

Análisis de las privaciones experimentadas por la población usuaría de paga-diarios

Serie Documentos de Trabajo N°2-2021

Subsecretaría de Planeación Socioeconómica. Dirección de Equidad y Políticas Poblacionales

OBSERVATORIO
POBLACIONAL
DIFERENCIAL
Y DE FAMILIAS

BOGOTÁ
que estamos construyendo



SECRETARÍA DE
PLANEACIÓN



Foto archivo: Alcaldía Mayor de Bogotá

Alcaldesa Mayor de Bogotá

Claudia Nayibe López Hernández

Secretaria Distrital de Planeación

María Mercedes Jaramillo

Subsecretaria de Planeación

Socioeconómica

Beatriz Yadira Díaz Cuervo

Directora de Equidad y Políticas

Poblacionales

Pilar Montagut Castaño

Equipo de trabajo Observatorio

Poblacional Diferencial y de Familias

Sandra Liliana Álvarez

Karla Bibiana Mora Martínez

Liliana Narváez Rodríguez

Tabla de contenido

Resumen	4
Introducción	5
Antecedentes y justificación	6
Marco conceptual	13
Objetivos	13
Metodología y análisis de la base de datos	14
Resultados	18
Conclusiones y recomendaciones	26
Bibliografía	29

Resumen

Los paga-diarios son una modalidad de residencia en la que el alquiler de una habitación se debe pagar diariamente. En este tipo de viviendas habitan familias en situación de vulnerabilidad social, pobreza y pobreza extrema que no cuentan con viviendas propias dadas sus condiciones socio económicas. A partir de la información recolectada por la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS), este estudio presenta el diseño de una herramienta de focalización para las personas que usan los Paga-diarios en la ciudad, presenta una caracterización y ordenamiento de esta población a partir de sus condiciones de vida, y establece criterios de focalización para direccionarlos a la oferta de programas sociales a nivel distrital.

Dentro de los principales resultados se encontró que del total de usuarios de paga-diarios la mayoría son hombres, principalmente en hogares unipersonales. También son personas adultas entre 18 y 59 años ubicados mayoritariamente en las localidades de Santa Fe y Mártires. Alrededor de la mitad de todos los usuarios de los paga-diarios son extranjeros con situación migratoria irregular. De todos los usuarios de los paga-diarios un poco más de la mitad no cuentan con afiliación a salud. A nivel de hogares, las condiciones tampoco son alentadoras pues esta población se caracteriza por no contar con ingresos fijos, ni ayudas o subsidios.

1. Introducción

Los paga-diarios, que comprenden soluciones habitacionales temporales o de transición son cuartos o habitaciones¹ que usan las personas o familias sin ingresos o con bajos niveles de ingreso, que no pueden acceder a una vivienda propia, han tomado especial relevancia dada la emergencia derivada por la pandemia del COVID-19, que ha influido en las condiciones de vida y vulnerabilidad de derechos de la población usuaria.

Para aliviar esta situación, la Alcaldía Mayor de Bogotá entregó en junio de 2020 un subsidio de Arriendo Solidario a las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad económica, entre ellos, aquellos que vivían en los paga-diarios de la ciudad. Así el Arriendo Solidario fue entregado a los hogares de manera mensual en forma de ayuda monetaria no condicionada durante un tiempo de tres meses. Este beneficio ayudó a la población vulnerable, focalizada y priorizada en el programa dado que pudieron permanecer en sus viviendas durante el aislamiento obligatorio. De igual forma, las ayudas del Distrito también beneficiaron a la población migrante priorizada, quienes cumplieron con una serie de requisitos de ingreso al programa.

En Bogotá se registran más de 14.219 personas en 6.526 hogares en paga-diarios en dieciocho localidades, concentrados principalmente en las localidades de Mártires, Suba y Santa Fe, esta última agrupando más de la mitad de los usuarios en la ciudad. Las cifras recolectadas por la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS), entidad distrital encargada de la identificación y focalización de los usuarios de los paga-diarios en la ciudad, también evidencia un alto porcentaje de hogares unipersonales como principales usuarios de los paga-diarios, siendo en su mayoría hombres adultos. Las cifras también permiten elaborar un panorama de las condiciones de vida de esta población, caracterizada por un bajo acceso a la salud, a ingresos fijos, un alto porcentaje de irregularidad de estatus migratorio, entre otras características.

En ausencia de la encuesta del SISBEN que permita direccionar la oferta social del Distrito a los usuarios de los paga-diarios y puesto que no es posible aplicarla a esta población “flotante” dado que no cuentan una vivienda estable o fija, este estudio presenta el diseño de una herramienta de focalización de la población usuaria de los paga-diarios en Bogotá que identifica sus niveles de pobreza multidimensional y compara sus condiciones socioeconómicas y corrobora la robustez estadística de la herramienta con la información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) para el año 2019, junto con análisis por grupos del SISBEN, Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) y por clases sociales.

Finalmente, el documento se estructura en ocho secciones iniciando con esta introducción, seguida de los principales antecedentes y justificación de la necesidad de contar con una herramienta de focalización del gasto en ausencia del SISBEN para esta población; posteriormente se presentan los objetivos general y específicos del estudio; luego una sección dedicada al análisis de la base de datos de la SDIS y la metodología empleada para luego dar paso a los resultados encontrados que permiten caracterizar a la población y diseñar el instrumento de focalización a partir de varios escenarios de análisis. Por último, se establecen las principales conclusiones y recomendaciones de política social distrital junto con las referencias consultadas para el desarrollo del estudio.

¹Inquilinatos, pensión, pago diario, semanal o mensual.

2. Antecedentes y justificación

2.1 Viviendas temporales, de transición y de emergencia en el contexto internacional

Diversos estudios sobre viviendas transicionales (Washington, 2002) han demostrado la efectividad de los programas sociales para ayudar a las familias sin vivienda a encontrar nuevos hogares y a lograr un nivel de independencia por medio de la adquisición de capacidades. Al respecto, unos de los programas exitosos de vivienda de transición para familias de bajos ingresos es el caso de Estival Place, implementado en Memphis en 1991, con el fin de proveer viviendas y servicios de apoyo a personas sin hogares para que lograran una vida independiente. Este programa le permitió a las familias participantes llevar una vida autónoma sin la intervención de los programas sociales. Entre los apoyos identificados en el programa se ofrecieron capacitaciones en manejo de presupuesto familiar y asesoría financiera, asistencia escolar para integrantes en edad escolar, entrenamiento laboral, servicios de cuidado, programas después de la escuela y asesoría en salud mental, entre otros.

La evaluación del programa, a partir de un ejercicio cualitativo donde se entrevistaron antiguos participantes del programa, mostró una transición exitosa de las familias intervenidas en situación de calle a viviendas estables y sugiere que las personas sin hogar pueden volverse autosuficientes y mantenerse así cuando se les provee capacitación para la formación de habilidades para la vida como el desarrollo laboral, asesoramiento, recursos y referencias, además de viviendas temporales a largo plazo. Los resultados resaltan especialmente la utilidad de los servicios para el manejo del presupuesto, entrenamiento laboral y habilidades de liderazgo. Todos los participantes indicaron que los servicios integrales de Estival les ayudaron a obtener y mantener un empleo permanente a largo plazo, una vivienda permanente y técnicas de resolución de problemas para hacer frente a los problemas sociales, emocionales y económicos derivados de la no tenencia de vivienda (Washington, 2002).

Por su parte, (Bowen, Bowen & Barman-Adhikari, 2015) encontraron que la inseguridad alimentaria es un importante problema de salud pública entre las personas y familias sin hogar o con viviendas marginales (Single Room Occupancy). Por medio de información de corte transversal y empleando la Escala de Acceso de Inseguridad Alimentaria de los Hogares, la evaluación del programa determinó la prevalencia de la inseguridad alimentaria y sus covariables entre un grupo de personas con viviendas marginales que viven en viviendas de

ocupación única. La inseguridad alimentaria fue generalizada entre los residentes con el 75% de la muestra considerada en condición de inseguridad alimentaria y el 52% identificados con inseguridad alimentaria grave.

Los resultados mostraron que variables como el sexo femenino, comer la mayoría de las comidas en un comedor de beneficencia, tener una condición de salud mental, problemas con el alcohol, tener al menos una condición de salud crónica y diabetes se asociaron significativamente con la inseguridad alimentaria. En el modelo de regresión logística ordenada multivariante, la variable relacionada con comer la mayoría de las comidas en un comedor de beneficencia permaneció como la única correlación significativa de la inseguridad alimentaria en el estudio. El estudio concluyó que los residentes de las viviendas de ocupación sencilla y otras poblaciones con viviendas marginales enfrentan desafíos únicos de acceso a los alimentos.

Otros estudios (Fischer, 2015) muestran que los programas de bonos para la selección de vivienda reducen la prevalencia de habitabilidad en calle, el hacinamiento y ayudan a mitigar otras dificultades sociales en las poblaciones más vulnerables. Además, reducen la situación de pobreza y brindan a las familias de bajos ingresos y con niños y niñas la oportunidad de mudarse a vecindarios más seguros y con menor exclusión social. Estos efectos, a su vez, están estrechamente relacionados con los beneficios educativos, de desarrollo y de salud que pueden mejorar las oportunidades de vida a largo plazo de los niños y reducir los costos en otros programas públicos. Específicamente, se encontraron impactos de los bonos en las familias con niños, con personas con discapacidades y otros hogares pobres y vulnerables entre 2000 y 2004 en seis ciudades de Estados Unidos.

La comparación de los dos grupos integrados por las familias que fueron seleccionadas al azar para recibir bonos (durante al menos parte del año en el que se realizó una encuesta de seguimiento) y las familias en un grupo de control que no usaron bonos, permitió concluir que los bonos redujeron la proporción de familias que vivían en refugios o en la calle en tres cuartas partes, redujeron la proporción de familias que carecían de una casa propia, redujeron la proporción de familias que viven en condiciones de hacinamiento en más de la mitad

y redujeron el número de veces que las familias se mudaron durante un período de cinco años, en promedio, cerca de un 40 por ciento. Los resultados de los primeros 20 meses del estudio confirmaron que los bonos redujeron también la falta de vivienda, el hacinamiento y la inestabilidad entre las familias con niños, y también mostraron su mayor nivel de eficacia en comparación con otras intervenciones examinadas. Adicionalmente, los bonos para familias sin hogar redujeron la posibilidad de ingresar a niños en hogares de cuidado u orfanatos en más de la mitad, redujeron drásticamente los traslados de una escuela a otra, así como las tasas de dependencia del alcohol, angustia psicológica y victimización por violencia doméstica entre los adultos con quienes conviven los niños (Fischer, 2015).

