Monitoreo y evaluación para la inclusión

Tomo II

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

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN
BOGOTÁ

Monitoreo y evaluación para la inclusión

Tomo II

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

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

BOGOTÁ

Alcaldesa Mayor de Bogotá
Claudia Nayibe López Hernández

Secretario Distrital de Planeación
Felipe Edgardo Jiménez Ángel

Subsecretaria de Políticas Públicas y Planeación Social y Económica
Yadira Díaz

Directora de Planeación del Desarrollo Social
Pilar Montagut

Director de Formulación y Seguimiento de Políticas Públicas
Iván Osejo

Director de Planeación del Desarrollo Económico
Miguel Tirado

Director de Evaluación de Políticas Públicas Distritales
Omar Rodríguez

Director de Diversidad Sexual, Poblaciones y Géneros
David Alonzo

Autores
Sandra Álvarez
Juan Amado
Sebastián Arbeláez
José Arango
Natalia Bohórquez
Sofía Correa
Yadira Díaz
Angela Gaitán
Jeisson Gómez
Alejandro Jarro
Carolina Juvinao
Karla Mora
Juliana Moreno
Daniela Muñoz
Liliana Narváez
Marcial Ortega
Iván Osejo
Adriana Páez
Elkin Pardo
Carol Pinzón
Óscar Quiroz
Omar Rodríguez
July Sandoval
Maria Sarria
Elizabeth Tello

Diseño y diagramación
Camilo Gómez
Diego Yepes

Fotografía
Lina Castro

Impresor:
Copy Medios LTDA - Nit 900301945-1

Registro ISBN: **978-958-8964-75-1**

Índice

Capítulo 1:

Provisión de servicios sociales

Análisis del gasto público social en Bogotá 2012–2023 7

Diagnóstico y recomendaciones para el cierre de brechas de servicios sociales en la escala distrital 53

Impactos de la Estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado en el bienestar de los bogotanos 85

Análisis de las privaciones experimentadas por la población usuaria de pagadiarios 139

Preferencias y expectativas de los usuarios y usuarias de pagadiarios en Bogotá 167

Análisis de la situación de Derechos Humanos para la población de los sectores sociales LGBTI en Bogotá 197

Análisis de inclusión social para los programas de desarrollo con enfoque territorial PDET-BR 255

Capítulo 2:

Herramientas metodológicas para el seguimiento a las políticas públicas

Microsimulaciones de pobreza monetaria y multidimensional como instrumento de seguimiento a la política social 295

Población en condición de vulnerabilidad monetaria en Bogotá 331

Análisis de la dinámica empresarial de Bogotá: Propuesta de indicadores para su seguimiento 371

Seguimiento Participativo a Políticas Públicas Distritales 427

Lineamientos para la elaboración y aplicación de etiquetas a los productos de las políticas públicas distritales 441

Capítulo 1

Provisión de servicios sociales

Análisis del gasto público social en Bogotá 2012-2023 7

Diagnóstico y recomendaciones para el cierre de brechas de servicios sociales en la escala distrital 53

Impactos de la Estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado en el bienestar de los bogotanos 85

Análisis de las privaciones experimentadas por la población usuaria de pagadiarios 139

Preferencias y expectativas de los usuarios y usuarias de pagadiarios en Bogotá 167

Análisis de la situación de Derechos Humanos para la población de los sectores sociales LGBTI en Bogotá 197

Análisis de inclusión social para los programas de desarrollo con enfoque territorial PDET-BR 255

Análisis del gasto público social en Bogotá 2012-2023

Autoras:

Yadira Díaz
Angela Gaitán
Liliana Narváez

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Resumen

El análisis del gasto público social (GPS) sirve como herramienta para evaluar la calidad y cantidad del gasto que un gobierno local o nacional predispone y ejecuta para hacer frente a problemáticas sociales como la pobreza y la desigualdad. Este ejercicio permite evaluar la eficiencia y efectividad del gasto y por tanto, permite identificar posible áreas de redireccionamiento de recursos a las necesidades que así lo requieran. Este documento evalúa el comportamiento del GPS durante los últimos tres periodos de gobierno en el Distrito (2012–2023). Para tal efecto, se aplica la definición que la CEPAL propone para América Latina de GPS, esta se aplica sobre la información de ejecución presupuestal (tanto de inversión como de funcionamiento) y se compara con los principales indicadores de resultados sectoriales, en términos de calidad de vida, que pueden medirse a través del tiempo para la ciudad. Los resultados indican que el gasto público social ha crecido significativamente durante los últimos años, pasando de representar 3.9% del PIB en 2012 a representar el 6,6% del PIB en 2023. La función social educación es aquella que recibe una mayor proporción de recursos durante los 12 años analizados. El análisis de costo efectividad muestra que el sector vivienda es el que mejor efectividad tuvo en todas las tres administraciones, así como el sector educativo. Los indicadores de resultado sugieren que, en materia social, tras doce años de inversión social, el distrito ha mejorado en sus indicadores de resultado. No obstante, a pesar de observarse una tendencia creciente en el GPS distrital, esta tendencia no es necesariamente acompañada por un crecimiento de la misma magnitud en todos los indicadores de calidad de vida analizados. Por último, el análisis de tendencia de la equidad en los indicadores del índice de Condiciones Ampliadas de Vida arroja mejoras en términos de desigualdad en la dimensión educación, vivienda y cuidado y uso del tiempo.

1 Introducción

El componente social del presupuesto de los gobiernos es una herramienta fundamental para contrarrestar las problemáticas sociales relacionadas con la pobreza y la desigualdad. La inversión de recursos en sectores de la administración como la educación, la salud y la vivienda son fundamentales para que la población más pobre y vulnerable pueda alcanzar una vida digna y tenga la oportunidad de alcanzar el desarrollo humano; además, permite que el país avance en el mejoramiento de indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible como lo son hambre cero, lograr la enseñanza primaria universal, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud sexual y reproductiva, entre otros.

La OCDE define el gasto público social como la provisión de beneficios por parte de instituciones públicas y privadas dirigidas a los hogares e individuos en orden de brindar soporte en circunstancias adversas que afectan su bienestar (Adema & Ladaique, 2005). En Colombia, el Gasto Público Social supone un componente importante dentro del presupuesto nacional y cuenta con prioridad sobre otros rubros. La Constitución Política de 1991 en sus artículos 350 y 366 crea el gasto público social y lo reglamenta; sin embargo, no existe un consenso en su definición y esta misma ha sido utilizada por cada una de las administraciones de acuerdo a sus necesidades (Espitia et al., 2019).

La literatura sobre el GPS muestra que este puede promover la inclusión social y el cierre de brechas (Anderson et al., (2017); Alvarado et al., (2019), Barro, (1990); Rodríguez, M., González, M. y Zurita, (2020)). Así mismo, algunos autores argumentan que la magnitud, la eficiencia y la equidad del Gasto Público Social (GPS) son indicadores fundamentales para medir el desempeño de la actividad estatal en favor de la formación de recursos humanos, en especial, de los sectores más pobres y en pro del crecimiento económico (Fresneda y Vélez, 1996). Dado el contexto postpandemia y el incremento de la incidencia en los indicadores de pobreza como consecuencia, el presente estudio busca analizar el gasto social en la ciudad, mediante un análisis que ilustren el comportamiento, evolución y costo efectividad en los resultados del distrito en los últimos tres periodos de gobierno (2012–2023), y por ultimo un análisis de tendencia de la equidad en diversos indicadores de calidad de vida que componen el Índice de Condiciones Ampliadas de Vida – ICAV realizado por la Secretaría de Planeación Distrital; y con base en estos resultados, poder generar recomendaciones enfocadas a incrementar la efectividad del gasto y la equidad en los indicadores de calidad de vida.

El documento está organizado de la siguiente manera. Luego de esta introducción, la sección 2 define el marco conceptual del Gasto Público Social en el país y en el Distrito Capital, así como su definición y clasificación, la sección 3 explica la metodología, y finalmente la 4 y 5 muestran los resultados de los análisis de costo efectividad y equidad y las conclusiones.

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

2 ¿Qué se entiende como Gasto Público Social en Colombia y en el Distrito Capital?

El Estado Colombiano se caracteriza por ser un Estado Social de Derecho en el cual las necesidades básicas insatisfechas, tanto económicas como sociales tienen intervención del Estado; uno de sus objetivos supone combatir las dificultades económicas o sociales y las desventajas de los sectores y población en general, a través de la asistencia y protección (Congreso de la República, 1991). "El tipo de Estado por el que optó el país se definió en la Constitución de 1991, la cual estableció una serie de derechos económicos, sociales y ambientales a los que deberían tener acceso todos los colombianos" (Espitia et al., 2019). En gran medida estos derechos se satisfacen a través de bienes públicos que no son ofrecidos por el mercado de manera eficiente, y requieren de la intervención del estado para su correcto uso y funcionamiento (Melo Becerra & Ramos Forero, 2019).

La Asamblea Nacional Constituyente de 1991[1] introduce el componente del Gasto Público Social asumiendo el papel redistributivo del Estado dentro de la Ley de Apropiaciones. "El Gasto Público Social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación, salvo en caso de guerra exterior o por razones de seguridad nacional. Una vez más, el criterio de necesidades básicas insatisfechas regirá la distribución de las partidas integrantes de este rubro, de conformidad con la reglamentación que haga la ley". (Congreso de la República, 1991)

En este sentido, el Estado colombiano asume la responsabilidad de cumplir con una función de asignación de recursos que según Musgrave (1968), se establece para corregir las fallas de mercado y promover la eficiencia económica. Este enfoque afirma que dichas imperfecciones del mercado sugieren injerencia pública, puesto que la competencia imperfecta existe a través de monopolios u oligopolios, bienes públicos que no pueden ser ofertados por el sector privado debido a que es imposible generar un cobro por su uso, y además las externalidades que se generan en la producción de bienes y servicios.

Los bienes públicos en mención que son responsabilidad de los estados, se caracterizan por no ser excluyentes ni rivales. Un bien es no rival cuando puede ponerse a disposición de todo el mundo sin ser capaz de influir en la oportunidad de que alguien lo consuma, o lo que en términos económicos implica un costo marginal nulo para un consumidor más. Son no excluyentes cuando no se puede excluir a nadie de su consumo y cuando es difícil o imposible cobrar por su

1 Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta 53 de 1991. Ponencia de Hacienda Pública y Presupuesto, elaborada por Carlos Rodado Noriega, Jesús Pérez- Gonzáles Rubio y Helena Herrán de Montoya

uso. Un claro ejemplo de ello es la justicia, la defensa, la protección del medio ambiente, infraestructura física, entre otros (Besanko et al., 2010). En este sentido, los bienes públicos junto con los meritorios como salud y educación deben ser proporcionados por el Estado. El Estado no solo debe estar en la capacidad de suministrar estos bienes, sino que también debe ser un ente regulador del mercado para evitar que el bienestar del consumidor se vea afectado por las diferentes fallas del mercado. Espitia (2019) presenta una justificación al respecto cuando afirma que:

"Por ello, el Estado debe regularlos. Además, debe promover el empleo general de la población, con alta productividad, para que incluso las personas más desprotegidas tengan un ingreso decoroso. Para compensar limitantes estructurales del mercado laboral se ha recurrido a los subsidios, los cuales, aunque sean necesarios y puedan ser efectivos en las circunstancias actuales, no son buenos sustitutos de una política que resuelva la escasez de empleos de alta productividad" (Espitia et al., 2019)

De esta forma, además de la provisión de bienes públicos la esfera pública también debe redistribuir el ingreso y la riqueza (Ministerio de Hacienda, 2020). Melo Becerra & Ramos Forero, (2019) coinciden en que el Estado también tiene una función redistributiva mediante la aplicación de directrices o leyes que incentiven o permitan la transferencia de recursos de un grupo de la población a otro con el objetivo de mejorar la distribución de la riqueza.

En Colombia el presupuesto de la Nación se descompone en gastos de funcionamiento y gastos de inversión. Los gastos de funcionamiento son los gastos operativos recurrentes del presupuesto. El gasto de inversión incluye la formación bruta de capital que realiza el Estado. Según Espitia et al., (2019) la distinción entre funcionamiento e inversión nunca ha sido suficientemente clara, y casi un 50% de la inversión incluye gastos de funcionamiento.

De acuerdo con el manual de clasificación económica del Ministerio de Hacienda y con el Fondo Monetario Internacional (FMI)[2], el gasto se define como una disminución del patrimonio neto como resultado de una transacción (Ministerio de Hacienda, 2021). En este sentido, las transacciones de gastos que se definen en las Estadísticas de Finanzas Públicas tienen asientos de contrapartida que disminuyen los activos o incrementan los pasivos y, por ende, reducen el patrimonio neto.

Todas las erogaciones que efectúa el Estado para adquirir bienes con los cuales se producen bienes y servicios públicos son considerados partidas del gasto en el presupuesto de la nación. Desde el punto de vista macroeconómico estos gastos representan la contribución del sector público al consumo de una sociedad y a la formación bruta de capital de una economía (Contraloría de Bogotá, 2019). En este sentido, cuando el gasto del gobierno tiene una destinación especifica de carácter social, se le denomina *Gasto Público Social*.

El gasto social es la forma en que el estado puede materializar la política social, como la reducción de la pobreza, erradicación del hambre, acceso a educación, acceso a servicios públicos domiciliarios, propiciar las acciones para una vivienda digna, generación de empleo, entre otras. Según la Contraloría de Bogotá, (2010) la definición de gasto social depende de ciertos parámetros como:

- Las características y situaciones propias de cada país.
- Está ligado a las estrategias nacionales para la reducción de la pobreza.
- El gasto social tiene por objeto la corrección gradual de las desigualdades sociales que se perciben más relevantes en cada país
- La cobertura de las actividades del gobierno en cada país

2 Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2001. Fondo Monetario Internacional.

De acuerdo con la Contraloría de Bogotá (2010), la clasificación social del gasto se da cuando las organizaciones gubernamentales utilizan el gasto para concretar la política social y se destina parte de la asignación presupuestal para tal fin. Sin embargo, el gasto social puede tener otras fuentes de financiamiento como: donaciones de otros países, aporte de privados, cofinanciamiento de los beneficiarios, los cuales pueden concurrir con los del gobierno o utilizarse de manera autónoma por organizaciones no gubernamentales o comunitarias (Adema & Ladaique, 2005)

La CEPAL propone el clasificador de las funciones del gobierno elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE y la División de estadísticas de las Naciones Unidas (por sus siglas en inglés, UNSD). Son diez divisiones: servicios públicos generales, defensa, orden público y seguridad y asuntos económicos, más las siguientes seis que son las Funciones Sociales. Entre las clasificaciones internacionales que permiten unificar criterios, en lo relativo a temas sociales se destaca el clasificador COFOG (Clasificador de las funciones del Gobierno) que está estructurado en tres niveles (divisiones, grupos y clases). Las divisiones son los objetivos generales o funciones del gobierno y las otras dos detallan los medios por los cuales se logran esos objetivos. (DANE, 2020)

En la tabla 1 a continuación se encuentran relacionadas las funciones sociales del gasto público según la CEPAL.

Tabla 1 Funciones sociales del gasto

Función	Categorías
Educación	Preescolar y primaria, secundaria, postsecundaria (para adultos), terciaria (estudios avanzados), otros tipos de enseñanza, servicios auxiliares de educación (transporte, alimentación, atención médica), investigación y desarrollo, actividades de administración, gestión y apoyo
Salud	Productos, útiles y equipos médicos, servicios para pacientes externos (médicos, odontológicos, paramédicos), servicios hospitalarios, salud pública, investigación y desarrollo, y otros servicios.
Protección social	Enfermedad e incapacidad, edad avanzada (pensiones, subsidios), supérstite o sobrevivientes (prestaciones en efectivo o en especie), familia e hijos (en efectivo o especie, orfanatos, hogares de paso), desempleo, víctimas de exclusión social (indigentes, inmigrantes, indígenas, refugiados, etc.), investigación y desarrollo y otros.
Actividades recreativas y culturales	Servicios recreativos y deportivos, culturales, de radio, televisión y editoriales, otros servicios comunitarios, investigación y desarrollo, y otras actividades.
Vivienda y servicios relacionados	Urbanización (promoción, evaluación, vigilancia, regulación, adquisición de terrenos, construcción de viviendas), abastecimiento de agua, alumbrado público, investigación y desarrollo y servicios comunitarios, y otros servicios.
Protección del medio ambiente	Ordenación y desechos (recolección, tratamiento y eliminación de desechos), ordenación de aguas residuales, reducción de la contaminación, protección de la diversidad biológica y del paisaje investigación y desarrollo, y otros servicios.
Otras funciones sociales	Funciones sociales que efectúan los países y no han sido especificadas en las anteriores divisiones.

Fuente: CEPAL (Martinez & Collao, 2010)

De otro lado, la OCDE para América Latina entiende el GPS como la provisión de beneficios por parte de instituciones públicas y privadas dirigidas a los hogares e individuos con el objetivo de brindar soporte en circunstancias adversas. En sentido estricto se asumen todos aquellos bienes y servicios que tienen un efecto redistributivo directo (puramente asistencial), también aquellos que contribuyen a la producción, expansión y

renovación del acervo de capital humano nacional, es decir al desarrollo de las capacidades productivas de los ciudadanos (como la educación, salud y saneamiento básico). Por último, se incluyen los servicios o programas que mejoran el nivel de vida de los hogares como la recreación o la vivienda social (Fresneda & Vélez, 1996) la eficiencia y la equidad del Gasto Público Social (GPS).

Según la OCDE, en algunos casos no es tan claro lo que debería considerarse social y lo que corresponde al ámbito productivo, por tanto no existe un consenso general al definir puntualmente que debe componer el GPS. El criterio que utiliza la OCDE incluye en lo social los bienes y servicios que se entregan para el consumo de los hogares, dejando en el ámbito de lo productivo a aquellos que adquieren las empresas y que utilizan como insumos para otros procesos de producción.

Si bien no hay un consenso en lo que debe considerarse como GPS, los estudios de la OCDE (2005)[3], CEPAL (2010)[4] y Fresneda & Vélez, (1996) la eficiencia y la equidad del Gasto Público Social (GPS) coinciden en lo que no debería considerarse como Gasto Público Social. Este consenso hace referencia al conjunto de bienes que tienen un destino universal -no individual- como los dedicados a la garantía de los derechos de propiedad, los servicios de justicia y de establecimientos carcelarios, las actividades de control administrativo, las relaciones exteriores e internacionales, la defensa de la soberanía nacional y el mantenimiento del orden público, el servicio de policía para la seguridad ciudadana, la regulación y control de las relaciones laborales y del servicio civil, la regulación monetaria, los seguros de depósito bancario, la planificación económica y social y la producción de las estadísticas globales sobre la nación, la actividad de la rama legislativa y de la administración general del Estado. De esta forma, no se consideran como GPS aquellos bienes que son bienes públicos puros que no admiten división al ser consumidos (no Rivales y no excluyentes), dentro de estos bienes se incluyen los

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

de la construcción y conservación de infraestructura física de transportes y comunicaciones y servicios públicos que son insumo para la actividad productiva empresarial y el funcionamiento de los mercados y que se consideran bienes públicos locales.

A nivel local, existen también contribuciones en este respecto. Un análisis de Gasto Publico Social realizado por la Contraloría de Bogotá (2010), presenta un Sistema de Clasificación del Gobierno (COFOG) en donde se clasifica el gasto entre social y no social a nivel distrital. Este análisis reconoce las siguientes funciones como no sociales: Servicios públicos generales: las actividades ejecutivas, de control, de administración fiscal, estadística y de la función pública. Defensa: el Distrito no tiene entidades encargadas de esta laboral. Orden Público y Seguridad: agrupa funciones de policía, seguridad y justicia. Y finalmente los asuntos económicos: comprende la administración y gestión del desarrollo económico a través de la formulación y promoción de políticas públicas dirigidas hacia el desarrollo económico, industrial, turístico y comercial; el fomento y la regulación del transporte; la infraestructura en general y los servicios de comunicación.

3 OCDE. Net Social Expenditure, 2005 edition. More comprehensive measures of social support. Willem Adema and Maxime Ladaique, pág. 7.

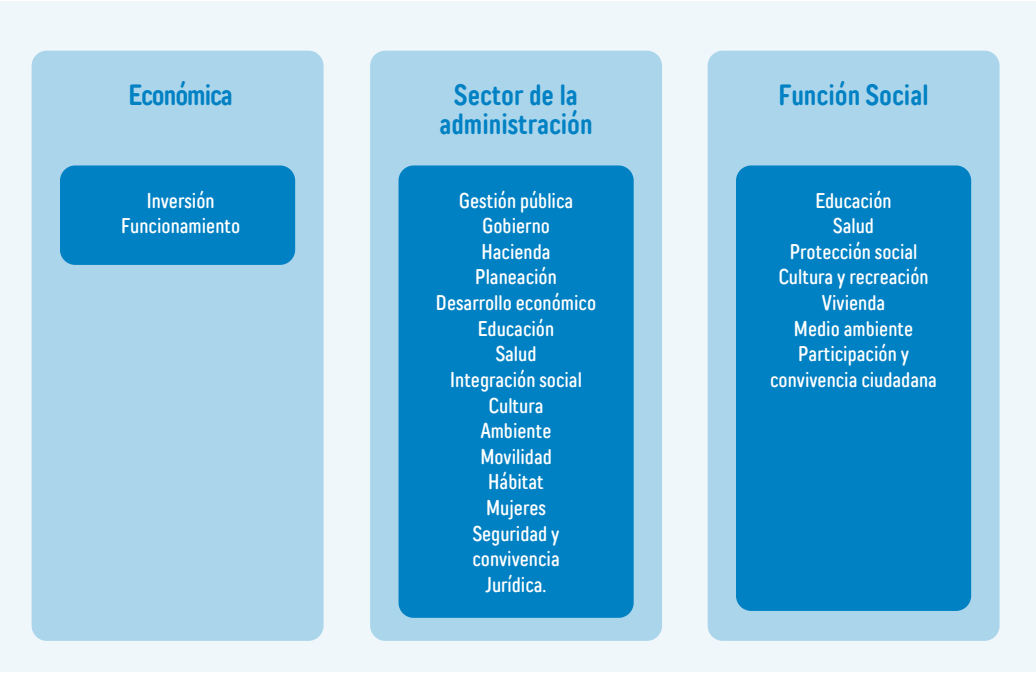
4 Ver: http://repositorio.cepal.org/handle/11362/5513

3 Metodología

Este documento adopta la definición de GPS de la Comisión Económica Para América Latina – CEPAL, quien en sus bases conceptuales define el Gasto Público Social como aquel que corresponde al monto de recursos destinados al financiamiento de los planes, programas y proyectos cuyo objetivo es generar un impacto positivo en algún problema social, independientemente de la entidad administrativa y el sector que realiza cada función (educación, salud y nutrición, seguridad social, asistencia social, trabajo, vivienda, agua y saneamiento), de la fuente de financiamiento (pública, cofinanciamiento de los "beneficiarios", donación privada o donación del exterior) y de la partida de costos a que se destinan (gastos corrientes y de inversión) (Martínez & Collinao, 2009).

A su vez se emplea la clasificación del GPS de acuerdo con el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI, quien clasifica el gasto en los enfoques administrativo, económico y funcional; clasificación que es sumamente útil al nivel de las finanzas públicas. La administrativa trata de definir quién gasta los recursos, para este caso se clasifica por el sector de la administración que realiza la destinación del gasto; la económica busca definir el gasto por su naturaleza económica bien sea inversión o funcionamiento, mientras que la funcional responde a la pregunta ¿Para qué se gastan los recursos?, y es esta la preferida para referirse al gasto público social. (FMI, 1985 ; Rojas-Cabeza, 2013). Finalmente, para responder a esta pregunta, se adopta la clasificación por funciones del gobierno de la OCDE, que de acuerdo con las divisiones del COFOG, se establecen las siguientes funciones sociales: educación, salud, protección social, vivienda y servicios relacionados, cultura y recreación, protección del medio ambiente y otros incluidos en la participación y convivencia ciudadana (ver tabla 1)

Gráfica 1 Clasificación del Gasto Público Social



Fuente: Elaboración propia a partir de la clasificación de Hacienda, del Sistema de Clasificación del Gobierno COFOG y de la Contraloría de Bogotá

Para cada rubro de gasto de cada entidad (Secretarías y entidades adscritas), siguiendo lo propuesto por la Contraloría de Bogotá, 2010, se tienen en cuenta los gastos corrientes, los de operación y las inversiones de capital que realice cada entidad. No se incluyen los pagos por cuentas por pagar y reservas de periodos anteriores. Tampoco las transferencias a otras entidades o instancias del Distrito, sino los rubros que directamente se ejecutan en funcionamiento e inversión en las entidades consideradas. Se excluye también el servicio de la deuda (amortización e intereses)(Contraloría de Bogotá, 2010).

Luego de ello, para cada rubro de gasto se identifica su clasificación económica y su función social. Es importante aclarar que una sola entidad puede direccionar su gasto hacia más de una función social, no existe una única correspondencia entre los sectores y la función social. Esto sucede , por ejemplo, con los Fondos de Desarrollo Local de la Secretaría de Gobierno, cuyo gasto puede clasificarse indiscriminadamente en cualquiera de las 7 funciones sociales. Para propósitos de esta clasificación, se sigue a la Contraloría de Bogotá, (2010) que se muestra en la Tabla 2 a continuación

Tabla 2 Clasificación de entidades por funciones sociales

Función social	Entidad del Distrito
Educación	Secretaría de Educación del Distrito
	Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico - IDEP
	Universidad Distrital "Francisco José de Caldas"
	Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología "ATENEA"
Salud	Secretaría Distrital de Salud
	Fondo Financiero de Salud - FFDS
	Secretaría Distrital de Integración Social
	Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud - IDIPRON
Protección social	Secretaría Distrital de Integración Social
	Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud - IDIPRON
	Secretaría Distrital de la Mujer
Medio ambiente	Secretaría Distrital de Ambiente
	Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático - IDIGER
	Jardín Botánico "José Celestino Mutis"
	Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal - IDPYBA
Cultura y recreación	Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte
	Instituto Distrital de Recreación y Deporte - IDRD
	Instituto Distrital del Patrimonio Cultural - IDPC
	Fundación Gilberto Alzate Avendaño
	Orquesta Filarmónica de Bogotá
	Instituto Distrital de Turismo
	Instituto Distrital de las Artes - IDARTES
	Canal Capital
Vivienda	Secretaría Distrital del Hábitat
	Caja de Vivienda Popular
	Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos
	Empresa Renovación y Desarrollo Urbano
	Empresa Aguas de Bogotá S.A.
	Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. - EAAB
Participación y convivencia ciudadana	Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos
	Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia
	Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal

Fuente: (Contraloría de Bogotá, 2010)

La Secretaría Distrital de Hacienda (SHD) desde su misión de contribuir al desarrollo sostenible de Bogotá y al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes mediante la recaudación eficiente y distribución efectiva de recursos para la implementación de políticas y proyectos de alto impacto, clasifica el gasto de la ciudad. Sin embargo esta clasificación de GPS incluye aspectos de movilidad, desarrollo económico, de industria y turismo, y rubros asociados a la Secretaría de Planeación y de la misma Hacienda que no concuerdan con la clasificación de la CEPAL, por tanto, esta clasificación local de la Secretaría de Hacienda Distrital no se tiene en cuenta para el análisis del presente estudio. No obstante, existen excepciones. Para el caso la SHD es el caso de la Estrategia Ingreso Mínimo Garantizado la cual fue implementada desde dicha secretaría desde 2020 y hasta 2022. También existe excepción para algunos programas de la Secretaría de Desarrollo Económico enfocados en el empleo incluyente, ya que se consideran acciones que propenden por la protección social de los desempleados y vulnerables. En la tabla 3 se pueden encontrar aquellas entidades que no se incluyeron en el análisis del GPS ya que pertenecen a la definición del gasto que no es social. Las excepciones en algunas entidades se encuentran descritas en la tabla 3.

Tabla 3 Funciones no sociales

Funciones No Sociales	Entidades
Servicios Públicos Generales	Secretaría General
	Concejo
	Personería
	Veeduría
	Secretaría de Hacienda (Excepto el programa IMG, subsidios, incentivos Sisbén y transferencias mínimo vital)
	Secretaría de Planeación
	Unidad Adtiva. Espec. de Catastro Distrital
	Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones
	Contraloría de Bogotá
	Lotería de Bogotá
	Departamento Administrativo del Servicio Civil
Defensa	No hay entidades
Orden Público y Seguridad	Secretaría de Gobierno (Excluye proyectos de atención grupos vulnerables)
	Fondo de Vigilancia y Seguridad
Asuntos económicos	Secretaria Distrital de Desarrollo Económico (Excluye los programas de empleo incluyente)
	Instituto para la Economía Social
	Instituto Distrital de Turismo
	Secretaría Distrital de la Movilidad (Excepto los subsidios Sisbén al SITP)
	Transmilenio
	FONDATT en liquidación
	Instituto de Desarrollo Urbano
	Unidad Adtiva. Espec. de Mantenimiento y Recuperación Vial
	Empresa de Renovación Urbana (Excluye proyectos vivienda)
	Departamento Administrativo Defensoría del Espacio Público

Funciones No Sociales	Entidades
Otros	Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital - DASCD
	Secretaría Jurídica Distrital
	Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones - FONCEP
	Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital
	Contraloría de Bogotá gastos e inversiones

Fuente: (Contraloría de Bogotá, 2010)

Luego de realizar la clasificación de los gastos en cada categoría: económica, por sector y por función social, se conforma una base de datos con toda la información del Gasto Público social codificada para los últimos tres planes de gobierno (2012-2023).

Seguidamente se procede a elaborar diferentes indicadores para analizar el GPS. Se realizan análisis de costo efectividad y equidad. En primer lugar, el análisis de costo efectividad para los 3 periodos administrativos se realiza utilizando indicadores de resultado que corresponden a cada función social. Afonso et al., (2003) consideran que la eficiencia del gasto público se puede medir gracias a la elaboración de un indicador compuesto que surge a partir de un conjunto de indicadores. De esta forma, para calcular la eficiencia del sector público, el gasto público es el input que se relaciona con cada uno de los indicadores que evalúan el desempeño del sector (Outcomes); por lo que se puede evaluar el gasto en educación versus el desempeño en educación y así con cada función social (Armijo & Espada, 2014).

Siguiendo este planteamiento, el análisis se realiza con el cálculo de la tasa de crecimiento de los indicadores y el promedio de esta tasa de crecimiento por cada función social. La costo-efectividad se calcula como la relación entre el promedio de la tasa de crecimiento de los indicadores de resultado entre el primer y el último año de gobierno por administración y el total del gasto público social invertido durante todo el periodo de gobierno por cada diez mil millones invertidos para los periodos 2012-2015, 2016-2019 y 2020-2023 respectivamente. Este indicador de costo efectividad muestra cuánto del gasto centrado en cada función social, se traduce en mejoras en los resultados de los indicadores de desempeño y busca cuantificar el crecimiento porcentual promedio de los indicadores por cada diez mil millones invertidos por cada sector, y de esta manera poder estimar cuánto del GPS se tradujo en mejoras en los resultados esperados. (UNICEF, 2017). En este sentido, se evalúa el efecto del gasto de manera directa con base en los indicadores de resultado y no de manera indirecta con base en los productos (Barraud & Torres, 2016). Este análisis no implica, sin embargo, causalidad en los resultados, únicamente es una información de correlación entre gasto y resultados de desempeño.

Finalmente, es preciso mencionar que para la medición de indicadores de desempeño se requiere contar con la información adecuada en términos presupuestales, operacionales y de resultados. Por lo que este tipo de análisis está sujeto a la disponibilidad de los datos, que, para el caso colombiano y específicamente para el Distrito de Bogotá, no es tan amplia como se desearía, y existen muchos indicadores que fue imposible calcular por la falta de información.

Finalmente, se realiza un análisis de la tendencia de algunos indicadores del índice de Condiciones Ampliadas de Vida desarrollado por la Secretaría de Planeación Distrital como medida oficial para la medición de pobreza multidimensional en Bogotá. El ICAV incluye indicadores de 7 dimensiones que tanto la población bogotana como la literatura internacional

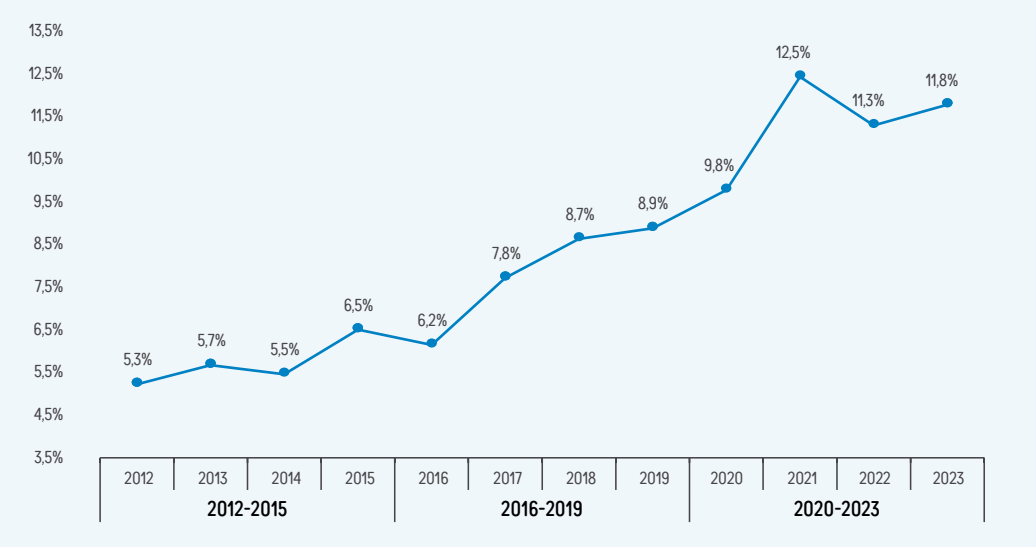
Foto: Secretaría Distrital de Planeación

identifica como descriptores relevantes de la calidad de vida (Diaz, et al., 2023). Se realiza un análisis descriptivo en los quintiles del ingreso de 22 de los 27 indicadores que son comparables para los periodos 2021 y 2017 en uso de la Encuesta Multipropósito. Se excluyen los indicadores cuya incidencia es menor al 3%, debido a su baja representatividad en la muestra. La clasificación por ingresos permite tener una distribución por quintiles de acuerdo con el poder adquisitivo de la unidad de gasto, siendo los hogares que pertenecen al primer quintil de esta distribución de los hogares, los que están en peor condición. Los hogares que se ubican en el quinto quintil son aquellos que tienen mejores ingresos y por ende mejores condiciones de vida. Para este análisis se utiliza la diferencia entre el quintil 5 y el quintil 1, como medida de desigualdad.

4 Resultados

El gasto público social del Distrito ha tenido una tendencia creciente en los últimos años (Gráfica 2). El año 2021 presenta el mayor gasto social de toda la década analizada y su incremento se relaciona con las condiciones excepcionales de la contingencia por el COVID–19 que incrementaron el gasto en casi todas las funciones sociales. La administración del 2012–2015 presento un incremento de su gasto social del 24.3% en términos reales desde su primer año hasta el último y la segunda administración tuvo un incremento del 44.2%. En términos generales, el gasto público social del distrito tuvo un incremento de más del 50% desde el año 2012 hasta el 2023.

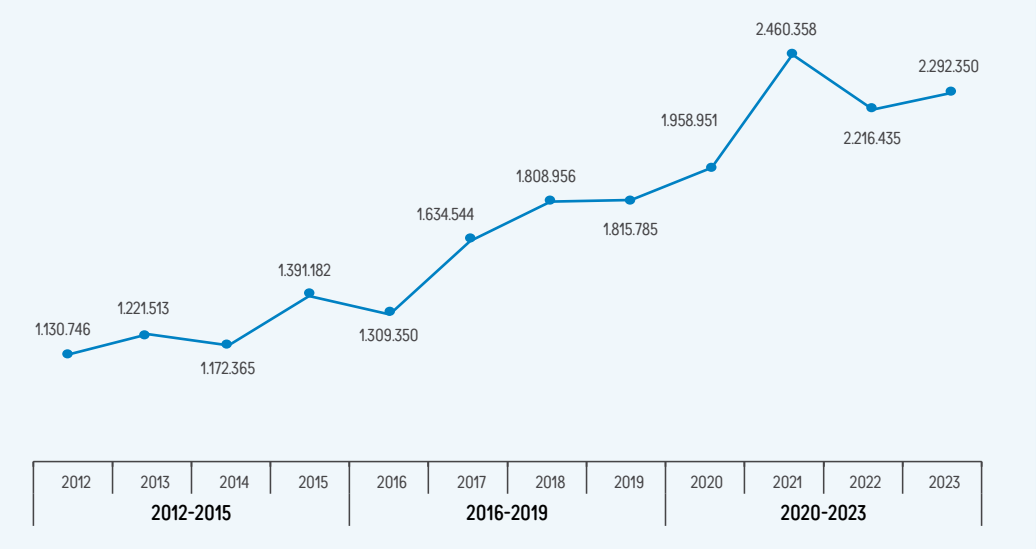
Gráfica 2 Participación anual sobre el GPS total de las tres administraciones



Fuente: Informe de ejecución presupuestal SDH y cálculos propios.

Aunque la tendencia del gasto ha sido creciente, se presenta una caída para los años 2014, 2016, 2019 y 2022. Para el 2016 hay un cambio de administración y por ende se ven afectados algunos rubros de la ejecución presupuestal y para el año 2022 se presenta una caída debido a que los mayores esfuerzos por la emergencia sanitaria se presentaron en el año anterior, y al presentarse una recuperación en el PIB con un crecimiento de 4.8% para el 2022, el gasto retorna a sus niveles programados. Sin embargo, es importante destacar el esfuerzo de las diferentes administraciones por generar mayor inversión social y cumplir con los lineamientos del gasto público social, es decir, que sea prioritario dentro del presupuesto del distrito. La gráfica 3 muestra el gasto público social per cápita, se observa que la tendencia se mantiene en todos los años y el quiebre del gasto continúa presentándose con más fuerza en el año 2016 y en el periodo postpandemia 2022, este último presenta una caída en comparación con el 2021, con una disminución en el gasto de los sectores educación, ambiente, participación, y convivencia ciudadana y salud.

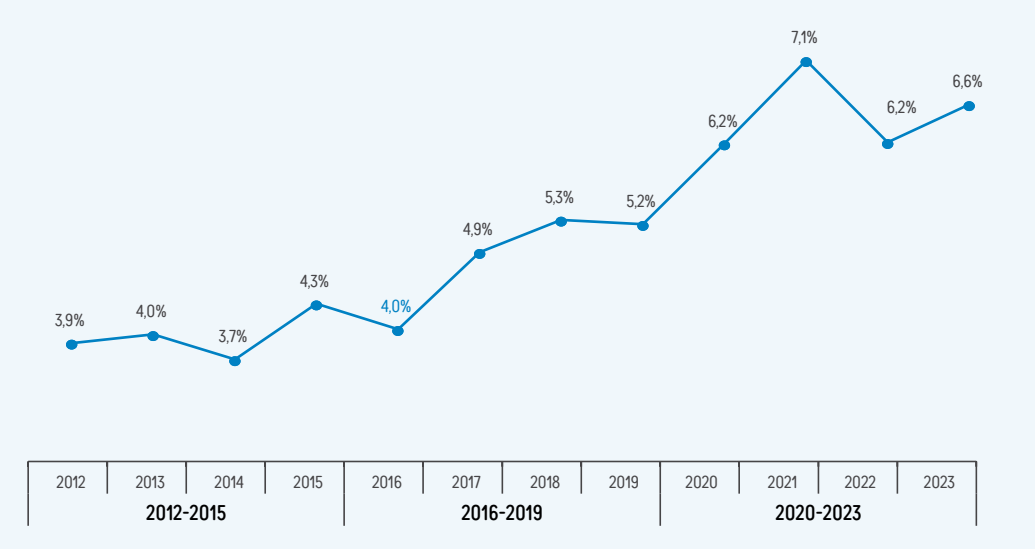
Gráfica 3 Gasto público social per cápita en el D.C 2012–2023



Fuente: Informe de ejecución presupuestal SDH y cálculos propios.

Por otro lado, la gráfica 4 muestra el GPS como porcentaje del PIB y el cambio en la tendencia para los años 2014, 2016, 2019 y 2022 es más evidente, pues el indicador cae en 0.29 p.p, 0.3 p.p, 0.05 p.p y 0.95 p.p. respectivamente. Se evidencia que, aunque el PIB para el 2020 tuvo una reducción en comparación con el de 2019, con una caída del 6.6%, un mayor GPS (un crecimiento del 10%) logró compensar el resultado del indicador con un incremento en el GPS como porcentaje del PIB para el año 2020. El periodo subsiguiente presenta un crecimiento de 9.9% en el PIB como respuesta a la apertura económica y la recuperación del comercio y la industria. A su vez, se presenta un crecimiento del GPS en casi un 28% con respecto al periodo 2020, por lo que el indicador aumenta en 1.0 p.p para el 2021, siendo el más alto de todo el periodo de análisis. Para el año 2022 se presenta una caída de −0.9 p.p en el indicador, sin embargo en el 2023 se presenta un incremento de 0.4 p.p, esto corresponde al incremento en el gasto en el sector vivienda, cultura y recreación y educación.

Gráfica 4 Gasto Público Social del D.C. como porcentaje del PIB



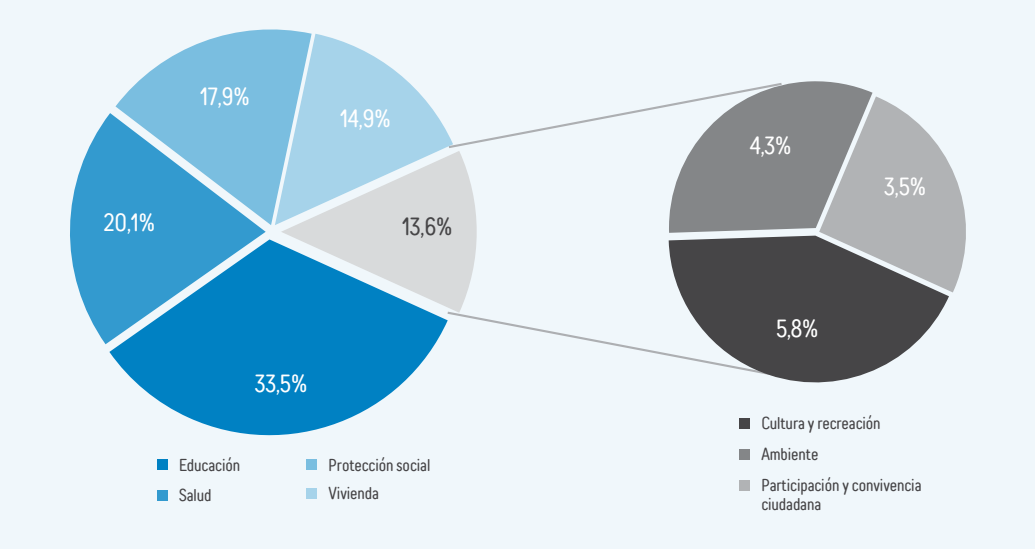
Fuente: Informe de ejecución presupuestal SDH, DANE y cálculos propios.

Los sectores sociales que se incluyen en el GPS pertenecen a los dos enfoques, por un lado, bienes y servicios que contribuyen a la formación de capital humano, como también los que redistribuyen el ingreso y alivian la pobreza. Se hace referencia a la educación, la salud, la protección social, y la vivienda social o pública, los subsidios por servicios públicos domiciliarios, los programas rurales especiales dirigidos a los pequeños agricultores, la cultura, el deporte y la recreación, el agua potable y el saneamiento ambiental, y finalmente los programas de capacitación y empleo.

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

La composición del gasto social (Gráfica 5) durante los 12 años evidencia que la función social educación es la que recibe la mayor parte de los recursos, siendo alrededor del 34% del total de los recursos invertidos en los años analizados. Le sigue salud con el 20.1% y protección social con el 17.9%. La clasificación económica del gasto sugiere que el 84% pertenece a la inversión y el 16% corresponde a gastos de funcionamiento. Aunque según Espitia et al., (2019) la distinción entre funcionamiento e inversión nunca ha sido suficientemente clara, y casi un 50% de la inversión incluye gastos de funcionamiento.

Gráfica 5 Composición del GPS en el D.C 2012-2023- Clasificación funcional

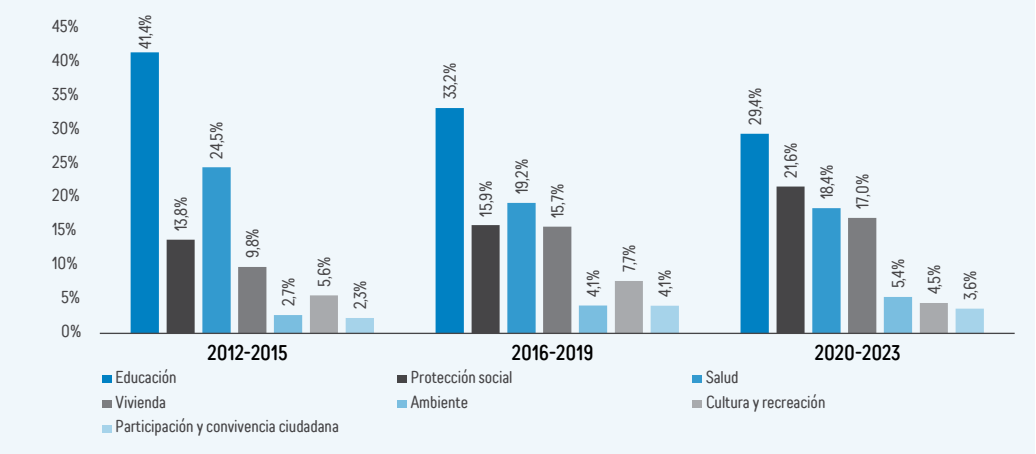


Fuente: Informe de ejecución presupuestal SDH y cálculos propios.

Gasto público social por periodo de gobierno

En la Gráfica 6 se presenta una comparación de la composición del GPS para cada uno de los periodos de gobierno. Durante los dos primeros periodos de gobierno se evidencia un patrón en la composición y participación de las funciones sociales dentro del GPS; siendo educación la función social con mayor participación, seguida por salud y protección social. Para la última administración 2020-2023, la mayor inversión se presenta en educación seguida por protección social y en tercer lugar salud.

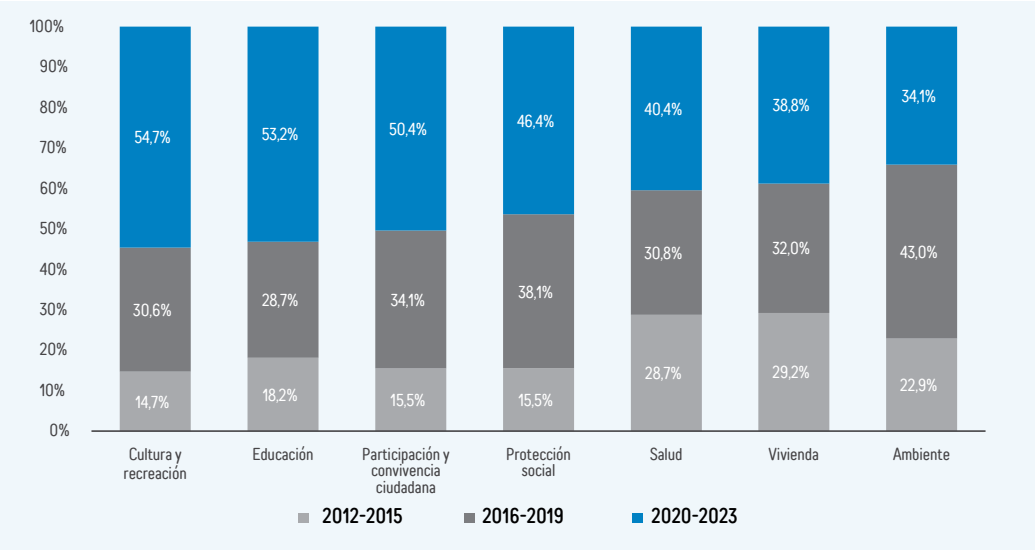
Gráfica 6 Composición del GPS por administración según función social



Fuente: Informe de ejecución presupuestal SDH y cálculos propios.

La grafica 7 muestra la participación del gasto público social por función social para cada periodo de gobierno. Del total del gasto público social para los 12 años analizados, la administración 2020–2023 tiene mayor participación en 6 de las 7 funciones sociales analizadas, la única función social que disminuye su participación con respecto a las dos administraciones pasadas es ambiente. De hecho, la administración 2016–2019 se lleva la mayor inversión social en el sector ambiente (43%). En el último periodo de gobierno se observa un incremento en la inversión social, esto relacionado con la contingencia del COVID–19.

Gráfica 7 Participación del GPS por función social para cada periodo de gobierno



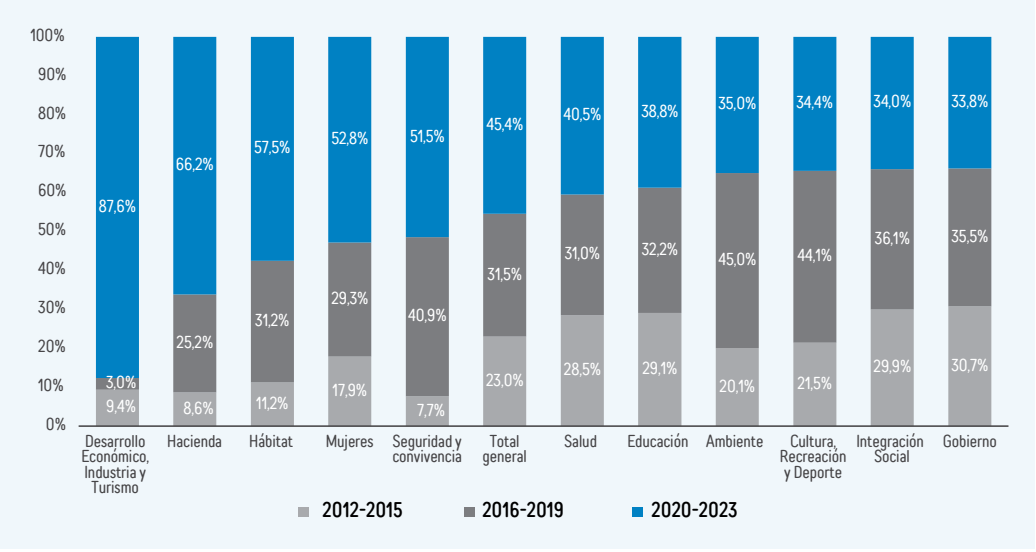
Fuente: Informe de ejecución presupuestal SDH y cálculos propios.

La gráfica 8 muestra la participación del GPS por sectores de la administración distrital. De los 11 sectores analizados 8 de ellos registran una mayor participación del GPS en el periodo 2020–2023 con respecto a administraciones pasadas, es el caso de los sectores de Desarrollo Económico, Hacienda, Hábitat, Mujeres, Seguridad y convivencia, Salud y Educación. La mayor inversión para los sectores Cultura, Ambiente, Gobierno e integración social se evidencia en el periodo 2016–2019. El mayor gasto público social en el total general se presenta en la última administración con el 45%.

La inversión social realizada por el sector de Desarrollo Económico corresponde al mejoramiento de las habilidades blandas y transversales para la inclusión de la población en el mercado laboral; esto a través de programas como el Fortalecimiento del emprendimiento y desarrollo empresarial, para aumentar la capacidad productiva y económica de Bogotá; el programa de Mejoramiento del empleo incluyente y pertinente, así como los apoyos a las iniciativas de desarrollo empresarial y formación del trabajo. Estos programas contribuyen a mejorar las capacidades individuales para entrar al mercado laboral y así superar condiciones de pobreza y vulnerabilidad en el hogar. Por otro lado, los programas que se incluyen como gasto social dentro del sector de hacienda son aquellos dirigidos a mejorar el ingreso de los hogares pobres como la estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado, así como los diferentes subsidios, el diferencial tarifario del sistema de transporte SITP,

los incentivos Sisbén, la inversión en el río Bogotá concerniente al tratamiento del agua residual y las transferencias del mínimo vital de agua potable en la ciudad de Bogotá. Cada uno de estos rubros de inversión se categorizaron dentro de una función social de acuerdo con su objetivo siendo protección social y ambiente los que más aplican.

Gráfica 8 Participación del GPS del Distrito por sectores de la administración distrital. 2012–2023



Fuente: Elaboración propia con base en los informes de seguimiento a la inversión (SDP) y los informes de ejecución del presupuesto de gasto e inversión (SDH)

Análisis de costo efectividad

El análisis de costo efectividad compara los costos relativos de los programas con el resultado de algunos indicadores de desempeño de una categoría en especial. El análisis se realizó teniendo en cuenta la clasificación funcional del gasto público social educación, salud, protección social, vivienda, cultura, protección al medio ambiente, participación ciudadana. La información sobre los indicadores se recolectó utilizando las diferentes fuentes de información de registros administrativos, observatorios de datos, los datos abiertos del DNP, DANE, estadísticas distritales por secretaría y encuestas como la Encuesta de Calidad de Vida, la Gran Encuesta Integrada de Hogares y la Multipropósito. Los indicadores de convivencia ciudadana se calcularon con base en la información delictiva de las bases de datos de delitos de la Policía —Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo de la Policía Nacional (SIEDCO).

La selección de los indicadores de resultado para cada sector corresponde a un ejercicio conjunto con el sector administrativo, es decir, cada una de las secretarías relacionadas cuenta con unos indicadores con los cuales hacen seguimiento a los resultados del sector y fueron estos los aquí seleccionados. Siendo que para educación se evalúan siete (7) indicadores: el Porcentaje de estudiantes beneficiados con

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

alimentación escolar, Tasa global de cobertura bruta, Tasa de deserción escolar intra-anual del sector oficial, Puntaje promedio Pruebas Saber 11 – Matemáticas, Puntaje promedio Pruebas Saber 11 - Lectura crítica, Cobertura bruta en educación superior y Número de bachilleres de los colegios distritales que acceden a la educación superior con el apoyo del Distrito. Por el lado del sector salud se cuenta con los siguientes indicadores (6): Cobertura de población afiliada al régimen subsidiado en total de la población, Cobertura vacunación pentavalente en menores de 1 año, Tasa de mortalidad infantil, Porcentaje de nacidos vivos con bajo peso al nacer, Prevalencia de desnutrición aguda en niños menores de 5 años y Razón de mortalidad materna por 100.000 nacidos vivos.

Para el sector de protección social se tienen en cuenta 8 indicadores: Pobreza monetaria total, Pobreza extrema, Tasa de desempleo, Empleo informal, Cobertura de adultos mayores habitantes de calle, Número de cupos adultos con Sisbén adulto mayor, Número de cupos para niños y niñas vulnerables en jardines infantiles de la SDIS y Personas adultas habitantes de calle atendidas en hogares de paso. El sector de cultura se evalúa con cinco (5) indicadores: Promedio de libros leídos al año por persona, Porcentaje de población que realiza prácticas culturales, Porcentaje de ocupación en eventos culturales, Porcentaje de beneficiarios a eventos culturales y Porcentaje de cupos en eventos culturales. El sector de vivienda y servicios relacionados se evalúa con los siguientes cinco (5) indicadores: Cobertura Residencial y Legal Servicio de Alcantarillado Sanitario, Cobertura Residencial y Legal Servicio de Acueducto, Número de familias que vivían en zonas de alto riesgo no mitigable o en rondas de cuerpos de agua que fueron reasentadas y se les entregó vivienda de reposición, Número de lotes de origen ilegal reconocidos (trámite resuelto positivamente) y Predios titulados. Por otro lado, el sector ambiente cuenta con los siguientes indicadores (7) de seguimiento: Tasa de mortalidad por Infecciones Respiratorias Agudas (IRA), Subíndice del Estado del Aire, Monóxido de carbono por 1 hora promedio anual (CO), Agua residual tratada, Área afectada por incendios forestales (AIF), Número de árboles por cada 100.000 habitantes y Número de km. de ríos urbanos con índice de calidad hídrica en nivel de aceptable o superior.

Finalmente, el sector de participación y convivencia ciudadana se mide por el total de emergencias atendidas por bomberos, el tiempo de respuesta ante una emergencia, casos atendidos en casas de justicia y

centros de convivencia, número de delitos cometidos por menores de edad, Porcentaje de medidas de protección legal para mujeres víctimas de violencias y tasa de Hurto a personas por cada 10.000 habitantes. Los resultados de los indicadores para cada sector por periodo de administración se encuentran en el Anexo 1, estos resultados se exponen por cohorte de periodo de gobierno. Así mismo, la definición y fuente de consulta de cada uno de los indicadores se encuentra en el Anexo 2. Algunos indicadores son de privación, por lo que el valor que se presenta en el crecimiento del indicador es el complemento de la tasa de privación como indicador de progreso, un ejemplo de este tipo de indicador de privación es la tasa de desempleo, donde la mejora se mide cuando el indicador se reduce año tras año.

A continuación, se muestra el promedio de crecimiento en los indicadores de resultado por sector.

Tabla 4 Promedio del crecimiento de los indicadores de resultado por sector

Sector	Administración 2012-2015	Administración 2016-2019	Administración 2020-2023
Educación	23.3	51.9	94.2
Salud	3.4	0.4	-1.0
Protección social	57.1	-8.9	5.3
Actividades recreativas y culturales	37.7	-3.3	-7.7
Vivienda y servicios relacionados	477.1	62.5	128.5
Ambiente	0.04	-0.13	-0.29
Participación y convivencia ciudadana	137.41	19.31	13.89

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de seguimiento a la inversión (SDP) y los informes de ejecución del presupuesto de gasto e inversión (SDH).

El promedio del crecimiento de los indicadores de resultado refleja el desempeño que se obtuvo en el sector social para el cuatrienio analizado. La administración 2012-2015 presenta un crecimiento positivo para todos los sectores, el sector donde se presenta un mejor desempeño en los indicadores es el de vivienda gracias a que aumentaron los predios titulados, el reconocimiento de lotes de origen ilegal y el reasentamiento de familias que vivían en zonas de alto riesgo no mitigable. Por su parte, la administración 2016-2019 tiene un resultado de crecimiento negativo en tres de los siete sectores analizados y el sector con mayor crecimiento positivo fue vivienda (62.5 crecimiento promedio) y se debe al reconocimiento y legalización de lotes o hectáreas de origen ilegal. Finalmente, la administración 2020-2023 también cuenta con tres de los siete sectores analizados con un crecimiento negativo y el sector con mayor crecimiento positivo también corresponde al de vivienda en respuesta a los esfuerzos en la titulación de predios ilegales.

Para evaluar el crecimiento de los indicadores durante los 12 años analizados, se compara el indicador inicial del año 2012 con el del año 2023. Como resultado se tiene que en el sector educación se evidencian mejoras en el porcentaje de estudiantes beneficiados con alimentación escolar pues se pasa del 65% en 2012 al 99% para el 2023. Se evidencia una mejora en la cobertura bruta de educación superior con un crecimiento del 62.5%; y a su vez se presenta una mejora significativa en el número de bachilleres de los colegios distritales que acceden a la educación superior con un crecimiento de más del 200%. Esto quiere decir que después de una década cada vez más estudiantes pueden acceder a la educación superior gracias a las ayudas del Distrito.

En el sector de salud se lograron importantes avances en la cobertura de la población afiliada al régimen subsidiado, sin embargo, esta misma depende de los cambios que ocurrieron en la metodología Sisbén. También se encontraron buenos resultados en la razón de mortalidad materna por 100.000 nacidos vivos, así como mejoras en la tasa de mortalidad infantil. Sin embargo, los indicadores de porcentaje de nacidos vivos con bajo peso al nacer y la cobertura en vacunación a infantes ya sea de pentavalente, antipolio, hepatitis A o triple viral, presentan una reducción para el año 2023. El sector de protección social sufre un fuerte impacto negativo en sus indicadores después de la pandemia por el COVID–19, siendo que la pobreza monetaria aún no llega a valores prepandemia; y si bien el desempleo ha caído en el último año, aún sigue siendo mayor a la tasa de desempleo de hace 12 años que correspondía a 9.5%. Por otro lado, el empleo informal muestra mejoras del 32.8%, pues durante la década analizada se logró reducir en 11 p.p su incidencia.

El sector cultura cuenta con mejoras en el promedio de libros leídos al año por persona, después de una década se logró aumentar en 2 libros más leídos al año por persona con respecto al periodo 2012. Así mismo, se incrementó el porcentaje de beneficiarios a eventos culturales, sin embargo, aún se presentan retos en la práctica de actividades culturales y recreativas, así como en la ocupación de los eventos culturales. El sector de saneamiento ambiental requiere especial atención en el estado de la contaminación del aire y las áreas afectadas por incendios forestales; y obtuvo mejoras en el tratamiento del agua de Bogotá y el número de árboles por habitante. Y, por último, el sector de participación y convivencia ciudadana cuenta con mejoras en la atención de las casas de justicia y centros de convivencia, aunque cuenta con un incremento en el tiempo de respuesta ante una emergencia y en el número de delitos cometidos por menores de edad.

Análisis de eficacia

La tabla 5 muestra el total de GPS invertido en el cuatrienio por sector y los resultados del indicador de eficacia que explica el desempeño de los indicadores por cada diez mil millones invertidos. Los resultados sugieren que el resultado de costo eficiencia no es directamente proporcional al nivel de inversión, esto implica que, un sector puede tener la mayor inversión en un periodo determinado, sin embargo, sus resultados de desempeño no son los mejores. En suma, tener mayor participación dentro del total de la inversión en los 12 años analizados no garantiza obtener mejores resultados de desempeño.

Tabla 5 Resultados del indicador de eficacia y Gasto Público Social total por periodo de administración

Sector	Administración 2012–2015		Administración 2016–2019		Administración 2020–2023	
	GPS total*	Eficacia	GPS total	Eficacia	GPS total	Eficacia
Educación	$ 14,389	1.6%	$ 15,751	3.3%	$ 19,093	4.9%
Salud	$ 8,504	0.4%	$ 9,125	0.0%	$ 11,973	–0.1%
Protección social	$ 4,794	11.9%	$ 7,564	–1.2%	$ 14,041	0.4%
Actividades recreativas y culturales	$ 1,949	19.4%	$ 3,666	–0.9%	$ 2,908	–2.6%
Vivienda y servicios relacionados	$ 3,397	140.4%	$ 7,463	8.4%	$ 11,051	11.6%
Ambiente	$ 935	0.0%	$ 1,947	–0.1%	$ 3,474	–0.1%
Participación y convivencia ciudadana	$ 790	174.0%	$ 1,935	10.0%	$ 2,359	5.9%

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de seguimiento a la inversión (SDP) y los informes de ejecución del presupuesto de gasto e inversión (SDH).

* El GPS esta expresado en pesos constantes 2018 por cada mil millones.

La administración 2020–2023 tuvo buenos resultados en términos de eficacia para el sector vivienda, educación, participación ciudadana y protección social. Por cada diez mil millones invertidos, los indicadores del sector vivienda aumentan en un 11.6% y están relacionados con la titulación de predios antes mencionada. El sector educativo presenta el mejor desempeño de la década con un crecimiento en sus indicadores de 4.9% por cada diez mil millones invertidos, y se relaciona principalmente con la mayor cobertura en educación superior y el incremento en las ayudas del distrito para que los jóvenes ingresen a la misma, así como la mayor inversión en apoyos a la alimentación escolar. El sector de protección social cuenta con un crecimiento de 0.4% por cada diez mil millones invertidos y se debe principalmente a mejoras en los indicadores del empleo informal, el cual es consistente con los esfuerzos de la administración por mejorar las condiciones laborales de los Bogotanos y reducir la tasa de informalidad en la capital, pues para el trimestre febrero-abril de 2023, la capital hace parte de las tres ciudades que cerraron con las tasas de informalidad más bajas del país (Fuente de Información Laboral de Colombia (FILCO), 2023); y además se cuenta con una reducción en la tasa de desempleo de 7.1 puntos porcentuales, siendo el mejor resultado para este indicador en los tres periodos de gobierno analizados. Por otro lado, se presenta un crecimiento negativo en los indicadores del sector salud (−0.1%), cultura (−2.6%) y ambiente (−0.1%). Es importante destacar que si bien, este periodo de gobierno presentó la mayor inversión social en diversos sectores en comparación con periodos anteriores, sus indicadores de resultado tienen un sesgo por el shock exógeno negativo que ocasionó la pandemia no solo en términos de protección social, sino también de salud en la población, ya que las tasas de mortalidad tuvieron incrementos considerables para el 2020 (año inicial de la contingencia por COVID–19). Aún así la inversión social y el crecimiento económico han logrado apalancar mejoras en términos de costo efectividad.

La administración 2016–2019 tiene tres resultados poco favorables en términos de eficacia, empezando con el sector de protección social que cuenta con un crecimiento negativo en sus indicadores de −1.2% por cada diez mil millones invertidos; esto corresponde a la caída en la cobertura de apoyos económicos para personas mayores, la reducción en los cupos de atención de niños en jardines infantiles de la Secretaría de Integración Social, y en la atención de personas adultas habitantes de calle en hogares de paso. Por otro lado, se encuentra que el sector de saneamiento ambiental, pese a que cuenta con la mayor inversión en comparación con las otras dos administraciones, sus indicadores de resultado presentan una caída de −0.1% por cada diez mil millones invertidos, y obedece principalmente al incremento de las áreas afectadas por incendios forestales, al incremento en el grado de riesgo de ocurrencia de enfermedades relacionadas con el no cumplimiento de las características físicas, químicas y microbiológicas del agua para consumo humano y en general al empeoramiento en las condiciones del agua de Bogotá. Así mismo, los indicadores del sector de cultura presentan una caída de −0.9% por cada diez mil millones invertidos, lo que implica un retroceso con respecto a los avances obtenidos en la administración anterior. Por último, a esta administración le fue bien en los indicadores de educación con un crecimiento de 3.3% por cada diez mil millones invertidos en especial por el incremento en el número de bachilleres que acceden a la educación superior.

Finalmente, el periodo de gobierno 2012–2015 tuvo los mejores resultados en los indicadores de desempeño para los sectores de salud, protección social, cultura, vivienda, ambiente y participación ciudadana. El mejor comportamiento del sector educación se obtuvo en la administración 2020–2023. El indicador de eficacia explica que, en términos de protección social, por cada diez mil millones invertidos, los indicadores tienen un crecimiento de 11.9% y al igual que sucede con los otros periodos de gobierno, el indicador que presenta mayor crecimiento es el de empleo informal (24.5%)[5] con una reducción de 8.4 puntos porcentuales para ese cuatrienio (la mayor en todos

5 Recuerde que algunos indicadores son de privación, por lo que el valor que se presenta en el crecimiento del indicador es el complemento de la tasa de privación como indicador de progreso. Para el caso del sector de protección social, todos sus indicadores son de privación, al haber una reducción en la informalidad, se observa un crecimiento en el progreso del indicador.

los periodos analizados). El sector cultura cuenta con un crecimiento en sus indicadores de 19.4% por cada diez mil millones invertidos y corresponden al incremento en el promedio de libros leídos por persona al año, al mayor número de personas que realizan actividades culturales y en consecuencia a la mayor oferta de eventos culturales. Con respecto al sector educativo, por cada diez mil millones invertidos, los indicadores mejoraron en su desempeño en un 1.6% y esto corresponde al incremento en la cobertura en educación superior (18%) y a la mejora en los resultados del puntaje promedio de las pruebas Saber 11 en matemáticas y lectura crítica (11.4% y 8.1% respectivamente).

Finalmente, el sector ambiente cuenta con un crecimiento en sus indicadores de 0.04% por cada diez mil millones invertidos y se debe principalmente al incremento en el número de kilómetros de ríos urbanos con índice de calidad hídrica en nivel aceptable, así como el incremento en el aumento de árboles por habitante en la ciudad y la reducción en la tasa de mortalidad por Infecciones Respiratorias Agudas. Si bien es cierto que esta administración no tuvo el mayor gasto público social durante los tres periodos analizados en ningún sector administrativo ni en ninguna función social como se evidenció en la sección anterior, los resultados del indicador de costo efectividad sugieren que cada peso invertido fue eficaz en lograr reducir brechas sociales y en obtener mejoras en sus resultados.

En términos generales, el sector vivienda y servicios relacionados tuvo el mayor crecimiento por cada diez mil millones invertidos durante los tres periodos de gobierno analizados. Bogotá tiene una buena cobertura en sus servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado y ha mejorado en términos de titulación de predios ilegales (ver Anexo 1). Con respecto a la inversión en este sector, se observa como el GPS ha aumentado por cuatrienio y en el seguimiento a la inversión se destacan los Instrumentos de financiación para adquisición, construcción y mejoramiento de vivienda, el reasentamiento de hogares localizados en zonas de alto riesgo y el manejo integral de residuos sólidos.

Análisis de tendencia de la equidad

La tabla 6 muestra los resultados del análisis de equidad para el año 2021. Los indicadores con mayores niveles de desigualdad son bajo logro educativo, barreas de acceso y uso de las Tics, inseguridad alimentaria, sin actividades de tiempo libre y entornos contaminados. Sin embargo, se encuentran que algunos indicadores cuentan con una mayor incidencia en el quintil 5 de la distribución de ingresos, es decir, aquella población que posee mayores ingresos cuenta con una mayor privación en indicadores como: sin equipamientos de servicios sociales próximos, y precariedad laboral. Este resultado es importante porque muestra que los esfuerzos por dotar de equipamientos próximos a la ciudad han sido focalizados en aquellas localidades o territorios donde se ubica la población vulnerable y de bajos ingresos; por otro lado, se evidencia que la precariedad laboral por horas de trabajo, tipo de contrato y expresiones humillantes es una problemática que ocupa a toda la población Bogotana y en especial a aquella que se ubica a partir del tercer quintil en adelante. En este caso, los ingresos no determinan la calidad del empleo, por lo que la regulación y seguimiento de este tipo de abusos hacia el trabajador es un aspecto importante dentro de la política pública para tener en cuenta.

Adicional a estos indicadores, el comportamiento del indicador de desempleo de larga duración es particularmente diferente a los demás, ya que la segunda incidencia más alta (la mayor se presenta en el quintil 1) se presenta en el 15.7% de los hogares del quinto quintil que cuentan con al menos una persona en desempleo de larga duración, frente al 11.7% de los hogares del segundo quintil; se presenta una diferencia de 4 puntos porcentuales a favor del segundo quintil. Otro indicador para destacar es trabajo informal, cuya mayor incidencia sucede en el quintil 2 (64.7%) y se destaca que el quintil 4 presenta una mayor incidencia por trabajo informal que el primer quintil.

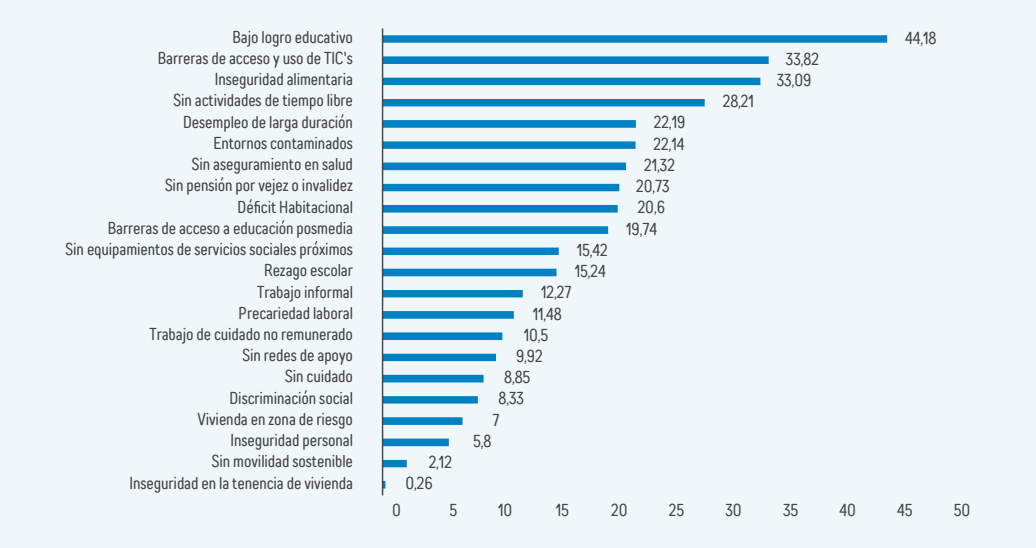
Tabla 6 Resultados del análisis de equidad 2021

Dimensión	Indicador	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q5-Q1	Media
Educación	Rezago escolar	17.3	14.6	7.7	3.5	2.1	-15.2	8.3
	Bajo logro educativo	52.5	47.9	40.2	27.9	8.3	-44.2	33.1
	Barreras de acceso a educación posmedia	21.5	26.7	21.2	10.4	1.8	-19.7	15.0
	Barreras de acceso y uso de TIC's	37.6	24.8	18.2	13.4	3.8	-33.8	18.2
Trabajo y protección social	Desempleo de larga duración	37.9	11.7	11.9	14.0	15.7	-22.2	18.0
	Trabajo informal	43.3	64.7	59.9	48.4	31.1	-12.3	47.9
	Precariedad laboral	5.7	15.2	17.5	16.5	17.1	11.5	14.7
	Sin pensión por vejez o invalidez	29.4	19.5	19.8	15.7	8.7	-20.7	17.8
Salud	Sin aseguramiento en salud	24.2	21.4	15.4	8.2	2.9	-21.3	13.3
	Inseguridad alimentaria	34.2	23.1	13.7	5.7	1.1	-33.1	14.1
Vivienda y Servicios Públicos	Déficit Habitacional	22.0	16.2	7.0	3.0	1.4	-20.6	9.0
	Inseguridad en la tenencia de vivienda	4.8	5.7	6.4	6.2	5.0	0.3	5.6
	Vivienda en zona de riesgo	9.5	7.3	5.7	4.1	2.5	-7.0	5.5
Entorno	Sin equipamientos de servicios sociales próximos	53.0	51.9	55.6	59.7	68.4	15.4	58.6
	Sin movilidad sostenible	7.8	16.1	16.6	12.7	5.7	-2.1	11.3
	Entornos contaminados	37.6	38.8	36.1	29.9	15.4	-22.1	30.3
Cuidado y uso del tiempo	Sin cuidado	12.6	10.6	7.1	4.5	3.7	-8.9	7.3
	Sin actividades de tiempo libre	47.5	44.4	40.9	31.7	19.3	-28.2	35.3
	Trabajo de cuidado no remunerado	15.1	15.6	10.9	7.6	4.6	-10.5	10.2
Exclusión y seguridad humana	Discriminación social	14.7	12.3	10.5	8.3	6.4	-8.3	10.1
	Inseguridad personal	17.8	18.4	16.9	15.4	12.0	-5.8	15.8
	Sin redes de apoyo	24.4	25.6	21.5	18.8	14.5	-9.9	20.4

Fuente: Encuesta Multipropósito y cálculos propios.

Los indicadores de vivienda y servicios públicos tienden a mostrar mayor privación para los hogares del primero, segundo y tercer quintil. Con respecto al sector salud, se evidencia mayor privación por aseguramiento en salud en aquellos hogares de los primeros quintiles, así mismo sucede con la inseguridad alimentaria que se presentan en mayor medida en los quintiles más desfavorecidos.

Gráfica 9 Indicador de desigualdad por quintiles para 2021



Fuente: Encuesta Multipropósito y cálculos propios.

Por otro lado, la gráfica 9 muestra el indicador de desigualdad por quintiles, en este se evidencia que los indicadores donde existe menor desigualdad son la inseguridad en la tenencia de vivienda, la movilidad sostenible y la inseguridad personal. Esto no quiere decir que la ciudad tenga buenos resultados en estos indicadores, más bien señala que las privaciones por estos aspectos son similares en todos los quintiles de ingreso, por lo que no hay una desigualdad notable, todos se ven afectados en proporciones parecidas.

Los resultados evidencian que las dimensiones con mayor grado de desigualdad son educación, salud, cuidado y uso del tiempo y exclusión y seguridad humana. Se destacan el trabajo de cuidado no remunerado, las personas que se encuentran sin cuidado y sin redes de apoyo, y la discriminación social. Los resultados de cada uno de los indicadores para el año 2017, se pueden encontrar en el Anexo 3. En términos comparativos, la tabla 6 muestra los resultados de tendencia en el indicador de desigualdad. Se evidencian mejoras importantes en términos de desigualdad para los indicadores de barreras de acceso y uso de las tics con un diferencia de 9.2 p.p, sin actividades de tiempo libre (7.4 p.p), rezago escolar (4.9 p.p) y sin equipamientos de servicios sociales próximos (13.2 p.p). En los indicadores de la dimensión educación se observa una reducción en la desigualdad de los indicadores de rezago escolar, bajo logro educativo, y el uso de los tics antes mencionado, sin embargo, se presenta un incremento en la desigualdad para las barreras de acceso a educación posmedia pues el indicador crece en una unidad para el 2021.

Por otro lado, las dimensiones que experimentan un deterioro en este indicador de desigualdad son salud, con un incremento de 20.1 p.p en la desigualdad por inseguridad alimentaria y la dimensión de trabajo con desempleo de larga duración donde se agudiza la incidencia para quienes pertenecen al primer quintil de ingreso. Similar sucede con entornos contaminados, cuya incidencia se vuelve mayor en los primeros quintiles para el 2021.

Tabla 7 Resultados del indicador de desigualdad para los años 2017 y 2021

Indicador	2017	2021
Rezago escolar	−20.2	−15.2
Bajo logro educativo	−46.8	−44.2
Barreras de acceso a educación posmedia	−18.5	−19.7
Barreras de acceso y uso de TIC's	−43.0	−33.8
Desempleo de larga duración	−14.0	−22.2
Trabajo informal	−7.0	−12.3
Precariedad laboral	7.8	11.5
Sin pensión por vejez o invalidez	−15.7	−20.7
Sin aseguramiento en salud	−16.6	−21.3
Inseguridad alimentaria	−12.7	−33.1
Déficit Habitacional	−19.4	−20.6
Inseguridad en la tenencia de vivienda	0.6	0.3
Vivienda en zona de riesgo	−3.7	−7.0
Sin equipamientos de servicios sociales próximos	−2.3	15.4
Sin movilidad sostenible	0.4	−2.1
Entornos contaminados	−16.1	−22.1
Sin cuidado	−9.2	−8.9
Sin actividades de tiempo libre	−35.6	−28.2
Trabajo de cuidado no remunerado	−8.1	−10.5
Discriminación social	4.7	−8.3
Inseguridad personal	−3.4	−5.8
Sin redes de apoyo	−5.8	−9.9

Fuente: Encuesta Multipropósito y cálculos propios.

5 Conclusiones y Recomendaciones

El análisis del gasto público social es importante para la priorización de los diferentes programas que se ejecutan dentro del presupuesto de un gobierno bien sea nacional o local. En Colombia, el gasto público social cobra especial importancia dentro de las cuentas nacionales y su destinación debe propender por mejorar la calidad de vida de la ciudadanía a través de la asignación de bienes y servicios hacia los más vulnerables. El análisis aquí realizado muestra que, del total del GPS para los 12 años analizados, la administración 2020–2023 tiene la mayor participación en 6 de las 7 funciones sociales analizadas y que en el último periodo de gobierno se observa un incremento en la inversión social, esto relacionado con la contingencia del COVID–19. El mayor gasto público social en el total general se presenta en la última administración con el 45%.

El análisis de costo efectividad muestra que el sector con mejores resultados en términos de costo efectividad para los tres periodos de gobierno es vivienda seguido por participación y convivencia ciudadana. Esto quiere decir que en estos sectores por cada diez mil millones invertidos los indicadores tenían un crecimiento positivo entre periodos. En tercer lugar, encontramos el sector educativo, que tuvo una tendencia creciente en los tres periodos administrativos, siendo que su mejor comportamiento se obtuvo en el último periodo, y esto se debe principalmente al crecimiento en el indicador de número de bachilleres de los colegios distritales que acceden a la educación superior con apoyo del distrito.

En términos generales, durante los 12 años analizados, se observa que el Distrito logró importantes avances en el puntaje promedio de las pruebas saber pro de lenguaje y matemáticas, así como una mayor cobertura en educación superior. En el sector de cultura también se lograron avances en el número de beneficiarios de eventos culturales y en el promedio de libros leídos al año. Para el sector vivienda se destaca el crecimiento en los indicadores de predios titulados y reasentamiento de familias que vivían en zona de riesgo. El sector ambiente y el de participación ciudadana también tuvieron mejoras en sus indicadores. Esto evidencia que, en materia social, tras doce años de inversión social, el distrito ha mejorado en sus indicadores de resultado, quizás en unos periodos más que en otros, pero en suma la ciudad muestra avances.

Finalmente, realizando un análisis por cada periodo de gobierno, se encuentra que los mejores resultados en términos de costo efectividad para el periodo 2020–2023 son el sector educativo, vivienda y participación y convivencia ciudadana; por otro lado,

los sectores con menor resultado en costo efectividad son salud, cultura y ambiente. Para el periodo 2016–2019, los mejores resultados se encuentran en el sector educativo, vivienda y participación ciudadana; mientras que obtiene menores resultados en protección social, cultura y ambiente. Y, por último, la administración 2012–2015 obtiene buenos resultados en vivienda, cultura y protección social; con bajos resultados en el sector de ambiente.

Los resultados del ejercicio de tendencia de la equidad sobre los indicadores del ICAV para el 2017 y 2021 muestran que la ciudad ha mejorado en términos de desigualdad en los indicadores educativos, cuidado y uso del tiempo, y vivienda. Sin embargo, no se deben descuidar los aspectos relacionados con el trabajo y protección social, salud y la exclusión y seguridad humana pues se evidencia una tendencia creciente en la desigualdad para cada uno de los indicadores que componen estas dimensiones.

Los retos de las siguientes administraciones consisten en mejorar la eficacia de los diferentes programas sociales para que generen el impacto social que se espera con la magnitud de inversión que se brinda en el distrito. Como se mencionó previamente, contar con la mayor inversión entre periodos no implica obtener los mejores resultados, puesto que esto depende de las condiciones macroeconómicas, y el manejo costo-eficiente de los recursos. Es necesario contar con personal idóneo para la focalización y posterior entrega de los recursos, así como realizar un seguimiento constante en los indicadores de resultado, puesto que el desempeño de la inversión se evalúa con los resultados que se obtienen en materia social.

Objetivos como la reducción de pobreza, la mejora en la calidad del empleo, los mejores resultados en términos de calidad educativa, así como la ampliación en las coberturas educativas y en los servicios hacia la niñez o la población más vulnerable como personas mayores, personas con discapacidad, entre otros, son factores que se pueden medir con facilidad y que permiten monitorear qué es lo que está sucediendo con el gasto; puesto que la eficiencia del mismo se ve comprometida en muchas ocasiones por interrupciones en los servicios o falta de seguimiento a los beneficiarios de los programas. Es de especial atención los programas de educación, salud y protección social, que, a pesar de tener la mayor contribución del gasto social dentro del total, sus indicadores no responden de la misma manera. Y, por último, el mayor desafío radica en reducir la desigualdad, estableciendo unos programas con una cobertura más amplia y mejor focalizada en la población pobre y vulnerable como una prioridad para el desarrollo de la ciudad.

Anexos

Anexo 1. Indicadores de resultado por sector

Sector	Indicadores de resultado por sector	Administración 2012-2015			Administración 2016-2019			Administración 2020-2023		
		Año Inicial 2012	Año Final 2015	Crec-imiento	Año Inicial 2016	Año Final 2019	Crec-imiento	Año Inicial 2020	Año Final 2023	Crec-imiento
Educación	Porcentaje de estudiantes beneficiados con alimentación escolar	65.2	81.8	25.5%	0.9	0.9	-2.7%	0.9	1.0	6.4%
	Tasa global de cobertura bruta	102.1	109.1	6.8%	108.0	106.1	-1.7%	103.0	98.1	-4.8%
	Tasa de deserción escolar intra-anual del sector oficial.	3.9	3.6	0.3%	2.1	1.6	0.5%	0.5	3.5	-3.0%
	Puntaje promedio Pruebas Saber 11 - Matemáticas	49.0	54.6	11.4%	54.1	55.1	1.8%	55.3	54.5	-1.5%
	Puntaje promedio Pruebas Saber 11 - Lectura crítica	49.3	53.3	8.1%	54.4	56.0	3.0%	55.8	56.6	1.5%
	Cobertura bruta en educación superior	83.4	98.4	18.0%	106.3	111.5	4.8%	108.0	135.5	25.5%
	"Número de bachilleres de los colegios distritales que acceden a la educación superior con el apoyo del Distrito"	465.0	898.0	93.1%	1459.0	6680.0	357.8%	1329.0	9774.0	635.4%
Salud	Cobertura de población afiliada al régimen subsidiado en total de la población	16.5	16.4	-0.6%	14.6	15.6	6.7%	18.2	21.7	19.2%
	Cobertura vacunación pentavalente en menores de 1 año	86.4	90.7	5.0%	95.6	89.3	-6.6%	81.6	60.1	-26.3%
	Tasa de mortalidad infantil	11.9	9.1	3.2%	9.4	9.6	-0.2%	8.2	9.3	-1.2%
	Porcentaje de nacidos vivos con bajo peso al nacer	12.9	12.2	0.9%	12.6	14.0	-1.6%	13.5	16.1	-3.0%
	Prevalencia de desnutrición aguda en niños menores de 5 años	4.5	3.9	0.6%	4.1	3.4	0.8%	3.7	1.8	2.0%
	Razón de mortalidad materna por 100.000 nacidos vivos	40.8	34.1	11.3%	27.4	24.8	3.6%	29.1	26.8	3.2%
Protección social	Pobreza monetaria moderada	27.0	25.1	2.6%	25.9	27.2	-1.8%	40.1	28.1	20.0%
	Pobreza monetaria extrema	3.7	3.6	0.1%	4.0	4.2	-0.2%	13.2	8.1	5.9%
	Tasa de desempleo	9.5	8.9	0.7%	9.4	10.9	-1.7%	18.5	11.4	8.7%
	Empleo informal	65.5	57.1	24.5%	57.7	53.9	9.1%	59.7	54.2	13.6%
	Cobertura de adultos mayores habitantes de calle	69.8	252.5	261.9%	138.6	102.6	-26.0%	96.0	118.0	22.9%
	Número de cupos adultos con Sisbén adulto mayor	58845.0	133526.0	126.9%	142291.0	143665.0	1.0%	139633.0	154133.0	10.4%
	Número de cupos para niños y niñas vulnerables en jardines infantiles de la SDIS	51033.0	59657.0	16.9%	56953.0	52723.0	-7.4%	51346.0	48997.0	-4.6%
	Personas adultas habitantes de calle atendidas en hogares de paso	6708.0	8263.0	23.2%	10824.0	6046.0	-44.1%	3445.0	2267.0	-34.2%

Sector	Indicadores de resultado por sector	Administración 2012-2015			Administración 2016-2019			Administración 2020-2023		
		Año Inicial 2012	Año Final 2015	Crec-imiento	Año Inicial 2016	Año Final 2019	Crec-imiento	Año Inicial 2020	Año Final 2023	Crec-imiento
Actividades recreativas y culturales	Promedio de libros leídos al año por persona	2.6	3.6	37.4%	3.6	2.8	0.8%	2.7	4.4	63.0%
	Porcentaje de población que realiza prácticas culturales	15.7	17.8	13.4%	18.5	16.3	-11.9%	16.3	13.7	-15.8%
	Porcentaje de ocupación en eventos culturales	100.2	98.6	-1.6%	74.7	78.0	4.5%	88.6	73.7	-16.8%
	Porcentaje de beneficiarios a eventos culturales	58.2	98.0	68.4%	63.2	61.3	-3.0%	171.7	98.2	-42.8%
	Porcentaje de cupos en eventos culturales	58.1	99.4	71.1%	84.6	78.6	-7.1%	193.8	143.8	-25.8%
Vivienda y servicios relaciona-dos	Cobertura Residencial y Legal Servicio de Alcantarillado Sanitario	99.2	99.3	0.1%	99.3	98.8	-0.5%	98.8	98.9	0.1%
	Cobertura Residencial y Legal Servicio de Acueducto	99.9	100.0	0.1%	100.0	99.8	-0.1%	99.8	99.7	-0.1%
	Número de familias que vivían en zonas de alto riesgo no mitigable o en rondas de cuerpos de agua que fueron reasentadas y se les entregó vivienda de reposición	128.0	651.0	408.6%	1150.0	265.0	-77.0%	518.0	703.0	35.7%
	Número de lotes de origen ilegal reconocidos (trámite resuelto positivamente)	0.1	2180.0	100.0%	517.0	2774.0	436.6%	315.0	2009.0	537.8%
	Predios titulados	137.0	2708.0	1876.6%	1001.0	535.0	-46.6%	536.0	907.0	69.2%
Sanea-miento ambiental	Tasa de mortalidad por Infecciones Respiratorias Agudas (IRA)	13.5	12.6	1.0%	15.3	14.7	0.7%	11.1	8.6	2.8%
	Subíndice del Estado del Aire	89.8	77.4	-13.8%	76.6	82.5	7.7%	82.5	82.9	0.4%
	Monóxido de carbono por 1 hora promedio anual (CO)	0.9	0.7	0.2%	0.8	0.9	-0.1%	1.0	0.6	0.3%
	Agua residual tratada	141.9	120.5	-15.1%	128.5	124.4	-3.2%	122.0	193.8	58.9%
	Área afectada por incendios forestales (AIF)	14.6	46.2	-37.0%	377.3	125.5	-90.8%	81.1	139.7	-310.1%
	Número de árboles por cada 100.000 habitantes	16543.4	16952.2	2.5%	17223.2	17121.8	-0.6%	17097.4	17830.5	4.3%
	Número de km. de ríos urbanos con índice de calidad hídrica en nivel de aceptable o superior	10.7	20.1	87.9%	24.2	22.9	-5.6%	27.0	37.0	37.3%
Partici-pación y convivencia ciudadana	Total emergencias atendidas por bomberos	39235.0	37978.0	-3.2%	36969.0	37898.0	2.5%	34068.0	39038.0	14.6%
	Tiempo de respuesta ante una emergencia	2.3	2.1	0.2%	2.1	2.6	-0.5%	2.4	9.5	-7.3%
	Casos atendidos en casas de justicia y centros de convivencia	65036.0	144178.0	121.7%	85991.0	163700.0	90.4%	63096.0	130749.0	107.2%
	Número de delitos cometidos por menores de edad	6600.0	5000.0	47.1%	3465.0	2324.0	17.5%	1088.0	894.0	2.2%
	Porcentaje de medidas de protección legal para mujeres víctimas de violencias	10.0	75.9	658.8%	93.0	99.7	7.2%	99.6	67.0	-32.7%
	Tasa de Hurto a personas por cada 10.000 habitantes	29.6	37.9	-0.1%	52.0	168.4	-1.2%	107.4	172.5	-0.7%

Anexo 2 . Definición de indicadores y fuentes de consulta

Indicador	Definición	Fuente	
Tasa global de cobertura bruta	Relación porcentual entre los alumnos matriculados en el sector educativo oficial y privado de Bogotá, independiente de la edad que estos tengan en relación con el total de población en el rango de edad teórico correspondiente a la PEE (5–16 años).	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - reporta Secretaría Distrital de Educación	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
Tasa de deserción escolar intra-anual del sector oficial.	Proporción de alumnos matriculados en un determinado grado especifico que abandonan el sistema educativo sin haber culminado el grado para el cual se matricularon.	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - reporta Secretaría Distrital de Educación y reporte de Territata DNP - último año reportado 2021.	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true y https://territata.dnp.gov.co/index-app.html#/descargas
Puntaje promedio Pruebas Saber 11 - Matemáticas	Puntaje promedio Pruebas Saber 11 - Matemáticas	Reporte de Territata DNP - último año reportado 2021.	https://territata.dnp.gov.co/index-app.html#/descargas
Puntaje promedio Pruebas Saber 11 - Lectura crítica	Puntaje promedio Pruebas Saber 11 - Lectura crítica	Reporte de Territata DNP - último año reportado 2021.	https://territata.dnp.gov.co/index-app.html#/descargas
Tasa de asistencia escolar	Proporción de la población entre 5 y 16 años que se encuentra asistiendo a un centro de educación formal.	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
Cobertura bruta en educación superior	Mide la cobertura bruta en educación superior como la relación porcentual entre el total de estudiantes matriculados en programas de pregrado (técnicos, tecnológicos y universitarios), independientemente de la edad que estos tengan, respecto al total de la población entre 17 y 21 años (rango de edad teórico).	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - último año reportado 2021.	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
Porcentaje de población afiliada al sistema de seguridad social en salud	Mide el porcentaje de la población afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud, en cualquiera de sus regímenes, respecto a la población total.	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - último año reportado 2022	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
Tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años	Número de defunciones por desnutrición en niños menores de 5 años / proyecciones poblacionales de niños menores de 5 años basadas en el Censo 2018 *100.000.	Secretaría Distrital de Salud. Observatorio de Salud de Bogotá-SaluData. Disponible en: https://saludata.saludcapital.gov.co/osb/.	https://saludata.saludcapital.gov.co/osb/index.php/datos-de-salud/seguridad-alimentaria-y-nutricional/tmortalidad-desnutricion-menores-5anios/
Cobertura de población afiliada al régimen subsidiado en total de la población	Corresponde a la proporción (en porcentaje) de personas afiliadas al Régimen Subsidiado frente a la población total de Bogotá D. C.	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - último año reportado 2022	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true

Indicador	Definición	Fuente	
Cobertura vacunación pentavalente en menores de 1 año	Niños menores de 1 año vacunados con tres dosis de pentavalente en Bogotá D.C. / Meta proyectada de vacunación * 100	Secretaría Distrital de Salud. Observatorio de Salud de Bogotá-SaluData. Disponible en: https://saludata.saludcapital.gov.co/osb/.	https://saludata.saludcapital.gov.co/osb/index.php/datos-de-salud/enfermedades-trasmisibles/vacunacion/#:~:text=En%20Bogot%C3%A1%20las%20coberturas%20de,de%20los%2015%20a%C3%B1os%20analizados.
Cobertura en triple viral niños de 1 año	-Niños de1 año vacunados (primera dosis) en Bogotá D.C. / Meta proyectada de vacunación * 100 - Niños de 5 años vacunados (refuerzo) en Bogotá D.C. / Meta proyectada de vacunación * 100	Secretaría Distrital de Salud. Observatorio de Salud de Bogotá-SaluData. Disponible en: https://saludata.saludcapital.gov.co/osb/.	https://saludata.saludcapital.gov.co/osb/index.php/datos-de-salud/enfermedades-trasmisibles/vacunacion/#:~:text=En%20Bogot%C3%A1%20las%20coberturas%20de,de%20los%2015%20a%C3%B1os%20analizados.
Tasa de mortalidad infantil	Mide la frecuencia de las defunciones ocurridas en niños menores de un año por cada 1.000 nacidos vivos en un área y periodo determinado. Número anual de defunciones de menores de 1 año / Número de nacidos vivos en el mismo año * 1.000.	Secretaría Distrital de Salud. Observatorio de Salud de Bogotá-SaluData. Disponible en: https://saludata.saludcapital.gov.co/osb/.	https://saludata.saludcapital.gov.co/osb/index.php/datos-de-salud/demografia/tm-infantil/
Tasa bruta de mortalidad (x cada 1.000 habitantes)	Mide la frecuencia de las defunciones ocurridas en un período en relación con la población total. Número anual de defunciones / Población calculada del período analizado *1000.	Secretaría Distrital de Salud. Observatorio de Salud de Bogotá-SaluData. Disponible en https://saludata.saludcapital.gov.co/osb/.	https://saludata.saludcapital.gov.co/osb/index.php/datos-de-salud/demografia/causasmortalidad/
Porcentaje de nacidos vivos con bajo peso al nacer	Expresa el porcentaje de nacidos vivos con un peso al nacer inferior a 2500 grm. Cociente entre el número de nacidos vivos con peso menor a 2500 gramos y el número de nacidos vivos	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - último año reportado 2022	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
Porcentaje de nacidos vivos con 4 o más controles prenatales	Mide el porcentaje de nacidos vivos cuyas madres asistieron a 4 o más controles prenatales durante su gestación, respecto al total de nacidos vivos	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - último año reportado 2022 Secretaría Distrital de Salud	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
Coeficiente de Gini	El coeficiente de Gini es un indicador que permite medir la desigualdad del ingreso en una sociedad, especialmente a través del ingreso per cápita familiar. El coeficiente de Gini se calcula como una proporción de las áreas en el diagrama de la curva de Lorenz. Si el área entre la línea de perfecta igualdad y la curva de Lorenz es a, y el área por debajo de la curva de Lorenz es b, entonces el coeficiente de Gini es a/(a+b).	DANE - Encuesta Continua de Hogares (2002-2005) y Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2021). Datos expandidos con proyecciones de población, elaboradas con base en los resultados del censo 2005. Bogotá cómo vamos	https://bogotacomovamos.org/datos/pobreza-y-desigualdad/
Tasa de desempleo	Son las personas de 10 años y más que durante el período de referencia estuvieron simultáneamente en las siguientes condiciones: i) "sin empleo", es decir, que no tenían un empleo asalariado o un trabajo independiente ni se desempeñaron como trabajador familiar sin remuneración; ii) "en busca de empleo", es decir que habían tomado medidas concretas para buscar un empleo asalariado o independiente en las últimas 4 semanas; y iii) estaban disponibles para empezar a trabajar.	DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares Marco 2018 - Secretaría Distrital de Desarrollo Económico geo portal	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true

Indicador	Definición	Fuente	
Pobreza multidimensional	Se considera pobres a aquellos hogares que tengan índice de pobreza multidimensional ponderado, igual o superior al 33% de las privaciones.	DANE - Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Datos 2018 y 2019 con proyecciones expandidas de población, con base en los resultados del CNPV 2018.	https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional https://sitios.dane.gov.co/Pobreza_y_condiciones_de_vida/
Pobreza monetaria moderada	La incidencia de la pobreza monetaria mide el porcentaje de la población que tiene un ingreso per cápita de la unidad de gasto por debajo de la línea de pobreza según el área geográfica.	DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares (2012 - 2021).	https://bogotacomovamos.org/datos/pobreza-y-desigualdad/ https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria
Trabajo informal	Se priva el hogar por trabajo informal si la cantidad de empleados formales del hogar es diferente a la cantidad de personas que están en la nueva PEA	DANE - ECV - IPM	https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/POBCONVID
Trabajo infantil	Personas entre 12 y 17 años en condición de ocupación al interior de cada hogar.	DANE - ECV - IPM	https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/POBCONVID
Pobreza monetaria extrema	La incidencia de la pobreza extrema mide el porcentaje de la población que tiene un ingreso per cápita de la unidad de gasto por debajo de la línea de pobreza extrema de su área geográfica.	DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares (2012 - 2021).	https://bogotacomovamos.org/datos/pobreza-y-desigualdad/ https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria
Promedio de libros leídos al año por persona	Este indicador da cuenta del número de libros leídos por persona encuestada debido al total de la población encuestada	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - Reporta: Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte Encuesta de Consumo Cultural (ECC)	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
Porcentaje de población que realiza prácticas culturales	Personas que realizan prácticas culturales en relación con la población encuestada. (Personas de 12 años y más que realizar prácticas culturales / Total población mayores de 12 años) * 100	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - Reporta: Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte Encuesta de Consumo Cultural (ECC)	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
Porcentaje de ocupación en eventos culturales	Porcentaje de los cupos de eventos culturales ofertados por el Distrito que fueron utilizados. (Número de beneficiarios de eventos culturales / número de cupos ofertados) *100 (Información que reportan las entidades del sector CRD).	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - Reporta: Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte Encuesta de Consumo Cultural (ECC)	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
Porcentaje de beneficiarios a eventos culturales	Número de beneficiarios de eventos culturales	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - Reporta: Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte Encuesta de Consumo Cultural (ECC)	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
Privados por acceso a fuente de agua mejorada	Hogares que no tienen acceso a fuentes de agua mejorada	DANE - ECV - IPM	https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional
Inadecuada eliminación de excretas	Hogares sin adecuada eliminación de excretas	DANE - ECV - IPM	https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional

Indicador	Definición	Fuente	
Material inadecuado de pisos	Hogares con material inadecuado de pisos	DANE - ECV - IPM	https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional
Material inadecuado de paredes	Hogares con material inadecuado de paredes	DANE - ECV - IPM	https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional
Cobertura Residencial y Legal Servicio de Alcantarillado Sanitario	El indicador relaciona el número de suscriptores con servicio de alcantarillado sanitario y la proyección de los suscriptores que demandan dicho servicio considerando las cuentas contrato legales suscritas en la EAAB para Bogotá.	Secretaría distrital de ambiente - Observatorio Ambiental de Bogotá	https://oab.ambientebogota.gov.co/indicadores/?id=ec5c2920-0bd7-11ea-b825-afceb7bac832
Cobertura Residencial y Legal Servicio de Acueducto	En este indicador se relaciona el número de suscriptores con servicio y la proyección del total que demandan el servicio, teniendo en cuenta el número de usuarios registrados legalmente ante la Empresa de Acueducto de Bogotá usos residencial y multiusuario.	Secretaría distrital de ambiente - Observatorio Ambiental de Bogotá	https://oab.ambientebogota.gov.co/indicadores/?id=3181e400-0cab-11ea-83c4-95028aff073a
Tasa de mortalidad por neumonía por 100.000 menores de 5 años	Número de muertes en menores de 5 años por NEUMONIA (Diagnósticos J12 a J18, Clasificación Internacional de Enfermedades CIE-10 OMS) por cada 100.000 menores de 5 años. Tasa por 100.0000 menores de 5 años	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - último año reportado 2022 Secretaría Distrital de Salud	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
Tasa de mortalidad por Infecciones Respiratorias Agudas (IRA)	La Mortalidad por Infecciones Respiratorias Agudas (IRA) es el número total de defunciones estimadas por infecciones respiratorias agudas en una población total o de determinado sexo y/o edad dividida por el total de esa población, expresada por 100.000 habitantes.	Así vamos en salud	https://www.asivamosensalud.org/indicadores/enfermedades-transmisibles/tasa-de-mortalidad-por-infeccion-respiratoria-aguda-ira#:~:text=En%20Colombia%2C%20para%202019%2C%20la,de%20mortalidad%20fue%20de%2012.07.
Tasa de mortalidad prematura de las enfermedades crónicas de las vías respiratorias inferiores en personas de 30 a 69 años por 100.000 personas de 30 a 69 años.	Mide el número de muertes por enfermedades crónicas de las vías respiratorias inferiores, en personas de 30 a 70 años, por 100.000 personas en este grupo de edad. Tasa por 100.000 habitantes entre 30 a 69 años.	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - último año reportado 2022 Secretaría Distrital de Salud	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para Consumo Humano	En el Artículo 12. Define el Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para Consumo Humano -IRCA como el grado de riesgo de ocurrencia de enfermedades relacionadas con el no cumplimiento de las características físicas, químicas y microbiológicas del agua para consumo humano. 0% - 5% Sin Riesgo-Agua Apta para Consumo Humano. 5.1% - 14% El nivel de riesgo es Bajo. 14.1% – 35% El nivel de riesgo es Medio. 35.1% - 80% El nivel de riesgo es Alto. 80.1% - 100% El nivel de riesgo es Inviable sanitariamente.	Secretaría distrital de ambiente - Observatorio Ambiental de Bogotá	https://oab.ambientebogota.gov.co/indicadores/?id=069002f0-0bbc-11ea-97ef-bfc32fb9df6d#info

Indicador	Definición	Fuente	
Subíndice del Estado del Aire	Mide el estado del aire, con base en las concentraciones de elementos existentes, que tienen un significado para la contaminación del recurso. El índice toma valores entre cero y 100, siendo cero el peor desempeño del índice y 100 el mejor desempeño de este.	Secretaría distrital de ambiente - Observatorio Ambiental de Bogotá	https://oab.ambientebogota.gov.co/indicadores/?id=33e2c140-0f92-11ea-a68c-3b45bb3826fe#info
Tasa de Hurto a personas por cada 10.000 habitantes	Número de hurto a personas por cada 10.000 habitantes	Estadísticas delictivas de la Policía Nacional - Información extraída del Sistema de Información Estadístico, Delincuencial Contravencional y Operativo de la Policía Nacional – SIEDCO	https://www.policia.gov.co/grupo-informacion-criminalidad/estadistica-delictiva
Cobertura de población afiliada al régimen subsidiado en total de la población	Corresponde a la proporción (en porcentaje) de personas afiliadas al Régimen Subsidiado frente a la población total de Bogotá D. C.	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - Reporta secretaria de salud	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
Cobertura de vacunación antipolio en menores de un año	Mide la proporción (en porcentaje) de niños menores de un año que han recibido las dosis de vacuna establecidas en el esquema, y que por consiguiente quedan vacunados.	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - Reporta secretaria de salud	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
Cobertura de vacunación contra hepatitis A en menores de 1 año	Mide la proporción (en porcentaje) de menores de un año que han recibido las dosis de vacuna establecidas en el esquema, y que por consiguiente quedan vacunados.	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - Reporta secretaria de salud	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
Prevalencia de desnutrición aguda en niños menores de 5 años	Mide el porcentaje de niños y niñas menores de 5 años con bajo peso para la talla o longitud (<-2DE) de acuerdo a la Resolución 2465 del 2016, con respecto al total de niños y niñas menores de 5 años.	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - Reporta secretaria de salud	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
Tasa de mortalidad por desnutrición en menores de cinco años por 100.000 menores de cinco años	Mide el número de muertes de menores de 5 años por deficiencias y anemias nutricionales, por 100.000 menores de 5 años.	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - Reporta secretaria de salud	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
Razón de mortalidad materna por 100.000 nacidos vivos	Cociente entre el número de muertes maternas (Directas E Indirectas) y el número de nacidos vivos	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - Reporta secretaria de salud	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
Cobertura (%) del servicio de apoyos económicos para personas mayores identificados con Sisbén	Este indicador mide la cobertura de atención alcanzada para personas mayores en los apoyos económicos y centros protección social de la Secretaría Distrital de Integración Social frente a la demanda potencial, es decir, número de personas mayores de 60 años registradas en la Base de Datos del SISBEN. A partir de 2011 este indicador señala el número de niños registrados en la base Sisbén con metodología III que habitan en Bogotá.	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - Reporta Secretaría Distrital de Integración Social	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true

Indicador	Definición	Fuente	
Cobertura de adultos mayores habitantes de calle	Este indicador mide las personas mayores de 60 años habitantes de calle atendidas en los servicios sociales ofrecidos por la Secretaría de Integración Social para esta población, frente a la demanda potencial (habitantes de calle mayores de 60 años) establecida en el Censo habitante de calle vigente.	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - Reporta Secretaría Distrital de Integración Social	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
Cobertura de atención en jardines infantiles de niños y niñas en primera infancia	Este indicador mide la cobertura de atención alcanzada en los jardines infantiles para la atención de niños y niñas en primera infancia de la Secretaría Distrital de Integración Social y la demanda potencial, es decir, el total de la población de niños y niñas en primera infancia en Bogotá, registrados en la Base de Datos del SISBEN.	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - Reporta Secretaría Distrital de Integración Social	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
Número de cupos adultos con Sisbén adulto mayor	Variable que permite calcular la atención a personas mayores en vulnerabilidad socio económica. Este indicador se relaciona con la prestación de servicios institucionalizados en la comunidad de cuidado y apoyos económicos, el cual tiene como propósito, contribuir a la garantía, protección, defensa y restablecimiento de los derechos de las personas mayores de la ciudad.	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - Reporta Secretaría Distrital de Integración Social	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
Número de cupos para niños vulnerables en jardines infantiles de la SDIS	Cantidad de cupos (cobertura programada) para niños de cero a cinco años (menores de 6 años) en el servicio de atención en Jardines Infantiles de la Secretaría Distrital de Integración Social en sus diferentes modalidades.	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - Reporta Secretaría Distrital de Integración Social	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
Personas adultas habitantes de calle atendidas en hogares de paso	Variable que permite calcular el indicador de personas adultas habitante de calle atendidas en el servicio social hogares de paso de la Secretaría de Integración Social	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - Reporta Secretaría Distrital de Integración Social	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
Número de familias que vivían en zonas de alto riesgo no mitigable o en rondas de cuerpos de agua que fueron reasentadas y se les entregó vivienda de reposición	Corresponde al número de hogares reasentados de zonas de alto riesgo no mitigable a los cuales se les protegió la vida, responde a los avances de los programas misionales de la Caja de Vivienda Popular.	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - Reporta Caja de la Vivienda Popular - CVP.	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
Número de hectáreas de origen ilegal legalizadas (trámite resuelto positivamente)	Es el área medida en hectáreas de los asentamientos humanos destinados a vivienda legalizados urbanísticamente (trámite resuelto positivamente).	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - Reporta Secretaría Distrital de Planeación	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
Número de lotes de origen ilegal reconocidos (trámite resuelto positivamente)	Predios privados en los asentamientos humanos destinados a vivienda legalizados urbanísticamente (trámite resuelto positivamente).	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - Reporta Secretaría Distrital de Planeación	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true

Indicador	Definición	Fuente	
Predios titulados	Número de títulos obtenidos a través del acompañamiento realizado por la CVP. Es el resultado de la suma de las escrituras de los proyectos de la CVP, las resoluciones de cesión a título gratuito y las sentencias de los juzgados posteriores a las demandas	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - Reporta Caja de la Vivienda Popular - CVP.	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
Número de planes de contingencia para aglomeraciones de público de media y alta complejidad asesorados y/o conceptuados	Mide la cantidad de planes de contingencia de aglomeraciones de público radicados en el IDIGER los cuales han sido asesorados o evaluados con el fin de emitir concepto para la realización de este tipo de actividades	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - Reporta Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (IDIGER)	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
Total, emergencias atendidas por bomberos	Número de servicios atendidos por emergencias en incendios, materiales peligrosos, explosiones, rescates o otros incidentes	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - Reporta Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
Monóxido de carbono por 1 hora promedio anual (CO)	El indicador mide la cantidad de monóxido de carbono, en el aire, que puede se emitido por los motores de combustión interna.	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - Reporta Secretaría Distrital de Ambiente (SDA)	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
Requerimientos de la comunidad atendidos, relacionados con asistencia técnica y apoyo a situaciones de emergencia	Número de requerimientos de la comunidad atendidos, relacionados con asistencia técnica y apoyo a situaciones de emergencia emitidos	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - Reporta Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (IDIGER)	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
Agua residual tratada	En este indicador mide el volumen de agua residual tanto industrial como doméstica que es tratado por el Distrito en la planta de tratamiento de aguas residuales El Salitre.	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - Reporta Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá EAAB.	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
índice de calidad del agua	Mide la calidad del agua en función de ofrecer todas las condiciones sanitarias para el consumo humano.	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - Reporta Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá EAAB.	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
Área afectada por incendios forestales (AIF)	Indica el área afectada por los incendios forestales registrados en el Distrito Capital, sucedidos en un periodo anual. Incendio forestal se define como el fuego que se propaga sin control y que consume coberturas vegetales de áreas rurales o componentes de la estructura ecológica principal cuya área de afectación es superior a media hectárea.	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - Reporta Secretaría Distrital de Ambiente (SDA)	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
Número de personas atendidas por incidentes, emergencias y desastres con respuesta integral y coordinada	Mide la cantidad de personas atendidas por Incidentes, Emergencias y Desastres presentados en el Distrito Capital con Respuesta Integral y Coordinada con las entidades SDGRD-CC	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - Reporta Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (IDIGER)	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
Árboles censados dentro del perímetro urbano	Número de árboles en espacio público de uso público reportados por el Censo del Arbolado Urbano de Bogotá realizado en el 2007, que se actualiza con los datos de árboles plantados y cortados en el Sistema de Información para la Gestión del Arbolado Urbano de Bogotá D.C. (SIGAU)	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - Reporta Jardín Botánico de Bogotá (JBB)	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true

Indicador	Definición	Fuente	
Número de árboles por cada 100.000 habitantes	Este indicador refleja la cantidad de árboles existentes en el espacio público de uso público de Bogotá por cada 100.000 habitantes de la ciudad. En términos generales, una mayor relación de árboles per cápita es más favorable ambientalmente para las ciudades, ya que el arbolado urbano presta diversos servicios ambientales dentro de las cuales se destaca la captación de Dióxido de Carbono. No obstante, no existe un valor objetivo comprobado para este indicador, ya que el arbolado de cada ciudad depende de circunstancias locales muy específicas tales como las condiciones climáticas, calidad del suelo, localización geográfica, dinámicas del desarrollo urbano y espacio público disponible.	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - Reporta Jardín Botánico de Bogotá (JBB)	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
Número de km. de ríos urbanos con índice de calidad hídrica en nivel de aceptable o superior	Reporta la longitud de ríos urbanos que presentan un estado de calidad en términos de WQI en nivel aceptable o superior, lo que implica que en estos tramos la calidad del agua cumple los objetivos, sin embargo, la calidad no está protegida y las condiciones deseables pueden estar amenazadas	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - Reporta Secretaría Distrital de Ambiente (SDA)	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
Hogares beneficiarios subsidios de vivienda	Sumatoria de los hogares que cumplen con los requisitos de programa del Subsidio de vivienda y alcanzan la etapa de asignación / vinculación, los hogares son relacionados a la localidad de origen.	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - Reporta Secretaría Distrital del Hábitat	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
Tiempo de respuesta ante una emergencia	Tiempo de respuesta ante una emergencia (Línea Base - Tiempo de atención promedio mes en minutos)	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - Reporta Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
Casos atendidos en casas de justicia y centros de convivencia	Número de casos atendidos en las Casas de Justicia y Centros de Convivencia	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - Reporta Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
Número de delitos cometidos por menores de edad	Presenta la cifra de aprehensiones de menores de edad por la comisión de un delito	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - Reporta Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true
Porcentaje de medidas de protección legal para mujeres víctimas de violencias	Este indicador mide el porcentaje entre las medidas de protección legal para mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y el número de denuncias de mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, recibidas en las Comisarías de Familia, en un periodo de tiempo determinado	Secretaria distrital de planeación - portal geoestadístico - Reporta Secretaría Distrital de Integración Social	https://experience.arcgis.com/experience/ac0b7fe19a3849fd893913c6cd72325f/page/Indicadores-Bogot%C3%A1/?draft=true

Fuente: Elaboración propia

Anexo 3 Tablas de resultado análisis de equidad en los resultados 2017

Dimensión	Indicador	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q5-Q1	Media
Educación	Rezago escolar	23.5	18.4	11.8	5.8	3.3	-20.2	11.5
	Bajo logro educativo	57.2	52.3	45.5	31.2	10.4	-46.8	36.6
	Barreras de acceso a educación posmedia	20.9	25.6	20.5	11.1	2.4	-18.5	14.8
	Barreras de acceso y uso de TIC's	50.2	37.7	29.4	20.9	7.2	-43.0	26.9
Trabajo y protección social	Desempleo de larga duración	27.3	9.4	9.7	11.7	13.3	-14.0	14.1
	Trabajo informal	49.6	64.1	61.8	53.8	42.6	-7.0	53.4
	Precariedad laboral	10.4	17.9	21.2	19.1	18.2	7.8	17.5
	Sin pensión por vejez o invalidez	24.9	20.1	19.0	15.9	9.3	-15.7	17.0
Salud	Sin aseguramiento en salud	21.9	17.5	13.8	9.7	5.3	-16.6	12.8
	Inseguridad alimentaria	13.3	7.9	4.7	2.3	0.6	-12.7	5.2
Vivienda y Servicios Públicos	Déficit Habitacional	21.4	12.8	7.6	3.9	2.0	-19.4	8.6
	Inseguridad en la tenencia de vivienda	5.3	6.2	6.7	5.9	5.9	0.6	6.0
	Vivienda en zona de riesgo	6.5	5.2	4.5	3.6	2.9	-3.7	4.4
Entorno	Sin equipamientos de servicios sociales próximos	58.2	58.9	57.8	55.4	55.9	-2.3	57.0
	Sin movilidad sostenible	3.1	4.6	4.9	4.0	3.5	0.4	4.0
	Entornos contaminados	33.9	35.3	32.4	28.8	17.8	-16.1	28.6
Cuidado y uso del tiempo	Sin cuidado	15.6	13.2	9.6	7.4	6.4	-9.2	9.9
	Sin actividades de tiempo libre	51.2	48.6	41.6	30.4	15.6	-35.6	35.4
	Trabajo de cuidado no remunerado	13.6	11.8	9.5	8.6	5.6	-8.1	9.4
Exclusión y seguridad humana	Discriminación social	25.6	27.4	28.3	29.0	30.2	4.7	28.3
	Inseguridad personal	19.8	18.7	18.8	18.7	16.5	-3.4	18.3
	Sin redes de apoyo	20.4	20.5	18.9	16.6	14.5	-5.8	17.8

Fuente: Encuesta Multipropósito 2017 y cálculos propios.

Bibliografía

Adema, W., & Ladaique, M. (2005). Net Social Expenditure, 2005 Edition: More Comprehensive Measures of Social Support. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 29, 7. https://dx.doi.org/10.1787/358663135802

Afonso, A., Schuknecht, L., & Tanzi, V. (2003). PUBLIC SECTOR EFFICIENCY : AN INTERNATIONAL COMPARISON. Banco Central Europeo WWorking Paper, 242.

Alvarado, R., Requelme, F., Córdova, Z., & Medina, M. (2019). La inversión social y su impacto en la pobreza en Ecuador. Revista Económica, 7(1), 62–70. https://revistas.unl.edu.ec/index.php/economica/article/view/804

Anderson, E., Jalles D'Orey, M. A., Duvendack, M., & Esposito, L. (2017). Does Government Spending Affect Income Inequality? a Meta-Regression Analysis. Journal of Economic Surveys, 31(4), 961–987. https://doi.org/10.1111/joes.12173

Armijo, M., & Espada, M. V. (2014). Calidad del gasto público y reformas institucionales en América Latina. Serie Macroeconomía Del Desarrollo, 156, 82. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37012/S1420450_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Barraud, A., & Torres, G. (2016). Una medición de la eficiencia del gasto público en las provincias argentinas. Universidad Nacional de Córdoba e Instituto Argentino de Análisis Fiscal, 1–39. https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/21110

Barro, R. J. (1990). Government Spending in a Simple Model of Endogeneous Growth. Journal of Political Economy, 98(5, Part 2), S103–S125. https://doi.org/10.1086/261726

Besanko, D. A., Ronald R. Braeutigam, & Michael Gibbs. (2010). Microeconomics 4th Edition.

Congreso de la República. (1991). Constitucion politica de colombia 1991. 108.

Contraloría de Bogotá. (2010). GASTO PÚBLICO SOCIAL Y POBREZA EN EL D.C. EN LA ÚLTIMA DÉCADA.

Contraloría de Bogotá. (2019). GASTO PÚBLICO SOCIAL Y POBREZA EN EL D.C. EN LA ÚLTIMA DÉCADA.

DANE. (2018). Proyecciones poblacionales . Obtenido de https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion

DANE. (2020). Clasificación de las funciones del gobierno COFOG - Adaptada para Colombia.

DANE. (28 de junio de 2022). PIB por departamentos . Obtenido de https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales

DANE. (2022). Pobreza y desigualdad . Obtenido de https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria/pobreza-monetaria-2019

Departamento Nacional de Planeación . (2022). Terridata. Obtenido de https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/descargas

Diaz, Y., Narváez, L., Gaitán, A., Juviano, C., & Muñoz, D. (30 de Agosto de 2023). Indice de Condiciones Ampliadas de Vida ICAV. Serie Documentos de Trabajo No. 9, págs. 1–122

Espitia, J., Ferrari, C., González, J. I., Hernández, I., Reyese, L. C., Romero, A., Tassarag, C., Varelah, D., Villabonai, J., & Zafraj, G. (2019). El gasto público en Colombia: Reflexiones y propuestas. Informe Cámara de Comercio Electrónico En Colombia, 21(40), 291–326.

FMI. (1985). Manual de estadísticas de las finanzas públicas.

Fresneda, O., & Vélez, C. E. (1996). El gasto público social: definición, medición y normatividad en Colombia. Coyuntura Social, 101–118. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1824

Fuente de Información Laboral de Colombia (FILCO). (2023). Boletin: Datos de formalidad e informalidad laboral: Trimestre febrero - abril 2023.

Martinez, R., & Collao, M. P. (2010). Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe. Manuales, 119. http://repositorio.cepal.org/handle/11362/5513

Melo Becerra, L. A., & Ramos Forero, J. E. (2019). El gasto público en Colombia: comparaciones internacionales, evolución y estructura. Revista de Economía Institucional, 22(42), 211–239. https://doi.org/10.18601/01245996.v22n42.09

Ministerio de Educación Nacional. (24 de Abril de 2007). Estadísticas e indicadores de educación. Obtenido de https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-123926.html

Ministerio de Hacienda. (2020). Manual de clasificación económica. 1–96. http://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/L01-9306.pdf

Ministerio de Hacienda. (2021). Manual de clasificación programático del gasto público. Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas Subdirección, 5(3), 1. https://doi.org/10.2765/22776

Musgrave, R. A. (1968). Teoría de la hacienda pública / Richard Musgrave ; traducción José María Lozano Irueste. https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cat09422a&AN=uec.KOHA.OAI.UEXTERNADO.216923&site=eds-live

Observatorio ambiental de Bogotá. (2022). Secretaría de ambiente. Obtenido de Datos e indicadores: https://oab.ambientebogota.gov.co/todos-los-indicadores/

Observatorio del hábitat del Distrito Capital . (2022). Secretaría del Hábitat. Obtenido de Batería de indicadores : https://observatoriohabitat.org/indicadores/

Observatorio Gestión Educativa . (2021). Coberturas y sedes educativas. Obtenido de https://obsgestioneducativa.com/datos-al-tablero/sistema-nacional-de-indicadores/indicadores-de-cobertura-y-sedes-educativas/

OCDE. (2017). The Social Expenditure database: An Interpretive Guide SOCX 1980–2003. June, 1–88.

Rodríguez, M., González, M. y Zurita, E. (2020). El gasto público social y su incidencia en la pobreza de América Latina, período 2000–2017. Revista Espacios., 41(10), 12. https://n9.cl/2gj74

Rojas-Cabeza, A. J. (2013). Alcance y aplicación del concepto de gasto público social en el ordenamiento jurídico colombiano. Dixi, 15(17), 43–54. https://doi.org/10.16925/di.v15i17.638

Secretaría Distrital de Hacienda. (2022). Informes de ejecución presupuestal. Obtenido de Eocnomía y finanzas: https://antiguoportal.shd.gov.co/shd/informes-presupuestales

Secretaría Distrital de Salud . (2022). Observatorio de Salud de Bogotá-SaluData. Obtenido de https://saludata.saludcapital.gov.co/osb/

Sistema de Información Estadístico, Delincuencial Contravencional y Operativo de la Policía Nacional – SIEDCO. (2022). Estadística delictiva. Obtenido de https://www.policia.gov.co/grupo-informacion-criminalidad/estadistica-delictiva

UNICEF. (2017). Child-focused Public Expenditure Assessment. www.unicef.org/guyana/

Unidad para la atención y reparación integral de las víctimas . (junio de 2023). Unidad de víctimas - Publicación de datos abiertos . Obtenido de https://www.unidadvictimas.gov.co/es/transparencia-y-acceso-la-informacion-publica/publicacion-de-datos-abiertos/161

Diagnóstico y recomendaciones para el cierre de brechas de servicios sociales en la escala distrital*

Autores:
Oscar Quiroz
Alejandro Jarro
Omar Rodríguez
Yadira Díaz

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Resumen

Bogotá ha realizado importantes esfuerzos en la superación de la pobreza multidimensional y en la atención a poblaciones vulnerables con criterios territoriales de focalización en las diferentes zonas de la ciudad. Bajo el marco analítico de la teoría de la asignación-localización de instalaciones, el presente estudio realiza un análisis detallado acerca de la ubicación espacial de la oferta y la demanda de servicios sociales en la ciudad para generar recomendaciones al Distrito Capital para lograr una mayor equidad en las relaciones socioespaciales en el acceso a estos servicios. Metodológicamente el estudio analiza tres dimensiones utilizando fuentes oficiales: (i) mapeo de la demanda social, (ii) mapeo de la oferta social y (iii) análisis de desequilibrios territoriales. A través de este abordaje metodológico y la medición de sus diferentes componentes se genera un análisis de Brechas de Cobertura en los Servicios Sociales y un Índice Sintético de Brechas de Localización de la Oferta Social, los cuales hacen una valoración a nivel de manzana si existen problemas de sobre cobertura en la atención de los servicios sociales y si se presentan brechas en el acceso o distancia física a la oferta social diseñada para grupos poblacionales o en vulnerabilidad.

1 Introducción

En atención a los requerimientos de la Dirección de Economía Urbana que es una dependencia de la Subsecretaría de Planeación Socioeconómica y cuya competencia es la de "apoyar la toma de decisiones respecto del desarrollo territorial de la ciudad en el componente financiero y socioeconómico", se identificó la necesidad de elaborar un documento que apoye en la generación de insumos para el análisis y revisión de las dimensiones social y rural, en particular, en establecer un diagnóstico y recomendaciones para el cierre de brechas de servicios sociales en una escala distrital. Siguiendo esta línea, la Secretaría Distrital de Planeación el día 1 de febrero de 2022 suscribió el Contrato de Prestación de Servicios No. 216 de 2022.

El objetivo principal del presente estudio fue elaborar un diagnóstico exhaustivo sobre las brechas en el acceso a los servicios sociales por parte de la población más vulnerable y de los grupos poblacionales objeto de las políticas públicas distritales. En adición, se plantearon los siguientes objetivos específicos: (i) realizar una revisión de literatura y de experiencias internacionales asociadas al problema de asignación-localización de la oferta social, (ii) caracterizar las necesidades sociales utilizando información proveniente del Sisbén y el Censo Nacional de Población y Vivienda a nivel de manzanas catastrales, (iii) identificar espacialmente la oferta de programas y oferta social dirigida a la población más vulnerables en la ciudad, (iv) cuantificar y cualificar las brechas en el acceso a la oferta social a través de metodologías que permitan sintetizar las conclusiones para la toma de decisiones basadas en evidencia y (v) Generar recomendaciones para que el Distrito Capital mejore las relaciones socioespaciales frente a la demanda de dichos servicios a través de la localización de nuevos proyectos o relocalización de la oferta actual. En este orden de ideas, el presente documento presenta los resultados de este estudio y posibles estrategias para la generación de estrategias para el cierre de brechas sociales para la ciudad de Bogotá D.C.

El documento está divido en cuatro secciones iniciando con esta introducción, en la segunda sección se presenta la revisión de literatura asociada al problema de localización-asignación, en la tercera sección se presenta la propuesta metodológica y los principales resultados del estudio y en la cuarta sección se presentan las conclusiones y recomendaciones del estudio.

* Estudio realizado en conjunto con la Subdirección de Economía Urbana, Rural y Regional de la Subsecretaría de Planeación Territorial.

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

2 Revisión de literatura

El análisis de la localización de la infraestructura social o privada ha sido ampliamente estudiado bajo la etiqueta del -problema de localización-asignación de instalaciones-. En el contexto privado, la literatura se ha enfocado en la solución al problema para mejorar las cadenas de suministros, el acceso por parte de la demanda a bienes y servicios, y la ubicación de instalaciones no deseadas. A continuación, se presentan algunos estudios relevantes aplicados a en el contexto del sector privado:

- En primer lugar, se resalta el análisis de localización implementado por (Niño-Vargas J, 2014) en el contexto de las decisiones de localización y logística de una comercializadora de textiles en Colombia. El objetivo de este estudio fue definir una red de distribución que contemplara factores como el costo de transporte, de almacenamiento u operación, y adicionalmente se incluyeran aspectos como aspectos legales y tributarios. A través del uso de programación lineal que minimiza la sumatoria de dichos costos, se encuentra que la ubicación óptima de los centros de distribución de dicha empresa eran Candelaria, Floridablanca y Palmira; adicionalmente, se encuentra que para la empresa el puerto más económico para el ingreso de productos importados es el puerto de Buenaventura.

- Por su parte, como parte de este grupo de estudios se encuentran las aplicaciones del análisis localización-asignación para analizar la ubicación de instalaciones no deseables como son los lugares de disposición de residuos tóxicos y peligrosos (Sendra J, 1995). En este artículo se profundiza sobre el concepto de eficiencia espacial y justicia espacial, la primera se refiere al volumen total de desplazamientos que en conjunto debe efectuar la demanda, la segunda hace referencia a la accesibilidad diferencial de un servicio a los distintos grupos de población. Adicionalmente, se plantea un procedimiento utilizando técnicas multicriterio para buscar una solución adecuada a la localización de instalaciones no deseadas.

- En la misma línea, los investigadores (Gascón S, 2015) estudiaron la ubicación óptima del relleno sanitario del Valle de Aburrá. Con el fin de encontrar una ubicación óptima para un relleno sanitario en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, los autores revisaron el marco legal para establecer criterios a tener en cuenta para la identificación y selección de áreas para la localización de rellenos sanitarios, teniendo en cuenta estos criterios por medio del programa ArcGis se realizó análisis espacial que dio como resultado dos terrenos en

el municipio de Barbosa, Antioquia con áreas de 99,109 Ha y 116,99 Ha.

En el contexto de la infraestructura social, la literatura se ha especializado en estudios de caso aplicados a sectores específicos como el educativo, salud, justicia, entre otros. A continuación, se presentan algunas referencias bibliográficas relevantes para conceptualizar el problema de cierre de brechas en la oferta social en Bogotá:

- El análisis de localización de escuelas de educación general fue implementado para la provincia de Luján-Buenos Aires (Buzai G, 2008). A través de planteamientos metodológicos provenientes de la "geografía de servicios", se plantea el uso de Sistemas de Información Geográfica (SIG) y Sistemas de Ayuda a la Decisión Espacial (SADE) para encontrar la solución óptima de localización a partir de la reubicación de 9 instalaciones y la construcción de 2 nuevas instalaciones. Los resultados muestran que es posible duplicar la eficiencia y la equidad espacial en la provincia de Luján.

- Por su parte, (Villamil-Mejía C, 2014) estudiaron el modelo de localización-asignación aplicado a centros educativos (MACE) en la zona de transición entre la cuenca alta y media del Río Fucha. Los autores utilizan variables como el tiempo, el recorrido y la actividad de la población como factores de autonomía de las micro centralidades. Con información proveniente de 431 estudiantes de los grados (9, 10 y 11) e información de origen-destino, medios de transporte, tiempos de recorrido y costos de transporte se identificó la localización optima del Colegio Aldemar Rojas, esta asignación procuró una distancia de los recorridos no superior a 800 metros y que la asignación fuese equitativa frente a los arcos de recorrido.

- El análisis de localización también ha sido implementado para revisar el registro de automotores y conductores a partir de un análisis de accesibilidad integral en Bogotá (Escobar D, 2021). A partir de la relación geoespacial de los centros de formación a conductores, las empresas de transporte y los lugares de venta de automóviles se identifican sectores atractivos en Engativá, Fontibón y Puente Aranda con la posibilidad de mejorar el gradiente de ahorro de tiempos de viaje.

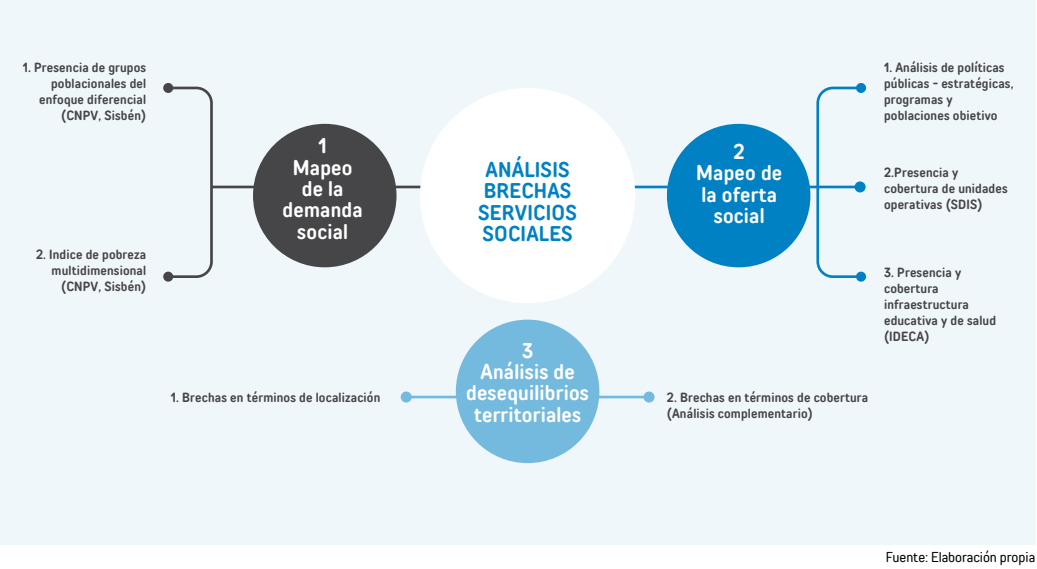
- Para la ciudad de Bogotá se ha analizado el modelo de localización óptima para el sistema de equipamientos de seguridad y convivencia (Ruíz, 2020). El modelo se implementó para los equipamientos de Casas de Justicia, Unidades de Reacción Inmediata y Centros de Traslado por Protección, dentro del área de suelo urbano. Los resultados obtenidos enlazan la solución del sitio óptimo con la identificación de zonas aptas de instalación y los criterios de eficiencia espacial y justicia territorial. Se calculó para cada equipamiento los sitios óptimos de instalación de nuevos equipamientos, las áreas de servicio, las zonas aptas de instalación y zonas aptas priorizadas.

En síntesis, la revisión de literatura permite identificar que no hay un estudio que aborde la problemática del acceso a la oferta social de múltiples sectores en una escala distrital. En este sentido, el presente estudio contribuye al análisis de cierre de brechas sociales al incorporar al problema de asignación-localización la perspectiva de las políticas públicas distritales, la territorialización de la oferta a través de infraestructura social y la cuantificación de estas brechas en una escala distrital para la ciudad de Bogotá D.C.

3 Metodología

La realización de un diagnóstico exhaustivo alrededor de la ubicación espacial de la oferta de servicios sociales puede ayudar a generar recomendaciones para que el Distrito Capital pueda lograr una mayor equidad en las relaciones socioespaciales frente a la demanda de dichos servicios (Buzai G, 2008). Utilizando como marco general el problema de asignación-localización analizado en la sección anterior y los lineamientos de la nota de política sobre georreferenciación de oferta y demanda de cuidados para América Latina (PNUD, 2022) se propone el desarrollo de una metodología aplicable para la ciudad de Bogotá que consta de tres fases a saber (Gráfica 1):

Gráfica 1. Estructura metodológica según pilares analíticos[1]



Fuente: Elaboración propia

I. Mapeo de la demanda social: el primer pilar de la metodología consiste en la caracterización de la demanda social, esta caracterización se elaboró a partir de información secundaria proveniente del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2018 y la base SISBÉN para el año 2021.

1 Dados los avances de la Dirección de Ambiente y Ruralidad sobre el "Análisis de proximidad a nodos de equipamientos rurales definidos en el POT" se definió que el alcance del presente estudio fuera en el ámbito urbano exclusivamente, entendiendo la dificultad de extrapolar esta metodología a zonas rurales donde no existe información a nivel de manzana y en donde resulta más adecuado el análisis prospectivo de una red de cuidado rural desconcentrada mejorando la movilidad rural y regional.

II. Mapeo de la oferta social: el segundo pilar de la metodología inicia con el análisis de las políticas públicas con enfoque poblacional, la revisión de sus programas y poblaciones objetivo; en una segunda instancia se busca territorializar esta oferta a través de la localización de las unidades operativas a cargo de la Secretaría de Integración Social (SDIS) y otros tipos de oferta como la educativa, salud, cuidado o hábitat a través de información pública de la Infraestructura de Datos Espaciales del Distrito Capital (IDECA).

III. Análisis de desequilibrios territoriales: el tercer pilar de la propuesta metodológica consiste en el diagnóstico y cuantificación de las -brechas de localización- en el acceso a oferta social, este diagnóstico se materializa a través de la formulación de un índice sintético de brechas de localización para grupos poblacionales o población en situación de vulnerabilidad. De forma complementaria, se propone como análisis adicional el diagnóstico de -brechas de cobertura- de las unidades operativas a cargo de la secretaría de integración social, este análisis da razón de posibles sobre coberturas o saturación en la prestación de servicios sociales en algunas de las 858 unidades que prestan diferentes modalidades de servicios sociales en la ciudad.

A continuación, se presentan mayores detalles y desarrollo de los tres pilares de la metodología de análisis de brechas de servicios sociales:

Mapeo de la demanda social

Grupos poblacionales según el enfoque diferencial En términos generales, la expresión "demanda social" puede ser muy amplia y difícil de delimitar. Es por ello que producto de la revisión y sistematización de las políticas públicas distritales[2] se podría concluir que el grueso de la población objetivo de las políticas, programas y proyectos sociales hacen referencia a:

i. Grupos poblacionales del enfoque diferencial y/o ii. Población en condición de vulnerabilidad.

Según el DANE el enfoque diferencial es "una perspectiva de análisis que permite obtener y difundir información sobre grupos poblacionales con características particulares en razón de su edad o etapa del ciclo vital, género, orientación sexual, identidad de género, pertenencia étnica, y discapacidad, entre otras características; para visibilizar situaciones de vida particulares y brechas existentes, y guiar la toma de decisiones públicas y privadas (adaptado del artículo 13 de la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas)"[3].

Gráfica 2. Grupos poblacionales en el enfoque diferencial

Fuente: (ICBF, 2017)

Siguiendo la guía del (ICBF, 2017) sobre el enfoque diferencial, es posible acotar los siguientes grupos específicos para caracterizar la población según este enfoque (Gráfica 2[4]):

· Población según grupos etarios - niños menores a 5 años, jóvenes entre 14 y 28 años o adultos mayores-.

· Población según pertenencia étnica

· Población con discapacidades

2 Ávila, P. Vargas, A. Márquez, M. Rodríguez, L. "Inventario de la Oferta programática de la Secretaría de Integración Social". Trabajo realizado para la asignatura Política Social – Pregrado en Gobierno, Escuela de Gobierno Universidad de los Andes. Mayo de 2022.

3 https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/enfoque-diferencial-e-interseccional#:~:text=El%20enfoque%20diferencial%20es%20una,discapacidad%2C%20entre%20otras%20caracter%C3%ADsticas%3B%20para

4 En el (Anexo - mapas 1 al 6) se encuentra mayor detalle de la territorialización a nivel de manzana de los diferentes grupos poblacionales en la ciudad.

· Población según género y diversidad sexual

· Población migrante con otra nacionalidad[5]

Índice de pobreza multidimensional - IPM

En adición a los anteriores grupos, se propone el uso del IPM para la caracterización de la población con mayor grado de vulnerabilidad en la ciudad. La propuesta de IPM de Colombia (DNP, 2011) utiliza una estructura de ponderación anidada, en donde existen cinco dimensiones (i. Educación, ii. Trabajo, iii. Niñez y juventud, iv. Vivienda y v. Salud) que a su vez están conformadas a partir de 15 variables. Cada dimensión tiene el mismo peso (0.2) y cada variable tiene el mismo peso al interior de cada dimensión. Los criterios estadísticos de acotamiento de las posibilidades de k y la definición de un valor razonable dados los datos empíricos que combinan autopercepción con medidas objetivas como es la pobreza por ingreso (LP), se adoptó un k=5/15 (33% de las privaciones) como línea para estimar la Incidencia (H) de la pobreza multidimensional. Específicamente las variables que aborda el IPM son las siguientes:

1. Bajo logro educativo
2. Analfabetismo
3. Inasistencia escolar
4. Rezago escolar
5. Barreras en el acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia
6. Trabajo infantil
7. Desempleo de larga duración
8. Empleo informal
9. Sin aseguramiento en salud
10. Barreras en el aseguramiento en salud
11. Sin acceso a fuentes de agua mejoradas
12. Inadecuada eliminación de excretas
13. Pisos inadecuados
14. Paredes exteriores inadecuadas
15. Hacinamiento critico

Dado el carácter y capacidad de síntesis, el IPM resulta ideal para caracterizar las necesidades por parte de la población más vulnerable de la ciudad de Bogotá. En su versión oficial este índice fue calculado por el DANE a nivel de manzanas con el pasado Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2018, no obstante, según esta medición el indicador no se encuentra disponible por esta entidad en la desagregación de sus 15 variables. Para superar esta barrera se propone el uso de este índice calculado sobre la población registrada en el SISBÉN, el uso de esta fuente permite la desagregación de sus variables y permite tener un mayor grado de actualización del indicador frente a lo registrado en el 2018[6] [7].

Mapeo de la oferta social

Análisis de políticas públicas poblacionales

El punto de partida del mapeo de la oferta social se encuentra en la revisión de las políticas distritales y la territorialización de determinados planes, programas o proyectos. En primer lugar, se identificó un conjunto de 6 políticas públicas con enfoque poblacional que están bajo el liderazgo de la Secretaría de Integración Social:

5 En el esquema del ICBF no se contempla la población migrante. No obstante, en otras entidades como el DANE o la Unidad de Víctimas se visibiliza este grupo dentro del enfoque diferencial.

6 Según el documento CONPES 3877 para el año 2019 se levantó la fase de barrido de la encuesta SISBÉN. A partir de entonces, desde el año 2020 en la Red de Cades se han hecho actualizaciones en fase de demanda.

7 A manera de ilustración, en el (Anexo - Mapas 7 a 11) se presenta la territorialización a nivel de manzana del IPM y cuatro dimensiones para ejemplificar el tipo de información utilizado desde el diseño metodológico.

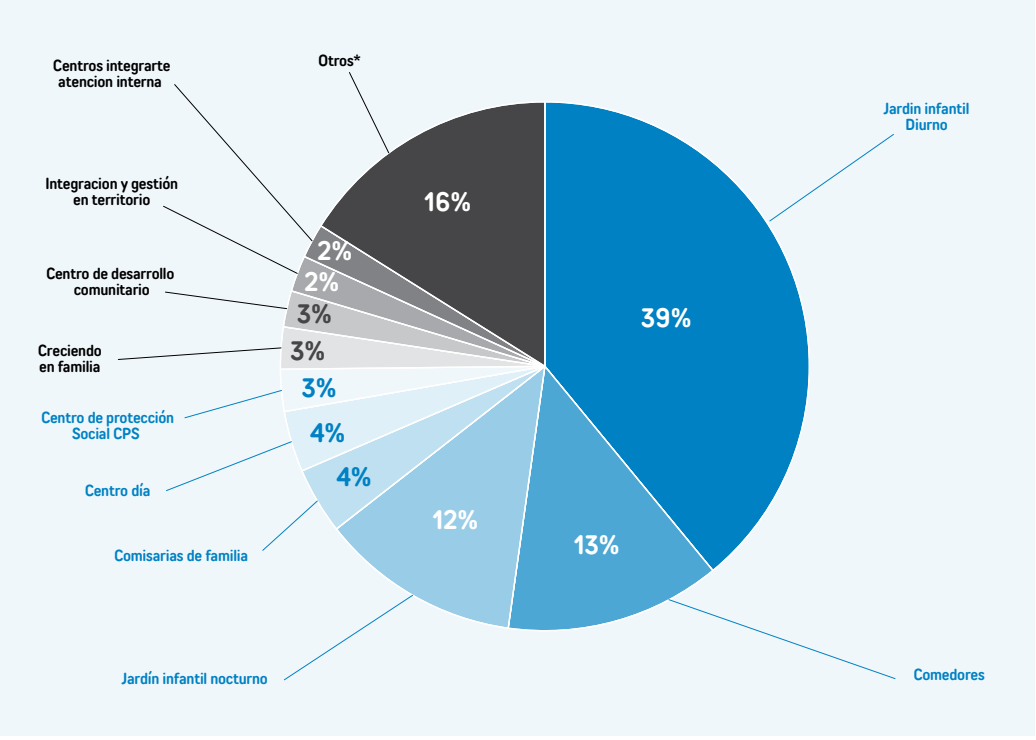
En adición a lo anterior, tras la revisión de las políticas públicas anteriormente mencionadas se encuentra que para la totalidad de estas políticas la oferta programática puede asociarse a los servicios ofrecidos en las Unidades Operativas de la SDIS, así mismo se encuentra que políticas como (3) Política Pública de y para la Adultez o (5) Política Pública para las Familias comparten oferta programática con otras secretarías como la Secretaría de Desarrollo Económico o la Secretaría de la Mujer.

Tabla 1. Resumen políticas públicas poblacionales priorizadas para el análisis

Política Pública	Vigencia	Objetivo General Política Pública	Población Objetivo	Nombre del Programa
1. Política Pública de Infancia y Adolescencia	2011-2021	Todos los niños y todas las niñas, desde la primera infancia hasta la adolescencia en Bogotá desarrollan sus potencialidades, capacidades y oportunidades en ejercicio de sus derechos.	Niños, niñas y adolescentes (población menor de 18 años)	Jardines infantiles diurnos
2.Política Pública de Juventud	2019-2030	Ampliar las oportunidades, individuales y colectivas, de las y los jóvenes para que puedan elegir lo que quieren ser y hacer hacia la construcción de proyectos de vida, que permitan el ejercicio pleno de su ciudadanía para beneficio personal y de la sociedad, a través del mejoramiento del conjunto de acciones institucionales y el fortalecimiento de sus entornos relacionales.	Población de 14 a 28 años de edad	Ruta pedagógica para la inclusión social de jóvenes
3.Política Pública de y para la Adultez	2011-2044	Promover, defender y garantizar progresivamente los derechos de los/as adultos/as urbanos/as y rurales que habitan en Bogotá, D.C., a través de la movilización social y la transformación de los conflictos, que impacten las condiciones socioeconómicas, políticas, culturales y ambientales de la población adulta hacia la construcción de una ciudad equitativa, pluralista e incluyente, que respete las diferencias y las diversidades para fortalecer el ejercicio pleno de la ciudadanía.	Población en el rango etario de 29 a 59 años	Sistema distrital del cuidado, movilidad social integral
4.Política Pública Social para El Envejecimiento y la Vejez	2010-2025	Garantizar la promoción, protección, restablecimiento y ejercicio pleno de los derechos humanos de las personas mayores sin distingo alguno, que permita el desarrollo humano, social, económico, político, cultural y recreativo, promoviendo el envejecimiento activo para que las personas mayores de hoy y del futuro en el Distrito Capital vivan una vejez con dignidad, a partir de la responsabilidad que le compete al Estado en su conjunto y de acuerdo con los lineamientos nacionales e internacionales.	Población a partir de 60 años de edad	Cuidado Transitorio Día - Noche
5.Política Pública para las Familias	2011-2025	Garantizar los derechos de las familias, en el marco del Estado Social de Derecho, a través del reconocimiento de su diversidad, la transformación de patrones culturales hegemónicos y excluyentes, la promoción de relaciones democráticas y el diseño de estrategias que contribuyan a su seguridad económica y social, para la construcción de una sociedad justa y equitativa.	Población integral a niños, niñas con medida de ubicación institucional y familias en riesgo de pérdida de cuidado parental	Atención Integral a niños y niñas con medida de ubicación institucional
6.Política Pública para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle	2015-2025	La política pública para habitantes de calle, está orientada a "Resignificar el Fenómeno de la Habitabilidad en Calle en Bogotá, por medio de la implementación de acciones estratégicas integrales, diferenciales, territoriales y transectoriales, orientadas al mejoramiento de la convivencia ciudadana y la dignificación de los Ciudadanos y Ciudadanas Habitantes de Calle, en el marco de la promoción, protección, restablecimiento y garantía de sus Derechos, que contribuyan a su inclusión social, económica, política y cultural, así como a la protección integral de las poblaciones en riesgo de habitar la calle".	Población habitante de calle	Estrategia de prevención del fenómeno de habitabilidad en calle

En relación con las unidades operativas de la Secretaría de Integración Social - SDIS, se encuentra que al corte de 2021 existe un inventario de 858 unidades operativas a cargo de la SDIS es quizás el más extenso en cuanto al número de servicios ofrecidos para la población vulnerable, en total se identifican 34 servicios ofrecidos por estas unidades (Ver Anexo - Mapa 12). A pesar de esto, el 64,5% de unidades operativas de SDIS se dedican a prestar servicios como jardines infantiles diurno y nocturno, y a comedores comunitarios. El restante un 35,5% de unidades operativas prestan 31 servicios diferentes, usualmente asociados a la usuarios en una lógica distrital.

