, sigue por lo mismo y no hay ninguna esperanza”(Taller Bosa)

En cuanto a los servicios públicos, algunos de los barrios en donde viven las personas en condición de pobreza y pobreza extrema tienen origen en invasiones y asentamientos informales de personas que llegan a la ciudad en busca de oportunidades. Por este origen, las personas afirman que algunas de las viviendas en estos lugares no tienen acceso a todos los servicios públicos que tiene un barrio formalizado y sus habitantes recurren a mecanismos como el contrabando para poder acceder a ellos. Así mismo, dicha población

asegura que en ocasiones deben recurrir a estos mecanismos porque no cuentan con los recursos para pagar por los servicios. En particular esto sucede con los servicios de agua y energía eléctrica.

“Donde nos referimos es que muchas veces tenemos que ser ilegales con los servicios, porque si uno paga los servicios lamentablemente se cuelga un mes, viene la reconexión, si muchas veces no hay para pagar el recibo mucho menos para la reconexión, entonces ellos lo cortan y acumulan y acumulan...” (Taller Usme)

Para las personas que acceden a servicios de manera formal, y dados los altos costos las personas dicen tener que recurrir a los vecinos para apoyarse en caso de cortes, y por supuesto, verse sometidos a cortes por insuficiencia de ingresos por incapacidad de realizar pagos a tiempo.

“ahora no tengo ni con qué pagar los servicios, entonces debido a eso he tenido problemas porque me cortan el agua, me cortan la luz, quedo sin nada y pídale a los vecinos y esto y lo otro...”(Taller Suba)

Otra de las problemáticas asociadas al origen informal de los barrios y la autoconstrucción como principal forma de construcción de vivienda en ellos es que las viviendas están ubicadas en zonas donde tienen riesgo de deslizamientos o inundaciones. Las personas que viven en estas condiciones aseveran vivir con la incertidumbre y el constante miedo a perder su vivienda cuando hay temporadas de lluvias en la ciudad o en la eventualidad de que haya un temblor o algún desastre natural.

“Y lo al alto riesgo? Porque estamos en una peña... y que está para deslizarse, la tubería está antigua entonces está para deslizarse y por eso hicieron para poder que no se derrumbara... cuando hay un temblor pueden caerse, entonces eso es una pobreza extrema” (Taller Rafael Uribe Uribe)

A partir de los hallazgos cualitativos obtenidos, se logró concretar la formulación de 3 indicadores, los cuales se detallarán a continuación. Sin embargo, es relevante destacar que no se pudo desarrollar el indicador referente a servicios públicos informales pues este indicador requeriría información de las instituciones público-privadas y por tanto su recepción está en parte condicionada a la voluntad privada.

Esta dimensión difiere a la relacionada con las condiciones de la vivienda del hogar del IPMC. Como se muestra en la sección 2.3 arriba, los indicadores que denotan las privaciones para esta dimensión a nivel nacional, para el caso de la ciudad, se encuentran casi que superadas. Por tanto, se hace necesario redefinir los aspectos que se quieren capturar como privación para la ciudad. A continuación se presenta la redefinición de los aspectos asociados a la dimensión y los indicadores nuevos que surgen como resultado de la consulta a la ciudadanía.

Déficit habitacional

El déficit habitacional está compuesto por el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda. Para el caso de este indicador se considera en privación un hogar que presenta déficit cuantitativo o cualitativo de vivienda. La medición tanto del déficit cualitativo, como del déficit cuantitativo de vivienda, se ejecuta siguiendo la metodología DANE que existe para tal fin, y que en 2020 esta institución actualizó con el objetivo de adaptarla a las mediciones internacionales (DANE, 2020).

En ese orden de ideas, un hogar que habita en viviendas con deficiencias estructurales y de espacio se considera con déficit cuantitativo de vivienda. Esto significa que dicho hogar habita una vivienda con alguna de las siguientes características:

- Otro tipo de vivienda diferente a casa, apartamento o cuarto.

- Material de las paredes exteriores en madera burda, tabla o tablón; caña, esterilla u otros vegetales; materiales de desecho; o viviendas sin paredes.
- En cohabitación: vivienda con tres o más hogares para zona rural y en el caso en el que hay más de 6 personas en total en la vivienda; viviendas con dos o más hogares en zona urbana. En los dos casos, los hogares principales de cualquier tamaño y los hogares unipersonales no se consideran en déficit por este componente.
- En hacinamiento no mitigable: se refiere a viviendas en las que hay más de cuatro personas por dormitorio. Aplica solo para las cabeceras municipales y sus centros poblados.

De otro lado, se consideran viviendas en déficit cualitativo, aquellas que exhiben deficiencias susceptibles de ser mejoradas mediante intervenciones que garanticen condiciones adecuadas de habitabilidad. Un hogar con alguna de las siguientes características se considera en déficit cualitativo:

- Hacinamiento mitigable: en las cabeceras municipales y en los centros poblados se consideran en déficit los hogares con más de dos y hasta cuatro personas por cuarto para dormir. Para el rural disperso los hogares con más de dos personas por cuarto para dormir.
- Material de pisos en tierra, arena o barro.
- Lugar donde cocina los alimentos: en las cabeceras, viviendas en las que se cocinan los alimentos en un cuarto usado también para dormir, en una sala-comedor sin lavaplatos, en un patio, corredor, enramada, o al aire libre. En centros poblados y rural disperso, que se cocina en un cuarto usado también para dormir, o en una sala-comedor sin lavaplatos.
- Falta de acceso a servicios públicos: acueducto, alcantarillado, energía y recolección basuras.

Inseguridad en la tenencia de vivienda

Un hogar esta privado con inseguridad en la tenencia de vivienda si la vivienda donde vive es propia sin título o si vive en arriendo, pero no tiene contrato. La EMB incluye la opción de respuesta al tipo de vivienda como carpa, tienda, vagón, embarcación, refugio natural, entre otros; y esto se incluye dentro de la definición de déficit cuantitativo de vivienda antes mencionado, por lo que aquí no se tiene en cuenta este tipo de vivienda. No es posible medir los asentamientos informales a través de la encuesta.

Vivienda en zona de riesgo

Se considera que un hogar esta privado si habita en una vivienda en alguna zona demarcada de riesgo por remoción en masa, inundación o de hundimiento del terreno. Este indicador se construyó con información de tres mapas de riesgo disponibles por el inventario de Cartografía Oficial del Decreto 555 de 2021, realizando la superposición de la geolocalización de las viviendas encuestadas de la Encuesta Multipropósito de Bogotá. A continuación se describe los mapas empleados:

- Mapa de amenaza por movimientos en masa: áreas en las que se pueden presentar movimientos de material constituido por roca, suelo, tierras, detritos o escombros, que se puede desplazar ladera abajo por acción de la gravedad. Pueden ser deslizamientos, derrumbes, procesos de remoción en masa, fenómenos de remoción en masa, fallas de taludes y laderas que se miden por nivel de amenaza alta, media o baja. Tomado de la página web del IDIGER <https://www.idiger.gov.co/rmovmasa> y definidas en el Decreto 555 de 2021 en el Mapa CG-3.3.1 “Amenaza por movimientos en masa”.
- Mapa de amenaza por inundación y desbordamiento: áreas que se caracterizan por exceso de agua, invadiendo áreas que en condiciones normales están secas y permitiendo la regulación de los sistemas hídricos, que si se modifican o se ocupan

las áreas susceptibles de ser inundadas pueden generar afectaciones y que se miden por el nivel de amenaza alta, media o baja. Tomado de la página web del IDIGER <https://www.idiger.gov.co/rinundacion> y definido en el Decreto 555 de 2021 en el Mapa CG-3.3.10 “Amenaza por inundación”.

- Mapa de suelo de protección por riesgo: áreas que por su condición de inundación o movimientos en masa pueden generar riesgo a la población como las zonas de alto riesgo no mitigable o las zonas de amenaza alta con riesgo de uso. Defino en el Decreto 555 de 2021 en el Mapa CG-3.3. 13 “Suelos de protección por riesgo”.

Entorno

Como se mencionó anteriormente, el enfoque territorial con el que se diseñaron los espacios participativos tuvo como objetivo identificar aspectos de las condiciones de vida que tienen una relación directa con el territorio. Adicional a lo relacionado directamente con la vivienda, las personas habitantes de Bogotá mencionaron valorar también su capacidad y libertad para beneficiarse de vivir en la ciudad, poder hacer uso del espacio público y de equipamientos, así como poder desplazarse fácilmente por la ciudad para participar de su oferta y de las interacciones con otras personas que la habitan.

Al pensar en las diferencias entre un territorio pobre y uno que no sea pobre, se resaltaron expresiones como:

“Las zonas verdes de ellos son árboles, muchas flores, y nosotros aquí no tenemos zonas verdes en estos barrios...” (Taller Usme).

En general se evidenció la percepción de que el espacio público en barrios o territorios que no son pobres están mejor cuidados, hay menos basuras, más zonas verdes y hay parques más amplios.

Por otra parte, las personas participantes expresaron

que asocian los barrios marginales de la ciudad con una falta de equipamientos. Las personas en condición de pobreza, según la población, viven en barrios que están ubicados lejos de los equipamientos sociales como centros de salud, de recreación y deporte y centros de educación superior. Sin embargo, también en algunas localidades como en San Cristóbal se valoró y resaltó el avance en la calidad de los jardines infantiles que hay en las zonas donde se realizaron los talleres. En el taller con las secretarías del Distrito que se realizó al final de 2021, se llamó la atención también sobre la importancia de contar con equipamientos de cuidado especialmente dirigidos a las mujeres que ejercen labores de cuidado no remuneradas.

Estar lejos de equipamientos sociales y de recreación y cultura hace que las personas que viven en barrios marginales no solamente deban tener grandes desplazamientos para ir a sus lugares de trabajo y estudios sino también para poder acceder y aprovechar la oferta de la ciudad. Una persona afirmó:

“Acá en el barrio no hay un centro de salud, no tenemos CAI, no hay transporte, hay mucha gente que trabaja en el norte y el primer SITP llega a las 4:30 am y es un recorrido porque y hasta las 9 o 9:30 de la mañana trabajan y por la tarde llegan a las 4:30 pm y trabajan hasta las 9 pm porque son 14 viajes, suben corriendo y bajan corriendo porque necesitan hacer esos recorridos y a las 9 pm ya no hay SITP aquí en el barrio...” (Taller Ciudad Bolívar)

Otra persona de la localidad de Ciudad Bolívar expresaba que para poder aprovechar la oferta cultural de la ciudad en espacios como la Cinemateca Distrital es necesario desplazarse hasta el centro y muchas veces las personas no cuentan con los recursos de tiempo o de dinero para desplazarse con la familia a estas actividades. Dicha dificultad de goce de la ciudad a la que hacen referencia los participantes, se asevera también por la falta de movilidad sostenible, reflejada en la falta de transporte o la dificultad de acceso que los conecte con otras partes de la ciudad.

Por ejemplo, en Usme los habitantes narraban que a su barrio únicamente sube un bus del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP y este bus pasa cada 40 minutos o más tiempo. Más aún, como es la única opción de transporte a ciertas horas del día, se mencionó la alta congestión que hace que la persona que está esperando para abordar el bus tenga que dejar pasar uno o dos antes de poder subirse, pues estos llegan al paradero sin cupo para más usuarios.

De esta manera, la movilidad sostenible se asocia también a los tiempos de desplazamiento que deben invertir las personas para transportarse, generalmente dicen las personas, estos desplazamientos son excesivos y/o muy dificultosos por deficiencias en el transporte. En consecuencia, la población afirma que las personas en condición de pobreza deben limitar sus elecciones para lograr estos tipos de desplazamientos.

“Como siempre, vulnerables para todo. Mire, si ustedes miran abajo Alfonso López tiene rutas para todo lado pero aquí no... aquí tenemos un alimentador que lo lleva al portal y un busecito que lo lleva a Kennedy, ahí el problema la mayoría no tiene recursos y nosotros cuando llegamos teníamos el que llamábamos el tomatero, súbase por mil y camine, ahorita eso no...”

- El alimentador cada cuánto pasa?

-Jum... media hora o una hora.

-Tú te vas en un alimentador, el alimentador no para en todo y ahí te toca caminar un poco, el alimentador para Libertadores... y una urgencia o una enfermedad pues” (Taller Usme)

Por su parte, los habitantes de las zonas rurales afirmaban que la falta de movilidad sostenible y conectividad vial tiene implicaciones directas sobre la competitividad, el desarrollo y las posibilidades económicas de quienes viven allí pues dificulta la salida de productos agrícolas. Así lo expresaba un participante en el taller de ruralidad:

“Usme y Sumapaz, la mayor parte la tenemos en ruralidad pero si miramos estas vías de penetración, si miramos lo difícil que es yo como agricultor trasladar una carga de papa o una carga de arveja” (Taller rural)

De esta manera, las personas asociaron la condición de pobreza a la capacidad para desplazarse por la ciudad, la cercanía y capacidad para usar el espacio público y la calidad del mismo, y por último la cercanía a equipamientos sociales, deportivos, recreativos y culturales.

Por último, las personas mencionaron que los lugares donde habitan se encuentran en zonas donde hay alta contaminación de agua y aire y cerca a zonas donde hay basuras, animales callejeros y riesgos de plagas. Mencionaron, por ejemplo, la cercanía de las viviendas a fuentes de aguas contaminadas que generan malos olores impactando su salud y calidad de vida como lo es el caso de San Benito en Tunjuelito y Ciudad Bolívar. Así mismo, algunas personas compartieron que antes vivían cerca a fuentes de agua y paisajes que usaban como sitios de recreación, pero actualmente están degradados por la contaminación y ya no son aprovechables para las comunidades, esto lo mencionaron también para la zona de San Benito. Otro lugar que es un ejemplo de esto es la Quebrada Limas en la localidad de Ciudad Bolívar.

“En las comunidades haciendo canalización de aguas negras, con la contaminación, el mal olor que hay tan terrible en la parte alta. Y las de las aguas residuales que hay en la parte alta, entonces eso mantiene todo el día, toda la noche los olores ya uno los tiene familiarizados.” (Taller medio ambiente)

Por su parte, en la zona rural se mencionó una problemática ambiental que está afectando a las familias referente a la explotación minera que tiene costos sobre la calidad del suelo, agua y aire y en donde las empresas o personas que explotan dejan pasivos ambientales que afectan a las comunidades.

Finalmente, se mencionó reiteradamente el problema de basuras y, en relación a ellas, animales callejeros y riesgo de plagas, viviendas cerca de zonas donde se botan escombros, zonas utilizadas por personas que trabajan en reciclaje y se forman zonas de basuras, y basura en las calles.

La cercanía a zonas de basuras se da como en el caso de Ciudad Bolívar por el botadero Doña Juana, aunque también en otras localidades porque las personas dicen que las viviendas están cercas a carreteras o zonas donde hay potreros y están alejadas de los centros administrativos de las localidades y por esto hay poco control. En ese sentido, otras personas dejan allí residuos, por ejemplo, escombros, y otras basuras que se vuelven problemáticas para las comunidades y personas que habitan esos territorios. Algunos expresaron también que la acumulación de basuras puede darse por razones culturales donde los mismos habitantes no tienen un buen cuidado del espacio público. Bastantes personas mencionaron también el problema de los perros callejeros que se genera por la basura, se nombró que en los barrios pobres se ven muchos perros viviendo en la calle y sus excrementos en el espacio público. Aunque fue menos nombrado que esta problemática de perros en las calles, se mencionó también en los talleres el riesgo de plagas como ratas por la cercanía que tienen las viviendas a caños, zonas de basuras o potreros.

“Digamos la parte de basuras, digamos como ahorita hay varias partes, por ejemplo, Los Libertadores, empezaron unas obras y dejaron ahí, ahorita estaba la obra abandonada, hay calles que no hay paso, entonces las basuras por ahí y es complicado ahorita, yo creo que en varios lugares, dejan la basura ahí y no la recogen” (Taller San Cristóbal)

El ideal de ciudad gira en torno a ofrecer buena movilidad, proximidad, espacios públicos de calidad, variedad de oferta cultural y recreativa, espacios comunes limpios y la capacidad de participar y disfrutar de los servicios que la misma ofrece en igualdad de oportunidades.



Foto: Secretaría Distrital de Planeación

De estos resultados cualitativos fue posible materializar 4 indicadores que se describen a continuación.

Sin espacio público efectivo

Un hogar se encuentra privado en este indicador en caso de habitar una vivienda dentro de una UPZ que tiene menos de 4,63m² por habitante⁸ con relación a áreas libres, abiertas para el disfrute y acceso de toda la población. Estas áreas libres incluyen espacios como parques, plazas, plazoletas y zonas verdes que están equipadas adecuadamente para la recreación y el encuentro social, según la definición de Espacio Público Efectivo establecida en el Documento CONPES 3718 de 2012. Los hogares que habitan en áreas rurales se identifican como no privados para esta dimensión.

Falta de equipamientos de servicios sociales próximos

El POT Bogotá Verdece 2022–2035 (definido por el Decreto 555 de 2021) organiza la ciudad de manera

local, a escala distrital y regional. A nivel local se planea una ciudad próxima a los servicios de primera necesidad como la salud, cuidado, educación, cultura y recreación. El tiempo de máximo de proximidad se estima en 30 minutos que se pueden realizar a pie, en bicicleta o en transporte público (Secretaría Distrital de Planeación, 2022).

Asimismo, en el artículo 489 del mismo decreto, se define el Plan del Sistema del Cuidado y Servicios Sociales -PSCSS como un instrumento que reúne las políticas, estrategias y metas relacionadas con el Sistema del Cuidado y Servicios Sociales, a través de la priorización en la programación de la inversión pública y su articulación con la inversión privada, para aumentar la cobertura en la prestación de servicios vinculados al sistema en el Distrito Capital, acorde con las demandas sociales, el equilibrio en la distribución espacial de la oferta y el favorecimiento de la inclusión social, determinando las formas de asociación y articulación de las diferentes entidades.

Por lo que, para la construcción de este indicador se optó por utilizar datos administrativos a partir del inventario de los equipamientos del Sistema del Cuidado y Servicios Sociales⁹. Para calcular la proximidad, se empleó la distancia Manhattan¹⁰ entre las ubicaciones de las unidades muestrales de viviendas de la EMB (tanto del área urbano como rural) y el equipamiento más cercano por servicio social.

De acuerdo con esta estimación, se definió que un hogar se encuentra privado en este indicador si habita en una vivienda que se encuentra ubicada a una distancia de más de 1.5 kilómetros (equivalente a un tiempo de desplazamiento de 30 minutos) de los equipamientos de servicios sociales (centros de salud y cultura) y 0.75 kilómetros (15 minutos) de los equipamientos de seguridad, defensa y justicia, y educación básica y media, así como a 0.5 kilómetros (10 minutos) de equipamientos de integración social. Para el área rural el punto de corte de los establecimientos de educación se establece en 1.5 kilómetros. No se toman en consideración los establecimientos de educación superior, ya que estos se consideran de alcance metropolitano en lugar de local.

El umbral de distancia en kilómetros corresponde al tiempo promedio de 15 y 30 minutos respectivamente que se demora una persona sana al caminar, esto según estudios que evalúan la distancia y velocidad promedio de las personas al caminar al aire libre que corresponde a alrededor de 4,5 kilómetros por hora de caminata. (Schimpl, et al., 2011) (Elaine M., Mair, Aguiar, Tudor-Locke, & Murphy, 2020).

Se calcularon distancias Manhattan entre cada una de las localizaciones de las unidades muestrales de viviendas (tanto del área urbano como rural) al equipamiento más cercano. Debido a que la Encuesta Multipropósito 2021 no cuenta con información de tiempos de desplazamiento para el área rural, fue necesario construir el indicador

utilizando un cruce entre los registros de viviendas y los equipamientos. Tan sólo para 94 casos no se encontraron vecinos y se imputó la información según las distancias estimadas para la vivienda más cercana.

Sin movilidad sostenible

Este indicador toma las distancias Manhattan entre las localizaciones de las unidades muestrales de la vivienda y las estaciones de Transmilenio, los paraderos SITP y la infraestructura de ciclorrutas.

Se define en privación a un hogar que habita una vivienda que se encuentra ubicada a una distancia de más de 0.75 kilómetros (15 minutos) de los paraderos SITP o estaciones de Transmilenio o ciclorrutas, y si el hogar cuenta con al menos una persona que se demora más de 60 minutos en su desplazamiento al lugar de trabajo.

Este indicador se complementó mediante la inclusión de registros administrativos que abarcan los equipamientos de movilidad, tales como las estaciones de Transmilenio, paraderos de buses zonales del SITP y la infraestructura de ciclorutas. Estos elementos están definidos en el Decreto 555 de 2021, específicamente en el Mapa CU-4.4.1 “Red del Sistema de Transporte Público de Pasajeros Urbano-Rural-Regional” y el Mapa CU-4.4.2 “Espacio Público para la Movilidad - Red de Cicloinfraestructura y Ciclo-alamedas”. Con esta información se realizó el cálculo de distancia Manhattan entre las ubicaciones de las unidades muestrales de viviendas de la EMB (tanto del área urbano como rural) y el equipamiento más cercano por tipo de infraestructura.

Entornos contaminados

Un hogar se define en privación para entornos contaminados si habita en una vivienda que presenta

8 El valor de 4,63 m²/hab proviene de la estimación del Espacio Público Efectivo para Bogotá disponible en <https://geo.dadep.gov.co/observatorio/?page=Bater%C3%ADa-de-indicadores&views=%2CVista-2%2C1>.

9 En el conjunto de equipamientos se incluyen tanto aquellos de carácter público como privado.

10 La distancia Manhattan, es una medida de la distancia entre dos puntos en un espacio euclidiano. La distancia se calcula sumando las diferencias absolutas entre las coordenadas de los dos puntos a lo largo de cada dimensión. Esta distancia se denomina “Manhattan” porque se asemeja a la distancia que uno podría recorrer al navegar por las calles de Manhattan, donde las calles se cruzan en ángulos rectos y no se pueden tomar atajos directos. Tan sólo para 94 casos no se encontraron vecinos y se imputó la información según las distancias estimadas para la vivienda más cercana. Esto se debió a que la localización de los puntos o registros de viviendas que no arrojaron resultado de servicio social más cercano, son los que, por su localización en suelo rural, no tienen una red vial cercana o tienen límites naturales. Y para los ubicados en suelo urbano, no tienen conectividad en la red vial o conjunto de datos de la red vial del Distrito Capital.

en su entorno: disposición inadecuada de basuras, contaminación de cuerpos de agua, presencia de insectos, roedores o animales que causen molestia, abandono de escombros, o disposición inadecuada de residuos hospitalarios.

Cuidado y uso del tiempo

En los talleres se mencionó esta dimensión en términos del trabajo de cuidado directo hacia hijos e hijas, personas mayores, personas con discapacidad, personas con adicción o personas con dificultades de salud mental. Al respecto, los participantes de los talleres reconocen esta actividad como demandante en términos de tiempo. En particular, las mujeres relatan que este trabajo es generalmente asumido dentro de las familias por ellas, quienes en ocasiones dedican todo su día al cuidado tanto directo como indirecto de otras personas y por esto no cuentan con la disponibilidad para otras actividades de cuidado personal, recreación, educación o de trabajo y generación de ingresos. Las mujeres que están a cargo del cuidado mencionan tener que postergar o cambiar sus aspiraciones personales de acuerdo con el tiempo limitado del que disponen. Por ejemplo, mencionan la imposibilidad de buscar un trabajo formal de tiempo completo lo que comúnmente las impulsa a obtener ingresos de actividades informales o de supervivencia. Este trabajo de cuidado no recibe remuneración ni reconocimiento social por lo que las mujeres que lo asumen afirman sentir que sus trayectorias de vida y su satisfacción personal son relegadas y poco reconocidas.

Las mujeres cuidadoras de personas con discapacidad o adultos enfermos representan un caso particular puesto que las labores de cuidado de estas personas demandan mayores cargas de tiempo. Por falta de oferta institucional de cuidado o formas alternativas de cuidado comunitario esta labor la tienen que asumir enteramente una sola persona dentro de la familia.

“La dificultad mía es que mis hijos han salido con esa dificultad, tengo la dificultad cognitiva de mi hijo, pues él empezó en la adolescencia más que todo y pues como por esa situación no he podido pues trabajar, como les digo no tengo una pensión, no tengo una ayuda, hasta el momento tengo 60 años y pues me toca es ama de casa, porque me toca ver de mi hijo y de mi hija, porque ella tiene 6 cirugías, nació con una deformación de órganos y pues ella tiene un solo riñón, le han sacado una parte del útero porque nació con dos úteros, y le sacaron un ovario, ahorita tiene otra masa, va para la sexta cirugía... y ver de la casa y todo, los quehaceres diarios de una mamá” (Taller Suba).

“En el caso de mi hijo es una persona que no tiene autonomía en tomar decisiones, que requiere apoyos extensos y generalizados y para nosotros como cuidadores de personas con discapacidad es más difícil la carga que tenemos. Bueno, yo porque me he podido superar y gracias a Dios he tenido oportunidades, pero madres cuidadoras como yo no han tenido la misma oportunidad ¿Dónde están? En una casa, estigmatizadas por la misma sociedad, condenadas, así es la palabra, a que –usted se tiene que quedar en la casa 24/7 cuidando a su hijo– porque ni el Estado ni nadie lo va a hacer por ti.” (Taller personas con discapacidad)

También, en particular las personas mayores mencionaron requerir cuidado y atención, pero no tenerlo. Las personas mayores mencionan reiteradamente el abandono que sienten de parte de sus hijos y la soledad que ellos implica. Así lo narra una mujer de la localidad de Suba

“las cosas más pesadas para mí en mi maleta son haber fallecido mi esposo porque mis hijos quedaron muy [sic], entonces me tocó trabajar duro, día y noche y darlo todo por ellos, por los hijos, para uno hoy en día estar abandonados de ellos eso sí es una carga que no he podido, no he podido sacar

eso de mi maleta, precisamente eso y cargo con eso y eso es lo que me tiene entre más días ya no puedo avanzar, mejor dicho... del peso tan terrible de verme abandonada por mis hijos, y haber fallecido mi esposo, sin embargo yo luché mucho, trabajé día y noche para sacar adelante mis hijos y para poder sostener gracias a Dios, primeramente Dios, pero ahora no tengo ni con qué pagar los servicios, entonces debido a eso he tenido problemas porque me cortan el agua, me cortan la luz, quedo sin nada y pídale a los vecinos y esto y lo otro... eso es una carga terrible, mejor dicho uno de mujer desempeñar la carga de marido, de hombre y mujer y llegar a la etapa de la vejez y estar uno abandonado de los hijos eso no se lo deseo a nadie, porque es una carga que lo termina a uno, lo acaba” (Taller Suba)

Por último, las personas en los talleres mencionaron que emplean todo su tiempo en trabajar, cuidar de otros, desplazarse dentro de la ciudad y ‘hacer diligencias’ de manera que no les queda tiempo para recrearse, descansar o realizar actividades culturales o de tiempo libre.

“a veces la familia deja atrás personas por lo mismo, porque son pobres y se alejan solamente porque tienen que estar trabajando y yo digo que uno se mata mucho trabajando y al final la plata no alcanza y no disfruta nada de la vida y uno siente que trabajó para nada... de verdad, o sea simplemente para cubrir necesidades que es comida y arriendo, necesidades básicas” (Taller Santa Fe).

Finalmente, hubo un aspecto que fue mencionado por los adultos en torno al tiempo compartido en familia con niños, niñas y adolescentes. Los adultos advierten que, dadas las jornadas de trabajo extensas, las múltiples actividades para cubrir las necesidades básicas y los tiempos desmedidos en desplazamientos y transporte, se ven limitados los espacios de compartir con sus hijos e hijas llevando a que se debiliten los vínculos familiares y afectando el

desarrollo de la niñez y la juventud. Esto lo expresó un participante de un taller en Tunjuelito:

“yo opino que una gran maleta es el tiempo (...) yo trabajo en el Sistema (Transmilenio) y yo tengo horarios extensos como a veces me toca suave, mi mujer ella también trabaja le toca salir de la casa tipo 6 o 7 de la mañana y llega 8 o 9 de la noche a veces, entonces en el caso de doña Blanca yo la entiendo porque uno con los niños, yo que tengo dos hijos y eso es lo que pasa que de pronto ellos se desentenden de uno, porque dicen [inaudible] entonces ellos como que se van despegando de uno, a veces también ellos empiezan a crecer... entonces uno dice no, es que tengo que hacer esto y uno no le saca tiempo a ellos, entonces ellos se sienten excluidos (...) por eso yo pienso que a veces los hijos son muy despegados de los papás...” (Taller Tunjuelito).

A partir de los hallazgos cualitativos obtenidos, se logró concretar la formulación de 4 indicadores, los cuales se detallarán a continuación. Sin embargo, es relevante destacar que no se pudo incluir la temática de tiempo compartido con padre y madre no fue posible de incluir pues no se encuentra información en la EMB.

Sin cuidado

Un hogar se encuentra privado en cuidado si por lo menos una persona que requiere cuidado, como los niños y niñas menores de 5 años, las personas mayores y las personas con discapacidad, no cuentan con los apoyos o cuidados que requieren de acuerdo a su situación.

Para el caso de los niños y niñas menores de 5 años, se considera privado si no cuenta con acceso a todos los servicios de cuidado integral como salud, nutrición y cuidado o apoyo por parte de un adulto; esto corresponde al derecho de desarrollo integral de la primera infancia. Una persona con discapacidad se considera privada si no tiene quien le apoye en sus actividades cotidianas, y por último una persona

mayor está privada si no tiene quien le apoye o cuide cuando lo requiere.

Sin actividades culturales

Un hogar se considera en situación de privación, si por lo menos uno de sus miembros, de 5 años en adelante, durante el último mes no participó de espectáculos culturales (teatro, música, danza), no asistió a museos, bibliotecas, no fue a cine o no leyó un libro.

Sin actividades del tiempo libre

Un hogar se considera privado de actividades de aprovechamiento del tiempo libre, si por lo menos uno de sus integrantes, de 5 años en adelante, no participó en cualquiera de las siguientes actividades de respiro o bienestar durante el último mes: ciclovía, eventos deportivos, salir de fiesta, salir a comer con amigos o familiares, ir a zonas verdes gratuitas, visitar parques de diversión o interactivos, pasear o caminar o realizar actividades físicas o recreativas.

Trabajo de cuidado no remunerado

El trabajo de cuidado no remunerado se refiere al conjunto de actividades no remuneradas, realizadas con el objetivo de proveer bienes y servicios para los miembros de la familia y de la comunidad. Incluye actividades tales como: servicios de apoyo, producción de bienes y servicios para uso final propio, abastecimiento de agua y combustible, autoconstrucción y reparación de la vivienda, y servicios de cuidado, en el propio hogar o en otros hogares sin recibir pago alguno (adaptado del glosario de la Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales, DANE incluida del ACUERDO 893/2023).

Una persona se considera privada por trabajo no remunerado si vive en un hogar en el que hay, al menos, una persona que se dedica a trabajo del cuidado no remunerado (trabajo doméstico no remunerado en el hogar, cuidado de niños, niñas, personas con

discapacidad y personas mayores) con una dedicación semanal en estas actividades que supera las 42 horas, es decir 6 horas de trabajo diarias (Secretaría Distrital de la Mujer, 2021).

Exclusión y seguridad personal

Frente a esta dimensión, las personas mencionan diferentes aspectos por los cuales se consideran en privación. En particular, mencionan situaciones de discriminación y exclusión social por su edad, etnia, nacionalidad, estatus migratorio, capacidad funcional, sexo-género y orientación sexual. Dadas estas características las personas que asistieron a los talleres cualitativos mencionaron no tener la posibilidad de habitar la ciudad en igualdad, con respecto a otras personas.

“(…) te cierran las puertas y... porque cuando yo llegué acá a Bogotá, el simple hecho de ser del Cauca ¿sí? que era un zona pues de guerrilla y ser negro ¿sí? y ser gay, dios mío, eso me cerraba muchas puertas a mí. (...) tuve que adaptarme a muchas cosas ¿sí? para yo poder conseguir un empleo.” (Taller LGBTI)

“Yo voy a decir frente a la pregunta, si todos estos factores, frente a los factores que hemos enunciado aquí, eh, si nosotros creemos que estas empobrecen más a las comunidades negras, por ejemplo la falta de oportunidades laborales, la discriminación racial, la falta de inclusión, el ser mujer, negra, todo eso, eh, el racismo, si todo eso hace que la población afro se empobrezca más. Claro, claro que sí” (Taller afrodescendientes)

La discriminación tiene consecuencias diversas en la vida de las personas en condición de pobreza, los estigmas sobre su identidad, su apariencia física, sus expresiones, su cultura, sus ideas o su pasado limitan sus oportunidades diariamente y afectan otros aspectos de su vida, así lo mencionan los participantes.

“Yo tengo 44 años y las personas me han hecho llorar cuando me cierran la puerta en la cara o me dicen “usted es venezolano, no, no lo quiero aquí, váyase” “¡salgase!”, así me han hablado.” (Taller personas migrantes)

“sí es una condición que nos ha como, como pesado durante muchos años en ese equipaje es nuestra sexualidad, nuestra identidad de género. Yo creo que para mí, en cuanto a lo que yo represento, yo creo que soy mi mayor equipaje.” (Taller jóvenes)

En los talleres también se mencionó la falta de vínculos sociales que algunas personas experimentan. Al compartir sus trayectorias de vida, uno de los factores comunes, en especial por parte de las personas mayores, fue haber tenido que enfrentarse a momentos donde estuvieron solos, donde no contaron con el apoyo de familiares, amigos, comunidades o instituciones para salir adelante y esto lo asociaban con los momentos de su vida de mayor dificultad y mayor vulnerabilidad. La falta de vinculación o la débil vinculación con redes de apoyo familiar, según la población, les afectan principalmente en momentos en que necesitan apoyo emocional para superar dificultades y retos, en la ausencia de apoyo económico en momentos en que no se tienen ingresos o se tienen gastos inesperados para los que no se tiene recursos, y finalmente en la ausencia de cuidado en momentos de enfermedad o en la vejez.

Esta ausencia, ruptura o debilidad de los vínculos familiares es diferente en los relatos de personas de distintos grupos poblacionales:

- Sectores sociales LGBTI: las personas de sectores LGBTI mencionan el riesgo de recibir rechazo y perder sus vínculos familiares desde niñez y adolescencia al expresar su orientación sexual o identidad de género. Muchos de ellos tienen que abandonar su casa desde que son adolescentes o jóvenes.

- Mujeres: Por embarazos en la adolescencia o uniones tempranas afirman perder el apoyo familiar. Igualmente, en esas uniones tempranas tienen riesgo de ser víctimas de violencia de pareja basada en género, situaciones en las que sus parejas activamente debilitan su vinculación y sus relaciones con familiares y amigos.
- Las personas mayores reiteran el riesgo de ser abandonadas en su vejez por sus hijos y otros familiares.
- Migrantes y víctimas de desplazamiento forzado expresan la pérdida de redes de apoyo familiar y de amistad al empezar una nueva vida en la ciudad.

Una de las personas que participó en el taller con sectores LGBTI lo manifestó así:

“Porque todos hemos pasado por un proceso de rechazo, unos más que otros. Nos botaron de la casa. Que el proceso tal, que el proceso esto. Entonces es difícil cargar con eso” (Taller LGBTI)

Aunque fue menos reiterado que las redes familiares y de amistad, las personas evidenciaron también dificultades para la formación y fortalecimiento de redes comunitarias por el desconocimiento de organizaciones comunitarias que aborden problemáticas territoriales o poblacionales, el desgaste de redes y líderes comunitarios y la carencia de relaciones de solidaridad, por ejemplo, entre vecinos que residen en el mismo barrio.

“El problema es que si deja uno de trabajar se enferma y no tiene los recursos suficientes como para ir a comprar un pan y nadie de los extraños o de los vecinos le van a decir mira es que fulano de tal no puede trabajar, vamos a coger este pan y le ayudamos, eso no se hace.” (Taller Ciudad Bolívar)

(...) Entonces, sí tú no visibilizas eso claramente vas a seguir siendo pobre que en este contexto que no se crean las comunidades. Por más que intentes, eh, es difícil de avanzar, pero lo importante es eso. (Taller personas con discapacidad)

En los diferentes talleres hubo participación de líderes y lideresas sociales quienes expresaron su cansancio porque su labor no es reconocida, al contrario, en ocasiones es apropiada por las instituciones y porque no son siempre respaldados o agradecidos por las comunidades a las que beneficia su trabajo.

Una de las cosas que se mencionó, sobre todo en relación con la capacidad para participar del mercado laboral y acceder a posibilidades de estudio, fue la falta de redes que favorezcan la movilidad ascendente. Es decir, por la desigualdad y segregación que tiene la población en la ciudad, se resaltó que es difícil que las personas que viven en pobreza tengan contacto y formen vínculos con personas que tienen capital social, político y económico acumulado y puedan beneficiarse de él.

Porque en todas partes se cierran puertas, porque no vengo recomendada por gente de arriba (...) Tiene que ser mucha casualidad por para que a uno le den el puesto sin venir recomendada de uno más importante atrás.” (Taller personas mayores)

De otro lado, la participación política fue un factor también reiterado entre los participantes. Dentro de los talleres se compartieron algunas situaciones particulares de estas limitaciones en participación incidente: las personas campesinas que habitan las zonas rurales manifestaron frustración ante su escaso poder de negociación o incidencia frente a las decisiones de planeación territorial, esta población percibe que hay un exceso de espacios de consulta que no resulta de manera clara en la representación de sus ideas, preferencias y preocupaciones en las decisiones que se toman.

A su vez, las personas jóvenes expresaron frustración frente a los espacios de participación que en los últimos años se han dispuesto para ellas pues no perciben que sean efectivos y las personas afrodescendientes que no ven representada o comprendida o reconocida su cultura y necesidades en las instituciones.

“Entonces como joven... yo también soy partidario, soy consejero... participo en los espacios de participación, pero no se nos escucha, no se nos tiene en cuenta la voz como jóvenes.” (Taller jóvenes)

“Lo que pasa es que las obras que hacen aquí en el sur, la gente mira la oportunidad de poder robar, digamos hacen una obra y no la terminan... por la manera de poder robar y después se acaban los recursos y ahí medio quedó la obra hecha, porque robaron todos los recursos que dieron para hacer la obra, en cambio en otros lados están pendientes de eso. (...) Eso se llama clases de poder... los pobres no hablan nada, no dicen nada... por falta de estudio, la propia ignorancia.” (Taller Tunjuelito)

Junto con la exclusión en participación incidente, las personas mencionaron experimentar barreras de acceso e inadecuada representación frente al sistema de justicia. Esto se expresa en la falta de acceso a abogados o representación frente a los sistemas de justicia y la percepción de estar ante un sistema excluyente que prioriza dar soluciones a las personas de la sociedad que tienen recursos económicos y poder. Adicional a esto, las personas expresaron que muchas veces se ven obligadas a acudir al sistema de justicia para reclamar sobre sus derechos básicos. Por ejemplo, algunos cuidadores de personas con discapacidad contaron tener que acudir recurrentemente a tutelas para acceder a servicios de salud, las personas víctimas que en ocasiones son líderes y lideresas dentro de sus comunidades tanto de origen como de recepción en Bogotá, resaltaron la desprotección frente a amenazas que reciben y finalmente las mujeres afirmaron que cuando han sido víctimas de violencias basadas en género, especialmente violencia de pareja, sus denuncias son burladas, ignoradas o simplemente no son recibidas por las autoridades.

Se menciona también entre los participantes de los talleres la exclusión financiera que experimentan las personas en pobreza, la falta de acceso al sistema



Foto: Secretaría Distrital de Planeación

financiero. Las personas afirman encontrar barreras para tener productos financieros como cuentas de ahorro o créditos y terminan recurriendo a opciones informales o ilegales de crédito como los gota a gota donde sus deudas crecen rápidamente poniendo en peligro sus pertenencias e incluso vulnerando su seguridad física.

“Un interés alto, se tienen que meter a un gota a gota” (Taller Rafael Uribe Uribe)

Uno de los aspectos que llama la atención sobre el acceso a crédito se evidenció en un taller en donde los asistentes compartieron que recurren a tarjetas de crédito de almacenes como el Éxito o Alkosto para cubrir sus necesidades básicas como la alimentación o el vestuario, aumentando así su costo de vida ante la no disponibilidad de recursos. Otra dificultad que se expresó fue por parte de jóvenes que han adquirido créditos con el Icetex y que después de terminar sus estudios no han conseguido un empleo que les permita cubrir el pago de su crédito, quedando en una situación de mayor precariedad a la que tenían antes de estudiar.

“otro ingrediente en la maleta pueden ser las deudas y no dejan porque los intereses, no logran ese avance

porque la deuda lo está absorbiendo entonces esa maleta pesa bastante” (Taller Tunjuelito)

Así mismo y frente al tema de seguridad personal, los participantes afirmaron estar expuestos y expuestas a situaciones de violencia en sus entornos físicos, en sus entornos familiares y en sus relaciones diarias. A nivel de los entornos físicos, se mencionaron aspectos como la violencia delictiva en los barrios donde residen las personas en condición de pobreza. A nivel de relaciones familiares y personales en la esfera privada, se mencionaron aspectos como las violencias basadas en género y las violencias políticas y asociadas al conflicto armado interno en Colombia.

En el desarrollo del componente territorial de los talleres se nombró de manera reiterada las características de seguridad de los barrios. Las personas pobres se ven obligadas por sus limitaciones económicas a vivir en zonas de la ciudad donde hay alta inseguridad y donde se presentan frecuentemente hurtos y homicidios. Las personas mencionaron que sus viviendas están ubicadas cerca a zonas donde hay gran cantidad de atracos u homicidios en especial a determinadas horas del día, deben pasar por “zonas rojas” de inseguridad

para llegar a su vivienda, o viven cerca a zonas de venta y consumo de sustancias psico-activas.

“Hay mucha inseguridad. En mi casa, en la esquina, he visto que los apuñalan, que los matan, siempre se escucha tipo 3-4, hasta las 5 paran y a las 7 empiezan... Pues yo salgo desde las 6, pero pues a veces estamos por ahí, pero como ya llevamos vario tiempito viviendo ahí, pues ya nos conocen, pero gente nueva que llegue por ahí... más que todo cuando llueve” (Taller Suba).

En Ciudad Bolívar, una persona expresó preocupación porque para entrar y salir de su vivienda hacia donde se encuentran las opciones de transporte público debe pasar por una zona donde frecuentemente hay atracos y robos. A su hija, que trabaja como enfermera, días después de conseguir su empleo le robaron los zapatos y el uniforme afectando con eso sus actividades.

Otra causa de esta inseguridad en el entorno son las divisiones implícitas en los barrios que son hechas por diferentes grupos delincuenciales en disputas por el control del territorio. Por ejemplo, las personas saben que no deben pasar de cierto límite o pueden ser víctimas de actos violentos por parte de estos grupos. Relacionado con la presencia de grupos de delincuencia en los barrios también la población nombró la existencia de amenazas de los jóvenes a profesores en las instituciones educativas, inseguridad cerca a las instituciones educativas, jóvenes en pandillas o grupos de delincuencia que se perciben asociados con consumo o tráfico de sustancias psico-activas.

Ahora bien, frente a la violencia en la vida personal y familiar, es importante mencionar que la exposición a riesgo de violencia no es el mismo para todos los grupos poblacionales, pues de los relatos de violencia en la vida que se compartieron durante los talleres fueron narrados mayormente por mujeres, quienes han sido víctimas a lo largo de su vida de violencias basadas en género.

En los relatos de vida de las mujeres se compartieron experiencias de violencia de pareja tanto física, económica, psicológica y sexual. El siguiente fragmento refleja la historia de superación de una relación violenta de pareja que compartió una mujer:

“porque sufrí mucho abuso físico de él y verbal... pero sin embargo, yo me escapaba del lado de él para donde mi madre y pues como mi mamá trabajaba, pero entonces cuando salía el me cogía y me llevaba nuevamente, me obligaba... entonces quedé embarazada de mi segunda hija, entonces dije ya no más y llegué a la casa y no volví a salir ni al portón, ya crie a mi hija, me conseguí un esposo excelente” (Taller Bosa)

En su experiencia, como en la de otras mujeres, ella recibe maltrato físico, psicológico y sexual por parte de su pareja y para lograr liberarse de esa situación debe limitar sus opciones y su participación en la sociedad refugiándose en la casa de su madre sin la posibilidad de ‘salir ni al portón’. Las situaciones de violencia de pareja determinan la trayectoria de vida de las mujeres que la sufren y limitan sus posibilidades de desarrollo de manera dramática.

Otra de las experiencias compartidas en relación a la violencia de pareja es el abandono que viven algunas mujeres por parte de sus parejas cuando ellas quedan en embarazo. Las mujeres relatan abandono y posterior a eso deben comenzar una ‘lucha’ por conseguir que los hombres se hagan responsables de sus hijos a través de demandas de alimentos que, según lo que compartieron las mujeres, en la mayoría de los casos no resultan exitosas.

“Usted demanda y no sirve para nada... es una desgracia tener uno que ir por allá a demandar esos irresponsables... que creen que con una cuota de 100 mil, 200 mil... Si usted quiere que eso perdure, usted tiene que estar todos los días allá moviendo, cada rato yendo, usted deja de trabajar por irse allá

a mover el proceso, porque eso no lo mueven. Uno ahí como mujer está doblemente vulnerable, eso sí es una cosa demasiado denigrante... cómo es que usted demanda, los hijos llegan a ser mayores de edad y no pasa nada, no pasa nada, y siguen por ahí en la misma, rieguen hijos y las mujeres son las que responden” (Taller Bosa)

Finalmente, las mujeres también reconocen como carga las violencias basadas en género en el espacio público que se viven a través de acoso, violencia verbal y física. Las mujeres afrocolombianas y negras expresaron que reciben esta violencia en el espacio público de una forma particular pues sus cuerpos suelen ser ‘exotizados’ y acosados en el espacio público. Así mismo, las personas de sectores LGBTI expresaron cómo se restringe y vulneran sus expresiones de género en el espacio público.

Por último, la dimensión de exclusión y seguridad personal recoge las experiencias de violencia política y asociada al conflicto armado. En el taller que se hizo con personas que han sido víctimas de desplazamiento forzado se identificaron situaciones de vulneración que afectan su seguridad como recibir amenazas que no son atendidas al ser denunciadas ante las autoridades. La experiencia de una persona desplazada que lleva más de diez años viviendo en Bogotá y enfrenta amenazas sin recibir protección o atención de las autoridades, lo describe.

“yo vengo desplazado del sur del Tolima, tengo dos desplazamientos, tengo discapacidad visual, vivo en Margaritas 2, ayudo ahí al conjunto ahí, aquí en Kennedy algunas cosas se han hecho, tengo 15 años de estar aquí en Bogotá, (...) Bogotá me ha dado duro en 15 años, no tengo un proyecto productivo, no tengo un trabajo que me ayude a salir adelante, en el conjunto Las Margaritas de mi parte yo he hecho como una labor, cuando se inició la pandemia una colaboración donde voluntariamente soy portero, me pagan muy poquito como 300 mil pesos. Tengo dos

amenazas muy graves de alto nivel acá en Bogotá, para mí ha sido un proceso aún, hacer portería ahí en Margaritas 2 para mí ha sido un proceso duro y más de noche, ustedes no saben lo que he tenido que hacer porque entre esas tengo unos enemigos que fueron desmovilizados paramilitares, (...) entonces tengo dos amenazas, lo último que respondió la Fiscalía fue que sujeto no identificado... entonces me la he pasado a base de puras oraciones y quisiera irme muy rápido de Bogotá, cambiar de sitio porque sí ha sido un proceso, debido a la pandemia yo me siento mentalmente enfermo y un poquito estresado...” (Taller víctimas)

Por otro lado, un aspecto asociado a la violencia política fue expresada por las personas jóvenes quienes manifestaron su preocupación por la violencia policial a la que están expuestos en el espacio público por su apariencia física o las ideas que expresan.

De estos resultados cualitativos fue posible materializar 4 indicadores, que a continuación se describen. Tres temáticas no fue posible incluir que es el caso de: violencias basadas en género y violencia intrafamiliar, participación política incidente y acceso a la justicia.

Discriminación social

Un hogar se considera privado en términos de discriminación social, si por lo menos alguno de sus miembros de 18 años o más es discriminado por su raza u origen étnico; por ser hombre o mujer; por sus creencias religiosas; por su peso, tamaño o apariencia física; por ser parte de un grupo urbano como metaleros, skinheads, emos, entre otros; por su condición económica o social; por su origen campesino; y/o por ser extranjero. Solo se consideran miembros de 18 años o más porque la encuesta solo hace esta pregunta a personas de este rango de edad por considerar sensible dicha información para ser preguntada a personas menores de edad.

Inseguridad personal

Un hogar se considera privado si alguno de sus miembros durante los últimos 12 meses ha sido víctima de atracos o robos, homicidios o asesinatos, persecución o amenazas contra la vida, extorsión o chantaje y acoso (sexual, laboral, escolar, psicológico, ciberacoso).

Sin redes de apoyo

Un hogar se considera privado si al menos una persona que tiene problemas personales o económicos no tienen familiares, amigos o vecinos, personas del hogar, compañeros de trabajo, grupos espirituales, o un profesional a quién acudir. Adicionalmente si cuando tiene problemas económicos acude a una compraventa o un prestamista. En este indicador se excluyen el grupo poblacional de personas mayores porque se encuentra capturado en el indicador de cuidado para Niños y niñas, personas mayores o personas con discapacidad sin cuidado.

Sin acceso a servicios financieros

Un hogar se encuentra privado si por lo menos uno de sus miembros, durante los últimos tres meses, no pagó por cuota de manejo de tarjetas de crédito y débito, comisión por consignación o giros nacionales, uso de corresponsales bancarios o uso de cajeros electrónicos.

No obstante, se reconoce que el no pago de alguno de estos servicios, no significa de manera inmediata la no tenencia del mismo. En ese sentido, no es posible determinar si a pesar de no tener gastos de este tipo durante los últimos tres meses, existe o no tenencia de este tipo de servicios. A su vez, esta información no permite capturar uso de plataformas digitales como Nequi, Daviplata, Movi o las transferencias por Efecty.

En este sentido, para mejorar el posible sesgo de esta medición se complementó el indicador usando un cruce con la Base Maestra de Ingreso Mínimo

Garantizado de la ciudad de Bogotá con corte a diciembre de 2021. A partir de esta información, si por lo menos uno de los miembros del hogar se encuentra en base maestra y tiene por lo menos uno de los siguientes operadores financieros disponibles como Nequi, Daviplata, Platamía, Movii, o tiene habilitado giros por Efecty, se considera como no privado para este indicador.

Limitaciones de la información

Del trabajo de campo con los habitantes de Bogotá para la identificación de las dimensiones faltantes, existen diversos aspectos que actualmente no pueden ser incluidos dada la disponibilidad de datos pero que se sugieren para la inclusión de preguntas en la próxima ronda de la EMB. En ese sentido, se propone incluir preguntas para generar mediciones adicionales para las dimensiones de salud, educación, y exclusión y seguridad personal.

Para la dimensión de salud, se propone medir la calidad en términos objetivos. Es decir, incluir preguntas relacionadas con la estructura física y organizacional para poder determinar, por ejemplo, tiempos de demora en agendar y recibir una cita, si la persona recibió el tratamiento y/o medicamento del diagnóstico y si no lo recibió los motivos, entre otros.

Otro tema importante dentro de la dimensión de salud es lo que concierne a la salud sexual y reproductiva. Pese a que hay ciertas preguntas en la EMB2021 relacionadas a este tema, son limitadas y centradas en el uso de anticonceptivos y enfermedades de transmisión sexual. No obstante, no se mide el componente educativo y de acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, aspecto que en general resultó de relevancia para la población. Por último, se buscaría incluir también en esta dimensión una escala que permita determinar para el contexto colombiana la prevalencia de problemas de ansiedad



Foto: Secretaría Distrital de Planeación

o depresión. Esto permitiría no condicionar la salud mental netamente al diagnóstico. Ya existen escalas cortas que permiten medir el grado de ansiedad y depresión a partir de encuestas que están probadas para el contexto nacional.

En la dimensión de educación, se propone incluir la información necesaria que permita medir el acceso a formación para el trabajo porque, pese a que en el ICAV se mide la asistencia a cursos técnicos y tecnólogos, la ciudadanía reiteró la necesidad de tener oportunidades de formación en capacidades que les permitan ser más atractivos en el mercado laboral y traducir su conocimiento en oportunidades, y esto no siempre responde a la oferta de los cursos técnicos o tecnólogos.

Por el lado de la dimensión de exclusión e inseguridad personal, se propone incluir preguntas que permitan medir exclusión de la justicia, pues la ciudadanía reiteró que la posibilidad de acceder a la administración de la justicia es un privilegio de las personas que tienen los medios para pagarlo, y en consecuencia

es una privación que caracteriza a las personas en condición de pobreza. De la misma manera, se propone incluir preguntas que den cuenta de la incidencia de violencias basadas en género.

Existen otras dimensiones que la población exhortó como relevantes, pero que no se sugieren para la próxima edición de la EMB porque suponen subjetividad o hay alguna limitación en su medición debido a problemas en la información o por cruce con otras estimaciones.

Por su parte, las mediciones que no se incluyen por limitaciones en la información son educación de calidad y servicios públicos informales. En primer lugar, la educación de calidad es un indicador que se puede construir con la información que genera las pruebas Saber Pro ICFES, pero debido a que no fue posible acceder a esta en los tiempos de la investigación, no hizo parte del ICAV. Por el contrario, el indicador de servicios públicos informales no se incluyó debido a que la información es de carácter privada.

5 Resultados

Esta sección presenta los resultados del análisis agregado para total Bogotá del ICAV, las incidencias por dimensiones, y por áreas geográficas. A su vez, se presenta el análisis de consistencia elaborado para determinar la posible bondad de ajuste del índice como tal.

Análisis de consistencia interna

Con el fin de evaluar si la muestra de la encuesta tiene la suficiente precisión para hacer inferencia sobre cada uno de nuestros indicadores, se analizaron los coeficientes de variación estimados - CVE para los 30 indicadores contemplados. Estos resultados se presentan en la figura 8 abajo.

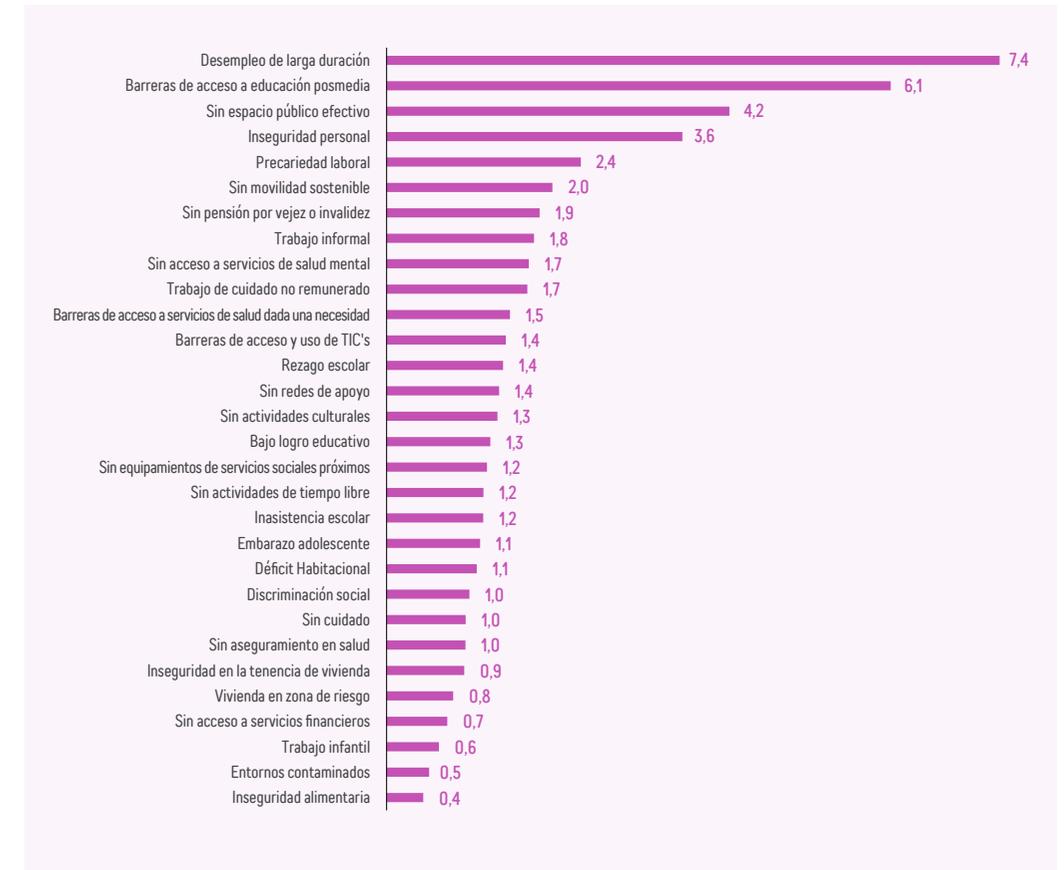
Como allí se observa ninguno de los indicadores usados registra un CVE superior al 15%. Este es el límite recomendado por el DANE para evaluar la calidad estadística de las estimaciones. Así, se considera que una estimación con un CVE menor al 3% es excelente o muy precisa, de buena calidad entre el 3% y el 5%, aceptable entre el 5% y el 15% y superiores al 15% se consideran de uso restringido y deben ser usadas con precaución ya que las estimaciones son poco precisas.



Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Este análisis de los coeficientes de variación asegura que los indicadores proporcionan resultados confiables y representativos de la población objetivo, lo que respalda la validez y la utilidad de los datos recopilados en la encuesta.

Figura 4. Coeficientes de variación estimados de cada indicador



Fuente: Cálculos propios con base en EMB21

Ahora, con el fin de analizar posible redundancia y evitar representar un mismo fenómeno a través de varios indicadores, se analizaron los coeficientes de correlación de Pearson (Ver Anexo 1) y los coeficientes de correlación tetracórica (ver Anexo 2).

Para el caso de los coeficientes de correlación de Pearson se observa que ninguno de los indicadores incluidos en el ICAV presenta correlaciones superiores al 35%¹¹ por lo que se determina que no hay relaciones entre cada uno de los indicadores considerados para la construcción del índice. Al respecto, es importante aclarar que en este caso la correlación de Pearson es lo mismo que el coeficiente de Phi¹² dado que las variables que se están correlacionando son binarias.

Adicionalmente, se estimaron las correlaciones tetracóricas para ver otra opción de medida de asociación para variables dicotómicas, pero este tipo de correlaciones es más recomendado para aquellas variables que siguen

¹¹ La interpretación de las correlaciones está determinada como: 0, nula; >±0.0 a ±0.2, muy baja; >±0.2 a ±0.4, baja; >±0.4 a ±0.6, moderada; >±0.6 a ±0.8, alta; >±0.8 a <±1.0, muy alta; ±1, perfecta.

¹² El coeficiente phi es la correlación lineal con una distribución discreta bivariada.

un orden. La interpretación de las correlaciones phi y tetracóricas puede diferir, en el sentido que las correlaciones phi varían entre -1 y 1 , donde 0 indica ausencia de asociación y valores más cercanos a -1 o 1 indican una asociación más fuerte, mientras que las correlaciones tetracóricas también varían entre -1 y 1 , pero pueden tener un significado ordinal adicional según la estructura de las categorías.

Para verificar la robustez interna adicionalmente entre los indicadores. No se estimó el coeficiente de Cronbach porque este se usa para evaluar la consistencia interna de una escala o conjunto de ítems, es decir, que proporciona una medida de la fiabilidad de la escala al estimar la correlación promedio entre los ítems. Sin embargo, su utilidad se limita a situaciones en las que los ítems se agrupan en una escala con el objetivo de medir un constructo subyacente. El ICAV como tal no busca identificar un constructo subyacente o los indicadores seleccionados no forman una escala coherente, y en ese sentido se considera como no pertinente el análisis del coeficiente alfa de Cronbach.

De otro lado, el análisis multivariado implica el examen simultáneo de múltiples variables dependientes e independientes y su interacción. Sin embargo, en el caso del ICAV, no se considera ideal llevar a cabo este tipo de análisis, ya que el enfoque se centra en la validación de indicadores y no en la exploración de relaciones complejas entre variables.

La inclusión de los indicadores en el ICAV se basó en criterios normativos y en la consideración de los mínimos sociales requeridos para mejorar el bienestar y calidad de vida en la ciudad. Esto significa que el criterio de guía es la triangulación de información con revisión de literatura y experiencias internacionales al seleccionar los indicadores relevantes.

La falta de análisis multivariado en el presente estudio puede limitar la exploración detallada de



Foto: Secretaría Distrital de Planeación

las relaciones complejas entre variables, pero la selección cuidadosa de indicadores basada en criterios normativos y la revisión de la literatura y experiencias internacionales fortalecen la validez y relevancia de los resultados obtenidos.

Análisis de privación por indicador

En la Figura 5 se registra la incidencia de cada uno de los indicadores para el total de hogares de la ciudad. Los tres indicadores que registran una mayor incidencia de privación son “sin equipamientos de servicios sociales próximos”, “trabajo informal”, y “sin acceso a servicios financieros”. Al respecto se observa que durante 2021, el 58.6% de los hogares en Bogotá tiene a una distancia mayor a 30 minutos caminando hacia los equipamientos de cuidado o servicios sociales. Asimismo, el 47.9% de los hogares en Bogotá tenía en su hogar al menos una persona ocupada mayor de 15 años de manera informal. Y 44.1% de los hogares no tienen acceso a servicios financieros, lo que implica que

aproximadamente la mitad de los bogotanos no utiliza servicios financieros, lo que no solo dificulta la entrega oportuna y efectiva de transferencias monetarias por parte de las entidades gubernamentales, sino que se configura en riesgo de someterse a préstamos ilegales como los gota a gota que solo empeoran la economía y seguridad de los hogares.

Por otro lado, del total de indicadores del ICAV para Bogotá los que presentan menores privaciones son inasistencia escolar, trabajo infantil y embarazo adolescente, todos con incidencias por hogar menores al 1.5%. Es importante mencionar, sin embargo, que estos indicadores presentan coeficientes de variación entre el 5% y el 11%, lo que permite afirmar que son estimaciones aceptables con un grado de precisión admisible. En ese sentido, la razón para conservar estos indicadores dentro de las mediciones del ICAV es la importancia que tienen para el monitoreo de la política pública del Distrito, y en ese sentido se mantienen en el radar de la medición con el fin de monitorear cualquier posible incremento en ellos.

Ahora, en términos de cada una de las 7 dimensiones, en educación, el indicador con mayor incidencia en la privación es el de bajo logro educativo. Al respecto se observa que del total de hogares de la ciudad el 33.1% tiene al menos una persona mayor de 15 años y menor de 59 que no alcanza como mínimo 11 años de educación o una persona de 60 años en adelante que no alcanzó a culminar noveno grado.

En la dimensión de trabajo, el indicador de trabajo informal es el que presenta una mayor incidencia con un resultado del 47.9%. Casi el 50% de los hogares en Bogotá tienen al menos una persona ocupada mayor de 15 años trabajando de manera informal. De la misma manera, para la dimensión de salud el indicador con mayor privación por hogar es inseguridad alimentaria (14.1%). En la dimensión de vivienda y servicios públicos el indicador con mayor incidencia por hogar es inseguridad en la tenencia

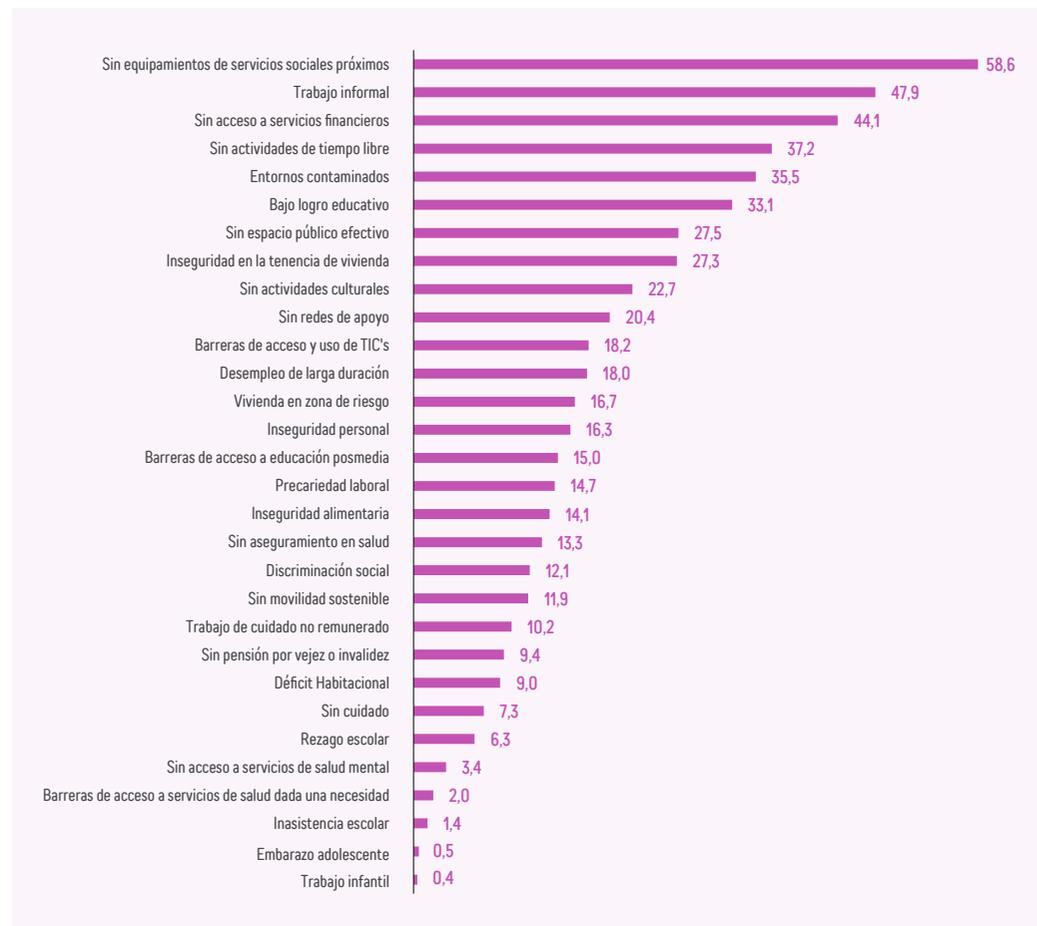
de vivienda (27.3%), seguido por vivienda en zona de riesgo (16.7%).

La dimensión de entorno evidencia que existe un 35.5% de hogares bogotanos cuya vivienda está rodeada de entornos contaminados con disposición inadecuada de basuras, contaminación de cuerpos de agua, presencia de insectos, roedores o animales que causen molestia, abandono de escombros, o disposición inadecuada de residuos hospitalarios; sin embargo, el indicador con mayor incidencia para esta dimensión es el de “sin equipamientos de servicios sociales próximos” que se ubica en 58.6%, lo cual implica un reto para la ciudad sobre todo para el área rural, donde las privaciones son mayores.

Para la dimensión de cuidado y uso del tiempo el indicador con mayor privación por hogar es sin actividades de tiempo libre (37.2%) y el que presenta menor privación es el indicador “Sin cuidado” que refleja a los niños, persona mayor o con discapacidad sin cuidado (7.3%).

Para la dimensión de exclusión e inseguridad personal se evidencia que el indicador de sin acceso a servicios financieros es el indicador con la incidencia más alta (44.1%). Le sigue sin redes de apoyo (20.4%), lo cual es preocupante ya que implica que además de que las personas no están disfrutando del tiempo libre, tampoco cuentan con redes de apoyo que les permitan superar situaciones difíciles a nivel personal y económico, lo cual afecta la salud mental y calidad de vida de las personas. Por su parte el indicador de discriminación social reporta una incidencia del 12.1%.

Figura 5. Incidencia por indicadores del ICAV



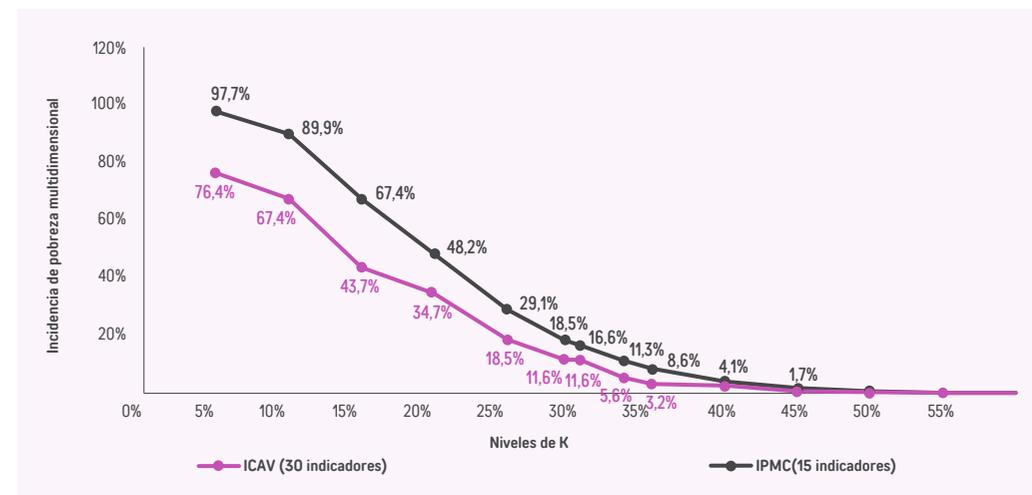
Nota: Incidencia hogarizada. N= 2.810.350 hogares
Fuente: Cálculos propios con base en EMB21

Incidencia de la pobreza multidimensional

Es importante tener en cuenta que los resultados del IPM ampliado, al igual que el IPM nacional, se expresan en términos del porcentaje de personas, es decir, que la incidencia se traduce como el porcentaje de personas que viven en hogares multidimensionalmente pobres. En la figura 6 se observa cómo, independiente al valor de k, las incidencias obtenidas con el ICAV son mayores a las obtenidas con el IPMC. Este resultado es el esperado ya que el objetivo de la investigación era identificar precisamente aquellas privaciones que no se están teniendo en cuenta actualmente, pero que son relevantes a la hora de definir la pobreza multidimensional en la ciudad¹³.

13 De acuerdo con la sección anterior, se evidencia que muchos de los indicadores del IPMC se contemplan en el ICAV pero con una actualización en su medición. Respecto de esto es importante mencionar que si bien el ICAV presenta actualizaciones en las mediciones, no desconoce que las incidencias del IPMC a nivel de localidades siguen siendo significativas en algunos casos, como por ejemplo, la localidad de Usme con una incidencia de 12,6% (CV 6,4), Ciudad Bolívar 10,8% (CV 7,3) o Rafael Uribe Uribe 8,4% (CV 8,6).

Figura 6. Comparación incidencia ICAV vs IPMC con distintos niveles de k



Fuente: Cálculos propios con base en EMB21

Para definir el umbral k de pobreza para el caso del ICAV, se realizó la comparación entre el promedio de privaciones experimentadas por la población que se percibe pobre de manera subjetiva y la medición de pobreza monetaria.

De acuerdo con la tabla 8 abajo, se observa que la población que se reconoce como pobre experimenta en promedio 27% privaciones contenidas en el ICAV. Por su parte, la población que se encuentra en condición de pobreza monetaria, es decir que está por debajo de línea de pobreza (LP) registra en promedio 26% de privaciones. Finalmente, en donde confluye la medida de pobreza subjetiva (población que se percibe como pobre) y objetiva (población por debajo de la línea de pobreza) se evidencia que esta población registra un promedio 29% de privaciones.

Por tanto, con este análisis de la comparación entre mediciones de pobreza, se define el umbral k=29% para diferenciar la población que se considera como multidimensionalmente pobre de aquella que no se considera como tal. Se presentan en las siguientes secciones la incidencia de pobreza en uso de este umbral.

Tabla 8. Comparación de mediciones de pobreza

Población	Total		
	Incidencia poblacional	Promedio de privaciones	
		Absoluto	Ponderado
Población que se percibe pobre	28,2%	7.7	27%
Población pobre por ingresos	35,3%	7.6	26%
Población que se percibe pobre y está por debajo de la LP	18,2%	8.4	29%

Fuente: Cálculos propios con base en EMB21



Foto: Secretaría Distrital de Planeación

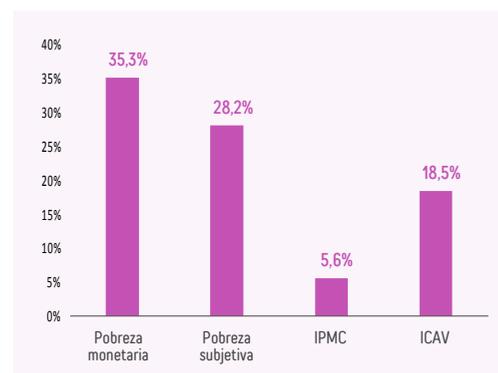
Comparación con otras medidas de pobreza para la ciudad

La figura 6 abajo muestra las diferentes medidas de pobreza para la ciudad de Bogotá con base en datos de la encuesta multipropósito 2021. La primera columna muestra la incidencia de pobreza monetaria para Bogotá, esta supone una medida indirecta en donde se calcula la línea de la pobreza y la línea de la pobreza extrema. Las personas se clasifican como pobres monetarias si su ingreso es inferior a la línea de la pobreza, asimismo, las personas se clasifican como pobres monetarias extremas si su ingreso promedio es inferior a la línea de indigencia o pobreza extrema. En lo que respecta a la pobreza monetaria en Bogotá para el 2021, la línea de pobreza extrema fue de \$198.970 y la línea de pobreza moderada de \$477.647. Aquellos hogares por encima de la línea de pobreza moderada son considerados como no pobres. La incidencia de pobreza monetaria en Bogotá es el porcentaje de personas identificadas como pobres o pobres extremas teniendo como denominador la

población total de la ciudad. Los resultados muestran una incidencia de pobreza monetaria del 35.3%.

Por su parte, la pobreza subjetiva que se define como el autorreconocimiento de las personas como pobres, arroja una incidencia de 28,2%. La incidencia medida con el IPMC para Bogotá es 5,6%, mientras que con el ICAV asciende a 18.5%.

Figura 7. Diferentes medidas de pobreza para Bogotá 2021



Fuente: Cálculos propios con base en EMB21

Ahora, al cruzar los diferentes indicadores de pobreza encontramos las incidencias cruzadas que se presentan en la tabla 9 abajo incluida, en donde mientras la diagonal de la matriz muestra la incidencia observada según tipo de pobreza, las entradas por debajo y por encima de la diagonal muestran las incidencias cruzadas.

De acuerdo con este análisis, se encuentra que el 20.2% de las personas identificadas como multidimensionalmente pobres por el IPMC se encuentran identificadas por el ICAV como con carencias múltiples también. Del total de personas en pobreza subjetiva, 57% corresponde a personas identificadas como multidimensionalmente pobres por el ICAV. De otro lado, de las personas en pobreza monetaria, se encuentra que alrededor del 70% se encuentran identificadas como multidimensionalmente pobres por el ICAV.

Tabla 9. Incidencia de pobreza cruzada por tipo de pobreza - Bogotá 2021

	Pobreza Subjetiva	Pobreza Monetaria	IPMC	ICAV (k=29)
Pobreza Subjetiva	28.2	51.1	63.1	57.0
Pobreza Monetaria	63.9	35.3	85.1	68.6
IPMC	12.5	13.5	5.6	20.2
ICAV (k=29)	37.4	35.9	66.9	18.5

Fuente: Cálculos propios con base en EMB21

Dado que la construcción del IPMC y del ICAV difiere en número de indicadores y en el valor del k o su punto de corte; solo es posible comparar la población que queda identificada con las dos medidas si tomamos el mismo porcentaje de población, pero cambiamos el ordenamiento y por consiguiente la población identificada para cada caso. La tabla 10 abajo muestra estos resultados.

Si tomamos 5.6% de la población más pobre para cada índice (IPMC e ICAV), encontramos que tan solo el 36.2% de esta población quedan clasificados como pobres por las dos medidas de pobreza multidimensional, mientras que el 63.8% de la población que con el nuevo índice se identificaría

como multidimensionalmente pobre queda excluida en uso del IPMC.

De esta forma podemos ver que la inclusión de las dimensiones faltantes de pobreza hace que la población identificada como multidimensionalmente pobre varíe significativamente.

Como se observa en la tabla 10, los resultados muestran que mientras más alto es el punto de corte, el porcentaje de población que queda excluido de la medida de pobreza multidimensional usando el IPMC se reduce, lo que implica que se captura más población que es pobre multidimensional en ambas medidas de pobreza.

Tabla 10. Clasificación del ICAV con respecto al IPMC

Punto de corte	Población identificada como pobre por las dos medidas	Población identificada como pobre con ICAV pero no pobre IPMC	Total
	(ICAV e IPMAB)		
(% Población más pobre)	%	%	%
5.6%	35.9%	64.1%	100%
18.5%	47.2%	52.8%	100%
10.0%	35.4%	64.6%	100%
20.0%	50.5%	49.5%	100%

Fuente: Cálculos propios con base en EMB21

Resultados según tipología del hogar

La tabla 11 abajo muestra los resultados agregados del ICAV para Bogotá según tipología del hogar. Los hogares familiares biparentales es decir que contienen en su núcleo familiar a madre y padre, representan el 63.7% del total de hogares de Bogotá y cuentan con la mayor incidencia en ICAV (31.9%) en comparación a otras tipologías de hogar. Le sigue los hogares monoparentales que corresponden a aquellos donde no hay cónyuge y que en su mayoría están compuestos por jefatura femenina, que representan el 24.6% del total de hogares de la ciudad y presentan una incidencia de 21.3%.

Los hogares unipersonales representan el 6.9% del total de los hogares bogotanos, y muestran la incidencia más

baja, ya que, para el caso del indicador ICAV al tenerse un universo de 30 indicadores, las probabilidades de que un hogar este privado por más del 29% de ellos es menor cuando se vive solo o con menos personas, esto se evidencia con una incidencia de 5.7% para los hogares unipersonales. Los hogares familiares sin núcleo en donde no hay una relación de primer grado, pero si una familiar de otro nivel, presenta una incidencia del 10.5% y representan tan solo el 3.3% del total Bogotá, y finalmente los hogares no familiares sin núcleo que incluyen a todas las residencias u organización de amigos, estudiantes o conocidos que confluyen en un mismo hogar, corresponden al 1.5% del total Bogotá y cuentan con una incidencia del 13.3%.

Tabla 11. Resultados de ICAV por tipología de hogar

Tipología del hogar	Distribución	Incidencia ICAV
Familiar biparental	63.7%	31.9%
Familiar monoparental	24.6%	21.3%
Familiar sin núcleo	3.3%	10.5%
Unipersonal	6.9%	5.7%
No Familiar sin núcleo	1.5%	13.3%
Total	100%	18.5%

Fuente: Cálculos propios con base en EMB21

Resultados por área geográfica

Para la definición de ruralidad se usó el Marco Geoestadístico Nacional, que es un sistema constituido por áreas geoestadísticas como departamentos, municipios, cabeceras municipales, centros poblados, rural disperso, entre otras, delimitadas principalmente por accidentes naturales y culturales.

Tomando este marco como referencia, la ruralidad se define como los centros poblados y el rural disperso. El DANE define los centros poblados como la concentración mínima de veinte viviendas contiguas, vecinas o adosadas entre sí, ubicada en el área resto municipal o en un área no municipalizada. Define también las áreas rurales dispersas como el perímetro censal de las cabeceras municipales, los centros poblados, y el límite municipal,

que se caracteriza por la disposición dispersa de viviendas y de explotaciones agropecuarias.

En consecuencia, el área urbana se definió como las cabeceras municipales que son, según el DANE, las áreas geográficas que están definidas por un perímetro urbano, cuyos límites se establecen por acuerdos y que corresponden al lugar en donde se ubica la sede administrativa.

Los resultados del ICAV por área geográfica muestran una gran brecha entre lo rural y urbano, con una diferencia de 9.6 puntos porcentuales más para el área rural. El área urbana registra una incidencia de 18.4%, el área rural registra una incidencia de 28% (ver Anexo 4).

Tabla 12. Resultados del ICAV por área geográfica

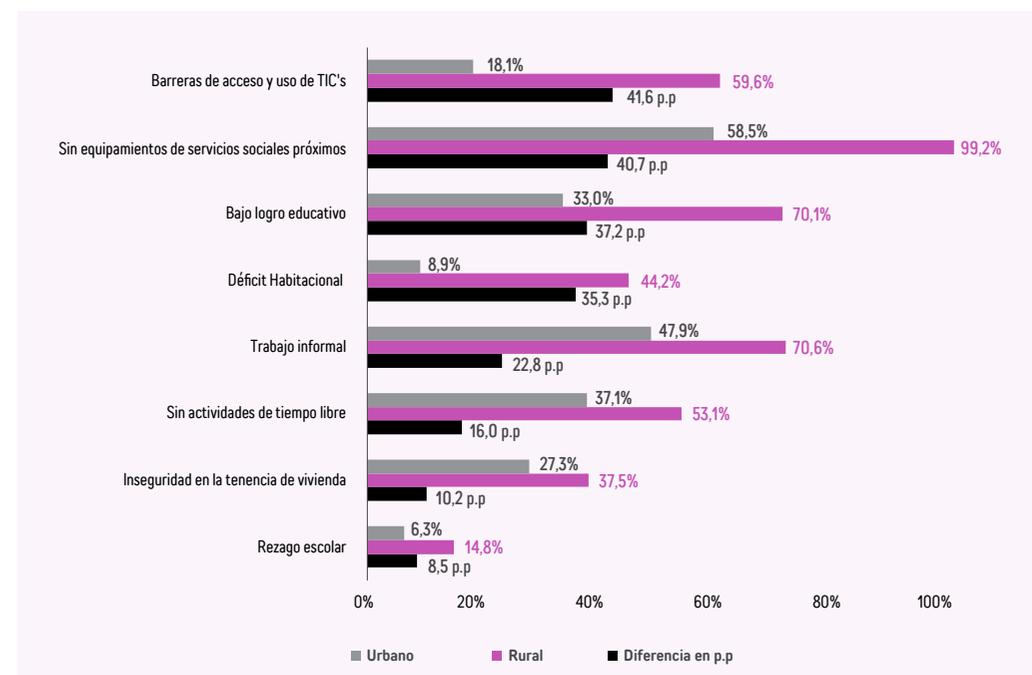
Área	Incidencia
Urbano	18.4%
Rural	28.0%
Total	18.5%

Fuente: Cálculos propios con base en EMB21

Dado que la encuesta multipropósito permite hacer inferencias a nivel de UPZ, es posible determinar la incidencia de pobreza multidimensional para cada una de las UPZ. El Anexo 5 presenta el mapa de incidencia de pobreza por UPZ, tanto a nivel urbano como rural.

Por otro lado, al realizar análisis por indicador también se evidencia una mayor incidencia en las privaciones para el área rural. La figura 8 abajo incluida presenta el análisis de las incidencias a nivel hogar según ubicación geográfica. Como allí se observa, el indicador que registra una mayor brecha urbano rural es barreras de acceso y uso de las TIC's y sin equipamientos de servicios sociales próximo con 41.6 y 40.7 p.p de diferencia respectivamente. Asimismo, los hogares que viven en la ruralidad se ven más afectados por el bajo logro educativo (70.1% rural vs 33% urbano) y el déficit habitacional (44.2% rural vs 8.9% urbano).

Figura 8. Incidencias hogarizadas del ICAV por área geográfica



Fuente: Cálculos propios con base en EMB21

En el mercado laboral, los hogares que viven en la ruralidad se ven más afectados por el trabajo informal ya que al menos un miembro del 70.6% de los hogares rurales trabaja en la informalidad afectando así la calidad de vida y estabilidad económica de los miembros del hogar. También es importante resaltar que la población que vive en la ruralidad disfruta menos de actividades del tiempo libre, ya que el 53.1% de los hogares cuentan con al menos una persona que se encuentra privada en el disfrute del tiempo libre, situación que puede estar relacionada con la falta de equipamientos de servicios próximos en la ruralidad. Por último, se observa que los hogares rurales sufren en mayor medida de inseguridad en la tenencia de vivienda, así como rezago escolar en sus niños, niñas y/o adolescentes. Las dimensiones de entorno, empleo y educación son las que más afectan a los hogares de la ruralidad.

6 Análisis poblacional diferencial

Las estimaciones presentadas a continuación detallan los resultados de cada uno de los indicadores según la población a la que pertenece la persona. Las incidencias se presentan a nivel persona y no de hogar para evitar sesgos en la interpretación de la información pues de esta forma es posible evidenciar el dato de la privación individual, y no expandir la privación a todas las personas que integran el hogar. De esta manera, las incidencias de esta sección se construyen de la siguiente forma:

$$\frac{\text{Número de personas privadas pertenecientes a la población a analizar}}{\text{Número de personas totales pertenecientes a la población a analizar}}$$

Es importante resaltar, que para conservar el carácter poblacional del análisis e incluir al mismo tiempo los indicadores que se calculan por hogar, se tuvo en cuenta el número de personas de la población a analizar que pertenecen a un hogar privado. De esta manera, el denominador corresponde al número total de personas que corresponden al grupo poblacional y el numerador es el número de personas de la población a analizar que viven en un hogar privado. Los indicadores que se construyen de esta forma son: inseguridad alimentaria, todos los de la dimensión de vivienda y servicios públicos, todos los de la dimensión de entorno, inseguridad personal y sin acceso a servicios financieros.

Teniendo esto como referencia, se presentan los resultados de los indicadores más relevantes para cada una de las siguientes poblaciones diferenciales:

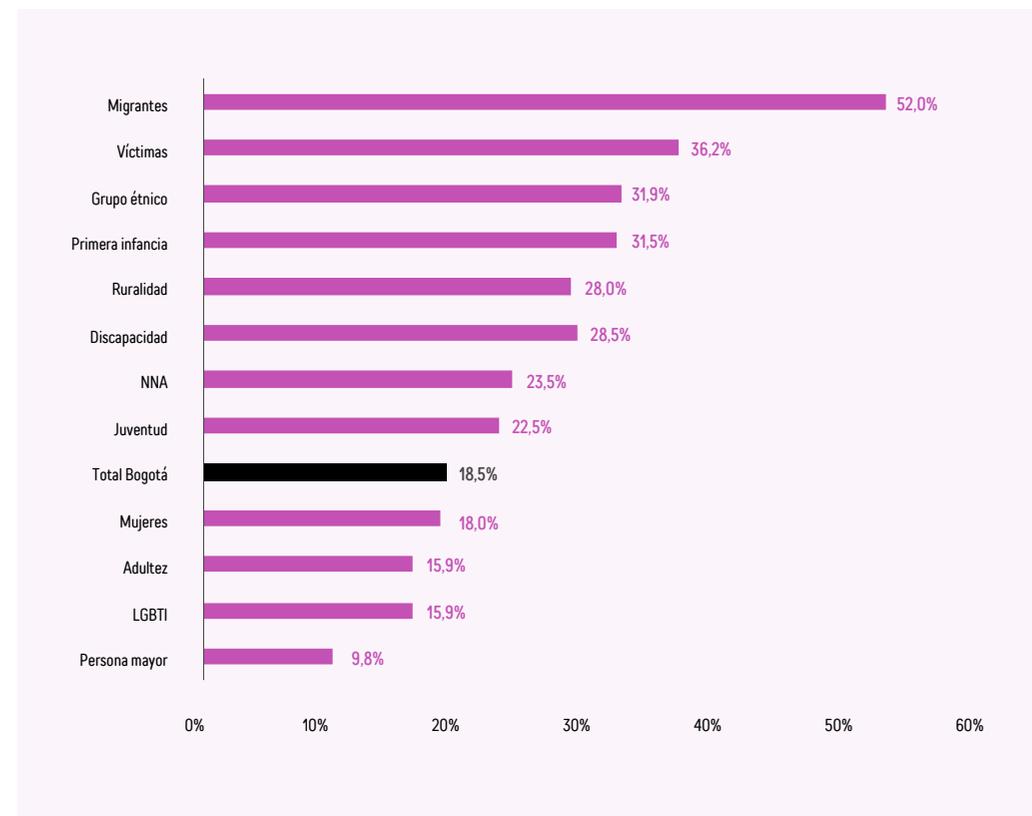
mujeres; personas con discapacidad; grupos étnicos; personas migrantes; personas víctimas del conflicto armado; población de los sectores sociales LGBTI; y ciclo vital que incluye primera infancia, niñas, niños y adolescentes (NNA), juventud, adultez, y vejez.

Incidencia según grupo poblacional diferencial

La figura 9 muestra los resultados de la incidencia del ICAV según grupo poblacional. En esta se evidencia que las personas con mayor incidencia de pobreza multidimensional por el ICAV son las migrantes (52%), seguidas por las víctimas del conflicto (36.2%) y aquellas que se auto reconocen de algún grupo étnico (31.9%). Importante que después de estos grupos poblacionales que han sido históricamente más afectados por la pobreza y la desigualdad, le siguen el

grupo de primera infancia con una incidencia de pobreza multidimensional por ICAV del 31.5%. Las personas que viven en la ruralidad presentan un ICAV del 28% y del total de las personas con discapacidad el 28.5% presenta una privación en más del 29% de los 30 indicadores analizados dentro del ICAV.

Figura 9. Incidencia del ICAV por grupo poblacional



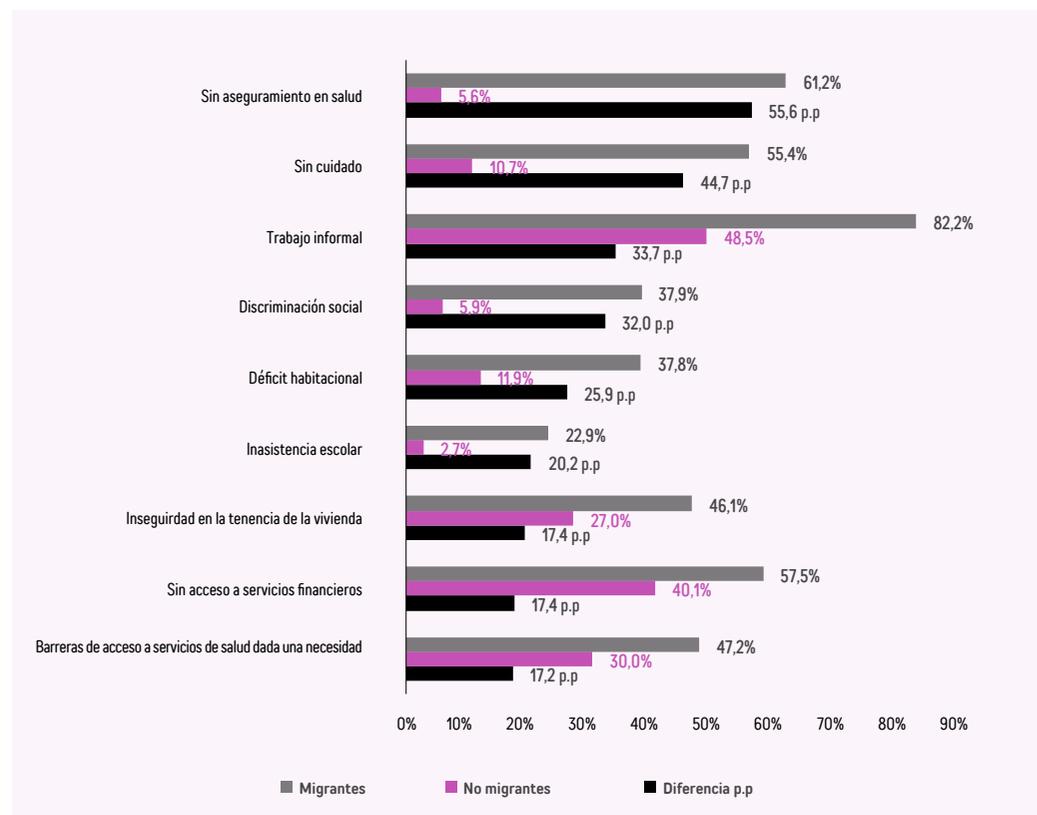
Fuente: Cálculos propios con base en EMB21

Personas Migrantes

La población migrante se identificó como la población que manifestó haber nacido en otro país diferente a Colombia dentro de la EMB21. Cabe resaltar que, del total de estas personas, el 92% proviene de Venezuela. Las otras naciones que conforman el 8% restante son Estados Unidos, España, Perú, Ecuador, entre otros.

Así pues, la mayor privación que sufren las personas migrantes, en comparación con las no migrantes, es el aseguramiento a salud. Más del 60% de la población migrante no está asegurada a este servicio esencial, mientras que dicha falta de aseguramiento en las personas no migrantes en Bogotá no supera el 6%. Seguida de esta privación, está el hecho de que el 55% de las personas migrantes que requieren cuidado no lo están recibiendo, lo que refleja una diferencia de 44.7 puntos porcentuales con la población no migrante.

Figura 10. Privaciones por indicador, Personas migrantes



Fuente: Cálculos propios con base en EMB21

Otra privación relevante para esta población es la informalidad laboral, pues esta alcanza niveles superiores al 80%. Aspecto que se relaciona con los diversos trámites y condiciones para adquirir el Permiso Especial de Permanencia o el Permiso Especial Temporal de Trabajo y poder vincularse de manera formal al sector laboral. Relacionada a la informalidad también está el hecho de que el 57.5% de esta población no tiene acceso a servicios financieros. Estos resultados frente al tema laboral se reflejan en el grupo focal pues la población mencionó la dificultad de adquirir empleos y las extensas jornadas de trabajo a las que se enfrentan en el sector informal.

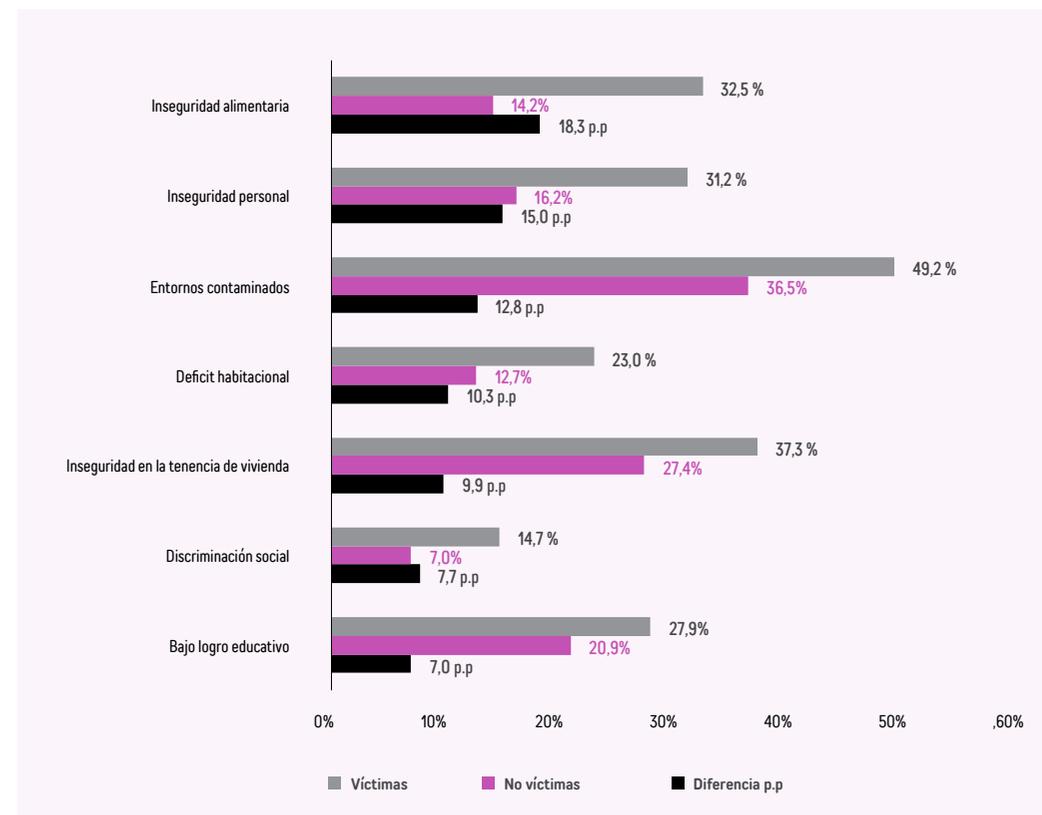
Otra privación relacionada con el tema laboral y la falta de oportunidades es la discriminación social. Cerca del 40% de la población migrante mayor de 18 años afirma haber sido discriminado, mientras que solo el 6% de la población no migrante afirma lo mismo.

Adicionalmente, las dimensiones de vivienda y educación reflejan una mayor precarización para esta población específica. Por un lado, el 37.8% de los migrantes habita en hogares con déficit habitacional, y el 46.1% está en hogares con inseguridad en la tenencia de la vivienda. Estas privaciones para la población no migrante son en promedio 22.5 puntos porcentuales menores. De la misma manera, el 22.9% de los niños, niñas y adolescentes migrantes no asiste a una institución educativa.

Personas víctima del conflicto armado

Para identificar a las personas víctimas del conflicto armado se tomó como referencia la pregunta que indaga sobre haber sufrido violencias entre 1985 y la fecha actual. Pese a que la pregunta también tiene en cuenta si la persona se encuentra incluida en el Registro Único de Víctimas, se decidió no condicionar la definición al registro pues existen personas que han sido víctimas, pero que no están registradas formalmente. Del total de personas que registra la EMB21, solo el 5.6% se auto reconoce como víctima.

Figura 11. Privaciones por indicador, Personas víctimas del conflicto armado



Fuente: Cálculos propios con base en EMB21

Así pues, la población víctima del conflicto armado sufre en mayor proporción, en comparación con las personas no víctimas, de inseguridad alimentaria e inseguridad personal, pues el 32.5% de las personas víctimas vive en hogares donde no se consumen los alimentos diarios suficientes y el 31.2% ha sido víctima de atracos, homicidios, amenazas contra la vida, extorsión, chantaje o acoso.

De la misma manera, esta población tiene condiciones habitacionales más precarias, pues el 23.0% afirma vivir con déficit habitacional y el 37.3% con inseguridad en la tenencia de la vivienda. Asimismo, el 49.2% afirma vivir en entornos contaminados. Situaciones que se relacionan con el hecho de vivir el desplazamiento forzado y verse obligado a empezar de cero en lugares desconocidos donde las redes de apoyo son inexistentes.