Por su parte, el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de Estados Unidos (HUD, 2012) encontró impactos a corto plazo de las intervenciones de vivienda y servicios para familias sin hogar. Lanzado en 2.008, el estudio rastrea a 2.282 familias que fueron asignadas al azar a intervenciones para personas sin hogar desde refugios de emergencia entre septiembre de 2.010 y enero de 2.012 en doce ciudades del país². Cada familia que participó en el estudio había pasado al menos siete días en un refugio de emergencia y tenía al menos un hijo de 15 años o menos en el momento de la inscripción.

El estudio se diseñó como un experimento, en el que las familias son asignadas aleatoriamente a una de cuatro posibles intervenciones que difieren en la duración de la asistencia al programa o en la intensidad de los servicios sociales ofrecidos: un subsidio de vivienda permanente (SUB), que ofrece asistencia de vivienda indefinida solamente, sin servicios de apoyo, generalmente un vale de elección de vivienda; realojo rápido basado en la comunidad (CBRR), que es asistencia de alquiler temporal por hasta 18 meses con servicios limitados relacionados con la vivienda; vivienda de transición basada en proyectos (PBTH), que es vivienda temporal por hasta 24 meses en un edificio controlado por la agencia junto con servicios de apoyo intensivos y atención habitual (UC), que se refiere a la vivienda y los servicios a los que acceden las familias sin hogar desde el albergue sin derivación directa a las otras intervenciones (HUD, 2012).

El impacto de las intervenciones se midió en cinco dominios de resultados: estabilidad de la vivienda, preservación de la familia, bienestar de los adultos, bienestar del niño y autosuficiencia y autonomía. El estudio de opciones familiares proporcionó una guía valiosa para los legisladores locales y federales al demostrar la efectividad relativa y el costo de cuatro intervenciones de asistencia para personas sin hogar. A través de un experimento de asignación aleatoria rigurosamente diseñado, los investigadores establecieron una base sólida para comparar la efectividad relativa de varias intervenciones de vivienda y servicios que las comunidades pueden emplear para abordar la falta de vivienda de las familias. Los investigadores no encontraron evidencia de que las intervenciones tuvieran impactos diferenciales en las familias con mayores o menores niveles de desafíos psicosociales y de vivienda (HUD, 2012).

2.2 Paga-diarios en Bogotá

En Colombia y de manera específica en Bogotá, la bibliografía sobre viviendas de emergencia, temporales o refugios a las que puedan compararse con los paga-diarios no ha sido un campo de investigación aún muy desarrollado, situación que se evidenció con la pandemia derivada del COVID-19, frente a la respuesta de programas sociales para la población usuaria de este tipo de vivienda en la ciudad. Sin embargo, los estudios realizados a nivel internacional, principalmente en Estados Unidos, demuestran que los programas focalizados hacia esta población tienden a tener resultados positivos en los hogares “intervenidos” reflejados en reducción de pobreza, en el desarrollo y protección de niños y niñas, en la adquisición de capacidades familiares para la resolución de conflictos y educación financiera y en la reducción de hacinamiento, entre otras ventajas.

En este sentido, cobra mayor importancia contar con un mecanismo de identificación y registro de los hogares y personas que hacen uso de los paga-diarios así como en la generación de mecanismos que permitan focalizar las ayudas distritales a estos hogares y personas. En este sentido, la única entidad que genera información de caracterización de paga-diarios es la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS), con algunos vacíos de información y con posibilidades de mejora en cuanto a la calidad, cantidad y pertinencia de la información de estos usuarios. Adicionalmente, las encuestas de hogares existentes no contienen las variables que permitan identificar a esta población.

² Condado de Alameda, California; Atlanta, Georgia; Baltimore, Maryland; Boston, Massachusetts; Bridgeport y New Haven, Connecticut; Denver, Colorado; Honolulu, Hawaii; Kansas City, Misuri; Louisville; Kentucky; Minneapolis, Minnesota; Phoenix, Arizona; y Salt Lake City, Utah.

2.3 Mediciones sobre los Paga-diaros

Las mediciones o fuentes de información específicas de paga-diaros realizadas por la SDIS son las siguientes:

- Caracterización en 2019 en el marco del proceso de validación de condiciones.
- Valoración de condiciones en el marco de la Estrategia Territorial Integral Social (ETIS) 2021.
- Variables registradas en el Registro de Beneficiarios para los Programas Sociales del Distrito (SIRBE) para población paga-diaros atendida por SDIS.

Los dos procesos de medición (diferentes al SIRBE) no se constituyen en procesos de recolección periódicos, se realizan de manera específica acorde a la necesidad identificada y han tenido como objetivo valorar las condiciones de vulnerabilidad de esta población para direccionar la atención y los servicios de la SDIS. Así mismo:

- La medición adelantada en el año 2019 no cuenta con documento final de resultados y está en proceso de ubicación la base de datos fuente de los resultados presentados en el informe preliminar de este proceso.
- La medición adelantada desde la estrategia ETIS con la tropa social se encuentra en proceso de ejecución y a la fecha de elaboración del presente informe se cuenta con documento de avance con corte al 31 de marzo y se constituye como documento de trabajo interno.
- El acceso a los datos de estos dos procesos contemplará las actividades de anonimización de datos y entrega de datos agrupados que permitan cumplir la política de tratamiento de datos y la reserva estadística de la información.

Por su parte, en medio de la emergencia derivada por la pandemia COVID-19, la Alcaldía Mayor de Bogotá entregó en junio de 2020 un subsidio de Arriendo Solidario a las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad económica que vivían en los paga-diaros de la ciudad, a partir de distintos cruces de registros administrativos como el SISBEN y de programas sociales como Colombia Mayor, Familias en Acción y beneficiarios de la compensación del IVA. Así el Arriendo Solidario fue entregado a los hogares de manera mensual en

forma de ayuda monetaria no condicionada durante un tiempo de tres meses. Este beneficio ayudó a la población vulnerable, focalizada y priorizada que vieron aliviado el gasto mensual y pudieron permanecer en sus viviendas durante el aislamiento obligatorio en los paga-diaros, entre otras viviendas temporales³. De igual forma, las ayudas del Distrito también beneficiaron a la población migrante priorizada, quienes cumplieron con requisitos de ingreso como:

- Hogar con jefatura mayor a 60 años.
- Hogar conformado por mujeres cabeza de familia.
- Hogar con miembros en situación de discapacidad.
- Hogar con miembros menores de 18 años.
- Hogar con miembros mayores a 60 años.
- Hogar con víctimas del conflicto armado.

Es importante destacar que las ayudas entregadas a las personas usuarias de los paga-diaros se dieron en el marco del Sistema Distrital de Bogotá Solidaria en Casa (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020).

a. Mediciones de la SDIS: Caracterización de paga-diaros 2019 para la validación de condiciones

En este ejercicio se identificaron participantes de los servicios y apoyos sociales de comedores, complementación alimentaria y apoyos económicos para personas mayores cuya vivienda era temporal y hacían uso de lugares denominados como paga-diaros para pasar la noche. La Dirección de Análisis y Diseño Estratégico generó una base inicial con 671 registros a partir de los datos de las personas que reportaron en el Sistema de información misional SIRBE que su tipo tenencia de vivienda era arrendada y la forma de pago diaria. A esta población se le aplicó la ficha de caracterización a 108 hogares ubicados de manera efectiva. La información se captura mediante entrevista personalizada en formulario estructurado para tal fin, el cual mide los siguientes componentes:

³ Inquilinatos, pensión, pago diario, semanal o mensual.

- A. Preguntas de control
- B. Datos Generales del paga diario
- C. Uso del paga diario
- D. Antecedentes socio demográficos
- E. Salud y Fecundidad
- F. Salud y Fecundidad. Personas 8 años y más
- G. Educación. Personas de 5 años y más
- H. Ocupación e ingresos
- I. Inseguridad alimentaria en el hogar

Documentación e insumos disponibles:

- Ficha de caracterización socioeconómica usuarios de paga-diaros.
- Manual de conceptos y diligenciamiento
- Informe de resultados preliminar

Documentación e insumos pendientes:

- Base de datos con los resultados de la aplicación de la encuesta de caracterización.

b. Estrategia Territorial Integral Social –ETIS

La Estrategia Territorial Integral Social –ETIS– es un modelo de gestión de la Alcaldía Mayor de Bogotá con el liderazgo del sector social, que busca responder a las necesidades sociales de manera integral mediante acciones intersectoriales en los diferentes territorios de la ciudad. La ETIS como estrategia de gestión, busca afectar positivamente las inequidades sociales y reducir la pobreza en los territorios. Por ello se precisa la estructuración de procesos programáticos con el diseño e implementación de metodologías territorializadas que permitan identificar necesidades y definir respuestas articuladas y complementarias en los territorios con base en la gobernanza democrática. Una de estas metodologías define implementar la Tropa Social como estrategia operativa de la ETIS para realizar el abordaje territorial, la gestión local, la promoción y

el fortalecimiento de los procesos de participación incidente en los territorios, desde una coordinación transectorial de los equipos de trabajo.

La Tropa Social es una apuesta de trabajo en equipo resultado de la coordinación y articulación entre los sectores con el liderazgo del sector social, que busca llegar a los territorios para escuchar, dialogar y trabajar con las comunidades en la identificación de sus necesidades, problemáticas y potencialidades. En este sentido, la Tropa Social está conformada por el equipo de servidoras y servidores públicos del sector social, articulados y coordinados con los equipos de los demás sectores del Distrito, para abordar los territorios de Bogotá y generar espacios de reconocimiento con las poblaciones en condición de fragilidad y vulnerabilidad social, pobreza multidimensional y pobreza oculta, en un ejercicio de lectura de realidades y necesidades que sea la base para brindar respuestas transectoriales e integradoras, desde la participación incidente, el fortalecimiento de los procesos territoriales, el desarrollo de capacidades y la gobernanza local.

A través del ejercicio de la Tropa Social se busca contar con las orientaciones para la transformación de los servicios y la generación de respuestas integradoras, que logren la fomentar movilidad social y el bienestar integral de las poblaciones en los territorios. A la fecha de elaboración del presente informe, la valoración de condiciones de la tropa social en la población de paga-diaros se encuentra en proceso de implementación y se focalizó en las localidades de Santa Fé, Mártires y Candelaria.