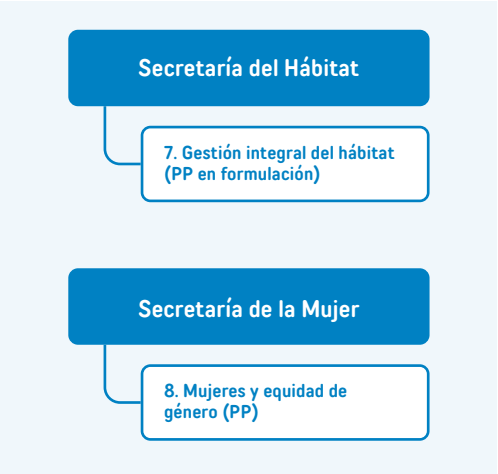
Gráfica 3. Distribución de las unidades operativas (SDIS) según modalidades



Fuente: SDIS – 2021

Análisis de políticas públicas sectoriales

En adición a las anteriores políticas públicas, dado que el enfoque metodológico busca abordar el cierre de brechas en la situación de pobreza multidimensional de los hogares bogotanos se hace necesario el abordaje de otras políticas como la política pública de mujeres y de equidad de género, o la política pública de gestión integral del hábitat para establecer oferta social que pueda tener impactos en el mejoramiento de las condiciones sociales de esta población vulnerable. Siguiendo esta lógica, se incorpora dentro del análisis la territorialización de la oferta educativa y de salud por su potencial de generar mejoras en las dimensiones de la pobreza multidimensional.



Por su parte, tras la revisión de las políticas públicas sectoriales anteriormente planteadas se encuentra que a pesar de su intersectorialidad es posible territorializar el Sistema Distrital del Cuidado para el caso de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital, y los programas de Mejoramiento de Vivienda y Mejoramiento de condiciones del entorno para el caso de la Política Pública de Gestión Integral del Sector Hábitat. A pesar de que estas políticas tienen un contenido programático más amplio, el análisis territorial de estos programas resultan estratégicos para analizar las brechas en la oferta social en determinados sectores de la ciudad.

Tabla 2. Resumen políticas públicas sectoriales priorizadas para el análisis

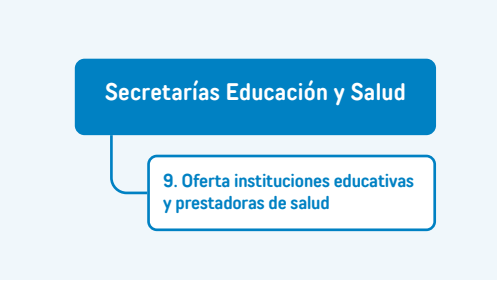
Política pública	Vigencia	Objetivo general política pública	Población objetivo	Nombre del programa
Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital	2020-2030	Reconocer, garantizar y restablecer los derechos de las mujeres que habitan en el Distrito Capital, de manera que se modifiquen de forma progresiva y sostenible, las condiciones injustas y evitables de discriminación, subordinación y exclusión que enfrentan las mujeres en los ámbitos público y privado, promoviendo la igualdad real de oportunidades y la equidad de género en el Distrito Capital.	Mujeres en el distrito capital	Sistema Distrital del Cuidado
Política Pública de Gestión Integral del Sector Hábitat	2022-2031	Mejorar la calidad del hábitat urbano y rural de la ciudad por medio de una gestión integral del territorio, de las soluciones habitacionales y su mejoramiento, soportada en criterios de desarrollo territorial, equidad, sostenibilidad ambiental y eficiencia institucional. Promover modalidades y patrones sostenibles en la producción y el consumo, mediante la adopción de un enfoque sistémico, para el mejoramiento de la calidad de vida en Bogotá D.C.	Hogares en el distrito capital	Programa de Mejoramiento de Vivienda y Programa de mejoramiento de condiciones del entorno

El Sistema Distrital de Cuidado, busca equilibrar los trabajos de cuidado que han recaído por años en los hombros de las mujeres. Este sistema se basa en tres grandes objetivos como son: reconocer el trabajo de cuidado a las personas que lo realizan; redistribuir el trabajo de cuidado entre hombres y mujeres, y reducir los tiempos de trabajo de cuidado no remunerado a las personas cuidadoras. Durante el 2021, el Sistema de Cuidado, a través de las Manzanas de Cuidado, realizó 53.178 atenciones, de las cuales 10.416 fueron dirigidas a las personas que tienen a cargo las mujeres cuidadoras.

En relación con la territorialización de la oferta de los programas de mejoramiento de vivienda y mejoramientos de condiciones del entorno, la Secretaría Distrital del Hábitat cuenta con el Observatorio del Hábitat el cual dispone a la ciudadanía el detalle y georreferenciación de los programas del sector a nivel de dirección técnica. En el (Anexo - Mapa 13), se presenta la localización de las manzanas del cuidado y los polígonos priorizados para las intervenciones de mejoramiento de vivienda y barrios en proceso de regularización.

Infraestructura educativa y de salud

Finalmente, se considera dentro del mapeo de la oferta social la oferta de infraestructura educativa y de salud dada su importancia para el cierre de brechas sociales relacionadas con 6 de 15 variables de la pobreza multidimensional.



En términos de la infraestructura educativa utilizando la información dispuesta por el IDECA se tiene que para el año 2021 hay un total de 2.405 instituciones educativas en Bogotá hay un total de 2.405 instituciones educativas en Bogotá (ver Anexo - Mapa 14) de las cuales el 31,3 son distritales (incluye distritales con administración contratada y oficiales con régimen especial), y el 68,7% son privados (incluye privados con matrícula contratada y con régimen especial). En cuanto a la infraestructura de salud en la ciudad de Bogotá se identifican 2.900 instituciones prestadoras de salud, de las cuales el 4,7% son públicas y el 95,3% son privadas.

Análisis de desequilibrios territoriales

Brechas en la localización de la oferta social

Siguiendo el diseño metodológico expresado en la (Sección 3), el análisis de desequilibrios territoriales busca hacer el cruce entre la oferta de infraestructuras sociales y la demanda de estas infraestructuras a través de la presencia de grupos poblacionales o la pobreza multidimensional. Este punto de encuentro fue posible a través de la revisión detallada de la población objetivo de cada elemento de la oferta social. A continuación, en las Tablas 3 y 4 se presenta la asociación entre los grupos poblacionales del enfoque diferencial y población vulnerable a través de la pobreza multidimensional con la oferta social priorizada en este análisis:

Tabla 3. Grupos poblacionales y oferta social asociada[8]

Grupo poblacional	Oferta social asociada
1.Discapacidad	Centros avanzar, centros crecer, centros intégrate atención interna y externa (SDIS), Sistema Distrital de Cuidado (Sec Mujer)
2.Menores a 5 años	Jardines infantiles diurnos y nocturnos, creciendo en familia, creciendo en familia rural, casa de pensamiento intercultural, centros proteger (SDIS), Sistema Distrital de Cuidado (Sec Mujer)
3.Jóvenes entre 14 y 28 años	Distrito Joven, Centros Forjar (SDIS)
4. Adultos mayores	Centros día, Centros de desarrollo comunitario CDC (SDIS), Sistema Distrital de Cuidado (Sec Mujer)
5.Mujeres jefe de hogar	Integración y gestión del territorio (SDIS)
6.Migrantes	Centro abrazar, centros para la integración y los derechos de los migrantes (SDIS)
7.Habitantes de Calle	Centros noche, centros para el desarrollo de capacidades, comunidad de vida, hogares de paso día y noche (SDIS)

Fuente: Elaboración propia

8 Nota: El presente estudio se enfocó fundamentalmente en las políticas públicas poblacionales que lidera la secretaría de integración social, la cual no está encargada de liderar la política pública de los pueblos indígenas. Esta política está a cargo de la secretaría distrital de gobierno y tiene un enfoque interseccional, lo cual dificulta la territorialización de la oferta social. Por ello si bien se cuenta con el diagnóstico de la presencia de población étnica (demanda), en el estudio relacionado no se pudo elaborar el análisis de brechas de servicios sociales para este grupo en específico.

Tabla 4. Población vulnerable según privaciones del IPM y oferta social asociada

Dimensión IPM	Población vulnerable por:	Oferta social asociada
Condiciones educativas del hogar	1.Bajo logro educativo	Colegios oficiales y no oficiales del distrito (IDECA)
	2.Analfabetismo	Colegios oficiales y no oficiales del distrito (IDECA)
Condiciones de la niñez y juventud	3.Inasistencia escolar	Colegios oficiales y no oficiales del distrito (IDECA)
	4.Rezago escolar	Colegios oficiales y no oficiales del distrito (IDECA)
	5.Barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia	Jardines infantiles diurnos y nocturnos, creciendo en familia, creciendo en familia rural, casa de pensamiento intercultural, centros proteger (SDIS), Sistema Distrital de Cuidado (Sec Mujer)
	6.Trabajo infantil	Centros amar (SDIS)
Salud	7.Sin aseguramiento en salud	Instituciones prestadoras de salud IPS (IDECA)
	8.Barreras de acceso a servicios de salud	Instituciones prestadoras de salud IPS (IDECA)
Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda	9.Sin acceso a fuente de agua mejorada	Polígonos barrios en proceso de regularización (SDH)
	10.Inadecuada eliminación de excretas	Polígonos barrios en proceso de regularización (SDH)
	11.Pisos inadecuados	Territorios priorizados para el mejoramiento integral viviendas (SDH)
	12. Paredes exteriores inadecuadas	Territorios priorizados para el mejoramiento integral viviendas (SDH)
	13. Hacinamiento crítico	Territorios priorizados para el mejoramiento integral viviendas (SDH)

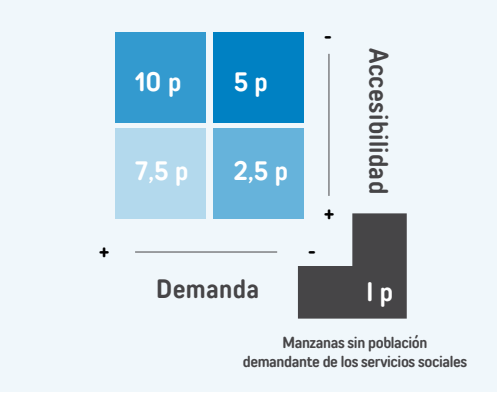
Fuente: Elaboración propia

En este orden de ideas, se plantea que el punto de encuentro entre la oferta y la demanda sea la distancia mínima de la población demandante hacia la oferta social especializada más cercana. Esta oferta social en muchos casos corresponde a grupos de varias edificaciones u oferta llevada al territorio para prestar diferentes servicios a un grupo poblacional específico (Ej. La oferta para población en discapacidad se presta en los centros avanzar, centros crecer, centros intégrate atención interna y externa (SDIS), Sistema Distrital de Cuidado (Sec Mujer)).

Siguiendo esta lógica y en aras de establecer una metodología objetiva y replicable para identificar regiones con brechas o desequilibrios en la localización de la infraestructura social para un grupo poblacional específico, se propone la creación de una escala ordinal que va de 1 a 10 puntos en donde se priorizan a las manzanas con mayores brechas de localización en la oferta social[9]. Según esta escala las manzanas que obtienen la valoración máxima (10 puntos) son aquellas que comparten conjuntamente una alta demanda acompañada de una baja accesibilidad a la oferta social, con una valoración de (7,5 de 10 posibles) se encuentran las manzanas con una alta demanda con relativamente alta accesibilidad, con un puntaje de (5 de 10 posibles) se encuentran las manzanas con una baja demanda y una baja accesibilidad a la oferta, con un puntaje de (2,5 de 10 posibles) se encuentran las manzanas en donde hay una baja demanda acompañada de alta accesibilidad por lo cual no resulta tan estratégica su priorización, finalmente obtienen (1 de 10 posibles) las manzanas en donde no se registra población demandante del servicio social.

9 Nota: A través del análisis de conglomerados por k-medias se identifican los puntos de corte para identificar una manzana con alta o baja demanda, y manzanas con alta y baja accesibilidad.

Gráfica 4. Propuesta medición del indicador brecha localización para un grupo poblacional específico



Fuente: Elaboración propia

A manera ilustrativa, se presenta la aplicación del indicador de brechas de localización para dos grupos específicos:

· **Brechas de localización – personas en situación de discapacidad:** Siguiendo la metodología presentada anteriormente, el análisis inicia con el cálculo de las distancias respecto a la oferta social específicamente diseñada para las personas en situación de discapacidad, estas distancias son cuantificadas en metros lineales respecto a la oferta social más cercana[10] (Anexo - Mapa 15). En segundo lugar, se calcula el total de personas en situación de discapacidad por manzana como indicador que refleja la demanda de este tipo de servicios sociales (Anexo - Mapa 16). En tercer lugar, se calcula el indicador de brechas en la localización de oferta para personas con discapacidad; este indicador muestra que hay unidades de planeamiento local (UPL) como Britalia, Usaquén, Engativá, Tintal, Porvenir y Kennedy con una concentración importante de manzanas con alta brecha de localización de oferta (10 puntos). En las manzanas con mayor indicador de brechas resulta estratégico la priorización de oferta social para personas con discapacidad (Anexo - Mapa 17).

· **Brechas de localización – personas con bajo logro educativo:** En primer lugar, se calculan las distancias en metros lineales respecto a la oferta social más cercana (Anexo - Mapa 18). En segundo lugar, se calcula el total de personas pobres multidimensionalmente por tener bajo logro educativo a nivel de manzana (Anexo - Mapa 19). En tercer lugar, se calcula el indicador de brechas en la localización de oferta para personas con bajo logro educativo; este indicador muestra que hay unidades de planeamiento local (UPL) como Tibabuyes, Patio Bonito, Porvenir y Lucero con una concentración importante de manzanas con alta brecha de localización de oferta (10 puntos). En las manzanas con mayor indicador de brechas resulta estratégico la priorización de educativa dirigida a mejorar el logro educativo de la población (Anexo - Mapa 20).

Índice sintético de brechas de localización de oferta social[11]

Dada la complejidad para la presentación de las diferentes brechas de localización de los diferentes grupos poblacionales de interés, se propone el cálculo de un índice sintético que reduzca las diferentes brechas de oferta social para grupos poblacionales y población vulnerable (10 brechas), facilitando así la comprensión del fenómeno y el uso por parte de los diferentes usuarios del estudio. En términos generales el índice sintético tiene una estructura anidada, compuesta por dos grandes dimensiones:

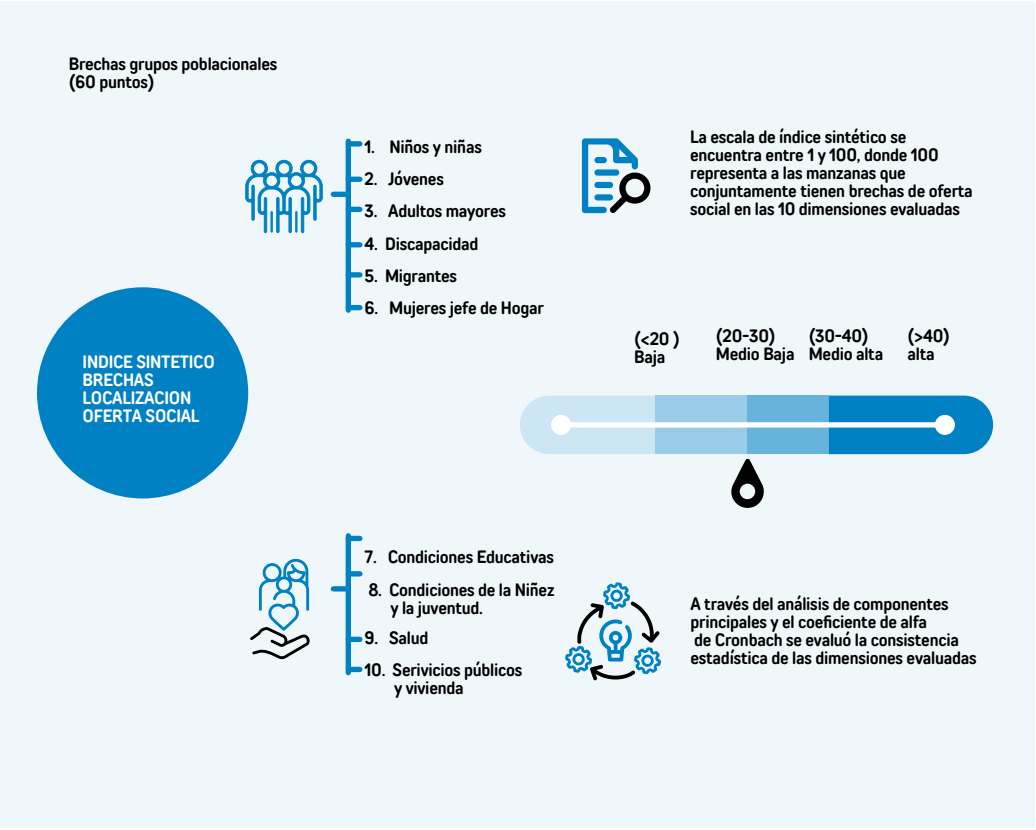
(I) Brechas de grupos poblacionales: en esta dimensión se encuentran los indicadores de brechas de localización de oferta para (1) niños y niñas, (2) jóvenes, (3) adultos mayores, (4) discapacidad, (5) migrantes y (6) mujeres jefe de hogar.

(II) Brechas de población vulnerable: en esta dimensión se encuentran los indicadores de brechas de localización de oferta para población pobre multidimensionalmente según (7) condiciones educativas, (8) condiciones de la niñez y juventud, (9) salud y (10) servicios públicos y vivienda.

10 En este caso la oferta hace referencia a la cercanía de cada manzana a: Centros avanzar, centros crecer, centros intégrate atención interna y externa (SDIS), Sistema Distrital de Cuidado (Sec Mujer))

11 Dados los avances de la Dirección de Ambiente y Ruralidad sobre el "Análisis de proximidad a nodos de equipamientos rurales definidos en el POT" se definió que el alcance del presente estudio fuera en el ámbito urbano exclusivamente, entendiendo la dificultad de extrapolar esta metodología a zonas rurales donde no existe información a nivel de manzana y en donde resulta más adecuado el análisis prospectivo de una red de cuidado rural desconcentrada mejorando la movilidad rural y regional.

Gráfica 5. Estructura índice sintético brechas localización oferta social



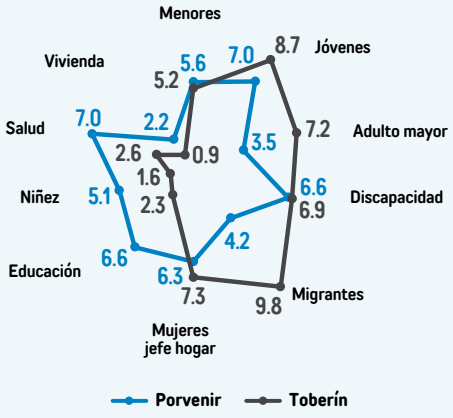
Fuente: Elaboración propia

Tal y como se explicó en la sección anterior, cada uno de los indicadores tiene una escala entre 1 y 10 donde mayores valores expresan una mayor brecha en la oferta social asociada a cada población diferencial. Dada esta característica de los indicadores y por construcción el índice sintético tiene una escala que va de 1 hasta 100 puntos posibles, esto sucede porque el índice sintético es la sumatoria de las 10 brechas contempladas sin ningún tipo de ponderación (Más información - Recuadro 2). Así mismo, la dimensión de brechas para grupos poblacionales tiene una escala que va de 1 hasta 60 puntos posibles; la dimensión de brechas para población vulnerable tiene una escala de 1 hasta 40 puntos posibles (Gráfica 5). En este orden de ideas, se propone la siguiente escala de interpretación de los resultados a nivel de manzana: brechas baja (<20 puntos), brecha medio baja (20–30 puntos), brecha medio alta (30–40 puntos) y brecha alta (>40 puntos); estos rangos indicarían que una manzana que simultáneamente tenga brechas en 4 o más grupos poblacionales será clasificada con brecha alta en la localización de los servicios sociales (ver Anexo - Mapas 21 a 23).

Foto: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Dado que el indicador sintético tiene una estructura anidada es posible descomponerlo y desagregarlo por zonas como las UPL y analizar los principales déficits. A manera ilustrativa, se presentan los resultados del índice sintético según las 10 brechas en la medición para las UPL Porvenir y Toberín:

Gráfica 5. Resultados descomposición indicador sintético brechas UPL Porvenir y UPL Toberín



· Para el caso de la UPL Porvenir las principales brechas se presentan en la oferta de Salud, Discapacidad y Educación.
· Para el caso de la UPL Toberín las principales brechas se asocian a la oferta para los grupos poblacionales de Jóvenes, Adulto Mayor y Migrantes.

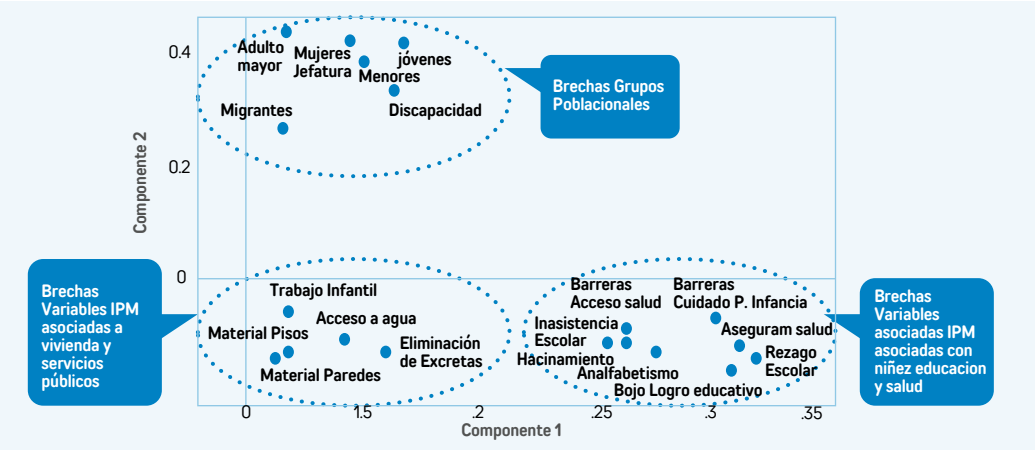
Recuadro 2. Metodología índice sintético de brechas de localización

A continuación, se presentan los pasos desarrollados para el abordaje metodológico cuantitativo del índice sintético:

· El punto de partida para la consecución de este índice fue el cálculo del coeficiente Alfa de Cronbach sobre el total de 10 variables ordinales de brechas de localización de oferta social. El resultado de este coeficiente se ubicó en 0.85 con lo cual pudo concluirse que las 10 brechas propuestas son viables de resumir en un índice sintético.

· En una segunda instancia se elaboró un Análisis de Componentes Principales -ACP- de carácter exploratorio. A través de este análisis se comprobó la pertinencia de dividir el índice sintético y sus respectivos análisis derivados en dos dimensiones (brechas de grupos poblacionales y brechas de las diferentes variables del IPM). Adicionalmente, se encontró que las brechas asociadas a atributos de la vivienda y a servicios públicos tienden a tener patrones diferenciales respecto a las brechas asociadas a variables de la pobreza de niñez, educación o salud. A pesar de lo anterior, la totalidad de 10 brechas analizadas pueden ser caracterizadas a través del componente principal (Componente 1) subyacente de este conjunto de datos (Gráfica 6).

Gráfica 6. Diagrama correlaciones – Análisis de Componentes Principales



· Dado el anterior diagnóstico, el índice sintético de brechas se construyó a través de la sumatoria simple de las 10 brechas analizadas. Esto implica que los pesos son homogéneos en el caso de esta propuesta metodológica.

Brechas en la cobertura de los beneficiarios política social[12]

Para el caso de las beneficiarios de oferta social de los servicios prestados por la Secretaría de Integración Social, la encuesta SIRBE permite identificar a nivel de manzana de residencia a la población beneficiaria de las diferentes modalidades de servicio. Esto permitiría el cálculo de indicadores de cobertura relativizados con la población objeto de la oferta de la siguiente manera:

$$Cobertura = \frac{Beneficiarios\ según\ modalidades\ SDIS\ por\ manzana}{Población\ vulnerable\ o\ en\ pobreza\ multidimensional\ por\ manzana}$$

Dado que existe la posibilidad que las coberturas de servicios sociales se encuentren alejadas del óptimo (100%), se plantea el análisis espacial de la tasa de cobertura en búsqueda de zonas en la ciudad donde puede estaré presentando problemas de déficit de cobertura en los servicios sociales. Una primera aproximación consiste en el mapeo de la tasa de cobertura a nivel de manzanas para la ciudad de Bogotá (Anexo - Mapa 23). Tal y como puede apreciarse en el (ver Anexo - Mapa 23) el 69,6% de las manzanas analizadas registran coberturas inferiores a 7,2%, reflejando un patrón generalizado de baja tasa de cobertura de los servicios sociales en gran parte de la ciudad. No obstante, este análisis descriptivo no permite identificar los lugares más estratégicos donde se podría focalizar la política pública.

En orden de identificar las zonas de la ciudad con la mayor presión relativa en la cobertura de los servicios sociales, se propone la aplicación de la estadística espacial propuesta por (Getis, 1992). Este análisis permite identificar y visibilizar de manera más clara las zonas de la ciudad que pueden priorizarse para el fortalecimiento en la oferta de los servicios sociales.

12 Nota: Este análisis es complementario al análisis de brechas de localización. Se propone este carácter complementario porque se restringe únicamente a la oferta asociada a las unidades operativas operadas por la Secretaría de Integración Social. Como podrá apreciarse en la sección de recomendaciones, es posible extender este análisis a oferta del sector educación o salud utilizando algunos registros administrativos.

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

· En términos generales la función Gi* identifica grupos conjuntos de manzanas donde hay una alta intensidad (Hot Spots) y baja intensidad (Cold Spots) del fenómeno. En esta aplicación puntual resulta de interés visibilizar las manzanas con baja intensidad, pues significa que en estas zonas hay conglomerados de manzanas donde la tasa de cobertura de los beneficiarios de los servicios de SDIS es baja con relación al total de personas en situación de pobreza multidimensional. En estas manzanas resulta estratégico el fortalecimiento de la oferta actual en orden de incrementar los beneficiarios y de esta manera avanzar en la equidad social (Anexo - Mapa 24).

· Los resultados en la escala distrital muestran algunos patrones interesantes. Las UPL de Suba, Rincón de Suba y Tibabuyes constituyen un triángulo donde hay presencia de un gran conjunto de manzanas donde la tasa de cobertura de los servicios sociales resulta insuficiente en contraste con las personas en situación de pobreza. Por su parte, un fenómeno similar se encuentra en las UPL Usme-Entrenubes, Rafael Uribe, San Cristóbal y Restrepo; en estas UPL se concentra una gran aglomeración de manzanas con tasa de cobertura de servicios sociales insuficiente.

· Finalmente, se identifican zonas de menor escala en las UPL de Niza, Patio Bonito, El Edén, Kennedy, Arborizadora y Tunjuelito. En estas UPL el fenómeno de la baja cobertura en los servicios sociales parece estar más aislado a sectores pequeños dentro de la unidad de planeamiento.

En resumen, el análisis de brechas de cobertura permite responder a la interrogante de en qué lugares se necesitaría profundizar el acceso a los servicios sociales a través de incrementos en el número de beneficiarios que actualmente son atendidos a través de las Unidades Operativas de SDIS. Estos resultados se complementan al índice sintético de brechas de localización, dado que es posible mejorar la cobertura de las siguientes maneras: (i) formulando proyectos que logren acercar la oferta a estas subzonas de la ciudad (análisis de brechas de localización), (ii) incrementando el número de cupos y beneficiarios en la oferta que existe actualmente (análisis de brechas de cobertura).

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

4 Conclusiones y recomendaciones

A través del desarrollo del estudio sobre el cierre de las brechas en los servicios sociales en Bogotá pueden abstraerse varias conclusiones. En primer lugar, la revisión de literatura permite identificar que el análisis de brechas en la provisión de oferta social puede enmarcarse en el problema de la asignación-localización de instalaciones. Así mismo, a través de la revisión documental pudo evidenciarse que el grueso de los estudios aplicados para Bogotá han sido estudios de caso o aplicaciones sobre la localización de oferta sectorial, razón por la cual este estudio contribuye a la literatura por el carácter multisectorial y la inclusión del análisis de políticas públicas en una aplicación del problema de localización-asignación en una escala distrital.

En segundo lugar, el presente estudio planteó una metodología que consta de tres dimensiones: (i) mapeo de la demanda social, (ii) mapeo de la oferta social y (iii) análisis de desequilibrios territoriales. De manera transversal se utilizó información oficial disponible para la Secretaría Distrital de Planeación directamente por datos abiertos o por convenios interadministrativos tales como el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2018 del DANE, la base de datos del SISBÉN del año 2021 del DNP, la información de la Infraestructura Distrital de Datos Espaciales IDECA e información de la Secretaría Distrital de Integración Social -SDIS-. Producto de los procesamientos de estas bases de datos bajo el marco analítico propuesto fue posible el cálculo de una primera versión de un Índice Sintético de Brechas de Localización de la Oferta Social, el cual resume y valora a nivel de manzana las brechas en el acceso a la oferta social diseñada para grupos poblacionales del enfoque diferencial o para personas en situación de pobreza multidimensional. De manera complementaria el estudio brinda una primera aproximación a la cuantificación de las brechas de cobertura en los servicios sociales, si bien este análisis se limitó a los beneficiarios de los servicios de la SDIS ayuda a visibilizar zonas con conglomerados dentro de las UPL en donde puede ser estratégico mejorar la cobertura y cupos para lograr una mayor equidad espacial en la ciudad.

Finalmente, se presentan algunas recomendaciones y/o lineamientos mediante los cuales la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá podría generar estrategias para el mejoramiento de las relaciones sociales y la justicia espacial en la ciudad:

1. Promover proyectos en el Plan de Ordenamiento Territorial y en otros instrumentos de planeación que prioricen las zonas identificadas con altas brechas de

localización de la oferta para la construcción y provisión de oferta social dirigida a población vulnerable y de grupos poblacionales específicos. La focalización de recursos públicos e inversiones en estas zonas puede contribuir a mejorar la eficiencia del gasto social y así avanzar en mayor medida en el cierre de las brechas sociales de la población bogotana.

2. En las zonas identificadas con brechas de cobertura de los servicios sociales es importante fomentar el fortalecimiento de la infraestructura y oferta programática actual que permitan equiparar estas zonas a otras zonas de la ciudad menos deficitarias.

3. Se recomienda la apropiación del estudio en futuras caracterizaciones socioeconómicas que se encuentre desarrollando la Secretaría Distrital de Planeación, este es el caso del estudio de Déficit de Equipamientos desarrollado por la Dirección de Planes Parciales, que si bien está elaborado a una escala de UPZ y tiene un carácter más amplio en donde la oferta de integración social es tan solo 1 de 14 sectores analizados, encuentra una complementariedad con el presente estudio en el desarrollo más profundo de los grupos poblacionales y en la posibilidad de agregar resultados del nivel de manzanas al de UPZ.

4. Se recomienda el uso del registro administrativo del SISBÉN a nivel de coordenadas de las viviendas ubicadas en las tres UPL rurales (Cuenca Tunjuelo, Cerros Orientales y Sumapaz). La georreferenciación de viviendas puede contribuir a la construcción de indicadores más especializados que permitan medir la proximidad a los nodos de equipamientos rurales dispersos, en la actualidad esta información resulta demasiado agregada y no permite discriminar matices que pueden presentarse en los sectores o veredas catastrales.

5. Si bien este estudio se elaboró a partir de información oficial se recomienda complementar el análisis a partir de información proveniente de cartografías colaborativas tales como raspado y minería de datos, mapeos colaborativos en campo y online. Así mismo, se recomienda profundizar el análisis con el análisis de matrices origen-destino basadas en tiempos de viaje y según tipos de transporte, esto permitirá ahondar más en los resultados y brindar recomendaciones especialmente relevantes para las zonas rurales de la ciudad.

Bibliografía

Buzai G, B. C. (2008). Modelos de localización-asignación aplicados a servicios públicos urbanos: Análisis. Bahía Blanca, Argentina: Universidad Nacional del Sur.

DNP. (2011). Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997–210. Bogotá, Colombia: Archivos de Economía - Departamento Nacional de Planeación.

Escobar D, M. J. (2021). Localización de equipamientos para el registro de automotores y conductores a partir de un análisis de accesibilidad integral: caso de estudio Bogotá, Colombia. Bogotá, Colombia: Tesis de Grado - Universidad Nacional de Colombia.

Gascón S, J. L. (2015). Óptima ubicación de un relleno sanitario para el Área Metropolitana del Valle de Aburrá empleando Sistemas de Información Geográfica. Medellín: Universidad San Buenaventura.

Getis, A. a. (1992). The Analysis of Spatial Association by Use of Distance Statistics. Ohio, Estados Unidos : Geographical Analysis, 24, 189–206.

ICBF. (2017). Modelo Enfoque Diferencial. Bogotá, Colombia: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Niño-Vargas J, L.-D. H. (2014). Modelo matemático para determinar la ubicación de Centros de Distribución en un contexto real. Pereira: Universidad Tecnológica de Pereira.

PNUD. (2022). Mapeando cuidados: herramientas innovadoras para la georreferenciación de oferta y demanda de cuidados en América Latina y El Caribe. Centro Regional para América Latina y El Caribe del PNUD: PNUD.

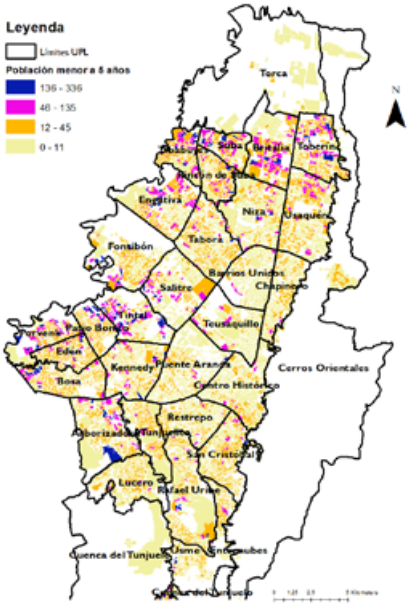
Ruíz, L. (2020). Modelo de localización óptima para el sistema de equipamientos de seguridad, convivencia y justicia en Bogotá D.C. Bogotá, Colombia: Tesis de Grado - Universidad Nacional de Colombia.

Sendra J, M. S. (1995). Modelos de localización-asignación y evaluación multicriterio para la localización de instalaciones no deseables . México DF: Universidad Autónoma del Estado de México.

Villamil-Mejía C, G. R.-D. (2014). Modelo de localización-asignación aplicado a centros educativos (MACE). Un planteamiento desde la Microcentralidad Urbana para el polígono de la zona de Transición entre la cuenca alta y media del Río Fucha. Bogotá-Colombia. Bogotá, Colombia: Academia Journals de Ciencias y Sustentabilidad (CICS).

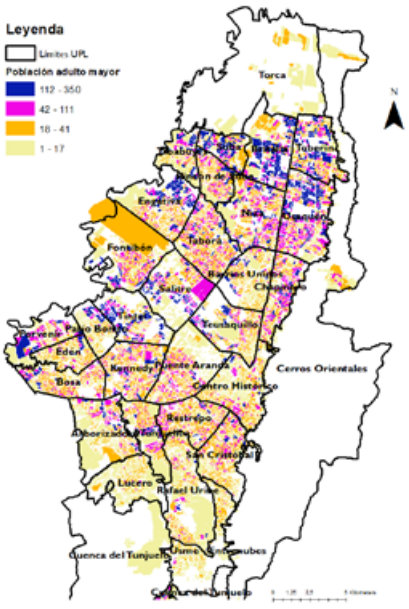
Anexos

Mapa 1. Población de menores a 5 años por manzana



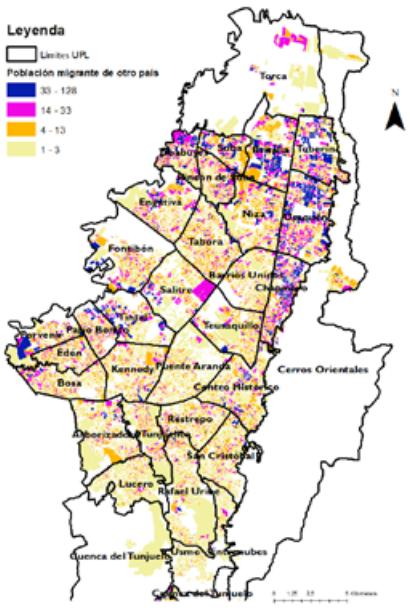
Fuente: DANE – Censo Nacional de Población y Vivienda (2018)

Mapa 2. Población de jóvenes de 14 a 28 años por manzana



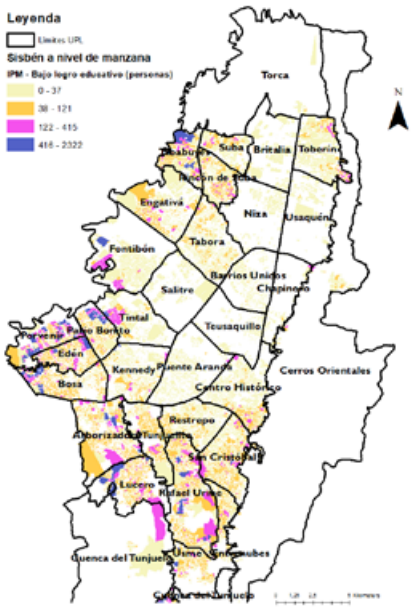
Fuente: DANE – Censo Nacional de Población y Vivienda (2018)

Mapa 3 Población de adultos mayores por manzana



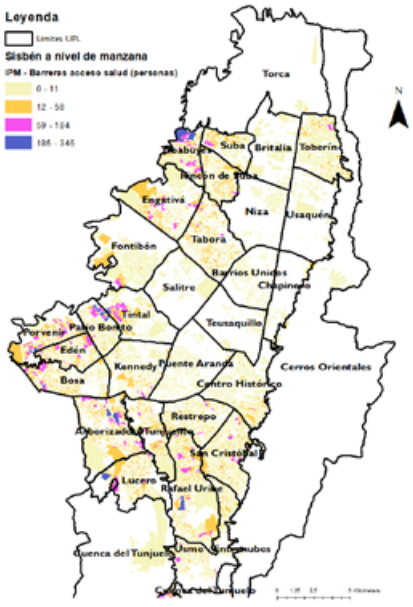
Fuente: DANE – Censo Nacional de Población y Vivienda (2018)

Mapa 4. Población de con discapacidad por manzana



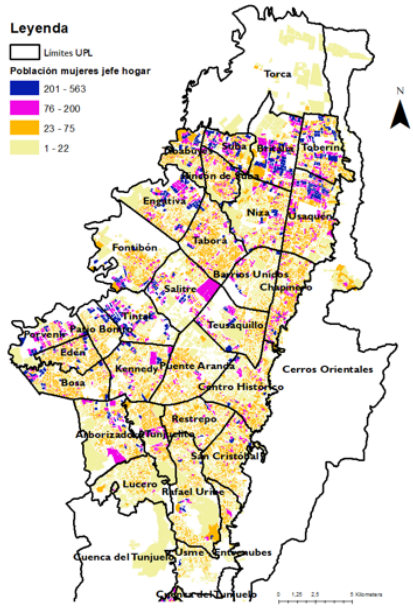
Fuente: DANE – Censo Nacional de Población y Vivienda (2018)

Mapa 5. Población de con discapacidad por manzana



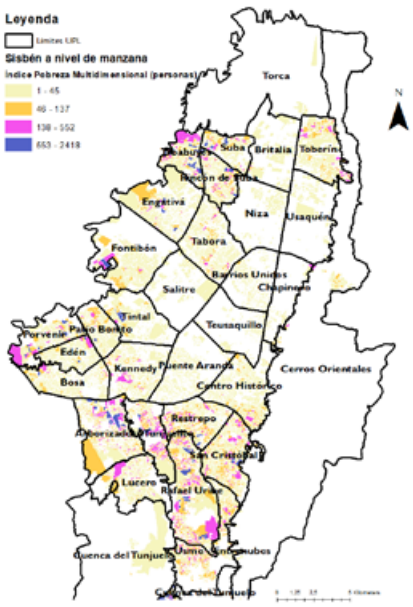
Fuente: DANE – Censo Nacional de Población y Vivienda (2018)

Mapa 6. Población mujeres jefe de hogar por manzana



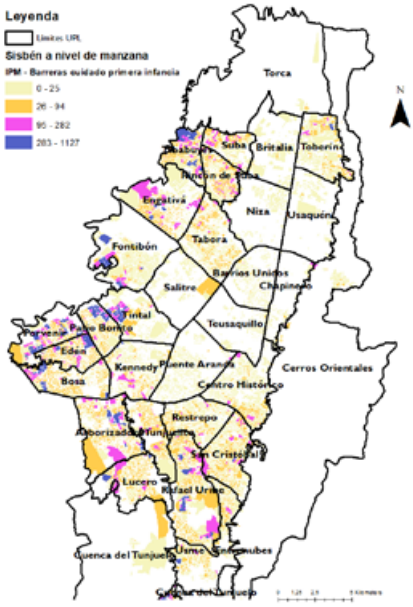
Fuente: DANE – Censo Nacional de Población y Vivienda (2018)

Mapa 7. Incidencia de la pobreza multidimensional por manzana



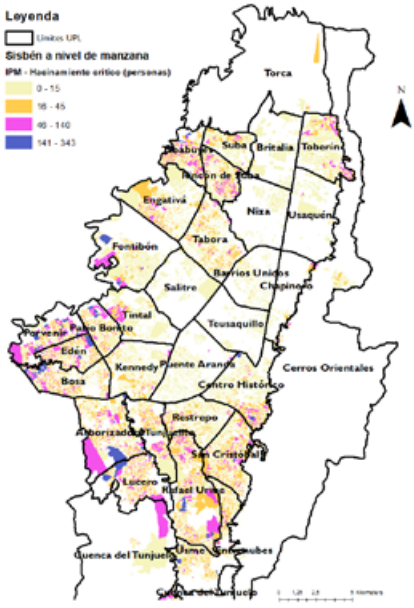
Fuente: SISBÉN (2021)

Mapa 8. Personas con bajo logro educativo por manzana



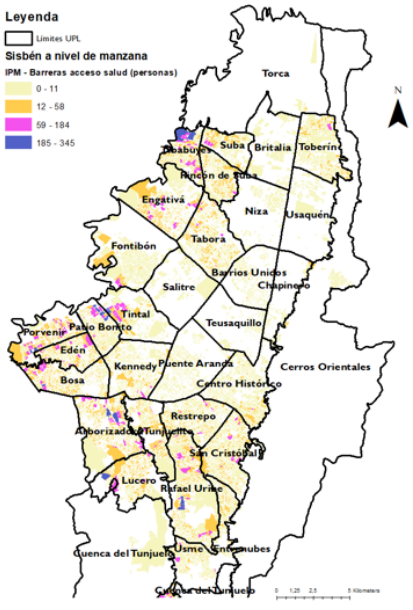
Fuente: DANE – Censo Nacional de Población y Vivienda (2018)

Mapa 9. **Personas barreras en el cuidado de la primera infancia por manzana**



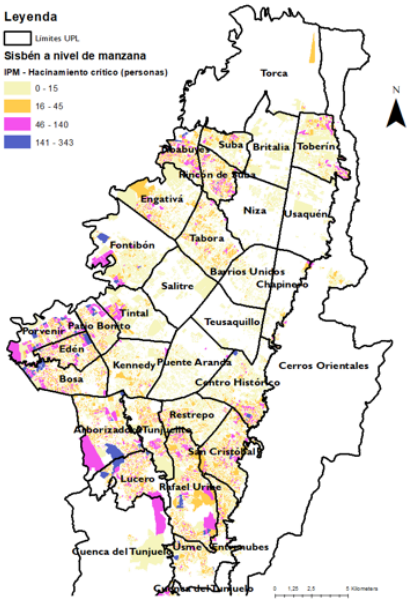
Fuente: SISBÉN (2021)

Mapa 10. **Personas con barreras en el acceso a salud por manzana**



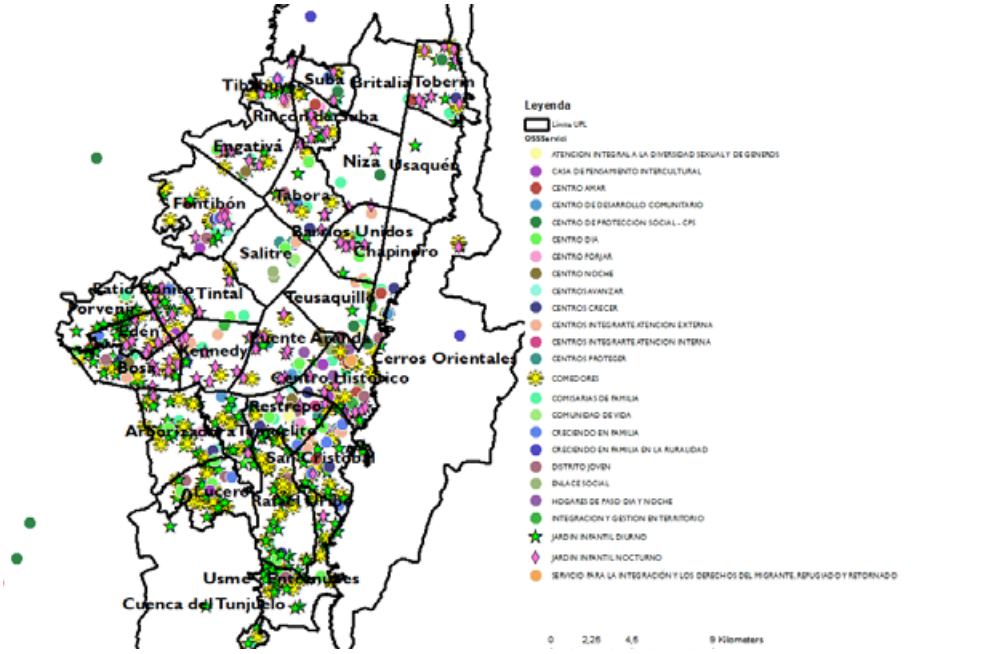
Fuente: SISBÉN (2021)

Mapa 11. **Personas con barreras en el hacinamiento crítico por manzana**



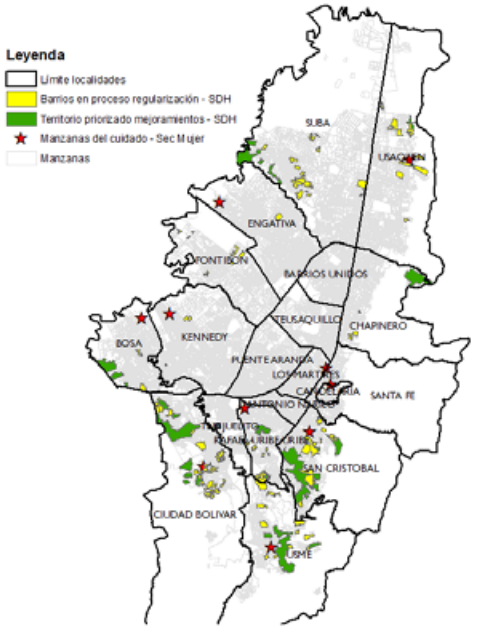
Fuente: SISBÉN (2021)

Mapa 12. Localización Unidades Operativas (SDIS)



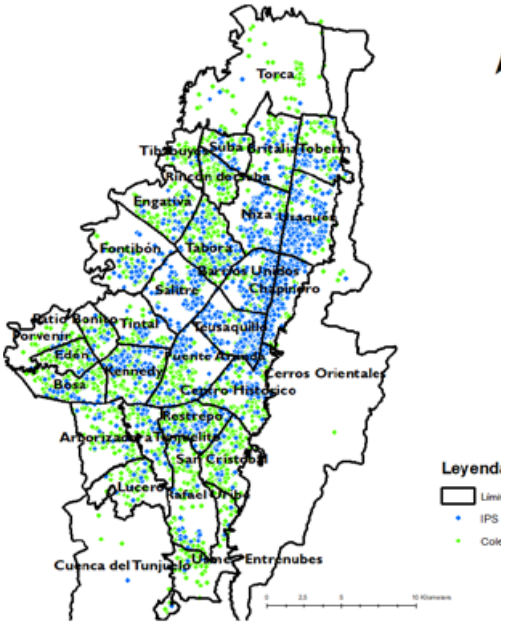
Fuente: SDIS – 2021

Mapa 13. Localización manzanas del cuidado (Secretaría de la Mujer) programas de mejoramiento de vivienda y entorno (Secretaría Distrital del Hábitat)



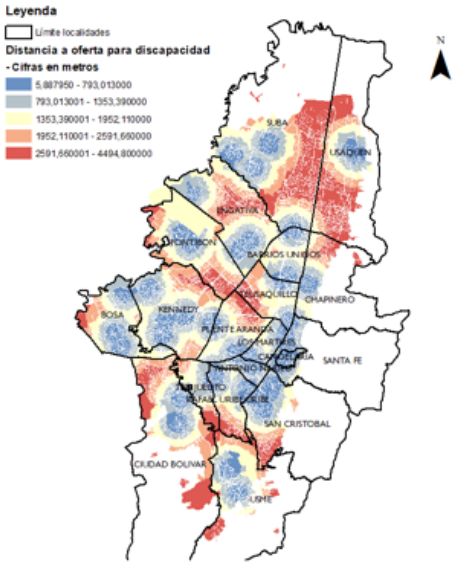
Fuente: IDECA – 2021

Mapa 14. Localización de la infraestructura educativa y de salud



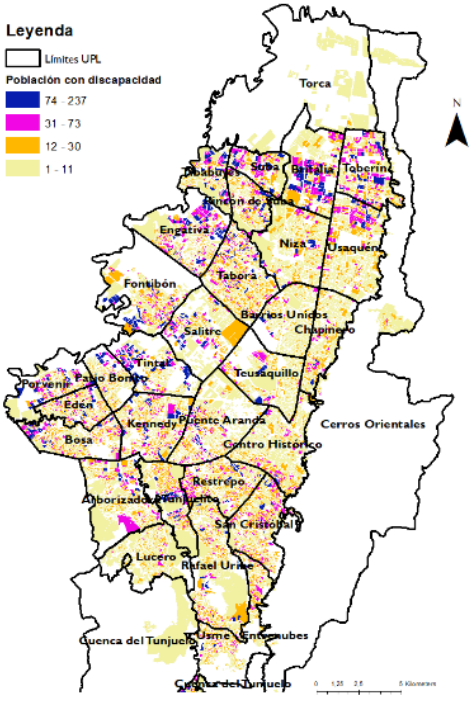
Fuente: IDECA – 2021

Mapa 15. Distancias respecto a oferta para discapacidad (Oferta)



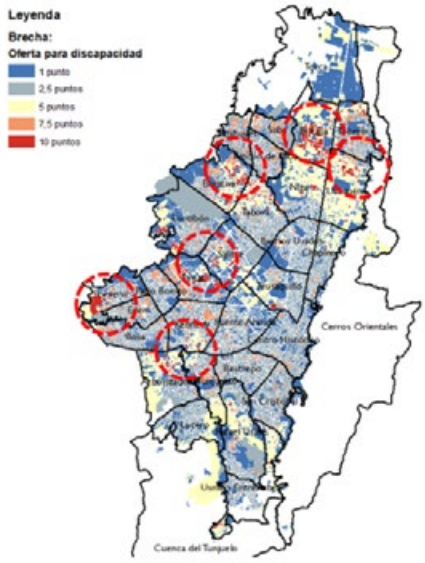
Fuente: Elaboración propia basado en DANE & SDIS

Mapa 16. Personas en situación de discapacidad (Demanda)



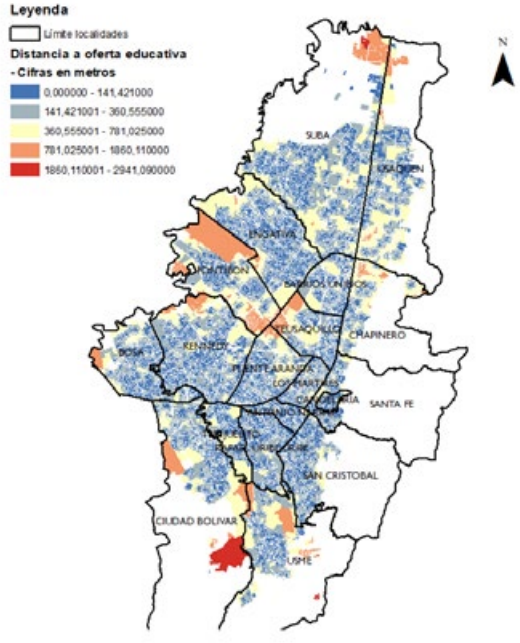
Fuente: Elaboración propia basado en DANE & SDIS

Mapa 17. Indicador de brechas de localización oferta para discapacidad



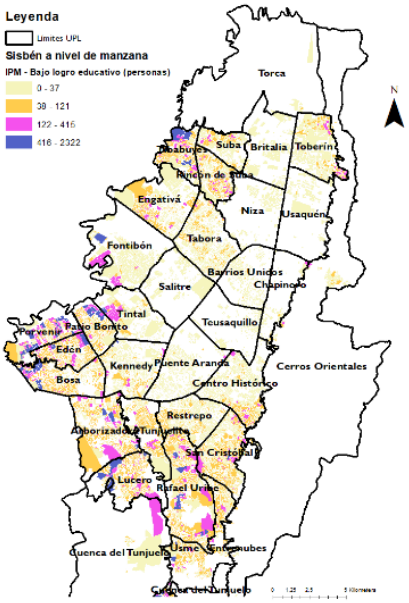
Fuente: Elaboración propia basado en DANE & SD

Mapa 18. Distancias respecto a instituciones educativas (Oferta)



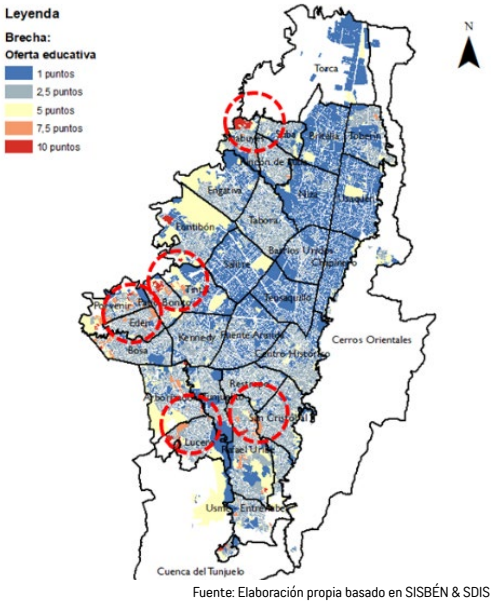
Fuente: Elaboración propia basado en SISBÉN & SDIS

Mapa 19. Personas con bajo logro educativo por manzana (Demanda)



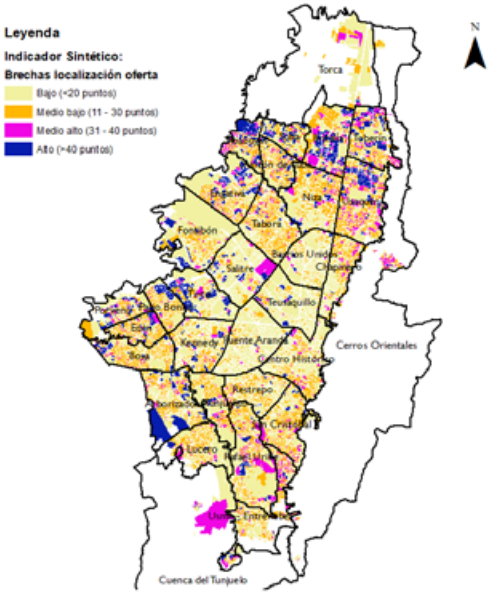
Fuente: Elaboración propia basado en SISBÉN & SDIS

Mapa 20. Indicador de brechas de localización oferta educativa



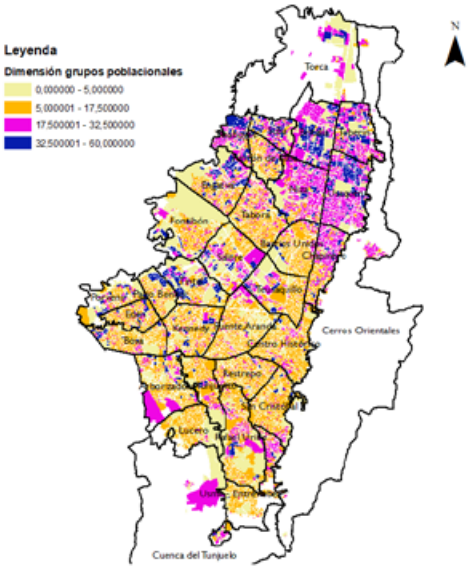
Fuente: Elaboración propia basado en SISBÉN & SDIS

Mapa 21. Indicador sintético de brechas de localización oferta social

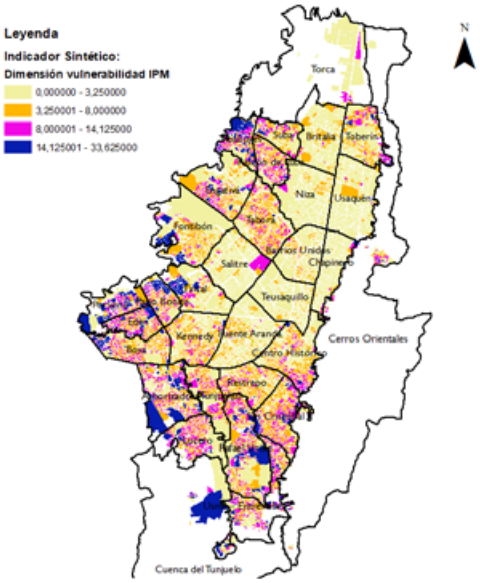


Fuente: Elaboración propia

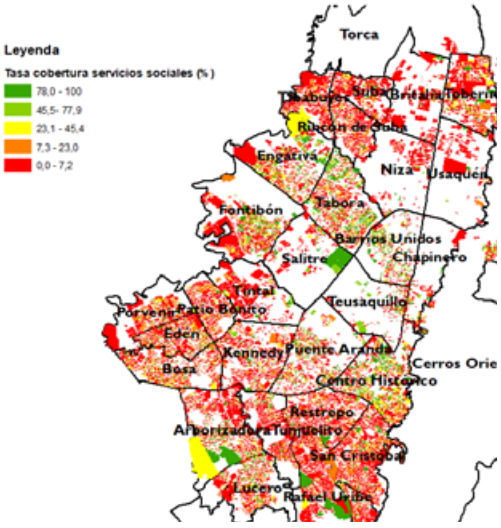
Mapa 22. Dimensión brechas localización oferta para grupos poblacionales



Mapa 22. Dimensión brechas localización oferta para población vulnerable según IPM

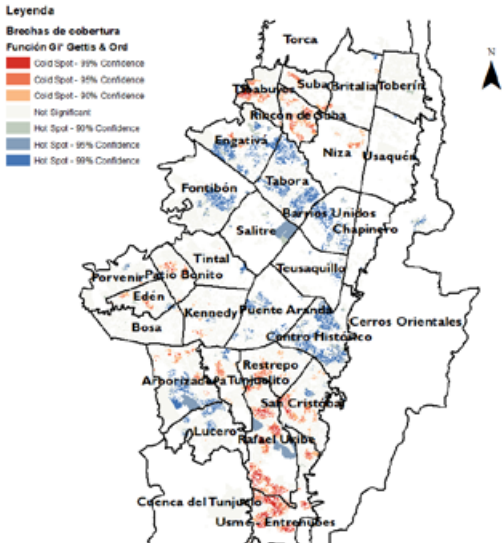


Mapa 23. Tasa de cobertura de los servicios sociales prestados por SDIS

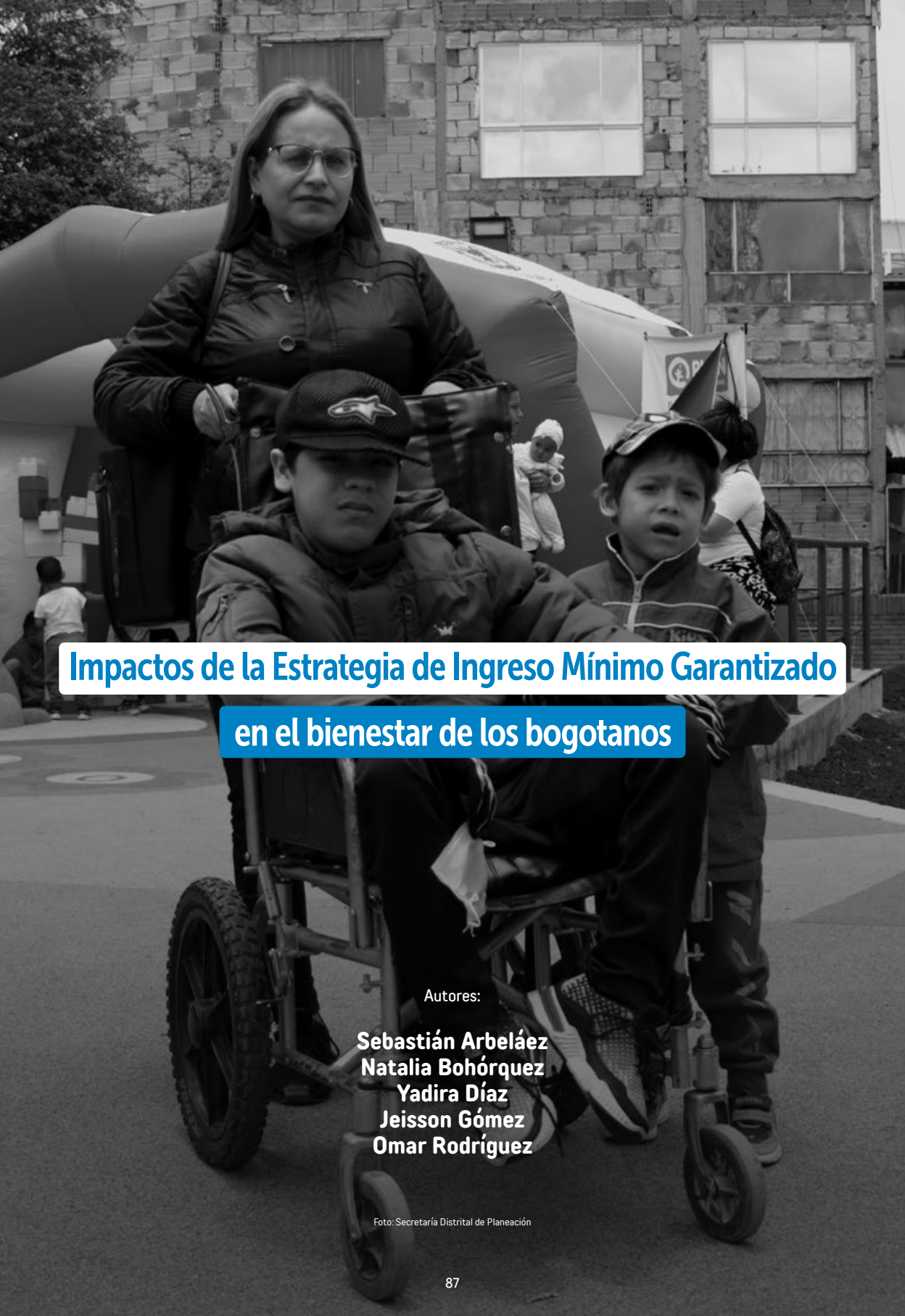


Fuente: Elaboración propia

Mapa 24. Análisis de brechas de cobertura en servicios sociales a través de la metodología Gi* Gettis&Ord



Fuente: Elaboración propia



Impactos de la Estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado en el bienestar de los bogotanos

Autores:

Sebastián Arbeláez
Natalia Bohórquez
Yadira Díaz
Jeisson Gómez
Omar Rodríguez

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Resumen

Desde 2020 la Administración Distrital de Bogotá viene consolidando la Estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado (EIMG) en la capital. El principal instrumento de la estrategia son las transferencias monetarias no condicionadas a los hogares más pobres y vulnerables de la ciudad. En uso de la Encuesta Multipropósito de Bogotá 2021, este documento analiza el impacto que EIMG tiene sobre diferentes dimensiones del bienestar: inserción laboral, inseguridad alimentaria y gasto en rubros básicos, entre otros. A través de una metodología de regresión discontinua difusa (fuzzy regression discontinuity), se cuantifican los impactos alrededor de varios puntos de corte. Los resultados demuestran efectos estadísticamente significativos en la disminución de la proporción de personas que realizan labores de cuidado no remunerado. De igual manera se encuentra que la EIMG potencia el acceso al mercado laboral en los hogares beneficiarios, aunque la inserción se da principalmente en actividades informales. A su vez, se observa un impacto estadísticamente significativo en la reducción de inseguridad alimentaria severa y moderada. Estos resultados demuestran la efectividad de las transferencias monetarias en la ciudad y resaltan la importancia de éstas como instrumento de política pública de la Administración Distrital para la lucha contra la pobreza.

1 Introducción

La Estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado (EIMG) se consolida como respuesta a la pandemia para mitigar y reducir la pobreza monetaria en Bogotá. La estrategia tuvo sus inicios a partir del Sistema Distrital de Bogotá Solidaria en Casa con el propósito de atender la emergencia causada por la pandemia del COVID-19 en el distrito; responder a los choques económicos ocasionados por ésta; y, mitigar sus efectos negativos sobre el empleo y el ingreso de los hogares.

Esta estrategia, a pesar de que tuvo su auge en el marco de la coyuntura de la pandemia, tiene vocación de largo plazo, pues busca consolidar un esquema de apoyos, subsidios y transferencias monetarias conformado por la oferta programática de las diferentes entidades distritales que permita, en su conjunto, garantizar un ingreso mínimo a los hogares en condición de pobreza en Bogotá. En consecuencia, a través de la EIMG se busca garantizar el mejoramiento de las condiciones de vida de los hogares y un gasto eficiente de recursos públicos por parte de la administración distrital.

Utilizando la información de la Encuesta Multipropósito 2021, este estudio mide el impacto de la EIMG en los hogares beneficiarios sobre diferentes variables de bienestar, luego de dos años de implementación. Como estrategia de identificación, este estudio usa una metodología de regresión discontinua difusa (fuzzy regression discontinuity), explotando la clasificación de SISBEN IV como variable de asignación discreta. De igual forma, el diseño de la EIMG permite realizar comparaciones en varios puntos de corte, es decir, se comparan grupos beneficiarios y no beneficiarios con diferentes niveles de bienestar. Este estudio es relevante para la política pública de reducción de la pobreza que busca consolidar el gobierno distrital.

Dentro de los hallazgos más importantes se resaltan efectos significativos de la Estrategia en la disminución de la prevalencia de hogares en condiciones de inseguridad alimentaria.

En todas las ventanas de análisis, se observan impactos positivos en indicadores de mercado laboral (proporción de personas empleadas en el hogar y

proporción de personas desempleadas en el hogar) así como en la proporción de trabajadores informales. En general, se encuentra que el programa no desincentiva el acceso al mercado laboral, aunque la inserción se da principalmente en actividades informales.

Se encuentran impactos estadísticamente significativos para el gasto en educación, salud y vestuario, las condiciones laborales del hogar y la proporción de personas que realizan labores de cuidado no remunerado para las poblaciones en pobreza extrema.

Para los hogares en pobreza extrema, se observan impactos significativos y positivos en los niveles de gasto mensual en educación, salud y vestuario, en la prevalencia de hogares en inseguridad alimentaria severa (disminuye para los hogares beneficiarios), en la población mayor a 17 años matriculada en grados 1° a 9° y 10° a 13 y en la proporción de personas que realizan labores de cuidado no remuneradas en el hogar (disminuye).

Para los hogares en situación de pobreza moderada, los impactos estimados sobre gastos resultan positivos. Los hogares beneficiados presentan mayor gasto en alimentos, vivienda, total y gasto total sin bebidas alcohólicas.

Para los hogares vulnerables, ser beneficiario de EIMG muestra impactos positivos sobre gasto en alimentos, vivienda y gasto total. Adicionalmente, esta participación disminuye la incidencia de trabajo infantil en los hogares tratados.

El resto de este documento está conformado por cinco secciones adicionales a esta introducción. En la siguiente sección se realiza una descripción de la estrategia Ingreso Mínimo Garantizado, en la sección 3 se presentan los datos, muestra y metodología de estimación de impacto. En la sección 4 se presentan los resultados y la sección 7 contiene las conclusiones y recomendaciones derivadas de este estudio.

2 Descripción del Programa

El Sistema Distrital de Bogotá Solidaria en Casa (SDBSC - Decreto distrital 093 de 2020) surgió como un programa de asistencia social para atender la emergencia causada por la pandemia del COVID–19, responder a los choques económicos ocasionados por ésta y mitigar sus efectos negativos sobre el empleo y el ingreso de los hogares de Bogotá.

Si bien las ayudas (transferencias) ofrecidas en el marco del SDBSC permitieron mitigar el efecto de la pandemia en la incidencia de pobreza monetaria y pobreza extrema, la naturaleza estructural de este fenómeno en la ciudad exige una solución de largo plazo para reducir su prevalencia e intensidad.

Es así como la EIMG surge, a partir del esquema del SDBSC, desde febrero de 2021. Esta estrategia se estructuró buscando consolidar un esquema de apoyos, subsidios y transferencias monetarias conformada por la oferta programática de las diferentes entidades distritales que permitiera, en su conjunto, garantizar un ingreso mínimo a los hogares en condición de pobreza en Bogotá. Para de esta forma, mejorar las condiciones de vida de los hogares y a su vez hacer un gasto eficiente de los recursos públicos por parte de la administración distrital.

En ese sentido, la estrategia se planteó como una transferencia monetaria no condicionada, para complementar el ingreso autónomo del hogar. Para diferenciarla de otras trasferencias otorgadas por el Distrito, se le denominó Transferencia Monetaria Ordinaria (TMO) y se definieron como objetivos principales: i) garantizar un ingreso mínimo a los hogares pobres residentes en Bogotá D.C, para reducir, prevenir y superar la incidencia de pobreza monetaria; y ii) centralizar y coordinar la oferta de programas sociales del Distrito que traiga consigo un gasto más eficiente de recursos públicos.

La periodicidad de las transferencias monetarias de la EIMG se estructuró por ciclos que inicialmente dependían de la disponibilidad de recursos y de las disposiciones del Comité Coordinador del canal para la transferencia. Se contrataron los operadores que realizarían las transferencias, para beneficiarios bancarizados: tres entidades bancarias (Bancolombia, Davivienda y Banco de Occidente); y para beneficiarios no bancarizados: empresas que prestan servicios de recepción y envío de dinero (giros) (movii, efecty, daviplata, nequi, entre otros).

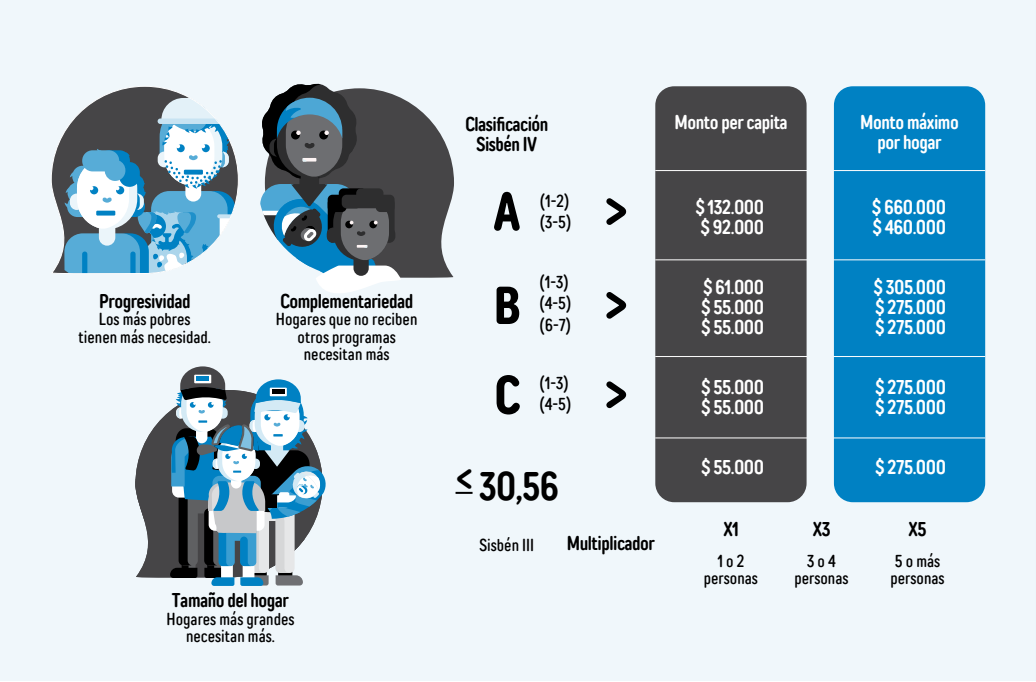
En su versión inicial (2020) la transferencia se fijó en un monto de hasta $423.000 para hogares pobres y hasta $178.000 para hogares vulnerables. A lo largo de ese primer año este monto varió y para el último ciclo (sexto ciclo correspondiente a enero y febrero 2021) se ubicó en $120.000 para hogares pobres y $80.000 para hogares vulnerables. Para el mes de marzo y abril del 2021 (ciclos 1, 2 y 3), el monto de la transferencia se fijó en $120.000 para toda la población, y en mayo 2021 ascendió hasta $240.000. A partir de marzo de 2021, la entrega del apoyo se realizó de forma mensual.

A partir del segundo semestre de 2021, se migró a un esquema de montos basado en los principios de complementariedad, progresividad y sensibilidad demográfica, de forma tal que mayores montos fueron asignados a aquellos hogares que no recibían otros programas, que tenían menores ingresos y un mayor número de personas (ver Gráfica 1).

Para la selección de los beneficiarios del programa se utilizó la clasificación del sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales - SISBEN, que ha tenido diferentes métodos de clasificación de la población[1]. La última versión (SISBEN IV) presenta cuatro grupos de clasificación de los hogares:

- Grupo A: Pobreza extrema de A1 hasta A5
- Grupo B: Pobreza moderada de B1 hasta B7
- Grupo C: Población vulnerable de C1 hasta C18
- Grupo D: No vulnerable de D1 hasta D 21

Gráfica 1 Principios de asignación y montos de la EIMG, 2021



Fuente: SDP

1 Versiones SISBEN: I (años 1995 a 2001), II (desde 2002 a 2007), III (a partir de 2008 hasta el año 2020) y IV (implementada a partir del 5 de marzo de 2021)

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

El principio de complementariedad de la estrategia de transferencias para el año 2021, estaba compuesto por los diferentes programas de la oferta institucional, otorgada por el distrito, así como por los programas establecidos a nivel nacional (Tabla 1). El monto a transferir se calculó para cada hogar con base en la diferencia entre el total de los apoyos provenientes de los otros programas (distrito y nación) y la línea de pobreza para Bogotá.

Tabla 1 Programas que forman parte de la EIMG como complemento de las TMO (2021).

Programas EIMG complemento TMO			
No.	Distrito	No.	Nación
1	Arriendo solidario	12	Jóvenes en acción
2	Población LGTBI	13	Colombia mayor
3	Pobreza evidente	14	Ingreso solidario
4	Rescate Social TMNC	15	Más familias en acción
5	Mujeres que reverdecen		
6	Jóvenes Reto		
7	Alimentación integral		
8	Mi ahorro mi hogar		
9	Jóvenes a la U		
10	Adulto mayor		
11	Cuidadores		

Fuente: SDP

A partir de las cifras de pobreza monetaria publicadas por el DANE en uso de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, Bogotá cerró el año 2020 con el 40,1% de la población en situación de pobreza monetaria y 13,3% en pobreza extrema, indicadores que en 2021 se ubicaron en 35,8% y 9,4% respectivamente. Por cuenta de la EIMG, para diciembre del 2021 se beneficiaron 1.010.752[2] hogares y los datos observados permiten determinar impactos de primer orden de la Estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado en términos de sus transferencias monetarias. Esta información permite determinar que la estrategia contribuyó a la reducción de la pobreza monetaria en 1,9 p.p. y a pobreza extrema en 2,3 p.p en 2021 (Secretaria Distrital de Planeación, 2022). Esto quiere decir que del total de personas que salieron de la pobreza extrema el 62% (191.660 personas) fue debido a la EIMG, y el 48% de pobreza total (158.209 personas).

En este documento, se analizan los impactos de segundo orden sobre distintos indicadores de bienestar que la estrategia IMG generó durante 2021 sobre aquellos que participaron en el programa.

2 Hasta agosto del año 2023 se han beneficiado 1.310.557 hogares.

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

3 Metodología y datos

Esta sección presenta el detalle de la metodología implementada y los datos utilizados con el fin de cuantificar el impacto de las transferencias monetarias que reciben los hogares por cuenta de la Estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado en la ciudad.

Metodología

Teniendo en cuenta que la EIMG se focaliza definiendo un punto de corte sobre la clasificación de SISBEN y que esta herramienta provee un ordenamiento que permite identificar los hogares por debajo y por encima de dicho punto de corte, para estimar el impacto de la EIMG se usa una aproximación de Regresión Discontinua (RD). Esta metodología explota la existencia de un "umbral" o "punto de corte" a partir del cual se asigna un tratamiento -se designan tratados y no tratados-, asumiendo que las unidades[3] que se encuentran justo alrededor del punto de corte, en una ventana de un tamaño definido, cuentan con características similares, con la única diferencia que unos, se encuentran a un lado del umbral definido y por lo cual fueron seleccionados como beneficiarios del programa (Bernal & Peña, 2011).

Los diseños de RD generan estimaciones válidas de los impactos de un programa siempre que se pueda probar que las poblaciones alrededor del punto de corte del programa (dentro de la ventana de análisis), son estadísticamente similares en características observables que se consideren relevantes para su selección como beneficiarios, este supuesto se le conoce como supuesto de continuidad local. Adicionalmente, se parte del supuesto que no exista manipulación del instrumento a partir del cual se seleccionan a los beneficiarios del programa; es decir, que el puntaje asignado a algunas observaciones o individuos no sea manipulado para incluirlos o excluirlos intencionalmente.

3 Personas, hogares o cualquiera que sea la población atendida por el programa

Los diseños de RD, pueden ser *nítidos (sharp regression discontinuity design)* o *difusos (fuzzy regression discontinuity design)*. Los diseños *nítidos* se caracterizan porque la probabilidad de asignación al tratamiento es exactamente 1 si se encuentra a la derecha (o izquierda) del umbral de selección y, 0 en otro caso. Los diseños *difusos* son aquellos en los cuales la probabilidad de asignación al tratamiento disminuye en la medida en que se acerca al punto de corte de la variable de selección, pero no es igual a 0 a la izquierda (o derecha) del umbral.

En este último tipo de diseño de RD, es posible que observaciones con puntajes de selección mayores (o menores) al punto de corte, hayan sido asignados al tratamiento[4], en el caso de las políticas públicas, por ejemplo, es usual que se presenten problemas de focalización, de forma que la probabilidad de asignación de las unidades tratadas (personas, hogares) debería ser mayor a 0, sin ser cercana a 1 y que diste significativamente de la probabilidad de inclusión de las observaciones que, por construcción del programa, deberían ser tratadas (que debería ser cercana, aunque no necesariamente igual a 1). En nuestro caso de la EIMG, se analiza como un diseño difuso, tal y como se explica en la sección "Datos", más adelante.

La estimación del impacto en un diseño difuso difiere de la estimación en un diseño nítido. Al cumplirse los supuestos de continuidad local y de no manipulación, el impacto en un diseño nítido se estima como:

$$\tau_{fuzzy}(Z) = \lim_{z\uparrow Z} E[Y|Z=z] - \lim_{z\downarrow Z} E[Y|Z=z]$$

Es decir, la diferencia entre el valor promedio de la variable de resultado de interés en las observaciones dentro de la ventana de análisis debajo del umbral (Z), menos el valor promedio de la variable de resultado de interés en las observaciones dentro de la ventana de análisis por encima el umbral de selección.

En un diseño difuso, se estima la intención de tratamiento *(intention to treat – ITT)*, es decir, el efecto de la elegibilidad del programa, debido a que no todos los individuos idealmente beneficiarios, lo son. Por lo que adicional al ITT, se debe estimar la diferencia en el punto de corte entre los beneficiarios que no debieron ser tratados y los no beneficiarios que deberían serlo[5]. Entonces, el impacto bajo este escenario se estima a partir de la siguiente ecuación:

$$\tau_{fuzzy}(Z) = \frac{\lim_{z\uparrow Z} E[Y|Z=z] - \lim_{z\downarrow Z} E[Y|Z=z]}{\lim_{z\uparrow Z} P[D=1|Z=z] - \lim_{z\downarrow Z} P[D=1|Z=z]}$$

Lo anterior implica que, de estimarse solo el ITT[6], el impacto del programa se estaría subestimando, pues no se tendría en cuenta que algunas observaciones que deberían ser tomadas como tratadas, no lo son.

Adicionalmente, un diseño difuso requiere la inclusión de un supuesto adicional, conocido como independencia condicional local, que implica que dentro de la ventana seleccionada para la evaluación, la participación es determinística condicional al instrumento (Bernal & Peña, 2011).

$$E(\tau|D,z) = E(\tau|z), para\ z \in [Z-\varepsilon, Z+\varepsilon], \forall\ \varepsilon > 0,$$

donde $\mathcal{E}$, indica el tamaño de la ventana alrededor de Z, seleccionada para el análisis.

Es importante mencionar que las estimaciones a partir de RD, dan cuenta de los efectos locales promedio

4 Esto se debe a errores de focalización, a petición de las unidades de análisis interesadas en participar en el programa o fallos judiciales que determinen que una unidad que inicialmente no era beneficiaria del programa, debe serlo forzosamente para garantizar el cumplimiento de sus derechos.

5 Es decir, las observaciones que se encuentran debajo (o sobre) el umbral y que deberían recibir el tratamiento, pero por cobertura, presupuesto, omisión de información u otra razón, no están recibiendo el tratamiento.

6 Numerador en la ecuación presentada.

de tratamiento (LATE)[7] y no de los efectos promedio de tratamiento (ATE)[8] o efetos totales. Es decir, el impacto estimado corresponde al efecto promedio del tratamiento sobre las observaciones cerca al punto de corte y en este sentido, en el marco de la EIMG, por sus características, puede interpretarse como el impacto mínimo del programa (medido justo en los hogares con condiciones de pobreza menos críticas), es decir, los incrementos marginales del esquema, y no al impacto total de la EIMG sobre el total de la población atendida.

Este tipo de modelos (RD difusa) es ampliamente usado para la estimación de impactos de programas sociales y políticas públicas, como se puede ver en los trabajos de Lee y Kwon (2016), Salti et al. (2022), Gaggero et al. (2022), Wuepper & Finger (2023), y Álvarez et al.(2022), entre otros. Sin embargo, generalmente la regresión discontinua requiere que la variable de asignación sea continua, aspecto que para EIMG no se cumple, debido al diseño metodológico de la clasificación del SISBEN IV, puesto que los hogares son clasificados en grupos y por construcción, se trata de una variable discreta ordinal.

Debido a la existencia de programas en los que la asignación se realiza a partir de variables discretas ordinales y a los buenos resultados que ha demostrado el método de RD, se han desarrollado metodologías econométricas que permiten estimar los impactos a través de RD con variables de asignación discreta, como es el caso de los trabajos de Li et al. (2021), que estiman el impacto de un programa de compra de bonos corporativos por parte del banco central europeo usando como variable de asignación la calificación de riesgo de los bonos, a partir de la estimación de scores (variable latente continua) de la calificación de riesgo; Kolesár y Rothe (2018) quienes sugieren modificaciones en el cálculo de intervalos de confianza de estimación cuando se usa regresión discontinua con variable de asignación discreta y con ventanas relativamente amplias. Para Colombia, Álvarez et al (2022), que estiman los impactos del programa "Ingreso Solidario" frente a la crisis del COVID–19 en Colombia a partir de una transformación de la variable de asignación (SISBEN IV) a una de tipo continuo e implementando un diseño de RD difuso para estimar los impactos; entre otros.

Una alternativa para aplicar diseños de Regresión Discontinua cuando la variable de asignación es discreta, es el método propuesto Cattaneo et al. (2023), conocido como "Enfoque de Aleatorización Local"[9] indicando que esta alternativa es óptima para aquellos casos en los que la variable de asignación es discreta. El método consiste en imponer condiciones (supuestos) tales que las observaciones dentro de una ventana "muy pequeña" de la variable de asignación, sean comparables y puedan ser analizadas como si hubiesen sido asignadas por azar al grupo de tratamiento o al de control.

Dado que se asume que la asignación al tratamiento se realiza de forma aleatoria, bajo aleatorización local se requiere también la adición de un supuesto sobre la independencia del puntaje de asignación con respecto a los potenciales resultados, por lo menos en la ventana de análisis seleccionada.

En síntesis, el método de aleatorización local requiere:

- Determinar la ventana de análisis: se selecciona la ventana más amplia para la cual las covariables seleccionadas se encuentren balanceadas.
- Estimar el impacto de la política o programa de interés en las observaciones dentro de la ventana seleccionada.
- Implementar pruebas de validación y falsificación de los resultados.

Cuando se trabaja con variables de asignación discretas, la elección de la ventana de análisis se vuelve trivial

7 Por sus siglas en inglés Local Average Teratment Effects (LATE)

8 Por sus siglas en inglés Average Treatment Effect (ATE).

9 Local Randomization Approach

(Cattaneo et al., 2023) pues, a diferencia del caso continuo, con valores discretos se conoce de antemano exactamente el punto de corte y cuáles son los puntajes que se encuentran justo a ambos lados de ese punto. Sin embargo, se pueden seleccionar ventanas más amplias siempre y cuando se conserve el balance en las covariables preseleccionadas, con el fin de analizar la sensibilidad de los impactos inicialmente estimados.

De acuerdo con lo anterior, bajo el marco de aleatorización local en variables discretas, es necesario garantizar el balance de las covariables para las observaciones incluidas en la ventana de análisis; sin embargo, como se demuestra posteriormente, aún en la ventana más pequeña posible para la evaluación de la EIMG, las covariables seleccionadas se encuentran balanceadas[10].

Como el supuesto de balance no se cumple, las estimaciones de impacto bajo el método de aleatorización local no tendrían validez para la EIMG. Para llevar a cabo la evaluación, siguiendo el marco conceptual de aleatorización local, tomamos la ventana de análisis como la más pequeña posible a ambos lados del punto de corte y la estimación final se realiza por medio de un modelo en dos etapas como el presentado al inicio de esta sección, siguiendo el enfoque de variable instrumental planteado por Hahn et al. (2001). Se incluyen como regresoras, las covariables no balanceadas con el fin de aislar correctamente el impacto del programa y generar estimaciones insesgadas.

Para analizar la consistencia de los impactos estimados, la ventana de análisis se amplía de forma que se abarca la totalidad de los grupos de SISBEN IV para los cuales el monto de las transferencias se mantiene fijo (para los tratados) y se compara con la misma cantidad de grupos sobre el umbral (controles). Esto último quiere decir, por ejemplo, que para estimar el impacto de la EIMG en el caso de los hogares que reciben transferencias per cápita por valor de $132.000 pesos, la ventana de análisis incluye

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

todos los hogares clasificados en los grupos A1 hasta A4, de los cuales, A1 y A2 se consideran tratados y A3 y A4 se consideran controles (ver lado derecho de la Gráfica 1). Este análisis se replica para los diferentes puntos de corte definidos en la implementación de la EIMG asociados a cada monto transferido (Gráfica 1). Siguiendo Cattaneo et al. (2020) y Cattaneo et al. (2021), se estiman los impactos de la EIMG para diferentes puntos de corte, con el fin de analizar los impactos locales del programa de acuerdo con las diferencias en los montos transferidos.

El impacto promedio del programa se estima mediante un enfoque *"ingenuo" (naive)* consistente en tomar como tratados todos los hogares beneficiarios del programa independiente de su nivel de SISBEN o del monto de las transferencias y comparar, a partir de una estimación en dos etapas, con todos los hogares no beneficiarios, entendido como el impacto de ser beneficiario en el margen extenso. Se incluyen como variables de control todas las covariables preseleccionadas que resultan no balanceadas según la prueba de diferencia de medias. Esta estimación se considera ingenua debido a que no tiene en cuenta una ventana de análisis en la cual se puedan probar los supuestos de los diseños de RD.

10 Esto implica que los hogares dentro de la ventana de análisis no son estadísticamente distintos en variables observables.

Datos

Para el desarrollo de esta evaluación se utilizaron dos fuentes de información, la Encuesta Multipropósito de Bogotá, en su versión 2021 y la Base Maestra de la Estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado. A continuación, se describe cada una de ellas, así como la muestra efectiva de análisis.

Encuesta multipropósito de Bogotá 2021

La Secretaría Distrital de Planeación (SDP), junto con el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), implementa desde el año 2011[11] la Encuesta Multipropósito de Bogotá (EMB). Esta encuesta es de tipo corte transversal y cuenta con rondas en 2011, 2014, 2017 y 2021. Le permite a la ciudad contar con información actualizada sobre las condiciones de vida, distribución demográfica, pobreza, mercado laboral, entre otros, de la población de Bogotá y los municipios vecinos. Para Bogotá, la EMB representa una valiosa fuente de información pues, en sus últimas dos ediciones (2017 y 2021), permite estimaciones hasta el nivel de Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ).

La EMB en su versión 2021 cuenta con información sobre 107.119 hogares, de los cuales 87.061 fueron encuestados en Bogotá, lo cual representa un total 235.103 observaciones a nivel de persona

Base Maestra

La Secretaría Distrital de Planeación, a través de su Subsecretaría de Información administra la base de registros administrativos que consolida la información sobre los hogares beneficiarios de los diferentes programas ofrecidos por el distrito y que complementan las Trasferencias Monetarias Ordinarias de la EIMG. Esta denominada "Base Maestra" contiene la información de la operación de la estrategia IMG, así como de la clasificación SISBEN de los hogares beneficiarios.

Como parte del registro en Base Maestra se tiene, entonces, información de los montos transferidos, medio de transferencia, así como información administrativa asociada a la EIMG. Su actualización periódica y permanente permite caracterizar la historia de la participación de los hogares; por ejemplo, identificar la trazabilidad del estado de un hogar o persona (beneficiario - no beneficiario o viceversa). De igual forma, esta base permite identificar si la clasificación SISBEN[12] ha variado. En este sentido, la BM está constantemente en expansión, tanto horizontalmente (cantidad de variables), como verticalmente (cantidad de hogares o personas). Dada esta constante actualización, la base maestra que se usó para este estudio corresponde a su versión con corte a febrero de 2022.

Muestra efectiva

Dada la coincidencia del operativo de campo de la EMB en 2021 y el momento de implementación de la EIMG, la muestra empleada en este estudio nace a partir del cruce de base Maestra y EMB, y permite observar información sobre un conjunto amplio de variables y características socioeconómicas de los hogares que no son capturadas por los registros administrativos. A su vez, la EMB también nos permite observar aquellos hogares no registrados en la BM que por tanto se entienden como no beneficiarios de la oferta social del Distrito, y en este caso específico, como no receptores de la TMO. Por cuenta de la reserva estadística, el DANE se encargó de realizar el cruce de la información

11 El diseño muestral y el operativo de levantamiento de la información de la EMB son realizados en conjunto con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en el marco de un convenio interadministrativo entre ambas entidades.

12 Los hogares pueden solicitar la actualización de su clasificación SISBEN, en caso de considerar que su situación ha cambiado, por ejemplo, cambio de estatus laboral, reducción de ingresos, aumentos no previstos de gastos, etc.

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

de BM y la EMB. De los 87.061 hogares encuestados en la EMB, cruzaron 45.947.

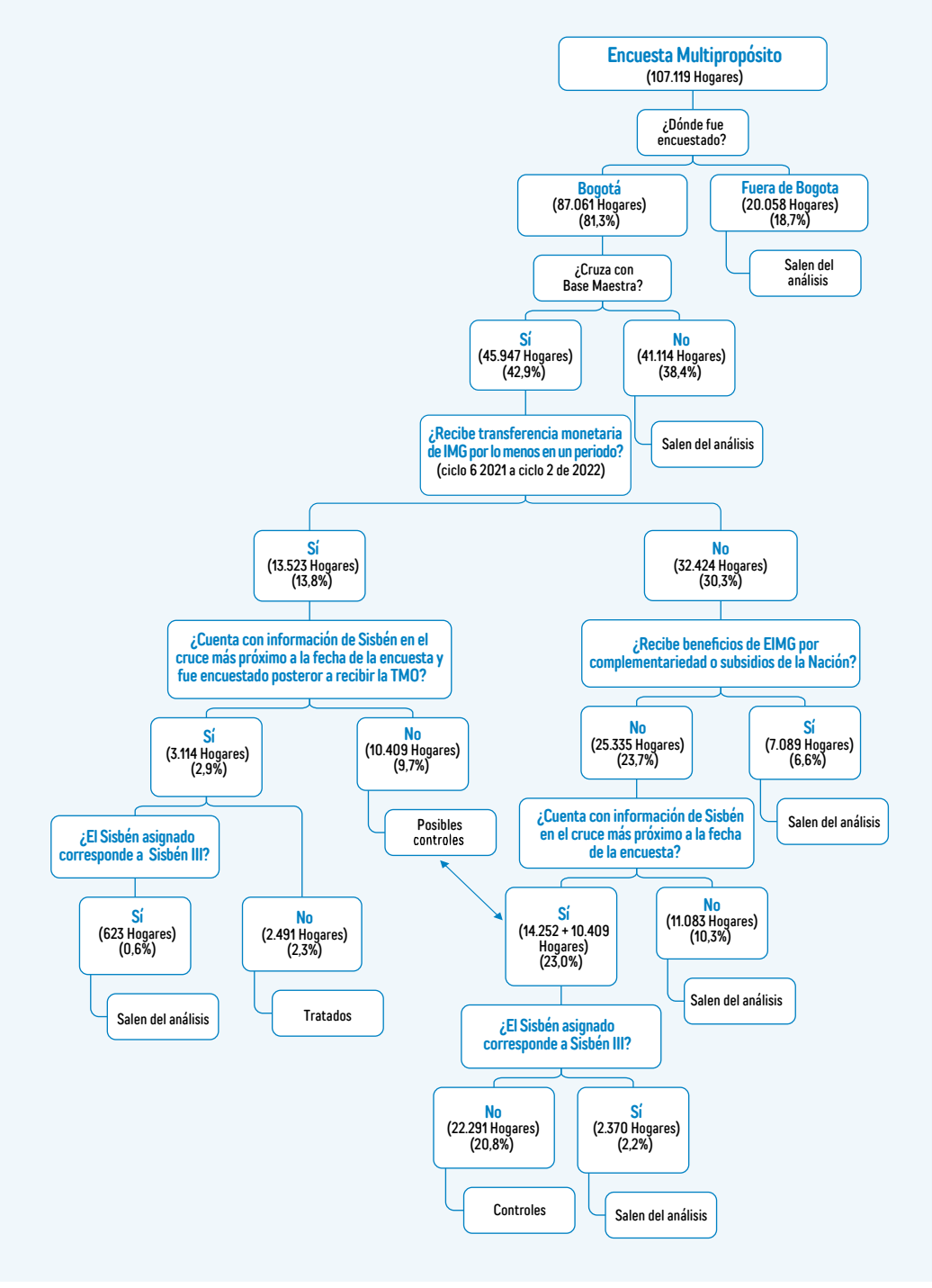
Teniendo en cuenta que las transferencias monetarias ordinarias se realizan aproximadamente cada mes (Ciclos) y que la información de la EMB fue planteada como un instrumento independiente del programa. Para la conformación de los grupos de control y tratamiento se tuvieron en cuenta aspectos relacionados con la clasificación SISBEN de cada hogar por cada corte de información, así como la recepción efectiva de las transferencias monetarias previo a la fecha de encuestamiento del hogar por parte del DANE.

A partir del cruce de información se definieron los grupos de control y tratamiento teniendo en cuenta los siguientes aspectos clave:

- Para el grupo de control, ningún miembro del hogar pudo haber sido beneficiario de la EIMG antes de la fecha de encuestamiento según la EMB. De esta forma, se minimiza la probabilidad de contaminar los resultados con personas u hogares que hayan recibido alguna clase de beneficio por parte del programa.
- Para el grupo de tratamiento, los hogares deben haber sido beneficiarios de la EIMG por lo menos en una de las transferencias, antes de la fecha de encuestamiento de EMB. De esta manera, se tienen en cuenta los hogares que recibieron apoyos por parte del programa y que posiblemente incluyen esos apoyos en sus respuestas durante el levantamiento de información de la encuesta.

En la Grafica 2, abajo incluida se muestra de forma detallada el algoritmo de identificación de los hogares que conforman el grupo de control y tratamiento.

Gráfica 2 Proceso de identificación de grupos tratamiento y control



Fuente: Elaboración propia

Luego de eliminar los hogares que reciben ayudas de programas de la nación o algunos del distrito, pero no fueron beneficiados por la EIMG, los hogares para los que no se tiene información de SISBEN IV y tener en cuenta la fecha de encuestamiento, se trabajó con una muestra compuesta por 24.782 hogares. De los hogares que conforman la muestra de análisis, 12.164 (49,1%) se clasifican en los grupos A1 a C5 de SISBEN IV. Por su parte, el grupo de tratamiento quedó conformado por un total de 2.491 hogares, de los cuales, 2.414 (96,9%) se clasifican entre los grupos A1 y C5, lo cual es esperable teniendo en cuenta que son los grupos susceptibles a ser beneficiarios de la EIMG, 47 hogares del grupo de tratamiento se clasifican en los grupos C6 a C12, 12 hogares se clasifican en los grupos C13 a C17 y 30 en los grupos D1 a D21. Para el grupo de control, se cuenta con 22.291, de los cuales 9.750 (43,7%) se clasifican en los grupos A1 a C5.

Teniendo en cuenta que para el grupo de tratados se cuenta con hogares cuyo grupo de SISBEN IV es mayor a C5 (en mucha menor medida), los cuales según la operación del programa no deberían ser beneficiados por la EIMG y que en el grupo de control quedan hogares clasificados en los grupos A1 a C5 que no fueron beneficiados por la EIMG, se justifica el uso de un diseño difuso para la estimación de los impactos.

Variables de resultado y covariables

Dada la naturaleza multidimensional de la EMB, se estiman los impactos del programa en seis dimensiones del bienestar: i) gastos; ii) mercado laboral; iii) seguridad alimentaria; iv) asistencia escolar; v) uso del tiempo; y vi) labores de cuidado. La tabla 2 abajo incluida presenta las estadísticas descriptivas de estas variables.

Tabla 2 Estadísticas descriptivas para las variables de resultado consideradas

Variables	Media	DE	CV
Gasto mensual en alimentos per cápita	11,898	0,008	0,065
Gasto mensual en vivienda per cápita	12,511	0,006	0,047
Gasto mensual en educación, salud y vestuario per cápita	0,776	0,001	0,142
Gasto total sin bebidas alcohólicas per cápita	13,348	0,006	0,047
Gasto total per cápita	13,353	0,006	0,047
Trabajo infantil en el hogar	0,006	0,001	10,668
Proporción de personas empleadas en el hogar (sobre PET en el hogar)	0,535	0,003	0,513
Proporción de personas desocupadas en el hogar (sobre FT en el hogar)	0,138	0,002	1,692
Proporción de trabajadores informales en el hogar (sobre PET en el hogar)	0,255	0,003	1,076
Razón trabajadores informales-personas en edad de trabajar en el hogar	0,471	0,004	0,905
Hogar en inseguridad alimentaria severa	0,083	0,002	2,958
Hogar en inseguridad alimentaria moderada	0,119	0,003	2,352
Hogar en inseguridad alimentaria moderada o severa	0,202	0,004	1,872
Proporción personas de 17 o más que no estudian ni trabajan	0,445	0,003	0,630
Proporción de mayores a 17 años en el hogar matriculados en 1° a 9°	0,004	0,000	8,244
Proporción de mayores a 17 años en el hogar matriculados en 10° a 13°	0,013	0,001	4,279
Proporción de personas en el hogar que manifestaron realizar alguna actividad de ocio	0,668	0,004	0,620
Proporción de personas que realizan labores de cuidado no remunerado en el hogar	0,086	0,002	1,911

Tamaño de la muestra 19.393 hogares.
Fuente: Elaboración propia.

Ahora, en términos de covariables, siguiendo lo sugerido por Bernal y Peña (2011), para la elección de covariables se tuvieron en cuenta dos criterios, primero variables que afecten la probabilidad de inclusión (en este caso que se relacionen con la clasificación SISBEN de los hogares), y segundo variables relacionadas con los resultados. En ese sentido, se usaron en total 75 covariables, las cuales dan cuenta de las características socioeconómicas del hogar, características del jefe del hogar, la composición demográfica del hogar, las condiciones de la vivienda y las condiciones del entorno. La tabla 3 abajo incluida presenta las estadísticas descriptivas de estas variables.

Tabla 3 Covariables consideradas para la evaluación

Variable	Media	D.E.	Mín	Máx
Características socioeconómicas del hogar				
Máximo nivel educativo en el hogar: ninguno o preescolar	0,004	0,000	0,000	1,000
Máximo nivel educativo en el hogar: primaria	0,082	0,002	0,000	1,000
Máximo nivel educativo en el hogar: secundaria	0,083	0,002	0,000	1,000
Máximo nivel educativo en el hogar: media	0,401	0,004	0,000	1,000
Máximo nivel educativo en el hogar: técnica	0,153	0,003	0,000	1,000
Máximo nivel educativo en el hogar: tecnólogo	0,064	0,002	0,000	1,000
Máximo nivel educativo en el hogar: universitario	0,159	0,003	0,000	1,000
Características del jefe del hogar				
Jefe del hogar menor a 29 años	0,089	0,002	0,000	1,000
Jefe del hogar entre los 29 y 59 años	0,683	0,004	0,000	1,000
Jefe del hogar mayor a 59 años	0,228	0,003	0,000	1,000
Jefatura del hogar a cargo de una mujer	0,467	0,004	0,000	1,000
Jefe del hogar sin nivel educativo o preescolar	0,014	0,001	0,000	1,000
Jefe del hogar nivel educativo primaria	0,224	0,003	0,000	1,000
Jefe del hogar nivel educativo secundaria	0,141	0,003	0,000	1,000
Jefe del hogar nivel educativo media	0,361	0,004	0,000	1,000
Jefe del hogar nivel educativo técnica	0,107	0,003	0,000	1,000
Jefe del hogar nivel educativo tecnológica	0,040	0,002	0,000	1,000
Jefe del hogar nivel educativo universitaria	0,086	0,002	0,000	1,000
Madre del jefe del hogar Ninguno	0,212	0,004	0,000	1,000
Madre del jefe del hogar primaria	0,544	0,005	0,000	1,000
Madre del jefe del hogar secundaria	0,076	0,002	0,000	1,000
Madre del jefe del hogar media	0,123	0,003	0,000	1,000
Madre del jefe del hogar técnica o tecnológica	0,023	0,001	0,000	1,000
Madre del jefe del hogar universitaria	0,020	0,001	0,000	1,000
Composición del hogar				
Por lo menos un miembro del hogar es migrante	0,027	0,001	0,000	1,000
Por lo menos una persona en condición de discapacidad en el hogar	0,151	0,003	0,000	1,000
Hogar con por lo menos una persona identificada como gitana, alguna comunidad negra o pueblo indígena	0,028	0,002	0,000	1,000
Hogar con por lo menos una persona con sexualidad diversa	0,014	0,001	0,000	1,000
Por lo menos una persona del hogar es víctima del conflicto	0,060	0,002	0,000	1,000
Número de personas en el hogar	3,223	0,012	1,000	15,000
Proporción de mujeres en el hogar	0,520	0,002	0,000	1,000

Variable	Media	D.E.	Mín	Máx
Proporción menores de 15 años en el hogar (no jefe)	0,066	0,002	0,000	0,917
Proporción de mayores a 65 años en el hogar (no jefe)	0,089	0,002	0,000	0,929
Proporción de personas entre los 15 y 17 años (no jefe)	0,026	0,001	0,000	0,917
Hogar con por lo menos un NNA	0,242	0,003	0,000	1,000
Hogar con al menos un joven	0,268	0,004	0,000	1,000
Hogar con al menos un adulto	0,441	0,004	0,000	1,000
Hogar con al menos un adulto mayor	0,837	0,003	0,000	1,000
Hogar biparental nuclear	0,302	0,004	0,000	1,000
Hogar nuclear monoparental	0,473	0,004	0,000	1,000
Hogar extenso biparental	0,171	0,003	0,000	1,000
Hogar unipersonal	0,098	0,002	0,000	1,000
Hogar familiar no nuclear	0,109	0,002	0,000	1,000
Hogar compuesto biparental	0,033	0,001	0,000	1,000
Hogar no familiar sin núcleo	0,008	0,001	0,000	1,000
Hogar extenso monoparental	0,012	0,001	0,000	1,000
Hogar compuesto monoparental	0,238	0,003	0,000	1,000
Condiciones de la vivienda				
Vivienda propia	0,012	0,001	0,000	1,000
Vivienda en arriendo	0,417	0,004	0,000	1,000
Vivienda sin estrato o estratos 1 o 2	0,510	0,004	0,000	1,000
Vivienda en estratos 3 o 4	0,708	0,005	0,000	1,000
Material paredes adecuado	0,282	0,005	0,000	1,000
Material del piso de la vivienda adecuado	0,988	0,001	0,000	1,000
Por lo menos una persona en el hogar accede a internet	0,098	0,003	0,000	1,000
La vivienda cuenta con acceso a internet	0,905	0,003	0,000	1,000
Condiciones del entorno				
Cobertura energía UPZ	0,879	0,003	0,000	1,000
Cobertura acueducto UPZ	0,998	0,000	0,953	1,000
Cobertura alcantarillado UPZ	0,997	0,000	0,919	1,000
Vía de acceso a la edificación	0,994	0,000	0,898	1,000
Mal estado de la vía de acceso	0,138	0,005	0,000	1,000
Distancia a manzana del cuidado	0,148	0,004	0,000	1,000
Distancia a seguridad defensa y justicia	1,622	0,012	0,011	105,517
Distancia a centro de salud	0,813	0,009	0,000	97,473
Distancia a centro educativo	0,723	0,007	0,000	33,976
Distancia a centro de desarrollo económico	0,308	0,003	0,000	13,530
Distancia a estación de Transmilenio	2,077	0,018	0,015	108,586
Distancia a parque grande	1,850	0,014	0,014	110,713
Distancia a parque pequeño	1,209	0,011	0,000	107,038
Distancia a centro de cultura	0,228	0,003	0,000	34,115
Distancia a institución de educación superior	0,891	0,008	0,000	62,560
Distancia a centros de atención de la Secretaría Distrital de Integración Social	2,450	0,016	0,000	106,121
Presencia de andén	0,370	0,004	0,000	34,014
Proporción viviendas paredes ladrillo UPZ	0,292	0,007	0,000	1,000

Tamaño de la muestra: 19.393
Fuente: elaboración propia.

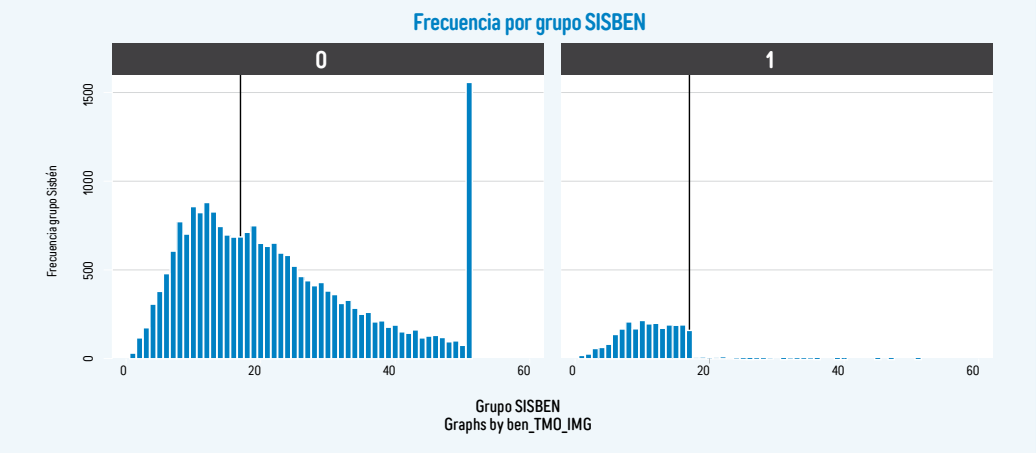
4 Resultados

Validez interna

De los 24.782 hogares clasificados como tratados (2.491) y controles (22.291) según el procedimiento previamente descrito (Gráfica 2), 12.164 pertenecen a grupos A1 y C5 de SISBEN, pero no reciben tratamiento bien sea porque fueron beneficiarios después de haber sido encuestados o porque registran bloqueos en la base maestra provenientes del Departamento Nacional de Planeación (DNP) o de la Registraduría que los excluyen del programa, por lo que forman parte del grupo de control. A su vez, se observan 77 hogares que pertenecen a una clasificación SISBEN mayor a C5 y que a su vez fueron beneficiarios, por lo que forman parte del grupo de tratados.

En la gráfica 3 se presenta la distribución según la clasificación SISBEN, para los hogares tratados (1) y controles (0). La línea roja vertical representa el punto de corte de potenciales beneficiarios (grupo C5). Se puede observar que, en el grupo de control, hay presencia de hogares pertenecientes a todas las clasificaciones de SISBEN, mientras que, en el grupo de tratados, la mayoría de hogares pertenecen a los grupos A1 a C5.

Gráfica 3 Distribución de hogares por grupo de SISBEN y grupo de control o tratamiento



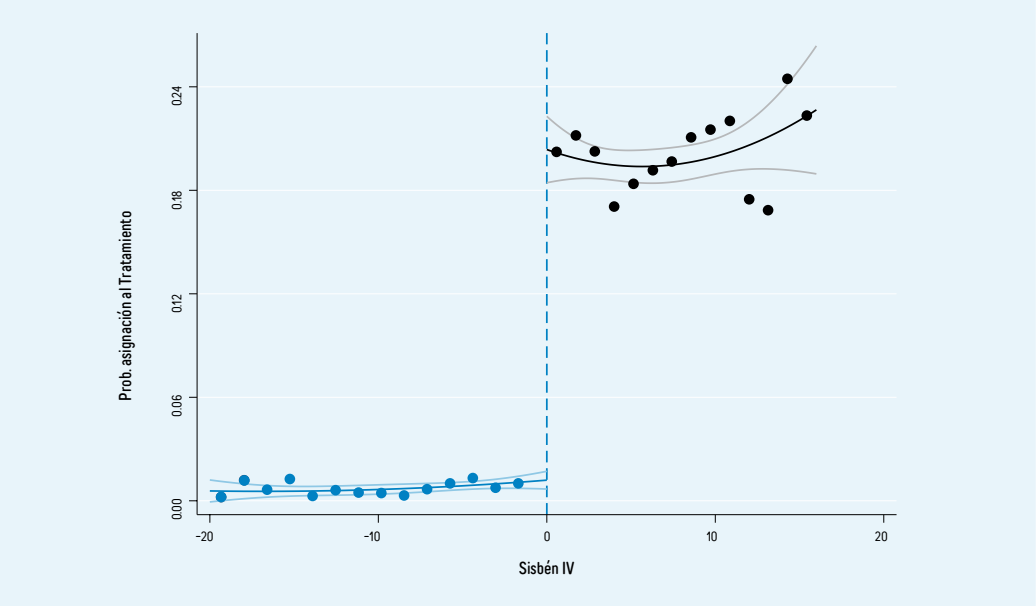
Nota: 0 representa el grupo de control y 1 el grupo de tratamiento.

Fuente: Elaboración propia

Tal y como se ha mencionado previamente, el programa corresponde a un diseño difuso ya que la probabilidad de asignación al tratamiento para los hogares por encima de C5 es cercana, pero no exactamente cero (0), mientras que para los hogares con clasificación SISBEN IV entre A1 y C5, debe tender a uno (1). Sin embargo, por limitaciones de información y otras relacionadas con el cruce entre la base maestra y el EMB (ver sección 3), en nuestro caso observamos que la probabilidad de asignación al tratamiento en hogares pobres y vulnerables (hasta C5) es en promedio 20,7% (ver Gráfica 4).

Ahora, como ventaja que valida nuestro diseño observamos que la probabilidad de no pertenecer al programa es muy cercana a cero para los hogares clasificados en grupos de SISBEN mayores a C5 (99,5% en promedio). Debido a que la probabilidad de asignación a que se cuenta con hogares que deberían ser atendidos en el grupo de control y una pequeña proporción de hogares por encima del umbral como beneficiarios, se justifica el uso de un diseño difuso para la estimación de los impactos de la EIMG.

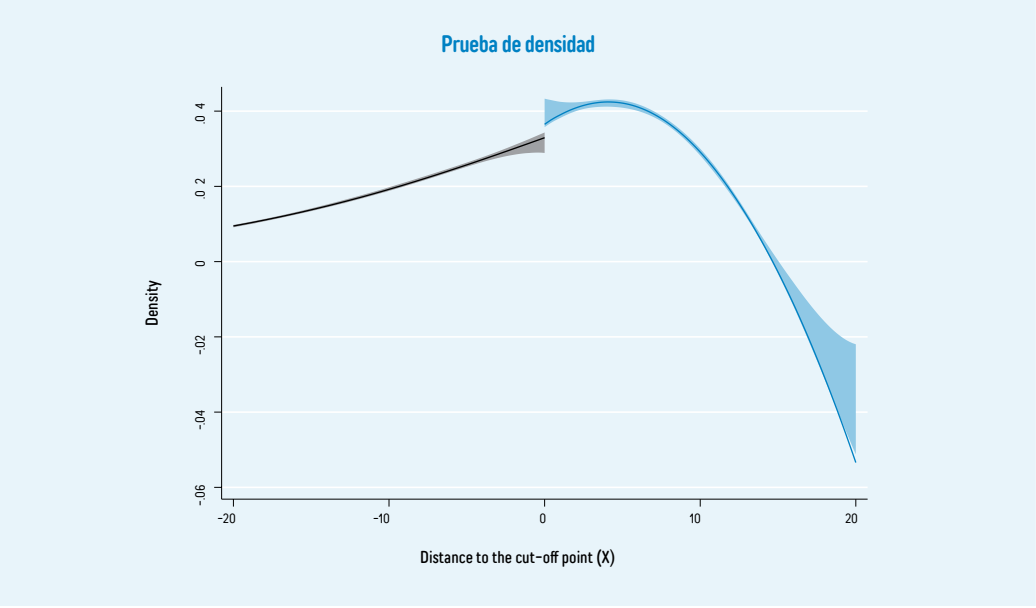
Gráfica 4 Discontinuidad en la probabilidad de asignación al tratamiento



Nota: 0 representa el punto de corte (C5). Las observaciones a la izquierda del punto de corte corresponden a hogares con clasificación SISBEN mayor a C5.
Fuente: Elaboración propia

Para determinar si la distribución de los hogares por grupo de SISBEN es continua alrededor del punto de corte, se implementó una prueba de manipulación y se obtuvo un p-valor menor a 0,001. Este resultado implica que hay suficiente evidencia para determinar que existen diferencias en la distribución de la asignación a los grupos de tratamiento y control. Esto indica que hay una potencial manipulación del instrumento de asignación (SISBEN IV).

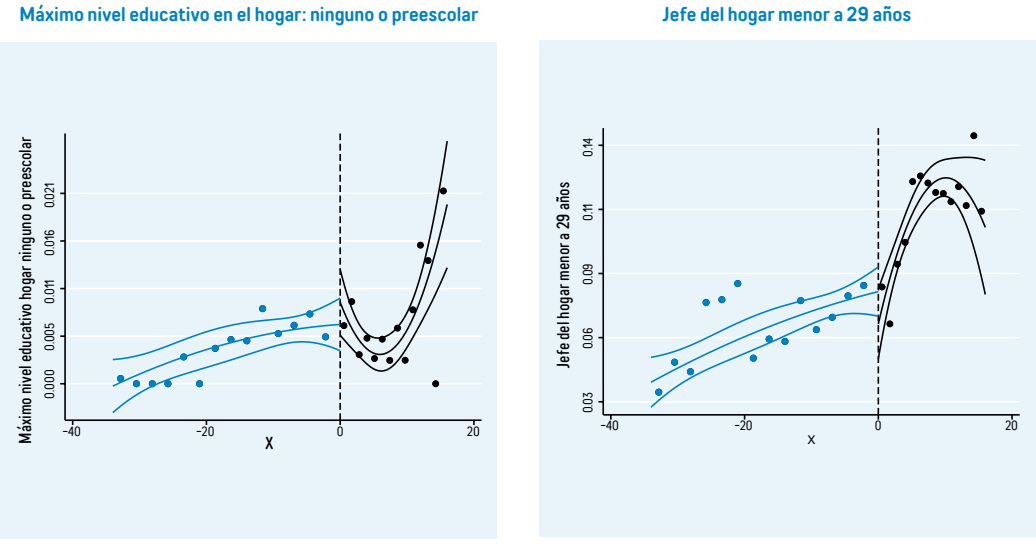
Gráfica 5 Prueba de manipulación.



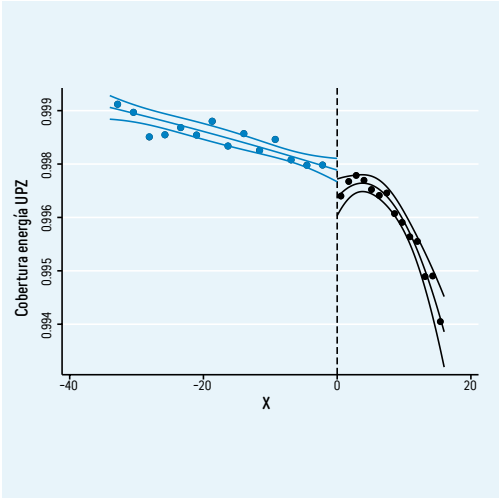
Fuente: Elaboración propia

El análisis de continuidad local en las covariables preseleccionadas indica que en variables como las contenidas en las dimensiones de características socioeconómicas del hogar, y características del jefe del hogar se cumple dicho supuesto. No obstante, para el caso de variables de composición del hogar y condiciones del entorno, se observa que dicho supuesto no se cumple, lo cual era de esperarse pues el diseño del programa se define en función de las características demográficas del hogar. En la siguiente tabla se presentan algunos ejemplos de los gráficos de continuidad realizados:

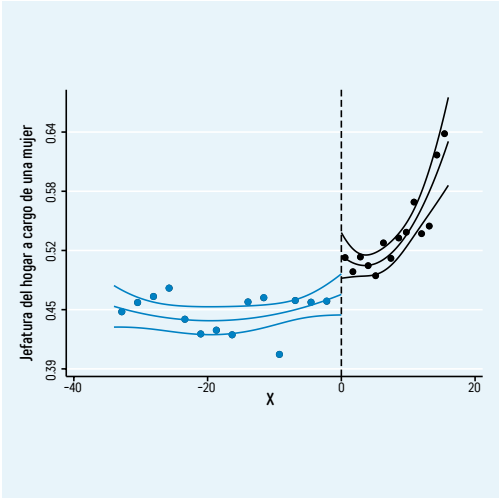
Gráfica 6 Graficas de continuidad local



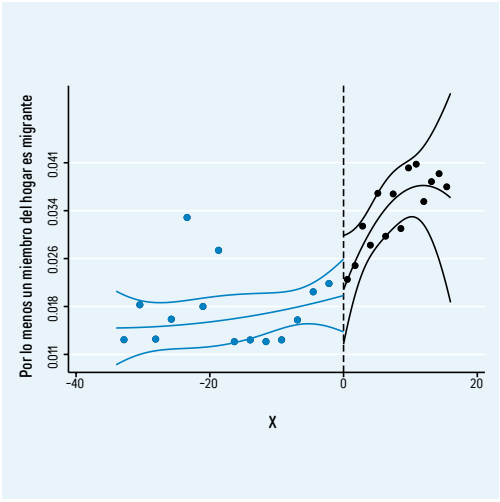
Cobertura energía UPZ



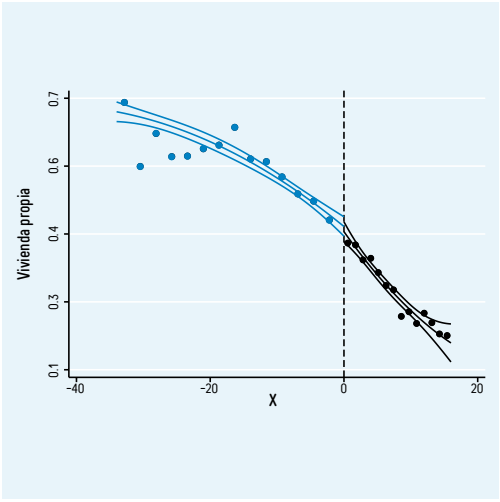
Jefatura del hogar a cargo de una mujer



Por lo menos un miembro del hogar es migrante



Vivienda propia



Fuente: Elaboración propia

Las demás gráficas de continuidad local se incluyen en la tabla A1 del Anexo.

Impactos observados

Inicialmente se realiza una prueba de diferencia de medias simple, sin controlar por variables desbalanceadas o aislar impactos del programa. Estas pruebas tienen como objetivo determinar si existen diferencias estructurales, estadísticamente significativas, en las variables de resultado consideradas. Se observa que los gastos de los hogares tratados son menores a los del grupo de control, lo que indica que los hogares no beneficiarios cuentan con mejores condiciones económicas, lo que les permite un mayor nivel de gasto.

Con respecto a las variables de mercado laboral, no se observan diferencias significativas en cuanto a trabajo infantil o proporción de personas empleadas, pero los hogares tratados tienen una mayor proporción de personas desocupadas y trabajadores informales.

Por su parte, las condiciones de inseguridad alimentaria en los hogares tratados son más agudas. La proporción de hogares en inseguridad alimentaria severa, moderada o alguna de las dos situaciones es significativamente mayor en el grupo de tratamiento que en el de control.

En los hogares tratados se observa una menor proporción, estadísticamente significativa, de personas mayores a 17 años que no estudian ni trabajan, así como mayor proporción de esta población que se encuentra matriculada en niveles de educación básica y media (grados 1 a 9 y 10 a 13, respectivamente).

Los hogares tratados reportan una menor proporción de personas que realizan actividades de ocio y mayor proporción de personas que realizan labores de cuidado no remunerado en el hogar.

Por otro lado, y teniendo en cuenta los principios de progresividad y complementariedad de la EIMG, el análisis de impacto se realiza para diferentes ventanas. Se realiza una estimación ingenua que, como su nombre indica, no tiene en cuenta un punto de corte específico, sino que analiza el efecto global o promedio de la estrategia. A continuación, se estiman impactos locales de acuerdo con los grupos en los cuales los montos transferidos a los hogares varían en función de la clasificación de SISBEN IV del hogar beneficiario (ver Gráfica 1). Inicialmente se toma la ventana de mínimo ancho posible (un grupo SISBEN a cada lado del respectivo punto de corte) de acuerdo con lo sugerido para los análisis bajo un diseño de aleatorización y posteriormente se amplía esa ventana para incluir, como tratados, a todos los grupos que reciben el mismo monto de transferencias y el mismo número de grupos de SISBEN IV, como controles. A continuación, se especifican las ventanas de análisis consideradas:

- Enfoque ingenuo *(naive):* incluye todos los hogares beneficiarios y no beneficiarios.
- A1–A4: comprende todos los grupos que reciben transferencias por $132.000 per cápita y el mismo número de grupos (a la derecha del punto de corte), que reciben $92.000.
- A5–B1: ventana de mínimo ancho que incluyen hogares que reciben transferencias por valor de $92.000 (A5) y se analiza el efecto del cambio de las transferencias en hogares que reciben hasta $61.000 per cápita.
- A3–B3: incluye todos los grupos de hogares beneficiarios que reciben $92.000 pesos per cápita y el mismo número de grupos por encima de A5.
- B3–B4: corresponde a la ventana de mínimo ancho en el cual el monto cambia de un valor de $61.000 pesos per cápita a $55.000.
- B1–B6: extiende el análisis para incluir todos los grupos que reciben $61.000 pesos per cápita.
- C5–C6: comprende justo el punto de corte a partir del cual los hogares reciben $55.000 pesos per cápita y los hogares por encima del umbral de elegibilidad.

Previo a la estimación de los impactos y siguiendo la metodología planteada en la sección 3, se realizan pruebas de balance de las covariables preseleccionadas para cada una de las ventanas de análisis. Los resultados de las pruebas de balance se incluyen en las tablas A2 a A10 incluidas en el Anexo a este documento. En los siguientes párrafos se resume el resultado de las pruebas de desbalance.

Para la estimación del impacto promedio o enfoque ingenuo (naive), se observa desbalance con respecto a personas en condición de discapacidad, personas con orientación sexual diversa víctimas del conflicto en el hogar y número de personas; en máximo nivel educativo del hogar y proporción de personas por grupos etarios;

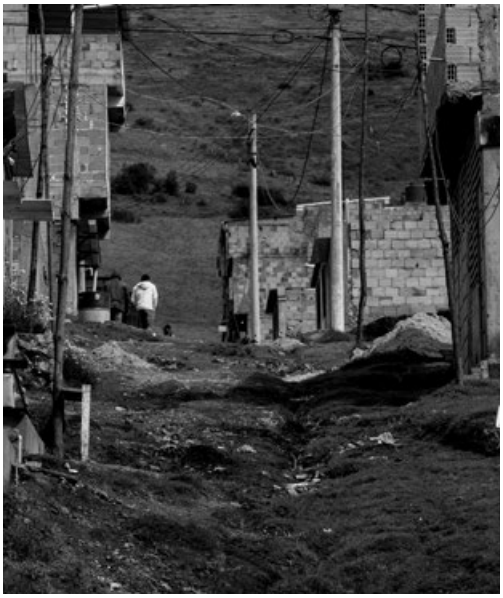


Foto: Secretaría Distrital de Planeación

por características del jefe del hogar como sexo, edad y nivel educativo y; por características de la vivienda.

Para la ventana conformada por los hogares clasificados en los grupos A1 a A4, se observa desbalance en la composición de los hogares, nivel educativo, sexo y nivel educativo del hogar, tipo de tenencia y estrato de la vivienda y acceso a internet en el hogar.

Los resultados de la prueba de desbalance de los hogares considerados para la ventana A5 a B1 se observan diferencias significativas en prevalencia de personas con orientación sexual diversa, número de personas, máximo nivel educativo del hogar, composición del hogar por edad, edad y nivel educativo del jefe del hogar, tipo de tenencia de la vivienda y acceso a internet. Al ampliar la ventana de análisis para incluir hogares con clasificación A3 a B3, se observan diferencias significativas en la composición de los hogares, nivel educativo, sexo y nivel educativo del hogar y proporción de mujeres en el hogar.

Para hogares clasificados en los grupos B3 y B4 las pruebas indican diferencias en la proporción de hogares conformados por al menos un migrantes o una persona en condición de discapacidad; también hay diferencias en el tamaño promedio del hogar y su conformación, así como en características del jefe del hogar como edad, sexo y nivel; los hogares tenidos en cuenta en la ventana difieren en tipo de tenencia de vivienda y prevalencia de acceso a internet. Ampliando el análisis a los hogares clasificados en los grupos B1 a B6, se obtiene desbalancea en cuanto a características de las personas que conforman el hogar, número de integrantes del hogar, características del jefe del hogar y, tipo de tenencia y estrato de la vivienda.

Finalmente, para la ventana de hogares clasificados en grupos C5 y C6, las pruebas de desbalance indican que hay diferencias estadísticamente significativas entre los hogares tratados y no tratados en cuanto al número de personas en el hogar y su composición por edades, sexo del jefe del hogar, tipo de tenencia de la vivienda y, acceso a internet en el hogar.

En la Tabla 4, incluida al final de esta sección, se resumen los impactos estimados para cada una de las ventanas de análisis consideradas. Estos impactos se obtienen al ajustar modelos en dos etapas como los introducidos en la sección 3, controlando en cada caso, por las covariables preseleccionadas que resultaron significativas en las pruebas de balance. Este ajuste permite obtener estimaciones insesgadas y atribuir una relación de causalidad entre el parámetro estimado y la participación en el programa. A continuación, se describen los resultados por dimensión, indicando en cada variable para qué ventana de análisis resulta significativa y si corresponde a un impacto positivo o negativo de acuerdo con los objetivos de la EIMG.

Con respecto a los gastos, los impactos son, en general positivos pues indican que los hogares beneficiarios

de la EIMG presentan mayores niveles de gasto en las ventanas de análisis, sin embargo, los impactos varían en función del tipo de gasto y la ventana de análisis.

Específicamente, con respecto al gasto en alimentos per cápita, se obtienen impactos positivos y significativos para las ventanas A5-B1, A3-B3, B3-B4, B1-B6 y C5-C6, para las demás ventanas los impactos son no significativos. Para el gasto en vivienda se obtienen impactos positivos y significativos en las ventanas A5-B1, A3-B3, B3-B6, y C5-C6 e impacto negativo y significativo para el impacto promedio (naive). La EIMG genera aumentos significativos del gasto conjunto en educación, salud y vestuario a nivel general (naive) en la ventana B1-B6. En cuanto a gasto total y total sin bebidas alcohólicas se estiman impactos positivos en las ventanas de análisis A5-B1, A3-B3, B3-B4, B1-B6 y C5-C6, pero impactos negativos a nivel general (naive).

En cuanto a mercado laboral, la EIMG genera una disminución significativa de la proporción de hogares con trabajo infantil en la venta de análisis para los grupos C5-C6. Adicionalmente, se observan impactos positivos y significativos en la proporción de personas empleadas en el hogar para la estimación promedio (enfoque ingenuo o naive) y las ventanas A3-B3, B3-B4, B1-B6 y C5-C6 y disminuciones significativas en la proporción de personas desocupadas en el hogar en las ventanas A3-B3, B3-B4, B1-B6 y C5-C6. La EIMG genera aumentos significativos en la razón de trabajadores informales sobre la población en edad de trabajar en el hogar a nivel general (naive) y las ventanas A3-B3, B3-B4, B1-B6 y C5-C6. Estos resultados indican que el programa no desincentiva el mercado laboral aún en los hogares que reciben mayores montos, pero que una proporción importante de los trabajadores de esos hogares se dedican a actividades informales.

Con respecto seguridad alimentaria, la EIMG disminuye significativamente la proporción de hogares en inseguridad alimentaria severa en las ventanas A1-A4, A5-B1, A3-B3 y B1-B6. También disminuye la prevalencia de hogares en inseguridad alimentaria moderada en las ventanas A5-B1, A3-B3 y B1-B6. La prevalencia de hogares en inseguridad alimentaria bien sea moderada o severa, también se ve disminuida por la participación en la EIMG en las ventanas A5-B1, A3-B3, B3-B4 y B1-B6. Estos resultados consistentes indican que la EIMG permite disminuir los niveles de inseguridad alimentaria severa y moderada en los hogares tanto en situación de pobreza extrema como moderada.

La EIMG genera una disminución de personas de 17 o más que no estudia ni trabajan, a nivel general (enfoque ingenuo o naive) y en las ventanas A3-B3, B3-B4, B1-B6 y C5-C6. Asimismo permite aumentar la proporción de personas en esta edad matriculadas en grados 1° a 9° a nivel general y en las ventanas A1-A4 y B3-B4 y en grados 10° a 13 a nivel general y en las ventanas A1-A4 y B1-B6. Estos resultados indican que la EIMG permite el acceso a educación básica y media o al mercado laboral en personas mayores a 17 años para hogares en situación de pobreza extrema y pobreza.

No se encuentran impactos significativos sobre la proporción de personas que realizan actividades de ocio en los hogares atendidos para ninguna de las ventanas de análisis, pero la EIMG genera disminuciones significativas en la proporción de personas que realizan labores de cuidado no remunerado en el hogar en las ventanas A3-B3, B1-B6 y C5-C6.

Tabla 4 **Impactos estimados en las ventanas de resultado consideradas.**

	Ingenuo (naive)	A1-A4	A5-B1	A3-B3	B3-B4	B1-B6	C5-C6
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Gasto en alimentos per cápita	-0,106	0,291	0,395*	0,270**	0,553***	0,387***	0,821**
	(0,0788)	(0,243)	(0,207)	(0,120)	(0,206)	(0,104)	(0,335)
Gasto en vivienda per cápita	-0,466***	0,117	0,360***	0,271***	0,759***	0,323***	0,708***
	(0,0517)	(0,175)	(0,138)	(0,0802)	(0,164)	(0,0678)	(0,238)
Gasto mensual en educación, salud y vestuario, per cápita	0,0398***	0,0152	0,0210	0,0104	0,00305	0,0427***	-0,0126
	(0,0141)	(0,0453)	(0,0323)	(0,0194)	(0,0320)	(0,0165)	(0,0550)
Gasto total per cápita	-0,350***	0,00302	0,417***	0,284***	0,619***	0,472***	0,686***
	(0,0525)	(0,169)	(0,140)	(0,0820)	(0,155)	(0,0718)	(0,240)
Gasto total sin bebidas alcohólicas per cápita	-0,338***	0,0132	0,414***	0,285***	0,631***	0,476***	0,680***
	(0,0523)	(0,169)	(0,140)	(0,0819)	(0,155)	(0,0718)	(0,239)
Trabajo infantil	0,000435	-0,0276	-0,0289	0,0206	0,00923	0,00551	-0,0649*
	(0,00919)	(0,0548)	(0,0281)	(0,0192)	(0,0267)	(0,0148)	(0,0375)
Proporción de personas empleadas en el hogar (sobre PET en el hogar)	0,140***	0,0276	-0,0883	0,144***	0,318***	0,285***	0,268*
	(0,0300)	(0,101)	(0,0792)	(0,0483)	(0,0829)	(0,0437)	(0,144)
Proporción de personas desocupadas en el hogar (sobre FT en el hogar)	0,00764	-0,102	-0,0115	-0,105**	-0,129*	-0,107***	-0,273**
	(0,0267)	(0,0910)	(0,0723)	(0,0442)	(0,0700)	(0,0366)	(0,122)
Razón trabajadores informales – población en edad de trabajar en el hogar	0,240***	-0,0366	0,0380	0,180***	0,278***	0,204***	0,351**
	(0,0366)	(0,115)	(0,0934)	(0,0555)	(0,0928)	(0,0476)	(0,156)
Hogar en inseguridad alimentaria severa	-0,0485	-0,255*	-0,316***	-0,251***	-0,165*	-0,146***	-0,183
	(0,0295)	(0,136)	(0,0992)	(0,0588)	(0,0889)	(0,0458)	(0,119)
Hogar en inseguridad alimentaria moderada	0,0102	0,0908	-0,211*	-0,148**	-0,143	-0,166***	-0,0913
	(0,0363)	(0,144)	(0,114)	(0,0672)	(0,103)	(0,0557)	(0,147)
Hogar en inseguridad alimentaria moderada o severa	-0,0383	-0,164	-0,527***	-0,399***	-0,308**	-0,312***	-0,275
	(0,0431)	(0,168)	(0,141)	(0,0811)	(0,126)	(0,0659)	(0,179)
Proporción personas de 17 o más que no estudian ni trabajan	-0,217***	-0,0241	0,00543	-0,170***	-0,326***	-0,310***	-0,305**
	(0,0311)	(0,104)	(0,0814)	(0,0506)	(0,0852)	(0,0455)	(0,149)
Proporción de mayores a 17 años en el hogar matriculados en 1° a 9°	0,0163***	0,0430*	0,0133	0,00407	0,0437**	-0,000740	-0,00325
	(0,00388)	(0,0249)	(0,0163)	(0,0103)	(0,0173)	(0,00662)	(0,0155)
Proporción de mayores a 17 años en el hogar matriculados en 10° a 13°	0,0147**	0,0629*	-0,0308	-0,00943	0,00795	-0,0260**	-0,00659
	(0,00720)	(0,0341)	(0,0251)	(0,0151)	(0,0242)	(0,0122)	(0,0266)
Proporción de personas en el hogar que manifestaron realizar alguna actividad de ocio	-0,0288	0,140	0,0613	0,00874	0,0510	0,0708	-0,252
	(0,0418)	(0,134)	(0,106)	(0,0632)	(0,0997)	(0,0540)	(0,178)
Proporción de personas que realizan labores de cuidado no remunerado en el hogar	-0,00816	-0,113	-0,0578	-0,105***	-0,0554	-0,0900***	-0,242***
	(0,0209)	(0,0713)	(0,0573)	(0,0346)	(0,0552)	(0,0294)	(0,0901)
Tamaño de muestra	19.393	644	913	2.879	1.631	4.521	1.357

Nota: *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1. Entre paréntesis se presenta el error estándar estimado para cada parámetro.
Fuente: elaboración propia.

5 Conclusiones y recomendaciones

En este documento estimamos los impactos de corto plazo de las transferencias monetarias ordinarias del programa Ingreso Mínimo Garantizado. Los impactos son estimados para el primer año de implementación de la EIMG (ciclos 6 a 11 de 2021). Lo anterior, en uso de la Encuesta Multipropósito, recolectada durante el mismo año de implementación del programa (2021), y la Base Maestra de registros administrativos administrada por la Secretaría Distrital de Planeación.

Para la estimación del impacto se partió del marco conceptual de los diseños de regresión discontinua. Teniendo en cuenta que la variable de asignación al tratamiento del programa es discreta, utilizamos en el método de aleatorización local. Debido a la imposibilidad de validar el supuesto de balance en las covariables preseleccionadas para los grupos de control y tratamiento, se implementaron modelos en dos etapas, para los hogares contenidos en ventanas de distinto tamaño para la estimación de los impactos del programa (usando la racionalidad de la elección de la ventana del método de aleatorización local).

Los impactos fueron estimados para el promedio del programa -desde una perspectiva ingenua y luego para cada uno de los cortes internos en los que el monto de las transferencias cambiaba. Para cada caso, cuando el tamaño de muestra lo permitía se tomó la ventana más pequeña posible, es decir, hogares clasificados en el grupo justo antes del cambio del monto transferido y hogares clasificados en el grupo justo después del cambio de monto, luego se fueron ampliando las ventanas para incluir todos los hogares que reciben un mismo monto y compararlos con los hogares que reciben o no un monto mayor.

En general se encuentra que en todas las ventanas de análisis, el programa genera impactos significativos en el acceso al mercado laboral de los hogares, aunque concentrado en el mercado informal. En general, se encuentra que el programa no desincentiva el acceso al mercado laboral, aunque la inserción se da en principalmente en actividades informales. De igual manera, se observa un efecto generalizado en disminución de la prevalencia de hogares en condiciones de inseguridad alimentaria. Para las diferentes ventanas de análisis se encuentran impactos positivos sobre los rubros de gasto basico.

Para las poblaciones en pobreza extrema, se resaltan efectos significativos en la reducción de seguridad alimentaria severa y moderada, en el aumento del gasto en educación, salud, vestuario y vivienda, las condiciones laborales del hogar y la proporción de personas que realizan labores de cuidado no remunerado.

Para los hogares en situación de pobreza moderada, los impactos estimados sobre gastos, resultan positivos. Los hogares beneficiados presentan mayores gastos en los rubros de alimentos, vivienda, total y total sin bebidas alcohólicas. En cuanto a inseguridad alimentaria, los impactos estimados son consistentemente positivos, se observa que los hogares atendidos presentan menor prevalencia de inseguridad moderada, severa y la combinación de estas dos.

Para los hogares vulnerables, la participación en la EIMG implica impactos positivos sobre los gastos en alimentos, vivienda y totales (con y sin bebidas alcohólicas). Adicionalmente, esta participación disminuye la incidencia de trabajo infantil en los hogares tratados.

De acuerdo con lo anterior, la EIMG, durante sus primeros años de implementación generó impactos mayormente positivos, adicionalmente, estos impactos son consistentes en las diferentes ventanas de análisis. Sin embargo, estos resultados solo representan el impacto de corto plazo, éstos deben ser contrastados con futuros estudios que analicen la sostenibilidad en el tiempo de las mejoras en las condiciones de bienestar de los hogares.

Bibliografía

Álvarez, E., Gallego, J., Hoffmann, B., Medina, M. P., Pecha, C., Stampini, M., Vargas, D., & Vera-Cosio, D. (2022). Evaluación de impacto de corto y mediano plazo del programa Ingreso Solidario. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Investigación y economía. Nota Técnica IDB-TN, 2514.

Bernal, R., & Peña, X. (2011). Guía práctica para la evaluación de impacto. Universidad de Los Andes, Bogotá (Colombia).

Cattaneo, M. D., Idrobo, N., & Titiunik, R. (2023). A practical introduction to regression discontinuity designs: Extensions. arXiv preprint arXiv:2301.08958.

Cattaneo, M. D., Keele, L., Titiunik, R., & Vazquez-Bare, G. (2021). Extrapolating Treatment Effects in Multi-Cutoff Regression Discontinuity Designs. Journal of the American Statistical Association, 116(536), 1941–1952. https://doi.org/10.1080/01621459.2020.1751646

Cattaneo, M. D., Titiunik, R., & Vazquez-Bare, G. (2020). Analysis of regression-discontinuity designs with multiple cutoffs or multiple scores. The Stata Journal: Promoting Communications on Statistics and Stata, 20(4), 866–891. https://doi.org/10.1177/1536867X20976320

Gaggero, A., Gil, J., Jiménez-Rubio, D., & Zucchelli, E. (2022). Does health information affect lifestyle behaviours? The impact of a diabetes diagnosis. Social Science & Medicine, 314, 115420. https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2022.115420

Hahn, J., Todd, P., & Van der Klaauw, W. (2001). Identification and estimation of treatment effects with a regression-discontinuity design. Econometrica, 69(1), 201–209.

Kolesár, M., & Rothe, C. (2018). Inference in Regression Discontinuity Designs with a Discrete Running Variable. American Economic Review, 108(8), 2277–2304. https://doi.org/10.1257/aer.20160945

Lee, S.-M., & Kwon, H. (2016). Applying regression discontinuity design to social policy: An evaluation of the welfare-to-work program in South Korea. Journal of Policy Studies, 31(1), 1–29.

Li, F., Mercatanti, A., Mäkinen, T., & Silvestrini, A. (2021). A regression discontinuity design for ordinal running variables: Evaluating central bank purchases of corporate bonds. The Annals of Applied Statistics, 15(1). https://doi.org/10.1214/20-AOAS1396

Salti, N., Chaaban, J., Moussa, W., Irani, A., Al Mokdad, R., Jamaluddine, Z., & Ghattas, H. (2022). The impact of cash transfers on Syrian refugees in Lebanon: Evidence from a multidimensional regression discontinuity design. Journal of Development Economics, 155, 102803.

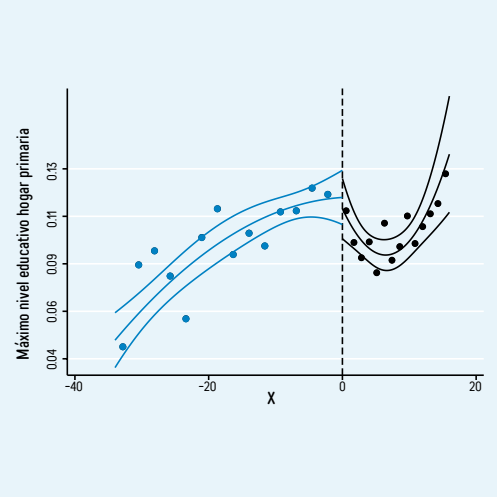
Secretaria Distrital de Planeación. (2022). Marco de lucha contra la pobreza extrema 2022. Secretaria Distrital de Planeación.

Wuepper, D., & Finger, R. (2023). Regression discontinuity designs in agricultural and environmental economics. European Review of Agricultural Economics, 50(1), 1–28.