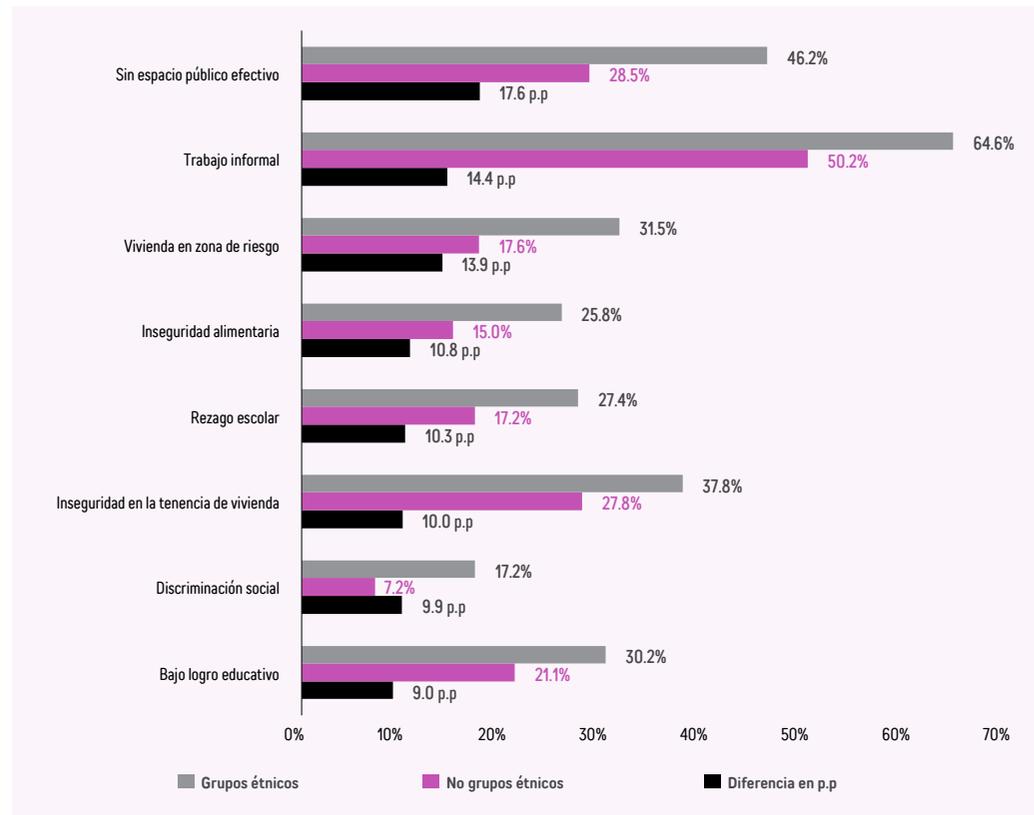
Por último, el bajo logro educativo y la discriminación social son otras privaciones que sufren en mayor medida las personas víctimas del conflicto armado. El 27.9% de la población víctima mayor de 18 años tiene bajo logro educativo, es decir, existe una diferencia aproximada de 7 puntos porcentuales en comparación con las personas no víctimas. Asimismo, el 14.7% de esta población afirmó sufrir de discriminación, mientras que para la población no víctima la incidencia no supera el 7%.

Autorreconocimiento étnico

Para la definición de los grupos étnicos se partió de la pregunta que tiene la EMB21 que indaga por el

autorreconocimiento de las personas de acuerdo con su cultura, pueblo o rasgos físicos. La pregunta incluye 5 grupos étnicos que tienen presencia en Colombia: indígena; gitano o Rrom; raizal del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; palenquero de San Basilio; y negro, mulato o afrodescendiente. El análisis presentado en la siguiente sección se hace de todos los grupos étnicos en conjunto por el número limitado de observaciones dentro de la muestra. De las cerca de 7.9 millones de personas que se registran en el EM2021 para Bogotá, solo 1.7% pertenecen a alguno de los grupos étnicos mencionados previamente. Por este motivo, intentar evidenciar las incidencias de cada uno de los grupos étnicos específicos llevaría a resultados con una precisión estadística muy baja.

Figura 12. Privaciones por indicador, personas con auto reconocimiento étnico



Fuente: Cálculos propios con base en EMB21



Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Para la población con auto reconocimiento étnico las privaciones con una mayor incidencia, en comparación con la población no étnica, son la falta de espacio público efectivo, el trabajo informal y la vivienda en zona de riesgo. De hecho, el 46.2% de esta población vive en una UPZ con menos de 4.63 m2 por habitante de áreas libres, verdes, y abiertas para el disfrute. Asimismo, cerca del 65% de esta población trabaja de manera informal, y el 31.5% habita en una vivienda que presenta riesgo de inundación, derrumbes, o hundimiento del terreno. Estas privaciones son en promedio 15.3 puntos porcentuales menores para las personas que no se auto reconocen en algún grupo étnico.

Otras privaciones relevantes para esta población son las relacionadas con la educación, ya que el 30.2% de las personas mayores de 18 años tienen bajo logro educativo y 27.4% de las personas entre 8 y 18 años tienen rezago escolar. Estas privaciones no superan el 20% en la población no étnica. Finalmente, indicadores como la inseguridad alimentaria, la inseguridad en la tenencia de la vivienda y la discriminación social reflejan condiciones con mayor precarización para esta población.

Personas con discapacidad

Para la medición de la discapacidad en el estudio se tuvo como referencia el marco usado en las encuestas y censos del país. Este marco sigue los lineamientos del Grupo Washington sobre Estadísticas de Discapacidad con el que se definen grados de dificultad para realizar ciertas actividades básicas (DANE, 2022). Los grados determinan el nivel de discapacidad y se resumen en cuatro:

Nivel 1: No puede hacerlo. La persona se encuentra en situación de discapacidad, sus condiciones le impiden llevar a cabo la actividad, por lo general requiere de ayudas y de apoyo de terceros, presentando un alto grado de dependencia.

Nivel 2: Puede hacerlo con mucha dificultad. La persona presenta una considerable disminución en su capacidad para realizar la actividad, por lo general requiere de ayudas y de apoyo de terceros, muestra un alto grado de dependencia.

Nivel 3: Puede hacerlo con alguna dificultad. La persona encuentra dificultades para realizar la actividad; sin embargo, puede realizarla por sí misma,

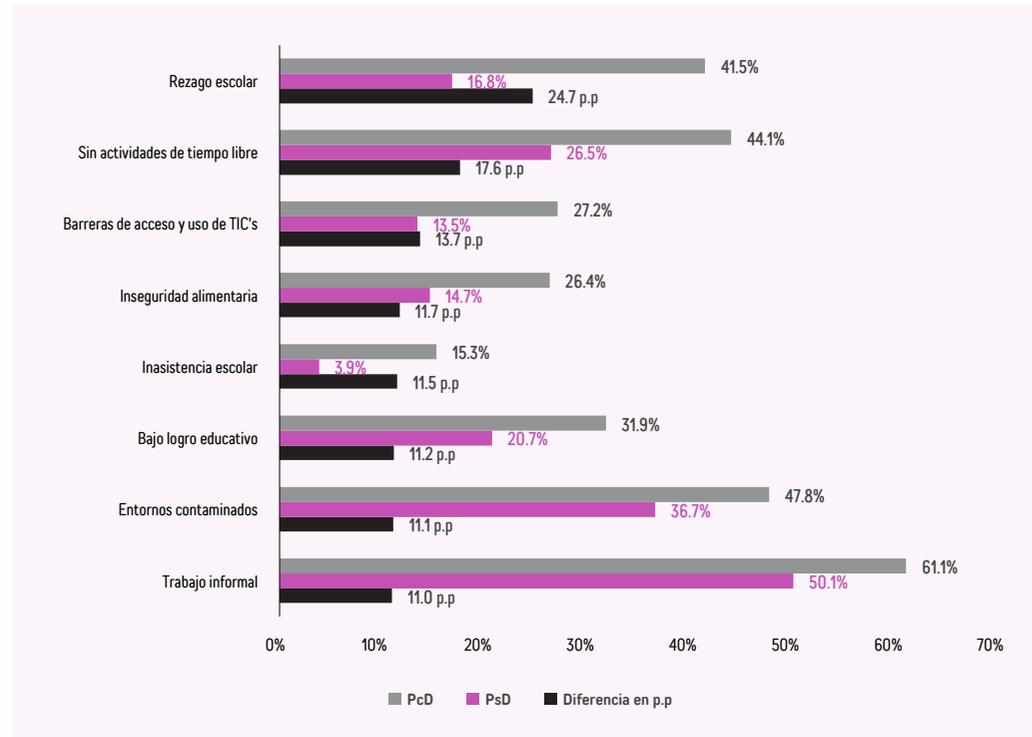
es independiente y en algunos casos puede requerir de ayuda y/o apoyo de terceros.

Nivel 4: Sin dificultad. La persona NO presenta una limitación funcional en el dominio analizado que afecte su desempeño.

Las personas con discapacidad son aquellas que clasifican en el nivel 1 y 2 de la escala. Así pues, al analizar las privaciones de las personas con discapacidad, en comparación con las personas sin discapacidad, se encuentran diferencias que superan los 20 puntos porcentuales.

En la dimensión educativa es donde se evidencian mayores brechas para esta población. Por un lado, cerca del 40% de las personas con discapacidad tienen rezago escolar, esto representa una diferencia de 24.7 puntos porcentuales con las personas sin discapacidad. Asimismo, el 27.2% de esta población presenta barreras en el acceso y uso de TIC's, y el 15.3% de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad no asiste a instituciones educativas. Estas privaciones son en promedio 12.6 puntos porcentuales menores para la población sin discapacidad.

Figura 13. Privaciones por indicador Población con Discapacidad



Fuente: Cálculos propios con base en EMB21

Por otro lado, cerca del 26.4% de las personas con discapacidad vive en hogares con inseguridad alimentaria. Esta cifra para la población sin discapacidad no supera el 1.5%. De la misma manera, indicadores como la falta de actividades de tiempo libre, el trabajo informal y entornos contaminados reflejan peores condiciones para la población con discapacidad.

Mujeres

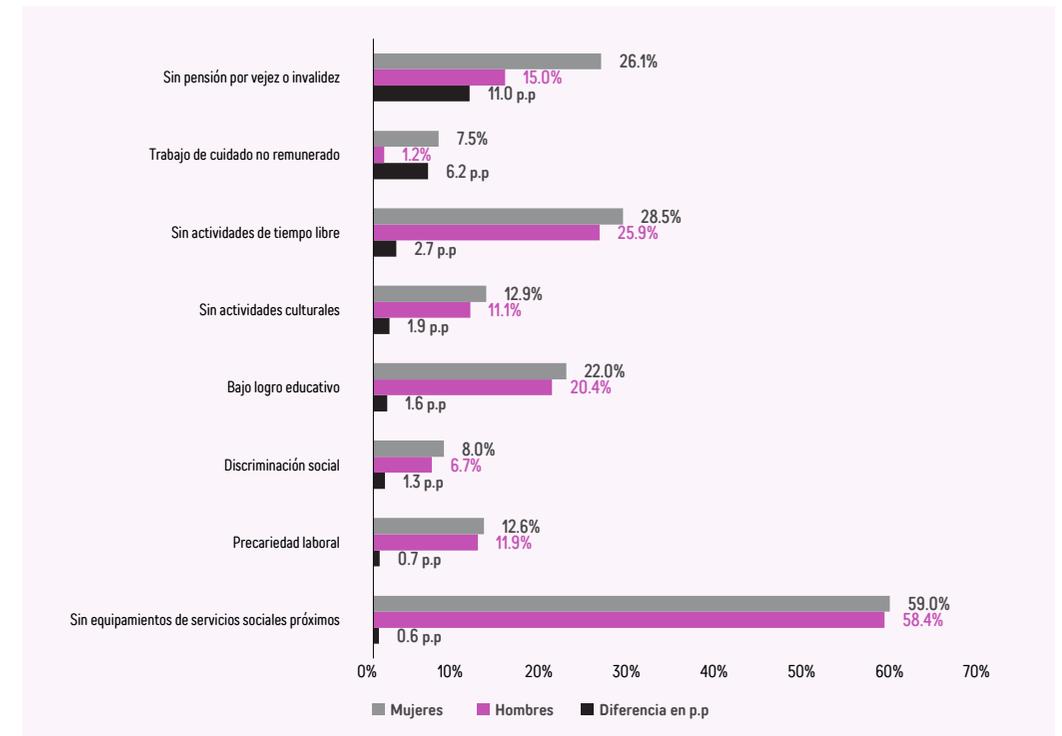
Al analizar los resultados de cada uno de los indicadores discriminado por sexo, se encuentra que la mayor diferencia entre hombres y mujeres se observa en el indicador sin acceso a pensión cuando lo requieren. El 26.1% de las mujeres no tiene acceso a este ingreso cuando supera los 57 años o presenta una incapacidad permanente de trabajo. La privación para los hombres no supera el 15%.

La segunda privación que exhibe altas brechas entre hombres y mujeres es el indicador de trabajo de cuidado no remunerado. Del total de mujeres mayores de 10 años de la ciudad, el 7.5% ocupa más de 42 horas semanales en estos trabajos, mientras

que, la proporción para los hombres es solo del 1.2%. Esto significa una diferencia de más de 6 puntos porcentuales. Los resultados de los grupos participativos concuerdan con esto, pues la incidencia de mención entre las mujeres fue mayoritaria para el tema de trabajo de cuidado no remunerado.

Nuestros resultados también muestran que son las mujeres las que realizan menos actividades de tiempo libre y culturales. Del total de mujeres mayores de 5 años, el 28.5% no realiza ninguna actividad recreativa y el 12.9% no realiza ninguna actividad cultural. Del mismo modo, se observa que las mujeres sufren en mayor medida de bajo logro educativo, es decir que no logran culminar educación media y también sufren más de discriminación en comparación con los hombres.

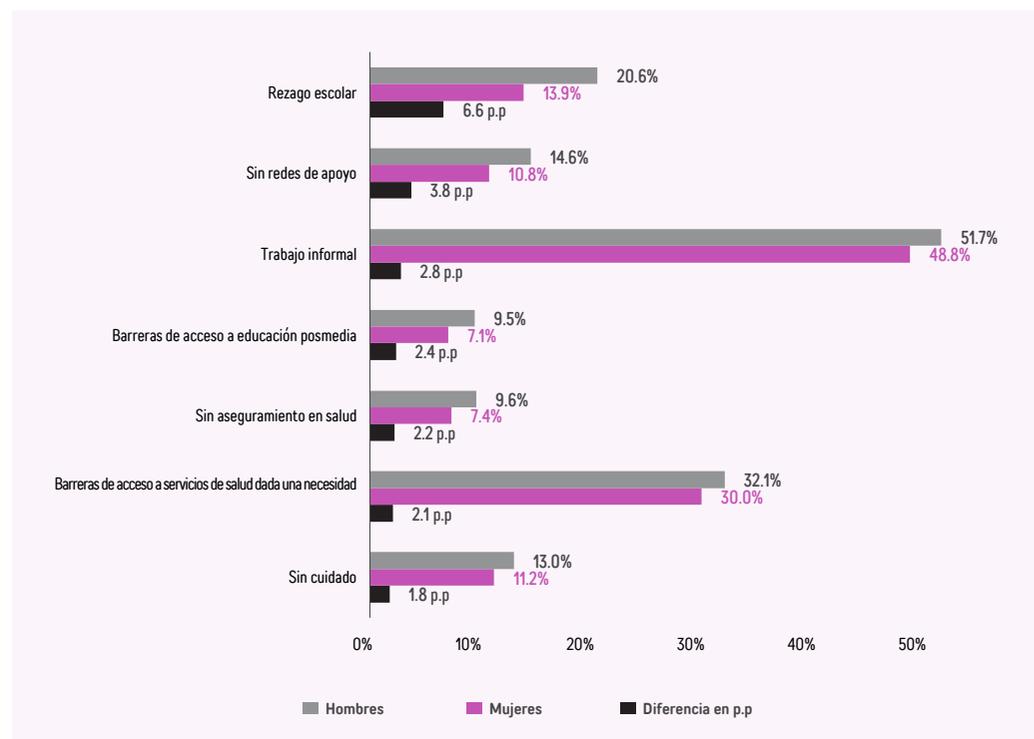
Figura 14. Privaciones por indicador con enfoque de género: Mujeres



Fuente: Cálculos propios con base en EMB21

Cabe resaltar, que hay indicadores donde la privación es superior para los hombres que para las mujeres (Figura 15) con una diferencia mayor a dos puntos porcentuales: es el caso de rezago escolar, sin redes de apoyo, trabajo informal y barreras de acceso a educación posmedia, sin aseguramiento en salud, barreras de acceso a servicios de salud dada una necesidad y sin cuidado para los hombres que lo necesitan. Para estos indicadores es mayor la proporción de hombres que sufren la privación en comparación con las mujeres.

Figura 15. Privaciones por indicador con enfoque de género: Hombres



Fuente: Cálculos propios con base en EMB21

Población de los sectores sociales LGBTI

Para la construcción de la variable que abarca la población de los sectores sociales LGBTI se tuvo en cuenta la identidad de género, la orientación sexual y el sexo asignado al nacer. Por un lado, se incluyó la población transgénero, es decir, quienes respondieron identificarse con un sexo diferente al asignado al nacer y se reconoce como hombre o mujer trans. De la misma manera, se incluyó a personas cisgénero, pero con una orientación sexual diferente a la heterosexual, es decir, homosexual y bisexual. Por último, se tuvieron en cuenta las personas intersexuales.

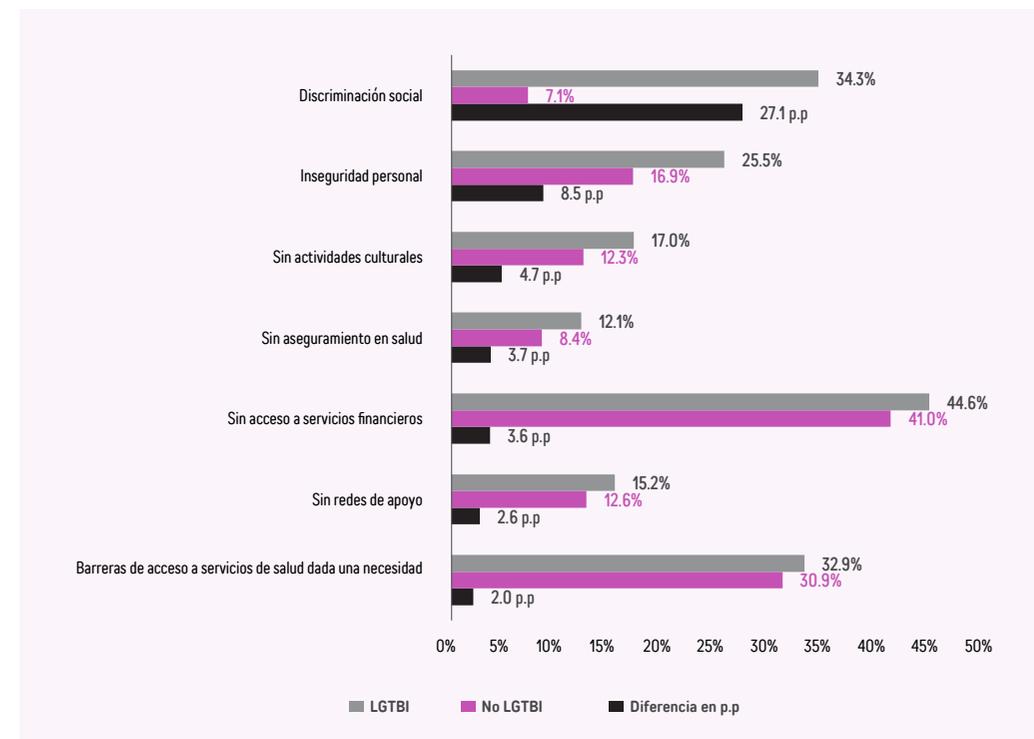
Cabe resaltar, que los resultados presentados a continuación comprenden únicamente a la población LGBTI mayor de 18 años. Lo anterior, como consecuencia de que esta información se considera sensible, por ende, se puede preguntar exclusivamente a las personas mayores de edad. Así pues, estos resultados no evidencian las privaciones de la población joven entre los 15 y 17 años.

Con esto como referencia, la privación que más sufre esta población es la discriminación social pues del total de personas LGBTI mayores de 18 años de la ciudad, cerca del 35% manifiesta haber sido víctima de discriminación. Esta proporción para las personas que no pertenecen a los sectores sociales LGBTI no supera el 8%. Esta temática se vio referenciada en varias oportunidades en el ejercicio participativo en donde la población de los sectores sociales LGBTI menciona ser víctima de constante discriminación.

Seguido de la discriminación, los temas con mayores desigualdades sobre la población LGBTI es la

inseguridad personal y la salud: el 25.5% de esta población vive en hogares donde al menos una persona ha sido víctima de atracos, homicidios, amenazas contra la vida, extorsión, chantaje o acoso; el 12.1% de estas personas no está asegurada a los servicios de salud; y el 32.9% no puede acceder a la salud cuando tienen una necesidad específica. La población de los sectores sociales LGBTI menciona reiterativamente en el ejercicio participativo el constante peligro en el que viven por casos de intolerancia y una repulsión hacia el sistema de salud pues consideran que si se atienden deben someterse constantemente al maltrato del personal de la salud.

Figura 16. Privaciones por indicador, Población de los sectores sociales LGBTI



Fuente: Cálculos propios con base en EMB21

Finalmente, la falta de actividades culturales y la falta de acceso a servicios financieros son privaciones que sufren en mayor medida las personas de los sectores sociales LGBTI. El 17.0% de esta población afirmó no participar en el último mes en actividades culturales y el 44.5% vive en hogares sin acceso a servicios financieros.

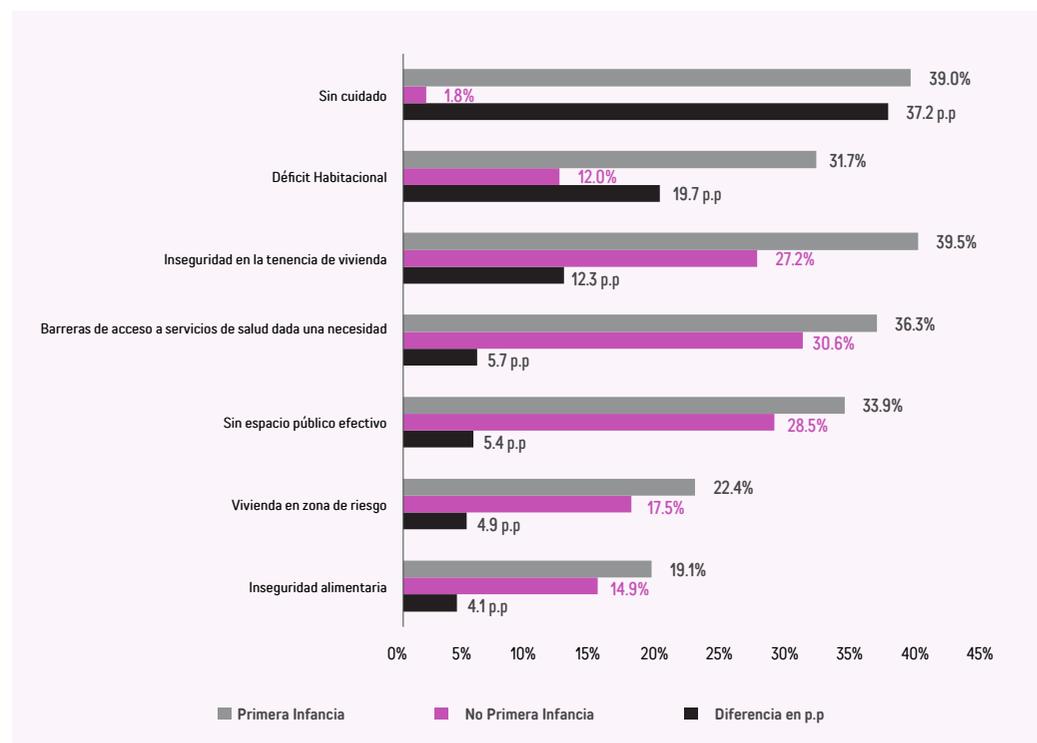
Análisis de ciclo vital

El análisis presentado a continuación incluye 5 grupos etarios diferentes, con los que se abarca todo el ciclo de vida de una persona. Los grupos son: primera infancia que va desde los 0 a 5 años; niños, niñas y adolescentes (NNA) que va desde los 6 a 17 años; juventud que va desde los 18 a 28 años; adultez que va desde los 29 a 59 años; y la vejez que son las personas mayores de 60 años.

Primera infancia: 0 a 5 años

Este análisis cobra bastante relevancia porque, aunque el crecimiento y el desarrollo de cada niño y niña sigue un ritmo individual, sí hay patrones y etapas de desarrollo infantil establecidos que determinan la importancia de que esta población reciba atención temprana en cuidado y salud. La figura 17 muestra las privaciones preponderantes para este ciclo vital en la ciudad.

Figura 17. Privaciones por indicador, Primera infancia 0-5 años



Fuente: Cálculos propios con base en EMB21

De esta manera, se observa que el tema del cuidado es la privación que afecta en mayor medida a los niños menores de 5 años, pues del total de esta población cerca del 40%, es decir, aproximadamente 199.000 niños en la ciudad siguen sin tener acceso a todos los servicios de cuidado integral. El indicador de “Sin cuidado” se construye teniendo en cuenta aquellas poblaciones que requieren atención de cuidado y que no la reciben tales como la primera infancia, las personas mayores y las personas con discapacidad; por ende, este indicador muestra que las personas mayores y las personas con discapacidad cuentan con tan solo una incidencia del 1.8%, siendo que la mayor incidencia se la llevan los niños menores de 5 años. Por cuidado integral se entiende salud, nutrición y cuidado. Además, cuando se contrasta esta información con el indicador de barreras de acceso a servicios de salud

dada una necesidad, se observan resultados similares. Del total de infantes que tuvieron una enfermedad o emergencia en el último mes, el 36.3% no acudió a un médico o institución de salud para tratarse.

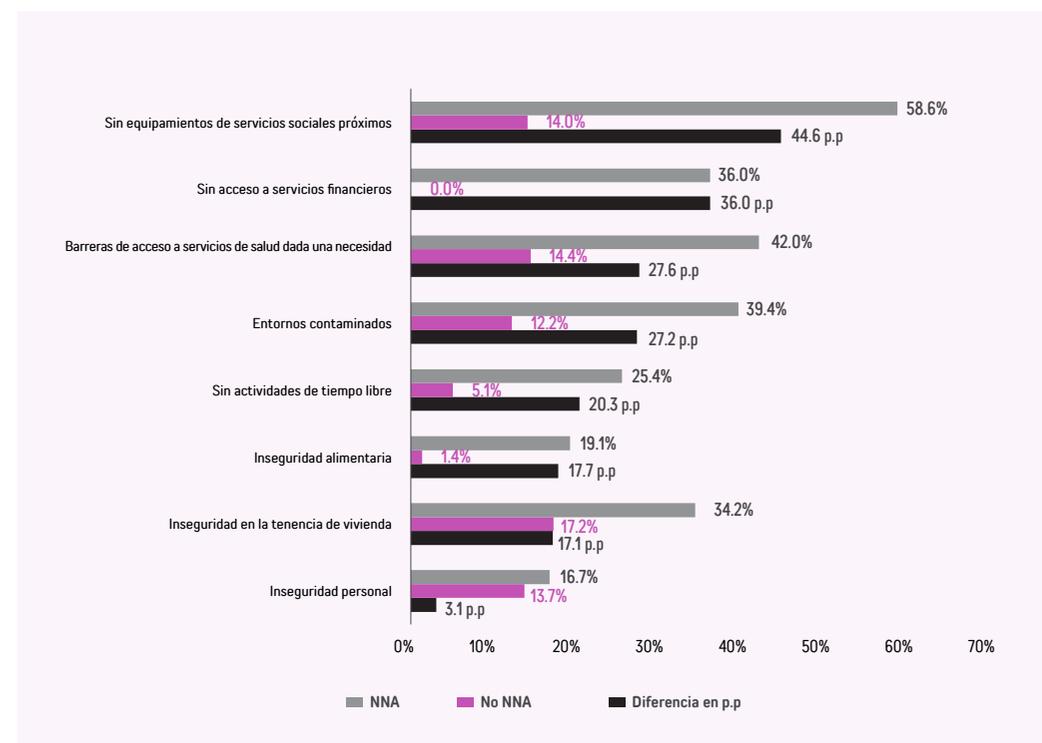
Estas privaciones son en promedio 9.2 puntos porcentuales menores en el caso de la población mayor de 5 años.

Ahora bien, para los indicadores que no identifican como privadas a algunas de las personas del hogar sino que corresponden a privaciones de la vivienda o del entorno, se evidencia que las privaciones con mayor afectación son las que están relacionadas con la vivienda. Por ejemplo, el 31.7% de los niños y niñas menores de 5 años vive en hogares con déficit habitacional. De la misma manera, el 39.5% vive en hogares con inseguridad en la tenencia de la vivienda; el 33.9% habita en vivienda con menos de 2.3 m2 de áreas libres, verdes, y abiertas para el disfrute por habitante; el 22.4% vive en una zona de riesgo; y el 19.1% habita en hogares con inseguridad alimentaria.

Niños, Niñas y Adolescentes (NNA): 6 a 17 años

Para el caso de los niños, niñas y adolescentes (NNA), se evidencia que la mayor privación que presentan, en comparación con las personas de grupos etarios diferentes, es sin equipamientos de servicios sociales próximos con una incidencia del 58.6%, seguido por sin acceso a servicios financieros, es decir que viven en hogares donde no se tiene acceso a los servicios financieros. El 42.0% de la población NNA que tuvo una enfermedad o emergencia en el último mes no acudió a un médico o institución de salud para tratarse. Esta privación en personas que no son NNA no supera el 30. La figura 18 a continuación resume estos resultados.

Figura 18. Privaciones por indicador, Niños, niñas y adolescentes 6 – 17 años



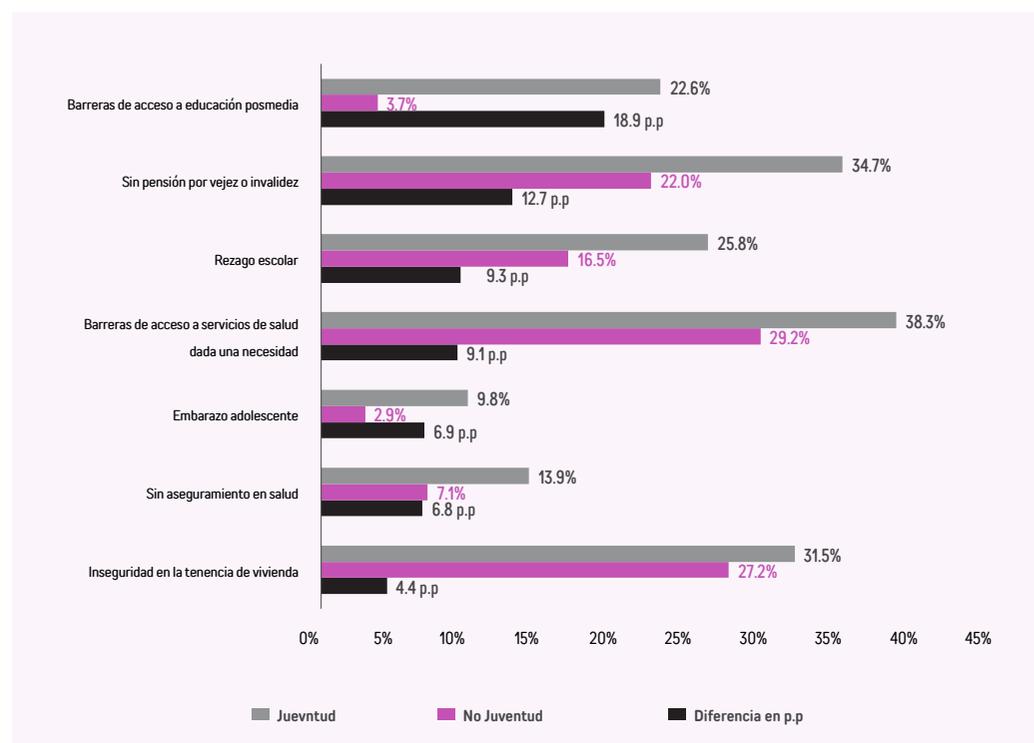
Fuente: Cálculos propios con base en EMB21

En este grupo etario también se observa que muchas de las privaciones que sufren en mayor proporción, en contraste con poblaciones de edades diferentes, están relacionadas con la vivienda y las condiciones del hogar en el que habitan. El 19.6% de NNA vive en hogares con déficit habitacional; el 34.2% habita en hogares con inseguridad en la tenencia de vivienda; el 19.1% vive en hogares con inseguridad alimentaria; el 21.3% vive en zonas de riesgo; y el 31.8% vive hogares sin el mínimo de espacio público efectivo establecido. Al igual que con el grupo de primera infancia, estas privaciones son menores para personas que no pertenecen a este grupo etario.

Juventud: 18 a 28 años

En la población joven se evidencia que la dimensión de educación y salud cobra bastante relevancia. De hecho, una de las privaciones que sufren en mayor proporción, en comparación con otros grupos etarios, es el acceso a educación posmedia, pues el 22.6% de los jóvenes se encuentran sin estudiar por costos educativos elevados, labores de cuidado, necesidad de trabajo o inexistencia de centros educativos cercanos. De manera similar, el 38.3% de los jóvenes no accede a centros de salud dada una necesidad, el 9.8% de las mujeres jóvenes tiene embarazo adolescente, y el 13.9% no está asegurado al sistema de salud. Estas privaciones son en promedio 8.7 puntos porcentuales menores en las personas de edades diferentes.

Figura 19. Privaciones por indicador, Juventud 18 – 28 años



Fuente: Cálculos propios con base en EMB21



Foto: Secretaría Distrital de Planeación

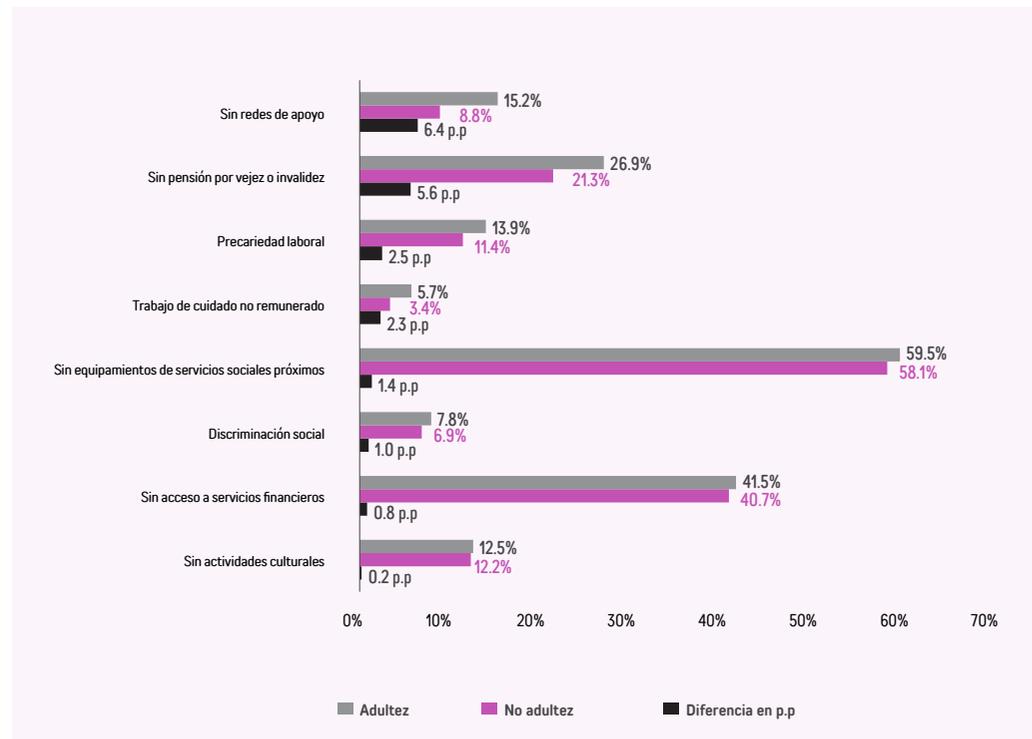
Cabe resaltar, que la privación que tiene una mayor diferencia con otros grupos etarios es el acceso a pensión por invalidez. Esto como consecuencia de que alrededor del 34.7% de los jóvenes que tienen una incapacidad permanente para trabajar no tiene acceso a una pensión. Esto puede estar relacionado con el marco normativo pensional del país, el cual indica que para los menores de 20 años se requiere acreditar al menos 26 semanas cotizando para recibir la pensión por invalidez. Para edades superiores, se requieren 50 semanas cotizadas en los últimos 3 años anteriores a la fecha de estructuración de la invalidez.

Por otro lado, indicadores como inseguridad en la tenencia de la vivienda e inseguridad personal reflejan privaciones mayores para esta población. El 31.5% de la población joven habita en viviendas propia sin título o en arriendo sin contrato. Y el 20.5% vive en hogares donde al menos una persona ha sido víctima de atracos, homicidios, amenazas contra la vida, extorsión, chantaje o acoso.

Adultez: 29 a 59 años

Para el grupo etario de adultez son solo 6 indicadores los que presentan diferencias superiores a un punto porcentual, en comparación con la población de edades diferentes. De esta manera, la privación que sufren en mayor proporción los adultos es sin redes de apoyo, es decir que cuando presentan algún problema personal o económico no tienen a quien recurrir y además cuando el problema es económico recurre a compraventas, prestamistas o gota a gota. A esto se le suma que presentan mayor incidencia en el indicador de acceso a pensión por vejez o invalidez. El 26.9% de esta población cuando supera la edad de pensión o tiene una incapacidad permanente para trabajar no recibe los ingresos que garantizan una pensión o no recibe ayudas por parte del Distrito o de la Nación como IMG, Colombia Mayor o Persona Mayor. Esta privación para otros grupos poblacionales no supera el 22%.

Figura 20. Privaciones por indicador, Adultez 29 – 59 años



Fuente: Cálculos propios con base en EMB21

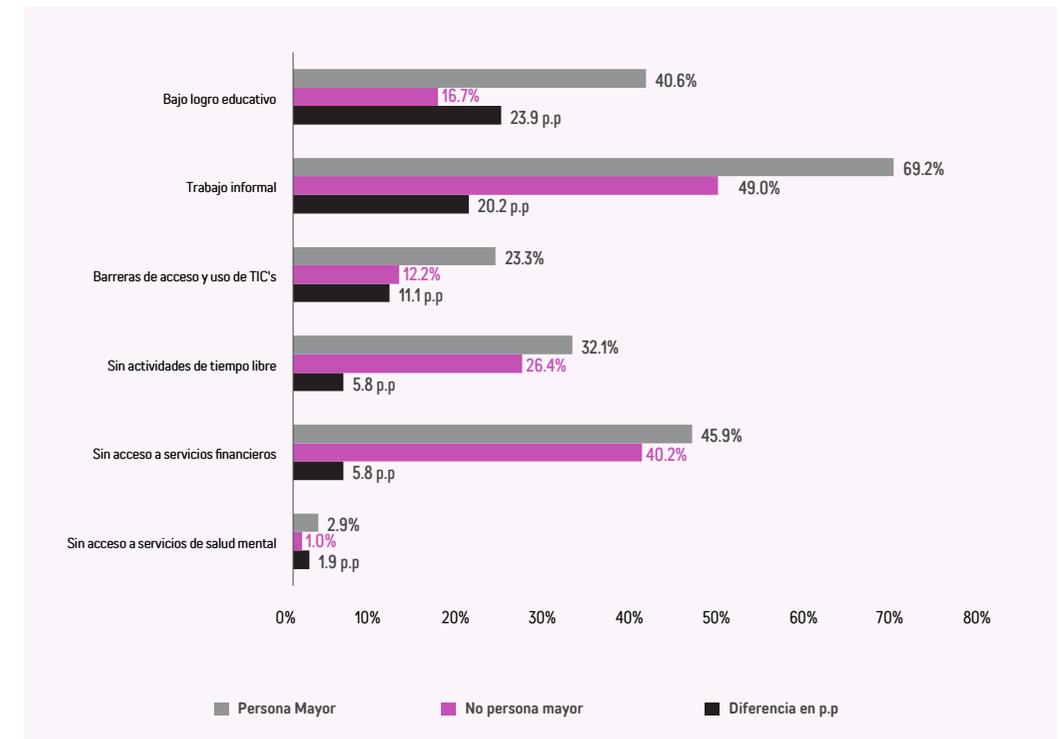
En otros temas relacionados con el trabajo, el 13.9% de los adultos ocupados sufre de precariedad laboral y el 5.7% de los adultos ocupa más de 42 horas semanales en trabajos de cuidado no remunerado. Estas dos privaciones son en promedio 2.4 puntos porcentuales menores en otros grupos etarios. Por último, privaciones como la falta de equipamientos de servicios próximos y sin acceso a servicios financieros son mayores para los adultos, pero las diferencias con respecto a otros grupos etarios son en promedio un 1.3 puntos porcentuales menores.

Vejez: personas mayores de 60 años

Ahora bien, las privaciones que afectan en mayor medida a las personas mayores de la ciudad, en comparación con otros grupos etarios, están relacionadas con el trabajo, la educación y la falta de actividades culturales y de tiempo libre.

En primer lugar, la privación que más varía con respecto a los resultados de otros grupos etarios es el bajo logro educativo. El 40.6% de la población mayor de Bogotá no culminó su educación básica hasta noveno grado. En segundo lugar, las personas mayores sufren de informalidad laboral, ya que el 69.2% de las personas mayores trabaja de manera informal, esto quiere decir que aproximadamente 172,023 personas mayores están en el mercado laboral informalmente. Esta privación para otros grupos etarios no supera el 50%. Otro aspecto relacionado con esta informalidad laboral es la falta de acceso a servicios financieros, pues el 45.9% de esta población vive en hogares sin acceso a servicios como tarjetas de crédito, débito, corresponsales bancarios, entre otros.

Figura 21. Privaciones por indicador, Personas mayores de 60 años



Fuente: Cálculos propios con base en EMB21

Por otro lado, las personas mayores tienen una mayor incidencia en las barreras de acceso y uso de TIC's, ya que el 23.3% de esta población no accede o las usa. Esta privación para otras poblaciones es 11.1 puntos porcentuales menor. Finalmente, indicadores como la falta de actividades de tiempo libre y la falta de acceso a servicios de salud mental, son privaciones que afectan en promedio 4.5 puntos porcentuales más a las personas mayores que la población de otros grupos etarios.

Análisis inter-temporal

En esta sección se realiza un análisis de los resultados del ICAV con el uso de la Encuesta Multipropósito 2017 y 2021 con el objetivo de comparar en el tiempo el avance o no de los indicadores para la ciudad de Bogotá. En este sentido y teniendo en cuenta que la información disponible para los dos años de análisis en ocasiones no es la misma, se construyó un nuevo ICAV para Bogotá que fuera comparable para los dos años en cuestión (ICAV-C).

El ICAV-C cuenta con 27 indicadores, tres menos al número total de indicadores concebidos en el ICAV original. Los indicadores que no fueron posible calcular para ambos años son "Sin espacio público efectivo", "Sin actividades culturales" y "Sin acceso a servicios financieros" debido a que la Encuesta Multipropósito 2017 no cuenta con preguntas relacionadas a la tenencia de servicios financieros y que las preguntas de actividades culturales o de tiempo libre no se pueden discriminar en dos indicadores, por lo que se dejó un solo indicador para los dos tipos de actividades, además no es posible realizar cruce de información para construir el indicador de espacio público efectivo por habitante. No obstante, de los 27 indicadores que se mantienen en el tiempo, 10 de ellos fue necesario ajustarlos para obtener una versión comparable de ellos mismos. La Tabla 13 abajo incluida presenta los indicadores que presentan cambios en su definición frente al ICAV.

Tabla 13. Indicadores ICAV-Comparable

Dimensión	Indicador	Comentario
Educación	Inasistencia escolar	Indicador igual al ICAV
	Rezago escolar	Indicador igual al ICAV
	Bajo logro educativo	Indicador igual al ICAV
	Barreras de acceso a educación posmedia	Indicador igual al ICAV
	Barreras de acceso y uso de TIC's	Indicador igual al ICAV
Trabajo y seguridad social	Trabajo infantil	Indicador igual al ICAV
	Desempleo de larga duración	Indicador igual al ICAV
	Trabajo informal	Indicador igual al ICAV
	Precariedad laboral	Indicador igual al ICAV
	Sin pensión por vejez o invalidez	Para 2017 no se puede calcular el indicador con cruce de información de beneficiarios TMO y programas sectoriales de Base Maestra por lo que se deja con la información disponible en la Encuesta para ambos periodos.
Salud	Sin aseguramiento en salud	Indicador igual al ICAV
	Barreras de acceso a servicios de salud dada una necesidad	Indicador igual al ICAV
	Inseguridad alimentaria	Indicador igual al ICAV
	Sin acceso a servicios de salud mental	Para el 2017 no se cuenta con información sobre uso de servicios de psicología en el último mes
	Embarazo adolescente	Para el 2017, no se cuenta con la pregunta ¿Cuántos hijos vivos ha tenido?, se cambia por ¿A qué edad tuvo su primer hijo? Y se clasifica en el rango de edad de 13 a 17 y que en efecto se encuentre dentro del rango de edad al contestar la pregunta.
Acceso a servicios públicos y condiciones de la vivienda	Déficit Habitacional	Indicador igual al ICAV
	Inseguridad en la tenencia de vivienda	Para el 2017, no se cuenta con la pregunta de tenencia de contrato de arrendamiento.
	Vivienda en zona de riesgo	Se construye únicamente con la información de la EM17 y EM21. No se utiliza cruce de información de geolocalización de las viviendas
Entorno	Sin espacio público efectivo	Este indicador no se puede construir porque se realiza con cruce de georreferenciación y para el 2017 no se tiene.
	Sin equipamientos de servicios sociales próximos	Para el año 2021 se deja la misma definición de los 0.75 kms (justicia) y 1.5 kms (salud, educación y cultura) porque no se contaba con la información de tiempo de desplazamiento para el área rural. Para el año 2017 se deja con la información de la encuesta sin necesidad de cruces de información, debido a que para ese año si se contaba con información de equipamientos urbano y rural.

Dimensión	Indicador	Comentario
Entorno	Sin movilidad sostenible	Para el 2021 el indicador se construye igual que el ICAV (con cruce de información), ya que no hay información de tiempo de desplazamiento a los paraderos del área rural. Para el 2017 se construye con la información de la encuesta ya que si cuenta con área rural y no se puede hacer cruce de información.
	Entornos contaminados	Para el 2017 no se cuenta con las opciones: contaminación de cuerpos de agua (ríos, caños, humedales, lagunas), abandono de escombros y disposición inadecuada de residuos hospitalarios o biológicos. Solo se deja Disposición inadecuada de las basuras para ambos periodos.
Cuidado y uso del tiempo	Sin cuidado	Indicador igual al ICAV
	Sin actividades culturales	No se incluye
	Sin actividades de tiempo libre	Se deja actividades culturales o de tiempo libre para ambos periodos ya que en el 2017 no es posible capturar por separado este tipo de actividades.
	Trabajo de cuidado no remunerado	Indicador igual al ICAV
Exclusión y seguridad personal	Discriminación social	Indicador igual al ICAV
	Inseguridad personal	Para el 2017 cambia la respuesta "Persecución o amenazas contra la vida" por "Secuestros o desapariciones" y no se tiene la respuesta "Acoso (sexual, laboral, escolar, psicológico, ciberacoso)"
	Sin redes de apoyo	Indicador igual al ICAV
	Sin acceso a servicios financieros	No se incluye

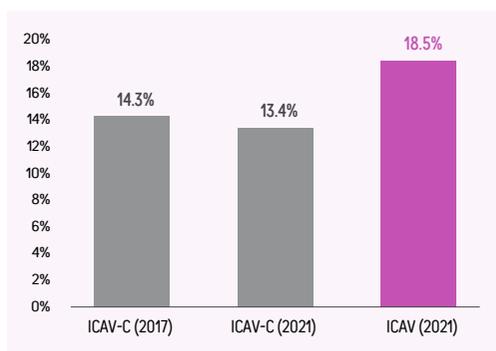
Fuente: EMB17 y EMB21

Los resultados agregados de este ejercicio se presentan en la figura 22 abajo incluida. El resultado del ICAV 2021 comparable es 5 p.p menor al original y se debe a los diferentes cambios en los indicadores y al hecho de no poder contar con el mismo número de indicadores. Como se mencionó en secciones anteriores, el indicador de sin acceso a servicios financieros es el tercer indicador con mayor incidencia para el año 2021, sin embargo, por limitaciones en la información de la encuesta, para el 2017 no fue posible calcularlo y esto afecta los resultados generales. Además, los 10 indicadores que cambiaron resultan con menores incidencias, en comparación a los originales. Esta diferencia en 10 de los 30 indicadores incluidos en el ICAV explica la diferencia entre el ICAV 2021 y su versión comparable (ICAV-C 2021).



Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Figura 22. Resultados agregados de ICAV general y comparable



Fuente: Cálculos propios con base en EMB21 y EMB17

Por área geográfica también se evidencia una mejora en los resultados, para el año 2017 la incidencia del ICAV en la ruralidad era de 53%, mientras que en el año 2021 se presentó una reducción en el mismo, logrando una incidencia de 33.2%, 19.9 p.p por debajo de la observada en 2017. Ahora bien, en términos del área urbana también se observa una reducción en la incidencia del ICAV, pero esta es mucho más incipiente

y no es estadísticamente significativa. La tabla 14 a continuación, muestra los resultados agregados por área geográfica y total.

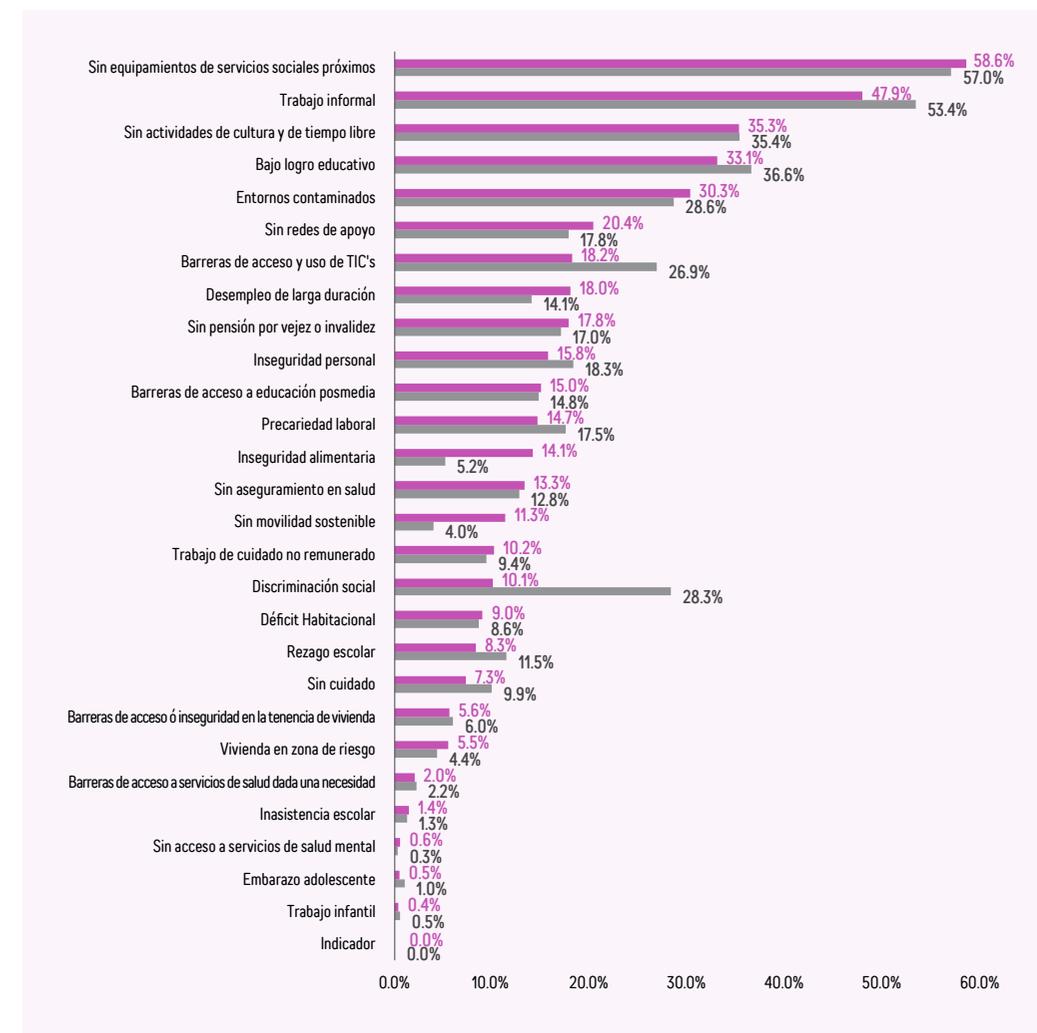
Tabla 14. Resultados agregados del ICAV comparable total y por área geográfica

Área	2017	2021	Diferencia en p.p
Urbano	14.2%	13.4%	-0.8
Rural	53.0%	33.2%	-19.9
Total	14.3%	13.4%	-0.8

Fuente: Cálculos propios con base en EMB21 y EMB17

Por último, la Figura 23 abajo muestra los resultados por indicador del ICAV comparable para 2017 y 2021. El mayor incremento de un periodo a otro lo tiene el indicador de “Inseguridad alimentaria” pasando de 5.2 p.p. a 14.1 p.p., seguido por el indicador de “Sin movilidad sostenible” cuyo aumento fue de 7.4 puntos porcentuales pues pasó de 4.0 en 2017 a 11.3 p.p. en 2021. En tercer lugar, se ubica el indicador de desempleo de larga duración cuyo incremento corresponde a 4 p.p.

Figura 23. Incidencia por indicadores del ICAV



Fuente: Cálculos propios con base en EMB21 y EMB17

Por otro lado, los indicadores que presentaron una mayor reducción en su incidencia de 2017 frente a los resultados para el 2021 fueron “Discriminación social” con una reducción de 18.1 p.p., barreras de acceso y uso de Tic's con una reducción de 8.7 p.p, trabajo informal con una reducción de 5.5 puntos porcentuales y bajo logro educativo con una reducción de 3.5 puntos porcentuales para el 2021.

Finalmente, el ejercicio de comparación inter temporal se realizó en uso de la encuesta multipropósito, ya que no es posible medir el ICAV en uso de la ECV porque no se cuenta con la información necesaria para calcular los indicadores de precariedad laboral, inseguridad alimentaria, sin acceso a servicios de salud mental, barreras de acceso a vivienda propia, sin movilidad sostenible, discriminación social y sin redes de apoyo; y en general los demás indicadores presentan modificaciones en su construcción (Ver anexo 3).

7 Conclusiones

El estudio de la pobreza multidimensional y las diferentes formas de medirla ha estimulado la discusión desde diferentes disciplinas. En general, existe un consenso en su carácter dinámico y en la necesidad de ajustar las mediciones a los contextos particulares. La literatura internacional además da cuenta de los cambios en la importancia relativa de los aspectos que la componen, y del interés en incluir aspectos que, si bien la población ha asociado a la condición de pobreza, actualmente no se capturan en las mediciones.

En Colombia desde 2010 se emplea el IPMC como medida oficial nacional. Tanto en el caso nacional como en el particular para Bogotá se ha observado una reducción significativa en su incidencia. El Distrito ha desplegado un ejercicio de monitoreo de la política social que permitió evidenciar que los indicadores incluidos en el IPMC ya no están capturando privaciones relevantes para el contexto de ciudad. En concreto, 7 de los 15 indicadores que conforman el IPMC tienen incidencias menores al 2%, lo cual demuestra que estas privaciones se encuentran casi que superadas en la ciudad. Esta evidencia demuestra la necesidad de actualizar el IPM para Bogotá, logrando así incluir privaciones que son importantes para población desde su experiencia de vida en la ciudad.



Foto: Secretaría Distrital de Planeación

La creación del ICAV y sus indicadores se cimienta en la visión de los protagonistas de su condición. El ejercicio participativo que contó con la participación de aproximadamente 300 personas con enfoque poblacional, diferencial, de género y territorial permitió identificar las dimensiones faltantes de la pobreza desde la visión de la población. Posterior a esa identificación y en uso de la Encuesta Multipropósito de Bogotá en su ronda 2021 y siguiendo la metodología AF se construyó el ICAV que agrupa 30 indicadores en 7 dimensiones que la población ha exhortado como relevantes: educación, trabajo salud, vivienda y servicios públicos, entorno, cuidado y uso del tiempo, y exclusión y seguridad personal.

La correspondiente selección del umbral de pobreza k para determinar los hogares pobres se realizó con comparaciones entre otras mediciones de pobreza, eligiéndose un $k=29\%$. A partir de este valor, se determinó la nueva incidencia de hogares bogotanos con precarias condiciones ampliadas de vida.

Con el fin de determinar si la población que identifica como multidimensionalmente pobre el ICAV es la misma que el IPMC, se realiza un análisis de la suma ponderada de privaciones para el IPMC y el ICAV con el mismo punto de corte teniendo en cuenta a la población más pobre. En uso del 5.6% de la población más pobre, los resultados sugieren que tan solo el 35.9% quedan clasificados como pobres por las dos medidas de pobreza multidimensional, mientras que el 64.1% de la población que con el nuevo índice se identificaría como pobre multidimensional, queda excluida en uso del IPMC. La inclusión de indicadores de condiciones ampliadas de vida permite capturar de una mejor manera las privaciones que tanto la población como la literatura internacional identifican como relevantes para describir la calidad de vida de los bogotanos. Este resultado es esperado, pues el objetivo de este trabajo fue precisamente identificar y medir aquellas privaciones que no se están teniendo en cuenta actualmente en el IPMC, pero que son relevantes a la hora de definir la pobreza multidimensional en el Distrito Capital.

A nivel de los indicadores los resultados muestran que: Sin equipamientos de servicios sociales próximos, trabajo informal y sin actividades del tiempo libre son los tres indicadores con mayor incidencia a nivel Bogotá, siendo los dos primeros los que presentan mayores grados de privación para la ciudad, superando el 50% de los hogares.

Frente a los resultados poblacionales se realizó un análisis por indicadores resaltando aquellos con

mayores incidencias para cada uno de los grupos. Al respecto se encuentra que las poblaciones con mayor incidencia de pobreza multidimensional según el ICAV son la población migrante y la población víctima del conflicto. A su vez, para la población femenina, en contraste con la población masculina, se evidencian mayores incidencias en indicadores como sin acceso a pensión por vejez, trabajo de cuidado no remunerado y sin actividades de tiempo libre. Para el caso de las personas con discapacidad, comparadas con las personas sin discapacidad, se reflejan diferencias que superan los 50 puntos porcentuales. Para la población con autorreconocimiento étnico, se evidencia que las privaciones con diferencias superiores a los 10 puntos porcentuales son sin espacio público efectivo, trabajo informal y vivienda en zona de riesgo.

El análisis inter temporal del ICAV entre 2017 y 2021 muestra que el ICAV en 2017 registra una incidencia en pobreza multidimensional de 14.3%, mientras que para el año 2021 la incidencia es de 13.4%. Las incidencias de los indicadores del ICAV entre los años de análisis, muestran que el mayor incremento de un periodo a otro lo tiene el indicador de "Inseguridad alimentaria" pasando de 5.2 p.p. a 14.1 p.p., seguido por el indicador de "Sin movilidad sostenible" cuyo aumento fue de 7.4 puntos porcentuales pues pasó de 4.0 en 2017 a 11.3 p.p. en 2021. En tercer lugar, se ubica el indicador de desempleo de larga duración cuyo incremento corresponde a 4 p.p. De otro lado, los indicadores que presentaron una mayor reducción entre 2017 y 2021 fueron: Discriminación social con una reducción de 18 p.p., acceso y uso de las TIC's con una reducción de 8.7 p.p. Finalmente y por área geográfica, se muestra una mejora en los resultados del ICAV, siendo que para el 2017 la incidencia en pobreza multidimensional en la ruralidad era de 53%, mientras que en el 2021 se presentó una reducción en el mismo, logrando una incidencia de 33.2% para el ICAV comparable.

8 Recomendaciones de carácter metodológico

El desarrollo del ICAV y la literatura internacional muestran que es recomendable complementar los índices de mediciones de condiciones de vida. La literatura internacional y la evolución del debate académico al respecto ha demostrado la importancia de reconocer el dinamismo de las sociedades y por tanto de la importancia en los indicadores que se incluyen para monitorear el posible avance o retroceso de sus condiciones de vida. Considerar indicadores desgastados desconoce la realidad del dinamismo de la ciudad, e impide la planeación e implementación de una política social efectiva.

En ese sentido, para el caso del ICAV se recomienda actualizarlo periódicamente, por ejemplo, aproximadamente cada 10 años. Esta actualización periódica permitirá la identificación de los aspectos relevantes para definir condiciones de vida en Bogotá. Esta labor y el cálculo periódico del ICAV deberá estar liderado por la Secretaría Distrital de Planeación.

A su vez, para el seguimiento del comportamiento del índice y la política social asociada al mismo, se recomienda la creación de una mesa de pobreza, desempleo y hambre, con carácter intersectorial para el seguimiento no solo de los programas que le apuntan a la reducción de dichas privaciones, sino también para generar alertas sobre nuevas privaciones que se observan desde el quehacer de cada sector en su gestión pública. Esta mesa permitiría fortalecer programas en donde los indicadores demuestren altos niveles de incidencia o niveles que pueden reconocerse en aumento.

Asimismo, dados los resultados por cada grupo poblacional se recomienda la creación de programas sectoriales específicos con enfoque poblacional, o se procure la inclusión del enfoque poblacional diferencial en los principales programas sectoriales existentes y mejorar la articulación interinstitucional para afrontar las brechas identificadas en los grupos poblacionales. Esto teniendo como objetivo aquellas dimensiones que, a pesar de presentar baja incidencia en el total Bogotá, tienen alta incidencia en grupos poblacionales específicos. Un ejemplo de ello es el tema asociado a la discriminación, en donde a pensar que la incidencia a nivel distrital no es muy alta, para grupos poblacionales como las personas de los sectores sociales LGBTI es alta en comparación a la población cisgénero y heterosexual.

Finalmente, es importante mencionar la necesidad de actualización y rediseño de un IPM para Colombia, en donde en concordancia no solo con la literatura sino con la política pública nacional se incorporen privaciones relevantes para el siglo XXI, tal es el caso como tiempo de cuidado no remunerado, acceso y uso a tecnologías de la información y seguridad personal, entre otros. No obstante, la adopción de un nuevo IPM para Colombia requerirá la inclusión de una nueva batería de indicadores en la Encuesta de Calidad de Vida, fuente actualmente oficial para el IPMC. Por ejemplo, de los 30 indicadores que se proponen conformen el ICAV, solo 15 indicadores se pueden medir en la ECV. En otras palabras, solo el 50% de las privaciones del ICAV se pueden replicar exactamente con la ECV (Ver Anexo 3).

Bibliografía

- Alkire, S. & Foster, J., 2007. Recuento y medición multidimensional de la pobreza.
- Alkire, S. & Foster, J., 2011. Counting and multidimensional poverty measurement. *Journal of Public Economics*, August, Volume 95, p. 476–487.
- Alkire, S. et al., 2015. *Multidimensional poverty measurement and analysis*. s.l.:Oxford University Press.
- Alkire, S., 2000. Dimensions of Human Development. *World Development*, 30(2), pp. 181–205.
- Alkire, S., 2007. Choosing Dimensions: The Capability Approach and Multidimensional Poverty. In: N. Kakwani & J. Silber, eds. *The Many Dimensions of Poverty*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 89–120.
- Alkire, S., 2007. The Missing Dimensions of Poverty Data: Introduction to the Special Issue. *Oxford Development Studies*, 35(4), pp. 347–359.
- Alkire, S., 2007b. Choosing Dimensions: The Capability Approach and Multidimensional Poverty. In: N. Kakwani & J. Silber, eds. *The many dimensions of poverty*. New York: Palgrave Macmillan.
- Alvarez-Gamboa, J., Cabrera-Barona, P. & H, J.-E., 2021. Financial inclusion and multidimensional poverty in Ecuador: A spatial approach. *World Development Perspectives*, Volume 22, p. 100311.
- Anderson, R., 2015. *World suffering and quality of life*. First ed. New York: Springer.
- Angulo, R., Díaz, Y. & Pardo, R., 2011. Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997–2010. *Archivos de Economía*, 8 Noviembre, Issue Documento 382, pp. 1–57.
- Angulo, R., Díaz, Y. & Pardo, R., 2011. Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997–2010.
- Ari, I. R. D., Waloejo, B. S. & Hariyani, S., 2021. Multidimensional Poverty, Social Networks: Spatial Neighbourhoods on Poverty Eradication in Tumpang District, Malang Regency. *TATALOKA*, 23(1), pp. 115–126.
- Ataguba, J., Fonta, W. & Ichoku, H., 2010. Application of the capability approach to poverty in Nigeria: What can we learn from the missing dimensions of poverty?. Amman, Jordan, Conference of the Human Development and Capability Association (HDCA).
- ATD Fourth World & Oxford University, 2019. *Las dimensiones ocultas de la pobreza*, s.l.: Ocford University.
- Atkinson, A. B. & Bourguignon, F., 1982. The comparison of multi-dimensioned distributions of economic status. *The Review of Economic Studies*, 49(2), pp. 183–201.
- Atkinson, A. B. & Bourguignon, F., 1987. *Income distribution and differences in needs*. UK: Palgrave MacMillan.

Bamberger, M., 2012. Introducción a los Métodos Mixtos de la Evaluación de Impacto. s.l.:World Bank.

Banco de la República, 2022. Recuadro 2: Actualización metodológica de la Gran encuesta integrada de hogares (GEIH) y sus principales cambios., Bogotá: s.n.

Banco Mundial, 2021. World Bank Data. [Online]

Barrantes, N. & Clausen, J., 2022. Does Multidimensional Poverty Affect Depression? Evidence from Peru. *Progress in Development Studies*, 22(2), pp. 107–129.

Bedük, S., 2020. Missing Dimensions of Poverty? Calibrating Deprivation Scales Using Perceived Financial Situation. *European Sociological Review*, Abril, 36(4), pp. 562–579.

Benvin, E., Rivera, E. & Tromben, V., 2016. Propuesta de un indicador de bienestar multidimensional de uso del tiempo y condiciones de vida aplicado a Colombia, el Ecuador, México y el Uruguay. *Revista Cepal*, 118.

Bowers, C., 2009. Rethinking Social Justice Issues Within an Eco-Justice Conceptual and Moral Framework Conceptual and Moral Framework. *Journal of Educational Controversy*, 4(1).

CEPAL, 2021. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. [Online] Chacón Díaz, L. F., 2019. Calidad educativa: una mirada a la escuela y al maestro en Colombia. *Revista Educación y Ciudad*, July.p. 35–49.

Chakravarty, S. R. & Pal, R., 2013. Financial inclusion in India: An axiomatic approach. *Journal of Policy Modeling*, 35(5), pp. 813–837.

Chambers, 2007. Participation, Pluralism and Perceptions of Poverty. In: N. Kakwani & J. Silber, eds. *The Many Dimensions of Poverty*. New York: Palgrave Macmillan.

Clausen, J., Vargas, S. & Barrantes, N., 2018. Do official multidimensional poverty measures in Latin America reflect the priorities of people living in poverty?. *Ensayos de Política Económica*, 2(6), pp. 15–34.

Costanza, R. et al., 2007. COSTANZA, Robert, et al. Quality of life: An approach integrating opportunities, human needs, and subjective well-being. *Ecological Economics*, 61(2–3), pp. 267–276.

DANE, 2008. Estimación e Interpretación del Coeficiente de Variación de la Encuesta Censal Censo General 2005 - CGRAL, s.l.: DANE.

DANE, 2014. Guía para la Interpretación del Error Muestral en Términos del Coeficiente de Variación e Intervalo de Confianza Estimado Encuesta de Sacrificio de Ganado – ESAG, s.l.: DANE.

DANE, 2019. Clasificación internacional normalizada de la educación-niveles de educación adaptada para Colombia.. [Online]

DANE, 2020. Nota Metodológica - Déficit habitacional, Bogotá: Textos y testimonios de académicos.

DANE, 2022. Boletín Técnico: Encuesta Nacional del Uso del Tiempo 2020–2021, Bogotá: s.n.

DANE, 2022. Boloetín técnico - Trabajo infantil octubre - diciembre 2021. [Online]

DANE, 2022. Estado actual de la medición de la discapacidad en Colombia. Nota Estadística.

DANE, 2022. Mercado Laboral: Nueva medición de informalidad laboral. [Online]

DANE, 2022. Metodología general encuesta multipropósito Bogotá - Cundinamarca. Bogotá, D.C., Colombia: s.n.

Dasgupta, P. & Weale, M., 1992. On Measuring the Quality of Life. *World Development*, 20(1), pp. 119–131.

de Neobouurg, C., de Milliano, M. & Plavgo, I., 2014. Lost (in) Dimensions Consolidating progress in multidimensional poverty research. Office of Research working papers, May, pp. WP–2014–No. 4.

Díaz, Y., Hessel, P., Avendano, M. & Evans-Lacko, S., 2022. Multidimensional poverty and adolescent mental health: Unpacking the relationship. *Social Science & Medicine*, Volume 311, p. 11534.

Dijk, J., 2020. Closing the Digital Divide The Role of Digital Technologies on Social Development, Well-Being of All and the Approach of the Covid–19 Pandemic.

Diprose, R., 2007. DIPROSE, Rachael. Physical safety and security: A proposal for internationally comparable indicators of violence. *Oxford Development Studies*, 35(4), pp. 431–458.

Elaine M., M. et al., 2020. Outdoor Walking Speeds of Apparently Healthy Adults: A Systematic Review and Meta-analysis.. *Sports Med*, 8 Octubre, Issue 51(1), pp. 125–141.

Ellis, G., 1984. The dimensions of poverty. *Social Indicators Research*, Volume 15, pp. 229–253.

FAO, 2012. Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA) - Manual de uso y aplicación. s.l., s.n.

Foster, E. J., 2010. A Report on Mexican Multidimensional Poverty Measurement.. OPHI working paper, 40.

Foster, J., Greer, J. & Thorbecke, E., 1984. A Class of Decomposable Poverty Measures. *Econometrica*, May, Volume 52, p. 761.

Gammage, S., 2009. Género, Pobreza de Tiempo y Capacidades en Guatemala: Un Análisis Multifactorial desde una Perspectiva Económica, Mexico: Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Garcia-Mora, F. & Mora-Rivera, J., 2021. Exploring the impacts of Internet access on poverty: A regional analysis of rural Mexico. *News, media and society*, 1(25).

Greco, S., Ishizaka, A., Tasiou, M. & Torrisi, G., 2019. On the Methodological Framework of Composite Indices: A Review of the Issues of Weighting, Aggregation, and Robustness. *Social Indicators Research*, January, Volume 141, p. 61–94.

Gunewardena, N., 2009. Pathologizing Poverty: Structural Forces versus Personal Deficit Theories in the Feminization of Poverty Theories in the Feminization of Poverty. *Journal of Educational Controversy Journ*, 4(1).

Habibur, M. & Naz, R., 2006. Digital Divide within Society: an account of poverty, community and e-governance in Fiji. *E-learning*, 3(3), pp. 1–19.

Hassan, A., 2021. An Analysis of Road Infrastructure on Physical and Human Development of Metropolitan Cities of Punjab. *GCU Economic Journal*, Volume 1, pp. 89–103.

Ibrahim, S. & Alkire, S., 2007. Agency and empowerment: A proposal for internationally comparable indicators. *Oxford development studies*, 35(4), pp. 379–403.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2019. Rediseño oferta acompañamiento familiar , s.l.: s.n.

Intituto Nacional de Estadística, 2021. Informe Metodológico Índice de Pobreza Multidimensional IPM Paraguay, s.l.: s.n

Instituto Nacional de Estadística, 2020. Pobreza Multidimensional en Angola, s.l.: s.n.

Kabeer, N., 2000. Social exclusion, poverty and discrimination towards an analytical framework. *IDS Bulletin*, 31(4), pp. 83–97.

Kaspirin, L., 2009. The Hidden Dimensions of Poverty: Rethinking Poverty and Education. *Journal of Educational Controversy*, 4(1).

Kolm, S., 1977. Multidimensional egalitarianisms. *The Quarterly Journal of Economics*, 91(1), pp. 1–13.

Lugo, A., 2007. Employment: A Proposal for Internationally Comparable Indicators. *Oxford Development Studies*, 35(4), pp. 361–378.

Maron, M., 2013. I Desarrollo del Sistema Financiero y su impacto en la Desigualdad Económica. s.l.:s.n.

McGee, R., 2002. Participatory Poverty Research: Opening Spaces For Change. In: K. Brock & R. McGee, eds. *Knowing Poverty: Critical reflexions on Participatory research and policy*. London: Institute of Development Studies, 2002.

Mills, C., 2015. The Psychiatrization of Poverty: Rethinking the Mental Health–Poverty Nexus. *Social and Personality Psychology Compass*, 9(5), pp. 213–222.

Ministerio de Desarrollo Social, 2015. Informe de Desarrollo Social, s.l.: Ministerio de Desarrollo Social.

Ministerio de Educación Nacional, 2014. Sistema nacional de indicadores educativos para los niveles de preescolar, básica y media en Colombia.

Ministerios de Educación Nacional, 2008. Orientaciones generales para la educación en tecnología, Bogotá: Imprenta nacional.

MPPN, 2021. Developing relevant Multidimensional Poverty Indices at the MPPN Side Event of the 52nd UN Statistical Commission. [Online]

Mubarak, F., Suomi, R. & Kantola, S.-P., 2020. Confirming the links between socio- economic variables and digitalization worldwide: the unsettled debate on digital divide. *Journal of information, communications and ethics in society*, 18(3), pp. 415–430.

Mudway, I., Dundas, I., Wood, H. & JAmaluding, J., 2019. Impact of London's low emission zone on air quality and children's respiratory health: a sequential annual cross-sectional study. *The Lancet Public Health*, 4(1).

National Statistics Bureau, 2017. Bhutan Multidimensional Poverty Index, s.l.: Royal Government of Bhutan.

Observatorio del bienestar de la niñez, 2015. Embarazo en adolescentes, generalidades y percepciones. s.l.:ICBF, USAID.

OECD, 2008. Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and UserGuide. s.l., s.n.

OECD, 2016. Education in Colombia. s.l.:OECD.

ONU Mujeres & DANE, 2020. Boletín estadístico: Cuidado no remunerado en Colombia: brechas de género., Bogotá: s.n.

OPDF, 2021. Estimación de la incidencia de pobreza monetaria a nivel de manzanas en uso de la GEIH 2020. Serie documentos de trabajo, p. No. 7.

Oshio, T. & Kan, M., 2014. Multidimensional poverty and health: evidence from a nationwide survey in Japan. *International journal for equity in health*, 13(1), pp. 1–11.

Osinki, A., 2021. From Consultation to Coproduction: A Comparison of Participation in Poverty Research. *Journal of participatory research methods*, 2(1), p. 18875.

Palomar, J., 2007. The Subjective Dimension of Poverty: A Psychological Viewpoint. In: N. Kakwani & J. Silber, eds. *The Many dimensions of poverty*. New York: Palgrave Macmillan.

Phillips, D., 2006. Quality of life: Concept, policy and practice. First ed. s.l.:Routledge.

Pinilla-Roncancio, M., 2018. The reality of disability: Multidimensional poverty of people with disability and their families in Latin America. *Disability and Health journal* , Volume 11, pp. 398–404.

PNUD, 2016. Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso., s.l.: PNUD.

PNUD, 2017. Revelando privaciones ocultas: pobreza de ingresos y tiempo, y políticas públicas en América Latina Lecciones de las experiencias LIMTIP, Cuaderno No. 2 Igualdad de género: UNDP.

PNUD, 2022. Human Development Report 2021/2022, s.l.: PNUD.

República de Mauritania, 2012. Pauvreté Multidimensionnelle en Mauritanie, s.l.: Pauvreté Multidimensionnelle en Mauritanie.

República general de Nigeria, 2022. Nigeria Multidimensional Poverty Index, s.l.: s.n.

Reyes, C., de Jesus, J., Sioson, E. & Sobreviñas, A., n.d. Missing Dimensions Of Poverty: Implications For Local Poverty Measurement And Monitoring In The Philippines. Working paper.

Rogers, H. & de Hoyos, R., 2016. Los “ninis” de América Latina: ni estudian ni trabajan ni son comprendidos. [Online]

Samman, E., 2007. Psychological and Subjective Well-being: A Proposal for Internationally Comparable Indicators. OPHI Working Paper 5, May.

Samuel, K et al, 2018. Social isolation and its relationship to multidimensional poverty. *Oxford Development Studies*, 46(1), pp. 83–97.

Samuel, K. et al., 2018. Social isolation and its relationship to multidimensional poverty. *Oxford Development Studies*, 46(1), pp. 83–97.

Santos, M. E., 2014. Measuring Multidimensional Poverty in Latin America: Previous Experience and the Way Forward. OPHI WORKING PAPERS, May, Issue No. 66.

Santos, M. E., 2019. Desafíos en el diseño de medidas de pobreza multidimensional, Santiago: CEPAL.

Sarmiento, A. & Ramírez, C., 1997. Índice de condiciones de vida. Planeación y Desarrollo, XXVIII(1), p. Enero.

Scheja, E., 2020. Dimensions , Multidimensional poverty peer network. s.l., MPPN.

Schimpl, M. et al., 2011. Association between Walking Speed and Age in Healthy, Free-Living Individuals Using Mobile Accelerometry—A Cross-Sectional Study. *Plos One*, 6(8) (e23299), pp. 1–7.

Secretaría de Educación Distrital, 2021. Informe: Caracterización sector educativo., Bogotá: Boletín estadístico anual.

Secretaría Distrital de la Mujer, 2021. Oferta de cuidado a cuidadoras. s.l.:s.n.

Secretaría Distrital de Planeación, 2021. Diseño de una herramienta de focalización para las personas que usan los Paga-diaros en la ciudad., Bogotá: Serie Documentos de Trabajo.

Secretaría Distrital de Planeación, 2022. El A,B,C del POT Bogotá reverdece 2022–2023, Bogotá: s.n.

SIDA, 2002. Perspectives on Poverty, s.l.: SIDA.

SIDA, 2017. Poverty Toolbox The Poverty Toolbox gathers tools and information to support the analysis and integration of multidimensional poverty throughout Sida's operations., s.l.: SIDA.

Sindzingre, A., 2007. The Multidimensionality of Poverty: An Institutional Perspective. In: N. Kakwani & J. Silber, eds. *The many dimensions of poverty*. s.l.:Palgrave Macmillan .

Skoufias, E., 2012. The Poverty and Welfare Impacts of Climate Change Quantifying the Effects, Identifying the Adaptation Strategies. Primera ed. s.l.:The World Bank.

Staveren, I. V., Webbink, E., de Haan, A. & Foa, R., 2014. The last mile in analyzing wellbeing and poverty: Indices of social development. *Forum for Social Economics* , 43(1), pp. 8–26.

Stiglitz, J., Sen, A. K. & Fitoussi, J. P., 2009. The measurement of economic performance and social progress revisited: reflections and overview. s.l.:HAL.

Tapia, H., 2023. Índice De pobreza multidimensional: hacia una nueva generación. Bogotá: Taller Expertos en Pobreza Multidimensional.

Taylor, K., 2009. Poverty's Multiple Dimensions. *Journal of Educational Controversy*, 4(1).

Thiry, G., Alkire, S. & Schleicher, J., 2018. Incorporating Environmental and Natural Resources within Analyses of Multidimensional Poverty. OPHI Research in progress series 50a, January.

Thorbecke, E., 2007. Multidimensional Poverty: Conceptual and Measurement Issues. *The Many Dimensions of Poverty*: UNDP.

Torabi Kahlan, P., Navvabpour, H. & Bidarbakht Nia, A., 2022. Missing Aspects of Poverty: The Case of Multidimensional Poverty in Iran. *Journal of Poverty*, 26(5), pp. 424–437.

Torres, A. et al., 2013. Calidad de vida y ciudad: análisis del nivel de desarrollo en Bogotá a través del método de necesidades básicas insatisfechas. *Estudios Gerenciales*, 29(127).

Tsui, K. Y., 1995. Multidimensional generalizations of the relative and absolute inequality indices: the Atkinson-Kolm-Sen approach.. *Journal of Economic Theory*, 67(1), pp. 152–265.

Villar, L. & Ramírez, J. M., 2014. Infraestructura regional y pobreza rural.. Fedesarrollo Centro de Investigación Económica y Social, Volume Working paper No. 61, pp. 1–52.

Wang, W. & Urakawa, K., 2019. Effects of Multidimensional Poverty on Health Indicators in Japan: Income, Time, and Social Relations. In: M. Hosoe, J. Biung-Ghi, A. Yakita & K. Hong, eds. *Contemporary Issues in Applied Economics*. s.l.:Springer Link.

Xiao, H., Liang, x., Chen, C. & Xie, F., 2022. The Impact of Multidimensional Poverty on Rural Households' Health: From a Perspective of Social Capital and Family Care. *International Journal of environmental research and public health*, Volume 19, p. 14590.

Zavaleta, D. S. K. a. M. C., 2014. Social isolation: A conceptual and measurement proposal. OPHI Working Papers 67.

Zhu, C., Zhou, Z., Ma, G. & Yin, L., 2022. Spatial differentiation of the impact of transport accessibility on the multidimensional poverty of rural households in karst mountain areas.. *Environment, Development and Sustainability*, pp. 1–21.

Anexo 3. Comparación preguntas ECV 2021 y EMB 2021

Dimensión	Indicador	ECV2021	Comentario
1. Educación	Inasistencia escolar	SI	Están todas las preguntas
	Sin acceso a educación posmedia	SI	Están todas las preguntas
	Rezago escolar	SI	Están todas las preguntas
	Bajo logro educativo	SI	Están todas las preguntas
	Acceso y uso de TIC's	SI	Están todas las preguntas
2. Trabajo y seguridad social	Trabajo infantil	SI	Están todas las preguntas
	Trabajo informal	SI	Están todas las preguntas
	Precariedad laboral	NO	No está la pregunta de reiteradas expresiones humillantes, amenazas de despido injustificado, exposición de intimididades
	Desempleo de larga duración	SI	Están todas las preguntas
	Sin pensión por vejez o invalidez	SI	Están todas las preguntas
3. Salud	Sin aseguramiento en salud	SI	Están todas las preguntas
	Barreras de acceso a servicios de salud dada una necesidad	SI	Están todas las preguntas
	Inseguridad alimentaria	NO	No están las preguntas relacionadas con la falta de dinero y la disponibilidad de alimentos del hogar
	Sin acceso a servicios de salud mental	NO	No están las preguntas de salud mental, depresión, ansiedad, esquizofrenia, entre otras
	Embarazo adolescente	SI	Están todas las preguntas
4. Vivienda y servicios públicos	Déficit Habitacional	SI	Están todas las preguntas
	Barreras de acceso a vivienda propia	NO	No está la pregunta de la razón principal para no tener planes de adquirir vivienda
	Inseguridad en la tenencia de vivienda	SI*	No está la pregunta exacta de tener contrato escrito de arrendamiento, pero está la pregunta de tipo de contrato con opción de verbal o escrito
	Vivienda en zona de riesgo	SI*	La pregunta no es igual a la de EM2021, se tiene una similar en ECV, pero condiciona la situación de riesgo a haberla sufrido en los últimos 12 meses

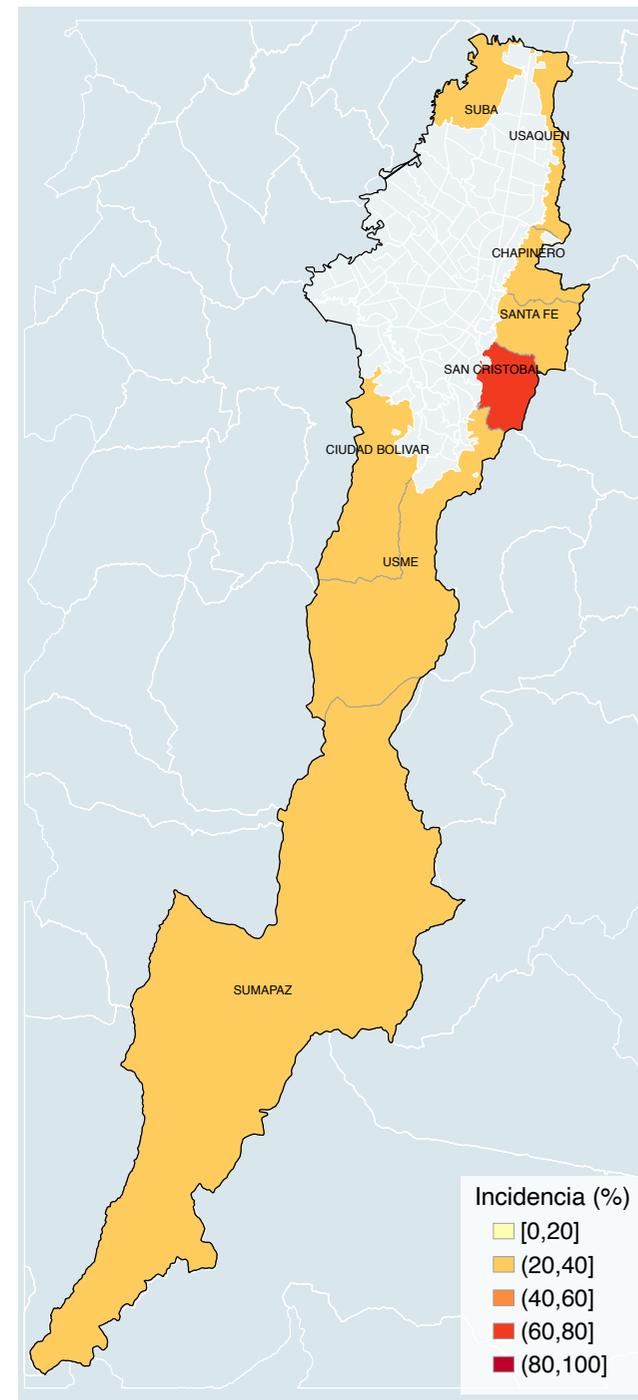
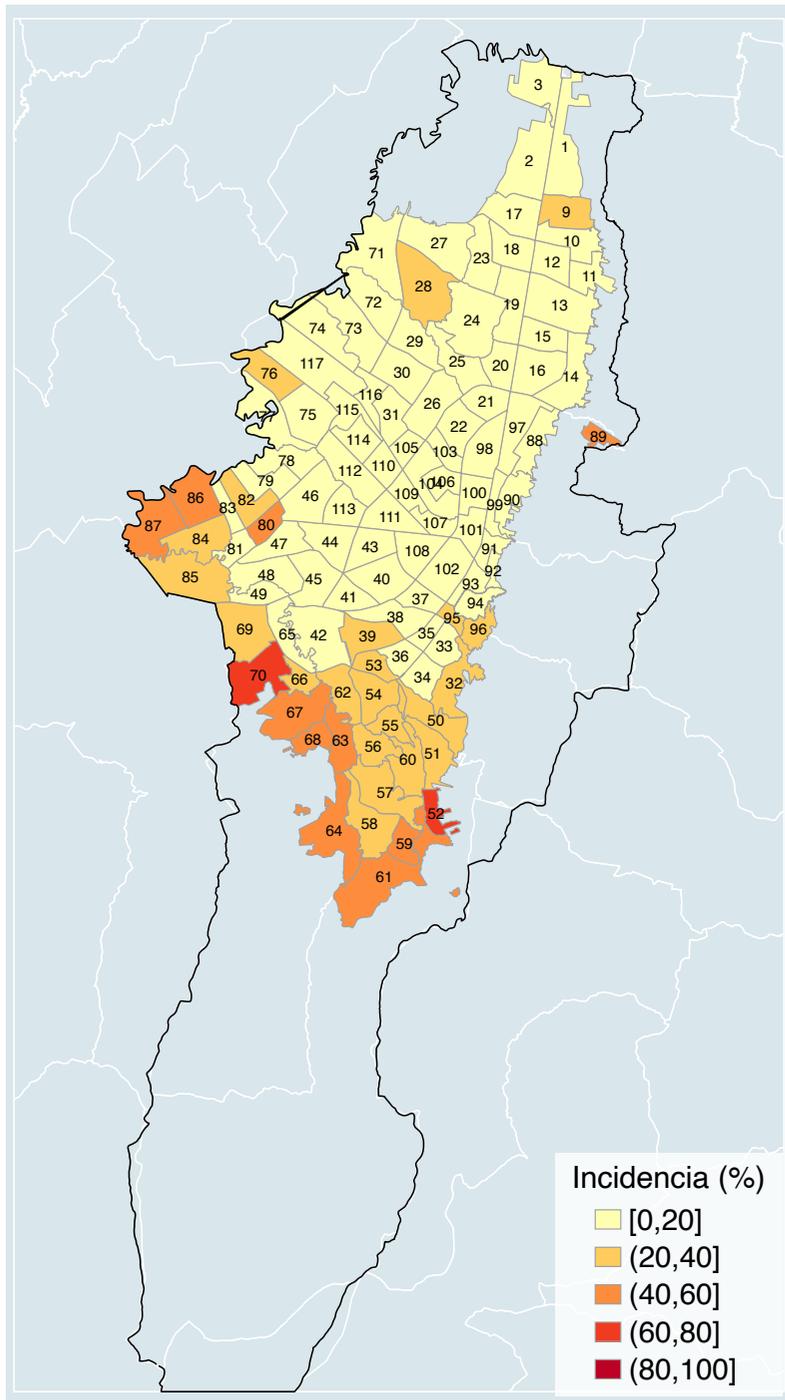
Dimensión	Indicador	ECV2021	Comentario
5. Entorno	Sin equipamientos de servicios sociales próximos	NO	Sale de cruce
	Sin movilidad sostenible	NO	Sale de cruce
	Sin espacio público efectivo	NO	Sale de cruce
	Entornos contaminados	SI*	La pregunta no es igual a la de EM2021, se tiene una similar en ECV, pero condiciona la situación a haberla sufrido en los últimos 12 meses. Además, la respuesta no es dicotoma "si" "no", sino categórica "nunca" "algunas veces" "muchas veces" "siempre", y no incluye todas las opciones de contaminación de la EM2021
6. Cuidado y uso de tiempo	Trabajo de cuidado no remunerado	SI*	La pregunta no es igual a la de EM2021, se tiene una similar en ECV, pero enfocada solo a los oficios del hogar. No se tiene cuidado de niños o personas con discapacidad
	Sin actividades culturales	SI*	La pregunta no es igual a la de EM2021, se tiene una similar en ECV, pero no incluye todas las actividades y se pregunta como actividades fuera de la jornada escolar
	Sin actividades de tiempo libre	SI*	La pregunta no es igual a la de EM2021, se tiene una similar en ECV, pero no incluye todas las actividades y se pregunta como actividades fuera de la jornada escolar
	Sin cuidado	SI*	Se podría medir únicamente para niños porque para personas mayores y con discapacidad no se indaga el porqué no recibe ayuda de otras personas
7. Exclusión y seguridad personal	Discriminación social	NO	No están preguntas de discriminación
	Inseguridad personal	SI	Están todas las preguntas
	Sin redes de apoyo	NO	No están las preguntas de redes de apoyo. Y la única pregunta relacionada a pedir ayuda ante un problema está vinculada al COVID
	Sin acceso a servicios financieros	SI*	Se tiene la misma pregunta del gasto, pero a un mes y en las opciones de respuesta se incluye tarjeta débito, crédito, cuota de manejo y giros. No está uso de corresponsales bancarios y cajeros.

*Se puede generar una medición similar, pero cambian con respecto a la medición con EM2021

Anexo 4. Incidencia según el ICAV por área geográfica

Tomo No 1 - Pobreza e inclusión social y productiva en Bogotá - Pobreza multidimensional

Urbano



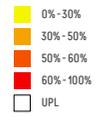
Rural

Fuente: Cálculos propios con base en EMB21

Anexo 5. Mapa de incidencia de pobreza monetaria a nivel de manzana

Incidencia Pobreza Monetaria

Porcentajes personas (%)



Fuente: Elaboración propia con base en EMB2017 y OPDF (2021)



Las dimensiones de la pobreza en Bogotá:

Voces de la ciudadanía

Autoras:
Juliana Moreno
Liliana Narváz

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Resumen

Los debates internacionales sobre la medición de las condiciones de vida y la pobreza multidimensional han conllevado a la actualización del marco analítico en términos de pobreza multidimensional, reconociendo el dinamismo y los cambios estructurales que presentan los fenómenos sociales. Ese trabajo surge de la necesidad de mejorar la medición de pobreza multidimensional para la ciudad, de tal forma que se puedan identificar una gama más amplia de las privaciones que actualmente no se incluyen en la medición tradicional nacional, pero que responden a carencias relevantes para el contexto particular de la ciudad. En este estudio, a través de una estrategia de investigación participativa con enfoque inductivo, se buscó identificar, desde la visión de la ciudadanía, las dimensiones de la pobreza en la ciudad. Se contó en total de aproximadamente 300 ciudadanos y ciudadanas que participaron en 20 grupos focales con enfoque poblacional, diferencial, de género y territorial. Los hallazgos muestran que la experiencia de las personas que viven en condición de pobreza en Bogotá es compleja y diversa. Se reconocen tanto aspectos relacionados con las dimensiones tradicionales de la pobreza hoy incluidas en la medición de pobreza multidimensional nacional, como otros aspectos que van más allá de dicha medición. En total se identificaron 44 aspectos que la población menciona como relevantes al describir la experiencia de la pobreza en la ciudad. Se identificaron aspectos no incluidos en las mediciones tradicionales, como es el caso de discriminación social, las redes de apoyo, la satisfacción y bienestar psicológico, seguridad personal, so del tiempo, la exclusión financiera, acceso y uso de tecnologías de la información y aspectos relacionados con el medio ambiente y la calidad de los entornos, entre otros. Estos hallazgos son el principal insumo para una etapa cuantitativa subsiguiente que busca construir un índice que capture dichas privaciones identificadas.

1 Introducción

La meta de reducir la pobreza, que hoy es el primer objetivo de desarrollo sostenible, debe estar acompañada de indicadores que permitan reflejar con la mayor precisión los estándares y rangos locales de la misma. La medición de la pobreza debe ser comprensiva, holística y acorde a las necesidades de la población. La evolución de los indicadores y de la medición de la pobreza ha sido progresiva a lo largo de las últimas décadas. Actualmente, a nivel nacional, la mayoría de los países incorporan medidas monetarias y multidimensionales como medidas oficiales. La introducción de medidas multidimensionales ha resultado ser un avance significativo en la comprensión y medición de la pobreza y, mientras que la investigación ha continuado en este sentido, se han actualizado y mejorado los indicadores desde los debates teóricos y metodológicos. Respecto de este punto, dentro de la conversación internacional se ha resaltado la necesidad de introducir nuevas dimensiones en la medición de la pobreza que reconozcan aspectos diferentes a los tradicionalmente incluidos en los índices de pobreza multidimensional como la educación, la salud o la vivienda. Estas dimensiones son relevantes en la definición de bienestar humano y por tanto expertos en la materia recomiendan a gobiernos nacionales y territoriales incluirlas en sus medidas oficiales de

pobreza. De igual manera, el diseño y producción de indicadores que capturen las realidades locales geográficas supone una mejora significativa para una mejor formulación de políticas públicas.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Secretaría Distrital de Planeación, desde el Observatorio poblacional diferencial y de familias reconoce la necesidad de mejorar la medición de pobreza multidimensional para el Distrito Capital pues existen privaciones que actualmente no se incluyen en la medición, pero que responden a carencias relevantes para el contexto particular de la ciudad.

La presente investigación tiene como objetivo indagar sobre los aspectos asociados a las condiciones de vida en la ciudad que conlleven a una medición más completa y precisa de las mismas en la ciudad. Para ello se emplea un diseño de investigación mixto secuencial en donde, empleando estrategias participativas se busca identificar desde la visión de la ciudadanía cuales son las dimensiones faltantes de la pobreza y posterior a ello, con base en esa información se construye un índice que capture las privaciones identificadas que pueden medirse con los datos disponibles.



Foto: Secretaría Distal de Planeación

El presente documento es el primer resultado de la investigación y hace referencia a los resultados de la etapa cualitativa. Dentro de esta etapa 285 ciudadanos y ciudadanas participaron en 20 grupos focales que se orientaron desde los enfoques poblacional y territorial, y donde se buscó evidenciar desde la experiencia de las personas, cuáles son las características que definen la pobreza desde el contexto de la ciudad. Se identificó que la experiencia de las personas que viven en condición de pobreza en Bogotá es compleja y diversa. En ella se reconocen tanto aspectos relacionados con las dimensiones tradicionales de la pobreza hoy incluidas en el IPM como aspectos que van más allá de ellas. Dentro de estos últimos se encuentran las redes de apoyo, la satisfacción y bienestar psicológico, la seguridad, el uso del tiempo, el acceso y uso de tecnologías de la información y aspectos relacionados con el medio ambiente y territorio. El trabajo participativo permitió confirmar también que hay aspectos de las dimensiones actuales del IPM cuya privación se encuentra casi que superada en la ciudad y que en esas dimensiones se valoran nuevos aspectos. Por ejemplo, una vez se alcanza la cobertura de aseguramiento en salud, las personas pobres enfrentan barreras para recibir servicios de calidad. De igual forma, en términos de la educación,

se encuentra que la ciudadanía encuentra barreras significativas en el acceso a la educación superior y no básica o media.

El presente documento se organiza de la siguiente manera: posterior a la introducción, se presenta el marco conceptual que elucida las discusiones teóricas detrás de las mediciones de pobreza multidimensional y de las dimensiones faltantes de la pobreza. En la tercera sección se presenta un resumen de literatura que busca documentar los debates actuales sobre las dimensiones faltantes de la pobreza. La quinta sección presenta la metodología empleada durante el trabajo de campo cualitativo y la sexta sección presenta los resultados.

2 Condiciones de vida, pobreza multidimensional y su medición

Medir la pobreza de forma multidimensional implica una visión de la condición de pobreza que no solamente depende de las privaciones materiales, sino que integra también privaciones en términos de capacidades, empoderamiento y oportunidades. El concepto de pobreza multidimensional complementa las definiciones y las mediciones de pobreza monetaria y busca identificar aquellos hogares que son carentes de oportunidades o de acceso a unos mínimos de capacidades que se requieren para el desarrollo de cada persona. Sen (2000) advierte que la condición de pobreza está supeditada por la capacidad u oportunidad de los hogares o las personas de poder vivir la vida que cada persona quiere y valora como digna, dicha libertad de elección depende de la garantía de la igualdad de decisión que cada persona tenga.

No obstante, el enfoque de Sen (2000) supone el reconocimiento de no solamente la igualdad de decisión sino también de la libertad de decisión de cada persona sobre su vida. Esto inspira lo que se denomina como Functionings enmarcado en el enfoque de capacidades que Sen propone. Los functionings son capacidades que han sido realizadas, pero la realización de la capacidad depende de cada persona. El enfoque de capacidades si bien denota aportes fundamentales sobre el entendimiento de

la pobreza hace mucho más complejo el alcance de medidas objetivas de pobreza.

De esta manera y en consecuencia a lo anterior, la presente investigación se ubica conceptualmente en el enfoque de calidad de vida. Este enfoque advierte que existen estándares mínimos básicos que son condicionales a cada contexto y la superación de dichas privaciones implica el mejoramiento de los estándares de calidad vida.

El enfoque de calidad de vida es también el principio conceptual orientador del IPM en Colombia. Este define operativamente los hogares pobres multidimensionales como aquellos que presentan 33% o más privaciones de acuerdo con las dimensiones establecidas: a saber, condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y juventud, salud, empleo, y acceso a servicios públicos y condiciones de la vivienda. El umbral de privación y la metodología de construcción del índice obedecen al método Alkire & Foster, asimismo, la selección de las dimensiones también responde al contexto puntual del país (Angulo et al., 2011).

Entendemos dimensiones como las categorizaciones conceptuales que agrupan los indicadores y que tienen como objeto facilitar la interpretación de



Foto: Secretaría Distrital de Planeación

resultados respecto de la unidad de análisis. A su vez, se entienden por indicadores las n variables concebidas en cada dimensión y que se emplean para construir índices de privación y medir la pobreza multidimensional (Alkire, et al., 2015).

A pesar de que el IPM oficial responde a las privaciones relevantes para la población colombiana en su conjunto, en el nivel regional existen disparidades significativas y las condiciones de vida de las personas difieren de acuerdo con el lugar, siendo este un factor relevante en las oportunidades que brinda para la formación de capacidades y el ejercicio de libertades. Para la ciudad de Bogotá, por ejemplo, aquellos estándares mínimos de los que habla Sen (2000) en su apreciación conceptual, son diferentes de aquellos identificados para el contexto nacional. De hecho, muchos de los indicadores de privación establecidos a nivel nacional no reflejan las condiciones de vida actuales de la ciudad.