Respecto a las variables o datos, se estructuró un formulario de caracterización de población en paga-diaros enfocado hacia la valoración de condiciones de vulnerabilidad:

- A. Preguntas de control
- B. Datos ubicación del paga diario
- C. Datos de la jefatura del hogar
- D. Datos de las personas que conforman el hogar: Fecha de nacimiento, edad, sexo, nacionalidad, afiliación a EPS, identificación de condiciones de riesgo.
- E. Valoración de condiciones del hogar

Documentación e insumos disponibles:

Listado de variables que está en proceso de recolección a través del formulario.

- Informe de avance del proceso adelantado con fecha 31 de marzo de 2021, no obstante, este no es un documento final y formal de resultados, es una presentación de los avances del proceso.

Documentación e insumos pendientes:

- Formulario de caracterización de paga-diaros.
- Información consolidada una vez se realice el proceso de recolección y sistematización de información.

Ilustración 1. Formato de registro de paga-diaros

Fecha:

Nombre de quien registra la información:

Servicio o proyecto:

Número de contacto:

FORMATO DE REGISTRO DE PAGADIARIOS LOCALIDAD DE LOS MÁRTIRES

#	ACERCA DEL ESTABLECIMIENTO O PAGADIARIO														
	Nombre del establecimiento	Dirección	Barrio	Nombre completo del administrador o encargado	Número de cédula	Número celular	Correo electrónico	Número total de cupos (personas) del pagadario	Número de personas que habitan a la fecha el pagadario	NÚMERO DE CUPOS LLENOS (PERSONAS)					Observación
										# personas pertenecientes grupos étnicos	# niños, niñas y adolescentes	# adultos mayores de 60 años	# migrantes	# embarazadas	
1															
2															
3															
4															
5															
6															

Ilustración 2. Formulario de identificación de hogares en paga-diaros

TROP SOCIAL- ETIS		BOGOTÁ	
	Identificación de Hogares - Pagadarios	CÓDIGO:	
		VERSIÓN:	1
		VIGENCIA:	2020

DATOS DEL ENCUESTADOR-A	
NOMBRE COMPLETO DEL ENCUESTADOR-A	
CÉDULA DEL ENCUESTADOR-A	
NÚMERO DE TELÉFONO CELULAR DEL ENCUESTADOR-A	CORREO ELECTRÓNICO DEL ENCUESTADOR-A
SECTOR VINCULADO ENCUESTADOR-A	
☐ Secretaria de Educación ☐ Secretaria de Ambiente ☐ Secretaria de Gobierno ☐ Secretaria General ☐ Secretaria de Cultura ☐ Secretaria de Salud ☐ Secretaria Distrital de Hábitat ☐ Secretaria Distrital de Hacienda	☐ Secretaria de Integración Social ☐ Secretaria Distrital de la Mujer ☐ Secretaria Distrital de Planeación ☐ Secretaria de Desarrollo Económico ☐ Secretaria Distrital de Movilidad ☐ Secretaria Distrital de Cultura, Recreación y Deporte ☐ Secretaria Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia ☐ Alcaldías Locales
CONTROL DE CALIDAD DE LA ENCUESTA	
FECHA DE REALIZACIÓN DE LA ENCUESTA	
MANEJO DE DATOS	
Los datos proporcionados serán tratados de acuerdo a la política de tratamiento de datos personales de la Secretaría de Integración Social y a la ley 1581 de	
¿ACEPTA LA POLÍTICA DE TRATAMIENTO DE DATOS? Si ☐ No ☐	

DATOS UBICACIÓN

c. Mediciones DANE

Se realizó la revisión de la información disponible en la página web de la entidad para las siguientes Encuestas:

- Encuesta Multipropósito 2017
- Gran Encuesta Integrada de Hogares
- Encuesta de Calidad de Vida
- Censo Nacional de población

Se identificó que en los formularios de encuesta de estas mediciones no se cuenta con preguntas que permitan clasificar la población de paga-diaros. Para este análisis se revisaron los formularios de encuesta y se consideraron las siguientes preguntas del Capítulo Condiciones habitacionales del hogar⁴. Acorde a esta pregunta, se analizan aquellos que viven en arriendo, subarriendo o leasing.

Ilustración 3. Preguntas DANE frente a tenencia de la vivienda

La vivienda ocupada por este hogar es:

1. Propia, totalmente pagada ☐ → Pase a 3
2. Propia, la están pagando ☐
3. En arriendo, subarriendo o leasing ☐ → Pase a 10
4. En usufructo ☐
5. Otra forma de tenencia (posesión sin título, ocupante de hecho, propiedad colectiva, etc.) ☐ → Pase a 9

Fuente: DANE-Encuesta Multipropósito Bogotá 2017-Formulario de encuesta

Respecto al pago del arriendo se indaga por el pago total mensual pagado y no indaga por la periodicidad en que se realiza este pago que permita identificar aquellos que realizan este pago de manera diaria.

Ilustración 4. Preguntas DANE por concepto de pagos de arriendo

10. ¿Cuánto paga MENSUALMENTE por el arriendo o leasing de esta vivienda?

Valor MENSUAL \$ _____

Fuente: DANE-Encuesta Multipropósito Bogotá 2017-Formulario de encuesta

d. Encuesta Bienal de Cultura-SCRD

Esta encuesta no incluye preguntas que permitan identificar la población de paga-diaros; la única pregunta que indaga por la condición de habitación de la vivienda es la que se muestra a continuación:

El lugar donde habita es:
(Leer las opciones y marcar solamente una)

1	En arriendo
2	Propia totalmente paga (el dueño es alguno de los miembros con quien vive)
3	Propia pero se está pagando (el dueño es alguno de los miembros con quien vive)
4	No paga arriendo pero tiene permiso del propietario para vivir allí

5	No paga arriendo y no tiene permiso del dueño
6	Otra relación
99	Ns/Nr

⁴ Se incluyen las preguntas planteadas en el formulario de la Encuesta Multipropósito como ejemplo, sin embargo en las demás encuestas las preguntas tienen exactamente la misma estructura, excepto en el censo nacional de población en donde NO se realizan estas preguntas.

3. Marco conceptual

En esta sección se presentan las principales definiciones en torno a la temática abordada en el estudio:

Paga-diarios. Los paga-diarios son una modalidad de residencia en la que, el alquiler de una habitación se debe pagar diariamente. En este tipo de viviendas habitan familias en situación de vulnerabilidad social (SDIS, 2021), pobreza y pobreza extrema que se agudizó desde el inicio de la pandemia.

Pobreza multidimensional. Es un instrumento del gobierno Nacional para identificar los niveles de pobreza en función de dimensiones o carencias. En Colombia estas dimensiones se relacionan con ingresos y empleo, salud, primera infancia, características y calidad de la vivienda (DNP, s.f.). Conpes 150 de 2012.

Protección Social. Los sistemas de protección social actúan como mecanismos para enfrentar las crisis que ayudan a las personas y hogares, en especial a los pobres y vulnerables. El acceso a la protección social es universal y constituye una de las herramientas de los gobiernos para reducir la pobreza y lograr un nivel de bienestar en la sociedad. Los sistemas de protección social incluyen por lo general ayudas por medio de transferencias monetarias a las familias con mayores necesidades y para aquellas con discapacidad, accidentes laborales o desempleo, entre otros (Banco Mundial, 2019).

Focalización. La focalización actúa como mecanismo o instrumento de política pública que permite la asignación del gasto social y existen tres métodos: la evaluación individual, la focalización geográfica y la auto-focalización. Al focalizar se deben identificar un grupo de variables sobre las cuales se van a dar ciertos criterios de elegibilidad para seleccionar a los individuos y para la asignación del gasto (DNP, 2007).

4. Objetivos

4.1 Objetivo general

Diseñar una herramienta de focalización para las personas que usan los Paga-diarios en la ciudad.

4.2 Objetivos específicos:

Identificar las condiciones de vida de los usuarios de los paga-diarios en Bogotá.

Ordenar a la población de los usuarios de los paga-diarios de acuerdo al nivel de condiciones de vida.

Establecer criterios de focalización de los usuarios de los paga-diarios que permiten redireccionarlos a la oferta de programas sociales a nivel distrital.

Recomendar ajustes de política pública y oferta programática para la población de los paga-diarios en Bogotá.

5. Metodología y análisis de la base de datos

Como se evidenció en la sección 2, la fuente principal para realizar el estudio sobre las características y condiciones de vida de las personas que usan los paga-diarios así como para el diseño de la herramienta estadística para ordenar a dicha población de acuerdo a sus niveles de pobreza y vulnerabilidad es la base de datos recolectada por la Secretaría de Integración Social (SDIS).

5.1 Fuente de información: Censo Usuarios Paga-diarios - SDIS

La base completa de los usuarios de los paga-diarios contiene información de dieciocho localidades en toda la ciudad, además de las variables demográficas de sexo, edad y localidad. Con dicha información aumentó el número de registros a 14.219 y el número de variables disponibles para el análisis como se muestra a continuación:

1. Edad
2. Sexo
3. Localidad
4. Estatus migratorio
5. Afiliación EPS
6. Integrantes que perciben algún tipo de violencias
7. Integrantes del hogar buscando trabajo
8. Hogares con ayudas o subsidios
9. Hogares con niñas entre 10 y 17 años

10. Integrantes que perciben ingresos
11. Tasa de dependencia demográfica
12. Menores de 5 años no escolarizados
13. Número de personas en el hogar
14. Integrante del hogar con cuidado permanente
15. Mujeres gestantes
16. Asistencia a controles prenatales
17. Hogar que recibe alimentos
18. Reducción de comidas
19. Niñas o niños acostados sin comida
20. Hogar cuenta con lugar para preparar alimentos
21. Existencia de menor de 5 años con desnutrición
22. Existencia de mayor de 64 años con desnutrición

Después de la revisión de los datos perdidos (missing values) y frecuencias de las variables disponibles, se discutió su pertinencia e inclusión en la herramienta de focalización con el equipo técnico del Observatorio Poblacional y Diferencial de Familias (OPDF) y con la Subsecretaría de Planeación Socioeconómica. Sin embargo, dado que parte del ejercicio implica calcular las variables con la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) para validar la robustez del instrumento construido a partir de la base de paga-diarios y analizar las condiciones de las personas usuarias de los paga-diarios frente a los grupos del instrumento de focalización de programas sociales, SISBEN IV. Al respecto, la Tabla 1 muestra las preguntas de la GEIH disponibles para crear las mismas variables que contiene la base de los paga-diarios de la SDIS.