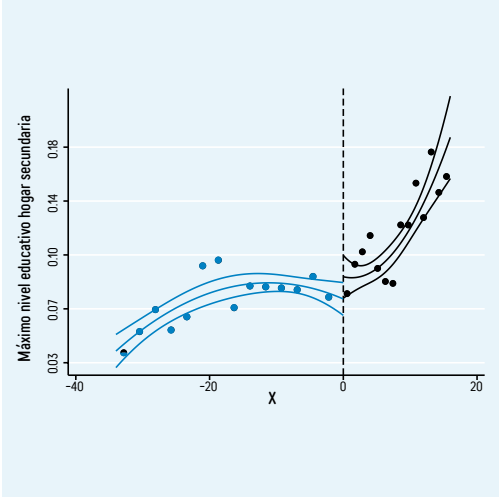
Anexos

Tabla A1 Gráficas de continuidad local

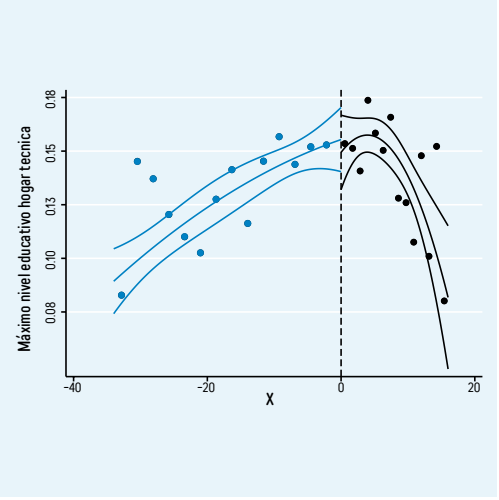
Máximo nivel educativo en el hogar: primaria



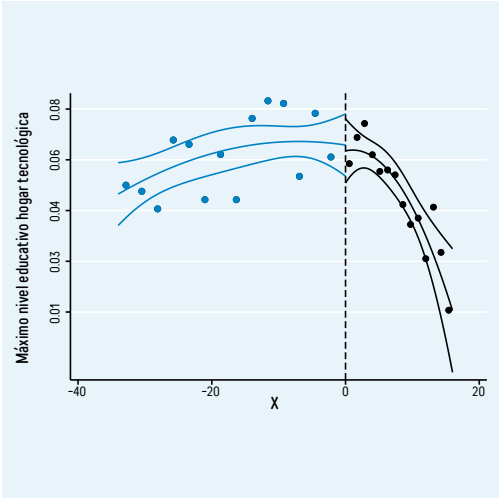
Máximo nivel educativo en el hogar: secundaria



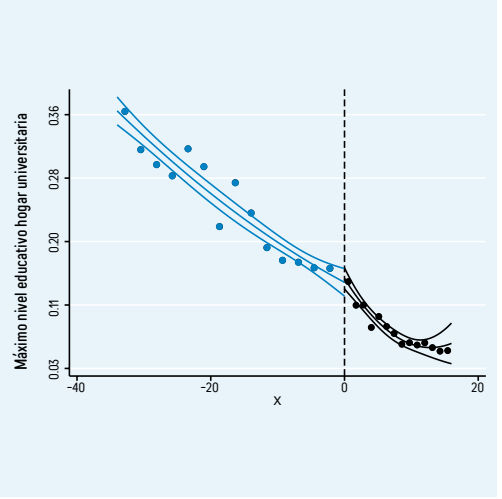
Máximo nivel educativo en el hogar: técnica



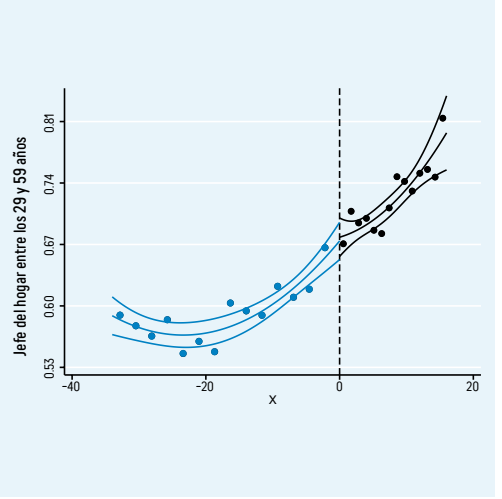
Máximo nivel educativo en el hogar: tecnólogo



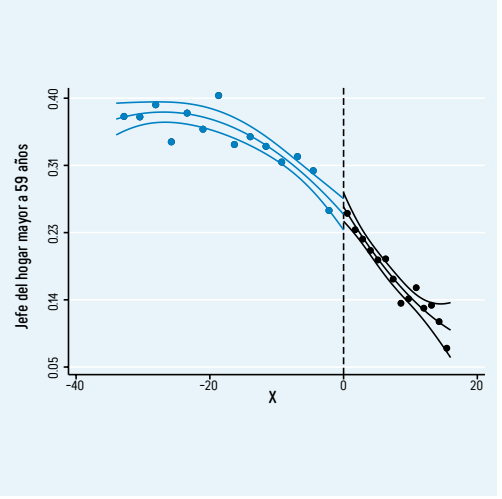
Máximo nivel educativo en el hogar: universitario



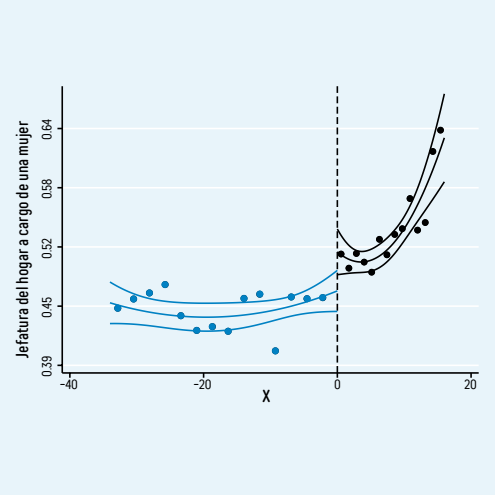
Jefe del hogar entre los 29 y 59 años



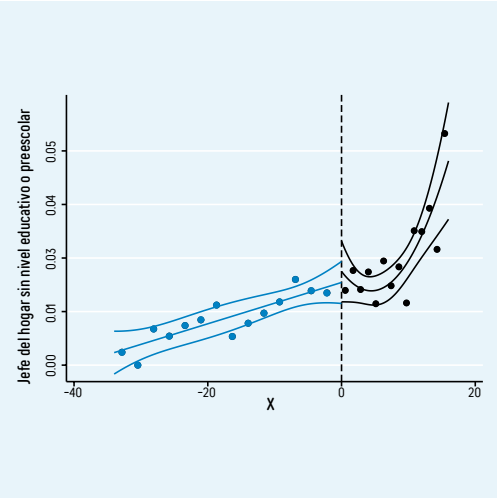
Jefe del hogar mayor a 59 años



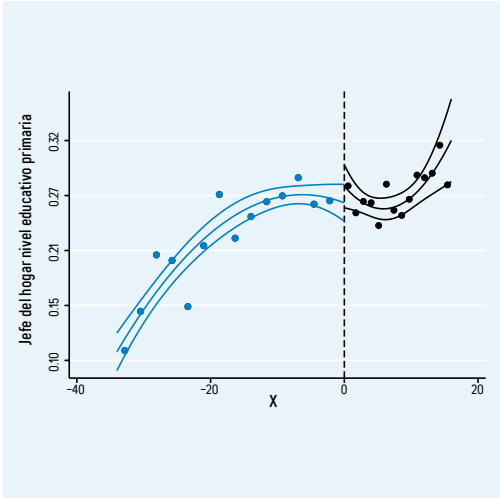
Jefatura del hogar a cargo de una mujer



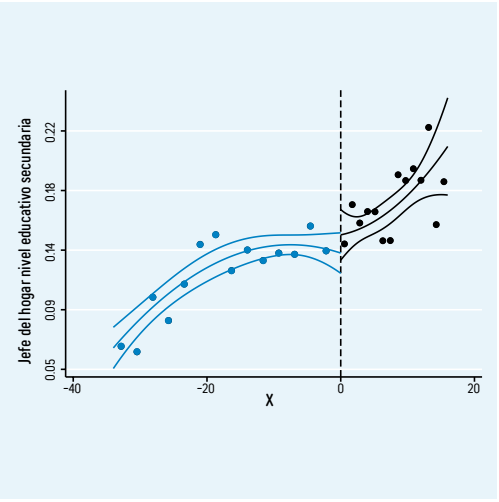
Jefe del hogar sin nivel educativo o preescolar



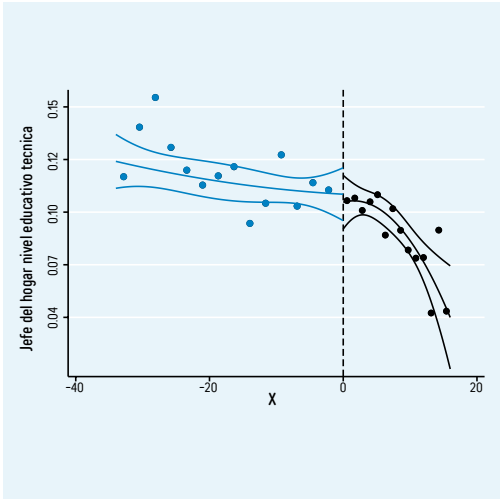
Jefe del hogar nivel educativo primaria



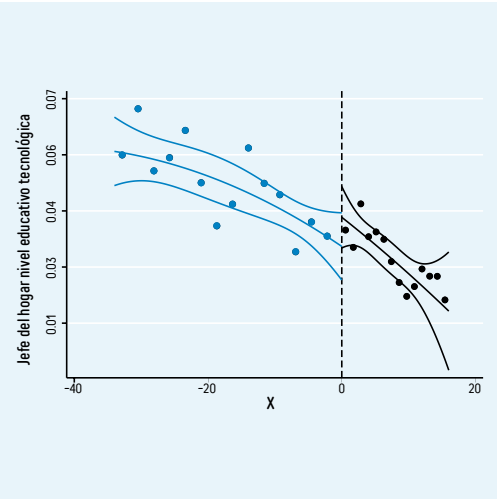
Jefe del hogar nivel educativo secundaria



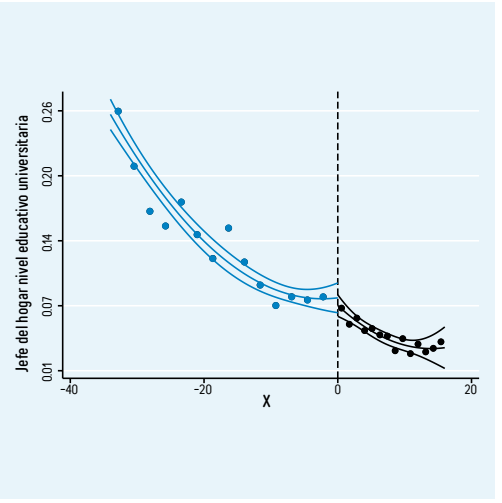
Jefe del hogar nivel educativo técnica



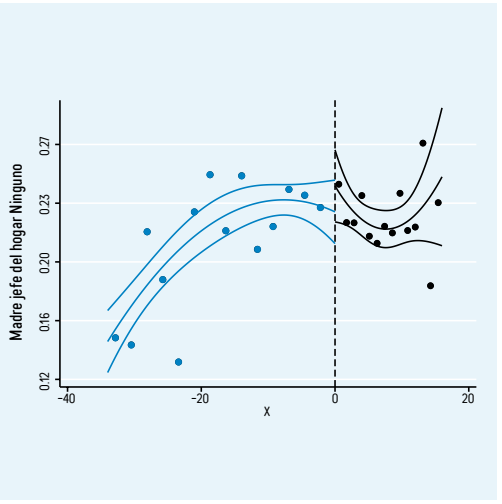
Jefe del hogar nivel educativo tecnológica



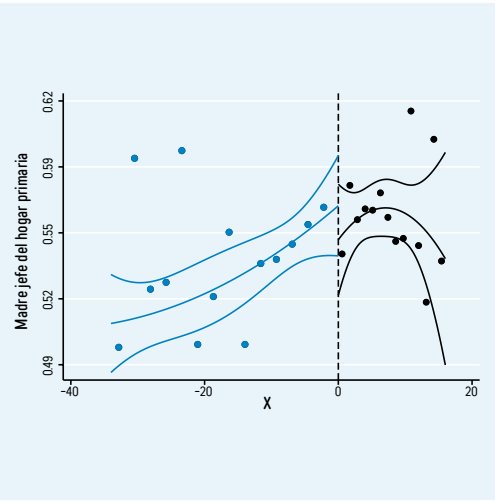
Jefe del hogar nivel educativo universitaria



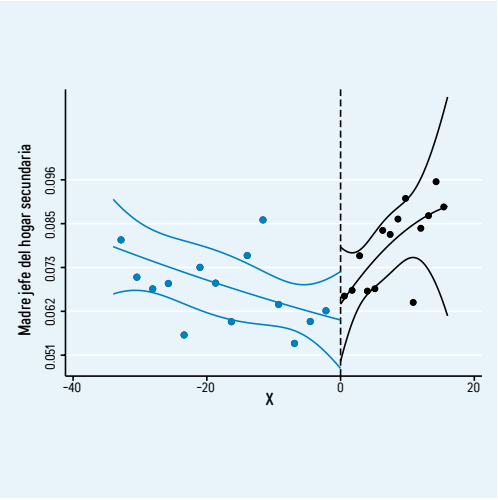
Madre jefe del hogar Ninguno



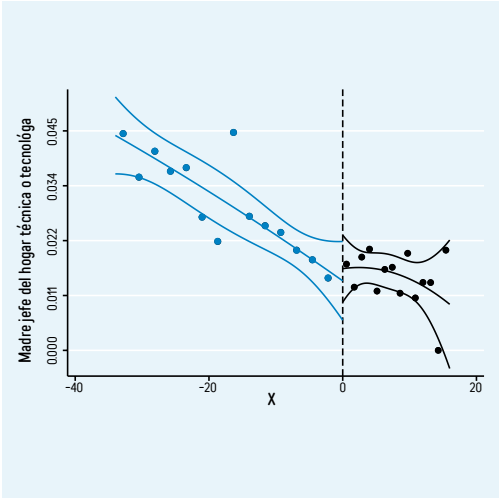
Madre jefe del hogar primaria



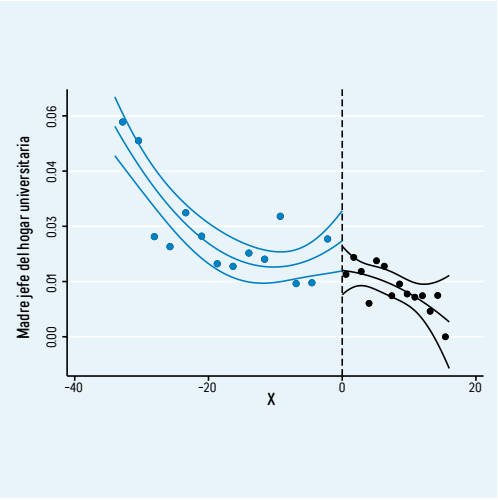
Madre jefe del hogar secundaria



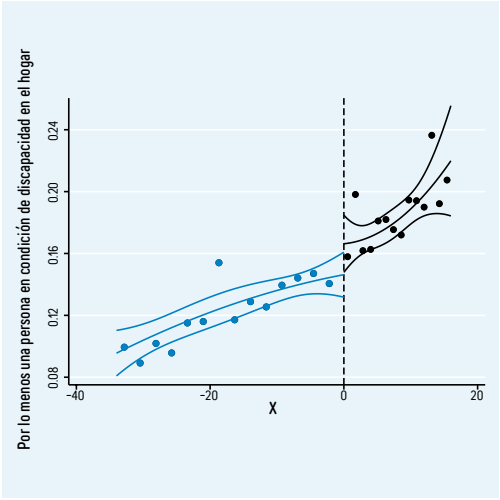
Madre jefe del hogar técnica o tecnológica



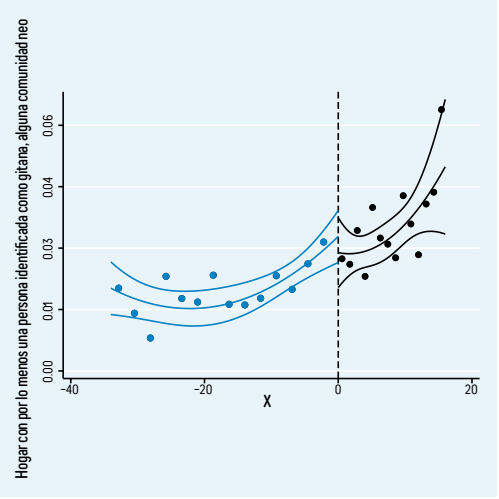
Madre jefe del hogar universitaria



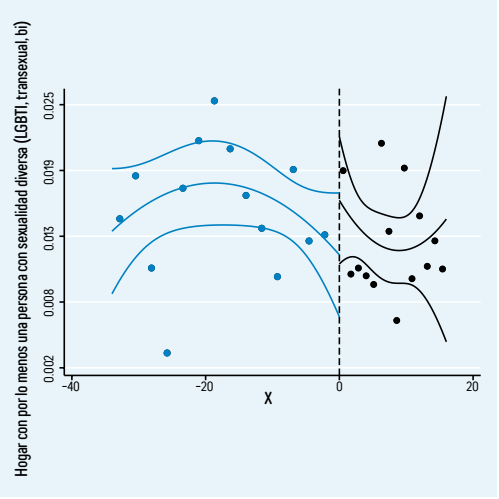
Por lo menos una persona en condición de discapacidad en el hogar



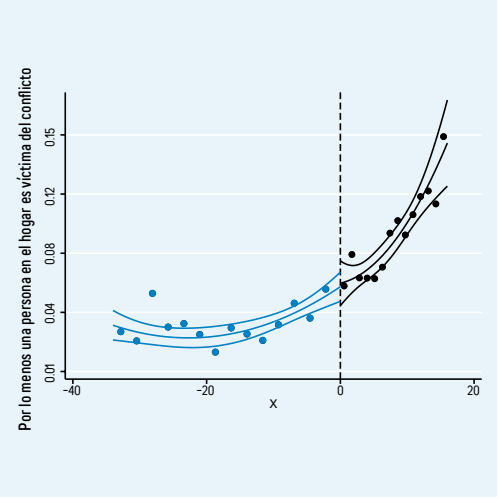
Hogar con por lo menos una persona identificada como gitana, alguna comunidad negra o pueblo indígena



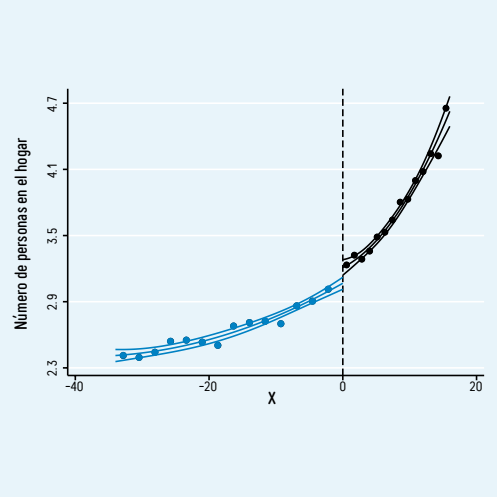
Hogar con por lo menos una persona con sexualidad diversa



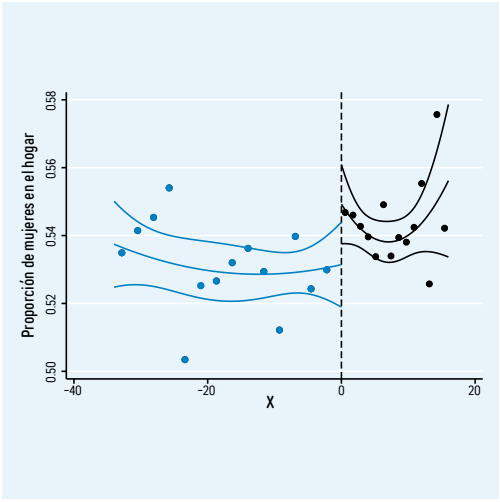
Por lo menos una persona del hogar es víctima del conflicto



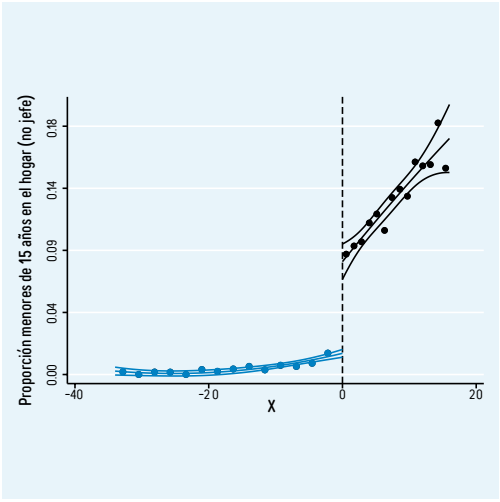
Número de personas en el hogar



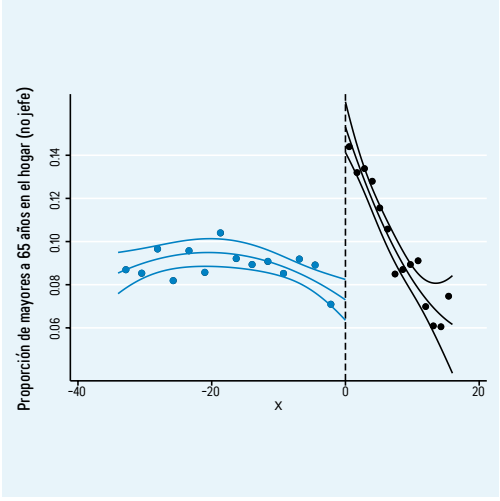
Proporción de mujeres en el hogar



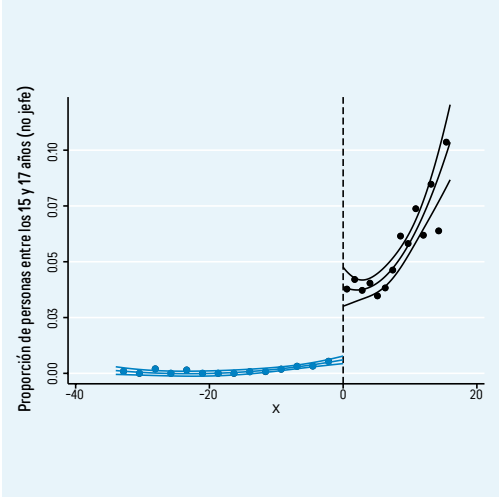
Proporción menores de 15 años en el hogar (no jefe)



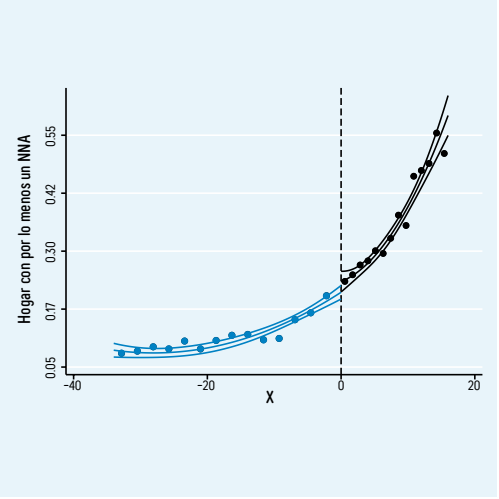
Proporción de mayores a 65 años en el hogar (no jefe)



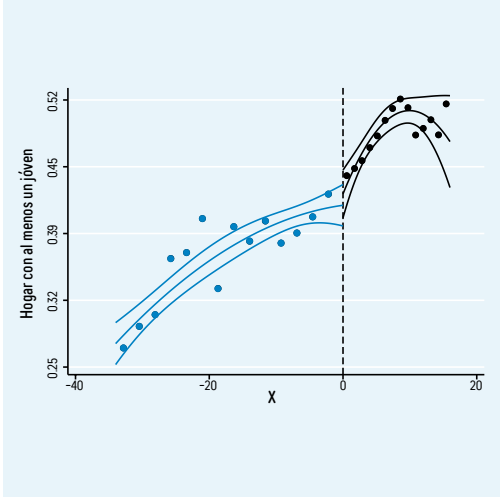
Proporción de personas entre los 15 y 17 años (no jefe)



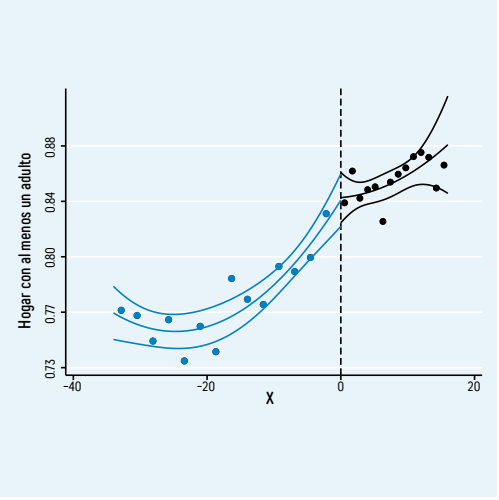
Hogar con por lo menos un NNA



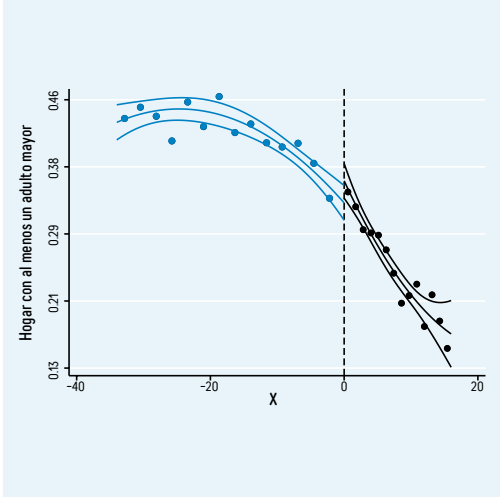
Hogar con al menos un joven



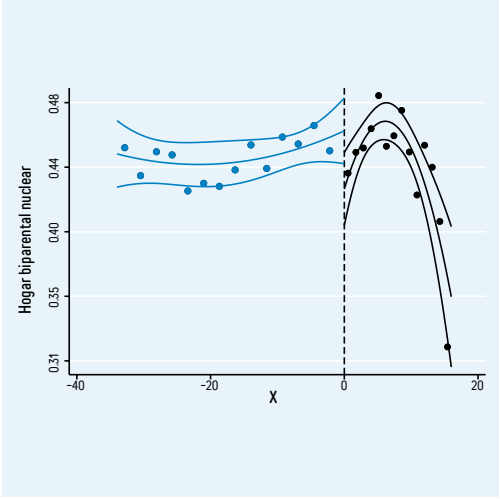
Hogar con al menos un adulto



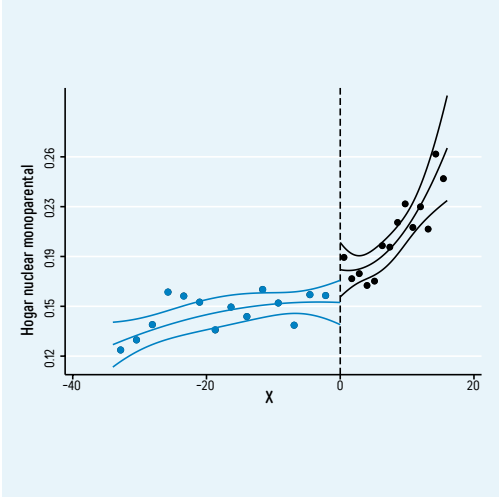
Hogar con al menos un adulto mayor



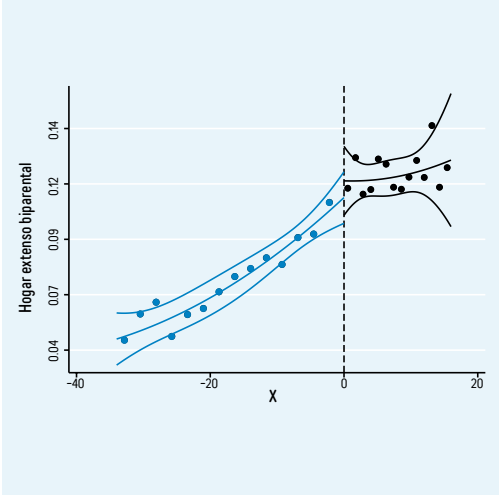
Hogar biparental nuclear



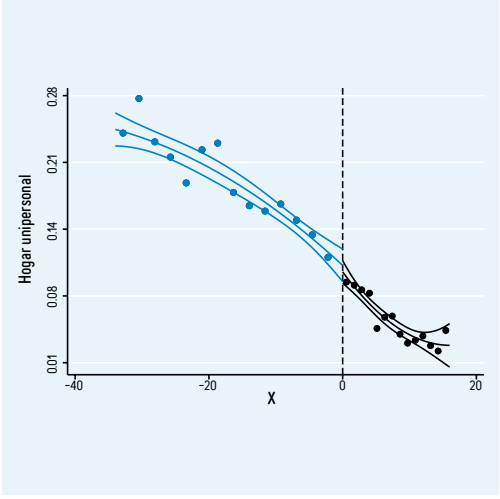
Hogar nuclear monoparental



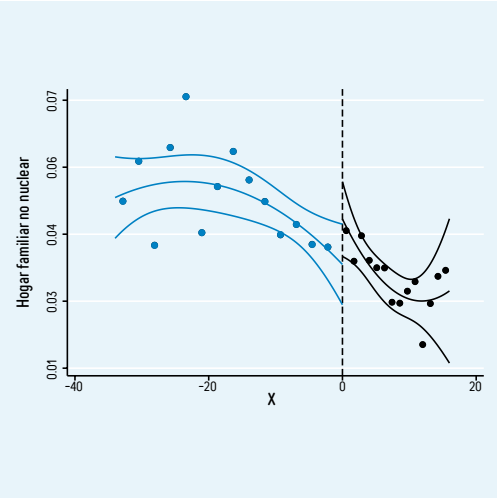
Hogar extenso biparental



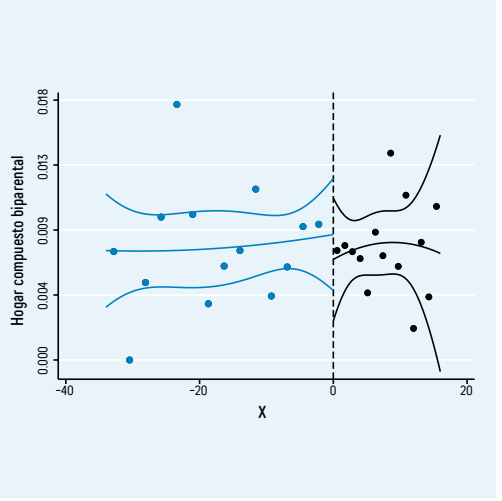
Hogar unipersonal



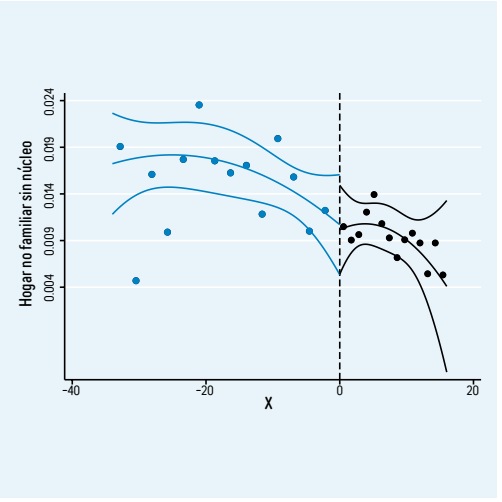
Hogar familiar no nuclear



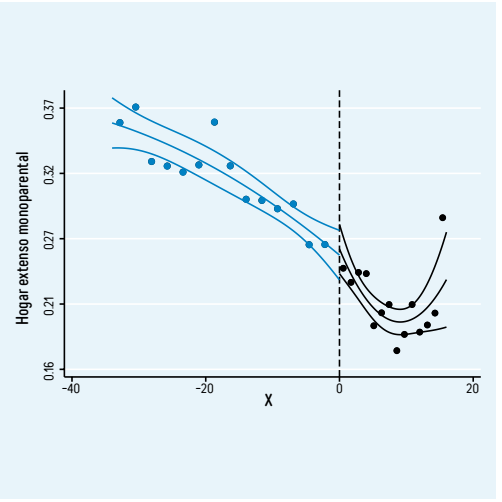
Hogar compuesto biparental



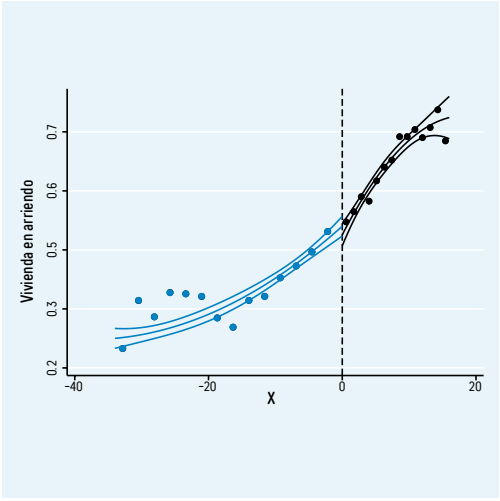
Hogar no familiar sin núcleo



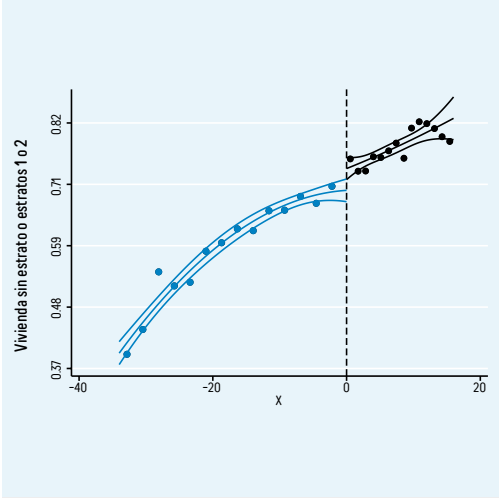
Hogar extenso monoparental



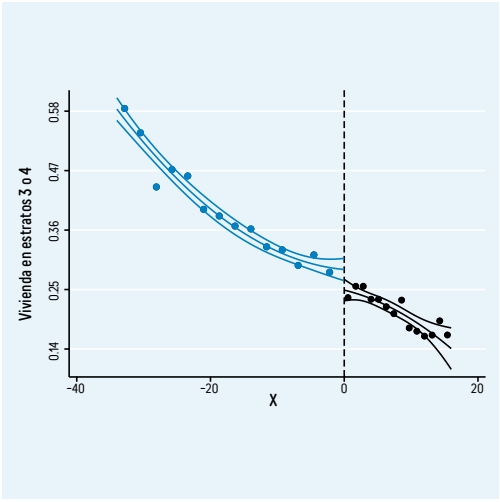
Vivienda en arriendo



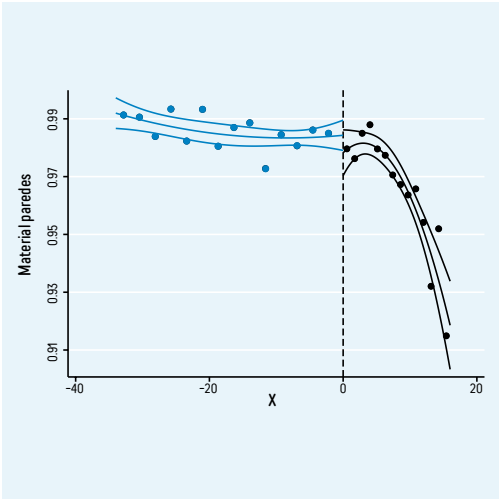
Vivienda sin estrato o estratos 1 o 2



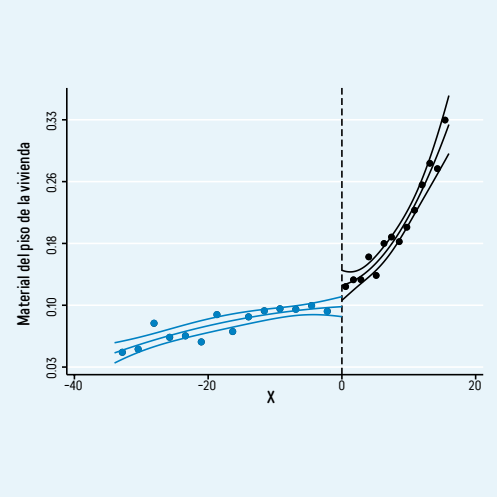
Vivienda en estratos 3 o 4



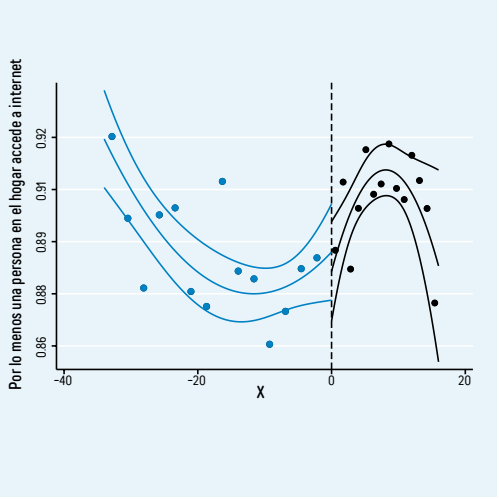
Material paredes adecuado



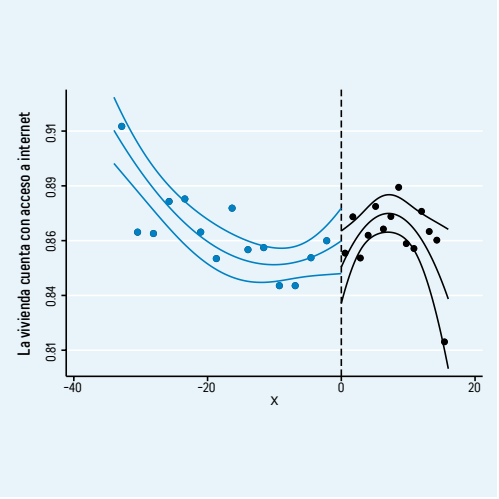
Material del piso de la vivienda adecuado



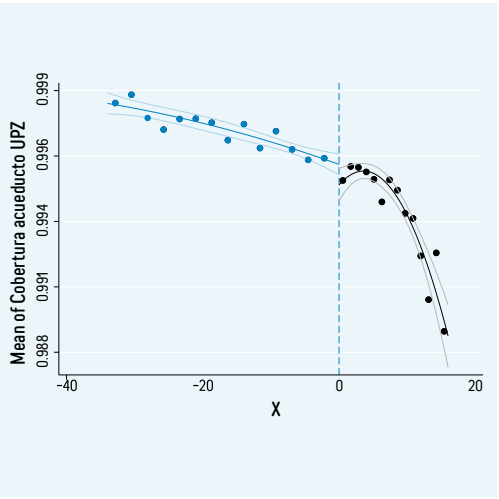
Por lo menos una persona en el hogar accede a internet



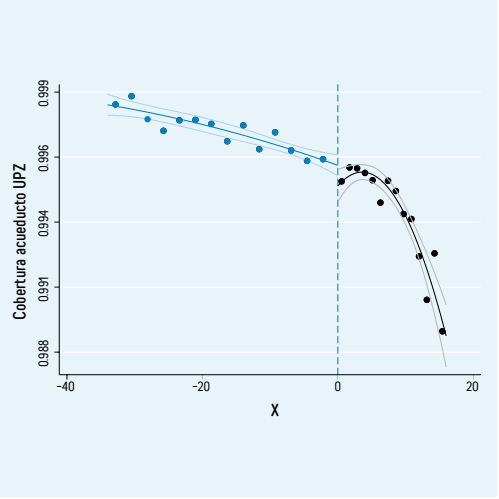
La vivienda cuenta con acceso a internet



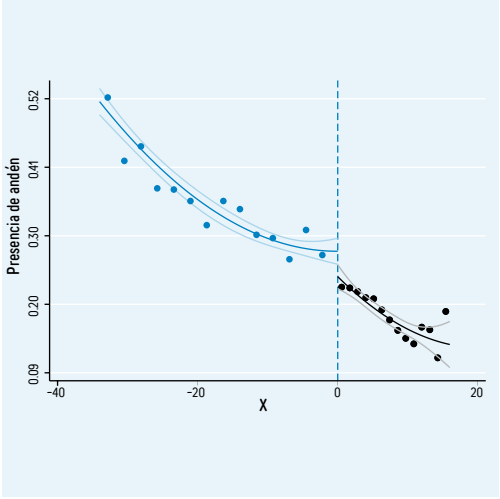
Cobertura acueducto UPZ



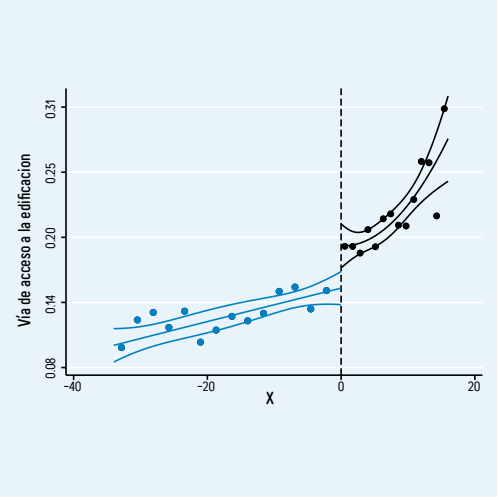
Cobertura alcantarillado UPZ



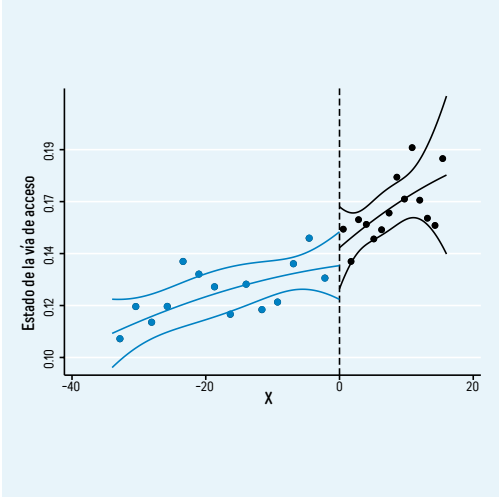
Vía de acceso a la edificación



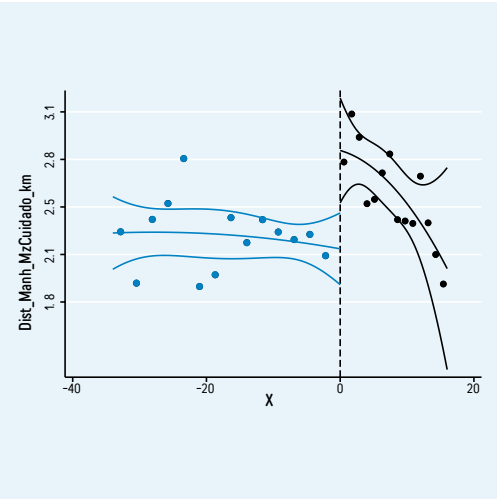
Vía de acceso a la edificación



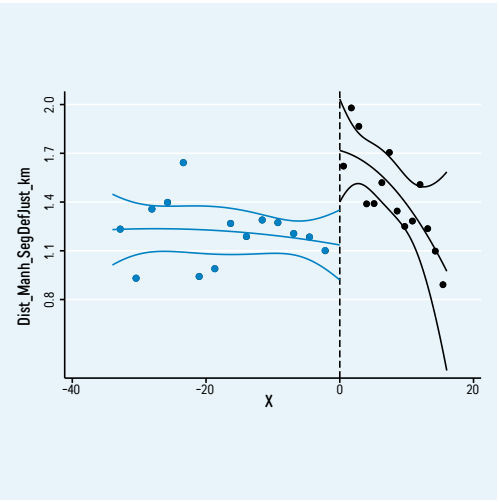
Mal estado de la vía de acceso



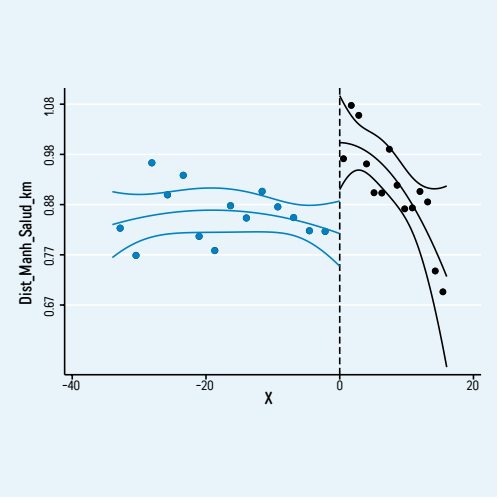
Distancia a manzana del cuidado



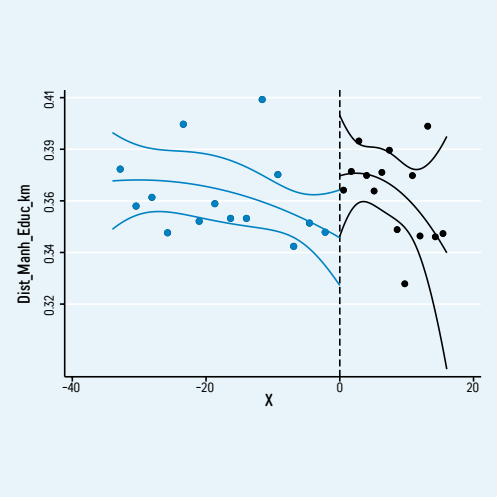
Distancia a seguridad defensa y justicia



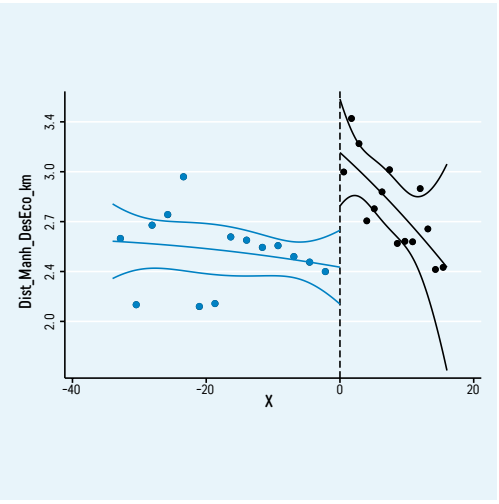
Distancia a centro de salud



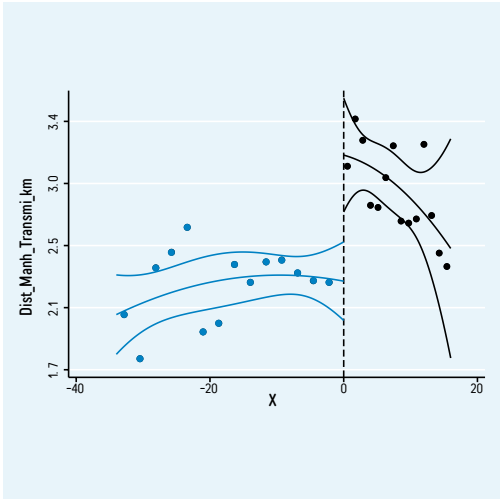
Distancia a centro educativo



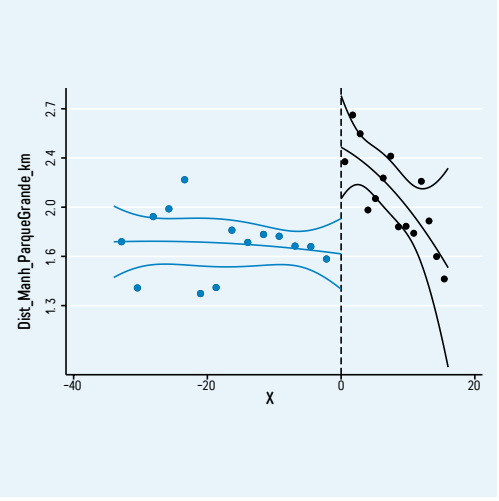
Distancia a centro de desarrollo económico



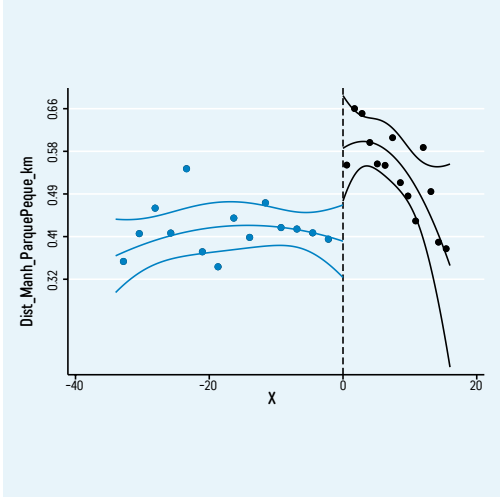
Distancia a estación de Transmilenio



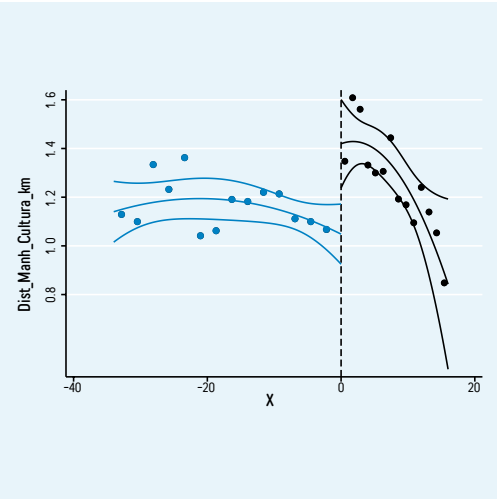
Distancia a parque grande



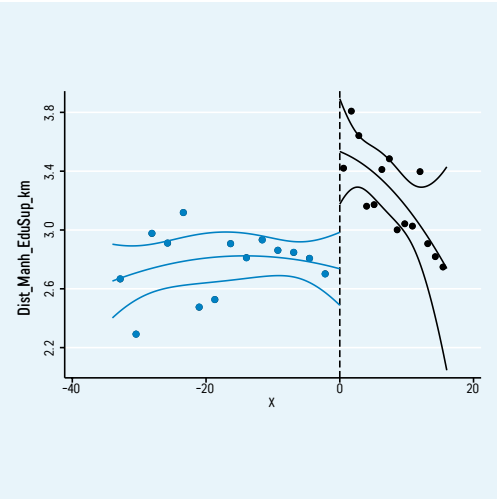
Distancia a parque pequeño



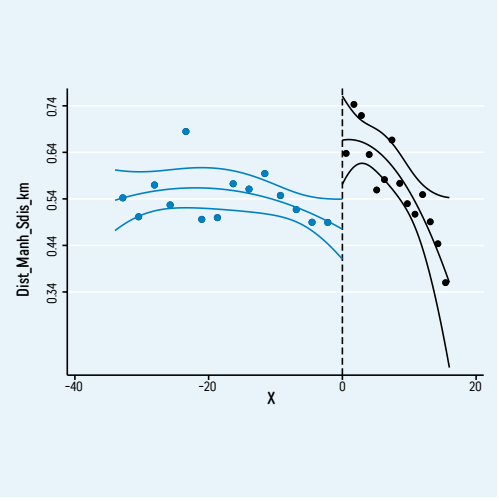
Distancia a centro de cultura



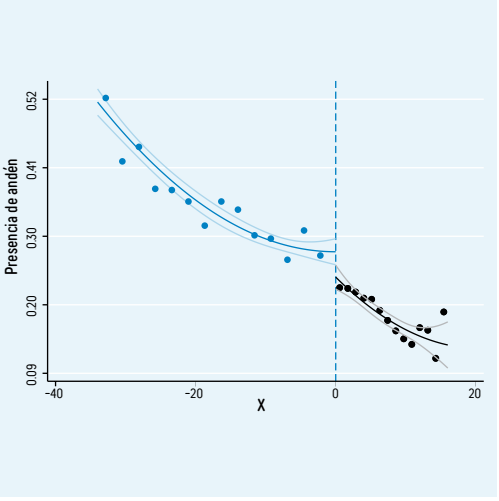
Distancia a institución de educación superior



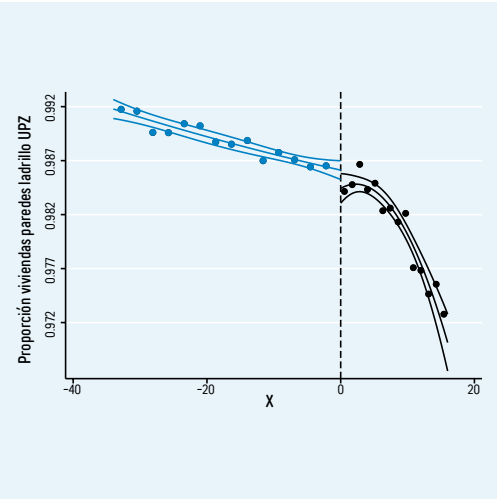
Distancia a centros de atención de la Secretaría Distrital de Integración Social



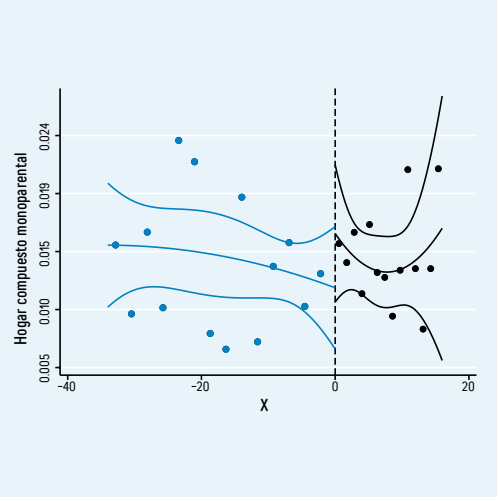
Presencia de andén



Proporción viviendas paredes ladrillo UPZ



Hogar compuesto monoparental



Fuente: elaboración propia.

Tabla A2 Covariables no balanceadas para el impacto promedio

Variable	Media de controles	Media de tratados	Diferencia de medias	p-valor
Por lo menos una persona en condición de discapacidad en el hogar	0,155	0,135	−0,020	0,006
Hogar con por lo menos una persona con orientación sexual diversa	0,015	0,011	−0,004	0,098
Por lo menos una persona en el hogar es víctima del conflicto	0,060	0,070	0,010	0,073
Número de personas en el hogar	3,137	3,253	0,116	0,000
Máximo nivel educativo hogar primaria	0,096	0,110	0,014	0,033
Máximo nivel educativo hogar secundaria	0,088	0,112	0,024	0,000
Máximo nivel educativo hogar media	0,380	0,457	0,076	0,000
Máximo nivel educativo hogar tecnológica	0,061	0,052	−0,009	0,046
Máximo nivel educativo hogar universitaria	0,167	0,086	−0,081	0,000
Proporción menores de 15 años en el hogar (no jefe)	0,058	0,088	0,030	0,000
Proporción de mayores a 65 años en el hogar (no jefe)	0,099	0,080	−0,018	0,000
Proporción de personas entre los 15 y 17 años (no jefe)	0,023	0,041	0,018	0,000
Jefe del hogar menor a 29 años	0,083	0,106	0,023	0,000
Jefe del hogar entre los 29 y 59 años	0,645	0,764	0,119	0,000
Jefe del hogar mayor a 59 años	0,272	0,130	−0,142	0,000
Jefatura del hogar a cargo de una mujer	0,469	0,619	0,150	0,000
Jefe del hogar nivel educativo media	0,337	0,394	0,057	0,000
Jefe del hogar nivel educativo técnica	0,099	0,111	0,011	0,086
Jefe del hogar nivel educativo universitaria	0,090	0,051	−0,039	0,000
Proporción de mujeres en el hogar	0,533	0,562	0,028	0,000
Vivienda propia	0,445	0,210	−0,236	0,000
Vivienda en arriendo	0,469	0,687	0,218	0,000
Vivienda sin estrato o estratos 1 o 2	0,686	0,719	0,033	0,000
Vivienda en estratos 3 o 4	0,300	0,270	−0,030	0,001

Fuente: elaboración propia.

Tabla A3 Covariables no balanceadas para los grupos A1 y A4

Variable	Media de controles	Media de tratados	Diferencia de medias	p-valor
Por lo menos una persona en condición de discapacidad en el hogar	0,230	0,162	−0,068	0,045
Número de personas en el hogar	4,416	4,019	−0,397	0,012
Máximo nivel educativo hogar tecnológica	0,042	0,000	−0,042	0,000
Proporción menores de 15 años en el hogar (no jefe)	0,174	0,106	−0,068	0,004
Jefe del hogar mayor a 59 años	0,122	0,069	−0,053	0,028
Jefatura del hogar a cargo de una mujer	0,547	0,738	0,190	0,000
Jefe del hogar nivel educativo tecnológica	0,026	0,000	−0,026	0,000
Proporción de mujeres en el hogar	0,537	0,572	0,035	0,094
Vivienda propia	0,206	0,125	−0,081	0,008
Vivienda en arriendo	0,699	0,769	0,070	0,069
Vivienda sin estrato o estratos 1 o 2	0,824	0,706	−0,117	0,003
Vivienda en estratos 3 o 4	0,146	0,281	0,135	0,000
Por lo menos una persona en el hogar accede a internet	0,907	0,856	−0,051	0,091
La vivienda cuenta con acceso a internet	0,867	0,788	−0,080	0,024

Fuente: elaboración propia.

Tabla A4 Covariables no balanceadas en los grupos A5−B1

Variable	Media de controles	Media de tratados	Diferencia de medias	p-valor
Hogar con por lo menos una persona con orientación sexual diversa	0,014	0,004	−0,010	0,014
Número de personas en el hogar	3,072	3,550	0,478	0,000
Máximo nivel educativo hogar secundaria	0,092	0,140	0,048	0,005
Máximo nivel educativo hogar media	0,447	0,517	0,070	0,006
Máximo nivel educativo hogar técnica	0,166	0,120	−0,045	0,008
Máximo nivel educativo hogar universitaria	0,096	0,053	−0,043	0,001
Proporción menores de 15 años en el hogar (no jefe)	0,074	0,128	0,054	0,000
Proporción de personas entre los 15 y 17 años (no jefe)	0,033	0,052	0,019	0,038
Jefe del hogar menor a 29 años	0,094	0,130	0,036	0,030
Jefe del hogar mayor a 59 años	0,151	0,081	−0,070	0,000
Jefe del hogar nivel educativo técnica	0,122	0,083	−0,038	0,009
Jefe del hogar nivel educativo universitaria	0,059	0,030	−0,029	0,003
Vivienda propia	0,235	0,154	−0,081	0,000
Vivienda en arriendo	0,662	0,746	0,083	0,000
Por lo menos una persona en el hogar accede a internet	0,900	0,923	0,023	0,095

Fuente: elaboración propia.

Tabla A5 Covariables no balanceadas para los grupos A3 y B3

Variable	Media de controles	Media de tratados	Diferencia de medias	p-valor
Número de personas en el hogar	3,550	4,020	0,470	0,000
Máximo nivel educativo hogar primaria	0,095	0,152	0,057	0,048
Máximo nivel educativo hogar tecnológica	0,057	0,015	−0,042	0,002
Proporción de mayores a 65 años en el hogar (no jefe)	0,071	0,045	−0,026	0,078
Jefatura del hogar a cargo de una mujer	0,621	0,687	0,066	0,097
Proporción de mujeres en el hogar	0,559	0,599	0,040	0,049

Fuente: elaboración propia.

Tabla A6 Covariables no balanceadas para los grupos B3 y B4

Variable	Media de controles	Media de tratados	Diferencia de medias	p-valor
Por lo menos un miembro del hogar es migrante	0,033	0,019	−0,015	0,086
Por lo menos una persona en condición de discapacidad en el hogar	0,191	0,115	−0,076	0,000
Número de personas en el hogar	3,796	3,475	−0,321	0,000
Proporción de mayores a 65 años en el hogar (no jefe)	0,091	0,065	−0,026	0,027
Proporción de personas entre los 15 y 17 años (no jefe)	0,058	0,036	−0,022	0,024
Jefe del hogar entre los 29 y 59 años	0,711	0,780	0,069	0,005
Jefe del hogar mayor a 59 años	0,166	0,091	−0,075	0,000
Jefatura del hogar a cargo de una mujer	0,513	0,582	0,069	0,017
Vivienda propia	0,266	0,155	−0,110	0,000
Vivienda en arriendo	0,645	0,775	0,130	0,000
Por lo menos una persona en el hogar accede a internet	0,906	0,938	0,032	0,028

Fuente: elaboración propia

Tabla A7 Covariables no balanceadas para los grupos B1 y B6

Variable	Media de controles	Media de tratados	Diferencia de medias	p-valor
Por lo menos un miembro del hogar es migrante de Venezuela	0,035	0,020	−0,015	0,004
Por lo menos un miembro del hogar es migrante	0,039	0,021	−0,017	0,001
Por lo menos una persona en condición de discapacidad en el hogar	0,193	0,134	−0,059	0,000
Hogar con por lo menos una persona identificada como gitana, alguna comunidad negra o pueblo indígena	0,035	0,024	−0,011	0,040
Hogar con por lo menos una persona con orientación sexual diversa	0,016	0,009	−0,006	0,067
Por lo menos una persona en el hogar es víctima del conflicto	0,095	0,073	−0,022	0,016
Número de personas en el hogar	3,803	3,389	−0,414	0,000
Máximo nivel educativo hogar universitaria	0,074	0,060	−0,014	0,092
Proporción menores de 15 años en el hogar (no jefe)	0,133	0,110	−0,022	0,013
Proporción de mayores a 65 años en el hogar (no jefe)	0,095	0,073	−0,022	0,003
Proporción de personas entre los 15 y 17 años (no jefe)	0,055	0,043	−0,012	0,049
Jefe del hogar entre los 29 y 59 años	0,703	0,781	0,078	0,000
Jefe del hogar mayor a 59 años	0,176	0,091	−0,085	0,000
Jefatura del hogar a cargo de una mujer	0,503	0,608	0,104	0,000
Jefe del hogar nivel educativo media	0,392	0,423	0,031	0,071
Jefe del hogar nivel educativo técnica	0,081	0,105	0,023	0,024
Jefe del hogar nivel educativo tecnológica	0,022	0,035	0,013	0,031
Proporción de mujeres en el hogar	0,535	0,556	0,021	0,018
Vivienda propia	0,272	0,175	−0,097	0,000
Vivienda en arriendo	0,641	0,739	0,097	0,000
Vivienda sin estrato o estratos 1 o 2	0,798	0,727	−0,072	0,000
Vivienda en estratos 3 o 4	0,190	0,264	0,074	0,000

Fuente: elaboración propia.

Tabla A8 Covariables no balanceadas para los grupos C5 y C6

Variable	Media de controles	Media de tratados	Diferencia de medias	p-valor
Número de personas en el hogar	3,221	2,770	−0,451	0,000
Proporción de personas entre los 15 y 17 años (no jefe)	0,018	0,040	0,022	0,084
Jefatura del hogar a cargo de una mujer	0,469	0,612	0,143	0,000
Jefe del hogar nivel educativo universitaria	0,081	0,050	−0,031	0,097
Vivienda propia	0,414	0,309	−0,105	0,006
Vivienda en arriendo	0,496	0,606	0,110	0,006
Por lo menos una persona en el hogar accede a internet	0,898	0,830	−0,067	0,027
La vivienda cuenta con acceso a internet	0,871	0,794	−0,077	0,019

Fuente: elaboración propia.

Tabla A9 Covariables no balanceadas para los grupos B4 y C14

Variable	Media de controles	Media de tratados	Diferencia de medias	p-valor
Por lo menos un miembro del hogar es migrante	0,026	0,020	−0,007	0,069
Por lo menos una persona en condición de discapacidad en el hogar	0,165	0,133	−0,032	0,000
Número de personas en el hogar	3,246	3,066	−0,181	0,000
Máximo nivel educativo hogar media	0,413	0,442	0,029	0,022
Máximo nivel educativo hogar tecnológica	0,066	0,055	−0,011	0,075
Máximo nivel educativo hogar universitaria	0,130	0,097	−0,034	0,000
Proporción de mayores a 65 años en el hogar (no jefe)	0,106	0,087	−0,020	0,001
Proporción de personas entre los 15 y 17 años (no jefe)	0,025	0,034	0,009	0,015
Jefe del hogar entre los 29 y 59 años	0,659	0,754	0,095	0,000
Jefe del hogar mayor a 59 años	0,251	0,151	−0,100	0,000
Jefatura del hogar a cargo de una mujer	0,467	0,610	0,142	0,000
Jefe del hogar nivel educativo media	0,356	0,386	0,030	0,019
Jefe del hogar nivel educativo técnica	0,098	0,121	0,023	0,006
Proporción de mujeres en el hogar	0,534	0,557	0,024	0,001
Vivienda propia	0,404	0,234	−0,170	0,000
Vivienda en arriendo	0,507	0,664	0,157	0,000
Vivienda sin estrato o estratos 1 o 2	0,733	0,712	−0,020	0,080
Vivienda en estratos 3 o 4	0,254	0,278	0,024	0,035
Hogares en Pobreza Monetaria Total	0,456	0,552	0,095	0,000
Hogares en Pobreza Monetaria Extrema	0,161	0,195	0,034	0,001

Fuente: elaboración propia.

Análisis de las privaciones experimentadas por la población usuaria de pagadiarios

Autoras:

Sandra Álvarez
Karla Mora

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Resumen

Pagadiarios son una solución habitacional que ofrece el alquiler de una habitación que se pagar diariamente. En este tipo de soluciones habitaciones residen familias en situación de vulnerabilidad que no cuentan con vivienda ni propia, ni arrendada de manera permanente, dadas sus condiciones socio económicas. A partir de la información recolectada por la Secretaría Distrital de Integración Social, este estudio presenta el análisis de privaciones experimentadas por la población usuaria de los Pagadiarios en la ciudad. El estudio presenta una caracterización y ordenamiento a partir de sus condiciones de vida. Los resultados indican que del total de usuarios de Pagadiarios 52% son hombres, principalmente en hogares unipersonales. Predominan las personas adultas entre 18 y 59 años ubicadas mayoritariamente en las localidades de Santa Fe y Mártires. Alrededor de la mitad de todos los usuarios de los Pagadiarios son extranjeros con situación migratoria irregular. De todos los usuarios de los Pagadiarios 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 Pagadiarios, que comprenden soluciones habitacionales temporales o de transición son cuartos o habitaciones[1] 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 Pagadiarios 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 Pagadiarios en dieciocho localidades, concentrados principalmente en las localidades de Mártires, Suba y Santa Fe, está 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 Pagadiarios en la ciudad, también evidencia un alto porcentaje de hogares unipersonales como principales usuarios de los Pagadiarios, 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 Pagadiarios y puesto que no es posible aplicarla a esta población "flotante" dado que no cuentan una vivienda estable o fija, este estudio presenta una caracterización y ordenamiento de la población con base en el análisis de privaciones de la población usuaria de los Pagadiarios en Bogotá por medio de sus niveles de pobreza multidimensional y sus condiciones socioeconómicas. Además, se realizan unas pruebas de robustez de los resultados 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; 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 y ordenar a la población. Por último, se establecen las principales conclusiones y recomendaciones de política social distrital junto con las referencias consultadas para el desarrollo del estudio.

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

2 Antecedentes y justificación

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 Ocuppancy). 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 país[1]. 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).

Pagadiarios 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 Pagadiarios 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, lo estudios realizados a nivel internacional, principalmente en Estados Unidos, demuestran que los programas focalizados hacia esta población tienden a tener resultados positivos en

[1] 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.

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 caracterización y ordenamiento de los hogares y personas que hacen uso de los Pagadiarios. En este sentido, la única entidad que genera información de caracterización de Pagadiarios 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.

Mediciones sobre los Pagadiarios

Las mediciones o fuentes de información específicas de Pagadiarios 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 Pagadiarios 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 Pagadiarios 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 Pagadiarios, entre otras viviendas temporales[2]. 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 Pagadiarios se dieron en el marco del Sistema Distrital de Bogotá Solidaria en Casa (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020).

[2] Inquilinatos, pensión, pago diario, semanal o mensual.

a. Mediciones de la SDIS: Caracterización de Pagadiarios 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 Pagadiarios 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:

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 socieconómica usuarios de Pagadiarios.
- 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 Pagadiarios 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 Pagadiarios 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 Pagadiarios.
- Información consolidada una vez se realice el proceso de recolección y sistematización de información.

Gráfica 1 Formato de registro de Pagadiarios

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 Ó PAGADIARIO																
#	Nombre del establecimiento	Dirección	Barrio	Nombre completo del administrador o encargado	Número de cédula	Número de celular	Correo electrónico	Número total de cupos (personas) del pagadiario	Número de personas que habitan a la fecha el pagadiario	NÚMERO DE CUPOS LLENOS (PERSONAS)					
										# personas pertenecientes grupos étnicos	# niños, niñas y adolescentes	# adultos mayores de 60 años	# migrantes	# embarazadas	Observación
1															
2															
3															
4															
5															
6															
7															

Gráfica 2 Formulario de identificación de hogares en Pagadiarios

TROPA SOCIAL	**TROPA SOCIAL - ETIS** **Identificación de Hogares - Pagadiarios**	BOGOTÁ CÓDIGO: VERSIÓN: 1 VIGENCIA: 2020

DATOS DE LA ENCUESTADORA

NOMBRE COMPLETO DEL ENCUESTADOR-A

NÚMERO DE TELÉFONO CELULAR DEL ENCUESTADOR-A

CORREO ELECTRÓNICO DEL ENCUESTADOR-A

SECTOR VINCULADO ENCUESTADOR-A

- ☐ Secretaría de Educación
- ☐ Secretaría de Ambiente
- ☐ Secretaría de Gobierno
- ☐ Secretaría General
- ☐ Secretaría de Cultura
- ☐ Secretarñia de Salud
- ☐ Secretarñia Distrital de Hábitat
- ☐ Secretaría Distrital de Hacienda
- ☐ Secretaría de Integración Social
- ☐ Secretaría Distrital de la Mujer
- ☐ Secretaría Distrital del Planeación
- ☐ Secretaría de Desarrollo Económico
- ☐ Secretaría Distrital de Movilidad
- ☐ Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte
- ☐ Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia
- ☐ Alcaldías Locales

CONTROL DE CALIDAD DE LA ENCUESTA ☐ yyyy ☐ mm ☐ dd ☐ hh:mm

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

Fuente: Formulario Base Tropa Social, SDIS (2021)

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

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 Pagadiarios. Para este análisis se revisaron los formularios de encuesta y se consideraron las siguientes preguntas del Capítulo Condiciones habitacionales del hogar[3].Acorde a esta pregunta, se analizan aquellos que viven en arriendo, subarriendo o leasing.

Gráfica 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

Gráfica 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

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.

d. Encuesta Bienal de Cultura-SCRD

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

Gráfica 5 Preguntas SCRD sobre condición de habitación de la vivienda

El lugar donde habita es:

(Leer las opciones y marcar solamente una)

1	☐	En arriendo
2	☐	Propio totalmente pago (el dueño es alguno de los miembros con quien vive
3	☐	Propio 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

[3] 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:

Pagadiarios. Los Pagadiarios 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).

De acuerdo con estas definiciones se busca identificar las condiciones de vida de los usuarios de pagadiarios en Bogotá, a través de un análisis cuantitativo de privaciones.

De esta forma, el documento ordena a la población usuaria de pagadiarios de acuerdo con el nivel de condiciones de vida, mediante la proposición de criterios y variables de interés, para de esta manera poder recomendar ajustes de política pública para la población usuaria de pagadiarios en la ciudad de Bogotá.

4 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 Pagadiarios así como para ordenar dicha población de acuerdo a sus niveles de pobreza y vulnerabilidad es la base de datos recolectada por la Secretaría de Integración Social (SDIS).

Fuente de información: Censo Usuarios Pagadiarios - SDIS

La base completa de los usuarios de los Pagadiarios 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 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 de los resultados a partir de la base de Pagadiarios y analizar las condiciones de las personas usuarias de los Pagadiarios frente a los grupos 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 Pagadiarios de la SDIS.

Tabla 1 **Variables par el cálculo del índice de privaciones a partir de la base de los usuarios de los Pagadiarios 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

Variables, dimensiones y construcción de privaciones

A partir de las ocho variables identificadas en la base de Pagadiarios 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 [4]

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 Gráfica 6.

Gráfica 6. Dimensiones y variables del índice de Pobreza para usuarios de Pagadiarios 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.

[4] 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 Pagadiarios 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 victima 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 nacion
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

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

Con la información depurada de la base de datos de los usuarios de los Pagadiarios 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.

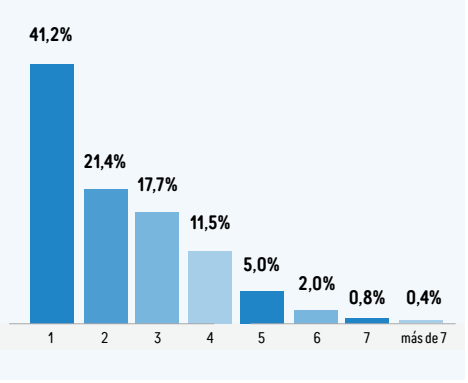
Adicionalmente, con la información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH para el año 2019 se realizó una validación de la robustez de los resultados haciendo la comparación con las medidas oficiales de pobreza. Para lo cual se calcula el indicador construido en la base de Pagadiarios usando 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.

5 Resultados

Condiciones de vida de los usuarios de los Pagadiarios 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 Pagadiarios 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 Gráfica 7 y se observa una tendencia inversa, es decir, a medida que aumenta el número de personas en el hogar se reduce el porcentaje.

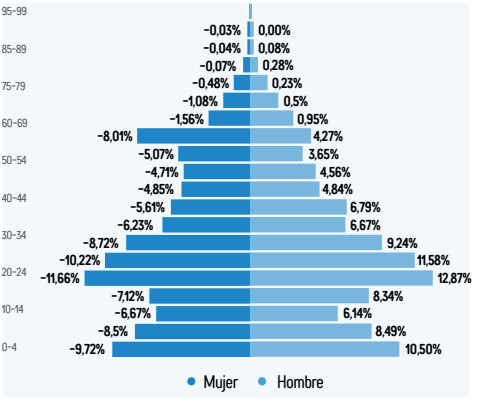
Gráfica 7 Porcentaje de personas en el hogar



Fuente: Cálculos propios. Base Tropa social, pagadiarios SDIS (2021).

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 Gráfica 8 muestra que los usuarios de los Pagadiarios 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 Pagadiarios en comparación con las mujeres de la misma edad.

Gráfica 8 Pirámide poblacional de usuarios de Pagadiarios



Fuente: Cálculos propios. Base Tropa social, pagadiarios SDIS (2021)

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 Pagadiarios 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 Pagadiarios en la ciudad.

Ordenación de la población de los usuarios de los Pagadiarios 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 Pagadiarios que estarían privados por sus condiciones socioeconómicas de acuerdo a cada una de las variables del índice.

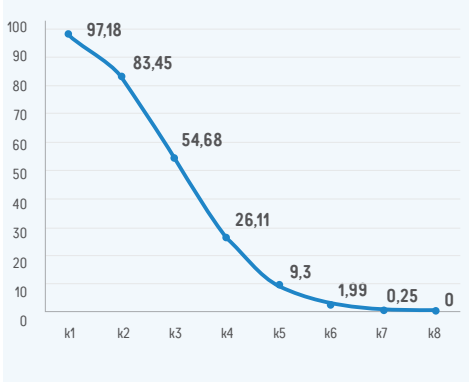
Tabla 3 Proporción de hogares usuarios de Pagadiarios en privación

Variable	SDIS
	Base Pagadiarios %
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

Cálculos propios. Base Tropa social, pagadiarios SDIS (2021)

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 la Gráfica 9 se encuentra que casi la totalidad de las personas usuarias de Pagadiarios 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 Pagadiarios.

Gráfica 9 Incidencia de la pobreza para diferentes valores de



Fuente: Cálculos propios. Base Tropa social, pagadiarios SDIS (2021)

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 y tratando su distribución como continúa 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 Pagadiarios 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 Pagadiarios 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: Cálculos propios. Base Tropa social, pagadiarios SDIS (2021).

Con estos parámetros, se encontró que el 33% más pobre de la población de usuarios en Pagadiarios 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 Pagadiarios 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.

Comparación de las condiciones de vida y pobreza de los usuarios de Pagadiarios con población registrada en la Gran Encuesta Integrada de Hogares

El siguiente paso del ejercicio consistió en hacer el mismo análisis de privaciones para la población usuaria de Pagadiarios 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 la variabilidad de los resultados. 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%

Fuente: Elaboración propia

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 Pagadiarios: Ingresos, Salud-Educación y Vulnerabilidad, cada una con el 30% y a 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%

Fuente: Elaboración propia

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 Pagadiarios: 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%

Fuente: Elaboración propia

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 Pagadiarios 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%

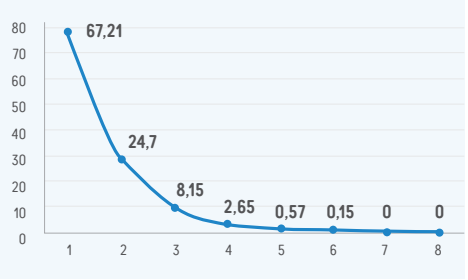
Fuente: Elaboración propia

Finalmente, para cada escenario se identificaron los valores de la variable (número de privaciones) y se ordenó a la población usuaria de los Pagadiarios 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 Pagadiarios 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

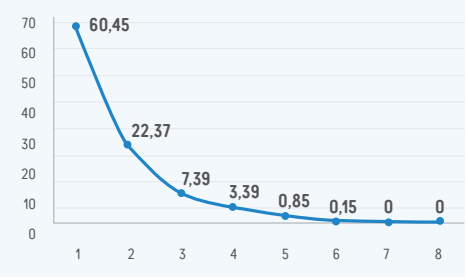
Las distribuciones muestran que más de la mitad de los hogares presentan al menos una privación de las ocho definidas en el análisis. No obstante, en el primer escenario donde las dimensiones y las variables comparten el mismo peso existe un porcentaje mayor de hogares en situación de pobreza a diferencia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

Gráfica 10 Incidencia de la pobreza multidimensional para diferentes valores de en el escenario 1



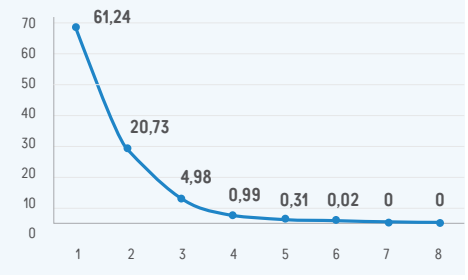
Fuente: Cálculos propios, GEIH 2019

Gráfica 11 Incidencia de la pobreza multidimensional para diferentes valores de en el escenario 2



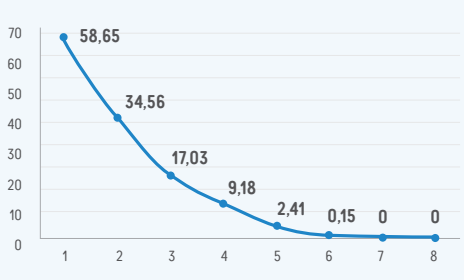
Fuente: Cálculos propios, GEIH 2019

Gráfica 12 Incidencia de la pobreza multidimensional para diferentes valores de en el escenario 3



Fuente: Cálculos propios, GEIH 2019

Gráfica 13 Incidencia de la pobreza multidimensional para diferentes valores de en el escenario 4



Fuente: Cálculos propios, GEIH 2019

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 la distribución de pesos asignados en el escenario 4 y el escenario 5, serían los que estarían capturando mejor la incidencia de la pobreza en la población pobre.

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).

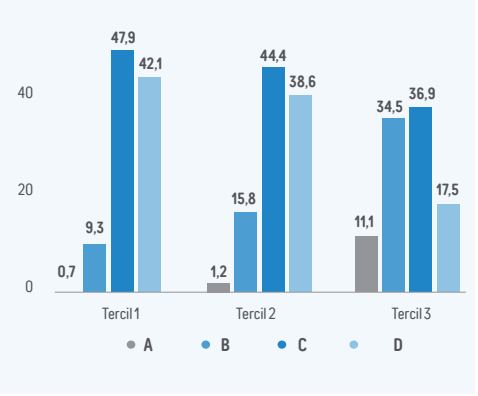
De esta forma, un individuo clasificado en el primer subgrupo dentro de un grupo tendrá entonces una menor capacidad de generar ingresos y menor calidad de vida que otro individuo clasificado en los otros grupos y subgrupos del SISBEN, como se muestra en la Gráfica 14.

Gráfica 14 Grupos y Subgrupos del SISBEN IV

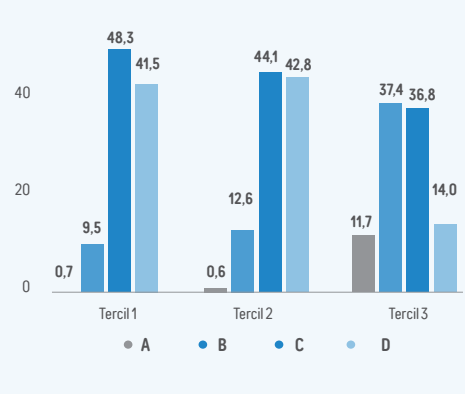
Fuente: Tomado de DNP https://www.sisben.gov.co/Paginas/conoce_el_sisben.aspx

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 las Gráficas 15 al 18.

Gráfica 15 Población según tercil de pobreza y grupos de SISBEN IV en el escenario 1

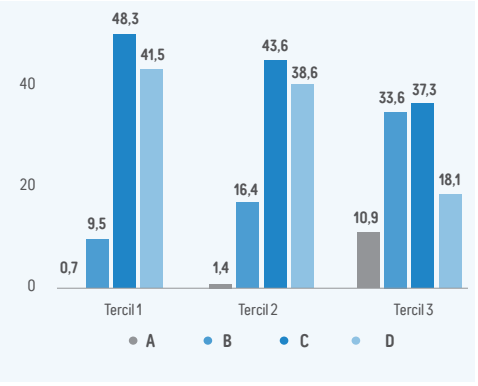


Fuente: Cálculos propios, GEIH 2019



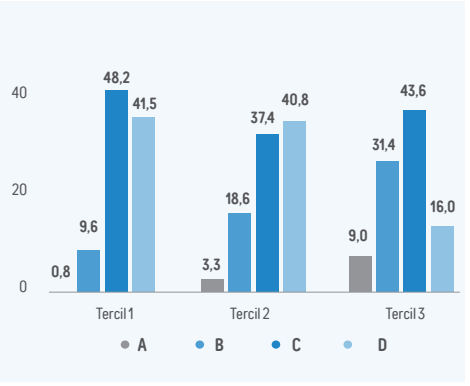
Fuente: Cálculos propios, GEIH 2019

Gráfica 17 Población según tercil de pobreza y grupos de SISBEN IV en el escenario 3



Fuente: Cálculos propios, GEIH 2019

Gráfica 18 Población según tercil de pobreza y grupos de SISBEN IV en el escenario 4



Fuente: Cálculos propios, GEIH 2019.

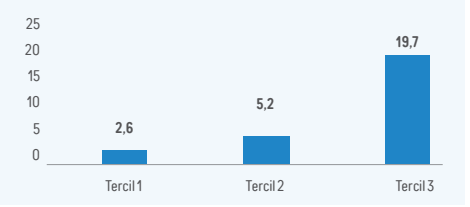
Como era de esperarse, en los terciles 1 y 2 de todos los escenarios de análisis se agruparon los mayores porcentajes de la población vulnerable y no pobre – no vulnerable, es decir, en los grupos C y D y en menor porcentaje a la población en pobreza extrema o pobres moderados de los grupos A y B del Sisben IV. En este sentido, se considera que la distribución de pesos asignados en el escenario 4 y el escenario 5, serían los que estarían capturando mejor la incidencia de la pobreza en la población pobre.

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

Los Gráficas 19 a 22 muestran la distribución de la población en GEIH en pobreza multidimensional, a partir de la 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.

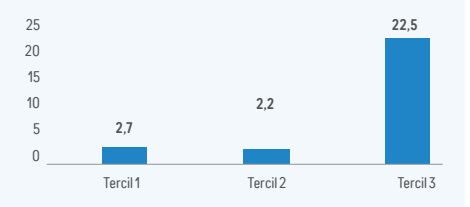
Por el contrario, las incidencias de la pobreza resultan bastante similares en los escenarios 1 y 3, esto podría deberse a la similitud en los métodos de asignación de los pesos de las dimensiones y variables en estos dos escenarios. En cambio, los escenarios 2 y 4 podrían captar mejor la pobreza multidimensional en la población dado que la asignación de las ponderaciones tuvo en cuenta las frecuencias o prevalencias de éstas variables en la base de Pagadiarios 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.

Gráfica 19 Población según tercil de pobreza por IPM en el escenario 1



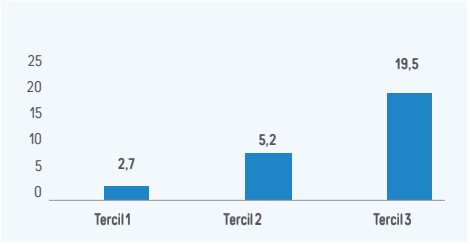
Fuente: Cálculos propios, GEIH 2019

Gráfica 20 Población según tercil de pobreza por IPM en el escenario 2



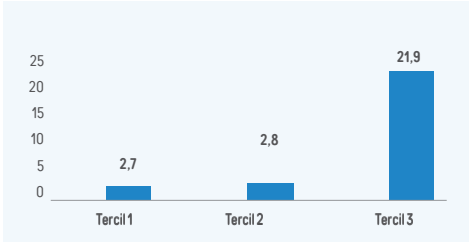
Fuente: Cálculos propios, GEIH 2019

Gráfica 21 Población según tercil de pobreza por IPM en el escenario 3



Fuente: Cálculos propios, GEIH 2019

Gráfica 22 Población según tercil de pobreza por IPM en el escenario 4



Fuente: Cálculos propios, GEIH 2019

En este análisis por IPM, se considera que la distribución de pesos asignados en el escenario 2 y el escenario 4, serían los que estarían capturando mejor la pobreza en la población pobre, aquella en el tercil 3.

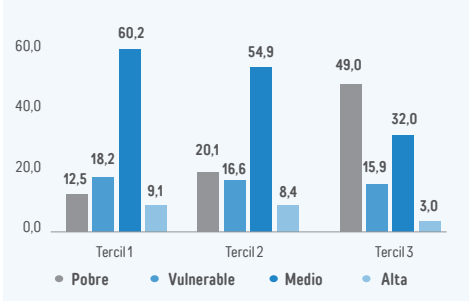
d. Análisis de la población según tercil de pobreza por clases sociales

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.

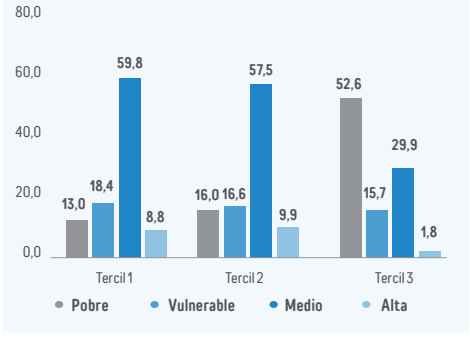
En promedio para los cuatro escenarios de análisis (Gráficas 23 a 26), el tercil 3 que agrupa el 33% de la población más pobre muestra que existe 48.5% de población pobres y pobres extremos y 16.5% de población vulnerable económicamente. De manera específica para los terciles 3, la población pobre es 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.

Gráfica 23 Población según tercil de pobreza (c) por clases sociales en el escenario 1



Fuente: Cálculos propios, GEIH 2019

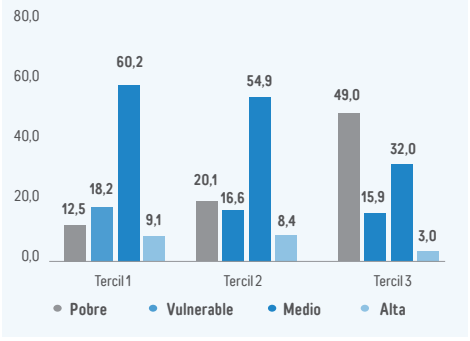
Gráfica 24 Población según tercil de pobreza (c) por clases sociales en el escenario 2



Fuente: Cálculos propios, GEIH 2019

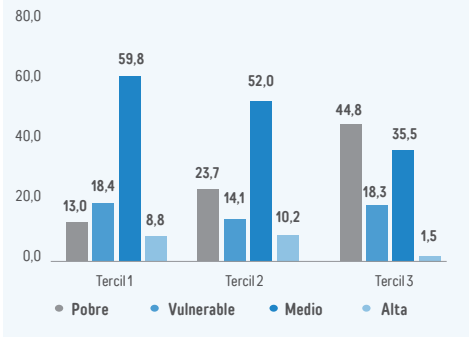
Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Gráfica 25 Población según tercil de pobreza (c) por clases sociales en el escenario 3



Fuente: DANE – GEIH 2019. Cálculos OPDF.

Gráfica 26 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, En este sentido, se considera que la distribución de pesos asignados en el escenario 2 y el escenario 4, serían los que estarían capturando mejor la incidencia de la pobreza en la población pobre, aquella en el tercil 3.

6 Conclusiones y recomendaciones

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

Así pues, el criterio que se propone para ordenar a la población usuaria de Pagadiarios es la distribución continua en su tercil 3, que agrupa al 33% de la población más pobre. De igual forma, para la asignación de pesos en el análisis de privaciones se evidenció que el escenario 2 es que el estaría captando mejor la pobreza. De esta manera, tanto el criterio como las variables propuestas en el análisis cumplen con el propósito de ordenar a la población de menor a mayor número de privaciones.

En cuanto a las fuentes de información para el análisis de privaciones y el criterio de ordenamiento, las dos encuestas empleadas en el estudio son muy diferentes en términos de estructuras e información (SDIS y GEIH). Al respecto, las variables incluidas para la base de Pagadiarios de las 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 Pagadiarios 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 si mismo; bañarse, vestirse o alimentarse por si 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 cardiacos, 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?

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

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 Pagadiarios, 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 Pagadiarios.

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

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.

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.). Sisbén. 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 Scinces 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.

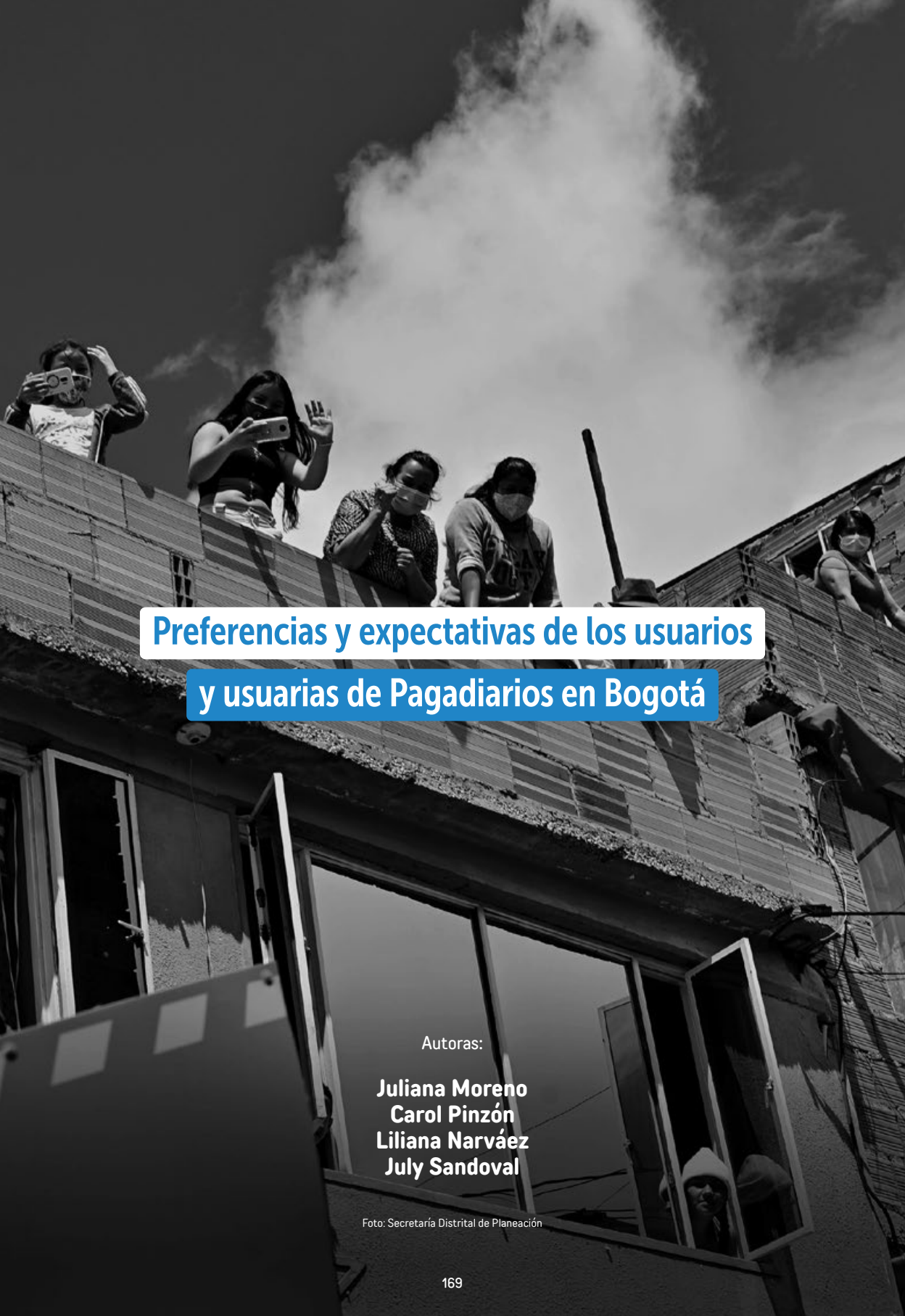
Housing, T. (s.f.). Transitional Housing. Obtenido de transitionalhousing.org: https://www.transitionalhousing.org

HUD. (2012). Impacts of Housing and Services Interventions for Homeless Families. U.S Departament 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-Pagadiarios-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.



Preferencias y expectativas de los usuarios y usuarias de Pagadiarios en Bogotá

Autoras:

Juliana Moreno
Carol Pinzón
Liliana Narváez
July Sandoval

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Resumen

Este estudio aborda las preferencias y expectativas de los usuarios y usuarias de Pagadiarios y busca brindar elementos a las y los hacedores de política pública y entidades del Distrito para fortalecer la oferta institucional direccionada a las personas que residen en este tipo de soluciones habitacionales. Este estudio implementó métodos cualitativos. Se desarrollaron seis (6) sesiones de grupo en las localidades de La Candelaria, Los Mártires, Santa Fe y Tunjuelito, con enfoque poblacional en población trans y población migrante. En total, se contó con la participación de sesenta y cinco (65) personas. Los resultados principales del estudio muestran que las expectativas de los Pagadiarios se centran en lograr el acceso a condiciones dignas de vida como oportunidades laborales estables, acceso a salud, educación y vivienda. De esta manera, se recomienda considerar desde el diseño estrategias persistentes y de largo plazo que impacten la calidad de vida de la población usuaria de los Pagadiarios. Igualmente, fortalecer, promover y ampliar programas como los comedores comunitarios que contribuyen a la seguridad alimentaria y los programas de transferencias monetarias que con sus aportes otorgan alivios económicos a los hogares en condición de pobreza y pobreza extrema; también se recomienda generar campañas de difusión de la oferta institucional para mujeres víctimas de violencia física y sexual. Finalmente, se recomienda mejorar los mecanismos de focalización para programas que atienden esta población pues se identifican barreras en el acceso y vulnerabilidades adicionales para grupos poblacionales específicos.

1 Introducción

Este estudio presenta un análisis sobre las preferencias, expectativas, gustos y prácticas de los usuarios y usuarias de Pagadiarios en la ciudad de Bogotá, en las localidades de Barrios Unidos, Candelaria, Los Mártires, Santa Fe y Tunjuelito, exponiendo distintas modalidades de establecimientos de hospedaje conocidos como los Pagadiarios, en tanto estos no se refieren a un establecimiento homogéneo, si no por el contrario, a una amplia variedad de establecimientos que funcionan bajo esta etiqueta. Las experiencias de los usuarios y usuarias de los Pagadiarios varían en torno a distintos elementos como las condiciones habitacionales, costos de arrendamiento, nivel de ocupación, servicios públicos disponibles, seguridad, entre otros.

Así, el estudio buscó proveer información a los hacedores de política y a las entidades que atienden a la población usuaria de los Pagadiarios, con el fin de tener elementos que permitan ajustar la oferta institucional para que responda a la demanda de estos usuarios y usuarias, entendiendo que el distrito tiene a disposición de las personas habitantes de calle y usuarios y usuarias de Pagadiarios una amplia oferta de servicios sociales para contribuir en la satisfacción de sus necesidades básicas.

Como avance del estudio se puede establecer que los usuarios y usuarias de Pagadiarios presentan limitaciones en las fuentes de ingresos, lo que los empuja a la informalidad y a situaciones de vulnerabilidad (como la realización de actividades sexuales pagadas) y lo que los limita a la hora de acceder a servicios de hospedaje y vivienda permanentes. Además, a pesar de la disposición de una oferta de servicios sociales para la satisfacción de las necesidades básicas de esta población, existen barreras que impiden que la oferta institucional sea apropiada y aprovechada por la población objetivo.

En virtud de ello, el siguiente documento se organiza de la siguiente manera, seguidamente a esta introducción se presentan los objetivos y la pregunta que orientó el estudio. En segundo lugar, se presenta el diseño metodológico cualitativo que incluye los métodos, técnicas y el muestreo empleado. En tercer lugar, se presenta el desarrollo del trabajo de campo. En cuarto lugar, el proceso de sistematización y codificación de la información. En sexto lugar, los resultados del análisis de la información recolectada y finalmente, las conclusiones y recomendaciones del estudio.

2 Pregunta y objetivos

Pregunta del estudio

¿Cuáles son las preferencias, gustos, expectativas y prácticas de los usuarios y usuarias de Pagadiarios?

Objetivo general

Identificar las preferencias, expectativas, gustos y prácticas de los usuarios y usuarias de Pagadiarios.

Objetivos específicos

Describir las necesidades inmediatas que identifican los usuarios y usuarias de Pagadiarios.

Analizar las prácticas económicas de los usuarios y usuarias de Pagadiarios a la luz de sus necesidades y las características que emergen de allí.

3 Metodología

El presente estudio se desarrolló exclusivamente a través de un enfoque metodológico cualitativo, con el objetivo de profundizar en los elementos de contexto y en la dimensión subjetiva de los usuarios y usuarias de Pagadiarios, es decir, en sus preferencias, expectativas, gustos y prácticas y así brindar recomendaciones de política pública que partan de la percepción de esta población. En términos generales, la perspectiva cualitativa se prefiere en este tipo de estudios "por sus propiedades explicativas y su poder exploratorio" (Binda & Benavent, 2013, p. 181) y porque permiten mediante una muestra poblacional establecer relaciones entre aspectos o variables que provienen de dicha muestra (Binda & Benavent, 2013).

Durante el desarrollo del estudio se emplearon técnicas de recolección de información cualitativa convencional, como estrategias tipo pregunta-respuesta y la discusión dirigida. Estableciendo conversaciones entre la moderadora y los participantes, se indaga por aspectos culturales y estructurales que determinan las preferencias y gustos de la población objetivo. Entre los temas que se abordan en esta conversación se incluyen categorías como las actividades económicas, las condiciones habitacionales, seguridad y violencia, redes de apoyo, entre otras.

Las sesiones de trabajo grupal se diseñaron para tener duración aproximada de dos (2) horas, contaron con la participación aproximada de diez (10) personas y se desarrollaron en cuatro (4) bloques de trabajo con técnicas diversas. Para el operativo logístico se contó el apoyo de la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS).

A continuación, se explican los bloques de las sesiones de trabajo:

- Presentación del estudio y la metodología de la sesión: En éste se presentó muy brevemente el diseño del estudio, así como la metodología de la jornada de trabajo.

- Discusión dirigida: se estableció una conversación entre la moderadora y los participantes en donde se indaga por aspectos culturales y estructurales que disuaden a la población objetivo a hacer uso de los servicios del Distrito, entre los temas que se abordan se incluyen: percepción sobre la labor del Distrito, experiencias de discriminación, y percepción sobre el bienestar propio y las necesidades.

- Tabla de atributos: Para esta actividad se ubicaron siluetas de tres personas: Una de ellas es la que se encuentra en mejores condiciones de bienestar, la otra se encuentra en un nivel medio y la otra en un nivel bajo, el objetivo es que las personas ubiquen en post it las "características" o "atributos" cada una de ellas[1].

- Cierre: En el último bloque se retomaron las conclusiones de toda la sesión, se abrió un espacio corto de comentarios finales y se agradecimientos.

[1] Durante la ejecución del trabajo de campo este bloque de trabajo se modificó debido a las características de la población, por lo que se optó por otra técnica cualitativa narrativa denominada Construcción de situaciones en la que se la moderadora construye un personaje ficticio que tomaba decisiones y los asistentes deben hacer una análisis de las situaciones que viven los personajes, por ejemplo, indicando si se trata de una buena o mala decisión y por qué. La dinámica permite ahondar en las formas de pensar y determinantes que mueven el comportamiento, actitudes y percepciones de los y las participantes.

Muestreo cualitativo

En la siguiente tabla se presentan las tipologías de muestreo cualitativo que se propusieron para la selección de las y los asistentes y para el desarrollo del estudio.

Tabla 1 Tipologías de muestreo

Nº	Tipología de muestreo	Finalidad
1	Combinado	Utiliza estrategias combinadas. Se caracteriza por su flexibilidad, triangulación de informantes y búsqueda de múltiples focos de interés.
2	Por criterio	Todas las unidades de muestreo deben reunir unos perfiles determinados establecidos de antemano y que pueden corresponderse con características relevantes del fenómeno estudiado.
3	Máxima Variación	Documenta las diversas variaciones del muestreo y captura lo elementos que producen heterogeneidad en el fenómeno estudiado.

Fuente: Elaborado a partir de (Sanz, J. 2011)

Teniendo en cuenta lo anterior, se plantearon cuatro (4) escenarios para la selección de las unidades muestrales. En la siguiente tabla se presentan los escenarios, el tipo de muestreo, los criterios y las ventajas y desventajas que se pueden presentar al aplicar para el mismo.

Tabla 2 Muestreo cualitativo

Escenario	Tipo de muestreo	Criterios	Ventajas y desventajas
Escenario A	Combinado: Por criterio y Máxima variación	- Este muestreo prioriza el análisis comparativo por tipo de actividad laboral, de esta manera se escogen tres tipos de actividad laboral y la convocatoria de cada sesión se realiza con base en ese filtro: una sesión por cada actividad. - Se busca máxima variación respecto a la edad, género y temporalidad en el paga-diario.	- Permite hacer comparaciones entre actividad laboral - Dificulta hacer comparaciones por género, ciclo vital o tiempo en el paga-diario
Escenario B	Combinado: Por criterio y Máxima variación	- Se prioriza el análisis comparativo por género, de esta manera se hacen sesiones exclusivas con mujeres, hombres y personas trans (hombres y mujeres). - Se busca máxima variación respecto a la edad, actividad laboral y temporalidad en el paga-diario.	- Permite hacer comparaciones por género. - Dificulta hacer comparaciones por actividad laboral, ciclo vital o tiempo en el paga-diario.
Escenario C	Combinado: Por criterio y Máxima variación	- Se prioriza el análisis comparativo por ciclo vital, de esta manera se hacen sesiones exclusivas con jóvenes, adultos y adultos mayores. - Se busca máxima variación respecto al género, actividad laboral y temporalidad en el paga-diario.	- Es posible hacer comparaciones por ciclo vital. - Dificulta hacer comparaciones por género, actividad laboral o tiempo en el paga-diario.
Escenario D	Combinado: Por criterio y Máxima variación	- Se prioriza el análisis comparativo por tiempo de estancia en Pagadiarios, de esta manera se establece una clasificación de acuerdo con bases existentes. - Se busca máxima variación respecto al género, actividad laboral y temporalidad en el paga-diario.	- Permite hacer comparaciones por tiempo de estancia en Pagadiarios. - Dificulta hacer comparaciones por género, actividad laboral o ciclo vital

Fuente: **elaboración propia**

Trabajo de campo

Tras la selección de la metodología, los métodos y técnicas a emplear, y el diseño del muestro cualitativo, se dio inició a la etapa del trabajo de campo. Esta etapa contó con el apoyo operativo de la Secretaría Distrital de Integración social (SDIS).

Es importante mencionar que, como producto de las reuniones con la SDIS, fue necesario modificar algunos elementos del muestreo cualitativo diseñado inicialmente por escenarios (ver sección anterior) aunque se siguieron manejando las mismas tipologías. La siguiente Tabla presenta las modificaciones y el alcance que se dio a cada una de las tipologías de muestreo durante el trabajo de campo.

Tabla 3 Modificaciones muestreo cualitativo

Nº	Tipología de muestreo	Finalidad
1	Combinado	Se continúa con la propuesta inicial de combinar el muestreo por criterio y muestreo de máxima variación.
2	Por criterio	Se definieron dos criterios, geográfico y poblacional. El primer criterio corresponde a la selección de las localidades de la ciudad donde se presenta con mayor frecuencia el fenómeno de Pagadiarios, es decir, Candelaria, Mártires, Santa Fe y Tunjuelito. El segundo a la selección de grupos poblacionales específicos que con base en criterios cualitativos de vulnerabilidad: personas trans y personas migrantes venezolanas.
3	Máxima Variación	Se buscó garantizar el equilibrio entre hombres y mujeres, identidad de género (personas cis y trans), tipo de actividad económica o laboral, ciclo de vida (jóvenes, adultos y adultos mayores) y tiempo de estancia, para lograr capturar diversas variaciones del fenómeno de Pagadiarios.

Fuente: elaboración propia

Como se evidencia en la siguiente Tabla, el trabajo de campo se desarrolló entre el 9 y el 24 de septiembre de 2021. En total, se aplicaron seis (6) sesiones de grupo, cuatro (4) sesiones de trabajo con un muestreo por criterio geográfico y dos (2) con un muestreo geográfico poblacional y participaron sesenta y cinco (65) personas[2].

Tabla 4 Información de trabajo de campo

Nº	Poblacional	Criterio	Fecha de realización	Nº Participantes
1	Tunjuelito	Geográfico	09/09/2021	9
2	Personas migrantes venezolanas	Poblacional	14/09/2021	9
3	Mártires	Geográfico	14/09/2021	10
4	Personas Trans	Poblacional	16/09/2021	15
5	Santa Fe	Geográfico	17/09/2021	9
6	Candelaria	Geográfico	24/09/2021	13
			Total	**65**

[2] Es importante mencionar que en las dos sesiones grupales con Fundaciones sin ánimo de lucro participaron administradores puesto que estas personas fueron el enlace con la SDIS para la convocatoria de los asistentes. La participación de estas personas refleja otra mirada del fenómeno de paga-diario que complementa el estudios en la medida en que algunas de ellas habían sido usuarios y usuarias de los establecimientos de Pagadiarios antes de ser administradores. Igualmente, y como parte de la moderación, se implementaron estrategias para que su presencia no afectará la participación de los usuarios y usuarias y evitar la monopolización de la palabra por su parte.

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Procesamiento de la información

Los audios de las seis (6) sesiones grupales fueron trascritos y posteriormente codificados con apoyo del software para el análisis de información cualitativa Atlas Ti versión 9. El proceso de codificación contó con cuatro (4) etapas las cuales se describen en la siguiente Tabla; es preciso aclarar que, debido a las características de la información recolectada y restricciones de tiempo, se realizó una codificación directa con un sistema de codificación previamente construido.

Tabla 5 Etapas proceso de codificación

Etapa	Actividad
1. Construcción del sistema de codificación	Se diseña un sistema de codificación con base en la información previa con la que se encuentre y los objetivos del estudio.
2. Codificación estructurada	Se realiza la codificación con base en el sistema creado.
3. Integración de las categorías emergentes	Durante la codificación se crean nuevas categorías que emergen con base en la información de las sesiones.
4. Codificación final	Se revisa la primera versión para integrar citas a las categorías emergentes.

Fuente: elaboración propia

4 Resultados

Existe una amplia variedad de establecimientos que funcionan bajo la etiqueta de Pagadiarios. De forma general, el único factor que tienen en común estos espacios es que el pago por la vivienda no se realiza de forma mensual, sino bajo cuotas que pueden ser diarias o semanales y que pueden entenderse como abonos al arriendo. El valor del pago por un lugar de hospedaje puede variar entre $6.000 y $40.000 por día según los beneficios con los que cuente el usuario y la zona en la que se encuentre. Dentro de los factores que se tienen en cuenta para determinar el precio del hospedaje se pueden mencionar: tener habitación privada o no, cocina y baño privados, cantidad de inquilinos con quienes se comparte espacio, servicio de televisión o internet, entre otros. Esto hace que los Pagadiarios se refieran a una amplia modalidad de servicios de hospedaje y vivienda.

Modalidades de Pagadiarios

Como parte del estudio cualitativo, se identificó que existen tres (3) modalidades de Pagadiarios y que cada una tiene unas condiciones y servicios diferentes para sus usuarios y usuarias:

- ***Viviendas comunales*** dentro de una misma habitación. Son espacios en los que se comparte con varias personas la misma habitación y el pago se realiza por el derecho al uso de una cama. Estos establecimientos se encuentran principalmente organizados por literas y, en algunos casos, las personas tienen la posibilidad de pagar únicamente la noche para poder dormir mientras que durante el día se encuentran en la calle trabajando. En estos lugares, los baños y lugares de aseo son escasos y deben compartirse entre varias personas[3] lo cual hace que las condiciones habitacionales presenten problemas de hacinamiento y de acceso a servicios sanitarios. De la misma manera, los espacios de cocina y alimentación son compartidos y en algunos establecimientos se paga por acceder a los mismos; esto implica que los residentes deban gastar dinero extra, ya sea para poder cocinar dentro de la residencia o para comer en lugares externos.

- ***Fundaciones y casas de paso*** que ofrecen servicios de paga-diario, especialmente enfocadas a migrantes y población en rehabilitación por dependencia de sustancias psicoactivas (SPA). Estos lugares funcionan de manera similar a los anteriores, en tanto ofrecen hospedaje a un número alto de personas y cuentan con cocinas y baños compartidos para los integrantes de la casa o fundación, sin embargo, estos sitios ofrecen habitaciones individuales y familiares. Adicional, el pago se hace diariamente, aunque en algunos casos se hacen excepciones y se da espera en caso de que los residentes no hayan conseguido el dinero del día.

- ***Apartamentos privados*** que se arriendan bajo la promesa del paga-diario, los cuales pueden ser de vivienda unifamiliar o colectiva, en donde cada familia vive en una habitación. Lo anterior, hace que, en algunas ocasiones, la cocina y espacios comunes deba ser compartida entre varias personas o familias.

En general, sobre las tres modalidades de Pagadiarios se puede decir que:

- Muchos de estos lugares no cumplen con las condiciones de salubridad óptimas y se presentan vectores como animales y humedad que pueden afectar la salud de sus usuarios y usuarias.

- Al no existir una regulación, los dueños de los Pagadiarios cobran según la demanda y no se

[3] En las discusiones se mencionó que alrededor de 10 personas comparten estos lugares.

ven obligados a que la vivienda esté en buenas condiciones para sus residentes.

- Sobre poblaciones en alto grado de vulnerabilidad, como las personas migrantes o personas trans, existen estigmas e imaginarios sociales negativos que generan que no sean bien recibidos en algunos establecimientos de Pagadiarios. Esta situación redunda en una menor oferta de servicios de hospedaje, en mayores tarifas y en sobrecostos; esto se ampliará más adelante en la sección Impuesto a la *Vulnerabilidad.*

Seguridad y violencia en los Pagadiarios

Dentro de la mayoría de este tipo de establecimientos los huéspedes perciben condiciones de inseguridad debido a las condiciones de hacinamiento en las que se encuentran. El compartir espacios con personas desconocidas hace que las relaciones entre los inquilinos se basen en la desconfianza, especialmente en el contexto de precariedad en el que se encuentran. En el trabajo de campo se encontró que los inquilinos se quejan respecto a la pérdida de ropa y uso sin permiso de implementos de cocina.

En estos casos, la percepción respecto a la inseguridad y la violencia tiene que ver con la ubicación de los Pagadiarios y las características de personas que allí se hospedan. Los entrevistados tienen la concepción del centro de la ciudad de Bogotá como un lugar hostil, en especial porque son lugares en los que se hospedan usuarios y usuarias dependientes de SPA y que vienen de contextos de violencia. Las personas mencionaron experiencias distintas entre los Pagadiarios del centro de la ciudad y las que han vivido, por ejemplo, en su estadía en una Fundación:

> *"[En el centro] se maneja mucha maldad, se ve mucha gente que realmente no le importa la vida del otro (...) entonces es muy distinto, allá sí toca estar con el cuchillo encima"* (Sesión grupal, 2021)

> *"Usted entra al centro y bueno, dejó acá su plante encima del camarote... Usted no puede salir a la esquina a comprar la comida porque cuando llegue "uy marica, los dulces" y usted va a donde el dueño [y él dice] "uy pero mijo, para qué ronca papi, quién lo mandó... por qué no vino y me dijo a mi yo lo hubiera cuidado""* (Sesión grupal, 2021)

En Fundaciones que ofrecen el servicio de vivienda la percepción del riesgo a ser robado y pasar por situaciones de violencia es mucho menor a comparación de otro tipo de Pagadiarios. En el ejercicio hecho con sesiones grupales, se mencionó que en la Fundación y en la Casa de paso pueden tenerse objetos de valor y no existe la preocupación constante del robo de sus pertenencias, por lo que pueden tener bienes propios allí. Sucede algo parecido en el caso de los apartamentos familiares donde habitan varias familias pues entre sus integrantes se inician a tejer lazos de confianza, que se ven fortalecidos cuando hay estabilidad en la estadía de los integrantes.

> *"en el apartamento vivimos tres familias y pues cada uno tiene su habitación, y ahí tiene la cocina ahí podemos cocinar, es como si fuera una familia... para qué, gracias a Dios, ya llevó como 4 años viviendo ahí, pero es como familia".* (Sesión grupal, 2021)

Si bien tanto hombres y mujeres pueden ser víctimas del robo de sus objetos personales y otros bienes, los riesgos

frente a la integridad de la persona son diferenciados por sexo. Los hombres se enfrentan a mayores episodios de peleas y agresiones físicas y verbales, mientras que las mujeres sufren un mayor riesgo de ser víctimas de violencia y acoso sexual. En uno de los ejercicios realizados dentro de las sesiones grupales, se encontró que la percepción de vulnerabilidad de las mujeres que se hospedan en este tipo de establecimientos es mayor, en especial si están solas. Las personas entrevistadas argumentan que las mujeres, al no tener "la misma fuerza de los hombres", pueden sufrir ataques físicos, el robo de sus pertenencias y tienen mayores probabilidades de ser violentadas sexualmente. Igualmente, en las Fundaciones se reconoce este riesgo y por ende se toman medidas para reducirlo desde la administración:

> *"Lo más opcional es no meter un hombre o no meter una persona que no sea del mismo sexo de esa persona dentro de la habitación. Entonces, nosotros buscamos una mujer o en lo posible dejarla sola ahí y buscar a ver cómo acomodar el hombre o la persona que llegue del sexo opuesto en otra habitación o ubicarle un sitio adecuado, pero tratar de no dejarlos para que no se vayan a presentar ese tipo de inconvenientes."* (Sesión grupal, 2021)

En términos de la privacidad que pueden tener en los Pagadiarios se manifestaron distintas opiniones. Algunos residentes presentan incomodidad al no tener un espacio propio y tener que adaptarse a dinámicas externas, mientras que otros les gusta sentirse acompañados.

Redes de apoyo

A través de las sesiones grupales, se pudo identificar que, entre residentes de los Pagadiarios, las redes de apoyo usualmente están compuestas por familiares (hermanos, hijos, esposos, primos, sobrinos, entre otros). Sin embargo, en el caso de los migrantes son más difíciles de consolidar tras la pérdida de sus relaciones a causa de la movilidad desde su país de origen y a la xenofobia a la que se enfrentan.

En el caso de las Fundaciones o Casas de paso que ofrecen el servicio de Pagadiarios, los administradores cumplen un rol de mediador de convivencia que fomenta la construcción de estos lazos de apoyo o como alguien al que se puede acudir en caso de dificultad.

> *"En la casa, en la pandemia, todos se unieron porque todos en la casa son chicos venezolanos y [dijeron] "doña Clara ¿qué va a hacer por nosotros?" Entonces, yo les dije "todos somos una familia, vamos a lucharla todos y poquito a poco" … [En] la forma de pagar, por ejemplo, fue yo te alquilo este cuarto en 300 mil pesos, me lo vas pagando como vas pudiendo… pero no págueme todo de una. No, vayan pagando como puedan, por ejemplo, yo les daba tapabocas… toda ayuda era para la casa y a todos les llegó sus mercaditos."*

Durante el marco de la cuarentena decretada por la pandemia de COVID-19, algunos de los usuarios y usuarias de Pagadiarios recibieron apoyo por parte de propietarios, administradores o particulares en forma de comida, mercados o ropa, exenciones o ampliación de plazos para el pago del hospedaje, condonaciones de deudas o posibilidades de trabajo. Esto les posibilitó hacer frente colectivamente a la crisis desatada por la cuarentena en personas que sobreviven mayoritariamente del trabajo informal.

Además, en las sesiones grupales, se mencionó que desde las Fundaciones se ha tratado de cambiar la visión frente a quienes habitan los Pagadiarios, fomentando la confianza, la responsabilidad y el respeto a la privacidad entre los residentes a través de la comunicación para fortalecer la colaboración y el sentimiento de familia. Asimismo, en los apartamentos privados el desarrollo de dichas redes se da como parte de la convivencia con otras familias. Es importante mencionar que el espacio de la cocina permite que se gesten dichas redes de apoyo entre los residentes:

> *"El primer día que nosotros llegamos [a la Casa] lo dijeron, si usted consigue una comida de más que no se va a comer, la dejan acá y nosotros se la damos a cualquiera… A veces uno consigue saco de papas y uno lo deja ahí para que el que no tenga papa lo agarre y cocine tranquilo."* (Sesión grupal, 2021)

"En el apartamento vivimos tres familias y pues cada uno tiene su habitación, y ahí tiene la cocina ahí podemos cocinar, es como si fuera una familia..." (Sesión grupal, 2021)

Para finalizar, en términos de la consolidación de redes de amistad existen reticencias, especialmente por la desconfianza percibida debido a su situación económica y el contexto de supervivencia, en particular y con mayor incidencia en la modalidad de viviendas comunales de Pagadiarios. Al respecto, en una de las sesiones grupales se indicó *"Es que amigos no hay, y menos en esta situación, en esta época, todo el mundo tira para sobrevivir... y no pensamos en los demás."* (Sesión de grupal, 2021)

Relaciones con la institucionalidad

Las relaciones de las personas que residen en los Pagadiarios con las instituciones públicas son de diversa índole. Debido a que la gran mayoría de ellos se encuentran en la informalidad laboral, varios presentan conflictos con la policía quienes les decomisan sus implementos de trabajo y así los dejan sin ingreso. Del mismo modo, la falta de garantías para lograr encontrar un empleo y poder desempeñarse en una labor digna son reclamos hechos por muchos de los participantes, ya que existe el deseo latente de lograr conseguir un trabajo estable para así asegurar su sustento y planificar a futuro.

"Quisiéramos todos tener un camello[4], que uno se pueda establecer, sustentarse, uno pagar su arriendo, comprar su comidita..." (Sesión grupal, 2021)

"- Moderadora: ¿qué les hace falta para llegar a eso que quieren en 10 años? ¿qué necesitan?

- Usuario: Oportunidades de empleo, oportunidades de cambio de vida, oportunidades de ser alguien... no en el que usted sea Víctor Pinzón y ya, sino el señor Víctor (...) Pensar en algo más..." (Sesión grupal, 2021)

"Uno con un empleo seguro está en media, uno sabe ya si me toca pagar el mes yo ya sé lo que voy a hacer, voy a pagar mi arriendito, voy a pagar la comida del mes de una vez y lo que uno necesita, jabón, desodorante..." (Sesión grupal, 2021)

Por otra parte, durante la cuarentena, varios usuarios y usuarias manifestaron recibir mercados por parte de entidades públicas que sirvieron para aliviar el hambre y sopesar la falta de ingresos durante el tiempo que se presentaron las medidas de aislamiento y las restricciones de la movilidad, y un par de personas referenció recibir directamente o conocer personas que tuvieron apoyo económico por parte de un programa destinado a "adultos mayores" e Ingreso Solidario. Esto se corresponde con algunos de algunos de los proyectos de la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS) que contemplan la entrega de apoyos alimentarios en especie e ingresos económicos para personas mayores.

No obstante, es preciso aclarar que las ayudas no llegaron a toda la población de Pagadiarios y que incluso muchos de los que sí obtuvieron apoyo, manifestaron que esto no había sido suficiente, por lo que recurrieron a diferentes estrategias para poder sobrevivir durante esta época:

- Recurrir a la solidaridad de los compañeros y compañeras o administradores/as de Pagadiarios,
- Desplazarse a zonas de la ciudad con mejores condiciones económicas para pedir ayuda a terceros,
- Disminuir el consumo de alimentos,
- Adquirir deudas.

En esta misma línea, los administradores de Pagadiarios manifestaron que, durante esta época, las entidades distritales, gubernamentales y policía, se presentaron a las Fundaciones y Casas de paso, a verificar o exigir el cumplimiento de la ley y de las medidas y protocolos de bioseguridad, pero no a brindar material sanitario de este tipo que favoreciera a esta población. Ahora bien, se encontró que desde el Distrito se desarrollaron proyectos destinados a proveer apoyos económicos, alimentarios, humanitarios, de fortalecimiento de capacidades o de mitigación de riesgos con poblaciones vulnerables, pero no se encontró un programa, proyecto o servicio específico directamente relacionado con la entrega de material sanitario.

Por último, es importante mencionar que un sentir general de los usuarios y usuarias de Pagadiarios es que es necesario que

[4] En Colombia, camello hace referencia a empleo o trabajo.

la institucionalidad les brinde un mayor apoyo, puesto que aunque algunos han sido beneficiados con la entrega ayudas, estas no constituyen soluciones definitivas y sostenibles en el largo plazo que permiten la movilidad social, desarrollo integral, superar la incertidumbre a la que se ven sometidos diariamente. Para estos, una mejora en su futuro, tanto en el ámbito económico, laboral, y de condiciones de vida, parte de un apoyo por parte de la institucionalidad, mediante el desarrollo de estrategias de inclusión, la generación de oportunidades laborales, de vivienda, y de salud.

Así, las expectativas de los usuarios y usuarias de Pagadiarios y sus aspiraciones van de la mano con una institucionalidad cercana a sus necesidades tal es el caso de la población trans, que manifestó requerir oportunidades laborales dignas y estables y que una estrategia para lograrlo sería el establecimiento de un "cupo trans", es decir, deducciones tributarias o convenios con empresas y personas que contraten de manera permanente a población de sectores LGTBIQ+ dentro de su nómina.

Por su parte, usuarios y usuarias de Pagadiarios como adultos mayores o personas migrantes, mencionaron precisar acceso a elementos y servicios básicos de salud (medicamentos, productos higiénicos femeninos, exámenes, asistencia médica en caso de emergencia, etc.) puesto cuando se enferman son rechazados en los hospitales o deben pagar sumas que no pueden asumir; por lo tanto, deben desplazarse para encontrar instituciones donde los atiendan, recurrir a la automedicación o la caridad de administradores o terceros, y, en algunos casos, deben acostumbrarse a vivir con la enfermedad.

> *"Usuaria 1: Yo tuve mi pérdida lamentablemente por caminar, a mí me atendieron fue en Soacha porque ya nosotros, yo ya me veía mal y no nos quisieron atender sencillamente porque estamos ilegales y no tenemos cómo comprobar.*
>
> *Usuario 2: En el hospital que está como por debajo de donde está el parque, no nos quisieron atender, y al otro día volvimos porque ella estaba sangrando mucho y le dolía mucho el vientre. Ahí sí la pudieron atender porque la gente, la misma gente decía "colabórele, métala". Ella duró cinco días retenida porque ellos le decían "No, pero usted tiene que pagar 3 millones de pesos"".* (Sesión grupal, 2021)
>
> *"Pues ojalá a mí me socorrieran (...) la salud, tener uno su seguro para cualquier enfermedad (...) mire, yo llevo como unos seis años que no sé qué es un examen médico, pues gracias a Dios he sido alentado, porque yo me alimento mucho es de, tengo un libro naturista que me regaló una señora cuando estuve preso y yo de ahí saco, que si me da un dolor de cabeza me lo puedo curar con la cebolla cabezona. Entonces, yo tomo esos medicamentos para la salud, para la tensión..."* (Sesión grupal, 2021)
>
> *"Entonces, ¿uno qué tiene que hacer? aguantar dolor y acostarse prácticamente (...) Uno no se puede enfermar realmente, uno que no tiene un seguro o un trabajo estable no se puede enfermar..."* (Sesión grupal, 2021)

Es importante mencionar que estar enfermo representa una dificultad mayor para la población de usuarios y usuarias puesto que "tomarse días de descanso" o incapacitarse implica no recibir los ingresos que requiere para subsistir diariamente, lo que condiciona su estadía en el paga-diario o conlleva que tengan que endeudarse mientras pueden volver a trabajar.

Informalidad laboral

Dado el rango tan amplio respecto a los valores de arriendo de un paga-diario, se puede mencionar que en muchas ocasiones la decisión de vivir en uno de estos espacios no es determinada por los ingresos de la persona o del hogar. Un pago diario de 20.000, por ejemplo, significa que el pago mensual por una habitación es de 600.000, donde generalmente no hay derecho a cocina y el baño es compartido. Este valor está muy por encima de arriendos mensuales de habitaciones en ciertas zonas de la ciudad.

Así, una de las razones por las que deben acudir a estos espacios es por la falta de regularidad en el ingreso y la incapacidad para ahorrar para lograr reunir el dinero mensual del pago de la vivienda. Algunos de las personas entrevistadas, por ejemplo,

trabajan como vendedores de dulces en el transporte público, reciclaje, mensajería, venta callejera o como artesanos, lo cual hace que su ingreso varíe considerablemente durante la semana. Otras personas trabajan en zapaterías, servicio doméstico, en construcción y carpintería, que, si bien implica un ingreso más o menos fijo, está sujeto a la demanda. La informalidad de este tipo de labores es también una barrera que les impide acceder a una vivienda en otras condiciones: no tienen un contrato laboral, ni la posibilidad de encontrar fiadores.

> Esta situación muestra la gran vulnerabilidad a la que se encuentra sujeta la población que ejerce el trabajo informal, la variabilidad sobre los ingresos y presencia de clientes de estos establecimientos se hizo manifiesta con la pandemia de COVID 19, puesto que esto representó en la pérdida de su fuente de ingresos y en el caso de algunas personas que tenían mejores condiciones socioeconómicas, tener recurrir a los Pagadiarios. De igual forma, y como ya se ha mencionado, la falta de ingresos económicos durante la pandemia de COVID 19, significó la adquisición de deudas con dueños de los Pagadiarios.

> *"Yo trabajo también como comisionista vendiendo madera, pero ahorita está muy duro, por eso me tocó meterme en un paga-diario..."* (Sesión grupal, 2021)

"Los Pagadiarios nos decían que a ellos no les interesaba la pandemia porque que igual tenemos que responder por el arriendo porque ellos los administradores tienen que pagarle al dueño correctamente, o sea, que el dueño no le importa si hay pandemia o no... a ellos no les interesa, que eso es cuestión del gobierno." (Sesión grupal, 2021)

Dada esta situación, los usuarios y usuarias de Pagadiarios exponen una práctica recurrente a la cual tienen que acudir a causa de la irregularidad en sus ingresos como lo es la gestión del gasto. Se encontró que estos tienen que administrar el dinero con la finalidad de que los recursos obtenidos durante el día les alcancen para satisfacer sus necesidades básicas, de tal forma que una situación frecuente es la priorización del alojamiento en contraste con la alimentación, limitando está a una o dos veces al día.

> *"yo briego lo más posible a levantarme los 30 mil pesos diarios, para no pasar hambre porque son 15 del hotel y ya pues los otros 15 mil pues tintico, el almuercito, muchas veces inclusive le toca a uno pedir a mediodía en un restaurante yo llego y a mediodía pido la bandeja y le digo, por la noche vengo por la sopa, o sea, parto el almuerzo en dos para poderme acostar llenito."* (Sesión grupal, 2021)

Esta situación refleja cómo los usuarios y usuarias de Pagadiarios emplean herramientas de gestión del gasto, como también las formas en que la informalidad limita su capacidad de ahorro. Ahora bien, la falta de ingresos y la informalidad también impacta directamente su salud mental y física, así la mayoría de esta población vive sujeta a una preocupación y angustia diaria por sobrevivir y se ve sometida a exigencias físicas (por ejemplo, caminar durante largas jornadas o trabajar largas jornadas en la calle) para poder tener acceso a un establecimiento donde dormir.

Algunos de los usuarios y usuarias de Pagadiarios que participaron de las sesiones grupales mencionaron que la entrega de raciones de comida caliente en los comedores comunitarios ha contribuido a aliviar la situación de hambre y garantizar el consumo de alimentos diarios. Por ejemplo, en la sesión grupal con las personas transgénero, se reconoció que este proyecto es un avance en el mejoramiento de su condición de vida, pues les permite la posibilidad de dedicar menos horas a la prostitución callejera, aunque a la par se enfatizó que este representa solo una de las garantías que requiere esta población.

> *"Anteriormente teníamos que dedicarnos todo el tiempo a trabajar para poder comer. Ahora, con la ubicación de un comedor comunitario se da por lo menos una comida caliente al día y eso elimina un poco la obligatoriedad de que estar todo el tiempo en la calle."* (Sesión grupal, 2021)

> *"Nosotras queremos más cosas, queremos salud, nosotras queremos vivienda, nosotras queremos trabajos dignos para nosotras, y ¿por qué nos tenemos que conformar con un comedor?"* (Sesión grupal, 2021)

Impuesto a la vulnerabilidad

Este es un costo adicional e injustificado que se hace en los Pagadiarios a personas que hacen parte de grupos vulnerables, dado que a esta población no cuenta con muchos lugares que les permitan hospedarse, esto, principalmente por la conjunción de estereotipos frente a aspectos como la sexualidad, nacionalidad o tipo de empleo. Por ejemplo, el caso de la población de los sectores sociales LGTBIQ es representativo este impuesto a la vulnerabilidad, dado que se configuran ciertos obstáculos frente a aquellos que realizan actividades sexuales pagadas.

> *"a nosotras como personas trans, como maricas, como nos quieran llamar, siempre a nosotras nos ven el signo pesos en la frente... por eso para una persona normal alquilar una casa y no le piden papeles, no le piden nada y a uno por decir, uno va puede tener los mismos derechos y todo, a uno se los vulneran... y por eso a usted le dicen es que usted es muy peleón, es que usted es muy peleón, es que usted no sé qué... y le cobran más caro... así es para todo."* (Sesión grupal, 2021)

Esta situación es recurrente en la población de los sectores sociales LGTBIQ, en tanto existe una asociación respecto a la identidad de género de la persona con la realización de actividades sexuales pagadas. Como lo menciona una persona en las sesiones grupales, esta asociación genera cobros adicionales, en el caso de la visita de familiares o conocidos, lo que a la vez repercute en mayores dificultades en la gestión del gasto, en una sensación de vigilancia del ámbito privado y en el desarrollo de relaciones personales.

> *"viene mi mamá, mi hermana, mi tía a visitarme y me toca pagar 5 mil pesos... si se pasa una hora la visita... es que yo no voy a tener sexo con mi mamá ni con mi sobrino, ni con mi hermana, vienen es a hacerme una visita."* (Sesión grupal, 2021)

Barreras de acceso para propender por mejores condiciones de vida

Los usuarios y usuarias de Pagadiarios se encuentran con barreras de acceso que limitan sus posibilidades de mejorar sus condiciones de vida. Dichas barreras se presentan en el acceso a la oferta institucional de programas sociales y también en diferentes esferas como lo son el mercado laboral, el sistema bancario, de salud, entre otros. Algunas de estas barreras se mencionan, a continuación:

- La inestabilidad e insuficiencia de ingresos es un barrera que limita acceder, por ejemplo, a subsidios de vivienda o a créditos hipotecarios puesto que para estos programas algunos de los requisitos son: un empleo formal o ingresos de respaldo, codeudores e incluso un recibo de servicio público, esto último puede ser difícil de conseguir para un usuario de pagadiario en la medida que dependen de la voluntad del dueño del establecimiento para tener acceso a esta información. Esta inestabilidad e insuficiencia de ingresos perpetúa la vulnerabilidad de no tener acceso a una vivienda digna.

- La discriminación por razones de identidad de género u orientación sexual, lugar de nacimiento, experiencias de vida (como es el caso de las personas pos-penadas víctimas o reintegrados del conflicto armado) pone una barrera para que existan posibilidades reales en el mejoramiento de sus condiciones de vida. Las personas transgénero usuarias de los Pagadiarios, por ejemplo, reconocen las ofertas de programas para capacitaciones profesionales o las ferias de empleabilidad que promueven la inserción al mercado laboral, sin embargo, afirman que es necesario trabajar de la mano de la demanda laboral (empleadores y empresas) para que se fomente la vinculación efectiva a esta población dentro de su nómina. Es decir, pensar en servicios que vayan desde el fortalecimiento de capacidades a la inserción efectiva y estable.

> *"Hacen unos talleres, los certifican, de qué nos sirven esos certificados si a la hora del té cuando reunimos cualquier cantidad de certificados, pasamos una hoja de vida, apenas ven la chica trans o el chico trans lo dejan de últimas, ya cuando pasan a las entrevistas [dicen] "no, qué pena pero no tenemos personas para que los capaciten a ustedes, llamen después o estén pendientes si hay personal. Si no nos mandan personal para capacitarlos a ustedes, los llamamos..." ¿Para qué hacen una feria de empleabilidad para comunidad LGBTI? Andrés Carne de Res, Éxito, Colsubsidio... cualquier otra cantidad de empresas, pasa hoja de vida en todas, lo llaman de una para decirle lo que me dijeron a mí"* (Sesión grupal, 2021)

- La falta de documentos que regularicen su situación y permanencia de la población migrante. La falta de estos documentos oficiales y en muchos casos la dificultad para obtenerlos impide que la población migrante pueda tener acceso a servicios de salud de emergencia o a incluso a empleos formales. En muchos casos la dificultad de tener la documentación adecuada va mas allá de los documentos de permanencia, por ejemplo, la población migrante se enfrenta a no poder proporcionar certificaciones educativas o certificados laborales por su misma condición de migrante.

- Para las personas mayores de 60 años, la edad y en ocasiones sus condiciones de salud actúan como una barrera de acceso a oportunidades laborales y de generación de ingresos que hacen crítica su situación y aumentan su vulnerabilidad a ser desalojados o recibir maltrato por parte de los administradores en los establecimientos en donde se encuentran.

"yo vivo en una casa pagando diario, por la cuestión ya de la edad tengo 72 años, ya nadie me da trabajo por la cuestión de mi enfermedad, tengo artrosis en las rodillas" (Sesión grupal, 2021)

"hace 29 años vivo donde estoy viviendo, antier hace dos meses le dio por pintar al señor la habitación donde yo vivía y me dijo hay que sacar las cosas porque voy a pintar... cuando yo llegué por la tarde de trabajar, el señor me había sacado las cosas... tengo 80 años cumplidos y el señor con la señora no tienen compasión de nadie..."

5 Conclusiones

Los Pagadiarios son una variedad de establecimientos con distintas características y distintas condiciones habitacionales, en donde el factor común es que el pago de la vivienda se da de forma semanal o diaria. Estos establecimientos parten de la necesidad de hospedaje de poblaciones diversas, como; trabajadores informales, usuarios y usuarias dependientes de SPA, migrantes, población con experiencia de vida trans, habitantes de calle o personas provenientes de contextos de violencia.

Estos establecimientos ofertan distintas modalidades como habitaciones compartidas organizadas por literas, fundaciones o casas de paso, o apartamentos privados arrendados bajo la promesa de paga-diario, en donde varían las condiciones y los servicios a los cuales pueden acceder, como el acceso a cocina, servicios sanitarios, e inclusive el ingreso de invitados.

Los Pagadiarios representan para los usuarios y usuarias una alternativa de alojamiento pronta y adaptable a la irregularidad de sus ingresos, puesto que dadas sus condiciones económicas muchos de estos se encuentran frente a dificultades para tener un ahorro individual, y como consecuencia de esto desarrollan herramientas de gestión del gasto como forma de administrar los recursos existentes, lo que puede suponer restringir el acceso a otros bienes básicos como la alimentación. De esta forma, se establece una relación entre los establecimientos y los usuarios y usuarias mediada continuamente por la capacidad de pago, lo que en muchos casos resulta en vulneraciones adicionales como la retención de sus bienes o la constante amenaza del desalojo.

Este estudio ha resaltado las problemáticas, expectativas y preferencias a las que se enfrentan las personas usuarias de los Pagadiarios. Las sesiones grupales con población evidenciaron que, en estos contextos de incertidumbre y vulnerabilidad, la inseguridad es una de las principales problemáticas a la que se ven expuestos tanto hombres como mujeres dentro de los Pagadiarios, la falta de protección de sus bienes, como ropa o implementos de cocina se da como resultado de la falta de privacidad y de un espacio propio. Adicional, dentro de estos establecimientos se presentan riesgos basados en género, a causa de factores como el hacinamiento, o el desconocimiento de los otros inquilinos, riesgos que según estos usuarios y usuarias se incrementan dependiendo de factores como la modalidad del paga-diario o su ubicación. En este mismo sentido, las mujeres perciben y sufren de un mayor riesgo de ser víctimas de violencia y acoso sexual, como también los hombres y mujeres trans y las personas migrantes son susceptibles a tener costos adicionales producto de diferentes tipos de discriminación y estigmatización.

No obstante, dentro de estos establecimientos se presentan dinámicas que fortalecen los lazos sociales y consolidan redes de apoyo, como la convivencia en un paga-diario de redes familiares (hermanos, hijos, esposos o primos), o en el caso de las Fundaciones que ofrecen el servicio de paga-diario la existencia de un rol mediador que busca fomentar la confianza, la responsabilidad, el respeto por la privacidad, entre otros aspectos. A su vez, las Fundaciones fomentan en el entendimiento de las dificultades de vida que las diferentes personas han tenido que enfrentar, pues propician un espacio de intercambio de experiencias de vida.

Finalmente, la concreción de las aspiraciones y necesidades inmediatas de los usuarios y usuarias de los Pagadiarios pasa por la solución de aspectos estructurales como la generación de oportunidades laborales, el acceso a la salud, educación y vivienda.

La ausencia de trabajo formal en la que se encuentran los usuarios y usuarias de los Pagadiarios resulta en una incapacidad en el ahorro y una dificultad para encontrar vivienda propia o arrendada, o generar negocios propios que les permitan una estabilidad económica. Esto resalta la importancia de fortalecer las relaciones con la institucionalidad mediante una mejora en la oferta de servicios para los usuarios y usuarias de los Pagadiarios, como también, se destaca la importancia de acciones preventivas como la regulación y la cercanía a estos establecimientos, acompañando estas acciones de mejoras en los servicios de empleo y subsidios a vivienda, como factores para lograr la protección integral de los derechos de esta población.

La siguiente sección tiene como objeto resaltar algunas de las recomendaciones que fueron identificadas como estrategias de atención para personas usuarias de Pagadiarios y que se basan en las expectativas, preferencias y dificultades que la se identificaron como principales hallazgos de este estudio. Se busca que dichas recomendaciones sean un insumo para orientar las acciones distritales focalizadas para este grupo de personas en alto grado de vulnerabilidad.

Recomendaciones

Partiendo de los hallazgos y conclusiones sobre las problemáticas, preferencias y expectativas de las personas usuarias de pagadiarios en esta sección se plantean una serie de recomendaciones para las entidades del Distrito. La sección organiza las recomendaciones guardando el mismo orden de los hallazgos que se desarrollaron en el documento. Así, se describen las recomendaciones particulares para cada uno de los siete hallazgos mencionados en la sección de resultados.

Para cada recomendación se especifica su alcance, el sector al que va dirigido y se especifica si es una recomendación operativa e institucional, relacionada con la oferta de promoción y protección social para la población o si está dirigida a algún grupo poblacional específico.

1. Modalidades de pagadiarios

1. Incluir en las iniciativas de caracterización de usuarios y establecimientos de pagadiarios información de los establecimientos y su administración que permita diferenciar las diferentes modalidades de pagadiarios y relacionar qué tipo de usuario es más común en cada una de ellas.

   Alcance: Corto plazo

   Sector: Integración social y Hábitat

   Tipo de recomendación: operativa o institucional

   Dentro de los hallazgos del estudio se identificaron tres modalidades de pagadiarios con condiciones y servicios diferenciados para sus usuarios y usuarias: Viviendas comunales dentro de una misma habitación, fundaciones o casas de paso y apartamentos privados. Adicionalmente, se observó que las condiciones de habitabilidad, problemáticas y relaciones que se establecen entre usuarios y de usuarios con los administradores difieren entre las diferentes modalidades de pagadiarios identificadas. En ese sentido, las características de los establecimientos que un usuario frecuente, es una variable relevante en la identificación y priorización de sus necesidades. Por ejemplo, los usuarios en viviendas comunales enfrentan condiciones más precarias de seguridad y acceso a alimentos.

   La Secretaría de Planeación identificó dos iniciativas de caracterización de usuarios de pagadiarios y de los establecimientos y sus entornos adelantadas por el Distrito: el trabajo de caracterización hecho por la tropa social de la Secretaría de integración y una caracterización de establecimientos y entorno adelantada por la Secretaría de Hábitat.

   Esta recomendación propone entonces, incluir variables relevantes de establecimientos y entornos en las caracterizaciones adelantadas por la tropa social o en cualquier otra iniciativa de caracterización y focalización de la población usuaria de pagadiarios y así también articular estos dos esfuerzos de caracterización.

2. Avanzar en la formalización de establecimientos de pagadiarios para lograr su transformación en servicios de

vivienda temporal con condiciones mínimas garantizadas, como punto de partida para su integración con otros servicios de alimentación, promoción social, educación y empleabilidad a través de articulaciones con la oferta sectorial.

Alcance: Largo plazo

Sector: Hábitat

Tipo de recomendación: Operativa o institucional

Los usuarios de pagadiarios expresaron de manera reiterada que los dueños/as y administradores/as de pagadiarios establecen tarifas de acuerdo con la demanda y no garantizan las buenas condiciones del lugar. Incluso, en muchos de los lugares no cumplen con las condiciones de salubridad óptimas. Las tarifas varían de acuerdo con las condiciones de los lugares, la demanda del servicio y las características personales de los usuarios – impuesto a la vulnerabilidad.

En ese sentido, se recomienda, tomando como antecedente el Artículo 6 del Decreto 93 de 2020 que obligó a los prestadores de servicios abstenerse de desalojar a los usuarios en condición de vulnerabilidad ante el no pago del servicio durante el confinamiento por la pandemia de COVID-19 (Secretaría de Hábitat, 2021), desarrollar una regulación que establezca condiciones mínimas de habitabilidad y entorno para los establecimientos que prestan el servicio, así como tarifas máximas de acuerdo al servicio, y acciones que mitiguen la discriminación por nacionalidad, identidad de género y orientación sexual y edad.

3. Brindar servicios de asesoría jurídica desde el distrito frente a situaciones de vulneración de derechos por parte de los pagadiarios (tarifas diferenciadas, discriminación, excesiva vigilancia de la vida privada), en especial en grupos poblacionales que enfrentan estigmatización y barreras de acceso a la oferta (migrantes, mujeres transgénero y personas mayores).

   Alcance: Largo plazo

   Sector: Integración social

   Tipo de recomendación: Operativa o institucional

   En la medida en la que se logre avanzar hacia la formalización de los establecimientos de pagadiarios, teniendo en cuenta que los grupos poblacionales estigmatizados como migrantes, mujeres transgénero y adultos mayores enfrentan constantemente vulneración a su derecho a ser tratados con igualdad, se recomienda brindar servicios de asesoría jurídica y apoyo que permitan el trato en igualdad que permita hacer responsables a los administradores de pagadiarios por su trato discriminatorio.

4. Incluir en las iniciativas de caracterización de usuarios de pagadiarios información que permite brindar una atención con enfoque diferencial de derechos: identificar barreras de acceso a servicios y condiciones particulares que enfrentan diferentes personas en razón de sus características de género, edad, nacionalidad, funcionalidad etc. Información de identidad de género y orientación sexual, pertenencia étnica, nacionalidad, estatus migratorio, edad y discapacidad.

   Alcance: Corto plazo

   Sector: Integración social

   Tipo de recomendación: Operativa o institucional

   Los usuarios de pagadiarios son en su mayoría trabajadores informales, usuarios dependientes de SPA, migrantes, población trans, habitantes de calle o personas provenientes de contextos de violencia. Adicionalmente, el estudio encontró que las personas usuarias con identidades de género y orientaciones sexuales diversas, las personas migrantes y las personas mayores enfrentan condiciones más precarias que otros usuarios y usuarias de pagadiarios al ser sujetos de discriminación por parte de los establecimientos y otros usuarios y usuarias.

   Para la atención pertinente a esta población, es necesario incorporar los enfoques diferenciales de derechos de género, discapacidad, étnico, entre otros que requieren para su adecuada implementación contar con información específica de identificación de estas poblaciones y hacer análisis cuantitativos diferenciados sobre sus condiciones. Por esto, se recomienda incorporar a los formularios implementados por Tropa Social y cualquier otra iniciativa de caracterización de esta población adelantada por el Distrito, la incorporación de enfoques diferenciales. Se recomienda para ello consultar el documento Guía para la inclusión del enfoque diferencial e interseccional del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE y la Resolución 2010.

5. Articular los esfuerzos de caracterización de la población usuaria de Pagadiarios en Bogotá con iniciativas de caracterización y atención de población migrante adelantadas por otras entidades del gobierno a nivel local y

nacional, organismos multilaterales y ONGs.

Alcance: Mediano plazo

Sector: Integración social, Hábitat y Planeación

Tipo de recomendación: Operativa o institucional

Dentro del estudio cualitativo se observó que la población migrante es usuaria frecuente e importante de los servicios de pagadiarios en Bogotá. Como se menciona también en la sección de barreras de acceso a mejoras en calidad de vida, la población migrante, especialmente aquella que no tiene aún regularizada su situación como migrantes en el país enfrenta diversas barreras de acceso para acceder a oferta social y oportunidades que les permitan mejorar su situación. Atendiendo a esto, diferentes iniciativas del Distrito, de organismos multilaterales y de ONGs en el país han adelantado iniciativas de caracterización y atención a población migrante que al articularse pueden complementar y potenciar los resultados del Distrito. En especial se recomienda articular los ejercicios de caracterización y sus resultados en la Comisión Intersectorial del Distrito para la atención a migrantes y sus espacios de trabajo.

2. Seguridad y violencia en los pagadiarios

1. Identificar dentro de los usuarios de pagadiarios familias con niños, niñas y adolescentes y priorizar su reubicación a alternativas de vivienda en entornos con equipamientos de cuidado y mejores condiciones de seguridad.

   Alcance: Mediano plazo

   Sector: Hábitat

   Tipo de recomendación: Promoción y protección social

   La percepción de inseguridad se relaciona con la ubicación de los Pagadiarios y la precariedad de las situaciones que tienen las personas que allí se hospedan. Este hallazgo se corrobora con la información de caracterización de entornos de pagadiarios adelantado por la Secretaría de Hábitat y publicada en el Documento Técnico de Hábitat No. 9 de Diciembre de 2021, en donde se encuentra que 1649 de 2555 pagadiarios (64.5%) están ubicados en zonas de alto impacto de seguridad, especialmente los ubicados en las localidades de La Candelaria, los Mártires y Suba. Estas zonas son identificadas por la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia como zonas con los mayores índices de agresión y explotación sexual, extorsiones, homicidios, hurtos, vandalismo y uso indebido de espacio público (Secretaría de Hábitat, 2021).

   Teniendo esto en cuenta, se recomienda identificar dentro de los usuarios de pagadiarios a las personas más vulnerables, en especial niños niñas y adolescentes, personas con discapacidad y adultos mayores para priorizarlos en alternativas de vivienda que les permitan ser reubicados en zonas donde enfrenten menos riesgos a su seguridad e integridad. Para los niños, niñas y adolescentes que se encuentran con sus familias en establecimientos de pagadiarios, es también importante tener en cuenta que estos entornos carecen de adecuados equipamientos de cuidado para ellos y sus familias.

2. Promover la inclusión de familias y personas usuarias de Pagadiarios en programas de acompañamiento psicosocial familiar.

   Alcance: Mediano plazo

   Sector: Integración social

   Tipo de recomendación: Promoción y protección social

   Si bien es cierto que en general las condiciones de seguridad y violencia en los establecimientos de pagadiarios son desfavorables, el trabajo cualitativo ayudó a comprender que en la modalidad de fundaciones o en apartamentos familiares, la percepción sobre inseguridad es menor que en las viviendas compartidos. Los usuarios de este tipo de lugares incluso expresaron que en ellos es posible tener pertenencias de valor sin el riesgo constante de perderlas. Para estos lugares donde se encuentran mayoritariamente familias, sin embargo, se reconoce que por las situaciones de convicencia y precariedad económica, entre otros las familias pueden enfrentar otro tipo de riesgos como el riesgo psicosocial. Por ello, se recomienda articular la oferta social de acompañamiento familiar para que pueda focalizar a las familias usuarias de pagadiarios. En especial, el Observatorio poblacional diferencial y de familias de la Secretaría de Planeación identificó el programa Mi Familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como una oferta relevante para estas familias.Este programa brinda acompañamiento familiar psicosocial a familias con niños, niñas y adolescentes.

3. Ampliar las acciones de prevención y atención a violencias basadas en género para la población usuaria de pagadiaros, especialmente para mujeres y niñas.

   Alcance: Corto plazo

   Sector: Mujer y género

   Tipo de recomendación: Para grupos poblacionales específicos

Desde una perspectiva de género se observó que en los pagadiarios y sus entornos el riesgo frente a la integridad de las personas y su percepción de seguridad es diferente para hombres y mujeres. Los hombres con peleas y agresiones físicas y verbales y las mujeres con riesgo de acoso y violencia sexual. Adicionalmente, las mujeres tienen una percepción de inseguridad y riesgo de violencia mayor, especialmente mujeres solas a causa de factores como el hacinamiento y la desprotección a la que se ven expuestas en los pagadiarios.

