

DIAGNOSTICO PRELIMINAR SOBRE LA NUEVA POBREZA

BOGOTA D.C. COLOMBIA

Introducción

Bogotá ha presentado, históricamente, altas tasas de pobreza y de desigualdad. Las definiciones sobre pobreza han ido evolucionando a lo largo del tiempo, así como las políticas destinadas, directa o indirectamente a enfrentarlas. Se creyó, durante mucho tiempo, que garantizando un buen ritmo de crecimiento económico, se podía lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

A lo largo de las últimas décadas, Bogotá ha experimentado transformaciones sin precedentes. El ritmo de crecimiento de la población de Bogotá bajó de 77 por mil en el período 1950-1964 a 27.6 por mil en el período comprendido entre 1985 y 1993. Se estima que ahora está en 24.3 por mil y que en el 2020 será de 15.5 por mil. De tener cerca de XXX habitantes en 1964, pasó a XXX en 1973 y a 4.9 millones en 1993. En 2003, su población se estimaba en 6.9 millones, de los cuales 20.9% era menor de 12 años, 25.4% tenía entre 12 y 25, y 6.7% 65 y más. Esta distribución demográfica impone retos específicos a la ciudad, que debe, al mismo tiempo, atender los problemas de la infancia y la juventud y los de la edad mayor, en un contexto socioeconómico de alta pobreza, presión del desplazamiento forzado y la poca dinámica económica del país en su conjunto. La alta migración ha dado como resultado que 40% de los habitantes de Bogotá en 2003, habían nacido en sitios diferentes a la ciudad.

I. Aspectos generales de la ciudad.

Bogotá es la capital de la República de Colombia. Según el último censo nacional de población que se realizó en 1993, Bogotá tenía 5.440.663 millones de habitantes. Desde entonces, se trabaja con estimaciones de población de la ciudad, que permiten calcular cerca de 6.9 millones de habitantes para 2003 (cerca del 16% de la población total del país), y 7.8 millones para 2010. La ciudad se divide en 20 localidades, de las cuales cuatro (Kennedy, Ciudad Bolívar, Engativá y Suba) tienen más de 700 mil habitantes.

1. Demográficos

1.1 Aumentos en población y esperanza de vida

La esperanza de vida de la población bogotana está por encima de la del país y se ha ido incrementando. En 1990, la esperanza de vida al nacer¹ era de 69.9 años. En 1996, alcanzaba 71.5 años y en 2001, 72.9. Es decir, que durante esos 11 años se incrementó en 3 años. Las diferencias entre

¹Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD, Departamento Nacional de Planeación- DNP, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional -ACCI, Programa Nacional de Desarrollo Humano- PNDH. "10 años de desarrollo humano en Colombia" Alfaomega Colombiana S.A. Bogotá: 2003

hombres y mujeres son importantes : en 2001, un niño, al nacer, tenía una esperanza de vida de 69.8 años, mientras que la esperanza de vida de una niña era de 76.2.

La distribución de la población por edades se presenta en el cuadro 1. El principal cambio en la estructura de la población ha sido la disminución de los menores de 5 años, que en 12 años alcanza 2 puntos porcentuales, al tiempo que aumenta la población de más de 65 años. Si, como es de esperarse por el proceso de transición demográfica, continúa la tendencia, la ciudad estará enfrentada a orientar la política social hacia nuevos grupos de población.

Pero hay diferencias importantes en la esperanza de vida si se tiene en cuenta la pobreza. Si en 2003 se comparan las estructuras de edad de pobres y no pobres se tiene que en los primeros es mayor el peso de los menores de 5 años (12.7%) mientras que para los no pobres esta cifra es peso es 5.5%. Algo similar sucede con el grupo de 65 y más: entre los pobres, alcanza apenas 3.4% , mientras que entre los no pobres llega a más del doble (8.9%)²

Cuadro 1. Bogotá, D.C. Distribución de la Población por grupos de edad. 1991-2003

Grupo de edad	1991	1993	1997	2003
0 a 4	10.1	10.2	10.6	8.1
5 a 4	20.3	19.9	18.6	18.1
15 a 24	20.6	19.5	19.7	18.3
25 a 44	31.8	32.6	30.1	30.2
45 a 64	13.2	13.6	16.3	18.5
65 y más	4.0	4.2	4.7	6.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente : DANE-DAPD. Encuestas de Calidad de Vida de cada año.