Tabla 1. Variables par el cálculo del índice de privaciones a partir de la base de los usuarios de los paga-diarios y preguntas en GEIH

DIMENSIÓN	VARIABLE REQUERIDA	Base SDIS	DANE GEIH	PREGUNTA EN GEIH
Ingresos	Integrantes del hogar buscando trabajo	X	X	¿En qué actividad ocupó ... la mayor parte del tiempo la semana pasada? Buscando trabajo; Además de lo anterior, ¿... realizó la semana pasada alguna actividad paga por una hora o más?; Aunque... no trabajó la semana pasada, por una hora o más en forma remunerada, ¿tenía durante esa semana algún trabajo o negocio por el que recibe ingresos?
	Integrantes que perciben ingresos	X	X	¿En qué actividad ocupó ... la mayor parte del tiempo la semana pasada? Trabajando
Subsidios	Hogares con ayudas o subsidios	X	X	¿Cuál o cuáles de los siguientes subsidios recibió... el mes pasado: 6% Excluidos de hogares con subsidios por recibir algún tipo de subsidios alimentarios para no duplicarlos en el cálculo
	Hogar con ayudas alimentarias	X	n.d	¿Cuál o cuáles de los siguientes subsidios recibió... el mes pasado: a. Auxilio o subsidio de alimentación? SOLO PARA OCUPADOS
Salud y Educación	Afiliación EPS	X	X	... está afiliado(a), es cotizante o es beneficiario(a) de alguna entidad de seguridad social en salud?
	Menores de 5 años no escolarizados	X	X	¿Actualmente... asiste al preescolar, escuela, colegio o universidad? PARA PERSONAS DE 3 AÑOS Y MÁS
Vulnerabilidades	Inseguridad alimentaria	X	n.d	¿En cuál de los siguientes lugares, preparan los alimentos las personas de este hogar:
	Integrantes que perciben algún tipo de violencias	X	X	¿Cuál fue el principal motivo por el que... cambió el lugar donde residía hace 12 meses?
				Amenaza o riesgo para su vida o integridad física por violencia NO asociada al conflicto armado NO NECESARIAMENTE ES VIOLENCIA INTRAFAMILIAR
	Estatus migratorio	X	n.d	Dónde nació...: países distintos a Colombia ¿Cuál fue el principal motivo por el que... cambió el lugar donde residía hace 12 meses?
Demográfica	Tasa de dependencia demográfica	X	X	Calculada
	Hogares con niñas entre 10 y 17 años	X	X	Calculada

Fuente: Elaboración propia a partir de información SDIS y DANE-GEIH.

Dado que las variables relacionadas con inseguridad alimentaria, hogares con ayudas alimentarias y población con estatus migratorio irregular no se pudieron calcular a partir de la información de la GEIH se eliminaron del cálculo y se procedió a realizarlo con las variables restantes:

- 1. Hogares con personas sin ingresos fijos
- 2. Hogares con personas buscando trabajo
- 3. Hogares sin subsidios
- 4. Hogares con personas sin afiliación a salud
- 5. Hogares con menores de 5 años no escolarizados
- 6. Hogares con violencia intrafamiliar
- 7. Hogares con niñas y adolescentes entre 10 y 17 años
- 8. Hogares con alta dependencia demográfica

5.2 Variables, dimensiones y construcción de privaciones

A partir de las ocho variables identificadas en la base de paga-diarios se construyeron las dimensiones del índice de pobreza, usando el método propuesto por Alkire y Foster (2007, 2011a) donde, en primer lugar se establece un punto de corte en cada privación para identificar las personas con privación en cada dimensión. En segundo lugar, se define un punto de corte que determina el número de privaciones que debe enfrentar una persona para ser considerada pobre, definido por el parámetro ; según este método, una persona es identificada como pobre cuando sufre privaciones en al menos dimensiones. En relación con lo anterior, es importante mencionar que no existe un método determinístico para definir el parámetro ⁵

Siguiendo la metodología AF, se agruparon los indicadores provenientes de cada variable en las dimensiones teniendo en cuenta su nivel de relación para ser agrupadas en un mismo grupo, como se muestra en la Ilustración 6.

Ilustración 6. Dimensiones y variables del índice de Pobreza para usuarios de paga-diarios en Bogotá



Ingresos	Salud y educación	Vulnerabilidades	Demográfica
Hogares con personas sin ingresos fijos	Hogares con personas sin afiliación a salud	Hogares con personas sin subsidios	Hogares con niñas y adolescentes entre 10 y 17 años
Hogares con personas buscando trabajo	Hogares con menores de 5 años no escolarizados	Hogares con violencia intrafamiliar	Hogares con alta dependencia demográfica

Fuente: Elaboración propia a partir de información SDIS y DANE-GEIH.

Posteriormente, se definieron las condiciones o los umbrales para determinar las privaciones según las variables consideradas en el instrumento de focalización propuesto, de acuerdo a la Tabla 2.

⁵ Índice de pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010. Archivos de Economía. Novembre 2011

Tabla 2. Privaciones del índice de Pobreza para usuarios de paga-diarios en Bogotá

Dimensión	Indicador	Descripción de la privación
Ingresos	Sin ingresos	Se priva a los hogares que responden NO a: ¿Algún integrante del núcleo familiar tiene ingresos fijos?
	Desempleados	Se priva a los hogares que responden SI a: ¿Hay integrantes del hogar buscando trabajo?
Salud y Educación	Menores no escolarizados	Se priva a los hogares que responden SI a: ¿algún integrante del núcleo familiar menor de 5 años, se encuentra desescolarizado?
	Sin afiliación a salud	Se priva un hogar si por lo menos un integrante NO tiene afiliación a salud
Vulnerabilidades	Violencia intrafamiliar	Se priva a los hogares que responden SI a: ¿ha sido víctima de violencia en la familia?
	Hogares sin subsidios	Se priva a los hogares que responde NO a: ¿usted o alguna persona de este hogar ha recibido ayudas o subsidios en dinero o especie por parte del distrito? O subsidios de nación
Demográfica	Presencia de niñas 10-17 años	Se priva un hogar SI existen niñas en rango de edad de 10 a 17 años
	Alta dependencia demográfica*	Se priva un hogar SI la relación dependientes/no dependientes es mayor a 1

Con la información depurada de la base de datos de los usuarios de los paga-diarios en Bogotá de la SDIS para el año 2021 y con la definición de las dimensiones, variables e indicadores del índice de privaciones o de pobreza para esta población, se identificó el porcentaje de hogares en función del número de privaciones presentadas en el hogar, definidas por el parámetro

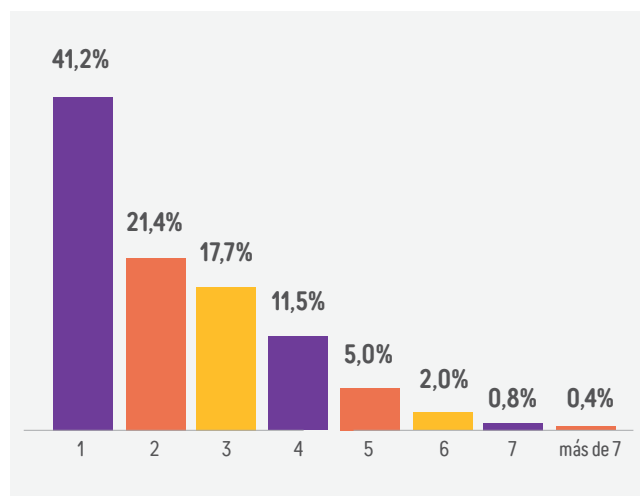
Adicionalmente, con la información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH para el año 2019 se calculó una proxy del instrumento de focalización propuesto como validación de la robustez del instrumento haciendo la comparación de éste con las medidas oficiales de pobreza. Para lo cual se calcula el indicador construido en la base de paga-diarios usando las ponderaciones determinadas para cada privación, sobre las variables de la GEIH, para luego hacer la caracterización de esta población a la luz de indicadores de pobreza usados actualmente tales como IPM, SISBÉN y clases sociales.

6. Resultados

6.1 Condiciones de vida de los usuarios de los paga-diaros en Bogotá.

A partir de la depuración de la última base de datos recibida por parte de la SDIS y del análisis previo de los datos perdidos de las preguntas contenidas, se identificaron características sociales y demográficas de los hogares y personas usuarias de los paga-diaros en Bogotá. En cuanto a las características demográficas, de las 14 mil personas reportadas por la SDIS, el 52% son hombres, el 44% mujeres y menos del 0.5% se identificaron como intersexuales, mientras que no se tuvo datos del 4.2%. El mayor porcentaje de los hogares son unipersonales como se muestra en Gráfico 1 y se observa una tendencia inversa, es decir, a medida que aumenta el número de personas en el hogar se reduce el porcentaje.

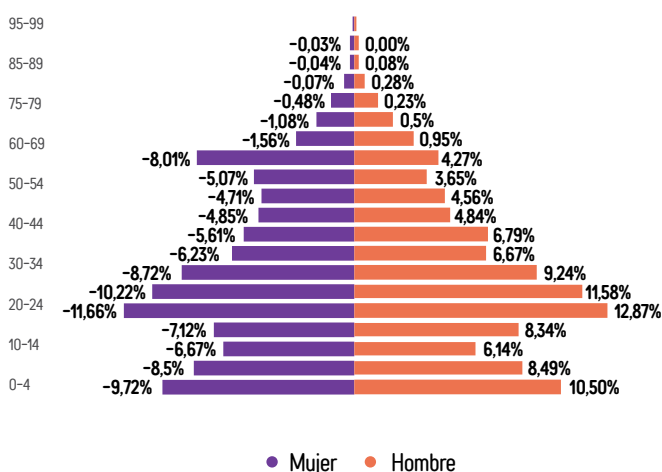
Gráfico 1. Porcentaje de personas en el hogar



Fuente: SDIS base paga-diaros 2021. Cálculos OPDF.

En cuanto al ciclo de vida, cerca del 60% son personas adultas entre 18 y 59 años, seguidos de las niñas y niños en la primera infancia (11,2%), infancia (9,7%) y personas mayores (8,4%). La distribución del sexo por grupo de edades en el Gráfico 2 muestra que los usuarios de los paga-diaros son niñas y mujeres jóvenes de los 0 a los 44 años y a partir de esa edad hay mayor porcentaje de hombres adultos y mayores usuarios de los paga-diaros en comparación con las mujeres de la misma edad.

Gráfico 2. Pirámide poblacional de usuarios de paga-diaros



Fuente: SDIS base paga-diaros 2021. Cálculos OPDF.

En cuanto a la ubicación, el 57% de las personas usuarias se encuentran en las localidades de Santa Fe, Mártires (14%), Suba (7%), La Candelaria (6%), Kennedy (5%) y el 11% en el resto de localidades de la ciudad. Alrededor de la mitad de todos los usuarios de los paga-diaros son colombianos y el 45% extranjeros, de los cuales el 77% tienen situación migratoria irregular. Cabe anotar que no se tuvo datos para el 4.4% de la población. Adicionalmente, los datos de la base permiten observar que el 54.5% de los usuarios no cuentan con afiliación a salud. Del total de hogares que tienen menores de 5 años, en el 28% no están escolarizados, por su parte, el 85% de los hogares perciben algún tipo de violencia intrafamiliar.