El análisis puntual de los indicadores supone necesario que los estándares mínimos se ajusten al contexto e incorporen dimensiones que permitan tener una medición de pobreza más precisa y pertinente para la ciudad. Este ejercicio de construcción de medidas ajustadas al contexto puntual de cada región geográfica permite el direccionamiento de las políticas

públicas distritales hacia objetivos específicos, a su vez, las mediciones de dimensiones faltantes permiten rastrear y evaluar en el tiempo si las condiciones de pobreza han sido superadas por la población.

El Índice de Condiciones Ampliadas de Vida (ICAV) busca cumplir con cinco funciones fundamentales: i). Establecerse como la medida oficial de pobreza multidimensional del Distrito, ii). Ser el instrumento que permite comparar niveles de pobreza en diferentes áreas de la ciudad y para diferentes grupos poblacionales, iii). Monitorear los niveles de pobreza a través del tiempo y iv). Mostrar de qué forma la población Bogotana es pobre y v). Orientar la política pública social de reducción de la pobreza en el distrito.

El propósito del índice es entonces orientar los objetivos de las estrategias de inclusión social, así como servir de herramienta para la identificación de la población objeto de política social. A nivel global existen importantes avances en el reconocimiento de las dimensiones faltantes de la pobreza, a continuación, se presentan las principales discusiones teóricas que identifican, no solamente la necesidad de reconocer dichas dimensiones faltantes como relevantes, sino también cuáles son aquellas dimensiones faltantes que han sido reconocidas como relevantes en otros contextos.

3 Las dimensiones faltantes de la pobreza en la literatura

Existe un debate en la literatura sobre los criterios para definir la pobreza de manera multidimensional en cada contexto. En general, no existe claridad en el proceso que desemboca en la selección de ciertas dimensiones sobre otras para la construcción y definición de índices nacionales y regionales¹ (de Neobouurg, et al., 2014; Alkire, 2007; Alkire, 2007b), pues no existe un criterio unificado sobre cómo se deben elegir las dimensiones y variables que se incluyen en los índices multidimensionales de pobreza ni de cómo se resuelve la tensión entre la selección de dimensiones básicas comúnmente usadas en definiciones de pobreza y en diversos contextos y la búsqueda de dimensiones que sean específicamente pertinentes en un contexto particular dado.

Las dimensiones estándar como salud, educación y condiciones de vivienda ejercen eficiencia en la medición, permiten la comparación extensiva, y pueden juzgarse como rigurosas frente al enfoque de capacidades desde una perspectiva de justicia social normativa. Sin embargo, impiden capturar la especificidad de la condición de pobreza única a cada contexto y lo que la población en condición de pobreza valora como importante. Por otro lado, elegir

dimensiones particulares a cada contexto propende por definiciones de pobreza más pertinentes, pero conlleva limitaciones en la comparabilidad a otros casos y puede presentar dilataciones haciendo que se desborde el objeto de la medición (Alkire, 2007).

Las dimensiones e indicadores son dinámicos en el tiempo, y por tanto evaluaciones periódicas de qué dimensiones se consideran importantes deben tenerse en cuenta. Respecto a la decisión de qué dimensiones incluir, Alkire (2007) señala que los métodos más comúnmente empleados son: i). el uso de datos existentes: dimensiones que se seleccionan de acuerdo con los insumos de información disponibles; ii). criterios normativos: en donde de acuerdo con estudios generales se asume cuáles son las dimensiones más importantes; iii). consenso público pero que no necesariamente sugiere un proceso participativo, por ejemplo, consenso frente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible; iv). procesos participativos, en donde la población en general es consultada y dependiendo del grado de participación pueden interferir en el proceso de toma de decisiones y v). Análisis empírico cuyo insumo es la literatura que se ha producido desde el análisis experto. Por

1. Hacemos la salvedad de que la construcción del índice de pobreza multidimensional para Colombia justifica la selección de las dimensiones de acuerdo con los métodos listados por Alkire (2007) Fuente especificada no válida.

su parte Clausen, et al. (2018) advierte cuatro: i). Disponibilidad de datos; ii). procesos participativos; iii). consensos acerca de acuerdos internacionales como los ODS o las constituciones de cada país, y iv). teorías de justicia social y marcos conceptuales de bienestar (Clausen, et al., 2018).

La mayoría de los casos de selección de dimensiones lo hacen de acuerdo con el método uno, según los datos existentes que permitan la medición. Este criterio, sin embargo, no es suficiente a la hora de definir las dimensiones de interés y el ejercicio normalmente debería incluir el uso de más de un método de selección con el objeto de capturar adecuadamente, las dimensiones relevantes para el contexto en discusión.

Alkire (2007, 2007b) basándose en el carácter dinámico de los contextos de pobreza y su especificidad relativa, resalta la importancia de las “dimensiones faltantes” de la pobreza que se distancian de lo tradicional (salud, educación, condiciones de la vivienda) y que resultan ser importantes al momento de capturar las privaciones de la población mediante los índices de pobreza multidimensional y de calidad de vida.

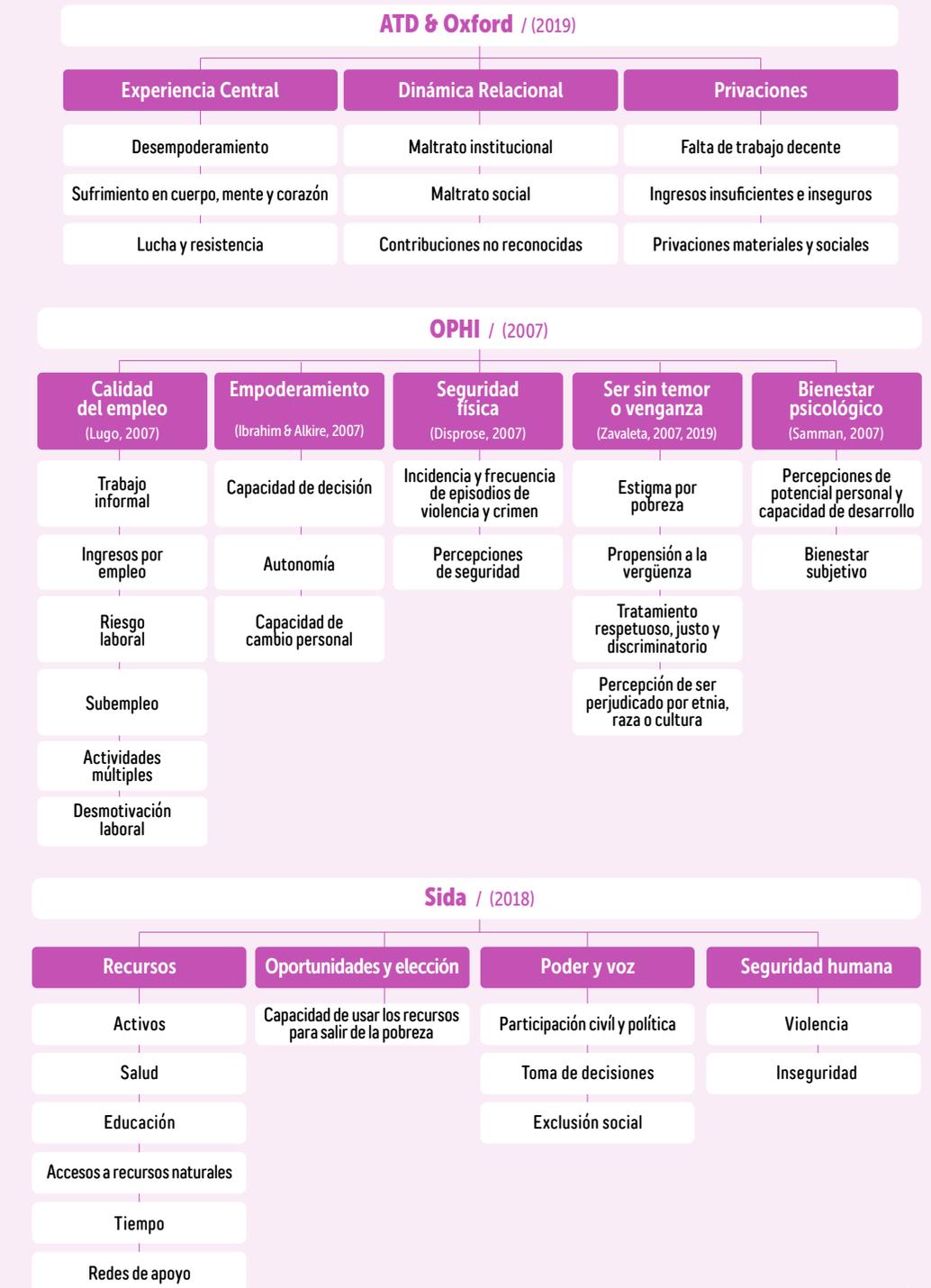
La iniciativa de identificación de dimensiones faltantes de la pobreza en diferentes contextos ha sido liderada desde Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) y ha tenido aplicaciones empíricas en Reino Unido (Bedük, 2020), Filipinas (Reyes, et al., n.d.), y Nigeria (Ataguba, et al., 2010) entre otros. Se consideran dimensiones faltantes a aquellas que se separan de las dimensiones estándar como salud y educación y que son valoradas por las personas que viven en condiciones de pobreza, resultan en un concepto más complejo e enriquecido de la pobreza multidimensional. Si bien estas iniciativas tienen como origen un workshop realizado por OPHI en 2007,

tienen como antecedente los estudios participativos realizados por el Banco Mundial²: Voces of the poor (Voces de la pobreza) llevados a cabo a lo largo de la década de los 90s. En estos estudios participativos se visibilizó qué se entendía por pobreza empleando como fuente las experiencias y aportes de las personas que son protagonistas de su condición.

Dentro de los enfoques que resaltan las dimensiones faltantes de la pobreza, además de OPHI se encuentran también los aportes que favorecen los estudios participativos como el de ATD Fourth World y Oxford University (2019) y que tienen como objetivo generar dimensiones comparables y transversales internacionalmente; finalmente, se encuentra el enfoque de la agencia de cooperación Suiza SIDA que reforma su marco conceptual y de acción hacia 2018 precisamente para incluir dimensiones no tradicionales de pobreza. A pesar de que OPHI ha encabezado el liderazgo de la discusión, pues las conclusiones del workshop llevado a cabo en 2007 respecto de qué dimensiones y cómo incluirlas ha dominado la mayoría de la literatura, estos tres macro estudios conforman el grueso de los aportes en investigación acerca de las dimensiones faltantes de la pobreza.

La Figura 1 ilustra las dimensiones y los indicadores por cada dimensión propuestos desde cada macro estudio. Un elemento común a las dimensiones e indicadores propuestos por los macro estudios es la falta de datos tanto a nivel local como internacional que ha impedido la medición e integración de estas dimensiones faltantes de la pobreza. De hecho, de los indicadores presentados en los macro estudios pocos poseen discusión sobre su operacionalización. Alkire (2007) señala la importancia de incluir módulos en las fuentes de datos internacionales que permitan operacionalizar dichas dimensiones faltantes de la pobreza.

Figura 1. Dimensiones faltantes de la pobreza en varios estudios



2. Voces of the poor se realizó inicialmente el 14 países a lo largo de los cinco continentes.

Es importante mencionar que se han hecho también aportes al debate sobre las dimensiones faltantes de la pobreza desde el postpositivismo. Este es el caso de la propuesta hecha por Journal of Educational Controversy (2009) y desde donde se asume el sesgo en la interpretación de las dimensiones relevantes de la pobreza. Para esta propuesta de dimensiones faltantes de la pobreza, se conciben los aspectos estructurales causales de la misma desde la perspectiva crítica que resalta la injerencia de factores como el racismo, el sexismo (o discriminaciones por género) y el capitalismo de consumo (Taylor, 2009).

Los planteamientos de Taylor (2009) se intersecan con los planteamientos sugeridos desde OPHI y ATD & Oxford en lo que respecta a: empleo digno y no precario, seguridad, y capacidad de vivir sin avergonzarse y sin miedo, respectivamente. Asimismo, dentro de los planteamientos abordados por el Journal of Educational Controversy (2009), se sugiere que es necesario repensar la justicia social a la luz de los impactos en la vida de las personas producto de las crisis ecológicas y medio ambientales. Se afirma que el concepto de justicia social se ha enmarcado en suposiciones sobre la idoneidad de la clase media: individualismo, progreso, explotación ilimitada de recursos (p.2). En su planteamiento se conciben variables tales como la exposición a tóxicos, el desplazamiento de puestos de trabajo por máquinas y tecnología y la propensión a endeudamiento sin capacidad de pago por cultura de consumo (Bowers, 2009). Estas dimensiones planteadas por Bowers (2009) aunque no convencionales en el planteamiento de las mediciones multidimensionales de la pobreza, son de especial importancia en lo que respecta a salud³ y se han empleado en casos emblemáticos de

expansión de índices como lo es el caso de Chile. A su vez, suponen una condición importante de afectación para aquellas personas en riesgo con su entorno: inundaciones, exposición a basuras o materiales tóxicos, deslizamientos de tierra, sequías⁴ etc.

El macro estudio de OPHI sugiere las siguientes dimensiones faltantes: Calidad del empleo, empoderamiento, seguridad, capacidad de tener una vida libre de avergonzamiento, y bienestar psicológico⁵ (ver Figura 1 arriba). Para OPHI, las dimensiones propuestas como faltantes se justifican en los resultados de los estudios de Voices of the poor realizados por el Banco Mundial y en la afirmación de Amartya Sen de la importancia de resaltar aquellas libertades consideradas como importantes para las personas sujeto de la política pública.

Por su parte, en el estudio de ATD y La Universidad de Oxford las dimensiones sugeridas como faltantes son producto de un estudio participativo internacional realizado en Estados Unidos, Reino Unido, Bangladesh, Bolivia, Francia y Tanzania. El estudio empleó la metodología de cruce de saberes que se basa en el intercambio de conocimientos entre las personas en condición de pobreza, los expertos y profesionales en el área. Luego, se realizó un análisis transversal a todos los países, en donde los resultados sugieren tres dimensiones y nueve indicadores como se observa en la Figura 1 arriba (ATD Fourth World & Oxford University, 2019). El valor agregado de este estudio es la comparabilidad transversal a diferentes casos que se sugiere, pues los estudios participativos también se llevaron a cabo en instancias internacionales a nivel supranacional.



Foto: Secretaría Distrital de Planeación

En general, es posible establecer que existe acuerdo en algunas de las dimensiones faltantes de la pobreza en los tres macro estudios. La primera dimensión propuesta desde OPHI, calidad del empleo, obtuvo resonancia en el estudio de ATD Fourth World (2019). Por su parte ATD & Oxford (2009) plantean las variables asociadas a ingresos insuficientes e inseguros. Dicha condición, a su vez, favorece la explotación laboral y propaga la inseguridad económica. La segunda dimensión propuesta desde OPHI se refiere al empoderamiento, dimensión que también se repite para los demás macro estudios. En particular, OPHI define la dimensión como el poder que tienen las personas para dar forma a sus vidas. ATD & Oxford (2019), de otro lado, lo entienden como la “falta de control y la dependencia con respecto a otros como consecuencia de opciones fuertemente restringidas” (p. 8). Para SIDA la dimensión puede ser asociada a la capacidad de oportunidades y elección medido por la capacidad de emplear los recursos que se tienen para salir de la pobreza (Sida, 2018);

o con la dimensión de poder y voz que resalta la capacidad de toma de decisiones. Finalmente, existe un solapamiento para las dimensiones de bienestar psicológico (Samman, 2007) y de sufrimiento de cuerpo y corazón (ATD Fourth World & Oxford University, 2019). Estas dimensiones propuestas buscan capturar la afectación física y emocional que la condición de pobreza implica para las personas.

La siguiente tabla muestra el cruce de dimensiones y temáticas para los tres macro estudios. Establece una reorganización de los indicadores y temáticas propuestas de acuerdo con la incidencia de las mismas en cada uno. Además de los estudios descritos, existen también tres dimensiones que se referencian comúnmente dentro del grueso de la literatura de dimensiones faltantes de la pobreza: uso del tiempo, acceso y uso de internet y tecnología y medio ambiente, pero que no hacen parte de los tres macro estudios referenciados.

3. El Instituto Nacional de Investigación en Salud, el Centro de Investigación Biomédica en Guy's and St Thomas' National Health Service (NHS) Foundation Trust y La universidad King's College London realizaron un estudio en donde analizaron la propensión a desarrollar problemas respiratorios de largo plazo en niños altamente expuestos a contaminación producida por combustible diésel, encontrando que aquellos niños expuestos a los gases diésel ya presentan riesgos asociados a desarrollar asma y/o otros tipos de enfermedades respiratorias (Mudway, et al., 2019).

4. En cuanto a sequías e inundaciones, ya muchos de los programas de cooperación en África sub-sahariana contemplan el impacto que el cambio climático tendrá sobre la pobreza pues gran parte de la población en condición de pobreza es dependiente del sector agrícola. Ver por ejemplo: (Skoufias, 2012)

5. Alkire (2007), sin embargo, hace la salvedad que existen dudas sobre la idoneidad de la última dimensión.

Tabla 1. Reorganización de temáticas por incidencia según macro estudio

Dimensión	OPHI (2007)	ATD & Oxford (2019)	Sida (2018)
Ingresos, empleo, privaciones	Trabajo informal	Falta de empleo decente	Activos
	Ingresos por empleo	Ingresos insuficientes e inseguros	Privaciones en salud y educación
	Riesgo Laboral	Privaciones materiales y sociales	Acceso a recursos naturales
	Subempleo		
	Actividades múltiples		
	Desmotivación laboral		
Empoderamiento	Capacidad de decisión	Desempoderamiento	Capacidad de usar los recursos para salir de la pobreza
	Autonomía	Contribuciones no reconocidas	Toma de decisiones
	Capacidad de cambio personal		Participación civil y política
	Capacidad de desarrollo personal		
	Autodeterminación		
Ser sin temor o vergüenza	Estigma por pobreza	Maltrato social	Exclusión social
	Propensión a la vergüenza	Maltrato institucional	
	Percepción de tratamiento respetuoso, justo y no discriminatorio		
	Percepción de discriminación por etnia, raza o cultura		
Satisfacción y bienestar psicológico	Sentido de vida personal	Sufrimiento de cuerpo, mente y corazón	Ninguna
	Satisfacción personal	Lucha y resistencia	
Seguridad	Percepciones de seguridad	Ninguna	Violencia
	Incidencia y frecuencia de episodios de violencia y crimen		Inseguridad
Redes Sociales	Ninguna	Ninguna	Redes de apoyo
Medio ambiente	Ninguna	Ninguna	Ninguna
Uso del tiempo	Ninguna	Ninguna	Ninguna
Tecnología y acceso a información	Ninguna	Ninguna	Ninguna

Fuente: (Alkire, 2007; Bowers, 2009; Dijk, 2020; Ellis, 1984; Gunewardena, 2009; Kaspirin, 2009; Lugo, 2007; Palomar, 2007; Samman, 2007; Taylor, 2009)

Existen también dimensiones planteadas como faltantes como seguridad y goce de redes sociales. La dimensión de seguridad busca capturar el nivel de exposición a episodios de violencia que experimenta el hogar, identificando aquellos hogares que sufren inseguridad por eventos por causa de violencias de género o discriminación. La constante exposición a episodios de violencia disminuye la calidad de vida de la persona, sin embargo, bajo este enfoque de dimensiones tan solo se toman en cuenta los episodios derivados de delincuencia común antes que por conflicto civil armado.

El concepto de redes sociales de apoyo planteado por Gunewardena, (2009) supone la dimensión de pobreza como la falta de apoyo a redes personales que permitan la movilidad vertical. Las redes solidarias sin embargo, no solamente afectan el factor material (en cuanto a la movilidad social) sino también el factor psicológico y por tanto el sufrimiento. Otros autores como Anderson (2015), señalan que los hogares de bajos ingresos pueden verse afectados psicológicamente al no poder participar recíprocamente de iniciativas sociales.

Por último, respecto de otras dimensiones no mencionadas en estos tres macro estudios, pero comunes en la literatura, se hace referencia al uso del tiempo, al uso de tecnologías y acceso a la información y medio ambiente. Frente al uso del tiempo, se entiende la pobreza de tiempo como la carencia del mismo para hacer y ser (PNUD, 2017). El tiempo siempre será un recurso escaso y necesario, idealmente el individuo debe poder disponer de tiempo para alimentarse, descansar, hacer ejercicio, realizar tareas de la vida diaria y para el ocio, pero la realidad es que las tareas de cuidado, desplazamiento y del hogar conllevan a restricciones altas de tiempo que impiden un correcto desempeño y desarrollo del ser.

La inclusión del uso del tiempo en las medidas de pobreza ha despertado gran variedad de investigaciones al respecto y a su vez algunos países han incorporado en sus encuestas preguntas para capturar esta dimensión, entre ellos Colombia a través de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) producida por el DANE. Para América Latina existen estudios que presentan metodologías de integración y medición del uso del tiempo a los índices multidimensionales. Por ejemplo, Gammage (2009) presenta una metodología que incorpora la pobreza de tiempo al indicador multidimensional para el caso de Guatemala. Benven, Rivera y Tromben (2016) proponen un indicador de bienestar multidimensional del uso del tiempo y lo aplican para los casos de Colombia, Ecuador, México y Uruguay. Los autores aseveran que el tiempo debe incluirse como dimensión de análisis puesto que su carencia debe entenderse como un obstáculo para el desarrollo de las capacidades humanas (Benven, et al., 2016), el tiempo es un obstaculizador o un facilitador de capacidades. Chile recientemente incorporó indicadores de tiempo en la proposición de la reestructuración de su dimensión de vivienda, la cual incluye tiempo de traslado al trabajo para aquellos hogares con al menos un integrante ocupado, también incluye indicadores de tiempo de desplazamiento a necesidades de primera mano: radio de distancia a un servicio de transporte público, a un centro de salud y a un centro educacional. Carbajal, (2011) por su parte, propone como componentes de la dimensión del uso del tiempo para el caso de México: trabajo remunerado, ocio, cuidado personas, cuidado y actividades comunitarias, mantenimiento de la vivienda y traslados relacionados con actividades.

La dimensión de tecnología e información, por su parte, puede entenderse transversalmente como el acceso efectivo a tecnología que permita la

conectividad en el hogar y la posibilidad de desarrollo de capacidades y habilidades tecnológicas. Aunque esta dimensión resulta ser intuitivamente importante, no es comúnmente usada en indicadores de pobreza multidimensional. Sin embargo, como resultado de la pandemia Covid-19, los elementos asociados al acceso a la información y la tecnología han puesto la discusión en primer plano⁶. De hecho, la red de pobreza multidimensional (Multidimensional poverty peer network MPPN), en un evento virtual realizado en Febrero de 2021 y cuyos participantes fueron servidores públicos de los centros de estadística a nivel global, resalta la importancia de la información y tecnología a la luz de la pandemia por el COVID-19 (MPPN, 2021).

Un indicador comúnmente referenciado es brecha digital (Dijk, 2020; Mubarak, et al., 2020; Garcia-Mora & Mora-Rivera, 2021; Habibur & Naz, 2006) Dijk, (2020), por ejemplo, asevera que, las mediciones de

brecha digital no se establecen con el objeto de cerrar la brecha, sino de reducirla puesto que las brechas digitales por su carácter son imposibles de cerrar. El primer elemento y el más común es el acceso físico a conectividad, luego de establecer una cobertura generalizada la brecha ya no sería de acceso, sino que pasaría a ser de habilidades digitales en la población o en fundamentos para su buen uso.

Finalmente, la dimensión de medio ambiente planteada por Bowers, (2009) supone que los hogares expuestos a tóxicos tienen mayor propensidad a generar afectaciones de salud. Thiry et al., (2017) identifica varios componentes de medición relevantes para el medio ambiente y su relación con las condiciones de pobreza, se refiere por ejemplo a las condiciones medioambientales de la unidad de vivienda, el lugar de trabajo y en general el medio ambiente exterior y a la vulnerabilidad a riesgos medio ambientales en el entorno de la vivienda.

4 Metodología

Para el diseño de un Índice de Condiciones Ampliadas de Vida que incluya aquellos aspectos de condiciones ampliadas de vida que son relevantes en Bogotá, la Secretaría de Planeación diseñó esta investigación incorporando una etapa participativa con la ciudadanía que tuvo como objetivo responder a la pregunta ¿Cuáles son las dimensiones faltantes de la pobreza en Bogotá? Tomando como referente la experiencia del Banco Mundial con los ejercicios participativos de Voices of the Poor y otras investigaciones posteriores mencionadas en la sección anterior. Esta primera etapa se centra en la identificación de información cualitativa que permita reconocer aquellos aspectos que desde la experiencia de las personas de Bogotá son relevantes en la definición de pobreza. Luego de esa primera etapa se da paso a una segunda etapa cuantitativa de construcción del índice que busca definir indicadores como variables y agruparlas en dimensiones. En ese sentido, la aproximación metodológica del diseño del Índice de Condiciones Ampliadas de Vida es un enfoque mixto que integra información cualitativa y cuantitativa de manera secuencial.

El presente documento se concentra en la primera etapa del estudio, es decir, en el diseño desarrollo y análisis de resultados de los espacios participativos con la ciudadanía que se llevaron a cabo en 2021 y 2022 y su posterior socialización en dos jornadas de trabajo a las distintas entidades del Distrito.

El enfoque participativo en los estudios de pobreza

El diseño metodológico de la presente investigación busca mantener y reproducir las ventajas metodológicas de los estudios de pobreza que emplean estrategias participativas (Osinki, 2021; McGee, 2002). Para ello, se emplean mayoritariamente estrategias que se enmarcan en el razonamiento de tipo inductivo. Dado el marco presentado por Osinki (2021) que clasifica los diferentes estudios de pobreza según su nivel de participación, el proyecto de Índice de condiciones ampliadas de vida se ubica en el nivel de consulta que involucra. El proceso de involucrar supone que, en la medida en que las limitaciones de información disponible lo permitan, las opiniones, voces y necesidades recogidas desde la opinión de la población civil serán tenidas en cuenta en la construcción del ICAV en su fase cuantitativa.

6. A nivel global se hizo evidente la necesidad de la conectividad durante los aislamientos obligatorios y la inequidad en el acceso. Por ejemplo, en temas de educación gran parte de los establecimientos educativos intentaron continuar con sus clases de manera virtual lo cual puso en evidencia la brecha digital en muchos de los hogares pobres sin acceso a internet o computadores que permitieran a los estudiantes recibir sus clases desde casa. Lo mismo se ha percibido en el sector salud donde las IPS y EPS debieron buscar alternativas para la prestación del servicio continuo a sus afiliados a través de citas médicas virtuales para atender a la población y de este modo garantizar el servicio como derecho fundamental. De igual forma, el teletrabajo se ha posicionado en un gran número de hogares como el único mecanismo para mantener el empleo en tiempos de Covid-19. Finalmente, el acceso a la bancarización digital como parte de la educación e inclusión financiera es otro aspecto clave. Por ejemplo, en el caso de Ingreso Solidario y Bogotá Solidaria en Casa se observó que un alto porcentaje de hogares pobres beneficiarios del subsidio no tenían cuentas de ahorros o productos financieros y el hecho de no tener acceso a internet o a medios tecnológicos dificultó la entrega de los bonos y las consignaciones bancarias para aliviar los riesgos de estos hogares.

7. De acuerdo con Bamberger (Bamberger, 2012), los métodos mixtos de investigación son una de las herramientas más acertadas para realizar evaluaciones y, en general, estudios sobre políticas públicas dado que capitalizan las ventajas de los métodos cuantitativos y cualitativos para reducir sus limitaciones; de tal manera que con los primeros se logra capacidad de generalización y una visión extensa del fenómeno y con los segundos se logra profundidad interpretativa y explicativa.

Momentos de la etapa participativa

La etapa participativa busca identificar el conjunto de dimensiones y aspectos que son relevantes para las personas que viven en condición de pobreza en Bogotá y triangular estos resultados con la participación de entidades distritales involucradas en el diseño e implementación de programas o proyectos de inclusión y superación de pobreza y de expertos técnicos en pobreza. La inclusión de actores institucionales y técnicos tiene como objetivo mitigar el sesgo subjetivo que puede afectar el análisis de la información recogida a través de los instrumentos de participación con ciudadanía. Esto es, el énfasis subjetivo que puede hacer el investigador en resaltar o interpretar lo dicho por la ciudadanía de acuerdo con su propio entendimiento y referentes teóricos alrededor de la pobreza.

De hecho, una de las críticas al macro-proyecto Voices of the Poor ha sido la identificación del sesgo subjetivo introducido por los autores. Cornal & Fujita (2012) realizan una evaluación de la metodología participativa empleada por el Banco Mundial y encuentran que los resultados referidos en los diferentes reportes de los casos de América Latina incluidos en el estudio presentan un sesgo marcado que favorece la selección de la información procesada de cada uno de los países y grupos focales incluidos en el análisis.

Partiendo de dichas experiencias, el proyecto de Condiciones Ampliadas de Vida ICAV para Bogotá buscó implementar estrategias participativas que, por un lado, solventen algunas de las problemáticas metodológicas identificadas en Voices of the poor, y por el otro, reproduzcan las ventajas de la investigación participativa para los estudios de pobreza. De esta manera y para sobrepasar las problemáticas del sesgo se plantean las tres instancias de participación mencionadas anteriormente que al final del estudio son trianguladas con el objetivo de validar y reducir el sesgo de interpretación.

Por esto, el primer momento de la etapa cualitativa se compone de dos instancias de participación que complementan los resultados y que se describen a continuación:

1. Talleres participativos con ciudadanía: Espacios de participación con personas que viven en Bogotá en condiciones de precariedad económica y marginalidad social donde se busca que cada persona aporte desde su experiencia. En dicho espacio se indaga por las nociones y construcciones sociales de la pobreza y sus principales características. El diseño de estos espacios estuvo orientado por los enfoques poblacional diferencial y enfoque territorial.

2. Talleres sectoriales: Espacios dirigidos a funcionarios de las diferentes secretarías del distrito, en especial aquellas que implementan programas o proyectos que contribuyen a la inclusión social y económica y la superación de condiciones de pobreza. Esta instancia tiene como objetivo conocer la perspectiva que tienen los diferentes sectores sobre las dimensiones identificadas en el trabajo con ciudadanía y su operacionalización en el Índice de Condiciones Ampliadas de Vida así como identificar potencial oferta que responda a los aspectos mencionados por la ciudadanía.

Talleres participativos con ciudadanía: Conocimiento desde la experiencia

El diseño de espacios con ciudadanía estuvo guiado por los enfoques poblacional diferencial y territorial. Se hicieron un total de 20 talleres participativos entre agosto y septiembre de 2021 y julio y agosto de 2022. Durante el año 2021 se hicieron once talleres poblacionales, uno con adultos que viven en condición de pobreza y otro con adultos que viven en condición de vulnerabilidad, luego se hicieron talleres con grupos

poblacionales específicos: personas con discapacidad, personas mayores, población rural, mujeres cabeza de familia, afrodescendientes, personas de los sectores sociales LGBTI, personas migrantes y personas víctimas de desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado interno. Estos grupos buscaron identificar las vivencias de la pobreza que tienen diferentes personas y que son particulares a sus características de edad, etnicidad, estatus migratorio, sexo y género.

Por su parte, los talleres territoriales buscaron identificar diferentes vivencias de acuerdo al territorio de la ciudad que habitan las personas e identificar aspectos de la pobreza ligados al territorio y el medio ambiente. Se hicieron talleres en las localidades de Suba, San Cristóbal, Usme, Ciudad Bolívar, Tunjuelito, Rafael Uribe Uribe, Santa fé y uno adicional en Ciudad Bolívar específico sobre problemáticas medio ambientales.

Tipología de muestreo

El muestreo para los talleres participativos fue un muestreo intencional. Es decir, un muestreo en el que el investigador selecciona a las personas participantes de acuerdo con criterios acordes con el objetivo del estudio. En este caso se hizo buscando contar con la participación de personas que pueden narrar desde su experiencia los distintos aspectos relevantes de la condición de pobreza. Se buscó tener grupos homogéneos por criterios buscando poder en cada taller describir un grupo poblacional en profundidad. Esta es la estrategia recomendada por Sandoval (1996) para la conformación de instrumentos grupales cuando los participantes tienen un punto de referencia común, es decir algún tipo de experiencia compartida en relación con el núcleo temático al que apunta la investigación. Dentro de los grupos se buscó máxima variación en otros criterios como la ubicación territorial, el sexo y la edad, entre otros.

La siguiente tabla describe el muestreo para los talleres poblacionales

Tabla 2. Criterios del muestreo

Nivel	Tipo de muestreo	Criterios
Grupo poblacional	Por criterio	Se establecieron tres criterios:
		- Ajuste a las nuevas dimensiones propuestas del IPM
		- Grupos más vulnerables en términos de pobreza y vulnerabilidad económica.
Actor	Combinado: Se emplea el tipo de muestreo Por criterio y Máxima variación	- Dependencia funcional: Capacidad de realizar actividades de la vida diaria por sí mismos y de participar
		Se solicitará a los coordinadores de política que realicen la convocatoria considerando que cuentan con las bases de datos y contactos necesarias. Se les solicitará que la convocatoria permita la participación de personas de:
		- Diferentes grupos etarios
		- Balance entre hombres y mujeres
		- Dispersión territorial
		- Diferente situación socioeconómica.
En todo caso dependerá de la información que tengan disponibles los coordinadores.		
Respecto a la población rural, se considera conveniente realizar la convocatoria a través de las JAL		

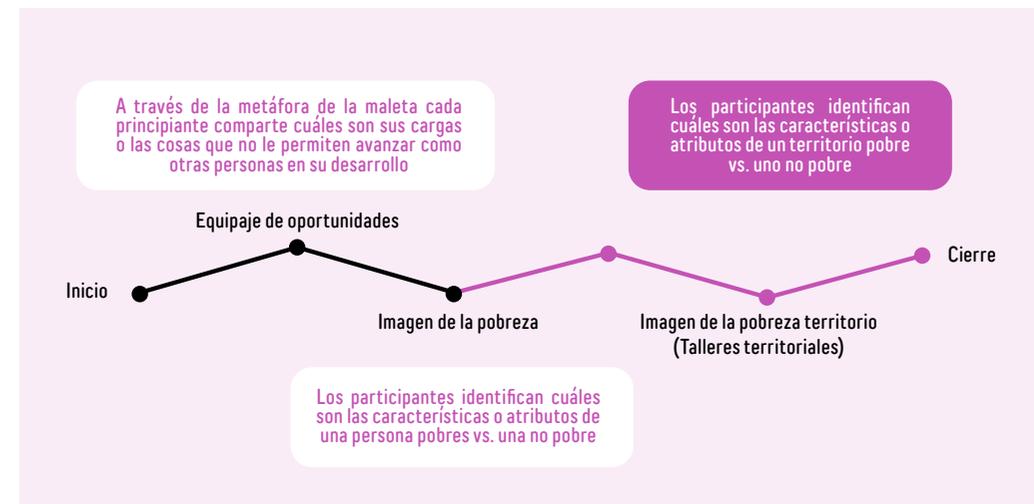


Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Para el caso de los talleres territoriales se seleccionaron las localidades y UPZ (Unidades de planeamiento zonal) con mayor incidencia de pobreza moderada tomando como fuente la Encuesta Multipropósito del Distrito para 2017 y el ejercicio de incidencia de pobreza monetaria 2020 adelantado por el Observatorio poblacional diferencial y de familias en 2020 (ver anexo 1).

Para el desarrollo de los talleres tanto poblacionales como territoriales se empleó la misma metodología con una duración entre dos y tres horas dividida en cinco momentos con tres actividades principales como lo muestra el siguiente diagrama.

Figura 2. Actividades Talleres Participativos



Fuente: Elaboración propia

Para el análisis de información se hizo mediante análisis de coocurrencia empleando el software para análisis cualitativo Atlas.ti8. Tomando como base los resultados preliminares de los talleres poblacionales iniciales se hizo un diccionario con los aspectos significativos que fueron mencionados por la ciudadanía, clasificándolos entre aquellos aspectos relacionados con las dimensiones actuales del IPM y aquellos que no. Con este diccionario se hizo la codificación de todos los talleres permitiendo una tercera categoría de aspectos emergentes donde se clasificaban aspectos nuevos que al final se integraron a alguna de las dos categorías iniciales.

talleres que se realizaron en noviembre de 2021. Se trabajó con trece sectores distribuidos en sesiones que tuvieron una duración aproximada de dos horas y media. Durante esas jornadas se expuso a los sectores los resultados de los talleres con ciudadanía que se hicieron en 2021 y su agrupación en dimensiones y se recibió retroalimentación sobre ellos. El siguiente diagrama muestra la distribución de los diferentes sectores en los talleres que se realizaron.

Mesa 1: Integración social, educación, salud, planeación y hábitat.

Mesa 2: Seguridad, mujer y gobierno.

Mesa 3: Desarrollo económico, hacienda, alta consejería para las víctimas, movilidad, cultura, recreación y deporte.

Talleres con sectores del distrito

La participación de las diferentes secretarías del Distrito en la identificación de las dimensiones faltantes de la pobreza se desarrolló a través de tres



Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Los aportes de los sectores se pueden clasificar en cuatro aspectos: observaciones sobre el marco conceptual, sugerencias metodológicas, la observación sobre dimensiones o aspectos que se reconocen relevantes desde el trabajo de cada sector y que no se hicieron evidentes en los resultados preliminares y la agrupación de los aspectos identificados en dimensiones. En específico, las sugerencias metodológicas de hacer talleres específicos con personas migrantes y personas víctimas de desplazamiento forzado que se han reubicado en Bogotá, así como la recomendación de incluir más explícitamente el enfoque territorial en el estudio dieron pie a los talleres que se realizaron durante el 2022 y que resultaron en la identificación de aspectos de la pobreza ligados al territorio que se exponen en las dimensiones de vivienda y entorno. Estos ajustes metodológicos también permitieron incorporar de manera más profunda el enfoque diferencial poblacional y territorial dentro de los

resultados. Por lo anterior, a lo largo del documento se incluyen observaciones en cada dimensión sobre cómo grupos poblacionales específicos tienen vivencias diferenciadas de las privaciones que se enfrentan en las condiciones de pobreza en Bogotá.

También es importante resaltar que, las distintas personas que participaron de estos talleres sectoriales hicieron observaciones puntuales sobre aspectos o dimensiones que son relevantes para la pobreza y que ellas consideran deben estar incluidas en una definición más amplia de condiciones de vida en Bogotá. Frente a ellas, para mantener en el centro de la identificación la voz de las personas que viven en Bogotá y enfrentan situaciones de precariedad y exclusión, durante el análisis y codificación de los talleres con ciudadanía se revisó si estos aspectos coinciden con los nombrados por los bogotanos y de acuerdo con este criterio se incluyeron dentro de los resultados finales.

5 Resultados

Los resultados se presentan en dos secciones: la primera describe los aspectos identificados en el trabajo con la ciudadanía que se relacionan con las dimensiones tradicionalmente medidas en Colombia y la segunda con las dimensiones faltantes de la pobreza. Para agrupar y presentar los resultados, sobre todo en la segunda sección, se tomó como referente algunos de los términos y agrupaciones adoptadas en la literatura internacional con el objetivo de facilitar la comparabilidad a los hallazgos en la literatura. Sin embargo, es importante no perder de vista que los talleres participativos que se realizaron siguieron un razonamiento lógico inductivo. En ese sentido, los instrumentos se diseñaron e implementaron para que las personas definieran y reflexionaran en torno a la pobreza y al ser pobre de manera abierta y espontánea sin partir de referentes concretos.

En el desarrollo de los talleres se revelaron diferentes concepciones que tienen las personas en Bogotá sobre la pobreza más allá de las dimensiones a las que está asociada y las esferas de la vida que se ven limitadas o afectadas por ella. Algunas de las expresiones con las que las personas se refieren a la condición de pobreza son:

la pobreza es una carga que pesa y que impide caminar una cadena en el pie que no permite avanzar.

En relación con las oportunidades y el futuro, los bogotanos y bogotanas expresaron que en condiciones de pobreza las puertas que se cierran y hay una falta de visión, una falta de futuro, una no-visión de futuro y algo que contrario a mejorar con el tiempo se va haciendo más crítico, es algo que aplasta cada día más.

En general se evidenció también una narrativa de individualización de la pobreza en la cual las personas se responsabilizan a sí mismas por las condiciones económicas que enfrentan. Los participantes consideran que la pobreza recae en la falta de voluntad, agencia o la carencia de resiliencia de las personas. Se alude a la pobreza de espíritu o a la pobreza mental dentro de las razones que no permiten a los individuos surgir de la condición de pobreza. Esto incluye, la falta de trabajo duro, la pereza, la resignación y la mala actitud para enfrentar las dificultades. Se asocia la condición de pobreza con un estado mental estático en donde las personas que no se esfuerzan son las que permanecen pobres. Se desconocen así las causas estructurales de la pobreza y cómo estas condicionan el entorno y las oportunidades de las personas que la experimentan.

A su vez, a lo largo de los diferentes talleres se evidenció también un sentimiento de repulsión a reconocerse como pobre, existe aversión entre la población a considerarse como pobre, esto se asocia a esa individualización y a la creencia de que el pobre es pobre porque quiere o que la pobreza es un estado mental.

Sin embargo, dentro de los talleres también se evidenció que las personas en condición de pobreza reconocen habilidades con las que cuentan y valores que les permiten hacer frente a las situaciones de precariedad que deben enfrentar día a día. Dentro de las habilidades, algunas de las personas participantes se reconocen como personas y comunidades resilientes y ven en sus trayectorias de vida las dificultades por las que han pasado y que han podido superar. Así mismo, reconocen que las condiciones de escasez de recursos económicos les han permitido desarrollar capacidades de gestión y administración de sus recursos, y aprender a valorar aspectos de la vida que no están relacionados con el consumo, como por ejemplo el tiempo en familia. Durante el ejercicio de imagen de la pobreza en el que se comparan las condiciones y atributos de una persona pobre frente a otra que no lo es, se mencionó que las personas pobres saben valorar mejor el tiempo en familia y en comunidad.

“O sea son familias en las cuales en la tarde se reúnen todos y comparten, mientras que en el otro lado no”
(Taller Santa Fe)

Nuevos aspectos relacionados con las dimensiones actuales

Condiciones educativas del hogar

En las condiciones educativas del hogar las personas participantes mencionaron aspectos relacionados con la calidad de la educación, el acceso a educación superior y la formación para el trabajo.

Las personas pobres advierten no tener acceso a educación de calidad en Bogotá. Esta fue una de las percepciones compartidas en los talleres, en especial porque se reconoce una diferencia importante entre la calidad de la educación que reciben las personas con otras condiciones socioeconómicas y las personas pobres. Durante los talleres se expresó que la educación privada es frecuentemente de mejor calidad y son las personas no pobres o ricas las que pueden acceder a ella mientras que las personas en pobreza tienen pocas opciones de elección y reciben educación de menor calidad. Esto tiene consecuencias sobre sus posibilidades de acceder a oportunidades de educación superior, técnica tecnológica o profesional. La educación que reciben las personas pobres no permite prepararse para el mercado laboral, no les permite tener buenos resultados en los exámenes de admisión a las universidades públicas, ni formarse en competencias transversales.

“La calidad de la educación para las personas pobres son una mala calidad indiscutible. Ya no es que nos vayamos contra los profesores, o no nos vayamos. Pero claramente está demostrado que la calidad de la educación de un niño educado en una escuela pública en un sector pobre... Las posibilidades de llegar a una carrera tecnológica o universitaria son mínimas. Porque no pasan los exámenes.” (Taller persona mayor)

Por otro lado, aunque en general los niños y niñas en Bogotá no tienen privaciones en el acceso a educación básica y media por la amplia cobertura del servicio en la ciudad, los niños y niñas afrodescendientes y con discapacidad enfrentan situaciones que no les permiten gozar de su derecho a la educación en igualdad. Los niños y niñas afrodescendientes son sujetos de discriminación por parte de compañeros y profesores en el entorno escolar quienes les piden cambiar su apariencia física o reprimir aspectos de su personalidad y propios de su cultura para no irrumpir con el ambiente de las clases.

Por su parte, los niños y niñas con discapacidad, aunque pueden acceder a los cupos en instituciones educativas públicas no reciben allí la educación especial que necesitan. Así lo expresa la madre de una niña con discapacidad:

“Desafortunadamente los docentes no fueron formados para la inclusión... esta población especial, también tengo una niña en condiciones especiales, le llegó y les dijeron que esa era como una forma de poderlos socializar a ellos, de que anden en conjunto, pero los profesores no tienen la capacidad, no han sido preparados para ello, entonces, los colegios los están tomando a ellos como la problemática” (Taller Rafael Uribe Uribe)

Esta fue una observación reiterada por otras personas cuidadoras de niñez con discapacidad. La ciudadanía advierte que los docentes en las instituciones no han sido capacitados o no poseen la capacidad, por el número de niños y niñas que atienden, para brindar a los niños con discapacidad la atención y cuidado que requieren. Ante esto las instituciones educativas optan por brindarles cuidado a los niños y niñas durante el día, pero no educación que les permita desarrollar adecuadamente sus capacidades.

Adicional a la baja calidad de la educación básica y media, las personas en condición de pobreza dicen enfrentar importantes barreras para el acceso a la educación superior. Tienen dificultades de acceso por:

- Falta de recursos económicos
- Falta de tiempo
- Porque deben asumir labores de cuidado de manera temprana
- Exclusión geográfica

Aun cuando los jóvenes logran acceder a un cupo en una institución de educación superior pública frecuentemente tienen limitaciones para cubrir otras necesidades y otros costos asociados a la educación

como pagar por su alimentación, alojamiento o transporte y contribuir económicamente en su familia. En los casos en los que los jóvenes no logran acceder a educación pública, sus familias no cuentan con los recursos para pagar las matrículas de universidades privadas y esta situación les lleva a optar por conseguir un trabajo para poder luego pagarse su educación. Sin embargo, esta aspiración de financiar su propia educación superior se ve frustrada por lo demandantes que resultan los trabajos que consiguen en términos de tiempo. Sobre todo, las personas jóvenes expresaron que deben elegir entre estudiar o trabajar pues no pueden asumir las dos responsabilidades por falta de recursos y tiempo. Con esa situación, las personas en condición de pobreza reiteran de que acceder a la educación superior, contrario a ser un derecho, es algo a lo que solamente pueden acceder las personas que son extraordinarias y que pueden ganar cupos o becas en universidades privadas, los cuales son a su vez limitados.

“yo hasta aquí llegué y de bachillerato no pasé. Solamente puedo aspirar a un tipo de empleo porque el sueño que tenía de ser médico, de ser enfermera, de ser ingeniero, o ser arquitecto se frustró porque no tuve la oportunidad. Y pues para estudiar arquitectura en una universidad se requiere una inversión de muchas millones, mis papás no tienen” (Taller personas vulnerables)

En cuanto a la exclusión geográfica, este aspecto se expresó sobre todo por las personas que viven en las zonas rurales de Bogotá y en las localidades de borde en el sur y suroriente de la ciudad (Usme, Ciudad Bolívar) donde los centros de educación superior, generalmente ubicados en el centro y el norte de la ciudad, son de difícil acceso y en donde los puntos satélite de las universidades, en Usme por ejemplo, no cubren la totalidad de la oferta.

Finalmente, para las personas que se encuentran ya en edad adulta y ni en su juventud ni en este momento tienen la oportunidad de acceder a formación en

educación superior, expresan el deseo de igual poder formarse en oficios o en capacidades que les permitan acceder al mercado laboral y a oportunidades de generación de ingresos. Es decir, poder recibir formación para el trabajo. Así mismo, las personas jóvenes que accedieron a educación superior también reconocen la necesidad de tener oportunidades de prácticas o formación en capacidades que les permitan ser más atractivos en el mercado laboral y traducir su conocimiento en oportunidades. Así lo expresaron dos participantes de los talleres:

“yo quisiera un sitio donde más esté ocupada, que nos enseñen por decir algo, a mí me gustaría aprender a coser, a tejer, algún arte porque que no le dan a uno trabajo, eso lo estresa a uno, lo enferma más de lo que está.” (Taller Suba)

“Como tal una oportunidad de capacitarnos para poder ejercer lo que estudiamos” (Taller San Cristóbal)

La ciudadanía advierte un vacío de oportunidades para formarse en habilidades que demanda el mercado laboral.

Condiciones de la niñez y de la juventud

Lo que se encontró en el trabajo con la ciudadanía es que las personas adolescentes y jóvenes enfrentan también unas condiciones de la pobreza particulares a su edad o riesgos que en esa etapa de su vida son determinantes para sus trayectorias en el futuro. Así mismo, las personas en Bogotá valoran como relevantes y críticas las condiciones que enfrenta la juventud.

Hay jóvenes en Bogotá que después de terminar su educación media no tienen la oportunidad de empezar estudios de educación superior ni tampoco conseguir un empleo o que por diferentes motivos desertaron de su educación media y no tienen tampoco una ocupación formal. Comúnmente se conoce a estos jóvenes como ninis que resulta de la abreviación

“Ni estudia, ni trabaja” y así se han reconocido en el ámbito de la política y la academia” (Rogers & de Hoyos, 2016) La preocupación por los ninis en Bogotá fue expresada mayoritariamente en los talleres realizados por personas adultas que expresaron su preocupación de verlos en riesgo de involucrarse en actividades delictivas o en consumos problemáticos de sustancias psico-activas.

“La juventud es algo que nos duele mucho cuando ella se desvía desde las aulas de las clases por las oportunidades que le ofrece la calle, digámoslo así faciales, por llevar un ingreso para su hogar, para sostenimiento de los mismos que conviven con ellos. Entonces, se van muy ligeramente a lo primero que les ofrezcan, muchas veces no les ofrecen cosas buenas, sino le desvían a hacer cosas malas precisamente por la pobreza, la vulnerabilidad” (Taller medio ambiente)

“a esa edad cogen los malos caminos... por falta de educación, falta dinero para que ellos estén ocupados, falta de que tengan una educación adecuada, de que tengan acceso a las universidades, acceso a programas de música, de recreación para mantenerlos ocupados y que no anden por ahí en las calles” (Taller víctimas)

Si bien esta preocupación expresada mayoritariamente por adultos puede responder a un prejuicio común que hay alrededor de los ninis, según el cual son considerados como ‘vagos’ o incluso peligrosos, en contextos violentos hay evidencia de que hay correlación entre el número de ninis y los indicadores de violencia como homicidios (Rogers & de Hoyos, 2016). En este sentido, en entornos inseguros para los jóvenes estar fuera del sistema educativo y mercado laboral supone un riesgo.

Así mismo, aunque no se mencionó como preocupación de manera explícita en el taller que se hizo con jóvenes, una de las principales experiencias que compartían es la necesidad de buscar sus propios

recursos para financiar su educación y cómo esto no lo consiguen a través del mercado laboral formal, donde no encuentran oportunidades, sino en actividades informales y de supervivencia que tienen condiciones precarias y resultan muy demandantes en términos de tiempo. Dichas condiciones hacen que se haga muy difícil financiar su educación o que esa ocupación se convierta en una oportunidad de desarrollo para ellos. Los jóvenes expresaron preocupación porque no ven en esa situación oportunidades de salir adelante y continuar con su formación.

La relevancia de los ninis como una afectación de la pobreza en la juventud se confirmó más adelante durante los talleres con las diferentes secretarías del distrito en donde se recomendó que este aspecto fuera incluido.

Otro aspecto que se identificó como relevante en el trabajo con la ciudadanía es el de la maternidad temprana. Durante los talleres se compartieron experiencias de mujeres que en su trayectoria de vida han sido madres en su adolescencia narraron situaciones como la pérdida de lazos familiares pues tuvieron que salir de sus casas, situaciones de violencia de pareja y dependencia económica con los padres de sus hijos y no haber podido completar sus estudios o sus aspiraciones de carrera por haber tenido que dedicar su juventud al cuidado de sus hijos.

“fui mamá a los 16 años, eh, soltera, me tocó decidir entre mi hija y mi familia y pues obviamente mi hija era una alegría que yo quería experimentar así fuera sola, entonces me limité, porque desde ahí se me tronchó todo, no pude estudiar, eh, me dediqué a mi hija, después creí que iba a salir del paso, me fue re peor, una situación donde aguanté hambre digamos así con la persona que me tocó eh, y pues tomé la decisión de no cargar más esa maleta, no?” (Taller mujeres)

Sin embargo, las mujeres que fueron madres tempranamente también expresaron que una parte de esa carga se debe a lo enfrentan en términos culturales y sociales. Las creencias que hay alrededor de las mujeres que son madres en la adolescencia se vuelven una carga, la de demostrar que se puede ser madre y salir adelante. Así lo expresó una mujer durante el taller participativo en Santa Fe:

“a uno como mujer lo ven y porque es mujer joven y ya tiene una hija entonces esa muchacha irresponsable, entonces como la misma crítica de la sociedad nos, siento que todos la llevamos en la maleta, todos nos pesa de cierta manera y de diferente manera pero es algo en común porque como te digo, uno de mujer como es joven por ser mamá entonces ya no puedes, ya no puedes estudiar, ya tienes que cuidar a tu hijo, ya tienes que criarlo y te encierran a una casa, y entonces siento que eso es como lo más común que llevan todos en la maleta” (Taller Santa Fe)

Finalmente, hubo un aspecto que fue mencionado por los adultos en torno al tiempo compartido en familia con niños, niñas y adolescentes. Esta situación está relacionada con lo que se describe más adelante en las dimensiones de uso del tiempo y trabajo pues por las jornadas de trabajo extensas, las múltiples actividades para cubrir las necesidades básicas y los tiempos desmedidos en desplazamientos y transporte, los adultos ven limitados los espacios de compartir con sus hijos e hijas llevando a que se debiliten los vínculos familiares y afectando el desarrollo de la niñez y la juventud. Esto lo expresó un participante de un taller en Tunjuelito:

“yo opino que una gran maleta es el tiempo (...) yo trabajo en el Sistema (Transmilenio) y yo tengo horarios extensos como a veces me toca suave, mi mujer ella también trabaja le toca salir de la casa tipo 6 o 7 de la mañana y llega 8 o 9 de la noche a veces,



Foto: Secretaría Distrital de Planeación

entonces en el caso de doña Blanca yo la entiendo porque uno con los niños, yo que tengo dos hijos y eso es lo que pasa que de pronto ellos se desentienden de uno, porque dicen [inaudible] entonces ellos como que se van despegando de uno, a veces también ellos empiezan a crecer... entonces uno dice no, es que tengo que hacer esto y uno no le saca tiempo a ellos, entonces ellos se sienten excluidos (...) por eso yo pienso que a veces los hijos son muy despegados de los papás..." (Taller Tunjuelito)

Salud

En los talleres que se realizaron con la ciudadanía, las menciones a limitaciones o barreras en el aseguramiento en salud fueron muy bajas excepto en el caso de las personas migrantes que sí manifestaron dificultades para poder ser atendidos o tener un seguro de salud. Para los demás grupos poblacionales las menciones a la dimensión de salud se relacionaron más con la calidad de los servicios de salud y con aspectos puntuales de la salud como la salud sexual

y la salud mental. Adicionalmente, la seguridad alimentaria fue mencionada entre las personas en condición de pobreza.

Aunque las personas cuentan con un seguro de salud no tienen acceso oportuno a los servicios que necesitan, en especial a atención por parte de especialistas y a tener los medicamentos que requieren para sus tratamientos médicos. Para las citas a especialistas las personas contaron experiencias en que no había disponibilidad de citas sino hasta dos o tres meses después o que insistían en llamar al seguro, pero la respuesta era que no había agenda disponible en ese momento. En el caso de los medicamentos, lo que las personas narran es que tienen dificultades para poder reclamarlos en los sitios de entrega porque, por sus limitaciones de salud, no pueden asistir o porque al ir, los medicamentos que requieren no están disponibles. La alternativa que les queda es comprar ellos mismos los medicamentos de manera particular y en la mayoría de los casos no cuentan con los recursos para hacerlo. Así, ante una necesidad de salud las personas pueden acudir a un servicio médico, pero no

acceder al tratamiento que necesitan para mejorar su condición de salud.

"yo fui a reclamar las pastas de la tensión, no me dieron, me dieron fue las del dolor de cabeza, me dijeron que ahorita me toca sacar cita con el doctor [...] va uno a sacar una cita que no hay agenda, entonces cómo lo hace uno para sacar esa cita para que le den a uno la droga"
(Taller Rafael Uribe Uribe)

Otra situación que se narró durante los talleres es que las personas en condición de pobreza y vulnerabilidad están aseguradas en el sistema de salud subsidiado y al conseguir un empleo deben pasar al régimen contributivo. Algunas personas expresaron que este cambio limita sus opciones de acceder a servicios médicos pues los ingresos que perciben por ese empleo no son suficientes para cubrir los copagos y gastos de medicamentos que necesitan, más aún si se tienen en cuenta las demás necesidades de vivienda y alimentación a las que se enfrentan.

Adicional a las dificultades mencionadas, algunos grupos poblacionales mencionaron ser sujetos de discriminación y malos tratos en el sistema de salud. Este es el caso de las personas de los sectores sociales LBGTI. Hombres homosexuales, mujeres transgénero y mujeres lesbianas contaron experiencias de discriminación que han tenido. Por ejemplo, ante una necesidad en salud se les pide primero hacerse exámenes de VIH y otras ITS antes de recibir la atención o tratamiento que necesitan. Así mismo, las mujeres transgénero compartieron como en el sistema de salud son sujeto de discriminación y tienen dificultades y barreras para acceder a los tratamientos que posibilitan su transición de género.

"las EPS se me hacen lo peor, porque digamos yo solamente tuve que ir a un chequeo médico donde iba era a un examen de azúcar y también

lo primero que me dijeron fue, 'Tome su examen de VIH y ni siquiera me mandaron el de azúcar'. Y no es que uno diga 'bueno sí, no me lo voy a hacer', pero por qué me tengo que hacer un examen de VIH si yo vine fue por un examen de azúcar? ¿Me entiendes?" (Taller población sectores sociales LBGTI)

Por otro lado, uno de los aspectos puntuales de la salud que se mencionó por la población en general, especialmente por las mujeres y jóvenes fue el acceso a educación sexual y servicios de salud sexual y reproductiva. Puntualmente, la ciudadanía menciona tener una necesidad de tener mejor educación sexual y reproductiva que les permita a las personas adolescentes y jóvenes tomar decisiones sobre su vida sexual y su futuro. Adicionalmente, más allá de la educación, también se resaltó la necesidad de tener acceso a través de los servicios de salud a métodos de anticoncepción.

"concientizar en cuanto a la planificación, a tener como esa conciencia (...) yo me tengo que someter como mujer porque tengo 2, 3, 4 hijos a los que tengo que darles de comer" (Taller mujeres)

Por último, muchas de las personas que participaron en los talleres asociaron la pobreza con problemas de hambre y narraron sus propias experiencias de ver limitadas sus opciones y posibilidades para obtener alimentos por la falta de dinero. Algunas personas narraron que recientemente y en especial durante el confinamiento por la pandemia de COVID 19, vivieron situaciones de angustia por no contar con los recursos para comer o dar de comer a sus familias.

"Yo le cuento, yo cuando llegué allá a vivir, yo lloraba porque no tenía que darles de comer y los niños lloraban del hambre, yo desesperaba... cogí la cédula y fui y le dije a una señora del supermercado, le dije mire a ver si me hace un favor y me fía para

hacer una sopita para mis nietos y yo en estos días le pago, ay... y me sacó corriendo, dejándole aún la cédula empeñada, muy triste..." (Taller Suba)

"Al principio, con mi pareja, me acuerdo que tuvimos o sea un proceso, como una temporada muy difícil. Yo estaba embarazada de mi hijo, resulta que no teníamos muy bien para lo de la comida, entonces tú sabes que uno embarazado le da muchísima hambre, yo llegaba ¿y sabe qué hacía? Hervía agua y tomar agua, entonces como que eso fue algo que... pues no fue un lapso muy largo, pero sí como un tiempito así que, entonces me acuerdo de eso. Pero, mira que el agua llena (risas), el agua me fortificaba, me llenaba". (Taller víctimas)

Las personas también narraron situaciones en las que han pasado hambre, algunas recientes y algunas al recordar sus trayectorias de vida. Esto les ha llevado a depender de la ayuda y caridad de otras personas como vecinos o fundaciones para poder suplir sus necesidades de alimentación.

"Por ejemplo, lo mía, también la infancia mía, a mí me tocaba queirme a la casa de una señora que tenía dinero, a las 5 de la tarde yo iba y le tocaba la puerta y le decía "¡Doña Carmen, ya llegué!". Entonces, me tocaba era que esperar que ella sirviera la comida de la familia, y lo que quedaba en las ollas ella me lo daba. Entonces yo me iba contenta pa' la casa con las ollas y mi mamá raspaba ese pegao, y entonces mi mamá le echaba más agua al pegao para que rindiera más, y digamos si fuera más caldo, ahí sí como el cuento, le echaba más agua la sopa pa' darnos a nosotros y acostarnos con algo de comida". (Taller víctimas)

En este aspecto la ciudadanía reconoció también la importancia de soluciones institucionales como los comedores comunitarios y soluciones comunitarias autogestionadas como las ollas comunitarias.

Por otro lado, algunas personas contaron que, aunque no han tenido que pasar por situaciones de hambre, sí ven limitadas sus opciones y tienen que elegir los alimentos de acuerdo a lo que pueden obtener. También sucede que tienen que hacer recorridos largos y demandantes en términos de tiempo para elegir comida de calidad, en especial proteína animal, a un precio al que puedan pagarlo. Por ejemplo, ir hasta los mataderos para conseguir carne a mejor precio.

La ciudadanía a su vez hizo referencia a la falta de acceso a servicios de atención en salud mental. En los talleres se evidenciaron situaciones en las que algún miembro de la familia ha sido diagnosticado con dificultades de salud mental y esto ha tenido repercusiones en las otras personas de la familia por su cuidado o por el cuidado de niños y niñas que estaban a su cargo. Las familias enfrentan estas situaciones con sus propios recursos y sin guía o apoyo y tienen dificultades para acceder a servicios profesionales de salud mental y cuidado.

"yo tengo depresión y estoy medicada, que también es algo a abordar porque digamos que por medio de salud no he podido conseguir muchas citas de psiquiatría o de psicología" (Taller mujeres)

"-pero entonces a Maicol no se puede estar en grupos grandes por la situación de él, a él todo le incomoda, hay momentos que está feliz, él toma leuropacina para dormir y toma la ampollita mensual, para que él no le haga daño a nadie ni se haga daño, ni a mí. Mi hijo ha hecho muchas cosas feas conmigo... cuando ha entrado en crisis, una vez me tumbó de un segundo piso a un primer piso y me dislocó mi brazo, y casi no

puedo trabajar por eso... mi hijo no es mala... es una carga, sigo cargando con esa maleta pesada, en fin, pero ahí voy. [...] mi hijo ya se estaba empezando a formar, de 12 a 14 años, y a mi hijo me lo violaron en ese colegio, él tiene su situación, por eso rompió un televisor y empezó con su problema.

-¿Maicol tiene atención en salud?

-Sí, él está con la Eps, va la enfermera mensualmente, lo tallan, todo, ya no se puede asistir a Hospital Día... cuando entra en crisis ahí sí toca hospitalizarlo, pero yo llevo 2 años y medio que Maicol no ha pasado por la Clínica La Paz, desde la pandemia".

(Taller Bosa)

Trabajo e ingresos

En la dimensión de trabajo las preocupaciones y dificultades de las personas que participaron en los talleres están relacionadas principalmente con barreras de acceso al mercado laboral, situaciones de precariedad laboral e insuficiencia e inestabilidad de los ingresos.

Las personas mencionan que acceder al mercado laboral es difícil para las personas en condición de pobreza y vulnerabilidad. No tener estudios, incluso estudios de educación básica y media, es la principal dificultad para acceder a cualquier oportunidad de empleo. Las personas narraban cómo, por ejemplo, para acceder a un empleo para barrer el espacio público se les pide que tengan bachillerato o estén certificadas en la labor específica que van a realizar.

"te piden certificados... hasta para ir a barrer, hasta para ir a tender una cama, le piden a usted un certificado, ¿de qué? No sé, pero lo piden. O mucha experiencia." (Taller adultos pobres)

Sin embargo, aun cuando las personas tienen certificados de educación superior esto no se traduce en oportunidades en el mercado laboral. Sobre todo, las personas jóvenes narraron su situación en la que a pesar de los estudios y de estar buscando activamente trabajo no lo consiguen porque las empresas les piden experiencia que no tienen, incluso para su primer empleo y esto los lleva a buscar oportunidades de ingresos en actividades informales y de supervivencia. El caso de una joven en la localidad de Tunjuelito que estudio administración de empresas y ahora se encuentra vendiendo dulces y golosinas en la calle es muy ilustrativo de esta situación.

Otra de las barreras que más se mencionó fue la edad, conseguir un trabajo se dificulta después de los 35 o 40 años y se percibe como imposible para las personas mayores de 50 años.

"ya como usted tiene 35 años ya no le dan a uno empleo porque lo he visto en otras personas más jóvenes que yo... ni las que tienen 35, ni las que tienen 40, ni 50... yo me siento muy bien para poder trabajar, pero vaya pida un empleo a ver si me lo dan, no..." (Taller Bosa)

"A mí me ha pasado ya que como tengo 27 años pues digamos que ya las propuestas que salen ya no van por mi edad. Están buscando gente de 20 a 24 años que tengan 5 años de experiencia, de lo cual es muy complicado... ¿Por qué? Pues porque uno en ese tiempo está estudiando" (Taller jóvenes).

Otra de las formas de discriminación en el mercado laboral que llama la atención tiene que ver con las localidades y barrios en las que viven las personas pobres y vulnerables que están lejos del centro y norte de la ciudad, donde se produce más empleo. Habitantes de Ciudad Bolívar narraron que al acudir a agencias de empleo y diligenciar en los formularios que viven en el

sur, no se les permite aplicar a trabajos en el norte de la ciudad pues se considera que sería difícil para ellas desplazarse hasta esa zona diariamente y que, por tanto, tienen posibilidad de incumplir.

Finalmente, también hubo personas que expresaron ser discriminadas de oportunidades de empleo por su apariencia física, por ejemplo, alguna cicatriz notoria en su rostro, o por su forma de ser o expresarse. Esto último en especial es una vivencia que tienen las personas afrodescendientes y las personas de los sectores sociales LGBTI.

“(...)te cierran las puertas y...porque cuando yo llegué acá a Bogotá, el simple hecho de ser del Cauca ¿sí? que era un zona pues de guerrilla y ser negro ¿sí? y ser gay, días mío, eso me cerraba muchas puertas a mí. (...) tuve que adaptarme a muchas cosas ¿sí? para yo poder conseguir un empleo.” (Taller sectores sociales LGBTI)

Las dificultades para acceder a empleos llevan a las personas en pobreza a recurrir a actividades económicas de supervivencia o a aceptar empleos informales precarios. Las personas mencionaron estar en condiciones de precariedad en el trabajo que se ve en jornadas de trabajo extensas, trabajos demandantes y mal remunerados, trabajos sin las prestaciones de ley, trabajos para los que se está sobre calificado o recibir maltrato y abuso en el entorno laboral. Dicen que tener estas condiciones laborales tiene efecto sobre su bienestar y salud, pues se enfrentan constantemente a situaciones de estrés y desmotivación. Incluso, por ejemplo, si se enferman, al no tener garantías, optan por no acudir al médico sino seguir trabajando para no perder los ingresos de esos días o no perder ‘el puesto’.

Según las personas mayores, esta situación es especialmente crítica para ellas, pues empiezan a ver limitadas sus capacidades físicas para mantener sus actividades de subsistencia y no cuentan con una

pensión o una familia que les apoye y se encargue de su sostenimiento. Muchos de ellos viven con lo que les da el bono para adulto mayor del Distrito y este recurso les resulta insuficiente para suplir sus necesidades básicas de alimentación, salud y vivienda.

“La falta de oportunidades que abarca toda la sociedad es mucho más grave en la vejez, porque tener 60 años y aspirar a conseguir un empleo es una utopía. Ni con leyes ni con nada, porque pensamos que se tengan recursos, que apoyen emprendimientos es muy difícil. Están orientados hacia abajo, hacia la gente más joven.” (Taller personas mayores)

En el caso de las personas migrantes, ellas enfrentan barreras al mercado laboral por no tener los papeles que regularizan su situación migratoria en Colombia. Afirman que esto aumenta su vulnerabilidad y exposición a trabajos donde son explotados y maltratados. La situación es especialmente crítica para las mujeres migrantes quienes enfrentan situaciones de acoso y violencia por parte de quienes les ofrecen oportunidades de generación de ingresos. Ese fue el caso de una mujer migrante quien narró su experiencia así:

“Recién llegada yo acá a Colombia, yo conseguí un trabajo en una venta de fritas. El señor me ofreció, como me vio vendiendo tinto en la calle, me ofreció \$20.000 pesos y darme el almuerzo y el desayuno, pero era una explotación horrible. Yo tenía que estar allá desde las 4 de la mañana y eran las 11 de la noche y yo no había salido. A parte, en la segunda semana de estar trabajando con él, él me ofreció como algo obligatorio que yo tenía que estar con él, que tenía que tener relaciones sexuales con él. Como yo me negué, me hizo la vida a cuadros, a cuadros ¡literalmente!, durante una semana para que yo renunciara” (Taller migrantes)

“Gracias a Dios me recibió una prima, a los 12 días empecé a trabajar en un Fruber, tenía que madrugar a Abastos, llegar al Fruber surtir, paquetear. Trabajaba más o menos diario 18 horas por \$30.000 pesos, y ahí bueno que dije yo “estar ahí porque qué más hago”, y le fui dando, le fui dando” (Taller migrantes)

Ahora bien, dedicarse a actividades económicas de supervivencia lleva a tener ingresos inestables e insuficientes. Aunque la dimensión de ingresos actualmente es captada por las mediciones monetarias de pobreza en el país, ésta fue una dimensión reiterada en los espacios de trabajo con la ciudadanía y que es importante incluir y describir como resultado de la presente investigación.

Las personas dicen que la insuficiencia de ingresos lleva a las personas a tener múltiples actividades, por ejemplo tener un empleo y un emprendimiento o trabajar en distintos trabajos ‘lo que salga’.

“yo trabajo en varias cosas porque por la edad no me reciben en una empresa como tal, entonces pues me toca ubicarme en algunos otros oficios... yo a veces ayudo a cuidar abuelitos, a veces hago las vueltas que tienen que hacer de los hospitales, los médicos, en fin, lo que salga, y trabajo también con el calzado, entonces trabajo así en las 3 cosas, me manejo el tiempo en diferentes cosas, eso es lo que hago” (Taller Rafael Uribe Uribe)

Otra de las consecuencias de la insuficiencia de ingresos mencionadas es que las personas no tienen capacidad de ahorro y esto aumenta su vulnerabilidad frente a posibles choques de salud o de crisis económicas. *“igual uno trabaja pero no puede ahorrar”* (Taller Bosa)

Finalmente, la insuficiencia e inestabilidad de ingresos genera una situación de incertidumbre constante que limita la capacidad para tomar decisiones, pensar en el futuro, responder a sus necesidades, desarrollarse

más allá de la subsistencia y a tener capacidad para tomar riesgos.

“La visión de futuro de un pobre, frente a la visión de futuro de un no pobre... Podemos encontrar mucha gente que no la ve, no tienen, no hay futuro, no hay una perspectiva de futuro. En cambio, en una persona no pobre hay toda perspectiva de construcción, de mejoramiento, tiene más posibilidades... Es una falta de visión.” (Taller personas mayores)

“Bueno, yo ya voy a decirles que tengo en mi maleta. En mi maleta tengo incertidumbre por la situación, por la parte económica, porque no sabemos qué va a pasar...” (Taller personas mayores)

Vivienda, servicios públicos y medio ambiente

Asimismo, hubo menciones por parte de la población a las dificultades que enfrentan en la vejez por no haber realizado contribuciones a un fondo de pensión. En muchas ocasiones las personas manifestaron no haber tenido la oportunidad de realizar aportes durante sus años productivos por la inestabilidad de sus trabajos e ingresos y el carácter informal de los mismos. Las personas manifestaron que se llega a una edad en donde producir ingresos resulta más difícil, y consideran además que nadie los va a emplear, manifiestan sentir angustia por el diario vivir. Así lo comunicó una mujer:

“Entonces es muy distinto tener una, una pensión a buscar como subsistir, porque a mí me toca es buscar como subsistir, porque yo no tengo posibilidad de pensionarme, así como estoy sin estudiar, sin un trabajo fijo” (Taller mujeres)

A su vez, y para el caso particular de las mujeres se manifestó que las tareas de cuidado y del diario vivir impidieron que ellas pudieran desarrollarse libremente, restringiendo también la oportunidad de haber realizado aportes a pensión.

“Por ejemplo las cuidadoras... no pueden estudiar por falta de tiempo, porque tiene que llevar, recoger, volver, entonces está en el diario vivir y se pasan las oportunidades y uno envejece y ya no tiene ni siquiera cómo pagar una pensión, no tiene cómo sostenerse, nosotros ya ni tenemos una pensión digna” (Taller mujeres)

En la dimensión de vivienda y servicios públicos las principales privaciones expresadas por los bogotanos están relacionadas con el acceso a vivienda digna, la posibilidad de acceder a una vivienda propia, el acceso formal a todos los servicios públicos y tener sus viviendas en zonas de riesgos ambientales.

Uno de los aspectos mencionados fue el alto costo de los arriendos y la comparación de estos frente al lo que se paga en otras ciudades y municipios de Colombia.

“Mire la diferencia de pagar 200.000 pesos de arriendo en un pueblo a pagar un millón en una ciudad. O sea, estoy trabajando para el diario digo yo porque no estoy haciendo nada, no ahorro, no puedo llevar a mis hijas a un parque” (Taller mujeres)

En relación al costo del arriendo lo que más expresaban las personas es que en Bogotá se trabaja a penas para cubrir los gastos básicos y que una proporción muy importante de sus ingresos se destinan a pagar el arriendo.

Por otro lado, culturalmente es importante y valorado el hecho de poder tener una vivienda propia, es una aspiración que las personas expresaron reiteradamente en los talleres participativos. Sin embargo, la posibilidad de tener vivienda propia se ve como algo inalcanzable por los costos y las características de las viviendas de interés social y más cuando no se tiene la capacidad de ahorro o el acceso a mecanismos financieros a través de los que se pueda realizar esa inversión en vivienda propia.

“da mucha tristeza que uno va allá a ver un apartamento, 149 millones, ¿qué esperanzas? tengo un ahorro en el fondo de ahorro, dijeron que un año de a 50, recogí 600, ya llevo eso como 7 años esa plata allá guardada, sigue por lo mismo y no hay ninguna esperanza” (Taller Bosa)

En cuanto a los servicios públicos, algunos de los barrios en donde viven las personas en condición de pobreza y pobreza extrema tienen origen en invasiones y asentamientos informales de personas que llegan a la ciudad en busca de oportunidades. Por este origen, algunas de las viviendas en estos lugares no tienen acceso a todos los servicios públicos que tiene un barrio formalizado y sus habitantes recurren a mecanismos como el contrabando para poder acceder a ellos. Así mismo, se recurre a estos mecanismos porque no se cuenta con los recursos para pagar por los servicios. En particular esto sucede con los servicios de agua y energía eléctrica.

“Donde nos referimos es que muchas veces tenemos que ser ilegales con los servicios, porque si uno paga los servicios lamentablemente se cuelga un mes, viene la reconexión, si muchas veces no hay para pagar el recibo mucho menos para la reconexión, entonces ellos lo cortan y acumulan y acumulan...” (Taller Usme)

Para las personas que acceden a servicios de manera formal, estos tienen altos costos lo que hace que ante situaciones de insuficiencia de ingresos las personas enfrenten cortes en el acceso a agua y electricidad y tengan que recurrir a préstamos o ayudas de otras personas para poder volver a tener el servicio.

“ahora no tengo ni con qué pagar los servicios, entonces debido a eso he tenido problemas porque me cortan el agua, me cortan la luz, quedo sin nada y pídale a los vecinos y esto y lo otro...” (Taller Suba)

Otra de las problemáticas asociadas al origen informal de los barrios y la autoconstrucción como principal forma de construcción de vivienda en ellos es que las viviendas están ubicadas en zonas donde tienen riesgo de deslizamientos o inundaciones. Las personas que viven en estas condiciones viven con la incertidumbre y el constante miedo a perder su vivienda cuando hay, por ejemplo, temporadas de lluvias en la ciudad o en la eventualidad de que haya un temblor o algún desastre natural.

“Y lo al alto riesgo? Porque estamos en una peña... y que está para deslizarse, la tubería está antigua entonces está para deslizarse y por eso hicieron para poder que no se derrumbara... cuando hay un temblor pueden caerse, entonces eso es una pobreza extrema” (Taller Rafael Uribe Uribe)

Figura 3. Resumen de los aspectos relacionados a las dimensiones tradicionales

Condiciones educativas del hogar	Condiciones de la niñez y de la juventud	Trabajo	Salud	Acceso a servicios públicos y condiciones de la vivienda
Analfabetismo	Inasistencia escolar	Trabajo informal	Sin aseguramiento en salud	Sin acceso a agua mejorada
Bajo logro educativo	Rezago escolar	Desempleo de larga duración	Barreras de acceso a salud	Inadecuada eliminación de excretas
Sin educación de calidad	Barreras de acceso a cuidado	Barreras de acceso al mercado laboral	Sin salud de calidad	Material inadecuado de pisos
Sin educación superior	Trabajo infantil	Maltrato laboral	Inseguridad alimentaria	Material inadecuado de paredes
Sin formación para el trabajo	Falta de tiempo compartido con padres	Insuficiencia e inestabilidad ingresos	Sin servicios de salud sexual y reproductiva	Hacinamiento crítico
	Jóvenes sin educación ni empleo	Precariedad laboral	Falta de atención en salud mental (psicología y psiquiatría)	Vivienda de baja calidad habitacional
	Embarazo adolescente	Sin pensión por vejez o invalidez		Servicios públicos informales
				Barreras de acceso a vivienda propia

Variables actuales del IPM

Aspectos faltantes en las dimensiones

Aspectos que coinciden con sugerencias de sectores

Dimensiones faltantes de la pobreza

Entorno

Como se mencionó en la sección de metodología, el enfoque territorial con el que se diseñaron los espacios participativos tuvo como objetivo identificar aspectos de la pobreza que tienen una relación directa con el territorio. Adicional a lo relacionado directamente con la vivienda, los bogotanos dicen valorar también su capacidad y libertad para beneficiarse de vivir en la ciudad, poder hacer uso del espacio público y de equipamientos, así como poder desplazarse fácilmente por la ciudad para participar de su oferta y de las interacciones con otras personas que la habitan.

En esta dimensión se agrupa entonces lo relacionado con el espacio público, los equipamientos sociales y culturales y la conectividad vial.

Al pensar en las diferencias entre un territorio pobre y uno que no sea pobre, se resaltaron expresiones como *“Las zonas verdes de ellos son árboles, muchas flores, y nosotros aquí no tenemos zonas verdes en estos barrios...”* (Taller Usme). En general se evidenció la percepción de que el espacio público en barrios o territorios que no son pobres están mejor cuidados, hay menos basuras, más zonas verdes y hay parques más amplios.

Por otra parte, las personas participantes expresaron que asocian los barrios marginales de la ciudad con una falta de equipamientos. Las personas en condición de pobreza dicen vivir en barrios que están ubicados lejos de los equipamientos sociales como centros de salud, de recreación y deporte y centros de educación superior. Sin embargo, también en algunas localidades como en San Cristóbal se valoró y resaltó el avance en la calidad de los jardines infantiles que hay en las zonas donde se realizaron los talleres.

Estar lejos de equipamientos sociales y de recreación y cultura hace que las personas que viven en barrios marginales no solamente deban tener grandes desplazamientos para ir a sus lugares de trabajo y estudios sino también para poder acceder y aprovechar la oferta de la ciudad.

“Acá en el barrio no hay un centro de salud, no tenemos CAI, no hay transporte, hay mucha gente que trabaja en el norte y el primer SITP llega a las 4:30 am y es un recorrido porque y hasta las 9 o 9:30 de la mañana trabajan y por la tarde llegan a las 4:30 pm y trabajan hasta las 9 pm porque son 14 viajes, suben corriendo y bajan corriendo porque necesitan hacer esos recorridos y a las 9 pm ya no hay SITP aquí en el barrio...” (Taller Ciudad Bolívar)

Una persona de la localidad de Ciudad Bolívar expresaba que para poder aprovechar la oferta cultural de la ciudad en espacios como la Cinemateca Distrital es necesario desplazarse hasta el centro y muchas veces las personas no cuentan con los recursos de tiempo o de dinero para desplazarse con la familia a estas actividades.

Dicha exclusión se asevera por la falta de transporte o la dificultad que hay en algunos barrios para conseguir transporte que los conecte con otras partes de la ciudad. Por ejemplo, en Usme los habitantes narraban que a su barrio únicamente sube un bus del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP y este bus pasa cada 40 minutos o más tiempo. Más aún, como es la única opción de transporte a ciertas horas del día se congestiona haciendo que la persona que está esperando para abordarlo tenga que dejar pasar uno o dos buses antes de poder subirse pues estos llegan al paradero sin cupo para más usuarios.

Por su parte, en lo rural la falta de conectividad tiene implicaciones directas sobre la competitividad y el desarrollo y las posibilidades económicas de quienes viven allí pues dificulta la salida de productos agrícolas. Así lo expresaba un participante en el taller de ruralidad:

“Usme y Sumapaz, la mayor parte la tenemos en ruralidad pero si miramos estas vías de penetración, si miramos lo difícil que es yo como agricultor trasladar una carga de papa o una carga de arveja” (Taller rural)

De esta manera, la condición de pobreza se relaciona con la capacidad para desplazarse por la ciudad, la cercanía y capacidad para usar el espacio público y la calidad de este espacio público y por último la cercanía a equipamientos sociales, deportivos, recreativos y culturales.

Por último, las personas mencionan que viven en zonas donde hay alta contaminación de agua aire y cerca a zonas donde hay basuras, animales callejeros y riesgos de plagas. La cercanía de las viviendas a fuentes de agua contaminada que generan malos olores impacta su salud y calidad de vida. Así mismo, algunas personas compartieron que antes vivían cerca a fuentes de agua y paisajes que usaban como sitios de recreación pero actualmente están degradados por la contaminación y ya no son aprovechables para las comunidades. Esto sucede en zonas industriales, por ejemplo en la zona de San Benito en la localidad de Tunjuelito. Otro lugar que es un ejemplo de esto es la Quebrada Limas en la localidad de Ciudad Bolívar.

Por su parte, en la zona rural se mencionó una problemática ambiental que está afectando a las familias pobres y vulnerables: la explotación minera que tiene costos sobre la calidad del suelo, agua y aire y en donde las empresas o personas que explotan dejan pasivos ambientales que afectan a las comunidades.

Finalmente, se mencionó reiteradamente el problema de basuras y, en relación a ellas, animales callejeros y riesgo de plagas.

- Viviendas cerca de zonas donde se botan escombros.
- Zonas utilizadas por personas que trabajan en reciclaje y se forman zonas de basuras.
- Basura en las calles.

La cercanía a zonas de basuras se da como en el caso de Ciudad Bolívar por el botadero Doña Juana, aunque también en otras localidades porque las viviendas están cercas a carreteras o zonas donde hay potreros y están alejadas de los centros administrativos de las localidades y por esto hay poco control. En ese sentido otras personas dejan allí residuos, por ejemplo, escombros, y otras basuras que se vuelven problemáticas para las comunidades y personas que habitan esos territorios. Algunos expresaron también que la acumulación de basuras puede darse por razones culturales donde los mismos habitantes no tienen un buen cuidado del espacio público. Llama la atención que bastantes personas mencionaron el problema de los perros callejeros que se genera por la basura, se nombró que en los barrios pobres se ven muchos perros viviendo en la calle y sus excrementos en el espacio público. Aunque fue menos nombrado que esta problemática de perros en las calles, se mencionó también en los talleres el riesgo de plagas como ratas por la cercanía que tienen las viviendas a caños, zonas de basuras o potreros.

“Digamos la parte de basuras, digamos como ahorita hay varias partes, por ejemplo Las Libertadores, empezaron unas obras y dejaron ahí, ahorita estaba la obra abandonada, hay calles que no hay paso, entonces las basuras por ahí y es complicado ahorita, yo creo que en varios lugares, dejan la basura ahí y no la recogen” (Taller San Cristóbal)

Vínculos sociales

Al compartir sus trayectorias de vida, uno de los factores comunes, en especial por parte de las personas mayores, fue haber tenido que enfrentarse a momentos donde estuvieron solos, donde no contaron con el apoyo de familiares, amigos, comunidades o instituciones para salir adelante y esto lo asociaban con los momentos de su vida de mayor dificultad y mayor vulnerabilidad. La falta de vinculación o la débil vinculación con redes de apoyo familiar afectan principalmente en momentos en que se necesita apoyo emocional para superar dificultades y retos, en la ausencia de apoyo económico en momentos en que no se tienen ingresos o se tienen gastos inesperados para los que no se tiene recursos, y finalmente en la ausencia de cuidado en momentos de enfermedad o en la vejez.

Esta ausencia, ruptura o debilidad de los vínculos familiares es diferente en los relatos de personas de diferentes grupos poblacionales:

- Sectores LGBTI: las personas de sectores LGBTI tienen riesgo de recibir rechazo y perder sus vínculos familiares desde niñez y adolescencia al expresar su orientación sexual o identidad de género. Muchos de ellos tienen que abandonar su casa desde que son adolescentes o jóvenes.
- Mujeres: Por embarazos en la adolescencia o uniones tempranas pierden apoyo familiar. Igualmente, en esas uniones tempranas tienen riesgo de ser víctimas de violencia de pareja basada en género, situaciones en las que sus parejas activamente debilitan su vinculación y sus relaciones con familiares y amigos.
- Las personas mayores tienen riesgo de ser abandonadas en su vejez por sus hijos y otros familiares.

- Migrantes y víctimas de desplazamiento forzado pierden redes de apoyo familiar y de amistad al empezar una nueva vida en la ciudad.

Una de las personas que participó en el taller con sectores LGBTI lo expresó así:

“Porque todos hemos pasado por un proceso de rechazo, unos más que otros. Nos botaron de la casa. Que el proceso tal, que el proceso esto. Entonces es difícil cargar con eso” (Taller sectores sociales LGBTI)

Por otro lado, la situación de las personas jóvenes difiere de las narradas por otros grupos poblacionales pues en sus historias no hay esa ruptura de las relaciones, pero sí una percepción de que las relaciones familiares son una carga para ellos. Esto sucede porque sus familias tienen altas expectativas sobre su futuro, por ejemplo, porque son la primera persona en la familia que puede aspirar a tener educación superior o porque son los únicos en edad para trabajar y generar ingresos. Así, los jóvenes afirmaban que ser la esperanza de la familia se convierte en una presión sobre ellos que les genera sensaciones de ansiedad y estrés, más aún cuando se enfrentan a las dificultades del trabajar o estudiar en condiciones de precariedad económica. Una persona joven lo expresó así:

“Vale, yo creo que la maleta que yo tengo ahorita sería la familia. Ellos son como mi carga, porque para ellos yo soy la última esperanza, por así decirlo. Yo creo que se apoyan en mí como un futuro de un mundo mejor, en todos estos años. Entonces, bueno soy el menor, el último hermano y tengo que entregar (?) y ahora soy como el único, ahora mismo el que podría sacar o cambiar la situación en la que estamos ahora mismo. Eh, lo que menciona el chico ahí, el miedo dificulta aún más. Entonces ya siento que el proceso es una carga pesada, y más con las oportunidades

que brinda este país cada vez es más pesado y yo que esa es la carga, el empleo.” (Taller jóvenes)

La ausencia, ruptura o distanciamiento de las relaciones familiares y de amistad genera entonces situaciones de aislamiento social y soledad que tienen repercusiones en la capacidad de resiliencia de las personas en condición de pobreza y tienen consecuencias también sobre su bienestar psicológico. Dicho aislamiento se acentúa por la ausencia o debilidad de vínculos comunitarios.

Aunque fue menos reiterado que las redes familiares y de amistad, las personas mencionaron también tener dificultades para la formación y fortalecimiento de redes comunitarias por el desconocimiento de organizaciones comunitarias que aborden problemáticas territoriales o poblacionales, el desgaste de redes y líderes comunitarios y la carencia de relaciones de solidaridad, por ejemplo, entre vecinos que residen en el mismo barrio.

“El problema es que si deja uno de trabajar se enferma y no tiene los recursos suficientes como para ir a comprar un pan y nadie de los extraños o de los vecinos le van a decir mira es que fulano de tal no puede trabajar, vamos a coger este pan y le ayudamos, eso no se hace.” (Taller Ciudad Bolívar)

(...)Entonces, si tú no visibilizas eso claramente vas a seguir siendo pobre que en este contexto que no se crean las comunidades. Por más que intentes, eh, es difícil de avanzar, pero lo importante es eso. (Taller personas con discapacidad)

En los diferentes talleres hubo participación de líderes y lideresas sociales quienes expresaron su cansancio porque su labor no es reconocida, al contrario, en ocasiones es apropiada por las instituciones y porque no son siempre respaldados o agradecidos por las comunidades a las que beneficia su trabajo.

Por último, una de las cosas que se mencionó, sobre todo en relación con la capacidad para participar del mercado

laboral y acceder a posibilidades de estudio, fue la falta de redes que favorezcan la movilidad ascendente.

Porque en todas partes se cierran puertas, porque no vengo recomendada por gente de arriba (...) Tiene que ser mucha casualidad por para que a uno le den el puesto sin venir recomendada de uno más importante atrás.” (Taller personas mayores)

Esto también refleja características de la sociedad en la ciudad y de los mecanismos de movilidad social que se dan a través de ‘contactos’ o relaciones con otras personas.

Satisfacción y bienestar psicológico

La pobreza genera una carga psicológica en las personas y comunidades que viven en esta condición. Los participantes de los talleres expresaron sentimientos de ansiedad, desconsuelo, tristeza, estrés, soledad y angustia relacionados tanto con las condiciones de precariedad económica como con las condiciones de exclusión social que viven.

Durante los talleres, fue reiterado que distintas personas expresaron sentimientos de insatisfacción, cansancio o desmotivación, que provienen del agotamiento que produce percibir la vida como una lucha constante para sobrevivir o conseguir lo que se anhela. Más aún, acompañado a la condición de pobreza no solamente se expresaron estas sensaciones de insatisfacción, las personas participantes expresaron que esa desmotivación y sensación constante de carga y de lucha los ha llevado a experimentar ansiedad y depresión y ha afectado sus relaciones y su vida diaria. Algunas personas incluso narraron situaciones en las que ellas mismas o familiares cercanos han sido diagnosticadas clínicamente con depresión, ansiedad, trastorno bipolar o estrés postraumático. Relacionado a estos problemas clínicos, quienes han tenido la experiencia manifestaron la dificultad para recibir atención médica y psicológica

pertinente o para recibir asistencia e instrucción en el cuidado de familiares con dificultades de salud mental. Por esto la dimensión de satisfacción y bienestar psicológico se divide en tres aspectos: la satisfacción con la vida, experiencias de ansiedad y depresión y los servicios de atención a la salud mental.

Primero, las personas que participaron en los talleres expresaron sentirse cansadas, frustradas o con la sensación de que deben luchar permanentemente para conseguir las cosas que se quiere en la vida. En algunos casos esa insatisfacción se convierte también en desesperanza, desánimo y miedo por el futuro. Así lo expresaron:

“y ahí vivo esperando ya será que mi Diosito se acuerde de mi porque ya no hay como esperanzas de nada todavía” (Taller Rafael Uribe Uribe)

“Porque siempre quiere salir, por lo menos yo siempre quiero salir adelante, no siempre me quiero quedar estancada. Por lo menos yo ahorita quiero ejercer mi profesión acá, y no quiero seguir más porque o sea lo que yo digo, yo en Venezuela trabajaba, tenía mi profesión y aquí ando vendiendo bolsa. O sea, eso me tiene a mí como que al borde de la locura” (Taller migrantes)

Las situaciones que generan esas afectaciones sobre el bienestar psicológico son las siguientes:

- El desempleo, quedarse sin empleo o la frustración de no conseguirlo,
- No lograr ingresar a la universidad pública,
- Ser discriminado o estigmatizado,
- Ser responsable de cuidar o proteger a otras personas, en el caso de las mujeres, padres y cuidadores,
- Sentirse solo por “ser diferente”,

- Sentirse invisibilizado por las entidades públicas o no sentirse atendido por estas,
- Las cargas mentales de las personas pobres pasan por preocupaciones sobre cómo sobrevivir o subsistir.

Esa sensación generalizada de constante preocupación, angustia o insatisfacción se ve también reflejada en experiencias de depresión y ansiedad como se ve en los siguientes testimonios de dos madres:

“La maleta que llevo es la depresión. Yo llevo esa maleta... Es muy pesada, también. Porque adicional a esto, tengo que cargar con el resto, entonces adicional tengo cuatro maletas y tengo que nivelar el peso para poder soportarlas. Cargarlas a todas y no dejarlas caer. En especial la mía, que es la personal. Porque si esa maleta se cae, las demás también se caen y se van al piso.” (Taller adultos pobres)

“Entonces, es muy distinto tener una pensión a buscar como subsistir, porque a mí me toca es buscar como subsistir, porque yo no tengo posibilidad de pensionarme, así como estoy sin estudiar, sin un trabajo fijo. Digamos, yo ahora tengo un trabajo en una empresa, tengo 5 meses de estar trabajando (...), pero en situaciones como los ataques de depresión que me dan porque me siento sola, a pesar de que tengo mi compañero y todo, pero no es lo mismo ¿Por qué? Porque en realidad uno no está haciendo nada aquí, es muy diferente tener una casa, no pagar un arriendo, a tener que le llegue un sueldo hoy y enseguida pasárselo al arriendo, entonces son situaciones muy complejas, cada uno tiene un rol como distinto en la sociedad, unas les toca la mejor parte otras la peor parte (...) pero es subsistir en este mundo, no es más nada y eso.” (Taller mujeres)



Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Uso del tiempo

En los talleres se mencionó esta dimensión principalmente en tres sentidos: i) el tiempo asignado a trabajo de cuidado no remunerado, ii) el tiempo de desplazamiento diario para ir a lugares de trabajo o estudio y iii) la carencia de tiempo para realizar actividades culturales o propias del tiempo libre.

El trabajo de cuidado directo hacia hijos e hijas, adultos mayores, personas con discapacidad, personas con adicción o personas con dificultades de salud mental es demandante en términos de tiempo. Este trabajo es generalmente asumido dentro de las familias por mujeres, quienes en ocasiones dedican todo su día al cuidado tanto directo como indirecto de otras personas y por esto no cuentan con la disponibilidad para otras actividades de cuidado personal, recreación, educación o de trabajo y generación de ingresos. Esto hace que las mujeres que están a cargo del cuidado tengan que postergar o cambiar sus aspiraciones personales de acuerdo con el tiempo limitado del que disponen. Por ejemplo, hace que no puedan buscar un

trabajo formal de tiempo completo y obtengan sus ingresos de actividades informales o de supervivencia. Este trabajo de cuidado no recibe remuneración ni reconocimiento social por lo que las mujeres que lo asumen ven relegadas sus trayectorias de vida y su satisfacción personal.

Las mujeres cuidadoras de personas en situación de discapacidad o adultos enfermos representan un caso particular puesto que las labores de cuidado de estas personas demandan mayores cargas de tiempo. Incluso, muchas veces ellas no cuentan con todos los conocimientos necesarios para ejercer ese cuidado de la mejor manera. Por falta de oferta institucional de cuidado o formas alternativas de cuidado comunitario esta labor la tienen que asumir enteramente una sola persona dentro de la familia.

“la dificultad mía es que mis hijos han salido con esa dificultad, tengo la dificultad cognitiva de mi hijo, pues él empezó en la adolescencia más que todo y pues como por esa situación no he podido pues trabajar, como les digo no tengo una pensión,

no tengo una ayuda, hasta el momento tengo 60 años y pues me toca es ama de casa, porque me toca ver de mi hijo y de mi hija, porque ella tiene 6 cirugías, nació con una deformación de órganos y pues ella tiene un solo riñón, le han sacado una parte del útero porque nació con dos úteros, y le sacaron un ovario, ahorita tiene otra masa, va para la sexta cirugía... y ver de la casa y todo, los quehaceres diarios de una mamá” (Taller Suba).

“En el caso de mi hijo es una persona que no tiene autonomía en tomar decisiones, que requiere apoyos extensos y generalizados y para nosotros como cuidadores de personas con discapacidad es más difícil la carga que tenemos. Bueno, yo porque me he podido superar y gracias a Dios he tenido oportunidades, pero madres cuidadoras como yo no han tenido la misma oportunidad ¿Dónde están? En una casa, estigmatizadas por la misma sociedad, condenadas, así es la palabra, a que – usted se tiene que quedar en la casa 24/7 cuidando a su hijo- porque ni el Estado ni nadie lo va a hacer por ti.” (Taller personas con discapacidad)

Por otro lado, otra de las actividades que demanda tiempo en la ciudad y que tiene una carga desproporcionada sobre las personas pobres es el tiempo de desplazamiento. Éste hace referencia a los tiempos destinados por las personas para desplazarse desde su casa a su lugar de trabajo, a los lugares en donde se prestan servicios sociales, de salud, etc., y que generalmente son excesivos y/o muy dificultosos por deficiencias en el transporte. Asimismo, las personas en condición de pobreza dicen que deben limitar sus elecciones para lograr estos tipos de desplazamientos.

“Como siempre, vulnerables para todo. Mire, si ustedes miran abajo Alfonso López tiene rutas para todo lado pero aquí no... aquí tenemos un alimentador que lo lleva al portal y un busesito

que lo lleva a Kennedy, ahí el problema la mayoría no tiene recursos y nosotros cuando llegamos teníamos el que llamábamos el tomatero, súbase por mil y camine, ahorita eso no...

- El alimentador cada cuánto pasa?

-Jum... media hora o una hora.

-Tu te vas en un alimentador, el alimentador no para en todo y ahí te toca caminar un poco, el alimentador para Libertadores... y una urgencia o una enfermedad pues” (Taller Usme)

Por último, las personas en los talleres mencionaron que emplean todo su tiempo en trabajar, cuidar de otros, desplazarse dentro de la ciudad y ‘hacer diligencias’ de manera que no les queda tiempo para recrearse, descansar o actividades de ocio.

“a veces la familia deja atrás personas por lo mismo, porque son pobres y se alejan solamente porque tienen que estar trabajando y yo digo que uno se mata mucho trabajando y al final la plata no alcanza y no disfruta nada de la vida y uno siente que trabajó para nada... de verdad, o sea simplemente para cubrir necesidades que es comida y arriendo, necesidades básicas” (Taller Santa Fe).

Seguridad personal

La dimensión de seguridad física agrupa las distintas formas en las que las personas en condición de pobreza son susceptibles de sufrir violencia ya sea en el espacio público o en espacios privados. Las personas en condición de pobreza están expuestas a situaciones de violencia en sus entornos familiares, en sus relaciones diarias y en sus entornos físicos. Por esto, en la dimensión se incluye: la violencia delictiva en los barrios donde residen las personas en condición

de pobreza, las violencias basadas en género y las violencias políticas y asociadas al conflicto armado interno en Colombia.

En el desarrollo del componente territorial de los talleres se nombró de manera reiterada las características de seguridad de los barrios marginales. Las personas pobres se ven obligadas por sus limitaciones económicas a vivir en zonas de la ciudad donde hay alta inseguridad y donde se presentan frecuentemente hurtos y homicidios. Las personas mencionaron:

- Que sus viviendas están ubicadas cerca a zonas donde hay gran cantidad de atracos u homicidios en especial a determinadas horas del día.
- Tener que pasar por “zonas rojas” de inseguridad para llegar a su vivienda.
- Cercanía a zonas de venta y consumo de sustancias psico-activas.