1.2 Los hogares: cambios en el tamaño y en la jefatura

La prevalencia de familias monoparentales, cuya jefatura ejercen las mujeres es alta, y en buena parte de los casos, se trata de jefatura única.. En 2003, según la Encuesta de calidad de Vida, Bogotá tenía 1.934.828 hogares, de los cuales 66.3% tenían como jefe un hombre. De los hogares restantes (33.7%) cuya jefatura es ejercida por mujeres, 29.4% no tenían cónyuge presente y 11.9% no tenían cónyuge y tenían a su cargo menores de 18 años. El porcentaje de jefatura femenina, con y sin cónyuge, ha venido aumentando en forma importante, como se aprecia en el cuadro 2. Esta situación puede explicarse por las nuevas tendencias en materia de nupcialidad y divorcios: aumento de las uniones libres, frente a los matrimonios legales; incremento de los hogares unipersonales femeninos e incremento de las separaciones y divorcios.

² Ver DAPD- CID, Evolución de los principales indicadores sociales de Bogotá (1990-2003).

Cuadro 2. Bogotá. Proporción de Jefes de Hogar sin Cónyuge, según sexo. 1993, 1997, 2003

Año	Hombres	Mujeres	Total
1993	7.4	21.6	28.9
1997	7.9	24.6	32.6
2003	10.4	29.4	39.8

Fuente : DANE-DAPD. Encuestas de Calidad de Vida de cada año.

El tamaño de hogar ha venido disminuyendo. Entre 1997 y 2003, pasó de 4.0 a 3.5 personas por hogar, con algunas diferencias importantes según la clasificación socioeconómica de los hogares. Este comportamiento es consecuencia de los cambios demográficos, que han permitido una disminución en el número de hijos por mujer, que se refleja en el tamaño del hogar. Este descenso, no afecta por igual a todos los grupos sociales; las mujeres de los estratos socioeconómicos más pobres tienen mayor número de hijos.

Cuadro 3. Bogotá. Tasa bruta de natalidad general y global de fecundidad 1998-2002

Tasa	1998	1999	2000	2001	2002
Tasa bruta de natalidad	22	20.1	19.1	18.1	17.1
Tasa general de fecundidad	60.0	53.9	51.4	49.0	46.0
Tasa global de fecundidad	2.28	2.07	2.0	1.9	1.8

Fuente: Secretaría de Salud del Distrito, con base en DANE, Sistema de Estadísticas vitales

1.3. Disminuyen los nacimientos y la mortalidad evitable

Esto se confirma cuando se observa el número de nacimientos en la ciudad en los últimos años: en 1998, nacieron 139.276 y en 2002 124.339. El cuadro 4 muestra las tendencias y algunos otros datos de interés en la caracterización de la pobreza: alto peso de los nacimientos en mujeres adolescentes -entre 10 y 19 años-, alta tasa de atención al parte en instituciones de salud y por parte de personal médico.

Cuadro 4. Bogotá. Nacimientos ocurridos en Bogotá. Algunas características 1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002
Total nacidos vivos	139.276	132.876	131.170	127.482	124.339
Nacimientos atendidos en institución de salud	138.726	132.251	130.631	126.772	123.583
Nacimientos atendidos por médicos	138.509	132.010	130.510	126.669	123.549
Nacimientos en menores de 19 años	24.621	23.591	22.443	21.797	41.067

Fuente: Secretaría de Salud del Distrito, con base en DANE, Sistema de Estadísticas vitales

Las mejoras en la mortalidad, son también significativas. Las causas de mortalidad son una mezcla de desarrollo y subdesarrollo, en lo que algunos

han caracterizado como "polarización epidemiológica", que hace referencia a la existencia de diferentes cargas de enfermedad en una misma población. De alguna forma coexisten factores socioeconómicos que afectan la salud, ligados al bajo nivel de ingreso, los bajos niveles educativos, los problemas de alimentación y nutrición, el hacinamiento y la falta de condiciones sanitarias adecuadas; otros, son factores que vienen de la acción sobre el medio ambiente, relacionados con la industrialización, el tránsito, el estrés de la vida moderna y finalmente los que resultan de la inestabilidad e inseguridad social que tienen que ver con problemas específicos de poblaciones en condiciones especialmente vulnerables.