Ante el alto riesgo de violencias basadas en género tanto para mujeres y niñas cisgénero como para mujeres transgénero y personas con identidad de género y orientación sexual diversa, se recomienda reforzar las estrategias de prevención y atención a estas violencias tanto con los establecimientos como en los entornos donde se concentran. La Secretaría de Planeación identificó que la estrategia de Espacios seguros, a la vuelta de la esquina de la Secretaría de la Mujer puede responder a mitigar los riesgos y ofrecer atención a las personas usuarias de pagadiarios que se encuentren en situaciones de violencia física. Esta estrategias es especialmente pertinente teniendo en cuenta que la población usuaria de pagadiarios cuenta con recursos de tiempo, información y dinero limitados para desplazarse hacia centros de atención o denuncia. Así mismo, como se describe más adelante la el Observatorio poblacional diferencial y de familias de la Secretaría de Planeación identificó también la oferta de los Centros de Atención Integral a la Diversidad Sexual y de Géneros (CAIDSG) en los barrios donde hay alta concentración de pagadiarios para atender los eventos de violencia, riesgo de violencia o discriminación de la población diversa.

3. Redes de Apoyo

1. Promover la reunión y encuentro de la población beneficiaria de pagadiarios que permitan la formación o el fortalecimiento de relaciones generativas entre usuarios y la formación de o vinculación a redes sociales y de apoyo.

Alcance: Corto plazo

Sector: Integración social

Tipo de recomendación: Promoción y protección social

Los usuarios y usuarias de pagadiarios tienen en general pocas redes sociales generativas, entre las relaciones y redes más relevantes los usuarios mencionaron las redes familiares (hermanos, hijos, esposos, sobrinos, hijos). Adicionalmente, como se describe en la sección de seguridad y violencia la relación entre diferentes usuarios y de usuarios con administradores, excepto en el caso de pagadiarios que son fundaciones, es hostil y basada en la desconfianza. En el caso de fundaciones, los administradores cumplen el rol de mediadores de convivencia y ofrecen apoyo a sus beneficiarios/as o fomentando la creación de lazos de apoyo a partir del intercambio de de experiencias de vida y en apartamentos privados se desarrollan redes de apoyo por convivencia con otras familias, tener espacios compartidos como la cocina favorece y facilita la creación de dichos lazos.

Ese rol mediador de los administradores en fundaciones, es positivo y aporta a generar relaciones de solidaridad y reconocimiento entre los diferentes usuarios por lo que se recomienda promover espacios de encuentro entre usuarios de pagadiarios en entornos seguros y de confianza en los que sea posible la formación o fortalecimiento de relaciones generativas y favorezcan la creación de redes de apoyo y solidaridad que en situaciones de crisis puedan disminuir la vulnerabilidad de usuarios y usuarias de estos establecimientos. A su vez, a través de estos espacios se puede prevenir la vinculación a, o el fortalecimiento de redes sociales destructivas que incentivan los entornos de violencia e inseguridad.

2. Establecer alianzas con los establecimientos de pagadiarios que operan como fundaciones para que los administradores puedan brindar información de acceso a servicios sociales y de para la formalización de status migratorio para el caso de las personas migrantes.

Alcance: Mediano plazo

Sector: Integración social

Tipo de recomendación: Para grupos poblacionales específicos

Dentro de la población usuaria de pagadiaros, las personas migrantes tienen menos relaciones y redes de apoyo pues se rompieron en el proceso de migración, así mismo, la creación de nuevas redes se ve afectada por la xenofobia que enfrentan. Esta particularidad que viven las personas migrantes demanda un tratamiento diferenciado en donde, además de promover

los espacios de encuentro y formación de redes entre ellos y de ellos con otros usuarios, se responda también a vincularlos con redes institucionales y comunitarias que puedan brindar apoyo. Como se describió anteriormente, en los pagadiarios que funcionan como fundaciones, donde generalmente reciben a personas migrantes, los administradores cumplen un rol estratégico en el fortalecimiento de redes y pueden, si cuentan con buena información de redes institucionales y oferta social, orientan a las personas migrantes para que puedan regularizar su situación migratoria y acceder a la oferta social disponible.

4. Relaciones con la institucionalidad

1. Diseñar alternativas que permitan focalizar la oferta social, en especial las transferencias monetarias, en la población usuaria de pagadiarios teniendo en cuenta que no cuentan con una vivienda estable.

Alcance: Mediano plazo

Sector: Planeación

Tipo de recomendación: Promoción y protección social

El estudio cualitativo permitió establecer que, durante la pandemia, algunas personas recibieron o conocen personas que recibieron mercados o ayudas monetarias entre las que se mencionaron ayudas dirigidas a adulto mayor e ingreso solidario, Sin embargo, la ayuda no llegó a toda la población de pagadiarios y quienes la recibieron manifestaron que fue insuficiente por lo que tuvieron que recurrir a otras estrategias de supervivencia. Más aún, de manera generalizada las personas usuarias de pagadiarios participantes en el estudio manifestaron no haber recibido apoyos de transferencias monetarias distritales o nacionales ofrecidos durante el confinamiento ocasionado por la pandemia del COVID-19. Esta situación es un problema de identificación de la población usuaria de pagadiarios en la focalización de oferta social.

Desde el Observatorio poblacional diferencial y de familias se ha identificado la necesidad de generar una herramienta de focalización de usuarios de pagadiarios teniendo en cuenta que esta población no cuenta con una vivienda estable y por tanto no puede ser valorada y focalizada a través del Sisbén IV. Por esta razón se recomienda diseñar alternativas que permitan identificar y focalizar dentro de la oferta social a esta población, especialmente en programas de transferencias monetarias de manera que las características del instrumento de focalización, en particular las variables de habitabilidad, no se conviertan en obstáculo para dirigir la oferta de promoción social hacia esta población que vive en condiciones críticas de pobreza.

Las recomendaciones 4.2 a 4.6 parten de la necesidad expresada por los y las usuarias de pagadiarios de mayor y mejor apoyo con efectos de movilidad social y desarrollo integral, apoyos que sean sostenibles y no transitorios, especialmente en inclusión, oportunidades laborales, vivienda y salud. En ese sentido, se recomiendan las siguients acciones en mercado laboral, vivienda, vivienda y salud:

2. Fortalecer programas de empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos con personas usuarias de pagadiarios.

Alcance: Mediano plazo

Sector: Desarrollo económico

Tipo de recomendación: Promoción y protección social

Para este propósito desde el Observatorio poblacional diferencial y de familias se propone articular con la oferta de empleo de la Secretaría de Desarrollo Económico para grupos poblacionales específicos (Bogotá Trabaja +50 y Empleo Joven) en la población usuaria de pagadiarios que esté en edad de trabajar y de acuerdo con su nivel de formación.

3. Fortalecer programas de empleabilidad enfocados a resultados o colocación efectiva de las y los beneficiarios en puestos de trabajo, esto en especial para grupos poblacionales estigmatizados y marginados del mercado de trabajo como las mujeres y hombres transgénero, la población víctima, pospenada o en procesos de reintegración. Igualmente promover estrategias de cuotas o incentivos a su contratación para el sector privado.

Alcance: Mediano plazo

Sector: Desarrollo económico

Tipo de recomendación: Promoción y protección social

Debido a que la población usuaria de pagadiarios es en su mayoría población sujeta de discriminación y estigmatización social, es pertinente que las estrategias de oportunidades laborales se orienten hacia resultados en colocación efectivos o emprendimientos estructurados

que superen las barreras que normalmente el mercado laboral impone a personas por su edad, identidad de género u orientación sexual, nacionalidad o experiencias de su pasado relacionadas con el conflicto armado interno. Así mismo es posible adoptar estrategias de discriminación positiva como cuotas poblacionales en los recursos humanos de empresas y instituciones públicas que reviertan el efecto de la exclusión social en las oportunidades laborales.

4. Implementar programas de subsidios a arriendos o transferencias monetarias o mecanismos de flexibilización de pago de arriendos que permita a las personas hacer aportes diarios o semanales para disminuir barreras de acceso al arriendo de vivienda formal.

   Alcance: Mediano plazo

   Sector: Hábitat

   Tipo de recomendación: Promoción y protección social

   En términos de oferta de vivienda, en el desarrollo cualitativo se identificó que una de las principales razones por las que las personas hacen uso de servicios de pagadiarios aún cuando su valor mensual supera lo que costaría el arriendo de una habitación es la inestabilidad y periodicidad de sus ingresos y su baja capacidad de ahorro para comprometerse con pagos mensuales de una vivienda. Por esta razón, desde el Observatorio poblacional diferencial y de familias se identificaron dos programas que pueden ser pertinentes para ofrecer alternativas de vivienda. Aún cuando algunos de ellos en la actualidad están dirigidos a poblaciones específicas como madres cabeza de familia, se recomienda tener en cuenta estos programas para generar oferta específica para usuarios de pagadiarios (trabajadores informales/vendedores ambulantes, personas migrantes, personas que ofrecen actividades sexuales pagas, adultos mayores).

   Los programas identificados son Arriendo Solidario y Mi Ahorro, Mi hogar. Ampliar la oferta de programas como "Mi Ahorro, Mi Hogar" a grupos poblacionales en condición de vulnerabilidad y evaluar las condiciones necesarias y la factibilidad de que iniciativas como Arriendo Solidario se implementen de forma más duradera durante periodos de tiempo limitados para personas y familias usuarias de establecimientos de Pagadiarios.

5. Ampliar la oferta de formación para el trabajo para usuarios de pagadiarios en edad de trabajar articulándola con oportunidades de empleo y formación pertinente para el mercado.

   Alcance: Mediano plazo

   Sector:Desarrollo económico

   Tipo de recomendación: Promoción y protección social

   En el desarrollo de los diferentes grupos focales las y los participantes, en particular las mujeres transgénero en la localidad de Santafé, manifestaron que han recibido oferta de formación para el trabajo que no se ha traducido para ellas en mayores o mejores oportunidades en el mercado laboral por motivos de discriminación y de baja pertinencia de la formación recibida. Por esta razón, se recomienda mejorar la oferta de formación para el trabajo y articularla con programas de empleabilidad o emprendimiento que permitan que la mejor formación se traduzca en oportunidades laborales.

5. Informalidad laboral

En relación a los hallazgos de informalidad laboral, se propone una recomendación de comedores comunitarios, recomendación 5.1, y se reiteran dos de las recomendaciones planteadas en el numeral anterior de relaciones con la institucionalidad 5.2 y 5.3.

1. Ampliar y focalizar la oferta de comedores comunitarios y/o móviles en las zonas donde se concentran establecimientos de pagadiarios.

   Alcance: Mediano plazo

   Sector: Integración social

   Tipo de recomendación: Promoción y protección social

   Durante los grupos focales los usuarios de pagadiarios expresaron los comedores comunitarios han contribuido a garantizar el consumo de alimentos y disminuir la presión sobre los ingresos.Describen que para poder suplir sus necesidades diarias de pago del pagadiario y alimentación muchas veces tienen jornadas de trabajo largas y extenuantes de ventas ambulantes o en transporte público, de pedir dinero en otras zonas de la ciudad o en la prestación de servicios sexuales pagos. En ocasiones, incluso no consiguen lo necesario para suplir sus necesidades de alojamiento y alimentación por lo que tienen que optar por no comer. Lo anterior va en detrimento de su salud y ante eso, contar con un

comedor comunitario tienen la seguridad de tener una comida caliente al día, lo que disminuye la presión sobre la necesidad de conseguir ingresos suficientes diariamente. Por esta razón se recomienda mantener y ampliar, de ser necesario, la oferta de comedores comunitarios en los barrios con alta concentración de pagadiarios.

2. Implementar programas de subsidios a arriendos o transferencias monetarias o mecanismos de flexibilizacion de pago de arriendos que permita a las personas hacer aportes diarios o semanales para disminuir barreras de acceso al arriendo de vivienda formal.

   Alcance: Mediano plazo

   Sector: Hábitat

   Tipo de recomendación: Promoción y protección social

   La irregularidad e inestabilidad de los ingresos que tienen las y los usuarios de pagadiarios generan barreras de acceso a otras formas de vivienda más estables y dignas como el arrendamiento de una vivienda pues no se cuenta con un contrato laboral ni personas que sirvan como fiadores. Este hallazgo confirma la necesidad de implementar programas que ayuden a las personas con esta características en sus ingresos y sus actividades económicas de supervivencia a acceder a alternativas dignas de vivienda.

3. Diseñar alternativas que permitan focalizar la oferta social, en especial las transferencias monetarias y apoyos alimentarios, en la poblacion usuaria de pagadiarios teniendo en cuenta que no cuentan con una vivienda estable.

   Alcance: Mediano plazo

   Sector: Planeación

   Tipo de recomendación: Promoción y protección social

   La precariedad en los ingresos que tienen los usuarios y usuarias de pagadiarios asevera su condición de vulnerabilidad y tiene consecuencias sobre su salud, acceso a alimentos, exposición a situaciones de estrés y de vulnerabilidad frente al poder de administradores de pagadiarios. Por ello, la oferta de transferencias monetarias y otras ofertas de promoción y protección social es pertinente para mejorar las condiciones de vida de esta población que actualmente no está accediendo de manera suficiente ni siendo priorizada en estas ofertas.

   La precariedad obliga a hacer gestión del gasto pues cuando los ingresos son bajos deben priorizar el alojamiento a otras necesidades como el consumo de alimentos.También hay riesgos a la salud asociados al estrés y la angustia y a jornadas largas de trabajo y por último, se establece una relación entre los establecimientos y los usuarios mediada por la capacidad de pago que resulta en vulneraciones como la retención de bienes de los usuarios o la constante amenaza del desalojo.

6. Impuesto a la vulnerabilidad

En este numeral se incluye una recomendación específica y se reitera una recomendación mencionada en el numeral 1 respecto a la regulación a los establecimientos de pagadiarios.

1. Para los establecimientos que operan como fundaciones, brindar sensibilización y capacitación a administradores en derechos humanos y enfoque diferencial de derechos.

   Alcance: Mediano plazo

   Sector: Integración social

   Tipo de recomendación: Para grupos poblacionales específicos

   Como se mencionó en la sección de resultados, la oferta de pagadiarios para algunas personas es menor por discriminación al rededor de su sexualidad, nacionalidad o las labores que desempeña. Esto ocasiona que ante la oferta limitadda, los establecimientos suban las tarifas o tengan costos adicionales imponiendo así un "impuesto a la vulnerabilidad". Para mitigar esta situación es fundamental ampliar la oferta y las alternativas de vivienda para la población discriminada. Una opción para hacerlo es, con los establecimientos que operan como fundaciones, brindar sensibilización y formación en derechos humanos y enfoque diferencial de derechos que permitan brindar oportunidades para la población estigmatizada en estos establecimientos.

2. Desarrollar una regulación que establezca condiciones mínimas de habitabilidad y entorno para los establecimientos que prestan el servicio, así como tarifas máximas de acuerdo al servicio, y acciones que mitiguen la discriminación por nacionalidad, identidad de género y orientación sexual y edad.

   Alcance: Largo plazo

   Sector: Hábitat

   Tipo de recomendación: operativa o institucional

Esta situación de discriminación, cobro de tarifas difereciadas para grupos poblacionales especialmente vulnerables como las mujeres transgénero así como constante amenaza a sus derechos – como la excesiva vigilancia a su vida privada – confirma la necesidad de avanzar en la regulación de la prestación de servicios habitacionales en Bogotá que establezca tarigas máximas de acuerdo con las características de los establecimientos y evite el trato discriminatorio en las tarifas. Así mismo, como se menciona en el numeral 1, brindar apoyo jurídico a la población usuaria, en especial a aquella sujeta de discriminación, para las situaciones en que se vulneran sus derechos en los establecimientos de alojamiento, incluyendo su derecho a ser tratados y tratadas con igualdad y dignidad.

7. Barreras de acceso para proponder por mejores condiciones de vida

1. Fortalecer estrategias de integración y atención para población sexo/género diversa y con orientaciones sexuales diversas y focalizar en ellas las personas usuarias de pagadiarios.

   Alcance: Mediano plazo

   Sector: Integración social

   Tipo de recomendación: Para grupos poblacionales específicos

   La discriminación que enfrentan las personas con identidades de género y orientaciones sexuales diversas se extiende más allá de sus opciones de alojamiento y vivienda a distitnos ámbitos de su vida incluyendo barreras de acceso al mercado laboral y a oportunidades de generación de ingresos, redes sociales, uso del espacio público, acceso a oportunidades de educación entre otras. Por esto se recomienda fortalecer las estrategias de atención y políticas de integración para personas y foccalizar en los pagadiarios a la población diversa.

   Desde el Observatorio poblacional diferencial y de familias se propone el fortalecimiento de los Centros de Atención Integral a la Diversidad Sexual y de Géneros (CAIDSG) en zonas donde se concentran establecimientos de pagadiarios y que acogen población de los sectores sociales LGBTI, para que esta población pueda informarse y acceder a los diversos servicios que el distrito les ofrece.

2. Garantizar el acceso a atención en servicios de salud para población de adultos mayores y personas migrantes, haciendo campañas de información sobre el derecho a la salud, el acceso a los servicios y aseguramiento en zonas de alta concentración de pagadiarios.

   Alcance: Corto plazo

   Sector: Salud

   Tipo de recomendación: Para grupos poblacionales específicos

   El estudio cualitativo corroboró que en el caso de la población migrante que se hospeda en pagadiarios la falta de documentos, en específico del Permiso Especial de Permanencia – PEP es una barrera de acceso a servicios de salud. Igualmente la población de adultos mayores manifestó que no tiene acceso a servicios de salud por accesibilidad de los lugares de atención o por falta de recursos para hacer copagos y obtener medicamentos de manera que actualmente esta población tiene vulnerado su derecho a la salud. En ese sentido, es urgente que se desarrollen estrategias para garantizar el acceso a la salud a la población de adultos mayores y migrantes y focalizar la población de pagadiarios para brindar información y apoyo sobre canales efectivos de atención en salud.

3. Mejorar los canales de información y atención del distrito para que las personas que no tienen una vivienda estable puedan acceder, sin restricciones, a conocer los servicios y oferta social disponibles, por ejemplo, flexibilizando la exigencia de presentar recibos de pago de servicios públicos o clasificación sisbén IV.

   Alcance: Corto plazo

   Sector: Integración social

   Tipo de recomendación: Para grupos poblacionales específicos

   Durante el desarrollo de los grupos focales las personas participantes manifestaron que en ocasiones no pueden acceder a información sobre oferta social o programas y oferta en cada localidad pues no tienen cómo demostrar que son habitantes de ese lugar y tienen una residencia permanente a través, por ejemplo, de recibos de servicios públicos. La necesidad de estos documentos para acceder a la oferta limita las oportunidades, la información y refuerza la relación de poder de administradores sobre la población de usuarios al ser ellos quien pueden brindarles ese tipo de pruebas necesarias para acceder a la oferta local.

El Distrito tiene entonces la responsabilidad de flexibilizar los canales de atención e información para que las personas que no cuentan con una residencia permanente puedan acercarse a los programas que necesitan para mejorar sus condiciones de vida.

Las recomendaciones 7.4 y 7.5 responden a la situación particular que enfrentan los adultos mayores que por sus condiciones de pobreza requieren hacer uso de pagadiarios como solución de vivienda. Como encontró el estudio, la situación de los adultos mayores difiere de la de otros usuarios de pagadiarios pues por su edad y condiciones de salud no tienen la capacidad de participar en el mercado laboral y requieren servicios de salud y cuidado. Esta población es especialmente vulnerable a desalojos por parte de los administradores de pagadiarios pues su capacidad de generar ingresos que les permitan mantener el pago de los servicios de alojamiento es limitada y disminuye con el tiempo. Por esta razón se recomienda:

4. Garantizar cobertura de ayudas económicas y programas de transferencias monetarias dirigidas a adultos mayores en condición de pobreza y vulnerabilidad y priorizar a la población usuaria de pagadiarios.

   Alcance: Mediano plazo

   Sector: Integración social

   Tipo de recomendación: Para grupos poblacionales específicos

5. Generar soluciones de vivienda permanente para las personas adultas mayores en situación de calle y condiciones de vulnerabilidad.

   Alcance: Largo plazo

   Sector: Integración social

   Tipo de recomendación: Para grupos poblacionales específicos

   Desde el Observatorio poblacional y de familias se identificó que los Centro Día y Centro Noche de la Secretaría de Integración Social son programas relevantes que pueden brindar una solución a la población de adultos mayores que se encuentran en pagadiarios y se recomienda hacer búsqueda activa de la población sujeto de atención de acuerdo con los criterios de entrada de estas estrategias en los establecimientos de pagadiarios para que los adultos puedan conocer y acceder a los servicios. Así mismo, poder ampliar la cobertura de los Centros Noche en las localidades y barrios donde hay alta concentración de pagadiarios y de adultos mayores usuarios de pagadiarios y finalmente, diseñar soluciones de vivienda y cuidado sostenibles y permanentes para esta población vulnerable que les provea soluciones dignas de vivienda, alimentación, salud, recreación y cuidado.

Bibliografía

Binda, N. U., & Benavent, F. B. (2013). Investigación Cuantitativa E Investigación Cualitativa: Buscando Las Ventajas De Las Diferentes Metodologías De Investigación. Revista de Ciencias Económicas, 31(2), 179–187.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2020). Programa Mi Familia. Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/conoce-mi-familia-programa-de-acompanamiento-psicosocial-especializado

Sanz, J. (2011). Guía práctica 8 La metodología cualitativa en la evaluación de políticas públicas. Ivalua.

Secretaría de Hábitat. (2021) Caracterización territorial y social de los Paga Diarios en Bogotá. Documentos técnicos de hábitat , No. 9.

Secretaría Distrital de Integración Social. (2021). Bonos canjeables por alimentos. Recuperado de: https://bogota.gov.co/mi-ciudad/integracion-social/bonos-alimenticios-para-apoyar-seguridad-alimentaria-de-los-ciudadanos

Secretaría Distrital de Integración Social. (2021). Servicios CAIDS-G. Recuperado de: https://www.integracionsocial.gov.co/index.php/noticias/97-noticias-lgbti/4716-ya-estan-disponibles-los-servicios-en-el-caids-g-de-la-zona-norte-de-bogota

Secretaría Distrital de Integración Social. (2022). Comedores Comunitarios - Cocinas Populares. Recuperado de: https://www.integracionsocial.gov.co/index.php/noticias/99-noticias-seguridad-alimentaria/5305-comedores-comunitarios-cocinas-populares-escenarios-para-cultivar-estilos-de-vida-saludables

Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. (2022). Bogotá Trabaja. Recuperado de: http://www.desarrolloeconomico.gov.co/bogota-trabaja-1

Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. (2022). Empleo Joven. Recuperado de: https://www.bogotatrabaja.gov.co/empleojoven/

Secretaría Distrital de Hábitat. (2022). Programa Mi Ahorro, Mi Hogar. Recuperado de: https://www.habitatbogota.gov.co/prensa/noticias/te-contamos-como-aplicar-al-programa-mi-ahorro-mi-hogar

Secretaría Distrital de La Mujer. (2022). Espacios Seguros: A la vuelta de la esquina. Recuperado de: https://www.sdmujer.gov.co/nuestros-servicios/servicios-para-las-mujeres/espacios-seguros-una-alianza-vital

Secretaría Distrital de Hábitat. (2022). Arriendo Solidario. Recuperado de: https://www.habitatbogota.gov.co/secretaria/subsecretarias/gestion-financiera/arriendo-solidario

Análisis de la situación de Derechos Humanos para la población de los sectores sociales LGBTI en Bogotá

Autores:

Daniela Muñoz
Luz Adriana Paez
Maria Sarria
Marcial Ortega
Liliana Narváez

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Resumen

Este documento presenta la situación de los derechos humanos de los sectores sociales LGBTI. A través del análisis de las cuatro generaciones de derechos humanos, busca identificar tendencias, mejoras, retrocesos o aspectos que se han mantenido constantes en el tiempo. Para ello se hace uso de la Encuesta Multipropósito de Bogotá 2017 y 2021. Los resultados muestran que en términos de los derechos de primera generación al examinar los aspectos relacionados con discriminación, se evidencia que mientras en 2017 el 33% de las personas manifiestan haber experimentado discriminación, acoso o haberse sentido maltratadas debido a su orientación sexual o identidad de género, en 2021 este porcentaje es del 26%. En términos de los derechos de segunda generación, se observan mejoras, como por ejemplo en cobertura de salud al evidenciarse una reducción durante el cuatrienio. En cuanto a los derechos de tercera generación y en particular frente a la pobreza monetaria y multidimensional, las personas que se autorreconocieron en la encuesta como LGBTI tienden a enfrentar una menor incidencia de pobreza monetaria, extrema y multidimensional en comparación con aquellas que no pertenecen a estos grupos. En el análisis de los derechos de cuarta generación, se destaca la mejora en el acceso a internet en las personas que se autorreconocen como LGBTI en comparación con los no se reconocen LGBTI. Estos hallazgos proporcionan información valiosa para que los responsables de la toma de decisiones puedan realizar acciones más efectivas y orientadas a garantizar la igualdad y el bienestar de las personas de los sectores sociales LGBTI en Bogotá.

1 Introducción

La toma de decisiones basada en evidencia es un pilar fundamental en la gestión de políticas públicas. En un mundo cada vez más complejo y en constante evolución, contar con información sólida y verificable se ha convertido en un elemento esencial para asegurar que las acciones emprendidas hayan sido efectivas y se haya logrado los objetivos deseados. La toma de decisiones informadas no solo minimiza la incertidumbre, sino que también maximiza las posibilidades de éxito al permitir a los responsables de las decisiones comprender plenamente los problemas, evaluar las opciones disponibles y anticipar sus consecuencias. La utilización de datos confiables y análisis precisos es una herramienta útil para monitorear el bienestar social, mejorar la eficiencia en la asignación de recursos y garantizar que las políticas y acciones se ajusten a medida que surgen nuevas necesidades en la sociedad en su conjunto.

En relación en esta necesidad, el Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo del año 2013, abogó por la creación de estadísticas inclusivas que puedan ser utilizadas en la formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas destinadas a garantizar derechos con un enfoque diferenciado. Este Consenso ha sido el eje orientador para que el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE, incorpore preguntas relacionadas con orientación sexual e identidad de género en los instrumentos de recolección de información. De esta manera, las operaciones estadísticas, como la Encuesta Multipropósito de Bogotá, que se desarrolla conjuntamente entre el DANE y la Secretaría Distrital de Planeación, permiten identificar a la población de los sectores LGBTI y obtener información estadística sobre las condiciones de vida de estos sectores para llevar a cabo iniciativas en pro de su bienestar.

El presente documento tiene como objetivo presentar un diagnóstico de la situación de los derechos humanos de las personas de los sectores LGBTI, contribuyendo así en la importancia de la toma de decisiones basadas en información actualizada y así contribuye el seguimiento la de Política Pública LGBTI.

El documento se divide en seis secciones principales. Luego de esta introducción la segunda sección proporciona un marco conceptual y normativo para la defensa y reconocimiento de las personas de los sectores sociales LGBTI y define la población objeto de análisis. La tercera sección contextualiza la situación de los derechos de estos sectores a nivel global, regional y nacional, y deja entre ver el orden del presente diagnóstico a través de las generaciones de los derechos humanos. En la cuarta sección, se detalla el marco metodológico utilizado para identificar a los sectores LGBTI en la Encuesta Multipropósito Bogotá de 2017 y 2021. Luego, la quinta sección presenta los resultados de manera comparativa entre ambas rondas de la encuesta, lo que permite ver los avances, estancamiento o retrocesos a lo largo de los derechos humanos durante los años de análisis, comenzando con una caracterización demográfica y luego abordando los derechos humanos de primera, segunda, tercera y cuarta generación. Finalmente, la sexta sección incluye las conclusiones derivadas del diagnóstico presentado en los resultados.

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

2 ¿Quiénes son las personas de los sectores sociales LGBTI?: Marcos normativos de protección de Derechos y Política Pública LGBTI en Bogotá

Para la definición e identificación de las personas de los sectores sociales LGBTI en Colombia en las fuentes de información disponibles se consideran tres variables distintas: sexo, identidad de género y orientación sexual. Estas tres categorías denotan las orientaciones sexuales e identidades de género diversas que permiten identificar a la población de interés.

En primer lugar y referente al tema del sexo al nacer es posible establecer que esta es una categoría construida culturalmente, a partir de nociones biológicas que dividen a los seres humanos entre mujeres y hombres (Laqueur, 1990). Sin embargo, en esta categoría dicotómica no se contemplan variaciones genéticas y fenotípicas, en donde caben hombres y mujeres con fenotipos y genotipos muy variados, así como personas intersexuales. El sexo asignado al nacer puede ser, por lo tanto, Hombre, Mujer o Intersexual. Las personas intersexuales son personas que se autodeterminan como tal con base en una experiencia individual, localizada en el cuerpo sexuado de sí mismas. Son personas que varían respecto a la norma establecida culturalmente sobre lo que se entiende como corporalidad únicamente femenina o únicamente masculina.

La identidad de género se define como las vivencias internas e individuales del género tal y como cada persona las siente profundamente. La identidad de género podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida) u otras expresiones de género, como la vestimenta, el modo de hablar y los modales (CIJ 2017). Según la normatividad y definiciones globales y locales existen algunas identidades género como las personas transgénero, que son aquellas personas que se ubican o transitan entre lo masculino y lo femenino. Esto integra a las personas transformistas que asumen de forma esporádica y en situaciones específicas atuendos, ademanes y comportamientos del género contrario al que le ha sido asignado socialmente, personas travestis que asumen de manera más permanente atuendos, ademanes comportamientos del género contrario al que le ha sido asignado socialmente, personas transexuales que asumen un género que no corresponde al que se le asignó socialmente, no tienen

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

apropiación del sexo biológico con que nacieron y en muchos casos acude a intervenciones quirúrgicas de reasignación de sexo; y finalmente las personas no binarias que asumen una identidad que se halla fuera del binarismo del género, su identidad autodesignada no se percibe ni masculina ni femenina.

La orientación sexual, de otro lado, se refiere a la dirección del deseo erótico y afectivo de las personas en función de su sexo, puede ser heterosexual el cual se refiere a personas que dirigen y materializan su deseo erótico afectivo con personas de sexo distinto al que se asume como propio. homosexual que incluye personas que dirigen su deseo erótico y afectivo hacia personas de su mismo sexo. Se denomina lesbiana a la mujer que materializa su deseo erótico afectivo con otra mujer y gay al hombre que materializa su deseo erótico-afectivo con otro hombre. Y las personas bisexuales cuyo deseo erótico y afectivo puede dirigirse y materializarse tanto con personas de su mismo sexo como con personas de sexo distinto al que se asume como propio. (SDP 2020)

En Colombia, la protección de las personas de los sectores sociales LGBTI se establece normativamente mediante las normas internacionales ratificadas por Colombia como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 4, 5 y 7) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 6, 7 y 9) que responsabilizan al Estado de la vida, integridad y seguridad de todas las personas como parte de su jurisdicción sin discriminación debido a características específicas de las personas. Además, de las convenciones internacionales, también existe la Sentencia T-335 de 2019 que dispone a las personas de los sectores sociales LGBTI como sujetos de especial protección constitucional. El poder ejecutivo ha contribuido, asimismo, por medio de decretos ministeriales que brindan reconocimiento a las personas trans.

Las instituciones nacionales y locales han jugado un rol activo en la defensa de los derechos humanos LGBTI. En el país existe una política pública LGBT a nivel nacional[1] y regional en varias ciudades[2], lo cual

1 Decreto 762 de 2018. *Política Pública para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas que hacen parte de los sectores sociales LGBTI y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.* Diario Oficial No. 50.586. 7 de mayo 2018.

2 Acuerdo Municipal 08 de 2011. *Política Pública LGBTI de Medellín.* Gaceta oficial Nº 3850. 16 de abril de 2011.; Acuerdo 15 de 2019. *Ibagué, por una comunidad LGBTI con goce efectivo de derechos y reconocida en su diversidad.* Folio Nº 1. 13 de agosto de 2019.; Gobernación de Bolívar y Caribe Afirmativo (2016). *Política pública en diversidad sexual y de género.* Impreso en Colombia, 2016.; Decreto Nº 1000-21/426-2015. *Por medio del cual se modifica el decreto 281 de 2014 y se reestructura la mesa participativa LGTBI del Municipio de Villavicencio.* Despacho del Alcalde. 30 de diciembre de 2015.; Acuerdo 055. *Por medio del cual se adopta la política pública para la diversidad sexual y de géneros en el municipio de Pasto 2019–2031.* Concejo Municipal de Pasto. 24 de diciembre de 2019, entre otros.

demuestra un avance en los esfuerzos dirigidos a la protección de los derechos de este grupo poblacional. Estos esfuerzos locales se han enmarcado en el enfoque de derechos humanos, y se han justificado en el concepto subyacente de la dignidad humana.

La dignidad humana, como valor, principio constitucional y derecho fundamental, es el fundamento del orden jurídico colombiano. Puntualmente, en la Sentencia T-881/02, la cual define el concepto de dignidad humana a partir de tres lineamientos claramente diferenciables y desde dos puntos de vista: como objeto de protección del enunciado normativo:

i. La dignidad humana es entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera)

ii. La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien); y

iii. la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones)".

Y como funcionalidad del enunciado normativo:

i. La dignidad humana entendida como principio fundante del ordenamiento jurídico, y por tanto del Estado, en este sentido la dignidad como valor;

ii. La dignidad humana entendida como principio constitucional; y

iii. La dignidad humana entendida como derecho fundamental autónomo (Corte Constitucional Colombiana 2002).

La Política Pública LGBTI reconoce a las personas LGBTI como titulares de derechos que obligan al Estado. A pesar de que estos derechos son compartidos con toda la sociedad, se enfatiza su importancia debido a las amplias barreras de acceso y la discriminación que enfrentan las personas LGBTI. Esto exige que el Estado asuma la responsabilidad de crear condiciones para que todos puedan ejercer sus derechos y evitar la exclusión y discriminación. La Política Pública LGBTI de Bogotá se enfoca en la creación de condiciones y la orientación de acciones de tipo económico, social, político y cultural para que, mediante la igualdad de oportunidades y la erradicación de la discriminación por orientación sexual e identidad de género, estas personas puedan ejercer sus derechos en su totalidad (SDP 2019).

Si bien tanto Colombia como la ciudad de Bogotá cuentan con un marco normativo de protección de derechos que abarca a las personas de los sectores sociales LGBTI, y se cuenta con las Políticas Públicas en esta materia, es preciso evaluar el estado de respeto hacia los derechos humanos más allá de la evaluación normativa de reconocimiento. Este ejercicio permite servir como punto de referencia que permite identificar tendencias de mejora, estancamiento o deterioro. Y se perfila como una herramienta útil tanto para la ciudadanía como para los organismos de control. El propósito de este documento, por lo tanto, es evaluar el estado actual de la situación de derechos humanos que enfrentan las personas de los sectores sociales LGBTI en Bogotá.

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

3 Derechos Humanos de las personas de los sectores sociales LGBTI en la región

Según la Oficina para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas el activismo en torno a los derechos humanos siempre ha tenido como objetivo lograr que el cumplimiento de los derechos humanos pase de ser un acuerdo social a ser un acuerdo legal (Consejo de Europa 2015). Esta evolución se puede comprender a través de las cuatro generaciones de derechos, que reflejan las épocas en las que ciertos aspectos de los derechos humanos se priorizaron según las necesidades sociales y las demandas a los gobiernos. La lucha por la libertad de expresión en los siglos XVIII y XIX por ejemplo, marcó el surgimiento de los derechos de "Primera generación", centrados en los derechos civiles y políticos y la protección humana. Seguidamente se dio paso a los derechos de "Segunda generación" los cuales surgieron en respuesta a las desigualdades generadas por la industrialización, enfocándose en la igualdad y el bienestar socioeconómico. Posteriormente, la globalización y la conciencia ambiental dieron origen a los derechos de "Tercera generación", centrados en la protección de los recursos compartidos y velan porque se den las condiciones adecuadas para que las sociedades, en especial en el mundo en desarrollo, puedan proporcionar los ya reconocidos de primera y segunda generación (Consejo de Europa, 2015). La era de internet ha dado lugar a una "Cuarta generación", que aboga por el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación como derechos fundamentales de nuestra actualidad (Bustamante, 2010).

El progreso de los derechos humanos ha estado íntimamente ligado a las oportunidades históricas en las que las preocupaciones sociales convergen en torno a la igualdad y la satisfacción de necesidades fundamentales. Para el caso de las personas de los sectores LGBTI, el reconocimiento de estos derechos de corte universal ha sido una lucha constante, pues su evocación solo ha sido visible a partir de la segunda mitad del Siglo XX, dados los contextos de discriminación y no reconocimiento del derecho a la autodeterminación en materia de orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Si bien de manera bastante tardía, tanto a nivel global como a nivel de la región latinoamericana y a nivel local de la ciudad de Bogotá, ha habido importantes reconocimientos en materia de derechos humanos. A continuación, se presenta un paneo general sobre los logros y retos en material de reconocimiento de los Derechos Humanos de las personas LGBTI.

Situación de DDHH para personas de los sectores sociales LGBTI: Un paneo global y regional

El informe *Qué están haciendo los estados para abordar la violencia y discriminación contra las personas lesbianas, gays, bisexuales transgénero e intersex,* de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos OACNUDH, publicado en 2016, destaca avances significativos y señala áreas críticas de atención en la lucha contra la violencia

y discriminación hacia las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI) a nivel regional. Se resalta la existencia de un consenso entre los Estados para la protección afirmativa de estos grupos en los ámbitos institucionales, legales y sociales. No obstante, se subrayan desafíos persistentes, como la criminalización de la identidad LGBTI en numerosos países, la ilegalidad de la homosexualidad en 73 naciones a nivel global y la falta de datos estadísticos precisos que dificultan una evaluación precisa de la situación de los derechos en muchos lugares.

Se precisa que existe vulneración a nivel mundial de los derechos humanos de las personas de los sectores sociales LGBTI situación que se va en contra de lo establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en otros tratados internacionales (OACNUDH 2023). Asimismo, la OACNUDH reporta que cada sector social sufre vulneraciones particulares que suelen no ser reconocidas de manera diferencial por parte de los Estados, lo que dificulta la búsqueda por encontrar soluciones específicas. Estos informes concluyen que los esfuerzos deben concentrarse justamente y en primer lugar, en el cambio en las leyes en pro de la diversidad, la penalización de delitos cometidos hacia los sectores sociales LGBTI y el reconocimiento institucional de las identidades diversas, las relaciones homosexuales y la garantía de los derechos de las personas trans, especialmente.

Para el caso de Colombia y la región latinoamericana, en el 2018 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en conjunto con la OEA, llevó a cabo un ejercicio similar publicando el informe *Avances y desafíos hacia el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTI en las Américas*. En este diagnóstico se establece que el derecho básico a formar un hogar, negando la oportunidad del matrimonio igualitario es altamente vulnerado, lo cual tiene repercusiones sobre otros derechos que suponen beneficios patrimoniales, económicos, culturales y sociales.

Frente a los derechos básicos de primera generación, en lo referente al derecho a la vida y a la seguridad, se evidencia que los casos de violencia aún son una constante en la región, no obstante se han presentado importantes avances, por ejemplo, avances legislativos en algunos países como Bolivia, Ecuador y El Salvador, aún se mantienen desafíos en su implementación efectiva. Estos desafíos incluyen la falta de sentencias en casos de discriminación en Bolivia, la falta de coordinación para aplicar un artículo específico del código penal en Ecuador y las actitudes de la ciudadanía y los servidores públicos que obstaculizan la efectividad de la legislación contra la discriminación en El Salvador. Además, se destaca la barrera regional de subregistro de crímenes de odio contra personas LGBTI, lo que sugiere la necesidad de crear legislación específica contra los crímenes de odio y leyes que comprendan que los actos discriminatorios no son incidentes aislados (CIDH 2018). También, se identifica que a nivel región la diversidad sexual a menudo se entrelaza con otras formas de violencia y opresión en el ámbito familiar como la violencia física, psicológica y sexual y el abandono.

Asimismo, además de los casos de violencia y discriminación que en algunos casos resultan fatales y que experimentan las personas en su diario vivir, también se ha estudiado la violación del derecho a la vida en escenarios penales como las cárceles. El informe de la CIDH (2018) resalta la vulnerabilidad de las personas LGBTI a la violencia dentro de los centros penitenciarios en América Latina como una problemática fundamental. Frente a esto se han implementado algunas medidas que han surtido efectos positivos. En Argentina, por ejemplo, se han creado pabellones exclusivos para mujeres trans y protocolos para el cambio de identidad de género, mientras que Costa Rica y Colombia han eliminado restricciones de visita conyugal exclusivas para parejas heterosexuales, Costa Rica además estableció centros penitenciarios exclusivos para mujeres trans.

Frente al derecho a la participación civil y política, se ha avanzado en la creación de instancias gubernamentales que se enfocan en tratar específicamente los derechos de los sectores sociales LGBTI como resultado de la lucha de la sociedad civil: Brasil, Colombia, Canadá, Estados Unidos, Guatemala, Perú y Venezuela tienen referentes diversos

como diputados, y congresistas (CIDH 2018). A pesar de esto, la falta de reconocimiento de personas trans dificulta su acceso a instancias de participación, desde el voto hasta la elección popular. Es de resaltar que, en Colombia, sin embargo, se ha observado un aumento progresivo en la representación reflejado en la cantidad y relevancia de cargos públicos que son ocupados por personas de los sectores sociales LGBTI: en alcaldías a nivel regional, congreso y ministerios, principalmente (CIDH 2018).

Analizando los derechos de segunda generación como el derecho a la educación, se encuentra que las personas de los sectores sociales se enfrentan a hostigamiento en ambientes educativos. Esto se manifiesta como un obstáculo para alcanzar una educación completa. Asimismo, la ausencia de programas de educación sexual en los ámbitos educativos ha restringido la oportunidad de que exista un ambiente de reconocimiento y entendimiento de los derechos particulares de autorreconocimiento. Sin embargo, en países como Chile, Costa Rica, El Salvador y Colombia se han emitido políticas públicas que buscan garantizar un ambiente escolar seguro para los niños, niñas y adolescentes. En cuanto a la presencia de programas de educación sexual, la CIDH ha recomendado la implementación de programas que incluyan perspectiva corporal, sexual y de género como herramienta para eliminar la discriminación contra personas LGBTI y promover el derecho a decidir sobre la identidad propia. Frente a esta recomendación se resalta el caso de Argentina, que tiene una Ley de Educación Sexual Integral desde 2006 y la Ley de Identidad de Género, que ha mostrado mejorar el acceso a educación para personas trans en los últimos 10 años (Ministerio de Cultura de Argentina 2022).

Frente al derecho a la salud, también asociado a los derechos económicos, sociales y culturales de segunda generación, se estipula que los lineamientos generales se basan en el Protocolo de San Salvador, el cual protege el derecho a la salud y habla de las consecuencias de su vulneración en el caso de las personas de los sectores LGBTI, en los Principios de Yogyakarta que obligan a los Estados a:

"garantizar el acceso al más alto nivel posible de atención médica relativa a tratamientos de afirmación de la identidad de género, con base en el consentimiento previo, libre e informado de las personas" (CIJ 2007).

Asimismo, el *Informe sobre Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América* que publicó la OEA en 2015, alerta sobre la necesidad de regular las prácticas de asignación de sexo, poniendo en el centro el consentimiento libre e informado y prohíbe las mal llamadas "terapias de conversión". En cuanto a legislación existente frente a este tema, se resalta la Ley de Identidad de Género en Argentina que busca garantizar acceso a salud integral para personas trans, el Plan Obligatorio de Salud en Colombia que cubre a las personas trans de manera diferencial y los protocolos de salud diferenciales para cada género y sector social LGBTI que hay en el Estado de México. Estos han sido esfuerzos que han buscado mejorar el acceso igualitario a los servicios de salud para las personas de los sectores sociales. Sin embargo, y en cuanto a la protección de la salud Trans se observa que, en varios países, como Brasil, acceder a tratamientos, procedimientos médicos y otros procesos de esta índole es un privilegio de pocos por los costos que implica.

Frente al derecho al trabajo, también enmarcado entre los derechos económicos, sociales y culturales, se encuentra que la discusión transciende más allá del acceso al mercado laboral y hace referencia también a la existencia de ambientes laborales inclusivos y libres de discriminación. Si bien se reconoce que aún persisten las discriminaciones tanto en el acceso como en los ambientes laborales, la región ha presentado avances importantes en esta materia. Argentina tiene la "Línea de Inclusión Laboral para personas Travestis, Transexuales y Transgéneros" que ha tenido altos niveles de participación, México tiene regulación de cuotas trans para entidades públicas y Bolsa de empleo única para personas trans, semejante a Colombia en esta materia. Asimismo, en Colombia existen distintivos como "Empresa Incluyente" que incentivan la inclusión en el

sector privado y acompañamiento a personas trans en proceso de emplearse. Por su parte, Ecuador ha mostrado ser intencional con sensibilizaciones e investigaciones en materia de discriminación laboral.

Tanto la discriminación laboral como la discriminación personal, han mostrado tener repercusiones importantes en el ciclo de pobreza que enfrentan las personas. El informe de la CIDH (2018) afirma que las personas de los sectores sociales enfrentan mayores barreras para salir del ciclo de pobreza en comparación a las personas heterosexuales pues son víctimas constantes de exclusión, violencia y discriminación, situaciones que crean más obstáculos a superar y esto a su vez, es más pronunciado para las personas con experiencia de vida trans.

Este último punto, se relaciona con también con los derechos de tercera generación que se ocupan de los desafíos que amenazan la supervivencia colectiva de la humanidad y que parecen no estar cubiertos por las salvaguardias establecidas en las generaciones previas de derechos. Estos desafíos incluyen la extrema pobreza, la disparidad económica, la violencia de naturaleza económica, el cambio climático y la degradación del medio ambiente (Sharp 2015). Los Principios de Yogyakarta establecen el derecho de protección contra la pobreza donde los Estados deben propender por tomar las medidas necesarias para reducir progresivamente hasta erradircar todas las formas de pobreza asociadas por la orientación de sexo, identidad de género, expresión de género o características sexuales (CIJ 2017). A pesar de los avances en la reducción de la pobreza y la disminución de las desigualdades en la región, parece seguirse evidenciado que las personas de los sectores siguen estado rezagados en esta materia (CIDH 2018).

En razón a los derechos ambientales, a nivel regional se adoptó en 2018, el Acuerdo de Escazú[3] que ha venido siendo un paso importante hacia la protección del derecho a un medio ambiente sano en la región (CEPAL 2018). El Acuerdo compromete a las partes a garantizar el derecho a un medio ambiente sano y proporciona a los ciudadanos y a las comunidades las herramientas necesarias para exigir que los Estados rindan cuentas de la protección y el cumplimiento de este derecho fundamental. También reconoce la importancia de integrar las perspectivas de género, interseccionalidad e interculturalidad en la creación de un ambiente seguro para la defensa de los derechos humanos.

Los derechos de cuarta generación, relacionados con el uso y acceso a la tecnología han venido siendo elevados como derechos recientemente (ONU 2018). Sin embargo, en la región, se han venido adelantado acciones previas a esta adopción como México que modificó su Constitución en 2013 para garantizar el acceso universal a internet, mientras que Argentina aprobó la Ley Argentina Digital en 2014, que establece el acceso a internet como un derecho humano. Costa Rica reconoció el acceso a internet como un derecho fundamental en 2010 y ha implementado diversas políticas y programas para garantizar el acceso equitativo a la red. Aunque, este derecho no fue tratado por el informe de la CIDH (2018), este presenta relevancia para los sectores LGBTI, quienes no pueden quedarse rezagados en la carrera tecnológica. El acceso adecuado a tecnología rápida y confiable puede tener un impacto significativo en áreas que van desde la atención médica y la educación hasta las oportunidades económicas, así como en la búsqueda de una comunidad en línea segura. Esto podría marcar una diferencia sustancial entre el éxito y el fracaso en la vida cotidiana (LBGT TECH, 2021).

Si bien se han observado avances importantes en la defensa de los derechos humanos de las personas de los sectores sociales LGBTI, aún se evidencia un camino importante que denota acciones en cada una de las generaciones de derechos anteriormente citadas. Este documento busca poner la lupa en el estado de los derechos de primera a cuarta generación en la ciudad de Bogotá y servir como insumo en el seguimiento de las acciones y ámbitos que sugieren una mayor atención en la ciudad[4]. A continuación, se describe la metodología de análisis empleada.

3 También denominado Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.

4 Este documento hace parte de un informe más detallado que además incluye análisis sobre la PPLGBTI en la ciudad de Bogotá. Este informe puede encontrarse en la página web del Observatorio Poblacional, Diferencial y de Familias de la Dirección de Diversidad Sexual, Poblaciones y Géneros de la Secretaría Distrital de Planeación. Para consulta: https://www.sdp.gov.co/transparencia/info-especifica-entidad/observatorios/observatorio-poblacional-diferencial-y-de-familias

4 Metodología

Para la elaboración de este informe, se emplea un enfoque de análisis cuantitativo empleando los datos obtenidos de la Encuesta Multipropósito de Bogotá – EMB en sus ediciones de 2017 y 2021. Estas operaciones estadísticas incluyen preguntas específicas destinadas a identificar a las personas que se autorreconocen en los sectores LGBTI:

Tabla 1. Preguntas para identificar a los sectores sociales LGBTI

Tipo de Pregunta	EMB 2017	EMB 2021
Sexo	E.5. Sexo: 1. Hombre 2. Mujer 3. Intersexual (Solo para mayores de 15 años)	E.6. Sexo: 1. . Hombre 2. Mujer 3. Intersexual (Solo para mayores de 15 años)
Orientación	E.26. ¿Cuál es la orientación sexual de...: 1. Heterosexual 2. Homosexual 3. Bisexual	E.26. ¿Cuál es la orientación sexual de...: 1. Heterosexual (atracción hacia el sexo opuesto) 2. Homosexual (atracción hacia el mismo sexo) 3. Bisexual (Atracción hacia ambos sexos)
Identidad	E.27. ¿Con que género se identifica ? 1. Femenino 2. Masculino 3. Transgénero	E.27. ¿Con que género se identifica ? 1. Hombre trans 2. Mujer trans 3. Otro

Nota: el capítulo E corresponde a "Composición del hogar y demografía"
Fuente: OPDF con base EMB 2017 – 2021.

El análisis de los derechos de la población de los sectores sociales LGBTI se realizó acotando la población de análisis para todas las personas mayores de 18 años, como producto de esto, se identificaron 43.490 en 2017 y 66.630 en 2021 personas que se autorreconocen dentro de encuesta como LGBTI. El grupo de comparación, que corresponde a las personas mayores de 18 años que no se identifican como LGBTI, se denomina en el documento como "Personas que no se reconocen LGBTI" y consta de un total de 5.489.637 en 2017 y 6.003.861 en 2021, la comparación se realiza con el objeto de evidenciar la brecha de derechos entre las dos poblaciones. Estos datos se obtuvieron mediante proyecciones de población elaboradas a partir del Censo Nacional de Población y Vivienda – CNPV de 2018.

Se debe aclarar que las poblaciones estadísticamente pequeñas deben tener una especial atención, pues los diseños muestrales de las dos versiones de la EMB no están estructurados para capturarlas. Además, el reporte de orientación sexual e identidad de género por parte de las personas LGBTI puede estar sujeto a subregistro debido a diversas barreras, como la estigmatización, el temor a la discriminación, y por la falta de sensibilidad por parte de quienes recopilaron los datos, lo que resalta la importancia de afrontar estas limitaciones en la recopilación de datos. En orden de abordar estas consideraciones, se llevó a cabo la estimación de coeficientes de variación estimados - CVE[5] como un índice de confianza, con el fin de evaluar la representatividad de cada aspecto relacionado con los derechos humanos en el contexto de la población analizada en su totalidad con respecto a Bogotá. Se estableció un umbral en aquellos indicadores con CVE inferiores al 30%, lo que sugiere una menor variabilidad en los datos y una mayor confiabilidad en la media calculada para cada indicador. En los casos en los que los indicadores superaron dicho umbral de CVE, no se incluyeron en los análisis, con el propósito de evitar la divulgación de información que pueda generar conclusiones imprecisas e incorrectas.

Como se puede observar en la tabla 2 abajo, se presenta los CVE para los valores de las personas y de los porcentajes por columna de los grupos de análisis[6]. Lo que nos determina que el grupo poblacional de las personas que se autorreconoció en la encuesta, como parte de los sectores sociales LGBTI, es representativa en Bogotá para 2017 y 2021.

Tabla 2. Población de análisis

	2017				2021			
	Población	CVE	%	CVE	Población	CVE	%	CVE
LGBTI	43.490	3,36%	0,8%	5,26%	66.630	2,07%	1,1%	3,63%
Personas que no se reconocen LGBTI	5.489.637	0,39%	99,2%	0,04%	6.003.861	0,33%	98,9%	0,04%
Total 18+	5.533.127		100%		6.070.491		100,0%	
Total Bogotá	**7.337.543**				**7.857.455**			

Nota: Datos expandidos con proyecciones de población con base en el CNPV 2018.
Fuente: Cálculos OPDF con base EMB 2017 – 2021.

Los resultados presentados en las secciones siguientes se expresan en términos del porcentaje de la población estimada por la EMB. Esto significa que los datos y hallazgos se basan en la proporción de personas dentro de la población total y que cumple con ciertas características o criterios específicos relacionados con el tema en estudio. Esta metodología permite ofrecer una representación relativa de la incidencia o prevalencia de los fenómenos analizados dentro de la población encuestada y, por lo tanto, proporciona una visión general de la situación que ayudan a comprender la magnitud y relevancia de los resultados en el contexto de las poblaciones de análisis.

5 El coeficiente de variación estimado (CVE) es una medida que evalúa la variabilidad relativa de datos en relación con su media. Se presenta en porcentaje y se calcula dividiendo el error estándar entre la media, multiplicando por 100. Los umbrales comunes para determinar la representatividad de indicadores son: CVE < 10%, datos muy confiables y representativos; CVE entre 10% y 20%, aceptablemente representativos; CVE entre 20% y 30%, datos utilizables con precaución; y CVE > 30%, menos representativos y menos confiables. Estos umbrales ayudan a evaluar la confiabilidad de los datos en estudios e investigaciones. Cuanto menor sea el CV, mayor será la confiabilidad de los datos, y viceversa.

6 Las estimaciones de CVE para cada indicador utilizado en el análisis de los derechos humanos se detallarán en el anexo de este documento.

5 Situación de DDHH de los sectores LGBTI de Bogotá

Los resultados se presentan dando la caracterización demográfica y la relacionada con enfoque poblacional-diferencial, seguida de las cuatro generaciones de los derechos humanos. Con esta estructura, la descripción de la información permite ver los cambios que ha presentado la población que se autorreconoció en la encuesta como parte de los sectores sociales LGBTI entre 2017 y 2021, así como su comparación con la población que no se reconoce como LGBTI.

Características geográficas, demográficas y poblacionales-diferenciales

Ubicación geográfica en la ciudad

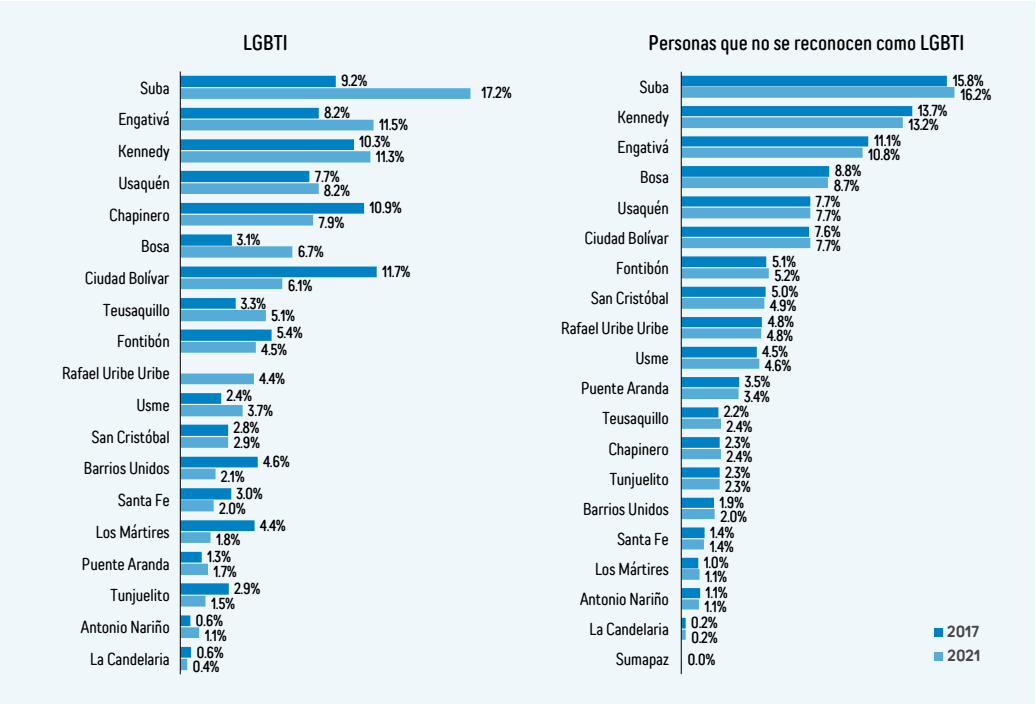
Se presenta la distribución de la población entre las localidades de Bogotá, con el objetivo de examinar el asentamiento poblacional a lo largo de la ciudad. En este contexto, la EMB permite desagregar la información a este nivel de detalle para 2017 y 2021 en Bogotá.

En el año 2017, se observó que el 50,4% de la población total de los que se autorreconoció en la encuesta como LGBTI, se concentraba en cinco localidades específicas de Bogotá. Estas localidades eran Ciudad Bolívar (11,7%), Chapinero (10,9%), Kennedy (10,3%), Suba (9,2%) y Engativá (8,2%).

Para el año 2021, se evidenció un cambio en el patrón de concentración de esta misma población, autorreconocida en la encuesta como LGBTI en la ciudad. Las cinco localidades que ahora concentran la mayor proporción de personas pertenecientes a estos sectores son Suba (17,2%), Engativá (11,5%), Kennedy (11,3%), Usaquén (8,2%) y Chapinero (7,9%). En conjunto, estas localidades acumulan el 56,1% de la población LGBTI en Bogotá para ese año.

Al realizar una comparación con la población no perteneciente a los sectores LGBTI, tanto en los años 2017 como 2021, se constata que las mayores concentraciones de esta población se ubican en las localidades de Suba, Kennedy, Engativá y Bosa. Estas localidades son reconocidas por su alta densidad poblacional y muestran una variación de entre +/−0,6 p.p. entre ambos años.

Gráfica 1. Distribución de la población entre las localidades[7]



Fuente: Cálculos propios OPDF con base EMB 2017 – 2021.

La participación geográfica de las personas estimadas por la encuesta pertenecientes a los sectores LGBTI en las diferentes localidades de la ciudad es un indicador clave para evaluar la presencia y representatividad de estos grupos dentro de la población local.

De acuerdo con la gráfica 2 abajo, en 2017 se observa que las localidades de Chapinero y Los Mártires destacan con una proporción del 3% de personas pertenecientes a los sectores LGBTI en cada una de estas localidades. En La Candelaria, esta proporción alcanza el 2% de la población local. Las localidades de Barrios Unidos, Santa Fe, Ciudad Bolívar, Teusaquillo y Tunjuelito presentan una proporción de personas LGBTI que oscila entre el 1% y el 2%. Por otro lado, las restantes localidades, como Fontibón, Usaquén, Kennedy, Engativá, Suba, San Cristóbal, Usme, Antonio Nariño, Puente Aranda y Bosa, muestran proporciones más bajas, variando entre el 0,3% y el 0,8%. Las localidades de Rafael Uribe Uribe y Sumapaz carecen de representatividad estadística en este contexto.

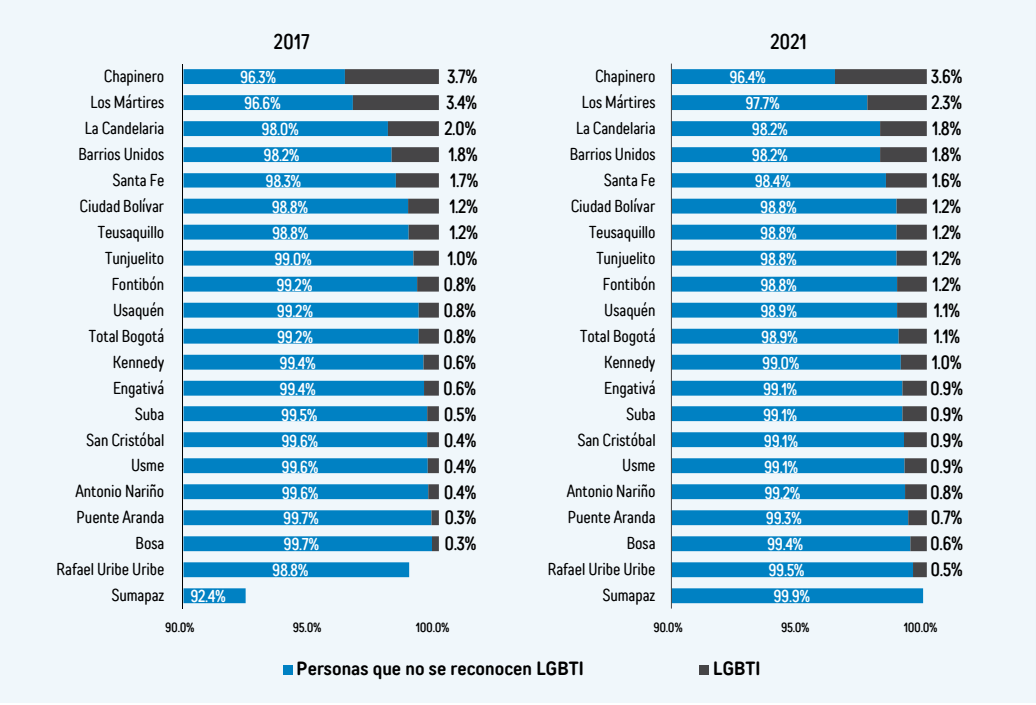
Al comparar estos datos con los de 2021, se observan algunas diferencias. Las localidades que tenían proporciones por encima del 3% experimentaron disminuciones, siendo Chapinero con una disminución de 0,1 punto porcentual (p.p.) y Los Mártires con una disminución de 1,1 p.p. La Candelaria, por su parte, también experimentó una disminución de 0,2 p.p., y Santa Fe presentó una disminución de 0,1 p.p. Algunas localidades mantuvieron sus proporciones, como Barrios Unidos (1,8%), Ciudad Bolívar (1,2%) y Teusaquillo (1,2%).

7 Tanto Rafael Uribe Uribe como Sumapaz no tienen participación por no tener representatividad estadísticamente en 2017.

En el mismo período, otras localidades experimentaron aumentos en sus proporciones de personas LGBTI, como Fontibón (0,1 p.p.), Tunjuelito (0,2 p.p.), Usaquén (0,3 p.p.), Bosa (0,3 p.p.), Kennedy (0,4 p.p.), Engativá (0,3 p.p.), Suba (0,4 p.p.), Antonio Nariño (0,4 p.p.), Puente Aranda (0,4 p.p.), San Cristóbal (0,5 p.p.) y Usme (0,5 p.p.). La localidad de Rafael Uribe Uribe alcanzó una representatividad estadística con una proporción del 0,5%, mientras que Sumapaz sigue sin tener una representación significativa según los coeficientes de variación. En términos generales, la proporción total de personas LGBTI en Bogotá aumentó en un 0,3 punto porcentual en 2021 en comparación con 2017.

Es importante destacar que, a pesar de las variaciones en las proporciones a lo largo del cuatrienio, se ha mantenido un orden relativo de las localidades en términos de representatividad de los sectores LGBTI.

Gráfica 2. Participación de la población dentro de las localidades



Fuente: Cálculos propios OPDF con base EMB 2017 – 2021.

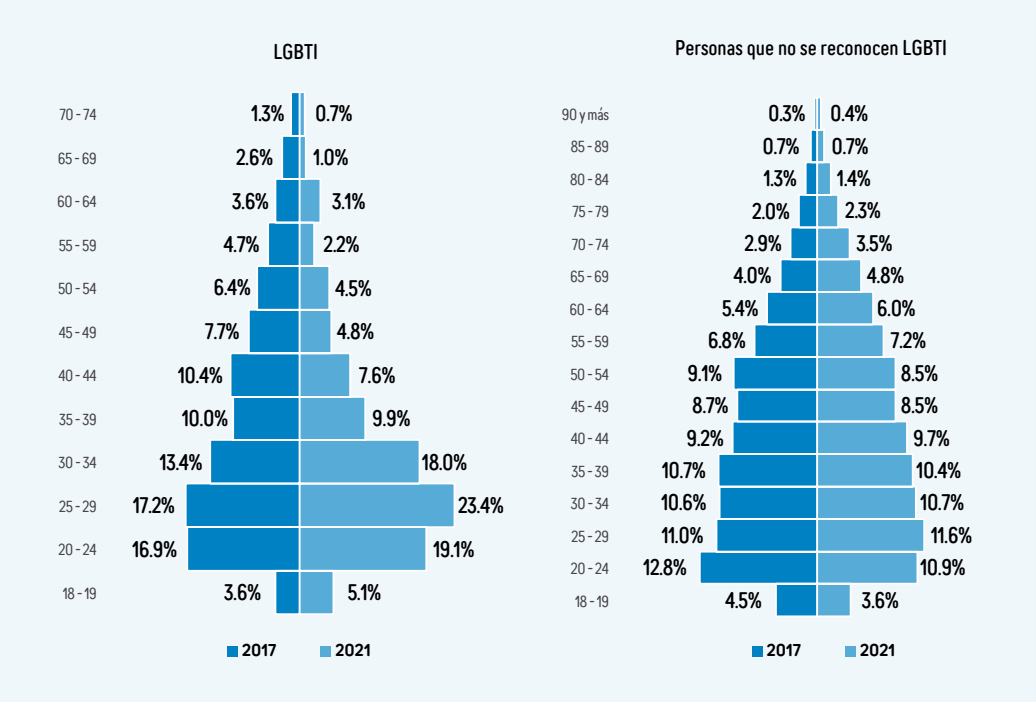
Demografía y variables poblacionales-diferenciales

La distribución poblacional segmentada por grupos etarios se realizó por categorías quinquenales. De acuerdo con la gráfica 3 abajo, para 2017 y 2021, se observa que las personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI en Bogotá, son mayoritariamente personas jóvenes comprendidas entre las edades de 20 a 34 años. Dentro de este rango, sobresale la mayor proporción que corresponde al grupo de 25 a 29 años, representando un 17,2% en 2017 y un 23,4% en 2021. Por otra parte, se observa un decrecimiento promedio de −1,6 p.p. en comparación con 2017 entre los grupos etarios a partir de los 39 años y más, lo que indica una disminución en la población LGBTI

en edades avanzadas durante 2021 en relación con 2017. La caracterización se presenta hasta los 70 a 74 años, ya que los grupos etarios subsiguientes no se consideran representativos debido a que presentan coeficientes de variación superiores al 30%.

En comparación con las personas que no pertenecen a los sectores LGBTI se evidencia que su forma es menos cónica en la pirámide. Esta diferencia se caracteriza por la presencia de una tendencia poblacional estacionaria en ambos años de análisis, lo significa que la distribución de edades de la población que no se reconocen LGBTI muestra una mayor similitud en términos de proporciones entre los grupos de edades jóvenes y adultos durante los dos años de análisis, sugiriendo una estabilidad en la estructura demográfica de este grupo a lo largo del tiempo.

Gráfica 3. Distribución poblacional por grupos etarios - quinquenales



Fuente: Cálculos propios OPDF con base EMB 2017 – 2021.

La EMB además indaga por el autorreconocimiento étnico de grupos como indígenas, gitanos, raizales, palenqueros y negros, mulatos (afrodescendientes). En los años analizados, como se presenta en la gráfica 4 abajo, la mayoría de las personas encuestadas, tanto pertenecientes a los sectores LGBTI como aquellos que no pertenecen a estos sectores, indicaron que no se identificaban con ninguno de estos grupos étnicos, con proporciones superiores al 97%.

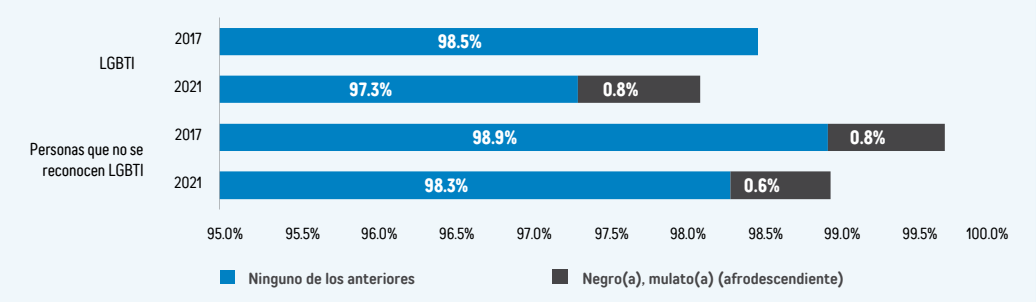
Sin embargo, en la gráfica 4 abajo, se observa que un pequeño porcentaje de personas identificadas en la encuesta como LGBTI, se autorreconocen como "Negro(a), mulato(a) (afrodescendiente)" en 2021, con una proporción del 0,8%[8]. En

8 En 2021, no hubo personas de los sectores sociales LGBTI que se autorreconocieran en la EMB como "Gitano(a) (ROM)", "Raizal del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina" y "Palenquero(a) de San Basilio"

2017, ninguno de los grupos étnicos mencionados mostró representatividad dentro de la población LGBTI, ya que todos tenían coeficientes de variación superiores al 30%, lo que indica una falta de precisión estadística en las estimaciones.[9].

En comparación, con la población que no pertenece a los sectores LGBTI se evidencian que a diferencia de las personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI hay una representatividad de las personas que se identifican como indígenas, a pesar de contar con personas encuestadas que se identificaron como gitanas o palenqueras, estas proporciones son bastante pequeñas y no alcanzan significancia estadística.

Gráfica 4. Autorreconocimiento étnico

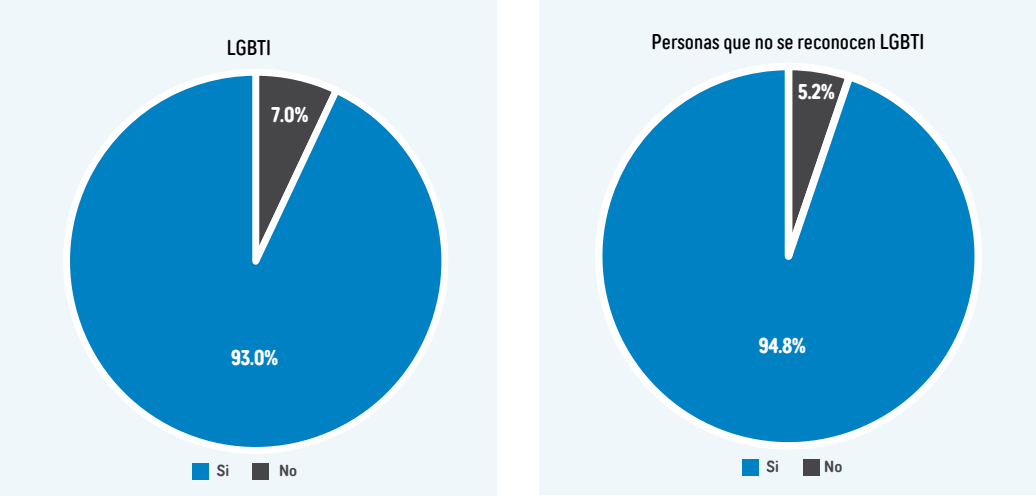


Nota: La categoría indígena para autorreconocimiento étnico no se reporta pues no es estadísticamente representativo para las personas de los sectores sociales LGBTI estimados por la encuesta, por tanto, no permite las comparaciones entre este y el grupo de contraste.

Fuente: Cálculos propios OPDF con base EMB 2017 – 2021.

Asimismo, en la edición de la EMB 2021, se incluyó una pregunta destinada a identificar si las personas habían sido víctimas del conflicto armado desde 1985. De entre las personas que se autorreconocen en la encuesta como de los sectores sociales LGBTI, un 7% señaló que han sido víctimas del conflicto armado, esto es 2,2 p.p. más que las personas que no se reconocen LGBTI.

Gráfica 5. Proporción de personas víctimas de conflicto armado 2021



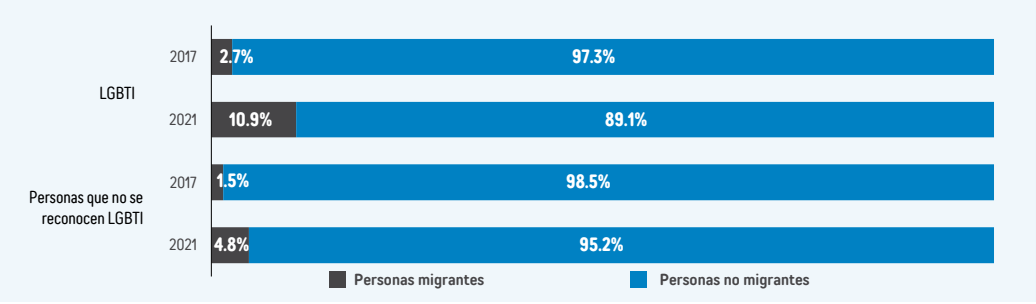
Nota: corresponde a las personas que respondieron afirmativamente la pregunta de ¿Entre 1985 y el momento actual, usted o algún miembro del hogar ha sido víctima del conflicto armado?

Fuente: Cálculos propios OPDF con base EMB 2017 – 2021.

9 Para 2017 no hubo personas de los sectores sociales LGBTI que se autorreconocieran como "Palenquero(a) de San Basilio".

Frente a la migración en la ciudad, durante el cuatrienio, se ha observado un notable aumento en la población migrante tanto en el país como en Bogotá. Este mismo fenómeno se refleja en el caso de las personas que se autorreconocen en la encuesta como LGBTI, donde la proporción de migrantes ha experimentado un aumento significativo, pasando del 2,7% en 2017 al 10,9% en 2021. De manera similar, se ha observado un aumento en la proporción de migrantes entre las personas que no pertenecen a los sectores LGBTI, con un 1,5% en 2017 y un 4,8% en 2021. Sin embargo, este incremento no es tan pronunciado como el experimentado en los sectores LGBTI.

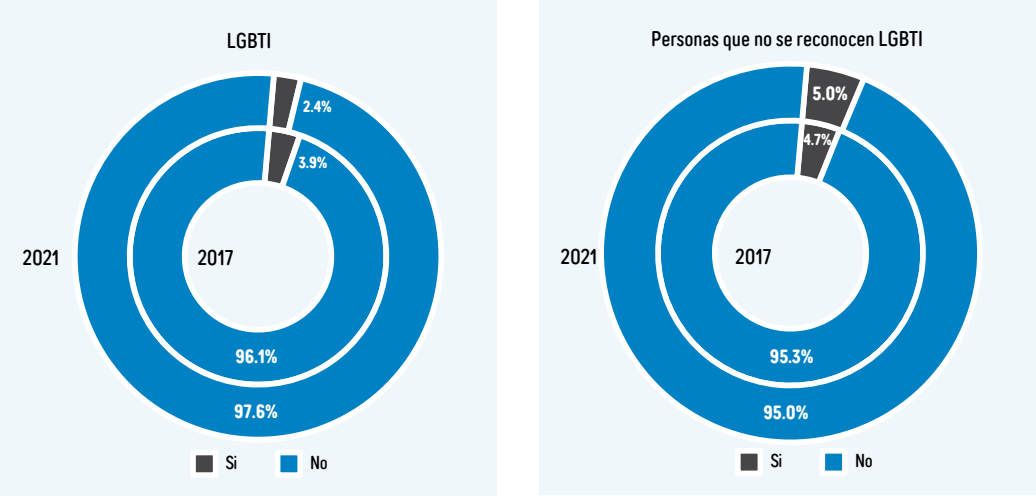
Gráfica 6. Proporción de personas migrantes



Nota: se entiende como migrante toda persona no nacida en Colombia.
Fuente: Cálculos propios OPDF con base EMB 2017 – 2021.

En cuanto a las personas con discapacidad dentro de la encuesta se autorreconoció como LGBTI, representaban un 3,9% en 2017, disminuyendo a un 2,4% en 2021. Por otro lado, en la población que no pertenece a los sectores LGBTI, la proporción de personas con discapacidad es mayor durante ambos años de análisis y muestra una tendencia diferente. En este caso, la proporción aumenta del 4,7% en 2017 al 5% en 2021.

Gráfica 7. Proporción de personas en discapacidad

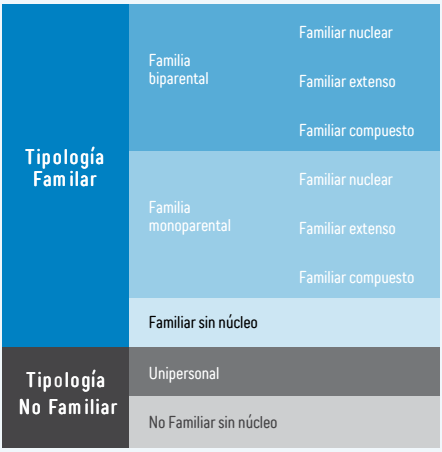


Nota: en 2021 se considera que una persona tiene una discapacidad si responde "no puede hacerlo" o "con mucha dificultad", es decir niveles de severidad 1 o 2 en al menos una de las 6 preguntas del listado presentado en la EMB, según clasificación del Grupo de Washington.

Fuente: Cálculos propios OPDF con base EMB 2017 – 2021.

En términos de hogares, estos se pueden categorizar según las relaciones familiares entre sus miembros, según el DNP, se distinguen dos categorías principales: los hogares que son familiares y los hogares que no lo son. La clasificación que sigue la presentación de la gráfica 8, es una tipología familiar de acuerdo con la presencia del jefe(a)/conyugue del hogar y se comparan con los hogares no familiares:

Gráfica 8. Clasificación de la tipología familiar

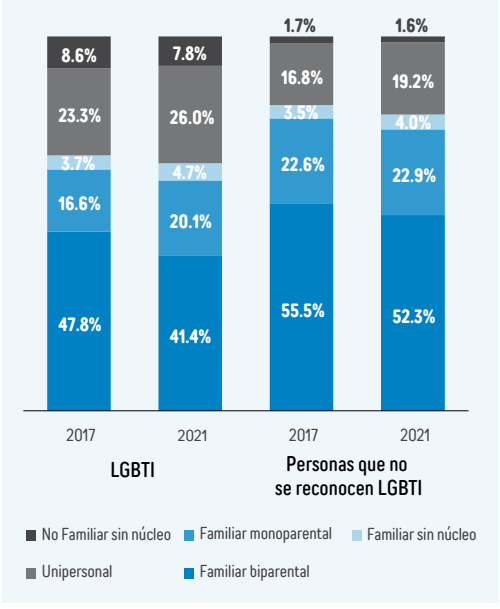


Fuente: OPDF con base DNP,(2015).

A partir de lo anterior, en la gráfica 9 abajo, se presenta la proporción de hogares familiares y no familiares. En 2017, el 68,1% de los hogares con personas que se autorreconocen LGBTI eran familiares, y esta cifra disminuyó ligeramente al 66,2% en 2021. Dentro de esta categoría, las familias biparentales representan la mayoría, aunque durante el período analizado experimentaron una disminución del 6,5%, pasando del 47,8% en 2017 al 41,4% en 2021. Por otro lado, las familias monoparentales aumentaron en 3,6 p.p., pasando del 16,6% en 2017 al 20,1% en 2021. También observamos un incremento en el número de hogares familiares sin núcleo, que pasaron del 3,7% en 2017 al 4,7% en 2021. Los hogares no familiares representaron el 31,9% en 2017 y aumentaron al 33,8% en 2021, destacándose los hogares unipersonales como los que más crecieron, con un aumento de 2,7 p.p. durante el período analizado.

Al comparar, con los hogares familiares con personas que no se reconocen LGBTI, se observa que la proporción de estos hogares es mayor, representando el 81,6% en 2017 y disminuyendo ligeramente al 79,2% en 2021, lo que indica una reducción de esta estructura familiar en 3,2 p.p. a lo largo del período. Entre los hogares familiares, la mayoría son familias biparentales, representando el 55,5% en 2017 y el 52,3% en 2021, seguidas por familias monoparentales, que constituyen el 22,6% en 2017 y el 22,9% en 2021, junto con familias sin núcleo que representan el 3,5% en 2017 y el 4% en 2021. Esto sugiere que la estructura de los hogares no familiares tiende a ser menos común en los hogares No LGBTI, aunque se observa un aumento de hogares unipersonales que pasaron del 16,8% en 2017 al 19,2% en 2021, lo que representa un incremento de 2,4 p.p.

Gráfica 9. Distribución del tipo de hogar familiar y no familiar



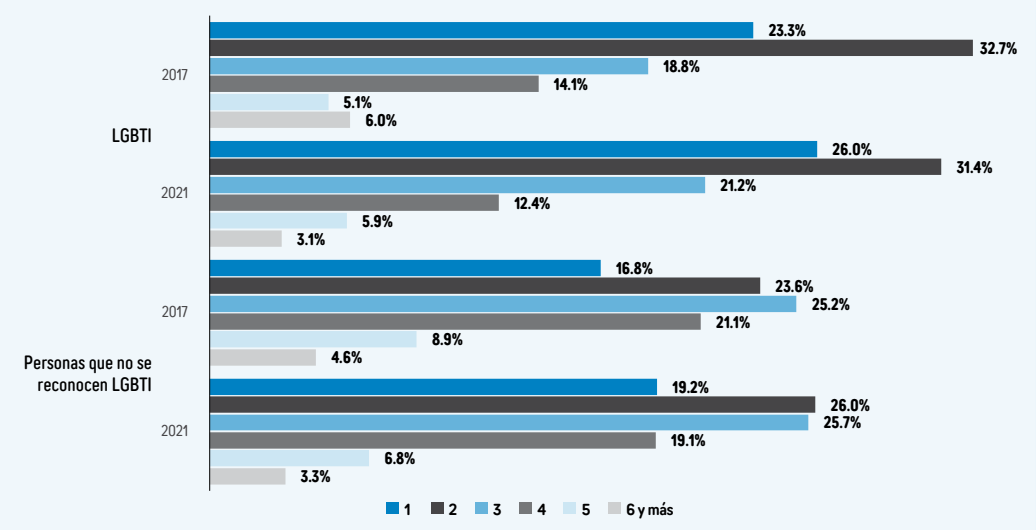
Fuente: OPDF con base EMB 2017 – 2021.

El tamaño de los hogares es una característica relevante para comprender las dinámicas entre la población, el progreso económico y el nivel de vida, además de su asociación con la vivienda. Como se puede observar en la gráfica 10 abajo, en los hogares con personas de los sectores sociales LGBTI, predominan aquellos compuestos por una o dos personas, con tasas del 56% en 2017 y el 57,4% en 2021.

En contraste, en los hogares con personas que no pertenecen a los sectores LGBTI, la composición tiende a ser de dos o tres personas, representando el 48,7% en 2017 y el 51,6% en 2021. Además, los hogares con cuatro personas son significativos, representando el 21,1% en 2017 y disminuyendo ligeramente al 19,1% en 2021, aunque siguen siendo una proporción considerable.

Es importante destacar que no se observan hogares numerosos con más de cuatro personas y que además se han reducido durante el cuatrienio, tanto en los hogares con personas de los sectores como en los que no pertenecen a estos sectores.

Gráfica 10. Distribución del tamaño del hogar



Fuente: OPDF con base EMB 2017 – 2021.

En resumen, a partir de los datos recopilados en la EMB en las ediciones de 2017 y 2021, se destaca que las personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI son mayoritariamente jóvenes entre los rangos de edad de 20 a 34 años y tienen una marcada preferencia por residir en localidades como Suba, Kennedy, Chapinero y Engativá. Además, se identifican que las localidades con una alta proporción de personas que se autorreconocen como LGBTI son Chapinero y Los Mártires.

Dentro de los enfoques diferenciales, se observa que estos sectores sociales tienden a no autoidentificarse con ningún grupo étnico. También se destaca que tienen una proporción más alta de personas que han sido víctimas del conflicto en comparación con las personas que no se reconocen LGBTI. Además, se ha observado un aumento significativo en la proporción de personas migrantes en los sectores LGBTI, con un aumento de 8,2 puntos porcentuales. En cuanto a las personas con discapacidad, la proporción en estos sectores es relativamente baja,

promediando un 3,2% en los años analizados. En lo que respecta a la estructura de los hogares con personas que se autorreconocen LGBTI, prevalecen los hogares biparentales, mientras que los hogares unipersonales han aumentado significativamente. En relación con el tamaño del hogar, tienen a presentarse hogares menos numerosos en comparación con los hogares que no incluyen a personas LGBTI.

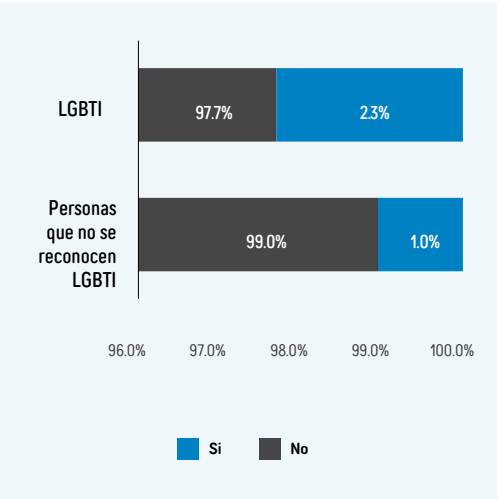
Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Derechos humanos de Primera generación

En el análisis de los derechos humanos de primera generación, se abordaron aspectos cruciales relacionados con la seguridad y la integridad de las personas, así como la participación civil y política y el goce de redes de apoyo económico y social.

Para el año 2021, el 2,3% del total estimado de personas que se autorreconocen en la encuesta como LGBTI en Bogotá fueron víctimas de persecución o amenazas contra la vida, mientras que entre las personas que no se reconocen como LGBTI este mismo hecho se ubicó en 1%. Ahora bien, en menor proporción son las personas LGBTI (97,7%) las que "No" han sufrido un hecho de este tipo, 1,3% de diferencia con las personas que no pertenecen a los sectores LGBTI que se ubican con un 99%. Las personas de los sectores sociales LGBTI en proporción han sido más víctimas de persecución o amenazas contra la vida que las personas que no se reconocen LGBTI como lo muestra la gráfica 11 a continuación.

Gráfica 11. Usted o una persona del hogar ha sido víctima de persecución o amenazas contra la vida (2021) [10]



Fuente: Cálculos OPDF con base EMB 2021.

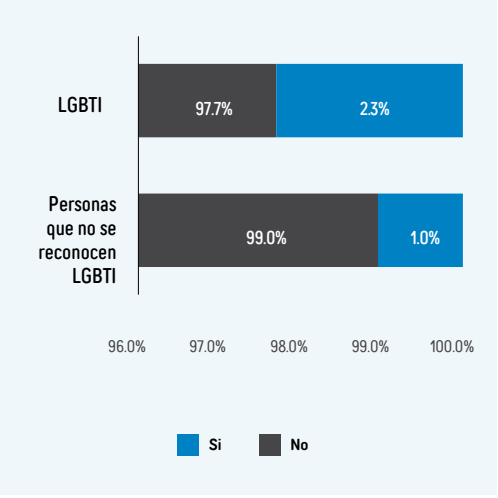
Asimismo, y en términos de seguridad en el año 2021, las personas que se autorreconocen como LGBTI en la encuesta (21,8%) experimentaron una tasa más alta de atracos o robos en comparación con las personas No LGBTI (15,5%). Aunque esta cifra disminuyó en ambos grupos en comparación entre 2017 y 2021, las personas de los sectores sociales LGBTI continúan presentando una tasa más alta. Sin embargo, para estos sectores sociales, la tasa disminuyó en 8,6 p.p., pasando del 30,4% al 21,8%, mientras que para las personas No LGBTI disminuyó en 3,4 p.p., pasando del 81,1% al 84,5% en el año 2021. Si bien las agresiones se mantienen, es de destacar que las personas de los sectores sociales LGBTI demuestran una reducción de las agresiones de 2017 a 2021 más alta en comparación al grupo que no se reconoce como LGBTI

10 En la versión 2021 de la EMB se integró con una categoría que indagaba si la persona o alguna persona del hogar ha sido víctima de persecución o amenazas contra la vida.

con una diferencia de reporte de atraco y robo de 5,2 puntos porcentuales más que el grupo de control.

El mismo patrón se observa en aquellos que no fueron víctimas de atracos o robos en 2021, siendo en menor proporción las personas estimadas como LGBTI en la encuesta (78,2%) en comparación con las personas que no pertenecen a los sectores LGBTI (84,5%), con una diferencia del 6,3%.

Gráfica 12. Usted o una persona del hogar ha sido víctima de atracos o robos (2021)

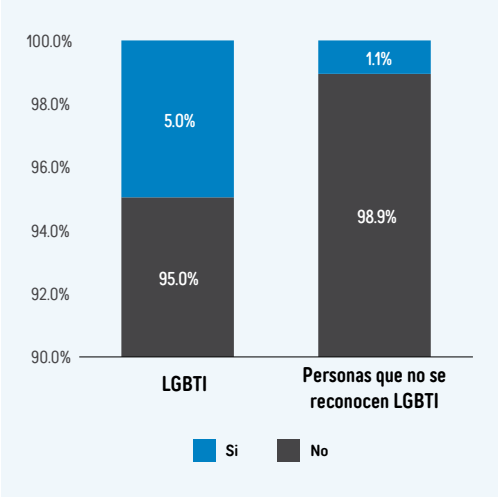


Fuente: OPDF con base EMB 2017 – 2021.

Otro aspecto asociado a la seguridad y la integridad física es el acoso (sexual, laboral, escolar, psicológico, o ciberacoso). Para las personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI en Bogotá es mayor la proporción que señalan que alguna persona en el hogar ha sido víctima de acoso, pues para el año 2021 este indicador se ubicó en un 5% mientras que para las personas que no se reconocen como LGBTI este se situó en 1,1%, siendo 3,9% la diferencia de este hecho.

Por otro lado, el porcentaje de personas del hogar que no ha sido víctima es menor en lo reportado por las personas que se autorreconocen como LGBTI con un 95% y para las personas que no pertenecen a los sectores LGBTI este porcentaje asciende al 98,9%, cerca de 3,9 p.p. de diferencia.

Gráfica 13. Usted o una persona del hogar ha sido víctima de acoso (sexual, laboral, escolar, psicológico, ciberacoso) (2021)[11]



Fuente: OPDF con base EMB 2021.

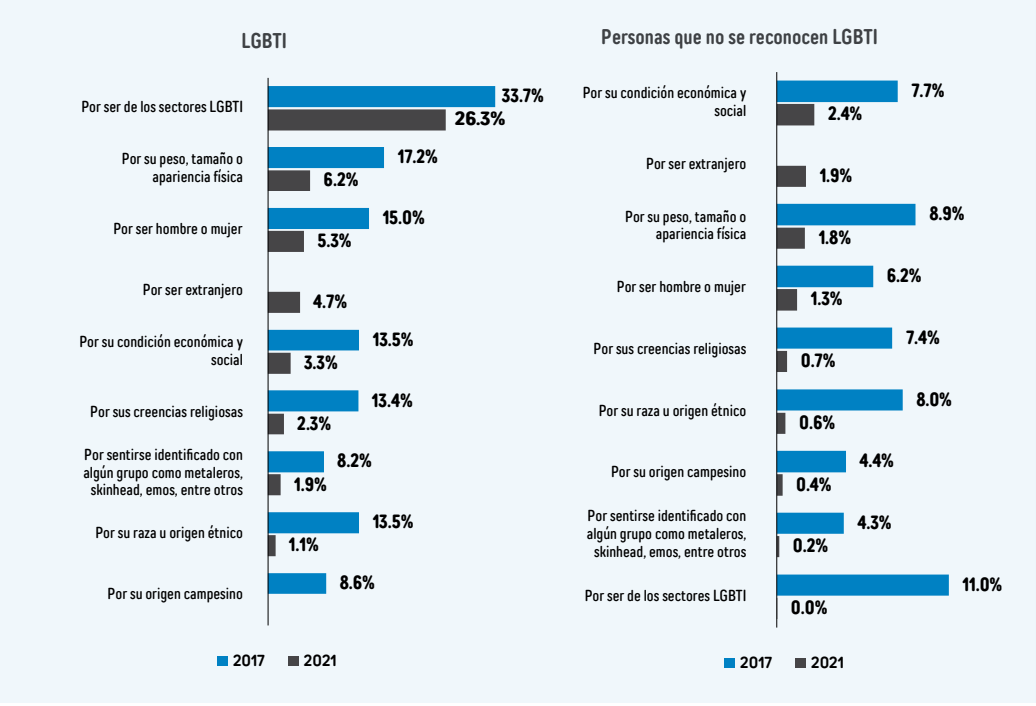
La EMB permite identificar además una serie de aspectos asociados a la exclusión social como lo es la discriminación. El 26,3% de las personas que se autorreconocen como LGBTI en Bogotá manifestó ser discriminada/o, molestada/o o le han hecho sentir mal por ser de los sectores LGBTI, en el año 2021. Seguidamente, otra de las razones por las cuales se han sentido discriminados es por su peso, tamaño o apariencia física con 6,2%, por ser hombre o mujer 5,3%, por ser extranjero 4,7%, por su condición económica y social 3,3%, por sus creencias religiosas 2,3%, por ser identificado con algún grupo como metaleros, skinhead, emos, entre otros 1,9% y por su raza y origen étnico 1,1%.

11 En la versión 2021 de la EMB se integró con una categoría que indagaba si la persona o alguna persona del hogar ha sido víctima de acoso (sexual, laboral, escolar, psicológico, ciberacoso).

En comparación con el año 2017, los que se autorreconocienron como LGBTI se sintieron discriminados por su orientación sexual o identidad de género, aunque en menor proporción a diferencia del año 2021, pues para el año 2017 esta razón ascendía al 33,7%, 7,4 p.p. de diferencia con el año 2021.

La mayor razón por la que se sienten discriminado o molestados las personas que no se reconocen como LGBTI es por su situación económica o social con 2,4%, seguido de "Por ser extranjero" con un 1,9%[12]. Para este grupo no hubo respuesta para la razón "Por ser de los sectores LGBTI", así como aparecía en el año 2017 con un 11%.

Gráfica 14. Discriminado/a, molestado/a, o le han hecho sentir mal[13]



Fuente: OPDF con base EMB 2017 – 2021.

Otro de los aspectos claves que se consideran dentro de la primera generación de derechos humanos es la participación civil y política. En este respecto, es imperante que la participación en organizaciones empodera a la ciudadanía pues les brinda una plataforma para expresar sus preocupaciones, colaborar en la toma de decisiones, promover cambios significativos en la sociedad y fortalecer la comunidad en su conjunto.

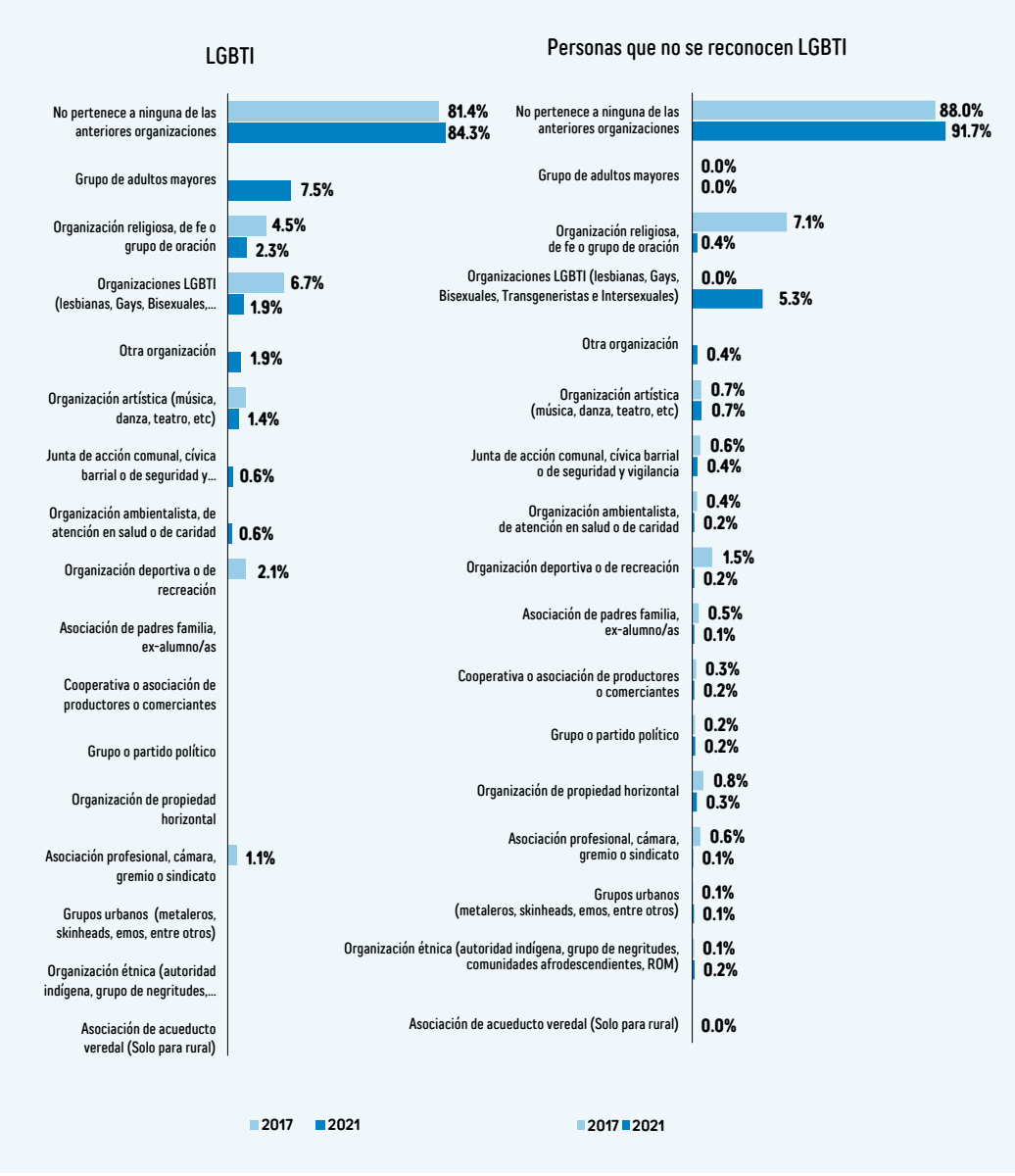
En el 2021, cerca del 84,3% de los que se autorreconocieron como LGBTI en Bogotá no pertenecían a una organización social. Estos sectores tienen una incipiente participación en: grupos de personas mayores (7,5%), organizaciones de fe (2,3%), Organizaciones LGBTI (1,9%), organizaciones artísticas (1,4%) y Junta de acción comunal (0,6%). En comparación con el año 2017, la proporción de personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI que no participan en una organización social aumentó 3,1%. Igualmente, la participación en cada una de las organizaciones señaladas vio reducido su porcentaje.

12 Esta es una nueva categoría que se integró en la versión 2021 de la EMB.

13 En la gráfica de los sectores sociales LGBTI, no se aprecia información para la categoría "Por su origen campesino" por no ser estadísticamente representativo para el 2017.

De acuerdo con los datos, las personas que no se reconocen como LGBTI participan menos en organizaciones sociales, pues un 91,7% así lo aseguró, habiendo una diferencia con las personas LGBTI de 7,4 p.p. Si bien tienen un porcentaje mayor de "No participación", cuentan con presencia en más tipos de organizaciones sociales y al igual que las personas LGBTI, del año 2017 al 2021 bajó su porcentaje de participación. Un ejemplo de lo anterior es la presencia en organizaciones sociales religiosas que pasó del 7,1% en el año 2017 a 0,4 en el año 2021.

Gráfica 15. Proporción de personas que participan en organizaciones



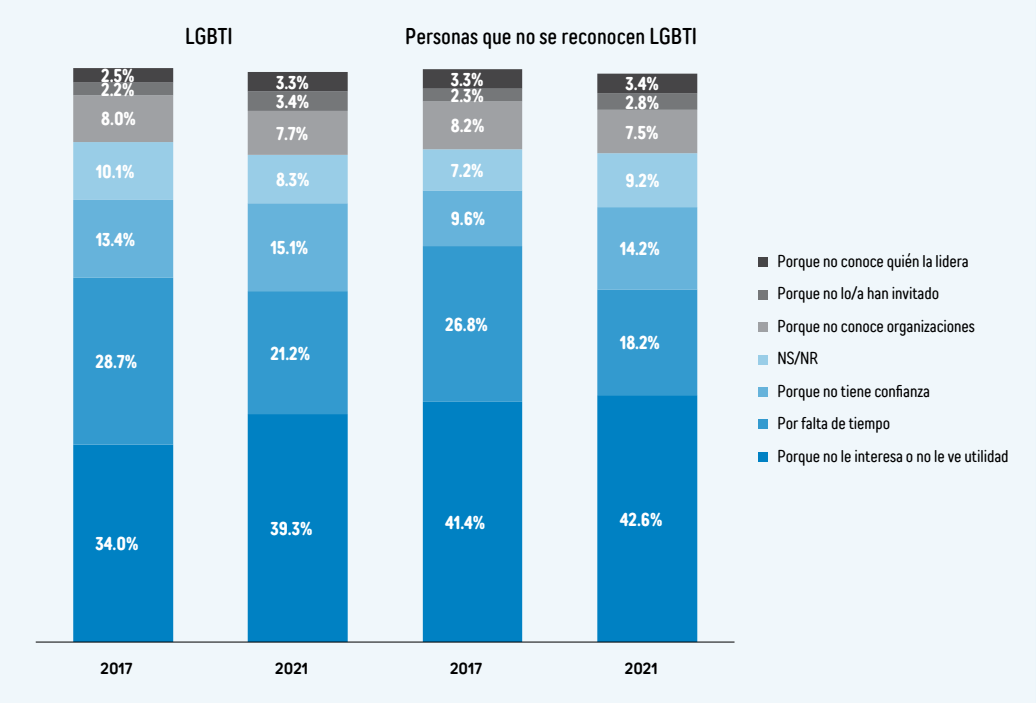
Fuente: OPDF con base EMB 2017 – 2021.

Para el año 2021, la principal razón de no participación en organizaciones sociales para las personas que se autorreconocen en la encuesta como LGBTI es "Porque no le interesa o no le ve utilidad" con un 39,3%, seguido por "Falta de tiempo con un 21,2%, porque no tienen confianza 15,1%, No Sabe/No Responde 8,3%, porque no conoce organizaciones con un 7,7%, porque no lo han invitado con un 3,4% y porque no conoce a quién la lidera con un 3,3%.

Al igual que las personas autorreconocidas como LGBTI, la principal razón de no participación para las personas que no se reconocen en los sectores sociales es "Porque no le interesa o no le ve utilidad" ligeramente por encima 3,3% situándose en un 42,5%, seguido por la opción "Falta de tiempo" con 18,2% y "Porque no tiene confianza con 14,2%.

Ahora bien, entre los años 2017 y 2021 la principal razón, para las personas que se autorreconocen LGBTI, de no participación en organizaciones sociales aumentó 5,3 p.p. pues para el año 2017 esta razón se ubicaba en un 34% mientras que para el 2021 fue de 39,3%. Lo contrario ocurrió con la opción "Por falta de tiempo" que entre esos mismos años disminuyó 7,5 p.p. pasando del 28,7% al 21,2%.

Gráfica 16. R**azones de no participar en organizaciones**[14]



Fuente: OPDF con base EMB 2017 – 2021.

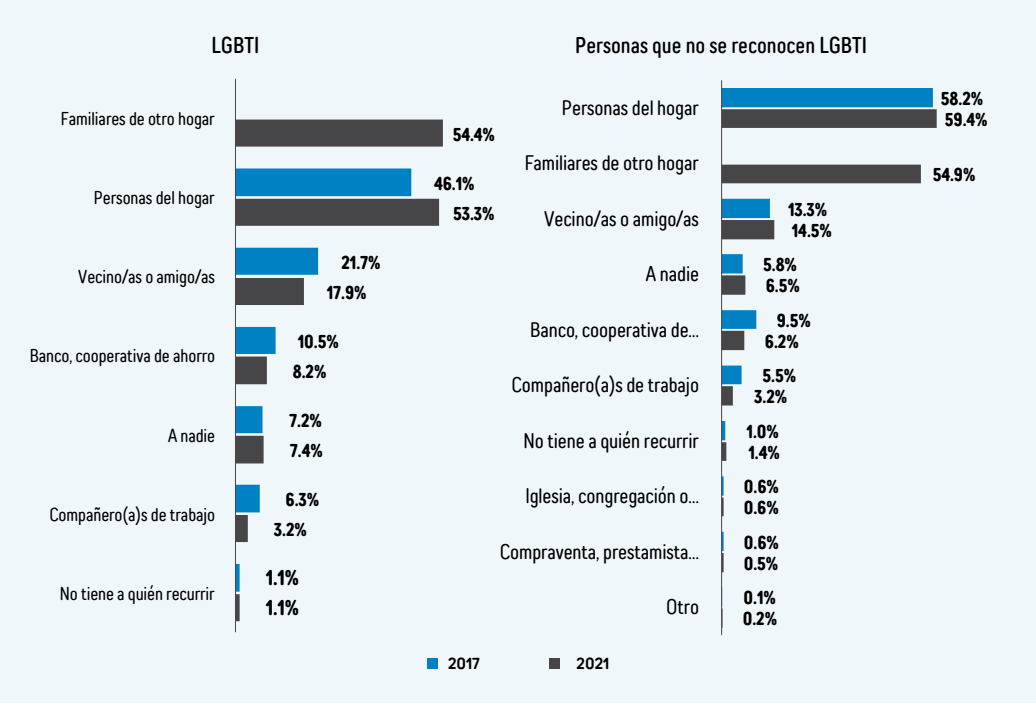
Asociado a la participación civil y política está el análisis de las redes de apoyo comunitarias, económicas y personales pues gozar de las mismas tiende a incrementar la posibilidad de participación de en enfrentar desafíos. De esta forma la EMB permite indagar sobre a quién acude cuando tienen problemas económicos o cuando tienen problemas personales.

14 Para los sectores sociales LGBTI no se presentan las categorías de "Porque es costoso participar" y "Otra razón" al no tener representatividad estadística para 2017 y 2021.

Como se muestra en la Gráfica 17 abajo, para las personas que se autorreconocieron en la encuesta como LGBTI en Bogotá la principal red de apoyo económico en 2021 es "Familiares de otro hogar" con 54,4% mientras que para las personas que no se reconocen como LGBTI son "Personas del hogar" con 59,4%. Para los dos grupos, los/as vecinos/as son su tercera opción de red de apoyo, en mayor proporción para personas que se autorreconocen como LGBTI con un 17,9% y para personas que no se reconocen LGBTI 14,5%. Le sigue "Banco, cooperativa de ahorro" en la que las personas LGBTI 8,2%, se encuentran levemente por encima de las personas que no pertenecen a los sectores 6,2%. La opción "A nadie" se posiciona en quinto lugar, en la que las personas LGBTI tienen una mayor proporción con 7,4% mientras que para las personas que no se reconocen como LGBTI es de 6,5%.

Ahora bien, a lo largo del cuatrienio, el grupo de apoyo "Personas del hogar", para las personas LGBTI aumentó 7,2 p.p. pues pasó de 46,1% a 53,3% mientras en casi todas las demás opciones bajaron su proporción.

Gráfica 17. Redes de apoyo económico[15]



Fuente: OPDF con base EMB 2017 – 2021.

La principal red de apoyo emocional para las personas que autorreconocen en la encuesta como LGBTI es "Alguien del hogar" con una proporción de 60,9%, mientras que esta misma opción es más alta para las personas que no pertenecen a los sectores con un 72,9%, 12 puntos por encima. Sobre la segunda opción "Familiares de otro hogar" tanto las personas

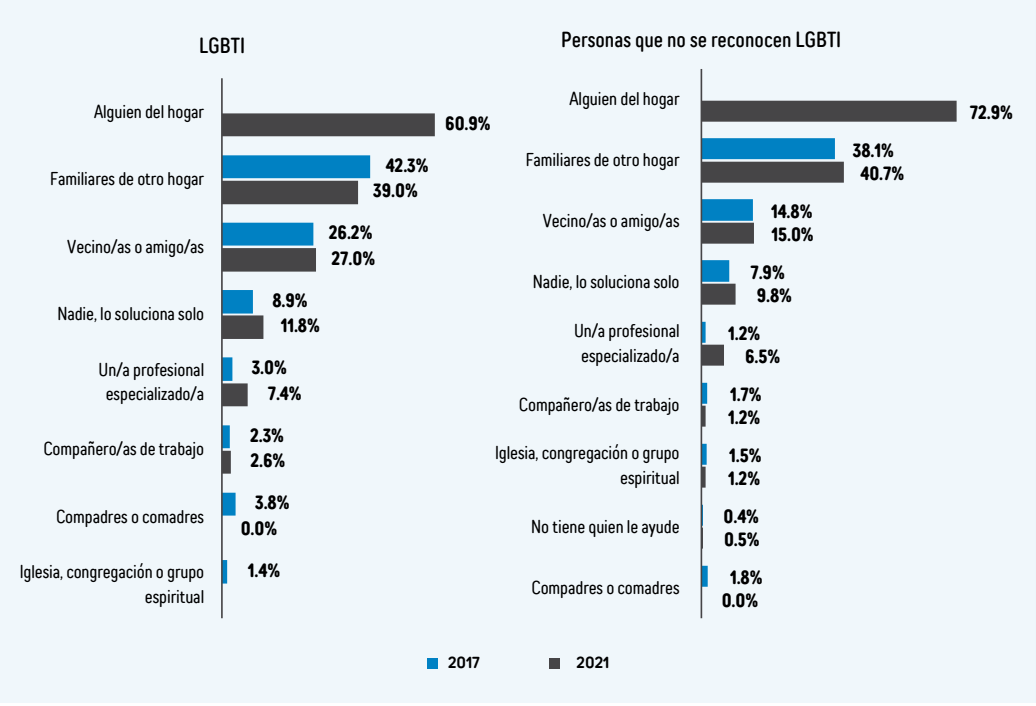
15 En los sectores sociales LGBTI las categorías de "Compraventa, prestamista o gota a gota", "Iglesia, congregación o grupo espiritual" y "Otro" tienen coeficientes de variación superior al 30% por lo que estos indicadores no tienen representatividad estadística durante los dos años de análisis. Además, la categoría "Familiares de otro hogar" es una nueva categoría que se integró en la versión de EMB 2021.

que se autorreconocen LGBTI (39%) como las que no reconocen como LGBTI (40,7%) tienen una proporción parecida en tanto entre uno y otro grupo hay una diferencia de 1,7 p.p.

Es mucho mayor la red de apoyo de "Vecinos y amigos" para las personas de los sectores (27%) que para las personas que no reconocen como LGBTI (15%) con una diferencia de 12%. Este mismo comportamiento tiene la opción "Nadie, lo soluciona todo" con una diferencia de 2 p.p. ya que para las personas LGBTI este porcentaje es de 11,8% mientras que para las personas que no pertenecen a los sectores sociales es de 9,8%.

Un 7,4% de las personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI busca apoyo emocional en un/a profesional especializado/a, en menor proporción ese mismo apoyo lo buscan el 6,5% de las personas que no se reconocen como LGBTI.

Gráfica 18. Redes de apoyo emocional[16]



Fuente: OPDF con base EMB 2017 – 2021.

Al analizar los derechos humanos de primera generación, se observa una preocupante disparidad en el impacto que tienen en las personas pertenecientes a los sectores sociales LGBTI en comparación con aquellas que no lo son. En términos de seguridad, es evidente que enfrentan una mayor incidencia de hechos violentos. En lo que respecta a la percepción de inclusión, experimentan una mayor discriminación debido a su pertenencia a estos sectores. En cuanto a su participación en la vida civil y política, participan menos y en un número reducido

16 En los sectores LGBTI la categoría de "No tiene quien le ayude" no tiene representatividad para ambos años de análisis y la categoría "Iglesia, congregación o grupo espiritual" no lo es para 2017. Adicionalmente, la categoría "Alguien del hogar" es una nueva categoría que se integró en la versión 2021.

de organizaciones en comparación con sus contrapartes no pertenecientes LGBTI. Por último, en cuanto a sus redes de apoyo, destaca que suelen recurrir a personas dentro de su hogar, o familiares con los que no conviven.

No obstante, también se evidencian tendencias positivas en a lo largo de los años analizados pues las incidencias de violencia y discriminación eran más altas para el 2017 que para los datos reportados en 2021. Y en cuanto a sus redes de apoyo, acuden con frecuencia a familiares al enfrentarse a cualquier tipo de problema.

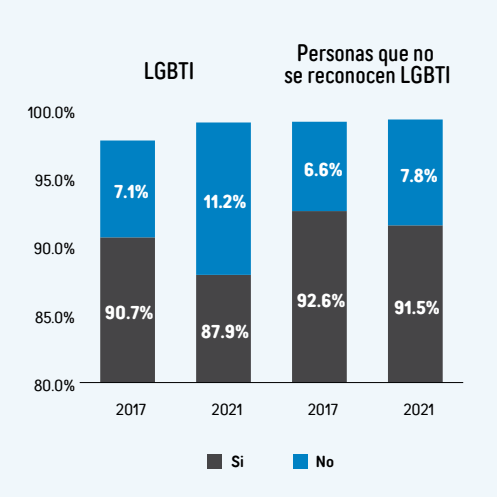
Derechos humanos de Segunda Generación

El análisis de los derechos humanos de segunda generación expone aspectos relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales asociados a la calidad de vida de las personas como salud, educación, trabajo y vivienda.

Como se puede observar en la gráfica 19, de acuerdo con la EMB 2021 el 87,9% de las personas autorreconocidas como LGBTI está afiliado o es beneficiario de alguna entidad del Sistema de Seguridad Social en Salud, mientras que el porcentaje de afiliación en personas que no se reconocen como LGBTI corresponde al 91,5%. La cobertura en salud para las personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI es menor en 3,6 p.p. De manera consistente con lo anterior, el porcentaje de no afiliación al Sistema de Seguridad Social en salud de personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI (11,2%) es mayor que el de personas que no pertecen a los sectores sociales (7,8%).

Al comparar la afiliación en salud entre 2017 y 2021, para los sectores LGBTI el número de afiliados bajó en tres p.p. al pasar de 90,7% a 87,9%, si bien en personas no se reconocen como LGBTI se observó esta misma tendencia, la disminución fue menor, de cerca un punto porcentual, al pasar del 92,6% a 91,5% en este grupo poblacional.

Gráfica 19. Afiliación al sistema de seguridad social de salud[17]



Fuente: OPDF con base EMB 2017 – 2021.

Sobre la afiliación en los regímenes del sistema de seguridad social en salud se encontró que para 2017 el 77,2% de las personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI estaba en el régimen contributivo, el 19,6% en el subsidiado y el 1,7% en el especial. Para las personas que no pertenecen a los sectores LGBTI en este mismo año el porcentaje de afiliación tanto al sistema contributivo 77,0% como subsidiado, 19,5% son similares al de personas de los sectores sociales y se observa una pequeña variación, por encima, en afiliación en personas que no se reconocen LGBTI al régimen especial de 2,8% que en LGBTI que corresponde al 1,7%.

Para 2021, el 87,9% de las personas de los sectores sociales y el 91,5% de la población que no pertenece a los sectores LGBTI se ubicó en el régimen contributivo, cuatro puntos porcentuales por encima para los que

17 La opción "No sabe/No responde" para los sectores sociales LGBTI en 2021 no tiene representatividad estadística.

no se reconocen como LGBTI al compararlos. De otra parte, el 16,9% de los sectores sociales LGBTI y el 19,2% de los que no se consideran LGBTI se encuentra afiliados al régimen subsidiado en este año.

De otra parte, al comparar el comportamiento entre 2017 y 2021, en lo que se relaciona con el porcentaje de afiliación a los diferentes regímenes del sistema de salud por parte autorreconocidas en la encuesta como LGBTI se encontró que en 2021 el porcentaje de afiliación aumentó en régimen contributivo en 3 p.p. al pasar de 77,2% en 2017 a 80,6% en 2021 y disminuyó en régimen subsidiado al bajar la afiliación de 19,6% en 2017 a 16,9% en 2021. La afiliación al régimen especial fue similar en los dos años de análisis.

Gráfica 20. Proporción de personas por régimen de afiliación[18]

Fuente: OPDF con base EMB 2017 – 2021.

Frente al tema de educación se analiza el indicador de grado educativo más alto alcanzado. Para este, el porcentaje de personas que alcanzan la formación universitaria completa es un indicador del éxito del sistema educativo. En este sentido, se observa que para 2021 el 42,5% de las personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI había alcanzado la educación universitaria completa, 6 p.p. más que en 2017, en el que el 36,1% de las personas de los sectores sociales tenía una carrera universitaria.

Al comparar con personas que no pertenecen a los sectores sociales los resultados indican que en 2021 mientras el 42,5% de personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI tenía como el nivel educativo más alto aprobado el pregrado completo en el grupo poblacional que no se reconoce como LGBTI era del 26,2%, 16 p.p. por debajo. Es ostensible la diferencia entre sectores LGBTI 16 puntos por encima versus las personas que no reconocen como LGBTI que tienen educación superior completa.

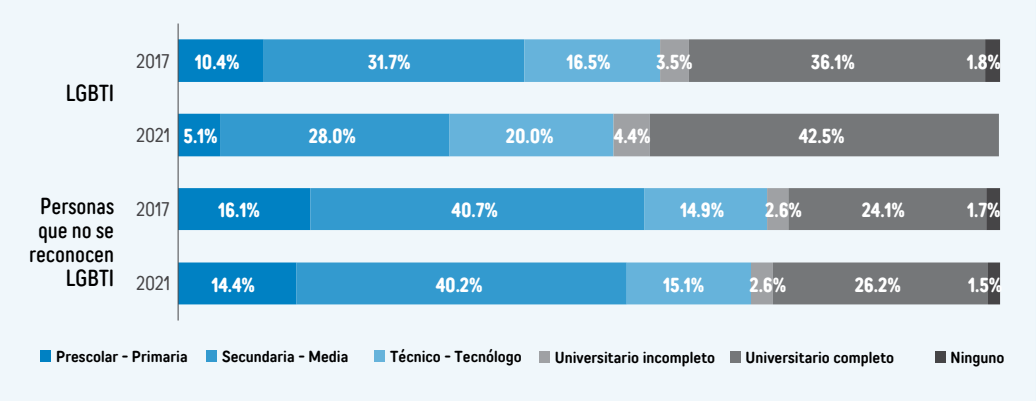
Al contrario, las personas que tienen como máximo nivel educativo alcanzado o el universitario incompleto o la educación secundaria o primaria se concibe como un indicador de no completitud de la educación. Así las cifras sobre educación superior incompleta muestran que entre 2017 y 2021 las personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI aumentaron en un punto porcentual el número de aquellas que no habían terminado la educación superior al pasar de 3,5% a 4,4% la misma tendencia se observa al compararlas con población que no pertenece a los sectores sociales ya que en 2021 este grupo poblacional tenía el 2,6% que en LGBTI correspondía a 4,4%, 2 p.p. por encima y en 2017 es de un punto porcentual siendo para LGBTI igual al 3,5% y en los que no se reconocen como LGBTI 2,6%. Lo que finalmente lleva a concluir que son los sectores LGBTI en 2021 los que tienen el mayor porcentaje de personas con educación superior incompleta 4,4% comparado con personas que no pertenecen a los sectores sociales en la misma vigencia y también en 2017.

18 La opción "No sabe/No responde" para los sectores LGBTI en 2021 no tiene representatividad estadística al tener un coeficiente de variación superior al 30%.

De otra parte, en relación con la educación secundaria y media se encuentra que son las personas que no se reconocen como LGBTI quienes tienen mayor porcentaje de personas que tienen el bachillerato como el nivel más alto alcanzado, 40,7% y 40,2% en 2017 y 2021, respectivamente. Las personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI presentan de manera ostensible porcentajes más bajos en este indicador 31,7% y 28,0% para estos mismos años. Lo anterior permite señalar que mientras en 2021, 40 personas que no pertenecen a los sectores sociales de cada 100 tenían como nivel educativo más alto alcanzado el bachillerato, esta proporción en personas LGBTI era de 28 por cada 100, 12 menos. Para 2017 los resultados indican que mientras 41 personas No LGBTI de cada cien tenían el bachillerato como el nivel más alto alcanzado, 32 LGBTI lo tenían, 9 puntos por debajo.

Con respecto a la primaria los resultados conservan la misma tendencia que la observada en bachillerato, mientras en 2021, 14 de cada cien personas que no se reconocen como LGBTI tenían primaria como su nivel educativo más alto alcanzado, esta proporción en personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI era de 5, nueve personas menos por cada cien. Igual en 2017, año en el que 16 de cada cien del grupo poblacional de las personas que no pertenecen a los sectores sociales tenían la primaria como mayor nivel educativo y para LGBTI la proporción era de 10 para cada cien.

Gráfica 21. Nivel educativo más alto alcanzado[19]



Nota: "Universitario completo" corresponde a personas que estudiaron una carrera universitaria completa o cursaron un programa de posgrado.

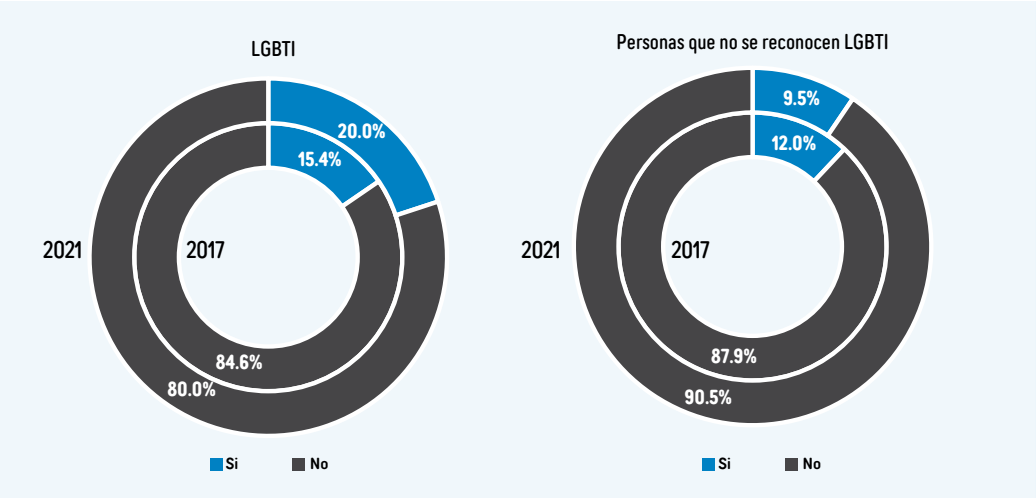
Fuente: OPDF con base EMB 2017 – 2021.

Como se observa en la gráfica 22 abajo, en el año 2021 el 20% de las personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI se encontraba estudiando, 10 p.p. por encima que en personas que no se reconocen como LGBTI, proporción equivalente al doble. Para el 2017, si bien se señala esta misma tendencia al comparar los dos grupos la diferencia es menor, 3 p.p., ya que el 15% de las personas de los sectores se encontraba estudiando versus el 12% de los que no pertenecen a los sectores sociales que lo hacía en 2017.

Al comparar entre 2017 y 2021, el porcentaje de personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI que se encontraban estudiando los resultados indican que el número aumentó por cada cien, al pasar del 15% en 2017 al 20% en 2021. En cambio, para personas que no se reconocen como LGBTI esta participación disminuyó al pasar del 12% en 2017 al 9,5% en 2021.

19 La opción "Ninguno" para los sectores LGBTI en 2021 no tiene representatividad estadística al tener un coeficiente de variación superior al 30%.

Gráfica 22. Proporción de personas que actualmente están estudiando



Fuente: OPDF con base EMB 2017 – 2021.

En el ámbito los derechos laborales, se resaltan los siguientes indicadores sobre mercado laboral. En el año 2021 hay 66.630 personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI en edad de trabajar, lo que representa un 100% del total de personas de los sectores LGBTI. De este grupo, 54.541 forman parte de la fuerza de trabajo y 12.089 están fuera de la fuerza laboral. Dentro del segmento de aquellos que forman parte de la fuerza de trabajo, se observa una tasa de ocupación del 70% (46.667) y una tasa de desocupación del 14,4% (7.874).

Tabla 3. Clasificación laboral[20]

	LGBTI				Personas que no se reconocen LGBTI			
	2017		2021		2017		2021	
	Personas	CV	Personas	CV	Personas	CV	Personas	CV
PET	43.490	3,4	66.630	2,1	5.489.637	0,4	6.003.861	0,3
Fuerza de trabajo	32.006	3,6	54.541	2,3	3.639.323	0,5	4.008.891	0,4
Ocupados	29.575	3,8	46.667	2,6	3.351.160	0,5	3.483.246	0,4
Desocupados	2.430	12,7	7.874	7,8	288.163	1,5	525.645	1,2
Fuera de la fuerza de trabajo	11.485	12,7	12.089	7,8	1.850.313	0,6	1.994.970	0,6

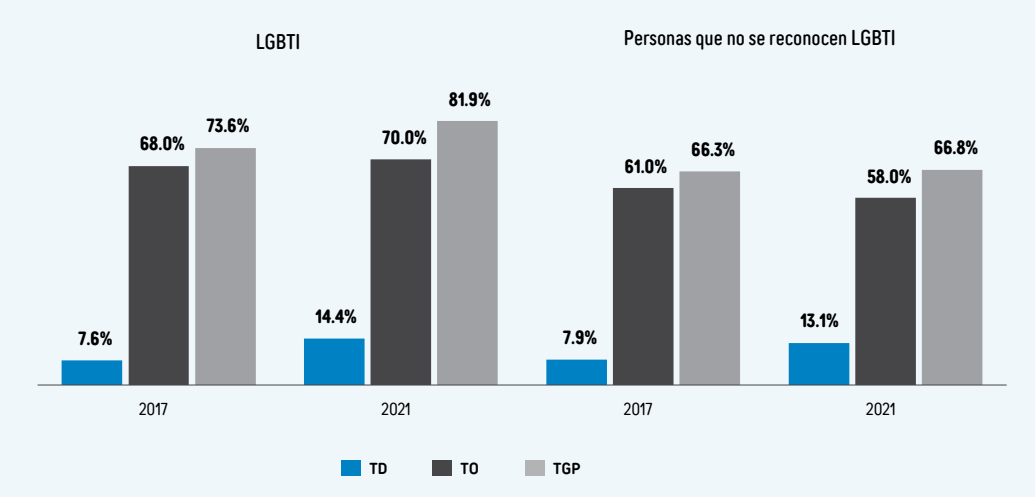
Fuente: OPDF con base EMB 2017 – 2021.

De otra parte, la Tasa de Desempleo (TD) en personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI aumentó entre 2017 y 2021 al pasar de 7,6% a 14,4%. De acuerdo con la gráfica 23 abajo, la más alta Tasa de Desempleo (TD) en los años de análisis y en los dos grupos comparados se encuentra en personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI en 2021 equivalente al 14,4%.

20 Población en edad de trabajar (PET): personas de 15 años y más.
Fuerza de trabajo (FT): personas disponibles o dispuestos a contribuir a la producción de bienes y servicios. Se incluye ocupados más desocupados.
Fuera de la fuerza de trabajo: personas en edad de trabajar que no participaron en la producción de bienes y servicios durante la semana de referencia porque no lo necesitan, no pueden o no están interesados en realizar una actividad remunerada en ese momento (estudiantes, pensionados, personas con discapacidad permanente, etc).

Si bien en 2017 era más alta la TD para personas no se reconoce como LGBTI, 7,9%, que para sectores LGBTI, 7,6%, al cabo de cuatro años esta relación varió y pasó a estar por encima la tasa de desempleo para los sectores sociales 14,4% versus 13,1% para población que no se reconoce como LGBTI.

Gráfica 23. Indicadores de mercado laboral[21]



Fuente: OPDF con base EMB 2017 – 2021.

En lo que atañe a la ocupación son los sectores LGBTI en 2021 quienes tienen la más alta Tasa de Ocupación (TO) 70,0%. Con respecto a 2017, 68,0%, la tasa aumentó para los sectores sociales en 2 p.p. En la comparación con personas que no se reconoce como LGBTI para 2017, los resultados indican que estaban más ocupadas las personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI (68,0%), siete p.p. por encima, al cotejar con la tasa de ocupación para las personas que no pertenecen a los sectores (61,0%). Para 2021, se incrementa esta diferencia entre personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI (70,0%) y aquellas que no lo son (58,0%), de 7 a 12 p.p.

La Tasa Global de Participación (TGP) en las personas LGBTI se incrementó en 8 p.p. al pasar de 73,6% en 2017 a 81,9% en 2021. Al comparar con personas que no pertenecen a los sectores sociales tanto en 2017 (66,3%) como en 2021 (66,8%) las personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI tuvieron una mayor TGP equivalente a ocho puntos por encima en 2017 y de 15 p.p. arriba en 2021. En general son las personas LGBTI en 2021 las que tienen la mayor TGP tanto para los dos años comparados como en relación con las personas del grupo poblacional de personas que no se reconocen como LGBTI.

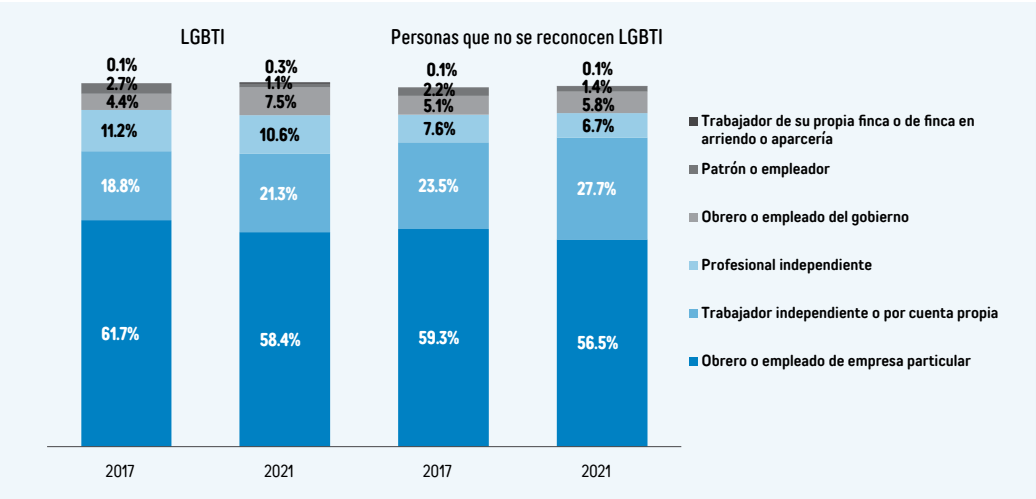
Respecto a la ocupación laboral, en el año 2017 la mayor proporción de personas trabajadoras autorreconocidas en la encuesta como LGBTI (61,7%) se desempeñaba como obrero de empresa particular, seguido del (18,8%) que labora como trabajador independiente o por cuenta propia, del (11,2%) que lo hace como profesional independiente, del (4,4%) que es obrero o empleado del gobierno y del (2,7%) que es patrón o empleador.

Si bien en 2021, no varía el orden con respecto a la ocupación laboral si se dan cambios en los porcentajes pues disminuyó para ese año en 3 p.p. la proporción de personas de los sectores que trabajan como obreros de

21 Tasa de desempleo (TD): desocupados/FT X 100.
Tasa de ocupación (TO): ocupados/PET X 100.
Tasa global de participación (TGP): es la presión de la población en edad de trabajar sobre el mercado laboral. FT/PET X 100.

empresa particular, al pasar de 61,7% en 2017 a 58,4% en 2021. Con respecto a los trabajadores independientes al contrario su número aumentó al ubicarse en el 21,3% en 2021, 2,5 p.p. por encima con respecto a 2017 (18,8%). La proporción de profesionales independientes disminuyó muy levemente, 0,5% al bajar en 2021 al 10,6% cifra que en 2017 fue de 11,2%, cabe añadir que aumentó en 3 p.p. la proporción que es obrero o empleado del gobierno al pasar a 7,5% en 2021 cifra que en 2017 fue del 4,4% y finalmente se debe resaltar que bajó al 1,1% la proporción de personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI que son patronas o empleadoras cifra que en 2017 correspondía al 2.7%.

Gráfica 24. Ocupación laboral[22]



Fuente: OPDF con base EMB 2017 – 2021.

De otra parte, al comparar los datos de 2017 y 2021 las personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI versus No LGBTI, los resultados indican que es más alta la proporción de los primeros como obreros o empleados de empresa particular. En el 2017 este porcentaje para los sectores LGBTI corresponde al 61,7% y para personas que no se reconocen como LGBTI al 59,3%, y en el 2021 sector LGBTI 58,4% y personas no pertenecen a los sectores sociales 56,5%. Sucede lo contrario en relación con los trabajadores independientes es menor su porcentaje en personas de los sectores sociales que en personas no se reconocen LGBTI como se muestra en la gráfica 27 arriba.

Cabe señalar al realizar la misma comparación, pero en relación con profesionales independientes, que su proporción es mayor en personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI.

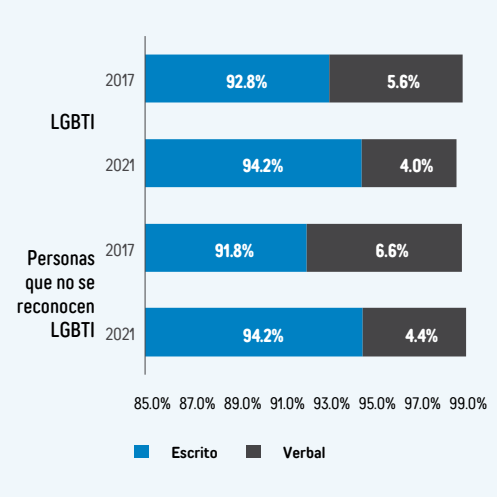
En lo que concierne a obreros o empleados del gobierno sus porcentajes son similares en el año 2017, ya que en los sectores LGBTI corresponden a 4,4% y el de personas que no se reconocen como LGBTI a 5,1%. En 2021, es mayor la proporción de obreros o empleados del gobierno en personas LGBTI 7,5% que en personas que no pertenecen a los sectores sociales 5,8%.

Los porcentajes de trabajadores con contrato escrito en 2021 son iguales para personas de los sectores sociales LGBTI y que no se reconocen como LGBTI y equivalen al 94,2%. La misma tendencia se observa en relación con el contrato verbal, con una mínima diferencia a favor de población de personas que no pertenece a los sectores sociales con un 4,4% frente al LGBTI de 4,0%.

22 No se presenta "Empleado doméstico", "Trabajador familiar sin remuneración", "Trabajador sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares", "Jornalero o peón" en Personas que no se reconocen LGBTI, entre ellas suman 2,2 en 2017 y 1,9% en 2021. La categoría "Ayudante sin remuneración (hijo o familiar de empleados domésticos, mayordomos, jornaleros, etc.)" no venía en la encuesta 2021 y para 2017 tiene CVE superior al 30%.

Se puede anotar de acuerdo con la gráfica 25 abajo, que en 2021 con respecto a 2017 aumentó en un punto el porcentaje de personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI que tenían contrato escrito en sus trabajos y disminuyó en 1,5 puntos el porcentaje de aquellas con contrato oral.

Gráfica 25. Tipo de contrato laboral[23]

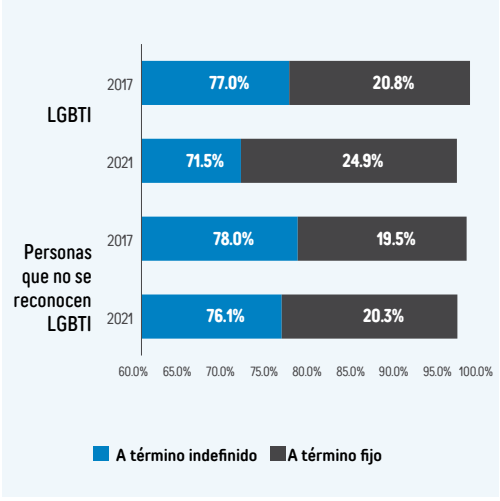


Fuente: OPDF con base EMB 2017 – 2021.

De acuerdo con los resultados de la EMB 2021 el porcentaje de personas de los sectores sociales LGBTI que tiene contrato a término indefinido es del 71,5% y a término fijo es del 24,9%. Para ese año se observan diferencias entre personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI y que no se reconocen como LGBTI en relación con el contrato a término indefinido, el porcentaje de celebración es menor para los primeros (71,5%), en 4 p.p., comparado con el segundo grupo (76,1%). En lo que concierne, al contrato verbal la proporción de trabajadores de los sectores sociales con este tipo de contrato (24,9%) es mayor en 5 p.p. en comparación con los que no pertenecen a los sectores sociales (20,3%).

Al comparar 2017 y 2021, se observa que entre estas dos años disminuyó el porcentaje de trabajadores de los sectores sociales con contrato a término indefinido al pasar del 77,0% en el primer año a 71,5% en el segundo y aumentó el porcentaje con contrato verbal al saltar de 20,8% en 2017 a 24,9% en 2021.

Gráfica 26. Término del contrato laboral[24]



Fuente: OPDF con base EMB 2017 – 2021.

Retomando la presentación de resultados anterior, en las personas que se autorreconocen como LGBTI en la EMB, se observa una mayor tasa general de participación en el mercado laboral en comparación con las personas que no se reconocen como LGBTI. Esto sugiere una mayor propensión a buscar empleo y participar activamente en la fuerza laboral. Sin embargo, es importante destacar que una mayor tasa de participación no necesariamente refleja igualdad en el acceso al empleo, ya que pueden existir disparidades salariales, diferencias en la calidad del empleo y experiencias de discriminación laboral, entre otros factores.

23 La opción No sabe/No informa - "NS/NI" para los sectores LGBTI en los dos años no tiene representatividad estadística al tener un coeficiente de variación superior al 30%.
24 La opción No sabe/No informa - "NS/NI" para los sectores LGBTI en 2017 no tiene representatividad estadística al tener un coeficiente de variación superior al 30%.

Además, se ha observado una mayor tasa de ocupación en los sectores LGBTI, lo que significa que un mayor porcentaje de personas de este grupo se encuentra empleada en comparación con las personas que no pertenecen a los sectores sociales LGBTI. Sin embargo, es crucial tener en cuenta que el acceso al empleo no garantiza igualdad de condiciones laborales ni ausencia de discriminación en el entorno laboral.

Por otro lado, se ha registrado un aumento en la tasa de desocupación en ambos grupos poblacionales durante los años de análisis, un efecto posiblemente relacionado con las medidas de confinamiento debido a la pandemia de la COVID-19. Sin embargo, es notable que esta tasa de desocupación fue aún más alta en los sectores LGBTI, lo que indica una mayor vulnerabilidad en términos de desempleo en este grupo.

Al analizar la ocupación laboral, se observa que en ambos años, las personas LGBTI tienen una proporción más alta en el rol de obreros o empleados en empresas particulares en comparación con las personas que no se reconocen como LGBTI. Sin embargo, la proporción de trabajadores independientes es menor en los sectores sociales LGBTI que en los que no se reconocen LGBTI. En 2021, destaca un aumento en la proporción de obreros o empleados del gobierno entre las personas LGBTI en comparación con las personas que no pertenecen a los sectores sociales. Por otro lado, los porcentajes son similares entre LGBTI y los que no se reconocen como LGBTI en lo que respecta a patrones o empleados para ambos periodos.

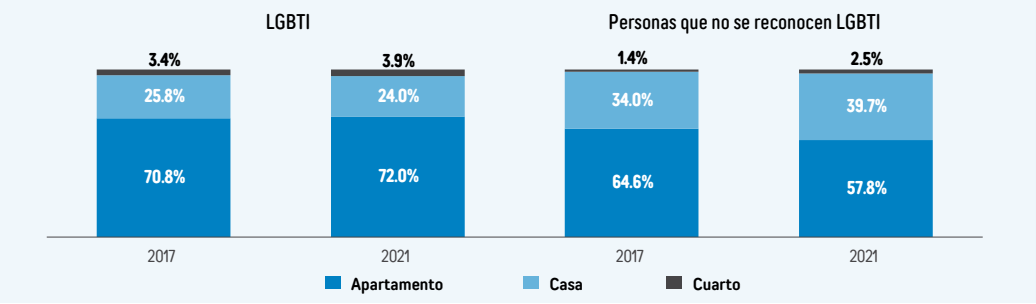
Cuando se examina sobre algunos aspectos de las condiciones laborales de las personas empleadas en ambos grupos poblacionales, podemos observar un aumento de contratos escritos en comparación con 2017. Además, se ha registrado un incremento en la contratación a término fijo en ambas poblaciones. Estos cambios en las condiciones contractuales pueden reflejar una incremento de la formalización de los empleos y, al mismo tiempo, pueden plantear cuestiones relacionadas con la estabilidad laboral y la seguridad en el empleo en el tiempo.

Frente a las condiciones dignas de la vivienda y según los resultados de la EMB se destaca la tendencia de personas de los sectores sociales LGBTI a vivir en cuartos en mayor proporción que las personas no se reconocen como LGBTI, independientemente del período de tiempo analizado. Esto refleja una brecha habitacional entre ambos grupos. Además, se observa un aumento temporal en la tenencia de este tipo de vivienda en ambos grupos, de 0,5 p.p en los sectores sociales y de 1,1 p.p en los que no reconocen como LGBTI.

Por otro lado, la mayoría de las personas que se autorreconocen como LGBTI (70,8% en 2017 y 72,0% en 2021) y los que no pertenecen a los sectores LGBTI (64,6% en 2017 y 57,8% en 2021) optan por vivir en apartamentos. Los apartamentos ofrecen una mayor protección debido al factor comunitario y al aislamiento de la calle en comparación con las casas. A pesar de que vivir en apartamentos implica una mayor exposición a interacciones sociales, esta exposición puede tener efectos tanto negativos, como un aumento en el riesgo de discriminación, como positivos, al generar una red de apoyo inmediata.

La preferencia de las personas que autorreconocen como LGBTI por los apartamentos puede explicar las tasas más altas de habitabilidad en este tipo de viviendas, mientras que la co-habitabilidad familiar en casas podría estar relacionada con la discriminación y el alejamiento de los hogares de origen. Estos hallazgos destacan la importancia de analizar la vivienda en el contexto de la diversidad de género y orientación sexual y cómo afecta la calidad de vida y el bienestar de las personas.

Gráfica 27. **Tipo de vivienda**

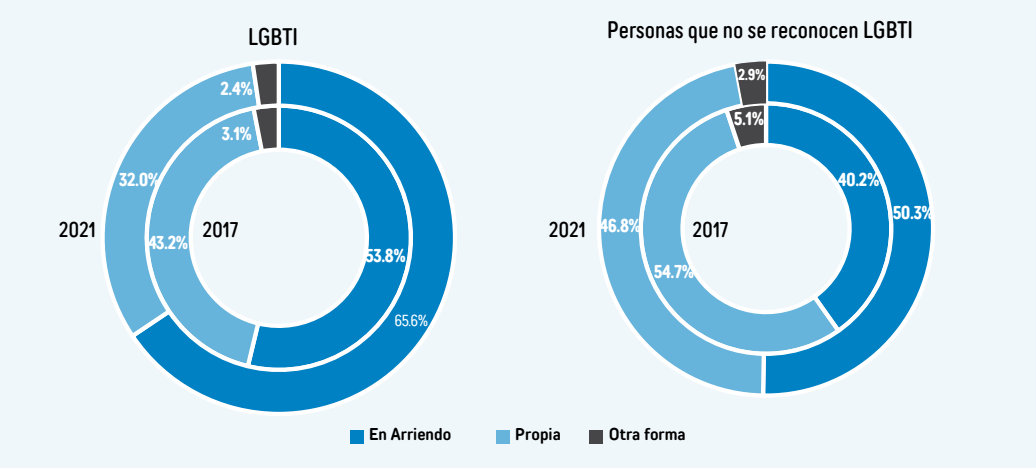


Fuente: OPDF con base EMB 2017 – 2021.

La tenencia de vivienda es un aspecto crucial que refleja directamente el bienestar económico de las personas, ya que implica la relación de propiedad que tienen con su lugar de residencia. La propiedad de una vivienda conlleva ventajas económicas al eliminar el gasto de arriendo, que representa una carga financiera constante. Esto implica que las personas propietarias de viviendas tienen un gasto fijo menor en comparación con quienes viven en arriendo.

La gráfica 28 abajo, evidencian la diferencia entre las personas que se reconocen como LGBTI y las personas que no se reconocen como LGBTI en cuanto a la tenencia de vivienda. Mientras que el grupo LGBTI tiende a vivir mayoritariamente en viviendas en arriendo en ambos años (43,2 % en 2017 y 32% en 2021), el grupo de personas que no pertenece a los sectores sociales experimenta un cambio en esta tendencia, pasando de viviendas propias (54,7%) en 2017 a viviendas en arriendo (50,3%) en 2021. Ambos grupos muestran un aumento en la proporción de personas que viven en arriendo, lo que implica un aumento en las cargas económicas relacionadas con la vivienda. A pesar del cambio percibido entre propia a arriendo, es pertinente resaltar que la tenencia de vivienda propia es mayor en las personas que no se reconocen como LGBTI a lo largo de los dos años analizados. Esto sugiere diferencias en la capacidad adquisitiva y el patrimonio entre los dos grupos para el periodo analizado.

Gráfica 28. **Tenencia de la vivienda**



Fuente: OPDF con base EMB 2017 – 2021.

En resumen, respecto a los derechos humanos de segunda generación, se han resaltado aspectos cruciales relacionados con la calidad de vida de las personas que se autorreconocen en la EMB como LGBTI y que sobresaltan brechas que deben ponerse atención. Como, por ejemplo, en el derecho a la salud, se presentó una reducción más significativa en la cobertura de salud para las personas de estos sectores en comparación con las personas no se reconocen como LGBTI. Además, entre quienes están asegurados, se observó un aumento en la afiliación al régimen contributivo, por lo que la pérdida de cobertura pudo ser de aquellas personas que estaban afiliadas al régimen subsidiado.

Pero en cuanto al derecho a la educación, hay un resultado positivo, ya se resalta que las personas LGBTI muestran niveles educativos más elevados que las personas que no pertenecen a los sectores. Para el último año analizado, aproximadamente el 66% de las personas LGBTI había alcanzado niveles técnicos, tecnológicos, universitarios de pregrado o de posgrado, frente al 45% de las personas que no pertenecen a los sectores sociales.

En lo que respecta al ámbito laboral, las personas de los sectores LGBTI tienen a estar trabajando o estar más empleados en comparación con las personas no se reconocen como LGBTI. Y justamente, aquellos que están dentro del mercado formal el rol que más resalta son obreros o empleados en empresas particulares. Un cambio para resaltar, es aumento de contratos de tipo escrito y de contracción a término fijo. Respecto a estos dos últimos puntos, la tendencia es similar en las personas que no pertenece a los sectores LGBTI. Este efecto, deja entre visto una posible mejora de la formalización laboral, pero sopesa la estabilidad laboral en cuenta a la temporalidad de la contratación.