“Hay mucha inseguridad. En mi casa, en la esquina, he visto que los apuñalan, que los matan, siempre se escucha tipo 3-4, hasta las 5 paran y a las 7 empiezan... Pues yo salgo desde las 6, pero pues a veces estamos por ahí, pero como ya llevamos vario tiempito viviendo ahí, pues ya nos conocen, pero gente nueva que llegue por ahí... más que todo cuando llueve” (Taller Suba).

En Ciudad Bolívar, una persona expresó preocupación porque para entrar y salir de su vivienda hacia donde se encuentran las opciones de transporte público debe pasar por una zona donde frecuentemente hay atracos y robos. A su hija, que trabaja como enfermera, días después de conseguir su empleo le robaron los zapatos y el uniforme afectando con eso sus actividades.

Otra causa de esta inseguridad en el entorno son las divisiones implícitas en los barrios que son hechas por diferentes grupos delincuenciales en disputas

por el control del territorio. Por ejemplo, las personas saben que no deben pasar de cierto límite o pueden ser víctimas de actos violentos por parte de estos grupos. Relacionado con la presencia de grupos de delincuencia en los barrios también se nombró que hay:

- Amenazas de los jóvenes a profesores en las instituciones educativas.
- Inseguridad cerca a las instituciones educativas.
- Jóvenes en pandillas o grupos de delincuencia que se perciben asociados consumo o tráfico de sustancias psico-activas.

Ahora bien, la exposición a riesgo de violencia no es el mismo para todos los grupos poblacionales, pues de los relatos de violencia en la vida personal y familiar que se compartieron durante los talleres fueron narrados mayormente por mujeres, quienes han sido víctimas a lo largo de su vida de violencias basadas en género.

En los relatos de vida de las mujeres se compartieron experiencias de violencia de pareja tanto física, económica, psicológica y sexual. El siguiente fragmente refleja la historia de superación de una relación violenta de pareja que compartió una mujer:

“porque sufrí mucho abuso físico de él y verbal... pero sin embargo, yo me escapaba del lado de él para donde mi madre y pues como mi mamá trabajaba, pero entonces cuando salía el me cogía y me llevaba nuevamente, me obligaba... entonces quedé embarazada de mi segunda hija, entonces dije ya no más y llegué a la casa y no volví a salir ni al portón, ya crie a mi hija, me conseguí un esposo excelente” (Taller Bosa)

Otra de las experiencias compartidas en relación a la violencia de pareja es el abandono que viven algunas mujeres por parte de sus parejas cuando ellas quedan

en embarazo. Los hombres las abandonan y ellas deben comenzar una 'lucha' por conseguir que se hagan responsables de sus hijos a través de demandas de alimentos que, según lo que compartieron las mujeres, en la mayoría de los casos no resultan exitosas.

"Usted demanda y no sirve para nada... es una desgracia tener uno que ir por allá a demandar esos irresponsables... que creen que con una cuota de 100 mil, 200 mil... Si usted quiere que eso perdure, usted tiene que estar todos los días allá moviendo, cada rato yendo, usted deja de trabajar por irse allá a mover el proceso, porque eso no lo mueven. Uno ahí como mujer está doblemente vulnerable, eso sí es una casa demasiado denigrante... cómo es que usted demanda, los hijos llegan a ser mayores de edad y no pasa nada, no pasa nada, y siguen por ahí en la misma, riegan hijos y las mujeres son las que responden" (Taller Bosa)

Adicional a la violencia de pareja, las trayectorias de vida de las personas en condición de pobreza en Bogotá frecuentemente están cargadas con experiencias de castigo físico, abuso sexual y maltrato psicológico en la infancia y la adolescencia. Otro de los aspectos que las personas valoraron como una carga que les ha impedido avanzar es haber tenido que asumir y hacerse responsables del cuidado de hermanos menores o de sus padres durante su propia infancia, adolescencia o juventud.

Finalmente, las mujeres también reconocen como carga las violencias basadas en género en el espacio público que se viven a través de acoso, violencia verbal y física. Las mujeres afrocolombianas y negras expresaron que reciben esta violencia en el espacio público de una forma particular pues sus cuerpos suelen ser 'exotizados' y acosados en el espacio público. Así mismo, las personas de sectores LGBTI expresaron cómo se restringe y vulneran sus expresiones de género en el espacio público.

El último, la dimensión de seguridad personal recoge las experiencias de violencia política y asociada al conflicto armado. En el taller que se hizo con personas que han sido víctimas de desplazamiento forzado se identificaron situaciones de vulneración que afectan su seguridad como recibir amenazas que no son atendidas al ser denunciadas ante las autoridades. La experiencia de una persona desplazada que lleva más de diez años viviendo en Bogotá y enfrenta amenazas sin recibir protección o atención de las autoridades, lo describe.

"discapacidad visual, vivo en Margaritas 2, ayudo ahí al conjunto ahí, aquí en Kennedy algunas cosas se han hecho, tengo 15 años de estar aquí en 15 años, no tengo un proyecto Bogotá me ha dado duro en (...)Bogotá, productivo, no tengo un trabajo que me ayude a salir adelante, en el conjunto Las Margaritas de mi parte yo he hecho como una labor, cuando se inició la pandemia una colaboración donde voluntariamente soy portero, me pagan poquito como 300 mil pesos. Tengo dos amenazas muy graves de alto nivel acá en Bogotá, para mi ha sido un proceso aún, hacer portería ahí en Margaritas 2 para mi ha sido un proceso duro y más de noche, ustedes no tre esas tengo unos enemigos saben lo que he tenido que hacer porque en (que fueron desmovilizados paramilitares, (...)) entonces tengo dos amenazas, lo último que respondió la Fiscalía fue que sujeto no identificado... entonces me la he pasado a base de puras oraciones y quisiera irme muy rápido de Bogotá, cambiar de sitio porque sí ha sido un proceso, debido a la pandemia "yo me siento mentalmente enfermo y un poquito estresado..." (Taller víctimas)

Por otro último, un aspecto asociado a la violencia política fue expresada por las personas jóvenes quienes manifestaron su preocupación por la violencia policial a la que están expuestos en el espacio público por su apariencia física o las ideas que expresan.



Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Exclusión

La dimensión de exclusión agrupa diferentes manifestaciones que tiene la condición de marginalidad social que enfrentan las personas en condición de pobreza: la discriminación, las pocas posibilidades de tener una participación incidente y las exclusiones del sistema de justicia y del sistema financiero.

La participación política se refiere a la capacidad de individuos, colectivos y comunidades para incidir en la toma de decisiones que los afectan. En el caso de las personas que viven en condición de pobreza, un segmento social donde hay una proporción importante de grupos poblacionales que han sido históricamente marginalizados, su capacidad para incidir en el cambio de su entorno, ser comprendidos y tenidos en cuenta por las instituciones y verse representados en espacios de poder y toma de decisiones, es limitada. Dentro de los talleres se evidenciaron algunas situaciones particulares de estas limitaciones en participación incidente: las personas campesinas que habitan las zonas rurales manifestaron frustración ante su escaso poder de negociación o incidencia frente a las

decisiones de planeación territorial, esta población percibe que hay un exceso de espacios de consulta que no resulta de manera clara en la representación de sus ideas, preferencias y preocupaciones en las decisiones que se toman. Por otro lado, las personas jóvenes expresaron frustración frente a los espacios de participación que en los últimos años se han dispuesto para ellas pues no perciben que sean efectivos y las personas afrodescendientes que no ven representada o comprendida su cultura y necesidades en las instituciones.

"Entonces como joven... yo también soy partidario, soy consejero... participo en los espacios de participación, pero no se nos escucha, no se nos tiene en cuenta la voz como jóvenes." (Taller jóvenes)

"Lo que pasa es que las obras que hacen aquí en el sur, la gente mira la oportunidad de poder robar, digamos hacen una obra y no la terminan... por la manera de poder robar y después se acaban los recursos y ahí medio los recursos que dieron para quedó la obra hecha, porque robaron todos. Eso se

... (...) hacer la obra, en cambio en otros lados están pendientes de esollama clases de poder... los pobres no hablan nada, no dicen nada... por falta de estudio, la propia ignorancia.” (Taller Tunjuelito)

Junto con la exclusión en participación incidente, las personas en condición de pobreza experimentan barreras de acceso e inadecuada representación frente al sistema de justicia. Esto se expresa en la falta de acceso a abogados o representación frente a los sistemas de justicia y la percepción de estar ante un sistema excluyente que prioriza dar soluciones a las personas de la sociedad que tienen recursos económicos y poder. Adicional a esto, las personas expresaron que muchas veces se ven obligadas a acudir al sistema de justicia para reclamar sobre sus derechos básicos. Por ejemplo, algunos cuidadores de personas con discapacidad contaron tener que acudir recurrentemente a tutelas para acceder a servicios de salud, las personas víctimas que en ocasiones son líderes y lideresas dentro de sus comunidades tanto de origen como de recepción en Bogotá, expresaron desprotección frente a amenazas que reciben y finalmente las mujeres expresaron que cuando han sido víctimas de violencias basadas en género, especialmente violencia de pareja, sus denuncias son burladas, ignoradas o simplemente no son recibidas por las autoridades.

Las características de edad, etnia, nacionalidad, estatus migratorio, capacidad funcional, sexo-género y orientación sexual interactúan entre ellas y con un sentimiento de aporofobia latente en la sociedad bogotana que asevera las situaciones de discriminación y la sensación de sentirse diferente y sin posibilidad de habitar la ciudad en igualdad con otras personas.

“(...)te cierran las puertas y...porque cuando yo llegué acá a Bogotá, el simple hecho de ser del Cauca ¿sí? que era un zona pues de guerrilla y ser negro ¿sí? y ser gay, días mío, eso me cerraba muchas puertas a mí. (...) tuve que adaptarme a muchas cosas ¿sí? para yo poder conseguir un empleo.” (Taller LGBTI)

Durante los talleres se evidenció cómo las personas experimentan y expresan sentimientos de miedo, aversión o rechazo hacia las personas pobres debido al estigma social relacionado con la pobreza. Este sentimiento que en ocasiones se expresa hacia otros pero también se convierte en vergüenza y rechazo hacia sí mismo cuando se está en una situación de precariedad económica. Las siguientes expresiones, que fueron recurrentes durante el desarrollo de los talleres, lo reflejan:

“yo creo que ninguna persona pobre va a llegar a decir ay, yo soy pobre, sino que antes se reserva...” (Taller Tunjuelito)

yo no me considero pobre pero si en una situación difícil, porque primero pues no veo mi trabajo, mi trabajo de toda la vida no veo como una pensión que voy a tener...” (Taller mujeres)

Por último, esta dimensión de exclusión describe la exclusión financiera que viven las personas en pobreza, la falta de acceso al sistema financiero. Las personas en condición de pobreza encuentran barreras para tener productos financieros como cuentas de ahorro o créditos y terminan recurriendo a opciones informales o ilegales de crédito como los gota a gota donde sus deudas crecen rápidamente poniendo en peligro sus pertenencias e incluso vulnerando su seguridad física. Este aspecto se relaciona con la posibilidad de acceso a vivienda que se describió en la dimensión de vivienda y servicios públicos. Las personas no cuentan con mecanismos de crédito para hacer inversiones en la adquisición de vivienda propia o de tierra en el caso rural.

“Un interés alto, se tienen que meter a un gota gota” (Taller Rafael Uribe Uribe)

Uno de los aspectos que llama la atención sobre el acceso a crédito se evidenció en un taller en donde los asistentes compartieron que recurren a tarjetas de crédito de almacenes como el Éxito o Alkosto para cubrir sus necesidades básicas como la alimentación o el vestuario, aumentando así su costo de vida ante



Foto: Secretaría Distrital de Planeación

la no disponibilidad de recursos. Otra dificultad que se expresó fue por parte de jóvenes que han adquirido créditos con el Icetex y que después de terminar sus estudios no han conseguido un empleo que les permita cubrir el pago de su crédito, quedando en una situación de mayor precariedad a la que tenían antes de estudiar.

“otra ingrediente en la maleta pueden ser las deudas y no dejan porque los intereses, no logran ese avance porque la deuda lo está absorbiendo entonces esa maleta pesa bastante” (Taller Tunjuelito)

Tecnologías de la información y las comunicaciones

Las personas participantes mencionaron que la falta de acceso a los servicios de internet, así como a aparatos electrónicos como un computador o un celular de calidad dificulta su comunicación. Como se mencionó en los talleres, una dificultad de las personas pobres es:

“El acceso a Internet, si vamos a hablar de comunicaciones, voy a tener que hablar de tecnología.”

No hay redes, no tienen Internet, la baja frecuencia, [los servicios] son costosos y segunda, el acceso a algunas formas de tecnología como teléfonos. Todos sabemos que una persona puede conseguir un celular por 50 mil pesos, pero ese celular no le tiene WhatsApp, no le deja recibir redes sociales (...) A los pobres la labor de comunicación y tecnología es dramática (...) [también] el acceso a la información en sectores pobres es muy difícil. No tienen acceso a una información [o es] muy parcializada, muy marcada.” (Taller personas mayores)

Tener que recurrir a pedir prestados servicios o aparatos electrónicos, estar desactualizados en el manejo de dispositivos, verse limitados por el costo del servicio de internet o su calidad, y no tener acceso a la información de calidad, son algunas de los escenarios que afectan a las personas pobres en esta dimensión en particular. Aún más, la falta de conectividad tiene repercusiones sobre el acceso a otros servicios como la educación, especialmente durante la pandemia, y la salud.

Adicional a la conectividad y la tenencia de aparatos electrónicos es fundamental también la apropiación de estas tecnologías. En los talleres, en especial algunas personas adultas y las personas mayores, expresaron que no sienten que tengan los conocimientos necesarios para hacer un buen uso de la tecnología y para vigilar o guiar la manera como sus hijos e hijas hacen uso de ellas.

“Las personas quedaron, no se nivelaron y siguieron estudiando porque ahorita ya la tecnología es saber manejar el computador, el celular(...) y entonces uno debía haber seguido capacitándose, porque ahorita sigue todo un mundo de tecnología.” (Taller personas mayores)

yo digo que eso sí es muy bueno pero un niño solo no dejarlo con -”internet porque pues que lo

miren que esté mirando, para que se actualicen, para que estén enterados de las cosas porque hoy en día no solo hay que creerle a lo que le dice el señor o la señora... ya usted puede ir al internet y ver.

-Si la tecnología no es tan buena para dárselo a un niño de 12 años pero hay padres que tienen que estar llamándolo para ver si ya llegó a la casa o cómo está, entonces ya hay aplicaciones que tiene el padre para saber qué mira el niño, qué hace el niño, entonces ellos le piden el permiso de si ellos quieren descargar una aplicación para que ellos lo utilicen, eso es lo que ya los padres hacen con los hijos...

-O sea nosotros los que tenemos 50, 50 y algo de años nos atropella la tecnología...” (Taller víctimas)

Figura 4. Resumen nuevas dimensiones de la pobreza

Entorno	Vínculos sociales	Satisfacción y bienestar psicológico	Seguridad física	Uso del tiempo	Exclusión	Acceso y uso de TIC
Falta equipamientos y espacio público	Sin vínculos familiares y de amistad	Insatisfacción personal	Víctima de robos u homicidio	Labores de cuidado no remunerado	Participación no incidente	Sin acceso a TIC's
Deficiencia conectividad vial	Sin redes comunitarias	Ansiedad y depresión	Violencias basadas en género	Tiempo de desplazamiento	Discriminación	Desconocimiento de uso de tecnologías
Vivienda en zonas de riesgo	Sin redes que favorezcan la movilidad ascendente		Violencia política o asociada a conflicto	Sin actividades culturales o de tiempo libre	Exclusión de la justicia	
Entornos contaminados					Exclusión financiera	

Fuente: Elaboración propia

Apreciaciones finales

La población bogotana reconoce una serie de factores importantes a la hora de definir qué significa ser pobre en la ciudad. Muchos de los debates que se presentaron transversalmente a los talleres suponen temáticas y dimensiones que han sido reconocidas como relevantes por la literatura internacional tanto en estudios participativos como teóricos. Dentro de los aspectos mencionados se evidenció que se valoran tanto aspectos relacionados con las dimensiones actuales del IPM como aspectos relacionados con dimensiones nuevas como la seguridad, la conectividad, la exclusión, las condiciones del entorno, el uso del tiempo y los vínculos con redes de apoyo y el bienestar psicológico.

Bibliografía

Alkire, S. et al., 2015. Multidimensional poverty measurement and analysis. s.l.:Oxford University Press.

de Neobouurg, C., de Milliano, M. & Plavgo, I., 2014. Lost (in) Dimensions Consolidating progress in multidimensional poverty research. Office of Research working papers, May, pp. WP-2014-No. 4.

Alkire, S., 2007. The Missing Dimensions of Poverty Data: Introduction to the Special Issue. Oxford Development Studies, 35(4), pp. 347-359.

Alkire, S., 2007b. Choosing Dimensions: The Capability Approach and Multidimensional Poverty. In: N. Kakwani & J. Silber, eds. The many dimensions of poverty. New York: Palgrave Macmillan.

Alkire, S., 2007. Choosing Dimensions: The Capability Approach and Multidimensional Poverty. In: N. Kakwani & J. Silber, eds. The Many Dimensions of Poverty. New York: Palgrave Macmillan, pp. 89-120.

Clausen, J., Vargas, S. & Barrantes, N., 2018. Do official multidimensional poverty measures in Latin America reflect the priorities of people living in poverty?. ENSAYOS DE POLÍTICA ECONÓMICA, 2(6), pp. 15-34.

Bedük, S., 2020. Missing Dimensions of Poverty? Calibrating Deprivation Scales Using Perceived Financial Situation. European Sociological Review, Abril, 36(4), pp. 562-579.

Reyes, C., de Jesus, J., Sioson, E. & Sobreñañas, A., n.d. MISSING DIMENSIONS OF POVERTY: IMPLICATIONS FOR LOCAL POVERTY MEASUREMENT AND MONITORING IN THE PHILIPPINES. Working paper.

Ataguba, J., Fonta, W. & Ichoku, H., 2010. Application of the capability approach to poverty in Nigeria: What can we learn from the missing dimensions of poverty?. Amman, Jordan, Conference of the Human Development and Capability Association (HDCA).

Chambers, 2007. Participation, Pluralism and Perceptions of Poverty. In: N. Kakwani & J. Silber, eds. The Many Dimensions of Poverty. New York: Palgrave Macmillan.

Palomar, J., 2007. The Subjective Dimension of Poverty: A Psychological Viewpoint. In: N. Kakwani & J. Silber, eds. The Many dimensions of poverty. New York: Palgrave Macmillan.

Sindzingre, A., 2007. The Multidimensionality of Poverty: An Institutional Perspective. In: N. Kakwani & J. Silber, eds. The many dimensions of poverty. s.l.:Palgrave Macmillan .

SIDA, 2002. Perspectives on Poverty, s.l.: SIDA.

Scheja, E., 2020. Dimensions , Multidimensional poverty peer network. s.l., MPPN.

ATD Fourth World & Oxford University, 2019. Las dimensiones ocultas de la pobreza, s.l.: Ocford University.

Kaspirin, L., 2009. The Hidden Dimensions of Poverty: Rethinking Poverty and Education. *Journal of Educational Controversy*, 4(1).

Taylor, K., 2009. Poverty's Multiple Dimensions. *Journal of Educational Controversy*, 4(1).

Bowers, C., 2009. Rethinking Social Justice Issues Within an Eco-Justice Conceptual and Moral Framework Conceptual and Moral Framework. *Journal of Educational Controversy*, 4(1).

Lugo, A., 2007. Employment: A Proposal for Internationally Comparable Indicators. *Oxford Development Studies*, 35(4), pp. 361-378.

Gunewardena, N., 2009. Pathologizing Poverty: Structural Forces versus Personal Deficit Theories in the Feminization of Poverty Theories in the Feminization of Poverty. *Journal of Educational Controversy Journ*, 4(1).

Samman, E., 2007. Psychological and Subjective Well-being: A Proposal for Internationally Comparable Indicators. OPHI Working Paper 5, May.

Dijk, J., 2020. CLOSING THE DIGITAL DIVIDE The Role of Digital Technologies on Social Development, Well-Being of All and the Approach of the Covid-19 Pandemic.

Ellis, G., 1984. The dimensions of poverty. *Social Indicators Research*, Volume 15, pp. 229-253.

MPPN, 2021. Developing relevant Multidimensional Poverty Indices at the MPPN Side Event of the 52nd UN Statistical Commission. [Online] Available at: <https://mppn.org/unsc-2021/> [Accessed 28 Mayo 2021].

Mubarak, F., Suomi, R. & Kantola, S.-P., 2020. Confirming the links between socio-economic variables and digitalization worldwide: the unsettled debate on digital divide. *Journal of information, communications and ethics in society*, 18(3), pp. 415-430.

Garcia-Mora, F. & Mora-Rivera, J., 2021. Exploring the impacts of Internet access on poverty: A regional analysis of rural Mexico. *News, media and society*, 1(25).

Habibur, M. & Naz, R., 2006. Digital Divide within Society: an account of poverty, community and e-governance in Fiji. *E-learning*, 3(3), pp. 1-19.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2019. Rediseño oferta de acompañamiento familiar. Bogotá: s.n.

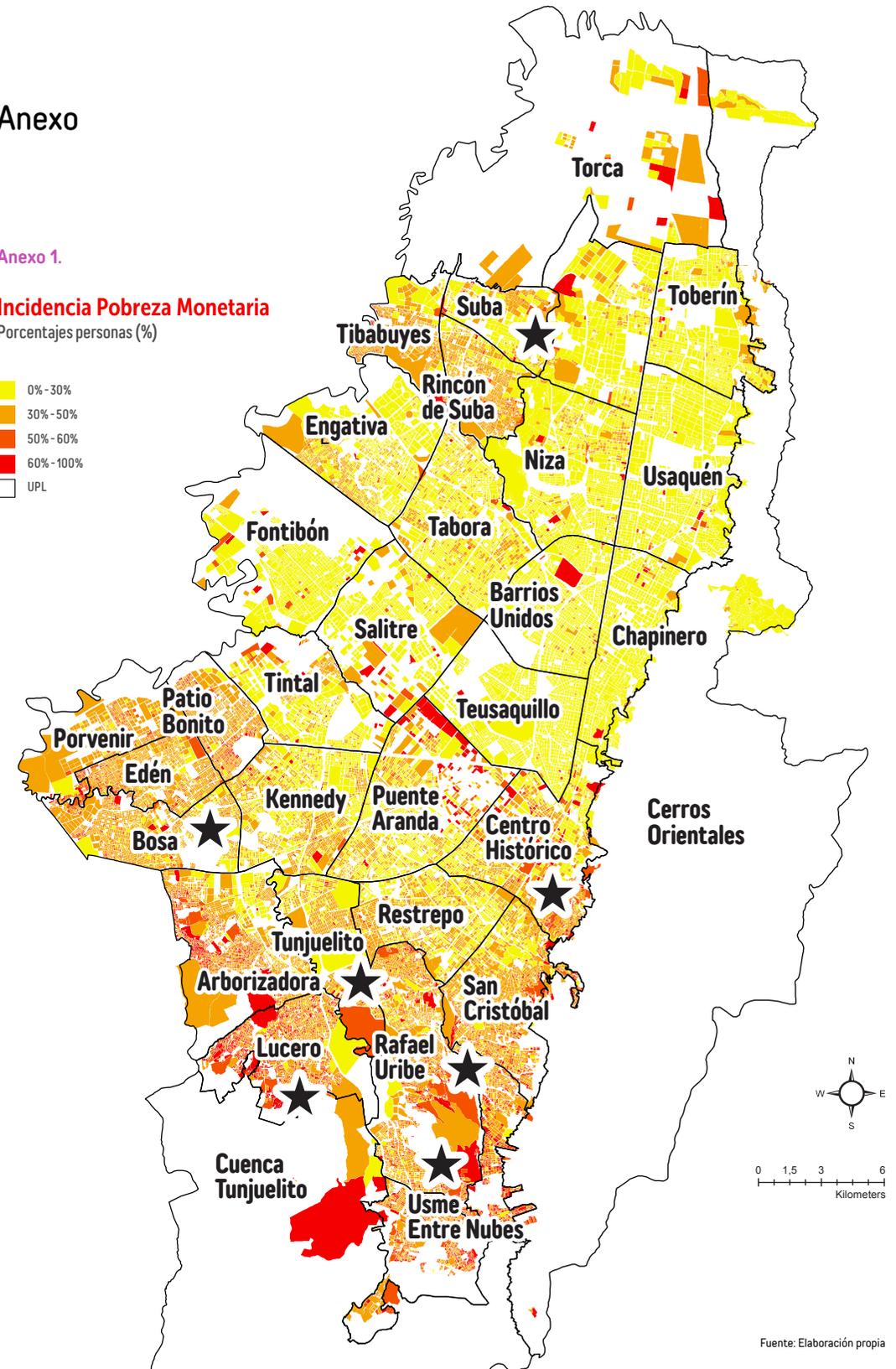
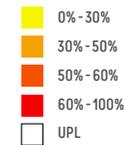
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2019. Rediseño oferta acompañamiento familiar, s.l.: s.n.

Anexo

Anexo 1.

Incidencia Pobreza Monetaria

Porcentajes personas (%)



Fuente: Elaboración propia

Capítulo 2

Pobreza Monetaria

Bases para el diseño operativo de la Estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado

171

Más allá de los promedios: análisis de cobertura del SISBÉN IV en Bogotá

203



Bases para el diseño operativo
de la Estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado

Autoras:
Yadira Díaz
Liliana Narváez

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Resumen

La Estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado (EIMG) en la ciudad de Bogotá se consolida a partir de los esfuerzos de la administración distrital por mitigar los impactos negativos del choque económico que generó la pandemia por la Covid-19. El EIMG se configura como una estrategia de confluencia de recursos públicos (Nación – Distrito) que integra programas de transferencias y subsidios de servicios básicos como forma de complementar el ingreso autónomo del hogar. Este documento busca sentar las bases operativas para el diseño de la EIMG para la ciudad, teniendo como referente no solo los avances locales sino las experiencias internacionales de implementación de este tipo de programas. Se analizan las experiencias en países desarrollados y países en vía de desarrollo, y con base en estas experiencias y el desarrollo mismo de la EIMG en la ciudad, propone criterios de focalización, criterios de permanencia y salida, montos a asignar teniendo como referente tres principios rectores: sensibilidad demográfica, progresividad y confluencia de recursos, y finalmente propone la gobernanza y los mecanismos para el traslado de recursos y desembolsos del IMG. Mediante estas bases para el diseño operativo de la EIMG se busca contribuir a consolidar la integralidad del sistema de beneficios y contribuciones, y asistencia social de la ciudad, de forma tal que se propenda por un mejor monitoreo de los recursos distritales y una mayor eficiencia del gasto público distrital.

1 Introducción

El funcionamiento de los sistemas de protección social durante las últimas décadas ha llevado a repensar, metodológicamente, la operatividad y la oferta de programas de asistencia social. Por ejemplo, durante los 1990s en Latinoamérica y a manera de reforma a los programas de pobreza existentes, se dio un crecimiento exponencial de programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas que luego se expande al resto de los países en vía de desarrollo (Ibarran, Medellín, Regalia, & Stampini, 2016). La coyuntura económica de las últimas dos décadas, en particular para los países de ingreso alto, impulsó también un rediseño de las estrategias antipobreza y de inclusión económica y social que, en el continente europeo en particular, tienen como bandera la implementación de esquemas de Ingreso Mínimo Garantizado (IMG).

A nivel de sistemas de protección social, durante la última década del Siglo XX en el continente europeo se buscó la creación de sistemas que se basaran en tres principios: complementación de ingresos, mercados laborales inclusivos y acceso a servicios de calidad (Frazer & Marlier, 2016; EMPL Committee, 2017). De esta manera, en el año 2008 la Comisión Europea adopta la recomendación para activamente romper con la exclusión social y atender socialmente a la población que se encuentra excluida de los mercados laborales (EMPL Committee, 2017). De esta manera se materializó la implementación de estrategias comprensivas e integradas que promovieran, a nivel nacional, la inclusión social de dicha población. En particular se buscaba: “Reconocer el derecho básico de una persona a recursos suficientes y a asistencia social, para vivir de manera compatible con la dignidad humana y como parte de un impulso constante para combatir la exclusión social” (Frazer & Marlier, 2016, p. 3).

Bajo estas directivas y producto de las consecuencias económicas y sociales de la crisis financiera de 2008, los programas de IMG toman fuerza en Europa. Sin embargo, y a pesar de que este tipo de estrategia de asistencia social tiene ya sus réditos en los diferentes países europeos, en el resto del mundo su implementación es mucho más reciente, y en muchos casos ha respondido a la pandemia de la COVID-19. Por ejemplo, recientemente en el continente latinoamericano se han llevado a cabo implementaciones de IMG en Chile y Brasil como respuesta al choque económico producto de la pandemia.

El caso de Bogotá por su parte, no se aleja de la tendencia en el continente, de hecho, la estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado surge del programa de Bogotá Solidaria en Casa (BSC), un programa de asistencia social que nace en 2020 como respuesta a la pandemia de la COVID-19 y que busca mitigar los efectos de la crisis en la población pobre y vulnerable. BSC además se configuró como un sistema que integró la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, dos programas de transferencias monetarias condicionadas (Reto a la U y Arriendo Solidario¹), y a su vez hizo entrega de productos en especie como mercados, bonos y comida caliente. Durante 2020, y en términos de transferencias monetarias no condicionadas, el programa atendió 801.081 hogares que recibieron 4 pagos durante el año.

La experiencia de BSC deja una huella importante que, como programa de asistencia social, puede mejorarse mediante la implementación de una estrategia más integrada y comprensiva que en el largo plazo se espera convertir en una política pública permanente del Distrito. IMG se concibe entonces con el fin de reducir los niveles de pobreza y vulnerabilidad en la ciudad, a su vez que, mejorar la eficiencia en la prestación de servicios sociales que se tienen para atender las necesidades de esta población.

En este orden de ideas, este capítulo tiene como objetivo presentar las bases para el diseño operativo de la estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado, y documentar el proceso de migración de BSC hacia IMG en términos de sus principales logros y dificultades. El capítulo se divide en 6 secciones, la segunda sección luego de esta introducción presenta el marco conceptual a que se hace referencia en este capítulo, y un resumen de literatura que recoge las experiencias internacionales de implementación de programas de IMG en el ámbito internacional. La siguiente sección presenta el esquema de transición de BSC a IMG y sus diferentes fases. Seguidamente, se presentan las características operativas del programa de IMG que incluyen los criterios de focalización, permanencia y salida, los montos asignados por hogar, los análisis de confluencia de recursos requeridos para establecer los montos y la propuesta de gobernanza. El capítulo concluye con apreciaciones finales que se presentan a manera de conclusión.

¹ Reto a la U se establece como un programa de la Secretaría de Educación que busca capacitar a los jóvenes en diversas áreas mediante cursos que luego puedan ser homologados o cambiados por créditos en las universidades cuando los beneficiarios ingresen a la institución de educación superior. Por su parte Arriendo Solidario surge como una iniciativa de la Secretaría de Hábitat que busca proveer ayudas a aquellos hogares que viven en arriendo y que, dados sus ingresos, se encuentran en dificultad para cubrir los gastos asociados a vivienda.

2 Definiciones básicas y experiencias de implementación en el ámbito internacional

Esta sección presenta primero las definiciones básicas más importantes que permiten entender los diferentes tipos de IMG en el contexto internacional y a su vez la gradualidad proyectada para Bogotá. Luego, se presenta un resumen de la literatura en términos de IMG en el contexto internacional, el cual permite derivar lecciones aprendidas para el caso bogotano.

Definiciones básicas

La protección social según la CEPAL se define como: “una variedad de acciones y políticas en diversos ámbitos que deben promover el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en el mercado laboral, la alimentación, la salud, las pensiones y el cuidado; también debe buscarse el logro de ciertos niveles dignos de ingreso (CEPAL, 2019)”. De esta manera, un sistema de protección social se compone de seguridad social (protección a riesgos), promoción social (programas de vivienda digna, formación de capital humano, saneamiento básico e inserción en mercados laborales) y asistencia social (transferencias monetarias). IMG como programa se ubica en la franja de asistencia social focalizado por ingresos o por la línea de la pobreza (Gentilini, Grosh, Rigolini, & Yemtsov, 2020). En general, los programas de IMG buscan garantizar que los hogares que se ubican debajo de la línea de la pobreza reciban una transferencia que les permitan alcanzar dicho umbral. Gentilini, et al. (2020, p. 45), plantea un marco que permite clasificar los programas de asistencia social de acuerdo con tres características fundamentales: el tipo de focalización: universal, categórico o por necesidades; si es condicional o no; y según la modalidad de la transferencia: especie, en dinero o mediante bonos. De acuerdo con este marco de clasificación los esquemas de IMG se caracterizan por ser: Focalizados de acuerdo con las necesidades, no condicional, y su canal de entrega es en dinero.

Los programas de IMG se diferencian de otro tipo de programas precisamente en estas características, por ejemplo, los programas de Renta Básica Universal (RBU), al igual que IMG son no condicionados y su canal de transferencia es monetaria, sin embargo, se caracterizan por focalización universal, es decir que todo ciudadano tiene derecho al beneficio. No obstante, existen debates respecto de la minoría de edad, por ejemplo, pero en principio una RBU supone ser universal en su cobertura.

Universalidad y cobertura no son lo mismo desde el punto de vista de asistencia social. Por ejemplo, un programa de IMG puede ser universal en cuanto cualquier ciudadano tiene derecho al beneficio si su ingreso cae por debajo de la línea de la pobreza. En este sentido, la cobertura de aseguramiento es universal, pero es un programa focalizado desde el punto de vista de asistencia social (Gentilini, Grosh, Rigolini, & Yemtsov, 2020), a diferencia de RBU, la cual es no focalizada.

Dado lo anterior, IMG y RBU son sustancialmente diferentes, mientras que la cobertura de RBU es universal, la de IMG se concentra en la parte baja de la distribución dada la focalización del programa a aquellos hogares cuyo ingreso es menor a la línea de la pobreza. Asimismo, la RBU supone el pago de un monto en dinero uniforme a todos los hogares, mientras que IMG transfiere beneficios que -en su mayoría- se ajustan al espacio entre la posición del hogar y su distancia a la línea de la pobreza.

De hecho, al aplicar esquemas de clasificación revela que en la práctica muchos de los programas aplicados en el ámbito internacional actualmente operan como híbridos y que generar clasificaciones estrictas es, en muchos casos, es difícil.

Un tercer tipo de programa de asistencia social son las transferencias monetarias condicionadas (TMC), que se caracterizan por ser: focalizadas dependiendo de las necesidades, condicionadas y cuya modalidad de transferencia es en dinero o en especie. Las TMC son focalizadas mediante diferentes mecanismos: categóricos, por Proxy means test (PMT) o verified means test (VMT), por indicadores multidimensionales o por criterios geográficos (Ibarran, Medellín, Regalia, & Stampini, 2016). Este tipo de programa tiene un gran legado de evaluaciones de impacto que en su mayoría muestra resultados positivos, lo cual las posiciona como una herramienta de asistencia social importante. También existen sin ser condicionadas pero su implementación se ha llevado a cabo mayoritariamente con condiciones con el objeto de estimular los causales estructurales de la pobreza y romper con las trampas de la misma.

Dentro de abanico general de la oferta de programas de asistencia social y dado el estímulo de la discusión hacia los programas tanto de IMG como de RBU, se hace indispensable establecer un marco de referencia en el cual dicho tipo de programas se implementaría. La clasificación presentada por Gentilini et al, 2020 resulta ser útil. Allí se hace referencia a la introducción de RBU a los esquemas de programas de asistencia social operantes, sin embargo, es posible referir esta tipificación a su vez a la introducción de programas de IMG. Se establecen tres modalidades: i). cuando los beneficios son introducidos como un sustituto, ii). Cuando los beneficios son introducidos como un complemento o top-up y iii). Cuando los beneficios son introducidos como una opción que elige el hogar y que busca llenar el vacío que deja la limitación en la oferta actual. Este marco ilustra la iteración de los programas de IMG y de RBU con los existentes de TMC/NC.

Ahora bien, habiendo establecido las definiciones básicas y las diferencias normativas entre los diferentes tipos de programas de asistencia social de interés, a su vez que la interacción operativa entre los mismos se procede al resumen de literatura que ilustra los casos comunes de implementación de esquemas de IMG a nivel global.

IMG en la práctica: evidencia de implementaciones en el ámbito internacional

El objetivo de esta sección es comparar operativamente los diferentes programas de IMG en el ámbito internacional, dividiendo las experiencias en casos de países europeos y países en vía de desarrollo. Esta comparación por tipo de ingreso se hace relevante para la ciudad de Bogotá puesto que es una ciudad con un producto interno bruto per cápita de \$9.057 USD (2019), lo cual la hace comparable con países de ingreso medio-alto.

De esta manera, se presentan a continuación las experiencias de implementación en dos secciones. La primera se refiere a las experiencias en los países europeos de ingreso alto² y la segunda recoge las experiencias de implementación en países en vía de desarrollo³. La Tabla 1 presenta los casos incluidos en este análisis y su clasificación.

Tabla 1. Casos incluidos en el análisis

Grupo de Países	Países incluidos	Fuentes
Desarrollados (ingreso alto con excepción de Bulgaria)	33 países europeos: Austria, Bulgaria, Alemania, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Croacia, Irlanda, Liechtenstein, Latvia, Macedonia, Noruega, Serbia, Eslovenia, Bélgica, Suiza, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Lituania, Holanda, Polonia, Portugal, Rumania, Reino Unido, Suecia, Malta, España, Francia, Luxemburgo, Eslovaquia, Chipre	Frazer & Marlier, (2016) Gallo, (2019) Jessoula, et al., (2019) Curci, et al., (2020) Colombino & Islam, (2018) Gentilini et al., (2020) Kangas et al., (2019)
En vía de desarrollo: (tipo de ingreso inferior a ingreso alto con excepción de Chile)	8 países: Brazil, Chile, Namibia, India, Brazil (Marica), Kenya, Uganda, Irán	Gentilini et al., (2020) Salehi-Isfahani & Mostafavi-Dehzoeei (2018) Coady & Prady, (2018) Harmann et al., (2009) Davalá et al. (2015) Jauch, (2015)

Fuente: Elaboración propia

Para el caso de los países en vía de desarrollo se incluyen además experiencias de implementación de pilotos de RBU por dos razones fundamentales, el primer lugar, la experiencia de implementación de esquemas de IMG en estos países es limitada; en segundo lugar, para estos países la implementación extensiva de programas de TMC/NC ha estimulado el debate sobre los costos extensivos de focalización lo que conlleva a preguntarse si la implementación de programas universales es más eficiente (Banerjee, Niehaus, & Suri, 2019).

Ingreso Mínimo Garantizado en países desarrollados

Los esquemas de ingreso mínimo han sido particularmente populares a lo largo de las últimas décadas. Los 28 países miembros de la Unión Europea tienen algún tipo de esquema de ingreso mínimo en funcionamiento (Frazer & Marlier, 2016). En el caso del continente europeo el ingreso mínimo se entiende como “beneficios para aquellas personas que no poseen recursos necesarios para un estándar de vida decente. Se entrega a aquellas personas en edad de trabajo, y los beneficios deben incluir requerimientos para la participación y la reintegración al mercado laboral” (EMPL Committee, 2017, pág. 34). De esta definición general se desprende la interpretación e implementación única a cada país. En general los sistemas de protección social europeos y su operatividad son sustancialmente diferentes de caso a caso, influenciado por las diferencias culturales y las tradiciones asociadas al bienestar de cada país.

Las características del programa en sí y su interacción con los demás programas de asistencia social operantes en el país permite dividir los esquemas de IMG en 5 categorías cuyos límites no son mutuamente excluyentes sino más bien porosos entre sí. Mientras el comité de asuntos sociales y de empleo de la comisión europea clasifica los esquemas de ingreso mínimo en tres: i). Generales o universales, ii). Categóricos y iii). Condicionales; Frazer & Marlier (2016), presentan una clasificación que se consolida alrededor de tres características:

1. Tipo de sistema: Busca determinar la interacción del esquema de IMG con los demás programas de asistencia social.

a. Articulado: Se refiere a una interacción sistémica entre IMG y los demás programas que conforman el sistema de protección social. Esta categoría agrupa los sistemas que se componen de programas simples en su diseño y que apuntan a suplir varias de las necesidades del hogar pero que se encuentran coordinados entre sí para generar una respuesta más integral ante las necesidades de la población.

b. Fragmentado: Se refiere la interacción descoordinada entre IMG y la red de programas de asistencia.

2. Diseño operativo: Analiza las características operativas del programa de IMG con respecto a dos rasgos fundamentales:

a. Focalización: Agrupa aquellos casos en los cuales IMG se focaliza de acuerdo con criterios categóricos como: discapacitados, hogares con menores de edad, hogares de padres solteros entre otros; y/o de pobreza.

b. Cobertura: Clasifica y agrupa los casos de IMG de acuerdo con el nivel de cobertura de la población en necesidad.

De esta forma, Frazer & Marlier (2016), propone una clasificación de los programas de IMG, la cual los agrupa de menos efectivos a más efectivos: El nivel 5 de esta clasificación corresponde a los casos de implementación que tienen como característica el ser fragmentados, categóricos y de baja cobertura, se restringen a segmentos de la población y no cubre la mayoría de la población en necesidad. El nivel 4 agrupa los casos de implementación fragmentada, que son usualmente categóricos, se traslapan entre sí y proveen una cobertura que beneficia la mayoría de la población en necesidad. El siguiente nivel, el 3, agrupa los casos de esquemas generales articulados, pero donde el acceso al programa es de último recurso, presentan criterios de elegibilidad categóricos adicionales y presenta una buena cobertura. El nivel 2 presenta los casos donde los programas son más articulados, no emplean focalización categórica y presentan buena cobertura y finalmente, el tipo 1 que agrupa las implementaciones integradas y unificadas, con buena cobertura y sin focalización categórica. En uso de esta clasificación los IMG de los países analizados se pueden agrupar según niveles como se presenta en la Tabla 2.

Para la mayoría de los 33 países europeos incluidos en el análisis y a pesar de las diferentes modalidades de implementación de IMG, estos no aplican criterios categóricos, siendo esta una característica para los programas clasificados en el nivel 3 a 5. A su vez, estos tienen en general varias características comunes: i) Emplean medidas proxy de ingresos, ii) Son condicionales al tiempo de residencia en el país de implementación. iv) Exigen un mínimo de edad y un compromiso de participación en proyectos de empleo o de desarrollo humano (Gallo, 2019), y v). Son focalizados en su mayoría a nivel del individuo y no del hogar.

² Ingreso alto equivale a un PIB per cápita superior a US\$12.535 al año. En la presentación de resultados se incluye Bulgaria en este grupo por ser un país europeo, pero su clasificación de ingreso es medio alto (Banco Mundial, 2020).

³ Economías de ingreso medio alto y menor, con excepción de Chile que es clasificada como de ingreso Alto (Banco Mundial, 2020).

Tabla 2. Clasificación de esquemas de ingreso mínimo en países europeos según sus características

Esquema de IMG según tipo	País	Mecanismos de establecimiento de montos del beneficio	Condicionalidad	Duración / temporalidad
Tipo 5. Esquemas muy limitados, parciales o fragmentarios que se restringen a categorías reducidas de personas y no cubren a muchos de los que necesitan apoyo. Fragmentado Categorico Baja Cobertura	Bulgaria	Sin mecanismo claro (subjetivo o arbitrario)	Poco estricta	Sin límite
Tipo 4. Red compleja de esquemas diferentes, categoricos y que se traslapan, cubren a la mayoría de las personas que necesitan apoyo Fragmentado Categorico Buena Cobertura	Francia	Salario Mínimo	Poco estricta	Evaluación periódica pero no necesariamente límite en el tiempo
	Irlanda	Sin mecanismo claro (subjetivo o arbitrario)	Poco estricta	Evaluación periódica pero no necesariamente límite en el tiempo
	Malta	Estándares de vida (línea de pobreza absoluta)	Poco estricta	Sin límite
	Rumania	Sin mecanismo claro (subjetivo o arbitrario)	Muy estricta	Evaluación periódica pero no necesariamente límite en el tiempo
Tipo 3. Esquema general de último recurso con beneficios categoricos adicionales que cubren a la mayoría de las personas que necesitan apoyo. Articulado No Categorico Buena cobertura	Alemania	Otro	Muy estricta	Sin límite
	Latvia	Sin mecanismo claro (subjetivo o arbitrario)	Muy estricta	Evaluación periódica pero no necesariamente límite en el tiempo, sin límite para aquellos aptos para trabajar
	Macedonia	Sin mecanismo claro (subjetivo o arbitrario)	Muy estricta	Evaluación periódica pero no necesariamente límite en el tiempo
	Polonia	Estándares de vida (línea de pobreza absoluta)	Poco estricta	Sin límite (beneficio permanente) y tiempo limitado (beneficio temporal)
	Reino Unido	Otro	Muy estricta	Sin límite
	Tipo 2. Esquema articulado y no categorico, pero con elegibilidad y cobertura bastante restringidas Articulado No categorico Baja cobertura	Austria	Sin mecanismo claro (subjetivo o arbitrario)	Muy estricta (de jure) limitado (de facto)
Grecia		Sin mecanismo claro (subjetivo o arbitrario)	Limitada	Tiempo limitado (beneficio temporal)
Croacia		No mecanismo claro (subjetivo o arbitrario)	Muy estricta (en teoría) limitado (en práctica)	Sin límite
Hungría		Sin mecanismo claro (subjetivo o arbitrario)	Muy estricta	Evaluación periódica pero no necesariamente límite en el tiempo
Lituania		Sin mecanismo claro (subjetivo o arbitrario)	Muy estricta	Tiempo limitado para población apta para trabajar
Portugal		Otro	Muy estricta	Evaluación periódica pero no necesariamente límite en el tiempo
Serbia		Otro	Muy estricta	Evaluación periódica pero no necesariamente límite en el tiempo

Esquema de IMG según tipo	País	Mecanismos de establecimiento de montos del beneficio	Condicionalidad	Duración / temporalidad
Tipo 1: Esquema articulado e integral, abierto a todos ciudadanos con medios insuficientes para mantenerse Articulado No categorico Buena cobertura	Bélgica	Sin mecanismo claro (subjetivo o arbitrario)	Poco estricta	Evaluación periódica pero no necesariamente límite en el tiempo
	Suiza	Otro	Poco estricta	Sin límite
	Chipre	Estándares de vida (línea de pobreza absoluta)	Muy estricta	Evaluación periódica pero no necesariamente límite en el tiempo
	Dinamarca	Sin mecanismo claro (subjetivo o arbitrario)	Poco estricta	Sin límite
	Estonia	Sin mecanismo claro (subjetivo o arbitrario)	Poco estricta	Evaluación periódica pero no necesariamente límite en el tiempo
	España	Otro (mayoría de regiones), salario mínimo (Andalucía, Navarra, País Vasco, Melilla)	Poco estricta	Evaluación periódica pero no necesariamente límite en el tiempo (Aragón, Extremadura, Basque Country, Rioja, Ceuta, Melilla, Asturias, Balearic Islands, Castilla-Leon, Galicia, Madrid), Tiempo limitado (Andalucía, Cantabria, Islas Canarias, Castile-La Mancha, Catalonia, Murcia, Navarra, Valencia)
	Finlandia	Estándares de vida (línea de pobreza absoluta)	Poco estricta	Evaluación periódica pero no necesariamente límite en el tiempo
	Islandia	Estándares de vida (línea de pobreza absoluta)	Muy estricta	Evaluación periódica pero no necesariamente límite en el tiempo
	Italia	Media de ingresos (línea relativa de pobreza)	Muy estricta	Tiempo limitado (beneficio temporal)
	Liechtestein	Estándares de vida (línea de pobreza absoluta)	Muy estricta	Sin límite
	Luxemburgo	Otro	Muy estricta	Evaluación periódica pero no necesariamente límite en el tiempo
	Holanda	Salario Mínimo	Muy estricta	Sin límite
	Noruega	Sin mecanismo claro (subjetivo o arbitrario)	Muy estricta	Sin límite
	Suecia	Estándares de vida (línea de pobreza absoluta)	Poco estricta	Sin límite
	Eslovenia	Estándares de vida (línea de pobreza absoluta)	Muy estricta	Evaluación periódica pero no necesariamente límite en el tiempo, sin límite para algunos casos categoricos
Eslovaquia	Sin mecanismo claro (subjetivo o arbitrario)	Muy estricta	Evaluación periódica pero no necesariamente límite en el tiempo	

Fuente: Adaptado de (Frazer & Marlier, 2016) *Actualmente el sistema alemán supone una red compleja categorica que no se traslapa en cobertura y que cubre, en principio a la mayoría de la población en necesidad.

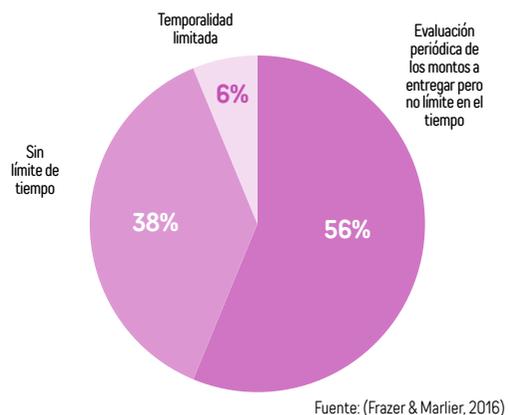
Ahora, en términos de criterios de entrada a los esquemas de ingreso mínimo en Europa, la mayoría define la elegibilidad teniendo como referencia alguna línea de pobreza. Se tiene en cuenta el ingreso y/o patrimonio y los rangos de edad, que varían dependiendo del país. Predomina la entrega de beneficios al individuo y no al hogar. En algunos casos, se tiene en cuenta los niveles de discapacidad de la persona y otros tipos de vulnerabilidad (Jessoula, Natili, & Raitano, 2019). Todos los casos están sujetos a revisión de la nacionalidad, ciudadanía y tiempo de residencia en el país (Frazer & Marlier, 2016) & (EMPL Committee, 2017)

Los programas de IMG en Europa suelen estar asociados a incentivos relacionados con el empleo o el desarrollo humano. Muchos son condicionados a la aceptación de ofertas de empleo, o a la participación en capacitaciones o actividades de desarrollo personal o profesional. Se exige, además, que se informe a las autoridades sobre los cambios en la situación laboral o personal. Aunque existen estos mecanismos de condicionalidad, en la práctica no son estrictos, el 59% de los programas demuestran ser poco estrictos en la exigencia de estas condiciones, mientras que el 41% si lo es.

Un ejemplo de condicionalidad no estricta se refiere a Holanda en donde se prefiere prevenir el subempleo antes que hacer cumplir la condicionalidad, de esta manera, la condicionalidad de aceptar ofertas de empleo se relaja si el individuo tiene mejores oportunidades. Adicionalmente y en general a la mayoría de los programas, si los hogares se componen de padres solteros, los criterios de capacitación y desarrollo humano se relajan (Frazer & Marlier, 2016).

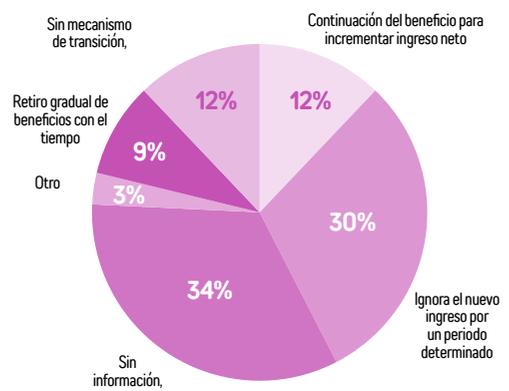
En términos de criterios de salida, la mayoría de los esquemas de IMG no consideran criterios de salida o "graduación". Es decir, no hay un límite en el tiempo para permanecer en el programa, mientras se mantengan las condiciones de elegibilidad, que en la mayoría de los casos se asocian a niveles de ingreso insuficientes. Sin embargo, si tienen una evaluación periódica de los montos a entregar de acuerdo con las condiciones de vida de la persona, este es el caso del 56% de los países analizados.

Figura 1. Duración/temporalidad del beneficio como criterio de salida, 33 países, 2016



Además, cuando se supera el umbral de los ingresos existe una diversidad de respuestas, y no siempre implica salida del programa. Por ejemplo, en Bélgica, Finlandia, Irlanda, País Vasco en España y Malta, se continúa con la entrega de los beneficios con el objeto de incrementar el ingreso neto. En otros casos se ignora el nuevo ingreso por un periodo determinado, antes de que se haga efectiva la salida del programa (Chipre, Suiza, Alemania, Galicia en España, Holanda, Luxemburgo, Islandia, Portugal, Rumania entre otros). En los casos restantes se realiza un retiro gradual de los beneficios disminuyéndolos de manera progresiva. En otros casos particulares, como en Bulgaria, se restan los nuevos ingresos del monto de los beneficios asignados (Ver Figura 2). Es importante mencionar que la mayoría de los países cubren población empleada y desempleada, tan solo Hungría considera como beneficiarios únicamente a la población desempleada. Dinamarca, Croacia, Irlanda, Lituania, Malta, Portugal y Eslovaquia le dan prioridad a la población desempleada.

Figura 2. ¿Qué pasa con los beneficios en caso de empleo?, 33 países, 2016



En la mayoría de los países, el ingreso mínimo se complementa con otros programas focalizados también por ingreso. Entre los beneficios adicionales se destacan subsidios a la vivienda, a la energía y calefacción, ayudas para cuidado infantil, seguro médico y dental, comedores escolares, apoyo para la compra de libros, uniformes etc., subsidios por discapacidad, descuentos en transporte público y actividades culturales.

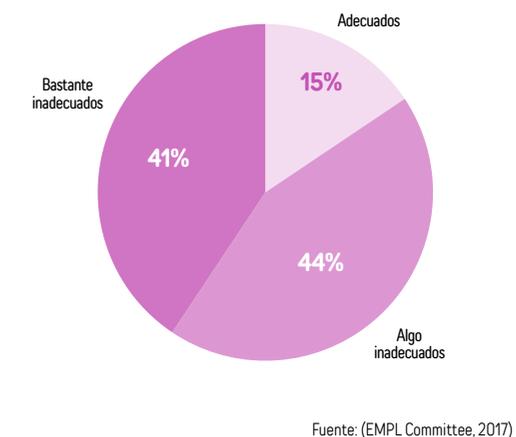
Otra fuente de discusión sobre las diferentes implementaciones de IMG en Europa se refiere al monto o nivel de los pagos a cada beneficiario, como se señaló anteriormente, la mayoría de los pagos son mensuales y corresponden a cálculos que tienen en cuenta la composición del hogar. Mayoritariamente se emplean medidas que contemplan la media o mediana de ingresos o una proporción de esta, como la línea relativa de la pobreza; otros estiman los estándares de calidad de vida como precios de la canasta básica y la línea absoluta de pobreza, otros calculan con respecto al

salario mínimo como en Holanda o Francia. También se emplean otros métodos, en Suiza, por ejemplo, se estima la capacidad del hogar de disponer del 10% de su ingreso para bienes o servicios no necesarios o inmediatos (disposable income), y en otros casos como en Dinamarca o Austria, por ejemplo, no existe un mecanismo claro, siendo este más bien subjetivo y arbitrario. Para el caso de España e Italia, los montos de pago se estiman mediante el uso de indicadores, el Indicador público de renta de efectos múltiples y el Indicador de situación económica equiparable, respectivamente. En el caso de España el indicador concibe ayudas recibidas de otros programas sociales, el caso de Italia el indicador mide los ingresos y la riqueza de los hogares.

En lo que respecta a los montos, la discusión de impacto de estos programas demuestra que los programas en los cuales los montos entregados como beneficio son adecuados son aquellos casos que presentan mejores resultados, por el contrario, los casos en donde el monto del beneficio es categorizado como inadecuado presentan resultados marginales (Frazer & Marlier, 2016) & (EMPL Committee, 2017). Aquellos casos de monto inadecuado son aquellos que se ubican por debajo de la línea de vulnerabilidad (At-risk-of-poverty line). Estos montos, para hogares de una sola persona están entre el 24% y el 29% de la línea de vulnerabilidad, mientras que para los programas más generosos los beneficios de ingreso representan entre el 71% y el 91% de la línea de vulnerabilidad⁴ (EMPL Committee, 2017, pág. 25).

La Figura 3 que se presenta a continuación, muestra que tan solo el 15% de los beneficios son categorizados como adecuados para la muestra de los 33 países incluidos en el análisis. Asimismo, el 41% de los montos son descritos como inadecuados según las características referenciadas en el párrafo anterior. De hecho, conjuntamente el 85% de los montos de entrega para los 33 países analizados son inadecuados o algo inadecuados.

Figura 3. ¿Qué tan adecuado es el nivel de los beneficios del Ingreso Mínimo? 33 países, 2016.



⁴ La línea de vulnerabilidad o de riesgo de caer en pobreza se define a nivel de la Unión Europea, pero se calcula independientemente en cada país: 60% de la mediana del ingreso nacional total equivalente al hogar.

Dada la heterogeneidad de los países en términos del monto que ofrece su IMG, los países en análisis se pueden agrupar de acuerdo con el porcentaje que representa el monto de su umbral de pobreza. El monto más alto es ofrecido por Dinamarca, país en donde el monto del IMG representa más del 50% del umbral de pobreza de dicho país. A su vez, los montos más bajos son ofrecidos por países como Latvia, Polonia, Bulgaria, y Slovakia; países en donde el monto que ofrece IMG representa menos del 20% de su línea de pobreza. La Tabla 3 presenta esta clasificación. De acuerdo con Figari (2013), en promedio el beneficio debe acercarse al 40% para lograr cambios notorios en las condiciones de pobreza de los hogares.

Tabla 3. Tamaño del beneficio en proporción al umbral de pobreza nacional, según país

Nivel del beneficio	Países
Nivel alto (más del 50%)	Dinamarca
Nivel medio-alto (40-50%)	Bélgica, Irlanda, Luxemburgo, Lituania, Islandia, Holanda, Austria.
Nivel medio-bajo (30-40%)	Reino Unido, Malta, Finlandia, España, Alemania, Francia, Chipre
Nivel bajo (20-30%)	Portugal, Hungría, Rumania, Suecia, Estonia
Nivel muy bajo (menor al 20%)	Latvia, Polonia, Bulgaria, Slovakia

Fuente: (EMPL Committee, 2017, pág. 36)

Del análisis de los 33 casos de IMG en Europa se derivan las siguientes conclusiones. i) El beneficiario debe ser el individuo y no el hogar. ii) Los criterios de permanencia suelen ser flexibles. iii) Es frecuente establecer condicionalidades relacionadas con la vinculación al mercado laboral, y con la aceptación de programas de formación y desarrollo del capital humano. iv) Las condiciones de salida están muy relacionadas con el logro de un cierto nivel de ingreso. Sin embargo, en la mayoría de los programas no se retiran los beneficios inmediatamente, sino de manera gradual. v) El monto de la transferencia es de crucial importancia a la hora de determinar los impactos del programa. Son más efectivos los programas que transfieren montos que se juzgan adecuados teniendo como referencia la línea de vulnerabilidad (Son, 2008; Heise, et al., 2013; Skoufias, et al., 2001)

Renta Básica Universal e Ingreso Mínimo Garantizado en países en vía de desarrollo

Existe un fuerte contraste en lo que respecta a la inversión social entre países en vía de desarrollo y aquellos de ingreso alto. Mientras que en los países de ingreso alto se gasta en promedio 121 a 123 dólares per cápita en asistencia social, en los países en vía de desarrollo este gasto promedio equivale a 7 o 9,5 dólares per cápita si se integran los programas de empleo y previsión social (Gray Molina & Ortiz Juárez, 2020).

Los programas de asistencia social en los países en vía de desarrollo se componen en gran medida de programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas. A grandes rasgos, meta-estudios concluyen un efecto positivo en una serie de áreas que no solamente se circunscriben al hogar, sino que también suponen efectos en la economía local (Angelucci & De Giorgi, 2009) & (Harvey & Marongwe, 2006) & (Ibarran, Medellín, Regalia, & Stampini, 2016)

Para el caso de ingreso mínimo o de renta básica universal, existen pocos casos de implementación en países en vía de desarrollo. A la fecha, se encuentran 7 casos de pilotos implementados en diferentes continentes, 4 actualmente en proceso de los cuales 1 caso fue implementado a causa de la pandemia de la COVID-19 y 3 pilotos finalizados que cuentan con evaluaciones de impacto.

Tabla 4. Pilotos e implementación de IMG o RBU en países en vía de desarrollo

Pilotos implementados a causa de la pandemia	Pilotos anteriores o en funcionamiento	Políticas en funcionamiento
Chile (IMG)	Namibia (RBU)*	Irán (RBU)*
	India (RBU)*	Maricá Brasil (IMG)
	Kenya – (RBU)	
	Uganda (RBU)	

*Cuentan con evaluación de impacto
Fuente: Elaboración propia.

Es indudable que la coyuntura actual de la COVID-19 puso al frente de la discusión la necesidad a nivel global, pero más enfáticamente en los países en vía de desarrollo, de mejorar los sistemas de protección social. El contexto de medio y bajo ingreso de estos países también supone una porción de la población altamente vulnerable a choques económicos, esto en adición a la ya gran cantidad de población categorizada como pobre. Gray Molina & Ortiz-Juárez (2020, pág. 5) calculan que antes de la pandemia entre la mitad o dos tercios de la población en países en vía de desarrollo eran pobres o en alto riesgo de caer en pobreza. Las características asociadas a dicho segmento de la población (informalidad y poca cobertura de programas de apoyo al empleo)

pusieron en la discusión la opción de implementar esquemas de ingreso mínimo como instrumentos de mitigación de la crisis.

Por ejemplo, dado que el programa de transferencias monetarias de Chile Solidario ha tenido resultados satisfactorios en su evaluación (Martorano & Sanfilippo, 2012; Larrañaga, et al., 2012), en este caso y como respuesta ante la crisis producto de la pandemia, se implementó como complemento una estrategia de ingreso mínimo garantizado operante desde abril-mayo 2020 que buscó cubrir a población vulnerable. La focalización estuvo dirigida a trabajadores dependientes con jornada ordinaria mayor a 30 horas semanales. El objetivo fue complementar el ingreso del hogar para que este alcance un umbral razonable, en términos de calidad de vida (MDSF, 2020). En este caso, los criterios de entrada combinan registros administrativos y declaraciones del potencial beneficiario. Las transferencias son mensuales, siempre y cuando se mantengan los criterios de elegibilidad. Quien recibe IMG está excluido de otros beneficios.

Otro caso es el que se gestó en Maricá (Brasil) en donde actualmente se desarrolla un programa de IMG que comenzó en 2015 pero que a raíz de la pandemia incrementó los montos de los beneficios. La focalización se realiza por ingresos, siendo el criterio de elegibilidad tener ingresos a nivel del hogar tres veces menores al salario mínimo (Jain Family institute & Universidad Federal Fluminense, 2020).

Otros casos encontrados corresponden a pilotos de RBU. El piloto en Kenya por ejemplo, es conducido por GiveDirectly una ONG que trabaja con transferencias monetarias en países con altos índices de pobreza. El objetivo del piloto es evaluar si los programas de RBU pueden llegar a ser igual de efectivos a las TMC. Este piloto resulta ser el experimento más grande en RBU que se ha realizado hasta ahora. Su duración es de 12 años, mientras que otros pilotos apenas han durado entre 1-2 años. En este caso 20.000 individuos, distribuidos en 197 aldeas rurales, participan en el programa. A su vez, se observa un grupo de control de 100 aldeas. Los 20.000 individuos participantes conforman tres grupos (A, B y C), los cuales varían entre sí de acuerdo con los pagos que reciben. Mientras los individuos participantes del grupo A reciben pagos mensuales por 12 años, los del grupo B reciben pagos mensuales por dos años, iii), el grupo C recibe el mismo ingreso que el grupo B, pero de contado (GiveDirectly, 2020). A raíz del Covid-19, los investigadores decidieron presentar algunos resultados de corto plazo, en los cuales se evidencia que los beneficiarios presentaron mejorías en nutrición, salud y estado de ánimo (a pesar de la pandemia), pero en muchos casos perdieron los ingresos provenientes de emprendimientos no agrícolas. Los niveles de hambre disminuyeron (GiveDirectly, 2020).

De otro lado, Uganda por su parte efectuó un piloto de RBU que es conducido también por una ONG "Eight". Este cubre 50 hogares y tiene una duración de 2 años. Se entregan 18,25 dólares mensuales por cada adulto y 9,13 dólares por menores de edad, lo que equivale a cerca del 30% del ingreso promedio de las familias de poco ingreso. El piloto finalizó en 2019 y sus resultados fueron

planeados para ser divulgados en documentales antes que en revistas indexadas. Los resultados fueron positivos en aspectos en temas como la autonomía y el capital humano (Colombino, 2015).

Solamente tres pilotos implementados en países en vía de desarrollo han publicado oficialmente los resultados de sus evaluaciones de impacto: el proyecto BIG Basic Income Guarantee en Namibia, Programa universal de transferencias monetarias en Irán y el piloto de renta básica universal en Madhya Pradesh en India.

El programa BIG en Namibia se implementó en Otjivero de enero de 2008 a diciembre de 2009. Se le entregó N\$100 a todos los habitantes de Otjivero menores de 60 años y que hubiesen estado viviendo allí desde 2007. El programa se implementó de la mano de la comunidad y fue sujeto a monitoreos periódicos. Los resultados fueron positivos. El 37% de la población superó la línea de pobreza en el primer año de implementación del piloto (Jauch, 2015). La economía local del área se reactivó significativamente. La población mayor de 15 años que se empleó en proyectos de emprendimiento pasó de un 44% a un 55%. La tasa de desempleo cayó del 60% al 45% y se incrementó el ingreso de los hogares significativamente.

El dinero que recibieron los hogares no fue gastado en alcohol, que era una preocupación inicial. Además, disminuyó la desnutrición infantil. En 2007 el 42% estaban por debajo de peso, en junio de 2008 tan solo el 17%, y en noviembre de 2008 el 10% (Haarmann, Haarmann, Jauch, & Shidondola-Mote, 2019). La asistencia escolar también mejoró, el 90% de los padres de familia pudieron pagar las matrículas de los estudiantes. Hubo empoderamiento de género y muchas mujeres dejaron de emplearse en prostitución.

En el caso de Madhya Pradesh en India, se llevaron a cabo dos pilotos de RBU. El primero, más grande, se basó en la entrega de pagos mensuales por individuo en 8 aldeas. El grupo de control estaba conformado por otras 12 aldeas. El segundo piloto se llevó a cabo en una aldea tribal donde se pagó el beneficio a todos los miembros de la comunidad. El grupo de control fue otra aldea tribal sin ningún tipo de insumo (Davala, Jhabvala, & Kapoor, 2015, pág. 44). En ambos casos, el monto del beneficio se calculó empleando la línea de la pobreza, fijada en Rs\$327 per cápita o en Rs\$ 1.635 mensuales para una familia de cinco miembros. Las familias vulnerables se clasificaron como aquellas cuyo gasto per cápita equivalía a menos del doble de la línea de la pobreza. El 31% de la población de Madhya Pradesh vivía debajo de la línea de pobreza y el 50% debajo de la línea de vulnerabilidad. El ingreso mínimo fue calculado en SRs. 700-800 en promedio por familia, dependiendo del número de miembros. El beneficio pagado final fue de Rs\$300 por adulto y de Rs\$150 por menor de edad (Davala, Jhabvala, & Kapoor, 2015).

La evaluación mostró que hubo cambios significativos en educación, condiciones de la vivienda, nutrición, salud, economía local y emprendimientos. Uno de cada 6 hogares construyó letrinas, mientras que en el grupo de control solamente lo hizo uno

de cada 10 hogares. Estos logros en vivienda tuvieron incidencia positiva en la salud (Davala, Jhabvala, & Kapoor, 2015). También hubo avances en el acceso a agua potable, ya que la mayoría de las viviendas instaló pozos. Los hogares además mejoraron las paredes y techos de las unidades de vivienda. La educación también tuvo mejorías significativas, la asistencia escolar para niños de entre 14 a 18 años llegó a 76%, muy superior al 36.1% de los grupos de control, y con mejores resultados en las mujeres que en los hombres. También hubo avances en la creación de nuevos emprendimientos, sobre todo agrícolas. Y, en general, con mayor participación de las mujeres.

Irán parece ser el único caso de implementación nacional de un programa de RBU. Comenzó en 2011 y cerca de 75 millones de individuos recibieron la transferencia. El monto mensual es de US\$90 dólares, que es el 28% de la mediana del ingreso per cápita del hogar (Salehi Isfahani & Mostafavi Dehzoel, 2018).

La RBU en Irán surge de la mano de las reformas de subsidios de energía (Guillaume, Zytek, & Reza, 2011). Para este programa se temía que este programa tuviera un impacto negativo en la oferta laboral, sin embargo, Salehi-Isfahani & Mostafavi-Dehzoeei (2018, pág. 13) encuentran que no sucedió así; tampoco se observó un efecto negativo sobre el empleo agrícola. Las mujeres tuvieron más movilidad que los hombres.

Como se observa, las evaluaciones son bastante favorables a las diversas modalidades de RBU. Al respecto, Banerjee, et al. (2019) sugieren que los programas de renta básica son más costo-efectivos que los programas focalizados para el objetivo de lucha contra la pobreza.

3 ¿Por qué un IMG para Bogotá?

Tabla 5. Pilotos de RBU con evaluación de impacto en países en vía de desarrollo

País	Elegibilidad	Condicionalidad	Monto	Cobertura	Resultados
Irán	Bancarización Presentar certificados de nacimientos de todos los miembros del hogar	Ninguna	455.000 riales por cada miembro del hogar (USD 10)	Universal	No efecto negativo sobre la oferta laboral. No reducción de las horas promedio de trabajo.
India (piloto)	Geográfica, estar en el área de residencia del piloto. Los migrantes al área no participaron.	Ninguna	De acuerdo con la línea de la pobreza. A nivel del hogar se calculó el monto en Rs.700–800 por familia, finalmente se fijó el monto en Rs. 200 por cada adulto y en Rs. 100 por cada menor de edad pagados mensualmente. El monto se ajustó a inflación en 2012 llegando a Rs. 300 por cada adulto y Rs. 150 por cada menor de edad.	6,000 hombres, mujeres y niños en nueve pueblos de Madhya Pradesh	Las familias que recibieron el beneficio lograron mejoras significativas en sus condiciones de vida, particularmente en calidad de la vivienda. Mejoras significativas en nutrición infantil. Acceso constante a medicinas. Mejoras en asistencia escolar. Mejoras en inversión para nuevos emprendimientos.
Namibia (BIG piloto)	Menores de 60 años. Autoselección en enrolamiento biométrico.	Ninguna	\$100 N (cerca de US\$12 al momento de implementación), cerca de un tercio del rango necesario para alcanzar la línea de la pobreza.	1000 personas	Respecto de la línea de pobreza extrema, 37% de los participantes salieron de esta línea. Los emprendimientos aumentaron en 44% a 55%. Creación de un mercado interno. Mejoras significativas en nutrición infantil. Mejoras significativas en asistencia escolar. Crimen se redujo en un 42%.

Fuente: Adaptado de (Coady & Prady, 2018) & (Jauch, 2015) & (Davalva, Jhabvala, & Kapoor, 2015) & (Salehi Isfahani & Mostafavi Dehzoel, 2018) & (Haarmann, Haarmann, Jauch, & Shidondola-Mote, 2019)



Foto Archivo: Alcaldía Mayor de Bogotá

La coyuntura actual de la pandemia de la COVID-19 obligó al gobierno nacional y a los gobiernos locales a responder a los choques económicos y a mitigar los efectos negativos sobre el empleo y el ingreso de los hogares mediante programas de asistencia social. Para el caso de Bogotá se implementó como programa de emergencia BSC el cual distribuyó ayudas bajo las modalidades de transferencias monetarias, en especie y mediante bonos canjeables. A pesar de que BSC y los programas de ayudas extraordinarias estatales tuvieron un efecto positivo sobre los índices de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema (Díaz, Narváez, Alvarado, & Chávez, 2021), los choques negativos producto de la pandemia son estructurales lo que demanda a su vez soluciones estructurales y más integrales.

Bogotá ha seguido el patrón internacional de implementación de transferencias monetarias cuyos resultados han sido reportados como mayoritariamente positivos. Sin embargo, a pesar de este resultado positivo, la implementación masiva de TM puede generar también efectos secundarios inesperados, como la desconexión y descoordinación inadvertida entre los programas operantes, lo que a su vez puede incentivar la ineficiencia del gasto público (Banerjee, Niehaus, & Suri, 2019). La introducción de BSC como programa complementario develó la poca integración preexistente de los programas de asistencia social operantes en el Distrito.

De esta manera, el paso hacia una estrategia de IMG para la ciudad se justifica desde dos ángulos: en primer lugar, permite centralizar y coordinar la oferta de programas sociales, conllevando a un gasto más eficiente de recursos públicos; y, en segundo lugar, permite a su vez una oferta integral de servicios que puede cubrir más necesidades que solo las monetarias. Se espera que la estrategia de IMG se constituya en una fase intermedia durante el paso gradual, en el largo plazo, hacia una RBU.

En comparación con la operatividad de los esquemas de IMG en Europa, la operatividad de IMG para Bogotá tiene previsto una integración programática mucho más extensiva. En Europa la evidencia muestra que los programas de IMG operan independientemente a otros programas de asistencia social, no obstante, con diferentes grados de integración dependiendo del caso y demostrando mejores resultados en los niveles más altos de integración (programas articulados). La estructura de IMG en el caso de Bogotá es de plena integración puesto que IMG operaría no paralelamente sino integralmente a los demás programas de la oferta social. Este esquema de integración escalonado y gradual tiene por fin generar una ruta para la implementación de RBU en el largo plazo.

De acuerdo con la tipificación de esquemas de subsidios presentada por Gentilini, et al. (2020), IMG en Bogotá opera en la modalidad de top-up a los esquemas de TMC/NC existentes. De esta manera, IMG se conforma como una TM que busca complementar el ingreso autónomo del hogar y la recepción de beneficios de la oferta sectorial que recibe el hogar (ver sección 4 a continuación) y que en el largo plazo busca consolidarse como una RBU.

4 Esquema de transición de BSC a IMG y RBU

Ingreso Mínimo Garantizado se concibe como una estrategia de confluencia de recursos que busca complementar el ingreso autónomo del hogar mediante transferencias monetarias no condicionadas, beneficios de la oferta sectorial en las modalidades de TMC, bonos canjeables o ayudas en especie y la complementariedad producto de los programas de estímulos económicos, asistencia a servicios públicos, créditos y/o financiación.

De acuerdo con lo anterior, la estrategia IMG está compuesta entonces de programas de transferencias monetarias tanto no condicionadas, como condicionadas, bonos y/o transferencias en especie, los cuales se complementan con programas sociales. Así, el ingreso autónomo del hogar participante de IMG está compuesto tal como se explica abajo en la Figura 4.

Figura 4. Ingreso de los hogares elegibles dentro de la estrategia de IMG



Fuente: SDP

La implementación de IMG se concibe de manera escalonada partiendo desde la unificación de las transferencias monetarias existentes, culminando con la integración de la complementariedad de los programas sociales. Este proceso escalonado se muestra en la siguiente gráfica.

Figura 5. Niveles de integración gradual hacia IMG



Fuente: Elaboración propia

Esta implementación escalonada y gradual, se compone entonces de los siguientes niveles:

Nivel 0

Transferencias monetarias y en especie atomizadas: Se refiere al conjunto de oferta de transferencias monetarias y en especie ofrecidas por el organismo público (nacional o local) que no es objeto de coordinación o comunicación intersectorial o interinstitucional. Esta etapa corresponde a la situación anterior al Sistema de Bogotá Solidaria en Casa, en el cual no existía integración alguna de las transferencias monetarias.

Nivel 3:

Sistema integrado de complementariedad de programas sociales en el distrito. Se refiere a aquellos programas focalizados que complementan la estrategia de IMG generando así un esquema de complementariedad de recursos públicos en el distrito en pro del nivel de vida de la población pobre y vulnerable. Entre los beneficios adicionales se destacan, por ejemplo, subsidios de servicios públicos, seguros y atenciones médicas, comedores escolares, actividades culturales, y créditos de financiación.

En este orden de ideas, la estrategia de IMG en el distrito surge del esquema de BSC y se concibe como una etapa intermedia antes de llegar a una RBU. La implementación del esquema de IMG ha sido gradual desde la puesta en marcha de BSC, de manera tal que la consolidación del sistema BSC se constituye en la base para una estrategia más integral, IMG. Esta consolidación toma lugar durante el último trimestre de 2020. En estos tres meses se diseñó una estrategia de integración de los programas de transferencias monetarias de la oferta sectorial, la cual busca comenzar la migración del nivel 1 de transferencias monetarias integradas a el nivel 2 con una estrategia de IMG que luego se complemente con programas suplementarios para llegar a el nivel 3 en donde exista un sistema integrado de complementariedad de recursos públicos en el hogar.

Nivel 1

Transferencias monetarias integradas: Se refiere a los casos en que el conjunto de transferencias monetarias y en especie que hacen parte de la oferta de asistencia social y que están integradas y coordinadas intersectorial e interinstitucionalmente, conformando un sistema único de transferencias monetarias por lo menos a nivel distrital. Este nivel se alcanzó dada la necesidad de implementar el programa de BSC y de establecer los primeros pasos hacia la coordinación interinstitucional de la oferta.

Nivel 4:

Renta Básica: La renta básica es universal, incondicional y permanente.

Nivel 2:

Ingreso Mínimo Garantizado: Se refiere a la entrega de beneficios focalizados monetarios o en especie, que integra recursos de proyectos que lo constituyen y que busca complementar el ingreso autónomo del hogar con el objetivo normativo de alcanzar la línea de la pobreza. Luego de la implementación de BSC, se establece la estrategia de IMG que busca a su vez integrar el resto de los programas de la oferta sectorial correspondientes a TM, en especie y bonos canjeables.

El diseño de la migración operativa se planea entonces a través de cuatro fases, en donde la primera ya tuvo lugar y se prevén tres fases subsecuentes adicionales. Las cuatro fases previstas son las siguientes:

Fase I

BSC y sus pilotos. Esta fase tuvo lugar durante el segundo semestre de 2020, durante la misma BSC se integra con dos pilotos que, de no ser por la coyuntura de la pandemia, operarían de forma independiente, manteniéndose en el nivel 0 de transferencias atomizadas. La integración entonces de BSC y los pilotos de los programas de Arriendo Solidario y Reto a la U pueden entenderse como los primeros momentos de la migración hacia IMG, cuando su implementación era inminente pero inadvertida.

Fase II

Canal de transferencias monetarias y bonos consolidado. Luego de implementada la primera fase, se prevé la integración de los proyectos de transferencias monetarias en dinero, y de los proyectos cuyo canal de entrega son bonos canjeables.

Para estos efectos se lleva a cabo un ejercicio inicial que tuvo como objetivo el identificar los proyectos del plan operativo anual de inversiones que, por sus características, pueden ser candidatos para integrarse a la estrategia de IMG. El criterio de inclusión dictamina que el proyecto de inversión debe incluir en su operatividad la entrega de beneficios en forma de transferencias monetarias, en especie, en créditos y financiación o por medio de suministro o apoyo a bienes y servicios. De las 1.899 metas proyecto del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) se encontraron 54 metas proyectos que cumplen con estos criterios y que por tanto pueden ser candidatos para ser parte de IMG. La Tabla 6 abajo incluida presenta los resultados de dicho ejercicio.

Tabla 6. Clasificación de metas proyecto del POAI

	Tipo de beneficio de la Transferencia	Número de metas proyecto	Etapas de integración
Oferta Sectorial	Transferencias Monetarias	14	Fase II
	Bonos	5	
	Especie y dinero	2	Fase III
	Especie	17	
	Subtotal	38	
Complementariedad	Créditos, financiación	8	Fase IV
	Estímulos económicos	5	
	Suministro de servicios	4	
	Subtotal	17	
	Total	55	

Fuente: Matriz POAI, Secretaría Distrital de Planeación.

A continuación, se describe en detalle cada una de las fases de integración, comenzando por la fase de BSC y sus pilotos, y culminando con la fase de integración de los programas complementarios de servicios.

Fase III

Canal de transferencias en especie consolidado. En tercer lugar y luego de haber consolidado un sistema único de transferencias monetarias en el distrito, se busca la integración de las transferencias en especie o cuyo canal de transferencia es mixto (especie y dinero al mismo tiempo).

Fase IV

Complementariedad de servicios. Finalmente, como segunda cuarta y última fase se busca integrar aquellos proyectos de la oferta sectorial que son identificados como complementarios y que se interpretan como de oferta económica. Esta fase agrupa aquellos proyectos que proveen i). Créditos y financiación, ii) Estímulos económicos, y ii). Suministro de servicios.

Fase 1: Sistema Bogotá Solidaria en casa y sus pilotos

La migración de BSC a IMG comienza con la integración de Arriendo Solidario y Reto a la U al programa de BSC, esta operación se lleva a cabo durante el segundo semestre de 2020.

El programa de Arriendo Solidario surge como una iniciativa de la Secretaría de Hábitat que busca proveer ayudas a aquellos hogares que viven en arriendo y que, dados sus ingresos, se encuentran en dificultad para cubrir los gastos asociados a vivienda. Inicialmente el programa se concentró en aquellas zonas de la ciudad en donde, según la Secretaría de Hábitat, podría captarse población candidata a beneficios del programa. Sin embargo, arriendo Solidario también se concentró en llevar ayudas a los hogares que presentaron dificultades extremas a causa de la pandemia, como minorías étnicas y desplazados por el conflicto armado.

En sus inicios el proyecto de Arriendo Solidario se consideró como mutuamente excluyente al programa de Bogotá Solidaria. Esto significó que los hogares beneficiados por el programa de Bogotá Solidaria no podían ser beneficiarios de Arriendo Solidario y viceversa. Bogotá Solidaria usa como base de datos la Base Maestra y Arriendo Solidario tenía su propia base de datos administrada por la Secretaría de Hábitat, esta base de Arriendo Solidario, a su vez que el mecanismo de focalización fue refinado a lo largo de la consecución del programa, por ejemplo, se cruzaron los registros de la base con bases de notariado y registro, con el objeto de identificar beneficiarios que eran propietarios y que por tanto no deberían ser beneficiarios del programa.

A causa del mecanismo mutuamente excluyente, las bases de datos de Bogotá Solidaria y de Arriendo Solidario eran cruzadas, el resultado de este ejercicio arrojaba algunos hogares que se encontraban dentro de la Base Maestra y otros que no. Los que si cruzaban con la Base Maestra solo podrían ser beneficiarios de alguno de los dos programas. Sin embargo, a mediados de 2020 mediante la implementación de un comité interinstitucional, se concluyó que las ayudas derivadas del programa no deberían ser excluyentes al programa de Bogotá Solidaria y por tanto beneficiarios de Bogotá Solidaria también podrían recibir Arriendo Solidario y viceversa. El requisito para recibir Arriendo Solidario era que el beneficiario viviera en arriendo, y para Bogotá Solidaria que su puntaje del Sisbén IV fuese grupo A (o Sisbén III menor a 30,56). De esta manera se integró el programa de Arriendo Solidario a Bogotá Solidaria.

Reto a la U por su parte, es un programa de la Secretaría de Educación que busca capacitar a los jóvenes en diversas áreas mediante cursos que luego puedan ser homologados o cambiados por créditos en las universidades cuando los beneficiarios ingresen a la institución de educación superior. El programa de Reto a la U tenía como canal de entrega transferencias monetarias que le permitían a los estudiantes comprar los insumos necesarios (computador, materiales etc.) para desarrollar el curso y prepararse para su posterior ingreso a las universidades. Durante el diseño del programa, la Secretaría de Educación debía, en primera instancia, definir la población objeto,

definiendo que jóvenes podrían ser beneficiarios del programa y segundo, definir cuál era el canal financiero más adecuado para el desembolso de las transferencias monetarias.

Durante esta etapa, se sugiere que el canal de transferencias sea a través del programa de Bogotá Solidaria. La Secretaría de Educación entonces procede a remitir las bases de datos de los jóvenes inscritos dentro del programa a la Secretaría de Planeación quien cruza las listas de la Secretaría de Educación con la Base Maestra y remite los resultados de la clasificación de los jóvenes de acuerdo con su puntaje Sisbén. La Secretaría de Educación, empleando los resultados del cruce de las bases establece montos diferenciales acordes a los puntajes del Sisbén en donde el grupo A recibe una transferencia monetaria de mayor valor a diferencia de los demás grupos de clasificación del Sisbén.

El programa de Reto a la U comenzó en agosto 2020 y a lo largo de su implementación se evidenciaron retos significativos en la identificación de los hogares. Por ejemplo, hogares en donde el beneficiario era menor de edad y por tanto no cruzaba con el registro de la Base Maestra (la Base Maestra solo contiene mayores de edad). Esto sugirió crear soluciones inmediatas que conllevaron a poder identificar aquellos hogares de beneficiarios que no estaban necesariamente en la Base Maestra pero que deberían ser beneficiarios de Reto a la U y por tanto requerían del puntaje Sisbén para determinar el monto de los desembolsos. Paralelamente se llevó a cabo un proceso en el cual se identificaron los hogares ya bancarizados y se cruzaron los datos con las listas de la Secretaría de Educación. Para los hogares beneficiarios no bancarizados se generaron campañas de bancarización y a la fecha de este documento se ha logrado generar 30 dispersiones de recursos que cubren cerca de la mitad de los beneficiarios.

Fase 2: Integración de los proyectos de transferencias monetarias y bonos canjeables a IMG

Esta fase de migración hacia IMG supone la integración de los proyectos que son transferencias monetarias a la bolsa de proyectos condicionados que hacen parte de la estrategia de IMG para luego dar paso a la integración de los programas de bonos canjeables.

Cada proyecto de inversión candidato debe atravesar por una ruta de evaluación que permite establecer si el proyecto es apto y viable para hacer parte de IMG. A continuación, se detallan las 4 etapas de la ruta de evaluación que los proyectos de inversión deben atravesar para poder ser integrados al programa de IMG en la modalidad de transferencias monetarias o bonos. El proceso de integración tiene como meta evaluar el universo de proyectos de inversión con el objeto de establecer una integración gradual que tiene pronosticada culminar a final de 2021.

Como lo muestra la Tabla 6 arriba, IMG está integrado por la transferencia monetaria que se realiza para complementar el ingreso del hogar más la sumatoria de beneficios de los diferentes proyectos de la oferta sectorial para los cuales el hogar es elegible.

La sumatoria de beneficios de los diferentes proyectos de inversión se establece mediante una bolsa común donde se integran los beneficios de las diferentes transferencias: monetarias, bonos y/o especie. La bolsa de beneficios confluentes de diferentes proyectos de inversión es única a cada hogar. El sistema único de transferencias monetarias como la experiencia europea lo demuestra (ver resumen de literatura sección 2 arriba) es más eficiente para la ejecución del gasto y a su vez permite un mejor monitoreo de los hogares y sus condiciones de vida.

Para llegar a este escenario se construyó una ruta de análisis de los proyectos de inversión que tiene como objetivo determinar si el proyecto de inversión es apto y viable para pertenecer a la estrategia de IMG. Esta ruta consta de 4 etapas: 1. Identificación, 2. Caracterización, 3. Viabilidad y 4. Preparación. La integración de los proyectos de inversión a IMG significa que los beneficios entregados por cada proyecto cuentan dentro del monto total estimado como ingreso del hogar (ver Tabla 6 arriba). La integración de los proyectos evaluados como aptos para migrar hacia IMG no supone en sí un cambio en el beneficio ni la eliminación del proyecto, se busca más bien sumar los beneficios de los diferentes proyectos aptos para hacer parte de la estrategia de IMG conservando la autonomía de los ordenadores del gasto.

a) Identificación y caracterización

Durante la fase de identificación se seleccionaron las metas proyecto de los proyectos de inversión cuyo canal de transferencia es monetario. Como lo indica la Tabla 6 arriba, la SDP en conjunto con la SHD encuentran 19 metas proyecto candidatas a comenzar la integración a IMG durante esta primera fase.

Seguidamente, como parte de la etapa de caracterización, la SHD realizó mesas de trabajo con los diferentes sectores y entidades responsables de cada uno de los proyectos de inversión seleccionados. Dentro de este proceso, las entidades proveyeron la información necesaria para el diligenciamiento de la ficha técnica creada por SHD por cada proyecto de inversión. Es esta ficha se establece información clave que permite evaluar al detalle las características del proyecto en preparación para la fase de viabilidad subsiguiente. La ficha contiene información de cada meta proyecto con respecto a: i). Descripción general del programa y tipo de beneficio a entregar, ii). Criterios de focalización y si se cuenta con una base de beneficiarios, iii). Criterios de inclusión y permanencia del programa, condicionalidades y acciones en caso del no cumplimiento de estas, iv). Número de beneficiarios y metas de entrega de beneficios, v). Montos de transacción, periodicidad y frecuencia y, finalmente, vi). Características de las transferencias como canal, costos indirectos, y fuente de los recursos. Las fichas técnicas de cada proyecto fueron diligenciadas por la SHD. Durante las mesas de trabajo, se aclararon detalles específicos de los proyectos. La etapa de caracterización permite así el análisis operativo de cada proyecto, dando paso a la siguiente etapa en donde se evalúa la viabilidad del programa para pertenecer a la estrategia IMG de acuerdo con criterios puntuales.

b) Viabilidad y preparación

Al finalizar el proceso de caracterización de cada proyecto de inversión y cada meta proyecto seleccionada se da paso a la tercera etapa: Viabilidad. Dentro de esta etapa, se evalúa al detalle las características del programa de acuerdo con los siguientes 5 criterios:

1. Canal: Transferencias monetarias
2. Dirigido a población pobre o vulnerable⁵.
3. Programa de asistencia social, buscando suplir necesidades básicas (alimentación, servicios públicos, educación, vivienda o transporte).
4. Pagos periódicos y desembolsables a algún miembro del hogar (mínimo un pago al año).
5. El programa debe tener metas de atención y recursos disponibles para la vigencia 2021, en este caso, y en adelante para la vigencia siguiente al análisis de inclusión de este a la estrategia IMG.

Para el caso de los bonos los criterios a cumplirse para su inclusión son:

1. Debe dar cuenta de un monto monetario equivalente
2. Dirigido a población pobre y vulnerable
3. Debe ir dirigido a cubrir necesidades básicas del hogar como acceso a servicios públicos, alimentación, transporte, y vivienda.
4. Puede ser periódico o extraordinario.
5. Debe contar con recursos y metas de atención disponible para la vigencia.

Las metas proyecto de los proyectos de inversión en las modalidades de transferencias monetarias y bonos deben cumplir con estos criterios para poder ser considerados como aptos para hacer parte de la estrategia IMG y así pasar a contribuir a la confluencia de recursos públicos calculados dentro del monto total de IMG. De esta manera, el desenlace de esta fase permite establecer si el proyecto de inversión es viable para IMG, si el proyecto requiere de una concertación u discusión más profunda para poder hacer parte de IMG, o si el proyecto debe ser descartado y no podrá hacer parte de IMG. Dentro de la fase de viabilidad se seleccionan los proyectos que siguen a la siguiente etapa. Los que continúan a la fase final: preparación, entran en una fase de ajustes finales que culmina la ruta de análisis del proyecto.

⁵ Los programas pueden tener criterios de focalización dirigidos a otras poblaciones minoritarias específicas, pero la población categorizada como pobre y vulnerable debe ser necesariamente un subconjunto de la población focalizada. Si el hogar es beneficiario, pero no se encuentra en la Base Maestra puede pedir la Encuesta Sisbén.

Esta etapa implementó la ruta de análisis para ocho proyectos de inversión de la oferta sectorial. Los ocho proyectos son: 6 del sector de integración social: Generación Jóvenes con Derechos en Bogotá, Compromiso por una alimentación integral el Bogotá, Compromiso Social por la diversidad en Bogotá, Compromiso con el envejecimiento activo y una Bogotá cuidadora e incluyente y Fortalecimiento de las oportunidades de inclusión de las personas con discapacidad, familias y sus cuidadores-as en Bogotá. Un proyecto del sector movilidad: Subsidios y transferencias para la equidad, y un proyecto del sector educación: Jóvenes con capacidades: Proyecto de vida para la ciudadanía, la innovación y el trabajo del siglo XXI.

Se analizaron en la etapa de caracterización y viabilidad, un total de 12 meta proyectos correspondientes a estos 8 proyectos de inversión. Dentro de esta fase, 4 se encuentran en etapa de preparación a la fecha del presente documento, 7 están en transición a la fase de preparación dada su categoría de viable y 5 fueron descartados por no cumplir con los criterios o porque su naturaleza no permite la integración a IMG.

Fase 3: Integración de los proyectos de transferencias en especie a IMG

Las transferencias en especie candidatas de integración a IMG son aquellas en donde el hogar recibe un bien específico. Por ejemplo, son transferencias en especie los comedores comunitarios, la entrega de mercados o la provisión de kits (educativos, humanitarios).

Al igual que las transferencias monetarias y bonos, las transferencias en especie deben atravesar por una ruta de evaluación que permite establecer su posibilidad de integración a IMG. La ruta de análisis de los programas en especie busca definir el tipo de beneficio que está sujeto a integrarse a IMG. En este sentido, los criterios de inclusión de las transferencias en especie son los siguientes:

1. El beneficio debe ser físico: las transferencias en especie para esta fase deben proveer un beneficio que sea material y tangible, no un servicio.
2. Debe estar dirigido a población pobre y vulnerable.
3. Debe ser un proyecto de asistencia social que cubra necesidades básicas como alimentación⁶, insumos escolares o insumos para vivienda.
4. Periodicidad: si el beneficio es perecible debe ser periódico, si el beneficio es no perecible no necesariamente debe ser periódico.
5. De contar con recursos y metas de atención disponible para la vigencia.

⁶ Se excluyen comedores escolares.

Dentro de esta fase se evaluaron 12 metas proyecto correspondientes a 12 proyectos de inversión. El proceso de evaluación para ingreso a IMG surte las etapas descritas para las transferencias monetarias: Identificación, Caracterización, Viabilidad y Preparación. Adicionalmente, dentro de esta etapa se aplica también la ruta de análisis para aquellos proyectos que tienen un canal mixto, entregando beneficios en especie y a su vez en dinero.

Fase 4: Sistema integrado de complementariedad de programas sociales en el distrito

La fase 4 de la consolidación hacia IMG supone coordinar la complementariedad de otros proyectos de inversión de la oferta sectorial que se interpretan como de oferta económica. Dentro de esta etapa se busca fundamentalmente generar comunicación y coordinación interinstitucional y transversal para integrar proyectos de suministro de servicios públicos, créditos y programas de financiación a la estrategia de IMG. Los criterios de viabilidad propuestos para cada una de las modalidades se presentan a continuación:

a) Créditos y financiación:

Busca establecer un vehículo financiero para arreglos habitacionales, emprendimientos, o pequeños propietarios entre otros.

Dirigido a población pobre y vulnerable.

Debe estar orientado a personas naturales y ser condonable total o parcialmente.

Puede ser periódico o extraordinario.

Debe contar con recursos y metas de atención disponible para la vigencia.

b) Suministro de bienes y servicios:

Busca proveer subsidios como suplemento a servicios públicos.

Dirigido a población pobre y vulnerable.

Debe ser periódico.

Debe contar con recursos y metas de atención disponible para la vigencia.

c) Estímulos económicos:

Busca entregar estímulos económicos para el fomento o fortalecimiento de artistas y agentes culturales.

Dirigido a población pobre y vulnerable.

Puede ser periódico o extraordinario.

Debe contar con recursos y metas de atención disponible para la vigencia.

La consecución de esta fase se espera realizar a partir de 2022.

5 Operación de IMG

Esta sección describe las principales características operativas de IMG. Se definen características tales como la gobernanza de la estrategia, la focalización, los criterios de permanencia y de salida, los montos a entregar y el proceso de traslado de recursos de los programas. A continuación, se presenta cada uno de estos.

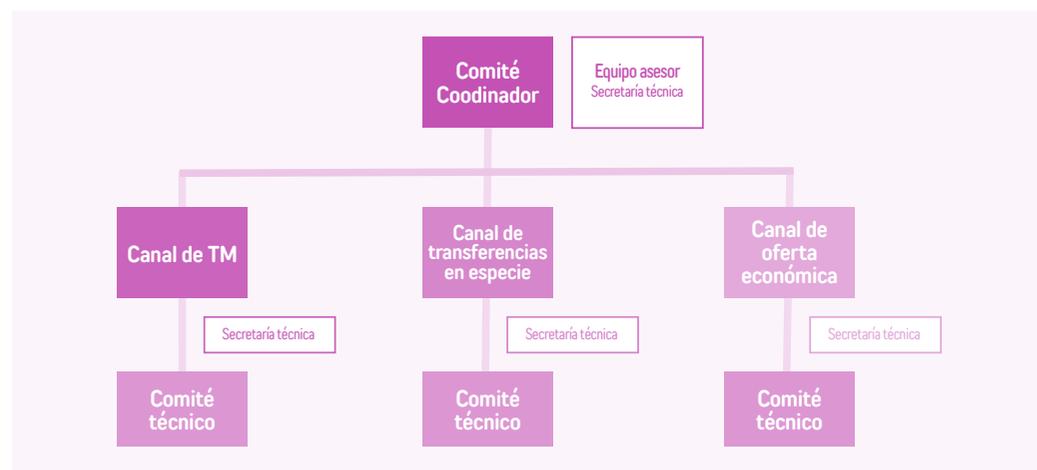
Propuesta de gobernanza

El programa de IMG como se ha documentado a lo largo de este capítulo, nace del programa BSC, el cual a su vez surge como una respuesta a la pandemia derivada de la COVID-19. El programa de BSC en su momento resultó en un reto operativo innovador que conllevó a las diferentes entidades a generar la mayor eficacia posible en un periodo de tiempo muy corto. Importantes resultados se derivaron de esto, uno de ellos es precisamente el diseño operativo de BSC y

por su puesto su gobernanza. Dados los resultados de operatividad que alcanzó BSC y el cumplimiento de los objetivos de cubrir las metas de hogares propuestas por ciclo de transferencia es pertinente proponer que IMG adquiera una gobernanza similar al programa de BSC.

La gobernanza propuesta para IMG emula entonces la organización de BSC, sin embargo, realizando modificaciones a las funciones de cada uno de los comités operantes. El proceso de definición del esquema de gobernanza, además de las funciones propuestas para los comités se deriva de un análisis al funcionamiento actual de BSC que responde a cómo operó BSC, que retos y operaciones satisfactorias alcanzó y que nudos críticos deberían resolverse y corregirse en la operación de IMG. La Figura 6 a continuación ilustra la propuesta de gobernanza para IMG:

Figura 6. Propuesta de esquema de gobernanza para IMG



Fuente: SDP y SHD

La gobernanza propuesta supone la creación de comités por cada uno de los canales de transferencia, un equipo asesor y un comité coordinador general. Cada entidad rectora de cada uno de los proyectos integrados a IMG tanto de la oferta sectorial como de complementariedad entendido como el canal de oferta económica, gestionaría su proyecto internamente teniendo como responsabilidad el traslado de los fondos y la construcción de listas de beneficiarios, a su vez que, ejercer las condicionalidades de los proyectos a su cargo.

El comité coordinador tiene como función aprobar los montos finales de pagos por cada hogar de acuerdo con las recomendaciones del equipo asesor, realizar la toma de decisiones respecto del direccionamiento del programa para garantizar la consecución de los objetivos y finalmente, monitorear el cronograma de pagos. Por su parte, el comité asesor, en cabeza de la SDP y la SHD tiene como función, establecer las directrices generales del Programa, generando recomendaciones de política que permitan el mejoramiento del programa y la consecución de los objetivos propuestos. Esta información y las funciones propuestas para cada canal de transferencia se presenta con más detalle en Tabla 7.