La Secretaría de Salud de Bogotá ha caracterizado así los avances en la materia: " Los avances en materia de salud de la población del Distrito Capital, durante el período 1986-2000, están dados por cambios favorables en el comportamiento de los indicadores sociales y del estado de salud de la población, con modificaciones sustanciales en el perfil de los problemas de salud pública, dados por el aumento en la esperanza de vida ... la disminución de las tasas de natalidad... la reducción de la mortalidad y de la morbilidad por enfermedades infecciosas, la disminución de la tasa de mortalidad global en todos los grupos de edad pero principalmente la materna e infantil (la mortalidad general pasó de 48.14 a 46.88; la infantil de 26.84 a 22.03; el grupo de 1 a 4 años, de 13.66 a 8.7; el grupo de 5 a 14 años, de 5.0 a 4.28; el grupo 15 a 44, de 18.93 a 18.79; el grupo de 45 a 49 de 73.84 a 50.75 y el grupo de 60 y más pasó de 455.5 a 375.88) y por la reducción de la mortalidad por Enfermedad Diarreica Aguda EDA y neumonía en menores de un año y de neumonía en mayores de 60. ³

La mortalidad evitable, definida como aquella asociada a muertes maternas, y de menores de 5 años por causa de EDA e IRA, ha disminuido en forma apreciable, como se ve en el cuadro 5. Sin embargo, la ciudad tiene compromisos precisos en estas áreas.

Cuadro 5. Bogotá. Mortalidad evitable. Evolución de tasas de muerte materna y de menores de 5 años por causa de enfermedad diarreica aguda y neumonía. 1987- 1990- 1995- 2000- 2002.

Año	Mortalidad materna por 100 mil nacidos vivos	Mortalidad de menores de 5 años por EDA. Tasa por 100 mil	Mortalidad de menores de 5 años por neumonía. Tasa por 100 mil
1987	109.18	47.37	74.41
1990	126.85	32.82	70.59
1995	77.25	32.04	79.85
2000	92.79	10.37	39.16
2002	63.51	6.56	21.19

Fuente : Boletín de estadísticas de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá ; julio-diciembre de 2003, pg. 52 y 53.

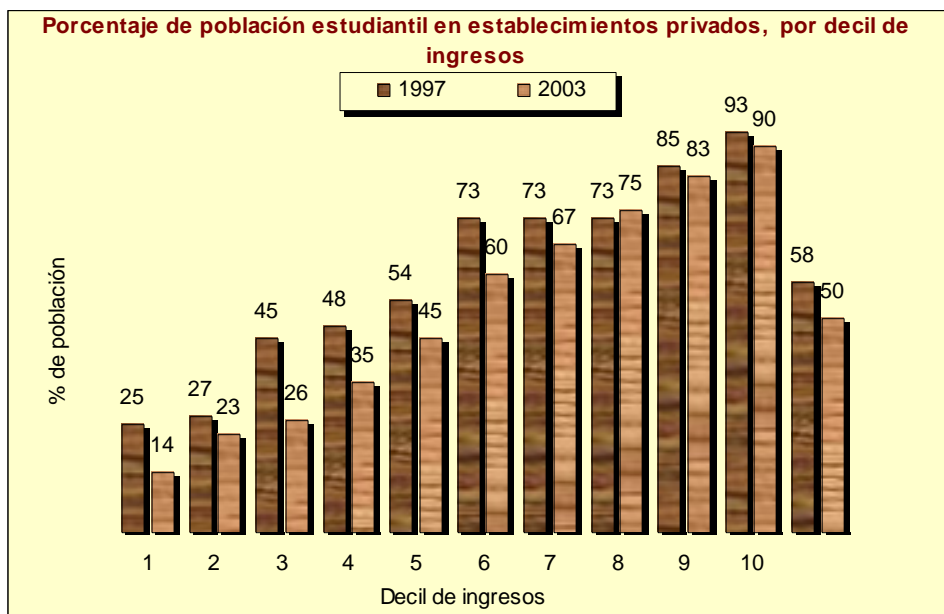
³ Secretaría Distrital de Salud, Diagnóstico de la Salud en Bogotá.

2. Educativos

Puede afirmarse que la educación juega un papel primordial en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Corrientemente, los mayores niveles de educación se relacionan con un mejor acceso y uso de los recursos, una mejor opción frente al mercado laboral y la posibilidad de hacer uso, en forma autónoma y eficaz, de las capacidades de las personas.