Y finalmente, sobre el derecho a la vivienda, ambos grupos pasaron de tener otro tipo de vivienda como apartamento o casa y registró vivir en cuarto, lo que se puede atribuir en parte a la crisis económica que causó la pandemia del COVID-19. Y respecto, a la tenencia de vivienda propia en todas las comparaciones temporales entre los sectores en cuestión demuestra ser mayor en los que no se reconocen como LGBTI, lo que pone a las personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI en una situación de desventaja comparativa teniendo en cuenta que tener vivienda aumenta la riqueza acumulada de las personas y la estabilidad financiera.

Derechos humanos de Tercera Generación

En el análisis de los derechos humanos de tercera generación, que abarcan tanto el derecho al desarrollo como al medio ambiente, se exploraron desde la dualidad de la pobreza y el bienestar. La pobreza no se limita únicamente a la falta de ingresos económicos, sino que involucra una serie de carencias que obstaculizan el pleno ejercicio de los derechos humanos. Por otro lado, el bienestar está intrínsecamente relacionado con la capacidad de las personas para llevar una vida digna, acceder a educación, atención médica, empleo decente y participar activamente en la sociedad. Al considerar estos aspectos de manera integral, se arroja una luz más completa sobre las disparidades y desafíos que enfrentan diversas comunidades. En esta sección, se presentan los cambios en la pobreza monetaria, la pobreza multidimensional, la percepción de la pobreza, el índice de condiciones ampliado de vida propuesto para Bogotá y los efectos de la contaminación ambiental en las zonas circundantes a las viviendas.

En primer lugar, y analizado el fenómeno de la pobreza monetaria la cual se determina en función de los umbrales de pobreza que se fijan empleando las líneas de pobreza que define a las personas cuyos ingresos per cápita por unidad de gasto[25] se sitúan por debajo de la línea de pobreza como pobres

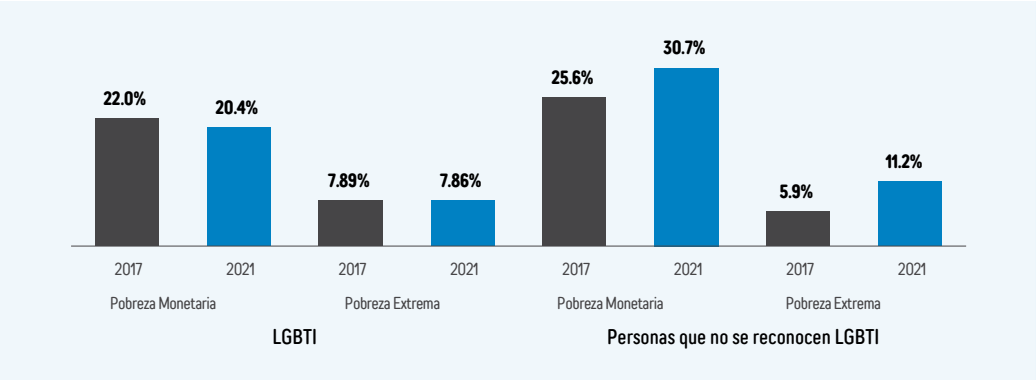
25 Se define como unidad de gasto a la persona que financia sus propios gastos o al conjunto de personas que comparten una vivienda y han establecido acuerdos para cubrir conjuntamente sus necesidades básicas, como la alimentación, los servicios de la vivienda, el equipamiento y otros gastos relacionados con el hogar. Los pensionistas y los empleados domésticos con sus hijos se consideran miembros del hogar, pero no se recopila información sobre sus gastos y, por lo tanto, no se incluyen en la unidad de gasto.

monetarios, y aquellos que caen por debajo de la línea de pobreza extrema son denominados pobres extremos[26].

En 2021, el 20,4% de las personas que forman parte autorreconocidas en la EMB como LGBTI se encontraban en situación de pobreza monetaria, y un 7,86% se clasificaba como pobres extremos. Al comparar estos datos con los de 2017, se observa una tendencia a la disminución de las proporciones. La reducción de la pobreza monetaria fue de 1,6 punto porcentual, mientras que en el caso de los pobres extremos, el cambio fue bastante marginal, con una disminución de solo el 0,03%.

En comparación con las personas no se reconocen como LGBTI se observa que las incidencias son mayores siendo en para 2021 de 30,7% en pobres monetarios y 11,2% de pobres extremos. Asimismo, la tendencia difiere porque en este grupo de comparación se evidencia el aumento de pobreza de 2017 a 2021.

Gráfica 29. Porcentaje de personas en pobreza monetaria



Fuente: OPDF con base EMB 2017 – 2021.

Respecto de la pobreza multidimensional, esta es medida oficialmente mediante el Índice de Pobreza Multidimensional - IPM que permite identificar las personas que residen en hogares que experimentan privaciones en áreas consideradas fundamentales para lograr un nivel de bienestar adecuado. Estas áreas incluyen aspectos relacionados con la salud, la educación, el empleo, la niñez y juventud, así como las condiciones de la vivienda.

La incidencia de pobreza multidimensional entre las personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI fue del 4,9% en 2021, lo que representa una disminución de 0,7 p.p. en comparación con 2017. Este cambio es particularmente notable cuando se compara con las personas que no pertenecen a los sectores sociales, donde el 5,6% son pobres multidimensionales en 2021, experimentando un aumento de 0,3 p.p. en el mismo período.

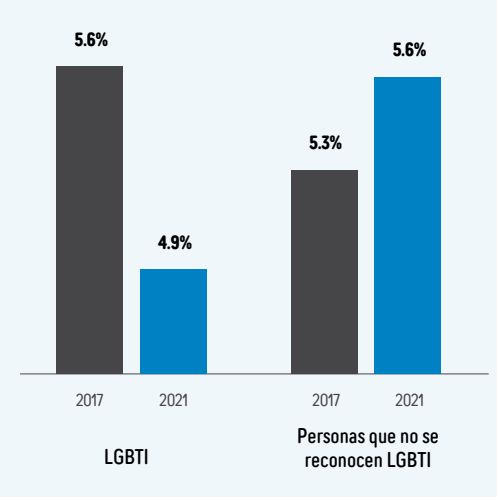
26 Para el año 2017, en el área urbana de Bogotá, la línea de pobreza (LP) se fijó en $424.557, mientras que la línea de pobreza extrema (LE) se situó en $161.952. En el área rural de Bogotá, se utilizaron las líneas de pobreza a nivel nacional para centros poblados y áreas rurales dispersas, que correspondieron a LP=$200.339 y LE=$102.477. Para el año 2021, se calcularon las líneas de pobreza y pobreza extrema específicas para cada municipio de la EMB y por semestre de recolección, tal como se presenta en la tabla que se muestra a continuación:

Tabla Líneas de pobreza estimadas para Bogotá 2021

Municipio	Clase[1]	Línea de pobreza		Línea de pobreza extrema	
		Primer semestre	Segundo semestre[2]	Primer semestre	Segundo semestre[2]
Bogotá	1	$471.297	$483.109	$192.169	$203.647
	2	$224.309	$228.725	$119.430	$125.291

Notas:
1) La categoría 1= urbano corresponde a la clase uno, denominada por el DANE como Cabecera.
La categoría 2=Rural corresponde a las clases dos y tres, denominadas por el DANE como Centros poblados y Rural disperso, respectivamente.
2) Debido a que el proceso de recolección abarcó periodos de dos semestres de 2021, la línea de pobreza debe ser ajustada por inflación.
Fuente: DANE. Elaboración SDP-DIE.

Gráfica 30. Porcentaje de personas en pobreza multidimensional



Fuente: OPDF con base EMB 2017 – 2021.

Adicionalmente, es posible analizar cada indicador que compone el IPM para evidenciar de manera particular, en que aspectos existen privaciones más prevalecientes en la población. Como se ilustra en la gráfica 34 abajo, se destaca que en los hogares con personas de los sectores sociales, la privación de "Trabajo informal" es especialmente significativa para el 2021 la incidencia es de 52,3%. Asimismo, la segunda más alta es "Sin aseguramiento de salud" con una incidencia del 18,4%. El resto de privaciones que presentan los hogares con personas que se autorreconocen LGBTI para ese mismo año tienen incidencias menores al 12%, que ordenadas de mayor a menor incidencia, son: "Bajo logro educativo" (11,3%), "Desempleo de larga duración" (10,2%), "Material inadecuado de pisos" (7,9%), "Rezago escolar" (7,4%), "Barreras de acceso a servicios de salud" (4%), "Hacinamiento crítico" (2,7%), y "Barreras para acceder a servicios de cuidado de la primera infancia" (2,5%).

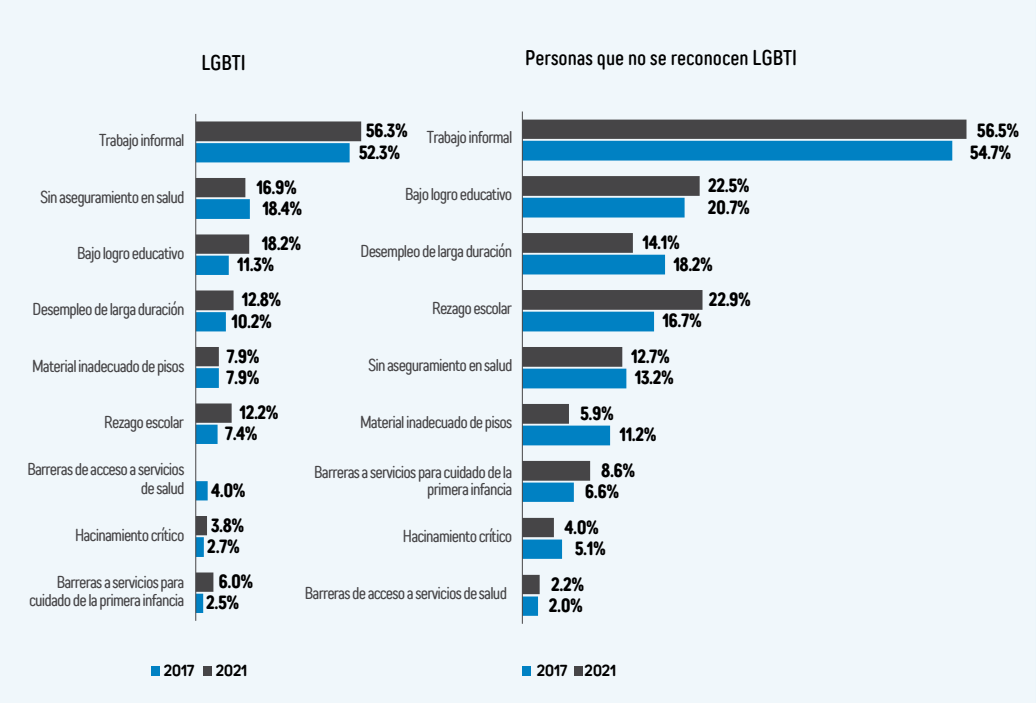
En lo que atañe al año 2017, se observa que, al igual que en 2021, la privación más destacada es la relacionada con "Trabajo informal", con una diferencia de 3,9 p.p. Seis de las ocho privaciones que se pueden comparar entre los dos años, muestran que durante el cuatrienio se produjo una mejora en las condiciones de bienestar de los hogares con personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI, sobresale "Rezago escolar", la cual tuvo una disminución de 4,7 p.p. Sin embargo, cabe señalar que la excepción a esta tendencia positiva es la privación de "Sin aseguramiento de salud", que experimentó un aumento de 1,5 p.p. en este período.

Al comparar estas tendencias con los hogares conformados por personas no se reconocen como LGBTI, se observa que el indicador "Trabajo informal" también es la mayor privación que presentan y un poco superior que en los hogares con personas que se autorreconocen LGBTI, siendo para 2021 de 54,7%.

La segunda privación más alta para estos hogares de personas que no se reconocen como LGBTI durante 2017 y 2021 es "Bajo logro educativo" con incidencias de 25,5% y 20,7%, respectivamente. A este indicador le sigue, "Desempleo de larga duración" que presentó un aumento en el cuatrienio de 4,1 p.p. Posteriormente, se encuentra el indicador de "Rezago escolar" que mostró la mayor reducción con una disminución del 6,2 p.p. Luego sigue "Sin aseguramiento en salud" que tuvo un leve cambio de 0,5 p.p. Por último, el indicador que experimentó el mayor deterioro en el cuatrienio fue el de "Material inadecuado en los pisos", con un aumento del 5,2 p.p.

En una evaluación general que compara los hogares con personas que se autorreconocen LGBTI y aquellos con personas que no pertenecen a los sectores sociales, se observa que, tanto en los indicadores considerados como en los años estudiados, los hogares de personas que no se reconocen con LGBTI presentan tasas de incidencia más elevadas.

Gráfica 31. Porcentaje de hogares con privación por indicador el Índice de Pobreza Multidimensional[27]

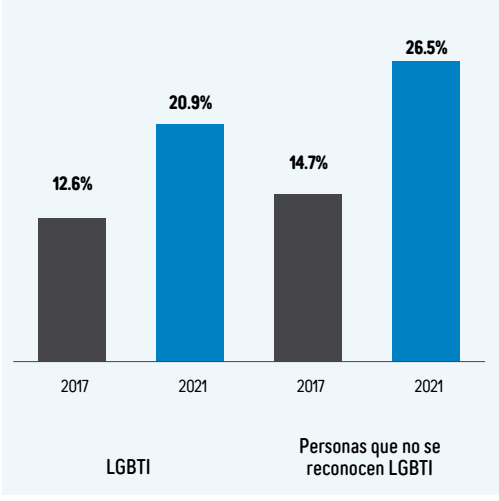


Fuente: OPDF con base EMB 2017 – 2021.

La percepción de pobreza puede ayudar a identificar grupos que enfrentan desigualdades o condiciones precarias que no se reflejan en los datos objetivos. Al analizar los datos resultantes de la EMB2021, hay un notable incremento en la autopercepción de la pobreza tanto entre las personas autorreconocidas como LGBTI como en las personas que no pertenecen a estos sectores.

Como se puede apreciar en el gráfico 32 a continuación, se registró un aumento de 8,3 p.p. en la autopercepción de la pobreza, pasando del 12,6% en 2017 al 20,9% en 2021, en el caso de las personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI. Mientras tanto, en las personas que no se reconoce como LGBTI las proporciones son mayores, y tuvieron un aumento aún más marcado de 11,6 p.p., pasando del 14,7% en 2017 al 26,5% en 2021.

Gráfica 32. Porcentaje de personas que se perciben como pobres



Fuente: OPDF con base EMB 2017 – 2021.

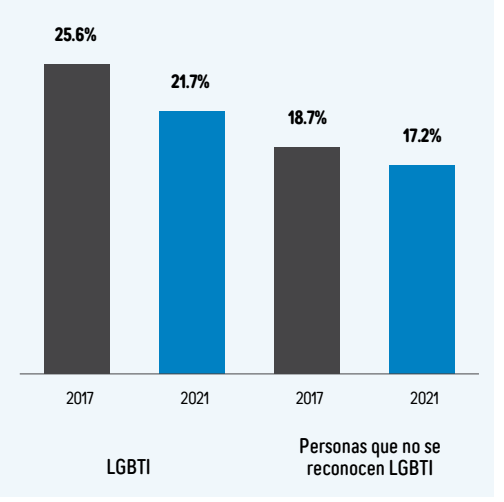
27 A pesar de que, el IPM incluye un total de 15 indicadores, para la población perteneciente a los sectores sociales LGBTI, los indicadores de "Inasistencia escolar", "Inadecuada eliminación de excretas", "Trabajo infantil", "Material inadecuado de paredes exteriores", "Sin acceso a fuente de agua mejorada" y "Analfabetismo" no son representativos para los hogares con personas de los sectores LGBTI, ya que presentan coeficientes de variación superiores al 30%, razón por la que no se identifican en la gráfica 34, y no permiten las comparaciones entre este y el grupo de contraste. Para este grupo se debe integrar el indicador de "Barreras de acceso a servicios de salud" que para 2017 tampoco tiene relevancia estadística.

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

De otro lado, para el caso de Bogotá en particular, el Observatorio Poblacional Diferencial y de Familias (2023) propuso una nueva medida oficial para la medición multidimensional para Bogotá un Índice de Condiciones Ampliadas de Vida (ICAV), que incorpora nuevas dimensiones que no son tenidas en cuenta en las mediciones de pobreza nacional pero que, tanto la población bogotana como la literatura internacional identifica como determinantes relevantes de la calidad de vida. El ICAV se construyó usando metodología mixta secuencial, donde en primera medida se identificaron cualitativamente las dimensiones faltantes de la pobreza para la ciudad desde la visión de la población, y luego esta perspectiva se operacionalizó por medio de la información de la EMB 2021 y registros administrativos complementarios. Como resultado de este análisis, el ICAV quedó constituido por 30 indicadores agregados en 7 dimensiones. Sin embargo, para ser comparable con los datos de la EMB 2017 se realiza un ICAV comparable para ambos años a través de 27 indicadores[28].

En la gráfica 33 abajo, se puede observar que la incidencia del ICAV disminuye de 2017 a 2021. Para las personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI, se presenta un cambio de 3,8 p.p. pasando de 25,5% en 2017 a 21,7%. A pesar de esta disminución en el índice, se aprecia que sigue siendo mayor en los sectores sociales, que en relación de las personas que no se reconocen como LGBTI, y donde el cambio es un poco menor siendo de 1,5 punto porcentuales, pasando de 18,7% en 2017 a 17,2% en 2021.

Gráfica 33. Porcentaje de personas según ICAV



Fuente: OPDF con base EMB 2017 – 2021.

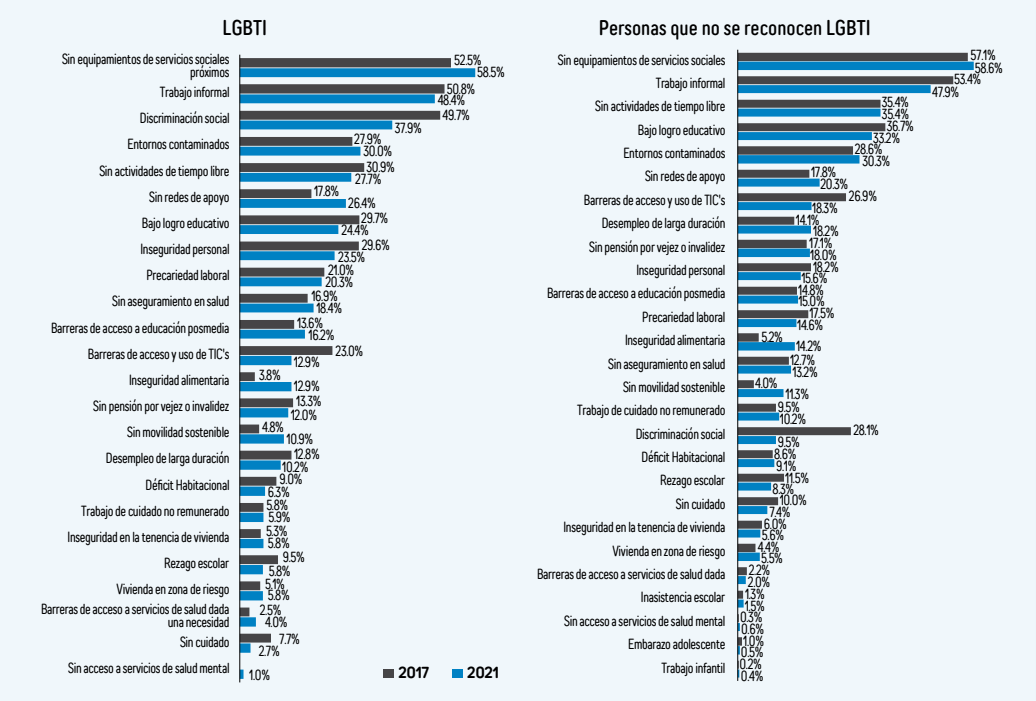
28 Ver la sección sobre la comparación intertemporal del ICAV: https://www.sdp.gov.co/transparencia/info-especifica-entidad/publicaciones/estudios/indice-de-condiciones-ampliadas-de-vida-icav

A continuación, se presenta las incidencias de hogares con privaciones según los indicadores del ICAV comparable. En los hogares con personas de los sectores sociales LGBTI, se observa que tres indicadores tienen incidencias altas, el primero de ellos es el indicador de "Sin equipamientos de servicios sociales próximos", con incidencias superiores al 50% en ambos años analizados. Le sigue "Trabajo informal" y "Discriminación social". Este último indicador experimentó la mayor disminución, con una reducción de 11,9 p.p., pasando de 49,7% en 2017 a 37,9% en 2021, lo que indica una mejora en los cuatro años. Otro indicador que mostró una notable mejora es "Barreras de acceso y uso de TIC's", con una diferencia del 10,1%. En contraste, hubo indicadores que indicaron un empeoramiento de las condiciones de vida estos hogares durante los años de análisis: "Inseguridad alimentaria" aumentó en 9,1 p.p. y "Sin redes de apoyo" incrementó en 8,6 p.p.

En comparación con los hogares que no incluyen a personas que reconocen como LGBTI, se observa que los indicadores con privaciones superiores al 30% en los años de análisis son: "Sin equipamientos de servicios sociales próximos", "Trabajo informal", "Sin actividades de tiempo libre", "Bajo logro educativo" y "Entornos contaminados". Dentro del conjunto de indicadores analizados, aquellos que mostraron mejoras en las condiciones de estos hogares fueron "Discriminación social", con una disminución de 8,5 p.p., y "Barreras de acceso y uso de TIC's", con una reducción de 8,6 p.p. Sin embargo, otros indicadores experimentaron un aumento en las privaciones en estos hogares, como "Inseguridad alimentaria", que aumentó en 9 p.p., y "Sin movilidad sostenible", que creció en 7,4%.

El promedio de privaciones por dimensión para las personas de los sectores sociales LGBTI (19,3% en 2017 y 17,8% en 2021) es superior al promedio de las personas que no se reconoce como LGBTI (16,4% en 2017 y 15,7% en 2021).

Gráfica 34. Porcentaje de hogares con privación por indicador del ICAV[29]



Fuente: OPDF con base EMB 2017 – 2021.

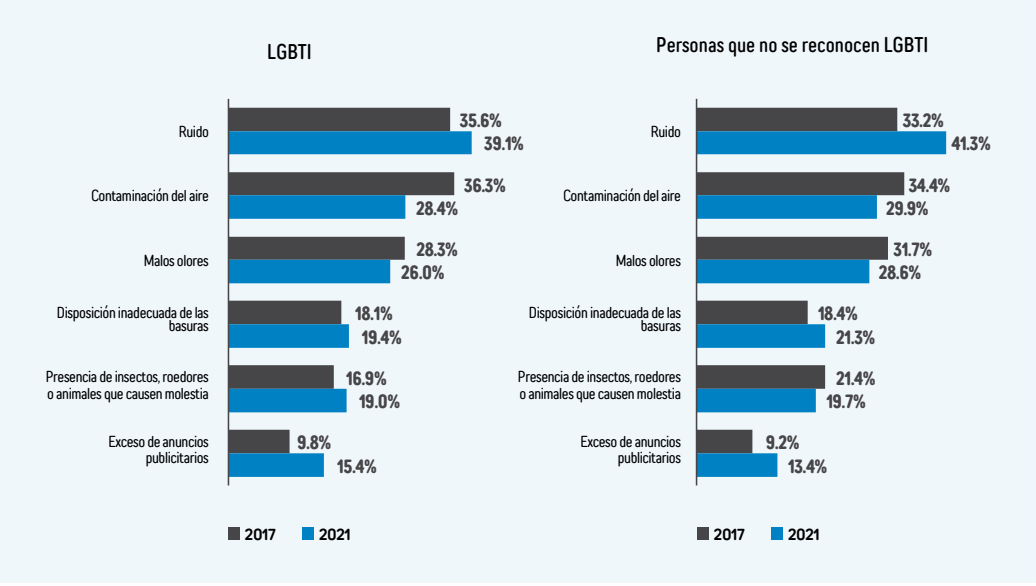
29 De los 27 indicadores para la comparación del ICAV entre 2017 y 2021 se presentan tan solo 24 para los hogares con personas que se autorreconocen LGBTI debido a que tienen representatividad en la población de análisis pues presentan coeficientes de variación superiores al 30%.

Finalmente, y en referencia, a estos derechos de cuarta generación que abogan además por la defensa de los derechos a un medio ambiente sano, es posible establecer el carácter de los mismo en la ciudad mediante la EMB, revisando la calidad de los entornos de las viviendas. Para las personas que forman parte de los sectores sociales LGBTI se encontró que para el año 2021, el problema predominante en su entorno residencial fue el "Ruido", con un 39,1%, lo que representa un aumento de 3,5 p.p. en comparación con el año 2017 (35,6%). El segundo problema más señalado fue la "Contaminación del aire", con un 28,4%, aunque este problema fue más destacado en 2017 (36,6%), mostrando una disminución de 7,9 p.p. en el transcurso de cuatro años. En tercer lugar, se encuentra el problema de los "Malos olores" en el entorno de las viviendas, mencionado por el 26% de las personas en 2021, lo que representa una disminución de 2,4 p.p. en comparación con 2017.

Otras preocupaciones en el entorno residencial de las personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI incluyen la "Disposición inadecuada de las basuras" con un 19,4%, la "Presencia de insectos, roedores o animales que causen molestia" con un 19,0%, y el "Exceso de anuncios publicitarios" con un 15,4%. Estos tres problemas experimentaron un aumento en comparación con 2017, con incrementos de 1,3 p.p., 2,1 p.p. y 5,6 p.p., respectivamente.

En comparación con las personas que se autorreconocen como LGBTI, se observa un patrón similar en las problemáticas reportadas en su entorno residencial en comparación con las personas que no se reconocen LGBTI. Sin embargo, existe una diferencia en la categoría de "Ruido", con un cambio mucho más pronunciado entre los años de análisis, con un aumento de 8,1 p.p., alcanzando una proporción del 41,3% en 2021. Por otro lado, se destaca un problema que experimentó una tendencia contraria a los sectores sociales, que es la "Presencia de insectos, roedores o animales que causen molestia". Esta problemática mostró una disminución, pasando del 21,4% en 2017 al 19,7% en 2021.

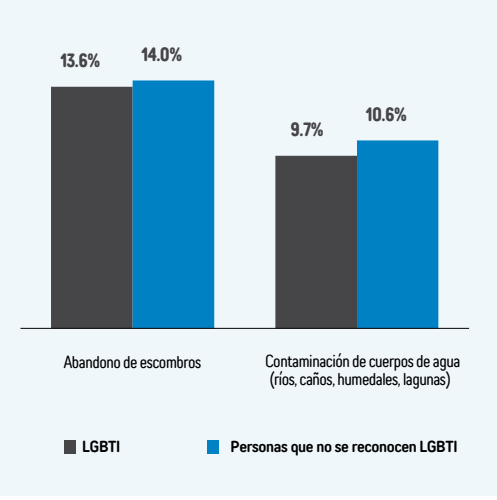
Gráfica 35. Problemas en el entorno de las viviendas



Fuente: OPDF con base EMB 2017 – 2021.

Dentro de la versión de la EMB 2021, se indagó sobre otras problemáticas alrededor a las viviendas de las personas. En la gráfica 36 abajo, se muestra que el "Abandono de escombros" y la "Contaminación de cuerpos de agua (ríos, caños, humedales, lagunas)" afectan a las personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI en proporciones del 13,6% y 9,7%, respectivamente. En contraste, en las personas no se reconocen como LGBTI, estas proporciones fueron del 14% y 10,6%, lo que indica que estas problemáticas tienen una incidencia ligeramente mayor en este último grupo en comparación con las personas autorreconocidas como LGBTI.

Gráfica 36. Problemas nuevos recolectados en la versión EMB2021



Fuente: OPDF con base EMB 2021.

Al analizar los derechos humanos de tercera generación que propenden el derecho al desarrollo, se observa que las personas autorreconocidas en la EMB como LGBTI en Bogotá tienden a experimentar menos pobreza monetaria y extrema en comparación con aquellas que no pertenecen a los sectores LGBTI. Esto podría explicarse, en parte, por lo reportado en la sección de derechos humanos de segunda generación donde se abordó los derechos laborales, donde en los sectores sociales hay mayores tasas de ocupación, lo que les permite obtener ingresos. Y este es un efecto positivo después de pasar las restricciones de movilidad por el confinamiento debido a la Covid-19, donde hubo una serie de medidas para contrarrestar las pérdidas de ingresos de grupos vulnerables, para los sectores LGBTI se realizó una transferencia económica condicionada[30].

La pobreza multidimensional presentó una similar que la pobreza monetaria, ya que disminuyó durante el cuatrienio de 0,7%, en contraste con el aumento del 0,3% observado en las personas que no se reconocen como LGBTI. El valor obtenido de pobreza multidimensional es muy positivo, ya que representa una mejora de las condiciones de los hogares. De hecho, este valor es aún menor que la incidencia de la pobreza multidimensional en los hogares con personas que no pertenecen los sectores sociales durante 2017. Al examinar los indicadores de mayor privación en los hogares con personas que se autorreconocen LGBTI, destaca la alta incidencia de "Trabajo informal". Y con relación a la presentación de los resultados anteriores de los derechos, se puede señalar que las altas tasas de ocupación son posiblemente en la mayoría informales, y está pesando en los hogares la privación de la falta de aseguramiento autorreconocidas en la encuesta como LGBTI.

Estos resultados en contrate con la percepción de la pobreza, el aumentado en ambos grupos poblacionales durante el cuatrienio, puede deberse a un cambio del bienestar frente las medidas del confinamiento por la Covid-19. Ya que pudo agudizar una mayor conciencia sobre la desigualdad económica y social, generando que las personas reconozcan que sus condiciones de vida son más precarias. Y así pueden estar reflejando una demanda de políticas gubernamentales que no se evidencia objetivamente por otros mecanismos de identificación.

30 La estrategia se denominó "Ampliación e Instalación de Capacidades Formativas" de la Secretaría Distrital de Integración Social.

De acuerdo con la nueva propuesta de medida de pobreza multidimensional, el ICAV, se reporta que hay una mayor incidencia de este índice en los sectores LGBTI, con valores por encima del 20%. Donde, los indicadores con más incidencia son "Sin equipamientos de servicios sociales próximos", seguido de "Trabajo informal" y "Discriminación social". Entre los indicadores analizadas el que más presentó un empeoramiento fue "Inseguridad alimentaria" es la privación que más afectó a ambos grupos poblacionales, y pudo ser resultado a las medidas de confinamiento, por la dificultad para ir a buscar alimentos saludables y diversos.

En lo que respecta a los derechos medioambientales, se observa que tanto las personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI como las personas que no se reconoce como LGBTI enfrentan violaciones a estos derechos. Esto se refleja en la alta incidencia de dos tipos de contaminación, especialmente la contaminación auditiva y ambiental, en las áreas cercanas a sus viviendas.

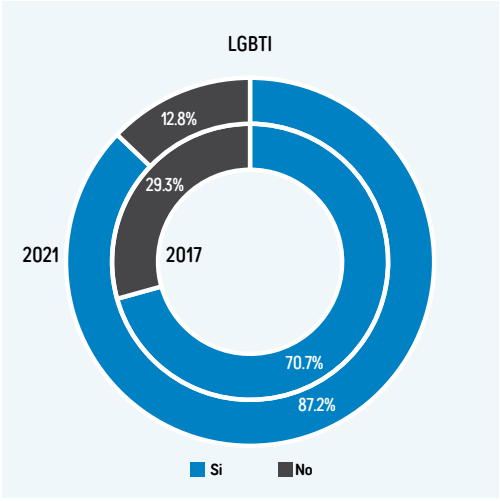
Derechos humanos de Cuarta Generación

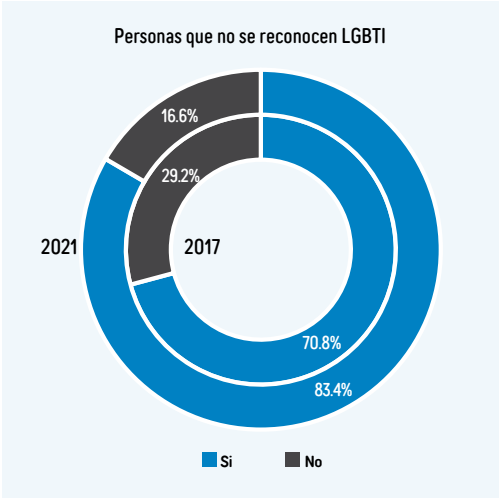
Lo derechos humanos de cuarta generación están relacionados con el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, han surgido en un contexto en el que se busca crear espacios inclusivos y accesibles tanto en línea como en la vida real.

En la gráfica 37, se destaca que tanto los que se autorreconocen en la EMB LGBTI como los que no se reconoce como LGBTI han mantenido una distribución interna similar en cuanto al acceso a internet a lo largo del tiempo. En 2017, alrededor del 70% de ambos grupos reportaron tener conexión, mientras que aproximadamente el 29% no la tenían. Esta relativa paridad se mantuvo en 2021, con diferencias porcentuales de menos del 3.8%. Esto indica que las brechas en el acceso a este servicio no han experimentado cambios significativos en varios años.

Al analizar los cambios en el acceso a internet entre los dos años, se observa un mayor aumento y una disminución porcentual más acentuada de aquellos que no tienen acceso entre las personas LGBTI en comparación con el otro grupo.

Gráfica 37. Proporción de personas con conexión a internet





Fuente: OPDF con base EMB 2017 – 2021.

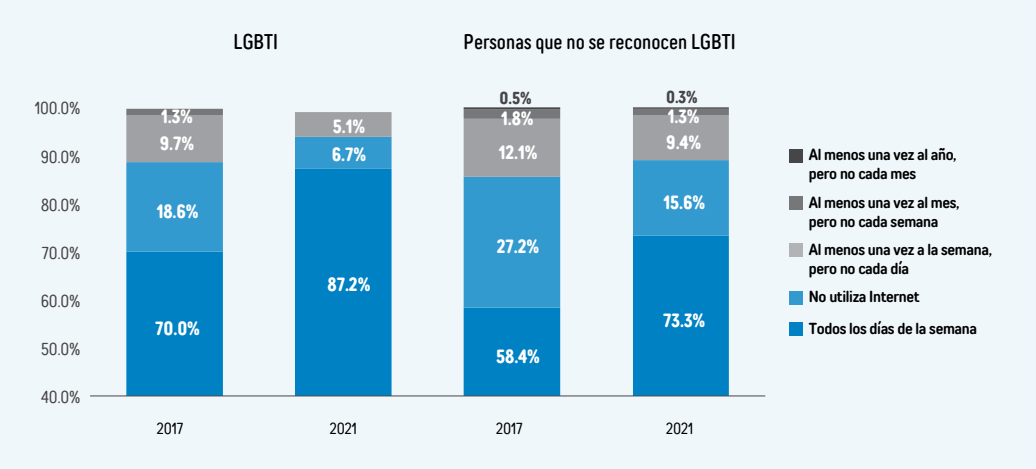
Foto: Secretaría Distrital de Planeación

En las gráficas 38 y 39, se aprecian varias tendencias que se relacionan de forma causal y que permiten establecer conclusiones sobre los hábitos y necesidades de las personas, tanto las que se autorreconocen en los sectores LGBTI como los que no pertenecen a los sectores LGBTI, en materia de conexión y en su presencia virtual. Uno de los cambios que más llama la atención es el aumento generalizado del uso diario de internet entre 2017 y 2021 tanto para los sectores LGBTI como los que no se reconocen como LGBTI, con un incremento del 17.2% y 14.9%, respectivamente.

Otro aspecto interesante es la disminución significativa de las razones de no uso de internet, como la "Falta de interés o la falta de necesidad", especialmente entre las personas que no pertenecen a los sectores sociales, que pasó de ser en el 33,8% en 2017 a 20,3% en 2021. Esto sugiere que la virtualidad se ha vuelto esencial en la vida diaria, lo que ha llevado a una mayor adopción de las habilidades digitales. Además, de las personas de los sectores sociales que no usan el internet, la razón de desconocimiento para no usarlo pasó de más del 50% al 22,7% entre 2017 y 2022. Este cambio se puede interpretar como un aumento en las habilidades computacionales de la población, ya que el desconocimiento dejó de ser la razón que predominaba para no usar internet.

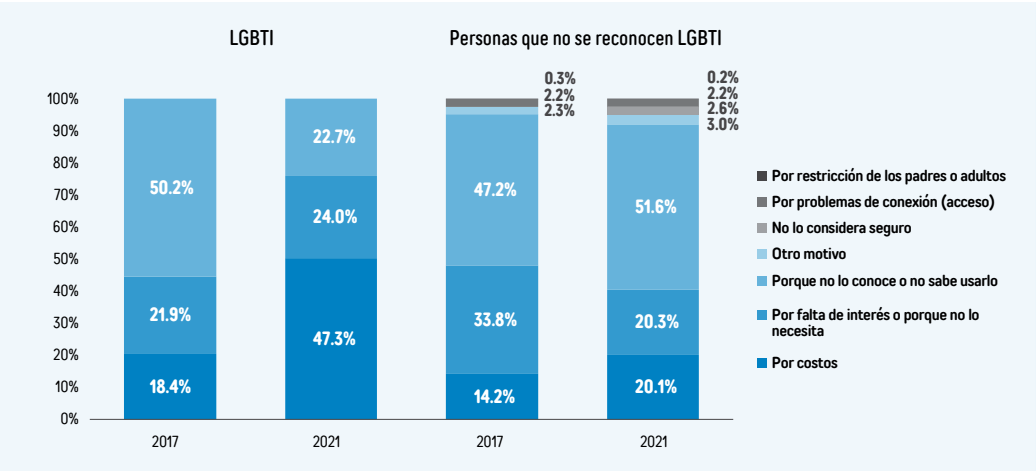
La mayor razón para no usar internet entre personas que se autorreconocen como LGBTI en la actualidad son los costos que este servicio implica, mientras que la razón principal para el grupo de personas que no se reconocen como LGBTI es la falta de conocimiento para usarlo. Se observa que la razón principal de las personas que no pertenecen a los sectores LGBTI en 2021 es el desconocimiento. En ambos casos, es claro que la razón de no uso para los sectores sociales LGBTI resulta ser más difícil de superar que la de las personas que no se reconocen como LGBTI por lo que implica aprender a usar internet en comparación a tener un aumento en el ingreso.

Gráfica 38. **Frecuencia uso de internet**[31]



Fuente: OPDF con base EMB 2017 – 2021.

Gráfica 39. **Razones de no uso de internet**[32]



Fuente: OPDF con base EMB 2017 – 2021.

Al revisar los derechos humanos de cuarta generación, se presenta que en 2017 alrededor del 70% de las personas de ambos grupos, tanto personas que se autorreconcoen LGBTI como los que no se reconocen como LGBTI, registraron tener conexión y el 29% no tenerla. La diferencia porcentual para 2021 no superó, en ninguno de los casos, el 3,8%. Esto indica que el acceso a este servicio no presenta grandes brechas desde hace varios años. Sin embargo, al observar el cambio de los cuatro años, se registra un mayor aumento en el acceso y mayor disminución porcentual de quiénes no tienen acceso para este grupo en comparación al otro. Esto supone una ventaja competitiva que es clave para superar barreras en el ámbito educativo y laboral que generan efectos negativos difíciles de resolver para las personas de los sectores sociales LGBTI.

31 En los sectores LGBTI no se presenta la categoría en ambos años "Al menos una vez al año, pero no cada mes" por no tener representatividad al presentar un coeficiente de variación mayor al 30%. Esto mismo sucede con la categoría "Al menos una vez al mes, pero no cada semana" en 2017.

32 En los sectores sociales LGBTI, para ambos años, no se presentan las categorías "Por restricción de los padres o adultos", "Por problemas de conexión (acceso)" y "Otro motivo" porque no tienen representatividad dentro de la población al tener un coeficiente de variación mayor al 30%. Y la categoría "No lo considera seguro" es una categoría que se integró en la versión EMB 2021.

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Frente al uso diario del internet, las personas que se autorreconocen en la EMB como LGBTI reportaron un incremento de 17,2% y los que no pertenecen a los sectores LGBTI de 14,9% entre 2017 y 2021. Es el primer grupo quien reporta hacer uso de este servicio en mayor medida. En contraste, la mayor razón para no usar internet entre personas de los sectores sociales en la actualidad son los costos que este servicio implica, mientras que la razón principal para los que no se reconocen como LGBTI es la falta de conocimiento para usarlo. La razón de no uso para las personas que se autorreconocen LGBTI resulta ser más difícil de superar que la de las personas que no se reconocen como LGBTI por lo que implica aprender a usar internet en comparación a tener un aumento en el ingreso que permita pagar el servicio de conexión a internet.

6 Conclusiones

Las conclusiones de la caracterización demográfica, de ubicación e interseccional revelan una serie de hallazgos importantes. En primer lugar, se destaca que las personas que se autorreconocen LGBTI en la EMB es joven mayoritariamente entre el rango de edad de 20 a 34 años y una preferencia por residir en localidades específicas de Bogotá, como Suba, Kennedy, Chapinero y Engativá.

Dentro de los enfoques diferenciales, se destaca que las personas que se autorreconocen como LGBTI tienen una proporción más alta de personas que han sido víctimas del conflicto en comparación con las personas que no se reconocen como LGBTI. Además, se ha observado un aumento significativo en la proporción de personas migrantes en los sectores sociales LGBTI, con un aumento de 8,2 puntos porcentuales. En cuanto a las personas con discapacidad, la proporción en estos sectores es relativamente baja, promediando un 3,2% en los años analizados. En lo que respecta a la estructura de los hogares con personas que se autorreconocen LGBTI, prevalecen los hogares biparentales, mientras que los hogares unipersonales están ganando relevancia, y en relación con el tamaño del hogar, tienen a presentarse hogares menos numerosos en comparación con los hogares que no incluyen a personas de los sectores LGBTI.

El documento procuró por realizar un diagnóstico de los derechos humanos según las generaciones resultantes de la evolución de su adopción. Frente a este orden, a lo largo del documento se puso en evidencia una serie de desventajas comparativas que presentan las personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI en relación con las personas que no pertenecen a los sectores sociales. A continuación, se exponen los principales hallazgos.

De los derechos humanos de primera generación, donde se abordaron cuestiones relacionadas con la seguridad, la integridad de las personas y la inclusión social, así como la construcción de redes de apoyo, se han identificado los siguientes resultados.

En cuanto a los hechos de violencia, se observa que las personas de los sectores sociales LGBTI enfrentan desafíos significativos. Destaca que las personas de los hogares los que se autorreconcen en sectores son más propensos a atracos y robos, a pesar de algunas disminuciones en estas tasas a lo largo de los años de análisis. Además, en el aspecto del acoso, las personas

que se autorreconocen como LGBTI informan sufrirlo en mayor medida que las personas No LGBTI. Estos resultados han venido teniendo una especial atención a través de mecanismos que la actual administración a desarrollado como la estrategia de Atención a Víctimas de Violencia(s) en Razón a su Orientación Sexual e Identidad de Género Casa Refugio de la Secretaría Distrital de Gobierno o Red comunitaria de cuidado y prevención de violencias hacia personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI en los ámbitos público y privado.

Al examinar los aspectos relacionados con la discriminación, se evidencia que las tasas son significativamente más altas entre las personas autorreconocidas en la EMB como LGBTI en comparación con las personas que no se reconocen como LGBTI. En particular, la mayoría de las personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI han manifestado haber experimentado discriminación, acoso o haberse sentido maltratadas debido a su orientación sexual o identidad de género, sobre la participación civil y política, se observa una baja participación en los años analizados. La proporción de personas de los sectores que no participan en organizaciones sociales ha aumentado, aunque que en las personas que no pertenecen a los sectores sociales muestran un porcentaje más alto de "No participación" y tienen presencia en una mayor variedad de tipos de organizaciones sociales. Respecto a este hecho, la posible mejora puede deberse al despliegue de una estrategias para fomentar la voz de los sectores y además que genere inclusión como capacitaciones a organizaciones y la implementación de la estrategia de Ambientes laborales inclusivos, que se ha llevado para las entidades del distrito.

Como parte de esta generación de derechos se denota las redes de apoyo, que destaca las personas que se autorreconocieron como LGBTI suelen recurrir a personas dentro de su hogar, o familiares con los que no conviven. Esta tendencia puede tener implicaciones significativas en términos de la disponibilidad de un sistema de apoyo sólido y de confianza para abordar una variedad de problemas y desafíos.

En el ámbito de los derechos de segunda generación, se identifican áreas de mejora en la cobertura de salud al evidenciarse una reducción durante el cuatrienio en las personas que se autorreconocen en la EMB como LGBTI. Infiriéndose que la pérdida

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

de cobertura pudo ser de aquellas sobre todo en las personas que estaban afiliadas al régimen subsidiado, por el cambio de la metodología Sisbén III a Sisbén IV. Por lo que el plan de mejora es seguir promoviendo la realización de encuesta Sisbén dentro de los sectores sociales LGBTI.

Cuando se trata del derecho a la educación, se destaca un resultado positivo que refleja una ventaja comparativa significativa. En este sentido, las personas que se autorreconocieron como LGBTI muestran niveles educativos más altos en comparación con las personas que no se reconocen como LGBTI. Según el análisis del último año considerado, alrededor del 66% de las personas de los sectores LGBTI había alcanzado niveles de educación técnica, tecnológica, universitaria de pregrado o de posgrado, en contraste con el 45% de las personas que no pertenecen a los sectores sociales.

Respecta a los derechos laborales hay resultados de inclusión laboral de las personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI, son personas que tienen a estar trabajando o estar más empleados en comparación con las personas que no se reconocen LGBTI. De los que están ocupados dentro del mercado formal el rol que más resalta son obreros o empleados en empresas particulares. Además, se presentó un aumento de contratos de tipo escrito y de contracción a término fijo, de este cambio puede inferirse que hubo una mejora de la formalización laboral. Si bien pueden interpretarse mejoras en formalización laboral, el indicador de trabajo informal que se incluye tanto en el IPM como el ICAV de Bogotá sugieren un privación extensa para la ciudad.

Sobre el derecho a la vivienda, se observa que las personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI y personas que no se reconocen LGBTI se han trasladado a vivir en apartamentos, y a preferir la tenencia mediante arrendamiento. Hay un claro retroceso en las condiciones habitacionales para toda la población entre 2017 y 2021 pero la situación en la que se ubican las personas de los sectores sociales LGBTI es más preocupante no sólo porque han tenido que cambiar en mayor medida su tipo de vivienda a una que representa riesgos económicos, sino también porque estos cambios generan deterioro en otras dimensiones de su vida.

La exploración de los derechos de tercera generación, que buscan promover la protección del medio ambiente, superar crisis y fomentar el desarrollo sostenible, y que complementan derechos

de primera y segunda generación, han permitido ver que en los sectores LGBTI tienen aspectos en ventaja que engloba sus condiciones de vida. Las personas que se autorreconocieron en la EMB como LGBTI tienden a enfrentar una menor incidencia de pobreza monetaria y extrema en comparación con aquellas que no pertenecen a estos grupos. Esto podría explicarse, en parte, por lo que se mencionó en la sección relacionada con los derechos laborales de segunda generación. Donde se señaló, que los sectores LGBTI presentan tasas de ocupación más elevadas, lo que les permite generar ingresos de manera más efectiva. Además, es importante destacar que, para superar las restricciones de movilidad debido al confinamiento causado por la Covid-19, se implementaron diversas medidas para mitigar las pérdidas de ingresos en grupos vulnerables, incluyendo una transferencia económica condicionada para los sectores LGBTI. Esta focalización de apoyo económico pudo contribuir a mejorar su situación financiera y a reducir los niveles de pobreza entre esta población.

La pobreza multidimensional experimentó una tendencia similar, ya que mostró una considerable disminución durante el período analizado, en contraste con el modesto aumento observado en el caso de las personas que no se reconocen como LGBTI. Dicha tendencia refleja un resultado muy alentador, porque representa una mejora en el bienestar en los hogares con personas que se autorreconocen LGBTI. Al examinar los indicadores de mayor privación, destaca la incidencia significativa del "Trabajo informal". Esto sugiere que, en su mayoría, las altas tasas de ocupación entre las personas LGBTI corresponden a trabajos informales, lo que contribuye a la privación en estos hogares debido a la falta de seguridad laboral, y otro indicador que está generando mayor privación es la falta aseguramiento a salud para los sectores LGBTI.

A diferencia de la percepción de la pobreza que aumentó en ambos grupos durante el cuatrienio, podrían estar relacionados con un cambio en la percepción del bienestar debido a las medidas de confinamiento por la Covid-19. Estas medidas pudieron haber agudizado la conciencia de la desigualdad económica y social, llevando a las personas a reconocer que sus condiciones de vida son más precarias. Esto posiblemente refleje una demanda de políticas gubernamentales que quizás no se evidencia de manera objetiva a través de otros mecanismos de medición.

En relación con la nueva propuesta de medición de calidad de vida multidimensional, el ICAV, se observa una mayor incidencia de este índice en las personas que se autorreconocen como LGBTI, con valores que superan el 20%. Entre los indicadores con mayor incidencia se encuentran la carencia de " Sin equipamientos de servicios sociales próximos ", seguida de "Trabajo informal" y "Discriminación social". Y tal como se observa con la pobreza multidimensional, el trabajo informal es el indicador que se le atribuye mayores privaciones en los hogares. Se resalta para ambos grupos poblacionales el empeoramiento en el indicador de "Inseguridad alimentaria" posiblemente como resultado a las medidas de confinamiento que dificultaron el acceso a alimentos, y que estos que fueran saludables y variados.

En cuanto a los derechos medioambientales, se observa que tanto las personas autorreconocidas como LGBTI como las personas que no pertenece a los sectores sociales enfrentan violaciones a estos derechos. Esto se evidencia en la alta incidencia de dos tipos de contaminación, en particular la contaminación auditiva y ambiental, en las áreas cercanas a sus viviendas.

En el análisis de los derechos de cuarta generación, se destaca la mejora en el acceso a internet en las personas que se autorreconocen en la EMB como LGBTI en comparación con los no se reconocen como LGBTI, lo que podría ser una ventaja competitiva en el ámbito educativo y laboral. Sin embargo, para las personas de los sectores que aún no acceden a internet, los costos siguen siendo una barrera significativa.

Bibliografía

Laqueur, T., 1990. *Making Sex: Body and Gender From the Greeks to Freud.* s.l.:Harvard University Press.

Corte Constitucional Colombiana, 2002. *Sentencia T-881/02, del concepto de dignidad humana,* s.l.: s.n.

Comisión Internacional de Juristas - CIJ, 2017. *Principios de Yogyakarta - Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género.* s.l.:s.n.

Secretaría Distrial de Planeación - SDP, 2019. *Línea de Base de la Política Pública LGBTI,* Bogotá, D.C.: s.n.

Secretaría Distrital de Planeación - SDP, 2020. *Lineamientos para la incorporación de las variables de la política pública LGBTI en instrumentos de planeación, sistemas de información y para la caracterización de situación de derechos de las personas autorreconocidas en la encuesta como LGBTI.* Bogotá, D.C.: s.n.

Consejo de Europa, 2015. *COMPASS: Manual de Educación en los Derechos Humanos con jóvenes.* s.l.:s.n.

Bustamante, J., 2010. La cuarta generación de derechos humanos en las redes digitales. *TELOS,* pp. 80-89.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - OACNUDH, 2016. ¿Qué están haciendo los estados para abordar la violencia y discriminación contra las personas lesbianas, gays, bisexuales transgénero e intersex?.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - OACNUDH, 2023. *Acerca de los miembros del colectivo LGBTI y los derechos humanos.* [En línea] Available at: https://www.ohchr.org/es/sexual-orientation-and-gender-identity/about-lgbti-people-and-human-rights [Último acceso: 16 Septiembre 2023].

Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH, 2019. *Avances y desafíos hacia el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTI en las Américas.,* s.l.: s.n.

Corte Interamericana de Derechos Humanos - CIDH, 2018. *Reconomienot de derechos de personas LGBTI,* s.l.: s.n.

Ministerio de Cultura de Argentina, 2022. *Portal oficial del Estado argentino.* [En línea] Available at: https://www.argentina.gob.ar/noticias/ley-de-identidad-de-genero-10-anos [Último acceso: 16 Septiembre 2023].

Sharp, D., 2015. *Re-Appraising the Significance of 'Third-Generation' Rights in a Globalized World,* s.l.: s.n.

Comisión Interamericada de Derechos Humanos - CIDH, 2017. *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas,* s.l.: s.n.

Organización de las Naciones Unidas - ONU, 2018. *Promoción, protección y disfrute de los derechos humanos.* A/HRC/38/L.10., s.l.: s.n.

LBGT TECH, 2021. *The potential of 5G to reduce the digital divide,* s.l.: s.n.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, 2018. *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe,* s.l.: s.n.

Diaz, Y., Narváez, L., Gaitán, A., Juviano, C., & Muñoz, D. (30 de Agosto de 2023). Indice de Condiciones Ampliadas de Vida ICAV. Serie Documentos de Trabajo No. 9, págs. 1-122.

Análisis de inclusión social para los programas de desarrollo con enfoque territorial PDET-BR

Autora:

Sofia Correa

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Resumen

Este documento presenta la caracterización poblacional y el diagnóstico sobre el componente de Inclusión Social de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial de la Bogotá Región – PDET –BR en los 6 territorios priorizados por la estrategia. Estos corresponden a la localidad de Sumapaz y a las Unidades de Planeación Zonal - UPZ Tintal Sur y Bosa Central (localidad de Bosa) y Jerusalem, Ismael Perdomo y Lucero (localidad de Ciudad Bolívar); con la información de la Encuesta Multipropósito 2017 – EM 2017 y el Censo Nacional de Vivienda y Población 2018 – CNPV 2018. Al observar las cifras comparativamente entre los 6 territorios PDET, se observa la desventaja en la que se encuentra Sumapaz. Se recomienda analizar de forma articulada los presentes resultados con los diagnósticos territoriales realizados por las comunidades involucradas al proceso PDET-BR, a fin de lograr una perspectiva amplia de las realidades territoriales.

1 Introducción

Este documento presenta la caracterización poblacional y el diagnóstico sobre el componente de Inclusión Social de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial de la Bogotá Región – PDET –BR, en los 6 territorios priorizados por la estrategia, los cuales corresponden a la localidad de Sumapaz y a las Unidades de Planeación Zonal - UPZ Tintal Sur y Bosa Central (localidad de Bosa) y Jerusalem, Ismael Perdomo y Lucero (localidad de Ciudad Bolívar); con la información de la Encuesta Multipropósito 2017 – EM 2017 y el Censo Nacional de Vivienda y Población 2018 – CNPV 2018. Su objetivo es mostrar los análisis cuantitativos que ayudaron a robustecer los diagnósticos territoriales de los PDET – BR, a partir de los cuales se propondrán acciones que permitan materializar el desarrollo de estos territorios en Bogotá, acorde a las necesidades identificadas tanto desde el análisis cuantitativo como del análisis cualitativo. Como se explicará en el desarrollo de este boletín, los PDET – BR son una estrategia del Distrito para transformar algunos de los territorios más vulnerables de Bogotá, con el propósito de convertir a la ciudad en epicentro de paz y reconciliación. La Alta Consejería de Paz, Víctimas y Reconciliación – ACPVR, es la entidad distrital encargada de la atención a la población víctima residente en Bogotá D.C y tiene a su cargo la coordinación de la implementación de los PDET-BR a través de la Dirección de Paz y Reconciliación-DPR. En este contexto, este boletín es una producción entre el Observatorio Poblacional Diferencial y de Familias y la ACPVR-DPR.

Este boletín presenta, en primera medida un contexto general que describe toda la estrategia PDET – BR en el Distrito. En un segundo apartado se presenta la caracterización poblacional, que da cuenta de las cifras que describen a la población. En un tercer capítulo se presentan los análisis cuantitativos de las variables incluidas en el componente de Inclusión Social de los PDET-BR que es el que asegura que todas las personas tengan las oportunidades y recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural. Finalmente se presentan las conclusiones y recomendaciones de los hallazgos más relevantes.

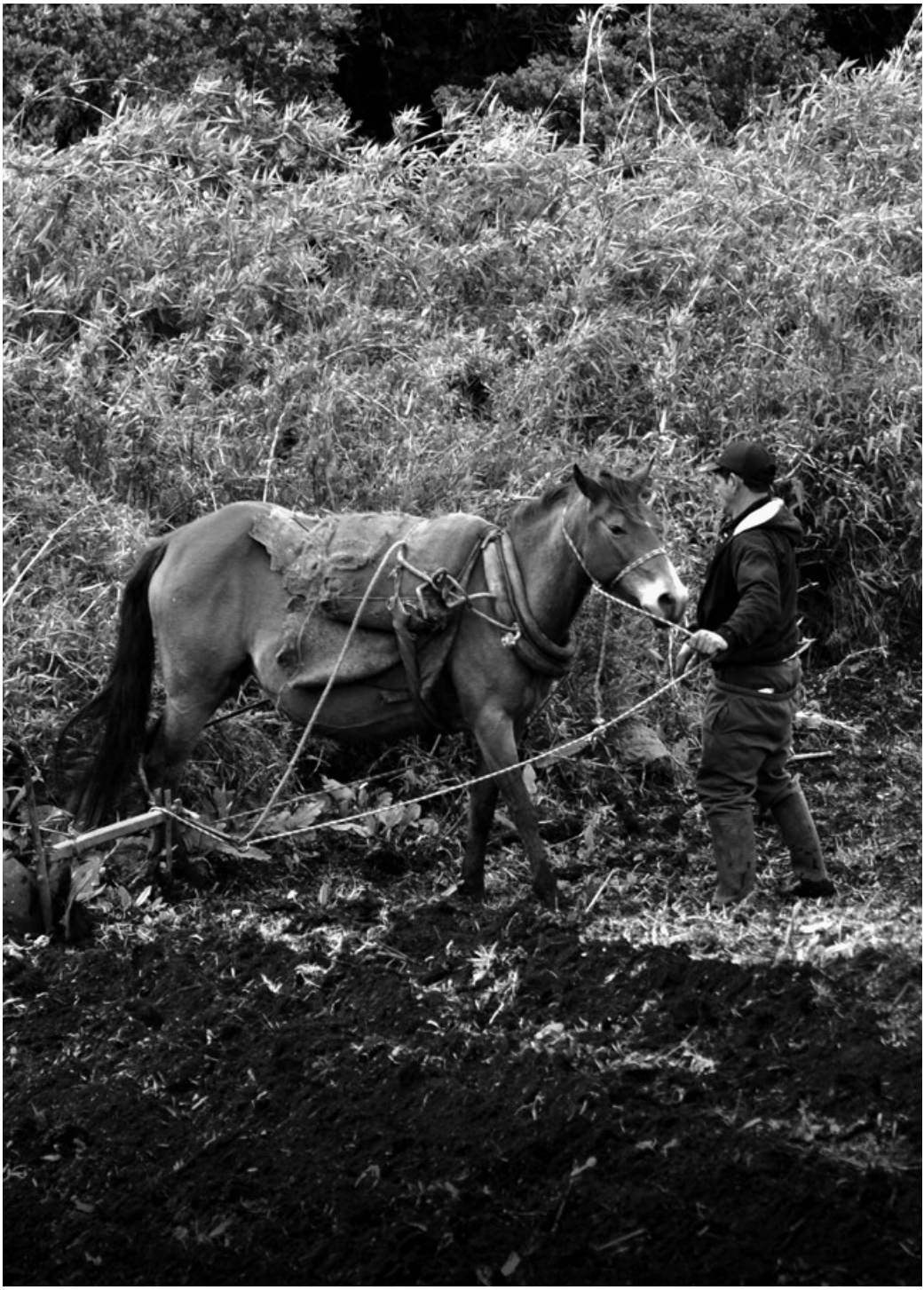


Foto: Secretaría Distrital de Planeación.

2 Contexto

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial Bogotá-Región

En el marco del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, en adelante, Acuerdo Final de Paz - AFP, se habla de paz territorial al reconocer que cada territorio tiene dinámicas propias y particularidades que deben ser la premisa en el diseño de los programas y políticas derivadas de la implementación del AFP. Asimismo, propone una mirada nueva desde el enfoque territorial que reconoce que los territorios tradicionalmente marginados pueden articularse al desarrollo del país desde el reconocimiento de las potencialidades de los actores locales como protagonistas de la construcción de paz territorial a partir de la planeación participativa.

Los PDET suponen como su nombre lo indica, un enfoque territorial; de esta forma la apuesta de PDET-BR propone consolidar una visión común de desarrollo con base en la identificación de las características sociales, históricas, culturales, ambientales y productivas de los territorios y de sus habitantes, así como sus necesidades diferenciadas debido a su pertenencia a grupos en condiciones de vulnerabilidad para poder desplegar en los territorios, los recursos de inversión pública de manera eficiente y armónica.

Se plantea para ello, una confluencia de actores locales e institucionales, desde espacios de diálogo, para identificar las principales problemáticas y potencialidades de los territorios, realizar la concertación de estrategias y la construcción de un instrumento participativo e incluyente que impulse el desarrollo de comunidades históricamente vulneradas y territorios rezagados, en el marco de la construcción de paz y la sostenibilidad ambiental.

¿Qué son los PDET Bogotá-Región?

Los PDET-BR son la estrategia del Distrito a 10 años para transformar los territorios más vulnerables de Bogotá, con el propósito de convertir a la ciudad en el epicentro de paz y reconciliación para toda la región central, como parte fundamental de la implementación del Acuerdo Final de Paz - AFP en la región.

A través de la incorporación de este instrumento de planeación participativa se orientarán las inversiones, políticas públicas y demás instrumentos de planeación en busca de un desarrollo integral construido de manera conjunta con la ciudadanía y la institucionalidad local, promoviendo la transformación estructural de estos territorios

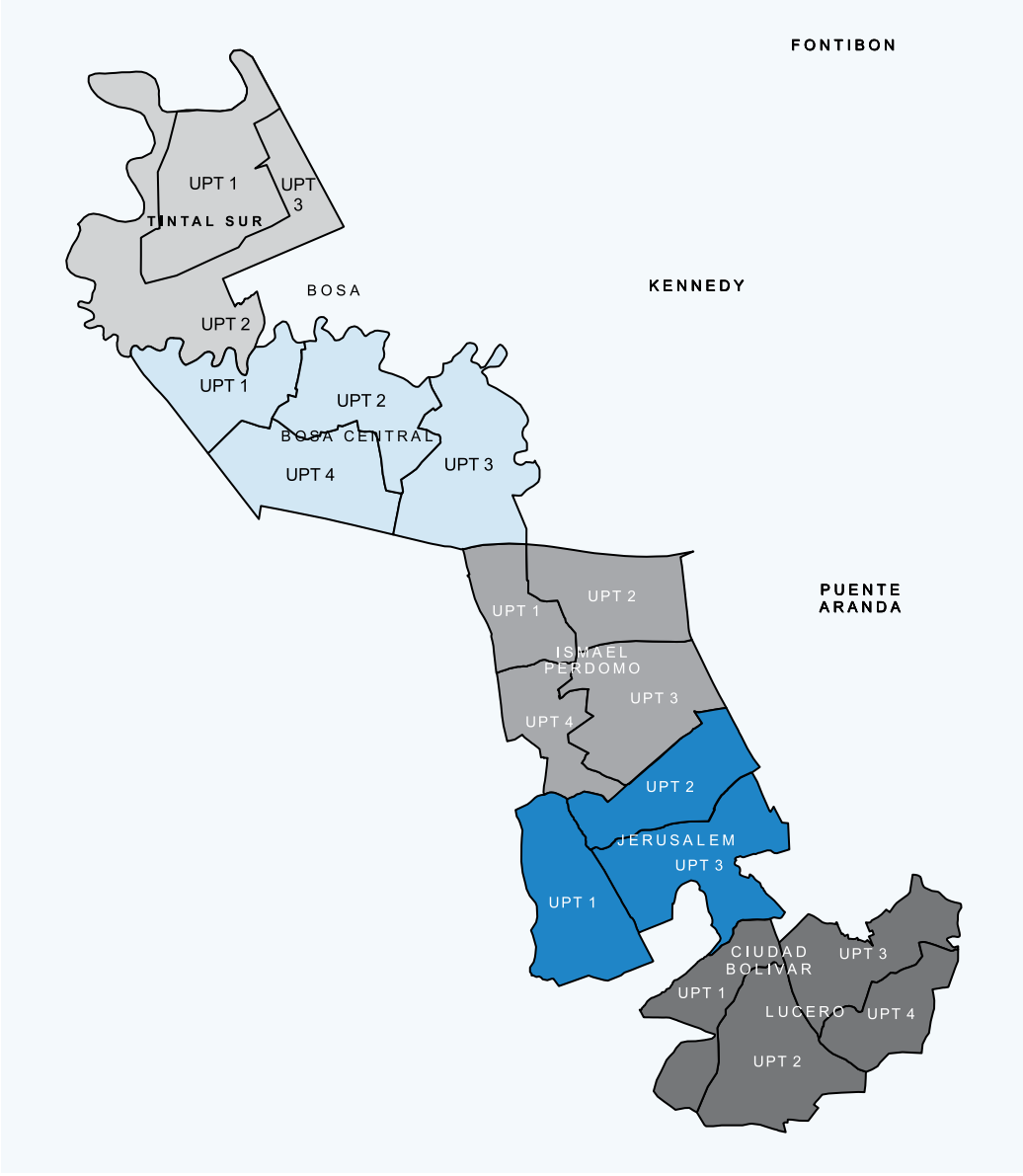
¿Dónde se realizarán los PDET Bogotá-Región?

Se diseñará e implementará un PDET para Sumapaz y un PDET en el borde suroccidental de Bosa y Ciudad Bolívar en límites con el municipio de Soacha. El primero con un carácter netamente rural y el segundo de acuerdo con sus características urbanas.

En el contexto urbano, las zonas priorizadas para PDET responden a la necesidad de transformación de algunos de los territorios más vulnerables de Bogotá, siendo el borde suroccidental de Bogotá a su vez donde reside la mayor parte de la población víctima y de excombatientes del conflicto armado en Colombia. De acuerdo con lo anterior, el PDET Urbano contempla en Ciudad Bolívar las UPZ: Lucero, Ismael Perdomo y Jerusalem y en la localidad de Bosa, las UPZ: Bosa Central y Tintal Sur.

Además de estas UPZs, se priorizan seis barrios del municipio de Soacha, colindantes tanto con Bosa como con Ciudad Bolívar: Los Olivos I, Los Olivos II y La María colindantes con Bosa y El Mirador de Corinto, El Oasis, Los Robles con Ciudad Bolívar, desde la premisa que dichos barrios comparten características y necesidades territoriales con las localidades vecinas, como se observa en el Mapa 1.

Mapa 1. Unidades de Participación Territorial PDET Urbano: Bosa y Ciudad Bolvar

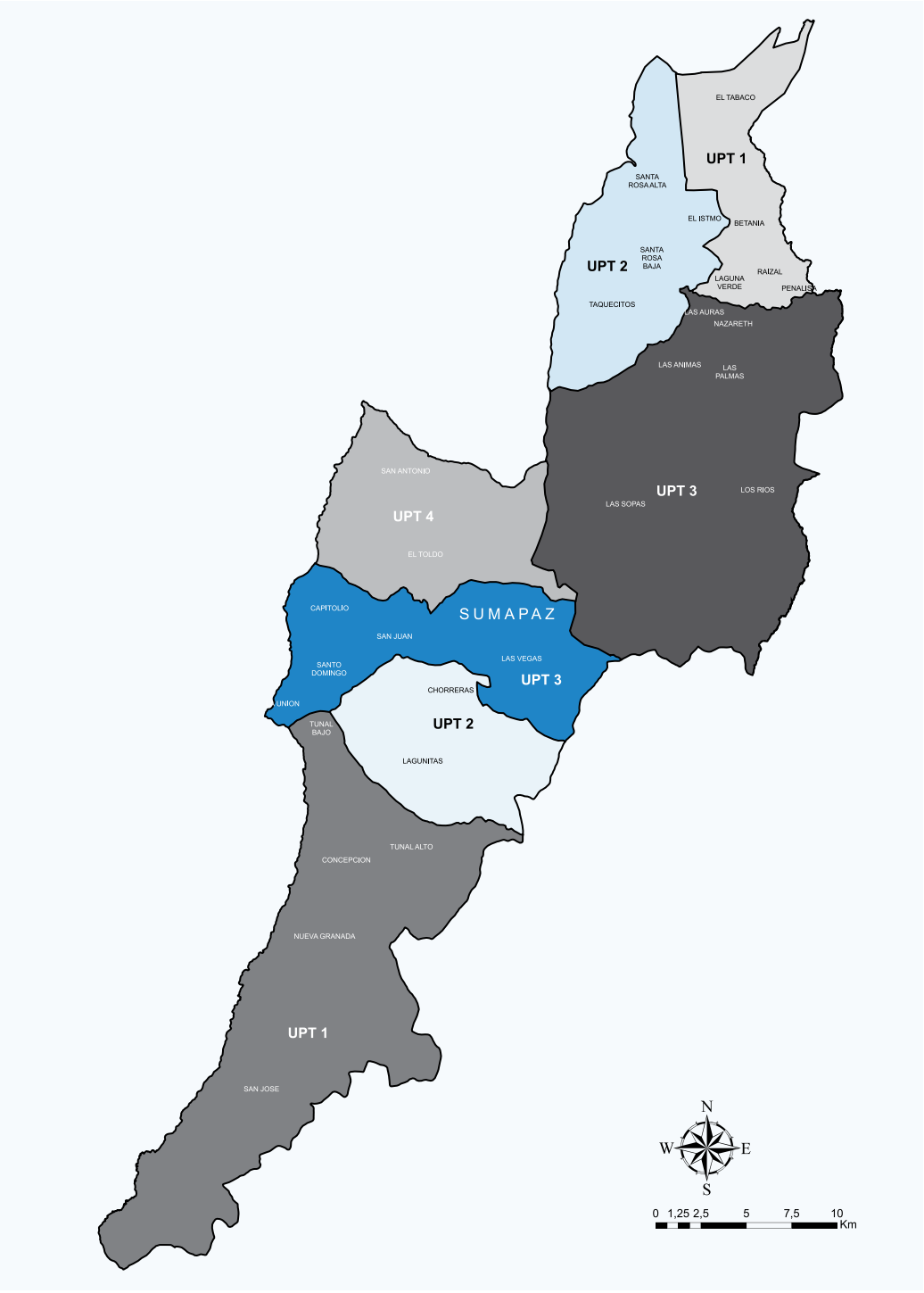


Fuente: Base de Datos Geográfica,2020. SDP, Basemap ArcGis, Alistamiento PDET, ACVPR. Elaboración propia

En lo concerniente al PDET Rural, se prioriza la localidad de Sumapaz, una región históricamente golpeada por el conflicto armado y altamente vulnerable económicamente. A su vez, corresponde a un territorio de gran importancia ambiental y agrícola para la ciudad, esencial para el alcance de la integración urbano-regional. Tanto la Unidad de Planeamiento Rural[1] - UPR de Río Blanco como la UPR de Sumapaz se contemplan dentro de la estrategia PDET, buscando así dar cobertura a la totalidad de la localidad de Sumapaz.

[1] Instrumento base de la planificación rural, mediante la cual se abordan los temas que tienen que ver con el manejo ecológico, las decisiones de ocupación y usos, las estrategias e instrumentos de gestión y las estrategias de asistencia técnica agropecuaria

Mapa 2. Unidades de Participación Territorial PDET Rural: Localidad de Sumapaz



Fuente: Base de Datos Geográfica,2020. SDP, Basemap ArcGis, Alistamiento PDET, ACVPR. Elaboración propia

Foto: Secretaría Distrital de Planeación.

¿Cómo surgen los PDET Bogotá-Región?

Uno de los principales objetivos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto con las FARC en el Punto 1: Reforma rural integral - RRI, es la transformación estructural del campo y la promoción de una relación equitativa entre la ruralidad y lo urbano; de esta forma, el AFP contempla el diseño y desarrollo de PDET como estrategia de planeación y gestión participativa que impulse el desarrollo rural sostenible de regiones históricamente abandonadas por el Estado y afectadas por el conflicto armado, con altos índices de pobreza multidimensional y economías ilegales.

Desde el Distrito de Bogotá, a través del Plan de Desarrollo Distrital - PDD "Un nuevo contrato social y ambiental para el siglo XXI" se propuso como logro de ciudad ser el epicentro de paz y reconciliación para toda la región lo que significa la implementación de planes, programas y estrategias enmarcadas en el cumplimiento del AFP de manera integral con una mirada territorial y respondiendo a las necesidades propias de Bogotá.

La administración distrital ha decidido crear e implementar los PDET-BR en las tres localidades mencionadas con el fin de abrir las puertas para saldar deudas históricas con la población más vulnerable de la región, reconstruir el tejido social a través de la resignificación de un territorio golpeado por el conflicto armado, crear condiciones de bienestar y buen vivir para la población urbana-rural, consolidar el desarrollo en la región siendo Bogotá el eje dinamizador del intercambio económico con los vecinos, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de los habitantes de la región.

Componentes de Trabajo Territorial PDET

Los componentes de trabajo territorial corresponden a las temáticas alrededor de las cuales se construirán los PDET-BR y se agruparán las propuestas para el desarrollo territorial. Estos componentes articulan los cuatro criterios trazadores del PDET-BR, al tiempo que estructuran la puesta en marcha de la metodología participativa. La siguiente es una propuesta de aproximación conceptual a dichos componentes.

1. Ordenamiento Social del Territorio

El componente de Ordenamiento Social del Territorio contempla todo el conjunto de procesos encaminados a la distribución equitativa y al reconocimiento de los derechos de la propiedad, así como a la armonización de los usos y ocupación del suelo con las determinaciones desde el ordenamiento rural y urbano; con el fin de promover la utilización eficiente del territorio, el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones y la mejora de la calidad de vida de la población.

El análisis de este componente incluye las relaciones de propiedad, producción y uso del territorio, relaciones de poder, las formas y expresiones territoriales de las localidades PDET, a partir del análisis de aspectos tales como acceso, formalización y derecho a la tierra y/o a la vivienda digna, derecho a la ciudad, regulación y ordenamiento ambiental, ordenamiento de la propiedad rural, usos del suelo, catastro multipropósito, conflictos socioambientales, entre otros temas.

Foto: Secretaría Distrital de Ambiente

2. Seguridad, Convivencia ciudadana y acceso a la Justicia

Este componente hace referencia al sector administrativo que tiene la misión de liderar, planear y orientar la formulación, la adopción, la ejecución, la evaluación y el seguimiento de las políticas públicas, los planes, los programas y proyectos, las acciones y las estrategias en materia de seguridad ciudadana, convivencia, acceso a la justicia, orden público, prevención del delito, las contravenciones y conflictividades, y la coordinación de los servicios de emergencias en el Distrito Capital en el marco del primer respondiente (Acuerdo 637, artículo 2, 2016).

3. Inclusión social

Proceso que asegura que aquellas personas que están en riesgo de pobreza y exclusión social tengan las oportunidades y recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural disfrutando un nivel de vida y bienestar que se considere normal en la sociedad en la que viven. Este componente contempla la satisfacción de necesidades básicas de las personas, así como el acceso de la población a los derechos socioeconómicos básicos como forma de garantizar a la población un nivel de vida adecuado, alimentación, salud, agua, saneamiento, vivienda digna, oportunidades laborales, seguridad social, educación, cultura, así como al medio ambiente sano.

4. Inclusión económica y productiva

En este componente se hace referencia a todos aquellos procesos que ocurren en los territorios PDET y que promueven o impulsan la inclusión económica y productiva de la población que los habita. En esa medida se ha identificado que existen procesos y dinámicas locales alrededor del emprendimiento como forma de integrar las pequeñas y medianas iniciativas productivas a los flujos comerciales de la cadena de abastecimiento como también procesos alrededor de la necesidad latente de promover la generación de un ingreso digno para la comunidad.

5. Medio ambiente y sostenibilidad

Este componente aborda los relacionamientos entre el ser humano y el medio natural que habita desde la sostenibilidad, considerada como un elemento central para transformar los territorios más vulnerables de la capital y el propósito de convertirla en epicentro de paz y reconciliación. Se enmarca en el propósito de mejorar la calidad de vida de las comunidades asegurando una base natural para las futuras generaciones a través de la formulación participativa de los PDET, donde las comunidades, desde un enfoque de paz territorial, podrán dialogar y construir propuestas alrededor del recurso hídrico; el manejo de ecosistemas y áreas de importancia ecológica; la protección y conservación del medio ambiente; la calidad del aire, nivel de ruido y radiación; gestión integral de residuos sólidos; urbanismo sostenible; medios de vida alternativos; energías alternativas y renovables; educación ambiental; gestión integral del riesgo; mujer, juventud y medio ambiente; además, del fortalecimiento institucional para construir paz ambiental y la no repetición del conflicto.

6. Memoria, paz, reconciliación y reparación integral para las víctimas

Este componente hace referencia a la agrupación de estrategias, iniciativas o acciones encaminadas a construir un clima de convivencia pacífica fundamentado en nuevas relaciones de confianza entre los diferentes actores de la sociedad, así como la profundización de la democracia y la participación de las instituciones y la sociedad civil. Propende a su vez por todas las iniciativas que surjan en el marco del acuerdo de paz frente a procesos de memoria, construcción de paz y la garantía de derechos de las víctimas en el Sistema Integral de Verdad Justicia y Reparación.

Trazador presupuestal

El trazador presupuestal "marca" o registra y hace seguimiento en los sistemas de información, a los recursos destinados a las políticas transversales de equidad de género, jóvenes, población con discapacidad, grupos étnicos y construcción de paz. Esta herramienta permitirá focalizar los recursos a nivel Distrital y Local para atender las iniciativas en el marco de la implementación de los PDET Rural y Urbano.

El trazador presupuestal Construcción de Paz, busca armonizarse con el ciclo presupuestal existente, el cual inicia con la programación de lineamientos, instrumentos y procedimientos para la elaboración, estudio y aprobación del presupuesto distrital;

para ello, los sistemas de información: Bogdata y SEGPLAN, a través de los cuales el trazador presupuestal Construcción de Paz podrá utilizarse por los diferentes sectores del Distrito dadas sus competencias, focalizando los recursos destinados a atender las iniciativas de los territorios PDET - BR.

Criterios trazadores

Son los preceptos teóricos que orientan el PDET-BR, convirtiéndose en su base conceptual y enmarcando los objetivos PDET de transformación de los territorios. A su vez, proporcionan los elementos para realizar la trazabilidad del proceso de implementación PDET, a partir de la identificación de categorías, variables e indicadores que faciliten el seguimiento de las iniciativas resultantes de la planeación participativa.

Los criterios trazadores propuestos para el PDET-BR se construyen a partir de un análisis conceptual de los aspectos en común entre la puesta en juego del AFP y el planteamiento de los PDET como parte de la RRI, sumado a la revisión del Plan de Desarrollo Distrital - PDD, sus 5 propósitos y 30 logros de ciudad y la síntesis de aquellos logros que guardan relación con la propuesta de PDET, junto con la misionalidad de la ACPVR como entidad distrital encargada de la atención a la población víctima residente en Bogotá D.C y de la coordinación de la implementación de los PDET-BR.

Se contemplan un total de cuatro criterios trazadores, que no se distinguen entre PDET Rural y Urbano y se presentan a continuación.

Primer Criterio Trazador:

Construcción de ambientes de paz y reconciliación

Teniendo en cuenta que la figura PDET nace en el seno del acuerdo de paz, se establece como criterio trazador la construcción de ambientes de paz y reconciliación, desde el precepto del reconocimiento y compromiso de la sociedad por el respeto de los derechos de los demás, la promoción de relaciones de convivencia y coexistencia social, con base en la tolerancia y respeto por las diferencias.

Este criterio se enmarca específicamente en el logro 21 del PDD: Posicionar a Bogotá – Región como el epicentro de paz y reconciliación del país, lo que significa la implementación de planes, programas y estrategias enmarcadas en el cumplimiento del AFP de manera integral con una mirada territorial y respondiendo a las necesidades propias de Bogotá.

Segundo Criterio Trazador:

Superación de la pobreza y disminución de las brechas de desigualdad

Propone la satisfacción plena de las necesidades de la ciudadanía, no solamente mejorando el ingreso de las familias, sino asegurando su acceso adecuado a servicios y bienes públicos y mejoramiento de los niveles de vida tanto en la zona urbana como en la ruralidad, al tiempo que se busca alcanzar condiciones de equidad y oportunidades para los diferentes grupos poblacionales.

Por su parte, con base en la RRI, se proyecta desde el PDET-BR la disminución de brechas principalmente entre el campo y la ciudad, mediante objetivos puntuales que tiendan al aseguramiento de condiciones de bienestar y buen vivir de la población rural que ha sido afectada por el conflicto armado.

Tercer Criterio Trazador:

Desarrollo Local y Regional

Este criterio integra las acciones públicas realizables tomadas en el territorio, en el marco del PDET-BR que incidan en el incremento de la creación de valor, las oportunidades de empleo y la calidad de vida de los habitantes de la región.

Se contempla desde este criterio el desarrollo económico de la región como premisa para la prosperidad o bienestar económico y social de sus habitantes desde un enfoque de sostenibilidad y armonía entre las esferas económica, ambiental, social y cultural que permita el alcance de un desarrollo integral del territorio.

Desde este criterio, se establece la importancia de la integración urbano-rural y la consolidación de esfuerzos entre los diferentes niveles de ordenamiento territorial para propender por procesos de desarrollo que involucren la Bogotá-Región, siendo el distrito el eje dinamizador del intercambio económico con los vecinos.

Cuarto Criterio Trazador:

Infraestructura pública para el bienestar y el buen vivir

Este criterio, se propone atender las necesidades infraestructurales en los territorios PDET, que al ser resueltas proporcionen bienestar y calidad de vida para las comunidades. Se plantea para este propósito desde el PDET-BR, el abordaje de la infraestructura y equipamientos que proporcionen una serie de garantías sociales, económicas y ambientales que promuevan una relación armoniosa entre los seres humanos y tiendan a favorecer el goce y disfrute de derechos territoriales por parte de los habitantes.

Para cada criterio trazador se proponen las categorías de análisis que facilitan su abordaje conceptual, así como las variables e indicadores que se contemplan como pertinentes para facilitar el seguimiento de la implementación de los PDET-BR. El seguimiento a dichos indicadores se articulará con el Plan Operativo de la Mesa Intersectorial instaurada en el marco PDET.

3 Caracterización Demográfica

La caracterización poblacional muestra las cifras que dan cuenta de las particularidades de las personas que residen en los seis territorios PDET – BR priorizados en Sumapaz y el borde urbano suroccidental que colinda con Soacha, territorios que históricamente han sido afectados por el conflicto armado y tienen unos altos índices de pobreza extrema y multidimensional, además albergan zonas de importancia ambiental y agrícola para la ciudad y son esenciales para el alcance de la integración urbano-regional. La información que se presenta en este capítulo es un retrato de la población, en términos del ciclo de vida, de su diversidad sexual, su pertenencia étnica, su discapacidad y las dinámicas demográficas de los territorios. Para dar un poco de contexto territorial y entender las dimensiones de las cifras que aquí se van a presentar, es necesario hacer una descripción general de cada una de las 6 UPZs y la localidad de Sumapaz, así como una comparación entre estos territorios y Bogotá.

Foto: Alcaldía Mayor de Bogotá

Aspectos generales de los territorios PDET - BR

Lucero

Foto: Secretaría Distrital de Planeación.

Se localiza en la zona centro-oriental de la parte urbana de la localidad de Ciudad Bolívar. Tiene una extensión de 586,4 hectáreas, que equivalen al 17,3% del total de la localidad. Limita al norte con las UPZs San Francisco y Jerusalem; al oriente con el río Tunjuelo y la UPZ Tunjuelito de la localidad del mismo nombre; al sur con la UPZ El Tesoro, y al occidente con suelo rural de Ciudad Bolívar (SDP, 2021).

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda - CNPV 2018, esta UPZ tiene un total de 44.238 viviendas que corresponden al 1,8% del total de viviendas para Bogotá y 48.033 hogares que representan el 1,9% del total de hogares. Así mismo, se contabilizan 138.560 personas en esta UPZ, las cuales representan el 22,9% de la localidad y el 1,9% de la población total del Distrito, así como el 50,7% de estas personas son mujeres y el 49,3% restante son hombres y el 1,92% de quienes viven en esta UPZ son de nacionalidad extranjera.

Ismael Perdomo

Foto: Secretaría Distrital de Planeación.

Se localiza en el extremo noroccidental de la localidad de Ciudad Bolívar. Tiene una extensión de 558,2 hectáreas, equivalentes al 16,5% del total de la localidad. Limita por el norte con la avenida del Sur y las UPZs Apogeo y Bosa Central de la localidad Bosa; por el oriente con la Avenida Ciudad de Villavicencio y la UPZ Arborizadora; por el sur con la UPZ Jerusalem, y por el occidente, con el municipio de Soacha.

Según el CNPV 2018 esta UPZ tiene un total de 47.060 viviendas que corresponden al 1,9% del total de viviendas para Bogotá y 50.080 hogares que representan el 2,0% del total de hogares. Así mismo, se contabilizan 150.120 personas en esta UPZ, las cuales representan el 24,8% de la localidad y el 2,0% de la población total del Distrito, así como el 51,3% de estas personas son mujeres y el 48,7% restante son hombres y el 1,91% de quienes viven en esta UPZ son de nacionalidad extranjera.

Jerusalem

Foto: Secretaría Distrital de Planeación.

Se ubica en la parte occidental de la localidad de Ciudad Bolívar. Tiene una extensión de 537,5 hectáreas, equivalentes al 15,9% del total de la localidad. Limita por el norte con la UPZ Ismael Perdomo; por el oriente con la Avenida Ciudad de Villavicencio y las UPZs Arborizadora y San Francisco; por el sur con la UPZ Lucero y suelo rural de Ciudad Bolívar, y por el occidente con el municipio de Soacha.

Según el CNPV 2018 esta UPZ tiene un total de 25.150 viviendas que corresponden al 1,0% del total de viviendas para Bogotá y 31.143 hogares que representan el 1,2% del total de hogares. Así mismo, se contabilizan 91.780 personas en esta UPZ, las cuales representan el 15,2% de la localidad y el 1,2% de la población total del Distrito, así como el 51,2% de estas personas son mujeres y el 48,8% restante son hombres y el 2,72% de quienes viven en esta UPZ son de nacionalidad extranjera.

Bosa Central

Foto: Secretaría Distrital de Planeación.

Se localiza en el suroccidente de la localidad de Bosa. Tiene una extensión de 714,7 hectáreas, equivalentes al 29,8% del total del área de la localidad. Limita por el norte con las UPZs Bosa Occidental, Tintal Sur y Gran Britalia, esta última perteneciente a la localidad de Kennedy; por el oriente, con las UPZs Apogeo, Timiza y Gran Britalia, las dos últimas pertenecientes a la localidad de Kennedy; por el sur y por el occidente, con el municipio de Soacha.

Según el CNPV 2018 esta UPZ tiene un total de 69.293 viviendas que corresponden al 2,7% del total de viviendas para Bogotá y 82.551 hogares que representan el 3,3% del total de hogares. Así mismo, se contabilizan 224.236 personas en esta UPZ, las cuales representan el 32,3% de la localidad y el 3,0% de la población total del Distrito, así como el 51,8% de estas personas son mujeres y el 48,2% restante son hombres y el 2,41% de quienes viven en esta UPZ son de nacionalidad extranjera.

Tintal Sur

Foto: Secretaría Distrital de Planeación.

Se localiza al noroccidente de la localidad de Bosa. Tiene una extensión de 576,9 hectáreas, que equivalen al 24,1% del total del área de la localidad. Limita al norte con el municipio de Mosquera; al oriente con las UPZs El Porvenir y Bosa Occidental; al sur con las UPZs Bosa Occidental y Bosa Central; y al occidente con los municipios de Mosquera y Soacha (SDP, 2020).

Según el CNPV 2018 esta UPZ tiene un total de 33.501 viviendas que corresponden al 1,3% del total de viviendas para Bogotá y 30.329 hogares que representan el 1,2% del total de hogares. Así mismo, se contabilizan 93.762 personas en esta UPZ, las cuales representan el 13,5% de la localidad y el 1,3% de la población total del Distrito, así como el 52,9% de estas personas son mujeres y el 47,1% restante son hombres y el 1,52% de quienes viven en esta UPZ son de nacionalidad extranjera.

Sumapaz

Foto: Secretaría Distrital de Planeación.

La localidad de Sumapaz cuenta con un área de 78.095 hectáreas (has), siendo en su totalidad rural, lo que representa un 63,70% del área rural del Distrito y un 47,72% del área total de la ciudad. Esta localidad es la única completamente rural y limita en el norte con la localidad de Usme, por el Oriente con los municipios Une y Gutiérrez del departamento de Cundinamarca y con los municipios de Cubarral y Guamal del departamento del Meta; por el Sur limita con el municipio Colombia del departamento del Huila y con el municipio Uribe del departamento del Meta; por el Occidente limita con los municipios Pasca, Arbeláez, San Bernardo y Cabrera, todos estos del departamento de Cundinamarca (SDP, 2020).

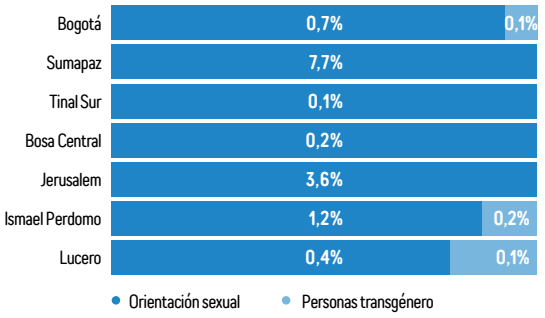
Según el CNPV 2018 esta localidad tiene un total de 1002 viviendas que corresponden al 0,04% del total de viviendas para Bogotá y 669 hogares que representan el 0,03% del total de hogares. Así mismo, se contabilizan 4.077 2 personas en esta localidad UPZ, las cuales representan el 0,06% de la población total del Distrito, así como el 53% de estas personas son hombres y el 47,0% restante son mujeres el 0,34% de quienes viven en esta UPZ son de nacionalidad extranjera.

[2] La omisión censal para la localidad de Sumapaz es cercana al 40%.

Diversidad sexual

Según los cálculos del censo 2018, en las UPZs PDET – BR y la localidad de Sumapaz, hay 738.582 personas de las cuales el 51,5% son mujeres y el 48,5% restante son hombres. Así mismo, de la población encuestada por la EMB 2017 en estos territorios, aunque son bajos los porcentajes de reconocimiento frente a la diversidad sexual, principalmente estas personas se identifican como homosexuales o bisexuales (ver Gráfica 1), principalmente en la localidad de Sumapaz. Esta localidad, junto con las UPZs de Jerusalem e Ismael Perdomo se encuentran por encima del porcentaje de personas que se identifican como homosexuales o bisexuales en el Distrito, lo que muestra el comportamiento heterogéneo que se da en la ciudad con respecto a este tipo de población. Sólo en las UPZs de Lucero e Ismael Perdomo hay población que se identifica como transgénero en porcentajes que son iguales o similares a los que se observan para toda la ciudad.

Gráfica 1. Porcentaje de personas diversas sexualmente

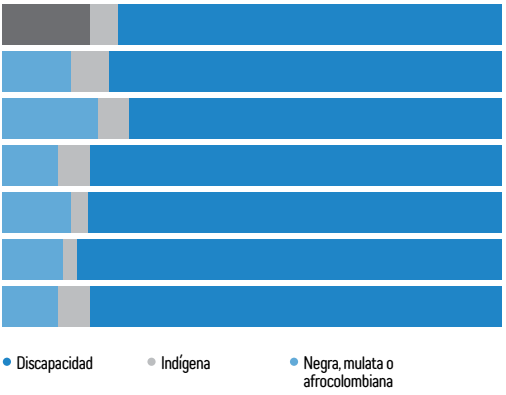


Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE – EM 2017.

Enfoque diferencial

Así mismo, el grupo étnico en el que principalmente se reconocen las personas es en el de negros, mulatos o afrocolombianos, particularmente en la UPZ Tintal Sur (ver Gráfica 2), dinámica que se corresponde con el comportamiento general de la ciudad y en porcentajes muy similares; sólo la UPZ de Tintal Sur está por encima de Bogotá en 0,2 puntos porcentuales – pps y Lucero y Bosa Central están por debajo del Distrito en 0,2 pps. El porcentaje de personas que reconocen tener una discapacidad [3] está alrededor del 5,0% salvo para la UPZ Bosa Central cuyo porcentaje es de 6,8%. Llama la atención que en los 6 territorios los porcentajes de personas que reconocen tener una discapacidad son mayores a los del promedio de la ciudad, lo que invita a hacer una evaluación de si hay o no un componente geográfico de la discapacidad en Bogotá.

Gráfica 2. Porcentaje de personas por enfoque diferencial



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE – EM 2017.

Población víctima

En lo concerniente a la población víctima residente en Bogotá y que registra información de UPZ en los territorios priorizados para PDET-BR, según el Boletín Trimestral del Observatorio Distrital de Víctimas de Junio de 2021 4, se encuentra que en concordancia con los registros distritales, Ciudad Bolívar es después de Kennedy, la segunda localidad con mayor proporción de víctimas en relación con el total de habitantes, con un porcentaje de 10,1%.

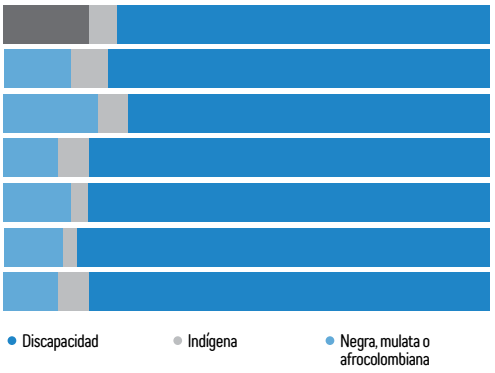
Al observar la Gráfica 3 se ve que dos de las tres UPZs de la localidad de Ciudad Bolívar ocupan los primeros puestos respecto al total de víctimas residentes en los territorios PDET – BR. La UPZ de Lucero tiene 11.452 personas víctimas, las cuales representan el 3,0% del total de víctimas que se registran para Bogotá, mientras que Ismael Perdomo representa el 2,7%. Sumapaz, por su parte, registra tan solo el 0,1% del total de población víctima en Bogotá.

Desde el enfoque de género, se puede ver que la población víctima es principalmente femenina, tanto para estos 6 territorios como para Bogotá, pues en promedio se registra que el 51% de esta población son mujeres. Así mismo, las UPZs de Ismael Perdomo y Bosa Central son las que más reportan tener población víctima y pertenecientes a la comunidad LGBTI, concretamente 6 personas, las cuales representan el 1,8% del total de víctimas LGBTI en Bogotá.

[3] Se entiende a una persona con discapacidad, a aquellas que en el censo 2018, respondieron afirmativamente tener dificultad para: 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.

[4] *https://observatorio.victimasbogota.gov.co/productos/boletines*

Gráfica 3. Número de personas víctimas



Fuente: Alta Consejería de Paz, Víctimas y Reconciliación, 2021. Boletín Trimestral de Víctimas Enero-Marzo 2021.

La considerable proporción de población víctima en los territorios de borde urbano, da cuenta de diversas zonas de asentamiento informal en la periferia de la ciudad, en muchos casos zonas con algún nivel de amenaza o riesgo ambiental. Lo anterior, relacionado con el déficit de vivienda asequible y la condición de vulnerabilidad que caracteriza a las víctimas del conflicto, resulta en la ocupación de zonas suburbanas con alto déficit urbanístico y precariedad en oferta de servicios públicos y sociales.

Ciclo vital

De acuerdo con la Gráfica 4, por ciclo de vida[5] el grupo que tiene mayor representación es el de la adultez (30 a 59 años), lo que está relacionado con una presencia de bono demográfico [6] en estos territorios que se corresponde con la dinámica poblacional de la ciudad; en términos generales, en promedio el grupo de la adultez corresponde al 38,5% de la población de las zonas PDET- BR, sin embargo, el comportamiento no es necesariamente homogéneo, puesto que entre Tintal Sur y Lucero existe una diferencia de 5,6 pps.

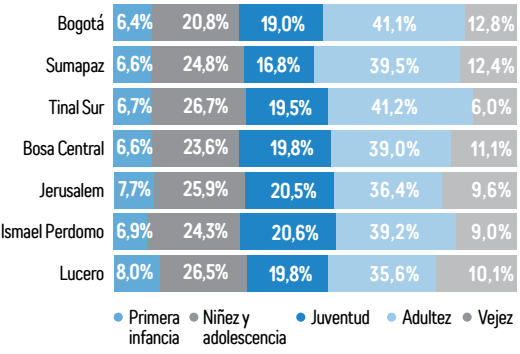
De otro lado, los grupos de niñez y adolescencia (5 a 19 años) y de juventud (20 a 29 años) tienen también una representación importante en estas UPZs, mostrando que aún tienen poblaciones jóvenes, tal como se presentará más adelante en el análisis de las pirámides poblacionales, lo que también se corresponde con la presencia de bono demográfico.

Tintal Sur y Lucero son las UPZs con mayor población en niñez y adolescencia, mientras que Ismael Perdomo y Jerusalem son las UPZs con mayor población en el ciclo vital de juventud. Para el caso de Sumapaz, que es la única zona rural, se ven características importantes; la primera es que es el territorio con menos población joven (16,8% de personas entre 20 a 29 años) pero es el que más población tiene en el ciclo vital de vejez (12,4%) pues dobla en porcentaje a Tintal Sur que es la UPZ que menos población tiene en este ciclo vital (6,0%).

Al observar la Gráfica 4 se encuentra que, en términos generales, el comportamiento poblacional por ciclo de vida de las UPZs, se asemeja al comportamiento poblacional que exhibe el Distrito, lo que muestra que la dinámica poblacional en el Distrito, pese a tener diferencias entre localidades y UPZ, tiene comportamientos más o menos similares en el tiempo.

Se conoce como bono demográfico al período donde la proporción de personas en edad de trabajar (15 a 65 años) es mayor que la proporción de personas menores de 15 años y mayores de 65 años.

Gráfica 4: Porcentaje de personas por ciclo vital



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE – Censo 2018.

[5] Como las edades del censo vienen en grupos quinquenales, los ciclos vitales se aproximan teniendo en cuenta estos intervalos que en ocasiones no coinciden perfectamente con las políticas poblacionales del Distrito. Así mismo, se hace la aclaración de que todos los cálculos poblacionales se realizan con base en los grupos quinquenales de edad.

[6] Se conoce como bono demográfico al período donde la proporción de personas en edad de trabajar (15 a 65 años) es mayor que la proporción de personas menores de 15 años y mayores de 65 años.

Indicadores demográficos

Foto: Alcaldía Mayor de Bogotá.

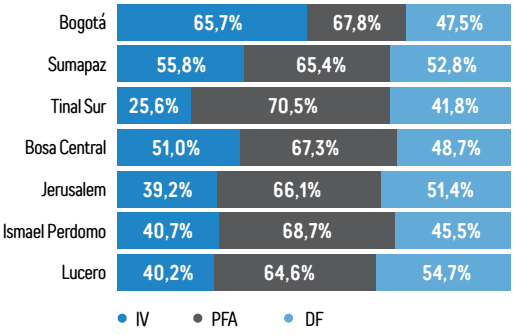
Por otro lado, el índice de envejecimiento[7] - IV (ver Gráfica 5) muestra que en términos generales para los territorios PDET - BR no hay una carga demográfica producto de envejecimiento, puesto que los índices de envejecimiento son bajos. Sin embargo, la UPZ de Bosa Central y Sumapaz presentan los índices de envejecimiento más altos (por encima del 50%) y este último caso, puede estar relacionado con la marcada reducción de la fecundidad que presenta Sumapaz y la presencia de un mayor grupo poblacional en la vejez, pues como se ve en la gráfica 1, Sumapaz es el territorio con mayor proporción de personas por encima de los 60 años. Tintal Sur, al ser la UPZ con menor población en la vejez, resulta ser la población con el IV más bajo, lo que la convierte en una UPZ muy joven y la que más se distancia del IV presentado para Bogotá (65,7%)

En la Gráfica 5 también se observa que la Población Económicamente Activa – PEA[8] es bastante amplia, incluso en la localidad de Sumapaz; estos datos que se corroboran con lo presentado anteriormente con los ciclos de vida. Particularmente Tintal Sur tiene un 70,5% de PEA, lo que significa que este porcentaje de población se encuentra entre los 15 y 60 años, que es como se define la PEA para Colombia. Las cifras de la PEA de los 6 territorios PDET – BR se asemejan bastante a la cifra del Distrito, que está en 67,8%, es decir, que en términos generales, alrededor del 70% de la población que vive en Bogotá se encuentra entre los 15 y los 60 años.

La presencia de una PEA tan alta, vuelve nuevamente sobre el bono demográfico y esto puede ser bueno o malo dependiendo de qué tanto se aproveche este bono. Esto significa saber cuántas de estas personas se encuentran desempleadas, cuántas en trabajos informales, el tipo y la calidad de los trabajos, las brechas de género laboral, entre otras cosas.

El indicador de dependencia económica muestra en general que los índices de dependencia para estos 6 territorios son bajos. Especialmente para las UPZs de Bosa Central, Ismael Perdomo y Tintal Sur en las que por cada 100 personas que hay en edad de trabajar, menos de la mitad están en edades inactivas y en concreto estas dos últimas están por debajo del indicador para Bogotá. Este indicador se refuerza con todo lo dicho anteriormente. El hecho de que la mayoría de las personas se concentren en la adultez y la juventud que es lo mismo que la época productiva laboralmente hablando, que se haya dado una reducción de la fecundidad fuerte y que aún no hay muchas personas en la vejez, hace que el índice de dependencia aún no sea lo suficientemente grande, como para mostrar cargas demográficas altas.

Gráfica 5. Indicadores demográficos



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE – Censo 2018.

[7] Cociente entre personas de 60 años y más con respecto a las personas menores de 15 años, multiplicado por 100. Muestra la relación de personas mayores de 60 años con respecto a la población menor de 15 años.

[8] Personas entre los 15 y 60 años

Dinámica poblacional

Las pirámides poblacionales de los 6 territorios PDET – BR presentan una forma tradicional (ver de Gráfica 6 a Gráfica 11), salvo las reducciones evidentes que se observan en la base, producto de la disminución importante de fecundidad en los últimos 20 años gracias a las transformaciones demográficas que ha ido experimentando el país en su conjunto. Estas pirámides muestran que las UPZs urbanas son todavía jóvenes con una población mayoritaria en la base y como se mencionó anteriormente, pocas personas mayores de 60 años. Así mismo, las pirámides confirman la presencia de bono demográfico.

En la UPZ de Lucero no se observan distorsiones evidentes o fuertes en el comportamiento de la población por el componente de migración y al parecer los habitantes de esta UPZ han estado sometidos a los procesos normales y naturales de la mortalidad. La reducción de la fecundidad se puede ver porque las 4 primeras barras que van desde los 0 hasta los 19 años son más cortas que la barra que comienza en los 20-25 años. Sin embargo, dentro de las UPZ de la localidad de Ciudad Bolívar, esta UPZ es la que menos reducción de población tiene en los primeros 4 grupos quinquenales.

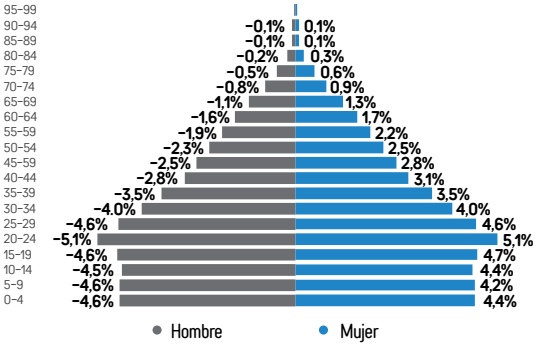
De otro lado, se puede ver una reducción más grande de la debida en el grupo de hombres de 40 a 44 años lo que puede estar asociado a efectos de emigración. Así mismo se puede observar que el porcentaje de personas mayores de 60 años en esta UPZ es bajo, tal como se mostró anteriormente. También es importante ver que, aún hay un potencial importante de reproducción en esta UPZ, puesto que el 23,1% de las mujeres se encuentran en etapa reproductiva (entre los 20 y 45 años).

En la pirámide poblacional de la UPZ Ismael Perdomo (ver Gráfica 7), se observan algunas similitudes con la pirámide de la UPZ Lucero, lo que significa que hay unas dinámicas estructurales bien sea propias de la localidad o de un espacio geográfico más amplio. En primer lugar, se observa nuevamente una reducción importante de la fecundidad, esto, al igual que en la pirámide anterior, puede verse porque en el grupo de 20 a 24 años (que fueron las personas que nacieron a finales del siglo pasado y a comienzos del actual) son una proporción bastante grande, lo que hace 20 años era la base de la pirámide y era una base amplia, la cual se ha ido reduciendo, gracias a las transformaciones demográficas que ha ido experimentando el país en su conjunto. Además, de las 3 UPZ de la localidad de Ciudad Bolívar, esta es la UPZ donde más se ve marcada esta reducción.

En la UPZ Ismael Perdomo se observa una reducción muy marcada a partir de los 40-44 años tanto para hombres como para mujeres, aunque es mucho más pronunciado en los hombres, lo cual es probable que esté asociado a fenómenos migratorios, y a partir de ahí hasta los 55-59 años el comportamiento poblacional es muy extraño puesto que las barras casi son del mismo tamaño en todos los grupos quinquenales (22,7% de la población).

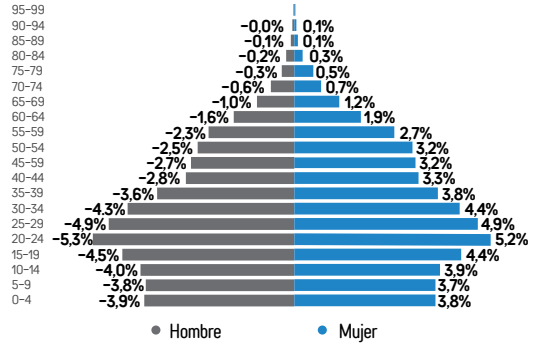
Al igual que en la pirámide de la anterior UPZ, en Ismael Perdomo no se observa una alta presencia de personas adultas mayores, por lo que la localidad sigue siendo aún joven y no se encuentra en procesos de envejecimiento acelerado. También es importante ver que, aún hay un potencial importante de reproducción en esta UPZ, puesto que el 24,8% de las mujeres se encuentran en etapa reproductiva (entre los 20 y 45 años), siendo esta la UPZ de esta localidad con mayor porcentaje de mujeres en estas edades.

Gráfica 6: Pirámide poblacional Lucero



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE – Censo 2018.

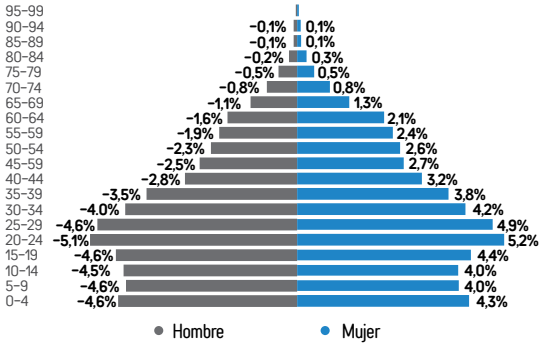
Gráfica 7. Pirámide poblacional Ismael Perdomo



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE – Censo 2018.

La pirámide de la UPZ de Jerusalem presenta una forma tradicional, salvo las reducciones evidentes que se observan en la base de la pirámide, producto de la reducción de fecundidad en la UPZ en los últimos 20 años. Esta pirámide muestra que la UPZ es todavía muy joven, con una población mayoritaria en la base y como se mencionó anteriormente, pocas personas mayores de 60 años, lo que muestra que esta UPZ aún no está enfrentado un proceso de envejecimiento. Así mismo, la pirámide confirma la presencia de bono demográfico en la UPZ pues hay mucha población en edad de trabajar. De igual forma, no se observan distorsiones evidentes o fuertes en el comportamiento de la población por el componente de migración y al parecer los habitantes de esta UPZ han estado sometidos a los procesos normales y naturales de la mortalidad y se observa un potencial importante de reproducción en esta UPZ, puesto que el 24% de las mujeres se encuentran en etapa reproductiva (entre los 20 y 45 años).

Gráfica 8. Pirámide poblacional Jerusalem

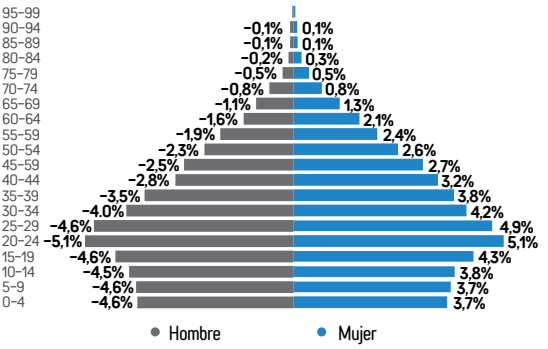


Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE – Censo 2018

La pirámide de la UPZ de Bosa Central presenta las mismas características mencionadas anteriormente sobre la reducción de la fecundidad en la UPZ en los últimos 20 años, la poca presencia de personas mayores de 60 años y un alto porcentaje de personas jóvenes. Esta UPZ es en la que más se evidencia la reducción de la fecundidad, a pesar de tener un 24,8% de mujeres en edad reproductiva.

Aunque a simple vista pareciera que esta UPZ no tuviera distorsiones importantes, sí se presentan dos comportamientos llamativos. El primero de ellos es en las mujeres de 45 a 49 años donde pareciera que hubiera una llegada de mujeres de esta edad a la UPZ. El segundo de ellos es una reducción pronunciada en el grupo de los hombres de 60 a 64 años, que valdría la pena indagar si se debió a patrones de mortalidad o a patrones de migración.

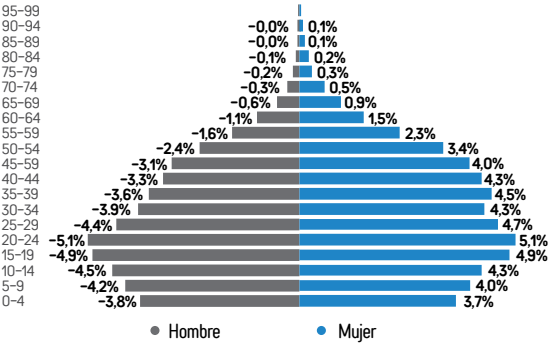
Gráfica 9. Pirámide poblacional Bosa Central



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE – Censo 2018.

La pirámide de Tintal Sur muestra unas reducciones anormales de hombres en la UPZ entre los 20 y los 29 años (9,5%), mientras que muestra inmigraciones de mujeres entre los 35 y los 44 años (8,8%). Este comportamiento particular debe contrastarse con datos en el territorio; es posible que se deba principalmente a temas de mercado laboral y a las diferentes oportunidades que se presentan a hombres o a mujeres lo que hace que ambos tengan movilidades opuestas. La pirámide de Tintal Sur también muestra una importante reducción de los grupos poblacionales más envejecidos, se ve una reducción inusual en el grupo de 55 a 59 años tanto para hombres como para mujeres, que podría estar relacionado con temas de oferta de servicios para personas mayores, razón por la cual, deciden migrar a otros lugares con mejor oferta. De alguna manera, esta UPZ no se percibe a primera vista como un lugar en el cual envejecer, debido a esa migración tan alta de personas por encima de los 55 años.

Gráfica 10. Pirámide poblacional Tintal Sur



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE – Censo 2018.

Foto: Alcaldía Mayor de Bogotá.

En este sentido, de acuerdo con lo observado en las 5 UPZs anteriores, el PDET urbano debe estar enfocados en la oferta de servicios de educación y empleo para los jóvenes que son las cohortes más grandes y en oportunidades de empleo para la PEA que se presenta como una población fuerte en todas las UPZs.

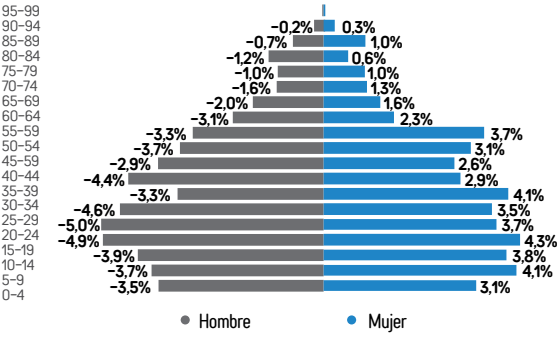
La Gráfica 11 muestra que para algunos grupos etarios hay una reducción o un aumento pronunciado. Para el caso de los hombres de 20 a 24 años se nota una inmigración que valdría la pena indagar puesto que resulta llamativo que un grupo de hombres jóvenes decida irse a la zona rural del Distrito, tal vez estos movimientos estén asociados a posibilidades de trabajar en el campo. Sería interesante saber de dónde provienen estos hombres jóvenes. Lo mismo sucede con las mujeres en el grupo etario de 30 a 34 años y en el grupo de hombres de 35 a 39 años.

Luego, sucede un aumento que sólo puede deberse a inmigración, en los grupos de 45 a 59 años, al final de la vida productiva, en hombres y mujeres que pueden ser personas que retornan a Sumapaz o que decidieron irse a trabajar allá tal vez por falta de oportunidades laborales en la ciudad. Nuevamente, sería necesario saber el origen de estos inmigrantes, cabe resaltar que, al tener Sumapaz un número pequeño de población, cualquier cambio en la pérdida o ganancia de personas tendrá un efecto importante en la dinámica poblacional.

La transformación de los años 2000 en la ruralidad en Colombia, de la cual Sumapaz no ha escapado, es una dinámica que acerca los patrones reproductivos de las concentraciones urbanas con los patrones reproductivos de la ruralidad, dado que la reducción de la fecundidad en las zonas rurales ha sido más grande que en las zonas urbanas y Sumapaz está mostrando este hecho.

El PDET rural debe enfocarse (en vista de que Sumapaz tiene la conformación demográfica predominantemente joven y activa en edades laborales) hacia la creación y consolidación de ofertas laborales y educativas, así como en estrategias para la retención de este bono demográfico en el territorio.

Gráfica 11. Pirámide poblacional Sumapaz



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE – Censo 2018.

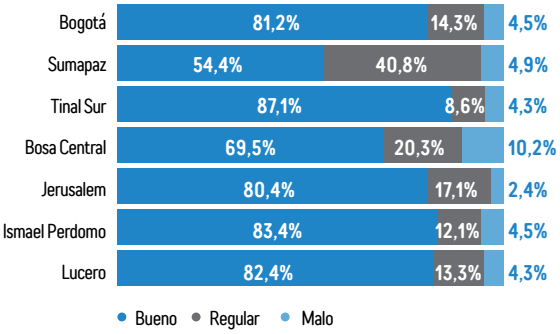
4 Diagnóstico sobre Inclusión Social

En este apartado se pr esentan los análisis cuantitativos que apoyaron el diagnóstico del componente de Inclusión Social del PDET – BR. Las categorías que se analizan son vías de acceso a la vivienda, salud, educación, cuidado de la primera infancia, índice de pobreza multidimensional y acceso a internet, cada una con sus respectivas variables. Este diagnóstico se hace con el fin de identificar las condiciones socioeconómicas en las que se encuentran los territorios PDET – BR para así identificar la oferta del Distrito que se debe priorizar de acuerdo con las necesidades territoriales, en busca de incidir en la disminución de las brechas sociales y la transformación de los territorios.

Vías de acceso

Según la EM del 2017, para las 5 UPZs PDET las vías de acceso a la vivienda se encuentran en buen estado (alrededor del 80%, excepto para Bosa Central que en términos generales es la que tiene una infraestructura vial en condiciones más regulares y la que se encuentra por debajo de lo registrado para el Distrito en 11,7 pps). Sin embargo, para Sumapaz apenas un poco más de la mitad de las vías se encuentra en buen estado y es evidente que está lejos del promedio de la ciudad, lo que muestra el rezago que presenta la localidad en este sentido (ver Gráfica 12).

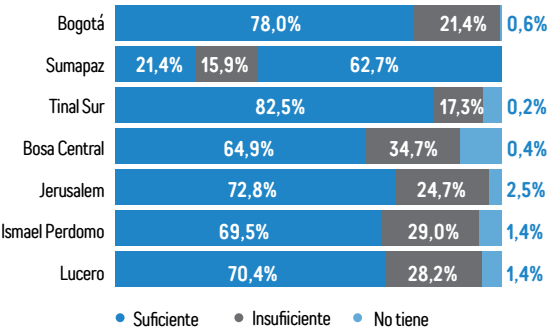
Gráfica 12 Estado de las vías de acceso



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE – EM 2017.

Frente al tema de la iluminación, en las 5 UPZs las personas afirmaron que la iluminación de la vía de acceso a la edificación en las noches es suficiente, aunque para la localidad de Sumapaz el 62,7% afirmó que no hay iluminación y sólo Tintal Sur supera a Bogotá en 4,5 pps (ver Gráfica 13). Si bien las cifras del Distrito no son bajas, se esperaría que la cobertura de iluminación pública fuera no sólo buena sino universal de manera que el espacio público se convierta en un espacio seguro para toda la ciudadanía.

Gráfica 13 Iluminación de las vías de acceso



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE – EM 2017.

La insuficiencia en la iluminación y las malas vías de acceso, pueden estar asociadas a factores de riesgo de diferente índole y a la restricción en la apropiación del espacio público por parte de las personas que habitan la localidad. Además, habla de un contexto de movilidad difícil para los habitantes de la localidad de Sumapaz, puesto que si las vías están en mal estado, esto puede significar mayores tiempos de desplazamiento bien sea al colegio, al trabajo, a los servicios de salud, etc.; dificultades para sacar sus productos a los diferentes mercados lo que aumenta los costos de transporte, afectando el precio de los productos; esto a su vez puede ser un aspecto generador de situaciones de inseguridad en la localidad que podrían estar diferenciadas por género.

La inseguridad en las calles se expresa de manera diferencial hacia hombres y mujeres. Hacia ellas, la inseguridad y la percepción de la inseguridad está relacionada principalmente con la violencia sexual[9]. Según la ONU, este hecho hace que millones de mujeres en el mundo vean afectada su movilidad y

[9] La Organización Mundial de la Salud define la violencia sexual como: "todo acto sexual, la tentativa de consumar un acto sexual, los comentarios o insinuaciones sexuales no deseados, o las acciones para comercializar o utilizar de cualquier otro modo la sexualidad de una persona mediante coacción por otra persona, independientemente de la relación de esta con la víctima, en cualquier ámbito, incluidos el hogar y el lugar de trabajo"

desplazamiento por las ciudades, pueblos o sitios donde vivan, lo que por supuesto limita o restringe sus actividades y ciertos derechos como el de la educación o el del trabajo, entre otros. Además de esto, cuando las mujeres son víctimas de violencia sexual en el espacio público, se generan secuelas físicas y/o psicológicas que pueden durar un tiempo o toda la vida. Por esto, es importante plantear alternativas para remediar la situación de inseguridad en estas zonas, además de integrar la perspectiva de género e interseccional en los PDET – BR.

Vivienda

Entornos de la vivienda

Según la Tabla 1, los principales sitios a los que están cerca las viviendas son expendios de drogas. Esto podría significar un potencial problema puesto que estos sitios están asociados al consumo de drogas y en general a sustancias psicoactivas – SPA en niñas, niños y adolescentes, lo cual se convierte en un problema de salud pública. Según el informe de ciudad del Sistema de Monitoreo de las Condiciones Vida de la Infancia y la Adolescencia 2020, producido por la Secretaría de Integración Social, el consumo problemático de SPA es un fenómeno multicausal, con diversos factores de riesgo. Afirma que entre más temprano se inicie el consumo de SPA, mayor es la probabilidad de que los sistemas fisiológicos en el consumidor se habitúen a esas sustancias y se incremente la probabilidad de dependencia y adicción, así como la aparición de enfermedades derivadas o asociadas del consumo de SPA.

Por otro lado, los expendios de droga suelen estar amarrados a otro tipo de negocios ilícitos como la explotación sexual infantil, la prostitución, narcotráfico, entre otros. En un estudio del Ministerio de Justicia y la Fundación Ideas para la Paz – FIP del 2016, el microtráfico y la comercialización de SPA suelen concentrarse en zonas de las ciudades, que se caracterizan por su alto deterioro urbano y social y en las que además coincide la presencia de otros delitos (hurto, homicidios, lesiones personales, etc). Así mismo, en un documento del Idipron del 2019 , se manifiesta que personas que ejercen labores de vigilancia (campaneros) en las zonas que son controladas por grupos ilegales, o hacen parte de las redes de seguridad son los que permiten a las organizaciones criminales hacerse al control de actividades ilegales como la Explotación Sexual Comercial en Niñas, Niños y Adolescentes – ESCNNA, especialmente en zonas de expendio y consumo de drogas conocidas como ollas. También, identifican el uso de sustancias psicoactivas ilegales para el control de las víctimas, porque les permite sobrellevar la explotación, pero también porque el abusador consume este tipo de sustancias y se convierten en un mecanismo eficiente para asegurar la permanencia de las víctimas en el lugar en donde son explotadas.

Cuando se comparan las cifras de los territorios PDET – BR con las cifras de Bogotá se observan los mismos patrones, es decir, que en Bogotá la mayoría de los hogares se encuentran ubicados cerca a expendios de droga y lotes baldíos, por lo que los problemas descritos anteriormente pueden ser más un problema del Distrito en general y menos un problema particular de unas zonas específicas.

Tabla 1. Entorno de la vivienda

La vivienda está cerca a	Lucero	Ismael Perdomo	Jerusalem	Bosa Central	Tintal Sur	Sumapaz	Bogotá
Fábricas o industrias	2,8%	**22,5%**	3,3%	10,2%	1,9%	0,3%	13,7%
Basureros o botaderos de basuras	12,2%	15,0%	14,4%	4,3%	13,4%	0,5%	9,2%
Plazas de mercado o mataderos	8,3%	12,9%	8,4%	7,1%	7,5%	0,0%	9,8%
Terminales de buses	3,8%	**24,0%**	8,3%	9,1%	**34,4%**	**1,6%**	9,5%
Bares o prostíbulos	11,4%	17,0%	16,7%	**21,8%**	8,4%	0,8%	13,9%
Expendios de droga (ollas)	**50,7%**	**29,4%**	**31,8%**	**23,0%**	**32,7%**	0,8%	**22,7%**
Lotes baldíos o sitios oscuros y peligrosos	19,0%	24,3%	16,0%	17,1%	**49,6%**	0,8%	**20,5%**
Líneas de alta tensión o centrales eléctricas	5,7%	4,9%	5,0%	2,7%	2,3%	1,6%	5,1%
Caños de aguas residuales	10,0%	7,2%	6,4%	18,7%	**47,1%**	0,8%	13,6%
Zona de riesgo de incendio forestal	1,5%	3,5%	3,6%	0,4%	6,3%	0,0%	2,8%
Talleres de mecánica, servitecas o estaciones de gasolina	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	1,32%	12,94%

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE – EM 2017.

[10] *http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/criminalidad/comercializacion/CR152015-microtrafico-comercializacion-sustancias-psicoactivas-lineamientos.pdf*

[11] Legitimación cultural de la explotación sexual, comercial de niñas, niños y adolescentes en Bogotá https://www.idipron.gov.co/sites/default/files/docs/investigacion/especiales/ESCNNA-mecanismos-culturales-legitimacion-Informe-visual.pdf

Por otro lado, el mayor problema que manifestaron las personas encuestadas, salvo en la localidad de Sumapaz, es la inseguridad, que coincide con la percepción de seguridad (o inseguridad) de los hogares en Bogotá (ver Tabla 2), aunque el promedio bogotano está por debajo de lo que se manifiesta en las UPZs, lo que indica que este problema es mayor en estas zonas.

Esto puede estar relacionado con la presencia de expendios de droga que se reportan en la tabla anterior, ya que estos sitios aumentan la percepción de inseguridad en las personas, pero también porque como ya mencionamos, suelen relacionarse con otros delitos en zonas específicas de la ciudad, que además terminan teniendo un deterioro en su infraestructura y espacio público. La percepción de inseguridad también puede estar asociada a la presencia de los lotes baldíos o sitios oscuros y peligrosos, lo que puede no sólo generar sensación de inseguridad sino efectivamente volver inseguro el espacio público.

Tabla 2. Problemas que presenta el sector

Problemas que presenta el sector	Lucero	Ismael Perdomo	Jerusalem	Bosa Central	Tintal Sur	Sumapaz	Bogotá
Ruido	33,2%	23,7%	33,2%	29,1%	17,4%	**8,7%**	33,2%
Exceso de anuncios publicitarios	4,0%	7,1%	4,9%	6,0%	6,9%	1,1%	9,4%
Inseguridad	**85,1%**	**70,7%**	**74,8%**	**66,1%**	**87,4%**	3,4%	**64,3%**
Contaminación del aire	46,4%	32,4%	29,9%	34,9%	44,5%	3,4%	33,4%
Malos olores	47,4%	31,1%	36,1%	35,5%	47,9%	2,4%	30,6%
Generación y manejo inadecuado de basuras	30,2%	23,9%	26,4%	11,1%	23,7%	2,9%	17,9%
Invasión del espacio público (andenes, calles, parques	10,1%	15,5%	10,7%	5,9%	27,4%	1,3%	14,8%
Presencia de insectos, roedores o animales que causan molestia	21,5%	26,1%	27,8%	21,6%	46,9%	5,6%	21,1%

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE – EM 2017.

Foto: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Estado de la vivienda

Respecto de las características de la vivienda, los hogares encuestados manifiestan que los principales problemas que se presentan son la humedad y las grietas en el techo y paredes (ver Tabla 3) que se corresponde con lo manifestado por todos los hogares de Bogotá encuestados en la EM - 2017. Estas son situaciones comunes que se presentan en las viviendas, pero es necesario ver la dimensión de los daños para establecer si hay o no un déficit de vivienda cualitativa. Para el caso de la UPZ Ismael Perdomo y la localidad de Sumapaz, se observa que las condiciones generales de la vivienda son deficientes, lo que significa que es necesario hacer un mejoramiento de vivienda cualitativa (y tal vez cuantitativa) en estos sectores [12].

[12] Según el DANE, el déficit cualitativo hace referencia a las viviendas que presentan carencias habitacionales en los atributos referentes a la estructura, espacio y a la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios y por tanto, requieren mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional en la cual viven. Por su parte, el déficit de vivienda cuantitativo es la brecha entre la cantidad de viviendas que se deben construir o adicionar para que cada hogar que necesita alojamiento tenga una vivienda adecuada.

Tabla 3. Estado de la vivienda

Estado de la vivienda	Lucero	Ismael Perdomo	Jerusalem	Bosa Central	Tintal Sur	Sumapaz	Bogotá
Humedad en el techo o paredes	**23,5%**	**22,5%**	**33,4%**	**19,0%**	**13,3%**	**36,0%**	**21,0%**
Goteras en el techo	**16,7%**	15,0%	**25,0%**	7,6%	9,1%	**38,6%**	12,2%
Grietas en techos y paredes	**12,0%**	12,9%	15,7%	**10,6%**	**12,8%**	**33,1%**	11,8%
Fallas en tuberías, caños o desagües	4,4%	**24,0%**	7,5%	3,3%	6,3%	15,6%	4,9%
Grietas en el piso	8,7%	17,0%	8,2%	4,3%	6,9%	28,8%	5,1%
Cielorraso o tejas en mal estado	8,6%	**29,4%**	9,4%	5,9%	3,4%	**34,7%**	5,8%
Escasa ventilación	5,8%	**24,3%**	7,9%	3,9%	3,8%	13,2%	4,6%
Inundación cuando llueve o cuando se crece el río	5,5%	4,9%	7,0%	1,2%	5,9%	6,9%	3,4%
Peligro de derrumbe, avalancha o deslizamiento	3,7%	7,2%	5,5%	0,0%	1,0%	13,2%	1,7%
Hundimiento del terreno	3,0%	3,5%	3,1%	0,3%	1,3%	12,2%	2,0%

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE – EM 2017.

Salud

La categoría de salud aborda los temas como el régimen de afiliación a salud, el diagnóstico de enfermedades y/o problemas de salud y el respectivo tratamiento que reciben o no las personas, el reconocimiento de discapacidades o limitaciones permanentes y el embarazo adolescente.

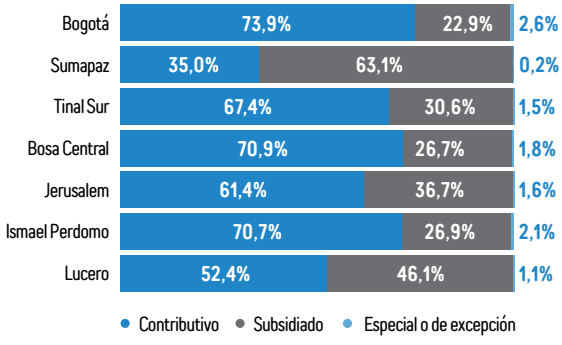
Afiliación a régimen de salud

Para el caso del régimen de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSSS, para las 5 UPZs PDET – BR se observa que más de la mitad de las personas pertenecen al régimen contributivo (ver Gráfica 14), principalmente en las UPZs Bosa Central e Ismael Perdomo donde el 70,9% y 70,7% de la población respectivamente, afirmó pertenecer a este régimen y a su vez son las localidades que más se acercan al promedio de la ciudad en cuanto a afiliación al régimen contributivo. Esto puede estar mostrando que hay un porcentaje alto de personas en estas UPZs con trabajo formal.

Sin embargo, para el caso de Sumapaz se observa todo lo contrario; el 63,1% de las personas pertenece al régimen subsidiado. Esto puede estar relacionado con el hecho de que gran porcentaje de los hogares están en el estrato 1 y muestra que la localidad es vulnerable y con bajas condiciones de calidad de vida. Esto significa que frente a un evento externo que reduzca los ingresos del hogar, este hogar puede caer en pobreza y perder rápidamente las condiciones mínimas establecidas en el país, que se requieren para cubrir sus necesidades básicas.

No obstante, para los 6 territorios PDET – BR, se observa que la cobertura en salud, al menos desde la afiliación al SGSSS, es bastante alta, al igual que sucede con esta cobertura en la ciudad, pero se debe diferenciar entre cobertura y acceso a la salud, pues son dos cosas distintas. La cobertura hace referencia a que las personas estén afiliadas al SGSSS sea cual sea su régimen de afiliación. El acceso, por su parte, se refiere a que las personas hacen uso efectivo de los servicios cuando lo necesitan.

Gráfica 14. Régimen de afiliación



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE – EM 2017.

Diagnóstico de enfermedades

Frente al diagnóstico de enfermedades, lo que se observa en la Tabla 4 es que principalmente las personas manifiestan que les han dictaminado enfermedades cardiovasculares en las 5 UPZs PDET – BR. Aunque en Sumapaz hay un alto porcentaje de personas con este dictamen (9,7%), el principal diagnóstico en esta localidad es de enfermedades de los huesos, lesiones, limitaciones del uso de los huesos, artrosis, artritis (11,9%) y enfermedades digestivas (11,0%), que también es la segunda enfermedad diagnosticada en el resto de UPZs (4,3% en promedio). Para las UPZs de Ismael Perdomo y Tintal Sur también se destacan las enfermedades digestivas (5,5% y 5,2% respectivamente). Las enfermedades cardiovasculares y de los huesos normalmente están relacionadas con edades avanzadas, y junto con las enfermedades digestivas se relacionan con hábitos de vida y alimenticios poco saludables.

Al comparar las cifras de los territorios PDET – BR con las cifras de Bogotá se observan los mismos patrones, es decir que en Bogotá a la mayoría de personas les han diagnosticado enfermedades cardiovasculares (7,8%) y en segundo lugar, enfermedades de los huesos, lesiones, limitaciones del uso de los huesos, artrosis, artritis (5,0%) por lo que estas enfermedades pueden constituir más un asunto de salud pública del Distrito que de estas zonas específicas.

Tabla 4. Porcentaje de personas con enfermedades diagnosticadas

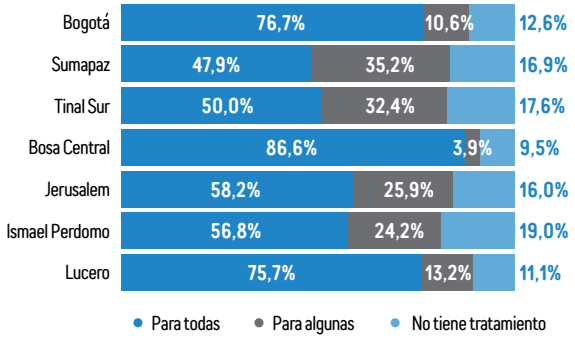
Enfermedades diagnosticadas	Lucero	Ismael Perdomo	Jerusalem	Bosa Central	Tintal Sur	Sumapaz	Bogotá
Enfermedades cardiovasculares	**6,4%**	**5,8%**	**8,1%**	**6,2%**	**6,0%**	**9,7%**	**7,8%**
Enfermedades respiratorias	2,9%	2,2%	4,0%	1,0%	2,3%	5,8%	2,6%
Insuficiencia renal	0,8%	0,7%	1,0%	0,4%	1,1%	1,9%	0,9%
Enfermedades digestivas	3,2%	**5,5%**	4,8%	2,1%	**5,2%**	**11,0%**	4,4%
Enfermedades de los huesos, lesiones, limitaciones del uso de los huesos, artrosis, artritis	**4,3%**	**4,0%**	4,8%	**4,1%**	**4,5%**	**11,9%**	**5,0%**
Diabetes	2,0%	2,0%	2,3%	1,8%	2,2%	2,7%	2,5%
Tumores malignos, cáncer	0,7%	0,8%	1,0%	0,7%	0,9%	0,8%	0,9%
Enfermedades mentales, trastornos de la conciencia	1,0%	0,6%	1,4%	0,5%	1,0%	0,6%	0,9%
Asma	1,0%	0,6%	2,1%	0,5%	1,7%	1,4%	1,4%
Alergia crónica	0,5%	0,7%	1,5%	0,3%	0,4%	1,9%	1,3%
Epilepsia	0,7%	0,5%	0,3%	0,3%	0,5%	0,4%	**0,4%**
Trastornos de la conducta	0,4%	0,0%	0,6%	0,3%	0,8%	0,6%	**0,5%**

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE – EM 2017.

No obstante, frente al tratamiento de enfermedades el comportamiento entre los 6 territorios es muy heterogéneo. Mientras en la UPZ de Bosa Central, el 86,6% de las personas afirmaron tener tratamiento para todas sus enfermedades diagnosticadas (y es la única UPZ que está por encima del promedio del Distrito casi en 10 pps), en Sumapaz y Tintal Sur sólo el 47,9% y 50,0% respectivamente tienen tratamiento. Sin embargo, es la UPZ de Ismael Perdomo la que afirma en mayor porcentaje (19,0%) que no tiene ningún tipo de tratamiento (ver Gráfica 15). Así mismo, frente a lo que reportan las personas en el Distrito, Lucero es la única UPZ que se acerca al promedio distrital, mientras que el resto de UPZ están por debajo de este promedio en más de 18 pps.

Estas cifras muestran las diferencias que se presentan en las UPZs y Sumapaz, frente al acceso y calidad del servicio de salud, puesto que, en teoría, todas las enfermedades de la Tabla 4 tienen tratamiento. Esto lleva a plantearse si la falta de tratamiento se debe a problemas en la oferta y el acceso al servicio de salud o si se debe a problemas de demanda, es decir, de que las personas en efecto requieran estos servicios y acudan a ellos, por lo que en el marco de los PDET – BR, vale la pena que se haga este análisis con el propósito de movilizar la oferta en salud de la manera más adecuada.

Gráfica 15. Porcentaje de personas con tratamiento de enfermedades



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE – EM 2017.

Discapacidad

Respecto de la discapacidad[13] , también se ve algo de heterogeneidad en los territorios PDET – BR. La principal limitación permanente que se presenta es la de moverse o caminar (ver Tabla 5). Sin embargo, para la UPZ de Tintal Sur la principal limitación es la de ver, a pesar de usar gafas o lentes (40,4%), aunque esta es la limitación permanente con el segundo porcentaje más alto para Sumapaz y las UPZs de Jerusalem, Ismael Perdomo y Lucero. Aunque para Bogotá la principal limitación permanente también es la de moverse o caminar, es evidente la diferencia abismal que se presenta entre los territorios PDET – BR y el Distrito. Este resultado tiene relación con lo que se mostró en la Gráfica 2 y refuerza la idea de una "territorialización" de la discapacidad en el Distrito.

De acuerdo con lo encontrado por el Observatorio Poblacional Diferencial y de Familias en sus boletines No 814 y No 1115, existe una relación directa entre el nivel de pobreza y la discapacidad, pues en los hogares más pobres está el mayor porcentaje de personas con discapacidad, concretamente en las localidades de Kennedy, Suba, Engativá, Ciudad Bolívar y Bosa, lo que es acorde con la clasificación de esta población por estrato socioeconómico, pues el 90% de los hogares con personas con discapacidad en el Distrito se encuentran en los estratos 1, 2 y 3 (las personas que viven en los territorios PDET – BR están en los estratos 1 y 2), más de la mitad de estos hogares se agrupan en los dos primeros quintiles de riqueza (Q1 y Q2), así como el porcentaje de personas que dejó de consumir las tres comidas (desayuno, almuerzo y cena) por falta de dinero, uno o más días de la semana, es mayor para aquellos hogares en los que hay este tipo de población.

Estas limitaciones son comunes y están resaltando las necesidades que tiene la población, no sólo en temas de salud, sino por ejemplo, de la adecuación del espacio público y el equipamiento urbano, puesto que las personas con limitaciones en el movimiento y en la visión, se desplazan de formas diferenciales por el espacio público. Además, la falta de visión, o la visión reducida, puede afectar de forma dramática la calidad de la vida de las personas hasta el punto de inmovilizarlas, puesto que se sienten inseguras de salir de su hogar. Lo que invita a mover toda la oferta disponible del Distrito para disminuir los efectos de esas limitaciones en el diario vivir de las personas que impiden el goce efectivo de sus derechos.

Tabla 5. Porcentaje de personas con limitaciones permanentes

Limitaciones permanentes	Lucero	Ismael Perdomo	Jerusalem	Bosa Central	Tintal Sur	Sumapaz	Bogotá
Moverse o caminar	**36,2%**	**25,6%**	**26,2%**	**33,9%**	**21,6%**	**39,9%**	**1,8%**
Usar los brazos o manos	12,2%	15,9%	11,8%	15,0%	8,4%	12,8%	0,7%
Ver, a pesar de usar lentes o gafas	17,2%	**23,6%**	**21,9%**	14,0%	**40,4%**	**24,5%**	1,1%
Oír, aún con aparatos especiales	4,3%	5,5%	10,0%	5,6%	5,8%	6,9%	0,4%
Hablar	7,0%	5,8%	6,1%	6,8%	6,4%	5,9%	0,4%
Entender o aprender	7,2%	9,4%	13,2%	11,7%	7,7%	4,3%	0,5%
Relacionarse con otras personas por problemas mentales o emocionales	7,9%	7,1%	7,9%	6,2%	5,5%	4,8%	0,4%
Bañarse, vestirse, alimentarse sin ayuda de alguien más	8,0%	7,2%	2,8%	6,8%	4,2%	1,1%	0,4%

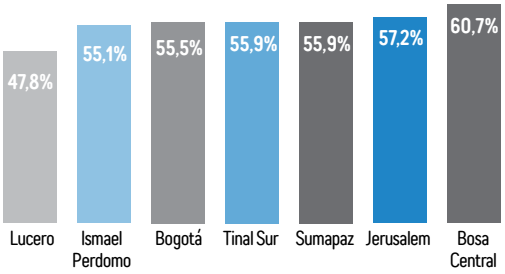
Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE – EM 2017.

[13] En este apartado se entiende a una persona con discapacidad, a aquellas que en la Encuesta Multipropósito de Bogotá 2017, respondieron afirmativamente tener una limitación permanente para: Moverse o caminar, Usar sus brazos o manos, Ver, a pesar de usar lentes o gafas, Oír, aún con aparatos especiales, hablar, Entender o aprender, Relacionarse con otras personas por problemas mentales o emocionales, Bañarse, vestirse, alimentarse sin ayuda de alguien más. Así mismo, estas serán las limitaciones que se presenten. • [14] *http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/boletin_8_observatorio_poblacional_diferencial_y_de_familias_0.pdf* • [15] *http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/08.03.2021_boletindiscapacidad_final_publicar.pdf*

Embarazo adolescente

Según los datos de la EM 2017, en promedio para los territorios PDET – BR, el 55,4% de las mujeres menores de 18 años afirmó estar embarazada en el momento en el que la encuestaron. La UPZ que presenta el menor porcentaje es Lucero con el 47,8% de niñas y adolescentes embarazadas, mientras que este fenómeno en Bosa Central está por encima en 12,9 pps. Estas cifras prenden las alarmas frente al fenómeno de la maternidad temprana, pues los porcentajes que se presentan de niñas y adolescentes que se encuentran embarazadas, están altos, incluso para el promedio distrital, pues en Bogotá el 55,5% de las mujeres menores de 18 años manifestó estar embarazada en el momento en que la encuestaron.

Gráfica 16. Porcentaje de mujeres menores de 18 años embarazadas



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE – EM 2017.

Actualmente el Distrito cuenta con el programa de Prevención y atención a la Maternidad y Paternidad Temprana, el cual lidera la Secretaría de Integración Social. Este programa surge en el 2016 y su objetivo es promover el ejercicio de los derechos sexuales y los derechos reproductivos "con el fin de disminuir los índices de maternidad y paternidad temprana en Bogotá y los embarazos no deseados desde el enfoque diferencial y de género, a través de una estrategia integral, transectorial y participativa" (Secretaría de Planeación). A este programa, se articulan otras entidades como las Secretarías Distritales de Gobierno, Planeación, Seguridad, Convivencia y Justicia, Cultura, Recreación y Deporte, Desarrollo Económico, Mujer, Educación y Salud, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Profamilia. Lo que muestra un trabajo articulado, ya que el fenómeno de la maternidad y paternidad adolescente no es unidimensional, por lo que necesita el concurso de varias entidades.

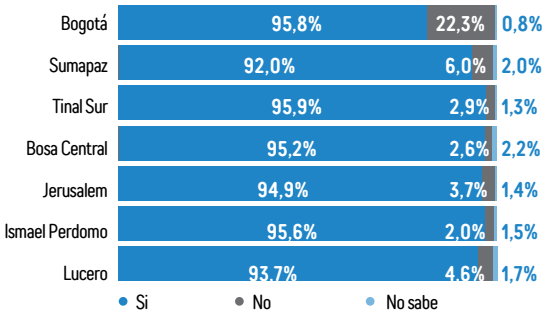
En este sentido, se recomienda que desde los PDET – BR se movilice este programa a los territorios priorizados, se fortalezcan y mejoren los aspectos que deban hacerlo para prevenir y reducir los embarazos y la maternidad y paternidad temprana de manera efectiva y garantizar el goce efectivo de los derechos de las niñas, niños y adolescentes del Distrito.

Educación

Alfabetismo

El nivel de alfabetismo que tienen las personas en los territorios PDET – BR en general es bastante alto. Se observa que casi la totalidad de la población sabe leer y escribir, incluso en la zona rural de Sumapaz. Estos datos son similares a los que se observan para el promedio bogotano, lo que significa que en la ciudad el nivel de alfabetismo es alto en general y que la cobertura en educación es casi universal. Sin embargo, es importante tener en cuenta que el alfabetismo por sí solo no dice mucho más allá de si una persona sabe leer o escribir. Sería importante conocer el grado de alfabetismo (o analfabetismo) funcional, dado que este permite saber qué tanto pueden usar las personas su capacidad de leer, escribir y usar cálculos aritméticos para solucionar o resolver situaciones cotidianas en su vida.

Gráfica 17. Porcentaje de personas que saben leer y escribir



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE – Censo 2018.

Nivel educativo

Otra de las cifras que llaman la atención son las del nivel educativo que manifestaron tener las personas encuestadas en el 2017, puesto que este es muy bajo en todos los territorios. Más de la mitad de la población está concentrada en la educación escolar (primaria y media académica). En las UPZs Lucero, Jerusalem y Sumapaz el nivel educativo más frecuente es el de básica primaria. El porcentaje de personas con educación superior (bien sea técnica, tecnológica o universitaria) oscila entre el 8% y el 21% y las personas con posgrado no llegan ni al 2% (ver Tabla 6).

Estas cifras son preocupantes, porque los bajos niveles educativos suelen estar asociados a altos niveles de vulnerabilidad, puesto que la educación es uno de los principales vehículos para la movilidad social, lo que significa que las personas pueden acceder a mejores empleos (en términos de formalidad, salarios,

calificación, etc.) que en el largo plazo les permiten salir de la senda de la pobreza. Especialmente si se comparan con los resultados para Bogotá, ya que en la ciudad también se ve que el nivel académico generalizado es la media académica. No obstante, la única diferencia que se observa entre la ciudad y las demás zonas, está en las cifras de educación superior, pues las personas que tienen nivel universitario en Bogotá están por encima en más de 8 pps y las que tienen estudios de posgrado están por encima en más de 4 pps.

Estos resultados aunados con las dinámicas demográficas pueden ser inquietantes ya que si hay un grueso de la población en edad de trabajar y en edades jóvenes, las preguntas son: ¿cuál es la oferta en términos educativos y laborales para esta población? ¿Cuál es el tipo de empleos que tienen estas personas? ¿Está relacionado esto con la alta informalidad laboral que reportan estos territorios? ¿Hay oferta que permita a estos territorios retener su bono demográfico?, entre muchas otras que pueden ser objeto de análisis y priorización de iniciativas durante la fase participativa de los PDET – BR.

Tabla 6. Nivel educativo alcanzado

Nivel educativo	Lucero	Ismael Perdomo	Jerusalem	Bosa Central	Tintal Sur	Sumapaz	Bogotá
Preescolar	3,0%	2,5%	2,7%	1,7%	2,8%	1,5%	2,1%
Básica primaria	**31,8%**	**24,8%**	**29,7%**	**24,6%**	**23,3%**	**38,3%**	**19,3%**
Básica secundaria	19,6%	16,4%	18,4%	15,2%	17,4%	15,3%	13,3%
Media académica	**27,6%**	**28,7%**	**29,0%**	**29,6%**	**33,3%**	17,6%	**24,2%**
Media técnica	1,5%	1,4%	1,1%	2,2%	1,9%	9,5%	1,7%
Normalista	0,2%	0,4%	0,8%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%
Técnica profesional o Tecnológica	7,0%	11,1%	8,6%	11,4%	10,9%	4,2%	10,9%
Universitario	3,8%	9,7%	5,3%	9,4%	6,7%	3,6%	**17,9%**
Especialización, maestría, doctorado	0,3%	1,4%	0,4%	1,3%	0,4%	1,5%	6,2%
Ninguno	3,0%	1,9%	2,3%	1,9%	1,5%	5,0%	1,7%
No informa	2,2%	1,8%	1,6%	2,4%	1,5%	3,0%	2,4%

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE – Censo 2018.

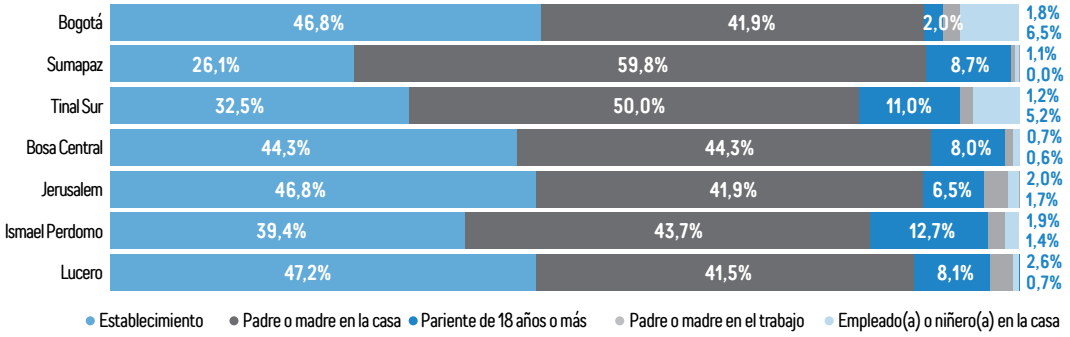
Foto: Secretaría de educación.