Tabla 7. Funciones propuestas por comité IMG

Comité	Entidades que integran el comité	Funciones
Comité coordinador	<ul style="list-style-type: none"> Planeación Gobierno Hacienda Hábitat Mujer Integración Social (Delegado despacho alcaldesa) 	Establecer las directrices generales de la estrategia IMG para la consecución de los objetivos.
		Realizar la toma de decisiones para la focalización, asignación, seguimiento y evaluación de las transferencias monetarias no condicionadas entregadas en el marco de IMG
		Hacer la planeación estratégica y operativa del sistema de acuerdo con las necesidades que vayan surgiendo.
		Dar lineamientos y orientaciones estratégicas sobre bases de datos, recursos de financiación y la estrategia integral de operación de la estrategia IMG de acuerdo con las competencias asignadas a través de Acuerdos y Decretos Distritales vigentes.
		Aprobar las modificaciones al manual operativo de la estrategia IMG.
		Emitir las recomendaciones técnicas y financieras para cada dispersión de transferencias monetarias.
Equipo Asesor y Secretaría técnica comité coordinador	Un asesor técnico por cada sector miembro del comité coordinador: <ul style="list-style-type: none"> Planeación Gobierno Hacienda Hábitat Mujer Integración Social Educación Movilidad 	Realizar las convocatorias a las sesiones ordinarias y extraordinarias.
		Presentar de manera escrita y previo a la reunión del comité coordinador los puntos de la agenda a discutir.
		Revisar el quórum de cada una de las sesiones del comité coordinador.
		Hacer seguimiento a los compromisos adquiridos en las discusiones del comité coordinador.
		Custodiar, conservar y coordinar el archivo y control de las actas del Comité, así como de los demás documentos que se posean, tanto en medio físico como electrónico.
		Proveer los elementos técnicos que permitan establecer las directrices generales de la estrategia IMG.
		Realizar las recomendaciones que considere pertinentes para lograr el cumplimiento de los objetivos de la estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado.
		Realizar el análisis de confluencia, centralizando los listados de todos los proyectos pertenecientes a IMG, consolidando los listados de los beneficiarios en base maestra y llevando registro histórico de las transferencias realizadas.
		Proveer recomendaciones para la determinación de los montos de pagos de transferencias monetarias, bonos y en especie, para cada hogar. Este proceso será periódico.
		Analizar y presentar recomendaciones acerca de los hogares aprobados para dispersión pero que fueron rechazados durante el proceso de dispersión.
Emitir recomendaciones técnicas sobre los procesos de bancarización que se planeen ejecutar con los operadores financieros.		
Secretaría técnica de cada canal	Según los integrantes del comité técnico de cada canal	Proponer recomendaciones técnicas operativas para el funcionamiento del canal al equipo asesor.
		Convocar a sesiones a los integrantes del comité del canal, indicando: hora, día y lugar de la reunión.
		Programar la agenda del Comité y enviarla previamente a cada uno de los integrantes del Comité.
		Recoger los listados por cada programa/proyecto que hace parte del canal para la consolidación por parte de SDP.
		Organizar la logística y los recursos técnicos necesarias para el funcionamiento del Comité.
		Custodiar, conservar y coordinar el archivo y control de las actas del Comité, así como de los demás documentos que se posean, tanto en medio físico como electrónico.
Hacer seguimiento a las decisiones adoptadas y compromisos adquiridos por el Comité.		
Coordinar la elaboración, con la orientación y apoyo del Comité Coordinador, de los informes que debe presentarse al Concejo de Bogotá.		

Comité	Entidades que integran el comité	Funciones
Comité técnico de cada canal	TM: • <u>Integración social</u> • Hacienda • Gobierno • Hábitat Especie: • <u>Gobierno</u> • Integración Social • Director o delegado IDIGER Oferta económica: • <u>Desarrollo Económico</u> • Hábitat • Cultura, Recreación y Deporte • Hábitat	Orientar el funcionamiento del canal con base en los lineamientos del Comité Técnico y los desarrollos de los demás canales de IMG.
		Tomar las decisiones que considere pertinentes para lograr el cumplimiento de los objetivos del canal.
		Revisar los lineamientos y orientaciones estratégicas para la focalización, asignación, seguimiento y evaluación del canal y de cada uno de los proyectos/programas que lo integran, en el marco de IMG.
		Elevar solicitudes pertinentes al Comité Coordinador de IMG, teniendo en cuenta las necesidades que se evidencien en la operación del canal y que se requieran para su adecuado funcionamiento.
		Atender las solicitudes relacionadas con la operación de la estrategia IMG en lo referente al canal y cada uno de los programas/proyectos que lo conforman, adelantando las articulaciones que se consideren pertinentes con otros actores del Sistema.
		Hacer seguimiento a la ejecución del canal.
		Adoptar las decisiones y lineamientos dados por el Comité Coordinador en lo referente al canal.
Las demás que se requieran para la operatividad del canal.		
		TM y bonos: Emitir las recomendaciones técnicas y financieras a las propuestas económicas para la entrada de nuevos operadores financieros para el pago de transferencias monetarias y aprobar su ingreso.

Fuente: Adaptado de gobernanza BSC.

Se propone que los canales se vayan activando conforme se van integrando los proyectos a la estrategia de IMG. A su vez, para el correcto funcionamiento de la estrategia se proponen las siguientes acciones de buen gobierno:

Verificación del quórum y toma de decisiones:

• Para la validez de las decisiones adoptadas se deberá verificar el quórum del comité coordinador. El quórum para toma de decisiones se cumple cuando se hallen presentes al menos las tres cuartas partes de la totalidad de los miembros del comité.

• En caso de no conformarse el quórum dentro de los 20 minutos siguientes a la hora fijada la sesión se aplazará y se convocará nuevamente por la Secretaría técnica. Se podrá en esa misma sesión fijar la nueva fecha y hora por parte de los miembros asistentes.

• La ausencia de los integrantes a las sesiones debe ser informada a la Secretaría técnica con el fin de ser comunicadas al pleno de la misma.

Elaboración y custodia de actas:

• De todas las sesiones del comité coordinador se redactará la respectiva acta con las decisiones que se adopten y contarán con una numeración consecutiva seguida del mes y año en números

• Dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la realización de la sesión, el acta será enviada por la Secretaría técnica a los integrantes de la instancia, a través de correo electrónico u otra

alternativa informada previamente para que en el término de cinco días (5) hábiles realicen sus observaciones.

• La secretaría técnica dispone de dos días hábiles para resolverlas y presentar el acta final. Si no se reciben observaciones en los plazos establecidos se da por entendido que están de acuerdo con lo plasmado en la misma.

• El acta final será suscrita por el presidente del comité coordinador y el secretario técnico de la instancia y contendrá las decisiones tomadas, los compromisos y tareas de los integrantes y los documentos que hagan parte de cada sesión.

• En el evento de que no se reúna el quórum o no se realice la sesión, la Secretaría técnica elaborará el acta en la que se evidencie la razón.

• La Secretaría técnica custodiará el archivo virtual de actas en el Drive designado para tal efecto. El archivo debe estar organizado en carpetas organizadas por mes y año correspondiente. Cada mes debe contener las actas de las reuniones y los documentos adjuntos, si es el caso, de cada sesión.

Seguimiento a los compromisos y avances del plan de trabajo:

• El equipo asesor se reunirá cada 15 día para determinar el avance del plan de trabajo.

• El comité coordinador se reunirá en sesiones extraordinarias con el objeto de monitorear el cumplimiento del plan de trabajo.

Focalización

Los programas de IMG son focalizados por capacidad de pago del hogar, definido este a través del instrumento de focalización SISBEN IV. Estos buscan garantizar que los hogares que se ubican debajo de la línea de la pobreza reciban una transferencia que les permitan alcanzar dicho umbral. En términos de unidad de análisis, la experiencia internacional nos muestra que estos programas focalizan a nivel de los individuos, sin embargo, en un primer momento, la focalización de IMG para Bogotá se propone a nivel del hogar, por ser esta unidad la que usa el Sisbén como herramienta central de focalización.

De esta forma, la cobertura de la estrategia de IMG se establece para hogares cuyo ingreso per cápita de la unidad de gasto se encuentre por debajo de la línea de pobreza o de la línea de vulnerabilidad. Es decir, el universo de hogares elegibles para IMG está determinado por los hogares A - pobres extremos -, B - pobres - y C -vulnerables del Sisbén IV. No obstante, cada uno de los programas del distrito, dependiendo de la entidad rectora del mismo, aplica criterios autónomos de focalización.

Ahora, en términos de las transferencias monetarias no condicionadas que integran el IMG, luego de analizar el ingreso per cápita de la unidad de gasto de los hogares según su clasificación en el instrumento de focalización SISBEN-IV se propone que la estrategia cubra los hogares clasificados hasta grupo C, subgrupo 16 del SISBEN IV, por cuanto el ingreso per cápita de los subgrupos 17 en adelante no son estadísticamente diferentes de los ingresos de los hogares clasificados como grupo D. De acuerdo con lo anterior y en uso de la GEIH 2020 en Bogotá 1'819,630 hogares podrían catalogarse en estos grupos. Los datos de la base maestra a la fecha indican que los hogares en sisben III con puntaje inferior a 30.56 adicional a los hogares en Sisbene IV en los grupos A, B y hasta C05 corresponden a 744.340 hogares.

Aquellos hogares sin Sisben IV, pero con Sisben III podran pertenecer al componente de transferencias monetarias no condicionadas (TMNC) de la estrategia IMG si tienen un puntaje inferior a 30.56. Estos hogares tendran la oportunidad de solicitar la encuesta SISBEN durante los tres meses subsiguientes a su incorporación al programa para poder continuar recibiendo TMNC. Continuaran recibiendo TMNC aquellos que luego de actualizado su SISBEN, resulten clasificados en los grupos priorizados para cada programa. Aquellos hogares que no soliciten la actualización, no podran continuar como beneficiarios de la estrategia.

Los diferentes programas operados por las entidades conservan sus criterios de focalización, definidos estos previamente por cada una de estas entidades. No obstante, los hogares deben ser integrados a la Base Maestra. Es decir, los hogares seleccionados como elegibles por cada uno de los programas deben estar también dentro de la Base Maestra. Previa entrega de los beneficios, si los hogares elegibles de cada programa no están en la Base Maestra, estos deben solicitar la encuesta, con el objeto de incorporarlos, y evaluar

su posible elegibilidad para el componente de transferencias monetarias no condicionadas. Este ejercicio implica un trabajo concertado entre la SDP y las demás entidades. Esto aplica también para los proyectos integrados en la fase de complementariedad.

Figura 7. Focalización IMG



Fuente: SDP, SHD

Criterios de permanencia y salida

Los criterios de permanencia y salida estipulan en qué medida, una vez se evaluó la elegibilidad de un hogar, este puede mantenerse dentro del programa, durante cuánto tiempo y en qué condiciones dejaría de ser beneficiario. La experiencia internacional nos muestra que existen criterios de permanencia, tales como aceptar ofertas de empleo, participar en capacitaciones o actividades de desarrollo personal o profesional, sin embargo, en la práctica dichos criterios resultan ser poco estrictos y los beneficios, cuando el hogar es elegible, normalmente se mantienen así no se cumpla con los criterios y/o el hogar vaya incrementando sus ingresos.

Para el caso de IMG en Bogotá el criterio de permanencia para el segmento de transferencia monetaria no condicionadas depende de su clasificación en el Sisbén IV. El hogar debe estar en los grupos A, B o C (hasta el subgrupo 16), y mantenerse dentro de estos grupos para permanecer en el programa, si el hogar es reclasificado por fuera de estos grupos se realiza un retiro del programa para lo que las verificaciones correspondientes de elegibilidad se realizarán cada tres años.

Todo hogar debe entonces actualizar sus datos de lugar de residencia y composición del hogar anualmente en la plataforma del programa⁷, de manera tal que aquellos hogares que dados tales cambios merezcan re encuesta SISBEN la reciban. Solo aquellos hogares que permanezcan dentro de los grupos A, B o C (hasta el subgrupo 16), del SISBEN IV continuarán como beneficiarios de la TMNC de la estrategia IMG. En este sentido, tanto la actualización

⁷ Los hogares deben además actualizar sus datos bancarios.

de los datos como la identificación del hogar en los grupos de SISBEN IV A, B o C se constituye como vinculante para permanecer dentro del programa.

Para el segmento de la transferencia de IMG que agrupa los beneficios de las transferencias monetarias condicionadas y los programas sociales de complementariedad, se mantienen las condicionalidades específicas de cada programa. En este sentido, se mantiene y respeta la autonomía de los ordenadores de gasto. Con relación a los criterios de salida, también se respetan los criterios determinados por cada programa, siempre y cuando el hogar cruce con Base Maestra. Si los hogares beneficiarios de alguno de los proyectos de la oferta sectorial integrados a IMG no se encuentran en la base maestra se les autoriza el primer pago de transferencias monetarias no condicionadas, sin embargo, para el segundo pago debe haber solicitado la encuesta SISBEN.

Con respecto a los criterios de salida, la experiencia internacional en general señala a los programas de IMG sin periodicidad limitante en el tiempo, es decir los beneficios, si el hogar es elegible, no tienen límite de entrega en el tiempo. Este escenario se constituye como el ideal, garantizando un acompañamiento del hogar hasta que supere la condición de pobreza o vulnerabilidad y por tanto deje de ser elegible. Sin embargo, este principio supone un reto importante para la ciudad en términos de sostenibilidad financiera. Por ello, para el caso de Bogotá, el beneficio inicialmente se entrega por un año y se mantendrá más tiempo en la medida en que la disponibilidad de recursos lo permita.

Montos

Los casos de implementación de IMG en otros países demuestran que los montos que se acercan a la línea de pobreza o vulnerabilidad son considerados como adecuados. En estas experiencias internacionales se establece un monto diferencial por cada hogar que depende de los ingresos y de su composición, siendo así, montos fluctuantes que están en función de las necesidades del hogar y cuyo techo superior equivale preferiblemente a la línea de pobreza o vulnerabilidad.

En este sentido, para el caso de Bogotá se propone un monto diferencial por grupos de hogares que tenga en cuenta:

- i. El ingreso autónomo del hogar
- ii. La composición del hogar
- iii. La confluencia de recursos que el hogar experimenta, dados los diferentes apoyos que recibe el hogar por cuenta de otros programas, bien sean de la nación o del distrito.

El promedio del ingreso per cápita de la unidad de gasto según grupos del SISBEN capturado por la GEIH 2020 se presenta en la Tabla 8. La primera columna de la tabla 8 muestra los subgrupos del Sisbén IV correspondientes a los cuatro grupos de clasificación: A, B, C y D que ubican a las personas de acuerdo con su capacidad de compra y sus condiciones de vida. En ese sentido, los subgrupos A1

hasta A5 corresponden a hogares en pobreza extrema o población con menor capacidad de generación de ingresos; los subgrupos B1 hasta B7, a hogares en pobreza moderada o población con mayor capacidad de generar ingresos que los del grupo A; los subgrupos C1-C18 a hogares vulnerables o población en riesgo de caer en pobreza. Al respecto, es preciso señalar que, entre más bajo el número al interior de cada grupo identificado con letras, menor es el ingreso per-cápita del hogar perteneciente a ese grupo. Por su parte y de acuerdo con la metodología de ordenamiento de la población del Sisbén IV, el grupo D, conformado por 21 subgrupos, corresponde a población no pobre y no vulnerable. Así las cosas, la población más pobre corresponde al grupo A1 y la de mayor ingreso per-cápita de la unidad de gasto al D21.

La agrupación de la primera columna de la Tabla 8, corresponde a los subgrupos en los cuales el ingreso promedio per-cápita de la unidad de gasto no es significativamente diferente y por ello se propone que las Transferencias Monetarias No Condicionadas (TMNC) sean determinadas hogar por hogar, pero homogéneamente dentro de cada uno de estos subgrupos. Específicamente, la propuesta consiste en estimar los pagos mensuales por hogar a través de la siguiente ecuación:

$$TMNC_{hst} = \alpha(LP - \bar{y}_{st})N_t - OTM_h$$

En dónde:

$TMNC_{hst}$ es la Transferencia Monetaria No Condicionada mensual que recibe el hogar h , perteneciente al grupo s del Sisbén IV, con tamaño t .

α es la proporción de la brecha de pobreza a cubrir. Puede tomar valores entre cero y uno.

LP es la línea de pobreza vigente para la ciudad.

\bar{y}_s es la mediana del ingreso per-cápita de la unidad de gasto observada en la GEIH de la vigencia anterior para el grupo s del Sisbén.

N_t es una constante que toma valores de 1, 3 o 5, dependiendo del tamaño t - del hogar, como se muestra en la expresión abajo incluida.

$$N_t = \begin{cases} 1 & t \leq 2 \\ 3 & t \geq 3, t \leq 4 \\ 5 & t \geq 5 \end{cases}$$

Por ejemplo, si el hogar está compuesto por dos o menos personas N_t toma el valor de 1.

OTM_h corresponde a los pagos mensualizados que recibe el hogar por concepto de otras transferencias monetarias

Al tener en cuenta esta fórmula, los montos se definen bajo tres principios rectores: progresividad, sensibilidad demográfica y complementariedad, como se explica a continuación:

1. La **progresividad** busca beneficiar más a aquellos hogares que sufren una mayor intensidad en su condición de pobreza. En este caso, se tiene en cuenta la línea de pobreza definida por el DANE para Bogotá y el ingreso que ese hogar genera, de forma tal, que aquellos hogares que tienen un ingreso más lejos de la línea de pobreza serán aquellos que recibirán un mayor monto de transferencia.

2. Al ser el monto **sensible demográficamente**, tiene en cuenta la composición demográfica del hogar. El monto es diferencial de acuerdo con el número de personas que conforman el hogar.

3. El principio de **complementariedad** busca beneficiar en mayor magnitud a aquellos hogares que no se encuentran actualmente cubiertos por otros programas de transferencias monetarias de la nación o del Distrito.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la línea de la pobreza oficial para Bogotá en diciembre 2020 fue de \$457,188 pesos, la Tabla 8 presenta el cálculo del monto requerido en promedio por hogar, para salir de la pobreza o para no caer en esta condición en caso de no estarlo. Específicamente, la última columna de la Tabla 8, muestra el valor requerido en términos per cápita por cada hogar.

Un hogar en el grupo A1-A2 requiere 9 veces el valor que requiere un hogar en el grupo B6-B7 para salir de la pobreza.

Tabla 8. Ingreso per-cápita mensual promedio de la unidad de gasto de los hogares bogotanos, por subgrupo SISBÉN IV

Grupo Sisbén IV	# Hogares	Media ingreso per cápita de la unidad de gasto	95% IC		Mediana ingreso per cápita del hogar	# Personas por hogar Media	Mediana del monto per cápita requerido para no ser pobre
			LI	LS			
Elegibles							
A1 - A2	233,163	32,095	29,145	35,046	13,333	2.8	441,277
A3 - A5	154,530	150,948	147,053	154,842	150,000	3.8	305,521
B1 - B3	219,962	252,394	249,341	255,446	250,000	3.8	204,403
B4 - B5	178,251	337,209	334,190	340,229	333,333	3.5	120,188
B6 - B7	153,457	410,321	407,354	413,288	405,333	3.6	49,527
C1 - C3	227,123	495,417	492,507	498,327	498,902	3.3	(42,812)
C4 - C5	140,574	583,662	580,496	586,829	580,000	3.4	(125,542)
C6 - C8	157,935	675,788	672,137	679,439	672,934	3.3	(216,59)
C9 - C12	188,533	794,348	790,867	797,829	800,000	3.2	(342,813)
C13 - C16	166,103	935,028	931,126	938,931	931,705	2.6	(476,554)
Subtotal	1,819,630	448,317	441,380	455,254	433,333	3.3	22,903
No elegibles							
C17 - D21	944,452	2,701,880	2,600,948	2,802,812	1,757,021	2.4	(1,302,813)
Total	2,764,081	1,218,331	1,177,579	1,259,083	672,934	3.0	(216,979)

Fuente: Cálculos SDP con base en GEIH, 2020

Tabla 9. Hogares en la base maestra bancarizados y no bancarizados

	Bancarizados	No Bancarizados	Total
A1 - A2	5,130	1,320	6,450
A3 - A5	32,916	8,257	41,173
B1 - B3	71,611	19,781	91,392
B4 - B5	62,954	20,105	83,059
B6 - B7	70,892	25,854	96,746
C1 - C3	80,760	43,578	124,338
C4 - C5	49,894	26,977	76,871
C6 - C8	70,699	42,478	113,177
C9 - C12	72,867	59,890	132,757
C13 - C16	47,383	54,320	101,703
C17 - D21	127,945	185,079	313,024
Sisben III <=30.56	136,601	98,516	235,117
Sisben III >30.56 & <=54.86	134,903	210,854	345,757
No priorizados	3,446	416,269	419,715
A1 - C5	374,157	145,872	520,029
Sisben III <=30.56	136,601	98,516	235,117
Total priorizados TMNC 2021	510,758	244,388	755,146
Total base maestra	968,001	1,213,278	2,181,279

Fuente: SDP, Base Maestra con corte a 28 de junio de 2021

Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior y los recursos disponibles, el esquema distrital de cobertura de hogares con TMNC para 2021 se propone beneficie los hogares clasificados en los grupos A, B y C hasta el subgrupo 5, cubriendo sobre ellos el 30% de la brecha de pobreza monetaria como techo del desembolso y un piso o valor mínimo de \$55.000. Estos dos valores, tanto el piso mínimo como el porcentaje a cubrir de la brecha o parámetro se establecen de acuerdo con los recursos disponibles. Así las cosas, con el esquema distrital de Ingreso Mínimo Garantizado -IMG propuesto para cubrir ese 35% de la brecha de pobreza mencionado anteriormente, un hogar beneficiario recibirá como mínimo \$55.000, o como máximo de \$660.000.

Tabla 10. Monto per cápita propuesto por hogar

Grupo Sisben IV	Mediana del monto requerido per cápita para no ser pobre	30%	Per capita propuesto	Techos TMNC del hogar (antes de la confluencia)		
				Media	Min	Max
A1 - A2	441,277	132,383	132,000	300,240	132,000	660,000
A3 - A5	305,521	91,656	92,000	289,818	92,000	460,000
B1 - B3	204,403	61,321	61,000	193,825	61,000	305,000
B4 - B5	120,188	36,056	55,000	164,078	55,000	275,000
B6 - B7	49,527	14,858	55,000	170,142	55,000	275,000
C1 - C3	(42,812)	(12,844)	55,000	149,371	55,000	275,000
C4 - C5	(125,542)	(37,662)	55,000	151,460	55,000	275,000
Subtotal	134,393	40,318	55,000	205,039	55,000	660,000

Fuente: Cálculos SDP con base en GEIH, 2020

Considerando que los montos de transferencia de IMG en la modalidad de transferencias condicionadas y programas de complementariedad son determinados por el análisis de confluencia de recursos, el cual busca analizar los ingresos transferidos por los diferentes programas de la oferta sectorial de los cuales los hogares son beneficiarios, en la siguiente sección se detalla cómo se lleva a cabo el análisis de confluencia de recursos.

Con este esquema y teniendo en cuenta la cantidad de hogares incluidos en base maestra, tanto en Sisben III como IV, se beneficiarán por lo menos 513.623 hogares, por pertenecer estos a los subgrupos A1 hasta C05 del Sisbén IV, y por estar bancarizados. Esto asciende a un costo mensual total de \$57.600 millones. Al asumir incrementos mensuales de bancarización del 5%, la financiación de seis meses de este esquema representaría 359 mil millones de pesos.

Tabla 11. Número de hogares que serán beneficiados con TMNC y costo mensual del beneficio

Grupo Sisben IV	Hogares (#)	Monto per cápita	Programas Nación y Distrito			Monto Distrito IMG - Ciclo 6			Monto total Nación + Distrito		
			Media	Minimo	Máximo	Media	Minimo	Máximo	Media	Minimo	Máximo
A1 - A2	4,913	132,000	110,986	-	570,500	395,977	58,000	660,000	506,963	132,000	660,000
A3 - A5	29,243	92,000	111,618	-	442,000	228,086	55,000	460,000	339,704	92,000	497,000
B1 - B3	63,613	61,000	112,682	-	282,000	115,112	55,000	305,000	227,793	61,000	337,000
B4 - B5	53,098	55,000	107,702	-	270,000	99,977	55,000	275,000	207,679	55,000	325,000
B6 - B7	59,232	55,000	93,051	-	266,500	102,747	55,000	275,000	195,798	55,000	321,500
C1 - C3	85,029	55,000	57,617	-	270,000	113,543	55,000	275,000	171,159	55,000	325,000
C4 - C5	56,257	55,000	28,335	-	250,500	116,566	55,000	275,000	144,901	55,000	305,500
Sisben III <=30.56	108,967	55,000	34,184	-	260,500	114,444	55,000	275,000	148,629	55,000	315,500
Total	460,352	n.a	70,437	-	570,500	121,679	55,000	660,000	192,116	55,000	660,000

Fuente: SDP, Base Maestra con corte a 28 de junio de 2021

Análisis de confluencia de recursos

El análisis de confluencia de recursos se realiza con el objeto de establecer las directrices de la estrategia de IMG y generar recomendaciones de política. La SDP lleva a cabo el análisis de confluencia de recursos para cada hogar mediante los procesos de cruce de bases de datos de los programas nacionales y distritales con la Base Maestra. Mientras el cruce de bases de datos y consolidación de la Base Maestra se lleva a cabo en cabeza de la Subsecretaría de

Información y Estudios Estratégicos de la SDP, el análisis de confluencia de recursos en el hogar y cálculo de los montos a entregar por cada hogar es responsabilidad de la Subsecretaría de Planeación Socioeconómica. No obstante, la SDP genera recomendaciones y es el comité coordinador el que toma las decisiones con respecto a la entrega por cada hogar beneficiario (Ver Propuesta de Gobernanza, página 192).

Para realizar el análisis de confluencia de recursos, cada entidad cabeza de los proyectos de inversión que hacen parte de la estrategia IMG debe preparar los listados de los beneficiarios incluyendo el nombre, la cédula y el monto a recibir por causa del proyecto de transferencia condicionada. Estos listados son entonces transferidos a la SDP quien, en cabeza de la Subsecretaría de Información y Estudios Estratégicos, es responsable de cruzar los listados entregados por cada entidad con la Base Maestra.

Para aquellos hogares que cruzan con la base maestra la Subsecretaría de Planeación Socioeconómica procede a realizar el análisis de confluencia en donde, de acuerdo con la recepción de los diferentes beneficios de la oferta sectorial, se define el monto sugerido a entregar por tipo de hogar beneficiario y de acuerdo con los montos máximos determinados por las líneas de pobreza y vulnerabilidad. Si existen hogares en los listados de las entidades que no cruzan con la Base Maestra estos deben ser priorizados para recibir la encuesta Sisbén con el objeto de ser incluidos en la Base Maestra y poder ser elegibles para la estrategia.

Después de este procedimiento el comité coordinador establece, según las recomendaciones de la SDP, el monto a transferir por tipo de hogar, y de acuerdo con la disponibilidad de recursos públicos favoreciendo en primer lugar, a los hogares de los grupos A y B.

El análisis de confluencia de recursos debe hacerse periódicamente, de manera tal que a partir de este se generen recomendaciones de la focalización de los programas integrantes de la estrategia IMG.

La Tabla 12 muestra el número de hogares en Base Maestra con programas del Distrito o la Nación y el monto mensual promedio percibido por ellos.

Tabla 12. Confluencia de recursos de acuerdo con los programas nacionales y distritales vigentes

	Hogares	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Programas Distritales					
Reto a la U	1,979	47,267	32,615	3,000	300,500
Jovenes Reto	128	500,000	-	500,000	500,000
Programas Nación					
Ingreso Solidario	379,917	160,000	-	160,000	160,000
Colombia Mayor	153,189	160,000	-	160,000	160,000
Jóvenes en Acción	100,582	178,000	-	178,000	178,000
Familias en Acción	149,803	72,500	-	72,500	72,500

Fuente: SDP, Base Maestra con corte al 28 de junio 2021

Traslado de los recursos y desembolsos de cada uno de los programas integrados a IMG

Todos los programas de transferencias monetarias que entran a ser parte de IMG, deben pasar por el mismo proceso para el traslado de los recursos y de los desembolsos a los beneficiarios. La Secretaría de Hacienda Distrital tiene dos fuentes de los recursos: recursos de transferencias ordinarias y recursos de transferencias de los programas que hacen parte de la totalidad de proyectos integrados a IMG. La primera cubre los recursos de los Fondos de Desarrollo Local y la segunda cubre todos los recursos sectorizados de cada uno de los programas que hacen parte de IMG.

Cuando los recursos provienen de un programa sectorial específico el programa debe, en la dirección de tesorería de la Secretaría de Hacienda Distrital, constituir una bolsa denominada "Depósito" en la cual se van a trasladar los recursos dirigidos a ser parte de la estrategia de IMG. Una vez el programa traslada los recursos al Depósito los recursos adquieren potestad de ser ejecutados por la Dirección de tesorería de la Secretaría de Hacienda Distrital. Esto se certifica mediante un documento de orden que autoriza a la Secretaría de Hacienda Distrital a hacer uso de los recursos del depósito con giro a los operadores financieros directamente.

Con esta autorización por parte de los programas que migran a IMG, la SHD construye depósitos para cada operador de gasto y por cada programa. Esta operación se realiza con el objeto de generar trazabilidad de los recursos distribuidos para cada programa y con cada entidad. De la totalidad de recursos de cada depósito se generan saldos descontando las dispersiones de cada pago que se envían a los operadores financieros, los cuales posteriormente realizan las transferencias monetarias correspondientes a cada uno de los hogares.

Los recursos permanecen en su totalidad en la dirección de tesorería y cada programa tiene su depósito único donde confluyen todos los recursos del programa a distribuir en las dispersiones de pagos realizados por los operadores. Cada uno de los depósitos tiene además su propia y única orden de giro y su autorización permanente.

Adicionalmente, por medio de la resolución No. SHD-000377 del 8 de junio de 2021 se establece el procedimiento operativo para el manejo de los recursos de las transferencias monetarias del SDBS que pertenece a la estrategia de IMG y el sistema de monitoreo y seguimiento a los recursos.

Para cada proceso de dispersión los delegados de la SHD recibirán, por parte de los operadores financieros, los reportes de rechazos, devoluciones y órdenes de no pago, posteriormente la SHD identifica la devolución por depósito del programa o programas, y el reintegro de recursos, y a su vez, confirma el listado de rechazos de las dispersiones realizadas por parte de los operadores financieros a la entidad ordenadora del gasto y ejecutora del recurso a la cual pertenece el programa o programas.

La SHD a su vez confirma con la SDP el listado de rechazos para la actualización de la Base Maestra con el objeto de ajustar los datos del beneficiario para las subsiguientes dispersiones. La SDP a su vez debe hacer el seguimiento de las operaciones exitosas.

6 Conclusiones

Este documento presentó el diseño operativo del programa de IMG para la ciudad de Bogotá y documentó su proceso de construcción. Se parte de una revisión de literatura de experiencias internacionales de implementación de IMG en donde se encuentra que la mayoría de estos programas se encuentran en el continente europeo, de allí se extraen algunas lecciones aprendidas.

IMG en sus experiencias de implementación en Europa se perfila como un programa focalizado por ingreso, con condicionalidades de permanencia flexibles, que no tiene límite en el tiempo y cuyos montos más adecuados se acercan a completar el valor de la línea de pobreza o vulnerabilidad. La operatividad de IMG en Europa se puede analizar de acuerdo con los distintos niveles o grados de interacción con los demás programas de asistencia social. Los programas de IMG además emplean el canal de transferencias monetarias y distribuyen beneficios a nivel del individuo y no del hogar.

El diseño de IMG para la ciudad de Bogotá difiere un poco de lo comúnmente observado en Europa en términos de, por ejemplo, la unidad de análisis y la interacción que se presenta con los demás programas de asistencia social. Mientras que en la experiencia internacional se observa que los programas de IMG y RBU son alternativas de programas de asistencia social, para el caso del diseño de Bogotá, IMG supone un modelo escalonado que en el largo plazo tiene como objeto convertirse en un programa de RBU. No obstante, el diseño de IMG para Bogotá está también en consonancia con algunos de los insumos de mejores prácticas observados en estos casos de implementación en términos, por ejemplo, de la cobertura a población en condición de pobreza extrema, pobreza moderada y vulnerabilidad.

El diseño para la ciudad busca: en primer lugar, ser una estrategia más integral de entrega de beneficios cuyo objetivo es, no solamente cubrir las necesidades de liquidez monetaria, sino también proveer ayudas en especie y mediante la modalidad de complementariedad (servicios, créditos y estímulos económicos).

Este diseño supone la integración de varios componentes de la estrategia: un componente de transferencias monetarias no condicionadas que apunta a contribuir a la liquidez del hogar, un componente de oferta sectorial que transfiere ayudas bajo los diferentes canales y que agrupa los servicios de programas de asistencia social, estos dos que a su vez se suman al componente de beneficios que provienen de créditos y subsidios a servicios públicos y estímulos económicos.

De esta manera, IMG en Bogotá puede interpretarse como un híbrido de lo que comúnmente se encuentra en el continente europeo, en donde, tenemos segmentos condicionales y segmentos no condicionales, a la vez que entregas monetarias y en especie.

Con respecto a la focalización y cobertura, se busca cubrir a los hogares cuya clasificación en el Sisbén sea grupos A, B o C. Las buenas prácticas en Europa indican una preferencia por focalización a nivel del individuo y no del hogar, consideración importante que buscaría actualizarse eventualmente a futuro para IMG en la ciudad.

El diseño planteado permite, en particular, no solamente garantizar una oferta más integral para todos los hogares pobres extremos, pobres y vulnerables, sino también monitorear la eficiencia de los recursos. La integración de los diferentes programas de asistencia social candidatos a hacer parte de IMG bajo una sombrilla y coordinación común tiene la capacidad de repercutir positivamente en la construcción de un sistema de protección social, desde la asistencia, mucho más eficiente. La estrategia de IMG se concibe como un paso intermedio en el largo plazo para la consolidación de una RBU.

Es claro que los retos operativos y financieros son importantes en la consecución del programa de IMG, pero la ruta de implementación y las mejoras plausibles están identificadas y pueden introducirse, eventualmente, en la agenda de reformas de la estrategia a mediano y largo plazo.

Bibliografía

Angelucci, M., De Giorgi, G. & Angelucci, M., 2009. Indirect Effects of an Aid Program: How Do Cash Transfers Affect Ineligibles' Consumption? *American Economic Review*, 99(1), pp. 486-508.

Banerjee, A., Niehaus, P. & Suri, T., 2019. Universal Basic Income in the Developing World. *Annual Review of Economics*, Volume 11, pp. 959-83.

CEPAL, 2019. Protección social. [En línea] Disponible en: <https://www.cepal.org/es/temas/proteccion-social> [Último acceso: 28 Febrero 2020].

Coady, D. & Prady, D., 2018. Universal Basic Income in Developing Countries: Issues, Options, and Illustration for India. *IMF Working Papers*, July.

Colombino, U., 2015. Is unconditional basic income a viable alternative to other social welfare measures? *IZA World of Labor*, Vol. 128.

Davala, S., Jhabvala, R., Kapoor, S. & G. S., 2015. Basic Income a transformative policy for India. First ed. s.l. Bloomsbury.

Díaz, B. Y., Narváez, L., Alvarado, F. & Chávez, S., 2021. Covid-19, mercado laboral y pobreza monetaria en Colombia: Efecto potencial de las transferencias del gobierno a los hogares. *Documentos de Desarrollo PNUD - Colombia*, Abril.

Doldova, M., Giolbas, A. & Lay, J., 2018. Non-contributory social transfer programs in developing countries: A new dataset and research agenda. *Data in Brief*, Volume 16, pp. 51-64.

EMPL Committee, 2017. Minimum Income Policies in EU member states, s.l.: Directorate General For Internal Policies Policy Department A: Economic And Scientific Policy.

Figari F., Matsaganis M. & Sutherland H., 2013. Are European social safety nets tight enough? Coverage and adequacy of Minimum Income schemes in 14 EU countries. *International Journal of Social Welfare*, n. 22/2013

Frazer, H. & Marlier, E., 2016. Minimum Income Schemes in Europe, s.l.: European Commission.

Gallo, G., 2019. Regional Support for the National Government: Joint Effects of Minimum Income Schemes in Italy. *Italian Economic Journal*, 1(1), pp. 1-37.

Gentilini, U., Grosh, M., Rigolini, J. & Yemtsov, R., 2020. Exploring UBI, s.l.: World Bank Group.

Give Directly, 2020. GiveDirectly. [En línea] Disponible en: <https://www.givedirectly.org/ubi-study/>. [Último acceso 30 noviembre 2020].

Gray Molina, G. & Ortiz-Juárez, E., 2020. Temporary Basic Income: Protecting Poor and Vulnerable People in Developing Countries. *UNDP Transitions series working papers*, July.

Guillaume, D., Zyttek, R. & Reza, M., 2011. Iran—The Chronicles of the Subsidy Reform. *IMF working paper*, WP/11/167 July.

Haarmann, C., Haarmann, D., Jauch, H. & Shindondola-Mote, H., 2009. Making the difference! The BIG in Namibia Basic Income Grant Pilot Project Assessment Report, April 2009, s.l.: Desk for Social Development (DFSD) and the Labour Resource and Research Institute (LaRRI).

Harvey, P. & Marongwe, N., 2006. Independent Evaluation of Oxfam GB Zambia's Emergency Cash-Transfer Programme, s.l.: ODI for Oxfam.

Heise, L., Lutz, B., Ranganathan, M. & Watts, C., 2013. Cash transfers for HIV prevention: considering their potential. *Journal of the International AIDS Society*, 16(1), p. 18615.

Ibarran, P., Medellín, N., Regalia, F. & Stampini, M., 2016. Así funcionan las transferencias condicionadas Buenas prácticas a 20 años de implementación, s.l.: BID.

Jauch, H., 2015. The rise and fall of the Basic Income Grant (BIG) Campaign: Lessons from Namibia. *Global Labour Journal*, pp. 336-350.

Jessoula, M., Natili, M. & Raitano, M., 2019. Italy: Implementing the new minimum income scheme. s.l.: European Commission.

Ministerio De Desarrollo Social Y Familia, 2020. Subsidio Ingreso mínimo garantizado, Clase media protegida. [En línea] Disponible en: <https://www.ingresominimo.cl/> [Último acceso 26 Noviembre 2020].

Salehi-Isfahani, D. & Mostafavi-Dehzoeei, M., 2018. Cash transfers and labor supply: Evidence from a large-scale program in Iran. *Journal of Development Economics*, pp. 349-367.

Schjoedt, R., 2016. India's Basic Income experiment. s.l.: s.n.

SON, H., 2008. Conditional Cash Transfer Programs: An Effective Tool for Poverty Alleviation? *ADB ERD Policy Brief* No. 51, Julio.

Skoufias, M. & Davis, B., 2001. Targeting the poor in Mexico: An evaluation of the selection of households in PROGRES. *World Development*, 29(10), pp. 1969-1784.

Wignaraja, K., 2020. The case for a universal basic income. [En línea] Disponible en: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/blog/2020/the-case-for-a-universal-basic-income.html> [Último acceso 18 Noviembre 2020].

World Bank, 2015. The State of Social Safety Nets 2015. Washington: World Bank



Más allá de los promedios:

Análisis de cobertura del Sisbén IV en Bogotá

Autoras:

**Yadira Díaz
Carolina Juvinao
Liliana Narvárez**

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Resumen

Este documento analiza los niveles de cobertura del Sisbén IV, tanto a nivel de localidad como a nivel de manzanas en Bogotá. En uso de los datos de incidencia de pobreza monetaria a nivel de manzana y el registro del Sisbén IV para Bogotá, se determina la cobertura poblacional, bruta y neta del registro en la ciudad. Los resultados muestran que si bien la cobertura promedio en la ciudad es satisfactoria, al estar en cualquiera de las tres coberturas analizadas por encima del 60%, también se encuentra una alta variabilidad, destacándose manzanas con niveles muy bajos de cobertura y alta incidencia de pobreza monetaria. Con base en estos resultados y mediante un índice de priorización, se identifica el 1% de aquellas manzanas con alta incidencia de pobreza monetaria y baja cobertura poblacional. Este 1% corresponde a 332 manzanas que cuentan con aproximadamente 20,000 hogares en total, de los cuales solo cerca de 2,400 tienen encuesta Sisbén IV, y su incidencia de pobreza monetaria promedio es mayor del 55%. Estas manzanas están ubicadas en su mayoría en Ciudad Bolívar (13.9%), Usme (9.6%) y Kennedy (8.4%). Los resultados de este estudio buscan fomentar las acciones en campo, bien sea de barrido o de demanda de la encuesta Sisbén IV en las manzanas identificadas como de alta prioridad, con el ánimo de expandir la cobertura efectiva a los hogares de la ciudad que más lo necesitan.



Foto: Secretaría Distrital de Planeación

1 Introducción

Actualmente tanto a nivel nacional como en el Distrito Capital el Sisbén IV es el principal instrumento de focalización usado por las entidades públicas para conocer las necesidades de la población y con base en ello poder dirigir eficientemente el gasto social hacia la población que más lo necesita.

El Sisbén se instauró en el país con una primera metodología en 1997, formalizada a través del Documento CONPES Social 40 Focalización del gasto social. En esta versión del Sisbén la herramienta se construyó a partir de una aproximación al ingreso de los hogares con enfoque de pobreza monetaria. La metodología se ha actualizado tres veces pasando de una visión netamente de ingresos, con el Sisbén I, a una enfocada en capacidad de pago en su versión IV. Esta última versión tiene en cuenta tanto las condiciones de vida del hogar como variables que aproximan la capacidad de generación de ingresos del mismo.

En el marco de la pandemia, en el nivel distrital, los programas de transferencias monetarias se escalaron de manera significativa para poder contrarrestar los efectos negativos del confinamiento obligatorio que afectaron la capacidad de generación de ingreso de los hogares. A nivel Bogotá se pasó de atender

aproximadamente a 107 mil hogares durante la administración 2014-2018 a más de 1.3 millones de hogares durante la administración 2019-2023.

Asimismo, de acuerdo con las cifras oficiales del 2021 de pobreza monetaria, en Bogotá el 35.8% de la población vive en condición de pobreza monetaria total y 9.4% en condición de pobreza monetaria extrema. Esto corresponde a 850,081 hogares en condición de pobreza total, y 246,991 en condición de pobreza extrema. Si bien la base Sisbén ha progresivamente aumentado los registros de hogares en la ciudad, los datos de la base para el mes de mayo de 2023 muestran que en ella hay 355,874 hogares registrados como pobres moderados (grupo B) y 79,207 como pobres extremos (Sisbén A).

Así pues, al comparar las cifras de pobreza de 2021 y los hogares registrados efectivamente en dicho instrumento y categorizados como pobres, se observa en los registros del Sisbén una menor cantidad de hogares. En ese sentido, el presente estudio surge de la necesidad de realizar un análisis que permita determinar los niveles de cobertura del Sisbén IV y asimismo, permita identificar posibles opciones de política para incentivar y mejorar la cobertura en Bogotá.

Por tanto, en este documento se analiza para el caso de Bogotá la cobertura efectiva del Sisbén IV, desagregando el análisis a nivel de manzana, sector censal y localidad. De esta manera, se responde a la necesidad de localizar a los hogares en la ciudad que se encuentran en condición de pobreza monetaria y que no se encuentran registrados en la base Sisbén. El objetivo último es, mediante esta identificación y localización de hogares en condición de pobreza monetaria pero sin cobertura del Sisbén IV, poder formular posibles opciones que incentiven la vinculación de aquellos hogares que más requieren enrutarse en los servicios sociales distritales.

Para efectuar este análisis y poder llegar al nivel de desagregación de manzana censal se hace uso del ejercicio de análisis de incidencia de pobreza monetaria a nivel de manzanas en uso de la Encuesta Multipropósito de Bogotá 2021 y el censo de Población y vivienda 2018 realizado por Arbeláez (2022), y estas se comparan con los datos del registro Sisbén IV con corte a mayo de 2023, construyendo tres diferentes tipos de aproximaciones de cobertura.

Los resultados varían, de acuerdo con el tipo de cobertura analizada, y general presentan una alta variabilidad geográfica, observando áreas geográficas específicas de altos niveles de pobreza, pero bajos niveles de cobertura de la encuesta. Lo que evidencia la importancia de implementar acciones específicas que mejoren la cobertura en las zonas donde se concentran en mayor medida estos hogares para incentivarles a registrarse en la encuesta.

Este documento se estructura en siete secciones iniciando con esta breve introducción, seguida por los antecedentes del Sisbén para detallar su funcionamiento y evolución. En tercer lugar, se describe la metodología y las fuentes de datos usadas en el estudio. En cuarto lugar, se presenta los resultados de coberturas. En quinto lugar, se expone la propuesta metodológica de priorización para mejorar dicha cobertura, seguido por un ejercicio adicional de robustez de los resultados. Por último, se establecen las principales conclusiones y recomendaciones de política.

2 El Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (Sisbén) en Colombia

El Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (Sisbén) es una herramienta de focalización que tiene como objetivo identificar a los hogares más pobres o vulnerables del país, y a partir de esto se espera sea usada para focalizar los beneficiarios de programas sociales.

El Sisbén se instauró en el país con una primera metodología en 1997, formalizada a través del Documento CONPES Social 40 Focalización del gasto social. En esta versión del Sisbén la herramienta se construyó a partir de una aproximación al ingreso de los hogares con enfoque de pobreza monetaria. Luego de esta primera versión, la metodología se ha actualizado tres veces pasando de una visión de netamente de ingresos, con el Sisbén I, a una enfocada en capacidad de pago en su versión IV.

Para el Sisbén IV, para la más reciente ronda de actualización realizada en el 2014, se conformó un grupo de trabajo entre el Departamento Nacional de Planeación, el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas y dos expertos nacionales para evaluar y proponer mejoras sobre la metodología usada en ese momento, el

Sisbén III. Los resultados de dicho equipo de trabajo desembocan en la actual versión del Sisbén, que tiene un nuevo enfoque de capacidad de pago. Con esta IV versión del Sisbén se tienen en cuenta tanto las condiciones de vida del hogar a manera de variables que aproximan la capacidad de generar ingresos de los hogares. Esta metodología también introdujo una nueva nomenclatura en la clasificación, pues se dejó a un lado los puntajes de 0-100 y se adoptaron 4 grupos con denominación en letras y 21 subgrupos con denominación numérica. Así pues, la nueva clasificación de los hogares se resume en: A1-A5 pobreza extrema, B1-B7 pobreza moderada, C1-C18 vulnerabilidad, y D1-D21 no pobres no vulnerables (DNP, 2021).

Esta nueva metodología entró en vigor a partir del 5 de marzo de 2021 acompañada de un periodo de transición para no generar cambios abruptos en los usuarios. Pese a que la transición y fecha límite para realizar el cambio los definió cada entidad dependiendo del funcionamiento de sus programas, el Departamento de Prosperidad Social, informó en marzo de 2021 que dicha transición para los programas de esta entidad de orden nacional sería de 16 meses.



Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Cabe aclarar que, aunque el Sisbén sirve para identificar a la población en condición de pobreza y vulnerabilidad, el Sisbén en sí no brinda beneficios. Por el contrario, es un sistema de información al que cualquier ciudadano nacional o extranjero tiene derecho a acceder independiente su nivel socioeconómico, y con el que entidades públicas de carácter nacional o territorial seleccionan y ubican a los beneficiarios de los programas sociales. Por ende, quienes determinan el ingreso a los programas sociales son precisamente las entidades que los administran, no el Sisbén. El Sisbén solo identifica y ordena la población, de acuerdo con su nivel de capacidad de pago.

Dada la importancia del Sisbén y su uso extensivo, no solo en el ámbito distrital, sino nacional, se esperaría que, idealmente, todos los hogares en condición de pobreza monetaria estén registrados en el Sisbén IV. No obstante, al analizar las cifras globales de número de personas pobres en la ciudad y personas registradas en el Sisbén IV y clasificadas en los

grupos A o B se observa una diferencia significativa. Las cifras de pobreza monetaria 2021 muestran que en la ciudad existen 3,030,261 personas en condición de pobreza moderada y 799,434 en condición de pobreza extrema, mientras que en la base Sisbén con corte a mayo de 2023 se observa que existen 312,131 personas que son clasificadas por la herramienta como en condición de pobreza extrema y 1,146,232 en condición de pobreza moderada.

Este hallazgo demuestra la importancia de generar análisis que permitan identificar las zonas de la ciudad en donde, según los datos, se encuentran hogares y personas con alta incidencia de pobreza monetaria pero baja cobertura del Sisbén pues dicha identificación permite generar alternativas de política que se impulsen hacia incentivar la demanda de la encuesta y de esta manera, poder previa vinculación a la base, enrutarles hacia los servicios sociales distritales, siendo el Sisbén el instrumento de focalización oficial de mucha de la oferta sectorial.

3 Datos y metodología

Fuentes de datos

Para la realización de este estudio se utilizaron tres fuentes de información. Por un lado, las estimaciones de incidencia de pobreza monetaria a nivel de manzana censal realizadas por Arbeláez (2022), en uso de la EMB2021 y el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018¹. En segundo lugar, la base del registro Sisbén IV, con corte a mayo de 2023, la cual contiene la información del número de hogares con encuesta Sisbén IV por manzana catastral.

Ahora, debido a que las estimaciones de pobreza monetaria a nivel de manzana tiene como unidad de observación las manzanas censales y la base del Sisbén IV las manzanas catastrales, fue necesario el uso de una tercera base que funcionara como llave, la cual homologa la nomenclatura entre manzana censal y manzana catastral. Cabe resaltar, que esta homologación no necesariamente es 1:1. Es decir, aunque hay manzanas que son las mismas bajo el censo y bajo el catastro, hay otras donde una manzana censal puede corresponder a varias manzanas catastrales, y viceversa.

Esta última base de homologación también cuenta con la información del uso predominante de la manzana a partir del área de los predios y por ende permite identificar aquellas manzanas que pueden denominarse como predominantemente No residenciales, pues en

ella se ubican predios comerciales o de prestación de servicios en una mayor proporción.

De esta manera, en uso de esta información, 367 manzanas predominantemente no residenciales, definidas como aquellas en donde el área no residencial de la manzana es igual o supera el 60% del área total, se excluyen de la base de datos, concentrando el análisis en manzanas que se cataloguen como predominantemente residenciales.

En consecuencia, la base de datos del estudio nace de la unión de los resultados de incidencia de pobreza monetaria a nivel de manzana, la base del Sisbén IV, y la base de homologación con la información de manzanas no residenciales. Mientras la primera contiene información para 38,407 manzanas censales, la segunda contiene información para 39,342 manzanas catastrales.

Como resultado de la unión de las tres bases de datos, la muestra efectiva de manzanas con correspondencia en las tres fuentes de información es de 33,238 manzanas. Es decir, quedaron excluidas del análisis, 5,167 manzanas censales de los resultados de pobreza, 6,104 manzanas catastrales de Sisbén IV. La gráfica 1 resume los resultados de la unión de las tres bases de datos.

Ver: <https://www.sdp.gov.co/transparencia/info-especifica-entidad/publicaciones/estudios/pobreza-monetaria-bogota-estimacion-a-nivel-de-manzana-empleando-informacion-de-la-encuesta>
<https://www.sdp.gov.co/transparencia/info-especifica-entidad/publicaciones/estudios/estimacion-de-la-incidencia-de-pobreza-monetaria-a-nivel-de-manzanas-uso-de-la-geih-2020>

¹ Ver: <https://www.sdp.gov.co/transparencia/info-especifica-entidad/publicaciones/estudios/pobreza-monetaria-bogota-estimacion-a-nivel-de-manzana-empleando-informacion-de-la-encuesta>
<https://www.sdp.gov.co/transparencia/info-especifica-entidad/publicaciones/estudios/estimacion-de-la-incidencia-de-pobreza-monetaria-a-nivel-de-manzanas-uso-de-la-geih-2020>

Gráfica 1: Universo efectivo de análisis



Fuente: Base resultados de pobreza monetaria a nivel de manzana (Arbeláez, 2022) y Base Sisbén IV (corte mayo 2023)
Cálculos propios

Metodología

Dado que el Sisbén se usa para identificar los potenciales beneficiarios de los programas sociales, específicamente población pobre o vulnerable, este trabajo se concentra en analizar la cobertura de la herramienta para el caso específico de Bogotá, de forma tal que busca cuantificar en qué medida el registro contiene efectivamente a las personas más pobres y vulnerables de la ciudad. En este sentido, se proponen y analizan tres tipos de indicadores de cobertura de la población, los cuales usan como unidad de observación la manzana y en ese sentido permiten estimaciones a nivel de manzana, y agregaciones a nivel de sector censal, localidad y total Bogotá. Estos indicadores son: i) Cobertura poblacional, ii) Cobertura Bruta de pobreza, iii) Cobertura neta de pobreza; y a continuación se describe cada uno de ellos.

Ecuación 1: Cobertura Poblacional

$$\text{Cobertura Poblacional} = \frac{\text{Número de hogares con encuesta sisbén IV}}{\text{Total de hogares}}$$

Cobertura Bruta de Pobreza: Este indicador refleja la proporción de hogares que actualmente se encuentran en el registro Sisbén IV en proporción al total de hogares que deberían estar incluidos en el registro dada su condición de pobreza monetaria (Ecuación 2). Ahora bien, dado que la condición de pobreza, no es un fenómeno directamente observable en algún registro administrativo, la información del denominador de este indicador tiene como fuente los resultados del ejercicio de incidencia de pobreza monetaria a nivel de manzana (Arbeláez, 2022).

Ecuación 2: Cobertura Bruta de Pobreza

$$\text{Cobertura Bruta} = \frac{\text{Número de hogares con encuesta sisbén IV}}{\text{Total de hogares en condición de pobreza monetaria}}$$

Cobertura neta en pobreza: Refleja de manera más estricta la proporción de hogares que tiene Sisbén IV y además fueron asignados a un grupo en condición de pobreza o vulnerabilidad, sobre el total de los hogares en condición de pobreza monetaria de Bogotá. Específicamente, el numerador de este indicador contempla aquellos hogares clasificados según el algoritmo del Sisbén IV, en los Grupos A, B y C1 hasta C6.

Ecuación 3: Cobertura Neta de Pobreza

$$\text{Cobertura Neta} = \frac{\text{Número de hogares con encuesta sisbén IV hasta C6}}{\text{Total de hogares en condición de pobreza monetaria}}$$

Si bien es cierto que de acuerdo con la metodología IV del Sisbén el grupo C contiene población no pobre, pero vulnerable; también lo es que dicha metodología se constituye en una aproximación a la condición de pobreza del hogar, en ese sentido como cualquier metodología de focalización trae consigo errores de inclusión y errores de exclusión. Los errores de inclusión suceden cuando un hogar no pobre se clasifica como pobre, y los errores de exclusión cuando se clasifica una persona y hogar como no pobre cuando en realidad lo es (Brown, et al., 2018).

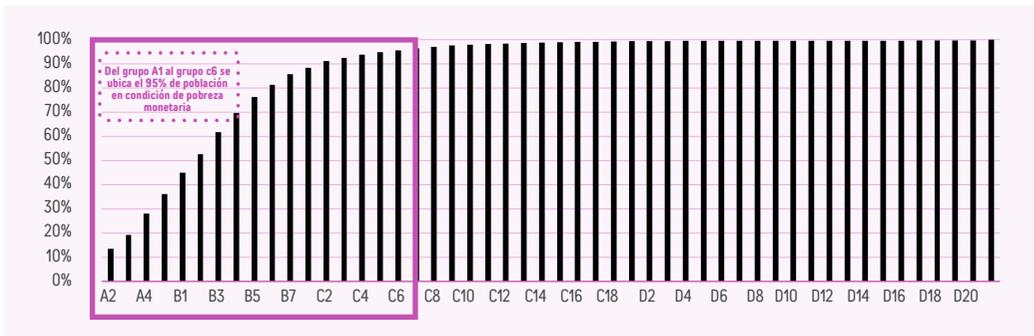
En ese sentido, para definir como punto de corte el grupo C6, fue necesario analizar la distribución de las

personas en condición de pobreza monetaria por grupo del Sisbén IV en la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2021. La Gráfica 2 presenta la distribución acumulada de personas en condición de pobreza monetaria a medida que aumenta la categoría del Sisbén. Como allí se observa, el grupo B7, refleja una proporción acumulada de personas pobres inferior al 90%. En ese sentido, dado que queremos observar por lo menos el 95% de la población en condición de pobreza, el grupo que exhibe esta proporción acumulada es el C6, razón por la cual, este estudio usa como punto de corte dicho grupo para analizar la cobertura de la herramienta.



Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Gráfica 2: Distribución acumulada de personas en condición de pobreza monetaria por grupo Sisbén IV



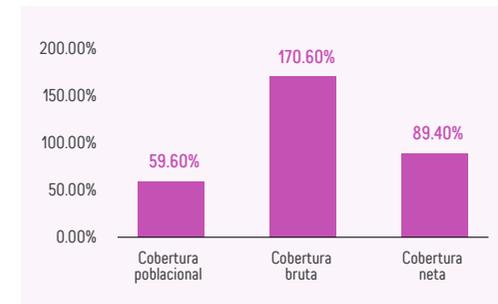
Fuente: GEIH2021. Cálculos propios

Al respecto, es importante anotar que en la medida que la herramienta del Sisbén no actualice paulatinamente sus parámetros y modelos de estimación, estos errores de inclusión y exclusión serán mayores y van detrimento de la elegibilidad de los hogares para los programas sociales, y por ende en detrimento de la efectividad de la política social nacional.

4 Resultados

A nivel Bogotá y bajo la definición de cobertura poblacional, se obtuvo una cobertura del Sisbén IV de 59.6%, es decir que, del total de hogares en la ciudad, más de la mitad cuenta con la encuesta del Sisbén IV. Asimismo, empleando la cobertura bruta Bogotá obtuvo un resultado de 170.6%, es decir, que son más los hogares registrados con encuesta Sisbén IV que los hogares en condición de pobreza monetaria. Este resultado refleja que, en términos de pobreza, el registro debería por lo menos contener a la población pobre de la ciudad, pues el número de registros casi que duplica el número de hogares en condición de pobreza. Cabe resaltar, que estas cifras podrían estar sobreestimadas como consecuencia de una diferencia temporal entre las fuentes de información. Por un lado, el análisis de pobreza monetaria a nivel de manzana, de donde proviene la información del total de hogares en condición de pobreza monetaria, usa como marco el Censo de población y vivienda de 2018, y aplica la estructura observada en la encuesta Multipropósito 2021. Mientras que, la base del Sisbén IV está actualizada a cifras de mayo de 2023. No obstante, en 5 años, el crecimiento de la población en Bogotá, según las proyecciones de población y vivienda del DANE es de tan solo 2,2% (DANE, 2023).

Gráfica 3 Coberturas total Bogotá



Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, pese a que los resultados anteriores indican que el registro Sisbén IV contine aproximadamente el doble del número de hogares en condición de pobreza monetaria, esto no necesariamente refleja que de hecho aquellos hogares en se encuentran en esta condición estén incluidos en el registro, pues el anterior indicador usa en el numerador, el total de hogares incluidos en el registro. Por ello una medida más precisa es la cobertura neta, pues esta solo considera aquellos hogares clasificados en los grupos A1 a C6. Así, bajo la definición de cobertura neta, Bogotá tiene una cobertura del 89.4%, lo que quiere decir que, del total de hogares en condición de pobreza monetaria de la ciudad, en promedio el 89% se encuentra en el registro administrativo del Sisbén IV (ver Gráfica 3 arriba) con un puntaje de A1 a C6.

A continuación, se describen los resultados obtenidos primero a nivel de localidad, y luego a nivel de manzana.

Resultados a nivel localidad

De acuerdo con la definición de cobertura poblacional, las localidades con mayor cobertura son Usme (103.4%), Ciudad Bolívar (93.5%) y San Cristóbal (91.3%). Mientras que, las localidades con menor cobertura poblacional son Puente Aranda (18.3%), Chapinero (17.2%) Teusaquillo (4.7%). La Gráfica 4 resume los resultados de la cobertura poblacional por localidad.

Gráfica 4: Resultados cobertura poblacional



Fuente: Cálculos propios

Las localidades con mayor cobertura bruta son: San Cristóbal (200,0%), Engativá (199,4%) y Usme (194,8%). La Gráfica 5 resume los resultados de la cobertura bruta por localidad.

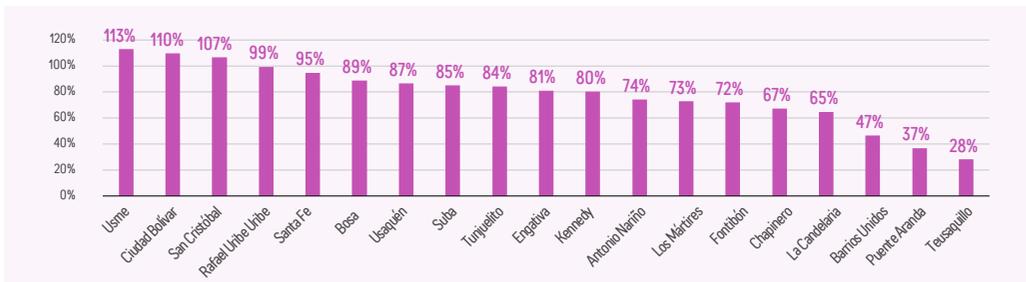
Gráfica 5 : Resultados cobertura bruta



Fuente: Cálculos propios

Las localidades con mayor cobertura neta son: Usme (112.9%), Ciudad Bolívar (109.7%) y San Cristóbal (106.6%). La Gráfica 6 resume los resultados de la cobertura neta por localidad.

Gráfica 6: Resultados cobertura neta



Fuente: Cálculos propios

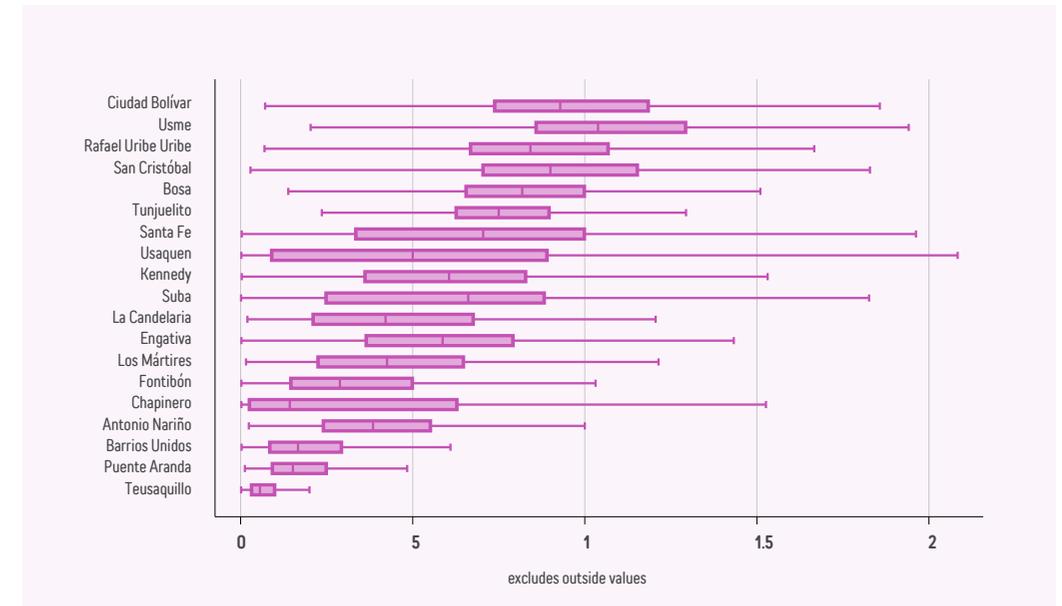
Resultados a nivel manzana

En términos de unidades geográficas más pequeñas como lo son las manzanas, el promedio de cobertura poblacional para Bogotá se ubica en 80.8%, es decir, que al tomar las 33,238 manzanas del estudio la media de cobertura poblacional es cercana al 80%. Asimismo, la mediana, que es el valor central dentro de la secuencia ascendente, se ubica en el 71.4%. Es importante resaltar nuevamente, que debido a la diferencia temporal de las bases hay coberturas por manzana que superan el 100%, lo que desplaza estas medidas de tendencia central hacia la derecha de la

curva. Lo que genera también una alta variabilidad en los datos que se reflejan en un mínimo de cobertura de 0.11%, un máximo de 4,100%.

Aun así, al calcular el promedio de cobertura por manzanas de cada localidad, se obtiene que las localidades con mayor promedio de cobertura poblacional por manzana son: Ciudad Bolívar, Usme y Rafael Uribe Uribe. En la gráfica 7 se resumen los resultados por cobertura poblacional.

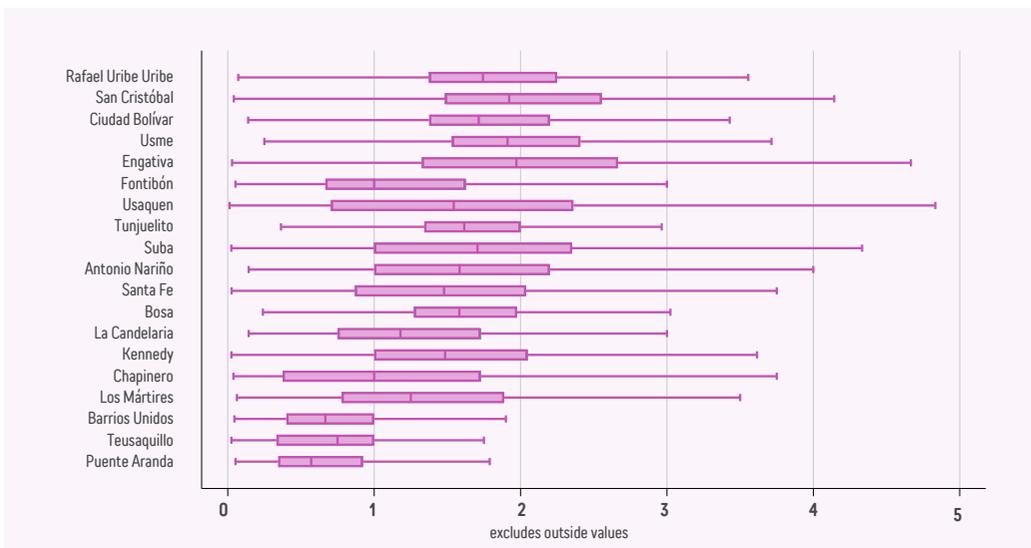
Gráfica 7: Cobertura poblacional a nivel de manzanas



Nota: Por la alta variabilidad de los datos se excluyen los valores atípicos de la gráfica. Datos ordenados por la media. Fuente: Análisis de cobertura a nivel de manzana en Arbeláez (2022) y Base Sisbén IV (corte mayo 2023). Cálculos propios

De la misma manera, la gráfica 8 resume los resultados de la cobertura bruta por manzanas. Bajo esta definición el promedio de cobertura se ubica en 197.0% y la mediana en 161.5%. Lo que quiere decir que son más los hogares con Sisbén IV, que los que están en condición de pobreza monetaria. Para estos datos la variabilidad es aún mayor con un mínimo de cobertura de 1.3% y un máximo de 88,900%. Las localidades con un mayor promedio de cobertura bruta por manzana son: Rafael Uribe Uribe, San Cristóbal y Ciudad Bolívar.

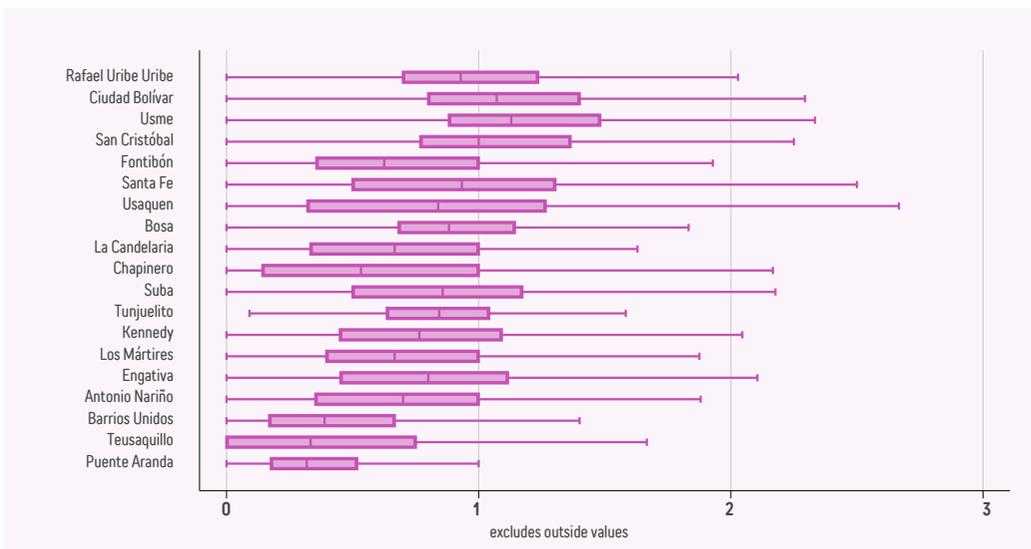
Gráfica 8: Cobertura bruta a nivel de manzanas



Nota: Por la alta variabilidad de los datos se excluyen los valores atípicos de la gráfica. Datos ordenados por la media
Fuente: Análisis de cobertura a nivel de manzana en Arbeláez (2022) y Base Sisbén IV (corte mayo 2023). Cálculos propios

Por último, en la gráfica 9 se detallan los resultados de la cobertura neta. Para esta definición el promedio por manzana se sitúa en 107.0% y la mediana en 87.1%. De igual forma, existe una alta variabilidad entre manzanas con un mínimo de 0.0% y un máximo de 63,600%. Las localidades con mayor promedio de cobertura neta por manzana son: Rafael Uribe Uribe, Ciudad Bolívar y Usme.

Gráfica 9: Cobertura neta a nivel de manzanas



Nota: Por la alta variabilidad de los datos se excluyen los valores atípicos de la gráfica. Datos ordenados por la media
Fuente: Análisis de cobertura a nivel de manzana en Arbeláez (2022) y Base Sisbén IV (corte mayo 2023). Cálculos propios

5 Propuesta de priorización

Como se describe anteriormente, de las 33,238 manzanas la media de cobertura poblacional corresponde al 80,8%. Asimismo, en cuanto al promedio de cobertura bruta para la ciudad se ubicó en 197.0% y el promedio de cobertura neta por manzanas para Bogotá fue de 107.0%.

De acuerdo con los anteriores resultados, observamos altas coberturas promedio, pero a su vez una alta variabilidad entre manzanas. Es decir, a pesar de que en promedio las coberturas del registro, tanto poblacional, como bruta y neta son satisfactorias (superiores al 60%), la variabilidad al interior también lo es, observándose manzanas con niveles muy bajos de cobertura y probablemente altos niveles de pobreza.

Este estudio propone entonces una medida analítica que permita ordenar de mayor a menor prioridad dichas manzanas con baja cobertura y altos niveles de pobreza, con el fin de establecer acciones operativas que permitan subsanar los vacíos de cobertura identificados en este estudio. Esta propuesta de priorización de manzanas busca eficiencia en el uso de los recursos públicos.

En este orden de ideas, con el fin de identificar aquellas manzanas con bajos niveles de cobertura se realizó una breve clasificación previa al proceso de priorización que permitiera evidenciar la ubicación de dichas manzanas. La clasificación se definió de la siguiente manera:

- **Baja:** coberturas menores o iguales al 40%
- **Media:** coberturas mayores al 40% y menores al 80%
- **Alta:** coberturas mayores o iguales al 80%

En la tabla 5 se observa cómo, independiente a la definición de cobertura que se use, hay una proporción de manzanas que varía entre el 7% y el 26% que actualmente tienen una cobertura menor al 40%. Además, si se analiza en donde se encuentran ubicadas estas manzanas con baja cobertura, se encuentra que, bajo las tres definiciones en promedio el 67% está concentrada en las localidades de: Puente Aranda, Kennedy, Suba, Engativá, Barrios Unidos y Fontibón (Gráfica 10).

Tabla 5: Concentración de manzanas, según cobertura

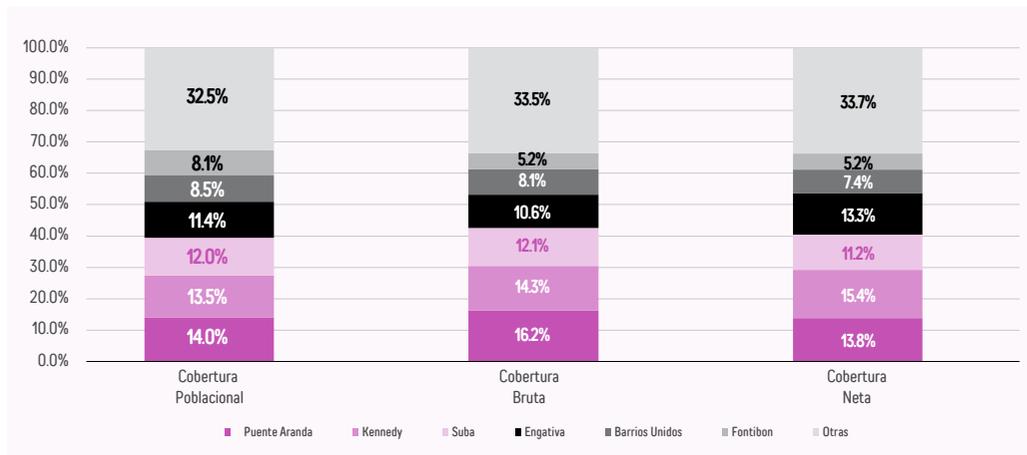
Clasificación	Cobertura Poblacional	Cobertura Bruta	Cobertura Neta
Baja	25.6%	7.2%	17.1%
Media	33.1%	8.8%	26.6%
Alta	41.4%	83.9%	56.3%
Total	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Base análisis de pobreza monetaria a nivel de manzana en : Arbeláez (2022) y Base Sisbén IV (corte mayo 2023)
Cálculos propios



Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Gráfica 10: Concentración de manzanas con baja cobertura por localidad



Ahora bien, con el objetivo de organizar las manzanas según sus resultados, no solo en cobertura sino también en incidencia de pobreza monetaria, se definió el siguiente indicador descrito en la ecuación 4 que incorpora las dos variables a evaluar, y le da un peso un poco mayor al resultado de la cobertura. Así pues, entre más alto el resultado del indicador, mayor resulta la necesidad de priorizar a la manzana.

Ecuación 4: Indicador de priorización

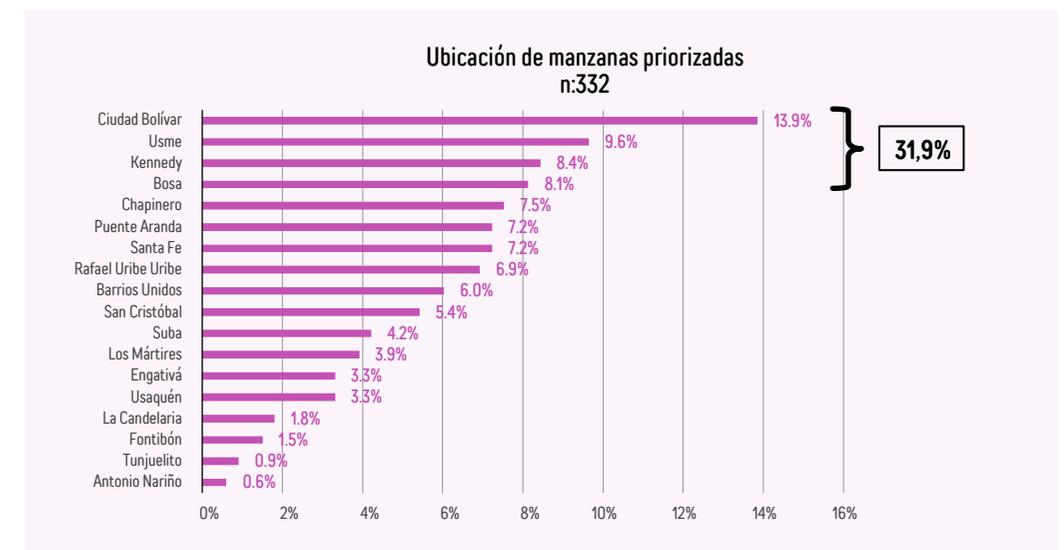
$$I = [(1 - Cob. Poblacional)^{0,6}] * (Pob. Mon^{0,4}]$$

Ec. (4)

Para el indicador de priorización se seleccionó la definición de cobertura poblacional porque en general los resultados no superan el 100% y además no varían significativamente cuando se usa la definición de cobertura bruta en pobreza. En este orden de ideas, se realiza un ordenamiento de las manzanas con base en los resultados del indicador y se prioriza el peor 1% de la muestra ordenada.

El peor 1% de la muestra corresponde a aquellas manzanas con los niveles más bajos de cobertura poblacional y más altos de incidencia en pobreza monetaria. En total son 332 manzanas priorizadas que cuentan, en principio, con aproximadamente 20,000 hogares en total, de los cuales cerca de 2,400 tienen Sisbén IV. Estas 332 manzanas están ubicadas en 18 localidades de la ciudad, estando la mayoría en Ciudad Bolívar (13.9%), Usme (9.6%) y Kennedy (8.4%). Las Gráfica 11 resume la ubicación de las 328 manzanas priorizadas.

Gráfica 11: Ubicación de las manzanas priorizadas por localidades



Fuente: Base análisis de pobreza monetaria a nivel de manzana en: Arbeláez (2022) y Base Sisbén IV (corte mayo 2023) Cálculos propios

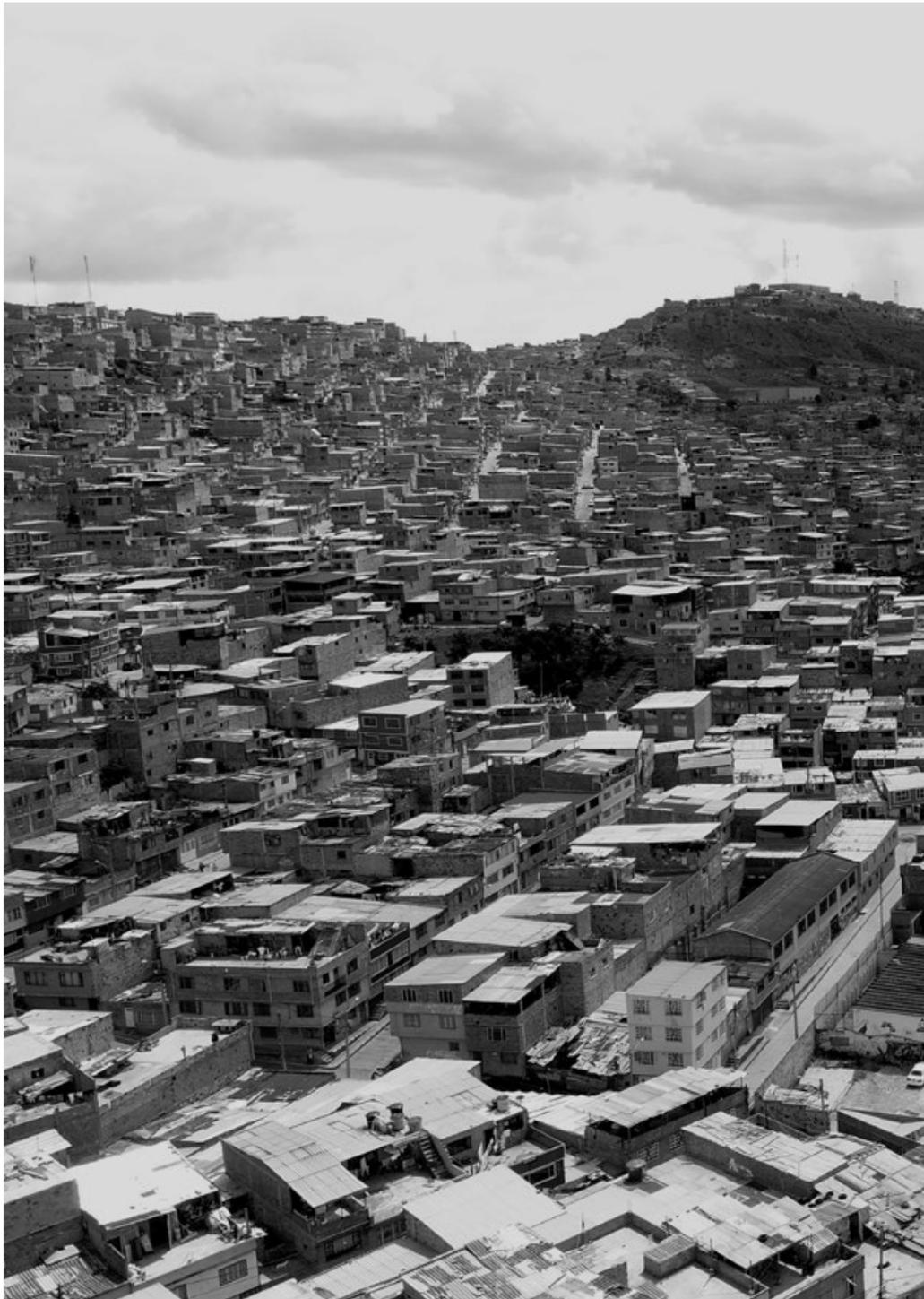


Foto: Secretaría Distrital de Planeación

6 Ejercicio de robustez

Para evaluar la robustez de los resultados de las coberturas por manzanas presentados previamente, se repitió el análisis con dos variaciones adicionales. En primer lugar, se utilizó una unidad de observación geográfica más amplia, en este caso el sector catastral, con el objetivo de evidenciar si una mayor área geográfica implica mejores resultados. Adicionalmente, se hizo el ejercicio de reemplazar la base del análisis de pobreza monetaria a nivel de manzana por la Encuesta Multipropósito 2021 (EM2021) con la unidad de observación de sector catastral, para determinar si el uso directo de esta fuente de información implica variaciones significativas de los resultados.

Así pues, después de modificar en cada una de las bases la unidad de observación y realizar los mismos pegues hechos previamente, se obtuvo, por un lado, una base de 1,104 sectores catastrales que responden a la unión de la base del análisis de pobreza monetaria con la base del Sisbén IV. Por otro lado, se obtuvo una base de 956 sectores catastrales que corresponde al pegue de la EM2021 y la base del Sisbén IV. Sobre estas dos bases se realizaron los mismos cálculos de los tres tipos de cobertura a nivel Bogotá para comparar los resultados.

Resultados sector catastral – Incidencia de pobreza monetaria a nivel de manzana y Sisbén IV

En la tabla 5 se resumen los resultados por cobertura para la ciudad según la unidad de observación, sector o manzana catastral. En primer lugar, se evidencia que para la cobertura poblacional, siendo la definición que se utiliza en la propuesta de priorización debido a su utilidad en campo, se captura una mayor proporción de hogares con Sisbén IV usando las manzanas, las cuales representan la unidad de observación más pequeña. De esta forma, la cobertura poblacional por sector catastral es 4.1 puntos porcentuales menor a la obtenida con manzanas catastrales.

Ahora bien, para las definiciones de cobertura bruta y neta se evidencian unos resultados en dirección contraria, es decir, menores coberturas para la unidad de observación de manzanas. No obstante, estas diferencias no alcanzan los 0,5 puntos porcentuales. En otras palabras, para estas coberturas los resultados son prácticamente los mismos independiente la unidad de observación ya que no alcanzan a variar ni en 1 punto porcentual. Por este motivo, y teniendo en cuenta el resultado de la cobertura poblacional, se valora la unidad de observación más pequeña, puesto que una mayor desagregación permite una mejor identificación en campo de los lugares sugeridos para priorización.



Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Tabla 5: Resultados sector catastral - Poverty Mapping y Sisbén IV

Coberturas	Análisis por Sector PM	Análisis por Manzana PM	Diferencia p.p
Neta	89.7%	89.4%	0.4
Bruta	170.7%	170.6%	0.1
Poblacional	55.5%	59.6%	-4.1

Fuente: Base análisis de pobreza monetaria a nivel de manzana en: Arbeláez (2022) y Base Sisbén IV (corte mayo 2023) - Cálculos propios

Resultados sector catastral - EM2021 y Sisbén IV

Al igual que con los resultados de la sección anterior se observa que, pese a cambiar la base de datos del análisis de pobreza monetaria a nivel de manzana por la EM2021 en el análisis con sector catastral, los resultados por cobertura poblacional siguen siendo mayores con la unidad de análisis más pequeña, es decir, las manzanas. Asimismo, los resultados de la cobertura neta y bruta son mayores con la unidad de sector catastral, pero no superan los 10 puntos porcentuales.

Es importante mencionar, que con la EM2021 puede que haya mayores coberturas porque se recuperan las observaciones de la localidad de Sumapaz, que

se pierden con el ejercicio del análisis de pobreza monetaria a nivel de manzana. Así pues, con este ejercicio se evidencia que esta localidad tendría una cobertura poblacional de 22.8%, una cobertura bruta de 76.7% y una cobertura neta de 55.1%. No obstante, la EM2021 tiene representatividad geográfica hasta UPZ, por lo que los resultados presentados en esta sección no son representativos, pero sirven como ejercicio comparativo adicional. Por este motivo, se valoran los resultados iniciales del análisis de pobreza monetaria a nivel de manzana, que a pesar de contar con 19 de las 20 localidades de Bogotá, la metodología de estimación en áreas pequeñas permite tener resultados representativos hasta por manzanas.

Tabla 6: Resultados sector catastral - EM2021 y Sisbén IV

Coberturas	Cobertura por Sector EM	Análisis por Manzana PM	Diferencia p.p
Neta	95.0%	89.4%	5.6
Bruta	181.2%	170.6%	10.6
Poblacional	47.2%	59.6%	-12.4

Fuente: Base análisis de pobreza monetaria a nivel de manzana en: Arbeláez (2022) y Base Sisbén IV (corte mayo 2023) - Cálculos propios

7 Conclusiones y recomendaciones

El presente estudio busca analizar para el caso de Bogotá la cobertura efectiva del Sisbén IV a nivel de manzana, sector censal y localidad. Surge de la necesidad de localizar a los hogares en la ciudad que se encuentran en condición de pobreza monetaria y que no se encuentran registrados en la base Sisbén, y mediante esta identificación poder formular posibles opciones de política que incentiven la vinculación de aquellos hogares que más requieren enrutarse en los servicios sociales distritales.

Para ello se utilizaron tres fuentes de información: las estimaciones de incidencia de pobreza monetaria a nivel de manzana censal realizadas por Arbeláez (2022) con base en el censo nacional de población y vivienda 2018 y la Encuesta Multipropósito 2021 y la base del registro Sisbén IV con corte a mayo de 2023, la cual contiene la información del número de hogares con encuesta Sisbén IV por manzana catastral. De estas fuentes se generó una base de homologación que resulta del cruce de las mismas.

Con base en esta información se analizaron tres tipos de coberturas. La cobertura poblacional la cual estima la cantidad de hogares que se encuentran en el registro de Sisbén IV, en relación al total de los hogares de Bogotá. La cobertura bruta la cual refleja la proporción

de hogares que actualmente se encuentran en el registro Sisbén IV en proporción al total de hogares que deberían estar incluidos en el registro dada su condición de pobreza monetaria, y finalmente la cobertura neta, la cual refleja la proporción de hogares que tiene Sisbén IV y además fueron asignados a un grupo en condición de pobreza o vulnerabilidad, sobre el total de los hogares en condición de pobreza monetaria de Bogotá.

Analizando estos tres tipos de coberturas se encuentra que si bien se registra en ellos promedios que son satisfactorios pues están por encima del 60%, también se encuentra una alta variabilidad en donde se observan manzanas con niveles muy bajos de cobertura pero alta incidencia de pobreza monetaria. Estas manzanas son de especial interés pues son lugares de la ciudad en donde residen hogares que más necesitan los servicios sociales distritales pero que no se encuentran registrados en la Base Sisbén IV la cual se emplea como el instrumento de focalización más empleado para vincular hogares a los servicios de la oferta sectorial.

De esta manera, y con base en este hallazgo se propone un indicador que permite ordenar de mayor a menor prioridad dichas manzanas con baja cobertura

y altos niveles de pobreza, con el fin de establecer acciones operativas que permitan subsanar los vacíos de cobertura identificados en este estudio.

Dados estos resultados, se recomienda incentivar la demanda de la encuesta Sisbén IV en el peor 1% de las manzanas según el índice propuesto el cual corresponde a aquellas manzanas con los niveles más bajos de cobertura poblacional y más altos de incidencia en pobreza monetaria. En total son 332 manzanas que cuentan con aproximadamente 20,000 hogares, de los cuales cerca de 2,400 tienen Sisbén IV. La mayoría de estas manzanas priorizadas se encuentran en Ciudad Bolívar (13.9%), Usme (9.6%) y Kennedy (8.4%). La priorización de este 1% es el sugerido pues representa una proporción que se considera esencial, sin embargo, este porcentaje puede modificarse acorde a las necesidades y prioridades identificadas.

El ejercicio además se reforzó con dos análisis de robustez que mediante la modificación de la unidad de observación a sector catastral y mediante el cambio de la fuente de información a la EMB2021, permitieron corroborar los análisis realizados.

Los resultados de este estudio están encaminados a fomentar acciones en campo, por parte de las entidades públicas que incentiven la demanda de la encuesta Sisbén IV, lo cual facilitaría la vinculación de hogares que requieren de asistencia social al sistema de identificación de posibles beneficiarios de ayudas institucionales, expandiendo así estratégicamente la cobertura del Sisbén IV en la ciudad.

Bibliografía

Arbeláez, S. (2022). Pobreza monetaria en Bogotá: estimación a nivel de manzana empleando información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2020 y la Encuesta Multipropósito 2021. Observatorio Poblacional Diferencial y de Familias.

Consejo Nacional De Política Económica Y Social CONPES. (2016). Declaración de Importancia Estratégica del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (Sisbén IV). #3877.

Departamento Nacional de Planeación. (s.f). Abecé: Sisbén IV más moderno y actualizado.

Departamento Nacional de Planeación. (2021). El Sisbén se moderniza y lanza versión IV. Obtenido de: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Sisbén-se-moderniza-y-lanza-version-IV.-text=%E2%80%8B%E2%80%8B%E2%80%8B%E2%80%8B%E2%80%8B,sistema%20de%20informaci%C3%B3n%20del%20Sisb%C3%A9n>.

Organización Mundial de la Salud. (2009). Estadísticas Sanitarias 2009. Obtenido de: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/44112>

Prosperidad Social. (2021). Transición del Sisbén III al IV para los programas de Prosperidad Social será de 16 meses. Obtenido de <https://prosperidadsocial.gov.co/Noticias/transicion-del-Sisbén-iii-al-iv-para-los-programas-de-prosperidad-social-sera-de-16-meses/>

Sibén. (s.f). ¿Cómo será la clasificación del Sisbén IV? Obtenido de: <https://www.Sisbén.gov.co/Paginas/landing.aspx>

Capítulo 3

Inclusión social y productiva con enfoque poblacional

Identificación de
barreras de inclusión
social y productiva
para las personas
mayores en Bogotá

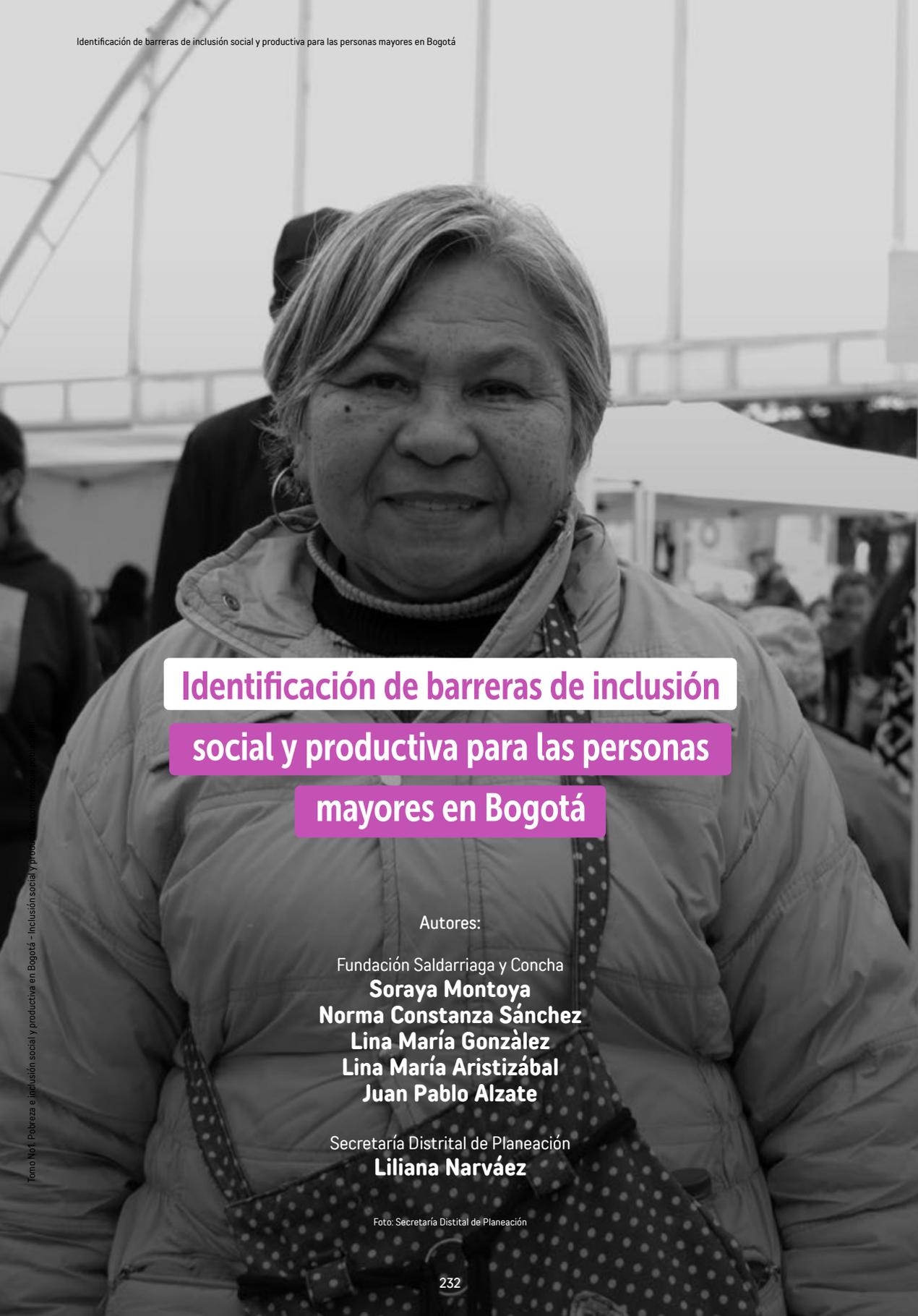
229

Identificación de
barreras de inclusión
social y productiva
para la población con
discapacidad en Bogotá

269

Panorama de la
ruralidad bogotana:
Una radiografía
socioeconómica

311



Identificación de barreras de inclusión social y productiva para las personas mayores en Bogotá

Autores:

Fundación Saldarriaga y Concha
Soraya Montoya
Norma Constanza Sánchez
Lina María González
Lina María Aristizábal
Juan Pablo Alzate

Secretaría Distrital de Planeación
Liliana Narváez

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Resumen

El acceso simultáneo a la inclusión social y productiva de la población mayor es lo que se conoce como la doble inclusión, la doble inclusión se entiende como tener acceso simultáneo a servicios como la salud, la educación, a condiciones de vivienda digna, y también, a oportunidades de empleo decente y a generación de ingresos. Este estudio se analiza la doble inclusión de las personas mayores en la ciudad de Bogotá mediante un Índice Multidimensional de Inclusión Social y Productiva. Además se presentan los resultados de una encuesta aplicada a 427 personas mayores en la ciudad, de los cuales el 69% son mujeres y el 31% son hombres con un promedio general de 68 años. Los resultados indican que, en comparación con el resto del país, las personas mayores de Bogotá son quienes presentan los mayores niveles de inclusión. Esto es particularmente importante teniendo en cuenta que la capital de la ciudad es a su vez la ciudad del país que alberga el mayor número de personas mayores en todo Colombia. Sin embargo, aún persisten muchos retos. De acuerdo con los resultados de la encuesta, los principales retos para garantizar la plena inclusión social y productiva de las personas mayores se concentran en la dificultad de acceder a oportunidades laborales, los altos rangos de informalidad laboral y las tasas de cobertura en pensiones. Finalmente, y quizás el aspecto que mayor atención requiere atención por parte de las entidades competentes es la inclusión digital de la población mayor.



Foto: Secretaría Distrital de Planeación

1 Introducción

El número y la proporción de personas mayores de 60 años está aumentando a un ritmo sin precedentes a nivel mundial. Según la OMS, se prevé que la población mayor en el mundo se duplicará para el 2050 (WHO, 2021). En América Latina y el Caribe, este aumento se está produciendo a un ritmo acelerado, donde se estima que, en 2030, la población mayor de 60 años alcanzará el 17% del total de la población (BID, 2018). En particular, Colombia es uno de los países de la región que envejecerá más rápidamente. Además, a nivel nacional, Bogotá es la ciudad del país con el mayor número de personas mayores de 60 años (1.113.938, DANE, 2021) y tiene un índice de envejecimiento superior al conjunto del país (Ministerio de salud y protección social, 2020b).

Más allá de las cifras, lo más inquietante para la región es el escenario en el que ocurre el envejecimiento poblacional, caracterizado por la desigualdad, la pobreza, el avance del desempleo y del empleo de baja productividad (CEPAL, 2018). Esta compleja transición demográfica exige atender las necesidades particulares de la población mayor e implementar políticas públicas para garantizar el pleno goce y ejercicio de sus derechos y participación en la sociedad. Para ello, es esencial conocer las

necesidades actuales y monitorear el nivel de disfrute de los derechos humanos de la población mayor, establecidos en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores de la Organización de Estados Americanos (OEA, 2015).

En esta línea, el Observatorio Poblacional Diferencial y de Familias de la Secretaría Distrital de Planeación, en alianza con la Fundación Saldarriaga Concha, realizaron el presente estudio, orientado a identificar las barreras de inclusión social y productiva que enfrentan las personas mayores en Bogotá. El informe busca no solo generar un diagnóstico general de las barreras de inclusión social y productiva, sino también generar recomendaciones de política que estén orientadas a contribuir al mejoramiento y superación de dichas barreras.

La primera sección del documento busca identificar y analizar las principales barreras de inclusión social y productiva empleando tres mecanismos. El primero presenta una visión general de la situación social y productiva de la población mayor en Bogotá, a partir de los resultados del Índice de Inclusión Social y Productiva construido por la Fundación

Saldarriaga Concha. Este indicador brinda una visión multidimensional de la situación actual de las personas mayores en la ciudad de Bogotá y permite determinar cuáles son los principales retos que enfrentan en áreas como la salud, la educación o el empleo.

El segundo mecanismo supone el análisis de otras dimensiones y variables de inclusión social y productiva que no necesariamente son estimadas a partir del Índice de la Fundación Saldarriaga Concha, pero que son fundamentales para garantizar la plena participación de la población mayor. Estas dimensiones y variables son seleccionadas a partir de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores de la Organización de Estados Americanos (OEA, 2015). Finalmente, el tercer mecanismo supuso el levantamiento de información directa con la población mayor de la ciudad de Bogotá y la realización de entrevistas con expertos.

A partir de los hallazgos, se plantean recomendaciones para eliminar o mitigar el impacto de las principales barreras y potenciar la medición de indicadores para evaluar el progreso y las brechas en la implementación de la Convención Interamericana sobre la Protección

de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (OEA, 2015).