En Colombia, y en Bogotá, coexisten dos sistemas educativos. La educación oficial, a la que asisten en su mayor parte los hijos de las familias de menores condiciones económicas y la educación privada a la que asisten, en general, quienes cuentan con mayores recursos. La educación es obligatoria entre el grado 0 (preescolar) y el grado 9º (final de la educación básica), por lo que se espera que los niños realicen su formación básica entre los 5 y los 14 años. Luego vienen dos años de educación media que no son obligatorios y posteriormente, la educación universitaria o la formación técnica de preparación para el mercado laboral.

Los principales indicadores del sector educativo de Bogotá, muestran que se ha alcanzado un alto nivel de cobertura de la educación básica, aunque no se ha alcanzado la universalidad. Hay, sin embargo, bajas coberturas en los niveles de preescolar (que salvo el llamado "grado 0", no está establecido como obligatorio), educación media y, por supuesto, universitaria. La crisis económica de finales de los años 90 supuso un incremento en la participación de la educación oficial; en efecto, los hogares de ingresos medios, que se vieron afectados por el alto desempleo, en lo que podría caracterizarse como un grupo de nueva pobreza, no pudieron seguir pagando los costos de la educación privada, y buscaron que sus hijos fueran al sistema público. Entre 1997 y 2003, el porcentaje de niños matriculados en establecimientos educativos privados pasó de 58% a 50%. La disminución se dio en todos los niveles de ingreso, pero particularmente en los grupos intermedios (entre el 3º. Y el 7º decil de ingresos)



La ciudad maneja problemas que en otros países fueron solucionados en el siglo XIX o comienzos del XX, como el analfabetismo al tiempo que debe hacer frente a los problemas de la educación para la competitividad y la globalización internacionales. A pesar de que la educación promedio de los bogotanos ha crecido, el analfabetismo ha aumentado en la ciudad. La explicación de esta situación se ha buscado en la fuerte migración de personas desplazadas por la violencia, en lo que se conoce como el fenómeno de desplazamiento forzado, con el cual han llegado a la capital personas desde distintos puntos de la geografía del país, frecuentemente de zonas rurales, que cuentan con ninguno o muy bajos niveles educativos. Entre 1997 y 2003, cuando este fenómeno se incrementó, la tasa de analfabetismo de la ciudad pasó de 1.9% a 2.2%. Aunque esta tasa es más baja del país, es inaceptable desde el punto de vista de los derechos básicos.

La escolaridad promedio aumentó, entre 1993 y 2003, en un año. Los cambios no son iguales por grupos de edad, ni por estrato, Por género, se aprecia que las mujeres se acercan cada vez más a los promedios masculinos. Por estrato, se ponen de presente las fuertes desigualdades existentes en la ciudad: mientras, en 2003, las personas de estratos 5 y 6 alcanzan una escolaridad de 14.5 años (es decir, educación media y por lo menos 3.5 años de educación universitaria) los de estratos 1 y 2 sólo alcanzan 7.1 años es decir, no alcanzan, en promedio, a los grados de educación obligatoria.

Cuadro 6. Bogotá. Años promedio de educación según grupos de edad, sexo y estrato. 1993, 1997 y 2003

Grupo	1993	1997	2003
Edad			
7 a 11 años	3.2	2.4	2.6
12 a 17 años	7.3	6.9	7.4
18 a 24 años	10.0	10.2	11.2
Mayores de 24	8.9	9.2	10.2
Sexo			
Hombres	8.4	8.5	9.3
Mujeres	8.1	8.1	9.2
Estrato socioeconómico(1)			
Bajo (1 y 2)	6.3	6.2	7.1
Medio bajo (3)	8.1	8.5	9.7
Medio alto (4)	10.1	10.8	13.2
Alto (5 y 6)	11.9	12.0	14.5
Total	8.3	8.3	9.2

Fuente : DAPD- Econometría S.A. Análisis Global Sectorial y por localidades de la Encuesta de Calidad de Vida en Bogotá. Colección Estudios y Políticas Sociales del DAPD. No. 2. Bogotá : 2004

(1) La estratificación socioeconómica es una herramienta que permite en una localidad, municipio o distrito, clasificar la población en distintos estratos o grupos de personas que tienen características sociales y económicas similares. Los municipios y distritos pueden tener entre uno (1) y seis (6) estratos, dependiendo de la heterogeneidad económica y social de sus viviendas. El Distrito Capital se clasifica en seis (6) estratos. La estratificación se emplea para realizar la facturación de las empresas de servicios públicos domiciliarios, focalizar programas sociales y determinar tarifas del impuesto predial unificado de las viviendas. En 2003, 7.3% de las viviendas pertenecían al estrato 1 (el más pobre), 33% al estrato 2; 40% al estrato 3; 11% al estrato 4; 3.8% al estrato 5 y 3.6% al estrato 6 (el más rico).