A nivel de hogares, las condiciones tampoco son alentadoras pues el 63.3% de ellos no cuentan con integrantes con ingresos fijos, el 73.6% no reciben ayudas o subsidios del distrito o del gobierno nacional, el 66.3% tienen integrantes desempleados o buscando trabajo y el 88% no reciben ayudas en alimentos. En este contexto, la información permite evidenciar las bajas condiciones de calidad de vida de la población usuaria de paga-diaros en la ciudad.

6.2 Ordenación de la población de los usuarios de los paga-diarios de acuerdo con el número de privaciones según condiciones de vida

Según el DANE, en el país existen dos formas de medir la pobreza: la forma directa y la forma indirecta, de acuerdo con la Amartya Sen (1981). Así, la forma directa evalúa los resultados de satisfacción (o no privación) que tiene un individuo frente a un grupo de aspectos que se consideran vitales como salud, educación, empleo, entre otras, mientras que la forma indirecta evalúa la capacidad de adquisición de bienes y servicios que tienen los hogares. La medición directa de la pobreza se realiza en Colombia con el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), diseñado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2011), siguiendo la metodología de Sabina Alkire y James Foster. El IPM en Colombia cuenta con cinco dimensiones: condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y juventud, salud, trabajo, acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda. Para el cálculo del IPM el DANE, como entidad encargada de su medición, emplea la encuesta de hogares (DANE, 2020).

Sin definir un valor específico para (número de privaciones que presentan los hogares), en la Tabla 3 se muestra el porcentaje de hogares usuarios de paga-diarios que estarían privados por sus condiciones socioeconómicas de acuerdo a cada una de las variables del índice.

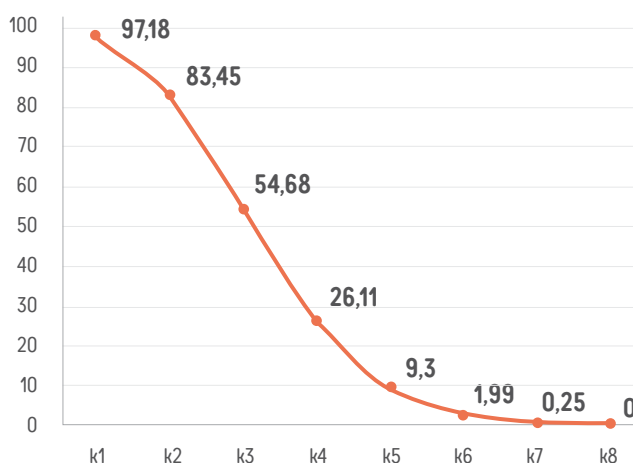
Tabla 3. Proporción de hogares usuarios de paga-diarios en privación

Variable	SDIS
	Base paga-diarios %
Sin afiliación a salud	60,4
Desempleados	59,6
Hogares sin ingresos	36,8
Hogares sin subsidios	26,4
Violencia intrafamiliar	13,8
Alta dependencia demográfica	12,0
Menores no escolarizados	11,9
Presencia de niñas 10-17 años	8,2

Fuente: SDIS base paga-diarios 2021. Cálculos OPDF.

La distribución del valor permite observar el porcentaje de personas que viven en hogares pobres multidimensionalmente de acuerdo a las variables y dimensiones establecidas previamente. Así, en el Gráfico 3 se encuentra que casi la totalidad de las personas usuarias de paga-diarios presentan por lo menos una privación mientras que ninguna persona presenta todas las privaciones. De igual forma, a medida que aumenta el número de privaciones disminuye drásticamente la incidencia de la pobreza multidimensional en los hogares usuarios de paga-diarios.

Gráfico 3. Incidencia de la pobreza para diferentes valores de



Fuente: SDIS – base paga-diarios 2021. Cálculos OPDF.

En ausencia de un número de privaciones que indique un umbral de pobreza multidimensional, es posible “rankear” a los hogares desde los menos pobres hasta los más pobres en función del número de privaciones que enfrentan, definido por el valor. Una vez ordenada la población a partir de k y tratando su distribución como continua se puede dividir a la población en grupos para determinar los grupos poblacionales, desde los menos pobres hasta los más pobres. Para esto, se tomó a la población usuaria de los paga-diarios ya ordenada desde el menor hasta el mayor número de privaciones y luego se dividió por terciles de 33%, 66% y 99%. Los resultados se muestran en la Tabla 4.

Tabla 4. Análisis del valor c del índice de Pobreza para usuarios de paga-diarios en Bogotá

Terciles del Valor C	c		
	Min	Mean	Max
1 (0% - 33%)	0	1,43	2
2 (34% - 66%)	2	2,61	3
3 (67% - 99%)	3	4,11	7

Fuente: SDIS – base paga-diarios 2021. Cálculos OPDF.

Con estos parámetros, se encontró que el 33% más pobre de la población de usuarios en paga-diarios presenta entre tres y siete privaciones. El siguiente grupo menos pobre tiene entre dos y tres privaciones y el 33% de la población menos pobre tiene entre cero y tres privaciones. Así como se concluyó para el análisis del valor k, el análisis del valor c indica que ningún hogar en paga-diarios presenta todas las privaciones. Para los siguientes ejercicios se toma el tercil tres de la población considerada como aquella con el mayor número de privaciones, es decir con mayores niveles de pobreza.

6.3 Comparación de las condiciones de vida y pobreza de los usuarios de paga-diarios con población registrada en la Gran Encuesta Integrada de Hogares

El siguiente paso del ejercicio consistió en calcular el índice de focalización propuesto para población usuaria de paga-diarios en La Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), la cual es producida por el DANE y recolecta información sobre las condiciones de empleo de las personas principalmente. También solicita información sobre características generales de la población como sexo, edad, estado civil y nivel educativo, se pregunta sobre sus fuentes de ingresos. Esta encuesta provee datos a nivel nacional, cabecera-resto, regional, departamental y para cada una de las capitales de los departamentos. Al ser una encuesta por muestreo, la unidad de muestreo es el segmento, conformado por un promedio de diez viviendas las cuales se indagan todas, se incluyen todos los hogares de cada vivienda y cada persona de cada hogar. Así la unidad básica de observación es el hogar. La GEIH tiene cobertura nacional lo que permite proveer resultados desagregados para cabeceras y resto, ciudades y áreas metropolitanas, grandes regiones y total por departamento (DANE, s.f.).

Por su parte, teniendo en cuenta las conclusiones metodológicas

del IPM (DNP, 2011), al señalar que no hay una forma en la asignación o esquema de ponderaciones para los índices multidimensionales, por lo cual la elección de los pesos de las variables y dimensiones depende de manera exclusiva en el investigador, reconociendo que dependiendo el esquema que se elija afectará la identificación como la agregación y en si los resultados del índice. En este contexto y a partir de la población proveniente de la GEIH-2019 se definieron cuatro escenarios con distintas ponderaciones asignadas tanto a las variables de cada dimensión como a las dimensiones en sí mismas, con el fin de probar el comportamiento del instrumento de focalización. En el primer escenario en la Tabla 5 se asignaron iguales pesos a las variables y sus dimensiones, con el propósito de lograr objetividad y evitar los sesgos frente al tratamiento de la información.

Tabla 5. Escenario 1

Dimensión	Peso dimensión	Variable	Peso variable.
Ingresos	25%	Sin ingresos	12,5%
		Desempleados	12,5%
Salud-educación	25%	Sin salud	12,5%
		No asistencia escolar	12,5%
Vulnerabilidad	25%	Hogares sin subsidios	12,5%
		Violencia	12,5%
Demográficas	25%	Presencia NA 10-17 años	12,5%
		Dependencia demográfica	12,5%

En el segundo, tercer y cuarto escenario se asignaron diferentes pesos a variables y dimensiones, según distintos criterios definidos por las investigadoras y el equipo técnico del Observatorio. Por ejemplo, para el escenario 2 se asignaron mayores pesos a las dimensiones con las mayores privaciones identificadas en la población de paga-diarios: Ingresos, Salud-Educación y Vulnerabilidad, cada una con el 30% y la dimensión demográfica se asignó el 10%, dado que tanto la presencia de niñas y adolescentes entre 10 y 17 años como la dependencia demográfica si bien no representan en sí mismas privaciones para los hogares, si se convierten en factores de riesgo para los hogares pobres (Fischer, 2015).

Tabla 6. Escenario 2

Dimensión	Peso dimensión	Variable	Peso variable
Ingresos	30%	Sin ingresos	15%
		Desempleados	15%
Salud-educación	30%	Sin salud	20%
		No asistencia escolar	10%
Vulnerabilidad	30%	Hogares sin subsidios	20%
		Violencia	10%
Demográficas	10%	Presencia NA 10-17 años	5%
		Dependencia demográfica	5%

El escenario 3 es similar al escenario 2 en cuanto se asignaron mayores pesos a las dimensiones con las mayores privaciones identificadas en la población de paga-diarios: Ingresos, Salud-Educación y Vulnerabilidad, cada una con el 30% y un 10% a la dimensión demográfica, pero con iguales ponderaciones para las variables en su interior. Así, se dividió la ponderación de la dimensión entre el número de sus variables como se muestra en la Tabla 7.

Tabla 7. Escenario 3

Dimensión	Peso dimensión	Variable	Peso variable.
Ingresos	30%	Sin ingresos	15%
		Desempleados	15%
Salud-educación	30%	Sin salud	15%
		No asistencia escolar	15%
Vulnerabilidad	30%	Hogares sin subsidios	15%
		Violencia	15%
Demográficas	10%	Presencia NA 10-17 años	5%
		Dependencia demográfica	5%

Por último, los pesos de las dimensiones y variables en el escenario 4 se asignaron teniendo en cuenta las frecuencias de éstas variables en la base de paga-diarios de la SDIS. Así, por ejemplo, la privación que resulta con mayor peso (26.4) es la de 'Sin afiliación a salud' toda vez que ésta es la variable con mayor prevalencia en la base, dado que el 60.4% de la población presenta dicha condición, seguida de la variable 'algún integrante de hogar desempleado' (26.0) donde el 59.6% de los hogares tiene la condición. Asignados así los pesos de las privaciones, cada dimensión recoge la ponderación de las privaciones por la que está conformada, como se muestra en la Tabla 8.