Cuidado a la primera infancia

El o la cuidadora principal de niñas y niños menores de 5 años en las UPZs de Lucero y Jerusalem se relaciona con el cuidado institucionalizado16,al igual que como sucede en Bogotá. En Sumapaz y las UPZs de Tintal Sur e Ismael Perdomo el o la cuidadora principal es el padre/madre en casa, mientras que para Bosa Central se reparten en porcentajes iguales entre estos dos tipos de cuidadores.

[16] Se entiende cuidado institucionalizado si el niño asiste a hogar comunitario, jardín, centro de desarrollo infantil o colegio.

Gráfica 18. Principal cuidador de los menores de 5 años

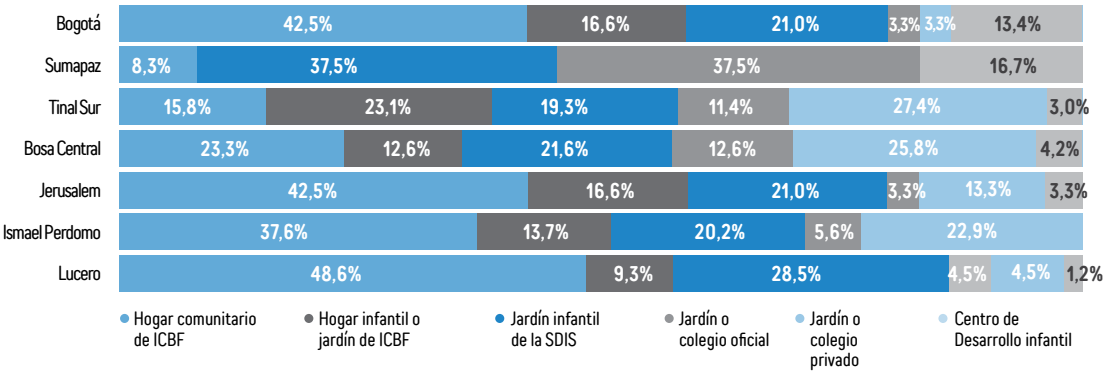


Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE – EM 2017.

Al ver la Gráfica 19 se observa que, respecto al cuidado institucionalizado en las UPZs de Lucero, Ismael Perdomo y Jerusalem, las niñas y niños están principalmente en los hogares comunitarios del ICBF tal y como sucede en todo el Distrito. En las UPZs de Bosa Central y Tintal Sur, las niñas y niños tienen cuidado en jardines privados, mientras que en Sumapaz están en los jardines infantiles de la Secretaría de Integración Social y en jardines o colegios oficiales.

En términos generales, el cuidado institucionalizado está a cargo del Estado, bien sea del nivel nacional o distrital, lo que muestra la importancia de la oferta pública de cuidado y atención integral a la primera infancia en estos lugares por lo que valdría la pena conocer si la oferta existente cubre las demandas de este servicio, especialmente cuando en las dos UPZs de Bosa Central son más las niñas y niños en jardines privados. Estos análisis llevarían a que la oferta de cuidado a la primera infancia pueda ampliarse de manera que resulte beneficioso para las niñas y niños y sus cuidadores principales, que en su mayoría son mujeres, a través de, por el ejemplo, la expansión del Sistema Distrital de Cuidado – SIDICU con sus manzanas del cuidado y las unidades móviles.

Gráfica 19. Cuidado institucionalizado de los menores de 5 años



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE – EM 2017.

Índice de Pobreza Multidimensional

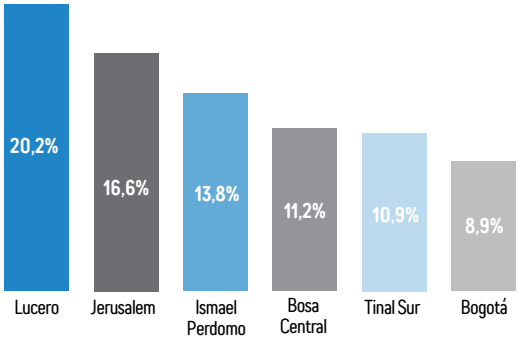
Foto: Alcaldía Mayor de Bogotá.

El Índice de Pobreza Multidimensional – IPM es una de las medidas oficiales para medir la pobreza en Colombia, a través de otras variables diferentes al ingreso. Este índice está compuesto por cinco dimensiones: condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y juventud, salud, trabajo, acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda. Estas dimensiones a su vez involucran 15 indicadores y cuando un hogar tiene al menos una privación en por lo menos 5 indicadores, se considera pobre.

La Gráfica 20 muestra el porcentaje de personas que son pobres por IPM, bajo la metodología de la medida de la pobreza con información censal del DANE. La UPZ que tiene el mayor porcentaje de personas pobres es Lucero (20,2%) y la UPZ con el menor porcentaje es Tintal Sur (10,9%), lo que muestra el comportamiento tan heterogéneo que tiene la pobreza multidimensional en estos territorios. Esto se confirma al comparar los porcentajes con el dato para Bogotá en el año 201817, pues en promedio, el 9% de las personas en Bogotá son pobres multidimensionalmente, es decir, menos de la mitad que en la UPZ de Lucero, lo que está mostrando una situación de vulnerabilidad alta, particularmente en esta UPZ y en Jerusalem. Si se observa detenidamente, las 3 UPZ de la localidad de Ciudad Bolívar, son las UPZ que tienen más porcentaje de personas pobres por IPM.

La principal privación que se registra en los hogares es el trabajo informal, con cifras que oscilan entre el 76,5% y el 82%, lo que demuestra que este es un problema central en estas UPZs y al que hay que darle tratamiento, teniendo en cuenta que particularmente en estas UPZs hay un grueso de población joven y en edad de trabajar. Lo que significa que, si sus condiciones laborales actuales no son buenas, sus condiciones de vida en la vejez tampoco lo serán al mismo tiempo que hay un bajo aprovechamiento del bono demográfico que existe en estas zonas.

Gráfica 20. Porcentaje de personas pobres por IPM



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE – Censo 2018.

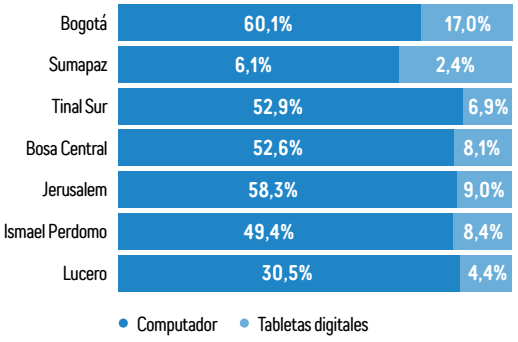
[17] El cálculo del indicador se realizó con los datos del censo del 2018. Dada la omisión censal tan alta para la localidad de Sumapaz, no se realizó el cálculo de este indicador debido a la subregistro que se pueda estar presentando.

Tecnología de la Información y las Comunicaciones

Foto: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Frente a la Tecnología de la Información y las Comunicaciones - TICs, los datos muestran que en general en los territorios PDET – BR hay problemas de conexión y acceso a internet, especialmente en Sumapaz. Las UPZs que tienen mayor acceso a computadores, bien sean portátiles o de escritorio son Bosa Central y Tintal con apenas el 53% de los hogares, mientras que Jerusalem es la UPZ donde más hogares tienen acceso a tabletas y son sólo un 9,0%. Sin embargo, al observar los datos de la ciudad, tampoco mejora el panorama, pues apenas el 60% de los hogares tiene acceso a cualquiera de estos dos tipos de computador, aunque el porcentaje de hogares que tienen acceso a tableta sí es más alto del que se observa en los territorios PDET – BR, y casi que dobla a la UPZ de Jerusalem.

Gráfica 21. Porcentaje de personas que tienen acceso a un computador o tableta



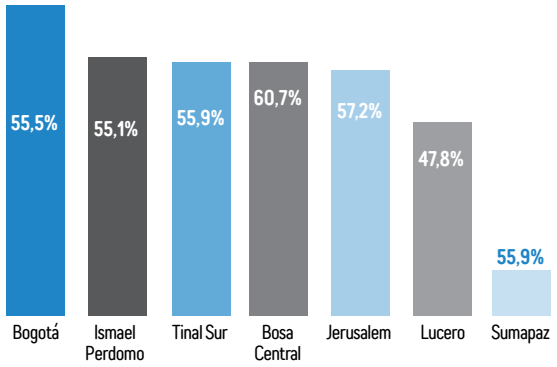
Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE – EM 2017.

Por otro lado, alrededor del 60% de los hogares en la UPZ de Jerusalem tienen conexión a internet, mientras que en Lucero menos de la mitad de los hogares la tiene y sólo un 10% de hogares en Sumapaz. Estas cifras contrastan fuertemente con lo que se observa para Bogotá, pues alrededor del 80% de los hogares tienen conexión a internet, es decir 13,9 pps por encima de lo que se registra en la UPZ de Ismael Perdomo.

Estas cifras resultan problemáticas porque muestran que existe una brecha digital en estas zonas lo que afecta de manera negativa a su población. El acceso a internet en Colombia es un servicio de carácter público esencial y universal[18] y está amparado en el derecho al acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones básicas[19] y su vulneración sólo ayuda a aumentar las desigualdades y la pobreza. Estar desconectado implica que no hay un acceso igualitario a la información y al conocimiento provenientes de internet, lo que reduce los recursos que niñas, niños y adolescentes tienen a disposición para desarrollar todas sus capacidades y habilidades, así como las diferentes habilidades y conocimientos que deben tener las personas para desenvolverse en el mundo actual. La brecha digital profundiza el atraso y dificulta el desarrollo de las sociedades.

[18] Ley 2108 de 2021
[19] Ley 1341 de 2009

Gráfica 22. Porcentaje de personas que tienen acceso a internet.



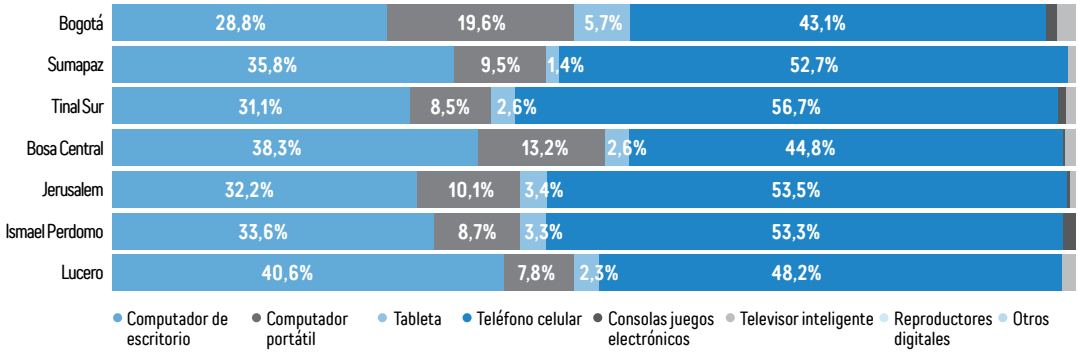
Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE – Censo 2018.

Otra de las formas de medir el acceso a internet, es saber el tipo de dispositivo usado para acceder a internet, pues es conocido que el acceso es limitado (especialmente en Sumapaz) y que la cobertura no es universal, pero es importante saber a través de qué dispositivos acceden porque eso permite diseñar mejores planes de acceso a internet.

En la Gráfica 23 se observa que el principal dispositivo de acceso a internet es el teléfono celular en todas las UPZs y el Distrito, aunque con diferencias en comportamiento al interior de cada una. En Tintal Sur el porcentaje de personas que acceden a través de este dispositivo es el más alto (56,7%) mientras que la UPZ Lucero está por debajo en 8,5 pps. Incluso en Sumapaz, que muestra una enorme brecha digital, la mitad de las personas usan el teléfono celular para acceder a internet.

El computador de escritorio es el segundo dispositivo de acceso a internet con mayor porcentaje en la UPZ Lucero, que está 11,8 pps por encima de lo que se presenta en Bogotá. Por otro lado, Tintal Sur es la UPZ donde más diferencia se presenta en el uso de uno y otro dispositivo, con una diferencia de 25,6 pps. El computador portátil aparece como la tercera opción más usada para acceder a internet, e incluso, a nivel de ciudad su uso es mayor de lo que se observa en estos territorios. El uso de las demás opciones es casi inexistente, tanto en estas zonas como en el Distrito.

Gráfica 23. Dispositivos usados para acceder a internet.



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE – EM 2017.

5 Conclusiones y recomendaciones

El enfoque territorial de los PDET- BR hace necesaria la caracterización de cada uno de los territorios priorizados desde esta estrategia, con el fin de identificar a la luz de los componentes de trabajo territorial, las necesidades y demandas de las comunidades que habitan estas zonas. El trabajo articulado entre el Observatorio Diferencial y de Familias de la Secretaría Distrital de Planeación y la ACPVR-DPR, cuya síntesis se presenta en este boletín, permitió avanzar tanto en la caracterización poblacional como en el análisis de las condiciones socioeconómicas de los territorios PDET-BR, con el propósito de aportar en el diagnóstico, en materia de inclusión social para las localidades donde se implementará la planeación participativa en el marco PDET-BR.

La caracterización poblacional permitió obtener una radiografía y un comparativo de las variables poblacionales básicas tales como diversidad sexual, enfoque diferencial, distribución de la población por ciclo vital e indicadores demográficos para los territorios priorizados. Esta información es de gran relevancia para el análisis de las dinámicas y conflictividades presentes en el territorio desde un enfoque que tiene en cuenta las particularidades de las personas o grupos de personas a partir de sus características individuales y colectivas. Así mismo, enriquece las discusiones PDET-BR en tanto proporciona bases para el reconocimiento de las comunidades, la visibilización de los grupos poblacionales con mayor vulnerabilidad y la priorización de las necesidades de los territorios en relación con la población objeto de las diferentes intervenciones que surjan en la fase participativa PDET-BR.

Profundizando lo anterior, se puede concluir, según la caracterización poblacional, que por ciclo vital, el grupo que tiene mayor representación es el de la adultez, que en promedio para los 6 territorios corresponde al 38,5% de la población. Este resultado se refuerza al observar la proporción de la población económicamente activa que está alrededor del 70%. Estas cifras están mostrando que en estos territorios hay una presencia de bono demográfico, que corresponde con la dinámica poblacional de la ciudad. Por otro lado, el índice de envejecimiento muestra que en términos generales para los territorios PDET - BR no hay una carga demográfica producto de envejecimiento, aunque en Sumapaz ese índice pasa el 50%.

as pirámides poblacionales muestran la fuerte reducción de la fecundidad tanto en las 5 UPZs como en Sumapaz en los últimos 20 años, así como la alta presencia de población joven y de población en edad de trabajar. En este sentido, tanto el PDET urbano como el rural, deben abrir la oportunidad de generar un diálogo alrededor de los desafíos y oportunidades en materia de servicios de educación y empleo para los jóvenes que son las cohortes más grandes en oportunidades de empleo para la PEA.

En términos generales para las 5 UPZs PDET, las vías de acceso a la vivienda se encuentran en buen estado y con suficiente iluminación. No obstante, este no es el caso para Sumapaz en donde apenas un poco más de la mitad de las vías se encuentra en buen estado y alrededor del 60% no tiene iluminación. La infraestructura y el mejoramiento de las vías de acceso a las viviendas de esta localidad será, por la dimensión del problema, una de las necesidades que seguramente se expresarán en el ejercicio participativo del PDET. En esa medida, se puede sugerir aprovechar esta oportunidad para acercar a los sectores del distrito a escuchar y planear conjuntamente las posibles acciones que propicien el mejoramiento de las vías y abrir la posibilidad de influir positivamente en su calidad de vida y en la comercialización de sus productos.

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Los hogares manifiestan en mayor medida estar cerca a expendios de drogas, situación que puede ser un potencial problema puesto que estos sitios están asociados al consumo de sustancias psicoactivas en niñas, niños y adolescentes, así como a otro tipo de negocios ilícitos como explotación sexual infantil, prostitución, narcotráfico entre otros. Así mismo, el mayor problema que manifestaron las personas encuestadas, salvo en la localidad de Sumapaz, es la inseguridad, hecho que puede estar relacionado con la presencia de expendios de droga, entre otras situaciones.

Respecto de las características de la vivienda, los hogares encuestados manifiestan que los principales problemas que se presentan son la humedad y las grietas en el techo y paredes. Estas son situaciones comunes que se presentan en las viviendas. Para el caso de la UPZ Ismael Perdomo y la localidad de Sumapaz, se ve que las condiciones generales de la vivienda son deficientes. Estas cifras muestran que se hace necesario, desde el componente de inclusión social, promover discusiones alrededor del a existencia o no de un déficit de vivienda cualitativa (o cuantitativa) en estas zonas y poder involucrar a los sectores del distrito para evaluar las alternativas en el corto, mediano y largo plazo de intervención. Esto, dado que se ha podido determinar que el estado de la vivienda afecta la salud física y mental de las personas y se convierte en un parámetro para saber si un hogar está o no en una condición de vulnerabilidad.

Las enfermedades más diagnosticadas en las 5 UPZs PDET – BR son las cardiovasculares, mientras que en Sumapaz son las enfermedades de los huesos, lesiones, limitaciones del uso de los huesos, artrosis, artritis; y las enfermedades digestivas. Las enfermedades cardiovasculares y de los huesos normalmente están relacionadas con edades avanzadas, así como las enfermedades digestivas y cardiovasculares se relacionan con hábitos de vida y alimenticios poco saludables. En este sentido, es recomendable que el Distrito realice una articulación con el plan decenal de salud y estrategias de promoción y prevención a través del reconocimiento de la importancia del deporte, de los hábitos de higiene y de la nutrición saludable. También debe

buscar la mejora de la calidad de vida y acceso a servicios para la atención y prevención oportuna de este tipo de enfermedades, así como realizar labores de vigilancia, prevención y atención y hábitos de vida saludables que permitan mitigar las enfermedades crónicas no transmisibles identificadas en el terreno.

Sin embargo, el tratamiento de enfermedades muestra un comportamiento muy heterogéneo. Mientras en la UPZ de Bosa Central, el 86,6% de las personas afirmaron tener tratamiento para todas sus enfermedades diagnosticadas, en Sumapaz y Tintal Sur sólo la mitad de personas afirmaron esto. Estas cifras muestran las diferencias frente al acceso y calidad del servicio de salud. Desde esta perspectiva, en el marco del ejercicio participativo del PDET – BR, debe detectarse a través del diálogo ciudadano, si esta problemática se origina por ausencia de oferta de servicios de salud en las zonas o la falta de asistencia de las personas a ellos, aun cuando estos existen. En esa medida, y contando a su vez con el sector salud en estos espacios de participación, se requiere identificar la problemática y así mismo proponer estrategias de mejora con el propósito de movilizar la oferta en salud de la manera más adecuada para los territorios.

Las principales limitaciones permanentes que manifiestan tener las personas, son moverse o caminar y la limitación de ver a pesar de usar gafas o lentes. Estas limitaciones resaltan las necesidades que tiene la población, no sólo en temas de salud, sino en los diferentes aspectos de su vida cotidiana. Esto presenta un reto para el Distrito porque toda la oferta que tenga a disposición debe ser incluyente para las personas con discapacidad. Los servicios de salud, el sistema educativo, el mercado laboral, el espacio público, entre muchas cosas, deben adecuarse para que puedan tener un goce efectivo de sus derechos. También se recomienda hacer una evaluación clínica de estas discapacidades para identificar cuáles de estas limitaciones pueden mejorarse o resolverse.

Según los datos de la EM 2017 en los territorios PDET analizados, en promedio el 55,4% de las mujeres menores de 18 años afirmó estar embarazada en el momento en el que la encuestaron, por lo que se deben prender las alarmas frente al fenómeno de la maternidad temprana. Desde los PDET – BR se debe prestar especial atención a este fenómeno social de tal forma que se ponga en evidencia durante la fase participativa y se proponga el diálogo en torno a iniciativas y movilización de la oferta del Distrito hacia la prevención y reducción de los embarazos y maternidades/paternidades tempranas.

El nivel de alfabetismo que tienen las personas en los territorios PDET – BR en general es bastante alto, incluso en la zona rural de Sumapaz. Sin embargo, este dato por sí solo no dice mucho más allá de si una persona sabe leer o escribir, por eso se recomienda evaluar el alfabetismo funcional, dado que este permite saber qué tanto pueden usar las personas su capacidad de leer, escribir y usar cálculos aritméticos para solucionar o resolver situaciones cotidianas en su vida.

Por otro lado, el nivel educativo que manifestaron tener las personas encuestadas en el 2017 es muy bajo en todos los territorios. El nivel educativo que más reportaron tener fue el de básica primaria, seguido de la media académica. Como la educación es una de las principales medidas de movilidad social, se hace necesario que a través del ejercicio participativo del PDET y en su posterior fase de implementación, se puedan armonizar las necesidades del territorio en esta materia no sólo en cuanto a oferta, sino cobertura, accesibilidad y calidad en los territorios PDET, prestando a su vez, especial énfasis en los programas de educación superior.

El cuidado de niñas y niños menores de 5 años en los territorios PDET se encuentra dividido entre el padre/madre en casa y el cuidado institucionalizado. Dentro de este último, las niñas y niños están principalmente en los hogares comunitarios del ICBF o en jardines infantiles de la Secretaría de Integración Social. En términos generales, el cuidado institucionalizado está a cargo del Estado, bien sea a nivel nacional o distrital. En este sentido, se propone hacer una evaluación de las demandas de los servicios de cuidado e identificar si la oferta existente suple o no las necesidades del territorio. En caso de que la oferta de cuidado a la primera infancia deba ampliarse, se propone realizar alianzas con la Secretaría de la Mujer y el Sistema Distrital de Cuidado – SIDICU para llevar esta oferta a todos los lugares y liberar tiempo de cuidado de las y los cuidadores, que en su mayoría son mujeres.

El comportamiento del porcentaje de personas que tienen al menos una privación del IPM es heterogéneo. Mientras que Lucero tiene un porcentaje de 20,2%, Tintal Sur registra casi la mitad de esa cifra. La principal privación que se registra en los hogares es el trabajo informal, con cifras que oscilan entre el 76,5% y el 82%, lo que demuestra que este es un problema central en estas UPZs. Con un porcentaje tan alto de informalidad y de presencia de población joven, es imperativo que a través del PDET - BR se construyan conversaciones que permitan generar iniciativas orientadas a ampliar la cobertura y la calidad tanto de

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

los servicios de educación superior como del mercado laboral de manera que las barreras para el acceso sean eliminadas.

Frente a los datos de comunicaciones, los datos muestran que en general en los territorios PDET – BR hay problemas de conexión y acceso a internet, especialmente en Sumapaz. Alrededor de la mitad de los hogares cuenta con acceso a computador y menos del 10% con acceso a tabletas. Por otro lado, entre el 50% y 60% de los hogares en zona urbana tienen conexión a internet, y sólo un 10% de hogares en Sumapaz cuenta con este servicio. Estas cifras muestran la existencia de una brecha digital que dificulta su desarrollo y el de la población.

Al observar las cifras comparativamente entre los 6 territorios PDET, se observa la desventaja en la que se encuentra Sumapaz. El Distrito tiene la responsabilidad y el reto de armonizar la oferta de servicios de esta localidad con la del resto de la ciudad para cerrar las brechas frente a las prestaciones de servicios y eliminar los requerimientos de movilidad que tienen las personas en esta localidad. Los indicadores muestran que hay un llamado a la administración distrital para mejorar significativamente las condiciones en muchos de ellos, e integrar de manera funcional a esta localidad con el eje urbano de la ciudad partiendo del respeto y el reconocimiento de la visión propia del territorio.

El diagnóstico socioeconómico de los territorios aportó en la identificación de esos aspectos considerados como coyunturales dentro de la realidad de los territorios PDET-BR, permitiendo el análisis de variables estratégicas que proporcionan información de gran utilidad para caracterizar las necesidades más latentes en términos de inclusión social. Lo anterior, teniendo en cuenta, como lo puso en evidencia este trabajo, que las localidades PDET hacen parte de algunos de los territorios más vulnerables de Bogotá, superando el promedio distrital, en algunos casos por un margen bastante considerable, en variables como IPM o la presencia de economías ilegales relacionadas con expendios de droga cercanas al entorno de la vivienda.

Para concluir, se considera de gran valor, analizar de forma articulada los presentes resultados con los diagnósticos territoriales realizados por las comunidades involucradas al proceso PDET-BR y como insumo durante la fase participativa para la lectura de las iniciativas de las comunidades a la luz de dichos diagnósticos, a fin de lograr una perspectiva amplia de las realidades territoriales. Lo anterior, vinculando a las entidades distritales en el ejercicio participativo, pues a partir de la caracterización de la población y sus necesidades, se orienta la discusión en torno a la oferta distrital que haga frente a las problemáticas más latentes.

Bibliografía

Alta Consejería de Paz, Víctimas y Reconciliación, 2021. Boletín Trimestral de Víctimas Enero-Marzo 2021

Acuerdo 637 de 2016

DANE 2017, Encuesta Multopropósito de Bogotá

DANE 2018, Censo Nacional de Población y Vivienda

IDIPRON, 2017, Legitimación cultural de la explotación sexual, comercial de niñas, niños y adolescentes en Bogotá. En: https://www.idipron.gov.co/sites/default/files/docs/investigacion/especiales/ ESCNNA-mecanismos-culturales-legitimacion-Informe-visual.pdf

Ley 2108 de 2021

Ley 1341 de 2009

Observatorio Poblacional Diferencial y de Familias, 2019. Dinámicas de cuidado de las personas con discapacidad y sus familias en Bogotá. En: https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/boletin_8_observatorio_poblacional_diferencial_y_de_familias_0.pdf

Observatorio Poblacional Diferencial y de Familias, 2019. Familias de personas con discapacidad, en: https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/08.03.2021_boletindiscapacidad_final_publicar.pdf

Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024 Un nuevo contrato social y ambiental para el siglo XXI

Capítulo 2

Herramientas metodológicas para el seguimiento a las Políticas Públicas

Microsimulaciones de pobreza monetaria y multidimensional como instrumento de seguimiento a la política social

295

Población en condición de vulnerabilidad monetaria en Bogotá

331

Análisis de la dinámica empresarial de Bogotá: Propuesta de indicadores para su seguimiento

371

Seguimiento Participativo a Políticas Públicas Distritales

427

Lineamientos para la elaboración y aplicación de etiquetas a los productos de las políticas públicas distritales

441

Microsimulaciones de pobreza monetaria y multidimensional como instrumento de seguimiento a la política social en Bogotá

Autoras:

Yadira Díaz
Angela Gaitán
Carolina Juvinao

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Resumen

La microsimulación como técnica de análisis de políticas públicas es uno de los principales instrumentos para determinar la potencial costo efectividad de programas específicos en las condiciones de vida de la población. Esta herramienta de modelación se ha explotado por la Secretaria Distrital de Planeación de Bogotá, entre 2020 y 2023, como ejercicio analítico para evaluar, exante y expost, la configuración y conjunción de los diferentes programas que conforman la oferta de programas sociales que el Distrito implementa con el objetivo de reducir la incidencia de pobreza monetaria y multidimensional en la ciudad. En este documento se describe el método de microsimulación que se usa para tal fin y los principales resultados obtenidos. En particular, se presenta la simulación del efecto potencial del programa de Ingreso Mínimo Garantizado sobre la incidencia de pobreza monetaria, y la simulación de más de 20 programas de la oferta sectorial social sobre la incidencia de pobreza multidimensional, medida a través tanto del Índice de Pobreza Multidimensional Colombiano, como del Índice de Condiciones Ampliadas de Vida para Bogotá.

1 Introducción

La medición de la pobreza, como herramienta de política pública, permite comprender y abordar el fenómeno en un contexto determinado, con el fin de diseñar y evaluar intervenciones tanto económicas, como sociales que busquen reducir las desigualdades y mejorar las condiciones de vida de la población.

En el caso particular de Colombia, existen dos indicadores oficiales para medir pobreza. Uno de ellos es de pobreza monetaria, que mide la proporción de personas cuyos ingresos se ubican por debajo de la línea de pobreza. El segundo analiza la pobreza multidimensional, y mide la proporción de personas que viven en hogares privados en múltiples carencias relacionadas con quince variables básicas del bienestar, agrupadas alrededor de cinco dimensiones (Educación, Niñez y juventud, Salud, Mercado laboral y Vivienda y servicios públicos).

Cada medida de pobreza permite evidenciar acciones diferenciadas de política pública. Mientras la pobreza monetaria es susceptible a cambios a través de políticas que busquen modificar de manera directa el ingreso de los hogares, además de los efectos asociados al crecimiento económico del país que mejoran las condiciones de empleo de la población y de esta manera sus ingresos. Por otro lado, la pobreza multidimensional es sensible a cambios en el sistema de protección social y en el acceso a bienes y servicios que mejoran su calidad de vida a lo largo de todo el ciclo vital de los diferentes individuos que conforman el hogar.

La Administración Distrital de Bogotá desde 2020 viene realizado un seguimiento a la oferta sectorial de programas que contribuyen al mejoramiento, tanto de la incidencia de pobreza monetaria como de la incidencia de pobreza multidimensional. Este seguimiento ha consistido en analizar a través de una metodología de simulación microeconométrica (microsimulaciones) la relación, el efecto y la posible efectividad que cada uno de los programas tiene sobre los indicadores. Esta tarea ha sido de vital importancia para orientar la política social distrital y se ha venido implementando desde la Secretaría Distrital de Planeación.

En general, las microsimulaciones se han efectuado en uso de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), la Encuesta de Calidad de vida (ECV) y la

Encuesta Multipropósito de Bogotá (EMB), las tres producidas por el DANE. Este ejercicio ha consistido en imponer ciertas reglas de transferencias y de focalización con respecto a los programas sociales sobre la muestra representativa que capturan estas encuestas. Lo anterior en línea con lo propuesto por O'Donoghue (2014).

En particular, para el caso específico de pobreza monetaria se simulan los efectos de la Estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado (IMG)[1] sobre los resultados agregados de incidencia de pobreza monetaria para la ciudad. Para esta microsimulación se ha empleado la Gran Encuesta Integrada de Hogares. Por su parte, para pobreza multidimensional se ha establecido una microsimulación que modela el efecto de más de 20 programas sectoriales de la administración distrital que inciden desde los diferentes sectores, sobre los 15 indicadores que componen el índice haciendo uso de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida. Asimismo, también se realiza una simulación del efecto de los programas sectoriales sobre el índice de Condiciones Ampliadas de Vida (ICAV) desarrollado por la Secretaría Distrital de Planeación como una forma de medir un concepto más amplio de bienestar, el cual captura las 30 privaciones más relevantes exhortadas por la ciudadanía agrupadas en 7 dimensiones de calidad de vida (Diaz, et al., 2023).

Este documento presenta el detalle de la metodología de microsimulación implementada y los resultados obtenidos, con el fin de que pueda ser usada por siguientes administraciones y en otros contextos como herramienta análisis de política pública. Lo que resta de este documento está organizado de la siguiente manera. Las secciones 2 y 3 presentan un breve resumen sobre las medidas de pobreza y la literatura disponible en términos de modelos de microsimulación sobre la pobreza. La Sección 4 presenta los datos y las secciones 5, 6 y 7 la metodología implementada junto con los resultados para cada medida de pobreza analizada. Seguidamente, la sección 8 contiene las conclusiones.

1 Ingreso Mínimo Garantizado en el distrito se ha consolidado 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.

2 Medidas oficiales de pobreza en Colombia

La pobreza monetaria mide la proporción de personas cuyos ingresos se ubican por debajo de la línea de pobreza; esta última representa el valor en dinero que necesita una persona al mes para adquirir una canasta básica de bienes y servicios mínimos para vivir. En Colombia se calculan dos líneas de pobreza, una de pobreza total y otra de pobreza extrema. Mientras que la línea de pobreza extrema representa únicamente el valor mensual per cápita del componente alimenticio, y Bogotá en el año 2021, esta se ubicó en $ 477.221; la línea de pobreza total representa el costo mensual per cápita de adquirir una canasta básica compuesta por alimentos y otros bienes y servicios indispensables para vivir, como artículos de aseo personal, servicios públicos, educación, entre otros. Esta segunda se ubicó en 2021 en $ 197.925.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE , como rector estadístico a nivel nacional utiliza la Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH para calcular el total de ingresos del hogar y luego lo divide en el número de miembros de este hogar para obtener el ingreso per cápita; en seguida calcula las líneas de pobreza y compara el ingreso versus las líneas de pobreza para obtener así la incidencia en pobreza monetaria y extrema. La metodología para calcular la pobreza monetaria fue diseñada por la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP) y es calculada oficialmente por el DANE.

La pobreza multidimensional implica una visión de la condición de pobreza que no solamente depende de los medios monetarios para alcanzar fines, sino que integra también privaciones en términos de capacidades, empoderamiento y oportunidades. La Comisión Sarkozy, conformada por Stiglitz, Sen y Fitoussi para la medición del comportamiento económico y progreso social creada a principios de 2008 por iniciativa del Gobierno Francés, propuso ampliar el marco analítico para la medición de la pobreza, teniendo en cuenta un concepto más amplio de bienestar que garantice no solo crecimiento económico como fin último, sino bienestar humano y social, bajo el argumento de que el ingreso es necesario pero no suficiente para garantizar el desarrollo humano (Stiglitz et al., 2009). Durante los últimos años, las medidas de pobreza multidimensional se han construido como un complemento de las medidas de pobreza monetaria.

El IPMC se calcula con base en los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida, operación estadística que realiza el DANE anualmente y que recoge aspectos relacionados con el bienestar y la calidad de vida de los hogares colombianos. El IPMC identifica los hogares pobres multidimensionales como aquellos que registran 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 (ver tabla 1). Dado que el hogar se constituye en la unidad de análisis, si al menos un individuo miembro del hogar se encuentra privado en alguna condición, todos los miembros del hogar lo estarán (DANE, 2014). La metodología de construcción del índice sigue el método Alkire & Foster, (2011), el cual permite analizar la distribución conjunta de las privaciones que experimenta una persona en el hogar. La selección de las dimensiones, las variables y sus respectivos umbrales de privación responden al contexto y necesidades en materia de política pública para el país y para el caso específico de Colombia fue diseñada por Angulo et al., (2011) una iniciativa del Departamento Nacional de Planeación basada en la metodología de Alkire y Foster (2011).

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: (DANE, 2008)

Asimismo, a nivel de la ciudad de Bogotá se ha creado el Índice de Condiciones Ampliadas de Vida - ICAV como nueva medida de pobreza multidimensional para la ciudad. Este nuevo índice incorpora indicadores que operacionalizan aspectos de la pobreza que la ciudadanía ha exhortado como relevantes y para las cuales el Distrito cuenta con oferta sectorial (Diaz, et al., 2023). Esta incorporación de nuevos indicadores supone una visión mucho más completa de las condiciones de vida que son importantes para la ciudad. Esta medida de pobreza cuenta con 30 indicadores agrupados en 7 dimensiones y se construyó bajo la metodología de identificación y agregación de Alkire y Foster en 2011 (ver tabla 2)

Tabla 2. 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	No asiste a una institución educativa
	Rezago escolar	Personas entre los 8 y 24 años	Esta rezagado en por lo menos dos años de educación dependiente de la norma.
	Bajo logro educativo	Personas de 15 años en adelante	Personas entre los 19 y 59 años que no tiene como mínimo 11 años de educación. Personas de 60 años en adelante que no tienen como mínimo 9 años de educación.
	Barreras de acceso a educación posmedia	Jóvenes entre los 17 y 24 años	No asiste a educación posmedia por barreras de acceso. Se descuentan las personas privadas por bajo logro educativo
	Barreras de acceso y uso de TIC's	Mayores de 11 años	No sabe usar internet ó no utiliza computador de escritorio, portátil o tableta. Y, sin internet en el hogar.
Trabajo y protección social	Trabajo infantil	Niños y niñas entre los 10 y 17 años.	Trabajó durante la última semana.
	Desempleo de larga duración	Población en la Fuerza de Trabajo	Este desempleado por más de 12 meses
	Trabajo informal	Ocupados mayores de 15 años	Empleo, pero no es formal
	Precariedad laboral	Ocupados mayores de 15 años	Recibe expresiones humillantes, amenazas de despido injustificado, exposición de intimidades en su trabajo o no pago de horas extras.
	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.	No recibe seguridad social cuando tiene la edad o cumple con condición de invalidez. O no recibe ningún aporte de programas sectoriales como TMO, Ingreso Solidario, Colombia Mayor o Adulto Mayor
Salud	Sin aseguramiento en salud	Personas mayores de 5 años	No tiene aseguramiento en salud
	Barreras de acceso a servicios de salud dada una necesidad	Personas que en los últimos 30 días tuvieron alguna enfermedad...	No recibió servicios de salud cuando lo necesitó
	Inseguridad alimentaria	Se analiza únicamente el hogar.	Inseguridad alimentaria moderada o severa, según ELCSA
	Sin acceso a servicios de salud mental	Toda la población	Tiene diagnóstico de enfermedades mentales sin atención periódica.
	Embarazo adolescente	Mujer adolescente entre 13 y 17 años	Han tenido hijos vivos o que están embarazadas.

Dimensión	Indicador	Población a la que aplica	Una persona se considera privada, si pertenece a un hogar en donde:
Vivienda y Servicios Públicos	Déficit Habitacional	Se le pegunta al jefe del hogar, se analiza el hogar.	Se presenta déficit cuantitativo o cualitativo de vivienda.
	Inseguridad en la tenencia de vivienda	Se le pegunta 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 pegunta 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	Vivienda dentro de UPZ que tiene menos de 2,3m2 por habitante en relación a áreas libres, abiertas para el disfrute y acceso de la población.
	Sin equipamientos de servicios sociales próximos	Se analiza la vivienda	Vivienda a más de 30 minutos a equipamientos de cultura, salud, educación, integración; o vivienda a más de 15 minutos a equipamientos de seguridad ciudadana, defensa, convivencia y justicia.
	Sin movilidad sostenible	Se analiza la vivienda	Vivienda a más de 15 minutos de paraderos o estaciones de transporte, o a ciclorrutas, ó en el que hay, al menos, una persona que se demora más de 60 minutos en el desplazamiento a su trabajo.
	Entornos contaminados	Se le pegunta al jefe del hogar, se analiza el hogar.	Vivienda que presenta en su entorno: disposición inadecuada de basuras, contaminación de cuerpos de agua, abandono de escombros, o disposición inadecuada de residuos hospitalarios.
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.	Infante no recibe cuidado en la primera infancia. Persona con discapacidad no recibe cuidado para su enfermedad. Persona mayor no recibe cuidado cuando lo necesita.
	Sin actividades culturales	Personas de 5 años en adelante	No participó en ninguna de las siguientes actividades en el último mes: espectáculos culturales, museos, bibliotecas, ir a cine o leer un libro.
	Sin actividades de tiempo libre	Personas de 5 años en adelante	No participó en ninguna de las siguientes actividades en 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, pasear o caminar.
	Trabajo de cuidado no remunerado	Personas de 10 años en adelante	Se dedica a trabajo del cuidado no remunerado. Dedicación semanal mayor a 42 horas.
Exclusión e inseguridad personal	Discriminación social	Personas de 18 años en adelante	Es discriminado.
	Inseguridad personal	Se le pegunta al jefe del hogar, se analiza el hogar.	Ha sido víctima de atracos o robos, homicidios o asesinatos, persecución o amenazas contra la vida, extorsión o chantaje y acoso
	Sin redes de apoyo	Personas entre los 10 y 60 años	No tiene a quién acudir ante problemas personales y económicos.
	Sin acceso a servicios financieros	Se le pegunta al jefe del hogar, se analiza el hogar.	No tiene servicios financieros.

Fuente: SDP, 2023

3 Modelos de microsimulación sobre la pobreza monetaria y multidimensional: revisión de la literatura

Las microsimulaciones consisten en imponer ciertas reglas de transferencias o de focalización con respecto a los programas sociales sobre una muestra representativa haciendo uso de encuestas de hogares, esta metodología utiliza programas de cómputo para simular política pública, cambios sociales o económicos de una población de interés (O'Donoghue, 2014). Los modelos de microsimulación utilizan información socioeconómica, de ingresos laborales, características de la vivienda, entre otros a nivel micro. El análisis se realiza en términos de agentes representativos como individuos u hogares; esto permite realizar una evaluación de las políticas a nivel desagregado y garantizar mejoras en los diseños posteriores de las mismas.

Los modelos de microsimulación tuvieron su origen como campo de análisis en los años 50's y fueron propuestos por Orcutt, (1957) quien se preocupaba porque los modelos macroeconómicos no estuvieran mostrando el impacto que la política pública podría tener sobre la distribución del ingreso de los individuos. Actualmente, estos modelos son usados para evaluar los efectos de cambios en las políticas sobre la distribución de ingresos e indicadores agregados de pobreza, entre otros que sean objeto de estudio de la política (Rodriguez, 2019). Según Cogneau et al., (2003) el termino microsimulación abarca diferentes enfoques en las ciencias sociales, pues se aplica en diversas áreas como la demografía, el transporte, la salud, el desarrollo rural y la distribución de los ingresos. Sin embargo, los autores afirman que, en todos los casos, las micro simulaciones se relacionan con analizar el comportamiento económico de los agentes e investigar el posible impacto de las políticas públicas y los shocks a nivel micro.

Esta metodología es usada por diferentes entidades gubernamentales a nivel internacional como el Banco Mundial, el FMI, la Banca Central o en la Unión Europea con el modelo de microsimulación EUROMOD de beneficios fiscales; que la utilizan para evaluar el impacto de políticas en el sistema de pensiones, la seguridad social y las reformas fiscales (impuestos y transferencias). Básicamente, la microsimulación es una herramienta para generar datos sintéticos

basados en micro unidades, que luego pueden usarse para responder muchos "¿qué pasaría sí?" (Li & O'Donoghue, 2013).

Los datos a nivel micro se obtienen de encuestas de hogares que contienen información a nivel de individuos, hogares o empresas, y con base en la información socioeconómica de estas unidades de análisis se realizan simulaciones en sus ingresos o en sus condiciones de vida. La microsimulación permite no solo observar comportamientos en los ingresos sino también en decisiones de escolarización, demanda y uso de los sistemas de salud, mejoras en las condiciones habitacionales, cambios en el mercado laboral, entre otros. Es preciso mencionar, sin embargo, que, con respecto a la simulación de pobreza multidimensional, no hay mucha evidencia dentro de la literatura, por lo que es una innovación en términos de evaluación de resultados de la oferta programática de la administración distrital.

Los modelos de microsimulación son buenos para producir agregados significativos a partir de los microdatos y esto se relaciona con el uso de las encuestas de hogares que son representativas a nivel de ciudad, región o país; esto según Cogneau et al., (2003) permite asegurar una coherencia entre el razonamiento macroeconómico y la evaluación de la pobreza. Bourguigno & Spadaro, (2006) analizan las técnicas de microsimulación y su fundamento teórico como herramienta para el análisis de las políticas públicas. Esta metodología permite tener en cuenta la heterogeneidad de los agentes representativos y que, aunque requiere de algunos supuestos exigentes para una perfecta agregación de los comportamientos individuales, este enfoque si mejora el análisis macro de las reformas, ya que permite analizar su impacto distributivo total.

Los modelos de microsimulación pueden ser de carácter estático o dinámico (Merz, 1993). Los modelos estáticos como EUROMOD que permiten calcular los efectos de los impuestos y beneficios sobre los ingresos de los hogares y los incentivos laborales para la población de cada país (Sutherland & Figari, 2013) se utilizan para evaluar el impacto inmediato

sobre los individuos/hogares de posibles cambios de políticas sin hacer referencia a la dimensión temporal y a un ajuste conductual extenso (Li & O'Donoghue, 2013); mientras que los modelos dinámicos permiten que los individuos cambien sus características ya que los procesos demográficos cambian su estructura (Bourguigno & Spadaro, 2006; Cogneau et al., 2003; Donoghue, 2001; Li & O'Donoghue, 2013).

Sutherland, (2001) considera que los modelos de microsimulación estáticos son invaluables para el diseño y evaluación de reformas de políticas públicas; ya que permiten mantener constantes muchas variables para poder centrarse en los efectos o variables de interés. La investigación de Sutherland (2001) muestra varias formas en las que este tipo de simulación puede contribuir a construir políticas para la reducción de la pobreza infantil. Específicamente, expone como la microsimulación estática se ha utilizado para medir el efecto de las reformas fiscales del Reino Unido sobre la pobreza infantil y los resultados sugieren que, si bien el efecto de las reformas es reducir considerablemente la pobreza infantil, la tasa de pobreza entre los niños se mantiene por encima de la tasa general de pobreza; y que la entrada de los padres al mercado laboral con salarios mínimos permite reducir aún más la pobreza, sin embargo no la erradica ya que depende de la disponibilidad de empleos y al propio ajuste del mercado laboral.

Por otro lado, Curci et al., (2020) muestra que las microsimulaciones permiten presentar diversos escenarios de política para tomar mejores decisiones en torno a los resultados que se persiguen. Los autores realizan simulaciones con dos cambios hipotéticos en la focalización del programa, uno que dirige más recursos a hogares grandes con menores de edad (en promedio más necesitados que otros hogares) y el otro que tiene en cuenta las diferencias en el costo de vida según zonas geográficas. Encuentran que, con el primer escenario, si bien las tasas generales de pobreza básicamente no se verían afectadas, la incidencia e intensidad de la pobreza entre los menores de edad se reducirían aún más. Con el segundo escenario, las discrepancias geográficas en el grado de cobertura disminuirían, lo que mejoraría la distribución geográfica de los beneficiarios más acorde con los hogares pobres. Los modelos demuestran que contar con diversos escenarios es útil para la toma de decisiones.

Recientes investigaciones sobre desigualdad y pobreza han utilizado el método de microsimulación para simular cambios en los sistemas de beneficios fiscales sobre escenarios en diferentes países. En este sentido, Arancibia et al., (2019) analizan el efecto de los impuestos y los beneficios en la distribución del ingreso en seis países latinoamericanos; Rodríguez et al., (2022) evalúan el papel de las políticas de beneficios fiscales en la protección de los ingresos de los hogares, ante shocks negativos como lo fue la pandemia de COVID-19, en países de América Latina y sus resultados sugieren que aunque existe bastante heterogeneidad entre países, estas políticas si mitigaron el shock negativo sobre la parte inferior de la distribución del ingreso. Así mismo, Díaz et al., (2021) haciendo uso de micro simulaciones, cuantifican el posible efecto de las medidas de aislamiento preventivo en el contexto del COVID-19 sobre el mercado laboral y los niveles de pobreza para Colombia y Bogotá; sus resultados sugieren que estas medidas tuvieron incrementos considerables en los niveles de pobreza y que los programas implementados por el gobierno surten un efecto mitigador en los ingresos de los hogares.

Es así como actualmente, las micro simulaciones son ampliamente usadas para evaluar los posibles impactos de cambios en las políticas sobre variables agregadas y se evidencia su gran utilidad. En términos generales, los elementos esenciales para realizar una

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

microsimulación son las encuestas de hogares y las reglas de transferencias o focalización que deben ser aplicadas a la población de referencia, lo cual según Rodriguez, (2019) permite analizar no solo a nivel de persona sino a nivel agregado los cambios en las políticas sobre los hogares.

En este sentido, Cogneau et al., (2003) consideran que la construcción de cualquier modelo de microsimulación aplicado al análisis de la pobreza comienza calculando la distribución del ingreso de referencia para la muestra de hogares utilizando la información contenida en la encuesta de hogares. Por otro lado, si se cuenta con la información relativa al consumo de los hogares se pueden construir índices de precios específicos para cada hogar, lo que captura las diferencias presupuestales de los hogares. Teniendo la distribución del ingreso se pueden obtener diferentes desagregaciones del ingreso. Una vez se cuenta con los ingresos o el consumo de los hogares de la muestra, el ejercicio de simulación se basa en aplicar los supuestos o reglas de transferencia o cambios de la política sobre estos ingresos y recalcular la nueva distribución de los mismo. Esta asignación de los posibles agentes beneficiarios de las transferencias o de los cambios en la política se realiza de manera aleatoria (Vos & Sánchez, 2010) Por ejemplo, si se supone que la política podría aumentar el ingreso de los hogares en un 10%, se simulan los nuevos vectores que construyen el ingreso y a partir de este se obtienen los nuevos resultados en variables como pobreza y/o empleo.

4 Datos

El uso de encuestas de hogares permite obtener información relacionada con las características socioeconómicas de los hogares y construir la variable de ingresos per cápita de la unidad de gasto, que en últimas es la que se compara con las líneas de pobreza y la que se utiliza para las microsimulaciones. Estas encuestas suelen ser representativas para el nivel geográfico deseado, a partir de ellas se logra capturar la heterogeneidad de los individuos y tener flexibilidad en la forma en la que se imponen las reglas de política, la focalización de los programas o la elegibilidad de los beneficiarios de acuerdo con ciertas características; esto permite obtener resultados representativos e identificar aquellos individuos que mejoran o no su situación "el día después" de la aplicación de la reforma. Por ello, para el caso específico de este estudio, se usan tres operaciones estadísticas que tienen una fortaleza en cuanto al diseño, muestreo y aplicación, ya que son realizadas por el DANE. Estas encuestas constituyen una fuente importante de datos socioeconómicos de los hogares colombianos, que no solo permite calcular indicadores de seguimiento sino que también poseen información que explica los determinantes de estos indicadores, lo que contribuye al diseño y evaluación de las políticas públicas (DANE, 2009). En este sentido, se usan tres encuestas que responden cada una de ellas a una medida de pobreza para la ciudad de Bogotá: la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) sobre la cual se simula pobreza monetaria; La Encuesta de Calidad de Vida (ECV) para la pobreza multidimensional y la Encuesta Multipropósito sobre la cual se calcula el Índice de Condiciones Ampliadas de Vida - ICAV. A continuación, se describe brevemente cada una de estas.

La Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH es la encuesta que permite capturar información a nivel nacional, cabecera – resto, regional y departamental sobre el mercado laboral y características sociodemográficas de la población, así como la composición de ingresos de los hogares que son utilizados para las mediciones de pobreza monetaria. Esta encuesta se aplica de manera continua (mensual) durante todo el año. (DANE, 2022). La GEIH del 2021

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

con marco muestral del Censo Nacional de Población y Vivienda 2005 contó con una muestra a nivel nacional de 711,381 personas agrupadas en 225,853 hogares, la cual, para el caso de Bogotá, corresponde a 28,987 personas, y 9,816 hogares.

La Encuesta Nacional de Calidad de Vida – ECV recoge información sobre diferentes aspectos y dimensiones del bienestar y las condiciones de vida de los hogares. Esta encuesta es la fuente oficial para el cálculo del índice de Pobreza Multidimensional. La ECV tiene cobertura nacional y una desagregación mínima departamental en cabecera y centro poblado – rural disperso (excepto Bogotá y San Andrés que vienen solo para cabecera), lo que permite obtener resultados para las 9 regiones del país. Esta encuesta se realiza con una periodicidad anual. (DANE, 2009). La ECV para el 2022 cuenta con un tamaño de muestra de 251,925 personas, agrupadas en 88,328 hogares a nivel nacional. Específicamente para Bogotá se cuenta con una muestra de 4,850 personas, lo que representa 1,844 hogares.

La Encuesta Multipropósito – EM obtiene información sobre aspectos sociales, económicos y de entorno de los hogares y habitantes de Bogotá y la región. Se aplica cada 3 años y permite medir la evolución de las condiciones de vida a nivel territorial (localidad o UPZ). Esta encuesta es la fuente para el cálculo del índice de Condiciones Ampliadas de Vida para Bogotá (SDP, 2023). La EMB del 2021 cuenta con el marco muestral del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2018 y tiene un tamaño de muestra de 292,281 observaciones, de las cuales 235,103 son Bogotá urbano y rural.

A continuación, se presentan las metodologías y resultados encontrados al micro simular los efectos de las intervenciones distritales, primero sobre pobreza monetaria, luego sobre pobreza multidimensional en particular, primero sobre el IPMC, y luego sobre el ICAV.

5 Microsimulación de pobreza monetaria

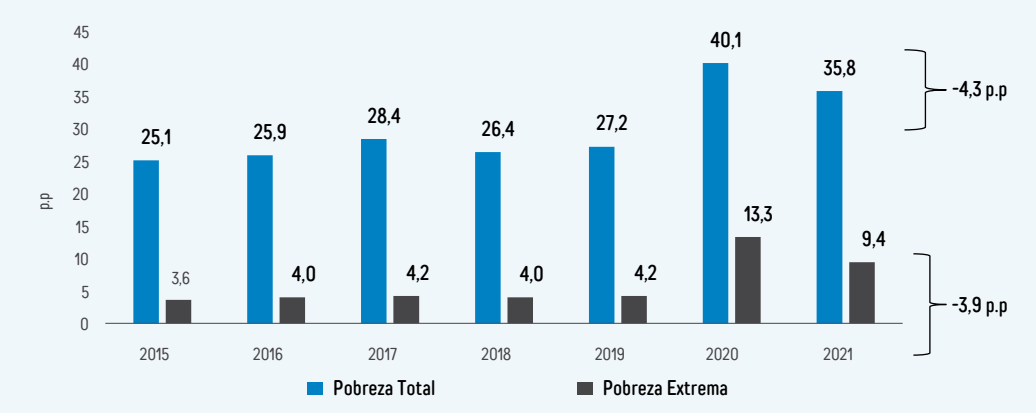
En general, los modelo de microsimulación que se desarrollan en este estudio son de carácter estático ya que no tienen en cuenta posibles cambios comportamentales de los individuos ante cambios en las intervenciones. Siguiendo a Curci et al, (2020); nuestros modelos suponen más bien una proyección del efecto potencial de los programas en el momento inmediatamente después de la intervención.

Para el caso del modelo estático, la población final es la misma que la inicial ya que se trabaja con encuestas transversales, pero el ingreso del hogar o cualquier otra característica a nivel del hogar que se ha incluido en el modelo han cambiado; lo que permite comparar la distribución del ingreso o las diferentes medidas de pobreza antes y después del cambio de la intervención simulado (Cogneau et al., 2003).

Asimismo, las microsimulaciones acá presentadas modelan el comportamiento del mercado y los agentes mediante un proceso aleatorio, donde se supone que la probabilidad de que un individuo, en lugar de otro, cambie de posición también puede aproximarse mediante un proceso de aleatoriedad (Vos & Sánchez, 2010). Para simular que una persona se ve afectada por un cambio particular en las condiciones de la intervención, se asignan números aleatorios a individuos agrupados por atributos individuales predefinidos dentro de la focalización del programa. De esta manera se estiman los resultados que surgen al aplicar estas nuevas reglas a los individuos u hogares.

Para el caso específico de pobreza monetaria, en términos generales, en el año 2021 la incidencia en pobreza monetaria total para la ciudad se ubicó en 35,8% y la pobreza extrema en 9,4%. Las líneas de pobreza reportadas por el DANE en la sección 2 fueron las líneas de pobreza base para la simulación y a partir de ellas y con el uso del IPC de alimentos se estimaron las nuevas líneas de pobreza para el año 2022. Para el año 2021, la pobreza monetaria en la ciudad disminuyó: 4,3 puntos porcentuales para el caso de pobreza total; y 3,9 puntos porcentuales para el caso de extrema. Lo que se tradujo en 119.768 hogares y 327.324 personas que superaron la condición de pobreza.

Gráfica 1 Evolución de la pobreza monetaria en Bogotá



Fuente: GEIH – DANE

La Estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado (IMG) de Bogotá fue consolidada en el marco de la pandemia ocasionada por el COVID-19, su precedente es el Sistema Distrital de Bogotá Solidaria en Casa y actualmente se concibe 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. IMG se enmarca como una estrategia de asistencia social que a la fecha ha logrado beneficiar a más de 3 millones de hogares (SDIS y SDP, 2023).

Así pues, IMG se conforma como una transferencia monetaria no condicionada que busca complementar el ingreso autónomo del hogar y la oferta sectorial que recibe el hogar por parte del Distrito y la Nación. A partir de junio de 2021 el monto de la transferencia monetaria es diferencial y responde a tres principios rectores: progresividad, sensibilidad demográfica y complementariedad. La progresividad hace referencia a beneficiar más a aquellos hogares que sufren una mayor intensidad en su condición de pobreza; la sensibilidad demográfica significa que el monto tiene en cuenta el número de personas que conforman el hogar; y la complementariedad se traduce en 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.

La definición del esquema de los montos diferenciados, una vez establecidos estos principios, se realiza a través del cálculo del monto requerido para salir de la condición de pobreza monetaria. Este monto, o brecha, es la diferencia entre la línea de pobreza y el ingreso autónomo del hogar sin ayudas institucionales. Actualmente, se cubre el 35% de esta brecha y los cálculos se actualizan cada año con la publicación de una nueva GEIH. Para efectos de la microsimulación presente en el documento, el esquema de montos de IMG es el resumido en la tabla 3. Es relevante mencionar que, el esquema se vincula a su vez con los grupos Sisbén, funcionando como un techo de la transferencia por grupo; y presenta un factor de multiplicación según número de personas que componen el hogar de hasta máximo 5.

Tabla 3 Esquema de transferencias monetarias de IMG 2022

Grupo Sisbén		Monto per cápita
A	(1-2)	$ 132,000
	(3-5)	$ 92,000
B	(1-3)	$ 61,000
	(4-5)	$ 55,000
	(6-7)	$ 55,000
C	(1-3)	$ 55,000

Fuente: SDP

En este sentido, la microsimulación busca analizar en un momento dado el efecto potencial de las transferencias monetarias de IMG sobre la pobreza monetaria luego de implementado el programa; para lo que se tiene en cuenta el componente de inclusión social de la política pública de superación de la pobreza[2] en donde se cimenta IMG. Este componente tiene por objetivo mejorar el ingreso disponible de los hogares a través de tres mecanismos de política pública: las transferencias monetarias, los descuentos tarifarios y los subsidios directos a rubros de gasto.

Por simplicidad, y teniendo en cuenta que más del 75% de los recursos invertidos por el distrito en la Estrategia de IMG vienen de las Transferencias monetarias Ordinaria, para efectos de la simulación solo se tiene en cuenta las Transferencias Monetarias de la Nación (TMN) sobre el ingreso de los hogares y consecuentemente sobre el agregado de pobreza monetaria en la ciudad. La tabla 4, muestra este efecto en número de personas que lograron salir de pobreza entre el año 2020 y 2021. En 2021 las transferencias monetarias de la nación y el distrito evitaron que 191,660 personas cayeran en pobreza extrema y 158.209 en pobreza total. Del total de personas que salieron de la pobreza monetaria, el 48% se debió a las transferencias monetarias de la nación y el distrito; mientras que del total de personas que salieron de la pobreza extrema, el 62% se debió a las transferencias monetarias de la nación y el distrito.

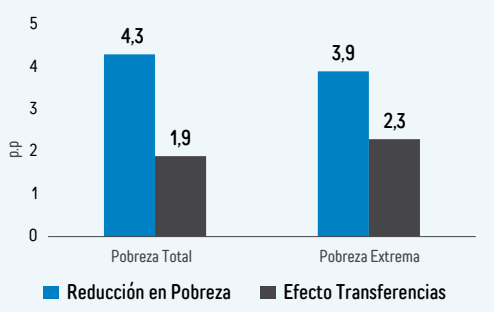
Tabla 4 Efecto de las Transferencias Monetarias Ordinarias (TMO) sobre la pobreza monetaria en número de personas que salen de la pobreza

Medida de Pobreza	2020	2021	Diferencia (2021 – 2020)	Efecto de las TMO	%
Extrema	1.108.836	799.434	-309.402	- 191.660	62%
Moderada y extrema	3.357.585	3.030.261	-327.324	- 158.209	48%

Fuente: Cálculos SDP con base en GEIH DANE.

En 2021 el efecto de las transferencias monetarias de la nación y del distrito sobre la pobreza monetaria fue de 1,9 p.p en pobreza moderada y 2,3 p.p en pobreza extrema. Lo que quiere decir que, si no hubieran existido esas ayudas institucionales, la pobreza total de la ciudad se hubiera ubicado en 37,7% y la pobreza extrema en 11,7%. (Gráfica 2)

Gráfica 2 Impacto observado de IMG sobre la pobreza monetaria en el año 2021



Fuente: Cálculos propios SDP.

2 Ver: https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/doc_conpes_dc_28_pp_pobreza.pdf

Para determinar en qué medida este esquema de pagos y las transferencias de la nación logran reducir pobreza monetaria, en primer lugar, se estima la distribución de ingresos de los hogares. En la GEIH se distinguen dos tipos de ingresos, los laborales que tiene en cuenta el empleo principal de asalariados e independientes, y los no laborales que representan todos los otros ingresos del mes inmediatamente anterior. Al construir los ingresos se clasifican primero a los trabajadores según su posición ocupacional y de acuerdo con la fuente de su ingreso se definen los siguientes ingresos:

- Ingreso monetario de la primera actividad: Para los asalariados se captura no solo el salario del mes pasado, sino también los pagos extrasalariales como las horas extras, subsidios de alimentación, transporte, primas, bonificaciones, viáticos, entre otros. Y para los independientes se calculan los ingresos a través de las ganancias o los honorarios netos de esa actividad.

- Ingreso segunda actividad: Esto se calcula para todos los ocupados que tienen otro trabajo o negocio además de su ocupación principal e incluye ingreso en dinero y/o en especie.

- Ingreso en especie: Incluye pagos a asalariados a través de bonos Sodexo, alimentos, vivienda, entre otros.

- Ingreso monetario desocupados e inactivos: Incluye ingresos por trabajo de desocupados e inactivos que recibieron en el periodo de referencia por labores realizadas previamente.

- Ingresos de otras fuentes: Intereses y dividendos por inversiones, pensiones o jubilaciones por vejez, ayudas (remesas o ayudas de instituciones), pensión de alimentos por paternidad, divorcio o separación; y arriendos.

Asimismo, para cada categoría ocupacional se definió un ingreso que se compone de la suma de una o varias de las categorías antes descritas.[3] De otro lado, para el cálculo del ingreso total se deben depurar potenciales sesgos en la información, como lo son: datos faltantes, falsos ceros y valores extremos o atípicos (Outliers); estos aspectos generalmente lo depura el DANE al publicar los microdatos. Adicionalmente, para los hogares que hayan declarado que la vivienda que ocupan es propia u ocupada en usufructo, se imputa un valor de ingreso que corresponde a lo que tendría que pagar por el arriendo de la vivienda (esto se hace porque las líneas de pobreza incluyen gastos en arriendo). El ingreso per cápita de la unidad de gasto se calcula excluyendo a las personas que viven en el hogar, pero no son familia; se suma el ingreso de los miembros de la unidad de gasto y se divide entre el número de miembros. Este es el ingreso que se compara con las líneas de pobreza. (DANE, 2010) No obstante, se encuentran algunos limitantes con respecto al uso de las encuestas de hogares y se relacionan con el reporte de los ingresos de las personas, siendo que pueden existir problemas de subreporte en los primeros deciles de la distribución y subregistros en los deciles más altos; por ejemplo la GEIH capturaría mejor la parte inferior de la distribución de ingresos y no tanto los topes de la misma por lo que se puede llegar a subestimar los ingresos de la población (Rodriguez, 2019).

Una vez se cuenta con la variable de ingreso per cápita de la unidad de gasto, en adelante INGPCUG, se calcula un ingreso per cápita descontando las ayudas de las instituciones, pues este se constituye el ingreso base de comparación. Al igual que Cogneau et al., (2003), usamos varios niveles de análisis, el macroeconómico, microeconómico y la estructura del mercado de los factores para garantizar un análisis satisfactorio del impacto de las políticas económicas sobre la pobreza y la distribución del ingreso. Tres escenarios se analizan: i) El primero tiene en cuenta el efecto empleo, es decir, que estima únicamente el impacto de la variación en el nivel de ocupación. ii) El segundo adiciona el efecto inflación para evidenciar el impacto del aumento en los precios. iii) El tercero adiciona el efecto de los ayudas institucionales de la Nación y el Distrito. A continuación, se describe en detalle cada uno de ellos.

3 Para más información acerca de la construcción del ingreso per cápita de la unidad de gasto puede consultar:https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/40/download/376/Algoritmo_para_la_conformacion_del_ingreso_per_capita_2002_2010.pdf

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Escenario 1: Tiene en cuenta únicamente el efecto del empleo sobre los ingresos, sin inflación y sin intervención.

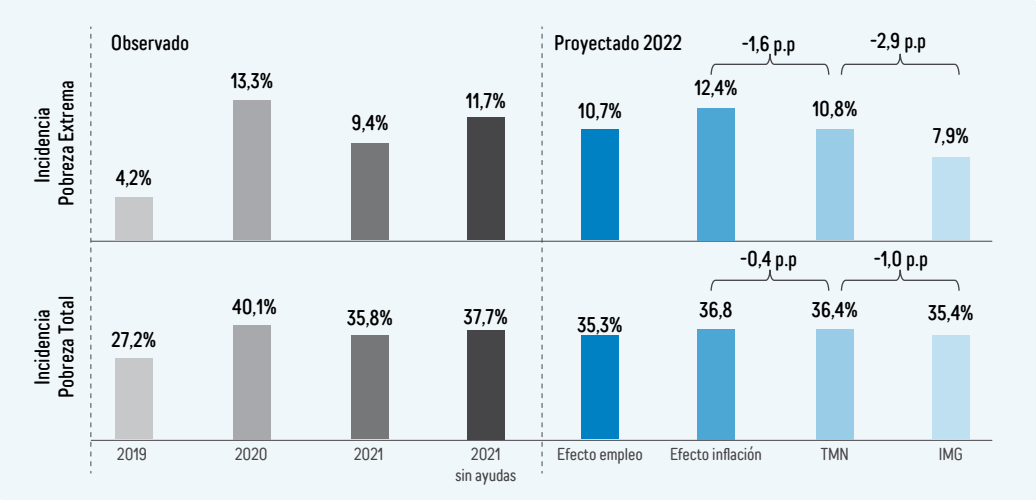
Con este escenario se busca identificar el efecto que tiene el crecimiento económico a través del aumento en el empleo incluyendo así las características estructurales de la economía que pueden bien sea potenciar o limitar los efectos de la intervención. Este efecto macroeconómico permite garantizar un análisis satisfactorio del impacto de la intervención sobre la pobreza (Cogneau et al., 2003). Las estimaciones del crecimiento del empleo para la ciudad se definen de acuerdo con las proyecciones de la Secretaría Distrital de Hacienda.

Teniendo en cuenta que las líneas de pobreza son mensuales, todos los ingresos y proyecciones se mensualizan. Una vez se calcula la nueva proporción de ocupados que se espera tener para el siguiente año, se vuelven a computar todos los ingresos, pero sobre la nueva base de ocupados estimados. En esta sección, se estiman variables proxy de los ingresos laborales y no laborales previamente mencionados, como la probabilidad de que el individuo corresponda a este tipo de ingreso y luego se imputan sobre los nuevos ocupados y desocupados.

Para calcular el nuevo ingreso total, se suman todas las fuentes de ingreso estimadas, se imputan arriendos y usufructos y se obtiene el INGPCUG, pero con el efecto del empleo. Utilizando este nuevo INGPCUG se calcula la incidencia de pobreza monetaria moderada y extrema empleando las líneas de pobreza iniciales.

Nos ubicamos en el año 2021, con el ingreso per cápita del hogar sin ayudas instituciones, en este punto la pobreza extrema se ubicaba en 11,7% y la moderada en 37,7%. Estas incidencias difieren de las reportadas en la gráfica 1 porque a los ingresos se le han descontado las ayudas de las instituciones del estado. Con respecto al efecto que tiene el empleo y el crecimiento económico sobre la pobreza; se evidencia una reducción en ambas medidas (1 p.p para extrema y 2.4 p.p para moderada), lo cual integra de manera correcta los supuestos macroeconómicos de crecimiento de la economía, donde a mayor PIB, mayor empleo y por ende mejores ingresos que se traducen en reducciones en las medidas de pobreza monetaria.

Gráfica 3 Resultado de los escenarios simulados



Fuente: Cálculos propios SDP.

Escenario 2: Tiene en cuenta el efecto de la inflación

Con la nueva clasificación laboral de ocupados y desocupados, y partiendo del ingreso con el efecto del empleo, se adiciona el efecto que tiene la inflación sobre el ingreso de los hogares. El procedimiento es similar al realizado en el escenario anterior. El efecto de la inflación se incluye al aplicar el crecimiento del salario mínimo sobre los ingresos, tomando como ingreso base el INGPCUG con el efecto del empleo del punto anterior, ya que todos los escenarios son acumulativos. Al volver a calcular el ingreso con el efecto de la inflación y del empleo, se procede a estimar la incidencia de la pobreza monetaria, comparando el nuevo INGPCUG con las líneas de pobreza estimadas para el siguiente año; que se realiza con el uso de las proyecciones del IPC de alimentos.

Al incorporar el efecto de la inflación sobre los ingresos de los hogares, se observa que la pobreza aumenta considerablemente. Los niveles de inflación para la ciudad de Bogotá al cierre del 2022 fueron de 12.35% y los de la nación fueron de 13.12%. Estos niveles superaron las metas fijadas por el Banco de la República. A pesar de que la economía ha mostrado una recuperación post pandemia, con un incremento en el empleo y el PIB; el crecimiento en el nivel de precios de la economía, principalmente en el sector de alimentos y bebidas no alcohólicas, repercute fuertemente en el ingreso de los hogares de los primeros deciles de la distribución. El efecto conjunto del empleo y la inflación es negativo para esta población, quienes sufren un incremento de 0.7 puntos porcentuales en su incidencia de pobreza extrema. Para el caso de pobreza monetaria total, el efecto empleo tiene mayor fuerza que la inflación y se logra una reducción de 0.9 puntos porcentuales.

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Escenario 3: Tiene en cuenta la intervención de IMG y los programas de la nación

La GEIH cuenta con información acerca de la fuente de las ayudas institucionales que recibe el hogar, esto permite identificar los beneficiarios de los programas de la nación como Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor. Sin embargo, esta marcación no coincide con los registros administrativos del Distrito y se encuentra que la encuesta tiene problemas de subregistro en la información del número de beneficiarios. Esta discrepancia se depura a través de un proceso de simulación aleatoria de los beneficiarios, de acuerdo con algunas características preestablecidas por cada programa, y sujeto al número real de beneficiarios que reporta la Base Maestra del Distrito.

Este proceso de aleatorización se realiza no solo para estos tres programas de la nación, también se procede con la Devolución del Iva, el programa Ingreso Solidario y la estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado. Estos últimos programas no cuentan con un identificador dentro de la encuesta de hogares, por lo que se aleatoriza a los beneficiarios únicamente con las características de elegibilidad asociadas con el grupo Sisbén, si recibe o no otras ayudas del estado, entre otras características de focalización para el hogar.

Al identificar los hogares beneficiarios de cada uno de los programas; las transferencias o pagos se insertan a manera de valor mensual para después realizar, en un primer instante, la agregación de las Transferencias Monetarias de la Nación (TMN) en una variable de ingreso que también tiene en cuenta los ingresos laborales y no laborales calculados en el escenario anterior, es decir, con el efecto empleo e inflación incluido. Una vez se calcula el INGPCUG con TMN (el procedimiento sigue los pasos explicados al principio de la sección), se estima la incidencia en pobreza monetaria utilizando las líneas de pobreza proyectadas.

La simulación para el programa de Ingreso Mínimo Garantizado se realiza de manera separada al de las transferencias monetarias de la nación, ya que el objetivo de esta es evidenciar el efecto marginal de la estrategia IMG y su contribución a la reducción de la pobreza, de tal manera que se pueda proporcionar información para el seguimiento y monitoreo a la intervención, y dentro de la competencia distrital, servir de insumo para proponer cambios para la siguiente vigencia si así se requieren.

Como se describió anteriormente, para la asignación de los rubros por hogar para el IMG uno de los principios rectores de los montos es la complementariedad. La complementariedad se realiza restándole a cada hogar el monto que recibe de otros programas de la nación reflejados mediante las TMN. Este procedimiento se realiza con el objetivo de manejar un esquema integrado entre el Distrito y la Nación para garantizar que se beneficien en mayor medida los hogares que eventualmente no reciben ninguna ayuda del estado y se encuentran en condición de pobreza; esto contribuye a mejorar la eficiencia del gasto.

Finalmente, se vuelve a calcular el INGPCUG que contiene la agregación de todas las ayudas (TMN+IMG) y los ingresos laborales y no laborales del escenario 2. Por último, se estima la incidencia de pobreza monetaria con el uso de las líneas de pobreza proyectadas. Para analizar los efectos de cada uno de los escenarios se comparan las incidencias de pobreza.

En ambos escenarios, TMN e IMG, se observa una reducción en la incidencia de pobreza extrema y moderada. La mayor reducción se presenta en la pobreza extrema con una contribución de 1.6 puntos porcentuales por parte de las TMN y de 1.3 puntos porcentuales para IMG, lo que da una reducción total de 2.9 puntos porcentuales para el año 2022. Para el caso de pobreza total se presenta una mayor reducción total de un punto porcentual, donde 0.4 corresponden a las TMN y el restante a IMG. El resultado final de la simulación es una reducción en la pobreza extrema de 11.7% a 7.9% y de 37.7% a 35.4% para la pobreza total. El efecto inflación es bastante alto, lo cual reduce la efectividad del gasto, esto por la reducción en el poder adquisitivo del dinero. En suma, sin las ayudas institucionales de la nación y del distrito, la situación de pobreza se hubiese agudizado aún más.

6 Microsimulación de pobreza multidimensional (IPMC)

Los indicadores referentes a la pobreza multidimensional IPMC e ICAV tienen una construcción independiente al ingreso de las personas, por lo que el enfoque abordado en la presente sección es diferente. La microsimulación de pobreza multidimensional y del índice de condiciones Ampliadas de Vida ICAV, implica una simulación aleatoria de individuos similares que cumplan con unas características específicas dentro de la muestra. La probabilidad de que un individuo cambie de posición se aproxima gracias a un proceso aleatorio y se definen los atributos descritos por la focalización de los programas que inciden en los indicadores tanto del IPMC como del ICAV.

En ese sentido, los programas que impactan cada uno de los indicadores del IPMC o del ICAV son definidos de manera autónoma por los sectores de la administración distrital de acuerdo con su competencia. Este proceso a su vez considera las características poblacionales identificadas dentro de cada indicador, tales como grupo etario o clasificación laboral. A partir de estos programas y sus criterios de focalización se definen los beneficiarios potenciales.

El método analiza los efectos de un cambio en la estructura de los hogares marcados como privados o no privados, sobre la incidencia del indicador y posteriormente sobre el total del IPMC o del ICAV. Se considera que este análisis es contrafactual, porque responde a la pregunta, ¿qué pasaría con la incidencia del IPMC o el ICAV si los beneficiarios de ciertos programas cambian su estatus de privados a no privados? La microsimulación altera la incidencia del indicador del individuo del hogar como resultado de cambios en variables que definen la estructura del indicador[4]

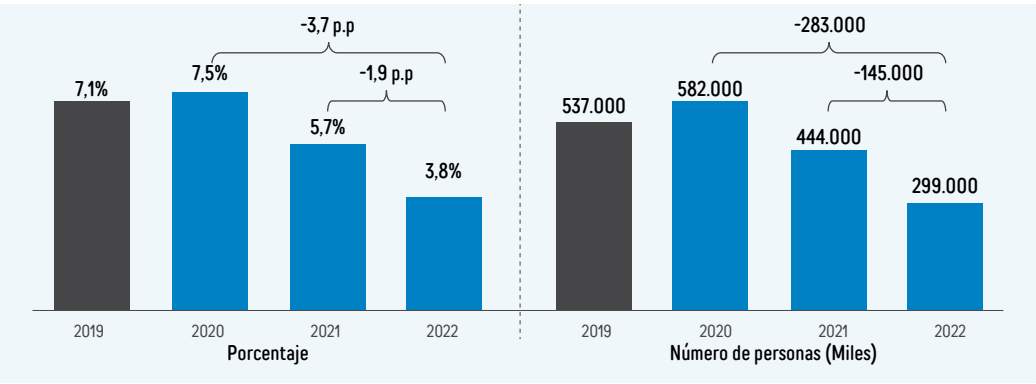
Este proceso de simulación es no paramétrico y analiza los cambios a nivel de hogar, lo que después se puede traslapar a nivel agregado a través de la metodología de agregación de la población para la construcción del IPMC y del ICAV propuesta por Alkire y Foster (2011).

4 Por ejemplo, para el indicador de trabajo infantil que identifica a los hogares donde al menos un menor de 12 a 17 años se encuentra trabajando, se modifica el número de menores en el mercado laboral gracias al programa de atención para la disminución del trabajo infantil "Centros Amar". Para simular que una persona en este rango de edad se ve afectado por el programa, se asignan números aleatorios a los individuos agrupados por atributos individuales predefinidos por el programa "Centros Amar" como por ejemplo que el beneficiario debe estar en riesgo de trabajo infantil y debe ser menor de 17 años. Esto permite tener un nuevo indicador de trabajo infantil simulado con el efecto del programa.

Es importante mencionar que para la microsimulación del ICAV se hace uso de la Encuesta Multipropósito (EM) más no de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV), ya que la EM cuenta con información más detallada para la ciudad e indaga sobre aspectos que permiten construir los 30 indicadores del ICAV.

En 2020, el porcentaje de personas en pobreza multidimensional para la ciudad de Bogotá era de 7.5%, luego en 2021 se logró reducir a 5.7%, finalmente en el 2022 se obtuvo una incidencia de pobreza multidimensional de 3.8%. En lo corrido de estos tres años se ha logrado una reducción de 3.7 puntos porcentuales en este indicador, lo que significa que 283 mil personas han logrado salir de la condición de pobreza multidimensional. En 2022, se presentó una reducción de 1.9 puntos porcentuales en la incidencia de pobreza multidimensional para la ciudad de Bogotá, esto implica que 145 mil personas salieron de la condición de pobreza multidimensional en comparación con el año 2021 (Gráfica 4).

Gráfica 4 Incidencia y personas en pobreza multidimensional



Fuente: ECV – DANE

Las dimensiones que más contribuyeron a obtener estos resultados en pobreza multidimensional para el año 2022 fueron trabajo y educación, con los indicadores de Desempleo de larga duración (reducción de 4.1 p.p) y Rezago escolar (2.1p.p) respectivamente. Otros indicadores que tuvieron una reducción importante fueron Trabajo informal (1.6 p.p) e inasistencia escolar (1.5 p.p). Dentro de los programas que buscan la reactivación económica de emprendedores, personas independientes y MiPymes se encuentran los apoyos financieros, el empleo joven, la colocación de empleo, el fortalecimiento al emprendimiento y habilidades digitales, el programa de Impulso y microempresa local.

La meta trazadora dentro del PDD respecto a la pobreza multidimensional supone para el 2023 mantener el IPM en 4.4%, situación que a 2022 ya se encuentra superada. El resultado de pobreza multidimensional para Bogotá en el 2022 reporta la incidencia más baja en los últimos cuatro años (3.8%), lo cual representa un logro en materia de política social. Se destacan varios indicadores cuya incidencia es menor al 2% y suponen que la ciudad ha superado en gran medida falencias relacionadas con las condiciones de la vivienda y los servicios públicos, así como el analfabetismo. Aun así, el monitoreo y seguimiento de este índice nos permite comparar a Bogotá con el resto del país, por lo que es importante validar el efecto de los programas sociales sobre cada una de estas privaciones.

Para simular un cambio en un indicador se establecen dos escenarios en el tiempo.

Escenario 1: Incidencia en los indicadores si no se hubieran implementado programas que contribuyen a reducir las incidencias

El objetivo principal del primer escenario de la microsimulación es simular el incremento que se habría observado en pobreza multidimensional para la ciudad sí el Gobierno Distrital no hubiera implementado los programas sociales que impactan los indicadores que componen el índice de pobreza multidimensional. En este caso, se utiliza para simular el efecto del año en que se reportaron los datos . En primer lugar, se inicia el análisis calculando los 15 indicadores observados para el IPM y los 30 indicadores para el ICAV según las metodologías preestablecidas. Seguidamente se busca definir a los beneficiarios potenciales de cada programa de acuerdo con los criterios de focalización sugeridos por los sectores de la administración distrital y el nivel de cobertura del programa. Esto para el periodo .

A partir de las personas que no resultan privadas por el indicador, se realiza la aleatorización de una nueva variable binaria (1 y 0), que identifique a los potenciales beneficiarios. Seguidamente, se aplica una función de distribución acumulativa que identifica el número de observaciones de la variable que son menores o iguales al valor especificado que en este caso es el número de beneficiarios reales reportado por la entidad. Con esto se asegura que el número de beneficiarios se ajusta al techo del programa. Luego, se crea una variable a nivel de hogar que suma el total de beneficiarios reales con los que cuenta el hogar.

Seguidamente se genera una nueva variable para el indicador con el efecto del programa a nivel de hogar. Este indicador marca en privación a aquellos beneficiarios reales del programa, por lo que el indicador para el periodo siempre va a dar un resultado mayor al observado.

Finalmente, se calculan los efectos marginales de cada programa dentro del indicador como la diferencia entre el indicador observado y el indicador simulado sin el programa. Este efecto tiene signo negativo y se lee como el efecto del programa sobre el indicador, si el programa no se hubiera ejecutado.

Escenario 2: Incidencia de los indicadores, si el programa se lleva a cabo para el próximo periodo

En este escenario se busca simular el efecto marginal de los programas que impactan los indicadores de pobreza multidimensional para el siguiente periodo , así como la reducción del IPM con la inclusión de los programas sociales.

En este caso se sigue el proceso descrito en el escenario 1, la diferencia es que el punto de partida son las personas que resultaron privadas por el indicador en el periodo . Se efectúa la aleatorización de los beneficiarios potenciales para después realizar el conteo del número de beneficiarios reales ajustados al techo descrito por la entidad.

Por último, se genera el contrafactual del indicador observado en el periodo de acuerdo con las metas en "número de beneficiarios" para cada programa establecidas por el sector. Este indicador le cambia el estatus de privación (Pasa de 1 a 0 en la variable binaria) a los hogares que resultaron con beneficiarios reales; esto permite obtener efectos marginales positivos (diferencia entre el observado y el simulado con programas).

Resultados de la microsimulación en pobreza multidimensional - IPMC

A continuación, se muestran los principales resultados de la microsimulación realizada para los años 2022 y 2023, es decir los escenarios 1 y 2 respectivamente. En la dimensión de condiciones educativas del hogar se destaca el efecto marginal de los programas que contribuyen a reducir el bajo logro educativo. Dentro de este indicador se encuentran aquellas personas que pertenecen a un hogar donde la educación promedio de las personas mayores de 15 años es menor a 9 años de educación. Los programas que más aportan a la reducción de este indicador le corresponden en su mayoría a la Secretaría de Educación Distrital y son en orden: Doble titulación (1.1 p.p), Formación para el trabajo y certificaciones (0.46 p.p), Educación Superior / Jóvenes a la U (0.17 p.p), Inmersión educación superior - Reto a la U (0.1 p.p) y Jóvenes Reto - Parceros (0.06 p.p).

La idea de estos programas es reconectar a los jóvenes a la educación superior y generar estímulos para que los jóvenes que no estudian ni trabajan ocupen su tiempo estudiando algún tipo de carrera técnica o profesional. Sin estos programas sociales, el indicador de bajo logro educativo habría experimentado un incremento en 2.0 puntos porcentuales. Los beneficiarios potenciales que se tienen estimados para el año 2023 podrán contribuir en la reducción de 1.6 puntos porcentuales.

Con respecto al indicador de analfabetismo, el programa Modelos educativos flexibles por ciclos (SDE) busca atender a poblaciones diversas o en condiciones de vulnerabilidad que presentan dificultades para participar de la oferta educativa tradicional. A pesar de que el programa espera contribuir a la reducción del analfabetismo en la ciudad, el resultado del efecto de este sobre el indicador es muy pequeño y no resulta en modificaciones a la incidencia, que para el 2022 fue de 1.8. Esto sucede porque el número de beneficiarios actuales y proyectados es reducido, además la incidencia en este indicador es muy pequeña, lo que hace difícil identificar a la población objetivo sujeta de incluirse a la focalización del programa.

La segunda dimensión corresponde a las condiciones de la niñez y juventud. Se destaca la baja incidencia del trabajo infantil en la ciudad de Bogotá (1.2), aunque este indicador presentó un incremento respecto al año 2021, por lo que es una razón para continuar monitoreando su incidencia. Otro indicador con una baja incidencia es la inasistencia escolar, que, aunque en el 2020 presentó incidencias del 6%, dos años después se logró reducir al 1.3%, valor cercano al de prepandemia (1.0%). Por otro lado, el indicador que presenta una mayor incidencia es el rezago escolar, que se define como la diferencia entre el número de años normativos y años aprobados por un niño entre 7 y 17 años (número de años aprobados inferior a la norma nacional); y justamente es el indicador que tiene el mayor efecto marginal dentro de la dimensión.

El programa que ofrece un mayor efecto sobre el indicador de rezago escolar es el Acompañamiento Pedagógico Territorial con el apoyo del equipo de gestores territoriales y Pares de Apoyo Pedagógico Territorial (PAPT), así como la Ruta 100k de entrega de dispositivos de acceso y conectividad a cargo de la Secretaría de Educación Distrital (SED). La focalización de estos programas recoge a aquella población rural que estudia en establecimientos educativos rurales, los grupos étnicos y la población reportada en la base certificada del Sisbén.

El programa de entrega de dispositivos nació gracias a las medidas de aislamiento decretadas para contrarrestar los efectos de la pandemia. Buscaba facilitar el acceso a la educación para aquella población vulnerable. Los resultados de estos programas sobre el rezago escolar fueron de una reducción de 2.0 puntos porcentuales para el 2022 y de 2.3 p.p. para el 2023.

Con respecto a la inasistencia escolar, el programa de Ruta 100k también contribuye a su reducción, así

como la estrategia de "búsqueda activa". Esta última, surge con el objetivo de identificar y caracterizar a los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos que se encuentran por fuera del sistema educativo distrital y garantizar su retorno a las Instituciones Educativas Distritales (IED). En este sentido, la Secretaría de Educación Distrital realiza búsqueda de población desescolarizada tanto de manera presencial, "casa a casa" en UPZ priorizadas como de forma no presencial a partir de contacto telefónico y virtual. El efecto marginal total de estos dos programas es de 0.3 puntos porcentuales para 2022 y 0.5 para el 2023.

La dimensión de salud presentó un importante efecto marginal en su indicador de Barreras de acceso a servicios de salud dada una necesidad (1.5 p.p). Para evitar o reducir la privación en acceso a salud, el Distrito cuenta con diferentes programas o líneas que buscan facilitar la atención en salud de todos los habitantes de Bogotá. Está el programa de Atención a población no afiliada, a través de Red Pública y privada con un efecto de 1.2 puntos porcentuales, y otros programas como la estrategia línea de salud para todos, la canalización a los servicios de salud entre otros, que están dirigidos a toda la población bogotana sin distinción de régimen de afiliación. En estos programas se presenta simultaneidad en los beneficiarios, por lo que para hallar el efecto marginal se excluyó el ser beneficiario de otro programa de salud. Los resultados sugieren que la incidencia en acceso a salud hubiera aumentado en 1.5 puntos por encima de la incidencia realmente observada. Se espera que para el 2023, la contribución de los programas a la reducción de la incidencia sea de 0.4 puntos con respecto a los 4.3 observados para 2022.

La dimensión del mercado laboral, que se compone del trabajo informal y del desempleo de larga duración presentó mejoras considerables con respecto al 2021 y estas se deben a programas como Colocación de empleo (1.5 p.p), empleo joven (0.2 p.p), apoyos financieros a través de líneas de crédito (0.1 p.p) y el Fortalecimiento al emprendimiento y habilidades digitales (0.4 p.p) junto con el programa Parceros (0.3 p.p). La simulación muestra que al igual que el crecimiento y la reactivación económica postpandemia, el desempleo de larga duración caería con respecto al año 2021, sin embargo, la caída hubiese sido menor en 1.7 puntos porcentuales sin la presencia de los programas distritales. Se estima que para 2023 el desempleo de larga duración presente una reducción de 1.2 puntos sobre los 12.1 del 2022. El escenario es un poco diferente para el trabajo informal, que, aunque presentó una reducción frente al 2021, se esperaría una reducción de tan solo 0.8 puntos porcentuales.

Por último, la dimensión que analiza las condiciones de la vivienda es quizás la que menos presenta efecto a causa de los programas de la oferta sectorial; esto se debe a que 4 de los 5 indicadores que la componen presentan incidencias menores o iguales al 1%, lo que implica que tan solo el 1% de los hogares bogotanos presentan problemas en las condiciones de su vivienda relacionadas con el material de pisos y paredes o el acceso a agua potable y alcantarillado. Los efectos marginales sobre estos indicadores son muy reducidos y no logran generar cambios significativos en estos.

El único indicador que cuenta con una incidencia mayor al 1% es el de hacinamiento crítico que se busca reducir con programas como arriendo social "Mi Ahorro, Mi hogar", arriendo solidario y el subsidio para compra de vivienda. Los resultados de la simulación sugieren que los programas si contribuyen a la reducción de este indicador. Si no existieran recursos para apoyar el arriendo solidario de las personas vulnerables o subsidios de vivienda, el indicador de hacinamiento critico se hubiera incrementado en 0.2 puntos porcentuales. La simulación muestra que para el año 2023 se espera tener una reducción del indicador observado en 0.1 puntos porcentuales. Para la ciudad de Bogotá, este es un indicador que se mantiene relativamente constante, y gracias a los programas sociales se ha podido reducir frente a su nivel inicial en 2019.

Tabla 5 Resultados de la microsimulación de pobreza multidimensional 2022–2023

Dimensión	Indicador	Observado 2021	Observado 2022	Simulado sin programas 2022	Efecto Marginal 2022	Simulado con programas 2023	Diferencia 2023
Condiciones educativas del hogar	Bajo logro educativo	20.5	21.6	23.6	−2.0	20.0	1.6
	Analfabetismo	1.8	1.8	1.8	0.0	1.8	0.0
Condiciones de la niñez y juventud	Rezago escolar	20.8	18.7	20.7	−2.0	16.4	2.3
	Inasistencia escolar	2.8	1.3	1.6	−0.3	0.8	0.5
	Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	6.6	5.7	6.5	−0.8	5.1	0.6
	Trabajo infantil	0.4	1.2	1.4	−0.2	1.0	0.2
Salud	Sin aseguramiento en salud	11.6	13.1	13.4	−0.3	12.7	0.4
	Barreras de acceso a servicios de salud	3.4	4.3	5.9	−1.5	4.0	0.4
Trabajo	Desempleo de larga duración	16.2	12.1	13.9	−1.7	10.9	1.2
	Trabajo informal	55.7	54.1	54.8	−0.8	53.3	0.8
Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda	Sin acceso a fuente de agua mejorada	0.9	0.4	0.5	−0.1	0.4	0.0
	Inadecuada eliminación de excretas	1.0	0.7	0.8	−0.1	0.7	0.0
	Material inadecuado de pisos	0.5	0.5	0.6	0.0	0.5	0.1
	Material inadecuado de paredes exteriores	0.9	1.0	1.0	0.0	0.9	0.1
	Hacinamiento crítico	6.4	5.8	6.0	−0.2	5.7	0.1
Total	**IPM**	**5.7**	**3.8**	**5.1**	**−1.4**	**2.8**	**1.0**

Fuente: Elaboración propia con base en la ECV 2022 del DANE.

7 Microsimulación del Índice de Condiciones Ampliadas de Vida

La tabla 6 abajo incluida, muestra el resultado de la simulación para el año 2021 y 2022. Los resultados de la tabla muestran dos columnas que corresponden a los indicadores simulados sin programas para el 2021 y con programas para el 2022. Por otro lado, se observan las diferencias o efectos marginales con respecto al indicador observado y a su resultado con o sin programas.

El ICAV simulado para el 2021 sin programas da como resultado una incidencia de 29.1%, esto es, 10,6 puntos porcentuales por encima del valor observado para el 2021. Mientras que para el año 2022, el ICAV con el efecto de los programas se estima en 11.6%, una diferencia de 6.7 puntos porcentuales sobre el observado.

Uno de los programas que tiene mayor efecto sobre los indicadores del ICAV, es el programa de Ingreso Mínimo Garantizado. Su mayor efecto es sobre el indicador de "Sin acceso a servicios financieros" ya que el programa implementa jornadas de bancarización para los hogares y de esta forma ha logrado bancarizar masivamente a hogares que previamente estaban por fuera del sistema financiero. El efecto sobre este indicador es una reducción de 24.7 puntos porcentuales.

El segundo indicador con mayor efecto por parte del programa de IMG es el de inseguridad alimentaria con un efecto de 4.7 puntos porcentuales. Dentro de este rubro se consideran los beneficiarios de las transferencias monetarias, así como de programas como Alimentación integral, Familias en Acción, Ingreso solidario, Colombia mayor, y Adulto mayor. Si el hogar fue beneficiario al menos una vez de por al menos uno de estos programas, se considera beneficiario de la estrategia. Por último, el tercer indicador que se ve beneficiado por este programa es el de "Sin pensión por vejez o invalidez" con un efecto marginal de 4.6 puntos porcentuales; en este se consideran las transferencias monetarias ordinarias, los programas de Colombia Mayor, Ingreso solidario y Adulto mayor. Cabe recalcar que la simulación que se realiza con el programa IMG sobre estos indicadores es con el uso del número total de beneficiarios (más no sobre los ingresos), que se obtiene del cruce de información de la Encuesta de hogares con el registro administrativo conocido como Base Maestra, donde se encuentran identificados los individuos beneficiarios del programa, por lo que el proceso de aleatorización se omite en este programa.

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Asimismo, un análisis por dimensiones permite determinar que el programa con mayor efecto sobre los indicadores educativos es el de "Ruta 100k: Entrega de dispositivos de acceso y conectividad" de la Secretaría de Educación Distrital. Este programa impacta la inasistencia escolar (1.9p.p), el rezago escolar (1.9 p.p) y el acceso y uso de las TIC's (3.6 p.p). Para la dimensión de trabajo y protección social, el programa de Colocación de empleo de la Secretaría de Desarrollo Económico es el que más contribuye con un efecto de 1 p.p sobre el indicador de desempleo de larga duración. En la dimensión de salud, además del programa de transferencias de IMG para la inseguridad alimentaria, el programa que más contribuye es el de "Atención en salud para todos" con un efecto de 1.1 puntos porcentuales para el indicador de sin aseguramiento en salud.

En la dimensión de vivienda y servicios públicos por su parte, el programa con mayor efecto marginal es el de Arriendo solidario + apoyo alimentario de la Secretaría de Integración Social con un efecto de 0.32 p.p. Para la dimensión de entorno, los programas de entrega de obras de infraestructura como CEFES, parques, ciclovías, centros de salud y hospitales contribuyen con 3.9 p.p en la reducción de la incidencia del indicador de "Sin equipamientos de servicios sociales próximos". Los parques entregados también tienen efecto sobre el indicador de sin espacio público efectivo con 3.6 p.p.

En la dimensión de Cuidado y uso del tiempo se destacan los programas de muestras artísticas y culturales para el indicador de Sin actividades culturales; el programa que beneficia a las personas mayores con apoyos económicos y los servicios de jardines infantiles contribuyen al indicador de "Sin cuidado", cada uno con un efecto de 4.3 p.p, 3.3 p.p y 2.1 p.p respectivamente. Para el caso del indicador de "Trabajo de cuidado no remunerado" el programa de manzanas del cuidado tiene un aporte importante de 0.3 puntos porcentuales sobre el indicador observado.

Tabla 6 Resultados agregados micro simulación ICAV 2021-2022

Indicador	EM	Simulación 2021 y 2022			
	Observado 2021	Simulado sin programas 2021	Diferencia 2021	Simulado con programas 2022	Diferencia 2022
Inasistencia escolar	1.4	3.3	-1.9	1.2	0.3
Rezago escolar	6.3	8.7	-2.4	5.2	1.1
Bajo logro educativo	33.1	34.6	-1.5	31.2	1.9
Barreras de acceso a educación posmedia	15.0	15.2	-0.2	14.7	0.3
Acceso y uso de TIC's	18.2	22.9	-4.7	16.5	1.7
Trabajo infantil	0.4	0.7	-0.3	0.1	0.3
Desempleo de larga duración	18.0	19.3	-1.3	16.2	1.8
Trabajo informal	47.9	48.9	-1.0	47.1	0.9
Precariedad laboral	14.7	14.7	0.0	14.7	0.0
Sin pensión por vejez o invalidez	9.4	17.3	-7.9	6.1	3.3
Sin aseguramiento en salud	13.3	14.5	-1.1	13.0	0.3
Barreras de acceso a servicios de salud dada una necesidad	2.0	3.8	-1.8	1.7	0.4
Inseguridad alimentaria	14.1	19.4	-5.3	8.8	5.4
Sin acceso a servicios de salud mental	3.4	3.4	0.0	3.1	0.2
Embarazo adolescente	0.5	0.6	0.0	0.5	0.0
Déficit Habitacional	9.0	9.6	-0.6	8.6	0.4
Inseguridad en la tenencia de vivienda	27.3	27.4	0.0	27.3	0.0
Vivienda en zona de riesgo	16.7	16.7	0.0	16.7	0.0
Sin espacio público efectivo	27.5	32.3	-4.8	23.7	3.8
Sin equipamientos de servicios sociales próximos	58.6	62.8	-4.2	52.8	5.8
Sin movilidad sostenible	11.9	13.1	-1.2	8.3	3.7
Entornos contaminados	35.5	38.3	-2.7	32.8	2.7
Sin cuidado	7.3	14.2	-6.9	3.0	4.2
Sin actividades culturales	22.7	27.9	-5.2	15.8	7.0
Sin actividades de tiempo libre	37.2	37.3	-0.1	37.0	0.2
Trabajo de cuidado no remunerado	10.2	10.4	-0.3	9.9	0.3
Discriminación social	12.1	12.1	0.0	12.0	0.0
Inseguridad personal	16.3	16.3	0.0	16.1	0.2
Sin redes de apoyo	20.4	20.4	0.0	20.4	0.0
Sin acceso a servicios financieros	44.1	68.8	-24.7	33.5	10.5
ICAV	18.5	29.1	-10.6	11.6	6.9
# Personas en ICAV	1,451,153	2,287,789	-836,636	909,633	541,520

Fuente: Cálculos propios con base en EMB21

8 Conclusiones

La microsimulación es un método ampliamente usado para analizar los efectos potenciales de intervenciones públicas sobre la distribución de los ingresos y el bienestar de las personas. Este documento propone una metodología para la implementación de microsimulaciones que se han empleado en el distrito capital como instrumento de seguimiento a la pobreza multidimensional y monetaria. Asimismo, presenta los principales resultados de estos análisis para los años 2021 a 2023 y para cada una de las medidas de pobreza.

Para la pobreza monetaria se evalúan los efectos de las TMO e IMG sobre la pobreza monetaria y para la pobreza multidimensional se evalúan los efectos de más de 20 programas sectoriales con los que dispone el Distrito para brindar soluciones a las carencias que afectan a los hogares bogotanos.

Para la pobreza monetaria los ejercicios de simulación han demostrado que las TMO y las TMN son eficaces para reducir la incidencia en pobreza monetaria en el distrito. En suma, del total de personas que salieron de la pobreza monetaria en el año 2021, el 48% se debió a las transferencias monetarias de la nación y el distrito; mientras que del total de personas que salieron de la pobreza extrema, el 62% se debió a las transferencias monetarias de la nación y el distrito.

No obstante, los resultados aquí presentados sugieren que los efectos macroeconómicos exógenos a la política tienen importantes consecuencias sobre los resultados. El primer escenario expuesto en el documento muestra el efecto que tiene el empleo y el crecimiento económico sobre la pobreza; se evidencia una reducción en ambas medidas (1 p.p para extrema y 2.4 p.p para moderada), lo cual integra de manera correcta los supuestos macroeconómicos del proceso de transmisión del crecimiento económico.

Por otro lado, el efecto de la inflación repercute negativamente sobre el ingreso de los hogares con menores ingresos, por lo que la incidencia de pobreza extrema aumenta. El tercer escenario analiza dos fuentes de transferencias monetaria diferentes, el primero de ellos responde a las Transferencias de la Nación y el segundo al efecto integrado de Ingreso Mínimo Garantizado. En ambos se observa una reducción en la incidencia de pobreza extrema y moderada.

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

En términos de los efectos de los programas sociales sobre la calidad de vida de los hogares Bogotanos medidos a través del IPM y del ICAV, sugieren resultados positivos para varios indicadores y a nivel general en términos de incidencia. En lo corrido de los últimos tres años se ha logrado una reducción de 3.7 puntos porcentuales en el IPM, lo que significa que 283 mil personas han logrado salir de la condición de pobreza multidimensional. Las dimensiones que más contribuyeron a obtener estos resultados en pobreza multidimensional para el año 2022 fueron trabajo y educación.

Un elemento fundamental para la consecución de dicho logro ha sido la coordinación interinstitucional de la oferta programática distrital; que cuenta con los programas de la Secretaría de Desarrollo Económico que le apuntan a la reactivación económica de emprendedores, personas independientes y MiPymes, a través de los apoyos financieros, el empleo joven, la colocación de empleo y el fortalecimiento al emprendimiento y habilidades digitales, así como los programas de atención en salud a la población no afiliada a través de la red pública y privada, entre otros dirigidos a toda la población como la estrategia línea de salud para todos, la atención médica domiciliaria y las líneas de atención de urgencias; que hacen parte de la Secretaría Distrital de Salud; y también los programas pioneros de inclusión educativa de la Secretaría de Educación del Distrito, donde se destacan la Ruta 100k de entrega de dispositivos de acceso y conectividad, el acompañamiento pedagógico territorial, programas de doble titulación y la formación para el trabajo y certificaciones.

No obstante, a los buenos resultados, se evidencia que dentro de estos dos índices existen aún indicadores sobre los cuales se podrían formular programas que aporten de manera más efectiva a la reducción de las incidencias. Tal es el caso de trabajo informal y redes de apoyo entre otros. Además, se encuentran oportunidades de mejora en la focalización de los programas para que sea más acertadas la identificación de las personas que más requieren de los servicios sociales.

Bibliografía

Alkire, S., & Foster, J. (2011). Counting and multidimensional poverty measurement. Journal of Public Economics, 95(7), 476–487. https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.11.006

Angulo Salazar, R. C., Díaz Cuervo, Y., & Pardo, R. (2011). Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia. Archivos De Economía. http://ideas.repec.org/p/col/000118/009228.html

Arancibia, C., Dondo, M., Jara, H. X., Macas, D., Oliva, N., Riella, R., Rodriguez, D., & Urraburu, J. (2019). Income redistribution in Latin America - A microsimulation approach (Issue January). https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2019/635-7

Bourguigno, F., & Spadaro, A. (2006). Microsimulation as a tool for evaluating redistribution policies. 77–106. https://doi.org/10.1007/s10888-005-9012-6

Cogneau, D., Grimm, M., & Robilliard, A.-S. (2003). Evaluating poverty reduction policies The contribution of micro-simulation techniques. New International Poverty Reduction Strategies, Routledge(July 2014), 340–370.

Curci, N., Grasso, G., Recchia, P., & Savegnago, M. (2020). Anti-poverty measures in Italy: a microsimulation analysis. Temi Di Discussione - Working Papers, 1298(442), 1–28. http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1538-4616.2010.00331.x/full

DANE. (2008). Algoritmo Para La Construcción Del Índice De Pobreza Multidimensional – IPM. Dane, 1–17. https://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/254/download/3830

DANE. (2009). Metodología Encuesta Nacional de Calidad de Vida. Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

DANE. (2010). Algoritmo para la conformación del ingreso per cápita para la medición de pobreza a partir de la encuesta continua de hogares - ECH (2002-2005) y de la gran encuesta integrada de hogares - GEIH (2008-2010). Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

DANE. (2014). Metodología índice de Pobreza Multidimensional.

DANE. (2022). Enfoque conceptual y metodológico de la Gran Encuesta Integrada de Hogares-GEIH.

Díaz, Y., Naváez, L., Alvarado, F., & Chávez, S. (2021). Covid-19, mercado laboral y pobreza monetaria en Colombia: Efecto potencial de las transferecnias del gobierno a los hogares. Documentos de Desarrollo, PNUD - Colombia, 1, 1–31.

Diaz, Y., Narváez, L., Gaitán, A., Juviano, C., & Muñoz, D. (30 de Agosto de 2023). Indice de Condiciones Ampliadas de Vida ICAV. Serie Documentos de Trabajo No. 9, págs. 1–122.

Donoghue, C. O. (2001). Dynamic Microsimulation : A Methodological Survey. London School of Economics, University of Cambridge.

Li, J., & O'Donoghue, C. (2013). A survey of dynamic microsimulation models: uses, model structure and methodology Jinjin. INTERNATIONAL JOURNAL OF MICROSIMULATION, 6, 3–55.

Merz, J. (1993). Microsimulation as an Instrument to Evaluate Economic and Social Programmes. February.

O'Donoghue, C. (2014). Handbook of Microsimulation Modelling. October, iii. https://doi.org/10.1108/s0573-855520140000293026

Orcutt, G. H. (1957). A New Type of Socio-Economic System. The Review of Economics and Statistics, 39(2), 116–123. https://doi.org/10.2307/1928528

Rodriguez, D. (2019). Política fiscal, pobreza y desigualdad: un modelo de microsimulación para Colombia. Ensayos de Economía, 29(54), 53–88. https://doi.org/10.15446/ede.v29n54.76499

Rodríguez, D., Jara, H. X., Dondo, M., Arancibia, C., Macas, D., Riella, R., Llamas, L., Huesca, L., & Torres, J. (2022). The role of tax benefit systems in protecting household incomes in Latin America during the COVID-19 pandemic. In WIDER Working Paper 2022 / 125 (Issue November).

Stiglitz, J. E., Sen, A., & Fitoussi, J.-P. (2009). The Measurement of Economic Performance and Social Progress Revisited Reflections and Overview. Documents de Travail de LOFCE, 33, 79. https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01069384%0Ahttp://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2009-33.pdf

Sutherland, H. (2001). Reducing child poverty in Europe : What can static microsimulation models tell us ? EUROMOD Working Paper Provided in Cooperation with: Institute for Social and Economic Research (ISER), University of Essex, No. EM5/01.

Sutherland, H., & Figari, F. (2013). EUROMOD: The European Union tax-benefit microsimulation model. EUROMOD Working Paper, No. EM8/13(University of Essex, Institute for Social and Economic Research (ISER), Colchester).

Vos, R., & Sánchez, M. V. (2010). A Non-Parametric Microsimulation Approach to Assess Changes in Inequality and Poverty. DESA Working Paper, 94, 1–24.

Población en condición de vulnerabilidad monetaria en Bogotá

Autora:

Angela Gaitán

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Resumen

Este documento diseña una metodología para identificar la población vulnerable en la ciudad . Específicamente, para el caso de Bogotá, se construye una la línea de vulnerabilidad , de forma tal que dicha población se identifica y caracteriza. Conceptualmente se sigue el enfoque de pobreza esperada que relaciona la medida de vulnerabilidad con la probabilidad de que un individuo caiga por debajo de la línea de pobreza. Con base en este enfoque, el documento utiliza la metodología de pseudo panel o panel sintéticos desarrollada en Dang & Lanjouw (2017). Los resultados sugieren que la línea de vulnerabilidad para la capital del país se ubica en $820,753 pesos en 2021. La población vulnerable a la pobreza en Bogotá se concentra mayoritariamente en las localidades de Suba y Kennedy, y presenta una mayor incidencia en la localidad de Sumapaz, Bosa y Tunjuelito. En su mayoría la población vulnerable son mujeres. Se destaca a su vez que la población vulnerable a la pobreza tiene una importante participación de la informalidad cercana al 47%.

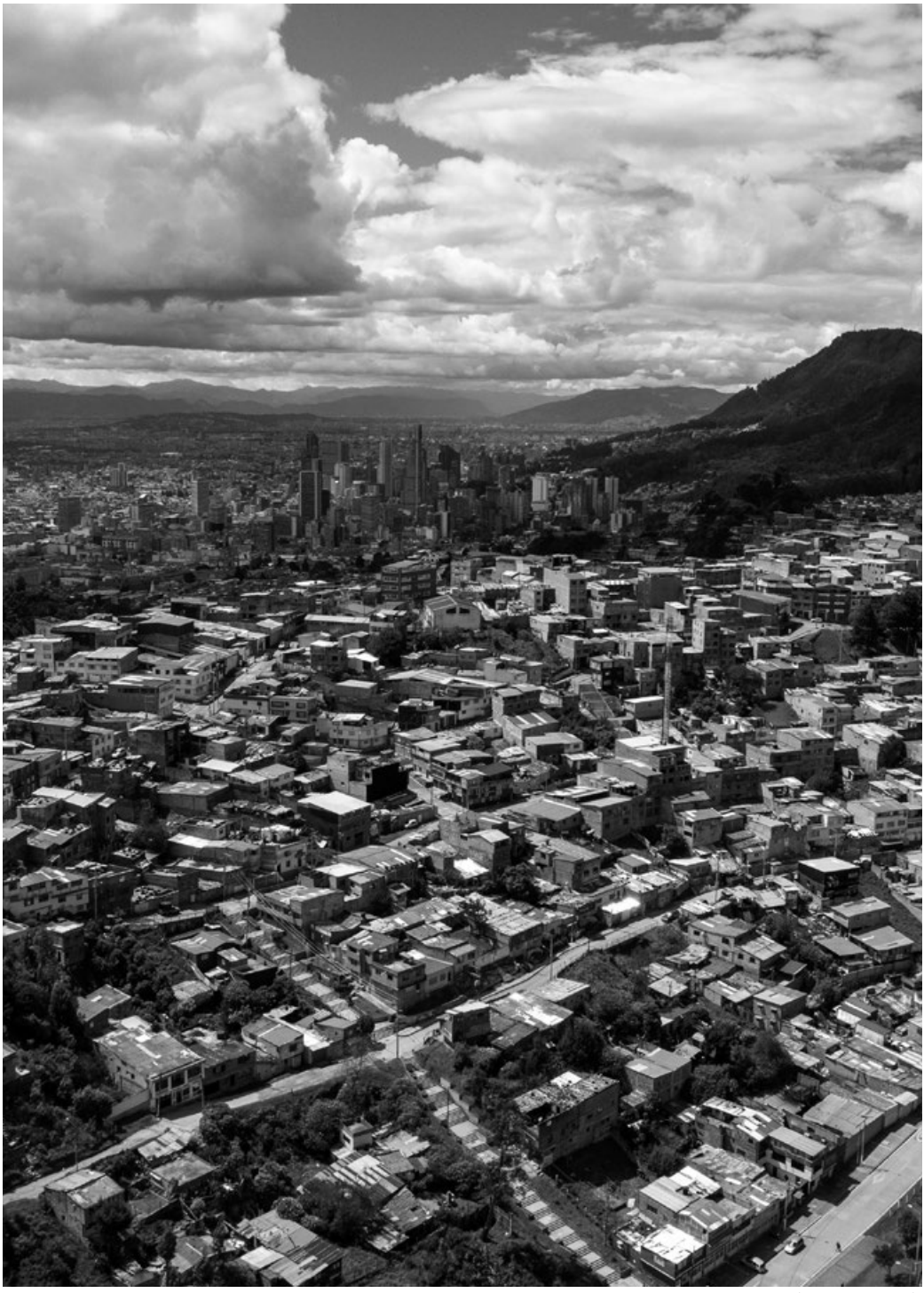


Foto Archivo: Secretaría Distrital de Planeación

1 Introducción

El incremento en la incidencia de la pobreza monetaria en la capital del país supone una de las principales preocupaciones del Distrito. La expansión de los esfuerzos por implementar acciones ha evidenciado que existen vacíos en las mediciones de pobreza, pues se deja por fuera del foco de atención a aquellos hogares y personas vulnerables a ser pobres. Autores como Calvo & Dercon, (2013); Celidoni, (2013); Dang & Lanjouw, (2017); López-Calva & Ortiz-Juarez, (2014); Pritchett, (2000even if ex-post the dice are benign and poverty (consumption below a critical norm) argumentan que la pobreza está ampliamente ligada a la vulnerabilidad de una persona de caer en un futuro cercano en un estado de pobreza. Si el número de personas vulnerables aumenta año tras año, es factible que un choque exógeno a la economía genere grandes dinámicas de transición de un estado de no pobreza a uno de pobreza, aumentando los indicadores de pobreza del país. Esta vulnerabilidad se puede dar por la incapacidad de afrontar los sucesos adversos que pueden afectar los ingresos del hogar como lo es la pérdida de empleo repentina del jefe del hogar, la reducción en los salarios, la enfermedad de un miembro del hogar, entre otros factores que imposibilitan sostener el mismo nivel de consumo que se tenía previamente.

Según Chaudhuri, Jalan, & Suryahadi, (2002), los pobres de hoy pueden no ser los mismos pobres de mañana, pues los hogares que no son pobres pero que tienen mayores probabilidades de sufrir impactos negativos pueden convertirse en pobres el día de mañana; para efectos del presente estudio esta es la población que buscamos identificar a través de una línea de vulnerabilidad. En todo caso, la formulación de políticas públicas para estos dos grupos debería considerarse diferencialmente, pues para aquellos que son pobres la intervención suele ser de carácter estructural como lo es la inversión en educación u otras herramientas que conlleven a escapar la pobreza, mientras que para la población que tiene mayor riesgo de caer en la pobreza el enfoque debería ser de protección social. (H. A. H. Dang & Lanjouw, 2017)

La vulnerabilidad afecta a muchos hogares que comúnmente son denominados "clase media" o que hoy en día no son pobres porque superan por poco la línea de pobreza monetaria, lo que resalta la importancia de caracterizar a esta población (López-Calva & Ortiz-Juarez, 2014). La ausencia de una metodología para estimar la línea de vulnerabilidad dificulta el diseño y aplicación de acciones focalizadas en ese segmento

Foto Archivo: Secretaría Distrital de Planeación

poblacional. El presente documento de trabajo tiene como objetivo definir y aplicar una metodología de medición de la línea de vulnerabilidad para Bogotá que permita identificar a la población vulnerable y que, mediante la presentación de dicha herramienta metodológica, contribuya al mejoramiento de la focalización de los programas sociales del Distrito de Bogotá.

Autores como Calvo & Dercon, (2005); Celidoni, (2013); Chaudhuri, (2003); H. A. H. Dang & Lanjouw, (2017); H. A. Dang, Lanjouw, Luoto, & McKenzie, (2014); López-Calva & Ortiz-Juarez, (2014); Suryahadi, Sumarto, & Pritchett, (2000) coinciden en el hecho de que la pobreza es una medida ex post del bienestar de un hogar mientras que la vulnerabilidad se puede interpretar como una medida ex ante del bienestar del hogar, es decir, una medida que nos revela cuáles son sus perspectivas futuras. Aunque no hay un consenso en cuanto a la definición de vulnerabilidad a la pobreza y por ende tampoco hay un método de medición preestablecido, muchos países han optado por asumir una medida arbitraria dos o tres veces mayor a la línea de pobreza, la metodología que sigue este estudio busca calcular la línea de vulnerabilidad teniendo en cuenta los riesgos de caer en pobreza y de esta manera evitar asignar umbrales de manera arbitraria para la definición e identificación de la población vulnerable.

El documento está organizado de la siguiente manera. La sección 2 presenta el marco conceptual sobre el cual se aborda el tema de vulnerabilidad a la pobreza, mientras que en la Sección 3 se explican las diferentes propuestas de medición de vulnerabilidad ampliamente exploradas en la literatura. En la sección 4 se define la manera en que se dará aplicación a la metodología de Dang & Lanjouw (2017), en la sección 5 y 6 se dan los resultados y conclusiones del ejercicio metodológico y finalmente en la sección 7 se realiza una caracterización de la población vulnerable para Bogotá en los años 2017 y 2021 en uso de la Encuesta Multipropósito.

2 Marco conceptual

En la literatura se han abordado diferentes enfoques con respecto al tema de vulnerabilidad. Calvo & Dercon, (2005) definen la vulnerabilidad como la magnitud de la amenaza a la pobreza, como medida ex ante, lo cual implica una especie de riesgo o incertidumbre. Aunque el termino se asocia con la pobreza, que es en sí misma la magnitud de los bajos resultados del bienestar que se miden por debajo de alguna línea de pobreza establecida a nivel de hogares o individuos; vale la pena establecer que una persona vulnerable no necesariamente es una persona pobre pero que podrá serlo en un futuro cercano. "Las personas pobres suelen estar entre las más vulnerables, pero las personas vulnerables no son necesariamente pobres" (Moser, 1998)

Chaudhuri, Jalan, & Suryahadi, (2002) incluyen en su definición de vulnerables a los hogares que actualmente son pobres y tienen una mayor probabilidad de seguir siendo pobres; Pritchett et al., (2000) definen una línea de vulnerabilidad como el nivel de ingresos por debajo del cual un hogar experimenta una probabilidad mayor que la de experimentar un episodio de pobreza en el futuro cercano, pero consideran como "vulnerables" incluso a aquellos hogares que actualmente son pobres. Para efectos de este estudio, se utilizará la definición adoptada por Échevin, (2013) y Dang & Lanjouw, (2017) en donde la vulnerabilidad a la pobreza parte desde un concepto probabilístico por el riesgo de caer en la pobreza cuando el ingreso o el consumo de una persona cae por debajo de una línea de pobreza. Esta definición se diferencia del estudio de Pritchett et al., (2000) ya que la vulnerabilidad está explícitamente vinculada al riesgo de que un hogar no pobre caiga en la pobreza.

En este sentido, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE ha adoptado la siguiente definición para las líneas de pobreza en Colombia:

- Líneas de pobreza: "La línea de pobreza representa un valor monetario en el cual se consideran dos componentes: el costo de adquirir una canasta básica de alimentos y el costo de los demás bienes y servicios, expresado sobre la base de la relación entre el gasto total y el gasto en alimentos. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018)

El DANE distingue dos líneas de pobrezas, una extrema y otra un poco más elevada denominada línea de pobreza monetaria. A grandes rasgos el método para estimar la primera de estas

Foto Archivo: Secretaría Distrital de Planeación

líneas de pobreza sigue los siguientes pasos, primero, una selección de la población de referencia quienes informan sus hábitos de consumo a nivel de hogar, luego se realiza una construcción de la canasta básica de alimentos con el requerimiento calórico de 2.100 calorías diarias, para con esta última calcular la línea de pobreza extrema que corresponde al valor de esta canasta de alimentos. Para el caso de la línea de pobreza monetaria se realiza una selección de los rubros del componente no alimentario, se calcula la relación entre el gasto total y el gasto en alimentos (coeficiente de Orshansky) y por último se multiplica esta relación o coeficiente con la línea de pobreza extrema. Estas líneas de pobreza son ampliamente conocidas y consolidan instrumentos válidos para la toma de decisiones de los hacedores de política pública. (DANE, 2021)

Gracias a la disponibilidad de información actualizada sobre los patrones de consumo de los colombianos a través de la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (ENPH) 2016-2017, el DANE en conjunto con el Comité de Expertos en Pobreza realizó una actualización metodológica de las líneas de pobreza y ahora se tiene en cuenta el ingreso per cápita de la unidad de gasto, se actualiza la canasta y su valoración de acuerdo con los resultados de la ENPH y se crea un deflactor de precios para la actualización de líneas de pobreza extrema y monetaria en el futuro. (DANE, 2021)

Para el presente documento, la vulnerabilidad a la pobreza puede definirse como un concepto probabilístico, como el riesgo de caer en la pobreza cuando el ingreso o el consumo de una persona cae por debajo de una línea de pobreza predefinida. En sentido estricto, la vulnerabilidad está explícitamente vinculada al riesgo de que un hogar no pobre caiga en la pobreza (H. A. H. Dang & Lanjouw, 2017; Échevin, 2013). Por su parte, la línea de vulnerabilidad representa un valor de límite inferior donde los hogares con un consumo superior a esta línea serían considerados como pertenecientes a la clase media, y los hogares con un nivel de consumo entre esta y la línea de pobreza pertenecen al grupo que es más vulnerable a la pobreza. (H. A. H. Dang & Lanjouw, 2017)

3 Mediciones de vulnerabilidad en la literatura

Conceptualmente hemos definido que la vulnerabilidad es una medida no observable y probabilística que depende del consumo o del ingreso de una persona y está ampliamente relacionada con la línea de pobreza, esto nos permite dividir a la población en actualmente pobres y vulnerables a la pobreza. Para identificar estos grupos (los pobres y los vulnerables a ser pobres), se pueden definir dos umbrales de ingresos separados: uno es la línea de pobreza y el otro, una línea de ingresos más altos que sería la línea de vulnerabilidad. Los hogares por debajo de esta línea se consideran como no pobres y con un mayor riesgo de caer en pobreza. (H. A. H. Dang & Lanjouw, 2017)

Sin embargo, las discusiones teóricas en torno a la definición de vulnerabilidad han generado numerables estudios de investigación que tienen diferentes enfoques. Fujii, (2016) identifica tres categorías: bienestar, pobreza esperada y axiomático, para la definición de vulnerabilidad. La primera de ellas es el enfoque del bienestar, el cual se basa en los principios de la microeconomía donde los actores son racionales y buscan maximizar su beneficio. Bajo este enfoque, autores como Ligon & Schechter, (2002) utilizan una ecuación de consumo lineal para descomponer la vulnerabilidad a la pobreza y el riesgo agregado, el riesgo idiosincrático y el inexplicable. Los autores encuentran que la pobreza y el riesgo presentan una incidencia similar en la reducción de bienestar de los hogares. El análisis de estos autores es estático, Elbers & Gunning (2005) por su parte, desarrollan una medida de vulnerabilidad dinámica sobre bases explícitas del bienestar, en el marco de un modelo de Ramsey con shocks de ingresos y activos. En su estudio, argumentan que la vulnerabilidad a la pobreza podría medirse como la pérdida de bienestar del hogar en un modelo de optimización inter temporal con un horizonte de tiempo infinito.

La segunda categoría es el enfoque de pobreza esperada, que relaciona la medida de vulnerabilidad con la probabilidad de que un sujeto caiga en la pobreza en un período de tiempo determinado. Los principales autores que realizaron abordajes empíricos bajo este enfoque fueron Chaudhuri et al., (2002) y Pritchett et al., (2000) estos trabajos se han vuelto predominantes en la literatura gracias a su fácil aplicabilidad con datos de corte transversal. Este enfoque de pobreza esperada tiene el objetivo de luchar contra la pobreza de una manera preventiva para generar mayor impacto sobre aquellos hogares que son vulnerables a caer en la pobreza.

El trabajo de Pritchett et al., (2000) define la línea de vulnerabilidad como el nivel de ingresos por debajo del cual un hogar experimenta una mayor probabilidad de experimentar un episodio de pobreza en el futuro cercano, pero incluyen en su medición como "vulnerables" incluso a aquellos hogares que actualmente son pobres. Los autores estiman estas líneas de vulnerabilidad, empleando dos conjuntos de panel data de

Indonesia y encuentran que la proporción de vulnerables está entre 1.5 y 2.5 veces más que el número de pobres. De otro lado, el trabajo de Chaudhuri et al., (2002) establece una definición de vulnerabilidad a nivel de hogar como la probabilidad de que un hogar, independientemente de si es pobre hoy, será pobre en consumo mañana. Estos autores proporcionan un marco conceptual para pensar en las diferentes dimensiones de la vulnerabilidad a la pobreza y luego proponen un método simple para estimar empíricamente la vulnerabilidad a nivel del hogar utilizando datos transversales.

Este trabajo es fundamental para comprender el enfoque de pobreza esperada que más adelante se revisará a fondo. Una de las críticas más relevantes de los estudios de Chaudhuri et al., (2002) son los supuestos restrictivos sobre la senda de consumo y sus limitantes para con los datos de corte transversal. Sin embargo, para Calvo & Dercon, (2005) y Dang & Lanjouw, (2017) consolidan una buena aproximación teórica para la medición de la vulnerabilidad .

La tercera categoría es el enfoque axiomático, donde la vulnerabilidad no se ve simplemente como un bajo nivel de bienestar esperado, sino que está relacionada con peligros o amenazas (Calvo & Dercon, 2005). El análisis de este artículo es diferente por su enfoque normativo del bienestar económico, que proporciona bases axiomáticas a los problemas de medición. Es de espíritu no asistencialista, no se basa en el marco de la utilidad. Los autores usan un conjunto de axiomas para describir las propiedades deseables de una evaluación económica del bienestar de la vulnerabilidad, estas propiedades combinaban axiomas de pobreza bien conocidos con postulados sobre los efectos de la exposición al riesgo.

La siguiente tabla resume los artículos que presentan definiciones y desarrollos empíricos de la línea de vulnerabilidad organizados según el enfoque al que pertenecen

Tabla 1 Investigaciones empíricas sobre vulnerabilidad a la pobreza

Autor	País	Enfoque	Datos/Estimación	Principales hallazgos
(Ligon & Schechter, 2002)	Bulgaria	Bienestar	Desviación de diferencial consumo	Pobreza y riesgo presentan incidencia semejante en reducción de bienestar
Elbers & Gunning (2005)	Zimbabwe	Bienestar	Modelo de Ramsey con shocks de ingresos y activos	La vulnerabilidad es muy sensible al horizonte de tiempo.
(Gamanou & Morduch, 2002)	Costade Marfil	Axiomatica	Monte Carlo	Alta vulnerabilidad de hogares fuera de la capital del país.
(Calvo & Dercon, 2005)	Etiopía	Axiomatica	MCO: consumo per cápita	Heterogeneidad de los choques respecto a la magnitud y persistencia de su efecto
(Chaudhuri et al., 2002)	Indonesia	Pobreza esperada	Datos de encuestas transversales	La fracción de la población que enfrenta un riesgo de pobreza no despreciable es considerablemente mayor que la fracción que se considera pobre
(Simona-Moussa, 2020)	Suiza	Pobreza esperada	Estima el efecto de estar en esta posición (vulnerable) sobre el nivel de bienestar subjetivo. Datos longitudinales	Las personas vulnerables reportaron un menor nivel de bienestar subjetivo en comparación con las que se encuentran en una posición segura, pero estarán mejor en comparación con las personas en situación de pobreza.

Autor	País	Enfoque	Datos/Estimación	Principales hallazgos
(Pritchett et al., 2000)	Indonesia	Pobreza esperada	Líneas de Vulnerabilidad a la Pobreza/ Datos Panel	Proporción vulnerables está entre 1.5 y 2.5 veces el número de pobres
(Christiaensen & Subbarao, 2005)	Kenia	Pobreza esperada	Pseudo paneles: consumo promedio	Promedio nacional de 39% de caer en pobreza en siguiente período
(Cruces et al., 2011)	Nicaragua, Chile y Perú	Pobreza esperada	Paneles sinteticos	Validación empírica del método de paneles sinteticos
(Haq, 2012)	Pakistán	Pobreza esperada	Probabilidad recibir choque	Áreas rurales más expuestas. Mecanismos informales de aseguramiento
(López-Calva & Ortiz-Juarez, 2014)	México, Chile y Perú	Pobreza esperada	Probabilidad de caída en pobreza y Mincer	Incremento de hogares no vulnerables
(H. A. H. Dang & Lanjouw, 2017)	Vietnam, India y EE.UU	Pobreza esperada	índice de inseguridad, líneas de vulnerabilidad, línea de vulnerabilidad	El grupo vulnerable puede considerarse un grupo de transición entre los pobres y la clase media. La reducción de los pobres implicaría necesariamente la expansión de los vulnerables
(Calvo & Dercon, 2013)	Etiopía	Pobreza esperada	Modelo autorregresivo de consumo	Patrones de vulnerabilidad diferentesa los patrones de pobreza en el país
(Skoufias & Quisumbing, 2005)	Bangladesh, Mali, México y Rusia	Pobreza esperada	Volatilidad del consumo respecto al ingreso	Variabilidad en consumo respecto al ingreso relacionado a resultados negativos
(Pham, Mukhopadhaya, & Vu, 2021)	Vietnam	Pobreza esperada	Datos panel. Aplican el método de análisis multinivel para evaluar la privación de los hogares	Hay más hogares multidimensionalmente pobres que son vulnerables a choques idiosincrásicos que a choques covariables, y la proporción de hogares vulnerables (a choques covariables) en la dimensión de vivienda es significativamente mayor que en otras dimensiones.
(Herrera & Cozzubo, 2016)	Perú	Pobreza esperada	Vulnerabilidad de los hogares a la pobreza en el Perú empleando un enfoque dinámico. Datos panel	Al mismo tiempo que se redujo la pobreza, la población vulnerable se ha incrementado en el período de rápido crecimiento alcanzando alrededor del 30% de la población en 2014.
(Échevin, 2013)	África Subsahariana	Pobreza esperada	Vulnerabilidad a la pobreza de activos.	Los hogares de las zonas rurales son claramente más vulnerables a la pobreza que los de las zonas urbanas.

Fuente: Elaboración propia con base en Herrera & Cozzubo, (2016)

Foto Archivo: Secretaría Distrital de Planeación

El enfoque de pobreza esperada, método clásico para la medición de vulnerabilidad

El enfoque empleado para este estudio es el de pobreza esperada y en ese sentido, los artículos más relevantes para el objeto de este estudio son el trabajo de López-Calva & Ortiz-Juarez, (2014) y (H. A. H. Dang & Lanjouw, 2017) pues definen una metodología para establecer la línea de vulnerabilidad en diferentes países.

López-Calva & Ortiz-Juarez, (2014) proponen una visión de clase media con base en la vulnerabilidad a la pobreza y utilizan datos panel para definir un ingreso comparable entre los hogares que tienen una baja probabilidad de caer en la pobreza estableciendo un límite inferior en ingresos para la clase media. Teniendo el umbral inferior estimado de la clase media, se utilizan encuestas de corte transversal para definir el tamaño de la clase media en tres países latinoamericanos, México, Chile y Perú. Sus principales hallazgos muestran que la clase media ha aumentado en los tres países con el paso del tiempo. La aplicación de dicha metodología asegura que ningún hogar pobre o casi pobre sea considerado como clase media, por lo que se realiza una buena distinción entre los pobres, los vulnerables y la clase media.

La metodología aplicada por López-Calva & Ortiz-Juarez, (2014) tiene tres etapas, la primera de ellas identifica las características reales asociadas con los movimientos hacia o desde la pobreza, a través de unas matrices de transición. Luego, en la siguiente etapa se construyen las probabilidades de caer en la pobreza y el nivel de ingreso asociado a estas probabilidades, esto último con un modelo logístico para analizar las correlaciones de la probabilidad de ser pobre durante el período analizado en cada país:

$$p_{it} = E(poor_{it+1}|X_{it}) = F(X_{it} * \beta_t)$$

Donde p_{it} es la probabilidad de es la variable dependiente que toma el valor de 1 si los hogares se identifican como en situación de pobreza entre $t_o \; y \; t_1$ y 0 en caso contrario; X_{it} es un vector de características observables que incluyen indicadores demográficos, recursos del mercado laboral y shocks que afectan al hogar; y es un vector de los parámetros del modelo.

En la última etapa se emplean las mismas variables para estimar la ecuación de ingresos estimados: $ln\, Y_{it_o} = \alpha + X_{it} * \beta_t + \varepsilon_i$. Los autores utilizan una probabilidad del 10% de caer en la pobreza como línea divisoria entre la seguridad económica y la vulnerabilidad, para definir el ingreso previsto asociado a esta probabilidad como umbral inferior de la clase media. La línea de vulnerabilidad de este estudio es considerada como "condicional" ya que utiliza el ingreso estimado de una ecuación de Mincer para calcular el valor de la línea.

Por su parte, el estudio H. A. H. Dang & Lanjouw, (2017) se diferencia del anterior en que las líneas de vulnerabilidad estimadas son denominadas como "incondicionales", pues se calculan directamente de la probabilidad de caída en pobreza en el periodo $t + 1$. Para la estimación, se halla el umbral de caída en pobreza y el valor promedio de ingresos que le corresponde a esta probabilidad que finalmente vendría a ser la línea de vulnerabilidad. De esta manera, aquellos hogares que superen este umbral podrán considerarse como no vulnerables.

A. H. Dang & Lanjouw, (2017) basan su metodología en un enfoque de vulnerabilidad a la pobreza no paramétrico, en el que la vulnerabilidad está explícitamente vinculada al riesgo de que un hogar no pobre caiga en la pobreza. Su mayor contribución es la aplicabilidad de esta metodología con datos de corte transversal o con la construcción de paneles sintéticos con el uso de dos rondas de datos de sección transversal.

Por otro lado, H. A. Dang, Lanjouw, Luoto, & McKenzie, (2013) presentan una metodología estadística alternativa para analizar los movimientos hacia y desde la pobreza basada en dos o más rondas de datos transversales. El método requiere menos datos que muchos estudios de pseudopanel tradicionales (Deaton & Paxson, 1994; Pencavel, 2007), y lo que es más importante, permite la investigación de las transiciones de la pobreza dentro y entre cohortes.

Los autores exponen un enfoque con base en la metodología de imputación «fuera de la muestra», por lo que es posible construir un contrafactual de los ingresos de la ronda dos en el primer periodo del tiempo. Específicamente, se estima en la primera ronda de datos de corte transversal un modelo de consumo o de ingreso utilizando una especificación de covariantes fijas en el tiempo. Estas estimaciones de los parámetros se aplican a la misma regresión de la segunda ronda de la encuesta para proporcionar una estimación del consumo o ingreso (no observado) del primer período para las personas encuestadas en la segunda ronda. El análisis de las transiciones de la pobreza puede basarse en el ingreso real observado en la segunda ronda junto con esta estimación "ficticia" de la primera ronda.

Por último, Herrera & Cozzubo, (2016) aplican la metodología propuesta por A. H. Dang & Lanjouw, (2017) para calcular las líneas de vulnerabilidad con el uso de datos panel en Perú. Los resultados sugieren que al mismo tiempo que se redujo la pobreza, la población vulnerable ha ido aumentando, alcanzando casi el 30% de la población. A su vez se encuentra que la vulnerabilidad de los hogares depende de factores estructurales como el mercado laboral, así como de choques exógenos tales como las fluctuaciones macroeconómicas del país.

Siguiendo el enfoque de valor esperado de la pobreza para medir la vulnerabilidad, los autores Chaudhuri et al., (2002) realizan una metodología simple para evaluar la vulnerabilidad de los hogares a la pobreza con el uso de datos de corte transversal. A continuación, se expone el método clásico para medir la vulnerabilidad.

El nivel de vulnerabilidad de un hogar en el momento se define como la probabilidad de que el hogar tenga un consumo o gasto que se ubica por debajo de algún nivel de la línea de pobreza establecida en el periodo $t + 1$.

$$v_{ht} = P(C_{h,t+1} \leq Z)$$

En este caso $C_{h,t+1}$ es el consumo (o ingreso) per cápita del hogar en el periodo $t + 1$ y Z y es la línea de pobreza. Esta definición permite considerarla como una medida prospectiva o ex ante del bienestar de un hogar, mientras que la pobreza es una medida ex post del bienestar de un hogar (Chaudhuri et al., 2002). Diversos estudios sobre vulnerabilidad coinciden en que para medirla se necesita de aspectos de carácter inter temporal como los determinantes del consumo o el gasto de un hogar en el futuro. Por lo que estudiar la vulnerabilidad implica tener en cuenta la incertidumbre de los hogares de caer o no en la pobreza en el futuro. Es una tarea compleja que comúnmente se ha realizado con el uso de datos panel, pues permiten observar el nivel de consumo del mismo hogar en dos periodos de tiempo.

Sin embargo, para el caso colombiano, el uso de panel de datos no es muy común y aunque existe la ELCA realizada en conjunto por el DANE y la Universidad de los Andes; esta encuesta no posee la representatividad y cobertura que se busca al estimar líneas de vulnerabilidad, por lo que lo más aconsejable es utilizar datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

A nivel conceptual se adopta la postura de Chaudhuri et al. (2002) y Chaudhuri, (2003) en cuanto al proceso del consumo y el enfoque clásico para medir la vulnerabilidad de los hogares a la pobreza. Estos autores emplean una metodología alternativa con el uso de datos de corte transversal. El consumo viene determinado por la siguiente ecuación:

$$C_{ht} = c(X_h, \beta_t, \alpha_h, e_{ht})$$

Donde X_h representa un conjunto de características observables del hogar, β_t es un vector de parámetros que describen el estado de la economía en el momento t, y α_h, y e_{ht} representan, respectivamente, un efecto no observado invariante en el tiempo a nivel del hogar y cualquier factor idiosincrásico (shocks) que contribuya a los resultados diferenciales de bienestar para los hogares.

La expresión de vulnerabilidad para los hogares quedaría definida como sigue:

$$v_{ht} = P(c_{h,t+1} = c(X_h, \beta_{t+1}, \alpha_h, e_{h,t+1}) \leq Z | X_h, \beta_t, \alpha_h, e_{ht})$$

La vulnerabilidad de un hogar de ser pobre o no se estima a partir de las características estocásticas del consumo inter temporal y de las características del hogar variantes y no variantes en el tiempo e incluso de los choques idiosincráticos que puede sufrir un hogar debido a cambios macroeconómicos a nivel país. En términos generales, para estimar la vulnerabilidad necesitamos conocer el valor esperado del consumo y su volatilidad en el tiempo; esto debería estimarse de manera ideal con el uso de datos longitudinales.

No obstante, las limitaciones de los datos de corte transversal impiden calcular estas dinámicas del consumo, no es posible identificar los parámetros que impulsan la persistencia en los niveles de consumo individual y la heterogeneidad no observada en la sección transversal se confunde con la variación inter temporal en los niveles de consumo. Por esta razón es necesario imponer algunos supuestos específicos con respecto al proceso estocástico del consumo.

Supuestos:

El proceso estocástico que sigue el consumo es el siguiente:

$$ln\ c_h = X_h\beta + e_h$$

- Los choques idiosincrásicos al consumo se distribuyen de manera idéntica e independiente en el tiempo para cada hogar. (Se descartan fuentes no observables de persistencia en el tiempo)
- La estructura de la economía (capturada por el vector β) es relativamente estable en el tiempo. (No hay choques agregados)
- La incertidumbre del consumo proviene únicamente del choque idiosincrático en el futuro.

La forma funcional de la volatilidad del consumo se representa por $\sigma^2_{e,h} = X_h\theta$. Implicando que la varianza del término de perturbación se interprete en términos económicos como la varianza inter temporal del logaritmo del consumo. Esta suposición impide que hogares con diferentes niveles de consumo puedan experimentar mayores volatilidades.

La estimación se realiza utilizando el método de Mínimos Cuadrados Generalizados Factibles de tres pasos:

- Usando las estimaciones $\hat{\beta}$ y $\hat{\theta}$ que obtenemos podemos estimar directamente el log esperado del consumo:

$$\hat{E}[X_h] = X_h\hat{\beta}$$

- y la varianza del logaritmo del consumo:

$$\hat{V}[X_h] = \hat{\sigma}^2_{e,h} = X_h\hat{\theta}$$

- Podemos utilizar estas estimaciones para formar una estimación de la probabilidad de que un hogar con las características X_h sea pobre.

$$\hat{v}_h = \widehat{Pr}(ln\ ln\ c_h\ < ln\ ln\ z\ |X_h) = \frac{\Phi\left(ln\ ln\ z\ - X_h\hat{\beta}\right)}{\sqrt{X_h\hat{\theta}}}$$

Este es el método clásico para evaluar la vulnerabilidad a la pobreza explicado en detalle en Chaudhuri, (2003). Sin embargo, nuestro propósito va más allá y radica en estimar las líneas de vulnerabilidad en términos monetarios utilizando encuestas de corte transversal, además nuestra definición de vulnerabilidad dista de la de Chaudhuri, (2003) pues ellos consideran como vulnerables a aquellos que siendo pobres pueden continuar siendo pobres en el segundo periodo, mientras que para el presente estudio la vulnerabilidad está explícitamente vinculada al riesgo de que un hogar no pobre caiga en la pobreza. Para este objetivo, tomaremos la metodología planteada por Dang & Lanjouw (2017) quienes proponen líneas de vulnerabilidad que pueden estimarse directamente con datos de encuestas de panel o de corte transversal.

4 Metodología

La propuesta metodológica de Dang & Lanjouw (2017) sugiere que se debe estimar un índice de vulnerabilidad, analizar sus determinantes y construir líneas de vulnerabilidad que, en complemento con las líneas de pobreza, nos permitan descomponer a la población en tres grupos y analizar su evolución en el tiempo: hogares pobres, vulnerables y no vulnerables. Según las precisiones metodológicas de Dang & Lanjouw (2017), se entiende y_t y Z_t como el consumo del hogar y la línea de pobreza respectivamente en el tiempo $t, t = 0\ y\ 1$.

Se define V_o como la línea de vulnerabilidad tal que una proporción específica de la población con un nivel de consumo por encima de esta línea en el tiempo 0 caerá por debajo de la línea de pobreza Z_1 en el tiempo 1. Como la población con niveles de consumo por encima de la línea de vulnerabilidad generalmente se consideraría "segura", los autores definen a esta proporción como el índice de "inseguridad" P^1. De manera equivalente, dado un índice de inseguridad especifico P^1, V_o se satisface la siguiente igualdad:

$$P^1 = P(y_1 \leq Z_1 | y_0 > V_0)$$

Clase media que se torna pobre

El porcentaje de hogares que hacen parte de la clase media en el periodo 0 pero pasa al grupo pobre en el periodo 1 forma el índice de inseguridad P^1.

Así como se puede construir una línea de pobreza anclada a un punto de referencia (por ejemplo, nivel de energía o consumo medio del hogar), se puede construir una línea de vulnerabilidad dado un valor específico para el índice de inseguridad P^1 (digamos, 5 o 10 por ciento). Este porcentaje se puede definir utilizando como referencia el valor observado de la proporción de hogares que entran a la pobreza del trabajo de Cruces et al., (2011).

Una definición alternativa es el índice de vulnerabilidad, que se centra en aquellos con un nivel de consumo superior a la línea de pobreza, pero aún por debajo de la línea de vulnerabilidad en el período 0. La diferencia entre estos dos índices radica en la población a la cual representa o limita. El índice de inseguridad se centra en los hogares de la parte superior de la distribución del consumo, mientras que el índice de vulnerabilidad se centra en los que se encuentran en la parte media. Los autores definen la nueva línea de vulnerabilidad como aquella que satisface la siguiente igualdad, dado un índice de vulnerabilidad especifico P^2.

$$P^2 = P(y_1 \leq Z_1 | Z_0 < y_0 < V_0)$$

Esto representa al porcentaje de hogares que pasan del grupo vulnerable en el período 0 al grupo pobre en el período 1.

Algunos supuestos y consideraciones

1. y_1 está aumentando estocásticamente en y_0, es decir, $P(y_0 = Y)$ está aumentando en Y para todos los umbrales h. Esto implica que, si un hogar promedio tiene un nivel de consumo más alto en el tiempo 0, es probable que este hogar tenga un consumo más alto en el tiempo 1 independientemente del umbral con el que se mida su consumo.

2. La proporción de la población que no era pobre en el tiempo 0 pero pobre en el tiempo 1 P (es decir, $P = P(y_1 \leq Z_1 | y_0 > Z_0$) están delimitados por debajo y por encima respectivamente por el índice de inseguridad P^1 y el índice de vulnerabilidad P^2, es decir, $P^1 < P < P^2$.

3. Tanto el índice de inseguridad como el índice de vulnerabilidad son homogéneos de grado 0 en $Y_0, Y_1, Z_1, V_0\ y\ Z_0$; es decir, aumentar (o disminuir) $Y_0, Y_1, Z_1, V_0\ y\ Z_0$; por el mismo factor positivo no tendrá ningún efecto sobre estos índices.

4. El índice de vulnerabilidad (e inseguridad) puede aumentar o disminuir en el tiempo, y la dirección del cambio depende en gran medida del crecimiento de los niveles de consumo.

5. Como resultado de estos cambios probables a lo largo del tiempo, estos (líneas de vulnerabilidad) índices se compararían mejor en períodos de tiempo similares.

6. Por último, al igual que con las líneas de pobreza que deben actualizarse con el tiempo para permitir cambios en los niveles de vida, las líneas de vulnerabilidad también deben actualizarse continuamente a medida que se disponga de nuevos datos.

Proceso de estimación

La estimación de la línea de vulnerabilidad "incondicional" de Dang y Lanjouw (2017), requiere que primero se estime la probabilidad de que los hogares no pobres caigan en pobreza en el periodo siguiente, y después se estima la línea de vulnerabilidad que cae dentro de esta probabilidad. Esta línea de vulnerabilidad, será el promedio del gasto o ingreso per cápita de los hogares cuya probabilidad estimada de caer en pobreza esté dentro de la vecindad del umbral del índice de vulnerabilidad. Se utiliza como guía para la aplicación de la metodología, el estudio de Herrera & Cozzubo, (2016) en Perú, pues estiman líneas de vulnerabilidad utilizando la metodología de referencia.

La metodología para el cálculo de la línea de vulnerabilidad monetaria se centra entre cuatro pasos fundamentales, en primer lugar, la construcción de la base de datos, en segundo lugar, la estimación de la probabilidad de caída en pobreza (límites superior e inferior de caída en pobreza) – Matrices de transición, en tercer lugar, definir el umbral de vulnerabilidad, y finalmente la determinación de la línea de vulnerabilidad. A continuación, se desarrollan los cuatro pasos.

1. Construcción de la base de datos

En primera instancia se debe construir la base de datos con los datos disponibles de la Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH 2020. Para este propósito, el enfoque propuesto es el de Dang, Lanjouw, Luoto y McKenzie (2014) y Dang y Lanjouw (2013) quienes describen un procedimiento para construir paneles sintéticos a partir de datos de sección transversal, basado en modelos de imputación dependientes de correlaciones de consumo invariantes en el tiempo. De acuerdo con esta metodología se debe estimar un modelo de ingresos en la primera ronda de datos de corte transversal, utilizando una especificación que incluya solo covariables invariantes en el tiempo, este aspecto se debe cumplir rigurosamente para que los supuestos del modelo se cumplan. Las estimaciones de los parámetros de este modelo se aplican luego a los mismos regresores invariantes en el tiempo en la segunda ronda de la encuesta para proporcionar una estimación del ingreso no observado del primer período para las personas encuestadas en esa segunda ronda.

De esta manera, se tendría un ingreso contrafactual para el primer periodo de la muestra correspondiente a la segunda ronda. El análisis de las transiciones de la pobreza puede basarse en el ingreso real observado en la segunda ronda junto con esta estimación contrafactual de la primera ronda. Un aspecto importante a la hora de calcular las probabilidades es que todos los ingresos del año base deben estar a una escala común utilizando un deflactor de precios.

Para la población en su conjunto, la proyección lineal del ingreso de la ronda 1, y_{i1}, sobre x_{i1} es dado por $y_{i1} = \beta_1' x_{i1} + \varepsilon_{i1}$ de manera similar, sea x_{i2} el conjunto de características de los hogares en la ronda 2 que se observan tanto en la ronda 1 como en la ronda 2, la proyección lineal del ingreso de la ronda 2, y_{i1} sobre x_{i2} estaría dado por $y_{i2} = \beta_2' x_{i2} + \varepsilon_{i2}$.