La tasa asistencia escolar permite observar varios fenómenos: el mejoramiento de la cobertura en el grupo de preescolar (grado 0, 5 y 6 años), pocas fluctuaciones entre las personas que asisten a educación básica y una caída fuerte en 2003 de la asistencia escolar de quienes están en edad de asistir a la universidad. Por sexo, se observa un desmejoramiento de la situación de las mujeres, que pierden los logros alcanzados hasta 1997, cuando su tasa de asistencia era igual que la de los hombres.

Cuadro 6. Bogotá. Asistencia escolar según grupos de edad, sexo y estrato. 1993, 1997 y 2003

Grupo	1993	1997	2003
Edad			
5 a 6 años	76.8	90.6	89.2
7 a 11 años	96.6	97.7	97.7
12 a 17 años	87.2	83.6	88.0
18 a 24	38.7	44.1	40.1
Sexo			
Hombres	72.7	73.8	74.7
Mujeres	70.6	73.7	71.9
Estrato socioeconómico(1)			
Bajo (1 y 2)	65.9	68.3	67.9
Medio bajo (3)	71.0	73.7	75.9
Medio alto (4)	81.3	89.7	86.1
Alto (5 y 6)	81.2	79.8	87.6
Total	71.6	73.7	73.3

Fuente: DAPD- Econometría S.A. Análisis Global Sectorial y por localidades de la Encuesta de Calidad de Vida en Bogotá. Colección Estudios y Políticas Sociales del DAPD. No. 2. Bogotá: 2004

Las razones de inasistencia, son en primer lugar, económicas. 61% de quienes no asisten, mencionan ésta como la causa principal, y han adquirido importancia a partir de 1997. Es especialmente importante entre quienes deberían asistir a educación media y universitaria.

3. Mercado laboral

Entre los aspectos que resumen la situación del mercado laboral de Bogotá se señalan:

Un incremento de la tasa de desempleo (TD) desde 1994 (4.9%) hasta 2003 (16.9%), con un máximo histórico medido a septiembre de 20.3% en 2000⁴ (cuadro 7). Dado que la economía bogotana es procíclica con respecto a la economía nacional, la profundización del desempleo de la capital fue más aguda que en otras ciudades del país a raíz de la recesión 1999- 2000. Mientras que entre los septiembrés de 1995 y 2000 la tasa bogotana de desempleo creció 14 puntos porcentuales (de 6% a 20%), la de otras grandes ciudades crecieron menos: Medellín con 10 puntos porcentuales, Cali con 11 y de Barranquilla con 9. Esto cambió una historia en la cual el desempleo en Bogotá era relativamente menor que el del resto de ciudades colombianas y afectó en forma importante la situación

⁴ Aunque en marzo de 2001 llegó a 21.1%.

económica de muchas familias que vieron fuertemente reducidos sus ingresos, cayendo, muchos de ellos, en situación de pobreza.

Cuadro 7. Bogotá. Tasa de desempleo por sexo y grupos de edad (septiembre)

	1994	1998	2000	2001	2002	2003
Total	4,9	13,3	20,3	18,7	18,5	16,9
Hombres	2,7	11,4	17	17,2	17,3	13,7
Mujeres	7,9	15,5	23,8	20,2	19,8	20,2
Grupos de Edad						
12 a 19	12,6	32,1	42,7	41,4	41	37,5
20 a 29	6,8	18,4	24,8	25,8	24,4	23
30 a 39	2,8	8,8	15,5	13,5	14,8	11,6
40 a 49	3,8	9	15,4	12,1	11,5	12,1

Fuente: DANE, Encuestas de Hogares, septiembre de cada año

También con una intensidad mayor que en el país, ha aumentado la tasa de participación laboral en la ciudad: 65.3% en 2002 y 67.3% en 2003 (cuadro 8). Esto es principalmente una respuesta a la pérdida de ingresos de los hogares, lo cual ha obligado a la población inactiva (mujeres y jóvenes) a ingresar al mercado laboral; aunque también se debe a la mayor recepción reciente de inmigrantes provenientes de otras partes del país (aunque no hay datos precisos se trata de desempleados de otras ciudades y desplazados por la violencia).