Tabla 8. Escenario 4

Dimensión	Peso dimensión	Variable	Peso variable.
Ingresos	42.1%	Sin ingresos	16.1%
		Desempleados	26.0%
Salud-educación	31.6%	Sin salud	26.4%
		No asistencia escolar	5.2%
Vulnerabilidad	17.5%	Hogares sin subsidios	11.5%
		Violencia	6.0%
Demográficas	8.8%	Presencia NA 10-17 años	3.6%
		Dependencia demográfica	5.2%

Finalmente, para cada escenario se identificaron los valores de la variable (número de privaciones) y se ordenó a la población usuaria de los paga-diarios en tres grupos a partir de , conformando terciles, es decir, tres grupos con distribuciones del 33%, 66% y 99% de la población, respectivamente, definidos a partir de la variable continua . Así, con este parámetro se analizaron las condiciones de vida de las personas y hogares usuarios de los paga-diarios y de aquellas provenientes de la GEIH 2019 empleando los grupos del SISBEN IV, el IPM y las clases sociales definidas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

a. Ordenación de la población en GEIH según valores.

Las distribuciones muestran que más de la mitad de los hogares presentan al menos una privación de las ocho definidas en el análisis. No obstante, en el primer escenario donde las dimensiones y las variables comparten el mismo peso existe un porcentaje mayor de hogares en situación de pobreza a diferencia del cuarto escenario, donde la prevalencia de pobreza para los hogares con al menos una privación es la menor.

Gráfico 4. Incidencia de la pobreza multidimensional para diferentes valores de en el escenario 1

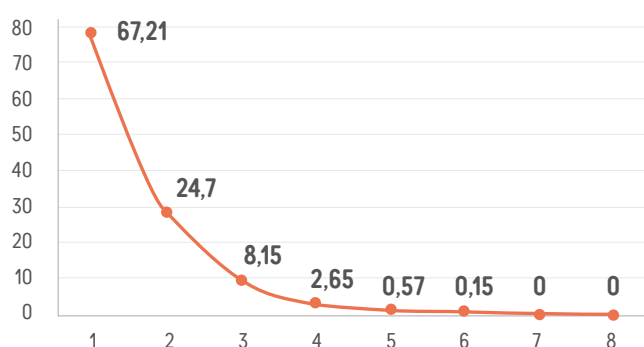


Gráfico 5. Incidencia de la pobreza multidimensional para diferentes valores de en el escenario 2

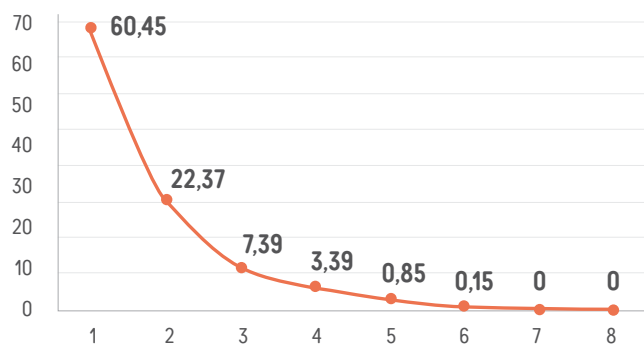


Gráfico 6. Incidencia de la pobreza multidimensional para diferentes valores de en el escenario 3

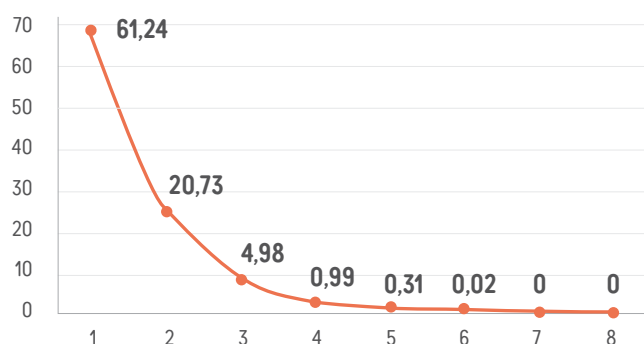
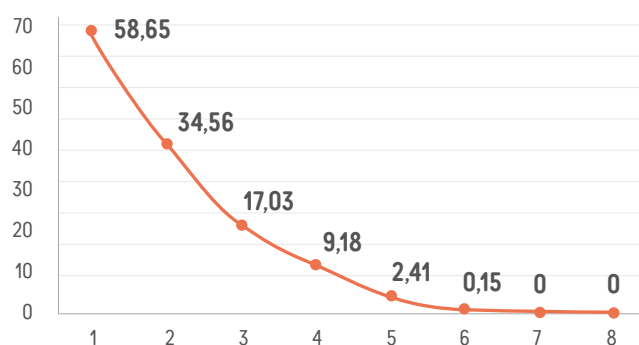


Gráfico 7. Incidencia de la pobreza multidimensional para diferentes valores de en el escenario 4



Fuente: DANE – GEIH 2019. Cálculos OPDF.

Los cuatro escenarios también permiten evidenciar que el porcentaje de hogares disminuye a la tercera parte cuando se presentan al menos dos privaciones y se acerca a cero si los hogares presentan cinco o más privaciones. Se observa también que los hogares presentan hasta un máximo de seis privaciones. En este sentido, se considera que el instrumento de focalización estaría captando mejor la incidencia de la pobreza en la población pobre, es el escenario 4 y el escenario 2 respectivamente.

b. Análisis de la población según tercil de pobreza y grupos de SISBEN IV

Como lo señala el Departamento Nacional de Planeación (DNP, s.f.), Colombia cuenta con un Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN), que permite clasificar a la población de acuerdo con sus condiciones de vida e ingreso. Este sistema permite identificar, clasificar y ordenar a la población según su situación socioeconómica y así focalizar la inversión social y garantizar que sea asignada a quienes más lo necesitan. Los dos pasos más relevantes están a cargo de las entidades que ejecutan y administran los programas sociales. Así, la entidad usa el grupo Sisbén y las características del programa para definir y evaluar la entrada al programa por parte de los beneficiarios. En segundo lugar, la entidad es la encargada de asignar el subsidio o beneficio del programa social y no por el DNP o el Sisbén.

Con la nueva metodología del Sisbén (versión IV) se desarrolló una clasificación que ordena la población por grupos. Cada grupo está compuesto por subgrupos, identificados por una letra y un número que permiten clasificar más detalladamente a las personas así:

- **Grupo A:** pobreza extrema (población con menor capacidad de generación de ingresos). Además está conformado por 5 subgrupos (desde A1 hasta A5)
- **Grupo B:** pobreza moderada (población con mayor capacidad de generar ingresos que los del grupo A). Conformado por 7 subgrupos (desde B1 hasta B7)
- **Grupo C:** vulnerable (población en riesgo de caer en pobreza). conformado por 18 subgrupos (desde C1 hasta C18)
- **Grupo D:** población no pobre, no vulnerable. Conformado por 21 subgrupos (desde D1 hasta D21).

De esta forma, un individuo clasificado en el primer subgrupo dentro de un grupo tendrá entonces una menor capacidad de generar ingresos y menor calidad de vida que otro individuo clasificado en los otros grupos y subgrupos del SISBEN, como se muestra en la Ilustración 6.

Ilustración 7. Grupos y Subgrupos del SISBEN IV



Fuente: Tomado de DNP https://www.sisben.gov.co/Paginas/conoce_el_sisben.aspx

Priorizando el análisis de pobreza en el tercer tercil de la variable continúa que agrupa el 33% de la población más pobre y con todos los escenarios definidos previamente en función de las distintas ponderaciones de dimensiones y variables, el análisis de la población en la GEIH muestra que en promedio el 11% es población en pobreza extrema clasificada en el grupo A. Este porcentaje disminuye en el cuarto escenario donde las personas del grupo A corresponden al 9%. Por su parte, la población en pobreza moderada, representada por el grupo B, osciló entre el 31% en el escenario 4 y el 38% en el escenario 2. Finalmente, la población vulnerable y la población no pobre - no vulnerable representada en los grupos C y D del Sisben representaron aproximadamente el 55% del tercil, como se muestra en los gráficos 8 al 11.

Gráfico 8. Población según tercil de pobreza y grupos de SISBEN IV en el escenario 1

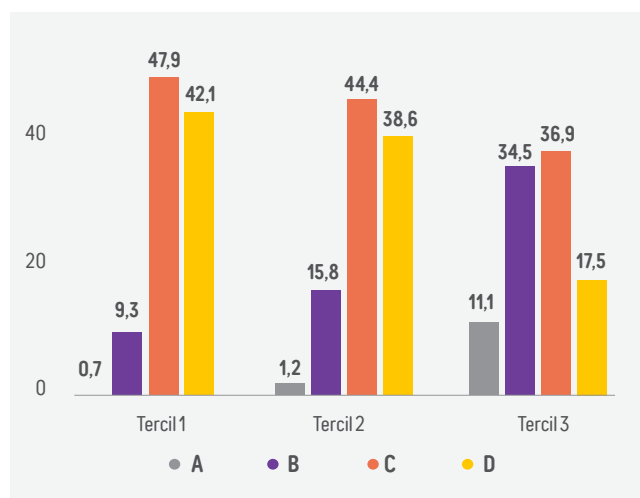


Gráfico 9. Población según tercil de pobreza y grupos de SISBEN IV en el escenario 2