En su estudio, Dang y Lanjouw (2013) conforman una jerarquía de seis clases de modelos de predicción que emplean progresivamente más y más datos que a veces, pero no siempre, se recopilan retrospectivamente. Utilizan variables que se pueden recordar fácilmente y funcionan por retrospectiva. De manera similar se van a utilizar 6 modelos, que se espera el último sea el más completo por el número de covariantes que se incluyen.

2. Estimación de las matrices de transición

Siguiendo a H. A. H. Dang & Lanjouw, (2017), se definen y como las correspondientes líneas de pobreza estimadas por el DANE en el periodo 1 y en el periodo 2 respectivamente. Luego, para estimar el grado de movilidad dentro y fuera de la pobreza, es importante saber, por ejemplo, qué fracción de hogares de la población está por encima de la línea de pobreza en la ronda 2 después de estar por debajo de la línea de pobreza en la ronda 1. Es decir, estamos interesados en estimar $P(y_{i1} < z_1 \; Y \; y_{i2} > z_2)$

.

La principal dificultad que se enfrenta con las secciones transversales repetidas es que no conocemos realmente y_{i1} y y_{i2} para los mismos hogares. Sin imponer mucha estructura a los procesos de generación de los datos, no se puede identificar u observar la probabilidad de caída en la pobreza que es lo que realiza Chaudhuri, (2003). Sin embargo, es posible obtener límites de estas probabilidades. Para derivar estos límites, se puede reescribir esta probabilidad como $\beta_1' x_{i1} \ y \ \varepsilon_{i2} > z_2 - \beta_2' x_{i2})$. Esta probabilidad depende de la distribución conjunta de los dos términos de error ε_{i1} y ε_{i2}, quienes logran capturar la correlación de aquellas partes del ingreso de los hogares en los dos períodos que no se explican por las características del hogar x_{i1} y x_{i2}.

Para una correcta estimación de los ingresos es importante contar con dos supuestos:

1. La población muestreada es la misma en la ronda de encuesta 1 y en la ronda de encuesta 2.

2. La correlación ρ de ε_{i1} y ε_{i2} es no negativa.

Estos dos supuestos se satisfacen de mejor manera si se asegura que se analizan los hogares por cohortes de edad. H. A. Dang et al., (2017) utilizan un rango de edad de entre los 25 y los 55 años en la primera ronda y se van ajustando los rangos en las rondas subsiguientes. En ausencia de datos de panel reales sobre el ingreso de los hogares, esta suposición asegura que podemos utilizar características del hogar invariantes en el tiempo que se observan en ambas rondas de encuestas para obtener el consumo familiar previsto. Lo que se hace en la práctica es trabajar con diferentes factores fijos en el tiempo para comparar los resultados de estimación.

Los autores trabajan los límites de movilidad bajo dos supuestos importantes. El primero de ellos es que las estimaciones del límite superior de la movilidad de la pobreza están dadas por la probabilidad de $P(\varepsilon_{i1} < z_1 - \beta_1' x_{i1} \ y \ \varepsilon_{i2} > z_2 - \beta_2' x_{i2})$ cuando los dos términos de error ε_{i1} y ε_{i2} son completamente independientes entre sí, lo que implica $corr(\varepsilon_{i1}, \varepsilon_{i2}) = 0$. Mientras que para las estimaciones del límite inferior de la movilidad de la pobreza se dan cuando los dos términos de error ε_{i1} y ε_{i2} son idénticos, lo que implica $corr(\varepsilon_{i1}, \varepsilon_{i2}) = 1$.

La metodología sugiere los siguientes pasos para el proceso de estimación del límite superior o máxima probabilidad de movilidad:

1. Con los datos de la ronda 1 de la encuesta se estima la ecuación de ingresos y se obtienen los coeficientes y errores predichos.

2. Para estimar el ingreso contrafactual de la ronda 2 en el momento 1, se realiza un sorteo al azar con reemplazo de la distribución empírica de los residuos predichos del paso1. Luego usando los ingresos reales observados en la ronda 2, los errores predichos al azar y las betas estimadas del paso 1, se estima para cada hogar de la ronda 2, su nivel de ingreso contrafactual para la ronda 1,

$$\hat{y}_{i1}^{2U} = \hat{\beta}_1' x_{i1}^2 + \tilde{\varepsilon}_{i1}^2.$$

3. Teniendo el ingreso observado en el momento 2 de la ronda 2 y su ingreso contrafactual del momento 1, se estiman las probabilidades de caída en pobreza.

4. Se repiten los pasos R veces y se toma el promedio de las probabilidades sobre las R repeticiones y esa sería la probabilidad máxima estimada de caída en pobreza.

El cálculo del límite inferior se realiza de manera similar con los siguientes pasos:

1. Utilizando los datos de la ronda 1, se estima la ecuación de ingresos y se obtienen los coeficientes predichos. Luego, utilizando los datos de la ronda 2 se estima la ecuación de ingresos obteniendo los residuos.

2. Luego, utilizando los datos de la ronda 2, es decir, los ingresos observados de la ronda 2, los coeficientes y los residuales obtenidos en el paso 1 se estima el nivel de ingresos contrafactual del momento 1 para cada hogar en la ronda 2.

3. Se estiman las probabilidades de entrada y salida de pobreza, usando el ingreso que se obtuvo en el paso 2.

La probabilidad predicha por el modelo constituye lo que Dang & Lanjouw, (2017) denominan como índice de inseguridad o vulnerabilidad. Luego, empleando las probabilidades estimadas de caída en pobreza, se estima el valor de la variable de resultado que es el promedio del valor de los ingresos para todos los hogares en el intervalo definido.

Foto Archivo: Secretaría Distrital de Planeación

3. Umbral de probabilidad fijo

Cruces et al., (2011) y López-Calva & Ortiz-Juarez, (2014) sugieren que el valor del umbral debe estar fundamentado en el estadístico de caídas en pobreza que se obtuvo de las matrices de transición y no elegido arbitrariamente. Este umbral se entiende como la probabilidad incondicional de caer en la pobreza para quienes en el periodo 1 no son pobres. Son hogares que por sus características invariantes en el tiempo hacen que su probabilidad de caída en la pobreza sea mucho mayor que la del umbral.

López-Calva & Ortiz-Juarez, (2014) mencionan que este umbral puede ser entendido como un estado estacionario de la pobreza y como la clase media, idealmente, debería consistir en aquellos hogares que enfrentan un bajo riesgo de caer en la pobreza con el tiempo, los autores utilizan una probabilidad del 10% de caer en la pobreza como una línea divisoria entre la seguridad económica y la vulnerabilidad. Este umbral del 10% corresponde a la evidencia empírica de Cruces et al., (2011) quienes encuentran que el 10% de las personas en América Latina cayó en la pobreza cada año en un período de 15 años, utilizando paneles sintéticos.

Los autores utilizan generalmente diferentes niveles de probabilidad ad hoc para estimar la línea de vulnerabilidad, esto se aplica para el caso de estudio y contrasta perfectamente con los resultados del método de Dang & Lanjouw, (2017).

4. Estimación de la línea de vulnerabilidad

Utilizando la segunda definición de la línea de vulnerabilidad ($P^2 = P(y_1 \leq Z_1 | Z_0 < y_0 < V_0)$), se estima el valor de la variable de resultado (ingresos) para los hogares que se encuentren en dicho valor del rango de probabilidad. Para este último paso, se sigue a Herrera & Cozzubo (2016) y se calcula la línea de vulnerabilidad a través del promedio dado por:

$$Línea\ de\ vulnerabilidad = \frac{1}{N} \sum_{\hat{p}=0.09}^{\hat{p}=0.11} y_{\hat{p}}$$

Donde $y_{\hat{p}}$ representa la variable de ingresos con probabilidad estimada $\hat{p}$ de caída de pobreza, y N es el numero de hogares dentro de un intervalo determinado. Es importante resaltar que el resultado de esta línea de vulnerabilidad es un valor monetario per cápita deflactado y a precios del año base.

La metodología supone entonces la aplicación de los cuatro pasos anteriores. Para la elaboración del pseudo panel se utilizaron seis modelos como sugiere H. A. Dang et al., (2014). Si bien se estima que el modelo de Dang & Lanjouw (2017) resulte ser el más adecuado para calcular la línea de vulnerabilidad para Bogotá dado el enfoque y la disponibilidad de los datos, también se aplicarán las metodologías propuestas por H. A. Dang et al., (2014) y Herrera & Cozzubo (2016) con el objeto de obtener tres sets de resultados y poder contrastarlos, estableciendo comparaciones como mecanismo de evaluación de la robustez de la metodología seleccionada.

5 Resultados

A continuación, se muestran los resultados de los tres métodos de estimación utilizados.

Método 1:

El método de panel sintético se basa en características de los hogares invariantes en el tiempo en datos transversales para producir límites superior e inferior para cada uno de los cuatro resultados de movilidad de la pobreza. Uniendo las bases 2019 y 2020 con las variables edad del jefe del hogar, sexo del jefe del hogar, estrato socioeconómico y tamaño del hogar, se conformó un pseudo panel. La ecuación de ingreso que se busca estimar con los covariantes es:

$$y_{i1} = \beta_1' x_{i1} + \varepsilon_{i1}$$

Sea x_{i1} un vector de las características del hogar en la ronda 1 de la encuesta que se observan (para diferentes hogares) tanto en la ronda 1 como en la ronda 2. Siguiendo a los autores H. A. H. Dang & Lanjouw, (2017) se especifican seis modelos que utilizan progresivamente más covariantes. Las características que mejor explican el ingreso distribuidas en los seis modelos son las siguientes:

Tabla 2 Variables explicativas del modelo

	Variable	Definición
Modelo 1	Sexo del jefe del hogar	Variable dicotómica igual a uno si el jefe del hogar es hombre
	Edad del jefe del hogar	Variable discreta igual a la edad del jefe del hogar
	Edad del jefe al cuadrado	Cuadrado de la edad del jefe del hogar
	Nivel educativo del jefe del hogar	Serie de variables dicotómicas que identifican si el jefe no cuenta con nivel educativo, cuenta con educación primaria, secundaria o superior.
Modelo 2	Número de ocupados del hogar	Número de personas del hogar que se encuentran ocupados
	Número de inactivos o desocupados del hogar	Número de personas del hogar que se encuentran desempleados o inactivos
Modelo 3	Personas con incapacidad para trabajar	Número de personas incapacitadas permanentemente para trabajar
	Hogar monoparental con niños menores de 15	Variable dicotómica igual a uno si el hogar es monoparental con niños menores de 15 años
	Niños menores de 4 años	Variable dicotómica igual a 1 si el hogar cuenta con niños menores de 4 años
	Tasa de dependencia	Tasa de dependencia económica del hogar
Modelo 4	Personas mayores de 15 años	Número de personas mayores de 15 años en el hogar
	Número de perceptores de ingresos	Número de personas del hogar que perciben ingresos monetarios
	Personas con afiliación a pensiones	Número de personas que están afiliadas a pensión en el hogar.
	Personas mayores de 65 con pensión	Número de pensionados mayores a 65 años
Modelo 5	Tamaño del hogar	Número de personas que componen el hogar
	Tamaño del hogar al cuadrado	Número de personas que componen el hogar al cuadrado
Modelo 6	Número de activos pequeños del hogar	Número de activos que posee el hogar (automóvil, refrigeradora, TV, radio, etc.)
	Tenencia vivienda propia	Variable dicotómica igual a 1 si el hogar cuenta con vivienda propia

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de literatura.

Las estimaciones de límite superior e inferior para las transiciones de pobreza se derivan de dos casos extremos de la relación entre los términos de error: sin correlación alguna ($\rho = 1$) y correlación positiva perfecta ($\rho = 0$). Los resultados de la matriz de transición para los límites superior e inferior son los siguientes:

Tabla 3 Límites de probabilidad de entrada y salida de pobreza para el año 2020

	Límite superior					
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6
Pobre - Pobre	18.941079	18.925229	19.79887	20.442951	20.610445	20.707923
Pobre - No pobre	15.203376	14.822778	14.587763	15.214033	15.162223	15.218651
No pobre - Pobre	28.103442	28.119292	27.245651	26.60157	26.434076	26.336598
No pobre - No pobre	37.752103	38.132701	38.367716	37.741446	37.793256	37.736828
	Límite inferior					
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6
Pobre - Pobre	13.764434	12.283621	12.216883	12.035653	11.823292	10.574481
Pobre - No pobre	23.191933	22.727774	22.023481	23.424592	23.578817	26.090166
No pobre - Pobre	25.791278	28.621428	29.642052	30.552681	30.377485	29.715509
No pobre - No pobre	37.252355	36.367178	36.117583	33.987073	34.220406	33.619844

Fuente: Cálculos propios con base en la GEIH de 2019 y 2020.

Teniendo el rango de probabilidad máxima y mínima de que una persona caiga o no en pobreza, se calcularon las líneas de vulnerabilidad respectivas, es decir, el ingreso promedio que corresponde a dicho rango de probabilidad de caer en la pobreza. El promedio de la línea de vulnerabilidad para los seis modelos fue de $815.462.

Tabla 4 Línea de vulnerabilidad para Bogotá

Línea de vulnerabilidad estimada						
Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Media
$ 803,582	$ 806,083	$ 815,524	$ 823,244	$ 823,588	$ 820,753	$ 815,462

Fuente: Cálculos propios con base en la GEIH 2019 y 2020.

Método 2:

Otra de las formas de calcular la línea de vulnerabilidad es a través de la definición ad hoc del índice de vulnerabilidad $P^2 = P(y_1 \leq Z_1 | Z_0 < y_0 < V_0)$ en 5%, 10%, 15%, 20% y 25%, es decir, no es necesario calcular las probabilidades de entrada y salida de pobreza, solo se establecen los umbrales y se procede a calcular la línea de vulnerabilidad.

Es de esperar que entre mayor sea la probabilidad de caída en pobreza o el índice de vulnerabilidad, menor será la línea de vulnerabilidad, pues el ingreso promedio de las personas con mayor probabilidad de caer en pobreza es mucho menor que el de aquellas que tienen una baja probabilidad de caer por debajo de la línea de pobreza, es decir la clase media. Siguiendo a Herrera & Cozzubo (2016) y como es poco probable encontrar hogares con una probabilidad exacta del 10% de caer en la pobreza, se utilizó un rango de una unidad porcentual como intervalo para estimar la línea de vulnerabilidad.

Tabla 5 Líneas de vulnerabilidad según umbral de probabilidad de caída en pobreza

Líneas de vulnerabilidad según probabilidad de caída en pobreza	Línea de vulnerabilidad
Umbral 5%	$ 819,619
Umbral 10%	$ 817,860
Umbral 15%	$ 816,496
Umbral 20%	$ 815,069
Umbral 25%	$ 813,918
Promedio	$ 816,592

Fuente: Cálculos propios con base en la GEIH 2019 y 2020.

Los resultados del método 1 y 2 son bastante similares y se encuentran en un rango de entre $800.000 y $825.000.

Método 3:

Con base en el trabajo de H. A. Dang et al., (2014), se forman seis pseudo panel diferentes, utilizando como variables fijas en el tiempo las especificadas en cada modelo, es decir, se unen las bases de utilizando en cada ocasión unas variables invariantes en el tiempo diferentes. Luego se estimó la probabilidad condicional de que siendo no pobre en el periodo 1, el ingreso de los hogares caiga por debajo de la línea de pobreza en el periodo 2. En este caso, se parte del supuesto de que el ingreso observado para el año 2019 le corresponde a un individuo con características muy similares en el año 2020. Por último, se calculó el promedio del ingreso que corresponde a esta probabilidad. Se comparan los seis resultados a continuación:

Tabla 6 Líneas de vulnerabilidad con diferentes covariantes

Modelo	Línea de vulnerabilidad
1. Variables invariantes en el tiempo: edad del jefe del hogar, edad del jefe al cuadro, sexo del jefe del hogar, tamaño del hogar, nivel educativo del jefe del hogar	$ 1,062,879
2. Condiciones de empleabilidad: ocupados y desocupados o inactivos del hogar.	$ 937,520
3. Dependencia económica del hogar: personas incapacitadas para trabajar del hogar, hogar monoparental con niños menores de 15, niños menores de 4 años y tasa de dependencia	$ 894,710
4. Perceptores de ingresos: Mayores de 15 años, número de perceptores de ingresos, afiliados a pensión y mayores de 65 pensionados.	$ 857,416
5. Tamaño del hogar y tamaño del hogar al cuadrado	$ 857,350
6. Tenencia de activos: número de activos pequeños del hogar y propietarios de vivienda.	$ 840,671
Promedio	**$ 908,424**

Fuente: Cálculos propios con base en la GEIH 2019 y 2020.

Si bien los resultados de este ejercicio son mayores a los planteados en el método 1 y 2, tampoco se encuentra tan lejano a los valores hallados previamente. Entre más regresores se utilizan para especificar el modelo, menor es la línea de vulnerabilidad, similar a lo que sucedía si el índice de vulnerabilidad aumentaba. Algo que dificulta la estimación es el hecho de no poder observar el ingreso real de las mismas personas en el tiempo, por tal razón una estimación puntual como la efectuada en este caso, no se ajusta a la realidad de los datos, ya que no tenemos un panel real.

Resultados de la caracterización general de la población vulnerable para Bogotá

Con base en los datos de la Encuesta Multipropósito y utilizando los datos de la línea de vulnerabilidad y línea de pobreza deflactados respectivamente para los años 2017 y 2021, se realiza un análisis especifico de la población vulnerable a la pobreza en la ciudad de Bogotá.

Se encontró que el 25.3 % de la población de Bogotá correspondía a población en condición de vulnerabilidad a la pobreza para el año 2017, pues sus ingresos superaban la línea de pobreza de $ 423.188 pero eran inferiores a la línea de vulnerabilidad que para el 2017 fue de $ 750.854.

La tabla 7 muestra el total de la población de Bogotá distribuida por pobres, vulnerables y no pobres ni vulnerables para los años 2017 y 2021. Se evidencia un aumento en la población pobre de 5.5 p.p para el 2021 con respecto a la población pobre del 2017. La incidencia de vulnerabilidad a la pobreza 2021 presenta una reducción en 2.3 p.p, es decir, el 23% de la población tuvo unos ingresos menores a la línea de vulnerabilidad de $877.015 y superiores a la línea de pobreza de $477.221.

Para el año 2021, gran parte de la población de Bogotá deja de ser vulnerable ya sea que cae por debajo de la línea de pobreza o que pasa a ser parte de la población que no es pobre ni vulnerable. Esta última población disminuye considerablemente con una diferencia de 3.2 p.p sobre la incidencia del 2017.

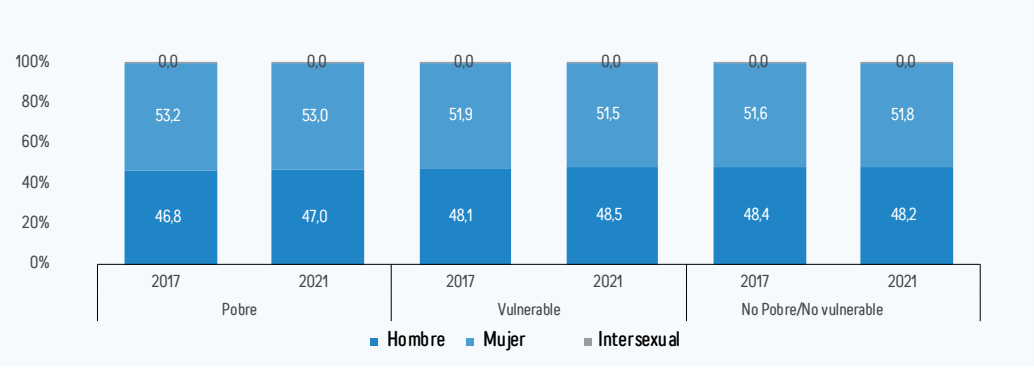
Tabla 7. Clasificación de la población de Bogotá

Clasificación	2017		2021	
	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto
Pobre	29.8	2,184,573	35.3	2,770,314
Vulnerable	25.3	1,854,949	23.0	1,806,464
No Pobre/No vulnerable	45.0	3,298,021	41.8	3,280,677

Fuente: Cálculos propios, Encuesta Multipropósito 2017 y 2021

En general para los años 2017 y 2021, las mujeres ocupan la mayor parte de la población pobre, vulnerable y no pobre/no vulnerable. Sin embargo, la población pobre tuvo una reducción en la participación porcentual de las mujeres para el año 2021. La población intersexual es muy pequeña dentro del total y no alcanza a representar ni el 1% dentro de ninguno de los grupos. Estos resultados corresponden con la gran participación de la mujer dentro de la sociedad colombiana, quienes representan el 51.2%, mientras los hombres ocupan el 48.8% del total nacional según el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) del año 2018.

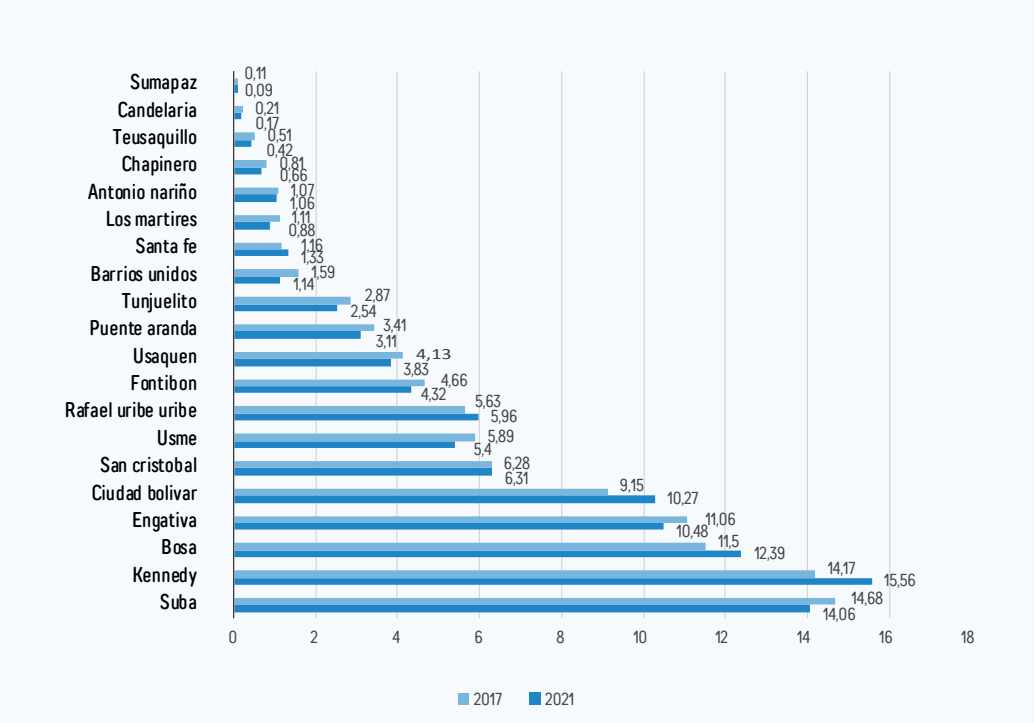
Gráfica 1 Distribución de la población por sexo



Fuente: Cálculos propios, Encuesta Multipropósito 2017 y 2021

Por otro lado, las localidades que más contribuyen con población vulnerable sobre el total son Kennedy, Suba y Bosa. La alta presencia de vulnerables en estas localidades se presenta tanto en el año 2017 como en el año 2021. Es importante mencionar que, esta contribución está relacionada con la cantidad de población que vive en cada localidad, por tal razón los resultados sugieren que las localidades más pobladas como es el caso de Suba y Kennedy son quienes más contribuyen con el número de vulnerables a la pobreza.

Gráfica 2 Contribución de la vulnerabilidad a la pobreza por localidades



Fuente: Cálculos propios, Encuesta Multipropósito 2017 y 2021

Otra forma de analizar la ubicación y espacialidad de la población vulnerable es a través de la incidencia de la vulnerabilidad a la pobreza por localidades que se muestra en el grafico 3. Siendo que las áreas con colores más fuertes son aquellas que presentan una mayor incidencia en cada localidad. Para el año 2017 las localidades como Sumapaz (53.5%), Bosa (33.6%), Ciudad Bolívar (31.4%), San Cristóbal (30.6%) y Rafael Uribe Uribe (30.6%) tiene una mayor incidencia de población vulnerable. Mientras que localidades como Teusaquillo (5.4%), Chapinero (8.0%) y Usaquén (13.5%) tienen una menor incidencia de vulnerabilidad a la pobreza dentro de su total poblacional.

La tabla 8 resume los cambios en la incidencia de vulnerabilidad a la pobreza y su correspondiente CVE[1] que corresponde al coeficiente de variación estimada para la incidencia, es decir, el error estimado con el que se realiza la estimación. Es importante tener en cuenta que una estimación aceptable tiene un CVE menor al 15%. En este orden de ideas, todas las incidencias a la vulnerabilidad a la pobreza por localidad son aceptables en términos estadísticos.

Para el año 2021, se presenta una reducción generalizada en la mayoría de localidades, siendo que la localidad de Ciudad Bolívar presento la mayor reducción (6 p.p) respecto al 2017, seguida por la localidad de Bosa (4.9 p.p) y Santa Fe (4.5 p.p), mientras que la localidad de Barrios Unidos presentó un incremento en la incidencia de vulnerabilidad de 3.6 p.p, seguida por la localidad de la Candelaria con un incremento de 2.7 p.p. y los Martires (1.6 p.p) (ver anexo Mapa 1).

1 El coeficiente de variación estimado (CVE) es una medida que resume la variabilidad que tienen los posibles resultados de una estimación especifica, en términos porcentuales, el cual se obtiene a partir de la información de la muestra e indica el grado de precisión con el cual se está reportando un resultado.

Tabla 8 Incidencia en vulnerabilidad a la pobreza por localidades

Localidad	2017				2021			
	Incidencia	CVE	Personas	CVE	Incidencia	CVE	Personas	CVE
Usaquen	13.45	6.1	71,136	6.7	13.0	4.9	74,671	5.2
Chapinero	7.97	14.6	12,308	16.2	8.4	9.0	14,641	9.9
Santa fe	23.98	4.4	24,697	4.9	19.5	5.2	21,017	5.6
San cristobal	30.59	2.9	117,109	3.4	28.2	3.2	113,366	3.3
Usme	27.92	3.5	100,187	3.9	26.9	3.6	106,452	3.8
Tunjuelito	27.69	5.3	47,188	6.5	28.7	6.6	51,891	8.0
Bosa	33.58	2.8	229,856	3.2	28.7	3.5	207,696	3.6
Kennedy	28.58	2.3	288,576	2.6	24.7	2.5	255,946	2.7
Fontibon	22.17	3.9	80,127	4.4	21.3	3.7	84,173	4.1
Engativa	24.73	3.0	194,375	3.6	24.5	3.2	199,739	3.6
Suba	22.92	3.3	260,813	3.9	21.0	3.4	265,115	3.8
Barrios unidos	15.86	8.3	21,236	9.4	19.4	6.9	28,776	7.7
Teusaquillo	5.41	9.4	7,742	9.9	5.5	8.5	9,210	8.8
Los martires	22.39	6.0	16,367	6.8	24.0	5.7	20,000	6.7
Antonio nariño	24.73	5.7	19,616	6.3	23.5	6.7	19,354	7.8
Puente aranda	23.96	4.3	57,759	4.5	24.3	4.3	61,654	4.7
Candelaria	18.64	11.6	3,178	13.7	21.4	8.8	3,840	10.0
Rafael uribe uribe	30.56	3.0	110,540	3.5	26.4	3.1	101,739	3.3
Ciudad bolivar	31.39	2.9	190,465	3.3	25.4	3.2	165,250	3.3
Sumapaz	53.45	4.1	1,676	29.7	54.0	5.6	1,935	6.3

Fuente: Cálculos propios, Encuesta Multipropósito 2017 y 2021

El mapa 2 en el anexo, muestra la distribución y espacialidad de los pobres monetarios para los años 2017 y 2021. Se encuentra que algunas de las localidades donde existe mayor incidencia de pobreza monetaria como Ciudad Bolívar, Usme y Sumapaz coinciden con la fuerte incidencia de vulnerables a la pobreza, y que aquellas localidades que tienen baja incidencia a la pobreza como Usaquén, Chapinero y Teusaquillo, también presentan la menor incidencia de vulnerabilidad a la pobreza.

Tabla 9 Incidencia a la pobreza monetaria por localidades

Localidad	2017				2021			
	Incidencia	CVE	Personas	CVE	Incidencia	CVE	Personas	CVE
Usaquen	12.6	6.4	66,585	6.9	16.0	5.606	91,559	6.0
Chapinero	10.4	11.2	15,998	12.6	12.8	9.349	22,373	10.2
Santa fe	39.9	3.1	41,113	4.0	47.7	3.142	51,376	4.2
San cristobal	42.7	2.5	163,595	3.1	48.5	2.382	194,786	3.2
Usme	57.8	2.2	207,401	3.1	57.8	2.046	228,801	2.7
Tunjuelito	39.6	5.9	67,455	7.8	40.2	5.667	72,585	6.2
Bosa	44.7	2.7	306,097	3.4	53.2	2.281	385,068	3.0
Kennedy	30.9	2.5	311,997	2.9	37.0	2.17	382,977	2.5
Fontibon	18.9	4.8	68,443	5.4	19.8	5.262	78,395	5.7
Engativa	18.0	4.5	141,210	4.9	24.9	3.519	203,061	4.0
Suba	21.4	4.1	242,881	4.7	25.8	3.641	325,368	4.2
Barrios unidos	14.0	10.8	18,784	11.9	20.4	7.295	30,122	8.2
Teusaquillo	5.5	8.7	7,805	8.8	7.9	6.951	13,300	7.2
Los martires	24.3	7.8	17,729	8.9	38.5	4.847	32,097	5.7
Antonio nariño	18.0	8.6	14,288	9.0	23.9	7.907	19,734	9.1
Puente aranda	21.8	4.5	52,627	5.0	25.5	4.72	64,836	4.9
Candelaria	29.5	8.9	5,037	10.8	34.5	7.534	6,205	8.9
Rafael uribe uribe	38.8	3.3	140,405	4.3	50.0	2.321	192,280	3.1
Ciudad bolivar	48.4	2.2	293,827	3.1	57.4	1.905	374,006	2.8
Sumapaz	41.3	6.8	1,294	27.1	38.7	8.666	1,386	12.7

Fuente: Cálculos propios, Encuesta Multipropósito 2017 y 2021

La tabla 9 resume los cambios en la incidencia a la pobreza para los dos años de análisis, así como los CVE para cada estimación. En términos generales, las estimaciones son aceptables a nivel de localidad y todas las localidades presentaron incrementos significativos en sus niveles de pobreza monetaria, excepto la localidad de Sumapaz donde se presentó una reducción de 2.6 puntos porcentuales en la incidencia a la pobreza (lo cual se resume en un incremento en la incidencia de vulnerabilidad). Es de especial atención, que si bien la incidencia a la pobreza de las localidades menos pobres presentó un incremento (Usaquén, Chapinero y Teusaquillo), la incidencia de vulnerabilidad presentó reducciones o incrementos muy pequeños menores a la unidad. Lo cual implica que los ingresos de parte de la población de estas localidades cayeron por debajo de la línea de pobreza para el año 2021 y no lograron ubicarse por debajo de la línea de vulnerabilidad.

Por otro lado, se evidencia que la población no pobre ni vulnerable presenta una reducción para el último año, por lo que la reducción de los vulnerables se puede explicar por un incremento en la pobreza monetaria.

El análisis de la población vulnerable por localidad con un enfoque diferencial y de género permite tener mayor especificidad de la espacialidad y distribución de esta población que durante mucho tiempo ha permanecido rezagada de los estudios de pobreza. La idea es recorrer el enfoque diferencial para las mujeres, étnico y en discapacidad; el enfoque de género y el territorial que permita establecer las bases para superar las desigualdades históricas que han afectado a la población por sus características.

A continuación, se realizará una caracterización por enfoques poblacional – diferencial y de género, con el fin de proveer información que permita la inclusión e integración social. A su vez se realiza un pequeño análisis de la población vulnerable y el mercado laboral.

Características Sociodemográficas

De acuerdo con los datos de la Encuesta Multipropósito 2017, la participación de las mujeres es mucho mayor a la de los hombres dentro del total de los vulnerables para la ciudad de Bogotá. El rol femenino dentro de la población vulnerable ocupa el 51.5% y es mucho más fuerte que el masculino con el 48.4%. Para el año 2021, la participación de las mujeres continúa siendo mayor a la de los hombres tal como lo indica la tabla 10. Estos resultados son precisos en términos estadísticos pues tienen un CVE menor al 1%.

Tabla 10 Participación porcentual del género de la población.

	Pobre		Vulnerable		No Pobre/No vulnerable	
	2017	2021	2017	2021	2017	2021
Hombre	46.8	47.0	48.1	48.5	48.4	48.2
Mujer	53.2	53.0	51.9	51.5	51.6	51.8

Fuente: Cálculos propios, Encuesta Multipropósito 2017

Por último, la jefatura del hogar de la población vulnerable es en su mayoría masculina, situación que se repite en las demás categorías de análisis. Sin embargo, se presenta un incremento en la jefatura femenina para todas las categorías y se vuelve mayoritaria dentro de la población pobre con un 51.5% de los hogares con jefatura femenina para 2021.

Asimismo y en particular para el año 2017, aunque la mayor parte de la población vulnerable es heterosexual, existe una importante población que se reconoce como homosexual y se muestra creciente según la tabla 11.

Tabla 11 Orientación sexual de la población.

	Pobre		Vulnerable		No Pobre/No vulnerable	
	2017	2021	2017	2021	2017	2021
Heterosexual	99.36	99.29	99.5	99.14	99.05	98.59
Homosexual	0.33	0.6	0.38	0.68	0.72	1.13
Bisexual	0.31	0.11	0.12	0.17	0.23	0.29

Fuente: Cálculos propios, Encuesta Multipropósito 2017, 2021

La participación de la población cuya orientación sexual es homosexual presentó un incremento importante de 0.3 p.p para el 2021, llegando a representar casi una unidad porcentual dentro del total. La población cuya orientación sexual es bisexual también presentó un incremento en el 2021 para la población vulnerable y los No pobres ni vulnerables. Estas estimaciones son aceptables con niveles de CVE menores al 15% para la población heterosexual y homosexual; mientras que las incidencias en la población bisexual no son precisas en términos estadísticos debido al tamaño de la muestra. Así mismo, los resultados a nivel de localidad para la población homosexual y bisexual no son significativos (CVE muy superiores al 20%) por ende no se incluyen en el análisis.

El incremento en el reporte de personas con orientación sexual diversa es un resultado importante para de las diferentes políticas con enfoque diferencial que maneja el distrito pues la disponibilidad de los datos permite identificar de mejor manera a la población de los sectores sociales LGBTI y asimismo orientar la política social en su dirección.

A diferencia de la categoría de sexo que tiene en cuenta la condición de nacimiento biológica de la persona; la identidad de género tiene en cuenta otros factores personales para construir una identidad propia que en este caso puede ser como masculina, femenina o transgénero. "La identidad es la construcción cultural que se genera en el marco de las relaciones sociales mediante la que se definen los atributos de los individuos y los colectivos que marcan la diferencia entre lo propio y lo diferente en un proceso permanente de construcción subjetiva, intersubjetiva y sociocultural". (Secretaría Distrital de Planeación, 2021)

Se evidencia un incremento significativo dentro de la población de los sectores sociales LGBTI que paso de tener una participación del 0.59 p.p a 0.85 p.p para el 2021 (CVE<10%). Para el año 2017, en esta clasificación es importante mencionar que el 8.7% de la población vulnerable LGBTI se identifica como transgénero, es decir, una persona que transita entre lo femenino y lo masculino como los transformistas, travestis, transexuales y otras. El tamaño de la muestra para esta población es bastante pequeño, lo que impide analizar los resultados a nivel de localidades, ya que los coeficientes de variación superan en ocasiones el 50% y se consideran resultados poco precisos.

Tabla 12 Identidad de género de la población vulnerable para el año 2017 y 2021

	Pobre		Vulnerable		No Pobre/No vulnerable	
	2017	2021	2017	2021	2017	2021
Mujeres lesbianas	26.6	33.7	33.4	25.2	18.5	19.3
Hombres gais	19.7	40.7	38.4	43.7	51.8	54.0
Personas bisexuales	44.6	14.2	21.3	18.3	23.2	19.4
Mujeres transgénero	0.5	3.5	1.7	1.6	0.6	1.4
Hombres transgénero	6.6	5.6	3.2	7.2	4.8	3.0
Personas intersexuales	2.0	2.2	2.0	4.0	1.3	2.8
Bisexual	0.31	0.11	0.12	0.17	0.23	0.29

Fuente: Cálculos propios, Encuesta Multipropósito 2017, 2021

En general y aunque los sectores sociales LGBTI representan una pequeña parte de la población menor al 1%, su participación dentro del total ha ido aumentando con el paso del tiempo y su incidencia es significativa en términos estadísticos. Sin embargo, el análisis desagregado por cada una de las categorías LGTBI sugiere que solo son significativos los resultados para mujeres lesbianas, hombres gais y personas bisexuales.

La población vulnerable que se identifica como de los sectores sociales LGBTI corresponde en su mayoría a hombres gais y mujeres lesbianas. Dentro del total nacional, esta población ha presentado un incremento importante de 0.26 p.p.

De acuerdo con el grupo etario, se puede concluir que nos encontramos con un panorama de adultos y jóvenes en condición de vulnerabilidad. Aunque en tercer lugar se encuentran las personas mayores de 60 años, no consolidan una gran participación dentro del total, contrario a la creencia común de que las personas vulnerables a la pobreza son generalmente personas mayores ubicadas en localidades como Teusaquillo. Por el contrario, los resultados sugieren que esta localidad se comporta similar al resultado general, es decir que la mayor participación de la población vulnerable por grupo etario la tienen las personas adultas (32.4%). La mayor participación dentro del total de vulnerables por localidades de las personas mayores la tiene la localidad de Kennedy con el 14.65% para el año 2021. Estos resultados son estadísticamente significativos.

Tabla 13. Distribución porcentual de la población por rango de edad

	Pobre		Vulnerable		No Pobre/No vulnerable	
	2017	2021	2017	2021	2017	2021
Hasta 5 años primera infancia	10.9	9.9	7.6	6.2	5.1	3.7
Entre 6 y 11 años - infancia	11.9	11.3	8.7	7.7	5.4	4.9
Entre 12 y 18 años - adolescencia	14.6	13.5	11.8	10.6	7.4	6.4
Entre 19 y 28 años - juventud	17.5	16.6	19.7	19.4	17.7	16.5
Entre 29 y 59 - adultez	34.9	37.4	41.4	43.7	49.3	49.8
Mayor a 59 años - vejez	10.2	11.3	10.9	12.5	15.1	18.7

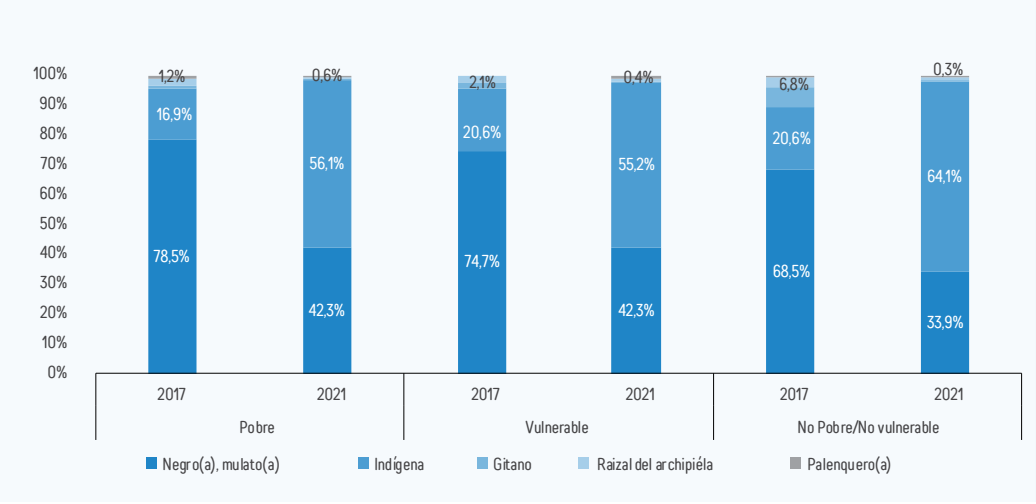
Fuente: Cálculos propios, Encuesta Multipropósito 2017 y 2021

La composición etaria dentro de la población pobre continúa siendo la misma en los dos periodos de análisis, ya que en el año 2017 la mayor participación la tenían los adultos y jóvenes; y para el 2021 continúa siendo la misma. Se presenta un incremento de las personas mayores en condición de pobreza de 1.2 p.p para el año 2021. La población no pobre ni vulnerable se ubica en el rango de edad entre los 29 y 59 años principalmente. En general se puede concluir que la población vulnerable a la pobreza se ubica principalmente en el rango de edad entre los 29 y 59 años, seguida por las personas mayores de 60 años. El resultado general de la composición etaria se traslapa al análisis por localidad.

Dentro de la población vulnerable el porcentaje de participación de las personas que se reconocen dentro de algún grupo étnico es muy baja y no alcanza a superar el 2% del total poblacional ni del total de vulnerables. La mayor participación es del grupo étnico negro, mulato o afrodescendiente (78.5%), seguido por el indígena (16.9%) para el 2017.

La gráfica 3 muestra que para el año 2017 el grupo étnico Negro(a), mulato(a) era predominante en todas las categorías de clasificación (pobre, vulnerable y no pobre ni vulnerable). No obstante, para el año 2021 se presenta una reducción en la participación de este grupo étnico y un aumento en la participación del grupo Indígena. Estas participaciones son significativas únicamente para el grupo Negro(a), mulato(a) con coeficientes de variación menores al 15%. Las demás categorías étnicas no son precisas y presentan más variabilidad.

Gráfica 3 **Distribución de la población por grupo étnico**

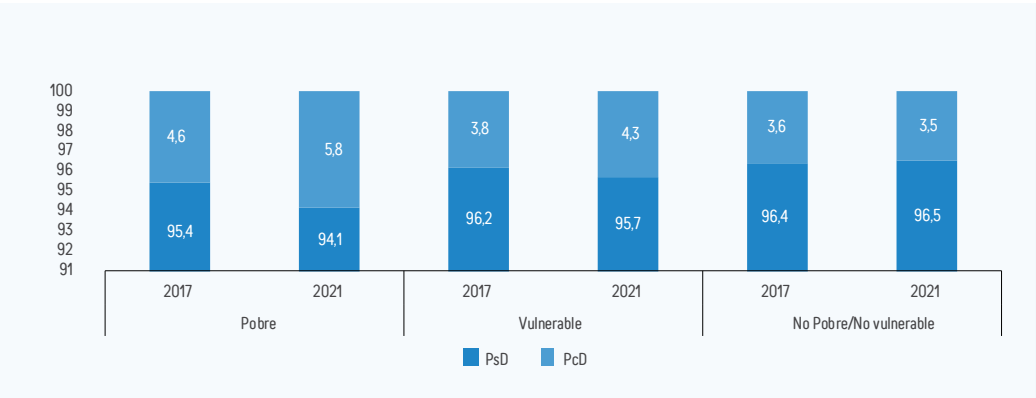


Fuente: Cálculos propios, Encuesta Multipropósito 2017 y 2021

Frente a la población con discapacidad, esta presentó un incrementó para el año 2021 tanto en la categoría de pobres y vulnerables (Gráfica 4). Las incidencias analizadas para esta población son significativas en términos estadísticos. Por otro lado, el tipo de discapacidad que tiene mayor participación es la física y la visual. Para el año 2021, la discapacidad visual de la población pobre tuvo un incremento con respecto al 2017, mientras que la discapacidad múltiple presentó un aumento importante en todas las categorías de análisis.

Para el año 2017, la población vulnerable con discapacidad tiene mayor presencia en Kennedy, Suba y Engativá. La localidad que presenta mayor presencia de personas vulnerables con discapacidad para el año 2021 corresponden a Bosa y Kennedy. Estas participaciones son estadísticamente significativas.

Gráfica 4 **PcD vs PsD por categoría**

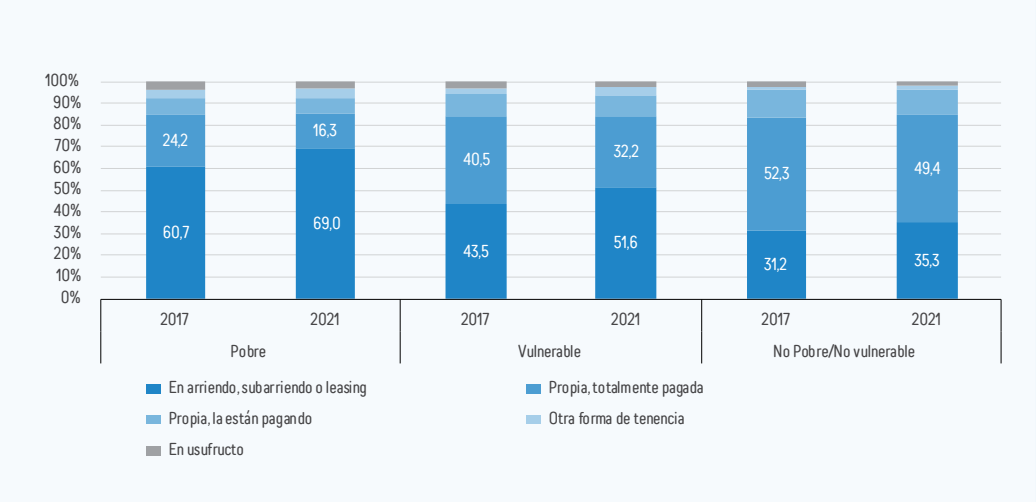


Fuente: Cálculos propios, Encuesta Multipropósito 2017, 2021

Otras características socioeconómicas de la población vulnerable

La población vulnerable vive principalmente en una vivienda tipo apartamento y la tenencia de la vivienda es en forma de arriendo, subarriendo o leasing. Para el año 2021 se presentó un incremento en la población que vive en arriendo y hubo una reducción en la población vulnerable que vive en viviendas propias totalmente pagadas o que las están pagando. En general, este cambio en la distribución de la población de acuerdo con la tenencia de vivienda para el año 2021 se presentó en todas las categorías de análisis. Las personas están viviendo cada vez más en vivienda en arriendo.

Gráfica 5 Distribución de la población por tenencia de la vivienda



Fuente: Cálculos propios, Encuesta Multipropósito 2017, 2021

El fenómeno de hacinamiento se presenta en mayor medida en los apartamentos. Para el año 2021 se presentó un incremento en el hacinamiento en casa para todas las categorías. La población vulnerable vive en hacinamiento principalmente en apartamento, seguida por hacinamiento en casa y por último hacinamiento en cuarto.

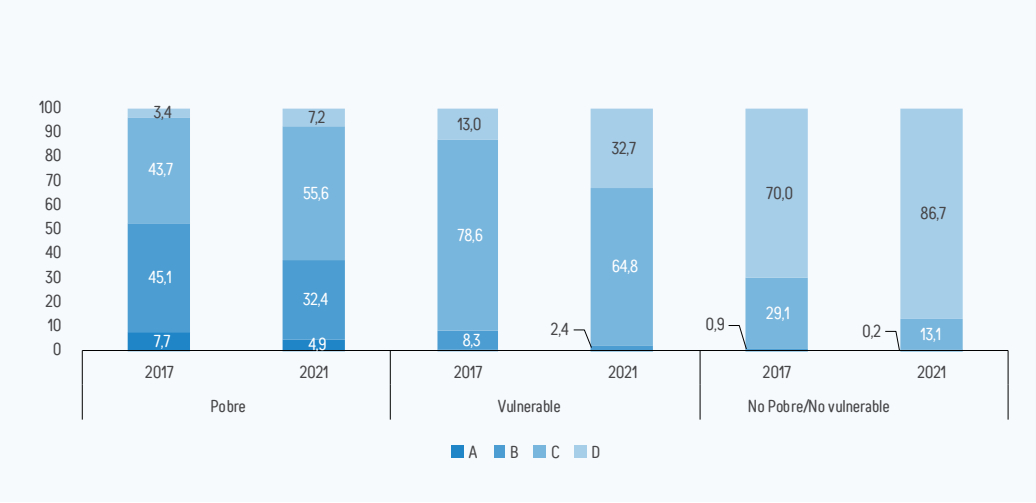
Finalmente, se destaca que los hogares de todas las categorías de análisis tienen una composición principalmente familiar biparental seguida por la familiar monoparental para ambos periodos de tiempo.

Clasificación por grupo Sisbén

Se evidencia que la población vulnerable se encuentra registrada principalmente en las categorías de Sisbén C y D en un 64.8% y 13% respectivamente. Según la clasificación del Sisbén, los hogares en extrema pobreza deben estar ubicados en el grupo A, los hogares en pobreza moderada en el grupo B, los hogares en condición de vulnerabilidad en el grupo C y en el grupo D debe de estar la población no pobre y no vulnerable. Los resultados sugieren que hay una parte de la población que es vulnerable a la pobreza por ingresos pero que no está categorizada dentro del grupo Sisbén C y corresponde al 35.2%. Dentro de esta población vulnerable se encuentran personas que no están en condición de pobreza pero que aún así se clasifican en el grupo A o B del Sisbén, por lo que los recursos destinados a superar la pobreza pueden tener problemas de focalización.

La gráfica 6 muestra la distribución de la población según clasificación pobre, vulnerable y no pobre ni vulnerable para cada grupo Sisbén. En general, se evidencian problemas en la clasificación del Sisbén pues existe población no pobre ni vulnerable que se encuentra en el grupo B y C, que, aunque no se llevan la mayor participación si ocupan alrededor del 30% de esta población. Por otro lado, la población pobre no se encuentra categorizada en su totalidad en el grupo Sisbén A o B, lo cual afecta la asignación de subsidios para esta población.

Gráfica 6 Distribución de la población por categoría Sisbén

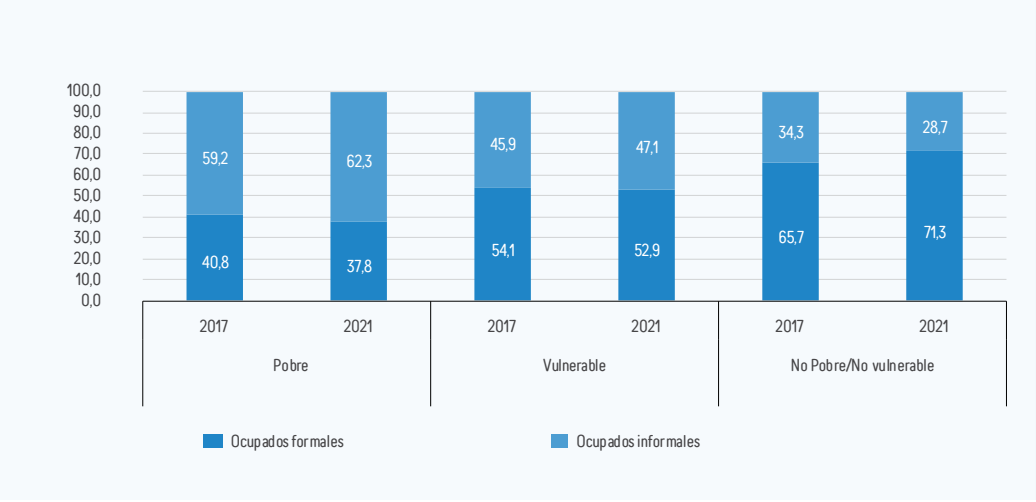


Fuente: Cálculos propios, Encuesta Multipropósito 2017, 2021

Mercado laboral

Las condiciones laborales de la población consolidan un aspecto importante para su calidad de vida, siendo que aquella población que tiene acceso a un trabajo con prestaciones sociales y categorizado dentro de la formalidad laboral, puede tener mayor tranquilidad y estabilidad en cuanto a sus ingresos y la capacidad de satisfacer sus necesidades y las de los miembros del hogar. La gráfica 7 muestra la distribución de la población por tipo de ocupación formal e informal. La definición de informalidad se sigue de acuerdo con lo estipulado por el DANE referente al tamaño de empresas del 2005 y se incluyen algunos aspectos de la metodología GEIH-M18 para ocupación informal como la cotización a pensión y el tipo de contrato.

Gráfica 7 Ocupados formales e informales

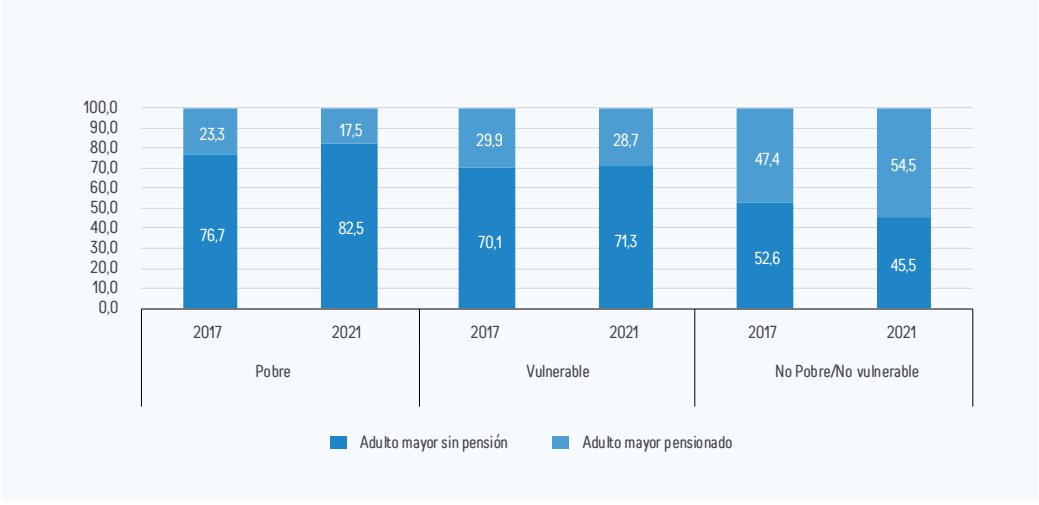


Fuente: Cálculos propios, Encuesta Multipropósito 2017, 2021

La población pobre se encuentra ocupada en mayor medida de manera informal, alrededor del 60% de la población pobre empleada no paga seguridad social en salud ni pensión y trabajan en establecimientos de menos de 5 trabajadores. Esta proporción cambia un poco para la población vulnerable, donde se observa un incremento en la ocupación formal superando el 50% de la población total ocupada. Y como era de esperarse, para la población no pobre ni vulnerable esta participación dentro de la informalidad se reduce y para el año 2021 presento una reducción de 5.6 puntos porcentuales.

Los resultados del mercado laboral muestran grandes brechas de inequidad en la población Bogotana. La gráfica 8 evidencia una gran diferencia entre la población adulta mayor que logra obtener su pensión distribuida en mayor proporción dentro de la población no pobre ni vulnerable llegando a ser del 54.4% para el 2021. Mientras que este porcentaje es minoritario tanto en la población pobre como en la vulnerable, ya que no logra llegar ni al 40% de la población. Este aspecto puede estar relacionado no solo con la calidad del empleo sino con la educación en torno a la importancia de cotizar a pensión a temprana edad.

Gráfica 8 Adulto mayor con y sin pensión

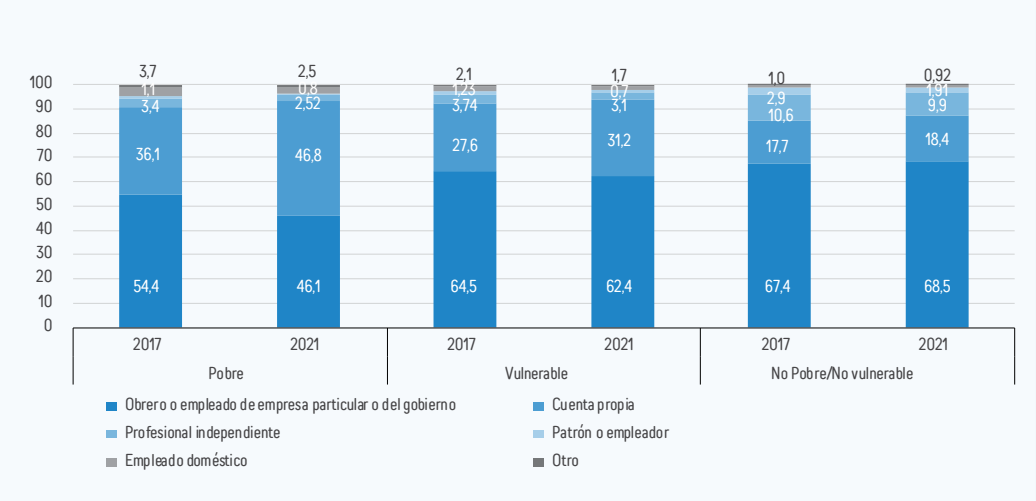


Fuente: Cálculos propios, Encuesta Multipropósito 2017, 2021

Por último, la posición ocupacional muestra que la mayor parte de la población vulnerable es obrero o empleado de empresa particular o del gobierno con más del 60% de la participación, seguido por los trabajadores independientes o por cuenta propia con el 31,2% para el año 2021. En este ultimo grupo se identifican las personas que explotan su propia empresa económica o que ejercen por su cuenta un oficio con ayuda o no de familiares, pero sin utilizar trabajadores (empleados u obreros) remunerados y pueden trabajar solas o asociadas con otras de igual condición. Estas personas pueden trabajar con el Estado o con el sector privado. Se diferencian de los y las profesionales independientes porque se desempeñan en un oficio, no en una profesión.

La posición ocupacional de cuenta propia tuvo un incremento en todas las categorías analizadas y dentro de la población pobre ocupa la mayor participación. Este resultado es inquietante, pues implica que quienes emprenden su propio negocio se encuentran en peores condiciones de vida y tienen una mayor vulnerabilidad ante la variación exógena de sus ingresos.

Gráfica 9 Posición ocupacional



Fuente: Cálculos propios, Encuesta Multipropósito 2017, 2021

6 Conclusiones

Es importante distinguir la población sobre la cual trata este documento, y es que no se habla de población pobre monetaria o multidimensionalmente. El presente documento busca caracterizar a aquella población que generalmente queda por fuera de los cálculos o estimaciones para inclusión en políticas públicas. La población vulnerable a la pobreza se define como aquella que tiene una mayor probabilidad de que sus ingresos caigan por debajo de la línea de pobreza en un futuro cercano, lo que lo sitúa en una situación de inseguridad económica para afrontar choques negativos de la economía del hogar.

En general para el año 2021, la población vulnerable a la pobreza presenta una mayor incidencia en la localidad de Sumapaz, Bosa y Tunjuelito. Las localidades con menor incidencia de vulnerabilidad a la pobreza son Teusaquillo, Chapinero y Usaquén. En comparación con el mapa de pobreza, la incidencia a la vulnerabilidad es más parsimoniosa pues todas las localidades presentan de alguna manera una importante población en inseguridad económica.

La población vulnerable a la pobreza es en su mayoría mujer, sin embargo, el fenómeno de jefatura femenina del hogar no es predominante en ninguna categoría de análisis. La tipología del hogar es en su mayoría familiar biparental seguido de familia monoparental. En toda la población se presenta un incremento en la participación de los hogares unipersonales. Esta tipología de hogar tiene mayor presencia en la población que no es pobre ni vulnerable.

Las políticas de inclusión social para las personas de los sectores sociales LGBTI deberían estar enfocadas o tener mayor incidencia en las caracterizaciones que se tengan de manera interna de las mujeres lesbianas, hombres gais y personas bisexuales. La jefatura diversa del hogar se presenta principalmente en la población no pobre ni vulnerable.

De acuerdo con el grupo etario, se puede concluir que nos encontramos con un panorama de adultos (43.7%) y jóvenes (19.4%) en condición de vulnerabilidad. En tercer lugar, se encuentran las personas mayores de 60 años que no consolidan una gran participación dentro del total de la población identificada como vulnerable. Este hallazgo rompe con la creencia común de que las personas vulnerables a la pobreza son generalmente personas mayores de 60 años que viven en Teusaquillo. Si bien, no representan mayoría, tampoco es Teusaquillo la localidad con mayor población vulnerable ni con mayor población vulnerable en el rango de mayores a 60 años.

La población vulnerable que se auto reconoce de algún grupo étnico especifico no alcanza a superar el 2% de la población por localidad. La mayor participación es del grupo étnico indígena (55.2%), seguido por el negro(a) o mulato (42.3%). Por otro lado, la población vulnerable con discapacidad tiene mayor presencia en Bosa, Kennedy y Ciudad Bolívar. La mayor incidencia por tipo de discapacidad es la física, seguida de la visual y múltiple.

Por último, se destaca que la población vulnerable a la pobreza tiene una importante participación de la informalidad cercana al 47%, el adulto mayor sin pensión es mayoría dentro de esta población y la principal posición ocupacional de esta población es obrero y trabajadores por cuenta propia.

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Bibliografía

Calvo, C., & Dercon, S. (2005). Cesar Calvo and Stefan Dercon. (January 2005).

Calvo, C., & Dercon, S. (2013). Vulnerability to individual and aggregate poverty. Social Choice and Welfare, 41(4), 721–740. https://doi.org/10.1007/s00355-012-0706-y

Celidoni, M. (2013). Vulnerability to poverty: an empirical comparison of alternative measures. Applied Economics, 45(12), 1493–1506. https://doi.org/10.1080/00036846.2011.624271

Chaudhuri, S. (2003). Assessing vulnerability to poverty : concepts , empirical methods and illustrative examples. Department of Economics, 56. Retrieved from http://info.worldbank.org/etools/docs/library/97185/keny_0304/ke_0304/vulnerability-assessment.pdf

Chaudhuri, S., Jalan, J., & Suryahadi, A. (2002). Assessing Household Vulnerability to Poverty from Cross-sectional Data: A Methodology and Estimates from Indonesia. World, 0102–52(April), 36. Retrieved from http://www.ncbi.nlm.nih.gov/entrez/query.fcgi?db=pubmed&cmd=Retrieve&dopt=AbstractPlus&list_uids=6086807498683160254related:vpYxtyuveFQJ

Christiaensen, L. J., & Subbarao, K. (2005). Towards an understanding of household vulnerability in rural Kenya. Journal of African Economies, 14(4), 520–558. https://doi.org/10.1093/jae/eji008

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). Medición de la pobreza por ingresos: actualización metodológica y resultados (Nº 2). Retrieved from https://www.cepal.org/es/publicaciones/44314-medicion-la-pobreza-ingresos-actualizacion-metodologica-resultados

Cruces, G., Lanjouw, P., Lucchetti, L., Perova, E., Vakis, R., & Viollaz, M. (2011). Intra-generational Mobility and Repeated: A Three-country Validation Exercise. World Bank Policy Research Working Paper, 5916(December).

DANE. (2021). Pobreza monetaria en Colombia. Boletín Técnico, 1–85. Retrieved from https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_monetaria_18.pdf

Dang, H. A. H., & Lanjouw, P. F. (2014). Welfare Dynamics Measurement: Two Definitions of a Vulnerability Line and Their Empirical Application. Review of Income and Wealth, 63(4), 633–660. https://doi.org/10.1111/roiw.12237

Dang, H. A. H., & Lanjouw, P. F. (2017). Welfare Dynamics Measurement: Two Definitions of a Vulnerability Line and Their Empirical Application. Review of Income and Wealth, 63(4), 633–660. https://doi.org/10.1111/roiw.12237

Dang, H. A., Lanjouw, P., Luoto, J., & McKenzie, D. (2014). Using repeated cross-sections to explore movements into and out of poverty. Journal of Development Economics, 107(January), 112–128. https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2013.10.008

Deaton, A., & Paxson, C. (1994). Intertemporal Choice and Inequality. Journal of Political Economy, 102(3), 437–467. Retrieved from http://www.jstor.org/stable/2138618

Échevin, D. (2013). Measuring Vulnerability to Asset-Poverty in Sub-Saharan Africa. World Development, 46(2005), 211–222. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.02.001

Elbers, C., & Gunning, J. W. (2005). Vulnerability in a Stochastic Dynamic Model. SSRN Electronic Journal. https://doi.org/10.2139/ssrn.446405

Fujii, T. (2016). Concepts and measurement of vulnerability to poverty and other issues: a review of literature. The Asian 'Poverty Miracle,' (611), 53–83. https://doi.org/10.4337/9781785369155.00010

Gamanou, G., & Morduch, J. (2002). Measuring vulnerability to poverty. 21 p. : Retrieved from http://digitallibrary.un.org/record/537757

Haq, R. (2012). Shocks as a source of vulnerability: An empirical investigation from Pakistan. Pakistan Development Review, 54(3), 245–272. https://doi.org/10.30541/v54i3pp.245-272

Herrera, J., & Cozzubo, Á. (2016). La vulnerabilidad de los Hogares a la Pobreza en el Perú, 2004-2014. Departamento de Economía - PUCP, (429), 93.

Ligon, E., & Schechter, L. (2002). Measuring Vulnerability : The Director's Cut. Journal of Development Economics, (January), 2–27.

López-Calva, L. F., & Ortiz-Juarez, E. (2014). A vulnerability approach to the definition of the middle class. Journal of Economic Inequality, 12(1), 23–47. https://doi.org/10.1007/s10888-012-9240-5

Moser, C. O. N. (1998). The asset vulnerability framework: Reassessing urban poverty reduction strategies. World Development, 26(1), 1–19. https://doi.org/10.1016/S0305-750X(97)10015-8

Pencavel, J. (2007). Earnings Inequality, Labour Supply and Schooling in Husband-Wife Families. Bulletin of Economic Research, Vol. 59, pp. 83–124. Retrieved from https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=eoh&AN=0913018&site=eds-live

Pham, A. T. Q., Mukhopadhaya, P., & Vu, H. (2021). Estimating poverty and vulnerability to monetary and non-monetary poverty: the case of Vietnam. In Empirical Economics. https://doi.org/10.1007/s00181-020-01991-4

Pritchett, L., Suryahadi, A., & Sumarto, S. (2000). Quantifying Vulnerability to Poverty: A Proposed Measure, Applied to Indonesia. In World Bank Policy Research Working Paper.

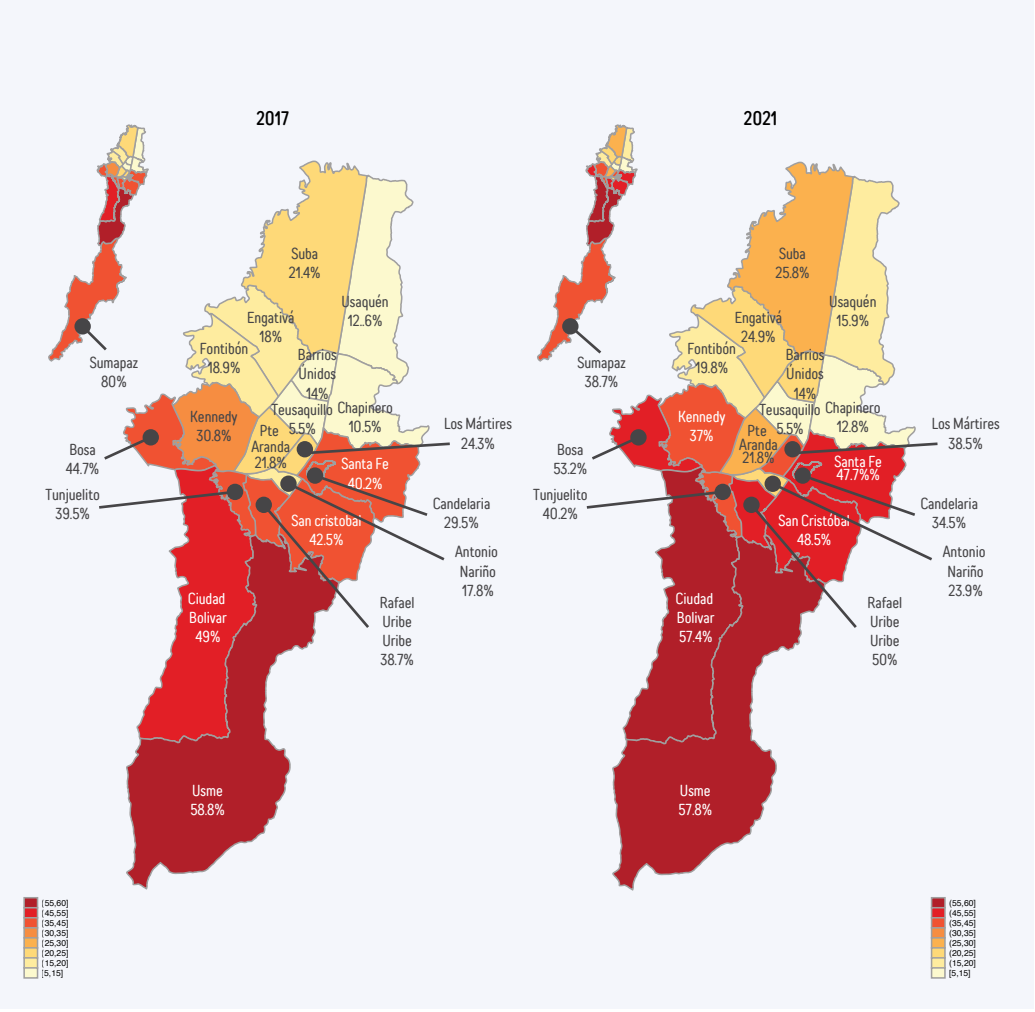
Secretaría Distrital de Planeación. (2021). Metodología para incorporar los enfoques poblacional diferencial y de género en instrumentos de planeación distrital. Alcaldía Mayor de Bogotá, 45.

Simona-Moussa, J. (2020). The Subjective Well-Being of Those Vulnerable to Poverty in Switzerland. Journal of Happiness Studies, 21(5), 1561–1580. https://doi.org/10.1007/s10902-019-00143-5

Skoufias, E., & Quisumbing, A. R. (2005). Consumption Insurance and Vulnerability to Poverty: A Synthesis of the Evidence from Bangladesh, Ethiopia, Mali, Mexico and Russia. The European Journal of Development Research, 17(1), 24–58. https://doi.org/10.1080/09578810500066498

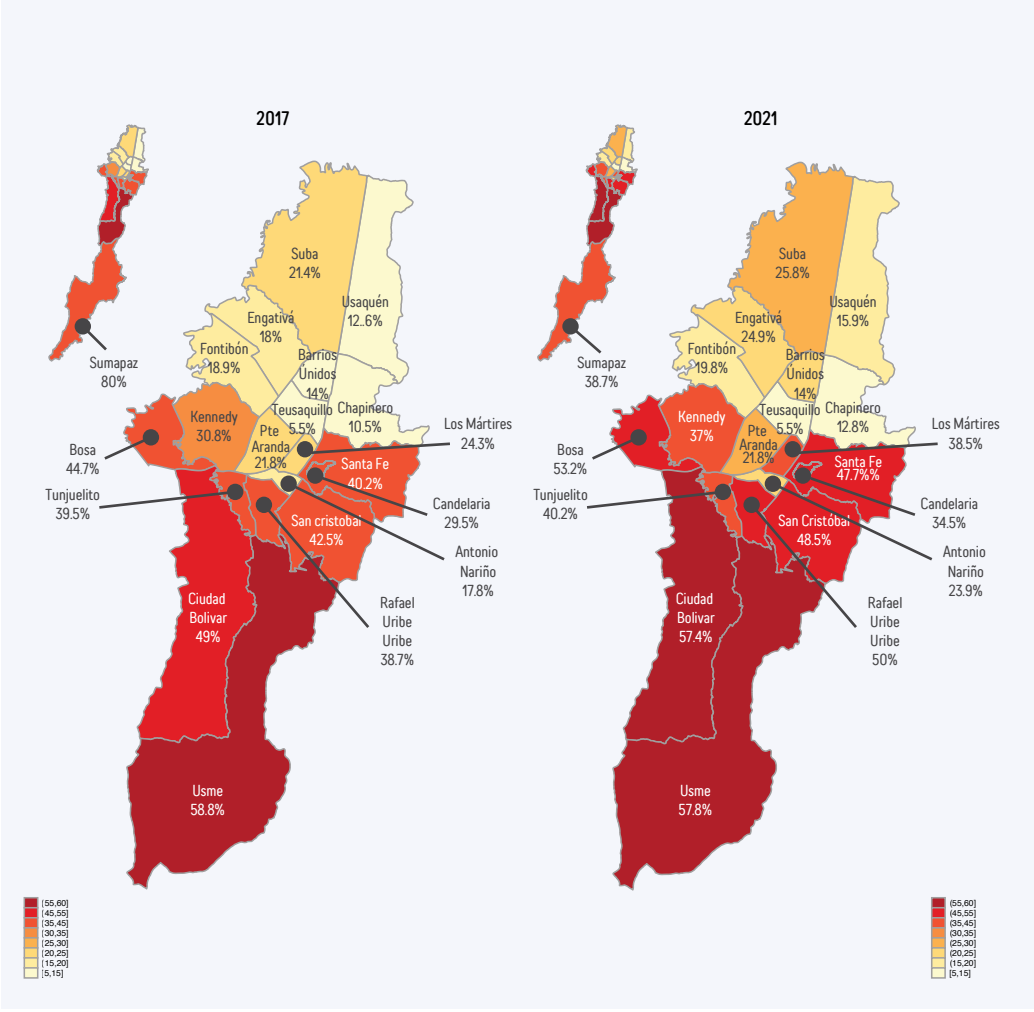
Anexos

Mapa 1 Incidencia a la vulnerabilidad por localidades 2017 y 2021



Fuente: Cálculos propios, Encuesta Multipropósito 2017 y 2021

Mapa 2 **Incidencia a la pobreza monetaria por localidades 2017 y 2021**



Fuente: Cálculos propios, Encuesta Multipropósito 2017

Análisis de la dinámica empresarial de Bogotá

Propuesta de indicadores para su seguimiento*

Autores:

Elkin Fabián Pardo
Alejandro Jarro
Omar Rodríguez
Yadira Díaz

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Resumen

La economía bogotana en 2021 aumentó en un 10.3% su producto interno bruto – PIB, su tasa de empleo en un 6.6% y las empresas con matrícula vigente en un 4.7%. Esto en el marco de la recuperación luego de la pandemia del COVID-19 que tuvo lugar en 2020. En este documento se revisa la dinámica empresarial de la ciudad de Bogotá a partir de los indicadores de desarrollo empresarial en dos dimensiones. La de formalidad empresarial medida a través de la encuesta de Tropa Económica de la Secretaría de Desarrollo Económico. Y la dimensión de emprendimiento a través del cálculo de algunos indicadores a partir de la información del Registro Mercantil de la Cámara de Comercio de Bogotá. Los resultados muestran que en Bogotá la producción se recuperó más rápido que el empleo y el tejido empresarial. Desde el punto de vista del tejido empresarial, el total de empresas con registro mercantil vigente (renovado durante el año actual) se ha reducido entre 2019 y 2021 y este efecto se nota con mayor énfasis en las microempresas. En términos de empleo aunque la tasa de ocupados mejoró con respecto a 2020, aún está por debajo de los niveles de 2019 (SDDE, 2022). Estos datos reflejan la actividad económica en la ciudad y su dinámica en el tiempo, así como los grandes desafíos que tiene la ciudad con respecto al tejido empresarial y el empleo, tanto en la recuperación de los niveles previos a la pandemia, como en el aumento y la sostenibilidad de la actividad empresarial y el empleo asociado a ella.

1 Introducción

La economía bogotana en 2021 aumentó en un 10.3% su producto interno bruto – PIB, su tasa de empleo en un 6.6% y las empresas con matricula vigente en un 4.7%. Esto en el marco de la recuperación luego de la pandemia del COVID-19 que afectó al mundo en 2020. A nivel internacional, la recuperación económica de la ciudad se ha destacado en términos de PIB al ubicarse por encima de la recuperación mundial, mientras que en recuperación de empleo se ubica por debajo del mundo y de Latinoamérica y el Caribe. (SDDE, 2022).

Es decir que en Bogotá la producción se recuperó más rápido que el empleo y el tejido empresarial. Desde el punto de vista del tejido empresarial, el total de empresas con registro mercantil vigente (renovado durante el año actual) se ha reducido entre 2019 y 2021 y este efecto se nota con mayor énfasis en las microempresas. Mientras que en términos de empleo aunque la tasa de ocupados mejoró con respecto a 2020, aun está por debajo de los niveles de 2019 (SDDE, 2022).

Estos datos reflejan la actividad económica en la ciudad y su dinámica en el tiempo, así como los grandes desafíos que tiene la ciudad con respecto al tejido empresarial y el empleo, tanto en la recuperación de los niveles previos a la pandemia, como en el aumento y la sostenibilidad de la actividad empresarial y el empleo asociado a ella.

En este documento se revisará la dinámica empresarial de la ciudad de Bogotá a partir de los indicadores de desarrollo empresarial en dos dimensiones. La de formalidad empresarial medida a través de la encuesta de Tropa Económica de la Secretaría de Desarrollo Económico. Y la dimensión de emprendimiento a través del cálculo de algunos indicadores a partir de la información del Registro Mercantil de la Cámara de Comercio de Bogotá.

Este documento consta de tres secciones. En la primera se presenta el diagnóstico de la dinámica empresarial a partir de la información cuantitativa disponible, confiable y más actualizada posible. En la segunda se aborda la política pública distrital para el desarrollo empresarial, su alcance, dimensiones y territorialización. Y en la tercera se presentan los resultados del análisis de la dinámica empresarial en Bogotá, así como unas reflexiones y recomendaciones derivadas del análisis.

* Estudio realizado en conjunto con la Subdirección de Economía Urbana, Rural y Regional de la Subsecretaría de Planeación Territorial.

2 Dinámica Empresarial en Bogotá

La dinámica empresarial de un territorio se entiende a partir de la dinámica de su universo empresarial, desde el punto de vista del stock como del flujo de empresas existentes y las causas que determinan dicho comportamiento. Desde el punto de vista de la política de apoyo al desarrollo empresarial las dimensiones que se abordan para una revisión de la dinámica empresarial tienen que ver con la productividad, la competitividad, el emprendimiento, formalidad empresarial y sus relaciones con la dinámica del mercado laboral.

A partir de la información más consistente y completa que existe sobre el tejido empresarial de la ciudad de Bogotá, en esta sección se revisarán las dimensiones de emprendimiento y formalidad empresarial.

Empresas activas

El primer indicador para revisar la dinámica empresarial es el stock de empresas existentes en cada una de las unidades territoriales, en este caso las Unidades de Planeamiento Local - UPL de la ciudad de Bogotá.

A septiembre de 2022 se tienen 686.251 empresas activas, es decir con registro mercantil vigente o con fecha de renovación menor o igual a 5 años. En el siguiente cuadro se presenta la distribución por UPL de las empresas activas.

Empresas Activas en 2022 por UPL de Bogotá

No. UPL	Nombre UPL	Empresas activas
2	Cuenca del Tunjuelo	166
3	Arborizadora	17.175
4	Lucero	6.662
5	Usme - Entrenubes	7.197
6	Cerros Orientales	889
7	Torca	723
8	Britalia	21.358
9	Suba	10.211
10	Tibabuyes	10.813
11	Engativá	23.969
12	Fontibón	17.655
13	Tintal	20.743
14	Patio Bonito	14.013
15	Porvenir	6.675
16	Edén	13.928
17	Bosa	17.633
18	Kennedy	27.903
19	Tunjuelito	11.346
20	Rafael Uribe	14.659
21	San Cristóbal	13.723
22	Restrepo	25.349
23	Centro Histórico	58.307
24	Chapinero	56.198
25	Usaquén	45.680
26	Toberín	22.105
27	Niza	29.522
28	Rincón de Suba	15.525
29	Tabora	34.592
30	Salitre	21.025
31	Puente Aranda	32.779
32	Teusaquillo	24.790
33	Barrios Unidos	31.555
	Sin UPL	31.383
	Bogotá D.C.	**686.251**

Fuente: Registro Mercantil, Cámara de Comercio de Bogotá – CCB, septiembre de 2022

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Para apreciar mejor estos datos de stock de empresas se construyó un indicador de densidad empresarial por habitante para cada UPL utilizando para ello la proyección de población para 2022 del censo nacional de población de 2018. En el mapa de "Densidad de empresas por habitante por UPL" (ver Anexo 5) se aprecia la distribución geográfica de este indicador (la clasificación utilizada en este mapa corresponde a los percentiles 25, 50, 75 y 100, con lo que a cada categoría pertenece el 25% de las UPL).

En el mapa se nota qué es en el centro ampliado de Bogotá en donde se concentra las mayores densidades empresariales. También en algunas UPL como Salitre, Niza y Usaquén. Las UPL vecinas del centro ampliado hacia el sur, el occidente y norte son las siguientes en densidad y finalmente entre más cerca a los bordes externos del sur, del oriente y el occidente la densidad empresarial por habitante disminuye. Para el total de Bogotá el indicador tiene un valor de 0.086 empresas por habitante.

Emprendimiento

El emprendimiento entendido cómo la iniciativa empresarial de los individuos y qué se traduce en la creación de empresas se evaluará a partir de 3 indicadores, de los cuales 2 son indicadores frecuentemente utilizados en la evaluación de la actividad emprendedora y las condiciones habilitantes para dicha actividad. Para esta sección de nuevo se utilizarán los datos del Registro Mercantil de la Cámara de Comercio de Bogotá – CCB.

· Tasa de actividad emprendedora – TEA ajustada

Este indicador es utilizado por el Global Entrepreneurship Monitor – GEM[1] dentro de su metodología para evaluar la actividad emprendedora y sus determinantes en los países a nivel mundial. Para su cálculo el GEM utiliza una metodología sofisticada que incluye estimaciones de variables para incluir diferentes factores (edad empresa

1 "El informe fue fundado por Babson College y The London Business School y actualmente es coordinado a nivel mundial por la Global Entrepreneurship Research Association que es patrocinada por Babson College, la Universidad del Desarrollo de Chile, el Tecnológico de Monterrey y la Universidad Tun Abdul Razak". Tomado de: https://gem.ufm.edu/que-es-gem/

y del empresario, empleados de la empresa, registros contables) y que supone además series largas de información[2].

En este estudio se calculó una versión mucho más sencilla del indicador, que consiste en la relación del número de empresas creadas en un año, frente al stock de empresas del año anterior. El indicador se calcula para cada UPZ.

$$\frac{Empresas\ creadas_{\ t}}{Empresas\ activas\ a\ 31\ de\ diciembre_{t-1}}$$

Donde: t= años 2019, 2020, 2021 y 2022

Se elaboró la representación geográfica del indicador por UPL para 4 años (ver mapas "Tasa de Creación de Empresas por UPL" en el Anexo 5). La clasificación utilizada en estos mapas corresponde a los percentiles 25, 50, 75 y 100, con lo que cada categoría pertenece el 25% de las UPL.

El primer patrón que salta a la vista al analizar los mapas de este indicador es que el emprendimiento es mayor en las zonas sur y sur occidental de la ciudad. Pero en los años de la pandemia del Covid-19 y post pandemia, se nota una mayor actividad emprendedora en las UPL del noroccidente así como en las UPL de Puente Aranda y el Centro Histórico. El segundo patrón que se puede identificar, es que en las UPL Barrios Unidos, Chapinero, Teusaquillo, Niza, Salitre y Usaquén del centro ampliado durante todo el periodo analizado se presentan los valores de actividad emprendedora más bajos.

En las UPL de Cerros Orientales, Torca y Cuenca del Tunjuelo, el total de empresas activas en el año 2022 no supera las 1.000 empresas, así que aunque aparezcan categorizadas como de alto emprendimiento se debe tener en cuenta que el denominador del indicador en estas UPL es bajo.

· Supervivencia empresarial

Este indicador evalúa la capacidad del tejido empresarial para sostenerse en el mercado, ya sea por los factores internos de las empresas o los factores externos del contexto en que opera la empresa. La idea contenida en el indicador es conocer la proporción de empresas que siguen operando después de un determinado periodo de tiempo transcurrido desde su creación.

En Colombia, instituciones como Confecamaras e INNpulsa utilizan metodologías propias de cálculo a partir de métodos estadísticos y de aprendizaje de maquina respectivamente.

En este estudio se medirá a partir del Registro Empresarial de la CCB y en función de la renovación del Registro Mercantil que le corresponde a cada empresa. El estándar es observar la supervivencia a 3 o 5 años y en este estudio se utilizará el estándar de 3 años para los cortes de empresas registradas como nuevas en 2017 y 2018, es decir, se calcula un indicador de supervivencia empresarial a 3 años para 2020 y 2021.

$$\frac{Empresas\ renovadas_{\ t+3}}{Empresas\ creadas_t}$$

Donde: t= 2017 o 2018

Se elaboraron los mapas del indicador de supervivencia empresarial a 3 años para 2020 y 2021 (ver mapas "Supervivencia Empresarial por UPL", en el Anexo 5). La clasificación utilizada en estos mapas corresponde a los percentiles 25, 50, 75 y 100, con lo que a cada categoría pertenece el 25% de las UPL.

La pandemia del COVID-19 puede ser una de las razones por las que el indicador varía entre 2020 y 2021. Mientras que en el año 2020 la renovación del Registro Mercantil se vio impactada por la cuarentena y el cierre de muchas empresas y establecimientos de Comercio, en 2021 inicia la reactivación económica y con ello un impacto positivo en el Registro Mercantil. Para el total de Bogotá el indicador de supervivencia empresarial fue de 48.3% en 2021 y de 46.3% en 2022.

2 De acuerdo con un informe de Innpulsa Colombia: "El GEM define la tasa de actividad emprendedora (total entrepreneurial activity, TEA, por su sigla en inglés) como el porcentaje de individuos entre 18 y 64 años que se identifican como empresarios nacientes o empresarios nuevos. Los empresarios nacientes se caracterizan por iniciar un negocio en el que aún no se pagan salarios (ni a los empleados ni a sí mismos) por un periodo superior a tres meses. Los empresarios nuevos se identifican por iniciar algún negocio en el que sí se han pagado salarios durante más de tres meses, pero menos de 42 meses". Analítica de emprendimiento 2020: Emprendimiento Dinámico y Supervivencia Empresarial en Colombia, Innpulsa Colombia, 2020.

La comparación entre 2020 y 2021 sigue un patrón espacial y es que las UPL del sur, suroccidente y noroccidente tienen las tasas de supervivencia más bajas. También las UPL de mayor supervivencia son las del centro ampliado y las vecinas del occidente y el norte.

· Edad promedio del tejido empresarial

Este indicador pretende dar luces acerca de la facilidad para crear empresa y la sostenibilidad de esta en el mercado por localización y sirve como complemento a los dos indicadores presentados anteriormente. A partir de este indicador se quiere identificar las condiciones que determinan las diferencias (en caso de que existan) de creación y sostenimiento de las empresas entre las diferentes localidades.

Para el cálculo de este indicador se utilizó la base del registro mercantil de la CCB con corte a septiembre de 2022 y se calculó tanto para el total de las empresas, como para los segmentos de empresas jóvenes menores a 5 años, empresas entre 5 y 10 años, empresas entre 10 y 20 años y finalmente para las empresas mayores a 20 años.

Como es de esperarse las UPL con mayor promedio de edad de su tejido empresarial se ubican en el centro ampliado, así como en el Occidente y el norte. Las UPZ con menos promedio de edad se encuentran ubicadas en el sur, suroccidente y noroccidente. Este mismo patrón se presenta en el segmento de empresas jóvenes o menores de 5 años. (ver mapas "Edad promedio de empresas por UPL" y "Edad promedio de empresas jóvenes - 5 años - por UPL, en el Anexo 5)

Para las empresas de mediana edad es decir entre 5 y 10 años, el patrón espacial del promedio de edad cambia. en el centro ampliado el promedio de edad por UPL es más diverso y tanto en el suroccidente como en el noroccidente de la ciudad se ubican UPL con mayor promedio de edad. En el norte el promedio de edad de empresas de este segmento también se reduce. (ver mapa "Edad promedio de empresas entre 5 y 10 años de creadas" por UPL, en el Anexo 5)

Las empresas mayores a 10 años y que se pueden entender como ya consolidadas se dividieron en dos rangos, uno de 10 a 20 años y otro de 20 a 50 años. Producto de esta segmentación se evidencian diferencias importantes en el patrón espacial. (ver mapas "Edad promedio de empresas entre 10 y 20 años de creadas por UPL" y "Edad promedio de empresas entre 20 y 50 años de creadas por UPL", en el Anexo 5)

Mientras que para las empresas de mayor edad de 20 a 50 años el patrón del promedio de edad del tejido empresarial es similar al del total de empresas, para las empresas de entre 10 y 20 años se aprecia que las UPZ con mayor promedio de edad ubican en el sur del centro ampliado y en el sur de la ciudad, así como también en la UPL de Fontibón.

En resumen este análisis del promedio de edad del tejido empresarial muestra patrones similares a los indicadores de TEA y supervivencia empresarial, tanto para el total de empresas como para las empresas más jóvenes y las mayores a 20 años. Y permite identificar patrones diferentes para las empresas de mediana edad de 5 a 10 años y para las consolidadas de 10 a 20 años, que permiten una valoración diferente del tejido y la dinámica empresarial en cada UPL.

· Consolidado de indicadores de emprendimiento

Para tener una apreciación de conjunto de los indicadores de esta sección de emprendimiento se construyó un índice (escala) que reúne dichas variables. El primer paso es observar la relevancia de los indicadores a ser incluidos a través de las correlaciones entre los propios indicadores y su nivel de significancia. Como resultado se obtuvo que los indicadores a incluir son: densidad de empresas, la tasa de creación de empresas de 2022, la tasa de supervivencia de 2021 y la edad promedio de empresas (total, jóvenes y entre 20 y 50 años).

Después se realizaron las pruebas de confiabilidad (Alpha de Cronbach) y de adecuación de los datos (prueba de Kaiser-Meyer-Olkin - KMO), cuyo resultado permite concluir que se puede realizar el análisis factorial para la agrupación de datos en un solo factor que reúna en una sola variable los indicadores de emprendimiento.

Al final se realiza una proyección de dicha variable mediante una regresión lineal que arroja un puntaje para cada UPL en la dimensión de emprendimiento.

Es importante resaltar que los indicadores de emprendimiento incluidos se interpretan con el criterio de que un valor más alto es mejor. El puntaje obtenido con el análisis factorial se presenta en el mapa "Índice consolidado de indicadores de emprendimiento por UPL (ver Anexo 5), el cual se categoriza al igual que antes por los percentiles 25, 50, 75 y 100.

El resultado consolidado de la dimensión de emprendimiento resume lo que se vio con los indicadores individuales y es que en las UPL del centro ampliado y las próximas hacia el norte, occidente y sur son las de mejor puntaje. Mientras que las UPL del sur, suroccidente y algunas del noroccidente, son las que obtienen un menor puntaje.

Con esta consolidación y puntaje del componente de emprendimiento, se puede pensar en una tipología que permita diferenciar los servicios de emprendimiento que se requiere en cada UPL. Es decir que las UPL con menor puntaje pueden ser atendidas con instrumentos de atención a la actividad emprendedora diferenciados de aquellos que se orienten a UPL con mejor puntaje.

Lo anterior debe estar acompañado de un análisis de las causas del comportamiento de los indicadores en las UPL, puesto que un indicador como la TEA cuando tiene un valor alto no necesariamente significa algo positivo sino que puede ser resultado de lo que se conoce como "emprendimiento por subsistencia".

Formalidad Empresarial

La formalidad empresarial está compuesta por cuatro dimensiones que hacen referencia a diferentes momentos de la actividad empresarial. En primer lugar la formalidad de entrada que se refiere al cumplimiento de requisitos para la creación y establecimiento de una unidad económica. En segundo lugar la formalidad de insumos la cual consta del cumplimiento de requisitos legales para el uso de los insumos de producción (tierra, trabajo, materia prima). En tercer lugar se encuentra la formalidad de procesos de producción y comercialización la cual reúne todos aquellos requisitos para llevar a cabo la operación empresarial y la comercialización al público. Y en cuarto lugar está la formalidad tributaria que hace referencia a la declaración y pago de impuestos relacionadas con la actividad económica.

Para analizar este aspecto de la actividad empresarial en la ciudad, se utilizó la información de la encuesta "Tropa Económica" de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico – SDDE con corte a abril de 2022. De dicha encuesta se seleccionaron los campos relacionados con los requisitos de formalidad en tres de las cuatro dimensiones, ya que para la dimensión de insumos la encuesta no contiene información consistente.

Variables Incluidas – Encuesta Tropa Económica

Dimensión	Variable	Atributo	Si	No	Respuestas efectivas
Entrada	Registro Mercantil Actualizado	No Tiene	66.194	24.648	90.842
Entrada	RIT	No Tiene	28.076	67.923	95.999
Entrada	RUT	No Tiene	87.918	8.081	95.999
Producción	Uso Suelo	No Tiene	54.295	41.704	95.999
Producción	Certificado Sanitario	No Tiene	68.465	27.534	95.999
Producción	Bomberos	No Tiene	58.000	37.999	95.999
Impuestos	Responsable IVA	No	19.208	76.791	95.999
Impuestos	Respons. Impuesto al consumo	No	3.391	92.608	95.999

La encuesta tiene una cobertura de 116 mil unidades productivas distribuidas en 32 UPL y se debe mencionar que hay 6 UPL con muy pocos datos (Cuenca del Tunjuelo, Usme – Entrenubes, Cerros Orientales, Torca y Rafael Uribe). Las preguntas no tienen una respuesta efectiva en todos los casos y en casi todas las preguntas incluidas en este estudio respondieron 96 mil unidades productivas. El atributo seleccionado para representar geográficamente es la respuesta negativa en cada una de las preguntas (variables) seleccionadas.

En este caso las escalas utilizadas para la representación geográfica de los datos se calcularon mediante la acumulación de unidades productivas para cuatro cortes (25%, 50%, 75% y 100%) para cada una de las variables de la informalidad empresarial. Es decir la concentración de unidades productivas por UPL ordenadas de mayor a menor para cada una de las variables representadas.

· Formalidad de entrada

Para la formalidad de entrada se utilizaron 3 variables de la encuesta que corresponden al cumplimiento de requisitos a la hora de establecer una empresa. estos son: Registro Mercantil actualizado, inscripción en el RIT e inscripción en el RUT.

En primer lugar las unidades productivas que no tienen el Registro Mercantil actualizado se concentran en las UPL del noroccidente (Tibabuyes, Tabora, Engativá) y las del suroccidente (Tintal, Patio Bonito, Edén y Porvenir), así como en las UPL de Barrios Unidos y Puente Aranda. En total para Bogotá 24.648 unidades productivas respondieron "no" a la pregunta de contar con el registro mercantil actualizado. (ver mapa "Unidades productivas sin registro mercantil actualizado por UPL", en Anexo 5)

Un comportamiento similar se aprecia en la ubicación de las unidades productivas sin RIT, caso en el que se suman las UPL de Kennedy, Centro Histórico y Rincón de Suba y se excluyen Porvenir y Tintal. Para el total de la ciudad, se aprecia un alto desconocimiento de este certificado distrital, ya que en total cerca de 68 mil unidades productivas respondieron que no cuentan con este certificado. (ver mapa "Unidades productivas sin RIT por UPL", en Anexo 5)

Mientras que en el caso de unidades productivas sin RUT, es similar al caso anterior (sin RIT) pero excluyendo la UPL del Centro Histórico. Este requisito inscripción ante la administración tributaria nacional es más conocido que el RIT y tan solo 8.081 unidades productivas respondieron que no contaban con él. (ver mapa "Unidades productivas sin RUT por UPL", en Anexo 5)

· Formalidad de insumos

La información de la encuesta de Tropa Económica no es consistente. Esta dimensión no cuenta con información consistente y robusta a nivel de UPZ y de empresas desde ninguna fuente. La Encuesta Multipropósito 2021 del DANE-SDP tiene información de informalidad laboral desde el punto de vista de la población y el lugar de residencia y bajo el marco metodología anterior a la última actualización de metodología del DANE del 2018. Es decir que la información disponible no está a nivel de empresa y utiliza un marco metodológico diferente al vigente actualmente.

· Formalidad de procesos de producción y comercialización

En esta dimensión de la formalidad empresarial, la encuesta tiene información de 3 variables pertinentes, las cuáles son el certificado de suelo, el certificado sanitario y el certificado de bomberos. En los 3 casos el patrón espacial es similar al de las variables de la dimensión de formalidad de entrada. Es decir que las unidades productivas que no cuentan con los certificados de suelo, sanitario y de bomberos están concentradas en las UPL de Barrios Unidos, Tabora, Engativá, Tibabuyes, Rincón de Suba, Puente Aranda, Kennedy, Patio Bonito y Edén, con algunas leves diferencias en la distribución de unidades productivas en cada una de dichas UPL. (ver mapas "Unidades productivas sin certificado de suelo, sin certificado sanitario, sin certificado de Bomberos por UPL", en Anexo 5)

Las empresas que respondieron negativamente a la tenencia del certificado de uso del suelo son 41.704, las que no tienen certificado sanitario son 27.534 y las que no tienen certificado de bomberos son 37.999. esto significa que existe un amplio incumplimiento de los requisitos de formalidad de procesos de producción y comercialización.

· Formalidad tributaria

En la dimensión de formalidad tributaria de nuevo se repite el patrón de concentración de unidades productivas las UPL de Barrios Unidos, Tabora, Engativá, Tibabuyes, Rincón de Suba, Puente Aranda, Kennedy, Patio Bonito, Edén y se suma la de Centro Histórico. En la variable de responsabilidad de IVA respondieron negativamente 76.791 unidades productivas y en la de responsabilidad de impuesto al consumo lo hicieron 92.608. (ver mapas "Unidades productivas no Responsables de IVA y no responsables de Impuesto al Consumo, por UPL", en Anexo 5)

· Consolidado de indicadores de formalidad empresarial

Para analizar de manera conjunta los resultados en las variables de formalidad empresarial se construyó un índice (escala) que reúna las variables en un solo factor sobre el cual se pueda obtener el puntaje de la dimensión de formalidad.

El análisis de correlaciones entre las variables incluidas permitió evidenciar que todas las variables incluidas están correlacionadas, son significativas y por tanto relevantes. Los resultados de las pruebas de confiabilidad y de adecuación de los datos permiten concluir que es procedente realizar el análisis factorial para reunir todas las variables en un solo factor de formalidad empresarial.

Finalmente se realiza la proyección de variable resultante para obtener el puntaje para cada UPL en la dimensión de formalidad empresarial. En este caso dado que las variables utilizadas son negativas (no contar con un atributo de la formalidad empresarial) el criterio para la interpretación es que entre más bajo el resultado es mejor (hay más formalidad empresarial en la UPL). El puntaje de la variable de formalidad empresarial se presenta en el mapa de "Índice consolidado de indicadores de Formalidad Empresarial por UPL" (ver Anexo 5), cuya categorización se realiza igual que en el índice de la dimensión de emprendimiento, es decir por los percentiles 25, 50, 75 y 100.

Como cabe esperar el resultado del ranking de formalidad empresarial sigue el mismo patrón espacial identificado para cada una de las variables consideradas individualmente. Es decir que la UPL con peor calificación en formalidad empresarial son Barrios Unidos, Tabora, Engativá, Tibabuyes, Puente Aranda, Kennedy, Patio Bonito y Edén.

También se aprecia que a pesar de la concentración en las mencionadas UPL, la informalidad empresarial es un fenómeno disperso en la ciudad y con diferentes niveles de incidencia.

Índice de dinámica empresarial

Para reunir los resultados de las dimensiones de emprendimiento y formalidad empresarial y obtener así un consolidado de dinámica empresarial se siguió la misma metodología de construcción de un índice a través del análisis factorial.

El análisis de correlaciones y su significancia evidenció que todas las variables consideradas en los índices individuales son pertinentes en el índice conjunto de dinámica empresarial. Así mismo, los resultados de las pruebas de confiabilidad y de adecuación de los datos permiten realizar el análisis factorial para el conjunto de los datos.

Para juntar los índices en uno solo, se calculó el promedio simple de las proyecciones de los 2 factores que reúnen las dimensiones de formalidad empresarial y emprendimiento.

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Es importante señalar que se tuvieron que realizar dos ajustes al índice de formalidad. En primer lugar como los valores del índice de formalidad se interpretan con el criterio de a mayor valor es peor (a la inversa del índice de emprendimiento), se utiliza el complemento del índice, es decir "1−x". En segundo lugar, las UPL que no son ampliamente cubiertas por la encuesta Tropa Económica se dejaron sin valor asignado en el índice de formalidad empresarial para reducir el "ruido" en el resultado del índice conjunto producto de la subestimación de la informalidad empresarial que no fue captada por la encuesta[3].

La proyección de puntaje del índice conjunto de dinámica empresarial resultante se presenta en el mapa de "Índice consolidado de indicadores de dinámica empresarial por UPL" (ver Anexo 5). La categorización se realiza al igual que en los dos componentes de emprendimiento y formalización, por los percentiles 25, 50, 75 y 100.

Las UPL mejor calificadas son Salitre, Teusaquillo, Centro Histórico, Chapinero, Usaquén, Niza, Tabora y Torca. Y las de menor puntuación son las UPL del sur de la ciudad, Cuenca del Tunjuelo, Usme – Entrenubes, Rafael Uribe, Lucero, Arborizadora, junto con Cerros Orientales, Edén y Tabora.

Las siguientes puntuaciones bajas se encuentran en UPL del suroccidente y noroccidente, mientras que en el occidente y el norte de la ciudad se ubican UPL calificadas dentro del segundo rango más alto.

Dinámica empresarial y relación con el mercado laboral

• Conmutación origen y destino

Tomando como fuente ya encuesta multipropósito 2021, se calculó la matriz de conmutación de la población ocupada por localidad de residencia (origen) y localidad a donde las personas se dirigen a trabajar

(destino). En el siguiente cuadro se presentan los resultados en porcentajes desde el punto de vista de la localidad de residencia (filas) y la ubicación de los sitios de trabajo por localidad (columnas).

Esta matriz es útil para identificar las localidades receptoras de trabajo, así como las que no generan suficiente demanda de trabajo y los habitantes deben desplazarse hacia otras localidades. También permite identificar las concentraciones relativas de localidades de origen de los trabajadores en cada una de las localidades de destino.

La diagonal de la matriz representa la cantidad de trabajadores que residen y trabajan en la misma localidad.

3 Aquí se utiliza como criterio para definir la baja cobertura de la encuesta que: a) el total de encuestas sea menor a 200 y b) la representatividad frente al total de empresas activas sea menor al 1%. Aplicando estos dos niveles se excluyen la puntuación de formalidad empresarial de las UPL de Lucero, Arborizadora, Fontibón, Tunjuelito, Rafael Uribe, Usme – Entrenubes, Cerros Orientales, Torca y Cuenca del Tunjuelo.

Localidades	Antonio Nariño	Barrios Unidos	Bosa	Chapinero	Ciudad Bolívar	Engativá	Fontibón	Kennedy	Candelaria	Los Mártires	Puente Aranda	Rafael Uribe Uribe	San Cristóbal	Santafé	Suba	Teusaquillo	Tunjuelito	Usaquén	Usme
Antonio Nariño	22.5	2.0	0.1	4.1	0.3	1.4	2.1	2.0	1.1	6.4	4.9	3.4	2.3	7.0	1.5	3.6	0.5	2.3	0.1
Barrios Unidos	0.3	23.0	0.1	8.9	0.2	4.9	2.7	1.0	0.7	2.0	2.1	0.3	0.2	2.0	2.7	4.9	0.1	4.2	0.0
Bosa	0.6	3.4	6.6	3.6	0.6	3.9	3.7	4.9	0.5	2.0	4.6	0.3	0.3	1.4	2.9	2.9	0.4	2.2	0.1
Chapinero	0.3	3.4	0.1	21.9	0.1	2.8	3.8	0.6	1.8	1.8	2.4	0.1	0.3	3.9	2.8	4.8	0.2	4.9	0.0
Ciudad Bolívar	1.1	4.3	0.9	4.7	9.1	3.1	3.1	4.1	0.8	2.8	4.0	1.4	0.3	2.3	2.7	3.5	1.2	3.0	0.1
Engativá	0.3	4.9	0.1	5.9	0.1	20.8	5.3	1.1	0.8	1.4	2.5	0.2	0.1	2.6	3.8	4.4	0.2	4.0	0.1
Fontibón	0.5	2.6	0.1	5.7	0.2	3.7	21.3	2.1	1.1	1.8	3.4	0.3	0.3	2.3	2.2	4.1	0.2	2.4	0.0
Kennedy	0.6	2.4	1.0	3.9	0.8	2.9	4.1	14.6	0.5	2.0	4.4	0.5	0.4	2.2	2.0	3.1	0.4	1.9	0.2
La Candelaria	0.9	1.4	0.3	6.2	0.3	1.3	1.6	1.7	22.0	2.5	2.4	1.0	0.6	15.1	1.7	3.7	0.3	2.9	0.1
Los Mártires	2.1	1.9	0.3	4.7	0.3	2.6	1.9	1.2	2.1	38.6	3.8	0.6	0.7	10.3	1.6	5.4	0.4	1.7	0.1
Puente Aranda	0.9	2.8	0.2	4.3	0.4	1.9	3.7	3.2	1.3	4.2	24.4	0.6	0.5	3.8	1.6	3.5	0.5	2.5	0.2
Rafael Uribe Uribe	1.6	2.6	0.1	4.3	0.3	2.1	2.0	1.6	1.1	2.9	2.9	7.4	1.4	3.2	1.7	3.3	0.8	2.0	0.3
San Cristóbal	2.1	3.6	0.3	6.4	0.5	3.5	3.3	2.2	1.5	4.1	5.3	1.8	10.9	7.9	2.5	4.0	0.3	3.6	0.3
Santafé	1.2	2.1	0.2	5.3	0.0	2.1	2.6	1.4	5.2	4.6	4.4	0.5	0.6	26.1	1.5	4.1	0.1	3.0	0.1
Suba	0.3	4.1	0.1	8.5	0.2	4.8	3.2	1.2	0.5	1.3	2.2	0.1	0.3	2.0	24.6	3.1	0.1	7.8	0.0
Teusaquillo	0.8	3.4	0.3	11.3	0.6	3.5	3.3	1.1	3.5	3.7	3.7	0.4	0.3	6.4	2.9	21.8	0.3	3.9	0.2
Tunjuelito	1.3	2.2	0.6	3.0	1.3	1.9	4.1	2.4	0.8	1.7	4.0	2.5	0.3	2.1	1.7	5.6	9.2	1.8	0.2
Usaquén	0.2	3.3	0.1	11.9	0.1	2.8	3.0	0.6	1.4	1.1	1.7	0.1	0.1	3.2	6.8	3.4	0.1	30.0	0.1
Usme	0.8	2.0	0.3	4.0	0.9	1.7	2.3	2.2	0.5	2.8	2.8	0.9	0.4	2.5	2.5	2.3	0.6	2.4	5.4

Fuente: Encuesta Multipropósito 2021, SDP - DANE

Para un mayor nivel de detalle se utiliza como unidad de análisis la UPZ. Como se mencionó anteriormente, una de las principales variables que arroja esta matriz es la diagonal que corresponde a las personas que residen y trabajan en la misma UPZ. En el siguiente mapa se presentan los porcentajes de población que residen y trabajan en la misma UPZ.

Se aprecia en el mapa que las UPZ del sur de la ciudad así como del suroccidente son las que tienen menos personas residentes trabajando en la misma UPZ, lo cual también se presenta en algunas UPZ puntuales cómo las del Aeropuerto, Ciudad Salitre y San Blas. Les siguen alguna UPZ ubicadas también en el sur pero más cerca al centro ampliado, así como algunas UPZ del noroccidente (en las localidades de Engativá y Suba) y de la localidad de Usaquén.

Las UPZ que presentan mayor porcentaje de población residente que trabajan en la misma UPZ que concentran en el centro ampliado, así como en algunas UPZ ubicadas en las localidades de Suba, Usaquén, Engativá, Fontibón y Kennedy.

En términos generales este mapa de conmutación laboral por UPZ y grupos de UPZ, confirma lo identificado con el análisis cuantitativo de dinámica empresarial en cuanto a las UPL con una menor calificación tanto en el componente de emprendimiento como en el de formalidad empresarial y es que en los bordes sur y sur occidental de la ciudad es donde el tejido empresarial requiere más atención desde la política pública y los instrumentos derivados de ella, ya que es allí donde se obtienen las peores calificaciones de dinámica empresarial y también es desde allí desde donde se desplaza la mayor cantidad de población residente.

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

3 Política pública. Servicios de apoyo empresarial y de empleo

En esta sección se presenta el análisis de políticas públicas de apoyo al desarrollo empresarial y el empleo. Se abordan las políticas distritales las cuales están plasmadas en el Plan de Desarrollo Distrital y se materializan en los proyectos de inversión de la administración distrital; se incluyen también las políticas y programas del orden nacional y los servicios prestados por la Cámara de Comercio de Bogotá.

El objetivo de este análisis es identificar los instrumentos y herramientas de apoyo al desarrollo empresarial y la generación de empleo derivados de las políticas, programas y servicios del orden distrital, nacional y aquellos correspondientes al sector privado, para posteriormente identificar su enfoque, cobertura y alcance territorial, buscando identificar las brechas en esas 3 dimensiones con respecto a las realidades y necesidades del tejido empresarial de Bogotá.

Metodología de análisis

La política pública se materializa a través de la asignación de recursos financieros para llevarla a cabo. En esa medida es a través del Plan de Desarrollo y de forma subsiguiente del presupuesto distrital que la política pública se materializa. Por ello, a partir presupuesto público distrital de inversión de 2022 se identificaron los recursos y los proyectos de inversión asignados a las políticas de desarrollo empresarial y de fomento al empleo en la ciudad de Bogotá.

Posteriormente se identificaron las políticas públicas del orden nacional y distrital relacionadas con el desarrollo empresarial y el empleo. Del conjunto de políticas se seleccionaron 5 políticas que son las que se relacionan directamente con las dimensiones de desarrollo empresarial, formalización y emprendimiento abordadas en la sección de dinámica empresarial, de las cuales 3 son del orden nacional y 2 del orden distrital.

Cada una de las políticas está constituida por ejes/estrategias y acciones que se deben llevar a cabo para materializar los objetivos de la política y a las cuales se les hace seguimiento. Por lo tanto se identificaron los ejes de estas 5 políticas que en total son 76.

A partir de las fichas de estadísticas básicas de los proyectos de inversión (fichas EBI) se asociaron los ejes de política directamente relacionados con cada uno de los proyectos de inversión, con lo cual se identificó por un lado la alineación de cada proyecto

con el conjunto de las 5 políticas y por el otro la implementación de las 5 políticas a través de los proyectos de inversión. Así mismo, sí identificó la concentración de los objetivos de los proyectos en función de los ejes de las políticas, lo cual permite identificar los ejes de política que reciben mayor o menor atención por parte del presupuesto distrital.

Para identificar la cobertura de los proyectos de inversión, se utilizó la información que la plataforma de Seguimiento al Plan de Desarrollo – SEGPLAN para identificar las metas principales y totales de los proyectos de inversión, las cuales están asociadas a las metas de los programas generales del Plan de Desarrollo Distrital.

Finalmente para identificar la territorialización de los proyectos se utilizó la información de ubicación consignada en la formulación de los proyectos y que se refleja en las fichas EBI.

Análisis de políticas publicas

El plan de desarrollo de Bogotá - PDD está constituido por 5 propósitos y 57 programas. Las políticas de desarrollo empresarial y empleo tienen que ver con 3 de dichos propósitos y con 9 de los programas, con un total de 32 proyectos de inversión. Los recursos destinados específicamente a desarrollo empresarial y empleo tocan solamente 1 propósito y 4 programas. En cuanto a entidades es importante resaltar qué en total son 8 entidades, incluidas las 3 entidades del sector de desarrollo económico de Bogotá.

En el **propósito 1** *"Hacer un nuevo contrato social con igualdad de oportunidades para la inclusión social, productiva y política"* los recursos destinados a desarrollo empresarial y empleo ascienden a $314 mil millones, lo que representa un 3% del total de los recursos de dicho propósito. En total son 4 los programas del PDD que se abordan y 23 proyectos de inversión.

Propósito	Programa	Entidad	Proyecto Inversión	Presupuesto 2022
Hacer un nuevo contrato social con igualdad de oportunidades para la inclusión social, productiva y política				**314,524,783,000**
	Cierre de brechas para la inclusión productiva urbano rural			**173,588,908,000**
		Instituto para la Economía Social		7,914,708,000
			7722 Fortalecimiento de la inclusión productiva de emprendimientos por subsistencia	3,001,928,000
			7773 Fortalecimiento oferta de alternativas económicas en el espacio público en Bogotá	4,912,780,000
		Secretaría Distrital de Desarrollo Económico		**165,674,200,000**
			7863 Mejoramiento del empleo incluyente y pertinente en Bogotá	136,557,000,000
			7874 Fortalecimiento del crecimiento empresarial en los emprendedores y las mipymes de Bogotá	29,117,200,000
	Bogotá región emprendedora e innovadora			**52,143,007,000**
		Secretaría Distrital de Desarrollo Económico		**34,606,488,000**
			7837 Fortalecimiento en emprendimiento y desarrollo empresarial, para aumentar la capacidad productiva y	1,148,000,000
			7847 Fortalecimiento de la competitividad como vehículo para el desarrollo del ecosistema empresarial de Bogotá	32,458,488,000
			7906 Generación de alternativas innovadoras para la consolidación de un escenario MICE y la promoción internacional de Bogotá	1,000,000,000

Propósito	Programa	Entidad	Proyecto Inversión	Presupuesto 2022
		Jardín Botánico José Celestino Mutis		**3,500,000,000**
			7681 Fortalecimiento de la agricultura urbana y periurbana en las localidades urbanas de Bogotá	3,500,000,000
		Instituto Distrital de las Artes		**1,100,000,000**
			7598 Innovación Sostenibilidad y reactivación del ecosistema en Bogotá DC	1,100,000,000
		Fundación Gilberto Alzate Avendaño		**3,642,287,000**
			7674 Desarrollo del Bronx Distrito Creativo en Bogotá	1,873,444,000
			7713 Fortalecimiento del ecosistema de la economía cultural y creativa del centro de Bogotá.	,768,843,000
		Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte		**9,294,232,000**
			7881 Generación de desarrollo social y económico sostenible a través de actividades culturales y creativas en Bogotá	8,034,232,000
			7887 Implementación de una estrategia de arte en espacio público en Bogotá	1,260,000,000
	Bogotá región productiva y competitiva			**73,392,011,000**
		Instituto para la Economía Social		**36,939,699,000**
			7548 Fortalecimiento de las plazas distritales de mercado	36,939,699,000
		Secretaría Distrital de Desarrollo Económico		**30,402,312,000**
			7842 Fortalecer el entorno económico de los emprendimientos de alto impacto y las mipymes, frente emergencia sanitaria en Bogotá	9,101,512,000
			7844 Fortalecimiento del comercio exterior, la productividad y el posicionamiento de Bogotá	899,680,000
			7845 Desarrollo de alternativas productivas para fortalecer la sostenibilidad ambiental, productiva y comercial de los sistemas productivos de la ruralidad de Bogotá D.C.	1,617,766,000
			7846 Incremento de la sostenibilidad del Sistema de Abastecimiento y Distribución de Alimentos de Bogotá.	13,490,554,000
			7848 Fortalecimiento de la productividad, competitividad e innovación del tejido empresarial de Bogotá	5,292,800,000
		Secretaría Distrital de Hacienda		**6,050,000,000**
			7584 Asistencia a la formalización empresarial en Bogotá	6,050,000,000
	Bogotá y región, el mejor destino para visitar			**15,400,857,000**
		Instituto Distrital de Turismo		**15,400,857,000**
			7705 Fortalecimiento del sistema turístico de Bogotá Región, para responder a las principales tendencias oportunidades y cambios que inciden en el sector, en Bogotá	8,971,924,000
			7706 Implementación de estrategias de mercadeo y promoción para el sector turístico de la ciudad de Bogotá	3,928,933,000
			7908 Administración del Fondo de Desarrollo Turístico de Bogotá - Fondetur Bogotá	2,500,000,000

El **propósito 3** tiene una destinación de $12 mil millones, para desarrollo empresarial y empleo, lo que representa un 1.7% del total de los recursos para este propósito. abarca 2 programas y 2 proyectos de inversión.

Propósito	Programa	Entidad	Proyecto Inversión	Presupuesto 2022
Inspirar confianza y legitimidad para vivir sin miedo y ser epicentro de cultura ciudadana, paz y reconciliación				**12,355,885,000**
	Plataforma institucional para la seguridad y justicia			**329,300,000**
		Instituto Distrital de Turismo		329,300,000
			7707 Desarrollo de estrategias para reducir condiciones que permiten la ocurrencia de delitos asociados a la ESCNNA, y delitos en contra de turistas y visitantes en la región y en Bogotá	329,300,000
	Autoconciencia, respeto y cuidado en el espacio público			**12,026,585,000**
		Instituto para la Economía Social		12,026,585,000
			7772 Implementación de estrategias de organización de zonas de uso y aprovechamiento económico del espacio público en Bogotá	12,026,585,000

El **propósito 5** tiene una destinación de $24 mil millones, para desarrollo empresarial y empleo, lo que representa un 1.9% del total de los recursos para este propósito. Abarca 3 programas y 7 proyectos de inversión.

Propósito	Programa	Entidad	Proyecto Inversión	Presupuesto 2022
Construir Bogotá Región con gobierno abierto, transparente y ciudadanía consciente				**24,234,573,000**
	Información para la toma de decisiones			**1,840,000,000**
		Secretaría Distrital de Desarrollo Económico		1,840,000,000
			7864 Implementación de un sistema de información para la identificación de brechas del mercado laboral en Bogotá	400,000,000
			7865 Fortalecimiento de la información que se genera sobre la dinámica económica de la ciudad-región Bogotá	1,440,000,000
	Gestión Pública Efectiva			**22,156,573,000**
		Secretaría Distrital de Desarrollo Económico		7,130,000,000
			7843 Fortalecimiento de la planeación institucional a través del incremento del desempeño en el sistema de gestión de la secretaría de desarrollo económico de Bogotá.	900,000,000
			7849 Incremento de la capacidad administrativa y logística Institucional en los servicios de apoyo transversal de la Secretaría Distrital de Desarrollo	6,230,000,000
		Instituto Distrital de Turismo		4,031,843,000
			7709 Mejoramiento y fortalecimiento de la capacidad institucional del Instituto Distrital de Turismo de Bogotá	4,031,843,000
		Instituto para la Economía Social		10,994,730,000
			7764 Optimización de la gestión estratégica y operativa del IPES para la sostenibilidad del Modelo Integrado de Planeación – MIPG	10,994,730,000

Propósito	Programa	Entidad	Proyecto Inversión	Presupuesto 2022
	Transformación digital y gestión de TIC para un territorio inteligente			**238,000,000**
		Instituto Distrital de Turismo		**238,000,000**
			7708 Desarrollo de las herramientas tecnológicas de promoción e información turística de Bogotá	238,000,000

Las políticas públicas contempladas en este estudio se presentan en la siguiente tabla y específicamente se abordarán las primeras 5 dado que son ellas las que corresponden a los ejes de política que se abordaron en la sección anterior de dinámica empresarial (desarrollo empresarial, emprendimiento y formalización).

No.	Política Pública	Norma	Ejes
1	Política nacional de desarrollo productivo	Conpes 3866 de 2016	21
2	Política nacional de formalización empresarial	Conpes 3956 de 2019	16
2	Política nacional de Emprendimiento	Conpes 4011 de 2020	12
4	Política distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico	Decreto 064 de 2011, Acuerdo 378 de 2009	20
5	Política Pública de Trabajo Decente y Digno	Decreto 380 de 2015	7
6	Política Pública Distrital de Economía Cultural y Creativa	Acuerdo 709 de 2018, Conpes D.C. 02/2019	
7	Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación	Conpes D.C 04/ 2019	
8	Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional	Acuerdo 186 de 2005, Conpes D.C 09/2019	
9	Política Distrital de Turismo	Acuerdo 720 de 2018	
10	Política Pública de Financiación y Democratización del Crédito	Acuerdo 387 de 2009	

Las 5 políticas seleccionadas reúnen un total de 76 ejes de política y los proyectos de inversión se revisaron para verificar la alineación que tienen con estos ejes de política. En la siguiente tabla se presentan el total de ejes de política con los que está alineado cada uno de los proyectos de inversión.

Es de resaltar que cuatro de los proyectos de inversión están relacionados con un solo eje de política que corresponde al fortalecimiento institucional y un proyecto de inversión no está alineado con ninguno de los ejes de las políticas contempladas. Es decir qué de los 32 proyectos que operan los recursos para el desarrollo empresarial y el impulso al empleo hay 5 proyectos que no atienden empresas ni personas directamente, ya que están destinados al fortalecimiento institucional y a la seguridad ciudadana.

Proyecto Inversión	Entidad	Alineación - Ejes Política
7548 Fortalecimiento de las plazas distritales de mercado	IPES	8
7584 Asistencia a la formalización empresarial en Bogotá	SDH	4
7598 Innovación Sostenibilidad y reactivación del ecosistema en Bogotá DC	IDARTES	5
7674 Desarrollo del Bronx Distrito Creativo en Bogotá	FUGA	4
7681 Fortalecimiento de la agricultura urbana y periurbana en las localidades urbanas de Bogotá	JBB	1
7705 Fortalecimiento del sistema turístico de Bogotá Región, para responder a las principales tendencias oportunidades y cambios que inciden en el sector, en Bogotá	IDT	11
7706 Implementación de estrategias de mercadeo y promoción para el sector turístico de la ciudad de Bogotá	IDT	4
7707 Desarrollo de estrategias para reducir condiciones que permiten la ocurrencia de delitos asociados a la ESCNNA, y delitos en contra de turistas y visitantes en la región y en Bogotá	IDT	0
7708 Desarrollo de las herramientas tecnológicas de promoción e información turística de Bogotá	IDT	3
7709 Mejoramiento y fortalecimiento de la capacidad institucional del Instituto Distrital de Turismo de Bogotá	IDT	1
7713 Fortalecimiento del ecosistema de la economía cultural y creativa del centro de Bogotá.	FUGA	6
7722 Fortalecimiento de la inclusión productiva de emprendimientos por subsistencia	IPES	6
7764 Optimización de la gestión estratégica y operativa del IPES para la sostenibilidad del Modelo Integrado de Planeación – MIPG	IPES	1
7772 Implementación de estrategias de organización de zonas de uso y aprovechamiento económico del espacio público en Bogotá	IPES	16
7773 Fortalecimiento oferta de alternativas económicas en el espacio público en Bogotá	IPES	8
7837 Fortalecimiento en emprendimiento y desarrollo empresarial, para aumentar la capacidad productiva y económica de Bogotá	SDDE	16
7842 Fortalecer el entorno económico de los emprendimientos de alto impacto y las mipymes, frente emergencia sanitaria en Bogotá	SDDE	13
7843 Fortalecimiento de la planeación institucional a través del incremento del desempeño en el sistema de gestión de la secretaría de desarrollo económico de Bogotá.	SDDE	1
7844 Fortalecimiento del comercio exterior, la productividad y el posicionamiento de Bogotá	SDDE	5
7845 Desarrollo de alternativas productivas para fortalecer la sostenibilidad ambiental, productiva y comercial de los sistemas productivos de la ruralidad de Bogotá D.C.	SDDE	3
7846 Incremento de la sostenibilidad del Sistema de Abastecimiento y Distribución de Alimentos de Bogotá.	SDDE	5
7847 Fortalecimiento de la competitividad como vehículo para el desarrollo del ecosistema empresarial de Bogotá	SDDE	7
7848 Fortalecimiento de la productividad, competitividad e innovación del tejido empresarial de Bogotá	SDDE	9
7849 Incremento de la capacidad administrativa y logística Institucional en los servicios de apoyo transversal de la Secretaría Distrital de Desarrollo	SDDE	1
7863 Mejoramiento del empleo incluyente y pertinente en Bogotá	SDDE	5

Proyecto Inversión	Entidad	Alineación - Ejes Política
7864 Implementación de un sistema de información para la identificación de brechas del mercado laboral en Bogotá	SDDE	4
7865 Fortalecimiento de la información que se genera sobre la dinámica económica de la ciudad-región Bogotá	SDDE	4
7874 Fortalecimiento del crecimiento empresarial en los emprendedores y las mipymes de Bogotá	SDDE	12
7881 Generación de desarrollo social y económico sostenible a través de actividades culturales y creativas en Bogotá	SDCRD	11
7887 Implementación de una estrategia de arte en espacio público en Bogotá	SDCRD	3
7906 Generación de alternativas innovadoras para la consolidación de un escenario MICE y la promoción internacional de Bogotá	SDDE	5
7908 Administración del Fondo de Desarrollo Turístico de Bogotá - Fondetur Bogotá	IDT	8

Este análisis de alineación de los proyectos de inversión con la política pública nos permite también identificar aquellos ejes de política que reciben la mayor atención desde la asignación del presupuesto y en contraposición los ejes de política que no reciben la suficiente atención ya sea por priorización de los ejes desde las autoridades económicas del distrito o por la distribución de competencias entre los entes territoriales y la nación.

No.	Política Pública	Presencia en PI
1	Política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico	28
2	Política Pública Distrital de Trabajo Decente y Digno	5
3	Política Nacional de Desarrollo Productivo	13
4	Política de Formalización Empresarial	7
5	Política Nacional de Emprendimiento	22

En cuanto a la política de Trabajo Decente y Digno los proyectos se concentran en mejorar la oferta y la demanda laboral y optimizar el funcionamiento del mercado laboral.

En la Política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico, la mayor preponderancia está en las apuestas productivas, la convergencia de las unidades económicas, dinamizar sectores productivos y el respectivo empleo, las políticas sociales diferenciales y articulación de la política de empleo y generación de ingresos con la política social y en el fortalecimiento institucional.

En la Política Nacional de Desarrollo productivo los proyectos de inversión se concentran en la provisión de información de acceso a mercados, en la profundización en mecanismos de apoyo financiero a la innovación y el emprendimiento y en aumentar la actividad innovadora y el emprendimiento en el aparato productivo.

En la Política de Formalización Empresarial, la concentración está en los Programas de desarrollo empresarial básico.

Y finalmente, en la Política Nacional de Emprendimiento, las acciones de los respectivos proyectos de inversión se encuentran en 5 ejes: capacitación en habilidades blandas y fomentar la cultura emprendedora; fortalecer los

conocimientos técnicos y habilidades duras de la comunidad emprendedora; mejorar el acceso y generar alternativas de financiamiento en etapas tempranas del emprendimiento; fortalecer las estrategias de asociatividad, distribución y comercialización de los emprendimientos para propiciar su sostenibilidad y crecimiento; capacitar y promover la utilización de las herramientas tecnológicas, de acuerdo con los requerimientos y condiciones de los emprendimientos.

Territorialización

Con respecto a la territorialización por localidades, 25 de los 32 proyectos de inversión tienen una orientación distrital sin focalización por localidades. Adicionalmente hay 3 proyectos que están orientados a 19 localidades de Bogotá a excepción de Sumapaz. Es decir qué 28 de los 32 proyectos orientados al desarrollo empresarial y al fomento del empleo tienen una orientación territorial dedicada a toda la ciudad de Bogotá y no a localidades específicas. Solamente cuatro proyectos están territorializados en la ejecución de los recursos.

De hecho al observar el visor de territorialización de la Secretaría de Planeación solamente se visualiza las plazas de mercado en Bogotá, lo cual corresponde a uno solo de los proyectos de inversión.

Solo 4 proyectos tienen territorialización por localidades y se presenta en el siguiente cuadro.

Proyecto Inversión	Localidades	Entidad
7548 Fortalecimiento de las plazas distritales de mercado	Santa Fe, San Cristóbal, Tunjuelito, Kennedy, Fontibón, Engativá, Barrios Unidos, Los Mártires, Antonio Nariño, Puente Aranda, La Candelaria, Ciudad Bolívar	IPES
7881 Generación de desarrollo social y económico sostenible a través de actividades culturales y creativas en Bogotá	Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal, Tunjuelito, Bosa, Kennedy, Fontibón, Engativá, Suba, Barrios Unidos, Los Mártires, Rafael Uribe	SDCRD
7706 Implementación de estrategias de mercadeo y promoción para el sector turístico de la ciudad de Bogotá	Santa Fe, Fontibón, La Candelaria, Ciudad Bolívar	IDT
7713 Fortalecimiento del ecosistema de la economía cultural y creativa del centro de Bogotá.	Santa Fe, Los Mártires, La Candelaria	FUGA

Metas

En total son 166 metas establecidas en los proyectos de inversión incluidos en el análisis de este documento. Por la relevancia de cada una de ellas para los propósitos de este documento, se seleccionaron 55 en función de la unidad de medida (empresas o personas), de su cobertura y de su alcance.

Dado los niveles de presupuesto publico dedicados al desarrollo empresarial y el empleo, que como se mencionó antes son inferiores al 3%, cabe esperar que las metas de los proyectos de inversión sean bajas frente al universo total de población objetivo que en este caso son las empresas activas, los empresarios y los emprendedores potenciales.

Las metas más altas tienen que ver con la cobertura esperada de vehículos financieros de apoyo a las mipymes (73.900 mipymes), formación en nuevas competencias con criterios diferenciales (50.000 personas) el desarrollo de habilidades financieras y en herramientas digitales (43.740 empresarios), la caracterización de vendedores informales (4.690 vendedores) y la promoción de empleo (80.000 personas).

Como se puede constatar en la siguiente tabla, en la cual se presentan las metas que buscan impactar a empresas y personas, las coberturas esperadas son bajas con respecto al total de empresas activas y el tamaño de la población de la ciudad.

Programa General	Meta Programa General	Entidad	Proyecto de Inversión	Descripción Meta PI
Cierre de brechas para la inclusión productiva urbano rural	Incubar al menos 2500 emprendimientos por subsistencia en la creación de modelos de negocio alineados a las nuevas oportunidades del mercado. Como mínimo, un 20% de la oferta será destinada a jóvenes. Incluyendo a los comerciantes de animales vivos de plazas distritales de mercado que opten por cambiar su actividad productiva	IPES	Fortalecimiento de la inclusión productiva de emprendimientos por subsistencia	Brindar 600 procesos de formación y capacitación a emprendedores por subsistencia acorde a sus necesidades
				Asesorar 1,000 emprendimientos por subsistencia en aspectos técnicos y empresariales
				Realizar 1,000 acompañamiento psicosocial a emprendedores por subsistencia
				Generar 28 espacios de formación financiera
				Realizar acompañamiento 500 emprendedores por subsistencia para el acceso al crédito o herramientas de inclusión financiera
				Ofrecer 100 módulos administrados por la entidad a emprendedores
				Realizar 600 fortalecimientos en capacidades en capacidades y canales para la comercialización a emprendimientos por subsistencia
	Mantener al menos 750 espacios y fortalecer al menos 125 ferias para la comercialización en el Espacio Público alineados con las nuevas oportunidades de mercado en la reactivación económica para mipymes y/o emprendimientos	IPES	Fortalecimiento oferta de alternativas económicas en el espacio público en Bogotá	Realizar 135 Ferias con acciones de logística, operación y transporte
				Formar y capacitar 800 Personas en fortalecimiento empresarial
				Realizar 4,690 procesos de identificación, registro y caracterización a vendedores informales
	Promover la generación de empleo para al menos 200.000 personas, con enfoque de género, territorial, diferencial: mujeres cabeza de hogar, jóvenes especialmente en primer empleo, jóvenes NINI en los que se incluyen jóvenes en acción, personas con discapacidad, víctimas del conflicto, grupo étnico y/o teniendo en cuenta acciones afirmativas	SDDE	Mejoramiento del empleo incluyente y pertinente en Bogotá	Promover 80,000 empleos para personas
				Promover 70,000 empleos para mujeres
				Promover 50,000 empleos para jóvenes
	Formar al menos 50.000 personas en las nuevas competencias, bilingüismo y/o habilidades para el trabajo con especial énfasis en sectores afectados por la emergencia, mujeres y jóvenes, atendiendo un enfoque de género, diferencial, territorial, de cultura ciudadana y/o de participación, teniendo en cuenta acciones afirmativas. Al menos El 20% deberá ser mujeres y el 10% jóvenes. Lo anterior a través de la formación y educación para el trabajo y el desarrollo humano	SDDE	Mejoramiento del empleo incluyente y pertinente en Bogotá	Formar al menos 50,000 personas en las nuevas competencias, bilingüismo y/o habilidades para el trabajo con especial énfasis en sectores afectados por la emergencia, mujeres y jóvenes, atendiendo un enfoque de género, diferencial, territorial, de cultura ciudadana y/o de participación, teniendo en cuenta acciones afirmativas. Al menos El 20% deberá ser mujeres y el 10% jóvenes.

Programa General	Meta Programa General	Entidad	Proyecto de Inversión	Descripción Meta PI
Cierre de brechas para la inclusión productiva urbano rural	Desarrollar habilidades financieras y herramientas digitales para mejoras de procesos y comercio electrónico a al menos 72.900 empresarios y emprendedores, micro y pequeñas empresas, negocios, pequeños comercios y/o unidades productivas aglomeradas y/o emprendimientos por subsistencia formales e informales con especial énfasis en sectores afectados por la emergencia, mujeres y jóvenes, plazas de mercado distritales, atendiendo un enfoque de género, diferencial, territorial, de cultura ciudadana y de participación, teniendo en cuenta acciones afirmativas. Con un mínimo del 20% de la oferta será destinada a jóvenes	SDDE	Fortalecimiento del crecimiento empresarial en los emprendedores y las mipymes de Bogotá	Desarrollar habilidades financieras en 43.740 empresarios de unidades de micro, pequeña o mediana empresa, negocios, pequeños comercios, unidades productivas aglomeradas y/o emprendimientos por subsistencia
				Desarrollar en 29.160 beneficiarios herramientas y habilidades de fortalecimiento principalmente en temas financieros y digitales, entre emprendedores, empresarios y/o unidades productivas de micro, pequeña o mediana empresa, negocios, pequeños comercios, unidades productivas aglomeradas y/o emprendimientos por subsistencia, a través de estrategias, programas, proyectos y acciones, con especial énfasis en sectores afectados por la emergencia, mujeres y jóvenes, con enfoque y acciones afirmativas, durante la ejecución del proyecto.
	Diseñar y poner en marcha uno o varios vehículos financieros para fondear al menos 73.900 unidades de MIPYIMES, negocios, emprendimientos, pequeños comercios, unidades productivas aglomeradas y/o emprendimientos por subsistencia, formales e informales, que permitan su liquidez y la conservación de los empleos o que ayude a crecer y consolidar sus negocios, disminuyendo la exposición a la tasa de mortalidad empresarial en el marco de la reactivación económica de la ciudad. Como mínimo, un 20% de la oferta será destinada a jóvenes	SDDE	Fortalecimiento del crecimiento empresarial en los emprendedores y las mipymes de Bogotá	Apoyar financieramente a 73.900 unidades de micro, pequeña o mediana empresa, negocios, pequeños comercios, unidades productivas aglomeradas y/o emprendimientos por subsistencia, que permitan su liquidez y la conservación de los empleos o que ayude a crecer y consolidar sus negocios, disminuyendo la exposición a la tasa de mortalidad empresarial en el marco de la reactivación económica de la ciudad
Bogotá región emprendedora e innovadora	Implementar un (1) programa distrital de agricultura urbana y periurbana articulado a los mercados campesinos	JB-JCM	Fortalecimiento de la agricultura urbana y periurbana en las localidades urbanas de Bogotá	Fortalecer 20.000 huertas urbanas y periurbanas con el suministro de semillas, insumos y/o herramientas básicas, incluyendo la creación de bancos comunitarios de semillas para el mejoramiento productivo
				Asistir 40.000 personas técnicamente y/o con transferencia tecnológica para la producción en huertas urbanas y periurbanas
				Capacitar 20.000 personas en técnicas y tecnologías agroecológicas para la producción en huertas urbanas y periurbanas y promoción del consumo de alimentos sanos e inocuos
				Desarrollar 40 paquetes tecnológicos para el manejo y aprovechamiento innovador y sustentable de especies alimenticias aptas para la producción en agricultura urbana y periurbana
	Crear y consolidar cinco (5) rutas agroecológicas en torno a huertas autosostenibles de la ciudad región	JB-JCM	Fortalecimiento de la agricultura urbana y periurbana en las localidades urbanas de Bogotá	(*) Crear y consolidar 5 rutas agroecológicas en torno a huertas autosostenibles de la ciudad-región

Programa General	Meta Programa General	Entidad	Proyecto de Inversión	Descripción Meta PI
Bogotá región emprendedora e innovadora	Diseñar y promover tres (3) programas para el fortalecimiento de la cadena de valor de la economía cultural y creativa	FUGA	Fortalecimiento del ecosistema de la economía cultural y creativa del centro de Bogotá.	Apoyar técnicamente el desarrollo de 4 procesos locales en la economía cultural y creativa del centro y su articulación con otros sectores
				Generar procesos de formación a 1.520 personas en competencias personales y empresariales de iniciativas de la economía cultural y creativa del centro, se atenderá proyectos de emprendimiento de jóvenes, mujeres y grupos étnicos.
				Otorgar 55 incentivos económicos a agentes del ecosistema de la economía creativa del centro
	Impactar al menos 3.500 emprendimientos de alto potencial de crecimiento o alto impacto a través del fortalecimiento del Fondo Cuenta Distrital de Innovación, Tecnología e Industrias Creativas (FITIC) para financiación, fomento y/o liquidez, principalmente enfocado a las MIPYMES con el ánimo de promover la transformación digital y la inclusión financiera y la innovación para detonar generación de empleo en industrias de oportunidad en el marco de la reactivación económica. como mínimo un 20% de la oferta será destinada a jóvenes	SDDE	Fortalecimiento de la competitividad como vehículo para el desarrollo del ecosistema empresarial de Bogotá	Fortalecer 3.500 Empresas/unidades productivas Como resultado de la consecución de alianzas estratégicas que conlleven a la materialización de iniciativas que promuevan el desarrollo del conocimiento, la innovación y nuevas tecnologías.
	Desarrollar y/o participar en al menos 60 eventos dando la prioridad a estrategias presenciales y/o virtuales que promuevan el emprendimiento, la reinvención o generación de modelos de negocio, promueva la comercialización digital, el desarrollo de soluciones que permitan mitigar el impacto de crisis bajo modelos de monetización en redes y esquemas de innovación, entre otros temas, contribuyendo a consolidar el ecosistema de emprendimiento e innovación de la ciudad, mediante instrumentos tales como Emprendetones, Mercadotones y Hackatones, enfocados principalmente en micro, pequeñas y medianas empresas, promoviendo el emprendimiento sostenible y amigable con los animales	SDDE	Generación de alternativas innovadoras para la consolidación de un escenario MICE y la promoción internacional de Bogotá.	Participar en 26 eventos de ciudad, que permitan promover el crecimiento y desarrollo del tejido productivo bogotano, a través de la incorporación de elementos potenciadores en materia de competitividad y posicionamiento de la ciudad, en contextos locales, nacionales y/o internacionales.
Bogotá región productiva y competitiva	Potenciar al menos 6 plazas distritales de mercado para el turismo y 8 plazas distritales de mercado para abastecimiento (todas con reforzamiento estructural)	IPES	Fortalecimiento de las plazas distritales de mercado	Realizar 14 Plazas de mercado reforzamiento y construcción de obras físicas
				Fortalecer 500 comerciantes para el abastecimiento y el turismo
	Apoyar la formalización de 50.000 unidades productivas a través del régimen simple de tributación o cualquier otro mecanismo que defina la Administración Tributaria	SDH	Asistencia a la formalización empresarial en Bogotá	Adelantar diligencias para formalizar 50.000 unidades productivas facilitando la financiación del registro mercantil y las tasas de interés de microcréditos, y la provisión del servicio de procesamiento de información transaccional

Programa General	Meta Programa General	Entidad	Proyecto de Inversión	Descripción Meta PI
Bogotá región productiva y competitiva	Actualizar la Política Pública de Desarrollo Económico, ante la nueva situación económica y social de la ciudad, incluyendo emprendimiento, tecnología e innovación como pilar de desarrollo	SDDE	Fortalecer el entorno económico de los emprendimientos de alto impacto y las mipymes, frente a la emergencia sanitaria en Bogotá	Apoyar 6.500 unidades productivas en sus diferentes etapas de
				Implementar 1 herramienta virtual que facilite los procesos de información hacia la formalización empresarial
	Diseño, puesta en marcha y fondeo de un vehículo de propósito especial (SPV) para capital semilla, consolidación y crecimiento de emprendimientos de alto impacto, con recurso propios y/o del sector privado, otros gobiernos, cooperación, entre otros	SDDE	Fortalecer el entorno económico de los emprendimientos de alto impacto y las mipymes, frente a la emergencia sanitaria en Bogotá	Apoyar financieramente 120 emprendimientos y unidades productivas con capital semilla y para la consolidación y crecimiento
				Fortalecer 120 emprendedores, empresarios y/o unidades productivas, beneficiarios del vehículo de propósito especial (SPV), en herramientas y temas empresariales.
	Fortalecer al menos seis (6) zonas de aglomeraciones productivas en articulación con las entidades competentes (tales como seguridad y movilidad, entre otras), en temas de oportunidad para ciudad donde tengamos ventajas comparativas y competitivas, tales como: industrias creativas y culturales, bioeconomía, tecnología y servicios y economía circular como trasversal, entre otros	SDDE	Fortalecer el entorno económico de los emprendimientos de alto impacto y las mipymes, frente a la emergencia sanitaria en Bogotá	Fortalecer 570 beneficiarios en herramientas y temas empresariales, entre emprendimientos de oportunidad y de alto impacto, empresas y/o unidades productivas de micro, pequeña o mediana empresa, negocios y pequeños comercios, de las zonas de aglomeraciones productivas priorizados por la SDDE, a través de procesos de formación, fortalecimiento, asistencia técnica y servicios empresariales integrales a la medida de las necesidades.
	Promover una Bogotá productiva 24 horas, 7 días a la semana, segura, incluyente y cuidadora, que procure generar empleo	SDDE	Fortalecimiento del comercio exterior, la productividad y el posicionamiento de Bogotá.	Desarrollar e impulsar 1 Programa para Bogotá productiva 24/7
	Abrir nuevos mercados/segmentos comerciales para al menos 100 empresas, mipymes y/o emprendimientos con potencial exportador y atracción de eventos, que permita la reactivación económica local	SDDE	Fortalecimiento del comercio exterior, la productividad y el posicionamiento de Bogotá.	Apoyar 100 empresas para su vinculación a mercados internacionales y a la gestión exportadora.
	Vincular al menos 750 hogares y/o unidades productivas a procesos productivos sostenibles y sustentables y de comercialización en el sector rural	SDDE	Desarrollo de alternativas productivas para fortalecer la sostenibilidad ambiental, productiva y comercial de los sistemas productivos de la ruralidad de Bogotá D.C.	Formar 750 hogares y/o unidades productivas en manejo técnico productivo y de post cosecha, a través del desarrollo de buenas prácticas agrícolas, pecuarias y de manufactura
				Vincular 250 actores de interés, en alternativas económicas, mediante el acompañamiento y consolidación de encadenamientos comerciales
	Organizar al menos 1.600 mercados campesinos, que hagan parte de circuitos económicos	SDDE	Incremento de la sostenibilidad del Sistema de Abastecimiento y Distribución de Alimentos de Bogotá.	Realizar 1,600 mercados campesinos en sus diferentes modalidades

Programa General	Meta Programa General	Entidad	Proyecto de Inversión	Descripción Meta PI
Bogotá región productiva y competitiva	Fortalecer al menos 8.000 actores del Sistema de Abastecimiento Distrital de Alimentos, especialmente a los campesinos, y el fortalecimiento de sus organizaciones sociales	SDDE	Incremento de la sostenibilidad del Sistema de Abastecimiento y Distribución de Alimentos de Bogotá.	Fortalecer 8.000 actores del SADA que se vinculen al programa de Fortalecimiento
				Acompañar 1.415 proyectos productivos hasta que realicen encadenamiento comercial efectivo
	Brindar acceso a mecanismos de financiación a 3.700 emprendimientos de estilo de vida, de alto impacto, independientes, MIPYMES acompañadas en programas de apropiación y fortalecimiento de nuevas tecnologías y empresas medianas en programas de sofisticación e innovación. Como mínimo, un 20% de la oferta será destinada a jóvenes	SDDE	Fortalecimiento de la productividad, competitividad e innovación del tejido empresarial de Bogotá	Fortalecer 60 empresas En elementos de Ciencia, Tecnología e Innovación, con alto potencial de transformación y sofisticación empresarial
	Fortalecer al menos seis (6) zonas de aglomeraciones productivas en articulación con las entidades competentes (tales como seguridad y movilidad, entre otras), en temas de oportunidad para ciudad donde tengamos ventajas comparativas y competitivas, tales como: industrias creativas y culturales, bioeconomía, tecnología y servicios y economía circular como trasversal, entre otros			(*) Reactivar 6 zonas de aglomeración priorizadas a través de la implementación de un plan de acción que propenda por la consolidación y fortalecimiento de las mismas.
Bogotá y región, el mejor destino para visitar	Incorporar al menos 10% de los prestadores de servicios turísticos de la ciudad en el programa de turismo sostenible, que incluya un 2% con énfasis en bioseguridad	IDT	Fortalecimiento del sistema turístico de Bogotá Región, para responder a las principales tendencias oportunidades y cambios que inciden en el sector, en Bogotá	Incorporar al menos 510 prestadores de servicios turísticos de la ciudad en el programa de turismo sostenible, que incluya 102 con énfasis en bioseguridad
				Capacitar 420 empresas u organizaciones comunitarias prestadoras de servicios turísticos o conexas a la cadena de valor del turismo, en temas relacionados con sostenibilidad y fortalecimiento empresarial
	Implementar al menos seis productos turísticos, de los cuales 3 sean de alcance regional	IDT	Fortalecimiento del sistema turístico de Bogotá Región, para responder a las principales tendencias oportunidades y cambios que inciden en el sector, en Bogotá	Fortalecer 200 prestadores de servicios turísticos a través del mejoramiento de sus procesos de gestión
			Administración del Fondo de Desarrollo Turístico de Bogotá - Fondetur Bogotá	Apoyar la financiación de 135 iniciativas o proyectos vinculados al sector turístico, liderados por mujeres, jóvenes, campesinos u otros grupos sociales o comunitarios
				Otorgar 2.100 estímulos o incentivos a los actores del sector turismo para mejorar su competitividad y promoción en el sector turístico
				Capacitar 600 personas en habilidades y competencias ligadas al desarrollo del sector turístico

Programa General	Meta Programa General	Entidad	Proyecto de Inversión	Descripción Meta PI
Plataforma institucional para la seguridad y justicia	Elaborar y poner en marcha una estrategia de prevención de la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en el contexto turístico	IDT	Desarrollo de estrategias para reducir condiciones que permiten la ocurrencia de delitos asociados a la ESCNNA, y delitos en contra de turistas y visitantes en la región y en Bogotá	Sensibilizar y asesorar a 300 prestadores de servicios turísticos y otras organizaciones públicas o privadas, en la implementación de prácticas de prevención de ESCNNA en el contexto del turismo
Autoconciencia, respeto y cuidado en el espacio publico	Intervenir al menos diez zonas de la ciudad para la construcción social del espacio público basada en el respeto, el diálogo y el acatamiento voluntario de las normas con énfasis en vendedores informales y bici taxistas, en concordancia con las estrategias de recuperación económica de la ciudad	IPES	Implementación de estrategias de organización de zonas de uso y aprovechamiento económico del espacio público en Bogotá	Realizar 14.826 Procesos de identificación, registro y caracterización a vendedores informales
				Realizar 5.535 Procesos de identificación, registro y caracterización a bicitaxistas
				Formar y capacitar 1.020 personas para el trabajo y/o fortalecimiento productivo
Información para la toma de decisiones	Desarrollar un sistema de información para identificar las brechas del mercado laboral que permita identificar las industrias generadoras de empleo y los sectores de oportunidad	SDDE	Implementación de un sistema de información para la identificación de brechas del mercado laboral en Bogotá	Desarrollar 1 sistema de información para identificar las brechas del mercado laboral que permita identificar las industrias generadoras de empleo y los sectores de oportunidad

4 Reflexiones y recomendaciones de Política Pública

En este documento se utilizó la información del registro mercantil de la CCB con un tratamiento desde la CCB para la determinación de las fechas de la última renovación de las empresas así como de la edad desde su creación y también con la georreferenciación por UPL. También se utilizó la información de la encuesta de Tropa Económica georreferenciada por UPL proporcionada por la SDDE. La disponibilidad de información sobre el tejido empresarial en Bogotá es un proceso en continua mejora y que a pesar de los vacíos ya permite realizar análisis con un mayor nivel de confiabilidad, tanto por las mejoras introducidas en las fuentes disponibles como por la generación de nuevas fuentes como es el caso de la encuesta de Tropa Económica de la SDDE.