El documento continúa de la siguiente manera, primero se presenta el marco conceptual y la metodología empleada en el estudio, luego se presentan los resultados del índice multidimensional de inclusión social y productiva para la población mayor en la ciudad de Bogotá y los resultados de los indicadores que evalúan el progreso y las brechas en la implementación de los derechos establecidos en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Seguidamente se presentan los hallazgos de la recolección de información primaria en donde se contó con la participación del Consejo de Sabios y Sabias. Finalmente se presentan recomendaciones de política asociadas a los principales hallazgos de la investigación.

2 Marco conceptual y metodología

La clasificación de las barreras en las categorías de social y productiva hacen parte del enfoque metodológico adoptado por la Fundación Saldarriaga Concha en la construcción del Índice Multidimensional de Inclusión Social y Productiva. El acceso simultáneo a la inclusión social y productiva de la población mayor es lo que se conoce como la doble inclusión. La inclusión productiva se define como el proceso mediante el cual las personas y hogares salen de la pobreza monetaria al tiempo que acceden a mercados de trabajo y a fuentes de ingreso suficientes y sostenibles. La inclusión social por su parte, se entiende como la remoción de barreras y al acceso efectivo a medios y servicios sociales en un conjunto comprehensivo de dimensiones que garantizan la ampliación del bienestar de personas y hogares (Fundación Saldarriaga Concha, 2017)

Desde el punto de vista teórico, el Índice Multidimensional de Inclusión Social y Productiva de las Personas mayores tiene como base el enfoque de Alkire y Foster (2007, 2011) quienes diseñaron una metodología de medición multidimensional que puede ser adaptada a cualquier fenómeno social.

Este enfoque plantea el análisis de la exclusión como la existencia de privaciones en diferentes dimensiones que son enfrentadas por los individuos o los hogares al

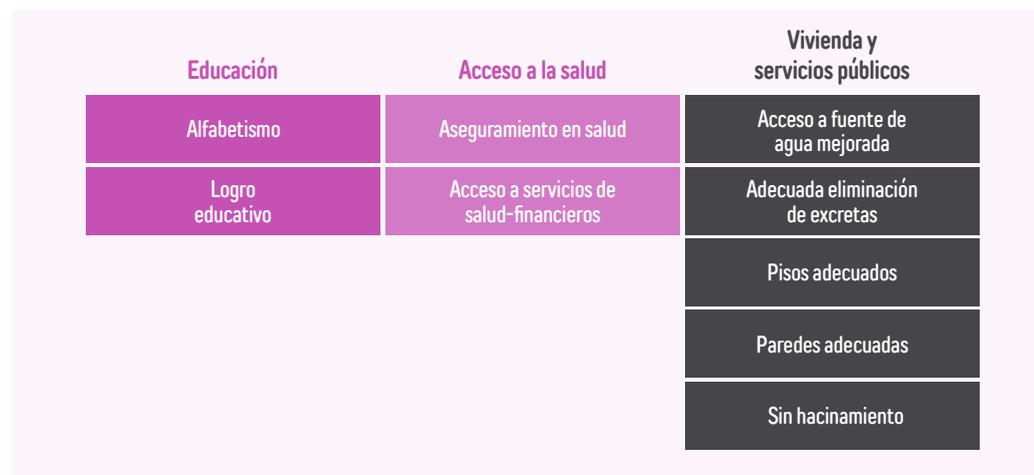
mismo tiempo. La simultaneidad exige usar una única fuente de información que reconozca para cada hogar o persona la acumulación de exclusiones. Así mismo, el uso de una única fuente determinará lo que pueda o no medirse a través del índice. En ese sentido y siguiendo los lineamientos de la metodología, para realizar el Índice de Inclusión Social y Productiva para Persona Mayor, se utilizó la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2019.

Estructura del Índice de inclusión social y productiva

Inclusión social

Este componente está conformado por 9 indicadores agrupados en 3 dimensiones: i) Educación, ii) Acceso a salud y iii) Vivienda y servicios públicos. Dentro de educación se midió el alfabetismo y el logro educativo. Para calcular las condiciones de salud se definieron como indicadores el aseguramiento en salud y las restricciones a los servicios de salud relacionadas con temas financieros. Los indicadores son calculados tanto para la persona mayor como para los demás miembros del hogar. En el caso de la vivienda y servicios públicos, el índice analizó el acceso a fuentes de agua mejorada, la adecuada eliminación de excretas, los pisos adecuados, las paredes adecuadas y el hacinamiento.

Figura 1. Estructura componente Inclusión Social



Fuente: Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS 2017

Inclusión Productiva

Este componente contiene 4 indicadores agrupados en dos dimensiones: i) Ingresos, y ii) Acceso a trabajo de calidad, donde calculó si está ocupado, si es cotizante a pensión, si trabaja máximo 48 horas semanales y si presenta sub empleo por competencias. En inclusión productiva todos los indicadores son calculados tanto para la persona mayor como para los demás miembros del hogar. Las variables incluidas en cada dimensión están determinadas por la información disponible en la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2019 realizada por el Departamento Nacional de Estadística, DANE, en donde se puede realizar una comparación detallada y determinar el porcentaje de inclusión y exclusión social y productiva de las personas mayores.

Figura 2. Estructura componente Inclusión Productiva



Fuente: Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS 2017

Dada la restricción en la medición asociada a las fuentes de análisis se hace necesario un enfoque analítico complementario más allá del índice en donde, orientados por la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores de la Organización de Estados Americanos (CIDHPM) (OEA, 2015) se seleccionaron otras variables de inclusión social y productiva que son fundamentales para garantizar la plena participación de la población mayor.

Para este análisis, se identificaron los indicadores de resultado para evaluar el progreso y las brechas en la implementación de los derechos establecidos en la (CIDHPM). En particular, se eligen los indicadores medibles con encuestas nacionales y relacionados con la inclusión social y productiva. Dichos indicadores fueron extraídos de la Guía para la Medición y Aplicación de los Indicadores de Derechos Humanos de Naciones Unidas (ACNUDH, 2012) y la Guía de Indicadores de Progreso para la Medición de los Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador de la OEA (2011). Otros indicadores que no son posibles de medir y/o se asocian con la inclusión social y productiva pero que son esenciales para conocer las brechas en la implementación de los derechos humanos establecidos por la convención y aproximarse a la realidad social de esta población, se incluyen en el Anexo 2.

Las fuentes de información se seleccionaron en función de su habilidad para medir los indicadores de derechos propuestos. Para ello, se consideraron las fuentes de información que: (a) permitieran identificar al grupo de interés de forma adecuada, (b) ofrecieran riqueza temática en aspectos relacionados con la inclusión social y productiva, y (c) garantizaran el acceso a la información y los microdatos. Siguiendo estos criterios, se seleccionaron el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) de 2018, la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV), y la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) como fuentes potenciales de información. Sin embargo, el ataque cibernético sufrido por el DANE en noviembre de 2021 impidió acceder

a la información del CNPV. Por otro lado, la GEIH supera a la ECV en la representatividad muestral para departamentos y ciudades capitales.

Por lo tanto, la estimación cuantitativa de los indicadores se realizó usando los microdatos de la GEIH de 2019. Estos indicadores se estimaron en personas mayores de 60 años de Bogotá y el resto del país. Para cada indicador se reporta la proporción de personas en condición de privación. Además, los principales hallazgos y recomendaciones se describen, únicamente, usando los indicadores con coeficientes de variación (CV) inferiores al 15%. Los indicadores con CV que superiores al 15% y, por lo tanto, con limitada confiabilidad estadística, se incluyen en el Anexo 1.

Finalmente, se realizó recolección de datos primarios con personas mayores. Para la recolección de la información en campo se diseñó una encuesta con 15 preguntas (Ver anexo 3) en torno a las temáticas de salud, productividad, educación, TICs, percepciones frente a discriminación, transporte, además de la recolección de los datos sociodemográficos. Los tópicos elegidos resultaron de la revisión de la normativa nacional e internacional (Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores) y del trabajo adelantado en el componente cuantitativo. Las preguntas y opciones de respuesta se sometieron a consenso, para identificar la pertinencia, mediante discusiones adelantadas entre el equipo de investigación de la Fundación Saldarriaga Concha y los representantes del Consejo Distrital de Sabios y Sabias. Para estos últimos, se realizaron varias reuniones que fueron programadas y apoyadas por la Subdirección para la Vejez de la Secretaría Distrital de Integración Social.

La aplicación de la encuesta se hizo a través de la herramienta Google Forms y se contó para ello con el apoyo del Consejo Distrital de Sabios y Sabias, quienes, a través de sus redes, tienen presencia en todas las localidades de Bogotá.



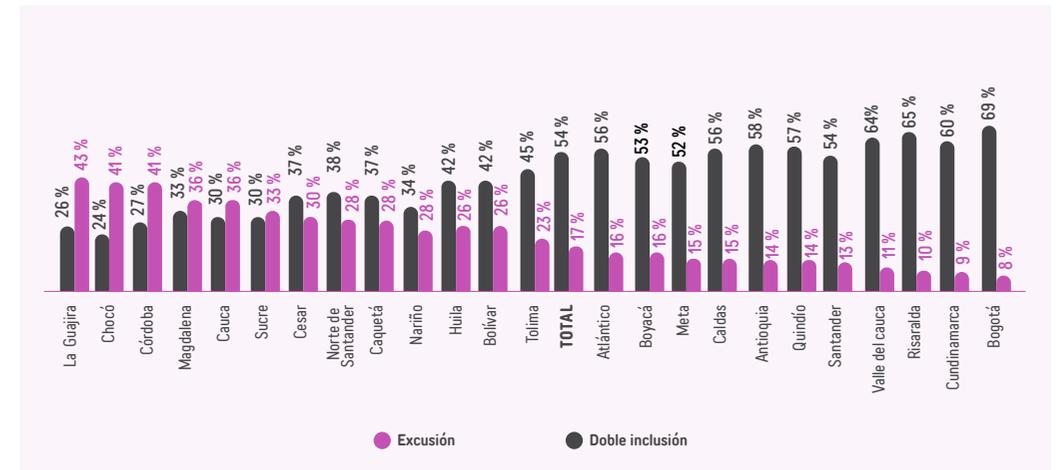
3 Resultados

A continuación, se presentan los principales resultados en materia de inclusión social y productiva obtenidos a partir de los tres mecanismos de análisis: El primero, una visión multidimensional que se obtiene a partir del índice multidimensional de inclusión social y productiva de la Fundación Saldarriaga Concha. El segundo, a partir de un análisis de información cuantitativa que complementa la batería de indicadores relevantes según la (CIDHPM). Y finalmente el tercero, en donde se presentan los resultados obtenidos a partir del proceso de recolección directa con la población mayor de Bogotá que se hizo en el marco del proyecto.

Inclusión multidimensional: La doble inclusión y doble exclusión de personas mayores en Bogotá (2019)

En 2019, el 69% de las personas mayores de 60 años residentes en Bogotá se encontraba en condición de doble inclusión, y el 8% estaba doblemente excluida (social y productivamente). Al comparar los resultados con el promedio nacional de Colombia se tiene que las personas mayores de Bogotá tienen un mayor nivel de doble inclusión y menor nivel de doble exclusión.

Figura 3. Doble inclusión y exclusión de las personas mayores en Colombia 2019



Fuente: Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS a partir de DANE-GEIH (2019)

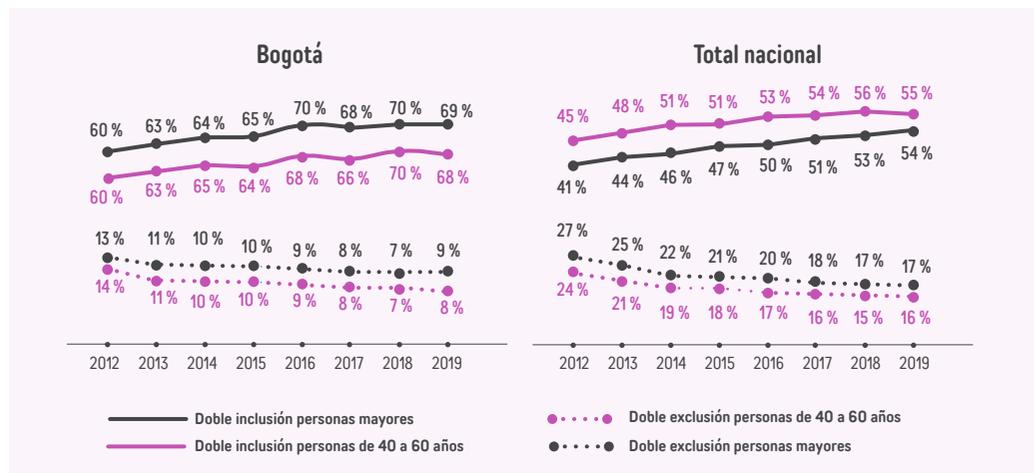
Las condiciones de inclusión de las personas mayores han mejorado desde 2012. A un ritmo de crecimiento promedio anual del 2%, la doble inclusión de las personas mayores pasó de 60% en 2012 a 69% en 2019. Por su parte, la doble exclusión se redujo al pasar de 14% a 8%, durante el mismo periodo.

Al comparar los resultados con el grupo de personas de 40 a 60 años, se tiene que las personas mayores registran condiciones de inclusión parecidas. En 2019, el 69% de las personas mayores lograron tener acceso simultáneo a oportunidades sociales y productivas,

porcentaje superior al reportado por las personas de 40 a 60 años (68%). La doble exclusión de las personas mayores es similar a la doble exclusión de las personas de 40 a 60 años (8% vs 9%).

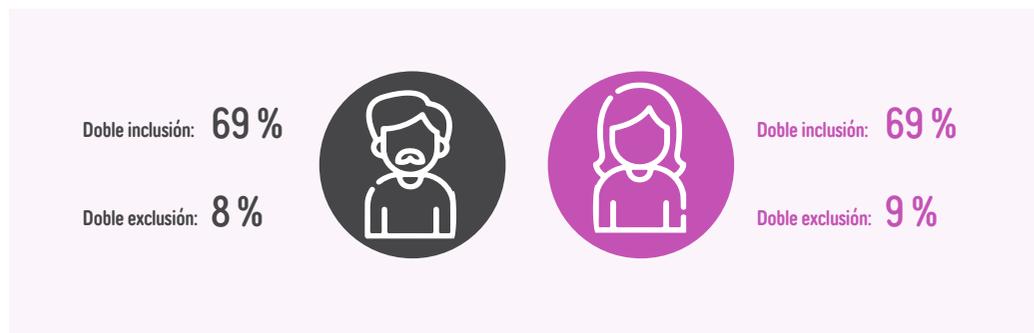
Estas disparidades entre población mayor y población de 40 a 60 años en Bogotá, en los indicadores de doble inclusión y doble exclusión, siguen la tendencia de las disparidades del total nacional. Además, las personas mayores residentes en Bogotá presentan mejores condiciones de inclusión que las del promedio nacional.

Figura 4. Doble inclusión y exclusión de las personas mayores de 60 años y personas de 40-60 años en Colombia 2019



Fuente: Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS con base en GEIH 2012-2019

Figura 5. Doble inclusión y doble exclusión de las personas mayores en Bogotá por sexo

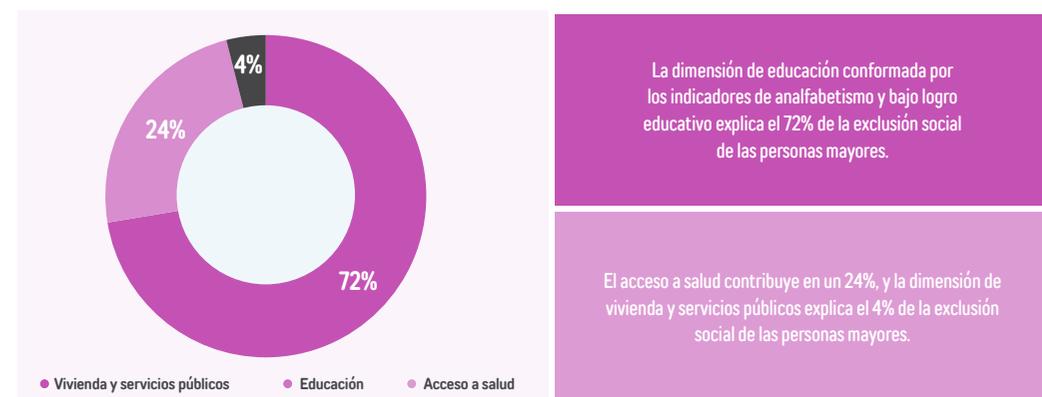


Fuente: Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS con base en GEIH 2012-2019

Dentro del grupo de personas mayores, las mujeres tienen iguales condiciones de inclusión que los hombres. La doble inclusión es similar en las mujeres mayores (69%) y en los hombres mayores (69%), y la doble exclusión es similar en las mujeres mayores y en los hombres mayores (8% vs 9%).

A nivel nacional, la doble inclusión de las personas mayores de 60 años es mayor entre las mujeres en comparación con los hombres (54% vs 53%). Además, en la doble exclusión no se observan grandes diferencias entre mujeres y hombres mayores (17% vs 18%).

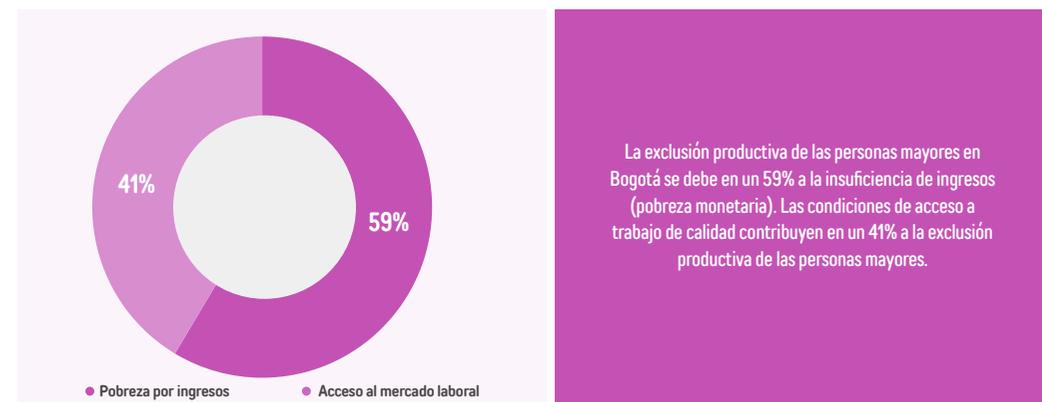
Figura 6. Composición de la exclusión social en las personas mayores en Bogotá: 2019



Fuente: Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS con base en GEIH 2012-2019



Figura 7. Composición de la exclusión productiva de las personas mayores en Bogotá: 2019



Fuente: Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS con base en GEIH 2012-2019



A su vez, la exclusión productiva está explicada en un 60% por las características individuales de las personas mayores y en un 40% por las características productivas de los otros miembros del hogar.



El componente de exclusión productiva no incluye indicadores de todo el hogar

Principales hallazgos para indicadores relevantes según la (CIDHPM).

A continuación, se describen una serie de indicadores que permiten tener una visión desagregada de las principales barreras de inclusión social y productiva que enfrentan las personas mayores en Bogotá. El criterio utilizado para la selección de estos indicadores fue la batería de indicadores propuesta en la Convención de la OEA mediante la CIDHPM¹ que son medibles mediante la GEIH 2019. Estos se categorizan entre los más y menos frecuentes (a nivel individual) en las personas mayores de Bogotá y su comparación respecto al resto del país. Para esta síntesis, únicamente se consideraron los indicadores con CV inferiores al 15%.

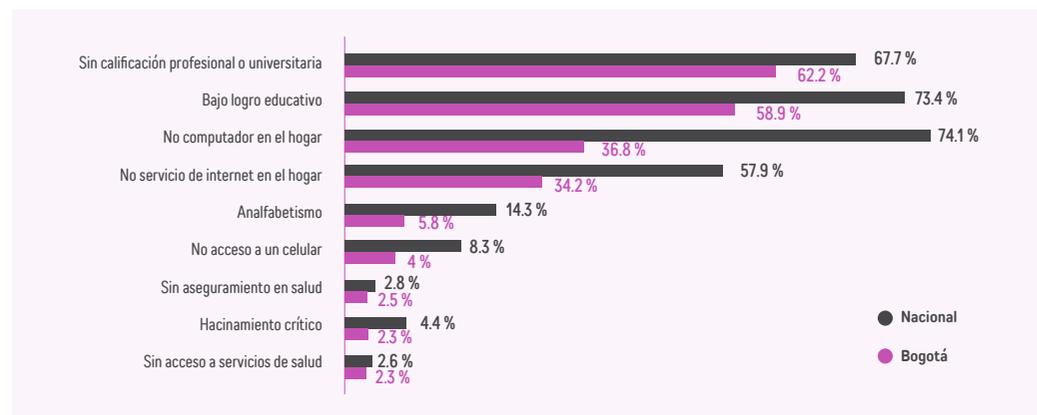
Inclusión social

Según la batería de indicadores de inclusión social abstraídos de la CIDHPM y que son medibles y

presentan significancia estadística según la GEIH 2019, las barreras de inclusión social más recurrentes en las personas mayores en Bogotá fueron: no calificación profesional o universitaria (62.2%), bajo logro educativo (58.9%), no acceso a un computador en el hogar (36.8%), y no servicio de internet en el hogar (34.2%). Por otro lado, los indicadores de inclusión social menos frecuentes fueron hacinamiento crítico (2.3%), no acceso a servicios de salud en caso de necesidad (2.3%), y no aseguramiento en salud (2.5%) – ver la figura 9.

Aunque el no acceso a un computador y no servicio de internet en el hogar son algunas de las barreras de inclusión social más frecuentes en las personas mayores en Bogotá, también son los indicadores más favorables para la ciudad en comparación con el resto del país, mostrando una brecha de 37.2 y 23.7 puntos, respectivamente.

Figura 9 Composición de la exclusión social de las personas mayores en Bogotá: 2019



Fuente: Cálculos propios a partir de DANE-GEIH-2019

¹Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (OEA, 2015)

Frente al indicador de analfabetismo se muestra también una disparidad considerable al comparar a la nación con las personas residentes en la ciudad de Bogotá. Mientras que en el resto del país se estima una tasa de analfabetismo del 14.3% para las personas mayores, en Bogotá este porcentaje desciende a 5.8%, una diferencia de 8.5 puntos porcentuales. El acceso a celular en la ciudad de Bogotá es dos veces mejor que a nivel nacional.

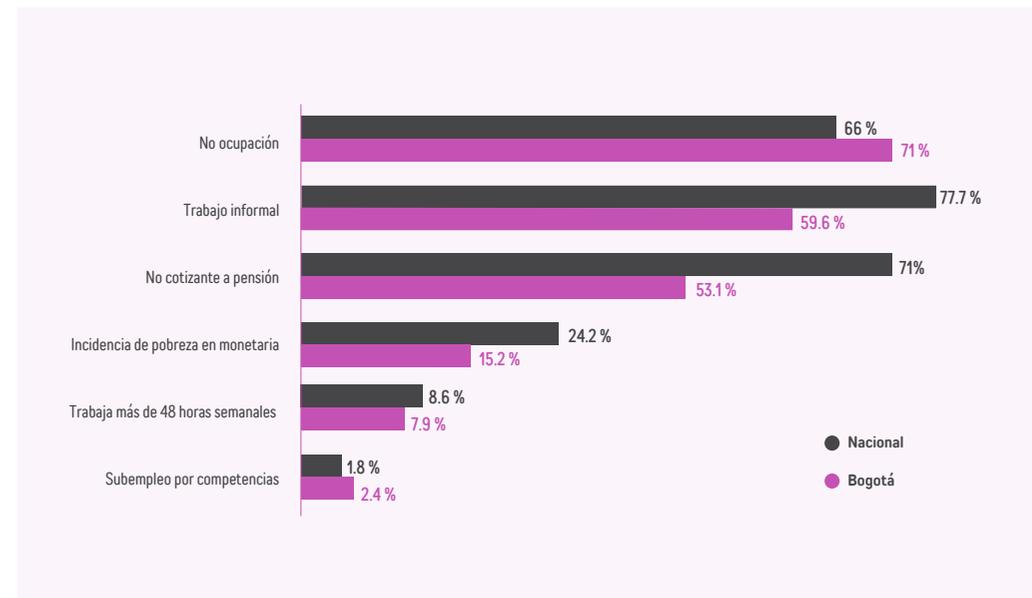
Los indicadores de sin aseguramiento en salud y sin acceso a servicios de salud son muy similares para la ciudad de Bogotá y para el total nacional, difiriendo en 0.3 puntos porcentuales en ambos casos.

Inclusión productiva

Las barreras de inclusión productiva más recurrentes en las personas mayores en Bogotá fueron no ocupación (71%), trabajo informal (59.6%), y no cotización a pensión (53.1%). Por otro lado, los indicadores de inclusión productiva menos frecuentes fueron subempleo por competencias (2.4%) y trabajo de más de 48 horas semanales (7.9%) – ver la figura 10.

Aunque el trabajo informal y la no cotización a pensión son algunas de las barreras de inclusión productiva más frecuentes en las personas mayores en Bogotá, también son los indicadores más favorables para la ciudad en comparación con el resto del país, mostrando una brecha de 18.1 y 17.9 puntos, respectivamente – ver la figura 10 a continuación.

Figura 10 Composición de la exclusión productiva de las personas mayores en Bogotá: 2019



Fuente: Cálculos propios a partir de DANE-GEIH-2019

Las personas mayores en Bogotá presentan menor incidencia en la tasa de ocupación que a nivel nacional con una brecha de 5 puntos porcentuales. El indicador de subempleo muestra la misma tendencia que el de ocupación teniendo una incidencia más alta para la ciudad de Bogotá, sin embargo, con una variación de tan solo 0.6 puntos porcentuales. Una persona se encuentra en privación si manifiesta querer cambiar de trabajo porque



Foto: Secretaría Distrital de Planeación

sus capacidades no están siendo aprovechadas. En Colombia, el 1.8% de las personas mayores manifiesta querer cambiar de trabajo. En Bogotá, este porcentaje es del 2.4%. Estos indicadores son los únicos analizados que presentan mayor incidencia para la ciudad de Bogotá a comparación del resto del país, significando que las personas mayores en Bogotá a comparación del país tuvieron menos ocupación y más subempleo por competencias. Respecto de trabajo remunerado de más de 48 horas semanales,

el indicador nos muestra que las personas mayores en el resto del país trabajaron más horas semanales que las personas en la ciudad de Bogotá, sin embargo, la variación es de tan solo 0.7 puntos porcentuales.

Por su parte, la incidencia de pobreza monetaria para las personas mayores es menor para la ciudad de Bogotá con un valor de 15.2% de la población a comparación de 24.2% para el total nacional, suponiendo una diferencia alta de 9 puntos porcentuales.

4 Información recolectada directamente con la población mayor

Los hallazgos en esta sección se lograron mediante el apoyo del Consejo Distrital de Sabios y Sabias con quienes se realizaron varias reuniones que fueron programadas y apoyadas por la Subdirección para la Vejez de la Secretaría Distrital de Integración Social. El Consejo de Sabios y Sabias como se menciona en la sección de metodología tuvo una participación importante en la difusión de la encuesta. El tamaño de la muestra se estableció en 400 individuos de un universo total de 1.113.938, buscando asegurar un intervalo de confianza alto. El nivel de confianza fue de 95%, con un porcentaje de margen de error del 5%. Como criterios de selección de los participantes se establecieron los siguientes: ser colombiano, mayor de 60 años, y estar domiciliado en la ciudad de Bogotá. La encuesta estuvo abierta desde el 18 de febrero y hasta el 1 de marzo del presente año y fue contestada en total por 427 personas, de las cuales el 69% (293) eran mujeres y el restante 31% (134) eran hombres, con un promedio de edad de 68 años.

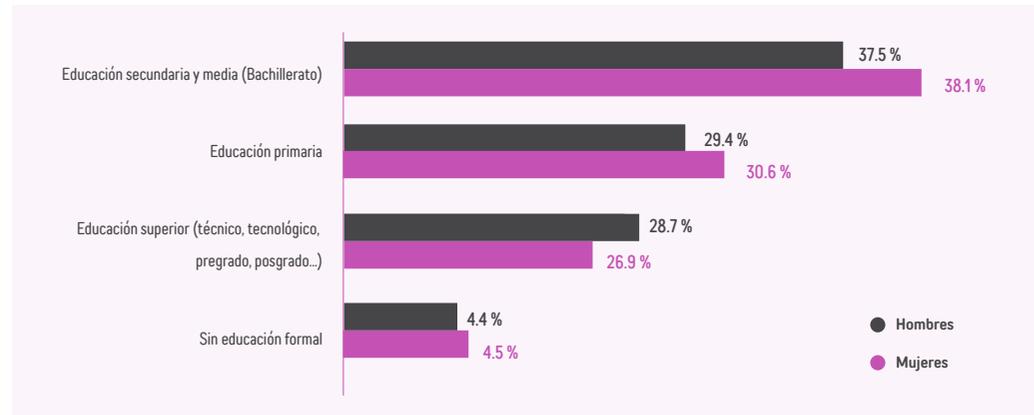


Foto: Secretaría Distrital de Planeación

4.1 Caracterización de los participantes

El nivel educativo desagregado por género de los participantes para la muestra recolectada nos muestra que para los hombres el mayor porcentaje de nivel educativo alcanzado estuvo en el (38%) con educación secundaria y media, seguido de educación primaria con (31%); educación superior (27%) y sin educación formal (4%). Los resultados para las mujeres son muy similares (38%) con educación secundaria y media; (29%) para educación primaria y educación superior y sin educación formal también (4%).

Figura 11. Nivel educativo personas mayores encuestadas



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada

La mayoría de los participantes cuenta entonces con la educación secundaria y media como su más alto nivel alcanzado, seguido de la educación primaria. Esto muestra que la población con educación básica primaria y media representa la mayoría dentro de la muestra de encuestados y encuestadas, sin embargo, es posible inferir que no existen disparidades significativas de género sobre el nivel de estudios de la población encuestada, si bien, para los hombres con nivel educativo superior, este porcentaje es ligeramente menor al de las mujeres, la diferencia no es significativa. A su vez, los porcentajes de mujeres y hombres entrevistados sin educación formal es muy similar. En la figura 12, por su parte, se ilustra el porcentaje de participantes por cada una de las localidades de la ciudad de Bogotá. Allí se encuentra que la mayor representación está en Kennedy (15%) seguido de Usaquén (12%) y para el resto de las localidades el promedio de participación fue del (4%).

Figura 12. Participantes por localidad

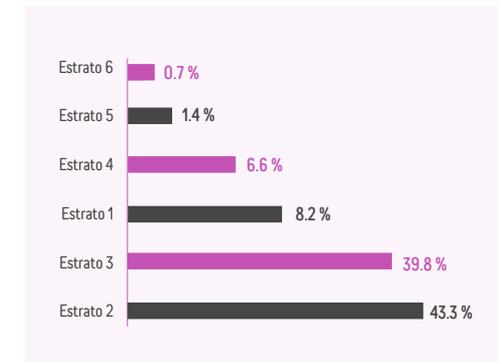


Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada
*En la localidad de Sumapaz solo se contó con un participante.

Entre las localidades de Kennedy, Usaquén, Teusaquillo, Ciudad Bolívar y San Cristóbal se ubica más del 50% de las personas encuestadas.

También al analizar el estrato socioeconómico se encuentra que la mayoría de los encuestados se ubican en el estrato 2 y 3 (43%) y (40%) respectivamente. En la gráfica desagregada por género el porcentaje para las mujeres (68%) es mayor en contraste con los hombres (32%) para el estrato 4, y para el estrato 6: 67% mujeres y 34% hombres. A su vez, y para el estrato 5 no se contó con la participación de hombres.

Figura 13. Estrato



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada

Figura 14. Desagregación por sexo/estrato



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada



Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Principales resultados de la encuesta

Las preguntas en la encuesta permiten realizar análisis agrupados en categorías que muestran el nivel de percepción de los participantes frente a temáticas relevantes relacionadas con la inclusión social y productiva. A continuación, presentamos estos resultados.

Igualdad y no discriminación

La discriminación en las personas mayores se genera a partir de diversos factores; sin embargo, las percepciones e imaginarios que se construyen de la vejez explican en gran medida su exclusión social y productiva. En particular, ante la pregunta ¿Cuál cree que son las principales percepciones o ideas que circulan en la sociedad sobre las personas mayores? Los participantes de la encuesta tienen opiniones divididas. Aunque la opción de respuesta más frecuente hace referencia a percepciones negativas sobre las personas mayores, en los primeros lugares también hay visiones más positivas sobre la vejez. La parte negativa puede estar jalonada por prejuicios como la reducción de capacidades físicas y la interacción de estas variables con la vida productiva de las personas.

Figura 15. ¿Cuál cree que son las principales percepciones o ideas que circulan en la sociedad sobre las personas mayores?



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta virtual

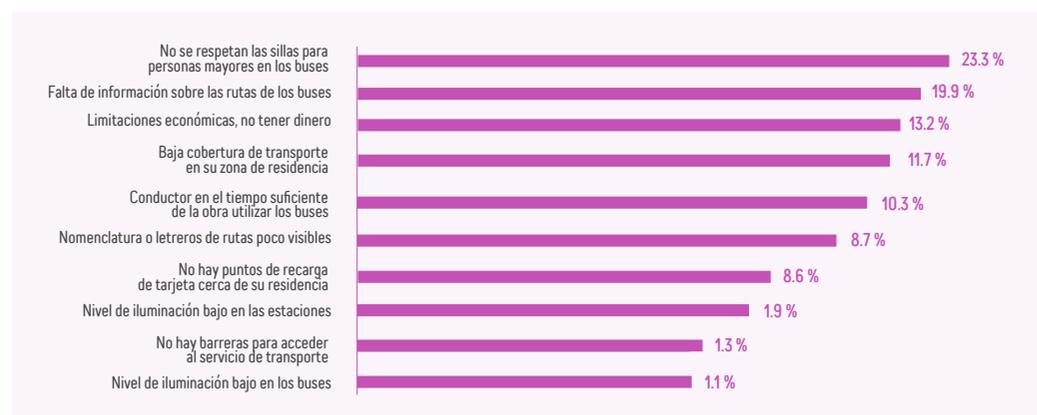
Sin embargo, es importante resaltar que muchos participantes destacan el conocimiento, la experiencia, la competencia y autonomía de las personas mayores. Los resultados invitan a seguir posicionando una visión positiva y propositiva sobre la vejez y el rol de las personas mayores en la sociedad y como a través de políticas específicas se mejora su bienestar y se adelantar acciones concretas que impidan la discriminación, la exclusión o las percepciones negativas.

Accesibilidad

En cuanto a las dificultades que se identificaron para el acceso al transporte que funciona en

la ciudad se encuentran en alta proporción las actitudes. En primer lugar, se hace referencia al poco respeto que se tiene por las sillas o los espacios exclusivos para esta población, pues el 23,3% respondió que no se respetan las sillas, resaltando que la sola presencia de un elemento simbólico no es garantía para la inclusión de las personas mayores. Esto también se asocia al resultado de “conductores no dan tiempo suficiente a la hora de utilizar los buses” en donde el 10.3 % de los encuestados respondieron que existe una barrera actitudinal en el servicio por parte de los conductores y que impacta sobre el acceso y calidad del servicio.

Figura 16. Preferencias de los participantes frente a la dimensión de accesibilidad



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta virtual

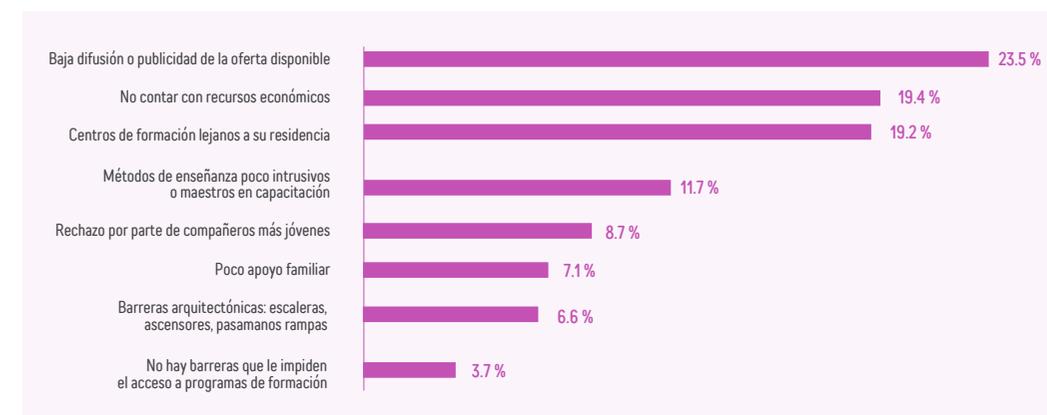
Lo anterior pone de presente, la importancia de cumplir con la normativa vigente al respecto, ya que los encuestados y encuestadas también hicieron alusión a elementos del sistema de transporte que afectan la independencia y la autonomía de los usuarios para su desplazamiento como, por ejemplo: la falta de información sobre las rutas de los buses (19,9%), y la nomenclatura o los letreros de las rutas que son poco visibles (8.7%).

Finalmente, las barreras de tipo socioeconómico también impactan de manera negativa la movilidad, y la accesibilidad de este grupo etario pues el 13,2% respondió tener limitaciones económicas o no tener dinero para acceder al servicio de transporte.

Educación

En este tópico se describen barreras referidas al acceso a programas educativos. El 23,5% de las personas encuestadas considera que existe baja difusión o publicidad de la oferta disponible asequible para esta población. Para ello, debe pensarse en mejores estrategias de difusión de la oferta. Por esta misma línea, los encuestados refieren que no cuentan con los recursos económicos (19,4%) y que los centros de formación se encuentran lejos de su lugar de residencia (19,2%) reflejando barreras económicas y geográficas.

Figura 17. Barreras o dificultades para acceder a programas educativos



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta virtual

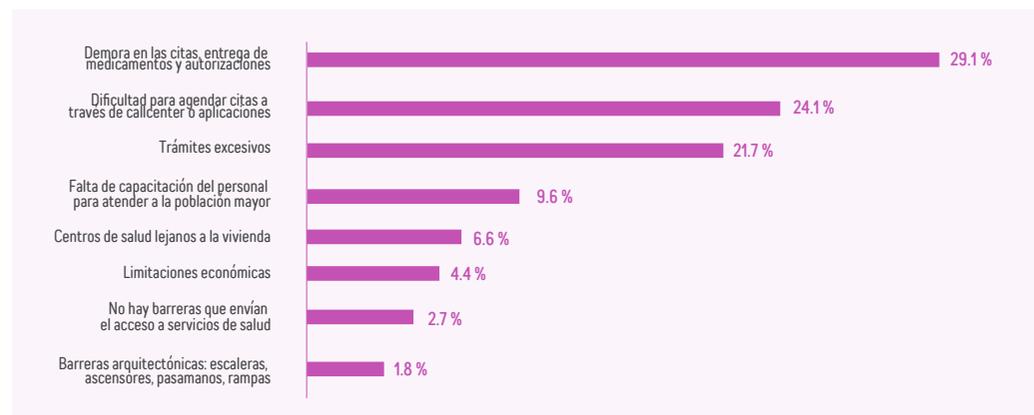
De otro lado también se hizo referencia a barreras actitudinales y barreras infraestructurales de los centros educativos. El 8,7% de las personas encuestadas considera que existe rechazo por parte de compañeros o compañeras más jóvenes y que existe también barreras arquitectónicas propias de los centros educativos que impiden el acceso adecuado (6.6%).

Es recomendable que la educación sea asequible para este grupo poblacional. La mejoría en el acceso contribuye a fortalecer nuevas formas de organizar el tiempo para las personas mayores, a la vez que se pueden promover cambios significativos y apoyar la formación a lo largo de la vida. Las oportunidades educativas diversas tienen un impacto en el desarrollo, la vida productiva y en el mejoramiento de la salud física y mental de las personas mayores.

Salud

Una de las creencias que más prevalecen en nuestra cultura sobre la vejez es la referida a la enfermedad crónica y en general a malas condiciones de salud. Esto no necesariamente es el caso para la totalidad de la población mayor, pero es posible que su explicación esté asociada a las barreras o dificultades que se documentan para el acceso a este tipo de servicios.

Figura 18. Barreras o dificultades para acceder al servicio de salud



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta virtual

Puntualmente los encuestados refirieron tres dificultades, todas orientadas al sistema de salud, que dadas sus características podría brindar una atención más adecuada y priorizada para las personas mayores. Esto pone de presente, sin embargo, las falencias de infraestructura y recurso humano para atender las demandas no solamente de esta población si no de la población en general. La atención a las personas mayores debe considerar, prioritariamente, el acceso a medicamentos esenciales y autorizaciones para procedimientos. Frente a esta temática el 29,1% de las personas encuestadas consideran que existe una demora considerable en el acceso a medicamentos y procedimientos por autorización. De otro lado, la población encuestada también refiere una dificultad para agendar las citas empleando los canales dispuestos por las entidades prestadoras de servicios (24,1%). También se hace referencia a una percepción sobre exceso en los trámites asociados al acceso a los servicios (21,7%), estas tres dificultades

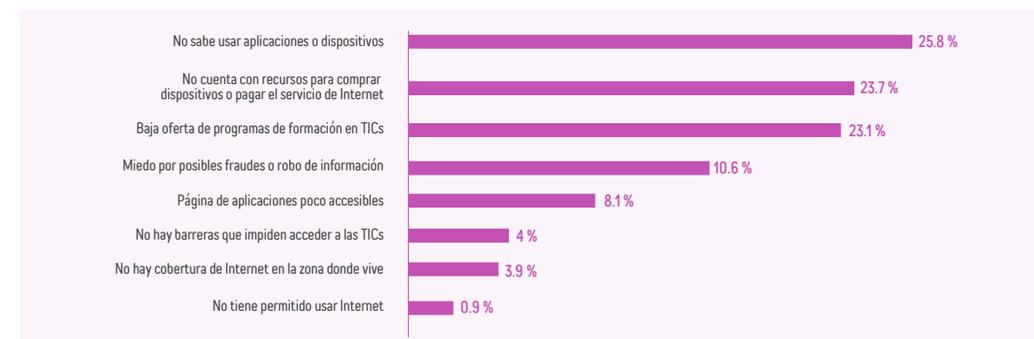
que referencia la población hacen hincapié en su percepción sobre la prestación del servicio. En total el 75% de las personas encuestadas consideran que las barreras se asocian a la prestación del servicio.

Tecnologías de la información y las comunicaciones - TICs

En cuanto al uso de las TICs se identifican distintas barreras, la más referenciada es la falta de conocimiento en el uso de las nuevas tecnologías donde 25,8% de las personas encuestadas manifestaron considerar que esta es la barrera que más enfrentan. A su vez, el 23,7% de las personas manifestaron no tener recursos suficientes para pagar el servicio de internet o comprar dispositivos electrónicos para conectarse, la falta de recursos claramente aumenta la brecha en el acceso a este tipo de servicios. Sin embargo, y con relación a la primera barrera, sobre conocimiento en el uso de nuevas tecnologías, las

personas mencionaron también como barrera la baja oferta de programas de formación en TICs con un 23,1% de las personas seleccionando esta opción de respuesta. En ese sentido el bajo acceso o el poco conocimiento se convierten en grandes desafíos de inclusión digital, dimensión que ha cobrado especial relevancia desde el comienzo de la pandemia.

Figura 19. Barreras o dificultades para acceder a las tecnologías de la información y la comunicación (TICs)



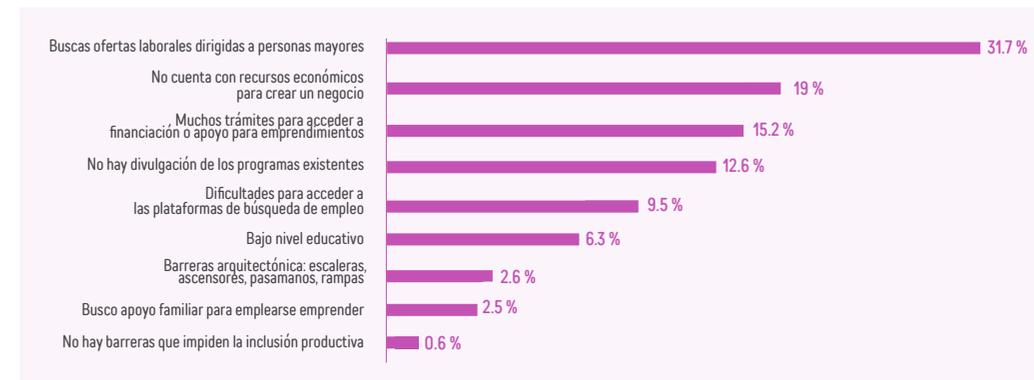
Fuente: elaboración propia con base en la encuesta

Se reitera así la importancia de fomentar la creación o fortalecimiento de programas e iniciativas que promuevan la apropiación de las TICs y la inclusión digital para las personas mayores y considerando sus necesidades e intereses particulares, manteniendo la flexibilidad en función de la heterogeneidad presente entre individuos y colectivos.

Inclusión Productiva: Empleo y emprendimiento

En el artículo 18 de la Convención² se habla de manera explícita del derecho al trabajo digno y decente y en igualdad de oportunidades independientemente de la edad. En coherencia se insta a los Estados parte a acoger medidas para impedir la discriminación laboral de las personas mayores y adoptar normativas con el objetivo de promover el empleo formal y regular y las distintas formas de autoempleo y empleo doméstico. Los resultados documentan la opinión de los participantes con referencia a este tema.

Figura 20. Respuestas de los participantes frente a las principales barreras que existen para la inclusión productiva de las personas mayores



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta virtual

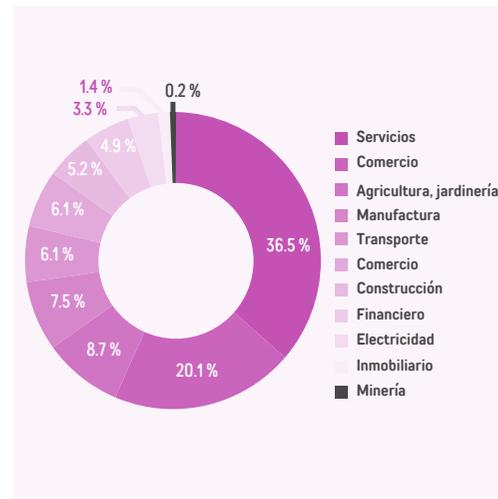
² OEA, A. G. (2017). Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores. Cuaderno Jurídico y Político, 2(7), 65-89. Artículo 18. Derecho al trabajo. La persona mayor tiene derecho al trabajo digno y decente y a la igualdad de oportunidades y de trato respecto de los otros trabajadores, sea cual fuere su edad.

El 31.7% de las personas mayores entrevistadas consideran que existen pocas ofertas laborales dirigidas a ellos y ellas. En términos de emprendimiento, el 19% de las personas mencionaron no tener recursos económicos para crear un negocio. Frente a estas dos temáticas, los resultados son concordantes con estudios previos al respecto donde se enfatiza en la importancia de prevenir la discriminación, ya que, esta situación negativa y excluyente afecta las condiciones económicas de los mayores; derivando en dependencia económica del Estado, de la Sociedad o de la familia y va en detrimento del goce efectivo de este derecho (Giraldo & Cardona, 2010).

Por supuesto los estereotipos y prejuicios asociados a estas edades permean la oferta de servicios, entre estos los financieros. La obtención de un crédito es visto como algo dispendioso en términos de la cantidad de trámites que deben surtir efecto, el 15.2% de los encuestados coinciden en esta visión. Esta dificultad en el acceso a créditos afecta también el emprendimiento, del que se percibe que además de ser complejo en cuanto al acceso a los mecanismos de financiación, también lo es para acceder a apoyo técnico (12,6%). De igual manera las barreras de tipo económico son importantes ya que los encuestados refieren no contar con recursos financieros para el autoempleo.

En esta muestra en particular también se indagó por el sector en el que más se han desempeñado las personas encuestadas con el fin de caracterizar la muestra frente a este tópico. Los resultados muestran que son los Servicios y el Comercio los sectores que especialmente concentran la experiencia laboral de las personas mayores encuestadas.

Figura 21. Sectores en que más se han desempeñado las Personas Mayores



Fuente: elaboración propia con base en la encuesta

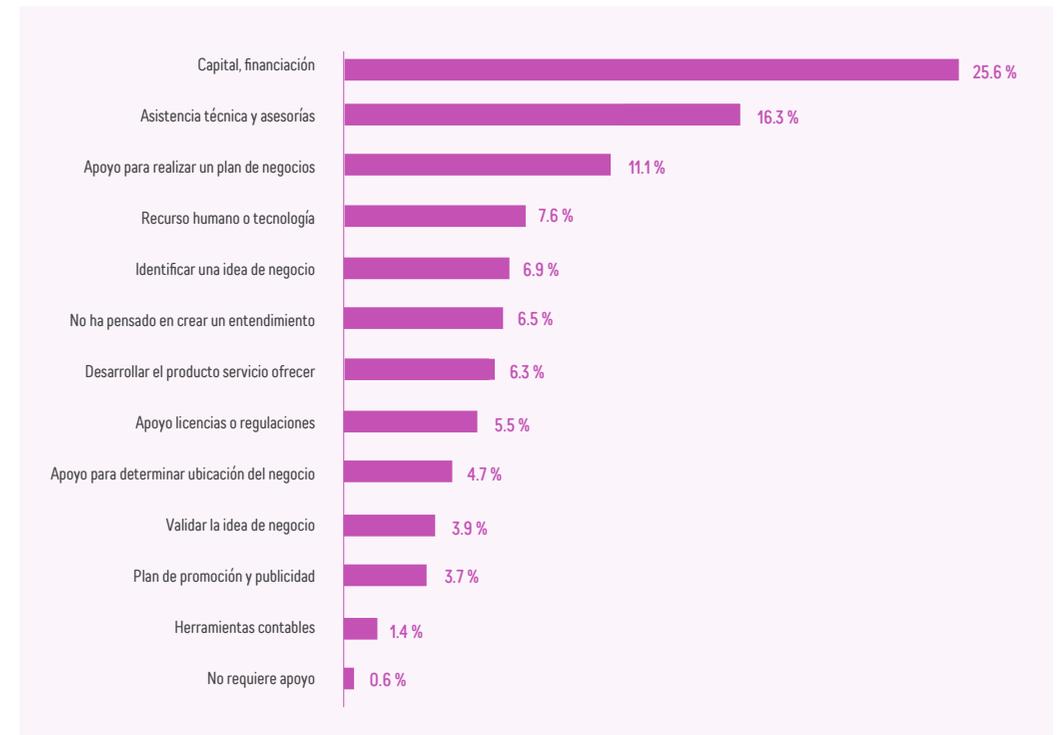
Los sectores de comercio y servicio se correlacionan altamente con el autoempleo que a su vez llega a ser satisfactorio si se tiene acceso fuentes de inversión, incluyendo los préstamos. De esta manera, una de las funciones principales de los servicios financieros es facilitar las estrategias de ingresos, por lo que, se configuran como factores importantes en la variable de trabajo autónomo.

Otra pregunta de la encuesta indagó entre los participantes sobre las principales necesidades para poder ser emprendedor, la respuesta de las personas mayores es que la necesidad más prevaeciente es precisamente el acceso a créditos o financiación, donde un 25,6% de las personas encuestadas mencionaron que esta es la necesidad principal. De igual manera, las estrategias de marketing y consumo para identificar campos de negocio potenciales se hacen indispensables para fortalecer tanto el trabajo digno, como el bienestar económico de este grupo de población. Con relación a esto, la población afirmó que la asistencia técnica como las asesorías son la segunda necesidad más prevaeciente, con un 16,3% de la población en acuerdo, Ver figura 22. Así mismo se mencionó la asistencia frente a la formulación de planes de negocio, donde el 11,1% de la población afirmó que esta es su principal necesidad.



Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Figura 22. Necesidades frente al tema de emprendimiento



Fuente: elaboración propia con base en la encuesta



no 4011. El presente documento forma parte del proyecto de investigación 'Inclusión social y productiva en Bogotá - Inclusión social y productiva con enfoque poblacional'

5 Conclusiones: Desafíos y prioridades para la inclusión social y productiva de las personas mayores en Bogotá

Según los resultados presentados, las principales barreras de inclusión social y productiva que enfrentan las personas mayores en Bogotá se agrupan en tres categorías: (a) trabajo y seguridad social, incluyendo la no ocupación, el trabajo informal y la no cotización a pensión, (b) educación, incluyendo la no calificación profesional o universitaria y el bajo logro educativo, y (c) el acceso a las tecnologías de la información y comunicaciones (TICs). Por lo tanto, se recomienda implementar acciones para eliminarlas o mitigar su impacto en las personas mayores residentes en el distrito.

Específicamente, respecto a la inclusión productiva, es necesario crear mayores oportunidades laborales, reducir la informalidad, y aumentar la cobertura en pensiones de las personas mayores del distrito. Para ello, es esencial mejorar y focalizar las oportunidades laborales, y fomentar y fortalecer las estrategias que permitan la formación para el empleo, el autoempleo y el emprendimiento en las personas mayores.

Asimismo, se debe mejorar la preparación económica para la vejez desde los jóvenes, favoreciendo el acceso a la educación financiera e impulsando programas de capacitación que les faciliten su transición al mercado laboral. Finalmente, es necesario fortalecer

el acceso al conocimiento, educación y capacitación de las personas mayores del distrito a través de estrategias como la provisión de ayudas didácticas, el apoyo a estas personas en las aulas, y la difusión de la oferta educativa.

Por otro lado, es necesario garantizar la inclusión digital de la población mayor. Actualmente, debido a la pandemia por COVID-19, la conectividad digital es esencial para acceder a la información, servicios (p. ej. de salud y/o apoyo psicosocial) y oportunidades educativas y laborales. Por lo tanto, el pleno acceso y uso de TIC es un pilar fundamental para gestionar los demás ejes de la inclusión social y productiva (p. ej. salud, educación, empleo, libertad de expresión y acceso a la información) en la coyuntura actual.

Frente al tema de acceso a salud, es importante que las personas mayores tengan un acceso más directo, con menos trámites y más sencillo. Por tanto, se recomienda a las entidades promotoras de salud generar estrategias de priorización en la prestación de los servicios para las personas mayores con trámites más rápidos y menos dispendiosos, y más sencillos en su procedimiento. Estos cambios pueden mejorar significativamente el acceso a los servicios

de salud, y en muchos casos prevenir enfermedades o complicaciones para las personas mayores, incluso mejorando sus niveles de percepción frente a la prestación del servicio.

Finalmente, se recomienda ampliar el repertorio de indicadores de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (OEA, 2017) medibles mediante la Encuesta Multipropósito de Bogotá para monitorear el nivel de disfrute de los derechos humanos en esta población. Para ello, se proponen como anexo los indicadores de dicha convención: (a) no estimables y (b) estimables mediante la Encuesta Multipropósito de Bogotá de 2017. Adicionalmente, los participantes de las encuestas consideran que es importante empezar a generar información sobre algunos

aspectos que son fundamentales para garantizar la inclusión y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas mayores que habitan en la capital del país. Los participantes consideran que es importante tener estadísticas relacionadas con los homicidios y amenazas que afectan esta población o los efectos que tienen situaciones de riesgo y emergencias en las personas mayores. La siguiente tabla ilustra los temas que los participantes consideran deben ser incorporados en las distintas herramientas de medición como las encuestas nacionales y distritales, o también dichas temáticas a las cuales se les debe dar una mayor difusión en caso que ya esté siendo información capturada por alguna entidad del orden nacional o distrital y que debe socializarse en procesos de transparencia y rendición de cuentas.

Tabla 1. Temáticas donde se debe mejorar en la generación de información

Dimensiones	%
Derecho a la vida y la dignidad en la vejez: ejemplo, estadísticas de homicidios, de casos de amenazas de muerte.	27.9%
Protección y seguridad en situaciones de riesgo y emergencias humanitarias: ejemplo, número de muertos.	17.1%
Acceso a la justicia: ejemplo, número de demandas presentadas, investigadas y resueltas.	16.0%
Derecho a no ser sometido a tortura ni tratos crueles: ejemplo, número de personas mayores detenidas o presas.	14.8%
Respeto a la privacidad: ejemplo, número de personas mayores que denuncian interferencias con su privacidad por parte de agentes públicos o privados.	12.6%
Derechos Políticos: Ejemplo, número de personas mayores que se presentan como candidatos y número de escaños en el parlamento	8.4%
Nacionalidad y libertad: Ejemplo, estadísticas de personas que al menos tienen un documento de identidad, número de personas mayores apátridas (no tienen la nacionalidad de ningún país)	3.2%

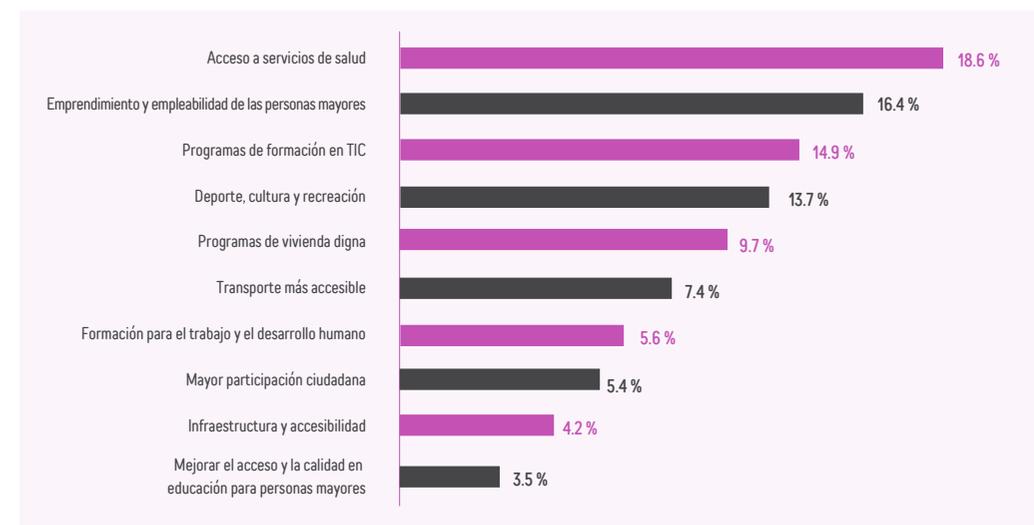
Fuente: elaboración propia con base en la encuesta aplicada

Por otra parte, el estudio también permitió conocer cuáles son las opiniones de las personas mayores a la hora de priorizar los recursos públicos que se invierten en este segmento de la población. Acá se puede identificar la heterogeneidad de sus intereses, la necesidad de planear estrategias y programas diversos, que consideren sus necesidades y las distintas particularidades en estas edades. El empleo, la salud, y la accesibilidad, entre otros, se configuran como aspectos relevantes en el desarrollo integral de las personas mayores, por lo que, es importante considerarlos en conjunto. Sin duda la educación es una herramienta de inclusión social, que promueve el desarrollo integral en el adulto mayor y que a su vez se convierte en piedra angular para la disminución de prejuicios y estereotipos, asociados a este grupo poblacional. Los avances en la normativa deben implicar su cumplimiento en la práctica, por lo que, el compromiso implica la corresponsabilidad entre la sociedad y el Estado para generar una cultura ciudadana en la que las personas mayores tengan un goce pleno de sus derechos.

Temas priorizados por los participantes del estudio

Al indagar sobre cuáles deberían ser los temas donde la alcaldía de Bogotá debería concentrar la inversión de sus recursos dirigidos a la población mayor de la ciudad, los ítems que obtuvieron mayor votación se orientan a la mejora del servicio de salud, al apoyo y asistencia técnica para el emprendimiento y a fortalecer los programas de formación en TICs, lo cual es coherente con las necesidades de esta población y las tendencias resumidas hasta ahora.

Figura 23. Preferencias de los participantes frente a la inversión en el Distrito



Fuente: elaboración propia con base en la encuesta

Frente al tema de las TICs es vital proporcionar alternativas para la inclusión digital de las personas mayores de Bogotá, considerando que aporta al envejecimiento activo y ayuda a integrarse al entorno inmediato de diversas maneras. Así mismo, se debe propender porque esta población se mantenga económicamente activa, encontrando estrategias para favorecer fuentes de ingreso como los emprendimientos, y ofertas laborales, teniendo como base el bienestar y la calidad de vida. De lo anterior se deduce la importancia de trabajar en programas y estrategias que propendan por un envejecimiento activo y saludable, congruente con principios y normativas tanto nacionales como internacionales, como la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores de la OEA que enfatizan el disfrute de todos los derechos humanos en la adultez mayor.

Bibliografía

ACNUDH, O.D. (2012). Indicadores de derechos humanos. Guía para la Medición y la Aplicación. Recuperado de: https://www.ohchr.org/documents/issues/HRIndicators/AGuideMeasurementImplementationCompleteGuide_sp.pdf

BID, 2018. ¿Cómo es el panorama de envejecimiento y dependencia en la región?. Tomado de: <https://blogs.iadb.org/salud/es/envejecimiento-y-dependencia/>

CEPAL, N. U. (2018). Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44369-envejecimiento-personas-mayores-agenda-2030-desarrollo-sostenible-perspectiva>

Giraldo-Ocampo, C. P., & Cardona-Arango, D. (2010). Ser viejo en Colombia tiene su costo laboral. Investigaciones Andina, 12(21), 50-59.

Ministerio de Salud y Protección Social (2020a). Boletines Poblacionales: Personas Adultas Mayores de 60 años. Tomado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/280920-boletines-poblacionales-adulto-mayorl-2020.pdf>

Ministerio de Salud y Protección Social (2020b). Envejecimiento Demográfico Colombia 1951-2020. Tomado de: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/Envejecimiento-demografico-Colombia-1951-2020.pdf>

Organización de Estados Americanos (OEA). (2011). Indicadores de Progreso para la Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador. Tomado de: https://www.oas.org/en/sedi/pub/indicadores_progreso.pdf

OEA, A. G. (2017). Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores. Tomado de: https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf

WHO, 2021. Envejecimiento y Salud. Tomado de: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/ageing-and-health>

Anexos

Anexo 1

Indicadores de inclusión social y productiva con baja confiabilidad

En la siguiente tabla se presentan los indicadores de inclusión social y productiva con baja confiabilidad estadística (CV superiores al 15%). Estos indicadores se presentan debido a que, aunque las variables se encuentran en la encuesta, la calidad de la información no permite tomar decisiones. Por lo tanto, se recomienda aumentar los tamaños de muestra en los indicadores que sean de interés para el distrito.

Tabla 1. Indicadores de inclusión social y productiva con baja confiabilidad estadística.

Indicador	Bogotá			Nacional		
	Estimación	Desviación Estándar	CV	Estimación	Desviación Estándar	CV
Sin acceso a fuente de agua mejorada	0.1%	0.1%	57.9%*	5.8%	0.23%	4.0%
Inadecuada eliminación de excretas	0.6%	0.4%	59.2%*	8.1%	0.26%	3.2%
Material inadecuado de paredes	0.2%	0.1%	41.2%*	1.5%	0.09%	5.9%
Material inadecuado de pisos	0.3%	0.1%	35.6%*	3.9%	0.16%	4.2%
Sin servicio de electricidad	0%	0.0%	79.4%*	1.0%	0.08%	7.8%
Sin servicio de recolección de basuras en el hogar	0.0%	0.0%	70.8%*	15.4%	0.43%	2.8%
Uso de combustibles sólidos en el hogar	0.1%	0.1%	72.2%*	11.0%	0.30%	2.7%
Desempleo de larga duración (más de 52 semanas)	22.7%	4.5%	20.0%*	15.2%	1.5%	9.9%

Fuente: Cálculos propios FSC, datos GEIH 2019.
* CV superiores al 15%

Anexo 2

Dimensiones e indicadores no estimables mediante la Encuesta Multipropósito de 2017

Ningún indicador de resultado de los siguientes derechos es calculable a partir de la Encuesta Multipropósito de 2017. En las Tablas 2 – 11 se detallan los indicadores de resultado de cada derecho.

1. Derecho a la vida y a la dignidad en la vejez
2. Derecho a la libertad de movimiento, la elección de residencia y la nacionalidad
3. Derechos políticos
4. Derecho al acceso a la justicia
5. Derecho a la protección contra la tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes
6. Derecho a la protección y seguridad en situaciones de riesgo y emergencias humanitarias
7. Derecho a la libertad y seguridad
8. Derecho a la privacidad
9. Derecho a la reunión y asociación
10. Derecho a la igualdad y no discriminación

Dimensiones e indicadores estimables mediante la Encuesta Multipropósito de 2017

Gran parte de los indicadores de resultado de los siguientes derechos son estimables a partir de la Encuesta Multipropósito de 2017. En las Tablas 12 – 19 se detallan los indicadores de resultado de cada derecho.

- 11. Derecho al trabajo
- 12. Derecho a la seguridad social
- 13. Derecho a la educación
- 14. Derecho a la salud
- 15. Derecho a la vivienda
- 16. Derecho a un medio ambiente sano
- 17. Derecho a la accesibilidad y movilidad
- 18. Derecho a la libertad de expresión y opinión, y acceso a la información
- 19. Derecho a la participación en la vida cultural, las actividades recreativas, el ocio y el deporte

Tabla 1. Indicadores del derecho a la vida y a la dignidad en la vejez

Dimensiones	Indicadores
Privación arbitraria de la vida	Tasa de homicidios (intencionales e involuntarios) por 100.000 habitantes.
	Número de muertes en custodia por 1000 personas detenidas o recluidas, por causa de muerte (p. ej., enfermedad, suicidio, homicidio).
	Casos comunicados de privación arbitraria de la vida y amenazas de muerte.
Desaparición de personas	Casos comunicados de desaparición (p. ej., al Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias).
	Proporción de casos de desaparición aclarados, por situación de la persona en la fecha de aclaración (en libertad, en detención o fallecida).
Salud y nutrición	Prevalencia y tasas de mortalidad asociadas a enfermedades transmisibles y no transmisibles (p. ej., VIH/SIDA, paludismo y tuberculosis).

Tabla 2. Indicadores del derecho a la libertad de movimiento, la elección de residencia y la nacionalidad

Dimensiones	Indicadores
Libertad de movimiento	Proporción de personas mayores que solicitaron y obtuvieron la residencia, en comparación con las demás personas que la solicitaron y obtuvieron, por año, desagregados por sexo.
Derecho a la nacionalidad	Proporción de personas mayores que solicitaron y obtuvieron la nacionalidad del Estado, en comparación con otras personas que solicitaron y obtuvieron la nacionalidad, por año, desagregados por sexo.
	Proporción de personas mayores apátridas en comparación con el número total de apátridas, desagregados por sexo.
Identificación y documentación	Proporción de personas en posesión de al menos un documento de identidad, desagregado por sexo.

Tabla 3. Indicadores de los derechos políticos

Dimensiones	Indicadores
Ejercicio de poderes legislativos, ejecutivos y administrativos	Proporción de escaños en el parlamento, los órganos constituidos por elección y designación a nivel subnacional y local ocupados por personas mayores.
	Proporción de personas mayores que se presentan como candidatos, desglosada por sexo y circunscripción electoral (nacional, regional, local) en todos los niveles de gobierno.
Sufragio universal e igual	Participación electoral en las elecciones generales, regionales y locales, desagregada por sexo.
Acceso a cargos públicos	Proporción de cargos públicos ocupados por personas mayores.

Tabla 4. Indicadores del derecho al acceso a la justicia

Dimensiones	Indicadores
Igualdad de acceso e igualdad ante el sistema judicial	Proporción del público asistente a los tribunales que consideran los servicios y los tribunales como altamente accesibles.
	Número de demandas presentadas por personas mayores al sistema judicial, que han sido investigadas y resueltas; proporción de las mismas resueltas a favor del demandante, y proporción de las estas últimas cumplidas por el gobierno o el responsable; todas ellas desagregadas por tipo de mecanismo, ámbito jurídico /tipo de procedimiento (civil, penal, etc.), derechos sustantivos implicados, y recurso concedido.
	Proporción de delitos cometidos contra personas mayores que han sido llevados ante las autoridades judiciales sobre el total de los delitos cometidos contra dicha población, desagregados por sexo.
	Proporción de personas mayores que acceden a servicios de apoyo a las víctimas, en comparación con otras personas, desagregado por sexo y tipo de servicio.
	Detenidos no sentenciados como proporción de la población carcelaria general, desagregados por edad y sexo.
Participación de personas mayores en el sistema judicial	Proporción de personas mayores que ocupan cargos como jueces, fiscales, etc., dentro del sistema judicial e instituciones relacionadas, desagregados sexo, cargo y sector de la judicatura/sistema judicial.
	Proporción de personas mayores que participan en procedimientos legales dentro del sistema judicial y en instituciones relacionadas como participantes indirectos (testigos, peritos, jurados, etc.) desagregados por edad, sexo, tipo de rol y sector de la judicatura/sistema de justicia.

Tabla 5. Indicadores del derecho a la protección contra la tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

Dimensiones	Indicadores	
Integridad física y mental de las personas detenidas o recluidas	Incidencia y prevalencia de defunción, lesiones y enfermedades transmisibles y no transmisibles (p. ej., VIH/SIDA, paludismo y tuberculosis, discapacidad mental) durante la privación de libertad en personas mayores.	Casos reportados de tortura o de penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes a personas mayores cometidos por un agente del Estado o cualquier otra persona bajo su autoridad o con su complicidad, tolerancia o consentimiento, pero sin proceso judicial o las debidas garantías procesales en el periodo de referencia
	Proporción de personas mayores detenidas o recluidas en régimen de incomunicación	Proporción de personas mayores víctimas de tortura o de penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes que fueron indemnizadas y rehabilitadas en el periodo de referencia.
	Casos comunicados de métodos inhumanos de ejecución y trato de personas mayores encarceladas en el periodo de referencia.	
Condiciones de detención	Proporción de personas mayores detenidas o presas con un IMC < 18,5.	Proporción de personas mayores víctimas de tortura o de penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes que fueron indemnizadas y rehabilitadas en el periodo de referencia.
Uso de la fuerza por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley fuera de la detención	Incidenca de defunciones o lesiones en personas mayores a raíz de detenciones u otras formas de privación de libertad por agentes del orden publico en el periodo de referencia.	
Violencia comunitaria y doméstica	Proporción de personas mayores que sufrieron castigos corporales en instituciones médicas u otras.	
	Incidenca y prevalencia de defunciones y crímenes relacionados con la violencia comunitaria y domestica (incluyendo homicidio, violación, agresión) en el periodo de referencia en personas mayores.	

Tabla 6. Indicadores del derecho a la protección y seguridad en situaciones de riesgo y emergencias humanitarias

Dimensiones	Indicadores
Prevención y preparación	Número de muertes, personas desaparecidas y afectadas directamente por desastres por cada 100.000 personas, desglosado por sexo.
	Proporción de personas mayores beneficiarias de ayudas, en comparación con la población general.
Rescate y respuesta	Proporción de personas mayores que son parte de las poblaciones de refugiados y desplazados internos.
Recuperación, reconstrucción y reconciliación	Proporción de personas mayores que han tenido acceso a viviendas seguras y dignas como respuesta a un desastre natural o emergencia humanitaria y proporción que representan del total de beneficiarios desglosadas por sexo, ubicación geográfica y naturaleza de la emergencia.

Tabla 7. Indicadores del derecho a la libertad y seguridad

Dimensiones	Indicadores
Arresto y detención basados en cargos penales	Número de detenciones en personas mayores con orden judicial o acción de las autoridades ejecutivas al final del periodo de referencia.
Privación administrativa	Casos notificados de detención arbitraria en personas mayores, inclusive después del juicio en el periodo de referencia.
Revisión efectiva por un tribunal	Proporción de arrestos y detenciones en personas mayores declarados ilícitos por los tribunales nacionales.
	Proporción de víctimas mayores liberadas e indemnizadas después de arrestos o detenciones declarados ilegales por la autoridad judicial.
Seguridad frente a delitos y abusos por parte de agentes del orden	Proporción de la población mayor que se siente insegura (p. ej., caminando sola por la noche o a solas en casa en la noche).
	Incidencia y prevalencia de abusos o delitos físicos y no físicos, inclusive por agentes del orden en servicio en personas mayores en el periodo de referencia.

Tabla 8. Indicadores del derecho a la privacidad

Dimensiones	Indicadores
Protección contra interferencias ilegales o arbitrarias contra la privacidad y el acceso a la información personal	Proporción de personas mayores que denuncian interferencias con su privacidad por parte de agentes públicos y privados.
Divulgación de información personal	Proporción de personas mayores, víctimas de violaciones al derecho a la privacidad, que reciben una compensación cada año.

Tabla 9. Indicadores del derecho a la reunión y asociación

Dimensiones	Indicadores
Libertad de asociación y participación en la vida pública y en la gestión de asuntos públicos	Número de organizaciones de personas mayores, desagregada por tipo de organización, grupo(s) representado(s), número total de miembros y estado de registro.

Tabla 10. Indicadores del derecho a la igualdad y no discriminación

Dimensiones	Indicadores		
Igualdad ante la ley y protección de la persona	Prevalencia/incidencia de delitos, inclusive motivados por el odio y violencia doméstica contra personas mayores.	Proporción de la población mayor por debajo de la línea de pobreza nacional (e índices de Gini).	Número comunicado de víctimas de discriminación directa e indirecta y crímenes de odio y proporción de víctimas (o familiares) que recibieron reparación y rehabilitación en el período de referencia.
	Casos comunicados de asesinato arbitrario, detención, desaparición y tortura en personas mayores.		
Acceso a un nivel de vida adecuado, a la salud y a la educación	Logros educativos (p. ej. tasas de alfabetismo) en personas mayores.		
	Tasas de mortalidad y esperanza de vida de las personas mayores.		
Igualdad de oportunidades para ganarse la vida	Tasas de empleo en la población mayor.		
	Tasas de disparidad de sueldos para los grupos de población destinatarios.		
Medidas especiales, incluso para participar en la adopción de decisiones	Proporción de puestos pertinentes (p. ej. directivos) en los sectores público y privado ocupados por personas mayores.		
	Proporción de puestos en órganos constituidos por elección y designación en los niveles subnacional y local ocupados por personas mayores.		

Tabla 11. Indicadores del derecho al trabajo

Dimensiones	Indicadores	
Acceso a un trabajo decente y productivo	Tasas de empleo en la población mayor, desglosadas por sexo y nivel educativo.	Índices de Gini y relación entre los quintiles de ingresos más bajo y más alto o gasto en consumo (antes y después de impuestos).
	Proporción de trabajadores mayores voluntarios a tiempo parcial respecto del total de la población empleada a tiempo parcial.	
	Proporción de trabajadores mayores con empleo precario (p.ej., a corto plazo, a plazo fijo, trabajos estacionales u ocasionales).	
	Proporción de los ocupados que ganan ingresos inferiores al salario mínimo.	
	Tasa de informalidad en las personas mayores (% de los ocupados que no cuentan con un trabajo registrado y no se le aplican descuentos a salud y/o pensiones) desagregado por sexo.	
	Porcentaje de trabajadores asalariados frente al total de ocupados, desagregado por sexo.	
Condiciones de trabajo justas y seguras	Incidencia de accidentes ocupacionales en personas mayores.	
	Relación entre los sueldos de mujeres y hombres mayores.	
	Proporción de puestos determinados (p. ej., altos cargos, puestos directivos en el sector público/privado) ocupados por personas mayores.	
Formación, mejora de competencias y desarrollo profesional	Proporción de trabajadores mayores empleados después de mejorar sus competencias y otros programas de formación, incluidos empleos de financiación pública.	
	Tasas de desempleo de larga duración en las personas mayores (un año o más), por sexo.	
Protección frente al trabajo forzoso y el desempleo	Tasas de desempleo en las personas mayores, por sexo y nivel de educativo.	
	Incidencia del trabajo forzoso en personas mayores, incluidas las formas más graves de trabajo domestico y trabajo de migrantes, y trata de personas.	
	Casos comunicados de violación del derecho al trabajo, inclusive trabajo forzoso, discriminación y despido ilegal, y proporción de las víctimas que recibieron una indemnización adecuada.	

Tabla 12. Indicadores del derecho a la seguridad social

Dimensiones	Indicadores	
Seguridad de ingresos para los trabajadores	Proporción de la fuerza laboral que participa en planes de seguridad social.	Proporción de personas en la economía formal o informal por debajo de la línea de la pobreza antes y después de las transferencias sociales.
	Proporción de trabajadores cubiertos por la seguridad social que solicitaron y recibieron prestaciones de la seguridad social en el periodo de referencia.	
	Población mayor cubierta por una pensión o jubilación por sexo y quintiles de ingreso.	
acceso asequible a la atención de salud	Proporción de la población mayor cubierta por un seguro de salud (público o privado).	
	Proporción de la población mayor que renunció a servicios de salud durante los últimos 12 meses por motivos económicos (p. ej., atención bucodental, consultas medicas, medicamentos, cirugía).	
Apoyo a la familia y los adultos dependientes	Proporciones de familias y adultos dependientes con derecho que reciben ayuda pública.	
Planes de asistencia social con fines concretos	Proporción de la población mayor en situaciones concretas de necesidad que reciben asistencia social para alimentos, vivienda, atención de salud, educación o servicios de emergencia o socorro.	

Tabla 13. Indicadores del derecho a la educación

Dimensiones	Indicadores	
Educación primaria universal	Tasas de alfabetismo entre adultos (15+) (es decir, leer, escribir, calcular, solucionar problemas y otras competencias para la vida).	
Acceso a la educación secundaria y superior	Número medio de años de escolaridad completados.	
Planes de estudios y recursos educativos		
Oportunidad y libertad educativa	Proporción de población destinataria con calificación profesional o universitaria.	Nivel medio educativo de la población, por años de escolaridad y desagregado por sexo.
	Proporción de adultos con competencias en tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) por tipo de competencia, desglosados por sexo y edad.	

Tabla 14. Indicadores del derecho a la salud

Dimensiones	Indicadores
Entorno natural y ocupacional	Prevalencia de muertes, lesiones, enfermedades y discapacidades provocadas por un entorno natural y ocupacional inseguro.
Prevención, tratamiento y control de enfermedades	Cobertura de los servicios esenciales de salud desglosados por sexo.
	Tasa de defunción y prevalencia de enfermedades transmisibles y no transmisibles (p. ej., VIH/SIDA, paludismo, tuberculosis, malaria) en personas mayores.
	Proporción de personas mayores que abusan de sustancias nocivas.
	Tasas de suicidio en personas mayores.
	Porcentaje de la población mayor con acceso a agua potable urbano/rural.
	Porcentaje de personas mayores con acceso a servicios de saneamiento básico urbano/rural.
	Acceso a programas de asistencia a adultos mayores.
Accesibilidad a centros de salud y medicamentos esenciales	Cobertura de vacunación obligatoria en personas mayores.
Consentimiento libre e informado	Tasa anual de hospitalización involuntaria en personas mayores.
	Porcentaje de personas mayores que han dado su consentimiento informado para tratamientos, intervenciones o investigaciones medicas y/o quirúrgicas

Tabla 15. Indicadores del derecho a la vivienda

Dimensiones	Indicadores
Habitabilidad	Proporción de la población con una superficie de vivienda suficiente (personas por habitación por hogar) o número promedio de personas por habitación entre los hogares destinatarios.
	Proporción de hogares en estructuras permanentes que cumplen los códigos y reglamentos de construcción.
	Proporción de hogares que viven en o cerca de condiciones peligrosas.
Acceso a servicios	Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas por edad y sexo
	Proporción de la población mayor que utiliza una fuente de agua potable mejorada (pública/privada), instalaciones de saneamiento, electricidad y recolección de basura.
asequibilidad de la vivienda	Proporción de hogares que gastan más del "X" % de sus ingresos mensuales o gasto en vivienda o precio medio del alquiler de los tres deciles inferiores de ingresos, como proporción de los tres superiores. ("X" se define en las normas para el contexto nacional).
	Proporción de personas mayores sin hogar.
Seguridad de la tenencia	Casos notificados de "desalojo forzoso" (p. ej., comunicados a los procedimientos especiales) en el periodo de referencia.
	Proporción de hogares que gozan de protección legal, contractual, reglamentaria o de otro tipo cubierto por la ley que da seguridad de tenencia o proporción de hogares con acceso a una tenencia segura.

Tabla 16. Indicadores del derecho a un medio ambiente sano

Dimensiones	Indicadores
Protección del medio ambiente	Proporción de la superficie cubierta por bosques.
	Porcentaje de áreas afectadas por la degradación ambiental.
	Porcentaje de áreas afectadas por la desertificación y por erosión del suelo.
	Relación entre las zonas protegidas para mantener la diversidad biológica y la superficie total.
	Emisiones de dióxido de carbono (per cápita) y consumo de clorofluorocarbonos que agotan la capa de ozono (toneladas de PAO).
	Proporción de la población mayor que utiliza combustibles sólidos (p. ej. carbón, madera, turba natural).
	Emisiones de GEI.
	Porcentaje de la población mayor que vive en zonas de desastres naturales y/o zonas de alto riesgo ambiental.
Acceso a servicios públicos básicos	Proporción de la población mayor con acceso a cada uno de los servicios públicos básicos.
	Proporción de la población mayor con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua, en zonas urbanas y rurales.
	Proporción de la población mayor con acceso a métodos de saneamiento adecuados, en zonas urbanas y rurales.
	Porcentaje de la población mayor afectada por enfermedades relacionadas con una falta de acceso a agua potable.
	Porcentaje de la población mayor que cuenta con sistemas adecuados de eliminación de excretas (como inodoros o letrinas).
	Porcentaje de la población mayor que cuenta con sistemas adecuados de recolección de basuras.

Tabla 17. Indicadores del derecho a la accesibilidad y movilidad

Dimensiones	Indicadores de resultado
Edificios, instalaciones interiores y exteriores y servicios abiertos o prestados al público	Proporción media de la superficie construida de las ciudades que se dedica a espacios abiertos para uso público general.
Información y comunicaciones y otros servicios, incluyendo las TIC, los servicios electrónicos y los servicios de emergencia	Proporción de individuos mayores que utilizan internet, desagregada sexo. Proporción de personas mayores que declaran estar satisfechos con el acceso a los servicios de emergencia a través de medios de comunicación, desagregados por sexo.
Entorno y transporte propicios	Proporción de la población mayor que tiene acceso adecuado al transporte público, desglosado por sexo. Proporción de personas mayores que poseen un permiso de conducir, desglosado sexo y tipo de vehículo.

Tabla 18. Indicadores del derecho a la libertad de expresión y opinión, y acceso a la información

Dimensiones	Indicadores
Libertad de opinión y de transmitir información	Proporción de personas mayores laborando como periodistas que sean personas mayores, desglosadas por sexo, tipo de medio de comunicación (p. ej., televisión, radio, etc.) y su titularidad (pública o privada).
Acceso a la información	Proporción de personas mayores que tienen acceso a las transmisiones de los medios de comunicación (televisivos, radiales y digitales).
	Proporción de la población mayor cubierta por una red móvil, desglosada por tecnología y sexo.
	Proporción de personas mayores que utilizan internet desglosadas por sexo

Tabla 19. Indicadores del derecho a la participación en la vida cultural, las actividades recreativas, el ocio y el deporte

Dimensiones	Indicadores
Desarrollo y acceso a la vida cultural	Proporción de personas mayores que tienen acceso a museos, galerías de arte, bibliotecas y sitios culturales, en comparación con las demás personas, desagregados por sexo.
	Tiempo promedio que dedican las personas mayores a actividades de la vida cultural, en comparación con las demás personas, desagregado por sexo y edad.
	Tasa de alfabetismo en personas mayores.
	Porcentaje de personas mayores que tienen acceso a internet.
	Porcentaje de personas mayores que asistieron a presentaciones o espectáculos culturales en el último año.
	Porcentaje de personas que asistieron a espacios (p. ej. Museos) culturales en el último año
Desarrollo y acceso a la recreación, al ocio y al deporte	Proporción de personas mayores que participan activamente en el deporte, el ejercicio físico y las actividades recreativas, desagregado por sexo y ubicación geográfica.
	Porcentaje de personas que asistieron a espacios deportivos (p. ej. parques) en el último año

Anexo 3

A continuación se presentan las 15 preguntas que fueron realizadas a las personas mayores que participaron en el desarrollo del estudio.

1. ¿Acepta participar en esta investigación y autoriza a la Secretaría Distrital de Planeación y a la Fundación Saldarriaga Concha como responsables del tratamiento de la información que aquí se comparta?
2. ¿Cuántos años tiene?
3. ¿Cuál es su nivel educativo?
4. ¿Estrato al que pertenece?
5. ¿En qué localidad vive?
6. ¿Cuál cree que son las principales percepciones o ideas que circulan en la sociedad sobre las personas mayores? Seleccione las 3 principales.
7. ¿Qué barreras o limitaciones encuentra al momento de acceder a las tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC)? Seleccione las 3 principales
8. ¿Qué barreras o dificultades encuentra al momento de acceder a los sistemas de transporte que funcionan en la ciudad: ¿Transmilenio, SITP y otros? Seleccione las 3 principales
9. ¿Cuáles son las principales barreras o dificultades que usted encuentra para acceder a programas educativos? Seleccione las 3 principales
10. ¿Cuáles son las principales barreras o dificultades que usted encuentra para acceder al servicio de salud? Seleccione las 3 principales
11. ¿Cuáles son las principales barreras que existen para la inclusión productiva (empleo, emprendimiento) de las personas mayores? Seleccione las 3 principales
12. ¿En qué le gustaría que invirtiera el Distrito para mejorar las condiciones de las personas mayores? Seleccione las 3 principales
13. A continuación, se muestra un listado de dimensiones, de las cuales el Distrito tienen poca información o está descentralizada. La idea es que seleccione las 3 que usted considere prioritarias para iniciar la recolección de los datos.
14. De los siguientes sectores marque en el que más se ha desempeñado. Seleccione 1 respuesta
15. ¿Qué necesitaría para iniciar o fortalecer su emprendimiento? Seleccione 3 opciones

Identificación de barreras de inclusión social y productiva para la población con discapacidad en Bogotá

Fundación Saldarriaga Concha – Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá

Autores:

Fundación Saldarriaga y Concha
Soraya Montoya
Norma Constanza Sánchez
Lina María González
Lina María Aristizábal
Juan Pablo Alzate
Secretaría Distrital de Planeación
Liliana Narváz

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Resumen

El acceso simultáneo a la inclusión social y productiva de la población con discapacidad es lo que se conoce como la doble inclusión, la doble inclusión se entiende como tener acceso simultáneo a servicios como la salud, la educación, a condiciones de vivienda digna, y también, a oportunidades de empleo decente y a generación de ingresos suficientes para suplir sus necesidades. Este estudio analiza la doble inclusión de las personas con discapacidad mediante el uso de análisis cualitativo y cuantitativo. Mientras el análisis cualitativo, estudia la percepción de las personas y emplea como metodología la aplicación de entrevistas semiestructuradas y grupos focales en los cuales participaron personas con discapacidad, familiares y cuidadores y cuidadoras, el análisis cuantitativo se hace a través de un Índice Multidimensional de Inclusión Social y Productiva. Los resultados indican que la gran barrera que enfrentan las personas con discapacidad, es el acceso a tecnologías de la información. Asimismo desde la percepción de las personas se encuentra que las personas con discapacidad son objeto de prejuicios y subvaloración de sus capacidades en términos laborales. Finalmente, a la luz de la identificación de dichas barreras de inclusión social y productiva se generan una serie de recomendaciones que orientan la política social del Distrito para contribuir al mejoramiento de las barreras que enfrenta la población con discapacidad.

1 Introducción

Las personas con discapacidad presentan limitaciones físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, en interacción con el entorno, pueden impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás (Convención de la ONU, 2006, y Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud, OMS, 2002). Según la OMS (2021), se estima que más de mil millones de personas experimentan algún tipo de discapacidad, es decir, aproximadamente el 15% de la población mundial. En Colombia, de acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) de 2018, cerca de 3.5 millones de personas presentan algún tipo de discapacidad, cifra que equivale al 6.3% de la población total nacional. En particular, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2020, en Bogotá hay 437.000 personas con discapacidad, cifra que representa el 6,0% de la población total de la capital.

Históricamente, las personas con discapacidad han pertenecido a los grupos más desfavorecidos de la sociedad, estando excluidas del acceso a los recursos y reconocimiento, y de la posibilidad de participar plenamente en la vida económica, social, política y

cultural (CEPAL, 2012). Esta situación de desventaja social y económica se ve acentuada por la combinación de la crisis de salud pública, el aislamiento social y la recesión económica provocada por la pandemia de COVID-19 (CEPAL, 2021). Este panorama destaca los enormes desafíos gubernamentales para garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos y la participación en la sociedad de la población con discapacidad. En línea con este propósito, el estado colombiano, mediante su incorporación al ordenamiento jurídico de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) de Naciones Unidas (ONU, 2006) en 2011, adquirió la responsabilidad de diseñar e implementar políticas públicas que garanticen los derechos de esta población.

En armonía con lo anterior, el Observatorio Poblacional Diferencial y de Familias de la Secretaría Distrital de Planeación, en alianza con la Fundación Saldarriaga Concha¹, realizaron el presente estudio, orientado a identificar las barreras de inclusión social y productiva que enfrentan las personas con discapacidad en la ciudad de Bogotá. Para iniciar, se presenta una visión general de la situación social y productiva de esta población a partir de los resultados del Índice de Inclusión Social y Productiva construido por la



Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Fundación Saldarriaga Concha. Este indicador brinda una visión multidimensional de la situación actual de las personas con discapacidad en la ciudad de Bogotá y permite determinar cuáles son los principales retos que enfrentan en áreas como la salud, la educación o el empleo.

Posteriormente, y guiados por los principios y recomendaciones derivados de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), se hace un análisis cuantitativo de otras dimensiones y variables de inclusión social y productiva que no son estimadas a partir del Índice de la Fundación Saldarriaga Concha, pero que son fundamentales para garantizar la plena participación e inclusión de la población con discapacidad. Este análisis cuantitativo permitió tener dos grupos de información. El primero de ellos hace referencia a las dimensiones e indicadores que contempla la CDPD y que fue posible estimar gracias a la información disponible en el país. El segundo, aquellas temáticas

que son determinantes para garantizar la inclusión de las personas con discapacidad, pero que aún no están siendo estimadas en las encuestas que fueron analizadas.

Para complementar el análisis de información cuantitativa, el proceso también contempló el levantamiento de información cualitativa con la población con discapacidad de la ciudad de Bogotá. A partir de la realización de grupos focales y de entrevistas a profundidad, fue posible recolectar la visión de los ciudadanos.

A partir de los hallazgos, se plantean una serie de recomendaciones para eliminar o mitigar el impacto de todas las barreras identificadas, fortalecer la caracterización de las personas con discapacidad en la ciudad de Bogotá y mejorar la medición de indicadores para evaluar el progreso en la implementación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD).

1. Convenio de Asociación 473 de 2021



Tema No. 1. Pobreza e inclusión social y productiva en Bogotá - Inclusión social y productiva con enfoque poblacional

2 Metodología

Primero, se presentan los resultados del índice multidimensional de inclusión social y productiva de la población con discapacidad. Posteriormente, se identificaron los indicadores de resultado para evaluar el progreso y las brechas en la implementación de los derechos establecidos en la CDPD (ONU, 2006). Se seleccionaron, en particular, los indicadores medibles y relacionados con la inclusión social y productiva. Finalmente, se evaluó el nivel de progreso en dichos indicadores mediante herramientas cuantitativas y cualitativas. Otros indicadores que no son posibles de medir y/o no se asocian con la inclusión social y productiva pero que son esenciales para conocer las brechas en la implementación de los derechos humanos establecidos por la convención y aproximarse a la realidad social de esta población, se incluyen en el Anexo 2. A continuación, se describe detalladamente cada metodología utilizada.

Índice Multidimensional de Inclusión Social y Productiva.

La clasificación de las barreras en las categorías de social y productiva hacen parte del enfoque metodológico adoptado por la Fundación Saldarriaga Concha en la construcción del Índice Multidimensional de Inclusión Social y Productiva. El acceso simultáneo a la inclusión social y productiva de la población

con discapacidad es lo que se conoce como la doble inclusión. La inclusión productiva se define como el proceso mediante el cual las personas y hogares salen de la pobreza monetaria al tiempo que acceden a mercados de trabajo y a fuentes de ingreso suficientes y sostenibles. La inclusión social por su parte, se entiende como la remoción de barreras y al acceso efectivo a medios y servicios sociales en un conjunto comprensivo de dimensiones que garantizan la ampliación del bien-estar de personas y hogares (Fundación Saldarriaga Concha, 2017)

Desde el punto de vista teórico, el Índice Multidimensional de Inclusión Social y Productiva de las Personas con Discapacidad tiene como base el enfoque de Alkire y Foster (2007, 2011), quienes diseñaron una metodología de medición multidimensional que puede ser adaptada a cualquier fenómeno social.

Este enfoque plantea el análisis de la exclusión como la existencia de privaciones en diferentes dimensiones que son enfrentadas por los individuos o los hogares al mismo tiempo. La simultaneidad exige usar una única fuente de información que reconozca para cada hogar o persona la acumulación de exclusiones. Así mismo, el uso de una única fuente determinará lo que pueda o no medirse a través del índice.

Estructura del Índice

El componente de inclusión social consta de 3 dimensiones: educación, servicios de salud y seguridad alimentaria, y vivienda y servicios públicos. En total las 3 dimensiones recogen 15 indicadores. La dimensión de educación está compuesta por los indicadores: inasistencia escolar, analfabetismo y bajo logro educativo. La de servicios de salud y seguridad alimentaria por los indicadores: sin aseguramiento en salud, sin acceso a servicios de salud, baja calidad del servicio de salud, mal estado de salud e inseguridad alimentaria. Y la de vivienda y servicios públicos por los indicadores: sin acceso a fuente de agua mejorada, inadecuada eliminación de excretas, pisos y paredes inadecuadas, hacinamiento, sin uso de internet y baja calidad del servicio de energía.

Figura 1. Estructura componente Inclusión Social

Educación	Salud y seguridad	Vivienda y servicios
Asistencia escolar	Aseguramiento en salud	Acceso a fuente de agua mejorada
	Acceso a servicios de salud	Adecuada eliminación de excretas
Alfabetismo	Calidad del servicio	Pisos adecuados
	Estado de salud	Paredes adecuadas
Logro educativo	Seguridad alimentaria	Sin hacinamiento
		Uso de internet
		Calidad del servicio de energía

Fuente: Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS 2017

El componente de inclusión productiva por su parte consta de 2 dimensiones: pobreza por ingresos y acceso a trabajo de calidad; y 4 indicadores, todos con sub indicadores. La dimensión de acceso a trabajo de calidad está compuesta por los indicadores: no ocupado, no cotizante a pensión y trabaja más de 48 horas a la semana. La dimensión de pobreza por ingresos está compuesta por el indicador pobre por ingresos que sigue la medición oficial de pobreza monetaria.

Figura 2. Estructura componente Inclusión Productiva

Generación de ingresos	Acceso al mercado laboral
No pobre por ingresos	Ocupado
	Cotizante a pensión
	Trabaja máximo 48 horas semanales

Fuente: Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS 2017

Finalmente es importante resaltar que para la estimación de este Índice la Fundación utiliza fuentes de información oficiales. La fuente elegida para en el caso de las personas con discapacidad es la Encuesta Nacional de Calidad de Vida, ya que esta permite identificar esta población a partir de las recomendaciones del The Washington Group on Disability Statistics (WG)².

Metodología cuantitativa

Primero, se identificaron las fuentes de información disponibles para medir los indicadores de resultado de la CDPD (SDG-CRPD, OHCHR, 2018). Para ello, se consideraron las fuentes de información que: (a) permitieran identificar a las personas con discapacidad siguiendo los estándares internacionales del Grupo de Washington sobre Estadísticas de la Discapacidad (Washington Group on Disability Statistics, 2017), (b) ofrecieran riqueza temática en aspectos relacionados con la inclusión social y productiva, y (c) garantizaran el acceso a la información y los microdatos. Siguiendo estos criterios, se seleccionaron el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) de 2018, la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS), y la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) y la Encuesta Multipropósito de Bogotá 2017 como fuentes potenciales de información. La encuesta seleccionada para la realización del análisis fue la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV, 2019). El ataque cibernético sufrido por el DANE en noviembre de 2021 impidió acceder a la información del CNPV. Por otro lado, la ECV supera a la ENDS en riqueza temática y actualización (la última ENDS disponible es de 2015) y la Encuesta Multipropósito 2017 por un lado utiliza una metodología diferente para la identificación de la población con discapacidad y su más reciente versión es del año 2017.

Finalmente, la estimación cuantitativa de los indicadores se realizó usando los microdatos de la ECV de 2019,

teniendo en cuenta que la versión 2020 a pesar de estar disponible, no fue posible acceder a los micro datos como consecuencia del ataque cibernético que sufrió el DANE durante el periodo de ejecución del proyecto.

Los indicadores se estimaron en personas con discapacidad, con cinco o más años de edad de Bogotá y el país. Para cada indicador se reporta la proporción de personas en condición de privación. Además, los principales hallazgos y recomendaciones se describen, únicamente, usando los indicadores con coeficientes de variación (CV) inferiores al 15%. Los indicadores con CV superiores al 15% se incluyen en el Anexo 1.

Metodología cualitativa

Con el objetivo de identificar las barreras de inclusión social y productiva, que enfrentan las personas con discapacidad que habitan en la ciudad de Bogotá; se realizaron entrevistas semiestructuradas y grupos focales a expertos, personas con discapacidad, familiares y cuidadores, que expresaron sus opiniones, percepciones y experiencias frente a la temática planteada. Las preguntas fueron resultantes de la revisión de la normativa nacional e internacional y del trabajo adelantado en el componente cuantitativo. Giran en torno a tópicos relevantes en el trabajo con discapacidad y, a su vez son aspectos importantes en la cotidianidad.

La muestra se eligió a conveniencia, dado que, el propósito perseguido con el componente cualitativo es profundizar en las experiencias de las PcD y a la vez acompañar la información cuantitativa obtenida del análisis de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida, etc. Como criterios de selección se estableció para los grupos focales, ser persona con discapacidad, persona mayor de 18 años, cuidador o representante de algún espacio de participación ciudadana ante el Distrito. Mientras que, para el

² Para conocer información más detallada sobre la metodología del índice multidimensional de inclusión social y productiva visite: <https://www.saldarriagaconcha.org/i-personas-discapacidad/ipd-metodologia>



Foto: Secretaría Distrital de Planeación

caso de las entrevistas, ser expertos en la materia; académicos y profesionales que hayan participado en el diseño de políticas públicas en discapacidad. Para la convocatoria se contó con el apoyo de la Secretaría Técnica Distrital de Discapacidad (STDD), la cual suministró los datos de contacto de 40 personas, y finalmente asistieron 28, además se convocaron también 7 personas que fueron referidas por participantes.

Tabla 1. Cantidad de participantes de grupos focales y entrevistas

	Participantes			Total
	Secretaría de Discapacidad (STDD)	Técnica Local	de	
Grupo focal 1	Secretaría de Discapacidad (STDD)	Técnica Local	de	4
Grupo focal 2	Discapacidad física			3
Grupo focal 3	Cuidadores			2
Grupo focal 4	Discapacidad visual			3
Grupo focal 5	Discapacidad cognitiva y múltiple			3
Grupo focal 6	Discapacidad psicosocial			2
Grupo focal 7	Discapacidad auditiva y sordoceguera			4
Grupo focal 8	Discapacidad visual y física			4
Grupo focal 9	Discapacidad psicosocial			3
Entrevistas	Expertos en el tema			6
Total				34

Fuente: elaboración propia

Los grupos focales, se organizaron por tipos de discapacidad para garantizar homogeneidad y un ambiente cómodo para los invitados, se llevaron a cabo en formato virtual por medio de la plataforma Google Meet. Se convocó a 5 personas por sesión y en promedio asistieron 3 para un total de 28 individuos. Algunos manifestaron no tener tiempo por actividades propias de sus labores, por la fecha de navidad-fin de año y otros no dieron ninguna respuesta a la invitación que se hizo por distintos medios: correo electrónico, WhatsApp, llamada y en ocasiones a través de la STDD. Se realizaron en total 6 entrevistas y 9 grupos focales, todos en formato virtual.