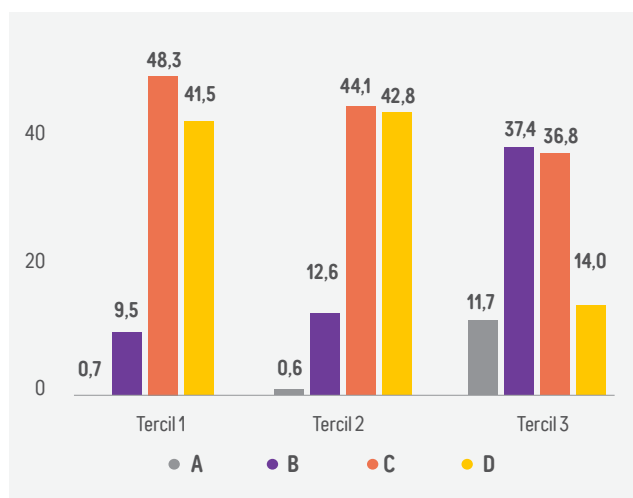
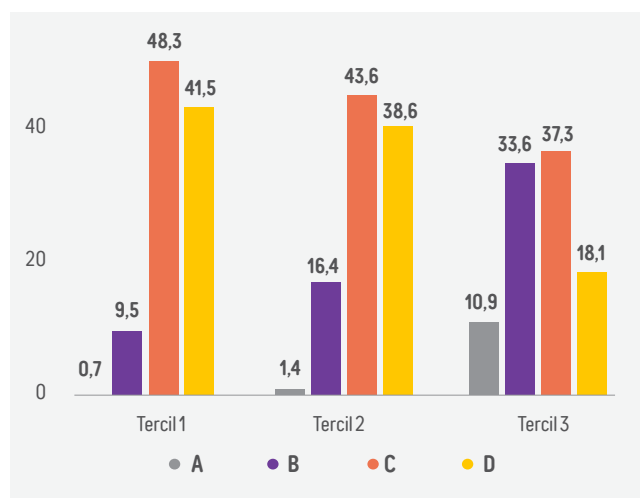
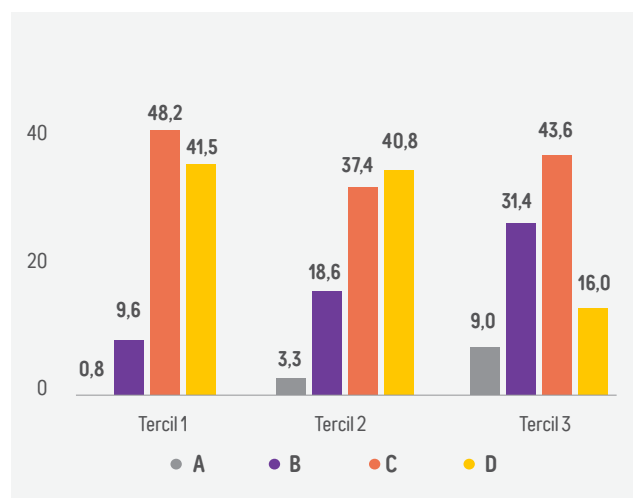


Gráfico 10. Población según tercil de pobreza y grupos de SISBEN IV en el escenario 3**Gráfico 11. Población según tercil de pobreza y grupos de SISBEN IV en el escenario 4**

Fuente: DANE – GEIH 2019. Cálculos OPDF.

Como era de esperarse, en los terciles 1 y 2 de todos los escenarios de análisis se agruparon los mayores porcentajes de la población vulnerable y no pobre – no vulnerable, es decir, en los grupos C y D y en menor porcentaje a la población en pobreza extrema o pobres moderados de los grupos A y B del Sisben IV. En este sentido, se considera que el instrumento de focalización que estaría captando mejor la incidencia de la pobreza en la población pobre, aquella en el tercil 3, es el escenario 2.

c. Análisis de la población según tercil de pobreza por IPM

Los gráficos 12 a 15 muestran la distribución de la población en GEIH en pobreza multidimensional, a partir de las dimensiones, variables y pesos asignados en los cuatro escenarios de análisis. En promedio, el 33% de la población más pobre agrupada en el tercil 3 presenta alrededor del 21% de incidencia de pobreza multidimensional. Sin embargo, se observa también que en el escenario 2 se presenta la mayor incidencia de pobreza en el tercil tres al igual que en el escenario 4 respectivamente, con una diferencia de 0.6 puntos porcentuales.

Por el contrario, las incidencias de la pobreza resultan bastante similares en los escenarios 1 y 3, esto podría deberse a la similitud en los métodos de asignación de los pesos de las dimensiones y variables en estos dos escenarios. En cambio, los escenarios 2 y 4 podrían captar mejor la pobreza multidimensional en la población dado que la asignación de las ponderaciones tuvo en cuenta las frecuencias o prevalencias de éstas variables en la base de paga-diarios de la SDIS. Así, las variables con mayores prevalencias resultaron con mayores ponderadores y a su vez esto se reflejó en el peso total de la dimensión.

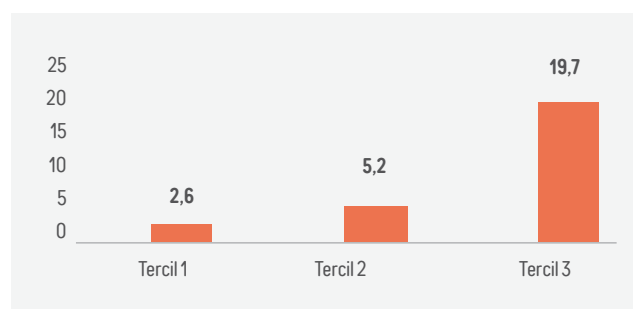
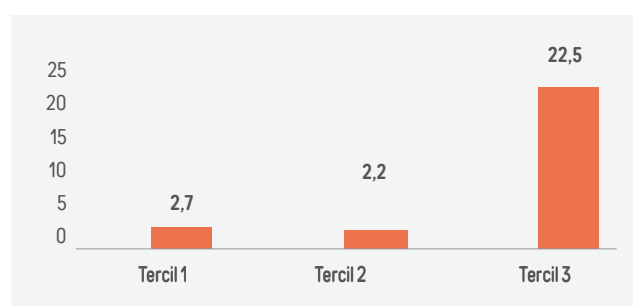
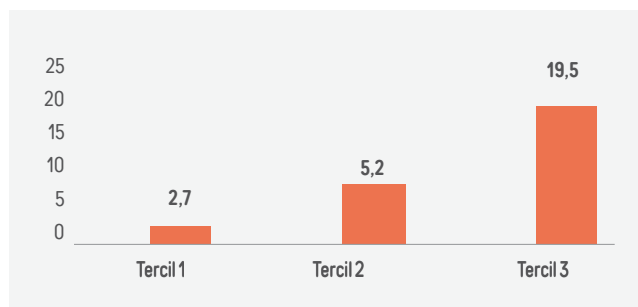
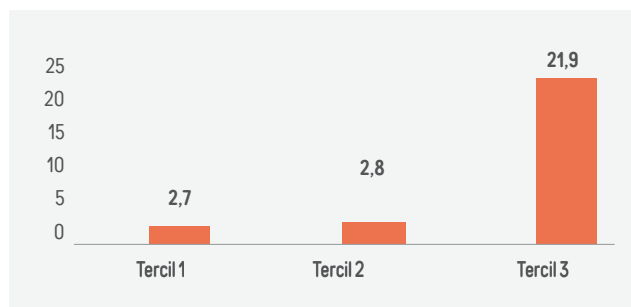
Gráfico 12. Población según tercil de pobreza por IPM en el escenario 1**Gráfico 13. Población según tercil de pobreza por IPM en el escenario 2**

Gráfico 14. Población según tercil de pobreza por IPM en el escenario 3**Gráfico 15. Población según tercil de pobreza por IPM en el escenario 4**

Fuente: DANE – GEIH 2019. Cálculos OPDF.

En este análisis por IPM, se considera que el instrumento de focalización que estaría captando mejor la pobreza en la población pobre, aquella en el tercil 3, es el escenario 2 y el escenario 4 respectivamente.

d. Análisis de la población según tercil de pobreza por clases sociales

El análisis de las clases sociales para Colombia sigue la metodología de López-Calva (Banco Mundial, 2011), a partir del enfoque de seguridad económica. La metodología fue adaptada por el Departamento Nacional de Planeación y posteriormente ajustada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, entidad que actualizó los umbrales de pobreza en el año 2020.

Las clases sociales se definen a partir del ingreso observado de las personas en la GEIH considerando la definición de umbrales de ingreso en dólares PPA. Con esto se conforman cuatro grupos: pobres, vulnerables, clase media y clase alta. Para Colombia, el umbral para definir la clase pobre coincide con la línea de pobreza, para la clase vulnerable el umbral son 10 dólares PPA y para la clase media el umbral es de 50 dólares PPA.

En promedio para los cuatro escenarios de análisis (gráficos 16 a 19), el tercil 3 que agrupa el 33% de la población más pobre muestra que existe 48.5% de población pobres y pobres extremos y 16.5% de población vulnerable económicamente. De manera específica para los terciles 3, la población pobre es mayor en el escenario 2 y menor en el escenario 4. Las clases vulnerable y media presentan menores porcentajes en el escenario 2 y la clase alta es menor en el escenario 4 y en el escenario 2, respectivamente.

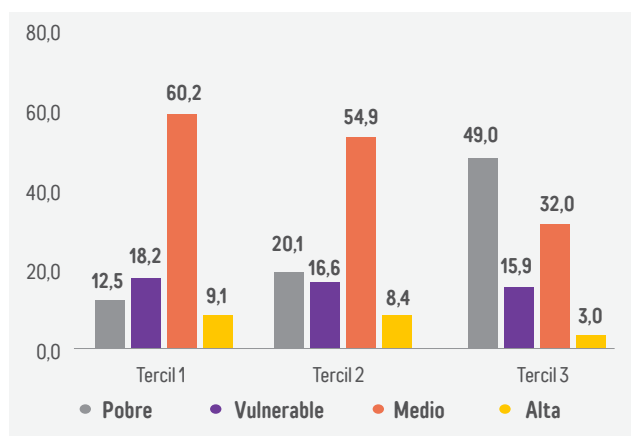
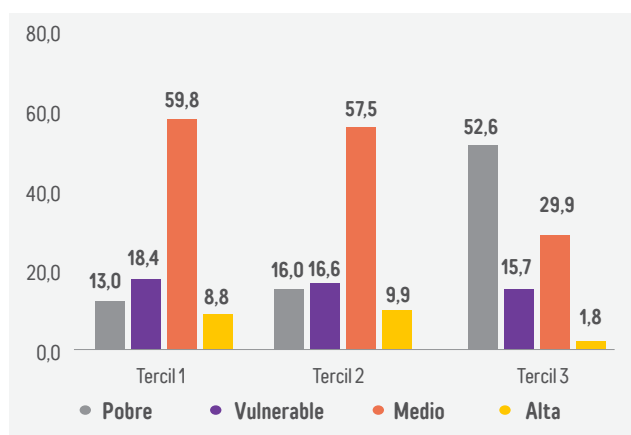
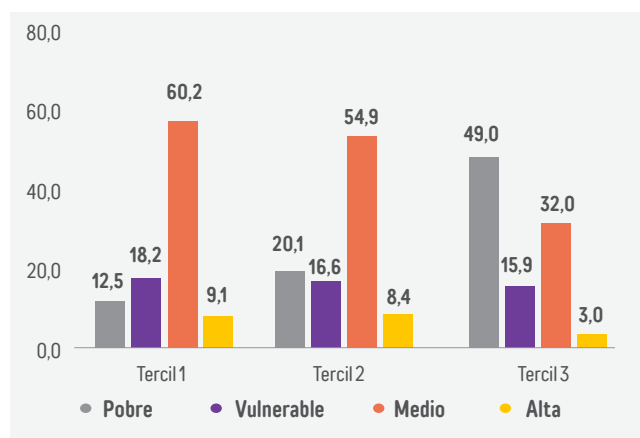
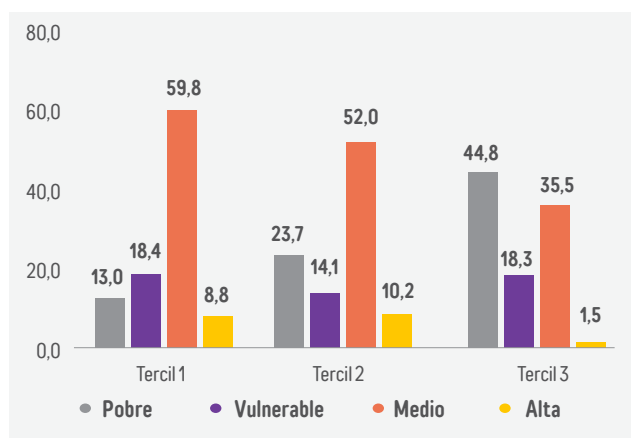
Gráfico 16. Población según tercil de pobreza (c) por clases sociales en el escenario 1**Gráfico 17. Población según tercil de pobreza (c) por clases sociales en el escenario 2**

Gráfico 18. Población según tercil de pobreza (c) por clases sociales en el escenario 3**Gráfico 19. Población según tercil de pobreza (c) por clases sociales en el escenario 4**

Fuente: DANE – GEIH 2019. Cálculos OPDF.