El análisis cuantitativo de la información de desarrollo empresarial del tejido empresarial de Bogotá evidencia la concentración de la actividad económica en las UPL del centro ampliado y las UPL vecinas hacia el occidente y el norte. Mientras que la dinámica empresarial de las UPL del sur, del suroccidente y del noroccidente es menor. Existe entonces un claro patrón espacial para tener en cuenta en el desarrollo económico de la ciudad y la formulación de estrategias de impulso y apoyo al desarrollo empresarial.

El análisis que se adelantó de la política publica para el desarrollo empresarial y el empleo en Bogotá, que se expresa en el presupuesto público de la ciudad y en las herramientas e instrumentos desarrolladas mediante la inversión del presupuesto para la atención de población objetivo (empresas, empresarios, trabajadores y emprendedores), permite evidenciar que los recursos públicos destinados para ello pueden ser insuficientes dado el tamaño de la población objetivo, lo cual también se expresa en las metas planteadas de cobertura. Otro de los aspectos a mejorar en la formulación de los proyectos tiene que ver con la territorialización de los recursos y metas que se plantea en los proyectos de inversión, ya que solo 4 de 32 proyectos cuentan con territorialización. Esto a pesar de que la información estadística, como se mencionó antes, evidencia patrones espaciales que permiten identificar territorios específicos para la focalización de intervenciones en emprendimiento, formalización empresarial y en general en desarrollo empresarial.

También es importante resaltar que la matriz de políticas publicas que sirve de marco a la formulación de los proyectos de inversión para el desarrollo empresarial y el empleo, es bien concreta

y suficiente, tanto desde los instrumentos de política del orden nacional como de los instrumentos distritales. Los ejes de política abordados, así como sus acciones y estrategias especificas abordan un conjunto de aspectos del desarrollo empresarial que luce suficiente.

Las variables contempladas en este documento para la construcción de los índices de emprendimiento, formalidad y desarrollo empresarial, así como la proyección de puntajes para cada UPL, resultaron ser estadísticamente significativas y con un buen nivel de confiablidad. Evidentemente estos resultados y análisis pueden ser ampliados y mejorados con la inclusión de nuevos indicadores y nuevas fuentes de información. Sin embargo, los niveles de significancia, confiabilidad y adecuación de la muestra alcanzados por el conjunto de indicadores contemplado en este documento permiten afirmar que resultados y análisis obtenidos apuntan en la dirección correcta.

En resumen, en este documento se llevó a cabo un análisis cuyas principales conclusiones y recomendaciones son:

· Continuar los procesos de mejora de la suficiencia, confiabilidad y consistencia de las fuentes de información disponibles.

· Desde el punto de vista estadístico, los indicadores de emprendimiento y formalidad empresarial incluidos en el análisis son adecuados y confiables, con lo cual los índices y puntajes finales obtenidos en ambas dimensiones y en conjunto para el desarrollo empresarial, apuntan en la dirección correcta.

· La política publica para el desarrollo empresarial y el impulso al empleo tiene un marco amplio de líneas de acción y estrategias. Su aplicación en Bogotá mediante el presupuesto público y los proyectos de inversión apuntan a lo planteado en las políticas públicas. Como aspectos a mejorar se encuentran los montos de presupuesto con que cuenta y la territorialización de los instrumentos de impulso al desarrollo empresarial.

· Un siguiente paso en este análisis corresponde a la identificación de los elementos o características del territorio que han permitido a cada UPL obtener los resultados presentados en este documento en cuanto a dinámica empresarial.

· Para tener una valoración mas precisa de la oferta institucional de apoyo al desarrollo empresarial y el empleo (desarrollo económico) se requiere realizar un ejercicio más amplio y sistemático, con información de fuentes primarias (beneficiarios, formuladores y ejecutores de los proyectos de inversión), que permita un análisis más profundo de dicha oferta en la atención de las necesidades del tejido empresarial (y de los ejes de política pública que ya apuntan a una respuesta de muchas de esas necesidades)

Bibliografía

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011). Decreto 064 "Política distrital de productividad, competitividad y desarrollo socioeconómico". Bogotá, Colombia

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2015). Decreto 380 "Política pública de trabajo decente y digno". Bogotá, Colombia

Consejo Nacional de Política Económica y Social — CONPES. (2016). Documento 3866 "Política nacional de desarrollo productivo". Bogotá, Colombia

Consejo Nacional de Política Económica y Social — CONPES. (2019). Documento 3956 "Política de formalización empresarial". Bogotá, Colombia

Consejo Nacional de Política Económica y Social — CONPES. (2020). Documento 4011 "Política nacional de emprendimiento". Bogotá, Colombia

Innpulsa Colombia. (2020). Analítica. Cap. 1 y 2. "Emprendimiento dinámico y Supervivencia Empresarial en Colombia". [versión electrónica]. Bogotá, Colombia.

López-Roldán, P.; Fachelli, S. (2015). Capitulo III.11, Análisis Factorial. En "Metodología de la Investigación Social Cuantitativa". Universitat Autònoma de Barcelona. 1ª edición. Edición digital: https://ddd.uab.cat/record/129382

Montero, Eliana. (2008). Escalas o índices para la medición de constructos: el dilema del analista de datos. [versión electrónica] Avances en Medición, 6, 15–24. Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia

Secretaría de Desarrollo Económico. (2022). ¿Como le fue a la economía bogotana 2021? [versión electrónica]. Bogotá, Colombia

Secretaria Distrital de Planeación. (2022). Anexo 1, Presupuesto Sectorial Detallado. Presupuesto general de ingresos, gastos e inversión de Bogotá 2022. Bogotá, Colombia

Secretaria Distrital de Planeación. (2022). Anexo 3, Plan Operativo Anual de Inversiones – POAI. Presupuesto general de ingresos, gastos e inversión de Bogotá 2022. Bogotá, Colombia

Secretaria Distrital de Planeación. (2022). Banco de proyectos de inversión, en https://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/programacion-y-seguimiento-a-la-inversion/proyectos. Bogotá, Colombia

Secretaria Distrital de Planeación. (2022). Sistema de Seguimiento a los Compromisos del Plan de Desarrollo Distrital, en https://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/programacion-y-seguimiento-a-la-inversion/seguimiento. Bogotá, Colombia

Secretaria Distrital de Planeación. (2020). Plan Distrital de Desarrollo 2020–2024 "Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del siglo XXI". Bogotá, Colombia

Secretaria Distrital de Planeación. (2018). Determinantes territoriales de la localización de las empresas modelando su efecto sobre las condiciones de productividad y competitividad en las mismas. [versión electrónica]. Bogotá, Colombia

Bases de datos:

Cámara de Comercio de Bogotá. (2022). Registro Mercantil, con corte a septiembre.

Secretaría de Desarrollo Económico. (2022). Encuesta Tropa Económica, con corte a abril.

Anexos

Anexo 1. Selección de variables

Como un primer paso para el análisis y construcción de los índices para cada dimensión (formalidad empresarial, emprendimiento y dinámica empresarial), se seleccionaron las variables más relevantes en función de la correlación entre las variables y el nivel de significancia de esa correlación. Se realizaron varias iteraciones y en este anexo se incluyen las más informativas.

a. Total de variables

El primer ejercicio se realizó con todas las variables (8 de la dimensión de formalidad y 14 de la dimensión de emprendimiento). Se evidencia en primer lugar que entre las variables de cada dimensión no hay alta correlación ni es significativa. En segundo lugar se nota que todas variables de la dimensión de formalidad son significativas entre sí. Y en tercer lugar, en la dimensión de emprendimiento es necesario seleccionar mejor las variables ya que se aprecian correlaciones y significancias más diversas.

```
. pwcorr NoRMAct-  edad_prom_50, sig star(5)

             |  NoRMAct    NoRIT    NoRUT    Suelo Sanita~o Bomberos      IVA
-------------+---------------------------------------------------------------
     NoRMAct |   1.0000
             |
       NoRIT |   0.9360*  1.0000
             |   0.0000
             |
       NoRUT |   0.8988*  0.9294*  1.0000
             |   0.0000   0.0000
             |
       Suelo |   0.9439*  0.9725*  0.9321*  1.0000
             |   0.0000   0.0000   0.0000
             |
   Sanitario |   0.9534*  0.9648*  0.9337*  0.9891*  1.0000
             |   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000
             |
    Bomberos |   0.9456*  0.9637*  0.9253*  0.9964*  0.9797*  1.0000
             |   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000
             |
         IVA |   0.9383*  0.9966*  0.9113*  0.9782*  0.9718*  0.9696*  1.0000
             |   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000
             |
 Impoconsumo |   0.9120*  0.9797*  0.8428*  0.9489*  0.9363*  0.9397*  0.9865*
             |   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000
             |
     emp_act |   0.1931   0.3470   0.1555   0.2058   0.1916   0.1862   0.3448
             |   0.2896   0.0517   0.3955   0.2584   0.2936   0.3075   0.0533
             |
    poblacin |   0.3274   0.3563*  0.4285*  0.3812*  0.3962*  0.3750*  0.3588*
             |   0.0674   0.0453   0.0144   0.0313   0.0248   0.0345   0.0438
             |
 den_emp_hab |   0.0318   0.1297  -0.0642  -0.0045  -0.0171  -0.0199   0.1252
             |   0.8630   0.4792   0.7269   0.9805   0.9258   0.9137   0.4946
             |
       tea19 |  -0.1132  -0.2015   0.0112  -0.1297  -0.1096  -0.1173  -0.2221
             |   0.5372   0.2687   0.9514   0.4794   0.5504   0.5224   0.2218
             |
       tea20 |  -0.1226  -0.2157  -0.0711  -0.1438  -0.1319  -0.1260  -0.2236
             |   0.5039   0.2359   0.6991   0.4322   0.4719   0.4919   0.2187
             |
       tea21 |  -0.0975  -0.1771  -0.0351  -0.1076  -0.0962  -0.0946  -0.1830
             |   0.5954   0.3323   0.8488   0.5578   0.6006   0.6064   0.3161
```

tea22	0.0124	-0.0894	0.1428	-0.0214	-0.0065	-0.0060	-0.1129
	0.9461	0.6267	0.4357	0.9073	0.9718	0.9742	0.5385
superv20	0.0957	0.1659	-0.0092	0.0931	0.0837	0.0796	0.1748
	0.6025	0.3642	0.9603	0.6122	0.6487	0.6649	0.3385
superv21	-0.1265	-0.0670	-0.2237	-0.1263	-0.1403	-0.1350	-0.0575
	0.4902	0.7156	0.2184	0.4908	0.4439	0.4613	0.7546
edad_prom_t	0.0341	0.1422	-0.0867	0.0514	0.0315	0.0368	0.1584
	0.8532	0.4377	0.6370	0.7800	0.8641	0.8415	0.3864
edad_prom_5	-0.0204	0.0716	-0.1495	-0.0040	-0.0084	-0.0236	0.0927
	0.9118	0.6969	0.4140	0.9825	0.9637	0.8979	0.6138
edad_prom_10	0.4799*	0.4942*	0.5853*	0.4857*	0.4728*	0.4752*	0.4711*
	0.0054	0.0040	0.0004	0.0048	0.0063	0.0060	0.0065
edad_prom_20	-0.0024	0.1076	0.0037	0.0592	0.0304	0.0609	0.1084
	0.9896	0.5576	0.9840	0.7475	0.8687	0.7407	0.5549
edad_prom_50	-0.1569	-0.0660	-0.2909	-0.1427	-0.1740	-0.1469	-0.0461
	0.3912	0.7195	0.1063	0.4358	0.3409	0.4225	0.8020

	Impoco~o	emp_act	poblacin	den_em~b	tea19	tea20	tea21
Impoconsumo	1.0000						
emp_act	0.4049*	1.0000					
	0.0215						
poblacin	0.2957	0.1909	1.0000				
	0.1004	0.2954					
den_emp_hab	0.2092	0.8539*	-0.2347	1.0000			
	0.2505	0.0000	0.1961				
tea19	-0.2973	-0.7297*	0.1483	-0.7196*	1.0000		
	0.0985	0.0000	0.4180	0.0000			
tea20	-0.2754	-0.7170*	-0.1606	-0.6567*	0.7248*	1.0000	
	0.1271	0.0000	0.3800	0.0000	0.0000		
tea21	-0.2333	-0.5857*	-0.0029	-0.5835*	0.6303*	0.9073*	1.0000
	0.1989	0.0004	0.9876	0.0005	0.0001	0.0000	
tea22	-0.1982	-0.6582*	0.2286	-0.6919*	0.9209*	0.7245*	0.7400*
	0.2769	0.0000	0.2082	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
superv20	0.2453	0.6215*	-0.1529	0.7149*	-0.6813*	-0.8279*	-0.9089*
	0.1761	0.0001	0.4035	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
superv21	0.0130	0.3933*	-0.5400*	0.5822*	-0.7168*	-0.3602*	-0.3958*
	0.9437	0.0260	0.0014	0.0005	0.0000	0.0429	0.0249
edad_prom_t	0.2500	0.7522*	-0.1903	0.7995*	-0.8967*	-0.8475*	-0.8323*
	0.1677	0.0000	0.2969	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
edad_prom_5	0.1709	0.6726*	-0.1035	0.6720*	-0.8255*	-0.8356*	-0.8781*
	0.3496	0.0000	0.5728	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
edad_prom_10	0.4333*	0.2410	0.0408	0.2316	-0.2651	-0.4105*	-0.3992*
	0.0132	0.1839	0.8247	0.2021	0.1426	0.0196	0.0236
edad_prom_20	0.1498	0.1188	0.2468	0.0180	0.0266	-0.3514*	-0.3575*
	0.4133	0.5174	0.1734	0.9219	0.8853	0.0486	0.0446
edad_prom_50	0.0515	0.6786*	-0.4349*	0.8187*	-0.8485*	-0.5713*	-0.5721*
	0.7794	0.0000	0.0129	0.0000	0.0000	0.0006	0.0006

	tea22	superv20	superv21	edad_p~t	edad_p~5	edad_~10	edad_~20
tea22	1.0000						
superv20	-0.7967*	1.0000					

```
             |   0.0000
             |
    superv21 |  -0.7814*  0.6342*  1.0000
             |   0.0000   0.0001
             |
 edad_prom_t |  -0.9417*  0.8926*  0.7214*  1.0000
             |   0.0000   0.0000   0.0000
             |
 edad_prom_5 |  -0.9410*  0.8535*  0.6043*  0.9191*  1.0000
             |   0.0000   0.0000   0.0002   0.0000
             |
edad_prom_10 |  -0.1476   0.3123   0.1076   0.2512   0.1580   1.0000
             |   0.4203   0.0818   0.5578   0.1655   0.3877
             |
edad_prom_20 |  -0.0282   0.2375  -0.2379   0.2092   0.1388  -0.0756   1.0000
             |   0.8781   0.1906   0.1899   0.2506   0.4486   0.6808
             |
edad_prom_50 |  -0.8755*  0.7107*  0.7950*  0.8816*  0.7714*  0.1006  -0.0801
             |   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000   0.5838   0.6629
             |

             | edad_~50
-------------+---------
edad_prom_50 |   1.0000
             |
             |
```

Las pruebas de correlación (matriz de correlaciones y test de Bartlett) señalan que si existe la necesaria correlación entre las variables. Por su parte la prueba de adecuación de los datos (test de Kaiser-Meyer-Olkin ó KMO) señalan que la correlación existente entre las variables incluidas es “miserable”.

```
. factortest NoRMAct- edad_prom_50

Determinant of the correlation matrix
Det                =     0.000


Bartlett test of sphericity

Chi-square         =          1472.299
Degrees of freedom =               231
p-value            =             0.000
H0: variables are not intercorrelated


Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy
KMO               =     0.562
```

Por lo tanto se procede a extraer variables del conjunto muestral a partir de las correlaciones entre pares de variables y su significancia, con lo cual se espera que mejore la correlación entre las variables finales incluidas en el análisis factorial.

b. Primer filtro: eliminar las variables tea19, tea20, tea21 y superv20

En este ejercicio se eliminan los indicadores de emprendimiento de años anteriores y se dejan solo los del último corte, es decir la tea22 y superv21.

En primer lugar se mantienen las características de los grupos de variables de las 2 dimensiones, es decir, una alta correlación al interior de cada grupo y baja entre ello. Con lo cual se puede intuir que en el análisis factorial total se obtendrán dos factores: uno de emprendimiento y otro de formalidad empresarial.

En el grupo de variables de emprendimiento, algunas variables muestran bajas correlaciones con las demás variables y a su vez se tienen bajos niveles de significancia. Estas variables son población, empresas activas, edad_prom_10 y edad_prom_20.

```
. pwcorr NoRMAct- den_emp_hab tea22 superv21 - edad_prom_50 , sig star(5)

             |  NoRMAct    NoRIT    NoRUT    Suelo Sanita~o Bomberos      IVA
-------------+---------------------------------------------------------------
     NoRMAct |   1.0000
             |
             |
       NoRIT |   0.9360*  1.0000
             |   0.0000
             |
       NoRUT |   0.8988*  0.9294*  1.0000
             |   0.0000   0.0000
             |
       Suelo |   0.9439*  0.9725*  0.9321*  1.0000
             |   0.0000   0.0000   0.0000
             |
   Sanitario |   0.9534*  0.9648*  0.9337*  0.9891*  1.0000
             |   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000
             |
    Bomberos |   0.9456*  0.9637*  0.9253*  0.9964*  0.9797*  1.0000
             |   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000
             |
         IVA |   0.9383*  0.9966*  0.9113*  0.9782*  0.9718*  0.9696*  1.0000
             |   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000
             |
 Impoconsumo |   0.9120*  0.9797*  0.8428*  0.9489*  0.9363*  0.9397*  0.9865*
             |   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000
             |
     emp_act |   0.1931   0.3470   0.1555   0.2058   0.1916   0.1862   0.3448
             |   0.2896   0.0517   0.3955   0.2584   0.2936   0.3075   0.0533
             |
    poblacin |   0.3274   0.3563*  0.4285*  0.3812*  0.3962*  0.3750*  0.3588*
             |   0.0674   0.0453   0.0144   0.0313   0.0248   0.0345   0.0438
             |
 den_emp_hab |   0.0318   0.1297  -0.0642  -0.0045  -0.0171  -0.0199   0.1252
             |   0.8630   0.4792   0.7269   0.9805   0.9258   0.9137   0.4946
             |
       tea22 |   0.0124  -0.0894   0.1428  -0.0214  -0.0065  -0.0060  -0.1129
             |   0.9461   0.6267   0.4357   0.9073   0.9718   0.9742   0.5385
             |
    superv21 |  -0.1265  -0.0670  -0.2237  -0.1263  -0.1403  -0.1350  -0.0575
             |   0.4902   0.7156   0.2184   0.4908   0.4439   0.4613   0.7546
             |
 edad_prom_t |   0.0341   0.1422  -0.0867   0.0514   0.0315   0.0368   0.1584
             |   0.8532   0.4377   0.6370   0.7800   0.8641   0.8415   0.3864
             |
 edad_prom_5 |  -0.0204   0.0716  -0.1495  -0.0040  -0.0084  -0.0236   0.0927
             |   0.9118   0.6969   0.4140   0.9825   0.9637   0.8979   0.6138
             |
edad_prom_10 |   0.4799*  0.4942*  0.5853*  0.4857*  0.4728*  0.4752*  0.4711*
             |   0.0054   0.0040   0.0004   0.0048   0.0063   0.0060   0.0065
             |
edad_prom_20 |  -0.0024   0.1076   0.0037   0.0592   0.0304   0.0609   0.1084
             |   0.9896   0.5576   0.9840   0.7475   0.8687   0.7407   0.5549
             |
edad_prom_50 |  -0.1569  -0.0660  -0.2909  -0.1427  -0.1740  -0.1469  -0.0461
             |   0.3912   0.7195   0.1063   0.4358   0.3409   0.4225   0.8020
             |

             | Impoco~o  emp_act poblacin den_em~b    tea22 superv21 edad_p~t
-------------+---------------------------------------------------------------
 Impoconsumo |   1.0000
             |
             |
     emp_act |   0.4049*  1.0000
             |   0.0215
             |
    poblacin |   0.2957   0.1909   1.0000
             |   0.1004   0.2954
             |
 den_emp_hab |   0.2092   0.8539* -0.2347   1.0000
             |   0.2505   0.0000   0.1961
             |
       tea22 |  -0.1982  -0.6582*  0.2286  -0.6919*  1.0000
             |   0.2769   0.0000   0.2082   0.0000
             |
    superv21 |   0.0130   0.3933* -0.5400*  0.5822* -0.7814*  1.0000
             |   0.9437   0.0260   0.0014   0.0005   0.0000
             |
 edad_prom_t |   0.2500   0.7522* -0.1903   0.7995* -0.9417*  0.7214*  1.0000
```

```
             |   0.1677   0.0000   0.2969   0.0000   0.0000   0.0000
             |
 edad_prom_5 |   0.1709   0.6726* -0.1035   0.6720* -0.9410*  0.6043*  0.9191*
             |   0.3496   0.0000   0.5728   0.0000   0.0000   0.0002   0.0000
             |
edad_prom_10 |   0.4333*  0.2410   0.0408   0.2316  -0.1476   0.1076   0.2512
             |   0.0132   0.1839   0.8247   0.2021   0.4203   0.5578   0.1655
             |
edad_prom_20 |   0.1498   0.1188   0.2468   0.0180  -0.0282  -0.2379   0.2092
             |   0.4133   0.5174   0.1734   0.9219   0.8781   0.1899   0.2506
             |
edad_prom_50 |   0.0515   0.6786* -0.4349*  0.8187* -0.8755*  0.7950*  0.8816*
             |   0.7794   0.0000   0.0129   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000
             |

             | edad_p~5 edad_~10 edad_~20 edad_~50
-------------+------------------------------------
 edad_prom_5 |   1.0000
             |
             |
edad_prom_10 |   0.1580   1.0000
             |   0.3877
             |
edad_prom_20 |   0.1388  -0.0756   1.0000
             |   0.4486   0.6808
             |
edad_prom_50 |   0.7714*  0.1006  -0.0801   1.0000
             |   0.0000   0.5838   0.6629
             |
```

Las pruebas de correlación mantienen sus resultados para rechazar la hipótesis nula de no correlación, con lo cual se tiene que si existe correlación entre las variables. Por su parte, la prueba de adecuación de la muestra mejora su resultado y en este caso arroja un valor que se clasifica como “intermedio” ya que es mayor 0.70 aunque por muy poco.

```
. factortest NoRMAct- den_emp_hab tea22 superv21 - edad_prom_50

Determinant of the correlation matrix
Det                =     0.000


Bartlett test of sphericity

Chi-square         =          1178.314
Degrees of freedom =               153
p-value            =             0.000
H0: variables are not intercorrelated


Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy
KMO              =     0.705
```

Para mejorar el nivel de adecuación de la muestra, en el siguiente ejercicio se extraerán de la muestra las variables con bajos niveles de correlación mencionadas arriba.

c. Segundo filtro: eliminación de las variables población, empresas activas, edad_prom_10 y edad_prom_20.

En este tercer ejercicio se mantiene el buen nivel de correlación al interior de cada dimensión y la baja correlación entre las dos dimensiones.

Al interior del grupo de variables de la dimensión de emprendimiento (que se redujo a 6 variables) mejora el nivel de las correlaciones y en este caso todas resultan significativas. Por lo anterior cabría esperar un mejor resultado de las pruebas de correlación y sobretodo de la prueba de adecuación de la muestra.

```
. pwcorr NoRMAct- Impoconsumo den_emp_hab tea22 superv21 edad_prom_t edad_prom_5 edad_prom_50 , sig
star(5)

             |  NoRMAct    NoRIT    NoRUT    Suelo Sanita~o Bomberos      IVA
-------------+------------------------------------------------------------------
     NoRMAct |   1.0000
             |
             |
       NoRIT |   0.9360*  1.0000
             |   0.0000
             |
       NoRUT |   0.8988*  0.9294*  1.0000
             |   0.0000   0.0000
             |
       Suelo |   0.9439*  0.9725*  0.9321*  1.0000
             |   0.0000   0.0000   0.0000
             |
   Sanitario |   0.9534*  0.9648*  0.9337*  0.9891*  1.0000
             |   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000
             |
    Bomberos |   0.9456*  0.9637*  0.9253*  0.9964*  0.9797*  1.0000
             |   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000
             |
         IVA |   0.9383*  0.9966*  0.9113*  0.9782*  0.9718*  0.9696*  1.0000
             |   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000
             |
 Impoconsumo |   0.9120*  0.9797*  0.8428*  0.9489*  0.9363*  0.9397*  0.9865*
             |   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000
             |
 den_emp_hab |   0.0318   0.1297  -0.0642  -0.0045  -0.0171  -0.0199   0.1252
             |   0.8630   0.4792   0.7269   0.9805   0.9258   0.9137   0.4946
             |
       tea22 |   0.0124  -0.0894   0.1428  -0.0214  -0.0065  -0.0060  -0.1129
             |   0.9461   0.6267   0.4357   0.9073   0.9718   0.9742   0.5385
             |
    superv21 |  -0.1265  -0.0670  -0.2237  -0.1263  -0.1403  -0.1350  -0.0575
             |   0.4902   0.7156   0.2184   0.4908   0.4439   0.4613   0.7546
             |
 edad_prom_t |   0.0341   0.1422  -0.0867   0.0514   0.0315   0.0368   0.1584
             |   0.8532   0.4377   0.6370   0.7800   0.8641   0.8415   0.3864
             |
 edad_prom_5 |  -0.0204   0.0716  -0.1495  -0.0040  -0.0084  -0.0236   0.0927
             |   0.9118   0.6969   0.4140   0.9825   0.9637   0.8979   0.6138
             |
edad_prom_50 |  -0.1569  -0.0660  -0.2909  -0.1427  -0.1740  -0.1469  -0.0461
             |   0.3912   0.7195   0.1063   0.4358   0.3409   0.4225   0.8020
             |

             | Impoco~o den_em~b    tea22 superv21 edad_p~t edad_p~5 edad_~50
-------------+------------------------------------------------------------------
 Impoconsumo |   1.0000
             |
             |
 den_emp_hab |   0.2092   1.0000
             |   0.2505
             |
       tea22 |  -0.1982  -0.6919*  1.0000
             |   0.2769   0.0000
             |
    superv21 |   0.0130   0.5822* -0.7814*  1.0000
             |   0.9437   0.0005   0.0000
             |
 edad_prom_t |   0.2500   0.7995* -0.9417*  0.7214*  1.0000
             |   0.1677   0.0000   0.0000   0.0000
             |
 edad_prom_5 |   0.1709   0.6720* -0.9410*  0.6043*  0.9191*  1.0000
             |   0.3496   0.0000   0.0000   0.0002   0.0000
             |
edad_prom_50 |   0.0515   0.8187* -0.8755*  0.7950*  0.8816*  0.7714*  1.0000
             |   0.7794   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000
             |
```

Las pruebas de correlación mantienen su resultado de rechazo a la hipótesis nula de no correlación, por lo cual se puede inferir que si existe correlación entre el conjunto total de variables.

La prueba de adecuación de la muestra mejora y el resultado es mayor al del segundo ejercicio y se ubica en el nivel de correlación “intermedio”. Esto significa que la eliminación de las variables de este tercer ejercicio si mejora la adecuación de la muestra para el análisis factorial conjunto de la dinámica empresarial.

```
. factortest NoRMAct- Impoconsumo den_emp_hab tea22 superv21 edad_prom_t edad_prom_5 edad_prom_50

Determinant of the correlation matrix
Det                =     0.000


Bartlett test of sphericity

Chi-square         =          1040.607
Degrees of freedom =                91
p-value            =             0.000
H0: variables are not intercorrelated


Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy
KMO               =     0.743
```

Anexo 2. Índice de Emprendimiento

Para el cálculo del índice de emprendimiento mediante el análisis factorial se utilizan las 6 variables resultantes del proceso de selección de variables.

En primer lugar se realiza el análisis de correlaciones entre variables y su nivel de significancia, el cual arroja el mismo resultado para la dimensión de emprendimiento del proceso de selección de variables. Es decir que existe una alta correlación y significativa en términos estadísticos para todos los pares de variables.

```
. pwcorr den_emp_hab- edad_prom_50, sig star(5)

             | den_em~b    tea22 superv21 edad_p~t edad_p~5 edad_~50
-------------+------------------------------------------------------
 den_emp_hab |   1.0000
             |
             |
       tea22 |  -0.6919*  1.0000
             |   0.0000
             |
    superv21 |   0.5822* -0.7814*  1.0000
             |   0.0005   0.0000
             |
 edad_prom_t |   0.7995* -0.9417*  0.7214*  1.0000
             |   0.0000   0.0000   0.0000
             |
 edad_prom_5 |   0.6720* -0.9410*  0.6043*  0.9191*  1.0000
             |   0.0000   0.0000   0.0002   0.0000
             |
edad_prom_50 |   0.8187* -0.8755*  0.7950*  0.8816*  0.7714*  1.0000
             |   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000
             |
```

A continuación se calculó el Alfa de Cronbach para medir la confiabilidad interna del conjunto de variables seleccionadas para definir unidimensionalmente la dimensión de emprendimiento. El resultado debe ser mayor a 0.6 para que sea suficiente la confiabilidad.

En este caso, el resultado es de 0.6382, con lo cual se puede decir que las variables seleccionadas son confiables para medir la dimensión de emprendimiento.

```
. alpha den_emp_hab- edad_prom_50

Test scale = mean(unstandardized items)
Reversed item:  tea22

Average interitem covariance:     .1912151
Number of items in the scale:            6
Scale reliability coefficient:      0.6382
```

Posteriormente se realizaron las pruebas de correlación entre las variables y de adecuación de la muestra, que son las pruebas previas a la realización del análisis factorial y que permiten concluir si es procedente el análisis factorial. El resultado de ambas pruebas señala que se puede continuar con el análisis factorial y la prueba de adecuación de la muestra indican que el nivel de adecuación es "meritorio" con un valor de 0.8.

```
. factortest den_emp_hab- edad_prom_50

Determinant of the correlation matrix
Det                =     0.000


Bartlett test of sphericity

Chi-square         =           260.193
Degrees of freedom =                15
p-value            =             0.000
H0: variables are not intercorrelated


Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy
KMO                =     0.800
```

El siguiente paso es identificar el número de factores en que se pueden reunir el conjunto de variables incluidas en el análisis. El criterio comúnmente utilizado es el de Kaiser que consiste en seleccionar los factores cuyo valor propio es superior a 1, lo cual significa que el factor representa a más de una variable del conjunto. Posteriormente se calculan las cargas factoriales que cada variable tiene dentro de los factores seleccionados y que representan la correlación de cada variable con cada factor.

En este caso el resultado es que se puede continuar con un solo factor y luego se calculan las cargas factoriales o correlaciones de cada variable con dicho factor.

```
. factor den_emp_hab- edad_prom_50, pcf
(obs=32)

Factor analysis/correlation                       Number of obs    =       32
    Method: principal-component factors           Retained factors =        1
    Rotation: (unrotated)                         Number of params =        6

    ------------------------------------------------------------------------------
         Factor  |   Eigenvalue   Difference        Proportion   Cumulative
    -------------+----------------------------------------------------------------
        Factor1  |      4.95275      4.49952            0.8255       0.8255
        Factor2  |      0.45323      0.03260            0.0755       0.9010
        Factor3  |      0.42064      0.31657            0.0701       0.9711
        Factor4  |      0.10407      0.05489            0.0173       0.9884
        Factor5  |      0.04918      0.02904            0.0082       0.9966
        Factor6  |      0.02014            .            0.0034       1.0000
    ------------------------------------------------------------------------------
    LR test: independent vs. saturated:  chi2(15) =  269.43 Prob>chi2 = 0.0000

Factor loadings (pattern matrix) and unique variances

    ---------------------------------------
        Variable |  Factor1 |   Uniqueness
    -------------+----------+--------------
     den_emp_hab |   0.8353 |      0.3022
           tea22 |  -0.9642 |      0.0703
        superv21 |   0.8192 |      0.3289
     edad_prom_t |   0.9697 |      0.0598
     edad_prom_5 |   0.9066 |      0.1781
    edad_prom_50 |   0.9445 |      0.1079
    ---------------------------------------
```

Luego se debe rotar la matriz de cargas factoriales para mejorar la interpretación de las cargas resultantes, es decir, la relación que tienen las variables con los factores en el modelo obtenido. En el caso de un solo factor, la rotación no cambia las cargas factoriales, sin embargo se realiza y presenta para verificar el cumplimiento de esta característica.

```
. rotate

Factor analysis/correlation                       Number of obs    =         32
    Method: principal-component factors           Retained factors =          1
    Rotation: orthogonal varimax (Kaiser off)     Number of params =          6

    ------------------------------------------------------------------------------
         Factor  |     Variance   Difference        Proportion   Cumulative
    -------------+----------------------------------------------------------------
        Factor1  |      4.95275            .            0.8255       0.8255
    ------------------------------------------------------------------------------
    LR test: independent vs. saturated:  chi2(15) =  269.43 Prob>chi2 = 0.0000

Rotated factor loadings (pattern matrix) and unique variances

    ---------------------------------------
        Variable |  Factor1 |   Uniqueness
    -------------+----------+--------------
     den_emp_hab |   0.8353 |      0.3022
           tea22 |  -0.9642 |      0.0703
        superv21 |   0.8192 |      0.3289
     edad_prom_t |   0.9697 |      0.0598
     edad_prom_5 |   0.9066 |      0.1781
    edad_prom_50 |   0.9445 |      0.1079
    ---------------------------------------

Factor rotation matrix

    ----------------------
                 | Factor1
    -------------+---------
         Factor1 |  1.0000
    ----------------------
```

Finalmente, sobre la matriz de cargas factoriales rotada, se realiza la predicción del factor principal, que implica la estimación de los puntajes que cada variable tiene dentro del factor y con ellos se realiza la proyección del factor principal para cada elemento o individuo incluido en el análisis. Es decir, que se realiza la predicción del factor principal para cada UPL a partir de los puntajes que cada variable aporta al factor principal.

Los coeficientes de cada variable dentro del factor principal representan el aporte de cada variable a dicho factor dentro del modelo. La variable "tea22" tiene signo negativo lo cual significa que dada la especificación del modelo la TEA puede tener una relación inversa con el puntaje de la dimensión de "emprendimiento". Es de resaltar también que los coeficientes oscilan entre 0.165 y 0.195 en valores absolutos, es decir que el aporte de cada variable es de similar importancia para el factor principal.

Este factor principal es el índice de emprendimiento y su predicción es la que se representa geográficamente en el mapa del "índice de emprendimiento".

```
. predict factor1
(regression scoring assumed)


Scoring coefficients (method = regression; based on varimax rotated factors)

    ------------------------
        Variable |  Factor1
    -------------+----------
     den_emp_hab |  0.16866
           tea22 | -0.19468
        superv21 |  0.16540
     edad_prom_t |  0.19578
     edad_prom_5 |  0.18305
    edad_prom_50 |  0.19071
    ------------------------
```

Anexo 3. Índice de formalidad empresarial

En la dimensión de formalidad empresarial se incluyeron las 8 variables. El análisis de correlación entre variables y significancia es el mismo del Anexo 1. Todas las variables están correlacionadas y con significancia.

```
. pwcorr NoRMAct- Impoconsumo, sig star(5)

             |  NoRMAct    NoRIT    NoRUT    Suelo Sanita~o Bomberos      IVA
-------------+------------------------------------------------------------------
     NoRMAct |   1.0000
             |
             |
       NoRIT |   0.9360*  1.0000
             |   0.0000
             |
       NoRUT |   0.8988*  0.9294*  1.0000
             |   0.0000   0.0000
             |
       Suelo |   0.9439*  0.9725*  0.9321*  1.0000
             |   0.0000   0.0000   0.0000
             |
   Sanitario |   0.9534*  0.9648*  0.9337*  0.9891*  1.0000
             |   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000
             |
    Bomberos |   0.9456*  0.9637*  0.9253*  0.9964*  0.9797*  1.0000
             |   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000
             |
         IVA |   0.9383*  0.9966*  0.9113*  0.9782*  0.9718*  0.9696*  1.0000
             |   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000
             |
 Impoconsumo |   0.9120*  0.9797*  0.8428*  0.9489*  0.9363*  0.9397*  0.9865*
             |   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000
             |

             | Impoco~o
-------------+---------
 Impoconsumo |   1.0000
             |
             |
```

La prueba de confiablidad del conjunto de variables para reunirse en una sola dimensión, tiene como resultado 0.95, lo cual quiere decir que los datos son altamente confiables para medir la dimensión de formalidad empresarial.

```
. alpha NoRMAct- Impoconsumo

Test scale = mean(unstandardized items)

Average interitem covariance:      2151460
Number of items in the scale:            8
Scale reliability coefficient:      0.9505
```

Las pruebas de correlación entre las variables también arrojan resultados que permiten inferir la correlación entre las variables. La prueba de adecuación de la muestra es cercana a 0.8, con lo cual se puede decir que la adecuación de los datos es "meritoria".

```
. factortest NoRMAct- Impoconsumo

Determinant of the correlation matrix
Det                =     0.000


Bartlett test of sphericity

Chi-square         =           799.006
Degrees of freedom =                28
p-value            =             0.000
H0: variables are not intercorrelated


Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy
KMO              =     0.796
```

En la etapa de selección de factores el criterio de Kaiser indica que es procedente usar un solo factor, es decir que las 8 variables incluidas pueden resumirse en un solo factor principal cuyo valor propio es 7.64, es decir que

ese factor reúne la varianza de 7.64 variables. Este resultado indica que las variables están muy correlacionadas y que reunidas en un solo factor pueden medir unidimensionalmente la dimensión de formalidad empresarial.

```
. factor NoRMAct- Impoconsumo, pcf
(obs=32)

Factor analysis/correlation                       Number of obs    =         32
    Method: principal-component factors           Retained factors =          1
    Rotation: (unrotated)                         Number of params =          8

    --------------------------------------------------------------------------
         Factor  |   Eigenvalue   Difference        Proportion   Cumulative
    -------------+------------------------------------------------------------
        Factor1  |      7.64639      7.47100            0.9558       0.9558
        Factor2  |      0.17539      0.08436            0.0219       0.9777
        Factor3  |      0.09103      0.02805            0.0114       0.9891
        Factor4  |      0.06298      0.04299            0.0079       0.9970
        Factor5  |      0.01998      0.01731            0.0025       0.9995
        Factor6  |      0.00268      0.00178            0.0003       0.9998
        Factor7  |      0.00090      0.00024            0.0001       0.9999
        Factor8  |      0.00065            .            0.0001       1.0000
    --------------------------------------------------------------------------
    LR test: independent vs. saturated:  chi2(28) =  828.06 Prob>chi2 = 0.0000

Factor loadings (pattern matrix) and unique variances

    ----------------------------------------
        Variable |  Factor1 |   Uniqueness
    -------------+----------+--------------
         NoRMAct |   0.9625 |      0.0736
           NoRIT |   0.9901 |      0.0196
           NoRUT |   0.9425 |      0.1118
           Suelo |   0.9926 |      0.0148
       Sanitario |   0.9884 |      0.0231
        Bomberos |   0.9873 |      0.0253
             IVA |   0.9915 |      0.0170
     Impoconsumo |   0.9652 |      0.0684
    ----------------------------------------
```

El siguiente paso que es la rotación de la matriz de cargas factoriales, al igual que en el caso anterior no produce cambios en las cargas dado que se ha seleccionado 1 solo factor principal.

```
. rotate

Factor analysis/correlation                       Number of obs    =         32
    Method: principal-component factors           Retained factors =          1
    Rotation: orthogonal varimax (Kaiser off)     Number of params =          8

    --------------------------------------------------------------------------
         Factor  |     Variance   Difference        Proportion   Cumulative
    -------------+------------------------------------------------------------
        Factor1  |      7.64639            .            0.9558       0.9558
    --------------------------------------------------------------------------
    LR test: independent vs. saturated:  chi2(28) =  828.06 Prob>chi2 = 0.0000

Rotated factor loadings (pattern matrix) and unique variances

    ----------------------------------------
        Variable |  Factor1 |   Uniqueness
    -------------+----------+--------------
         NoRMAct |   0.9625 |      0.0736
           NoRIT |   0.9901 |      0.0196
           NoRUT |   0.9425 |      0.1118
           Suelo |   0.9926 |      0.0148
       Sanitario |   0.9884 |      0.0231
        Bomberos |   0.9873 |      0.0253
             IVA |   0.9915 |      0.0170
     Impoconsumo |   0.9652 |      0.0684
    ----------------------------------------

Factor rotation matrix

    ----------------------
                 | Factor1
    -------------+--------
         Factor1 |  1.0000
    ----------------------
```

Finalmente se realiza la predicción del factor principal, es decir de la variable que unidimensionalmente mide la formalidad empresarial. Los coeficientes de cada variable dentro del factor principal son similares y oscilan entre 0.12 y 0.13, lo que significa que en el modelo estimado mediante el análisis factorial cada una de las ocho variables incluidas en la dimensión de formalidad tienen importancia similar dentro de la medida única de formalidad que las reúne.

Esta predicción del factor principal de formalidad empresarial es la que se representa geográficamente en el "índice de formalidad empresarial".

```
. predict factor*
(regression scoring assumed)

Scoring coefficients (method = regression; based on varimax rotated factors)

    ------------------------
        Variable |  Factor1
    -------------+----------
         NoRMAct |  0.12588
           NoRIT |  0.12949
           NoRUT |  0.12325
           Suelo |  0.12981
       Sanitario |  0.12926
        Bomberos |  0.12912
             IVA |  0.12966
     Impoconsumo |  0.12623
    ------------------------
```

Anexo 4. Índice de dinámica empresarial

En la construcción del índice completo se incluyeron todas las variables de las 2 dimensiones, es decir que en total se incluyen 14 variables. El análisis de correlaciones y su significancia es el mismo del Anexo 1. Las variables tienen una alta correlación al interior de cada dimensión y que resulta significativa.

```
. pwcorr NoRMAct-  edad_prom_50, sig star(5)

             |  NoRMAct    NoRIT    NoRUT    Suelo Sanita~o Bomberos      IVA
-------------+------------------------------------------------------------------
     NoRMAct |   1.0000
             |
             |
       NoRIT |   0.9360*  1.0000
             |   0.0000
             |
       NoRUT |   0.8988*  0.9294*  1.0000
             |   0.0000   0.0000
             |
       Suelo |   0.9439*  0.9725*  0.9321*  1.0000
             |   0.0000   0.0000   0.0000
             |
   Sanitario |   0.9534*  0.9648*  0.9337*  0.9891*  1.0000
             |   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000
             |
    Bomberos |   0.9456*  0.9637*  0.9253*  0.9964*  0.9797*  1.0000
             |   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000
             |
         IVA |   0.9383*  0.9966*  0.9113*  0.9782*  0.9718*  0.9696*  1.0000
             |   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000
             |
 Impoconsumo |   0.9120*  0.9797*  0.8428*  0.9489*  0.9363*  0.9397*  0.9865*
             |   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000
             |
 den_emp_hab |   0.0318   0.1297  -0.0642  -0.0045  -0.0171  -0.0199   0.1252
             |   0.8630   0.4792   0.7269   0.9805   0.9258   0.9137   0.4946
             |
       tea22 |   0.0124  -0.0894   0.1428  -0.0214  -0.0065  -0.0060  -0.1129
             |   0.9461   0.6267   0.4357   0.9073   0.9718   0.9742   0.5385
             |
    superv21 |  -0.1265  -0.0670  -0.2237  -0.1263  -0.1403  -0.1350  -0.0575
             |   0.4902   0.7156   0.2184   0.4908   0.4439   0.4613   0.7546
             |
 edad_prom_t |   0.0341   0.1422  -0.0867   0.0514   0.0315   0.0368   0.1584
```

```
             |   0.8532   0.4377   0.6370   0.7800   0.8641   0.8415   0.3864
             |
 edad_prom_5 |  -0.0204   0.0716  -0.1495  -0.0040  -0.0084  -0.0236   0.0927
             |   0.9118   0.6969   0.4140   0.9825   0.9637   0.8979   0.6138
             |
edad_prom_50 |  -0.1569  -0.0660  -0.2909  -0.1427  -0.1740  -0.1469  -0.0461
             |   0.3912   0.7195   0.1063   0.4358   0.3409   0.4225   0.8020
             |

             | Impoco~o den_em~b    tea22 superv21 edad_p~t edad_p~5 edad_~50
-------------+------------------------------------------------------------------
 Impoconsumo |   1.0000
             |
             |
 den_emp_hab |   0.2092   1.0000
             |   0.2505
             |
       tea22 |  -0.1982  -0.6919*  1.0000
             |   0.2769   0.0000
             |
    superv21 |   0.0130   0.5822* -0.7814*  1.0000
             |   0.9437   0.0005   0.0000
             |
 edad_prom_t |   0.2500   0.7995* -0.9417*  0.7214*  1.0000
             |   0.1677   0.0000   0.0000   0.0000
             |
 edad_prom_5 |   0.1709   0.6720* -0.9410*  0.6043*  0.9191*  1.0000
             |   0.3496   0.0000   0.0000   0.0002   0.0000
             |
edad_prom_50 |   0.0515   0.8187* -0.8755*  0.7950*  0.8816*  0.7714*  1.0000
             |   0.7794   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000   0.0000
```

La prueba de confiabilidad de la muestra para medir unidimensionalmente una dimensión tiene un resultado de 0.89, lo que significa que el conjunto de variables es altamente confiable para medir la dimensión de dinámica empresarial.

```
. alpha NoRMAct- edad_prom_50

Test scale = mean(unstandardized items)
Reversed items:  tea22 superv21 edad_prom_50

Average interitem covariance:     662031.5
Number of items in the scale:           14
Scale reliability coefficient:      0.8957
```

Las pruebas de correlación de la muestra, necesarias para poder realizar el análisis factorial, arrojan como resultado que si existe la correlación suficiente para poder realizar dicho análisis, con un valor de la prueba de KMO de 0.743 que se ubica en el nivel de correlación “intermedia”.

```
. factortest NoRMAct- edad_prom_50

Determinant of the correlation matrix
Det                =     0.000


Bartlett test of sphericity

Chi-square         =          1040.607
Degrees of freedom =                91
p-value            =             0.000
H0: variables are not intercorrelated


Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy
KMO               =     0.743
```

A continuación se realiza el análisis factorial para la identificación del número de factores que pueden resumir las variables incluidas. Siguiendo el criterio de Kaiser (seleccionar los factores cuyo valor propio sea mayor a 1, es decir que representen a más de una variable) son 2 los factores que resumen las 14 variables incluidas. Estos dos factores explican el 90.8% de la varianza total de la muestra.

```
. factor NoRMAct- edad_prom_50, pcf
(obs=32)

Factor analysis/correlation                       Number of obs    =       32
    Method: principal-component factors           Retained factors =        2
    Rotation: (unrotated)                         Number of params =       27

    --------------------------------------------------------------------------
         Factor  |   Eigenvalue   Difference        Proportion   Cumulative
    -------------+------------------------------------------------------------
        Factor1  |      7.68606      2.65758            0.5490       0.5490
        Factor2  |      5.02848      4.58965            0.3592       0.9082
        Factor3  |      0.43884      0.00850            0.0313       0.9395
        Factor4  |      0.43033      0.29478            0.0307       0.9703
        Factor5  |      0.13555      0.04304            0.0097       0.9799
        Factor6  |      0.09251      0.01550            0.0066       0.9866
        Factor7  |      0.07700      0.03027            0.0055       0.9921
        Factor8  |      0.04674      0.01590            0.0033       0.9954
        Factor9  |      0.03084      0.01435            0.0022       0.9976
       Factor10  |      0.01649      0.00291            0.0012       0.9988
       Factor11  |      0.01359      0.01128            0.0010       0.9997
       Factor12  |      0.00231      0.00147            0.0002       0.9999
       Factor13  |      0.00084      0.00041            0.0001       1.0000
       Factor14  |      0.00043            .            0.0000       1.0000
    --------------------------------------------------------------------------
    LR test: independent vs. saturated:  chi2(91) = 1081.42 Prob>chi2 = 0.0000
```

Las cargas factoriales sirven para identificar a que factor corresponde cada variable, ya que la carga factorial representa la correlación entre cada variable y cada factor. De esta forma se nota que las variables de formalidad empresarial corresponden al factor 1 dado que las cargas de esas variables son más altas para ese factor. Mientras que las variables de emprendimiento tienen las cargas factoriales altas en el factor 2.

De esta forma, los dos factores principales se pueden denominar “formalidad empresarial” y “emprendimiento”, tal como se contempló a lo largo del estudio.

```
Factor loadings (pattern matrix) and unique variances

    -------------------------------------------------
        Variable |  Factor1   Factor2 |   Uniqueness
    -------------+--------------------+--------------
         NoRMAct |   0.9627   -0.0253 |      0.0725
           NoRIT |   0.9894    0.0784 |      0.0149
           NoRUT |   0.9447   -0.1594 |      0.0821
           Suelo |   0.9924   -0.0146 |      0.0149
       Sanitario |   0.9888   -0.0330 |      0.0212
        Bomberos |   0.9871   -0.0290 |      0.0248
             IVA |   0.9904    0.0952 |      0.0100
     Impoconsumo |   0.9630    0.1898 |      0.0366
     den_emp_hab |   0.0406    0.8370 |      0.2978
           tea22 |  -0.0235   -0.9648 |      0.0687
        superv21 |  -0.1279    0.8143 |      0.3206
     edad_prom_t |   0.0682    0.9715 |      0.0516
     edad_prom_5 |   0.0088    0.9072 |      0.1770
    edad_prom_50 |  -0.1386    0.9423 |      0.0928
    -------------------------------------------------
```

Luego se rota la matriz de cargas factoriales para mejorar la interpretación de las cargas resultantes, es decir, la relación que tienen las variables con los factores en el modelo obtenido. Como en este caso se tienen 2 factores, las cargas factoriales cambian levemente y se mantiene el agrupamiento de variables de emprendimiento y de formalidad en cada uno de los factores.

```
. rotate

Factor analysis/correlation                       Number of obs    =         32
    Method: principal-component factors           Retained factors =          2
    Rotation: orthogonal varimax (Kaiser off)     Number of params =         27

    --------------------------------------------------------------------------
        Factor  |      Variance   Difference        Proportion   Cumulative
    ------------+-------------------------------------------------------------
        Factor1 |       7.68534      2.65614            0.5490       0.5490
        Factor2 |       5.02920            .            0.3592       0.9082
    --------------------------------------------------------------------------
    LR test: independent vs. saturated:  chi2(91) = 1081.42 Prob>chi2 = 0.0000


Rotated factor loadings (pattern matrix) and unique variances

    -------------------------------------------------
        Variable |  Factor1   Factor2 |   Uniqueness
    -------------+--------------------+--------------
         NoRMAct |   0.9622   -0.0411 |       0.0725
           NoRIT |   0.9906    0.0621 |       0.0149
           NoRUT |   0.9420   -0.1749 |       0.0821
           Suelo |   0.9921   -0.0309 |       0.0149
       Sanitario |   0.9881   -0.0493 |       0.0212
        Bomberos |   0.9865   -0.0453 |       0.0248
             IVA |   0.9919    0.0788 |       0.0100
     Impoconsumo |   0.9660    0.1739 |       0.0366
     den_emp_hab |   0.0544    0.8362 |       0.2978
           tea22 |  -0.0394   -0.9643 |       0.0687
        superv21 |  -0.1144    0.8163 |       0.3206
     edad_prom_t |   0.0842    0.9702 |       0.0516
     edad_prom_5 |   0.0237    0.9069 |       0.1770
    edad_prom_50 |  -0.1231    0.9445 |       0.0928
    -------------------------------------------------

Factor rotation matrix

    ---------------------------------
                 | Factor1  Factor2
    -------------+-------------------
         Factor1 |  0.9999  -0.0165
         Factor2 |  0.0165   0.9999
    ---------------------------------
```

Finalmente se realiza la predicción del modelo resultante, con 2 factores principales que resumen las 14 variables, para obtener los coeficientes de puntuación de cada variable en cada uno de los factores. Se resalta que los coeficientes de las variables de emprendimiento en el factor 1 (formalidad empresarial) son menores a 0.02, mientras que los coeficientes de las variables de formalidad en el factor 2 (emprendimiento) también son bajos y menores a 0.02 (a excepción de la variable Impoconsumo).

```
. predict factor*
(regression scoring assumed)

Scoring coefficients (method = regression; based on varimax rotated factors)

    ---------------------------------
        Variable |  Factor1   Factor2
    -------------+-------------------
         NoRMAct |  0.12515  -0.00709
           NoRIT |  0.12897   0.01348
           NoRUT |  0.12238  -0.03372
           Suelo |  0.12906  -0.00503
       Sanitario |  0.12852  -0.00869
        Bomberos |  0.12832  -0.00789
             IVA |  0.12916   0.01680
     Impoconsumo |  0.12589   0.03568
     den_emp_hab |  0.00802   0.16634
           tea22 | -0.00622  -0.19178
        superv21 | -0.01397   0.16219
     edad_prom_t |  0.01205   0.19302
     edad_prom_5 |  0.00411   0.18036
    edad_prom_50 | -0.01495   0.18767
    ---------------------------------
```

Para la obtención de una sola predicción conjunta del modelo y con ello la predicción del puntaje del "índice de dinámica empresarial", se realiza un promedio simple de la predicción de los dos factores unidimensionales (formalidad empresarial y emprendimiento).

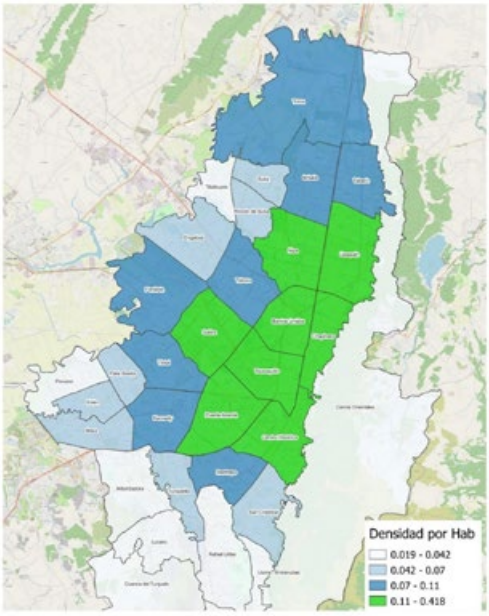
Se realizaron dos ajustes al factor 1 (formalidad empresarial) para el cálculo del índice conjunto de dinámica empresarial:

- Como los valores de este factor se interpretan con el criterio de a mayor valor es peor (a la inversa del índice de emprendimiento), se utiliza el complemento del factor, es decir "1–x".

- En segundo lugar, las UPL que no son ampliamente cubiertas por la encuesta Tropa Económica se ingresan sin valor en el cálculo del índice conjunto para reducir el "ruido" que puede introducir la subestimación de la informalidad empresarial que no fue captada por la encuesta (estas UPL son Lucero, Arborizadora, Fontibón, Tunjuelito, Rafael Uribe, Usme – Entrenubes, Cerros Orientales, Torca y Cuenca del Tunjuelo). De esta forma para estas UPL el valor del índice conjunto es igual al del factor 2 que es el de emprendimiento.

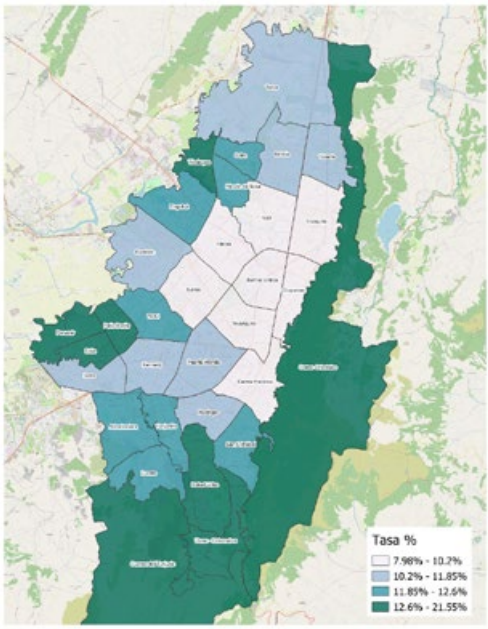
Anexo 5. Mapas para el análisis geográfico por UPL de los indicadores de dinámica empresarial

Densidad de empresas por habitante por UPL - Bogotá D.C. 2022



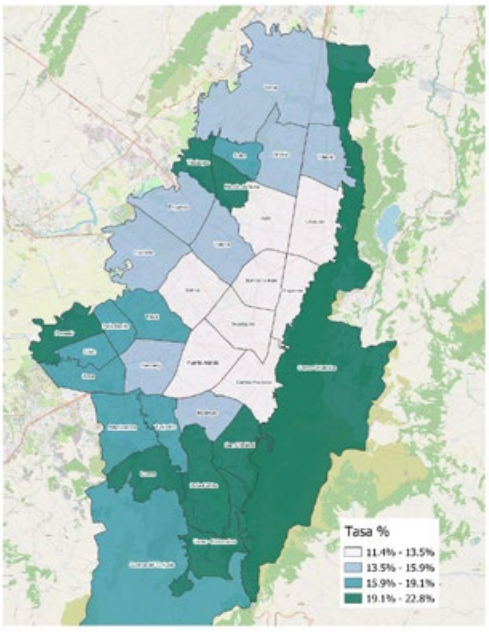
Fuente: Registro Mercantil de la Cámara de Comercio de Bogotá - CCB, septiembre de 2022. Censo de Población 2018 - DANE, proyección para el año 2022.

Tasa de creación de empresas por UPL - Bogotá D.C. 2020



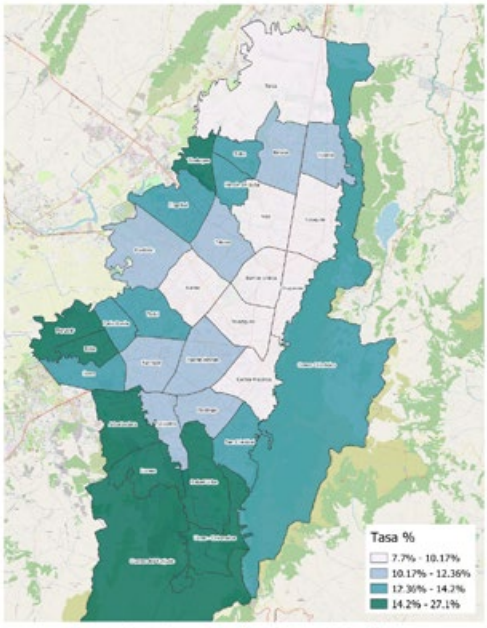
Fuente: Registro Mercantil de la Cámara de Comercio de Bogotá - CCB.

Tasa de creación de empresas por UPL - Bogotá D.C. 2019



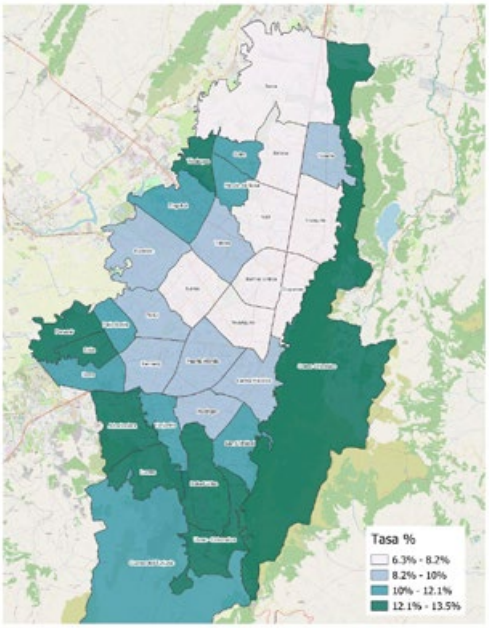
Fuente: Registro Mercantil de la Cámara de Comercio de Bogotá - CCB.

Tasa de creación de empresas por UPL - Bogotá D.C. 2021



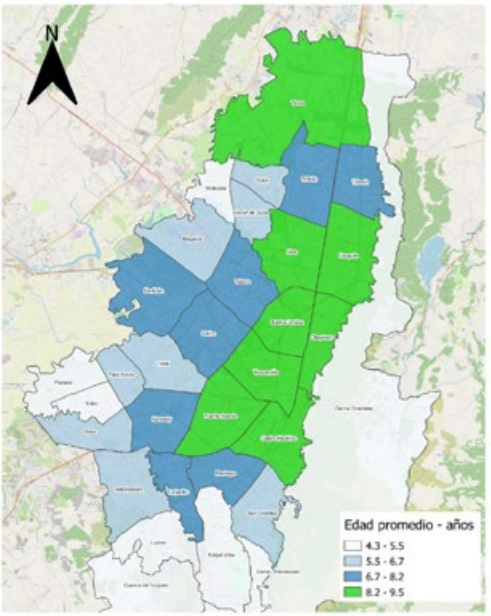
Fuente: Registro Mercantil de la Cámara de Comercio de Bogotá - CCB.

Tasa de creación de empresas por UPL - Bogotá D.C. 2022



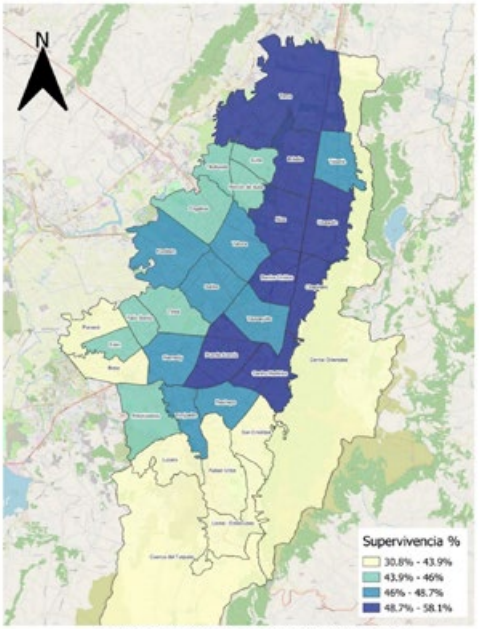
Fuente: Registro Mercantil de la Cámara de Comercio de Bogotá - CCB.

Edad promedio de empresas por UPL - Bogotá D.C. 2022



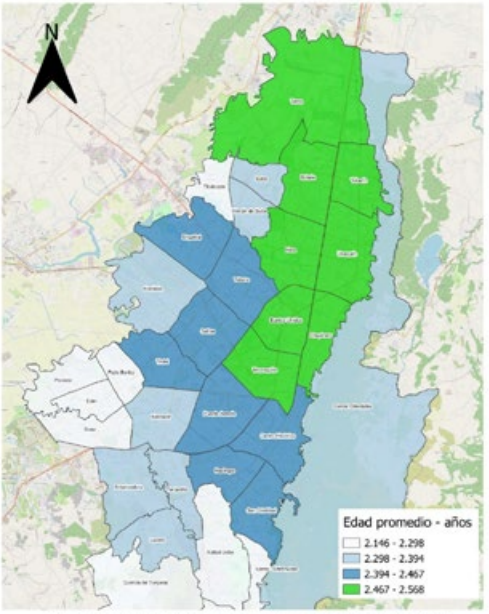
Fuente: Registro Mercantil de la Cámara de Comercio de Bogotá - CCB, septiembre de 2022.

Supervivencia empresarial por UPL - Bogotá D.C. 2020



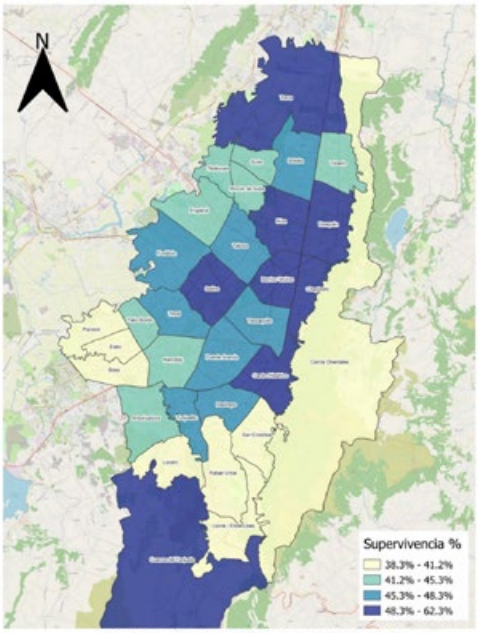
Fuente: Registro Mercantil de la Cámara de Comercio de Bogotá - CCB.

Edad promedio de empresas jovenes (5 años) por UPL - Bogotá D.C. 2022



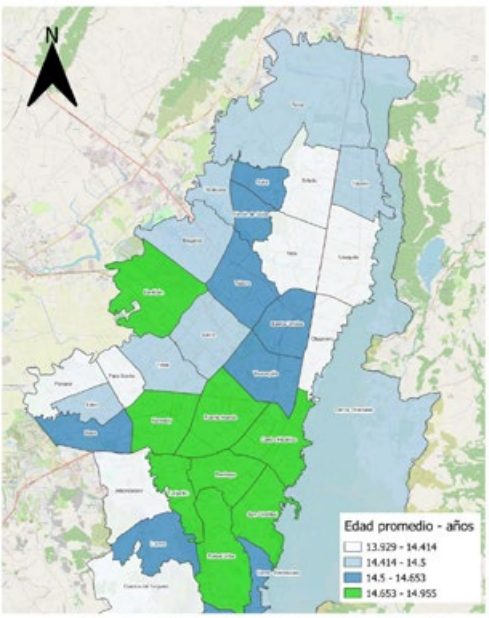
Fuente: Registro Mercantil de la Cámara de Comercio de Bogotá - CCB, septiembre de 2022.

Supervivencia empresarial por UPL - Bogotá D.C. 2021



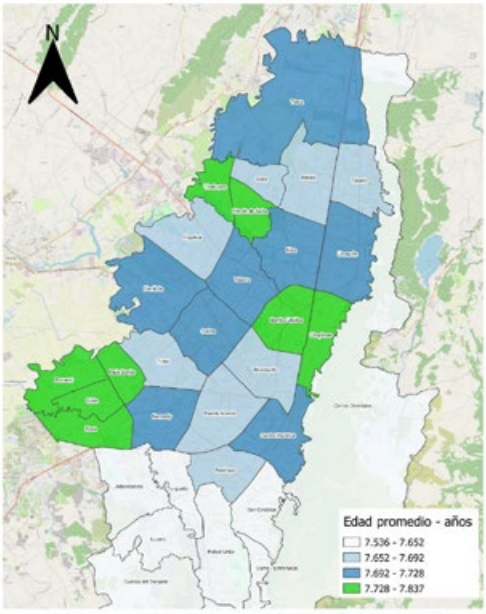
Fuente: Registro Mercantil de la Cámara de Comercio de Bogotá - CCB.

Edad promedio de empresas entre 10 y 20 años de creadas por UPL - Bogotá D.C. 2022



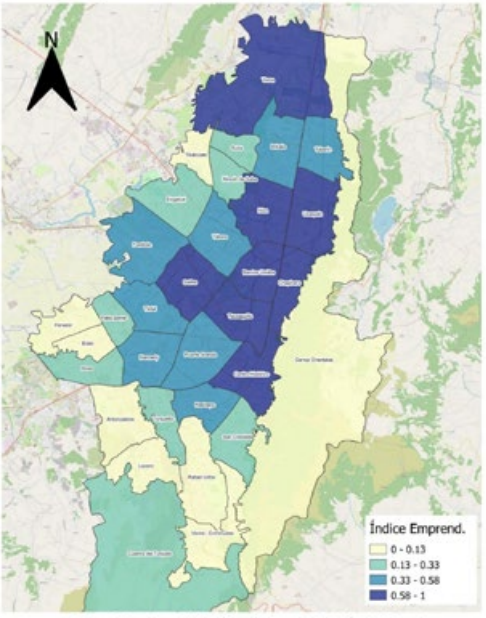
Fuente: Registro Mercantil de la Cámara de Comercio de Bogotá - CCB, septiembre de 2022.

Edad promedio de empresas entre 5 y 10 años de creadas por UPL - Bogotá D.C. 2022



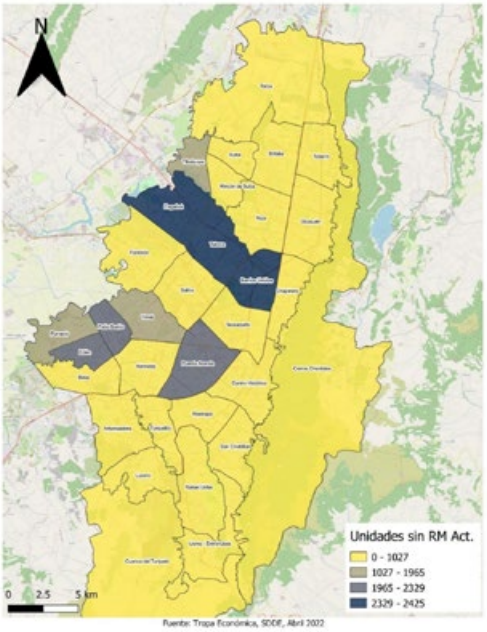
Fuente: Registro Mercantil de la Cámara de Comercio de Bogotá - CCB, septiembre de 2022.

Índice consolidado de indicadores de emprendimiento por UPL - Bogotá D.C. 2022



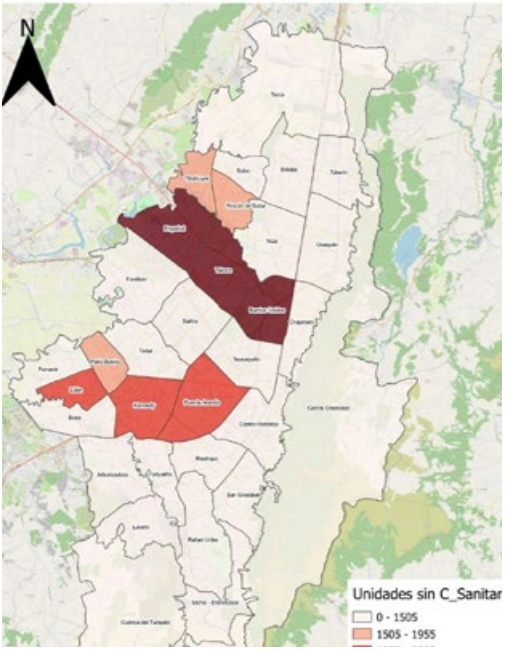
Fuente: Registro Mercantil de la Cámara de Comercio de Bogotá - CCB. Censo de Población 2018 - DANE, proyección para el año 2022.

Unidades productivas sin Registro Mercantil Actualizado por UPL - Bogotá D.C.

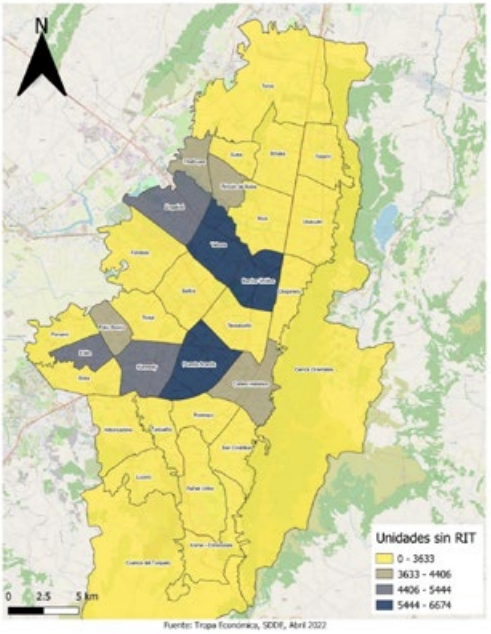


Fuente: Tropa Económica, SDDE, Abril 2022

Unidades productivas sin Certificado Sanitario por UPL - Bogotá D.C.

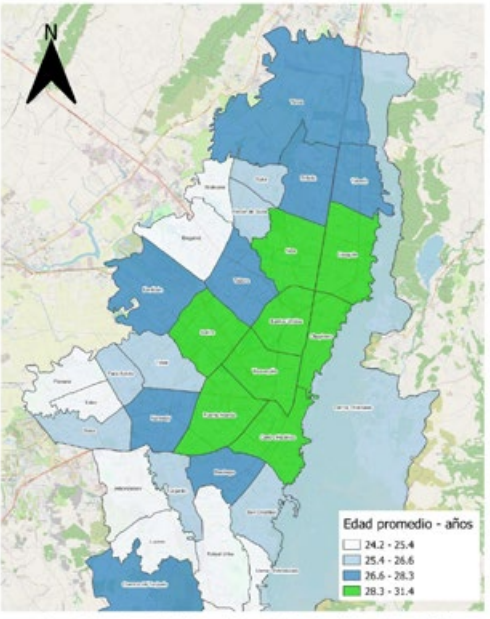


Unidades productivas sin RIT por UPL - Bogotá D.C.



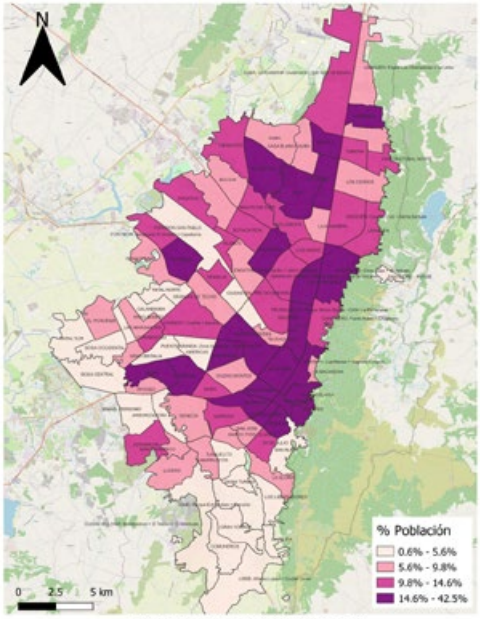
Fuente: Tropa Económica, SDDE, Abril 2022

Edad promedio de empresas entre 20 y 50 años de creadas por UPL - Bogotá D.C. 2022



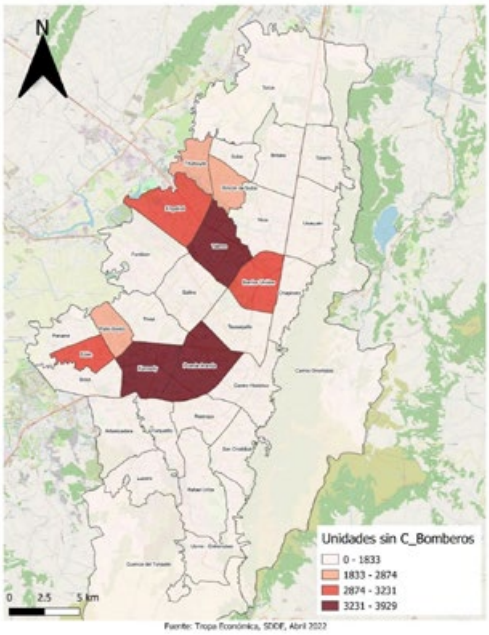
Fuente: Registro Mercantil de la Cámara de Comercio de Bogotá - CCB, septiembre de 2022.

Conmutación laboral por UPZ y grupo de UPZ
% población residente que trabaja en la misma UPZ o grupo de UPZ - Bogotá 2021



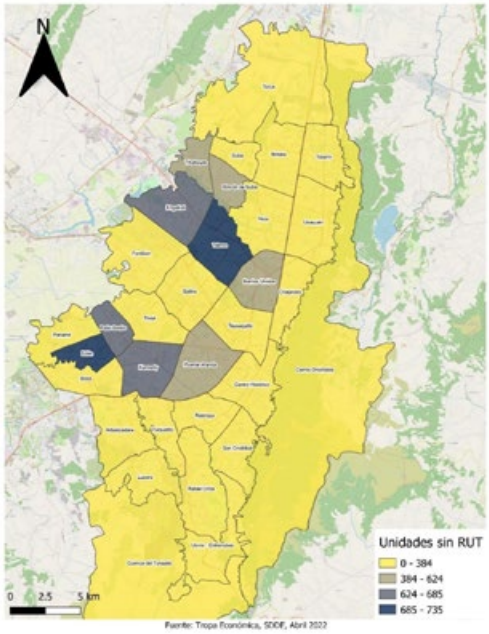
Fuente: Encuesta Multipropósito 2021, DANE - SDP

Unidades productivas sin Certificado de Bomberos por UPL - Bogotá D.C.



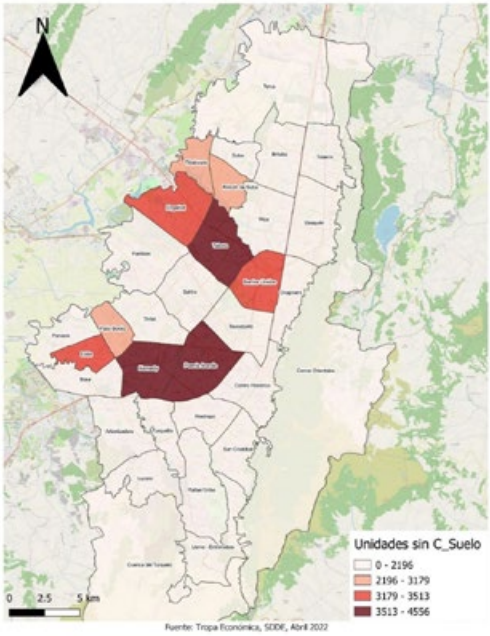
Fuente: Tropa Económica, SDDE, Abril 2022

Unidades productivas sin RUT por UPL - Bogotá D.C.



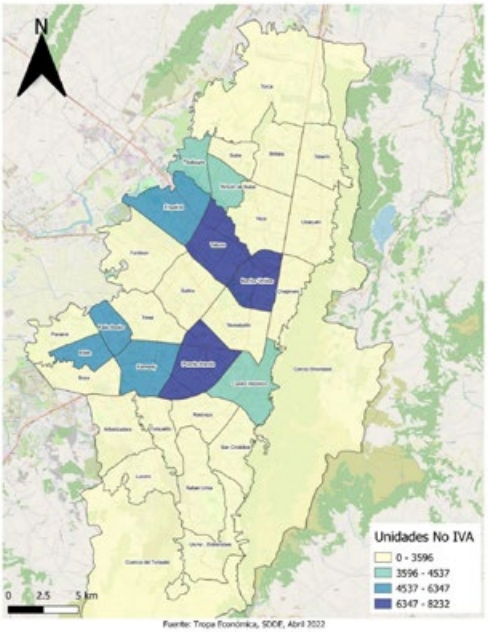
Fuente: Tropa Económica, SDDE, Abril 2022

Unidades productivas sin Certificado de Suelo por UPL - Bogotá D.C.



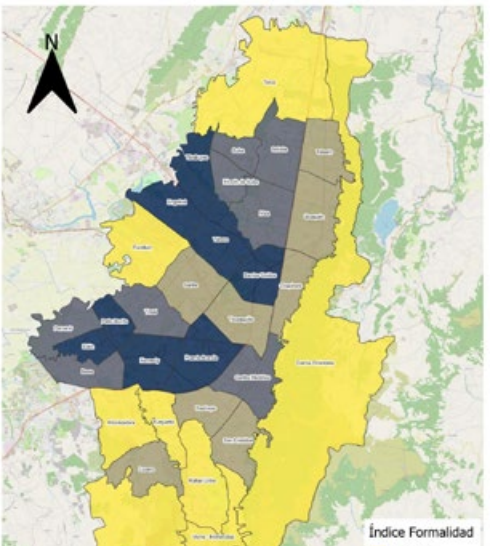
Fuente: Tropa Económica, SDDE, Abril 2022

Unidades productivas no Responsables de IVA por UPL - Bogotá D.C.

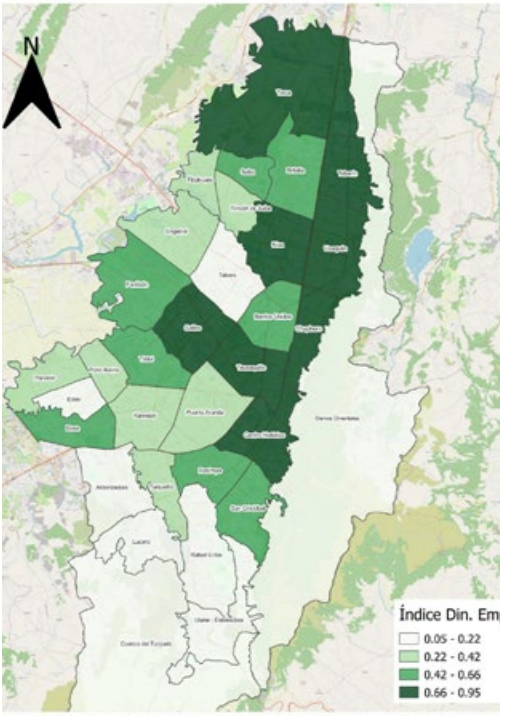


Fuente: Tropa Económica, SDDE, Abril 2022

Índice consolidado de indicadores de formalidad empresarial por UPL - Bogotá D.C.

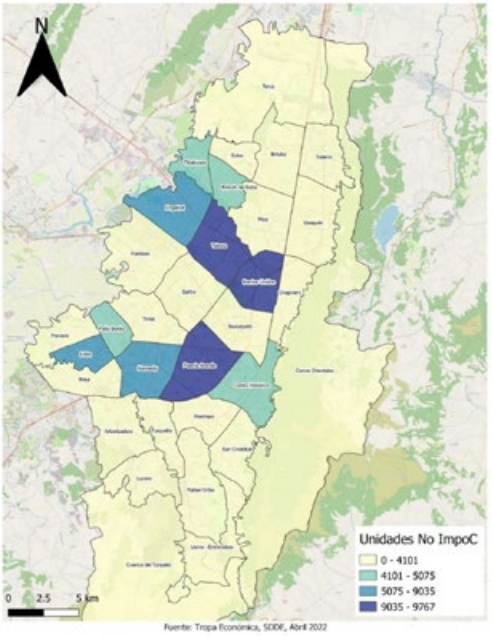


Índice consolidado de indicadores de dinámica empresarial por UPL - Bogotá D.C.



Fuente: Registro Mercantil de la Cámara de Comercio de Bogotá - CCB. Censo de Población 2018 - DANE, proyección para el año 2022. Tropa Económica SDDE, abril de 2022.

Unidades productivas no Responsables de Impuesto al Consumo por UPL - Bogotá D.C.



Fuente: Tropa Económica, SDDE, Abril 2022

Seguimiento Participativo a Políticas Públicas Distritales

Autores:

Ivan Osejo
Juan Andrés Amado
Jose Alejandro Arango

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Resumen:

El documento presenta una propuesta metodológica de seguimiento participativo para fortalecer la implementación de las Políticas Públicas Distritales. Involucra el trabajo activo de la ciudadanía en conjunto con miembros de la entidad, con miras a contrastar, ampliar y profundizar la información recolectada por la institucionalidad en su labor rutinaria de seguimiento; generando información complementaria que refuerce la efectividad de la política y vigorice la participación ciudadana para la toma de decisiones.

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

1 Introducción

Con la intención de fortalecer el Ecosistema de las políticas públicas distritales en Bogotá, la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) ha diseñado un marco metodológico para implementar ejercicios de Seguimiento Participativo para las políticas públicas distritales que se adoptan siguiendo los lineamientos del CONPES D.C.

Esta iniciativa busca consolidar información adicional que complemente los informes de seguimiento institucional que se elaboran a partir de los datos consolidados por las entidades líderes de cada política, incorporando insumos recolectados a través de equipos de trabajo por localidad mediante la participación de una ciudadanía activa y organizada. Esta metodología está siendo probada actualmente mediante un piloto que se ha enfocado en involucrar la participación ciudadana en el seguimiento de la política pública distrital de Superación de la Pobreza, y se espera que su ciclo de prueba concluya en el año 2023.

¿Por qué y para qué un ejercicio para fortalecer el seguimiento?

Si bien en las primeras fases del ciclo de las políticas públicas (tanto en el diagnóstico, como en la formulación) se planea y desarrolla una estrategia de participación ciudadana, generalmente no pasa lo mismo con las últimas fases (implementación y evaluación). Habitualmente, tanto el seguimiento como la evaluación son procesos internos de las entidades distritales, y aunque toman insumos de los aportes que hace la ciudadanía, ésta no hace parte activa de la generación de información, así como tampoco de propuestas sobre alternativas de solución ni de la toma de decisiones correctivas.

Para que se cumpla cabalmente el ciclo de las políticas públicas, tanto el seguimiento como la evaluación deben generar insumos de retroalimentación a los tomadores de decisión, que robustezcan su implementación según lo esperado. Si bien en la etapa de formulación se plantean los objetivos de la política, en la de ejecución no siempre los resultados son los esperados o no se cumplen según lo planeado. *"Si se mira conceptualmente el proceso político de la política pública desde la perspectiva de David Easton, éste se puede concebir como un modelo insumo-producto a través de un conjunto de interrelaciones que permiten explicar el fenómeno, la persistencia del fenómeno político a través del cambio, mediante un equilibrio dinámico: el feedback o retroalimentación."*[1]

En este sentido, el seguimiento ciudadano a políticas públicas es fundamental para darle mayor legitimidad a la administración distrital. De acuerdo con la FAO[2] *"El seguimiento y evaluación participativos sirve a dos propósitos: como instrumento de apoyo para mejorar la eficiencia y efectividad de la gente en el manejo de actividades; y como proceso educativo*

1 Idea expuesta en: ORTEGÓN QUIÑONES, Edgar. Políticas Públicas: métodos conceptuales y métodos de evaluación. Universidad Continental. Fondo Editorial, Lima, septiembre 2015. Pág. 448

2 Fao. Dirección de desarrollo rural. Informatización de cooperativas agrícolas: guía práctica. Documento disponible en: https://www.fao.org/3/y5471s/Y5471S00.htm#TOC

mediante el cual los participantes puedan tomar conciencia e incrementar su comprensión de los diferentes factores que influyen en sus vidas. Con el logro de estos dos aspectos, aumenta el control de la gente sobre el proceso de desarrollo."

En esta línea, el ejercicio de seguimiento participativo propuesto busca mejorar la efectividad de las políticas públicas, bajo la premisa de que un gobierno efectivo es el que logra determinar acciones basadas en objetivos apegados a la realidad, y hace una relación entre los resultados (previstos y no previstos) y los objetivos propuestos por la política. Desde este ejercicio se podría analizar, además, el grado de conformidad de la ciudadanía frente a la implementación de una política pública determinada, a través del levantamiento de información por parte de los mismos ciudadanas y ciudadanos.

De conformidad con lo anterior, el seguimiento participativo refuerza el seguimiento institucional, además de traer otros beneficios tales como permitir a la entidad y a la comunidad examinar tanto el progreso de la acción gubernamental, como su impacto, pertinencia, satisfacción; anticipar problemas y proponer alternativas de solución a éstos, lo que incide en una mejor implementación y viabilidad de las acciones de la política.

Asimismo, fortalece vínculos entre las comunidades y las autoridades locales[3]. Tanto representantes de grupos de interés como ciudadanía interesada pueden ser parte activa en el proceso de implementación de la política, y en especial este ejercicio de seguimiento participativo, fortaleciendo los liderazgos comunitarios, que se convocan bajo una agenda de trabajo compartida. Adicionalmente, esta herramienta contribuye al proceso de educación ciudadana para la apropiación de lo público y de su rol como ciudadanía activa en la ejecución de planes públicos.

¿Qué es Seguimiento Participativo?

Es un ejercicio periódico en el que la Administración Distrital, en cooperación con la ciudadanía, analiza información sobre el avance de algunos componentes de una política pública determinada, como complemento al seguimiento interno que realiza la entidad. Dicho proceso busca identificar puntos a mejorar en la implementación de la política y **sugerir** alternativas de solución. Así, los insumos derivados del seguimiento participativo esperan retroalimentar la información de los tomadores de decisión y organismos rectores de la política para que puedan tomar correctivos y fortalecer su implementación.

¿Hasta dónde llega el ejercicio?

El ejercicio de seguimiento participativo está enmarcado en la revisión de aspectos relevantes a ser mejorados que hacen parte del contenido del Plan de Acción de cada política. por lo anterior, debe concebirse como un **refuerzo de la labor institucional** que permitirá a la ciudadanía involucrarse en la medición del avance de la política pública. Adicionalmente, propiciará la oportunidad de hacer recomendaciones para la mejora en la implementación de la misma.

Debe aclararse que éste no es espacio para la formulación de proyectos, una veeduría ciudadana, una rendición de cuentas, ni una interventoría pública de las actividades englobadas en cada uno de los resultados y productos de la política, puesto que tiene una naturaleza limitada por una metodología clara y esquemática que permite entender el ejercicio dentro de sus capacidades. Este ejercicio crea espacios de discusión, por lo que sus resultados siempre son sugeridos, aunque se espera que las conclusiones extraídas a partir de la recolección de información lleven a que los tomadores de decisión se comprometan a tomar acciones en la implementación de la política para mejorarla.

3 Principalmente las Alcaldías locales, las Juntas de Acción Comunal (JAC), y las Juntas Administradoras Locales; todas están invitadas a participar en la conformación de los equipos por localidad del ejercicio de seguimiento participativo.

2 ¿Cómo realizar Seguimiento Participativo?

Esta metodología podrá ser incorporada para que sirva como complemento a las rutinas de seguimiento institucional que realiza la Secretaría de Planeación Distrital sobre las políticas que hacen parte del ecosistema distrital. Actualmente, existen 4 rutinas de seguimiento organizadas de la siguiente manera:

1. Registro de la información del Plan de Acción en la herramienta de seguimiento
2. Cargue y control de información de avance
3. Reporte de avance
4. Uso de información y toma de decisiones

El objetivo del ejercicio de seguimiento participativo implica la construcción de informes de resultados paralelos y complementarios a los realizados por la entidad, en el proceso que se explicará a continuación. En esta línea, contar con información compartida ciudadanía-administración puede llevar a un mejor entendimiento de los problemas en la ejecución de algunos programas, componentes y acciones de las políticas distritales, generando mayor y mejor información para los tomadores de decisión.

De esta manera, y sin buscar alterar las rutinas propias de seguimiento institucional, el ejercicio de seguimiento participativo es ejecutado en paralelo. Se espera que se pueda desarrollar un ejercicio de seguimiento participativo para una política en el lapso de una vigencia fiscal, según la decisión de los rectores de la política y de acuerdo con los lineamientos de prioridad que entregue la Secretaría Distrital de Planeación.

Es importante mencionar que los recursos con los que se financiarán los ejercicios de seguimiento participativo sean planificados dentro de las apropiaciones anuales de la entidad rectora de política, de manera que puedan atenderse requerimientos en términos de contratación del equipo o apoyo logístico para la realización de las acciones.

La propuesta metodológica se divide en 7 etapas, que se desarrollan como parte del proceso de recolección institucionalmente y análisis de información para luego desarrollar las acciones de generación de acuerdos y retroalimentación a la comunidad participante:

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Tabla 1. Etapas de seguimiento participativo

Etapas	Tiempo estimado
0. Preparación	2 meses
1. Información	1,5 meses
2. Formación	2 meses
3. Priorización	2 mes
4. Contrastación	1 mes
5. Transformación	1 mes
6. Demostración	1 mes

Fuente: Elaboración propia

Etapa 0 - Preparación

La etapa de preparación tiene como objetivo organizar la institucionalidad interna de las dependencias de la Alcaldía Mayor para escoger la información que servirá como primer insumo del ejercicio. Inicia con la consolidación de la información relevante por parte del ente rector de la política, junto con la Secretaría Distrital de Planeación y las dependencias que tengan alguna injerencia en la implementación de la política.

Es un proceso interno de la Administración que busca la construcción de una **ficha resumen** del ejercicio como principal insumo institucional para los equipos de trabajo por localidad que llevan a cabo el seguimiento participativo. Dicha ficha incluye una caracterización de la política pública, su rutina institucional de seguimiento y la rutina de seguimiento ciudadano a desarrollar. Asimismo, incluye unas temáticas orientadoras sobre las que la entidad quisiera recolectar información de su interés.

Con este insumo, el equipo de la Dirección de Seguimiento y Formulación de la Secretaría Distrital de Planeación, encargado de la asistencia técnica de Seguimiento Participativo, junto con la dependencia rectora de la política pública, construirán una propuesta para llevar a cabo el ejercicio. Ésta incluye propuestas respecto de cómo organizar el ejercicio, en función de lo que se puede observar de las metas del Plan de Acción, de lo que se puede contrastar respecto del último informe de seguimiento institucional de la política, y de lo que se debería revisar como información complementaria. Además, se debe sugerir el cronograma de implementación y las localidades priorizadas en las cuales se llevarán a cabo los procesos de recolección de información, así como un mapeo de actores e instancias de participación ya existentes que pueda ser de utilidad para la implementación del ejercicio.[4]

Con ese insumo se realiza un encuentro denominado **Reunión institucional para el ejercicio de seguimiento participativo** con las dependencias encargadas de

4 Este trabajo previo se puede hacer con base en la información que pueda suministrar la Oficina de Participación y Diálogo de Ciudad y el IDEPAC.

la rectoría de la Política Pública en la que se aplicará el ejercicio. La SDP y la entidad rectora de la política pública tendrán a su cargo su organización, donde serán invitadas las dependencias involucradas en la implementación de dicha política. La reunión también debe servir para que se puedan escoger las metas del Plan de acción sobre las que se enfocará el ejercicio de recolección de información adicional.

Etapa 1 - Información

Una vez se tienen los insumos para preparar temáticamente el ejercicio del seguimiento participativo, se debe realizar el alistamiento logístico para su puesta en marcha. Los pasos siguientes son el diseño del plan de medios para la difusión, lanzamiento y convocatoria ciudadana a ser parte activa del proceso de ejecución del ejercicio.

Se recomienda que las oficinas de comunicaciones de las entidades participantes sean las responsables de diseñar un plan que logre dar a conocer el ejercicio entre la comunidad, en el que es deseable adelantar un evento de lanzamiento del proceso para convocar a las personas interesadas a una **reunión abierta de difusión en cada localidad** en donde se vaya a aplicar el ejercicio. También es adecuado crear piezas comunicativas para convocar a las diferentes reuniones por localidad que se hayan determinado para adelantar el seguimiento participativo.

Se sugiere realizar el lanzamiento del ejercicio de seguimiento participativo (para una política determinada), con un evento público de asistencia abierta en una localidad de las que se hayan escogido para implementarlo. En este evento se presenta a la ciudadanía la propuesta metodológica del ejercicio (sus fases y cronograma de implementación), además de presentar al auditorio las fechas para la realización de las reuniones siguientes por localidad.

Una vez lanzado el ejercicio, es necesario **conformar el Grupo núcleo** del ejercicio. El núcleo está compuesto por **representantes distritales de la ciudadanía** que ya se encuentren agrupados en algún escenario de participación relacionado con la política y cuyo objetivo es liderar desde la comunidad la presentación de la información recolectada durante el ejercicio a las entidades y generar los compromisos de ajuste a las actividades con las que se cumple el Plan de acción de la política.

Muchas políticas públicas cuentan con un espacio natural de encuentro definido, como mesas de participación o comités intersectoriales, de donde podrían salir los integrantes del núcleo. Si no existe un espacio natural de encuentro definido para esta política, es necesario que la entidad determine si escala el ejercicio hacia otro espacio de encuentro más general (como por ejemplo el Consejo Distrital de Política Social) o si define un nuevo espacio. Se espera ya tener definido este espacio de encuentro ciudadano desde la etapa de preparación del ejercicio.

El núcleo estará compuesto voluntariamente por los representantes distritales ciudadanos y ciudadanas más comprometidos quienes serán propuestos en una reunión cerrada para la conformación del Grupo núcleo. Cabe aclarar que dicho núcleo no tiene que estar integrado por todos los representantes del espacio de encuentro ciudadano, sino por aquellas personas que puedan impulsar el ejercicio (incluso desde su difusión para las reuniones en cada localidad escogida). El producto esperado de esta reunión es la firma del acta de conformación del núcleo.

La actividad de composición del núcleo se puede realizar de dos maneras: dentro de una sesión ya establecida por el espacio de encuentro (en la que la propuesta de seguimiento participativo sería un punto de la agenda) o bien en una sesión extraordinaria para tratar la temática de seguimiento (lo cual es deseable). Con esta reunión se busca principalmente:

- Informar acerca del ejercicio a implementar y presentar su proceso metodológico.

- Diseñar una estrategia conjunta de alcance de la información para que más gente pueda participar en el ejercicio (identificando tareas y responsables para reforzar la difusión entre la comunidad).

Posterior a la definición del núcleo del ejercicio de seguimiento participativo se deben realizar **reuniones abiertas para la conformación de los Equipos locales.** Estos eventos por localidad son vitales pues son los espacios donde se escogen los grupos de personas que son la esencia del ejercicio. Los equipos locales están compuestos por personas que hayan aceptado participar voluntariamente, indistintamente si están adscritas a organizaciones de representación ciudadana o no.

En este punto, la intención es que cada uno de los equipos locales estén compuestos por actores relevantes para el análisis ciudadano de la política pública. Para esto, la convocatoria se centra en tres grupos de ciudadanos/nas:

1. Beneficiarios directos de la política pública en la localidad.
2. Líderes(as) institucionales locales reunidos en las Juntas de Acción Comunal (JAC) y la Juntas Administradoras Locales (JAL).
3. Líderes(as) comunitarios de grupos significativos de ciudadanos, y de movimientos sociales presentes en la localidad.

Asimismo, el equipo de la SDP encargado de la asistencia técnica de seguimiento participativo para esta política pública, junto con la dependencia rectora de la política realizarán acompañamiento permanente a cada uno de los equipos locales (y funcionarán como coordinadores de los equipos locales). De la misma manera, es fundamental invitar a acompañar al proceso a las Alcaldías locales donde se implemente el ejercicio, para facilitar las dinámicas de convocatoria, reunión y ejecución de la fase de recolección de información (incluso mejorando los aspectos logísticos del trabajo de los equipos locales).

En estas reuniones abiertas por localidad para la conformación de los Equipos se espera:

- Explicar los principales elementos que componen la Política Pública
- Informar a la comunidad sobre el ejercicio de Seguimiento Participativo
- Presentar a la comunidad el núcleo del ejercicio
- Conformar los equipos locales
- Escuchar sugerencias respecto del ejercicio

Se espera de cada una de estas reuniones la firma de un acta de conformación de equipo por localidad, como un compromiso con el proceso. Una vez conformado, el equipo local se reunirá al final de la reunión para concretar el lugar, la hora y la fecha de los talleres de capacitación (que son el centro de la siguiente fase), así como el lugar, la hora y la fecha de la primera sesión de trabajo del equipo local.

Se sugiere la creación de diversos mecanismos de contacto entre los miembros del equipo, como grupos de aplicaciones de mensajería, encuentros virtuales, bases de datos telefónica, etc.

Etapa 2 - Formación

Inicia con la realización de los talleres de capacitación para la formación de capacidades de los equipos locales, donde la SPD será la encargada de liderar al menos dos talleres de capacitación a cada equipo por localidad. No obstante, el escenario de formación a los miembros de los equipos locales no se agota con los talleres de capacitación, pues en subsiguientes etapas se realizarán con los equipos (y antes de la recolección de la información), jornadas de aplicación de los instrumentos aprendidos y un proceso continuo de formación de capacidades ciudadanas para procesos de recolección y análisis de información de seguimiento.

Los temas propuestos para los dos talleres con la comunidad son los siguientes:

Sesión No. 1

- Etapas del ciclo de la política pública.
- Rutinas de seguimiento y el aplicativo de seguimiento de políticas públicas.
- Principales componentes de la Política Pública.
- Metas del Plan de Acción de la Política Pública, susceptibles de ser tratadas en el ejercicio de seguimiento participativo.
- ¿Qué es?; ¿Qué no es? ¿Por qué?, y ¿Para qué?, un ejercicio de seguimiento participativo.
- Objetivos del ejercicio de seguimiento participativo
- Pasos y Etapas del ejercicio y cronograma de implementación.

Sesión No. 2

- Investigación Cuantitativa y Cualitativa.
- Temas sugeridos por la entidad a investigar.
- Técnicas e instrumentos de recolección puntuales que se podrían utilizar.
- Técnicas de investigación (¿Qué son?; ¿Cómo se construyen?; ¿Cómo se aplican?).
- Temáticas adicionales sugeridas por el equipo.
- Conclusiones y retroalimentación.

Después de realizados los talleres a los equipos de trabajo por localidad, se realiza la **Primera Sesión de Trabajo.** Es el momento de **activar la agenda de trabajo** con miras a establecer una agenda de trabajo conjunta. En este punto, el equipo de la SDP encargado de la asistencia técnica del ejercicio y la dependencia rectora de la política propondrán un esquema inicial de trabajo. El producto esperado de esta reunión es la firma del acta para el establecimiento de la agenda de trabajo de los equipos por localidad.[5]

Posteriormente, se realiza una **Segunda sesión de trabajo.** El objetivo principal es **clasificar la información relevante,** con miras a definir los puntos principales del informe de resultados de la recolección de información. Es importante tener tabulada y consolidada la información antes de realizar la segunda sesión de trabajo de cada equipo local, puesto que del procesamiento de las herramientas de recolección de información es que se deriva el análisis de los resultados conjuntos en esta etapa. El resultado de esta reunión es la definición del contenido del informe de resultados del ejercicio por cada localidad priorizada; o por cada grupo poblacional según el acentro que tenga la política pública a ser seguida participativamente.

Etapa 3 - Priorización

Busca la consolidación de las temáticas ciudadanas de la mano del equipo de cada localidad **en la versión final del informe de resultados,** documento que se presentará a las entidades que lideran la política, y que inicia con un encuentro en el que se busca:

1. Identificar situaciones que pongan en riesgo la implementación de algún producto del Plan de Acción de la Política.
2. Priorizar situaciones según el riesgo de incumplimiento identificado o su inmediatez en la atención de la problemática.
3. Determinar alternativas de solución a cada problemática identificada para el mejoramiento en la implementación de la política.

Etapa 4 - Contrastación

La dependencia rectora de la política y la SDP organizarán una reunión que se denomina **Diálogo de**

5 Es posible que necesite una sesión extraordinaria en este paso para concretar dicha agenda.

doble vía para la presentación de resultados de los informes de cada equipo local, en la que participarán la comunidad y las distritales responsables de la ejecución de los productos sobre los que se han extraído conclusiones y que han quedado plasmadas en el informe de resultados. El objetivo principal de ésta es la **concertación de acuerdos de ajuste** sobre las acciones que han sido identificadas como intervenciones con posibilidades de mejorar en su implementación. Construir acuerdos significa planear conjuntamente acciones de superación de las situaciones identificadas, asignado fechas de cumplimiento y responsables de las acciones que se espera sean consignadas en un acta.

Etapa 5 - Transformación

Este el último y más importante paso del ejercicio, pues justifica todo el proceso realizado. Tiene dos componentes que se complementan: el **monitoreo de compromisos** y el seguimiento continuo.

En la parte relacionada con el monitoreo de compromisos se busca validar el cumplimiento del acta de compromisos firmada en la etapa anterior, y tiene como objetivo revisar la forma como los ejecutores de la política pública avanzan en la implementación de los ajustes a los que hubo lugar gracias a la interacción con la comunidad. El monitoreo tiene como herramienta un informe que surge como producto de una reunión entre el núcleo y las instituciones. Esta reunión ayuda a identificar logros y avances para sugerir ajustes sobre los compromisos adquiridos por la institucionalidad o soportar aquellos ya realizados.

Este paso permite al proceso volver sobre la metodología, retomando la etapa de contrastación para un nuevo diálogo de doble vía (en el caso de que el acta de compromisos deba revalidarse). Asimismo, en este punto se puede definir la pertinencia de un nuevo levantamiento de la información que detona la segunda parte de esta etapa.

Si tras la conversación entre la ciudadanía y la institucionalidad se define hacer un segundo proceso de seguimiento participativo se pueden acordar procesos periódicos de levantamiento de la información con base en los mismos universos (localidades priorizadas) y bajo los mismos parámetros del levantamiento de la información de la Etapa 2, a manera de un **ejercicio continuado.** Esto genera una dinámica de posible análisis en diferentes cortes de tiempo que refuerza la valoración sobre la incidencia del ejercicio en la implementación de la política pública. En este punto es posible que la SDP y la entidad rectora de la política puedan coordinar la definición de recursos adicionales que sean necesarios para financiar la realización de un nuevo ejercicio.

Etapa 6 - Demostración

Este momento de la metodología tiene como objetivo realizar al menos una reunión abierta a la ciudadanía con el fin de **difundir los resultados del ejercicio y plantear la pertinencia del trabajo realizado,** para que tanto los participantes como las personas con quienes tienen contacto conozcan de primera mano la incidencia lograda. Se busca realizar un análisis para reforzar la metodología en futuras implementaciones, así como un debate en torno a preguntas como:

¿Este ejercicio sirvió para algo?

¿Tuvo alguna incidencia en la implementación de la política?

¿Vale repetirlo?

3 Conclusión

Esta propuesta de ejercicio de seguimiento participativo se constituye como el inicio de una ruta de conversación sostenida en el tiempo entre la comunidad y las entidades distritales, con la intención de fortalecer la promesa de valor sobre la implementación de las políticas públicas distritales, relacionada con la conversación constante durante todo el ciclo de política para potenciar los efectos de cada una de las intervenciones que conforma este instrumento de planeación de largo plazo.

En este sentido, es necesario profundizar los ejercicios de levantamiento de información para adelantar análisis cada vez más detallados sobre la percepción de las personas beneficiarias acerca de la forma como se prestan los servicios que reciben. Dicha información puede realizarse a manera de panel con la idea de monitorear en el tiempo las transformaciones de la acción institucional o bien sobre temáticas nuevas que vayan siendo de interés durante la implementación de las políticas públicas.

Complementariamente, es deseable que para las políticas del Ecosistema Distrital puedan adelantarse ejercicios de seguimiento participativo al menos dos veces durante el horizonte de vigencia de cada una. La recurrencia del levantamiento de información garantiza una mayor trazabilidad de lo que ocurre en la prestación de servicios y que puede escapar al seguimiento tradicional, relacionado con la comparación de las programaciones de metas y los avances alcanzados.

Siguiendo esta línea, es claro que los resultados del seguimiento participativo complementan directamente los levantamientos que se adelantan como parte de las evaluaciones de política (por ejemplo, institucionales, de resultados, de impacto). Es recomendable acompasar los dos ejercicios durante la implementación de la política pública, con la idea de que puedan darse valoraciones complementarias que robustezcan las conclusiones de una y otra metodología.

Finalmente, se hace evidente, también, la posibilidad de formalizar la inclusión de resultados provenientes del seguimiento participativo en la agenda temática de los consejos consultivos distritales. Dichos espacios, pensados para permitir la conversación recurrente entre la administración y la comunidad que se beneficia de las intervenciones, son el ámbito natural en el que se da a conocer el estado de avance de las políticas, por lo que el seguimiento participativo debe constituirse como insumo que nutra la dinámica de interacción entre los actores interesados en la implementación de determinadas políticas distritales.

Bibliografía

· Agencia de Renovación del Territorio ART. Guía de Seguimiento Participativo a la Implementación de los PDET. https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/seguimiento-participativo/

· Navarro, Juan Miguel. Ejemplos de indicadores en un proyecto para su seguimiento y evaluación. Revista digital INESEM. https://www.inesem.es/revistadigital/gestion-empresarial/indicadores-de-seguimiento-y-control-de-proyectos/

· Niño-Martínez Castro, Castulina. (Comp.) Guía para el Seguimiento y Evaluación de Proyectos Sociales. CDMX, 2013. http://indesol.gob.mx/cedoc/pdf/I.%20SOCIEDAD%20CIVIL/Elaboraci%C3%B3n,%20Seguimiento%20y%20Evaluaci%C3%B3n%20de%20Proyectos/Gu%C3%ADa%20para%20el%20Seguimiento%20y%20Evaluaci%C3%B3n%20de%20Proyectos%20Sociales.pdf

· Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO. Dirección de desarrollo rural. Informatización de cooperativas agrícolas: guía práctica. Documento disponible en: https://www.fao.org/3/y5471s/Y5471S00.htm#TOC

· Ortegón Quiñones, Edgar. Políticas Públicas: métodos conceptuales y métodos de evaluación. Universidad Continental. Fondo Editorial, Lima, septiembre 2015. Pág. 448

Lineamientos para la elaboración y aplicación de etiquetas a los productos de las políticas públicas distritales

Autores:

Elizabeth Tello
Ivan Osejo

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Resumen

Las políticas públicas Distritales que integran el ecosistema de Políticas Públicas se entienden como un proyecto colectivo que exige un trabajo intersectorial por parte de las entidades del Gobierno distrital y la ciudadanía para establecer de forma conjunta la manera de abordar temas estratégicos para el desarrollo de la ciudad. Dicho abordaje debe pensarse a partir de los diferentes enfoques de derechos humanos, género, poblacional, diferencial, cultural, territorial y ambiental, así como de sus alternativas de solución. En este sentido, a pesar de que el proceso de formulación sigue lineamientos metodológicos puntuales relacionados con la intersectorialidad, es importante garantizar que las acciones contenidas en los planes de acción no se repitan entre las diferentes políticas públicas adoptadas. Por lo tanto, se propone este instrumento metodológico de Etiquetas que permite identificar los productos de diferentes políticas que contribuyen simultáneamente a conseguir efectos sobre la calidad de vida de la población beneficiaria desde diferentes puntos del Ecosistema Distrital de Políticas Públicas.

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

1 Introducción

Las políticas públicas Distritales que integran el ecosistema de Políticas Públicas, bien sea adoptadas a través de Documento CONPES D.C. o Decreto Distrital se entienden como un proyecto colectivo, que favorece la cooperación entre diferentes sectores de la sociedad, que exige un trabajo intersectorial por parte de las entidades del Gobierno distrital y de estas con la ciudadanía, para establecer de forma conjunta la manera de abordar las necesidades más importantes de la ciudad, los enfoques de derechos humanos, género, poblacional, diferencial, cultural, territorial y ambiental, así como sus alternativas de solución (Guía para la Formulación e Implementación de las Políticas Públicas del Distrito Capital, Secretaria Distrital de Planeación, 2022)

Sin embargo, a pesar de que el proceso de formulación de estas sigue los lineamientos metodológicos establecidos en la Guía para la Formulación e Implementación de las Políticas Públicas del Distrito Capital y el procedimiento fijado por el CONPES D.C, de forma tal que durante el proceso de formulación de las políticas se analizan los instrumentos de planeación vigentes (proyectos, planes, otras políticas, entre otros instrumentos de planeación), que están directamente relacionados con la temática, destacando la oferta institucional que puede aportar de manera, directa o complementaria, a solucionar la problemática identificada, y se garantiza que las acciones de política contenidas en el Ecosistema distrital no se repitan en las diferentes políticas, sino que estas deberán ser complementarias entre sí; gran cantidad de las acciones que se emprenden desde las diferentes entidades y sectores del distrito no necesariamente se circunscriben a atender una única política o no necesariamente contribuyen a alcanzar un único resultado de ciudad, sino que, por el contrario, en algunas ocasiones una misma acción contribuye de forma simultánea a la solución de diferentes problemáticas.

En este orden de ideas, se hace necesario avanzar en el diagnóstico, comprensión y fortalecimiento de las relaciones existentes entre los diferentes elementos del Ecosistema de Políticas Públicas Distritales. Ahora, con el fin de avanzar en este sentido, se propone la creación de un instrumento de identificación de dichas relaciones descritas en términos de los productos de cada una de las políticas, el cual se ha denominado **Etiqueta.**

Se define como Etiqueta, el instrumento metodológico de gestión que permite identificar y hacerles seguimiento a los productos de los planes de acción de las políticas públicas distritales que de manera directa atienden y contribuyen a conseguir resultados o impactos en la calidad de vida una población beneficiaria específica, o que de manera también directa contribuyen a alcanzar un objetivo transversal de Política Pública. Este documento provee los lineamientos para la elaboración y aplicación de Etiquetas.

El proceso de etiquetado busca identificar, a través de un proceso de marcación, de los productos de las políticas públicas que se traslapan en términos de objetivos transversales o en términos de poblaciones, identificando acciones sectoriales que movilizan más de una política pública, impulsan temas estratégicos y apuestas de la ciudad, a través de diferentes políticas, o que se constituyen en cuellos de botella para alcanzar objetivos específicos.

La marcación a través de una etiqueta permite identificar el esfuerzo en atender a una población o temática, mediante una lectura cruzada de las intervenciones, más allá de lo sectorial. Esta marcación les permite a las entidades formuladoras de nuevas políticas, marcar productos existentes que aportan a la atención de una población o temática para articular e impulsar los esfuerzos de las entidades y sectores en la atención de la situación identificada en el diagnóstico y en los factores estratégicos. Lo anterior, permite determinar las necesidades de las poblaciones o de los temas estratégicos de la ciudad, que pueden ser atendidos por diferentes sectores, así como mejorar sus capacidades.

El proceso de marcación de los productos asociados a una etiqueta específica busca visibilizar los esfuerzos que desde las diferentes entidades distritales se llevan a cabo en el marco de las políticas públicas en beneficio de una temática/población específica, e identificar los esfuerzos complementarios que se requieren para alcanzar los objetivos planteados y cómo implementarlos en beneficio de la población. La marcación de los productos busca, además, identificar posibles traslapes en acciones de las diferentes políticas distritales.

Es importante aclarar que este etiquetado también pretende identificar los recursos destinados en otras políticas para incluirlos en los análisis poblacionales o temáticos particulares, **lo cual permite evidenciar la complementariedad natural entre las diferentes atenciones que la administración distrital realiza** y que puede beneficiar a una persona en su condición de género, diferencial, etnia o como sujeto de especial protección, entre otros. Inicialmente, en el costeo de un producto ya formulado se busca la articulación interinstitucional y la eficiencia en el gasto para el logro y atención de temas estratégicos y de desarrollo de la ciudad.

Es el caso, por ejemplo, del componente de inclusión social el cual incluye las transferencias monetarias que se dispersan a través de la Estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado, las cuales son uno de los productos que se constituyen como elemento angular para alcanzar el objetivo general de la Políticas Pública para la superación de la pobreza, se identifican productos de otras políticas como Jóvenes beneficiados con Transferencias Monetarias Condicionadas, en la política de jóvenes o Transferencias monetarias condicionadas entregadas a población de los sectores LGBTI en vulnerabilidad social, y personas que ejercen cuidado a personas en condiciones de discapacidad, en la política LGTBI, acciones que buscan mejorar las condiciones de vida de la población de la ciudad y que para la etiqueta de pobreza monetaria aporta al cumplimiento de este componente de la política para la superación de la pobreza en Bogotá.

De esta forma, este documento presenta la metodología y lineamientos para la definición y aplicación de la marcación de los productos de las políticas públicas distritales con las Etiquetas que permiten identificar las acciones de política pública a través de las cuales se entregan bienes o servicios a una población o se atiende una temática específica, y que están contenidos en otras políticas del Ecosistema distrital de Políticas Públicas diferentes a la propuesta que aborda de forma directa una situación de la ciudad.

¿Para qué esta guía?

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, este documento orienta el proceso que se debe adelantar para el etiquetado de los productos dentro del Ecosistema de Políticas Públicas distritales, de manera tal que permite la identificación de las acciones de política que intervienen y atienden a una población y temática específica en la ciudad. Este ejercicio busca:

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

- Organizar criterios de marcación a través de las etiquetas poblacionales o temáticas
- Orientar la marcación de los productos de las políticas públicas que conforman el Ecosistema distrital de política pública
- Definir los criterios, la estructura que deberá cumplir una etiqueta y la justificación de su definición
- Establecer el procedimiento y el flujo de validación de marcación.

Estos elementos proporcionan una forma rápida y resumida para la identificación y la clasificación de la atención distrital a una población o temática, facilitando su comprensión y seguimiento por parte de las entidades líderes, de la población interesada y del público en general.

¿A quién va dirigida la guía?

Los lineamientos que se presentan en esta guía van dirigidos a las personas de las entidades distritales que lideran la formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas distritales, encargadas de la identificación de los productos que, de manera directa o indirecta, aportan en la implementación del cumplimiento de los objetivos de una política pública en formulación o nueva, así como de la marcación a través de etiquetas (poblacionales y temáticas) de los productos de las políticas públicas distritales ya aprobadas y en implementación. Igualmente va dirigida al equipo técnico de la Dirección de Formulación y Seguimiento Políticas Públicas, como encargado de acompañar a las entidades distritales en la formulación y en el seguimiento a las políticas.

Este documento se estructura en tres apartados sin incluir esta introducción. En el primero se presenta la metodología de marcación de productos del Ecosistema Distrital de políticas públicas a través de etiquetas, explica los tipos de etiquetas, el paso a paso de la marcación, los tipos de productos de políticas públicas sujetos de una marcación con una etiqueta y los lineamientos para la marcación de productos, ya sea de una política ya aprobada o para una en formulación. En un segundo apartado se explica el proceso de definición de una etiqueta en política pública y finaliza con la explicación del proceso de seguimiento a los avances de los productos marcados con una etiqueta.

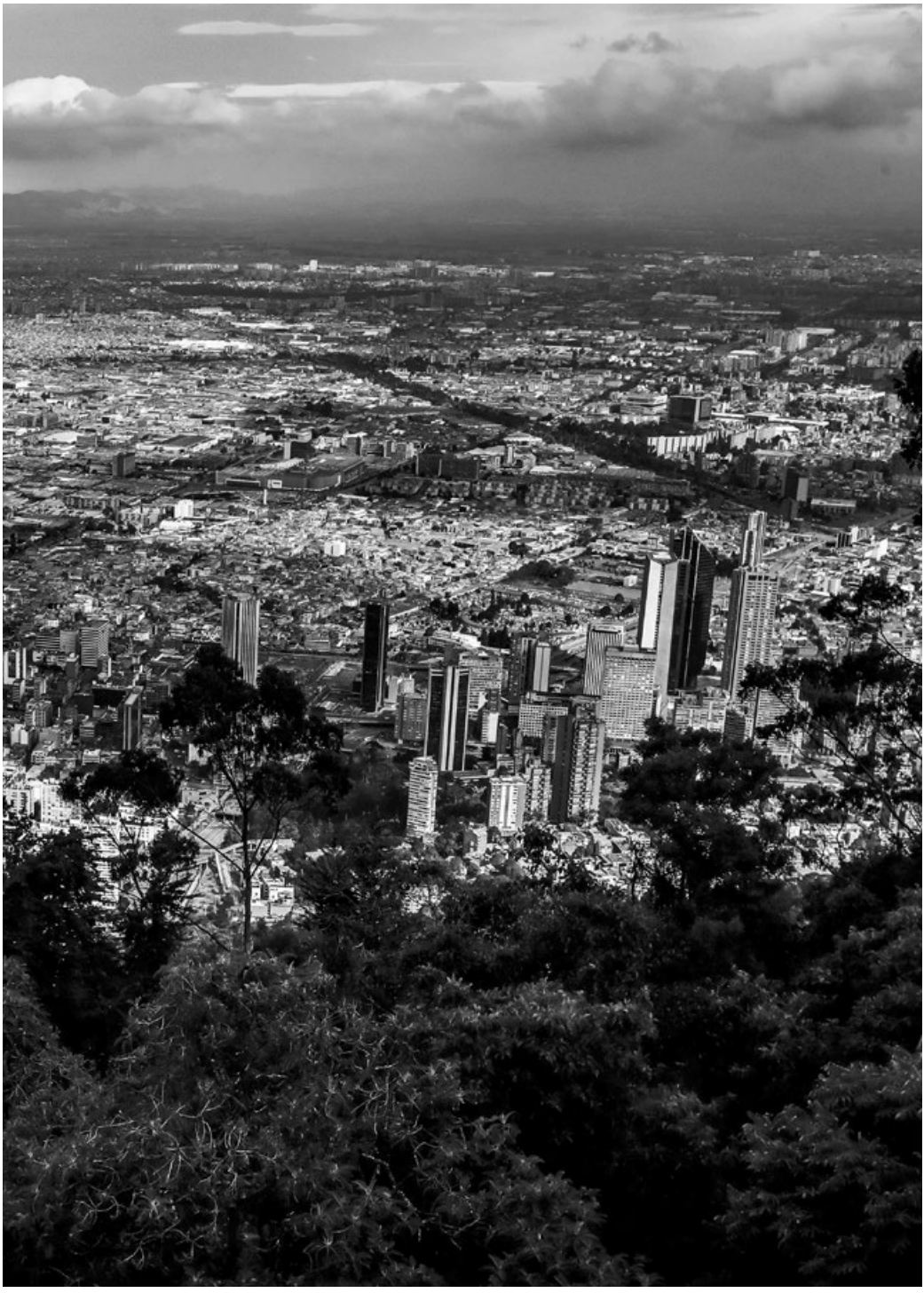


Foto: Secretaría Distrital de Planeación

2 El proceso de marcación a través de Etiquetas de Políticas Públicas

La metodología de marcación de etiquetas se desarrolló siguiendo la metodología de trazadores presupuestales[1], existentes tanto en la Nación como en el Distrito, los cuales, entre otros aspectos, responden a mandatos legales que ordenan su diseño e implementación y cuenta con un responsable para su reporte a través de unos lineamientos para la identificación de los recursos, de inversión como de funcionamiento.

El proceso de marcación a través de etiquetas constituye en un trabajo conjunto entre la entidad líder de la etiqueta, la Dirección de Formulación y Seguimiento de la Secretaría Distrital de Planeación y de las demás entidades distritales a las que se le marca un producto a su cargo como resultado del etiquetado. Lo anterior con el fin de que la implementación del proceso atienda a la temática o población objeto de la marcación y además se registre la información de avance en la atención, con el propósito de comprender el alcance de la intervención pública. El resultado de esta primera acción permite iniciar la estructuración de la marcación y cómo esta aporta a la población o temática objeto de la etiqueta que se propone.

El paso a paso de la marcación

El etiquetado inicia con la orientación del equipo de formulación a las entidades interesadas en la definición y uso de una etiqueta, según el momento del ciclo de la política pública en el que esta se defina (en formulación o en implementación). Lo anterior conlleva a un análisis inicial sobre la relevancia de una temática o atención poblacional lo cual se determina teniendo en cuenta que aborda situaciones o problemáticas complejas para el desarrollo de la ciudad, las cuales requieren una atención desde diferentes perspectivas y sectores.

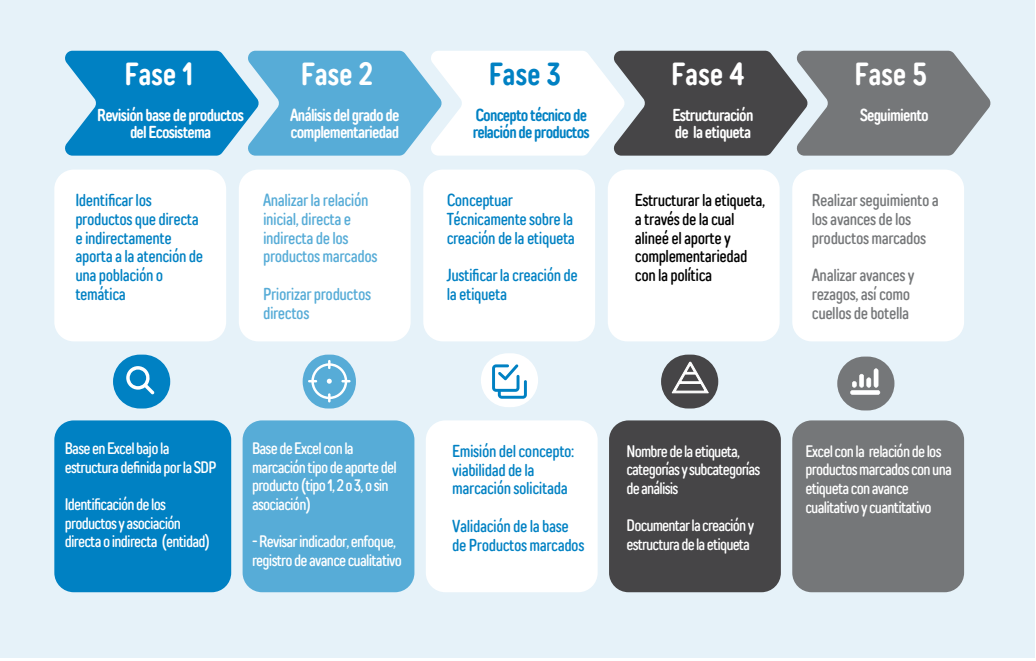
Este ejercicio de marcación con una etiqueta se realiza en cinco (5) fases, las cuales se desarrollarán de manera progresiva a través de un trabajo conjunto entre la entidad que lidera la atención temática o a la población objeto de la etiqueta, la Dirección de Formulación y Seguimiento de la SDP y las demás entidades distritales que a través de una acción a su cargo podrá ser objeto del etiquetado. Este proceso inicia con i. la identificación de los productos que directa e indirectamente aportan a la atención de una población o temática; luego se adelanta ii. el análisis de la relación identificada y se priorizan los productos con relación directa y que entregan bienes y servicios;

1 Herramienta metodológica que orienta a las entidades de la administración distrital en la incorporación de criterios marcación de recursos en la transversalización de la atención a una población en específico en el ciclo de la planeación y presupuestación pública.

continúa con iii. la solicitud de concepto técnico con la justificación; a partir del cual se iv. adelantará la estructuración de la etiqueta, en categorías y subcategorías de análisis; por último, v. se entregará la base de los productos y la estructura de la etiqueta para la marcación en el sistema de seguimiento.

A continuación, se presenta el flujo y los entregables esperados en cada fase de esta metodología de marcación de productos con una etiqueta:

Gráfica 1 Flujo de marcación de productos con etiqueta



Fuente: Elaboración propia. 2023

Tipo de productos de políticas públicas sujetos de marcación con una Etiqueta

Como se ha mencionado, se entenderá como un producto al cual se marca con una etiqueta, toda **acción pública mediante la cual se entrega un bien o un servicio a la población,** se recomienda evitar marcar productos que correspondan a entregables como documentos o estrategias o acciones de gestión o actividades. En el caso de considerarse que algunas acciones o gestiones son esenciales para la atención de una población o el cumplimiento de las intervenciones, excepcionalmente se podrá etiquetar esta clase de productos.

Se identifican productos:

Tipo 1: corresponden a productos de una nueva política que atienden la temática o población identificada y objeto de la etiqueta.

Tipo 2: un producto ya existente que puede atender la temática o la población objeto de la etiqueta en la medida en que su registro administrativo permite identificar la temática o población o temática atendida.

Tipo 3: un producto ya existente que está en otra política pública y responde a la temática o población de interés puntualmente.

En el marco de la anterior clasificación, se entenderá como un producto con intervención directa, aquel que implica una **conexión tangible entre el producto y la población o temática sujeta de la marcación,** esto significa que su implementación atiende a una población objeto o genera cambios en esta o que a través del producto se busca atender una población o temática como objeto de la intervención. También **se pueden identificar productos, que, de manera tangencial, puede incidir** en las condiciones de la población o temática objeto de la marcación. Por su parte, un producto indirecto, es aquél que puede contribuir a mejorar las condiciones sin que sea su objetivo inicial, es decir existe una conexión menos atribuible o más mediada entre ellos. **En la marcación con la etiqueta se priorizarán los productos con intervención directa.**

Desarrollo de las fases de etiquetado

La articulación y la complementariedad de las intervenciones en políticas públicas del Distrito, inicia con la **Fase 1 - Revisión de la base de productos del Ecosistema Distrital,** en la cual se verifica la existencia de productos que se considera aportan directamente a la población o a la temática de interés y con base en ese primer ejercicio de alineación se validarán los registros de avance cualitativo para conocer si se cuenta con información suficiente y amplia para estructurar y definir la etiqueta propuesta, así como aquellos productos con un aporte indirecto.

Esta marcación debe articular e integrar los esfuerzos distritales en políticas públicas, en donde para las políticas ya formuladas y en implementación, se facilite la comprensión y la dimensión de las intervenciones, y para las políticas en formulación o nuevas se identifiquen los productos existentes que le aportan y complementan su política y de esta a otras políticas públicas del Ecosistema distrital, así como la generación de nuevos productos.

Por lo anterior, en la **Fase 2 - Análisis del grado de complementariedad** se revisa la relación inicial, directa o indirecta de los productos, con el fin de comprender el grado de complementariedad y aporte entre estos, frente a lo cual se deberán priorizar aquellos que se consideran aportan directamente a la población o temática objeto de la etiqueta. En el caso en que se presente dificultades en la relación (directa o indirecta) o la clasificación en las categorías de análisis, desde la Dirección de Formulación y Seguimiento se orientará este ejercicio. Esta segunda fase se desarrolla en dos casos, para políticas públicas que ya están aprobadas y están incluidas en el Ecosistema o para las políticas que se encuentran en formulación.

Lineamientos para la marcación de productos en políticas públicas ya incluidas en el Ecosistema

Para marcar la relación de los productos de las políticas públicas ya aprobadas mediante el procedimiento de CONPES D.C., la entidad líder de la política pública revisará la base en Excel del listado de productos del Ecosistema de Políticas Públicas distritales para identificar si por el nombre del producto o por el enfoque puede tener una **relación directa o indirecta con la etiqueta de interés, así como marcar los productos con los que no te tiene relación.** El barrido con el que cuenta la Secretaría Distrital de Planeación arrojó unas temáticas iniciales sobre las que es susceptible adelantar el ejercicio de etiquetado: pobreza, diversidad sexual, ruralidad, mujeres, infancia, discapacidad y paz.

La revisión de la relación de un producto con una etiqueta implica analizar complementariedad, si existe una conexión tangible entre ambos o una conexión menos atribuible o más mediada entre ellos, en donde se considera una posible relación. En esta revisión se deberá tener en cuenta la relación con los enfoques de política[2], definidos en la Guía de Formulación e Implementación de Políticas Públicas distritales, en donde los enfoques se "entienden como la forma de dirigir la atención o el interés hacia un asunto para lograr una mayor comprensión de las realidades, situaciones y necesidades sociales, que

2 Enfoques de derechos humanos, género, poblacional, diferencial y territorial.

permita dar respuestas pertinentes por parte del Estado. Las diferentes miradas se complementan y se integran para posibilitar acciones y análisis más completos sobre las situaciones sociales".

Adicionalmente se deberá revisar el nombre del indicador y el registro de avance cualitativo del producto, con el fin de validar la atención y si esta presenta información desagregada, la cual permita comprender la complementariedad del producto identificado con la etiqueta en cuestión.

Gráfica 2 Ejemplos de productos directos e indirectos

Producto directo

- Población vulnerable atendida por la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS) que recibe Apoyos alimentarios

Este producto entrega un bien y servicio directo a la población vulnerable, mediante el cual se podrá asegurar las condiciones de bienestar integral y de cuidado a la población LGBTI referenciada en su registro administrativo.

- Lineamiento tecnico que incorpore el enfoque diferencial por orientación sexual e identidad de género para la prestación de servicios psicosociales de la SDIS.

Si bien este es un producto asociado a un entregable su elaboración orienta directamente la atención a la población objeto de la marcación.

Producto indirecto

- Documento técnico de soporte que contribuya al mejoramiento del sistema de abastecimiento alimentario y de seguridad alimentaria y nutricional para la ciudad de Bogotá D.C.

Este producto podrá aportar a mejorar las condiciones de bienestar, sin embargo, documento técnico es un producto a través del cual no se está entregando un bien o servicio directo a la población LGBTI.

Fuente: Elaboración propia. 2023

Luego de revisar la relación, directa e indirecta, entre los productos de las políticas públicas distritales con la etiqueta propuesta, se debe **priorizar sobre los productos que generan un valor agregado a la temática o población de interés,** descartando productos o entregables de gestión que no otorgan bienes y servicios directos a la población o por que en su implementación no hay una intención de atender diferencialmente el objeto de la etiqueta o es general. Para los productos con relación directa se deberá identificar si el aporte o relación es un producto:

Gráfica 1 Tipo de productos directos

Fuente: Elaboración propia. 2023

Una vez identificada la relación de los productos (directa e indirecta) y si su aporte mediante el registro administrativo o registro cualitativo del producto, así como el producto directo objeto de la etiqueta se podrá identificar la pertinencia o no de definir una etiqueta, por la relación y aporte de los productos inicialmente identificados. Para esto se adelantará la **Fase 3 - Concepto técnico de relación de productos,** en la que la entidad solicitará su creación a la Secretaría Técnica del CONPES D.C. junto con la justificación y propuesta inicial de estructura, frente a lo cual esta instancia emitirá un concepto de aprobación o no de la creación de la etiqueta. Con lo anterior, se adelantará la **Fase 4 - Estructuración de la etiqueta** que surge como resultado de un primer ejercicio de alineación o complementariedad directa e indirecta y que dieron la viabilidad para definir la etiqueta. Si se considera que hay productos que aportan, se **deberá definir las categorías y las subcategorías de análisis de la etiqueta y su aporte a la política pública relacionada con la etiqueta,** y la población o temática relacionada. Se sugiere que esa estructura esté en línea con la estructura de la política pública o de un instrumento de medición que se tenga definido, pero que aporte o tenga relación con la etiqueta.

A continuación, se presenta como ejemplo la estructura de la etiqueta propuesta para la política LGTBI, la cual se estructura en tres niveles: (i) nombre de la etiqueta, (ii) categoría y (iii) subcategoría de análisis, a las cuales se asocian cada uno de los productos del ecosistema que directamente atienden a la población objeto:

Gráfica 3 Estructura etiqueta LGBTI

Fuente: Elaboración propia. 2023

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

Entregable de este proceso

De esta identificación deberá generarse una base consolidada de los productos con relación directa que llevarán la etiqueta definida y sobre los cuales se presentarán los seguimientos cuantitativos y cualitativos, que permitan complementar la comprensión sobre cómo las intervenciones distritales están alcanzando los objetivos propuestos y si los productos y resultados esperados se están materializando de manera efectiva, identificar desviaciones, obstáculos o barreras que puedan estar impidiendo el cumplimiento de las metas propuestas y tomar medidas correctivas a tiempo, así como tomar decisiones que permitan mejorar las intervenciones o refocalizar los esfuerzos. Con este entregable se desarrollará en adelante la Fase **5 - Seguimiento** sobre los productos etiquetados, esto en el marco del proceso de las rutinas de seguimiento a políticas públicas distritales.

En esta parte del ejercicio se presentarán los seguimientos cuantitativos y cualitativos, que permitan complementar la comprensión sobre cómo las intervenciones distritales están alcanzando los objetivos propuestos y si los productos y resultados esperados se están materializando de manera efectiva, identificar desviaciones, obstáculos o barreras que puedan estar impidiendo el cumplimiento de las metas propuestas y tomar medidas correctivas a tiempo, así como tomar decisiones que permitan mejorar las intervenciones o refocalizar los esfuerzos.

Lineamientos para la marcación en políticas públicas nuevas del Ecosistema

En el marco de la formulación del plan de acción de la política y a partir de la identificación del diagnóstico y de los factores estratégicos de la política nueva, deben adelantarse mesas de trabajo con el líder de la Dirección de Formulación y Seguimiento a Políticas Públicas y la entidad líder de la política pública en formulación, para identificar las acciones de política que se requiere, tanto en productos como en resultados de

la política en formulación. Para ello se deberá revisar la base de los productos de las políticas públicas del Ecosistema distrital (**Fase 1**). En este ejercicio se identificarán los productos que existen en las políticas públicas del Distrito formuladas previamente y que aporta a la temática de la nueva política que está por adoptarse, así como dónde se presentan traslapes o complementariedad en la atención (**Fase 2**). Para esto se definirá si se presentan productos Tipo 1 (nuevos productos en la política en formulación), donde la entidad líder deberá solicitar a la entidad responsable del producto la generación de un producto nuevo o si sólo se requiere identificar productos Tipo 2 y Tipo 3 (productos complementarios en políticas ya existentes que le aportan al cumplimiento de las acciones que persigue una política aún en adopción), a través de un subconjunto de un producto existente y el registro de la información desagregado por la población o temática de interés de la política en formulación.

Posteriormente se adelantará la **Fase 3,** relacionada con el concepto técnico en el que la entidad solicitará su creación a la Secretaría Técnica del CONPES D.C. junto con la justificación y propuesta inicial de estructura, frente a lo cual esta instancia emitirá un concepto de aprobación o no de la creación de la etiqueta, para así adelantar la **Fase 4** correspondiente a la estructuración de la etiqueta. Esta surge como resultado de un primer ejercicio de alineación o complementariedad directa e indirecta y que dieron la viabilidad para definir la etiqueta. Si se considera que hay productos que aportan, **se deberá definir las categorías y las subcategorías de análisis de la etiqueta y su aporte a la política pública relacionada con la etiqueta,** y la población o temática relacionada. Se sugiere que esa estructura esté en línea con la estructura de la política pública o de un instrumento de medición que se tenga definido, pero que aporte o tenga relación con la etiqueta. Ver arriba Gráfica 2.

Entregable de este proceso

De esta identificación para los indicadores Tipo 1 se deberá acordar con la entidad responsable del producto su inclusión de este en el Plan de Acción de la política en formulación como un nuevo producto, así como mencionarse de manera general, en el capítulo de Articulación con otros instrumentos, que se identifican productos de otras políticas públicas que aportan a la política en formulación; así como deberá incluir, a más tardar una vez aprobada la política y como anexo a su aprobación, el listado de productos resultado de la marcación y que hacen parte constitutiva de esta nueva política, este anexo será una **base consolidada de los productos con relación directa que llevarán la etiqueta definida de tipo 2 y 3.** Con este entregable se desarrollará en adelante la Fase 5 de Seguimiento a los productos etiquetados, esto en el marco del proceso de seguimiento a políticas públicas distritales, explicado en el subcapítulo anterior.

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

3 Formalización de las etiquetas de política pública

La definición de una Etiqueta para el Ecosistema parte de un ejercicio inicial realizado por el sector líder de la política para identificar cómo la temática se materializa en diferentes políticas del Ecosistema, razón por la que la marcación formal parte de un ejercicio inicial de identificación del aporte de los productos para estimar la relevancia de la creación de una Etiqueta en el marco del procedimiento; ejercicio que será validado por la SDP.

Una vez adelantadas las fases de revisión de productos del Ecosistema de políticas y analizado el grado de complementariedad, los cuales han contado con el acompañamiento técnico de la SDP a la entidad que lidera la atención a la población o la temática, deberá solicitar a la Secretaría Técnica del CONPES D.C. su concepto técnico para la creación de la etiqueta (fase 3 del proceso), con la justificación y la relación de los productos que de manera directa aportan a la atención de la población o temática objeto de la etiqueta propuesta.

Para esto la entidad interesada en definir una etiqueta o marcación de una población o temática, deberá dirigir la solicitud a la Secretaría del CONPES D.C., con i. el **nombre breve** que describa la población o temática objeto de la etiqueta; ii. la **justificación** sobre la necesidad de contar con la marcación de temas estratégicos de desarrollo de para Bogotá D.C., las cuales se deberán centrar en la planificación y gestión de la ciudad para lograr un crecimiento sostenible y mejorar la calidad de vida de sus habitantes, así como los posibles efectos o cambios que se considera pueden alcanzar; y iii. **La estructura de la etiqueta,** definida en al menos dos niveles de análisis, por ejemplo, indicadores de ciudad o a la estructura a través de los objetivos de una política pública, como categorías y subcategorías de análisis, las cuales permitan asociar cómo los productos marcados le aportan a la población o temática objeto de la etiqueta.

Basado en la información suministrada, la Secretaría Técnica del CONPES D.C. analizará la relación inicial, directa e indirecta de los productos, priorizando en el marco de un análisis de cadena de valor[3], aquellos bienes y servicios que se entregan a la población y evitando relacionar productos asociados a actividades o acciones que realizan las entidades del Distrito o es

3 Cadena de valor: el esquema secuencial y lógico que sintetiza la manera en que se producen los resultados y se genera valor a lo largo del proceso. La cadena es compuesta por cinco elementos: insumos, procesos, productos, resultados. Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito. Secretaría Distrital de Planeación. 2023

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

como documentos, estrategias, lineamientos, entre otros que no se constituyen de manera directa en la entrega de bienes y servicios.

Lo anterior teniendo en cuenta que, a través de las etiquetas, se busca la identificación y complementariedad de las alternativas más apropiadas y articuladas para atender una situación que afecta a una población o sector en específico, aportando al cumplimiento de los objetivos y estrategias de las políticas públicas del distrito. Esto también permitirá identificar traslapes en acciones de las diferentes políticas y entre sectores, así como complementariedad y las acciones que movilizan la implementación entre las políticas. Adicionalmente, este ejercicio inicial permite evidenciar la pertinencia de contar con la marcación solicitada, en la medida en que se muestra la existencia de productos que directa y complementariamente aportan en la atención de una población y temática de interés.

Una vez analizada la propuesta la Secretaría Técnica del CONPES D.C. responderá con la viabilidad o no de contar con la marcación solicitada, y remitirá la base en Excel del listado de productos del Ecosistema de Políticas Públicas, el cual se encontrará actualizado en la caja de herramientas, la entidad interesada en la etiqueta presentará el ejercicio inicial de asociación sobre la etiqueta propuesta, proceso que contará con el acompañamiento de la Dirección de Formulación y Seguimiento. Se debe tener en cuenta que, si la marcación y relación implica la necesidad de recursos adicionales, esto se deberá acordar con la entidad responsable del producto, así como la consecución de recursos adicionales.

Una vez viabilizada la creación de la etiqueta por la Secretaría Técnica, para el seguimiento de este ejercicio de etiquetado la SDP adelantará un desarrollo tecnológico que permita ajustar el aplicativo de políticas en el que se incluya las etiquetas y su marcación.

Cada política nueva debe entregar la relación de los productos del Ecosistema que le aportan a una etiqueta. Así mismo esta identificación podrá hacerla el líder de cada etiqueta y solicitar, a la Secretaría Técnica del CONPES D.C., la asociación del producto con la etiqueta ya definida, con la respectiva estructura de análisis.

4 Seguimiento a los avances de los productos marcados con una etiqueta

Después de ejecutadas las cuatro fases anteriormente mencionadas iniciará el seguimiento a los productos marcados, lo cual permitirá identificar y complementar las alternativas más apropiadas y articuladas para atender una situación que afecta a una población o sector en específico, aportando al cumplimiento de los objetivos y estrategias de las políticas públicas del distrito. En el seguimiento se contará con la relación de avance por etiqueta, en la cual se presentarán los productos marcados, con el registro de avance cuantitativo y cualitativo del último corte registrado por cada entidad.

El seguimiento a los productos etiquetados estará a cargo de cada una de las entidades responsables del producto, este no se constituye en un seguimiento adicional, sino el adelantado en el marco de la política a la que pertenece el producto. Por su parte cada entidad responsable de un producto etiquetado será informada por la Secretaría Técnica del CONPES D.C., que el producto ha sido marcado con una etiqueta, con el fin de que se tenga en cuenta en la implementación del producto, así como en los registros cualitativos se cuente con las desagregaciones de información y el detalle requerido.

Para los productos tipo 1, se incluirán en la política nueva y se hará seguimiento en el marco del procedimiento CONPES D.C.

Los productos tipo 2 se registrará su avance en el marco del seguimiento de cada política pública en implementación, con la desagregación de la población o temática objeto de la etiqueta. Para esto desde la Secretaría Técnica del CONPES D.C. se informará a la entidad responsable de la implementación del producto, sobre la necesidad de contar con el registro de avance cualitativo desagregado por la información de la marcación que corresponda.

Los productos tipo 3 se registrará su avance en el marco del seguimiento de cada política pública, al ser este un producto directo que responde exactamente a la temática de interés de otra política pública se

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

informará su aporte a otra política y la necesidad de registrar los avances cualitativos con desagregado por la información de la etiqueta que corresponda.

La SDP entregará en un Excel consolidado de los registros de avance cuantitativos y cualitativos realizados trimestralmente por cada una de las entidades responsables de los productos etiquetados. Esta información es complementaria al seguimiento de la temática o de la población objeto de la etiqueta, los análisis, así como la identificación de los rezagos o cuellos de botella en la atención pública están a cargo de la entidad líder de la etiqueta.

La SDP a partir de este ejercicio adelantado por las entidades a cargo de cada etiqueta, elaborará los reportes en los que se relacionan los productos marcados con una determinada etiqueta, en el que se relacionan los registros de avance cualitativos y el cuantitativo del último corte y el acumulado a la fecha de descarga.

El etiquetado tiene como objetivo facilitar la identificación del esfuerzo de las entidades distritales en la atención de los problemas públicos, las poblaciones o temáticas consideradas estratégicas para el desarrollo de la ciudad, además de identificar su complementariedad y los traslapes en estas atenciones

5 Conclusiones

Esta metodología de marcación a través de una Etiqueta busca iniciar la ruta de análisis transversal de las políticas públicas que conforman el Ecosistema distrital de Políticas Públicas, el cual evidencia que las diferentes acciones de las entidades distritales aportan complementariamente a un tema en particular o a la atención de una población específica. De otra parte, contribuye en lograr una mayor comprensión de las realidades, de las situaciones y de las necesidades de las personas en la ciudad, a partir de un llamado a centrar la atención en la integralidad de las personas beneficiarias antes que en las acciones acotadas por responsabilidades sectoriales.

Por otra parte, esta metodología busca solucionar traslapes entre las nuevas propuestas de política y acciones ya contempladas como productos en los planes de acción de políticas existentes. Esto es, evidenciar que los recursos ya estimados (monetarios y de recurso humano) pueden optimizarse con aquellos productos de las políticas en formulación, en la medida en que las nuevas intervenciones a incluir en el Ecosistema de Políticas conduzcan a mejoras en la forma de proveer bienes o servicios, (tales como ajustes en las focalizaciones o redefinición del encadenamiento de tareas) para políticas previas.

Complementariamente, es importante avanzar en la formalización de este tipo de análisis. El ejercicio de Etiquetas de Políticas Públicas para cada temática adicional que se pretenda adoptar deberá presentarse para validación de la Secretaría Técnica del CONPES D.C., instancia que a su vez informará a los responsables de los productos la necesidad de fortalecer los registros administrativos que permitan estandarizar la consolidación de información con la que se realizan los reportes periódicos.

Finalmente, con base en la consolidación de mejores registros administrativos se posibilitará una presentación de información cada vez más completa mediante reportes de seguimiento que contengan diferentes métricas relacionada con los avances agregados de una temática en cada una de las políticas del Ecosistema Distrital. Para robustecer estas acciones, las rutinas de seguimiento que se realicen (tanto institucional como participativo), deberán producir reportes y piezas de comunicación que entreguen revisiones agregadas de la implementación de intervenciones transversales que superen la visión aislada de cada política pública.

Foto: Secretaría Distrital de Planeación

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

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN
BOGOTÁ