Cuadro 8. Bogotá. Tasa de participación por sexo y grupos de edad (septiembre)

	1994	1998	2000	2001	2002	2003
Total	60,6	61	65,8	64,9	65,3	67,3
Hombres	74,2	72	73	73,4	72	74,3
Mujeres	48,7	51,6	59,6	57,8	59,8	61,5
Grupos de Edad						
12 a 19	20,2	21,4	24,6	24	27,6	25,2
20 a 29	75,7	75	82,9	81,6	81,3	85,4
30 a 39	83,2	85	89,6	90	89,8	90,7
40 a 49	77,3	78,8	84,6	82,2	84,7	86,7
50 a 59	60,4	63,7	66,1	66,3	66,1	69,6
60 y +	27,3	23,8	26,7	26,8	25,4	29,5

Fuente: DANE, Encuestas de Hogares, septiembre de cada año

Así, se pueden identificar cuatro grupos altamente vulnerables: a) las mujeres, que incrementan su participación en el mercado según una tendencia que debe seguir en los próximos años, dado que en los últimos nueve aumentaron su TGP en 13 puntos y las menores de 35 años tienen mayor disposición a entrar al mercado de trabajo; b) los jóvenes de ambos géneros que encuentran cada vez mayores dificultades para encontrar oportunidades de trabajo; c) los bachilleres, quienes representan el mayor volumen y tienen la tasa de desempleo más elevada, síntoma de que el título es insuficiente cuando no hay destrezas y habilidades

complementarias; y d) los jefes de hogar, personas de edad madura que perdieron un empleo estable y no encuentran nuevas oportunidades por su edad y nivel de calificación.

Los más afectados son los pobres: la Tasa de Desempleo del 10% de los hogares más pobres fue de 43.7% en 2000, 5 veces superior a la TD del 10% más rico. Además, la diferencia tiende a aumentar con el tiempo: mientras que la TD del decil más pobre creció 22% entre 1995 y 2000 la del más rico aumentó 7%.

Lo anterior en el contexto de:

- Fuerte deterioro de los ingresos de la población en la ciudad y en el país: mientras en 1995 el 17% de la población ocupada tenía un ingreso inferior a un salario mínimo, en 2003 dicha proporción ascendió al 24%, luego de ser 30% en 2002 (cuadro 9).

Cuadro 9. Bogotá. Ingreso de los ocupados en salario mínimo (porcentaje)

	1995	1999	2001	2002	2003
Hasta un salario mínimo	17,1	26,4	30,0	29,7	23,9
De más de 1 a 2	42,4	32,3	26,3	28,4	29,3
De más de 2 a 4	22,1	14,5	10,3	10,7	9,9
Más de 4	12,8	12,2	7,7	8,4	6,8
No informan	5,6	14,6	25,7	22,9	30,1
Total	100	100	100	100	100

Fuente: DANE, Encuestas de Hogares, septiembre de cada año

- Un proceso de cierre de empresas, principalmente grandes. En efecto, a fines de 1997, cuando ya había signos de desaceleración económica, el número de empresas creadas anualmente cayó de un nivel cercano a las 1300 a sólo 300 en 1999. Entre tanto ha crecido el número de microempresas. De acuerdo con la Cámara de Comercio de Bogotá, de un total de 118.193 empresas un 99.6% son micro y pequeñas, las cuales son generadoras del 96.5% de los empleos en la ciudad.
- Una disminución del trabajo asalariado formal y de la calidad del empleo. Durante los últimos nueve años el empleo asalariado nuevo neto solo fue cerca de 14,000 puestos, equivalentes apenas al 2.8% del total de empleos nuevos durante el período, mientras que el 63% de ese total correspondió a trabajadores por cuenta propia y el 13% a trabajadores familiares sin remuneración. El complemento está dado por trabajadores domésticos y patronos. Así, se reemplazaron empleos estables por temporales y contratos laborales por órdenes de prestación de servicios. Esto significa detrimento de la calidad del empleo tanto desde el punto de vista de los ingresos como del reconocimiento de seguridad social⁵. Por otra parte, entre 1995 y 2003 el número de subempleados superó los 875.000 mientras que la tasa de subempleo aumentó 20 puntos (cuadro 10). Y los informales también aumentaron en más de 100.000