En este análisis por clases sociales, se considera que el instrumento de focalización que estaría captando mejor la incidencia de la pobreza en la población más pobre, aquella en el tercil 3, es el escenario 2 y el escenario 4, respectivamente.

7. Conclusiones y recomendaciones

A partir de la base de la SDIS se observó que la población usuaria de los paga-diarios presenta condiciones de vida muy críticas, caracterizada por barreras de acceso a salud, empleo, ingresos, entre otras variables.

El instrumento de focalización que se propone es la distribución continua de la población en su tercil 3, que agrupa al 33% de la población más pobre. De igual forma, para la focalización se evidenció que el escenario de ponderaciones que estaría captando mejor la pobreza es el escenario 2. De igual forma, el instrumento diseñado cumple con el propósito de ordenar a la población de menor número a mayor número de privaciones.

En consecuencia, frente a las restricciones presupuestales que impiden direccionar a todos los usuarios de paga-diarios en la oferta de programas sociales del Distrito, se recomienda focalizar el tercil de población de paga-diarios.

En cuanto a las fuentes de información para el diseño del instrumento de focalización, las dos encuestas empleadas en el estudio son muy diferentes en términos de estructuras e información (SDIS y GEIH). Al respecto, las variables incluidas en el instrumento de focalización construido para la base de paga-diarios de la sección 5.2 (únicas disponibles), no son suficientes para lograr captar la población con mayor pobreza en la GEIH.

En este sentido, se recomienda adoptar las preguntas contenidas en las encuestas del DANE y del SISBEN, entre otras fuentes de información disponibles referentes a la población escolarizada, discapacidad y seguridad alimentaria, así como rediseñar la estructura y lineamientos metodológicos para la recolección de la información de la encuesta a personas usuarias de los paga-diarios desarrollada por la SDIS.

Pregunta	GEIH	SISBEN IV	Censo 2018	ECV
Educación	¿Sabe leer y escribir?	¿Sabe leer y escribir?	¿Sabe leer y escribir?	¿Sabe leer y escribir?
	¿Cuál es el nivel educativo más alto alcanzado por... y el último año o grado aprobado en este nivel?	¿Cuál es el nivel educativo más alto alcanzado por... y el último año o grado aprobado en este nivel?	¿Cuál es el nivel educativo más alto alcanzado por... y el último año o grado aprobado en este nivel?	¿Cuál es el nivel educativo más alto alcanzado por... y el último año o grado aprobado en este nivel?
	¿Actualmente... asiste al preescolar, escuela, colegio o universidad?	¿Actualmente... asiste al preescolar, escuela, colegio o universidad?	¿Actualmente... asiste al preescolar, escuela, colegio o universidad de forma presencial o virtual?	¿... actualmente estudia? (asiste al preescolar, escuela, colegio o universidad)
Discapacidad	N.A	Por enfermedad, accidente o nacimiento, tiene limitaciones permanentes para: oír; ver; caminar o moverse por sí mismo; bañarse, vestirse o alimentarse por sí mismo; dificultad para salir a la calle sin ayuda o compañía; entender o aprender; ninguna de las anteriores	Dada su condición física y mental, y sin ningún tipo de ayuda, ¿... En su vida diaria tiene dificultades para realizar actividades como: Oír, hablar, ver, mover su cuerpo, caminar, agarrar objetos con sus manos, entender, aprender o recordar, comer o vestirse por sí mismo e interactuar con los demás?	Dada su condición física y mental, y sin ningún tipo de ayuda, ¿... puede:
				1. Oír la voz o los sonidos?
				2. Hablar o conversar?
				3. Ver de cerca, de lejos o alrededor?
				4. Mover el cuerpo, caminar o subir y bajar escaleras?
				5. Agarrar o mover objetos con las manos?
				6. Entender, aprender, recordar o tomar decisiones por sí mismo(a)?
				7. Comer, vestirse o bañarse por sí mismo(a)?
				8. Relacionarse o interactuar con las demás personas?
				9. Hacer las actividades diarias sin presentar problemas cardíacos, respiratorios?
Seguridad alimentaria y nutricional	N.A	N.A	N.A	¿Por falta de dinero, algún miembro del hogar no consumió ninguna de las tres comidas (desayuno, almuerzo, comida), durante uno o más días de la semana pasada?

De igual forma, explorar la posibilidad con el DANE de diseñar y aplicar un listado censal para el levantamiento de la información necesaria para la población en paga-diarios, incluyendo las preguntas adicionales relacionadas con educación, orientación sexual e identidad de género, número de embarazos o hijos nacidos vivos (embarazo adolescente) y discapacidad, limitaciones físicas o dependencia funcional, para poder captar mejor la pobreza en la población de paga-diarios.

Por el contrario, es recomendable no excluir las variables que sí se encuentran en la base de paga-diarios de la SDIS que no están en la GEIH (como aquellas de seguridad alimentaria y nutrición), ya que pueden robustecer el instrumento de focalización.

En cuanto a la calidad de la información se recomienda adoptar la metodología del DANE para el diseño de encuestas o registros para la recolección de información, aplicar estándares de calidad y crítica de la información recolectada para minimizar los valores perdidos y aquellos ns/nr, estandarizar las categorías u opciones de respuestas (ej. rangos ingresos, parentesco con jefe o jefa de hogar) y disponer de la información en estructura de hogares y personas dentro de hogar.

Por último, respecto a la pertinencia y cantidad de la información, se recomienda incluir variables adicionales que permitan una mejor discriminación para medir pobreza. De igual forma, las preguntas aplicadas en temas de educación, salud, empleo o discapacidad, se deben aplicar a cada persona dentro del hogar y no una pregunta general por hogar (módulo de personas) en una segunda operación de recolección de información en territorio.

8. Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (Junio de 2020). Alcaldía Mayor de Bogotá. Obtenido de Hábitat: <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/habitat/quienes-pueden-acceder-al-beneficio-de-arriendo-solidario>
- Banco Mundial. (2011). A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class. Policy Research Working Paper 5902. Luis F. Lopez-Calva, Eduardo Ortiz-Juarez. Latin America and the Caribbean Region Poverty, Equity and Gender Unit.
- Banco Mundial. (2019). Protección social. Obtenido de <https://www.bancomundial.org/es/topic/socialprotection/overview#1>
- Bowen, Bowen & Barman-Adhikari. (2015). Prevalence and covariates of food insecurity among residents of single-room occupancy housing in Chicago, IL, USA. Cambridge University Press.
- DANE. (2019). Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Obtenido de Boletín Técnico Pobreza Multidimensional en Colombia: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_multidimensional_18.pdf
- DANE. (2020). Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Obtenido de Boletín Técnico Pobreza Multidimensional en Colombia: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2020/boletin_tec_pobreza_multidimensional_20.pdf
- DANE. (s.f.). Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. Obtenido de Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH: <https://www.dane.gov.co/index.php/178-english/sociales/cultura/2921-gran-encuesta-integrada-de-hogares>
- DNP. (2011). Departamento Nacional de Planeación. Obtenido de Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010: <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/estudios%20economicos/382.pdf>
- DNP. (s.f.). Definición del Índice de Pobreza Multidimensional - IPM. Obtenido de <https://pazvictimas.dnp.gov.co/MecanismosFinanciacion/Paginas/indice-de-pobreza-multidimensional-IPM.aspx>
- DNP. (s.f.). Sisben. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://www.sisben.gov.co/Paginas/que-es-sisben.aspx>
- DNP. (Septiembre de 2007). Mecanismos de focalización. Cuatro estudios de caso. Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/mecanismos_focalizacion_1.pdf
- Dordick, G. A. (2002). Recovering from Homelessness: Determining the "Quality of Sobriety" in a Transitional Housing Program. Human Sciences Press. Qualitative Sociology, Vol. 25, No. 1, Spring.
- Fischer, W. (2015). Research Shows Housing Vouchers Reduce Hardship and Provide Platform for Long-Term Gains Among Children. Center on Budget and Policy Priorities.
- Housing, T. (s.f.). Transitional Housing. Obtenido de [transitionalhousing.org](https://www.transitionalhousing.org): <https://www.transitionalhousing.org>
- HUD. (2012). Impacts of Housing and Services Interventions for Homeless Families. U.S Department of Housing and Human Development.
- Institute for Research on Poverty. (s.f.). Institute for Research on Poverty. Obtenido de <https://www.irp.wisc.edu/publications/focus/pdfs/foc104c.pdf>
- SDIS. (2021). Secretaría de Integración Social. Obtenido de <https://www.integracionsocial.gov.co/index.php/noticias/116-otras-noticias/4377-la-tropa-social-llego-a-los-paga-diarios-en-martires>
- Washington, T. A. (2002). The Homeless Need More Than Just a Pillow, They Need a Pillar: An Evaluation of a Transitional Housing Program. Families in Society: The Journal of Contemporary Human Services.

<https://www.sdp.gov.co/>



Secretaría Distrital de Planeación



planeacionbog



planeacionbogota



SDP Bogotá

Avenida Carrera 30 #25-90 pisos 6,8, 13 - SuperCADE piso 2

Archivo Central de la SDP

Carrera 21 # 69B - 80 eXT. 9014 - 9018

PBX: (601) 3 35 80 00