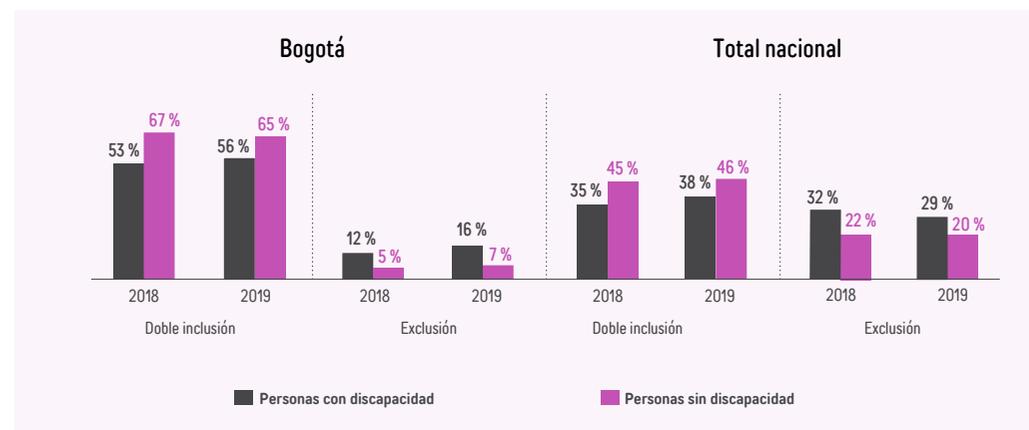
3 Resultados

Índice Multidimensional de Inclusión Social y Productiva en Bogotá (2018-2019)

Según los datos de la ENCV, las condiciones de inclusión de las personas con discapacidad mejoraron entre 2018 y 2019. La doble inclusión pasó de 53% en 2018 a 56% en 2019. Por su parte, la doble exclusión aumentó al pasar de 12% a 16%, durante el mismo periodo.

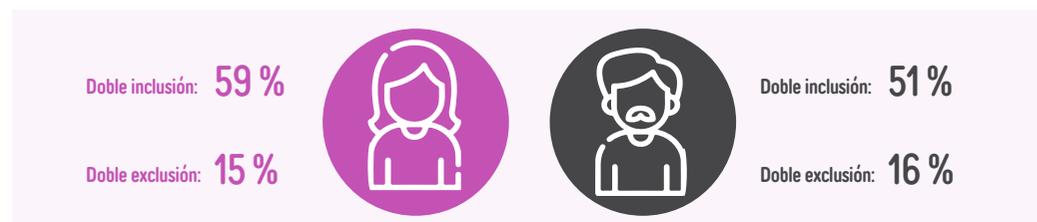
Al comparar los resultados con el resto de la población, se tiene que las personas con discapacidad están menos incluidas. En 2019, el 56% de las personas con discapacidad de Bogotá lograron tener acceso simultáneo a oportunidades sociales y productivas, porcentaje inferior al de las personas sin discapacidad (65%). La doble exclusión es superior en las personas con discapacidad (16% vs 7%).

Figura 3. Resultados Índice Multidimensional de Inclusión Social y Productiva de las personas con y sin discapacidad Bogotá vs Nacional 2018-2019



Fuente: Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS a partir de DANE-ECV (2018, 2019)

Estas diferencias entre población con y sin discapacidad en Bogotá siguen la tendencia de las disparidades del total nacional. Y en la región, las personas con discapacidad presentan mejores condiciones de inclusión que las del promedio nacional.

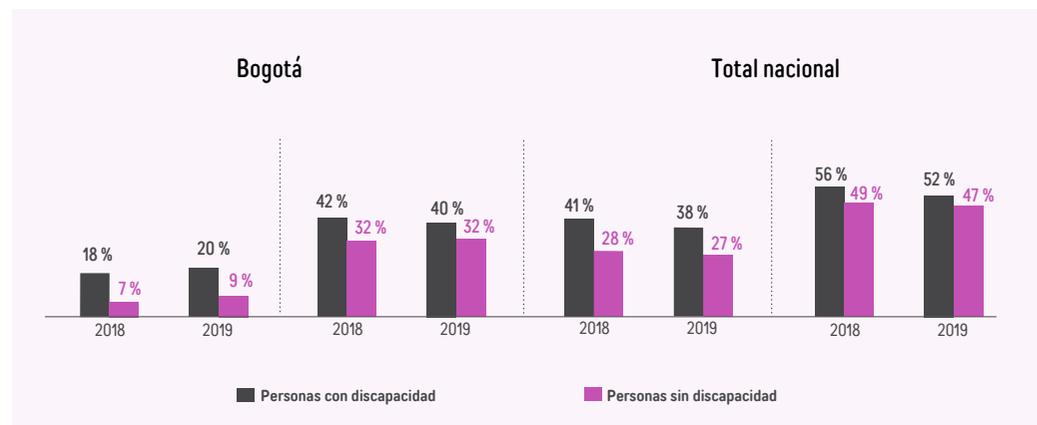


Fuente: Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS a partir de DANE-ECV (2018, 2019)

Las mujeres con discapacidad registran mejores condiciones de inclusión que los hombres con discapacidad en Bogotá. La doble inclusión es mayor en las mujeres con discapacidad (59%) que en los hombres (51%), y la doble exclusión es similar en las mujeres con discapacidad y en los hombres con discapacidad (15% vs 16%).

A nivel nacional, la doble inclusión en las personas con discapacidad es mayor entre las mujeres que en los hombres (40% vs 35%) y la doble exclusión es menor en las mujeres con discapacidad (27% vs 31%).

Figura 4. Exclusión social y exclusión productiva de las personas con y sin discapacidad en Bogotá 2019



Fuente: Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS a partir de DANE-ECV (2018, 2019)
*Cifras con coeficiente de variación superior al 15%.

La exclusión social³ de las personas con discapacidad pasó de 18% a 20% entre 2018 y 2019, lo que significa un empeoramiento en las oportunidades sociales de esta población. Contrario a lo anterior, las personas con discapacidad registraron una mejora en la exclusión productiva⁴ durante el último año.

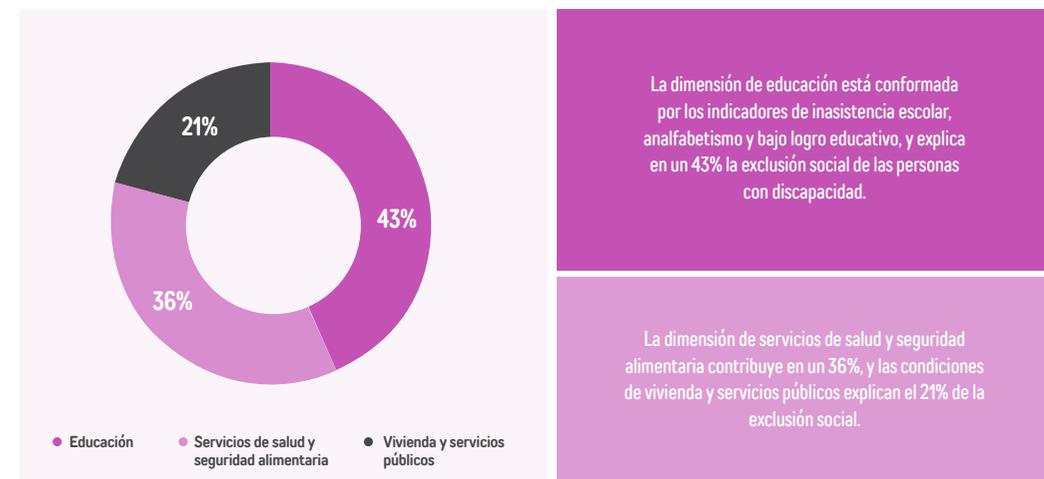
Al comparar con el resto de la población se tiene que las personas con discapacidad registran menor acceso a oportunidades de inclusión social. En 2019, el 20% de las personas con discapacidad estaban en condición de exclusión social, mientras que el porcentaje de personas sin discapacidad en la misma situación fue de 9%. Por su parte, el porcentaje de personas excluidas productivamente fue de 40% y 32%, respectivamente.

3 El componente de exclusión social consta de 3 dimensiones: educación, servicios de salud y seguridad alimentaria, y vivienda y servicios públicos. En total las 3 dimensiones recogen 15 indicadores de los cuales 8 tienen subindicadores individual y resto hogar. La dimensión de educación está compuesta por los indicadores: inasistencia escolar, analfabetismo y bajo logro educativo. La de servicios de salud y seguridad alimentaria por los indicadores: sin aseguramiento en salud, sin acceso a servicios de salud, baja calidad del servicio de salud, mal estado de salud e inseguridad alimentaria. Y la de vivienda y servicios públicos por los indicadores: sin acceso a fuente de agua mejorada, inadecuada eliminación de excretas, pisos y paredes inadecuadas, hacinamiento, sin uso de internet y baja calidad del servicio de energía.

4 El componente de exclusión productiva consta de 2 dimensiones: pobreza por ingresos y acceso a trabajo de calidad; y 4 indicadores, todos con subindicadores individual y resto hogar. La dimensión de acceso a trabajo de calidad está compuesta por los indicadores: no ocupado, no cotizante a pensión y trabaja más de 48 Hrs a la semana. La dimensión de pobreza por ingresos está compuesta por el indicador pobre por ingresos que sigue la medición oficial de pobreza monetaria.

Estas diferencias entre personas con y sin discapacidad en los componentes social y productivo son similares a las del promedio nacional, en dirección más no en magnitud. El diferencial entre las personas con y sin discapacidad en el componente de exclusión social para el caso de Bogotá es de 11 puntos porcentuales y para el total nacional de 11,4 p.p.

Figura 5. Composición de la exclusión social en las personas con discapacidad en Bogotá: 2019

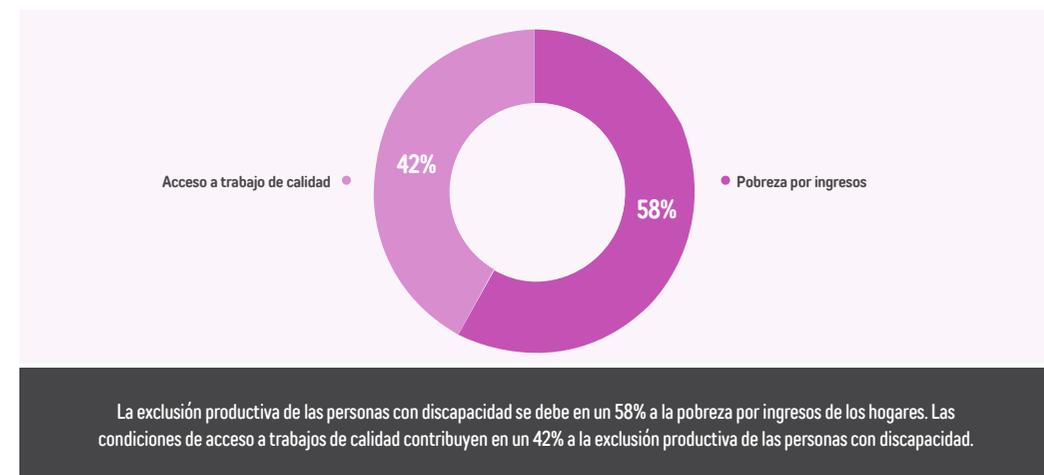


La dimensión de educación está conformada por los indicadores de inasistencia escolar, analfabetismo y bajo logro educativo, y explica en un 43% la exclusión social de las personas con discapacidad.

La dimensión de servicios de salud y seguridad alimentaria contribuye en un 36%, y las condiciones de vivienda y servicios públicos explican el 21% de la exclusión social.

Fuente: Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS a partir de DANE-ECV (2019)

Figura 6. Composición de la exclusión productiva de las personas con discapacidad en Bogotá: 2019



La exclusión productiva de las personas con discapacidad se debe en un 58% a la pobreza por ingresos de los hogares. Las condiciones de acceso a trabajos de calidad contribuyen en un 42% a la exclusión productiva de las personas con discapacidad.

Fuente: Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS a partir de DANE-ECV (2019)



Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Indicadores de inclusión social y productiva concebidos en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)

En esta sección se presenta un análisis de las principales variables desagregadas a nivel social y productivo para la población con discapacidad en la ciudad de Bogotá. Como se mencionó en la sección que describe la metodología, todos los indicadores que se presentan a continuación fueron estimados con base en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV, 2019).

El análisis de indicadores incluye dimensiones y variables adicionales a las que incorpora el índice Multidimensional de Inclusión de la Fundación

Saldarriaga Concha. La selección de las dimensiones y de las variables se realizó a la luz de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) de Naciones Unidas. En la CDPD están contempladas todas las dimensiones y variables que deber ser abordadas para garantizar la plena participación de las personas con discapacidad. Se presentan así, los principales hallazgos en inclusión social y productiva de las personas con discapacidad en Bogotá, describiendo los indicadores más y menos frecuentes para la ciudad de Bogotá y en comparación al contexto nacional.

Principales hallazgos en inclusión social y productiva en las personas con discapacidad en Bogotá

La siguiente tabla tiene por objeto presentar los indicadores desagregados que según la CDPD se identifican como privaciones importantes y que es posible medir con los datos de la ENCV a nivel Bogotá y a nivel nacional. La columna dos presenta la estimación de la incidencia de la privación para las personas con discapacidad según cada uno de los indicadores. En la cuarta columna se presentan los coeficientes de variación, acá solo se incluyen aquellos menores a 15% pues suponen significancia estadística. Nótese que algunos de los indicadores que componen el Índice de inclusión y productiva (ver Figuras 1 y 2 arriba) no están contenidos en la tabla pues no son estadísticamente significativos para el contexto de la ciudad⁵.

Sin embargo, el anexo 1 a este informe presenta los demás indicadores con CV mayores a 15% que, si bien no son significativos estadísticamente para el contexto de Bogotá, si representan mediciones globalmente reconocidas como indicadores de barreras de inclusión social y productiva. Las siguientes columnas presentan los mismos datos a nivel nacional, a manera de comparación.

Tabla 2. Indicadores de inclusión social y productiva en personas con discapacidad

Indicador	Bogotá			Nacional		
	Estimación	Desviación Estándar	CV	Estimación	Desviación Estándar	CV
Indicadores Índice de Inclusión Social y Productiva FSC						
Bajo logro educativo individual	44.4%	2.5%	5.6%	63.1%	0.8%	1.2%
Bajo logro educativo resto hogar	56.8%	2.3%	4.0%	66.9%	0.7%	1.1%
No ocupados individual	48.6%	2.5%	5.1%	54.9%	0.7%	1.3%
No ocupados resto del hogar	48.7%	2.7%	5.5%	55.7%	0.8%	1.4%
No cotización a pensión individual	47.3%	2.7%	5.8%	67.0%	0.8%	1.2%
No cotización a pensión resto hogar	64.2%	3.0%	4.6%	73.6%	0.8%	1.0%
Trabaja mayor 48 hrs semanales individual	11.1%	1.6%	14.0%	9.1%	0.4%	4.6%
Trabaja mayor 48 hrs semanales resto hogar	20.2%	2.3%	11.3%	21.5%	0.7%	3.1%
Pobreza por ingresos Individual	28.0%	3.1%	11.1%	34.7%	0.8%	2.4%
Pobreza por ingresos resto hogar	27.1%	3.1%	11.3%	32.8%	0.8%	2.6%
Indicadores según la CDPD						
Baja calidad servicio de salud individual	19.7%	2.0%	10.4%	21.7%	0.6%	2.7%
Baja calidad servicio de salud resto hogar	26.1%	2.9%	11.1%	26.5%	0.8%	3.0%
Inseguridad Alimentaria	13.6%	2.1%	15.4%	9.1%	0.6%	6.3%
No uso internet individual	35.8%	2.3%	6.4%	56.1%	0.8%	1.5%
No uso internet resto hogar	37.9%	2.9%	7.8%	52.6%	0.8%	1.6%
No uso de internet por alto costo, falta de conocimiento o cobertura	26.4%	2.2%	8.3%	41.9%	0.7%	1.8%
No uso de computador o tableta	64.7%	2.7%	4.1%	76.5%	0.7%	0.9%
No acceso a celular	15.8%	1.6%	9.9%	30.4%	0.7%	2.3%

Fuente: Cálculos propios FSC, a partir de DANE-ECV 2019.

A continuación, se presentan los datos específicos a cada una de las dimensiones de la doble inclusión.

⁵ Esto significa que los indicadores para el contexto de Bogotá no significan privaciones relevantes.

Inclusión social

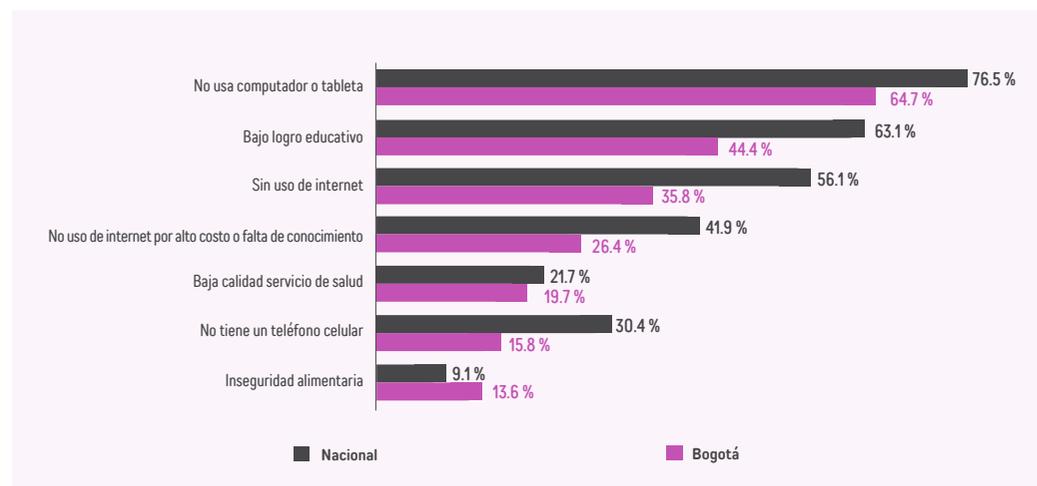
Las barreras de inclusión social más recurrentes en las personas con discapacidad en Bogotá en 2019 fueron: no uso de computador o tableta (64.7%), bajo logro educativo (44.4%), y no uso de internet (35.8%). Por otro lado, los indicadores de inclusión social menos frecuentes fueron inseguridad alimentaria (13.6%), no acceso a celular (15.8%), y baja calidad en el servicio de salud (19.7%) – ver figura 7.

Aunque el bajo logro educativo y el no uso de internet son algunas de las barreras de inclusión social más frecuentes en las personas con discapacidad en Bogotá, también son los indicadores más

favorables para la ciudad en comparación con el resto del país, mostrando una brecha de 20.2 y 18.7 puntos, respectivamente.

Para el caso de No uso de internet, se observa en las barras verde oscuro de la Figura x. abajo que el 26,4% en Bogotá no lo usa por razones de alto costo, desconocimiento o falta de cobertura. Este porcentaje es significativamente menor que los datos para el total nacional, en total en la ciudad de Bogotá 15.5% personas más acceden a servicio de internet a pesar de los costos, la cobertura o la falta de conocimiento.

Figura 7. Indicadores de inclusión social en personas con discapacidad en Bogotá y el resto del país 2019



Fuente: Cálculos propios a partir de DANE-ECV 2019

Respecto de la inseguridad alimentaria, la ciudad de Bogotá presenta una privación más alta en este indicador con respecto al total nacional. 13,6% de la población con discapacidad en la ciudad se encuentra en condición de inseguridad alimentaria en comparación a 9,1% a nivel nacional. Una persona se considera en privación si todos los miembros de su hogar no consumieron las tres comidas todos los días de la semana anterior.

De otro lado y frente al indicador de calidad en el servicio de salud en donde una persona está en privación si considera que la calidad del servicio de la entidad de seguridad social en salud a la que está afiliado es mala o muy mala. A nivel del hogar, una persona está en privación si los demás miembros de su hogar consideran que la calidad del servicio de la entidad de seguridad social en salud a la que están afiliados es mala o muy mala. Se observa que

el 21.7% y el 19.75 de las personas con discapacidad en Colombia y Bogotá, respectivamente, percibe una baja calidad en el servicio de salud. Los datos a nivel del hogar muestran que, el 26.5% de las personas con discapacidad en Colombia pertenece a un hogar cuyos demás miembros consideran que tienen una baja calidad en el servicio de salud. En Bogotá, este porcentaje es del 26.1%.

Inclusión productiva

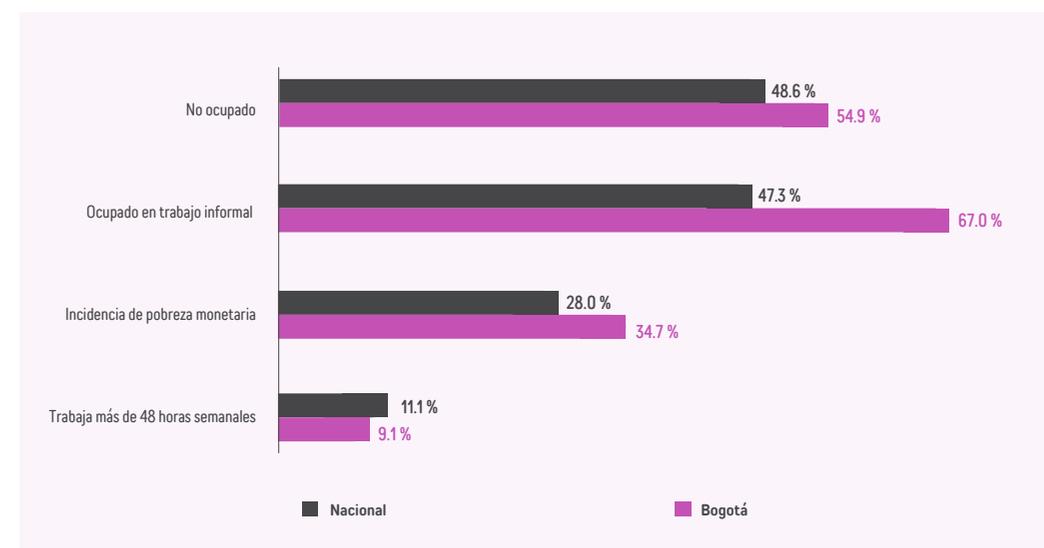
Las barreras de inclusión productiva más recurrentes en las personas con discapacidad en Bogotá para 2019 fueron: no ocupación (48.6%) y no cotización

a pensión (47.3%). Por otro lado, el indicador de inclusión productiva menos frecuente fue el trabajo de más de 48 horas semanales (11.1%). Ver la Figura X abajo.

Aunque la no cotización a pensión es una de las barreras de inclusión productiva más frecuentes en las personas con discapacidad en Bogotá, también es el indicador más favorable para la ciudad en comparación con el resto del país, mostrando una brecha de 19.7 puntos – ver las siguientes figuras.

Figura 8. Indicadores de inclusión productiva en personas con discapacidad en Bogotá y el resto del

país



Fuente: Cálculos propios a partir de DANE-ECV 2019

Respecto del indicador de trabajo superior a las 48 horas semanales, se indica que en comparación al nivel nacional las personas con discapacidad trabajaron más horas en promedio, una diferencia de 2.2 puntos porcentuales. La incidencia de pobreza monetaria a nivel de Bogotá es menor para la población con discapacidad situándose en 28% a comparación del 34.7% a nivel nacional, la incidencia es de 6.7 puntos porcentuales menor en Bogotá que a nivel nacional.

Resultados etapa cualitativa

A continuación, se presentan los resultados agrupados en 7 grandes categorías que se abordaron con los participantes tanto de grupos focales como de entrevistas individuales y que recogen el sentir de estos.

Igualdad y no discriminación

Ante la pregunta sobre las percepciones o imágenes que circulan en la sociedad acerca de las personas con discapacidad, los participantes tanto de grupos focales como de entrevistas, reconocen que entre los imaginarios está subvalorar las capacidades de esta población. En el ámbito laboral, por ejemplo, la población advierte que la subvaloración de las capacidades se asocia a la incapacidad física, desconociendo las destrezas y habilidades que pueden tener las otras personas para desempeñar una labor, se cuestiona la capacidad productiva y la competitividad aun teniendo educación formal.

Figura 9. Nube de palabras del componente de igualdad y no discriminación



Fuente: Elaboración propia con base en información capturada en campo

De igual manera, exponen barreras actitudinales que permean todos los entornos donde las PcD son vistas como dependientes, “el niño eterno”, que no se autodeterminan, lo que restringe los procesos de inclusión y garantía de derechos. Otro punto importante para considerar es que se ha manejado la creencia de que las personas que más saben de discapacidad, no son este grupo poblacional y sus

familias, sino que, por el contrario, son los profesionales de la salud quienes poseen este conocimiento; esto ha hecho que se relacione mucho las necesidades con la rehabilitación en el ámbito clínico, limitando otros procesos relevantes para mejorar su calidad de vida, como el acceso a educación, al ámbito laboral y una vida social enriquecida.

Frente a este tema, los participantes de las entrevistas contribuyen que la percepción más grande que tiene la sociedad frente a las PcD está enmarcada en lo asistencial y “*distorsionada en términos de capacidad y participación*”. Esto, como se ha mencionado, se traduce en sobreprotección y limitación para el acceso a servicios educativos, deportivos y laborales que en muchas ocasiones se reduce a manualidades y baile.

Muy relacionado con este tópico, está la autonomía, que se ve limitada por percepciones como las referidas por los entrevistados: “*Que las Personas con discapacidad no pueden tomar sus propias decisiones*”. Lo anterior pone de presente la importancia de la entrada en vigor de la Ley 1996 de 2019⁶, que para los entrevistados se configura como un gran avance, en el sentido de que permite a las PcD autodeterminarse y garantiza el respeto por la dignidad humana, y la no discriminación, alineándose con normativas internacionales importantes en materia de derechos para esta población, como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ratificada por Colombia en 2011. En palabras de los entrevistados se lee así:

es el hito más importante que se ha generado en esta última década, ¿por qué no decirlo? el que va a transformar de verdad, de verdad impactar la inclusión social, productiva, total, plena de las personas, porque cuando una persona ejerce su capacidad legal está diciendo que puede casarse, puede heredar, puede comprar, puede vender, puede pagar, puede moverse y digamos que, esa era la restricción más alta ¿no? que se tenía”.

Se identifica también por parte de los entrevistados las barreras de tipo institucional, lo que hace que los servidores o instituciones públicas o privadas no presten sus servicios de manera óptima, ya sea por falta de capacitación o por la demora en la implementación de las normas correspondientes.

Otro aspecto que refieren específicamente los participantes de los grupos focales es que circula mucho el imaginario de que la condición de discapacidad psicosocial⁷ tiene un componente intencional; es decir, se asocia con la imagen de pereza, de que “*es que usted es así, porque quiere estar así*”, desconociendo la multiplicidad de factores que intervienen en este tipo de discapacidad. Derivado de esto, refieren también la percepción que generan ellos mismos a partir de lo que expresan los demás y la poca conveniencia o tranquilidad para expresar libremente el diagnóstico en caso de participar de una entrevista laboral.

Accesibilidad

Las principales barreras que reportan los participantes de los grupos focales son las actitudinales, que se refieren específicamente a los comportamientos poco empáticos de las personas que comparten el sistema de transporte, por ejemplo, al no respetar los espacios destinados para las sillas de ruedas y por -parte de los operadores del servicio- tanto público como los particulares, por ejemplo, los taxis, que en muchas ocasiones no llevan a las PcD por lo dispendioso que puede ser acomodar la silla de ruedas y la espera que esto supone. Otras barreras documentadas tienen que ver con la comunicación, puntualmente en el servicio de Transmilenio, es muy complejo la ubicación, ya que, se depende tanto de los tableros, como del sonido que informa las paradas y aunque estos servicios ya están regulados sólo funcionan parcialmente.

En línea con estas percepciones, aunque se documentan grandes avances en los sistemas de transporte masivo, -en aras de disminuir las barreras-

es importante considerar que no es el único medio que usa esta población para ir de un lugar a otro, por lo que, también se hace necesario sensibilizar a otros funcionarios de transportes públicos o particulares para garantizar el derecho a la movilidad. Los participantes lo expresan de esta manera:

“No es ajeno que el sistema masivo no es el único sistema de las personas con discapacidades, entonces si tú no puedes llegar en un Transmilenio, en un sistema integrado, pues no puedes llegar a otro sitio; porque finalmente en un colectivo, en un carro, en un taxi, en uno que llaman transporte privado, ahí vuelven a generarse todas estas dificultades o todas estas barreras”.

Figura 10. Nube de palabras de la dimensión de accesibilidad



Fuente: Elaboración propia con base en información capturada en campo

En este mismo aspecto, tanto los grupos focales como los expertos evidencian barreras arquitectónicas que bloquean o impiden la movilidad o el acceso libre por otros lugares que frecuentan también las PcD; faltan rampas, señalización, y que en todos los espacios públicos se cumpla con la normativa de accesibilidad, de igual manera, consideran necesario que haya un mecanismo de lectura Braille para facilitar el goce de estos lugares por parte de las PcD.

Educación

Entre las principales barreras que se documentan, tanto de parte de los entrevistados como de los expertos, están las referidas a la evaluación tradicional, que limita las posibilidades de acceso y permanencia de los estudiantes con discapacidad y,

6 Ley 1996 de 2019 del 26 de agosto del mismo año. Por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad.

7 Actualmente la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas reconoce la discapacidad psicosocial, por lo que, enfermedades como la depresión y la esquizofrenia la generan, al limitar el desarrollo de actividades cotidianas como trabajar, estudiar, cuidar los hijos, entre otras.

De igual manera, refieren los participantes de los grupos focales que una de las principales barreras que identifican es el no cumplimiento de la normativa, ya que, se evidencia un avance en políticas y programas, pero una brecha importante en la implementación:

“Lo otro es que cumplan la norma las entidades públicas, estamos hablando de un decreto del 20178 que deben cumplir el proceso de inclusión laboral de personas con discapacidad y nos han metido a todas las personas que tienen enfermedades laborales, entonces desde esa perspectiva el Distrito o la Nación nunca va a sacar la exclusión qué está haciendo”.

Los anteriores elementos los han ligado con la falta de articulación institucional y con la ausencia de mecanismos y estrategias para la puesta en marcha de planes y programas para las PcD, resaltando la importancia del diálogo conjunto que consolide la participación real y efectiva de este grupo poblacional.

Participación en la vida política y pública

En el tema de participación política y civil se identifican como barreras la falta de confianza en la institucionalidad, por lo que la percepción es que, aunque se generen espacios, son reducidos o es imposible acceder a ellos, lo que deriva en que tomen decisiones casi siempre las mismas personas.

Figura 14. Nube de palabras de la dimensión de participación en la vida política y pública



Fuente: Elaboración propia con base en información capturada en campo

Los participantes de los grupos focales reportan falta de ajustes razonables y apoyos que permitan la participación e inclusión plena de las PcD; ausencia de tarjetones en lenguaje Braille en las mesas de votación, convocatorias e información en formatos no accesibles, carencia de dispositivos y tecnologías de apoyo. También refieren que no hay “incentivos” para los representantes:

“Y los locales que deben participar como representantes, pues, no tienen tampoco incentivos para ir de su casa, que los recojan, que los lleven. Antes los llevaban en transporte en algunas localidades, pero, después ya no. Y fuera de eso, pues, a veces duran 6, 7, 8 horas allí, reuniones extensas y no tienen ni un refrigerio, ni un almuerzo, ni un incentivo económico para participar”.

Un aspecto importante para considerar referido por los participantes de los grupos focales es el desconocimiento de la población con discapacidad acerca de los mecanismos de participación y la falta de socialización efectiva de estos; unido a los prejuicios asociados a la discapacidad, se traduce en que no se consideren como actores capaces de participar en la vida política y pública. En contraposición, los expertos reconocen que la participación es viable, se ha hecho de diversas maneras y que además le aporta a los involucrados valor y reconocimiento como ciudadanos.

Tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)

Entre las barreras que hacen referencia al uso de las TICS, se documenta que para las personas con discapacidad visual es bastante complejo el uso de aplicaciones de celular, que en su mayoría no son accesibles e inclusivas. Otro ejemplo específico, son los cajeros bancarios que, aunque cuentan también con unos accesorios como audífonos o braille en los botones, cuando se hace uso de ellos no funcionan correctamente, por lo que, de todas formas, generan

dependencia y falta de intimidad. Los participantes de los grupos focales lo expresan así:

“muchas aplicaciones son inaccesibles, las aplicaciones bancarias en las que se supone que la transacción es personal, que solo tú debes saber la clave, pero al ser inaccesible te hace dependiente de la ayuda de alguien, de otra persona, para poder utilizar y manejar tu plata desde tu celular”

En cuanto al acceso y al uso de las tecnologías digitales, los expertos llaman también la atención en la importancia de plantear gratuidad o un subsidio en los servicios de internet para ciertos estratos y grupos poblacionales, ya que, el estatus socioeconómico juega un papel fundamental en la disminución de esta brecha digital. De igual manera, es importante la formación tanto para la PcD como para sus familias, una de las barreras que se identifica es que no se saben usar las tecnologías, por lo que, refieren es una cuestión también educativa para realmente sacar el provecho de las cosas

“un celular sólo no sirve, un celular sirve en la medida en la que yo conozco su funcionamiento, soy capaz de darle efectividad y eficiencia a todo lo que está allí”.

Nuevamente los entrevistados llaman la atención en el cumplimiento de la norma, dado que, se debe garantizar que todas las páginas web del distrito sean accesibles.

Finalmente, al indagar por los sistemas de información y los datos de los cuales se tiene poco conocimiento o escasa información por parte del Distrito, los participantes de los grupos focales eligieron entre un listado las tres principales temáticas sobre las cuales se debería dar prioridad. Este ejercicio resulta importante, teniendo en cuenta que son aspectos fundamentales en la vida de las personas con discapacidad de acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas y que al no ser invisibles estadísticamente, no se pueden establecer la dimensión de la problemática ni definir políticas o programas enfocadas en su tratamiento. La siguiente tabla ilustra las preferencias de los participantes.

Tabla 3: Temáticas priorizadas por los participantes

Dimensiones	%
Protección contra la tortura, los malos tratos, ejemplo, número de casos reportados de tortura y malos tratos contra personas con discapacidad.	76,9%
Derecho a la vida: ejemplo, estadísticas de homicidios, de casos de amenazas de muerte, detenciones arbitrarias, etc.	69,2%
Prevención y protección contra la explotación, violencia y abuso: ejemplo, proporción de mujeres y niñas sometidas a violencia, abuso o explotación física, sexual o psicológica.	46,2%
Acceso a la justicia: ejemplo, número de demandas presentadas, investigadas y resueltas.	38,5%
Igual reconocimiento como persona ante la ley: ejemplo, número de personas con discapacidad a las que se les ha restablecido totalmente su capacidad jurídica desglosado por edad, sexo y discapacidad.	23,1%

Fuente: Elaboración propia con base en información capturada en campo
*Los temas que menos priorizaron los participantes fueron: libertad y seguridad y libertad de movimiento y nacionalidad.

8 Hace referencia al Decreto No. 2177 de 2017. (22 de diciembre). Por el cual se integra el Consejo para la Inclusión de la Discapacidad y se dictan disposiciones relacionadas con su funcionamiento. Se adiciona el artículo 1.12.12, que es explícito en su objeto de coordinar acciones para coadyuvar al ejercicio de los derechos y la inclusión social, laboral y productiva de las PcD.



Tomo Ndi, P...
y productiva en Bogotá - Inclusión social y productiva con enfoque...

4 Conclusiones: Desafíos y prioridades para la inclusión social y productiva de las personas con discapacidad en Bogotá

Políticas y Programas

Según los resultados cuantitativos presentados anteriormente, las privaciones más significativas para garantizar la plena inclusión social y productiva de las personas con discapacidad en Bogotá son: el no uso de dispositivos electrónicos (p. ej. computador o tableta) e internet, la no ocupación y cotización a pensión, y el bajo logro educativo. Estas son las variables que mayor incidencia presentaron en el análisis de fuentes de información secundarias adelantadas en el marco del estudio.

En esta línea, se recomienda dar prioridad a las políticas y programas que permitan garantizar el acceso y uso de tecnologías de la información (TIC) de la población con discapacidad. En la nueva configuración de la sociedad generada como consecuencia de la pandemia del COVID-19, la conectividad digital se convirtió en un elemento esencial para la vida de todas las personas. Acceder a la información, a los servicios sociales (p. ej. de salud y/o apoyo psicosocial) y a las oportunidades educativas y laborales hoy en día, es en su mayoría se realizan mediante el uso de la tecnología. Por lo tanto, el pleno acceso y apropiación de las TIC debe ser un pilar fundamental de las políticas dirigidas a la población con discapacidad para gestionar los ejes de su inclusión social y productiva. No hacerlo, sin duda

generará mayor exclusión para un importante grupo de personas que históricamente ha tenido muchas dificultades para acceder a las oportunidades en igualdad de condiciones.

Eliminar la brecha digital que existe entre las personas con y sin discapacidad en la ciudad de Bogotá solo es posible si se realiza bajo un enfoque sistémico. Es decir, es un fenómeno que debe contar con el liderazgo de la Alcaldía de Bogotá, pero que también debe contar con el apoyo de la empresa privada y las organizaciones de la sociedad civil. Puntualmente, se recomienda la creación de una gran alianza de ciudad que tenga como propósito superior eliminar la exclusión digital de la población con discapacidad en la ciudad de Bogotá.

En materia de exclusión productiva, es necesario garantizar la inclusión laboral y el acceso a pensión de las personas con discapacidad. Para esto, es necesario mejorar y focalizar las oportunidades laborales, y fortalecer las estrategias que permitan la formación para el empleo, el autoempleo y el emprendimiento en las personas con discapacidad y sus familias. En particular, se recomienda garantizar la participación en igualdad de condiciones de la población con discapacidad en las diferentes iniciativas lideradas por el distrito para disminuir el desempleo. Por otro parte,

se debe fortalecer la gestión dirigida hacia las empresas para eliminar las barreras actitudinales que existen frente a la contratación de personas con discapacidad. Finalmente, es fundamental que todas las entidades que hacen parte de la Alcaldía de Bogotá cumplan a cabalidad el decreto 2011 de 2017 que establece el porcentaje de personas con discapacidad que deben ser contratadas en las entidades del sector público.

De manera complementaria, es necesario fortalecer la oferta de educación para el trabajo bajo un enfoque de inclusión y equidad. Específicamente, el distrito, a través de estrategias como su Agencia ATENEA debe garantizar una participación activa de la población con discapacidad en sus programas.

En materia de generación de información, se recomienda fortalecer las estrategias de identificación y caracterización de las personas con discapacidad en el Distrito, y la medición de indicadores para evaluar el progreso y las brechas en la implementación de la CDPD. Así, siguiendo las recomendaciones internacionales, se sugiere identificar a las personas con discapacidad mediante la escala propuesta por el Grupo de Washington sobre Estadísticas de la Discapacidad (Washington Group on Disability Statistics, 2017). Esta metodología permite calcular la prevalencia y los diferenciales de participación para presentar informes internacionales y hacer comparaciones entre los países. Además, es necesario articular las estrategias distritales con el Registro Único de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RULCPD).

Además, se sugiere ampliar el repertorio de indicadores de la CDPD (SDG-CRPD, OHCHR, 2018) medibles mediante la Encuesta Multipropósito de Bogotá para monitorear el nivel de disfrute de los derechos humanos en esta población. Para ello, en el anexo 2, se presentan los indicadores de la CDPD: (a) no estimables, (b) poco estimables, y (c) estimables mediante la Encuesta Multipropósito de Bogotá de 2017.

Con base en la información cualitativa, las recomendaciones son variadas y engloban distintas esferas de la vida de las PcD: social, productiva, personal, entre otras.

Figura 15. Nube de palabras



Fuente: Elaboración propia con base en información capturada en campo

Empleabilidad y apoyo a emprendimientos

La formación para el trabajo y el desarrollo humano se considera como una herramienta fundamental para favorecer la autonomía de las PcD y el ejercicio del derecho al trabajo digno. En ese sentido, se ha precisado que la inclusión laboral debe darse en el marco del empleo formal, y de las empresas legalmente constituidas. Esto facilita que los procesos de reclutamiento y contratación se correspondan con la legislación laboral vigente. De esta manera, la recomendación es fortalecer planes y programas que favorezcan la incorporación laboral de las PcD; dirigidos tanto a las empresas como a las personas, por medio de acompañamiento en los procesos de selección y capacitación para el desarrollo de habilidades. De igual forma, facilitar el acceso a recursos financieros para las PcD que estén interesadas en generar emprendimientos.

Cultura ciudadana y procesos de participación

Las estrategias pedagógicas tienen un rol importante en la disminución de los prejuicios y la discriminación de esta población, el uso del lenguaje, y el respeto por la dignidad humana, son factores que favorecen los procesos de inclusión social, por tanto, es necesario la sensibilización de la sociedad en su conjunto, con la

participación del Estado, de las familias, y de las PcD. La acción en la incidencia política debe ser prioridad, así como el desarrollo normativo armonizado con la legislación internacional al respecto.

Educación

Dificultades en el acceso a la Educación impactan varios aspectos del proyecto de vida de las PcD, en consecuencia, la educación se considera como una puerta de entrada para lograr la inclusión en ámbitos como el laboral y el social. En coherencia, la recomendación es implementar cambios en el sistema educativo que propendan por respeto a la diferencia y niveles bien definidos de resultados para todos, favorecer la presencia de docentes con mayor preparación en educación inclusiva y finalmente, que las instituciones se adapten a la población con discapacidad, definiéndolas como actores activos y productivos dentro de la sociedad.

Capacitación y sensibilización a la familia, y de los y las cuidadoras

La familia, los y las cuidadoras se configuran como un soporte importante para las PcD, pues fomentan su desarrollo y favorecen la inclusión en diversos espacios, por ejemplo, participando en movimientos asociativos en favor de esta población. Sin embargo, la percepción que prevalece es de falta de apoyo institucional, por lo que, se recomienda fortalecer las habilidades por medio de formación y también hacer reconocimiento de la labor que se cumple, en función de obtener planes y programas que favorezcan el

ejercicio del rol, combinado con una actividad que les permita generar poder adquisitivo.

Salud

Los entrevistados perciben y han experimentado diversas barreras para el acceso a los servicios de salud para las PcD, el suministro de medicamentos, las citas médicas, la falta de cordialidad en el trato, además de los gastos asociados al desplazamiento a los centros médicos. En consecuencia, otra de las recomendaciones para el Distrito es mejorar la accesibilidad a los servicios de salud, con tratamientos integrales y a la vez fomentar una cultura de respeto por la dignidad en la atención de esta población.

Accesibilidad

Las recomendaciones de los participantes en general se orientan a que se garantice el cumplimiento de la normativa que ya existe, con respecto al tema de accesibilidad. Esto con referencia a los puentes peatonales, las losas podotáctiles, -tanto en andenes como en estaciones de Transmilenio- el correcto funcionamiento de los ascensores, entre otras; dado que, para garantizar una movilidad segura se hace indispensable los lectores de voz, las líneas de vida, el uso de lenguaje Braille, y medidas de inclusión en los paraderos y de manera amplia en la infraestructura de toda la ciudad. Unido a lo anterior, se hace indispensable la sensibilización y la capacitación tanto de usuarios como de operadores de servicios de transporte público y privado.

Anexo 1

Indicadores de inclusión social y productiva con baja confiabilidad

En la siguiente tabla se presentan los indicadores de inclusión social y productiva con baja confiabilidad estadística (con CV superiores al 15%). Estos indicadores se presentan debido a que, aunque las variables se encuentran en la encuesta, la calidad de la información no permite tomar decisiones. Por lo tanto, se recomienda aumentar los tamaños de muestra en los indicadores que sean de interés para el distrito.

Tabla 1. Indicadores de inclusión social y productiva con baja confiabilidad estadística.

Indicador	Bogotá			Nacional		
	Estimación	Desviación Estándar	CV	Estimación	Desviación Estándar	CV
Analfabetismo individual	3.5%	0.9%	24.8%*	13.2%	0.4%	3.4%
Analfabetismo resto hogar	3.0%	1.0%	33.1%*	9.7%	0.4%	4.4%
Inasistencia escolar individual	1.0%	0.5%	47.2%*	1.3%	0.1%	10.6%
Inasistencia escolar resto hogar	1.7%	0.8%	47.0%*	3.5%	0.3%	9.6%
No aseguramiento en salud individual	8.8%	1.8%	20.6%*	6.0%	0.5%	7.8%
No aseguramiento en salud resto hogar	12.5%	2.1%	16.4%*	10.1%	0.5%	5.4%
Sin acceso a salud en caso de necesidad individual	5.8%	1.3%	23.2%*	3.4%	0.3%	8.7%
Sin acceso a salud en caso de necesidad resto hogar	7.9%	2.0%	25.9%*	5.4%	0.4%	8.2%
Inadecuadas condiciones de salud individual	5.6%	1.0%	17.4%*	7.9%	0.4%	4.6%
Inadecuadas condiciones de salud resto hogar	4.3%	1.2%	27.4%*	4.8%	0.4%	7.3%
Sin acceso a fuente de agua mejorada	0.0%	0.0%	25.5%*	9.1%	0.5%	5.2%
Sin servicio de recolección de basuras	0.1%	0.0%	22.3%*	13.8%	0.5%	3.8%
Sin acceso a electricidad	0.0%	0.0%	79.4%*	1.0%	0.2%	18.4%*
Inadecuada eliminación de excretas	0.0%	0.0%	71.8%*	8.1%	0.4%	5.4%
Material inadecuado de paredes	0.5%	0.3%	71.6%*	2.4%	0.3%	10.8%
Material inadecuado de pisos	0.0%	0.0%	72.6%*	4.9%	0.3%	6.2%
Hacinamiento Crítico	7.4%	1.6%	22.1%*	8.0%	0.5%	5.9%
Sin habilidades básicas en tecnológicas de la información y las comunicaciones (TIC)	1.4%	0.5%	38.4%*	1.5%	0.1%	9.5%

Fuente: Cálculos propios FSC, datos ECV 2019.
* CV superiores al 15%

Anexo 2

Medición e Identificación de Barreras

Dimensiones e indicadores no estimables mediante la Encuesta Multipropósito de 2017

Ningún indicador de resultado de los siguientes derechos es estimable a partir de la Encuesta Multipropósito de 2017. En las Tablas 2 - 11, se detallan los indicadores de resultado de cada derecho.

1. Derecho a la vida
2. Derecho a la libertad de movimiento, la elección de residencia y la nacionalidad
3. Derecho a la participación en la vida pública y política
4. Derecho al acceso a la justicia
5. Derecho al igual reconocimiento como persona ante la ley
6. Derecho a la libertad y seguridad
7. Derecho a la protección contra la tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y a la integridad física y mental.
8. Derecho a la protección y seguridad en situaciones de riesgo y emergencias humanitarias
9. Derecho a la protección contra la explotación, la violencia y el abuso
10. Derecho a la privacidad
11. Dimensiones e indicadores poco estimables mediante la Encuesta Multipropósito de 2017

Solo algunos indicadores de resultado de los siguientes derechos son estimables a partir de la Encuesta Multipropósito de 2017. En las Tablas 12 - 18, se detallan los indicadores de resultado de cada derecho.

12. Derecho al respeto del hogar y la familia
13. Derecho a la habilitación y rehabilitación
14. Derecho al acceso a todos los servicios abiertos al público
15. Derecho a la movilidad personal
16. Derecho a la vida independiente y la inclusión en la comunidad
17. Derecho a la libertad de expresión y opinión, y acceso a la información
18. Derecho a la igualdad y no discriminación

Dimensiones e indicadores estimables mediante la Encuesta Multipropósito de 2017

Gran parte de los indicadores de resultado de los siguientes derechos son estimables a partir de la Encuesta Multipropósito de 2017. En las Tablas 19 - 23, se detallan los indicadores de resultado de cada derecho.

19. Derecho al trabajo y empleo
20. Derecho a un nivel de vida adecuado y a la protección social
21. Derecho a la educación
22. Derecho a la salud
23. Derecho a la participación en la vida cultural, las actividades recreativas, el ocio y el deporte

Tabla 1. Indicadores del derecho a la vida

Dimensiones	Indicadores
No privación arbitraria de la vida	Número de víctimas de homicidio doloso por cada 100.000 habitantes, desagregado por sexo y edad y discapacidad.
	Casos reportados de privación arbitraria de la vida y amenazas de muerte, desagregado por edad, sexo y discapacidad de las víctimas.
	Casos comprobados de asesinatos, secuestros, desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias y torturas de periodistas, personal asociado a los medios de comunicación, sindicalistas y defensores de los derechos humanos en los últimos 12 meses, desagregado por edad, sexo y discapacidad.
Prevención de muertes prematuras y antinaturales (vinculadas a la mala atención sanitaria, desnutrición, condiciones de vida, emergencias, suicidio, "suicidio asistido")	Número de muertes, desapariciones y afectados por desastres por cada 100.000 personas, desagregado por edad, sexo y discapacidad.
	Casos notificados de muertes ocurridas en conflictos, situaciones posteriores a conflictos o situaciones de emergencia por edad, sexo y discapacidad.
	Cifra de muertes por suicidio, desagregadas por edad, sexo y discapacidad.
	Número de muertes debidas a procedimientos de terminación voluntaria de la vida ("muerte asistida"), desagregadas por edad, sexo y discapacidad.
	Número reportado de muertes de personas con discapacidad en lugares de detención e instituciones y/o durante la prestación de servicios y/o cuidados de salud, y proporción de esas muertes que hayan sido investigadas desagregado por edad, sexo, discapacidad, lugar y causa de la muerte concluyente de la investigación.

Tabla 2. Indicadores del derecho a la libertad de movimiento, la elección de residencia y la nacionalidad

Dimensiones	Indicadores
Libertad de movimiento	Número y proporción de personas con discapacidad que solicitaron y obtuvieron la residencia, en comparación con las demás personas que la solicitaron y obtuvieron, por año, desagregados por edad, sexo y discapacidad.
Derecho a la nacionalidad	Número y proporción de personas con discapacidad que solicitaron y obtuvieron la nacionalidad del Estado, en comparación con otras personas que solicitaron y obtuvieron la nacionalidad, por año, desagregados por edad, sexo y discapacidad.
	Número y proporción de personas con discapacidad apátridas en comparación con el número total de apátridas, desagregados por edad, sexo y discapacidad.
Identificación y documentación	Proporción de personas en posesión de al menos un documento de identidad, desagregado por sexo, edad y discapacidad.
Inscripción de los nacimientos	Proporción de personas cuyo nacimiento ha sido registrado, desagregados por edad, sexo y discapacidad.
	Proporción de niños menores de 5 años cuyos nacimientos se han registrado ante una autoridad civil, por edad, sexo, discapacidad, lugar de residencia y quintil de riqueza del hogar.

Tabla 3. Indicadores del derecho a la participación en la vida pública y política

Dimensiones	Indicadores
Sufragio universal e igualitario	Participación electoral en las elecciones generales, regionales y locales, desagregada por sexo, edad, discapacidad.
	Número y proporción de personas con discapacidad que pueden ejercer su derecho a voto que presentaron denuncias durante los procesos electorales y a las que se les proporcionaron recursos para ejercer dicho derecho, desagregado por sexo, edad, discapacidad y circunscripción electoral.
Ser elegido, ostentar cargos y ejercer cargos públicos	Proporción de personas con discapacidad que se presentan como candidatos, desglosada por sexo, edad, discapacidad y circunscripción electoral, en todos los niveles de gobierno, comparado con la proporción de personas con discapacidad en la población.
	Proporciones de plazas (por sexo, edad, personas con discapacidad y grupos de población) en instituciones públicas (legislaturas nacionales y locales, servicio público y poder judicial) en comparación con la distribución nacional.
Libertad de asociación y participación en la vida pública y en la gestión de asuntos públicos	Número de organizaciones de personas con discapacidad, desagregada por tipo de organización, grupo(s) representado(s), número total de miembros y estado de registro.
	Proporción de la población que cree que el proceso de toma de decisiones es inclusivo y receptivo, por sexo, edad, discapacidad y grupo de población.

Tabla 4. Indicadores del derecho al acceso a la justicia

Dimensiones	Indicadores
Igualdad de acceso e igualdad ante el sistema judicial	Proporción del público asistente a los tribunales que consideran los servicios y los tribunales como altamente accesibles en su propio lenguaje, incluido el lenguaje de señas (encuestas en los tribunales).
	Número de demandas presentadas por personas con discapacidad al sistema judicial, que han sido investigadas y resueltas; proporción de estas resueltas a favor del demandante, y proporción de las estas últimas cumplidas por el gobierno o el responsable; todas ellas desagregadas por tipo de mecanismo, ámbito jurídico /tipo de procedimiento (civil, penal, etc.), derechos sustantivos implicados, y recurso concedido.
	Proporción de delitos cometidos contra personas con discapacidad que han sido llevados ante las autoridades judiciales sobre el total de los delitos cometidos contra dicha población, desagregados por sexo, edad y discapacidad de la víctima.
	Número y proporción de personas con discapacidad que acceden a servicios de apoyo a las víctimas, en comparación con otras personas, desagregado por edad, sexo, discapacidad y tipo de servicio.
	Detenidos no sentenciados como proporción de la población carcelaria general, desagregados por edad, sexo y discapacidad.
Participación de personas con discapacidad en el sistema judicial	Número y proporción de personas con discapacidad que ocupan cargos como jueces, fiscales, etc., dentro del sistema judicial e instituciones relacionadas, desagregados por edad, sexo, discapacidad, cargo y sector de la judicatura/sistema judicial.
	Número y proporción de personas con discapacidad que participan en procedimientos legales dentro del sistema judicial y en instituciones relacionadas como participantes indirectos (testigos, peritos, jurados, etc.) desagregados por edad, sexo, discapacidad, tipo de rol y sector de la judicatura/sistema de justicia.

Tabla 5. Indicadores del derecho al igual reconocimiento como persona ante la ley

Dimensiones	Indicadores
Capacidad jurídica universal*	Número de personas con discapacidad formalmente privadas de su capacidad jurídica (total o parcialmente), desglosado por edad, sexo y discapacidad.
	Número de personas con discapacidad a las que se les ha restablecido totalmente su capacidad jurídica, desglosado por edad, sexo y discapacidad.
Apoyo a la toma de decisiones** (apoyos formales e informales)	Número de personas que solicitaron apoyo para la toma de decisiones y proporción de personas que lo recibieron, desglosados por edad, sexo, discapacidad y tipo o duración del apoyo recibido.
Salvaguardas en la prestación del apoyo	Número y proporción de personas con discapacidad que declaran que su solicitud de apoyo para la toma de decisiones fue satisfecha, desglosados por edad, sexo y discapacidad.

Tabla 6. Indicadores del derecho a la libertad y seguridad

Dimensiones	Indicadores
Privación de libertad por discapacidad ** (Prohibición absoluta de la privación de libertad sobre la base de una discapacidad real o percibida)	Número de personas con discapacidad que actualmente están privadas de libertad sobre la base de una deficiencia real o percibida, desglosadas por edad, sexo, discapacidad, tipo de institución/ lugar de detención (por ejemplo, instituciones psiquiátricas, instituciones residenciales o de atención social, residencias para personas con discapacidad intelectual, etc.) y con sustento legal para la institucionalización o detención.
	Número de personas con discapacidad actualmente privadas de libertad como resultado de la desviación del eWnjuiciamiento sobre la base de una deficiencia real o percibida (por ejemplo, "incapacidad para ser juzgado" seguida de la aplicación de una medida de seguridad), desglosado por sexo, edad y discapacidad y tipo de institución/lugar de detención.
	Número de personas con discapacidad que han sido liberadas de la privación de libertad por motivos de discapacidad, desglosadas por edad, sexo, discapacidad, y lugar de detención (por ejemplo, instituciones psiquiátricas, residencias para personas con discapacidad intelectual, etc.), y proporción de estas a las que se ha proporcionado acceso a vivienda, medios de subsistencia y otras formas de apoyo económico y social
Formas específicas de privación de libertad no relacionadas con la discapacidad: Detenciones penales y administrativas	Número de personas privadas de libertad en prisiones y otros centros de detención (no específicos para personas con discapacidad), y proporción de estas que son personas con discapacidad, desglosadas por edad, sexo, discapacidad, motivo de la detención, centro de detención y zona geográfica.
	Tasa de condenas de personas con discapacidad en comparación con la tasa de condenas general, desglosada por edad, sexo, discapacidad, delito/causa y si tuvieron acceso a asistencia legal o a un abogado de su elección.
	Proporción de casos en que, tras la apelación, se redujo la pena o se anuló una condena, desglosados por edad, sexo y discapacidad.
Seguridad de la persona y condiciones de detención para personas con discapacidad	Número y proporción de personas con discapacidad privadas de libertad en cualquier centro de detención a las que se les han proporcionado ajustes razonables, desglosado por edad, sexo, discapacidad, motivo de la detención, centro de detención y zona geográfica.

Tabla 7. Indicadores del derecho a la protección contra la tortura, los malos tratos, la integridad física y mental

Dimensiones	Indicadores
Prevención de la tortura, los malos tratos y otras violaciones de la integridad física y mental mediante prácticas no específicas para personas con discapacidad	Número de casos reportados de tortura y malos tratos contra personas con discapacidad, incluyendo la denegación de ajustes razonables durante la detención, desagregados por sexo, edad, discapacidad, y contexto de la violación.
	Número y proporción de personas con discapacidad víctimas de tortura o malos tratos que hayan recibido indemnizaciones, rehabilitación y apoyo, por año.
Prevención de la tortura, los malos tratos y otras violaciones de la integridad física y mental mediante tratamientos no consentidos y otras prácticas aplicadas específicamente a personas con discapacidad	Proporción de niños de entre 1 y 17 años que han sufrido algún castigo físico o agresión psicológica a manos de sus cuidadores en el último mes, desagregado por sexo y discapacidad.
Prohibición de llevar a cabo experimentos médicos en personas con discapacidad sin su consentimiento libre e informado	Número y proporción de personas con discapacidad que han sido objeto de experimentos médicos forzados y han recibido indemnizaciones, rehabilitación y apoyo, por año.

Tabla 8. Indicadores del derecho a la protección y seguridad en situaciones de riesgo y emergencias humanitarias

Dimensiones	Indicadores
Prevención y preparación	Número de muertes, personas desaparecidas y afectadas directamente por desastres por cada 100.000 personas, desglosado por edad, sexo y discapacidad.
	Proporción de personas con discapacidad beneficiarias de ayudas, en comparación con la proporción de personas con discapacidad en la población, por edad y sexo.
Rescate y respuesta	Proporción de personas con discapacidad que son parte de las poblaciones de refugiados y desplazados internos, en comparación con la proporción de personas con discapacidad en la población general, por sexo, edad y discapacidad.
Recuperación, reconstrucción y reconciliación	Proporción de personas con discapacidad que han tenido acceso a viviendas seguras y dignas como respuesta a un desastre natural o emergencia humanitaria y proporción que representan del total de beneficiarios desglosadas por sexo, edad, discapacidad, ubicación geográfica y naturaleza de la emergencia.

Tabla 9. Indicadores del derecho a la protección contra la explotación, la violencia y el abuso

Dimensiones	Indicadores			
Violencia doméstica	Proporción de mujeres y niñas sometidas a violencia, abuso o explotación física, sexual o psicológica a manos de su pareja actual o anterior en los últimos 12 meses, desagregada por forma de violencia, abuso y explotación, por edad y discapacidad.	Proporción de la población entre 1 y 17 años que hayan sufrido algún castigo físico y/o agresión psicológica a manos de sus cuidadores en el último mes por sexo y discapacidad.	Proporción de mujeres y niñas sometidas a violencia sexual por personas que no eran su pareja en los últimos 12 meses, por edad, lugar de ocurrencia y discapacidad.	Proporción de la población que haya sufrido violencia física, psicológica o sexual en los últimos 12 meses por edad, sexo y discapacidad.
Violencia en instituciones públicas y privadas	Número de casos denunciados de explotación, violencia, abuso y explotación en instituciones públicas y privadas, por sexo, edad y discapacidad.	Proporción de personas que hayan sido víctimas de acoso físico o sexual en los últimos 12 meses, desagregada por sexo, edad, grado de discapacidad y lugar del hecho.		Proporción de mujeres y hombres jóvenes entre los 18 y los 29 años que sufrieron violencia sexual antes de cumplir los 18 años por edad, sexo y discapacidad.
Violencia en la comunidad, incluidas las prácticas nocivas	Proporción de mujeres casadas o en unión antes de los 15 y 18 años por discapacidad. Proporción de niñas y mujeres que hayan sufrido mutilación o ablación genital femenina, por edad y discapacidad.			
Tráfico de personas	Número de víctimas de trata de personas por cada 100.000 habitantes, por sexo, edad, forma de explotación y discapacidad.			

Tabla 10. Indicadores del derecho a la privacidad

Dimensiones	Indicadores
Protección contra interferencias ilegales o arbitrarias contra la privacidad y el acceso a la información personal	Número y proporción de personas con discapacidad que denuncian interferencias con su privacidad por parte de agentes públicos y privados
Divulgación de información personal relacionada con la discapacidad	Número y proporción de personas con discapacidad, víctimas de violaciones al derecho a la privacidad, que reciben una compensación cada año.

Tabla 11. Indicadores del derecho al respeto del hogar y la familia

Dimensiones	Indicadores
No discriminación en la vida familiar	Proporción de mujeres y niñas que toman sus propias decisiones informadas sobre las relaciones sexuales, el uso de anticonceptivos y la atención de la salud reproductiva por edad, discapacidad y ubicación geográfica.
	Número de personas con discapacidad que han sido víctimas de discriminación por razones de discapacidad en relación con la vida familiar y las relaciones, cuyos derechos han sido restablecidos o las violaciones han sido remediadas.
Derechos parentales de las personas con discapacidad	Número y proporción de hogares con niños que tienen al menos un padre o madre con discapacidad.
	Número de personas con discapacidad que tienen acceso a los servicios convencionales de apoyo y asistencia para el desempeño de sus responsabilidades parentales, desagregado por edad, sexo, discapacidad, tipo de asistencia o apoyo y proporción que representan con respecto al número total de personas que acceden a dichos servicios.
	Número de personas con discapacidad que acceden a servicios de apoyo y asistencia específicos para el desempeño de sus responsabilidades parentales, desagregado por edad, sexo, discapacidad, tipo de asistencia o apoyo y proporción que representan con respecto a todas las personas con discapacidad que solicitan dichos servicios.
Derecho de los niños con discapacidad a crecer en un entorno familiar dentro de la comunidad	Nivel de satisfacción de las personas con discapacidad respecto a los servicios de apoyo para el ejercicio de sus derechos parentales.
	Número de niños con discapacidad y sus familias que acceden a servicios de apoyo y asistencia, desagregados por edad, sexo y discapacidad de los niños, tipo de asistencia o apoyo y proporción que representan con respecto al total de familias que solicitan dichos servicios.
	Número y proporción de niños con discapacidad en modalidades alternativas de cuidado con respecto al número total de niños acogidos en dichas modalidades (en un entorno familiar, en hogares para grupos pequeños u otras modalidades de cuidado residencial), desagregados por edad, sexo, discapacidad y tipo de entorno.

Tabla 12. Indicadores del derecho a la habilitación y rehabilitación

Dimensiones	Indicadores
Sistemas y servicios de rehabilitación intersectoriales	Número y proporción de personas con discapacidad que tienen acceso a servicios de rehabilitación (basado en el indicador de la OMS y del IDDC), desagregado por edad, sexo, discapacidad, tipo y sector de servicio y ubicación geográfica.
	Número y proporción de personas con discapacidad que hayan necesitado servicios de rehabilitación en los últimos 12 meses y que no obtuvieron los servicios que necesitaban (basado en el indicador de la OMS y el IDDC), desagregado por edad, sexo, discapacidad, tipo y sector de servicio y ubicación geográfica.
	Nivel de satisfacción de las personas con discapacidad con los servicios de habilitación y rehabilitación recibidos, desagregado por edad, sexo, discapacidad, tipo y sector de servicio y ubicación geográfica.
Disponibilidad, conocimiento y uso de dispositivos y tecnologías de apoyo* para habilitación y rehabilitación	Número y proporción de personas con discapacidad que tienen acceso a dispositivos y tecnologías de apoyo apropiados para sus necesidades, desagregados por edad, sexo, discapacidad, tipo de producto y ubicación geográfica (basado en el indicador de la OMS y el IDDC).
	Número de personas con discapacidad que se benefician de medidas específicas, como exenciones tributarias y aduaneras, o ayudas económicas y subsidios, para acceder a dispositivos y tecnologías de apoyo específicamente con fines de habilitación y rehabilitación, desagregado por edad, sexo, discapacidad, ubicación geográfica y tipo de medida.
	Número y proporción de personas con discapacidad que utilizan dispositivos y tecnologías de apoyo, desagregado por edad, sexo, discapacidad, tipo de producto y ubicación geográfica (basado en el indicador de la OMS y el IDDC).

Tabla 13. Indicadores del derecho a la accesibilidad

Dimensiones	Indicadores de resultado
Carreteras y transporte	Proporción de la población que tiene acceso sin inconvenientes al transporte público, desagregado por sexo, edad y personas con discapacidad.
Edificios, instalaciones interiores y exteriores y servicios abiertos o prestados al público	Proporción media de la superficie construida de las ciudades que se dedica a espacios abiertos para uso público general, desagregada por sexo, edad y personas con discapacidad.
	Proporción de personas con discapacidad que declaran poder acceder a edificios públicos en zonas urbanas y rurales, incluidos edificios gubernamentales.
Información y comunicaciones y otros servicios, incluyendo las TIC, los servicios electrónicos y los servicios de emergencia	Proporción de individuos que utilizan internet, desagregada por edad, sexo y discapacidad.
	Proporción de personas con discapacidad que declaran estar satisfechos con el acceso a los servicios de emergencia a través de medios de comunicación alternativos, desagregados por sexo, edad y discapacidad.
	Proporción de personas con discapacidad a las que se ha otorgado el uso de comunicaciones alternativas (lenguaje de señas, Braille, voz a texto o sistema de fácil lectura, subtitulación en tiempo real) en interacciones oficiales, desagregadas por tipo de servicio público utilizado, edad, sexo y discapacidad.

Tabla 14. Indicadores del derecho a la movilidad personal

Dimensiones	Indicadores
Tecnología y servicios de apoyo	Número de personas con discapacidad que tienen acceso a dispositivos de movilidad financiados por el Estado, desglosado por edad, sexo, discapacidad y ubicación geográfica.
	Número de personas con discapacidad que se benefician de medidas específicas, como exenciones fiscales y aduaneras, y de ayudas económicas o subvenciones, para adquirir ayudas, dispositivos y tecnologías de apoyo a la movilidad, desglosado por edad, sexo, discapacidad, ubicación geográfica y tipo de medida.
	Número de personas con discapacidad que tienen acceso a capacitación financiada por el Estado sobre técnicas de movilidad y el uso de dispositivos y tecnologías de apoyo para la movilidad, visión, audición y comunicación, desglosado por edad, sexo, discapacidad y ubicación geográfica.
Vehículos adaptados y su uso	Número de personas con discapacidad beneficiarias de medidas específicas, como exenciones fiscales y aduaneras, y de ayudas económicas o subvenciones para adquirir o importar vehículos adaptados y equipos de adaptación.
	Número de vehículos adaptados para personas con discapacidad, registrados por la autoridad pública pertinente.
	Número de personas con discapacidad que poseen un permiso de conducir, desglosado por edad, sexo y discapacidad, tipo de vehículo, y si se trata de un vehículo convencional o adaptado.
Entorno y transporte propicios	Proporción de la población que tiene acceso adecuado al transporte público, desglosado por sexo, edad y personas con discapacidad.
	Proporción media de la superficie construida de las ciudades que se dedica a espacios abiertos para uso público de todos, desglosado por sexo, edad y personas con discapacidad.

Tabla 15. Indicadores del derecho a la vida independiente y la inclusión en la comunidad

Dimensiones	Indicadores
Elección de sistemas de vida independiente* (entornos para vivir fuera de las instituciones residenciales de todo tipo)	Número y proporción de personas adultas con discapacidad que son cabezas de familia, desglosados por edad, sexo, discapacidad y tipo de derecho (propietario, arrendatario, etc.), en comparación con otras personas.
	Número de personas que viven en viviendas sociales, desglosado por sexo, edad y discapacidad.
	Número y proporción de adultos con discapacidad que declaran estar satisfechos con su nivel de independencia en su modalidad de vivienda, desglosado por edad, sexo y discapacidad
Servicios de apoyo** (servicios que facilitan la inclusión y la participación de las personas con discapacidad en la comunidad, evitando el aislamiento y la segregación respecto a los demás)	Número y proporción de personas con discapacidad que tienen acceso a servicios de apoyo basados en la comunidad, incluida la asistencia personal, del total de solicitudes presentadas, desglosadas por edad, sexo, discapacidad y servicios de apoyo prestados.
	Número y proporción de personas con discapacidad que cuentan con dispositivos técnicos y tecnologías de asistencia para la vida independiente, del total de solicitudes realizadas, desglosadas por edad, sexo, discapacidad y dispositivo técnico provisto.
Accesibilidad y capacidad de respuesta de los servicios generales*** (incluyen tecnologías de la información y la comunicación accesibles, sitios web, medios sociales, cines, parques, teatros e instalaciones deportivas, salud, educación)	Número y proporción de personas con discapacidad que residen actualmente en instituciones (por ejemplo, instituciones psiquiátricas, residencias para personas con discapacidad intelectual, etc., desde instalaciones a gran escala hasta hogares en grupos) desglosado por edad, sexo, discapacidad y tipo de institución.
	Número y proporción de personas con discapacidad que han abandonado las instituciones (por ejemplo, instituciones psiquiátricas, residencias para personas con discapacidad intelectual, etc.) y han pasado a sistemas de vivienda independiente, del total de personas con discapacidad institucionalizadas, desglosados por edad, sexo y discapacidad.
	Número y proporción de personas con discapacidad que han salido de instituciones y a las que se ha provisto servicios de apoyo basados en la comunidad, incluida la asistencia personal, en la medida en que la persona lo haya solicitado, desglosadas por sexo, edad, discapacidad y servicios de apoyo prestados.

Tabla 16. Indicadores del derecho a la libertad de expresión y opinión, y acceso a la información

Dimensiones	Indicadores
Libertad de opinión y de transmitir información	Número y proporción de personas laborando como periodistas que sean personas con discapacidad, desglosadas por edad, sexo, discapacidad, tipo de medio de comunicación (por ejemplo, televisión, radio, etc.) y su titularidad (pública o privada).
Acceso a la información a través de medios accesibles para todas las personas con discapacidad	Proporción de los diferentes grupos lingüísticos de la población que tienen acceso a las transmisiones de los medios de comunicación en su propio idioma, desglosado por idioma, incluido el lenguaje de señas.
	Número y proporción de solicitudes de información pública que se conceden a personas con discapacidad en formatos accesibles, en relación con el total de solicitudes de información pública, desglosadas por agencia o ente público que las responde.
Reconocimiento oficial y desarrollo del lenguaje de señas, Braille y métodos alternativos de comunicación	Proporción de la población cubierta por una red móvil, desglosada por tecnología, edad, sexo y discapacidad
	Proporción de personas que utilizan Internet desglosadas por edad, sexo y discapacidad.

Tabla 17. Indicadores del derecho a la igualdad y no discriminación

Dimensiones	Indicadores	
Igualdad y protección contra la discriminación (por discapacidad y otros motivos)	Proporción de población que declara haberse sentido personalmente discriminada o acosada en los últimos 12 meses por un motivo de discriminación prohibido por el derecho internacional de los derechos humanos, desglosado por edad, sexo y discapacidad.	Proporción de población por debajo del umbral internacional de pobreza, por sexo, edad, situación laboral, ubicación geográfica (urbana/rural) y discapacidad.
		Proporción de población por debajo del umbral nacional de pobreza, por sexo, edad y discapacidad.
		Proporción de población que vive en hogares con acceso a servicios básicos, desagregada por sexo, edad y discapacidad.
		Proporción del total de la población adulta con derechos seguros de tenencia de la tierra que posee documentación reconocida legalmente al respecto y considera seguros sus derechos, desglosada por sexo y tipo de tenencia y discapacidad.
		Salarios promedio por hora de empleados mujeres y hombres, por ocupación, edad y personas con discapacidad.
		Tasa de desempleo por sexo, edad y discapacidad.
		Proporción de personas que viven con menos del 50 por ciento de los ingresos medios, por edad, sexo y discapacidad.
Provisión de ajustes razonables	Número y proporción de solicitudes de ajustes razonables concedidas en el sector público, desglosadas por edad, sexo y discapacidad.	Cobertura de los servicios esenciales de salud (definida como la cobertura promedio de los servicios esenciales basada en intervenciones de seguimiento que incluyen la salud reproductiva, materna, neonatal e infantil, las enfermedades infecciosas, las enfermedades no transmisibles y la capacidad y el acceso a los servicios, entre la población general y la más desfavorecida), desglosada por edad, sexo y discapacidad.
Medidas específicas para lograr la igualdad		Proporción de puestos (por sexo, edad, discapacidad y grupos de población) en instituciones públicas (nacionales y locales, servicio público y judicial) en comparación con la distribución nacional.

Tabla 18. Indicadores del derecho al trabajo y empleo

Dimensiones	Indicadores
Acceso a empleo y trabajo decente	Tasa de empleo de personas con discapacidad en comparación con otras personas y con la tasa de empleo general desagregada por tipo de empleo (público, privado, independiente) y tipo de posición (por ejemplo, gerencial/administrativo), sexo, edad y discapacidad.
	Tasa de desempleo de personas con discapacidad en comparación con otras personas y con la tasa de desempleo general, desagregado por edad, sexo y discapacidad.
	Tasa de personas con discapacidad económicamente inactivas en comparación con las demás personas y con la población económicamente inactiva en general, desagregado por edad, sexo y discapacidad.

Dimensiones	Indicadores	
Igualdad de oportunidades en el lugar de trabajo	Proporción de mujeres en posiciones de dirección, desagregada por edad y discapacidad.	Número y porcentaje de personas con discapacidad dentro de la población total de personas activas con discapacidad que trabajan fuera del mercado laboral abierto
	Porcentaje de personas con discapacidad que participan en la economía del sector informal en comparación con otras personas y con la tasa general, desagregadas por edad, sexo y discapacidad.	
	Porcentaje de personas con discapacidad en empleos a tiempo parcial y temporales en comparación con otras personas y con la tasa global, desglosadas por edad, sexo y discapacidad.	
	Ingreso medio por hora de empleados mujeres y hombres, por ocupación, edad y personas con discapacidad.	
Protección contra el trabajo forzoso u obligatorio	Número y porcentaje de personas en trabajo forzoso u obligatorio, desagregadas por edad, sexo y discapacidad.	

Tabla 19. Indicadores del derecho a un nivel de vida adecuado y a la protección social

Dimensiones	Indicadores
Nivel de vida adecuado	Proporción de la población cubierta por sistemas o niveles mínimos de protección social, desglosada por sexo, distinguiendo entre niños, desempleados, personas de edad, personas con discapacidad, mujeres embarazadas, recién nacidos, víctimas de accidentes laborales, personas pobres y vulnerables.
	Proporción de personas con discapacidad que acceden a algún tipo de régimen de protección social cuyos costes relacionados con la discapacidad hayan sido determinados y estén cubiertos, por sexo, edad y discapacidad.
	Número de personas sin hogar por cada 100.000 habitantes, por sexo, edad y discapacidad.
	Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas por edad, sexo y discapacidad.
	Proporción de la población que vive en hogares con acceso a servicios básicos por hogar con una persona con discapacidad.
	Proporción de la población que utiliza servicios de agua potable gestionados de forma segura por edad, sexo y discapacidad.
	Proporción de la población que utiliza servicios de saneamiento gestionados de forma segura, incluidas instalaciones para el lavado de manos con agua y jabón por edad, sexo y discapacidad.
	Porcentaje de la población con acceso a electricidad por edad, sexo y discapacidad.
	Proporción de la población que vive por debajo del umbral internacional de pobreza, desagregada por sexo, edad, situación laboral y ubicación geográfica (urbana o rural) y por discapacidad.
	Proporción de personas con discapacidad que viven por debajo del umbral internacional de pobreza extrema de 1,90 dólares estadounidenses (PPA) por día, en comparación con la proporción del total de la población, por edad y sexo.
	Proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de pobreza, desglosada por sexo y edad y discapacidad.
Proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales desglosados por discapacidad, antes y después de las transferencias sociales.	

Dimensiones	Indicadores
Nivel de vida adecuado	Proporción de personas que viven por debajo del 50% de la mediana de los ingresos, desglosada por edad, sexo y personas con discapacidad.
	Prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o grave en la población, según la Escala de Experiencia en Inseguridad Alimentaria (FIES) por edad, sexo y discapacidad.
	Prevalencia de la desnutrición desagregada por edad, sexo y discapacidad.
Protección social y reducción de la pobreza	Prevalencia de la malnutrición entre niños menores de 5 años, por tipo (emaciación y sobrepeso), desagregada por edad, sexo y discapacidad.

Tabla 20. Indicadores del derecho a la educación

Dimensiones	Indicadores
Sistema de educación inclusivo	Tasas de personas con discapacidad en relación con los niños con discapacidad fuera de la escuela, desglosadas por sexo, edad, discapacidad, minoría, origen indígena, grado y nivel de educación.
	Tasa de matrícula en las instituciones regulares de enseñanza primaria, secundaria y superior, formación vocacional y los cursos de aprendizaje a lo largo de toda la vida, en comparación con las demás personas, desglosadas por sexo, edad, discapacidad, minoría, origen indígena, grado y nivel de educación.
	Proporción de la población que en un grupo de edad determinado ha alcanzado al menos un nivel fijo de competencia funcional en alfabetización y nociones elementales de aritmética, desglosada por sexo, discapacidad y minoría u origen indígena.
	Proporción de jóvenes y adultos con competencias en tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) por tipo de competencia, desglosados por sexo, edad y discapacidad.
Enseñanza inclusiva	Tasas de alfabetismo en adultos (15+) (es decir, leer, escribir, calcular, solucionar problemas y otras competencias para la vida) (incluyendo lenguaje de señas).
Educación primaria y secundaria de calidad y gratuita	
Acceso a la educación superior, la formación profesional y el aprendizaje a lo largo de la vida	

Tabla 21. Indicadores del derecho a la salud

Dimensiones	Indicadores de resultado
Igualdad de acceso a servicios dentro de los servicios generales de salud	Cobertura de los servicios esenciales de salud desglosados por edad, sexo y discapacidad.
	Tasa de mortalidad materna desglosada por edad y discapacidad de la persona
	Proporción de mujeres y niñas en edad reproductiva que ven sus necesidades de planificación familiar satisfechas con métodos, desglosadas por edad y discapacidad.
	Número de nuevas infecciones por el VIH por cada 1.000 personas no infectadas, por sexo, edad y discapacidad.
	Incidencia de tuberculosis, malaria y hepatitis B por cada 1.000 habitantes entre la población de personas con discapacidad en comparación con los demás.
	Probabilidad de morir (por 1000) entre los 15 y los 60 años de edad, desglosada por sexo, discapacidad y origen indígena o minoritario.
	Prevalencia de desnutrición desglosada por edad, sexo y discapacidad.
Consentimiento libre e informado	Prevalencia de la malnutrición entre los niños menores de 5 años, desglosada por tipo (emaciación y sobrepeso), y por edad, sexo y discapacidad.
	Proporción de partos asistidos por personal sanitario cualificado desglosado por edad y discapacidad de la persona que da a luz.
	Proporción de mujeres y niñas que toman sus propias decisiones informadas con respecto a las relaciones sexuales, el uso de anticonceptivos y la salud reproductiva por edad y discapacidad.
	Tasa anual de hospitalización involuntaria por cada 100.000 personas en la población general.

Tabla 22. Indicadores del derecho a la participación en la vida cultural, las actividades recreativas, el ocio y el deporte

Dimensiones	Indicadores
Desarrollo y acceso a la vida cultural de las personas con discapacidad	Número y la proporción de personas con discapacidad que tienen acceso a museos, galerías de arte, bibliotecas y sitios culturales, en comparación con las demás personas, desagregados por sexo, edad y discapacidad.
	Tiempo promedio que dedican las personas con discapacidad a actividades de la vida cultural, en comparación con las demás personas, desagregado por sexo edad y discapacidad.
	Número y proporción de personas con discapacidad que reciben apoyo financiero público para la educación superior y el desarrollo profesional en relación con la vida cultural, desagregado por edad, sexo, discapacidad y ubicación geográfica, en comparación con otras personas.
Desarrollo y acceso a la recreación, al ocio y al deporte*	Número y proporción de personas con discapacidad que participan activamente en el deporte, el ejercicio físico y las actividades recreativas, desagregado por edad, sexo, discapacidad, ubicación geográfica y, de ser el caso, por tipo de deporte (comunes o los específicos para las personas con discapacidad).
	Número y proporción de atletas con discapacidad que reciben apoyo financiero del gobierno para competir, desagregado por edad, sexo, discapacidad y ubicación geográfica, en comparación con otros atletas.
Reconocimiento y apoyo de la identidad cultural y lingüística de todas las personas con discapacidad	Proporción de personas que sean parte de la población general que afirman tener una percepción negativa de las personas con discapacidad, desagregado por discapacidad.
	Proporción de personas con discapacidad que tienen una visión positiva sobre vivir con una discapacidad o sobre la relevancia de su identidad, desglosada por sexo, edad, discapacidad y ubicación geográfica.
	Proporción de la población general que declara aceptar a personas con discapacidad de diversos orígenes culturales, incluidas las culturas indígenas y las culturas minoritarias de un país, desagregada por sexo, edad y discapacidad.

Bibliografía

CEPAL, N. U. (2012). Panorama social da América latina 2012: documento informativo. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/1247-panorama-social-america-latina-2012>

CEPAL, N. (2021). Personas con discapacidad y sus derechos frente a la pandemia de COVID-19: que nadie se quede atrás. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46600/1/S2000791_es.pdf

Ley 1996 de 2109. (26 de agosto de 2019). Por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad.

Decreto 2177 de 2017. (22 de diciembre de 2017). Por el cual se integra el Consejo para la Inclusión de la Discapacidad y se dictan disposiciones relacionadas con su funcionamiento. DO No. 50455.

Ministerio de Salud y Protección Social (2020). Boletines Poblacionales: Personas con Discapacidad Oficina de Promoción Social (pp. 3-4). Bogotá. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/boletines-poblacionales-personas-discapacidadl-2020.pdf>

ONU, C. (2006). Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Recuperado de: <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

OHCHR (2018). SDG-CRPD resource package. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/Pages/SDG-CRPD-Resource.aspx>

Washington Group on Disability Statistics. (2017). The washington group short set on functioning. Recuperado de [https://www.washingtongroup-disability.com/fileadmin/uploads/wg/Documents/Events/17/WG-Document-4-The-Washington-Group-Short-Set-on-Functioning-Question-Specifications.pdf](https://www.washingtongroup-disability.com/fileadmin/uploads/wg/Documents/Events/17/WG-Documents/Events/17/WG-Document-4-The-Washington-Group-Short-Set-on-Functioning-Question-Specifications.pdf)

WHO, 2002. International Classification of Functioning, Disability and Health: ICF. Geneva.

WHO, 2021. Discapacidad y Salud. Tomado de <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/disability-and-health>



Panorama de la ruralidad bogotana:

Una radiografía socioeconómica

Autores:

Miguel Ernesto Tirado
Oscar Javier Quiroz
Jenny Lorena Parra
Germán Darío Espitia

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Resumen

La ruralidad de Bogotá D.C. representa el 75% de la extensión total de la ciudad y menos del 1% del total de su población. Es un territorio de un carácter estratégico por sus diversas potencialidades económicas y ambientales, el cual demanda esfuerzos adicionales de la administración para garantizar una lectura holística de la ruralidad en el marco de políticas públicas orientadas al desarrollo rural. Este presente documento realiza una caracterización sobre las dinámicas socioeconómicas de las piezas rurales de Bogotá, en uso de información primaria y secundaria de la Secretaría Distrital de Planeación, la Encuesta Multipropósito de Bogotá 2021, la Encuesta de Establecimientos Económicos – EEE del año 2017 y el Censo Nacional Agropecuario – CNA – de 2014. Los resultados del estudio evidencian diversas tensiones para equilibrar el logro de objetivos sociales, culturales, económicos y ambientales a partir del Ordenamiento Territorial y en este sentido, destaca la importancia de adentrarse en las particularidades de los territorios delimitados como piezas rurales para definir una apuesta estratégica sobre su desarrollo económico y sobre el fortalecimiento de sus relaciones funcionales con el territorio urbano y la región, asegurando el bienestar social de la población rural de Bogotá.



1 Introducción

La ruralidad bogotana es una realidad que se desenvuelve en diferentes contextos locales que, a su vez, establecen relaciones funcionales con la Bogotá urbana y la región metropolitana. Estas relaciones marcan, en gran medida, los determinantes del desarrollo rural en los ámbitos social, ambiental, cultural y particularmente económico de cada pieza rural.

Retratar la realidad de las ruralidades en materia económica, a partir de las diferentes piezas rurales reconocidas en el Plan de Ordenamiento Territorial -POT 2035, “Bogotá Reverdece”: Sumapaz, Cuenca Tunjuelo, Cerros Orientales y Norte-Torca, es una necesidad que se ha puesto de manifiesto en el proceso de reformulación de la Política Pública de Ruralidad del Distrito Capital (D.C.), luego de cumplirse más de una década de vigencia del Decreto Distrital 327 de 2007, mediante el cual se adoptó por primera vez en el Distrito una política con enfoque territorial para la ruralidad.

Esta necesidad también evidenció las dificultades para brindar una panorámica económica que permitiera describir las dinámicas de la ruralidad bogotana, teniendo como hilo conductor las potencialidades para su desarrollo económico en términos poblacionales, agropecuarios, no agropecuarios y en los contextos local y regional. Este documento brinda una primera aproximación, brindando también, los elementos que permiten identificar los retos para el desarrollo económico rural y las respectivas recomendaciones para su planificación.

El documento ofrece una mirada de los aspectos antes mencionados para identificar las tensiones entre diferentes dimensiones del desarrollo rural, a partir de la perspectiva económica. Tensiones, entendidas como la presión que debe equilibrarse entre diferentes dimensiones, a la hora de impulsar el desarrollo económico de las piezas rurales, asegurar el respeto de la Estructura Ecológica Principal -EPP y avanzar en materia de inclusión productiva, desde un ejercicio de salvaguarda de la identidad campesina que posibilite la movilidad social. En este sentido, se propone un marco conceptual para el análisis de las dinámicas poblacionales y económicas fundado en el concepto de doble inclusión y en el análisis de tensiones sobre la base de variables propias de las dinámicas sociales, económicas y territoriales de las piezas rurales.

Siguiendo a Bhagwati y Martínez y Sánchez-Ancochea (1988) la doble inclusión se define como el acceso de los hogares a empleos formales no precarios junto con la ausencia de privación multidimensional (Recuadro 1). A la primera la denominamos inclusión productiva (IP) y a la segunda inclusión social (IS). Asimismo, aprovechando los avances de la ciudad en mediciones de la pobreza y condiciones de vida, se incorpora el análisis del Índice de Condiciones de Vida Ampliado -ICAV- por su capacidad de profundizar en un mayor número de dimensiones, dadas las bajas incidencias de varias dimensiones de la medición oficial para el caso de Bogotá. Esto permite identificar elementos adicionales a la hora de valorar las perspectivas económicas de la ruralidad con relación al mejoramiento de calidad de vida, la superación de la pobreza y el desarrollo humano con respeto por el imaginario propio del habitante rural.

Recuadro 1. Conceptualización inclusión productiva (IP) e Inclusión social (IS)

Inclusión productiva (IP): Un hogar está en IP si al menos un miembro del hogar tiene un empleo formal no precario. La definición de formalidad se basa en el acceso a la seguridad social: un individuo es formal si es ocupado y afiliado a seguridad social en el componente contributivo (salud y pensiones). La aproximación empírica a empleo no precario implica que el hogar sea no pobre. En este sentido, se considera que el hogar está en IP si al menos un miembro del hogar está afiliado al régimen contributivo de salud, es cotizante a pensiones y además está por encima de la línea de pobreza oficial.

Inclusión social (IS): Un hogar está en IS si superó una proporción razonable de privaciones multidimensionales en educación, niñez y juventud, salud y vivienda y servicios públicos domiciliarios. El indicador de IS es una transformación del Índice de Pobreza Multidimensional de Colombia con base en la metodología de Alkire y Foster (2007).

Fuente: Tomado de Departamento Nacional de Planeación DNP (2017). Pobreza monetaria y multidimensional: necesidad de políticas públicas diferenciadas

Es así como los retos de inclusión social y productiva, sobre la base del mejoramiento de las dinámicas territoriales y regionales del crecimiento económico generan algunas tensiones para la planificación del desarrollo económico en la ruralidad. En la misma vía, siguiendo el análisis prospectivo del Estudio de Huella Urbana para Bogotá y la Región (SDP, 2018) se identifica como escenario tendencial¹ o de baja institucionalidad de las autoridades municipales o regionales posibles costos no monetizables que generan retos en la planificación del desarrollo económico: costos ambientales, costos ambientales indirectos y otros costos sociales. Estas problemáticas pueden sintetizarse en tres tipos de tensiones para la planificación (Recuadro 2): (i) Tensiones por el crecimiento en el borde urbano-rural y el uso del suelo de la EEP en actividades agropecuarias, (ii) Tensiones por los retos de inclusión productiva y los limitantes de la actividad agropecuaria, (iii) Tensiones para el aprovechamiento de nuevas oportunidades económicas y salvaguarda de la identidad campesina.

Recuadro 2. Tensiones en la planificación del desarrollo económico rural

Tensiones por el crecimiento en el borde urbano-rural y el uso del suelo de la EEP en actividades agropecuarias: Esta tensión considera invasión de zonas protegidas o de reserva, consumo excesivo del suelo de alto valor agrícola y el crecimiento tendencial de la huella urbana.

Tensiones por los retos de inclusión productiva y los limitantes de la actividad agropecuaria: Esta tensión considera la dependencia de los ingresos por la actividad agropecuaria expresada en el peso que tiene el área dedicada a actividades agropecuarias sobre el tamaño total de las piezas rurales y el porcentaje de hogares que tienen actividades conexas a la agricultura expresadas como el porcentaje que realizaron compras de insumos agropecuarios en el último año; así mismo dimensiona el porcentaje de hogares con pobreza monetaria y pobreza multidimensional del índice de condiciones de vida ampliado.

Tensiones para el aprovechamiento de nuevas oportunidades económicas y la salvaguarda de la identidad campesina: Esta tensión considera el porcentaje de personas que se ha sentido discriminado por su origen campesino, en adición, visibiliza la dependencia de la actividad agropecuaria entendida como el porcentaje de hogares que realizaron compras de insumos agropecuarios en el último año. Se incluyen el porcentaje de personas con bajo logro educativo y bajo acceso a equipamientos sociales como privaciones que influyen en la dificultad de significar la identidad campesina en torno a diferentes al ejercicio de actividades agropecuarias.

Fuente: Elaboración DPDE

Teniendo en cuenta este marco conceptual, la presente nota técnica se estructuró en cuatro secciones iniciando por esta introducción (Sección 1). Posteriormente, se analizan las dinámicas poblacionales, económicas y regionales en la ruralidad Bogotana (Sección 2), lo anterior para introducir los principales retos que tiene la planificación del desarrollo económico en la ruralidad (Sección 3) y finaliza brindando recomendaciones para el cierre de la brecha urbano-rural en Bogotá (Sección 4).

¹ Considerando que la huella urbana crezca de manera exponencial con un crecimiento desagregado, en bajas densidades y con desarrollos desconectados del casco urbano debido a su preferencia por los espacios vinculados a vías de comunicación que potencian el crecimiento disperso.

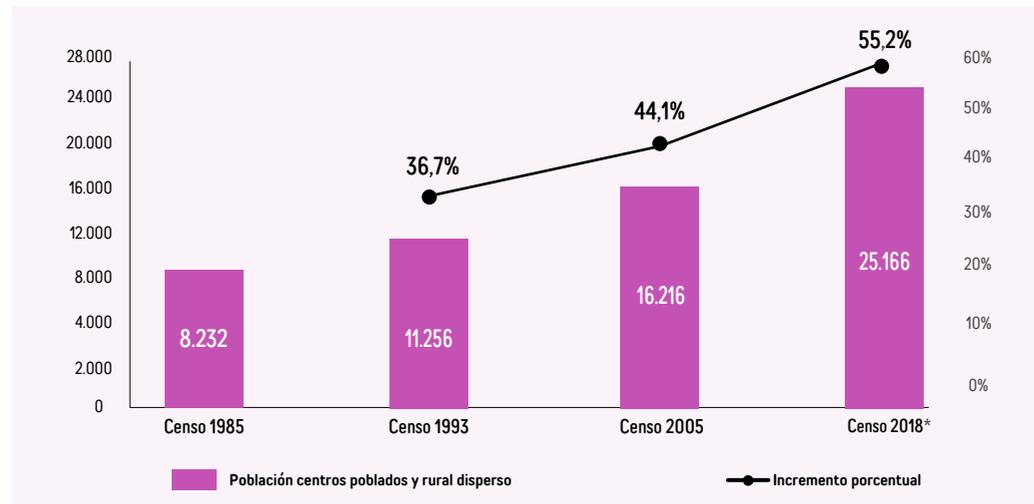
2 Dinámicas en la Ruralidad Bogotana

Dinámicas Poblacionales

Distribución de la población

De acuerdo con la información del Censo Nacional de Población y Vivienda - CNPV del DANE 2018, y que se presenta en el siguiente gráfico, en suelo rural de Bogotá habitarían un total de 25.166 personas, ubicadas entre centros poblados y territorio rural disperso. Esta cifra se alcanzó luego de que las ruralidades experimentaran un crecimiento poblacional del 55,2% entre el 2005 y el 2018, tras un periodo de crecimiento sostenido entre 1985 y 2005 (aproximadamente del 40% en promedio).

Gráfico 1. Población centros poblados y rural disperso

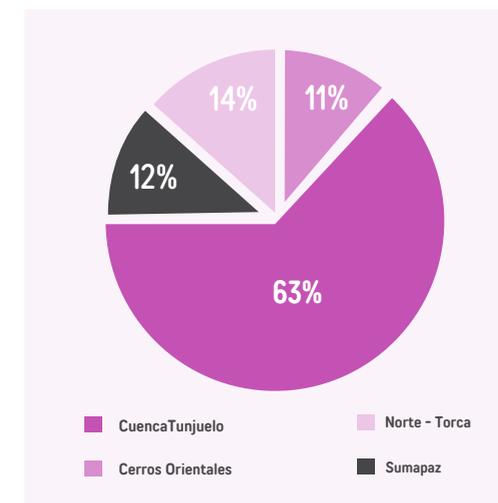


Fuente: elaboración propia con base información (DANE, 2018)

Nota: el dato para la población censada en el 2018 es el resultado del cálculo de estimar la omisión en zonas no visitadas o incompletas.

Según la proyección de la población para el año 2022, se estima que los habitantes rurales de Bogotá son 30.578. El mayor número de éstos se ubica en la pieza rural de la Cuenca Tunjuelo con el 63% seguido, en menor porcentaje, por las piezas rurales de Norte-Torca (14%), Sumapaz (12%) y Cerros Orientales (11%) (ver Gráfico 2). En síntesis, a partir de rangos de tamaño demográficos para cada pieza rural, que permiten visualizar que la mayor concentración de la población rural de Bogotá se ubica en la Pieza Rural Cuenca Tunjuelo, en contraste con la pieza rural de Sumapaz (que consolida las Cuencas de Río Sumapaz y Río Blanco), Cerros Orientales y Rural Norte-Torca; siendo estas dos últimas las menos pobladas del D.C.

Gráfico 2. Porcentaje de población por Pieza Rural



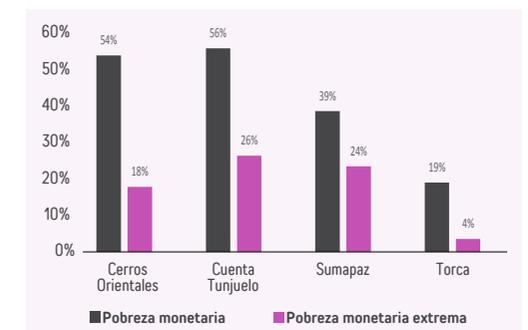
Fuente: elaboración propia con base información de proyecciones poblacionales (DANE, SDP, 2022)

Inclusión Productiva

En términos de inclusión productiva, en la literatura con frecuencia se hace alusión al análisis de la pobreza por ingresos o monetaria. En Colombia existe la medición de pobreza monetaria y monetaria extrema, la cual para el caso de la ruralidad Bogotana

puede desagregarse a nivel de pieza rural utilizando la Encuesta Multipropósito del año 2021. En términos generales, la pobreza monetaria y monetaria extrema en la ruralidad bogotana se ubicó en 48% y 19%, respectivamente. Esto quiere decir que el 48% de los habitantes de la ruralidad no cuentan con dinero suficiente para adquirir una canasta básica de alimentos, servicios y otros bienes mínimos para vivir, en adición, el 19% de la población rural no cuenta con un ingreso mínimo para garantizar una canasta básica de alimentos, que tenga los requerimientos calóricos adecuados y se consideran en condición de indigencia.

Gráfico 3. Incidencia de la pobreza monetaria y monetaria extrema



Fuente: Encuesta Multipropósito, 2021.

A nivel de las piezas rurales se identifica que la Cuenca Tunjuelo es la que registra mayores niveles de pobreza monetaria (56%), seguida por Cerros Orientales (54%), Sumapaz (39%) y Norte-Torca (19%). En términos de la pobreza monetaria extrema la pieza rural Cuenca Tunjuelo registra la incidencia más alta (26%), seguida de Sumapaz (24%), Cerros Orientales (18%) y Norte-Torca (4%) (Gráfico 3).



Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Para conocer en mayor detalle sobre la distribución del nivel de ingresos en la ruralidad de Bogotá, se utilizó el estudio de “Machine Learning” de Planeación Nacional en el cual se estimó el ingreso de los hogares rurales a través del cruce de la información de la Gran Encuesta de Hogares y el Censo Nacional Agropecuario.² A través del análisis conjunto de 12 variables que tienen en común ambas encuestas, fue posible generar una estimación del ingreso de los hogares rurales utilizando atributos de las viviendas, hogares y las personas.

El resultado principal de este estudio se plasmó en un mapa de alta resolución que permitió visualizar la distribución de los ingresos en el territorio rural a nivel nacional. Tomando este mapa como punto de partida se escaló utilizando herramientas de Sistemas de Información Geográfica (SIG) para identificar en detalle el nivel de ingresos para los hogares de la ruralidad bogotana (Anexo - Mapa 1). Los niveles de ingreso se clasificaron en función de la línea de pobreza monetaria extrema del año 2018 (434.629 por persona) y suponiendo un tamaño promedio de 3,2 personas por hogar. Esto cálculos permitieron establecer como umbral de ingreso para tener una

alta probabilidad de pobreza monetaria el no alcanzar \$1.390.812 pesos por hogar, esta cifra fue equivalente a (1,8 SMMLV) para el año 2018. A partir de este punto se clasificaron los niveles de ingreso utilizando la metodología de cortes naturales de Jenks que ubicaron umbrales en \$2.343.726 pesos (3 SMMLV) y \$3.124.968 pesos (4 SMMLV).