⁵ Esto último tiene efectos fiscales y de bienestar en el mediano plazo.

personas entre 2000 y 2003, aunque el grado de informalidad ha disminuido un poco (cuadro 11)

Cuadro 10. Bogotá. Subempleo (Septiembre)

	1995	1999	2001	2003
Empleo Total	2.534.108	2.527.549	2.675.269	2.983.575
Número subempleados	277.642	640.662	923.265	1.152.999
% de subempleados	11,0	25,3	34,5	38,6
Tasa de subempleo	10,2	20,5	28,1	32,1

Fuente: DANE, Encuestas de Hogares, septiembre de cada año

Cuadro 11. Bogotá. Ocupados en el Sector Informal por Género

Año (Jun)	Informal			Grado de informalidad/1		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
1992	1.172.404	666.696	505.708	50,6	49,7	51,9
1994	1.211.071	702.421	508.650	50,2	49,8	50,8
1996	1.223.936	722.122	501.814	48,9	49,4	48,2
1998	1.279.100	680.772	598.328	49,7	48,7	50,9
2000	1.484.055	798.430	685.625	57,3	56,0	58,9
2003	1.593.594	825.908	767.686	54,9	53,6	56,3

1/ informales/ocupados

Fuente: DANE, Encuestas de Hogares, septiembre de cada año

- o Una presión adicional sobre la fuerza de trabajo por parte de jóvenes que bien son desertores escolares o trabajan y estudian, de manera que registran altas tasas de participación y de desempleo, especialmente aquellos entre 18 y 24 años de edad (cuadro 12).

Cuadro 12. Bogotá. Participación laboral y asistencia escolar de jóvenes de 12 a 24 años de edad (abril-junio 2003)

Edad	PET	PEA	Ocupados	Desocupados	TGP	TO	TD
12 a 17							
Asiste	582.466	32.492	27.290	5.202	5,6	4,7	16,0
No Asiste	77.609	41.428	29.379	12.049	53,4	37,9	29,1
Total	660.075	73.920	56.669	17.251	11,2	8,6	23,3
18 a 24							
Asiste	334.798	162.770	106.270	56.500	48,6	31,7	34,7
No Asiste	608.806	518.482	348.941	169.541	85,2	57,3	32,7
Total	943.605	681.251	455.210	226.041	72,2	48,2	33,2

Fuente: DANE, Encuestas de Hogares, abril- junio de 2003

4. La economía urbana

Bogotá se ha consolidando como nodo articulador de la economía colombiana y con el mercado internacional. Bogotá es centro geográfico del continente americano, centro económico y de servicios de la región Andina, Centro América y Caribe, se encuentra una hora del Atlántico y el Pacífico y cuenta con un horario privilegiado para conectar distintas zonas del mundo. En ella tienen asiento 130 de las 500 principales compañías del mundo, moviliza el 67% de pasajeros aéreos nacionales e internacionales y

concentra el 40% del movimiento de carga nacional y el 80% de la carga internacional.

De las siete ciudades mas importantes del país, Bogotá presenta los mayores niveles de calificación de la población económicamente activa, así como las mas altas tasas de escolaridad y grados de calificación, la mas alta tasa de cobertura nacional en seguridad social, el mayor nivel de participación de las mujeres en el mercado laboral y concentra alrededor de 50% del empleo, lo que demuestra la dimensión y la dinámica de Bogotá dentro del mercado laboral nacional.

La ciudad cuenta con unas finanzas públicas sanas. Los ingresos registraron un crecimiento real anual promedio de 11.9% (1991-2002); como porcentaje del PIB pasaron de 3.1% (1991) a 7.1% (2002). Los gastos pasaron de 3.4% a 7.3% del PIB dentro de los que se destaca la inversión que aumentó de 35.5% (1991) a 64.8% (2002) de los mismos; pasando, en términos per cápita de \$300.851 a \$325.162. Prueba de ello es que las finanzas públicas ocupan el último lugar en la lista de problemas prioritarios de la ciudad.