Los resultados para territorializados la ruralidad bogotana muestran algunos patrones interesantes:

- En primer lugar, se identifica que la ruralidad asociada a la pieza rural de Norte-Torca y sus alrededores tiende a tener los mejores ingresos, si bien hay hogares de bajos ingresos en promedio las estimaciones muestran una alta probabilidad de ingresos por hogar mayores a \$3.124.968 pesos.
- En segundo lugar, la pieza rural de Cerros Orientales muestra una concentración importante de hogares rurales alrededor de la vereda Verjón-Alto en la cual la mayoría de los hogares tenderían a tener ingresos intermedios del orden de (\$1.390.812 a \$2.343.726 pesos), esta situación convive con la presencia de hogares de menores ingresos al sur de esta vereda.

- En tercer lugar, la pieza rural de Cuenca Tunjuelo se caracteriza por tener la mayor concentración de hogares rurales y simultáneamente zonas muy representativas de ingresos que no alcanzarían los niveles mínimos de la línea de pobreza (<1.390.812 pesos).
- En cuarto lugar, la situación en la pieza rural de Sumapaz muestra una mayor dispersión de los hogares en donde la característica común es de zonas con niveles bajos de ingreso (<1.390.812 pesos) con lo cual también se visualizaría una alta probabilidad de pobreza monetaria en esta región.

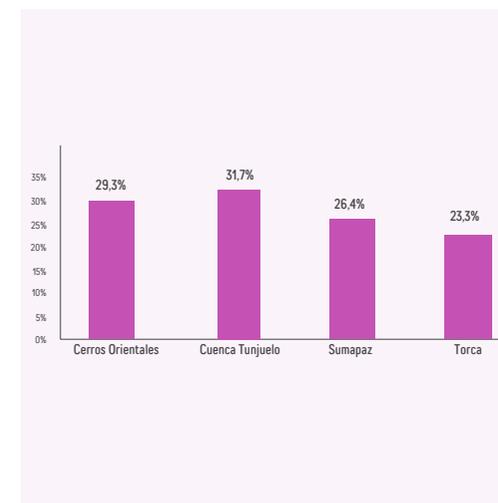
Los anteriores hallazgos ponen de manifiesto que hay diferencias significativas en las condiciones de generación de ingreso entre los habitantes de las cuatro piezas rurales. La pieza rural de Norte-Torca estaría asociada a una mayor generación de ingreso para sus habitantes, el cual se ve reflejado en mejores condiciones de las viviendas y en mejores indicadores socioeconómicos de sus habitantes tales como el nivel educativo o afiliación al SGSS. La pieza rural de Cerros Orientales es la más diversa y coexisten hogares de diferentes tipos de ingreso alrededor de la Verjón-Alto. La pieza rural de Cuenca Tunjuelo y Sumapaz engloba a la mayor parte de hogares rurales del CNA los cuales tienden a ser de ingresos bajos en una gran extensión territorial, lo cual evidenciaría que las actividades económicas en estas zonas no son suficientemente dinámicas para generar mínimos de ingresos que permitan superar la pobreza monetaria en un porcentaje importante de la población.

Inclusión Social

El ICAV es un indicador que refleja la privación de los hogares del distrito en dimensiones como la salud, la educación y la vivienda, entre otras (Ver Anexo 2). El ICAV³ constituye una medición

complementaria del Índice de Pobreza Multidimensional IPM, que incorpora nuevas variables a las ya existentes, para el análisis más integral de las condiciones de vida de los hogares -en este caso- rurales.

Gráfico 4. Índice de Condiciones Ampliadas de Vida



Fuente: Encuesta Multipropósito, 2021.

Si bien con los resultados de la Encuesta Multipropósito 2021, se calculó un IPM de 14,8%; con base en la misma encuesta y fuentes complementarias, el ICAV arrojó que el 29,7% de los hogares rurales tenían simultáneamente 8 de las 30 privaciones evaluadas⁴. El ICAV por piezas rurales, al igual que el IPM tradicional, indica que la población con mayores privaciones se encuentra en la cuenca del Tunjuelo, con un ICAV de 31,7%, le sigue Cerros Orientales con 29,3%, Sumapaz con el 26,4% y la pieza rural Norte-Torca con el 23,3% de personas en condición de pobreza multidimensional según esta nueva medición ampliada (Ver Anexo 1 – Mapa 2).

Analizando los resultados según las dimensiones y los indicadores específicos que las componen (Ver Anexo 2), se identifican los siguientes hechos estilizados:

² En relación con la estimación del nivel de ingresos de los hogares rurales, el estudio de Machine Learning del Departamento Nacional de Planeación aprovechó la información proveniente del Censo Nacional Agropecuario del año 2014 en donde se recopiló información de 5,4 millones de personas en las áreas rurales a nivel nacional, y la información proveniente de la Gran Encuesta Integrada de Hogares acumulada entre los años 2010 y 2017 periodo en el cual fueron encuestadas 654 mil personas localizadas en las áreas rurales a nivel nacional

³ Este indicador contabiliza los resultados de la Encuesta Multipropósito-EM y el cruce con otros registros administrativos en 30 Variables con una nueva metodología de medición distrital de la pobreza multidimensional. En términos generales, el aporte se encuentra en que incorpora dimensiones tradicionalmente no tenidas en cuenta en las mediciones de pobreza nacional pero que, tanto la población bogotana como la literatura internacional identifica como descriptores relevantes de la calidad de vida.

⁴ El punto de corte del ICAV fue del (k=27%) de las privaciones evaluadas.

Educación: La privación de bajo logro educativo⁵ es una problemática presente en el 74,5% de los hogares, y se evidencia que el rezago escolar se presenta en cerca del 30% del total de hogares de la ruralidad del distrito. La variable de Barreras de acceso y uso de TIC's, incluida por el ICAV, señaló que el 55% de las personas de la ruralidad no sabe usar internet, no utiliza un computador de escritorio, portátil o Tablet o si el hogar no cuenta con internet; lo cual representa limitaciones en las dinámicas educativas y de innovación en lo rural. Por su parte, la variable de limitaciones para el acceso a la educación post media en la ruralidad, en que el 17% de los hogares de las piezas rurales de cerros orientales y Sumapaz no acceden a educación post media. Ello evidenció, por una parte, las brechas en el logro de las trayectorias educativas frente a lo urbano, y por otra, la necesidad de generar estrategias para facilitar la culminación y avance de los estudiantes rurales a las demás fases de la educación.

Trabajo y Protección Social: En esta dimensión, se identifican brechas en el mercado laboral en la ruralidad. El empleo formal corresponde a una privación predominante, del 74% de los trabajadores rurales. Se encuentra un mayor porcentaje de personas empleadas informalmente en Sumapaz, mientras que la tasa de informalidad es menor para las personas pertenecientes a la pieza rural Norte-Torca. Por otra parte, la precariedad laboral⁶ constituyó una privación del 21% de los trabajadores rurales. Lo anterior, refleja que, si bien las personas logran generar ingresos, sus condiciones laborales son precarias, con empleo de baja calidad. Todo en su conjunto implica que el capital humano para el trabajo no se encuentra debidamente aprovechado.

El desempleo de larga duración presenta un nivel similar para cada una de las piezas rurales, se encuentra en un rango del 6% al 10%, siendo en la Cuenca del Tunjuelo donde se presentan los niveles

más altos de desempleo para la ruralidad. Esta privación es reflejo de la baja capacidad de incorporación de mano de obra para el desarrollo de actividades productivas en la ruralidad o deficiencias en las capacidades y habilidades para el trabajo.

Salud: La dimensión de salud incorpora variables complementarias como: la Inseguridad alimentaria; el acceso a servicios de salud mental y el Embarazo adolescente. La inseguridad alimentaria representa un mayor incidencia en la dimensión de salud con un total del 17,4% de la población de las piezas rurales, siendo Cuenca Tunjuelo la que más registra esta privación, con un 22,3%. La segunda variable que tiene más incidencia es la de aseguramiento en salud, que se presenta en 2,8% de la población; seguida de embarazo adolescente, con el 2,2%.

Vivienda y Servicios Públicos: Este componente incorpora el criterio de déficit habitacional, entendido como aquellos hogares que habitan en viviendas con deficiencias estructurales y de espacio o por condiciones de hacinamiento no mitigable; privación cuya incidencia es del 48,2% de la población rural. La pieza rural de Cerros orientales registra el mayor déficit, con un 86,9%. El ICAV contempla la privación por viviendas ubicadas en zonas de riesgo de riesgos de inundación, remoción en masa o de hundimiento del terreno, siendo la pieza rural de cuenca Tunjuelo la que más se presenta esta privación, con un 9,3%. De acuerdo con el índice, las demás piezas rurales no registran población con viviendas en zonas de riesgo según el ICAV.

Entorno: Esta variable es incorporada por el ICAV bajo una visión de ciudad que propende por la oferta de servicios suficientes de movilidad, con un principio de proximidad, y espacios públicos de calidad que faciliten el desarrollo de procesos culturales y el disfrute de espacios comunes limpios. La medición de esta dimensión para la ruralidad evidenció las altas

limitaciones en el acceso a equipamientos de servicios sociales próximos, como centros de salud, escenarios culturales, educación, seguridad, justicia y defensa. Esta privación se presentó en el 88% de los hogares de la pieza de cerros orientales, y en el 100% de los hogares rurales de las piezas de cuenca Tunjuelo, Sumapaz y Norte-Torca.

En cuanto a la variable de entornos contaminados⁷, la pieza Norte-Torca contiene el mayor porcentaje de hogares rurales con esta privación (34%), mientras que la pieza con menor proporción es Sumapaz, con el 9%; lo que refleja el nivel de desarrollo urbanístico y comercial que caracteriza a cada pieza rural. Por último, el porcentaje de hogares con privaciones en términos de movilidad sostenible se ubicó en el rango del 8% al 15% en todas las ruralidades. A esto se suma que otros análisis cualitativos complementarios de la pobreza Multidimensional han señalado la falta de Infraestructura Vial como una limitante sobresaliente en la ruralidad del distrito, que deriva en dificultades para movilizar cosechas y acceder a servicios de transporte de personas e insumos, entre otras.

Cuidado y uso del tiempo: El índice de Condiciones Ampliadas facilitó el abordaje de variables relacionadas con el cuidado y uso del tiempo en espacios deportivos y otros en la ruralidad. En esta dimensión, se conoció que el 56,7% de los hogares rurales se encuentran privados de actividades de tiempo libre, en tanto carecen de tiempo para realizar actividades culturales o propias del tiempo libre y la falta de tiempo para compartir en familia (ir a zonas verdes gratuitas, visitar parques de diversión o interactivos, pasear o caminar o realizar físico o recreativas). Las piezas rurales que más registraron esta limitante son Cerros Orientales con 70,4% y Sumapaz con el 65,5%. En esta dimensión, se destaca el rol de la mujer como sujeto de estas privaciones en el hogar; de lo que se resalta la pertinencia de potenciar la cobertura de servicios sociales en la ruralidad que contribuyan de

manera integral al bienestar y desarrollo social de la población de las zonas rurales.

Exclusión e inseguridad personal: Esta dimensión se sustenta en el análisis de variables relacionadas con: 1. con dinámicas de discriminación racial; étnica; de genero; de culto; por condición física o corriente social. 2. Inseguridad personal medida con términos de hurtos y atracos. 3. la falta de redes de apoyo psicológico y económico y 4. el acceso a servicios financieros. Entre estos, el indicador de mayor privación fue el Número 4, enfrentado por el 34% del total de los hogares rurales. Este presentó mayor incidencia en la pieza rural de torce-norte (59%), seguido de la pieza rural de cerros orientales (47%) y cuenca Tunjuelo (29%).

También se identificó un mayor nivel de inseguridad personal en la pieza rural de cerros orientales (16%), en contraste con Sumapaz, en donde menos del 2% de los hogares registraron esta privación. Finalmente, la discriminación social se ubicó en un rango del 6 al 12% de los hogares de todas las piezas rurales. Los resultados de esta dimensión evidencian la importancia de garantizar servicios sociales de manera integral, como factor relevante del bienestar de este segmento de la población bogotana.

Dinámicas Económicas Agropecuarias

Las dinámicas económicas agropecuarias de la ruralidad bogotana permiten establecer una perspectiva macro de los sistemas productivos agropecuarios de las piezas rurales y de los factores que podrían ser detonantes para impulsar su desarrollo económico. En términos generales, las actividades agropecuarias participan del 0.006% en el Producto Interno Bruto -PIB- de Bogotá (Gráfico 5), con un total de valor agregado de 13.265 millones de pesos para el año 2022. No obstante, a pesar de tener una proporción baja en la producción distrital, la actividad agropecuaria sí tiene relevancia

5 Aquella persona privada que pertenece a una hogar en donde la menos una persona entre los 15 y 59 años no tienen como mínimo 11 años de educación o una persona de 60 años en adelante que no cuenta con 5 años mínimo de educación básica primaria.

6 Se define en privación por precariedad laboral, a un hogar en el que hay, al menos, una persona ocupada de 15 años en adelante que señala recibir reiteradas expresiones humillantes, amenazas de despido injustificado, exposición de intimidades en su trabajo, o que señale trabajar más de 48 horas semanales y que no le hayan pagado horas extra en el último mes.

7 Aborda aspectos como disposición de basuras y residuos hospitalarios, contaminación de cuerpos de agua, abandono de escombros de residuos hospitalarios.

en el ámbito rural, en donde estas actividades constituyen la principal fuente de generación de ingresos para los habitantes rurales.

Gráfico 5. Participación de las Actividades Agropecuaria en el PIB de Bogotá (Cifras en porcentaje)

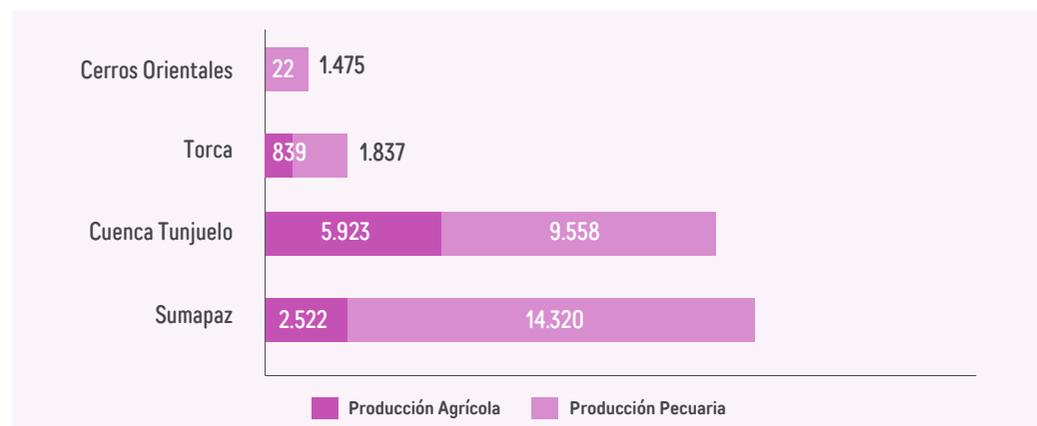


Fuente: DANE

Distribución del área en producción agrícola y pecuaria en Bogotá.

A partir del estudio de la Secretaria Distrital de Planeación del año 2019⁸, en el cual se realizó una caracterización de la actividad agrícola y ganadera de la ruralidad de Bogotá mediante imágenes aéreas de alta resolución, se reportó un total de 36.496 hectáreas dedicadas a la producción agropecuaria; de las cuales 27.190 se dedican a la producción ganadera o pecuaria (74%); mientras que 9.306 (26%) se dedican a actividades agrícolas; siendo predominante las actividades pecuarias en todas las piezas rurales.

Gráfico 6. Número de hectáreas (área) en producción pecuaria y agrícola



Fuente: elaboración propia con base en información de la DAR, 2019.

En la pieza rural del Sumapaz se da la mayor cantidad de hectáreas dedicadas a actividades agropecuarias con 16.842 hectáreas, de las cuales solo 2.522 (15%) corresponden a sistemas productivos agrícolas, y 14.320 hectáreas (85%) a sistemas productivos pecuarios. Seguida de la pieza rural de Cuenca Tunjuelo, en donde, de las 15.481 hectáreas. en producción agropecuaria, 5.923 (38%) se dedican a cultivos y las otras 9.558 hectáreas. (62%) se dedican a actividades pecuarias. Por su parte, La pieza Rural Norte-Torca, registró actividades agropecuarias en 2.676 hectáreas, y la pieza rural de cerros orientales en 1.495 hectáreas; lo anterior, teniendo en cuenta que estas dos encierran localidades en las que la mayoría del suelo rural no es apto para estos usos.

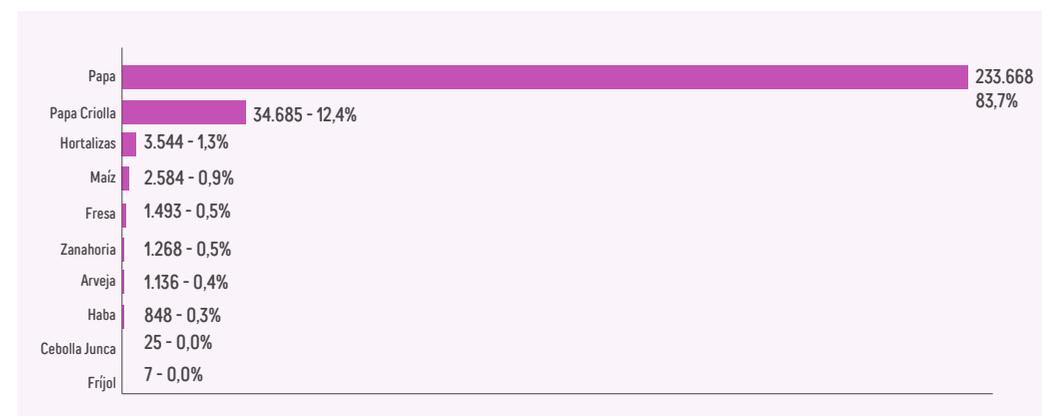
De acuerdo con el análisis adelantado por la (SDP, 2019), se identificó que, del total de 9.306 hectáreas dedicadas a la producción agrícola, 6.506 hectáreas se ubican en zonas de protección (69,3%), y las restantes 2.798 hectáreas se ubican en zonas aptas para a la producción agrícola (30,1%). La papa se destaca como el principal cultivo en la ruralidad bogotana, pues representa el 72,1% del total de las

áreas de producción agrícola, con 6.707 hectáreas dedicadas a esta actividad. Seguida de la papa criolla (15%), que abarca 1.386 hectáreas, y de la producción de flores, que participa con 439 hectáreas de la producción agrícola (4,7%).

Producción agrícola en el Distrito

Respecto al volumen de la producción agrícola (toneladas), en Bogotá, se estimó un total de 279.256 toneladas de producción anuales. Las actividades productivas agrícolas en Bogotá atienden a determinantes de clima y de inclinación de los territorios rurales; razón por la cual predomina la vocación de cultivos de clima frio y de pequeña escala (Gráfico 7). De hecho, en coherencia con las áreas sembradas, se resalta la producción de papa, cuyo volumen de producción asciende a las 233.668 Toneladas (84%), seguida de los cultivos de papa criolla, 34.684 toneladas (12%) y los cultivos de Hortalizas (Cebolla juca, zanahoria y otras), que representan 4.837 toneladas de la producción agrícola del distrito (0.02%).

Gráfico 7. Producción agrícola en toneladas



Fuente: Elaboración Propia a partir de cobertura SDP & UTCE, 2017; UDFJC, 2010.

⁸ Caracterización de la Actividad Agrícola y Ganadera de la Ruralidad de Bogotá D.C. – MDRS 2019. Dirección de Ambiente y Ruralidad, que toma la información de SDP & UTCE, 2017 SDP & UTCE. (2017). Cobertura de la tierra a escala 1:10000. Contrato 41315. Bogotá D.C.: Secretaria Distrital de Planeación - Unión Temporal Ciudad Ecosistémica.

Producción Pecuaria en el Distrito

A partir de los censos pecuarios del Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, se identificó que en Bogotá se registran sistemas productivos de ganado bovino, porcino y aviario, siendo predominante la actividad de ganadería bovina.

Tabla 1. Producción pecuaria en la ruralidad bogotana

Número de cabezas de ganado	2020	2021	2022
Bovino	35.441	34.345	35.330
Porcino	1.584	756	1.285
Aviario	295.186	290.200	210.260

Fuente: Instituto Agropecuario – ICA

Para el año 2022, la población bovina en Bogotá alcanzó los 35.330 semovientes, concentrados en 1.859 predios dedicados a la producción bovina de carne y/o leche. Con este volumen, Bogotá representa el 0,12% del inventario bovino del país, que alcanza los 29 millones de cabezas; por su parte, la población porcícola es considerablemente menor en el distrito, teniendo en cuenta que, por cada cabeza de cerdo hay 27,5 cabezas de ganado bovino.

Según el Instituto Colombiano Agropecuario ICA, el inventario de cerdos pasó de 1.584 cerdos en el 2019 a 1.285 cerdos en el 2022, lo que además evidencia una reducción del orden de 18,8% de esta ganadería en el Distrito. Así mismo, se anota que, según el censo de aves del ICA, las explotaciones avícolas son aún menos significativas en Bogotá: para el año 2022 se contabilizan 210.260 aves, ubicadas en solo 36 predios con este sistema productivo.

Los sistemas productivos de ganadería bovina, a pesar de que son predominantes en Bogotá, son mayoritariamente pequeños, de fincas de entre 1 y 50 cabezas de ganado; hecho que da cuenta de limitaciones estructurales a la expansión territorial

del sector de ganadería bovina en suelo rural des distrito, las cuales están relacionadas con el relieve de los predios productivos y la condición de protección de los suelos en zonas de la ruralidad.

De acuerdo con lo anterior, se resalta que, si bien la actividad productiva pecuaria ocupa una mayor porción del territorio rural de Bogotá con respecto a la actividad agrícola; el análisis de subsectores evidencia que la cría de porcinos y de aves es limitada, mientras que la producción bovina se vislumbra como una actividad productiva con potencial para el fomento de prácticas, tanto de sostenibilidad, como de agregación de mayor valor a la producción, aun en pequeña escala.

Destino final de la producción agropecuaria.

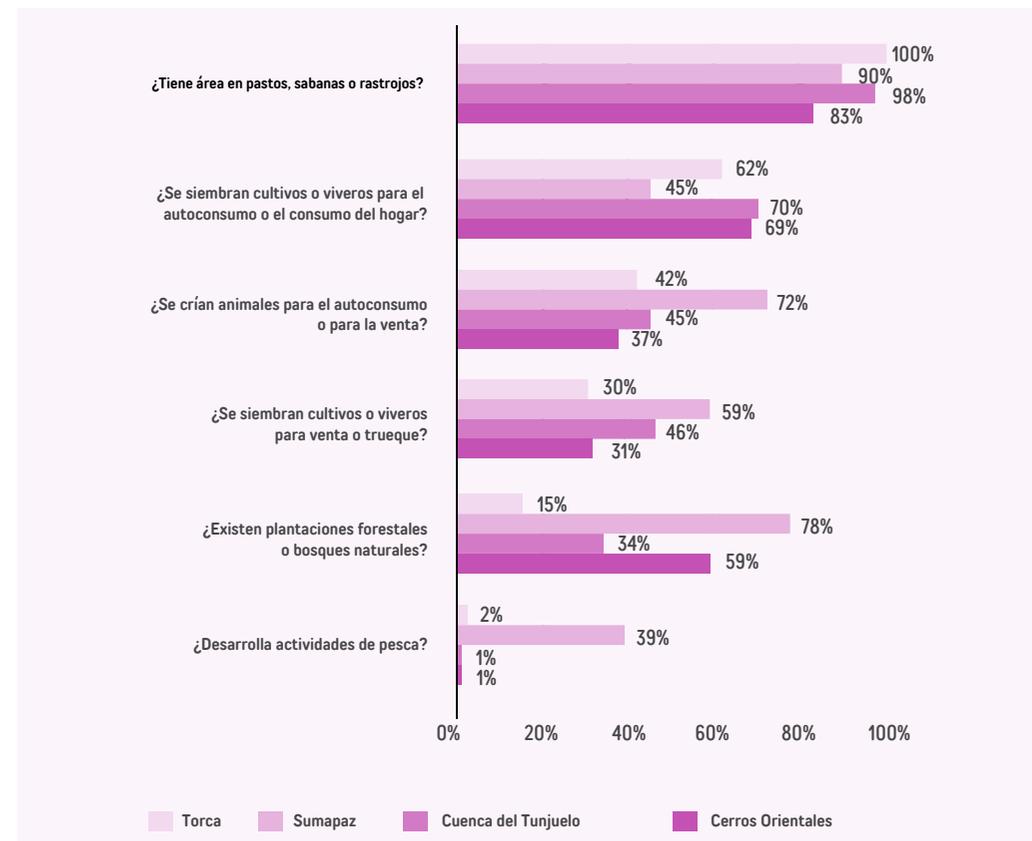
Por su parte, el CNA 2014 permitió analizar el destino final de la producción agropecuaria del distrito. Con mayor frecuencia, el destino es la venta a un comercializador: En la pieza rural de Cuenca Tunjuelo el 25% de las unidades productivas entregan su cosecha a comercializadores de paso; seguido de la pieza Norte-Torca, donde un 13% de los predios dirige su cosecha a estos agentes; y las piezas de Sumapaz y Cerros orientales, en las que se registró este tipo de intermediación para la producción del 9% y 8% de las unidades de producción respectivamente.

Por otra parte, el destino de la producción hacia la venta directa a plazas de mercado es predominante en la pieza rural de Cuenca Tunjuelo (25%), seguida de Norte-Torca (11%), Cerros orientales (8%) y Sumapaz (7%). Finalmente, anota que la venta a Corabastos es igualmente preponderante en Cuenca Tunjuelo (20%) siendo la que más aporta a la central de abastos de la ciudad, seguida de Norte-Torca (9%), Cerros orientales (6%) y Sumapaz (3%).

Las Unidades de Producción Agropecuarias (UPA), son la medida utilizada en el CNA como unidad analítica para contabilizar las tendencias territoriales⁹. En el

distrito, se identificó un total de 3.907 UPAS, entre las que se reportaron diferentes actividades: el 65% reportó producción agropecuaria para el autoconsumo o consumo en el hogar; el 48% reportó la cría de animales para autoconsumo o venta; el 45% cultivos o viveros para la venta o trueque; el 44% plantaciones forestales o bosques naturales, y solo el 8% registró actividades de pesca.

Gráfico 8. Principales actividades agropecuarias por Pieza Rural



Fuente: Elaboración cálculos DPDE-SDP basados en (CNA 2014).

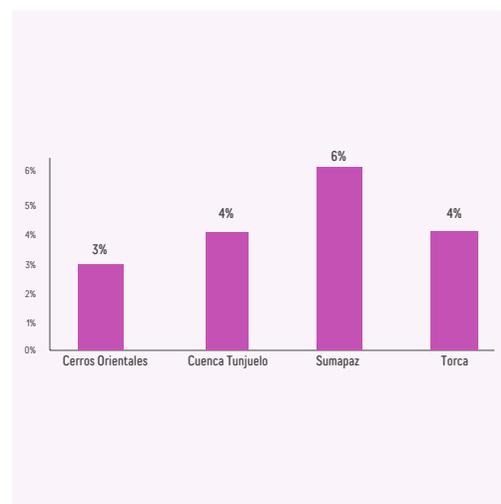
En la pieza rural de Cuenca Tunjuelo se identificó que un 70% de las UPAS adelanta actividades de autoconsumo o consumo del hogar, seguida de la pieza cerros orientales con un 69%. Mientras que las actividades de cría de animales para autoconsumo o venta sobresalen en la pieza rural de Sumapaz, en donde se realizan en el 72% de las UPAs. Por otra parte, en el 59% de las UPAs de Sumpaz, se reportó actividades de cultivos o viveros para la veta o trueque, seguida de la pieza cuenca Tunjuelo con el UPAs con esta actividad. De igual manera, el 78% de las UPAs de la pieza rural de Sumapaz y el 59% de las Unidades productivas de la pieza cerros orientales registró la actividad de plantaciones forestales o bosques naturales; mientras que el 39% de las UPAs de Sumapaz registró actividades de pesca.

⁹ Si bien el concepto Unidades Prediales Productivas Agropecuarias (UPPA) es más adecuado para facilitar la estabilidad en el tiempo de la producción agropecuaria y el seguimiento por parte de la administración distrital, se utiliza el concepto de (UPA) a manera de aproximación a la caracterización local dada su posibilidad de agregación a nivel veredal.

Dinámicas de asociatividad productiva agropecuaria por Pieza Rural

La asociatividad es considerada un eje de transformación dentro del desarrollo productivo rural, ya que fomenta la acción colectiva, la integración de diferentes actividades de producción y la comercialización. Gracias a esto, los productores o población rural pueden acceder de manera más fácil a factores productivos y a factores de producción como el crédito o la tierra, así como a segmentos del mercado de manera más competitiva. (Abebaw y Hail, 2013; Conley y Udry, 2003; Verhofstadt y Maertens, 2014). En este sentido, el CNA permitió identificar que en la ruralidad del distrito existen bajos niveles de asociatividad, dejando en evidencia que solo el 4% de Unidades Productivas Agropecuarias se organizan en esquemas asociativos.

Gráfico 9. Unidades productivas organizadas en esquemas asociativos, por pieza rural



Fuente: Elaboración cálculos DPDE-SDP basados en (CNA 2014).

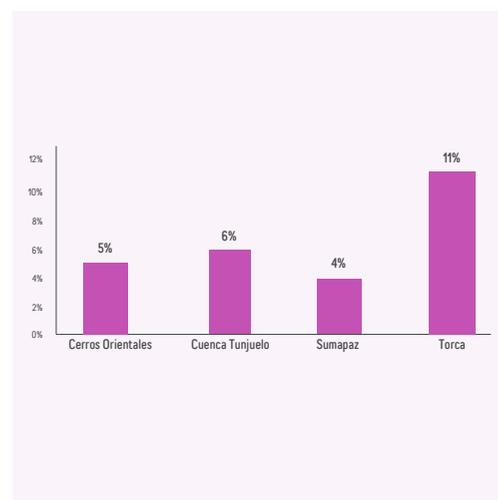
La pieza rural de Sumapaz presenta el nivel más alto de asociatividad con tan solo un 6% de su aparato productivo asociado, seguida de las piezas de Norte-Torca Y Cuenca Tunjuelo, donde el 4% de las UPAs registraron estos esquemas. Por su parte, la Pieza Rural de cerros orientales, registró esquemas asociativos en el 3% de sus

UPAs. En cuanto al tipo de organizaciones existentes, en las piezas rurales de Cerros Orientales, Sumapaz y Cuenca Tunjuelo se destaca la configuración de organizaciones comunitarias, que representan el 77%, 65% y 50% de las asociaciones respectivamente. Por su parte, en Norte-Torca se identifica la predominancia de gremios de la producción agropecuaria, esta última pieza, evidencia mayores niveles de operación formal y organización empresarial en esta última pieza rural.

Asistencia técnica o asesoría por Pieza Rural¹⁰

En el componente de asistencia o asesoría técnica para el desarrollo de las actividades agropecuarias, el CNA 2014 registra que el 6% de las Unidades Productivas del Distrito recibieron algún tipo de asistencia o asesoría (223). El 11% de las UPAs de la Pieza rural de Norte-Torca reportaron haber accedido a este tipo de servicios, al igual que el 6% de las UPAs de la pieza cuenca Tunjuelo, y el 5% y el 4% de las Unidades productivas de las piezas de Cerros Orientales y del Sumapaz respectivamente. Sumapaz (4%) y Norte-Torca (11%).

Gráfico 10. Unidades productivas con asistencia o asesoría para el desarrollo de las actividades agropecuarias según Pieza Rural

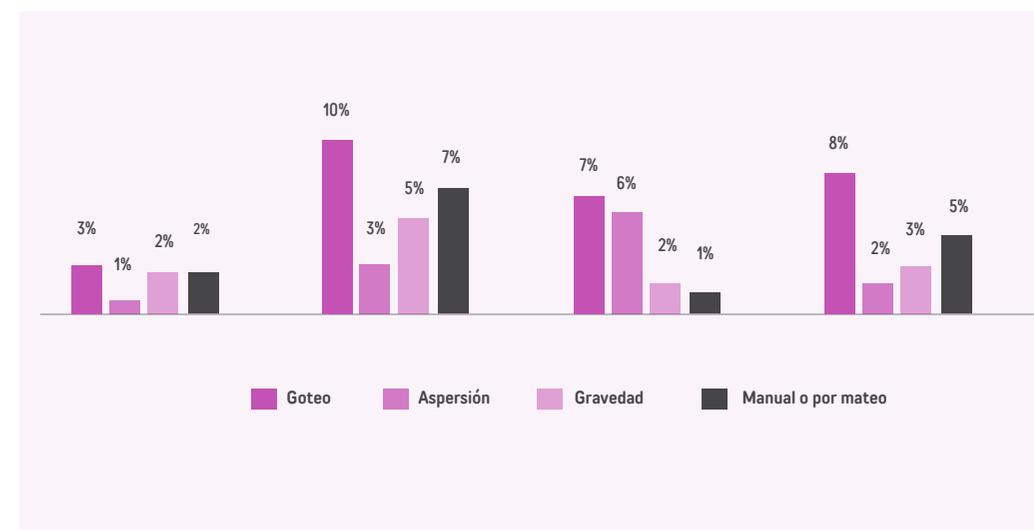


Fuente: Elaboración cálculos DPDE-SDP basados en (CNA 2014).

Sistemas de riego utilizados por Pieza Rural

Por otra parte, el CNA 2014 permitió establecer que 318 (8%) unidades productivas del distrito utilizan diferentes tipos de sistemas de riego en las Piezas Rurales de Bogotá, como son el goteo, la aspersión, gravedad, manual por mateo y de bombeo. Al respecto, se identifica que el sistema más utilizado es el goteo, modalidad propia de los cultivos de hortalizas, cuya producción es relevante en el distrito. El 10% de las unidades productivas de la pieza rural Cuenta Tunjuelo registraron la tenencia de algún sistema de riego. Esta fue la pieza rural con mayor acceso a tecnologías de riego, seguida de Norte-Torca (8%), Sumapaz (7%) y Cerros Orientales (3,5%).

Gráfico 11. Sistemas de riego Utilizados por Pieza Rural



Fuente: Elaboración cálculos DPDE-SDP basados en (CNA 2014).

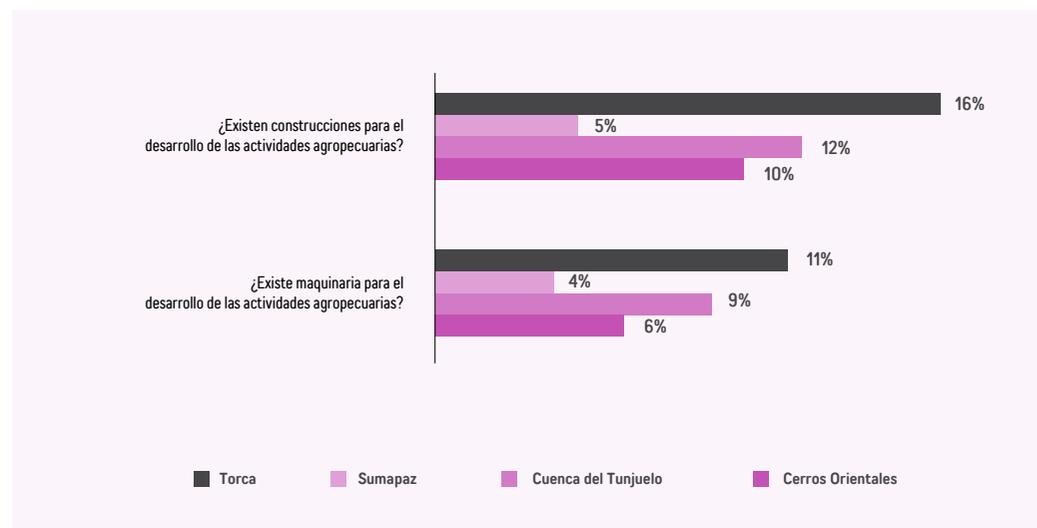
Así mismo, se identifica que en la pieza rural de Cuenca Tunjuelo se localizan las veredas con mayor incidencia del indicador: Los Arrayanes (44,7%) y Los Andes (40%). En la pieza rural de Sumapaz se encuentran veredas con un alto porcentaje de acceso al riego: San José (28,6%), Tabaco (25%), Lasuras (25%) y Betania (22,2%). Y en la pieza rural de Norte-Torca se presentan niveles intermedios de acceso en algunas de sus veredas: Tuna (11,1%) y Chorrillos (9,9%). En último lugar, se encuentra una tendencia de bajo acceso al riego en la mayoría de las veredas de la pieza rural de Cerros Orientales, en las cuales el porcentaje de acceso tiende a ser inferior al (5%)

Acceso a maquinaria y construcciones por Pieza Rural

Finalmente, se identificó que las piezas rurales de Norte-Torca y Cuenta el Tunjuelo presentan los porcentajes más altos de UPAs con tenencia de infraestructura, con 16% y 12 % respectivamente, mientras que la pieza rural del Sumapaz registra un 5% de las UPAS con construcciones. Frente a la existencia de maquinaria para el uso en actividades agropecuarias en la UPAS de las Piezas rurales de Bogotá, se identifica que Norte-Torca cuenta con solo el 11% de UPAS con maquinaria agrícola, seguida de la pieza rural Cuenta Tunjuelo, que registra un 9%.

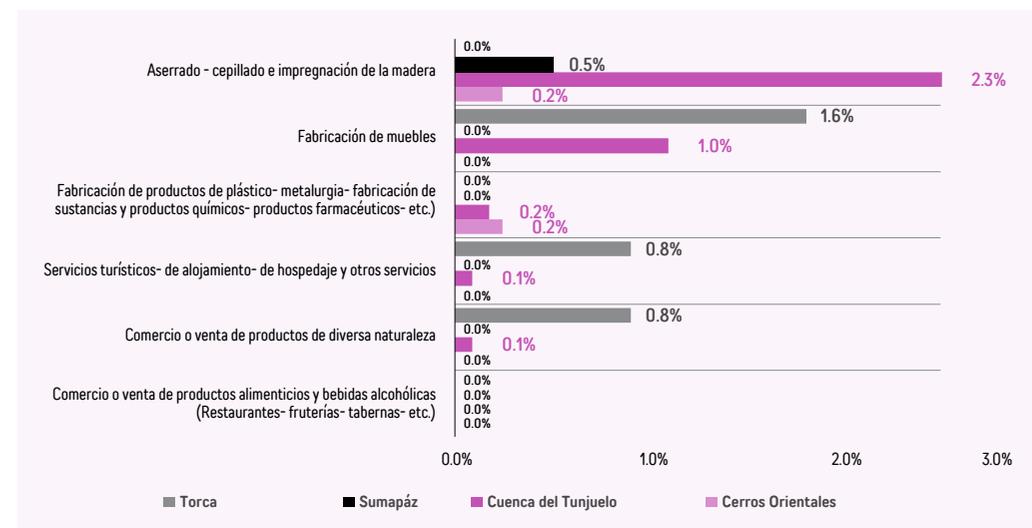
¹⁰ Para efectos de este análisis, la Asistencia Técnica Agropecuaria se entiende como el Servicio de Extensión Agropecuaria, dispuesto en la Ley 1876 de 2017, "Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria".

Gráfico 12. Porcentaje de unidades productivas con maquinaria y construcciones según piezas rurales



Fuente: Elaboración cálculos DPDE-SDP basados en (CNA 2014).

Gráfico 13. Otras Actividades Económicas en las UPAS por Pieza Rural



Fuente: Elaboración cálculos DPDE-SDP basados en (CNA 2014).

Dinámicas Económicas No Agropecuarias

En complemento a la caracterización de las actividades productivas agropecuarias en las zonas rurales del Distrito Capital, que son naturalmente preponderantes, se resalta que el escenario rural de Bogotá comprende el desarrollo de actividades económicas no agropecuarias que, en algunos casos, son complementarias a la producción de alimentos, y en otros casos constituyen medios de diversificación de los ingresos de las unidades productivas agropecuarias.

De acuerdo con la información del CNA 2014, en el Distrito, las actividades de apoyo a la producción agropecuaria son predominantes en la pieza rural de Cuenca Tunjuelo y en la Pieza Rural Norte-Torca (Ver Anexo 1 – Mapa 3). En Cuenca Tunjuelo, el 2,3% de los predios agropecuarios adelanta actividades de apoyo a la producción agrícola y la ganadera y otro 0,6% actividades de elaboración de artesanías. Mientras que, en la Pieza rural Norte-Torca, se registra actividades de apoyo a la ganadería en el 1,6% de las unidades productivas agropecuarias, y de procesamiento y transformación de productos de la flora en otro 0,8% de los predios.

Además, se presentan actividades de apoyo a la agricultura en el 0,5% de las unidades productivas agropecuarias de la Pieza rural de Sumapaz, y de elaboración de artesanías en el 0,3% de sus predios. Y se registra actividades de apoyo la silvicultura (Bosques plantados) en el 0,2% de las Unidades de producción agropecuaria de la pieza Cerros orientales y de sacrificio animal en otro 0,2% de sus predios agropecuarios; lo que evidencia que, en las piezas rurales de las zonas dispersas, predomina la producción primaria.

En cuanto a las actividades económicas separadas de la agricultura que se desarrollan en las zonas rurales de Bogotá, se resalta las labores de aserraderos y cepillado de madera, presentes en el 2,3% de los predios agropecuarios de la pieza rural Cuenca Tunjuelo, zona en la que, como ya se mencionó, el 53 de la UPAs presentan actividades agrícolas de plantación de forestales o bosque naturales, y en la que sobresalen las veredas de: Los Arrayanes (24,1%), Mochuelo II (23,3%), El Hato (15,8%) y Arrayán (12,5%).

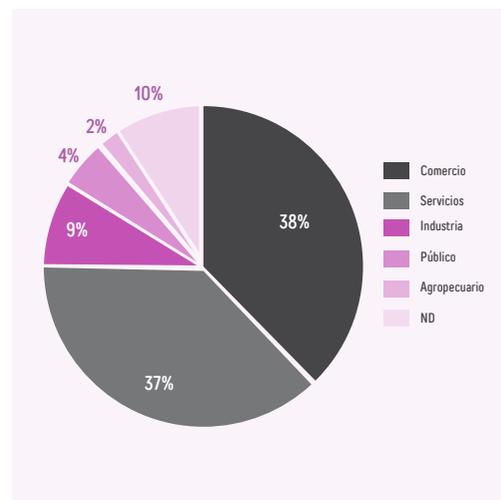
Estas actividades se presentan en el 0,5% de las unidades productivas de la Pieza Rural de Sumapaz, y en el 0,2 % de estos predios de la Pieza Cerros Orientales. También se registran actividades de fabricación de muebles en el 1,6% y el 1% de los predios de producción agropecuaria de las piezas rurales de Norte-Torca y Cuenca Tunjuelo Respectivamente.

Así mismo, se anota la baja prestación de servicios turísticos – de hospedaje- en las piezas rurales. Solo el 0,8% de las unidades productivas agropecuarias de la pieza rural Norte-Torca, y en el 0,1% de estas unidades de la pieza Cuenca Tunjuelo, al igual que actividades de comercio o venta de productos de diversa naturales en la misma proporción de los predios agropecuarios de ambas piezas rurales. Por último, se identifica actividades de fabricación de plástico y productos químicos en el 0,2% de las unidades productiva agropecuarias de las piezas rurales de Cerros Orientales y Cuenta del Tunjuelo.

Las actividades económicas no agropecuarias coexisten de manera diferencial en cada una de las cuatro piezas rurales del distrito a partir de sus dinámicas propias de crecimiento del borde urbano – rural y del potencial de ampliación de los medios de generación de ingresos. De acuerdo con la encuesta de establecimientos económicos 2017, en la ruralidad de Bogotá se encuentran 1.076 establecimientos, de los cuales el 52% se ubican en Cerros Orientales, el 24% en la Cuenca Tunjuelo, el 22% en la pieza rural Norte-Torca y el 3% en Sumapaz (Ver Anexo 1 – Mapa 4).

Se determinó que el 38% de los establecimientos se especializan en labores de comercio, el 37% en servicios, un 9% están en la industria y el restante pertenecen los sectores: público, de agricultura y de construcción.

Gráfico 14. Establecimientos económicos en las piezas rurales por sector



Fuente: Encuesta de establecimientos económicos, 2017

En el sector comercio, se destacan los establecimientos de alimentos y bebidas, venta de prendas de vestir y comercio de víveres; mientras que, en el sector servicios, se encuentran principalmente restaurantes y establecimientos de comidas preparadas. Por su parte, en el renglón industrial resaltan actividades como la elaboración de productos de panadería, fabricación de productos metálicos y la fabricación de muebles.

En la pieza rural Norte-Torca se llevan a cabo el 71% de las actividades industriales de la ruralidad, mientras que Cerros Orientales está más enfocada a actividades de comercio (30%) y servicios (34%), en la Cuenca del Tunjuelo hay un 16% de la actividad industrial y 28% de las actividades de comercio y servicios, mientras que, en Sumapaz, las actividades que se desarrollan distintas a las agropecuarias no llegan al 5%.

En cuanto a los tipos de establecimiento para llevar a cabo la actividad económica, resalta que, en las piezas rurales, la mayor parte de las actividades (68%) son realizadas en locales comerciales y de producción, y que el 14% de las actividades económicas no

agropecuarias se realizan directamente en las viviendas o en bodegas (3%).

Sin embargo, es posible determinar que los establecimientos económicos en la ruralidad no se encuentran aún consolidados en el mercado, pues más del 61% de ellos tienen menos de un año de constituidos y apenas un 6% sobrepasan los 10 años de operación. De hecho, el porcentaje de negocios que están registrados en cámara de comercio o que cuentan con registro mercantil es apenas el 15%, lo cual indica un alto grado de informalidad empresarial, en lo que se refiere a cumplimiento de requisitos de registro. En todo caso, es notable que las actividades económicas presentan mayor desarrollo en las piezas rurales con mayor dinámica de borde urbano, al ser más cercanas a mercados importantes de la ciudad.

Dinámicas Funcionales con la Región

Por su parte, el análisis de las dinámicas regionales se conceptualiza a partir de los hechos metropolitanos de la Región Metropolitana de Bogotá-Cundinamarca. Documento Técnico de Soporte del componente regional del POT (SDP, 2021), los hechos regionales se definen como fenómenos que afectan dos o más entes territoriales e implican la necesidad de ejecutar acciones conjuntas para afrontar retos, consolidar procesos o planificar el desarrollo sostenible de la región. Estos hechos metropolitanos están asociados a 7 grandes temáticas, sobre las cuales la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca desarrolla sus competencias: (i) Abastecimiento y seguridad alimentaria, (ii) Medio ambiente, (iii) Hábitat y ordenamiento territorial, (iv) Seguridad y convivencia ciudadana, (v) Movilidad y transporte, (vi) Desarrollo económico y (vii) Servicios públicos.

Si bien los siete hechos metropolitanos son estratégicos a nivel regional, los ejes de abastecimiento y seguridad alimentaria y desarrollo rural y el de medio

ambiente son de especial relevancia para la ruralidad bogotana en el contexto regional. A continuación, se presenta un análisis más detallado de estos dos hechos metropolitanos enmarcados en la ruralidad bogotana:

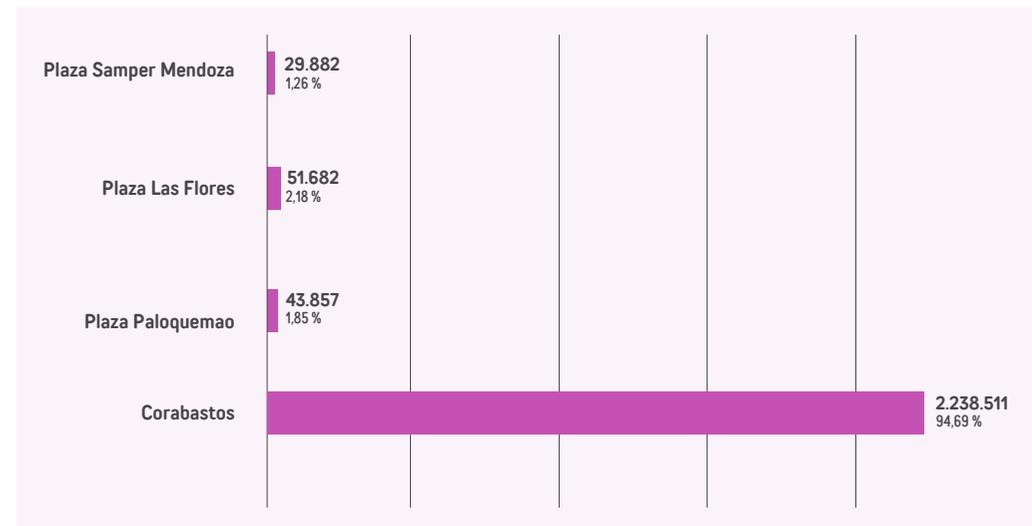
Contexto de abastecimiento de alimentos y seguridad alimentaria en la ruralidad bogotana.

Si bien la producción de alimentos en la ruralidad de Bogotá se orienta principalmente al autoconsumo de las familias rurales, lo cual aporta a la seguridad alimentaria a partir de la efectiva disponibilidad de alimentos; el volumen poblacional de la ciudad requiere muchos más alimentos de los que está en capacidad de producir por lo cual es importante caracterizar los flujos de Comercialización de Alimentos en el interior de Bogotá D.C.

Para analizar las dinámicas de comercialización de alimentos en el distrito a partir de los datos del mercado de plazas mayoristas de alimentos se utilizó el Sistema de Información de Precios y abastecimiento SPSA¹¹, esta fuente permitió realizar una aproximación a los volúmenes de alimentos en fresco que configuran circuitos de comercialización desde y hacia las centrales de abastecimiento mayorista de alimentos de Bogotá.

En términos generales, Bogotá concentra el 35% de los alimentos que se comercializan en el mercado de abastecimiento mayorista de alimentos del país (2'363.911 toneladas), fundamentalmente en cuatro plazas de mercado: Corabastos, Paloquemao, Las flores y Samper Mendoza.

Gráfico 15. Volumen anual de alimentos comercializados en las plazas mayoristas de alimentos de Bogotá



Fuente: Elaboración SDP con base en SPSA - DANE

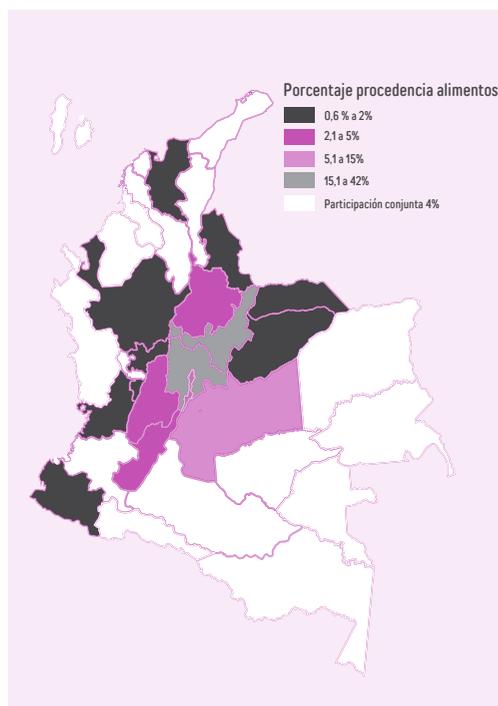
Corabastos, que es la plaza de abastecimiento mayorista más grande del distrito, representa al 94,69% del volumen anual de alimentos comercializados con un total de 2'238.511 millones de toneladas de alimentos. Las plazas de Paloquemao, Las Flores y Samper Mendoza representan en conjunto el 5,29% de los alimentos comercializados, lo anterior con un total de 125.400 toneladas comercializadas en el mercado mayorista de abastecimiento para la alimentación de los Bogotanos.

¹¹ El Sistema de Información de Precios y abastecimiento SPSA es administrado por el DANE. En este, se reportan los volúmenes en toneladas de los alimentos en fresco y procesados que se comercializan en las 32 plazas de mercado mayoristas del país.

Gráfico 16. Lugar de procedencia de los alimentos que se comercializan en las plazas de Bogotá

Departamento	Toneladas	Participación
Cundinamarca	989.165,8	42%
Boyacá	390.264,2	17%
Meta	278.301,6	12%
Bogotá, D. C.	111.467,8	5%
Tolima	93.538,1	4%
Santander	85.413,4	4%
Huila	72.369,5	3%
Valle Del Cauca	44.895,3	2%
Quindío	40.653,6	2%
Arauca	30.399,5	1%
Casanare	27.207,2	1%
Caldas	24.670,7	1%
Norte De Santander	23.105,4	1%
Nariño	22.012,4	1%
Antioquia	21.196,3	1%
Magdalena	15.421,3	1%
Otros Departamentos	93.848,9	4%
Total	2.363.931,1	100%

Fuente: Elaboración SDP con base en SIPS-DANE



De acuerdo con el SIPSA, de las 2.363.931 toneladas de alimentos que se comercializaron en el último año en las plazas de abastecimiento mayorista de alimentos de Bogotá, 989.166 toneladas (42%) procedieron de Cundinamarca, 390.264 (17%) de Boyacá, 278.302 toneladas (12%) del Meta y 111.468 toneladas (5%) provienen del propio territorio bogotano.

El volumen de alimentos provenientes de Bogotá que abasteció las plazas mayoristas de la ciudad en 2022 correspondió principalmente a alimentos procesados (43%)¹², seguido de carnes (28%), Granos y cereales (16%) y las verduras y hortalizas representaron el (10%) de los alimentos allí comercializados. Sin tener en cuenta los alimentos procesados¹³, el volumen de alimentos provenientes de los subsectores tradicionales agrícola y pecuario que se comercializaron en las plazas mayoristas de Bogotá ascendió a 63.987 toneladas (2,7%).

¹² Entre los Alimentos procesados que el Sistema de Precios y Abastecimiento del Sector Agropecuario - SIPS- DANE registra comercializados en las plazas de bogotá y que provienen del distrito, se encuentran: Gaseosas; Harinas, carnes frías y embutidos, Aceites, productos de panadería y salsas y aderezos principalmente.

¹³ La aproximación a los productos que provienen de la ruralidad de Bogotá descarta del análisis a los alimentos procesados ante la dificultad de establecer la procedencia de las materias utilizadas por los procesadores del distrito.

Tabla 2. Grupos de alimentos comercializados en las plazas mayoristas del distrito, provenientes de Bogotá

Subsector	Grupo de alimentos	Toneladas abastecidas	%	Subtotal subsector Toneladas	%
Agrícola	Frutas	1.727	2%	30.460	27,33%
	Tuberculos, raíces y platanos	295	0%		
	Granos y cereales	17.356	16%		
	Verduras y hortalizas	11.082	10%		
Pecuario	Lacteos y huevos	2.329	2%	33.527	30,08%
	Carnes	31.146	28%		
	Pescados	52	0%		
Agroindustria	Procesados	47.480	43%		
Total		111.467	100%	63.987	57%

Fuente: Elaboración SDP con base en SIPS- (DANE, 2022)

La identificación de flujos comerciales desde la ruralidad de Bogotá hacia sus mercados mayoristas permite identificar circuitos cortos de comercialización de productos como tubérculos y hortalizas principalmente, cuya producción es igualmente predominante en el distrito. Por otra parte, las dinámicas de comercialización desde la región metropolitana de Bogotá permitieron identificar flujos de abastecimiento de alimentos que arriban al mercado bogotano, especialmente desde el norte y occidente del distrito; lo que podría suponer potencial para la implantación de infraestructura y servicios de recepción, en dichos bordes de la ciudad.

Medio ambiente

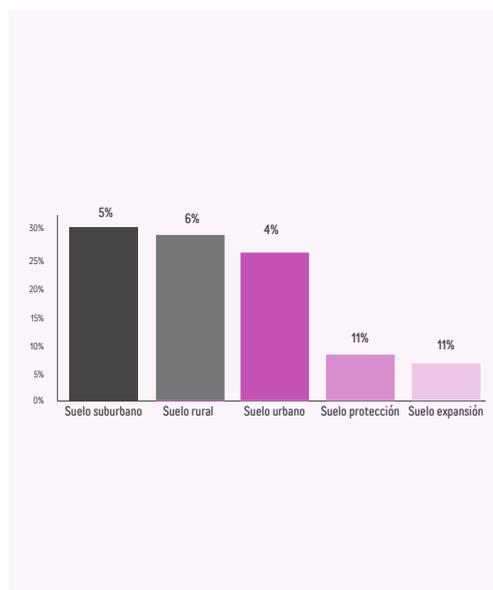
En cuanto a las interacciones para la sostenibilidad ambiental, se identifica que los centros urbanos generan externalidades sobre sus periferias, dado que ejercen presión sobre predios en sus cercanías. La presión puede ser de varios tipos: i) presión en la expansión del suelo urbano, ii) para la desconcentración de sus actividades o ii) para la producción de alimentos y materias primas para los centros urbanos. Prueba de lo anterior, se obtiene al analizar la ocupación en actividades económicas sobre la Estructura Ecológica Principal, específicamente la ocupación en zonas de conservación o en el sistema de áreas protegidas del SINAP (Ver Anexo 1 – Mapa 7). El patrón territorial muestra una fuerte presión de ocupación de estas áreas protegidas en la pieza rural de Norte-Torca (13%), seguido de Cerros Orientales (5,1%) y Cuenca Tunjuelo (1,2%). En particular la presión evidenciada en la pieza rural de Norte- Torca tiene un componente importante de presencia de suelos agrológicos de tipo I y II en el área de influencia de estas áreas protegidas (Ver Anexo 1 – Mapa 6).

3 Retos para la planificación del desarrollo económico rural

Tensiones por el crecimiento en el borde urbano-rural y el uso del suelo de la epp para actividades agropecuarias

El desarrollo de las dinámicas socioeconómicas urbanas introduce tensiones sobre la ocupación del suelo rural. El estudio sobre el crecimiento de la huella urbana desde el año 1997 al 2016, que analiza las dinámicas y perspectivas de crecimiento urbano en el contexto de las piezas rurales conexas al borde urbano-rural de Bogotá, concluye que, dadas las presiones inmobiliarias el crecimiento entre 2010 y 2016, la ocupación del territorio rural estuvo caracterizada por una tendencia en donde el 59% de las ocupaciones recientes se presentaron en suelos suburbanos y rurales, mientras que solo el 7% se presentó en suelos de expansión, y un 8% se extendió a los suelos rurales de protección; con lo cual se identifica la configuración de modelos de crecimiento dispersos y poco eficientes en el largo plazo.

Gráfico 17. Crecimiento 2010–2016 de la huella urbana según clasificación del suelo



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2019).

El mismo estudio formula un escenario tendencial de crecimiento urbano para los años 2030 y 2050, que reflejaría las tendencias de la huella urbana en las Piezas rurales¹⁴ en el caso que las condiciones actuales se mantuvieran¹⁵. De este, se identifica que, de las 1.816 ha. de crecimiento proyectado para Bogotá D.C, aproximadamente 955 ha (52%), corresponde al impacto de la huella urbana sobre las piezas rurales.

La franja urbana de Norte-Torca es en donde se consolidaría más rápidamente este crecimiento, con un total de 553 ha. en la prospectiva al año 2030. Por su parte, la Pieza Rural de Cuenca Tunjuelo experimentaría un crecimiento de la huella urbana del orden de 286 ha. consolidándose a 2030 un total de 60 ha y en el año 2050 alrededor de 225 ha. Y en la Pieza rural de Cerros orientales habría un crecimiento del orden de 117 ha de los cuales 65 ha. se presentarían hasta el año 2030 y las restantes 52 ha. hasta el año 2050.

A través del análisis territorial (Ver Anexo 1 – Mapa 5), se identifica que, si bien Norte-Torca es la pieza rural con mayor crecimiento en la huella urbana, también coincide con crecimientos importantes en la huella urbana de municipios aledaños como Chía y Cota producto de procesos de ocupación suburbanos. Igualmente, la pieza rural de Cerros Orientales, que es aquella con menores presiones en el crecimiento absoluto de la huella urbana, también se enmarca en un contexto de crecimiento de la huella dispersa del municipio de la Calera. Por su parte, la pieza rural de Cuenca Tunjuelo revelaría dispersión de grandes polígonos en los bordes urbano-rural en donde se podría generar un crecimiento de la huella en una perspectiva continua hasta el año 2050. En este sentido, el estudio propone limitaciones al crecimiento urbano relacionadas con criterios ambientales y suelos de protección, que condicionan el crecimiento urbano en la región.

El crecimiento de la huella urbana y sus limitantes ambientales genera tensiones y posibles conflictos o alertas derivadas de la ocupación de suelos protegidos o suelos agrológicos. En el escenario tendencial a 2050, se identifican conflictos por la ocupación de suelos protegidos en los bordes de las piezas rurales de Cerros Orientales o Cuenca Tunjuelo, en contraparte, se presentaría una mayor ocupación de suelos agrológicos en la pieza rural de Norte-Torca (Ver Anexo 1 – Mapa 6). También se identifica, bajo el escenario tendencial, que se consumirán alrededor de 6.000 ha de suelos agrológicos innecesariamente, así como 4.000 ha más de suelos de protección, en un escenario planificado, generando un alto impacto sobre la competitividad agrícola y la sostenibilidad ambiental de la región. En suma, el escenario tendencial alerta sobre los posibles déficits de espacio público y dotación de equipamientos a largo plazo, los cuales se estima serían del orden de las 7.000 ha y 1.000.000 m² respectivamente.

A las tensiones originadas por la presión de la huella urbana sobre la Estructura Ecológica Principal, se suma la presión de las actividades económicas agropecuarias desarrolladas en suelo de protección, entendiendo que, de las 124.230 Ha de suelo rural establecido por el POT, actualmente se desarrollan actividades agropecuarias en el 29% (36.496 Ha), cuando el porcentaje de suelo habilitado para el desarrollo de actividades agropecuarias según el POT sería cercano al 5%. A manera de aproximación, estableciendo un cruce entre la proyección de ocupación al año 2050 en suelos con vocación agropecuaria y la estructura ecológica principal (áreas protegidas y zonas de conservación), se identifica que la pieza de Norte-Torca podría haber un 13% de hectáreas de ocupación de suelos en áreas protegidas y zonas de conservación, en la pieza de Cerros Orientales se dimensiona que podría ser el 5,1% y en la Cuenca Tunjuelo el 1,2%¹⁶.

¹⁴ Para el caso de Cuenca Tunjuelo, Sumapaz y Cerros Orientales se toma en sentido estricto la definición geográfica de pieza rural; en el caso de Toca se toma en cuenta la franja urbana con lo cual no es estrictamente el territorio definido como Pieza Rural Norte

¹⁵ Este escenario tendencial tiene cinco supuestos fundamentales: (i) Continuará la baja influencia de la normativa sobre el ordenamiento del territorio, (ii) Se mantendrá la dinámica de flujo de población desde Bogotá hacia los municipios, segregada según nivel socioeconómico, (iii) Se continuará ocupando el territorio acorde a la tendencia actual correspondiente a cada nivel socioeconómico, (iv) Se mantendrá el consumo poco eficiente del suelo, (v) Se construirán únicamente los proyectos aprobados y con recursos asegurados.

¹⁶ Nota: Dado que el estudio de huella urbana no contó con la proyección de ocupación en suelos con vocación agrícola para la pieza rural de Sumapaz, no se tendría el dimensionamiento para este indicador en este caso.

Lo anterior, plantea la necesidad de articular el ordenamiento territorial con la planificación de las actividades agropecuarias en términos de sostenibilidad ambiental dada la importancia estratégica de la EPP para todo el distrito. Esto implica, en un sentido práctico, poner en relevancia la normativa para materializar soluciones frente a la necesidad de reducir sustancialmente el uso del suelo de protección para actividades agropecuarias y establecer control de los impactos ambientales en todas las actividades económicas que se desarrollen en la ruralidad. Adicionalmente, se ha reconocido la necesidad de involucrar activamente a los moradores rurales en el ejercicio de protección de la EPP, entendiendo que esta constituye el 92% del total del suelo rural, por lo que la actividad medioambiental representaría el corazón del

desarrollo rural y, por ende, sería uno de los principales determinantes del rol de las comunidades rurales.

A manera síntesis de los fenómenos evidenciados en las piezas rurales, los factores de tensión alrededor del crecimiento en el borde urbano-rural y el uso del suelo de la EPP para actividades agropecuarias, ubican a las piezas rurales de Norte-Torca y Cerros Orientales en tensiones con una intensidad alta y media por el uso inadecuado de la EEP, por su parte la pieza rural de Cuenca Tunjuelo presenta niveles de tensión bajos según el comportamiento de las variables analizadas. En el caso de Sumapaz por tratarse de una pieza alejada del crecimiento de la huella urbana y los procesos de ocupación que de ella derivan, se valora con una tensión baja en este análisis particular (Tabla 3).

Tabla 3. Indicadores caracterización tensiones por uso inadecuado de la EEP

Pieza rural	Tensiones por uso inadecuado de la EEP		
	% Área de la pieza con crecimiento de la huella urbana	% De uso de suelo de protección con posible ocupación actividades agropecuarias u otros usos	Intensidad de la tensión ¹⁷
Norte-Torca	9,9%	13%	Valoración Alta
Cerros orientales	0,8%	5,1%	Valoración Media
Cuenca tunjuelo	1%	1,2%	Valoración Baja
Sumapaz	N.D	N.D	Valoración N.D

Fuente: Cálculos propios DPDE

En conclusión, el entendimiento del crecimiento del borde urbano-rural plantea desafíos en términos de la generación de mecanismos de planificación que faciliten la expansión ordenada e incluso consensuada del espectro urbano sobre los territorios rurales del distrito, los cuales evidencian tensiones en cuanto al uso adecuado del suelo y la disponibilidad de los recursos naturales suficientes para la provisión de servicios públicos esenciales como el agua, generando riesgos para la sostenibilidad del escenario rural, y con ello de la preservación de la cultura campesina y el aseguramiento de los paisajes sostenibles como alternativa de generación de ingresos para los pobladores rurales del distrito.

Tensiones por los retos de inclusión productiva y los limitantes de la actividad agropecuaria

La inclusión productiva se logra cuando las familias avanzan en materia de ingresos e inserción en el mercado laboral y/o en el aparato productivo para garantizar la superación progresiva de múltiples privaciones. No obstante, es importante reconocer que la vocación agropecuaria de la población rural de Bogotá y el alto uso

del suelo en actividades agropecuarias, no determina que estas actividades ofrezcan, por sí solas, una alternativa financieramente sostenible para que las familias generen ingresos en sus hogares por encima de las líneas de pobreza y cuenten, como mínimo, con las garantías del sistema de seguridad social, a partir del desarrollo formal de sus actividades.

En este sentido, si bien las actividades agropecuarias agregaron un valor acumulado relativamente significativo del orden de 13.265 Millones al PIB distrital en 2021, las brechas urbano-rurales en materia de ingresos y privaciones son evidentes. Como se mencionó en la (Sección - Inclusión Productiva) el porcentaje de población en condiciones de pobreza monetaria en la ruralidad ascendió a 48,4% y en pobreza multidimensional utilizando el Índice de Condiciones de Vida Ampliado ascendió a 29,7%.

En adición a lo anterior, la producción agropecuaria se caracteriza por su baja escala y por generar, lo que podría catalogarse como uso antieconómico, dado que las unidades de explotación agropecuaria, de acuerdo con el POT, no cumplen con la unidad mínima de subdivisión para las piezas rurales en las áreas de producción agrícola y ganadera (Sumapaz 16 ha, Cuenca del Tunjuelo 5 ha, Norte 4 ha), pues de los cerca de 15.760 predios de la ruralidad, el 72 % son menores a 1 ha. Hay otras características de la producción agropecuaria de la ruralidad bogotana, tales como la alta participación de la producción para autoconsumo, a donde se dirige la producción agropecuaria del 18% de las UPAs distritales, y los bajos niveles de asociatividad, que solo se presentan en el 4% de las UPAs de Bogotá, que también son determinantes a tener en cuenta a la hora de valorar el potencial de crecimiento y sostenibilidad financiera de los negocios agropecuarios en el D.C.

Las garantías de protección de la EEP exigen que, en materia de ordenamiento territorial, la actividad

agropecuaria se desarrolle en suelos habilitados para este uso, limitando su expansión y, conforme los porcentajes actuales de uso de suelo de protección, conteniendo así la actividad, pues tomando como ejemplo la actividad agrícola, se estima que, del total de 9.306 hectáreas dedicadas a este tipo de producción, 6.506 hectáreas se ubican en zonas de protección (69,3%), y solo 2.798 hectáreas se ubicarían en zonas aptas para la producción agropecuaria (30,1%).

Las tensiones en materia de sostenibilidad financiera de las actividades agropecuarias y las garantías de protección de la EEP se hacen más evidentes tomando como ejemplo el principal cultivo de la ruralidad bogotana: La papa representa el 72,1% del total de las áreas de producción agrícola (6.707 hectáreas dedicadas a esta actividad), sin embargo, también representa el cultivo con mayor presencia en las áreas de protección (4.630 hectáreas), 69,9% del total de cultivos en suelos de protección. Así mismo, en cuanto al volumen de producción agrícola en toneladas desde la ruralidad bogotana, del total de toneladas de alimentos que se produce en el distrito (279.256) anualmente, 198.682 toneladas (71%) se producen en áreas de protección y solo 80.574 (29%) en áreas aptas para la producción. Por su parte, la papa asciende a las 233.668 Toneladas. De estas, 163.583 toneladas (70%) se producen en áreas de protección y 70.079 (30%) en áreas de producción.

El repensar los negocios de la ruralidad en términos de sostenibilidad financiera y ambiental, logrando avances en la inclusión productiva de las familias de la ruralidad, implica pensar en oportunidades de diversificación de las actividades económicas de acuerdo con las características de cada pieza rural, así como en estrategias de transformación y adopción de buenas prácticas productivas agropecuarias y ganaderas e, incluso, contemplar la posibilidad de generar espacios para la reconversión productiva en algunos escenarios de la ruralidad.

¹⁷ Nota 1: A través del análisis de ordenamiento de rangos según las variables identificadas en UPL se categorizan las tensiones en: Alta, Media y Baja. En donde estarán en nivel Alto aquellas UPL en donde convergen simultáneamente las tensiones en mayor magnitud. Nota 2: Es importante aclarar que el análisis no pretende cualificar el crecimiento de la huella urbana como un factor negativo para el desarrollo económico, se busca dimensionar que puede ser una fuente de posibles tensiones en su interacción con la EEP. De esta manera puede realizarse el ordenamiento o priorización de las piezas rurales en función del nivel de tensión que podría experimentar.

Al respecto, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE, 2015) identificó en el turismo rural y sus encadenamientos con otros sectores productores de bienes y servicios que surgen en Bogotá, la necesidad de diversificar la economía rural y crear empleos e ingresos adicionales. Para su abordaje, la SDDE ha presentado el análisis de conceptos como el Turismo en Espacio Rural, el Agroturismo y el Ecoturismo, desarrollados en Política Distrital de Turismo y el Plan Maestro de turismo del Distrito. Con base en ello, se resaltan, por ejemplo, las potencialidades relacionadas con los altos niveles de avistamiento de fauna silvestre, especialmente en la pieza rural de Sumapaz, para el adelanto de

actividades de avi-turismo, entre otras, en tanto allí se concentra el 90% (543 KM) de los kilómetros en senderos, de la ruralidad bogotana.

A nivel territorial, se analizaron factores de tensión como 1. el porcentaje de territorio de cada pieza rural que se dedica a actividades agropecuarias, 2. el porcentaje de hogares que invierten su dinero en la compra de insumos agropecuarios, 3. la pobreza monetaria y 4. el porcentaje de personas con privaciones sociales; todos relacionados con las limitaciones de la actividad agropecuaria como medio para avanzar en la inclusión productiva, para evaluar los niveles de tensión de cada pieza rural (Tabla 4).

Tabla 4. Indicadores asociados a la tensión por limitaciones de la actividad agropecuaria para avanzar en la inclusión productiva

Pieza rural	Tensiones por limitaciones de la actividad agropecuaria para avanzar en inclusión productiva				
	% De hectáreas en producción agropecuaria	% De hogares con compra insumos agropecuarios	Pobreza monetaria	ICAV	Intensidad de la tensión
Cuenca tunjuelo	56%	12,4%	45%	31,7%	Valoración Alta
Sumapaz	22%	25%	39%	26,4%	Valoración Alta
Cerros orientales	11%	8%	28%	29,3%	Valoración Media
Norte-Torca	40%	4,4%	13%	23,3%	Valoración Baja

Fuente: Cálculos propios DPDE

De esto, se calificó a la pieza rural de Cuenca Tunjuelo con una intensidad alta en sus tensiones, en tanto, a pesar de que allí se da una mayor proporción de ocupación del territorio con actividades agropecuarias, se presentan menores niveles de inversión en éstas, y los mayores índices de pobreza monetaria y privaciones sociales de los hogares rurales. A esta le sucede la pieza rural del Sumapaz, con una intensidad alta, en donde se evidencia una mejor relación par entre la dedicación del suelo a actividades agropecuarias (teniendo en cuenta las restricciones ambientales de su territorio) y sus inversiones, pero persisten altos niveles de pobreza y privaciones sociales de los pobladores.

Por su parte, las piezas rurales de Cerros Orientales y Norte-Torca se ubicaron en intensidades más bajas según el comportamiento de las variables analizadas (Tabla 4). según el comportamiento de las mismas variables, en la primera pieza, se presentan altos niveles de pobreza monetaria y privaciones ante una baja proporción de tierra dedicada a la agricultura, lo cual disminuye su correlación; mientras que en la pieza rural de Norte-Torca se evidencia una vocación productiva agropecuaria más robusta, acompañada de menos pobreza monetaria y privaciones sociales de las personas ubicadas en la zona rural.



Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Tensiones para el aprovechamiento de nuevas oportunidades económicas y la salvaguarda de la identidad campesina

Las tensiones entre la realidades urbanas y rurales en las zonas de borde han incidido en dificultades en los relacionamientos entre los pobladores tradicionales y nuevos pobladores, así como entre la población joven y la adulta mayor que allí habita.

De acuerdo con el ejercicio de diagnóstico participativo adelantado en el marco de la fase de agenda pública de la nueva política de ruralidad, la Secretaría Distrital de Planeación capturó el hecho de que la “comunidad asocia la pérdida de identidad cultural con la pérdida de vocación agrícola”, en relación con ello, concibe una ruptura entre los jóvenes y las costumbres campesinas de sus padres y del territorio.

Al respecto, se encontró que el Índice de Condiciones Ampliadas de Vida - ICAV adelantado por la Secretaría Distrital de Planeación, evidenció las más altas privaciones de la población rural en lo referente al bajo el logro educativo (en el 74% de las personas) y a barreras de acceso a y uso de tecnologías de la Información y las Comunicaciones – TICs, presente

en el 55% de los pobladores de la ruralidad, lo que permite inferir que estas privaciones representan barreras en términos de acceso a nueva información y conocimiento que podrían reducir algunas diferencias intergeneracionales para la representación de la identidad campesina.

Así mismo, se destaca que la Encuesta Multipropósito EM de Bogotá 2021 permitió identificar que el 2,6% de la población rural señaló haber sido discriminada, molestada, o le han hecho sentir mal por su origen campesino. No obstante, también es de recalcar que las dimensiones de la Estructura Ecológica Principal del territorio rural de Bogotá atañen limitaciones a la expansión de las actividades económicas agropecuarias; lo que plantea desafíos relacionados con el impulso de actividades y modelos de producción que sean compatibles con las demandas de cuidado ecosistémico de estas zonas y que se perciban como ajenos a los significantes que definen la identidad campesina.

El mismo ICAV también concluyó que la pobreza en la ruralidad se asocia, entre otras, con una exclusión territorial, donde las personas tienen barreras para poder disfrutar de su derecho a la ciudad, en tanto la población rural se ubica lejos de los equipamientos sociales, deportivos, recreativos y culturales¹⁸. Sobre esta variable, se concluyó que el 99% de los pobladores rurales está privada de equipamientos de servicios sociales próximos. En este caso, las privaciones permiten inferir limitaciones asociadas a la ausencia de condiciones que faciliten la movilidad social y, en este sentido, limitaciones para incorporar nuevas categorías de la ruralidad que posibiliten la representación de la identidad campesina en torno a factores diferentes al ejercicio de la actividad agropecuaria, especialmente respecto a las nuevas oportunidades para la generación de ingresos a partir de actividades económicas no agropecuarias o complementarias.

Sobre estas limitaciones, se vislumbra la importancia de potenciar desde la administración distrital el aumento de los nodos de equipamiento y oferta cultural, así como la identificación de los patrimonios inmaterial, material y natural; los cuales se constituyen como factores que permiten la recuperación y el fortalecimiento de la memoria y los procesos culturales propios de la ruralidad.

Pues, son múltiples las identidades campesinas y rurales que existen allí coexisten, y ellas se manifiestan en el patrimonio como un medio de deconstruir categorías estáticas de la cultura y de subrayar diferentes objetos como el resultado y la expresión del proceso simbólico y de construcción de conocimiento, que les da sentido a los campesinos como sujetos activos en lo social, lo económico y lo ambiental.

Bajo este mismo entendido, se resalta la importancia de dar valor al componente histórico asociado con la memoria y reconciliación producto del conflicto armado en el país y que ha asentado a parte de la población víctima de esta situación en las zonas rurales de Bogotá, especialmente en la pieza rural de Sumapaz.

Para calificar las tensiones para la configuración de nuevas oportunidades económicas y de la salvaguarda de la identidad campesina a nivel territorial, también se adelantó igualmente un análisis territorial a partir de las variables de: 1. El porcentaje de población rural discriminada por su origen campesino; 2. El porcentaje de hogares con compra de insumos agropecuarios como indicador de la vocación agropecuaria de los hogares de cada ruralidad; 3. El porcentaje de personas con bajo logro educativo en la ruralidad, y 4. El porcentaje de personas de la ruralidad con privación en el acceso a equipamientos sociales próximos.

De este ejercicio, se concluye que la pieza rural de Cuenca Tunjuelo es nuevamente a la que se atribuye mayor intensidad en estas tensiones, pues registró una mayor discriminación de su población por su origen campesino y el mayor nivel de personas con bajo logro educativo, así como un nivel intermedio de gasto en insumos para la actividad agropecuaria. Se indica además una intensidad importante en estas tensiones en la pieza rural del Sumapaz, en la que se evidencia la mayor vocación agropecuaria, junto con niveles acentuados de bajo logro educativo y

una privación del 100% de la población al acceso a equipamientos sociales.

Las piezas rurales de Norte-Torca – Norte y Cerros Orientales se calificaron con menor intensidad en estas tensiones a partir de su menor dinámica de inversión en las actividades agropecuarias, así como con la evidencia de menores niveles de privaciones en lo relacionado con el logro educativo y el acceso a equipamientos sociales próximos.

Desarrollo económico integral para la ruralidad y articulación entre las políticas públicas

Se puede señalar que, planificar el desarrollo económico a partir del ordenamiento territorial, termina siendo el factor en el cual confluyen las diferentes tensiones que determinan el desarrollo rural, integral y sostenible. En este sentido, el rol de la administración distrital y de la región metropolitana, a la hora de armonizar, articular y coordinar el diseño e implementación de las diferentes políticas, planes y proyectos que intervienen en la ruralidad bogotana, resulta fundamental para generar los equilibrios necesarios para que el desarrollo económico impulse un desarrollo territorial ecosistémico.

En este sentido, en materia de planificación, se evidencia la necesidad de que las entidades públicas que intervienen en el desarrollo económico rural encuentren una hoja de ruta común y coordinada que asegure el trabajo mancomunado con los actores de la ruralidad a partir de la definición de estrategias para orientar el desarrollo productivo desde los sistemas económicos propios de cada pieza rural con relación al territorio urbano y la región. Esto, asegurando la generación de retornos sociales de la manera más costo eficiente posible en términos de las inversiones orientadas al desarrollo productivo rural.

El Distrito Capital se ha enfocado en mejorar la articulación de las políticas públicas distritales con enfoque rural y en mejorar la oferta institucional para las oportunidades de desarrollo rural mediante estrategias integrales y diferenciadas. Así mismo debe ocurrir con el enfoque para apoyar el desarrollo de las actividades agropecuarias y no agropecuarias que se desarrollan en diferentes zonas de la ruralidad de bogotana y su región con miras a generar contextos pertinentes de productividad, competitividad e inclusión productiva en las diferentes realidades rurales.

Un primer paso se logró en el marco del proceso de reformulación de la política pública de ruralidad, en donde la Secretaría Distrital de Planeación, lideró un ejercicio de identificación de productos que generan impactos directos en materia de desarrollo rural, dentro de la estructura de todas las políticas públicas de la administración distrital que han sido aprobadas y que se encuentran en fase de construcción, buscando articular su implementación entre las entidades responsables para ser más eficientes en los procesos de ejecución.

Tabla 5. Indicadores asociados a la tensión por nuevas oportunidades económicas y salvaguarda de la identidad campesina

Pieza rural	Tensiones en el aprovechamiento de nuevas oportunidades económicas por identidad campesina centrada en actividad agropecuaria				
	% Discriminación por origen campesino	% De hogares con compra insumos agropecuarios	% De personas con bajo logro educativo	Privación entorno (equipamientos sociales próximos)	Intensidad de la tensión
Cuenca tunjuelo	3,3%	12,4%	78,9%	100%	Valoración Alta
Sumapaz	1,3%	25%	72,6%	100%	Valoración Media
Cerros orientales	1,5%	8%	65,6%	88,5%	Valoración Media
Norte-Torca	1,4%	4,4%	60,8%	100%	Valoración Baja

Fuente: Cálculos propios DPDE

¹⁸ Este ejercicio de la SDP resaltó que "una persona de la localidad de Ciudad Bolívar expresaba que para poder aprovechar la oferta cultural de la ciudad en espacios como la Cinemateca Distrital es necesario desplazarse hasta el centro y muchas veces las personas no cuentan con los recursos de tiempo o de dinero para desplazarse con la familia a estas actividades.

4 Recomendaciones para la planificación y el desarrollo económico rural

Una visión común del desarrollo económico en las piezas rurales: lograr equilibrios a partir de las tensiones

En primer lugar, resulta evidente que el abordaje de las dinámicas socioeconómicas de las piezas rurales de Bogotá requiere profundizar en la caracterización de los sistemas económicos locales y sus relaciones funcionales con el territorio urbano y la región metropolitana, debido a las limitaciones de información disponible y actualizada.

De la aproximación desarrollada a los asuntos económicos de la ruralidad en la presente nota, se puede percibir cierta tendencia agrocentrista, que se sustenta en la principal relevancia otorgada a las actividades y rutinas agropecuarias en la identidad campesina sobre los demás aspectos sociales y culturales de la vida en el campo, lo cual contrasta con el contexto de ordenamiento territorial y de planificación que exige priorizar la protección de la EPP y a su vez garantizar la generación de ingresos y al sostenimiento de las familias de estos territorios. En este sentido, la Secretaría Distrital de Planeación ha asumido el liderazgo para construir e implementar, en el marco de la PPR, una estrategia conjunta para orientar las intervenciones que impulsarán el

desarrollo económico en cada pieza rural, definiendo una visión integral y equilibrada sobre el potencial productivo de cada territorio en el marco de las relaciones funcionales con la Bogotá urbana y la región metropolitana. Esto implica el trabajo interinstitucional para lograr la caracterización de los Sistemas Productivos Locales de cada pieza rural, la acción coordinada en el marco de las diferentes competencias institucionales y la participación de las comunidades rurales.

La Estrategia plantea el trabajo técnico articulado entre diferentes sectores institucionales y las comunidades rurales competentes, en torno a la identificación y priorización de actividades productivas estratégicas de la ruralidad distrital para concretar un ejercicio de construcción de la visión sobre el desarrollo económico de cada pieza rural. Este ejercicio implica que la estrategia permita equilibrar las tensiones identificadas incorporando, durante la implementación de la política pública, la coordinación de acciones en materia de:



Foto: Secretaría Distrital de Planeación

- Planificación de los circuitos de producción, abastecimiento, autoconsumo y comercialización agropecuaria.
- Planificación de la sostenibilidad financiera y ambiental de los negocios agropecuarios y no agropecuarios.
- Definición y reglamentación de la Unidad Agrícola Familiar como insumo para el análisis de sostenibilidad de negocios agropecuarios.
- Planificación de equipamientos para la actividad productiva rural en torno a sus sistemas económicos locales.
- Especialización del mejoramiento productivo para la agregación de valor y la transformación.
- Diversificación de actividades económicas de la ruralidad.
- Planificación para el aprovechamiento sostenible de nuevas oportunidades económicas: Turismo (agroecológico, comunitario, entre otros), producción de energías limpias y demás negocios identificados.
- Formación de capital humano para las nuevas dinámicas económicas de la ruralidad.
- Inclusión productiva para la movilidad social en el marco de la identidad campesina.

Desde el adelanto de este tipo de estrategias, se busca la concreción de una mirada institucional amplia sobre la ruralidad, que permita nuevas conceptualizaciones, que faciliten la intervención pública en los renglones económicos agropecuarios y no agropecuarios presentes en las ruralidades, para trascender al fortalecimiento de las relaciones funcionales con el territorio urbano y la región metropolitana.

Oferta programática para el desarrollo productivo rural organizada en función de las realidades rurales

Un elemento complementario a la implementación coordinada de una estrategia de desarrollo económico pertinente para cada pieza rural, se encuentra en la necesidad de mejorar los procesos de diseño y organización de la oferta programática distrital orientada al desarrollo productivo rural. En este sentido, la SDP ha asumido el reto de construir una ruta que contribuya, a partir de recomendaciones de diseño, a la costo-eficiencia de las intervenciones, la optimización de resultados, la adopción de buenas prácticas, la identificación de factores que detonan el desarrollo productivo y la facilitación de los canales de acceso de las comunidades a los programas distritales, partiendo de un lenguaje común que asegure la comprensión, en doble vía, de las apuestas de fortalecimiento de las economías rurales.

Información actualizada para la toma de decisiones

El abordaje disperso de la ruralidad desde los sectores institucionales se evidencia especialmente en brechas relevantes de la información del ámbito rural frente a lo urbano. Por una parte, la caracterización más detallada territorialmente de las actividades económicas agropecuarias y rurales se remonta al Censo Nacional Agropecuario del 2014, y por otra, la información de relacionada con las áreas dedicadas a sistemas productivas agropecuarias del distrito fue estimada en 2017 a través de imágenes satelitales de cobertura vegetal, que no permiten, per se, dimensionar el nivel de desarrollo de y potencial de estas actividades.

Por otra parte, la administración no cuenta con datos de la ruralidad en lo concerniente al acceso a servicios de cultura, recreación y deporte, y se anota que la información del Departamento de Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE sobre las dinámicas de gasto de los hogares o las evaluaciones agropecuarias municipales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no capturan información específica de las ruralidades bogotana. En suma, los censos pecuarios

anuales que se adelantan desde el Instituto Colombiano Agropecuario ICA no permiten identificar estas actividades cuando se adelantan de manera informal, o en pequeña escala. Todo esto, nuevamente ha dificultado el entendimiento de las dinámicas económicas en la ruralidad, para su abordaje integral.

El levantamiento de datos sobre las dinámicas económicas de la ruralidad de Bogotá se reconoce como un elemento esencial para la planificación del desarrollo en las ruralidades del distrito. En línea con esto, también se hace necesaria la consolidación de una base o registro de beneficiarios de programas de desarrollo productivo. En conjunto un mejor acervo de información permitirá: (i) caracterizar los sistemas productivos locales, (ii) caracterizar los circuitos de producción, autoconsumo, abastecimiento y comercialización agropecuaria de Bogotá y la Región, (iii) Análisis prospectivo sobre el turismo y la producción de energías limpias como oportunidades de crecimiento económico e inclusión productiva de las comunidades rurales, entre otras materias de estudio relevante para el desarrollo económico de la ruralidad bogotana.



Bibliografía

Bhagwati, J. (1988). Poverty and public policy. World Development, 16(5), 539-555.

DANE. (2014). Censo Nacional Agropecuario. Bogotá.

DANE (2018) Censo Nacional de Población y Vivienda-CNPV.

DANE (2023) Sistema de Precios y Abastecimiento del Sector Agropecuario-SIPSA.

DNP (2017) Panorámica regional: Pobreza monetaria y multidimensional departamental: Necesidad de políticas públicas diferenciadas. Panorámica Regional 3ª Edición.

Dirección de Ambiente y Ruralidad, Secretaría Distrital de Planeación. (2019). Modelo de desarrollo rural sostenible de D.C. Bogotá.

Secretaría Distrital de Planeación (2019). Estudio crecimiento y evolución de la huella urbana para los municipios que conforman el área Bogotá Región.

Secretaría Distrital de Planeación (2021). Documento Diagnóstico, Principales problemáticas y retos territoriales. Plan de Ordenamiento Territorial De Bogotá.

Secretaría Distrital de Planeación. (2021). Encuesta Multipropósito de Bogotá D.C. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Secretaría Distrital de Planeación. (2022). Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito. Versión Actualizada. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Secretaría Distrital de Planeación (2023). Índice de Condiciones Ampliadas de Vida. Bogotá.

ICA. (2020 de Resolución 068167). Resolución 068167.

Resolución 068167. Bogotá.

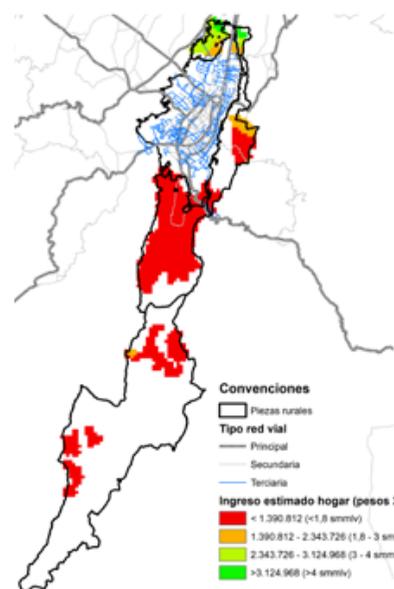
Abebaw, D. & Haile, M. (2013). The impact of cooperatives on agricultural technology adoption: Empirical evidence from Ethiopia. Food policy, Vol. 38,

Conley, T. & Udry, C. (2010). Learning about a new technology: Pineapple in Ghana. American Economic Review, Vol.100, N.º 1

-Verhofstadt, E. & Maertens, M. (2014). Smallholder cooperatives and agricultural performance in Rwanda: do organizational differences matter? Agricultural Economics Vol. 45, N.º 1

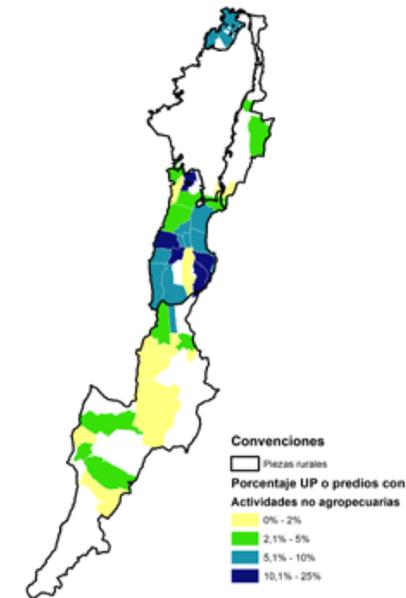
Anexo 1 - Mapas

Mapa 1. Proyección de ingresos mensuales por hogar en la Ruralidad Bogotana



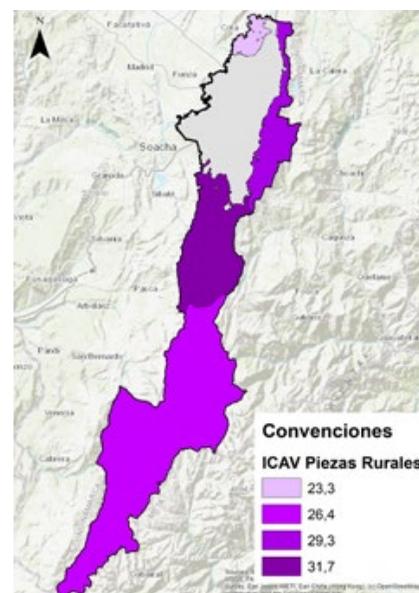
Fuente: Elaboración DPDE-SDP basados en (DNP 2018).

Mapa 3. Actividades no agropecuarias en UPAS por Pieza Rural



Fuente: Elaboración cálculos DPDE-SDP basados en (CNA 2014).

Mapa 2. Índice de Condiciones Ampliadas de Vida por Piezas Rurales



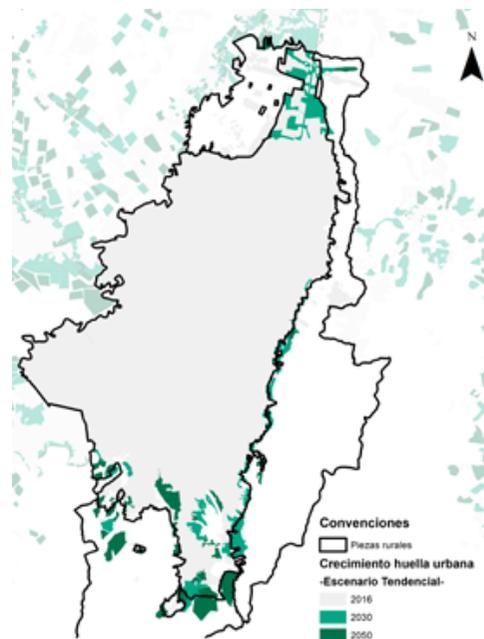
Fuente: elaboración propia con base DANE

Mapa 4. Establecimientos por actividad económica en las piezas rurales de Bogotá



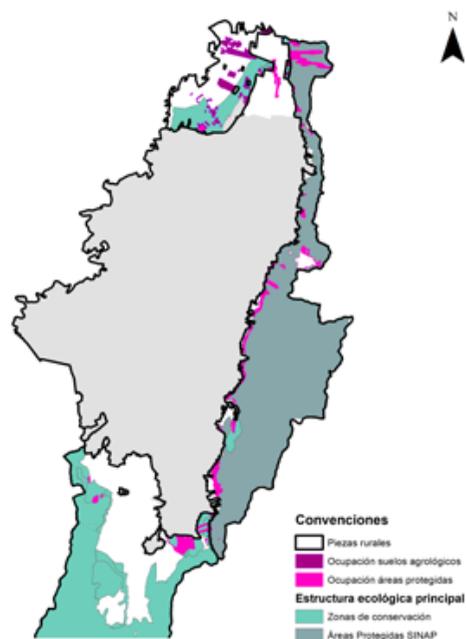
Fuente: Encuesta de establecimientos económicos, 2017. Cálculos DPDE.

Mapa 5. Superficie total huella urbana para Bogotá según pieza rural



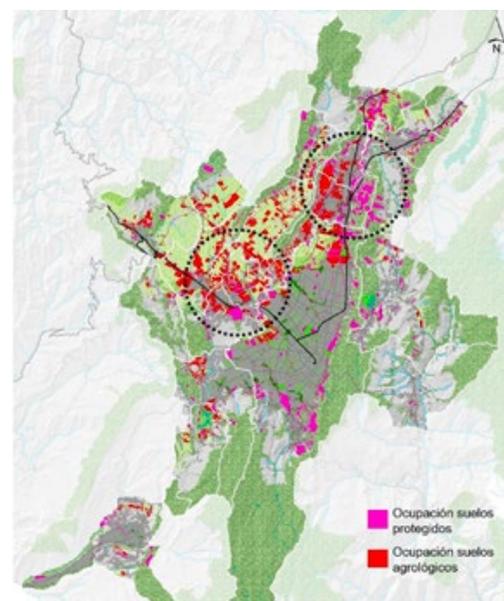
Fuente: Cálculos DPDE basados en Estudio crecimiento y evolución de la huella urbana para los municipios que conforman el área Bogotá Región (SDP, 2019).

Mapa 7. Cruce ocupación proyectada frente a los suelos protegidos o áreas protegidas de la EEP



Fuente: Cálculos DPDE basados en (SDP, 2019) y Estructura Ecológica Principal (SDP, 2021).

Mapa 6. Alertas derivadas del escenario tendencial



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2019)

Anexo 2

Variables del Índice de Condiciones Ampliadas de Vida¹⁹

Dimensión	Privaciones	Cerros Orientales	Cuenca Tunjuelo	Sumapaz	Norte-Torca	Total
Educación	Inasistencia escolar	4,8%	3,3%	1,2%	2,6%	3,1%
	Rezago escolar	21,7%	30,7%	17,8%	31,8%	28,5%
	Bajo logro educativo	65,6%	78,9%	72,6%	60,8%	74,5%
	Barreras de acceso a educación posmedia	17,0%	15,7%	17,0%	13,3%	15,6%
	Barreras de acceso y uso de TIC's	45,0%	57,7%	73,4%	33,7%	55,3%
Trabajo y Protección Social	Trabajo infantil	1,3%	2,3%	3,7%	2,0%	2,3%
	Desempleo de larga duración	7,8%	10,2%	9,2%	6,9%	9,4%
	Trabajo informal	77,4%	74,7%	77,3%	65,5%	74,0%
	Precariedad laboral	14,9%	11,3%	6,3%	21,0%	12,4%
	Sin pensión por vejez o invalidez	10,2%	5,1%	3,6%	8,7%	5,9%
	Sin aseguramiento en salud	12,5%	12,0%	10,0%	13,3%	12,0%
Salud	Barreras de acceso a servicios de salud dada una necesidad	1,0%	1,6%	3,0%	1,6%	1,8%
	Inseguridad alimentaria	6,5%	22,3%	7,2%	10,3%	17,4%
	Sin acceso a servicios de salud mental	3,6%	2,6%	2,9%	3,2%	2,8%
	Embarazo adolescente	1,4%	2,4%	1,5%	2,4%	2,2%
Vivienda y Servicios Públicos	Déficit Habitacional	86,9%	43,9%	58,8%	33,2%	48,2%
	Inseguridad en la tenencia de vivienda	25,8%	44,0%	37,5%	24,9%	39,0%
	Vivienda en zona de riesgo	0,0%	9,3%	0,0%	0,0%	6,1%
Entorno	Sin espacio público efectivo	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Sin equipamientos de servicios sociales próximos	88,5%	100,0%	100,0%	100,0%	99,0%
	Sin movilidad sostenible	11,4%	15,4%	8,2%	11,7%	13,7%
	Entornos contaminados	19,2%	34,1%	3,9%	34,6%	29,1%
Cuidado y uso del tiempo	Sin cuidado	13,2%	11,6%	10,7%	14,2%	12,0%
	Sin actividades culturales	15,6%	15,3%	22,6%	27,9%	17,9%
	Sin actividades de tiempo libre	70,4%	54,7%	65,5%	49,3%	56,7%
	Trabajo de cuidado no remunerado	10,2%	13,9%	29,2%	5,1%	14,3%
Exclusión e inseguridad personal	Discriminación social	4,8%	13,8%	6,2%	12,4%	11,9%
	Inseguridad personal	16,2%	6,8%	1,6%	6,9%	7,1%
	Sin redes de apoyo	1,4%	3,9%	6,9%	6,4%	4,4%
	Sin acceso a servicios financieros	47,4%	29,1%	27,1%	59,5%	34,6%

¹⁹ El dominio de piezas rurales implementado en este análisis puede no coincidir de manera precisa con el de las UPL rurales. En este caso, se construyó a partir de la intersección entre las áreas rurales de las localidades conexas. Se realiza esta aproximación ante la falta de disponibilidad de estos indicadores por UPL.



-  www.sdp.gov.co/
-  Secretaría Distrital de Planeación
-  planeacionbog
-  planeacionbogota
-  SDP Bogotá

Avenida Carrera 30# 25-90 Pisos 6,8,13 - SurperCADE piso 2 Archivo Central de la SDP
Carrera 21 # 69B - 80 eXT. 9014 - 9018 - PBX: (601) 3 35 80 00



SECRETARÍA DE
PLANEACIÓN