La economía bogotana se caracteriza por ser una economía de servicios⁶ con débil integración al mercado externo⁷ y por su crecimiento sostenido, de 3.8% anual, en el largo plazo, tanto del PIB como del nivel de empleo. Si bien está sometida a los influjos de variables relacionadas con el nivel nacional y los ciclos agregados del país, su desempeño ha sido sobresaliente frente a la evolución del país y de sus regiones. La estabilidad de su crecimiento de largo plazo fue perturbada por el acelerado incremento en la primera mitad de la década del noventa, cuando se inicia un período de desaceleración económica que trajo adversas consecuencias en la estructura productiva y las condiciones sociales de la ciudad.

La composición de las actividades productivas del distrito muestra que el 60% de la producción la aportan los sectores alquiler de vivienda y servicios inmobiliarios, la industria los servicios financieros y del gobierno. El comercio es otro sector importante pero no de la relevancia de los anteriores. El sector financiero y los servicios del gobierno muestran importantes tasas de crecimiento de largo plazo. Si bien la industria es la base de la actividad productiva su dinámica la define una baja tasa del 2%.

En los último años, el crecimiento de la economía, tanto nacional como de la ciudad, no ha sido muy dinámico. La Secretaría de Hacienda Distrital ⁸ reporta el siguiente crecimiento del PIB para Bogotá y el país:

⁶ La participación de sectores asociados representan el 70% del PIB.

⁷ En promedio las exportaciones de Bogotá Cundinamarca representan el 25% de las no tradicionales del país.

⁸ Secretaría de Hacienda Distrital. Actualidad Económica Diciembre de 2003. Bogotá

Cuadro 13. Crecimiento real del PIB (%), Bogotá y Nación. 1998-2004

Año	Bogotá	Nación
1998	1.7	0.6
1999	-6.0	-4.2
2000	3.4	2.9
2001 p	2.6	1.4
2002 p	2.4	1.6
2003 p	2.7	3.7
2004 py	3.9	3.8

p: preliminar

py: proyectado

Fuente: Dane- Cuentas Nacionales y Departamentales y DNP Supuestos generales de la Balanza de Pagos.

Cálculos: SDH- Dirección de Estudios Económicos

En cuanto a la composición sectorial, el sector de servicios inmobiliarios es el que más aporta a la generación del PIB de la ciudad. En 2002 tuvo una participación de 17.5%, seguido por industria manufacturera (15%); servicios (electricidad, gas, agua, personales y domésticos) con 12.4%; comercio, restaurantes y hoteles (12%); administración pública (10.8%); financiero, 10.5%; transporte, almacenamiento y comunicaciones, 9.5%; construcción, 6.3% y servicios a las empresas, 4.1%.

El PIB per cápita, medido en dólares, ha venido cayendo en los últimos años, como consecuencia del bajo crecimiento económico, el crecimiento de la población y la devaluación que se presentó hasta mediados de 2004. Entre 2000 y 2003, el PIB de Bogotá creció a una tasa de 2.8%, frente a una tasa de crecimiento de la población de 2.5%, lo cual se traduce en un leve crecimiento del PIB per cápita. En dólares, cayó 4.7%, ya que la devaluación anual, durante ese período fue superior a la inflación interna.

Los ingresos del Distrito Capital han crecido, en términos reales en los últimos años. Los recursos corrientes son los más importantes, seguidos por las transferencias y los recursos de capital. Los gastos de inversión son los que tienen mayor peso en el total. En el cuadro 14 se puede apreciar la evolución de Ingreso y Gastos entre 2001 y 2003.

Cuadro 14. Bogotá. Ingresos y Gastos de la Administración Distrital *, 2001-2004 (miles de millones de \$ de 2003)

Rubros	2001	2002	2003	2004 p	Cambio 2002-2001	Cambio 2003 - 2002	Cambio 2004-2003
Ingresos totales	4.539	5.229	5.542	5.445	15.2	6.0	-1.7
<i>Corrientes</i>	2.761	3.058	2.040	3.543	10.7	11.6	3.8
Tributarios	1.534	1.670	2.039	2.085	8.8	22.1	2.3
No tributarios	1.227	1.388	1.373	1.457	13.1	-1.0	6.1
<i>Transferencias</i>	1.174	1.287	1.379	1.404	9.6	7.1	1.9
<i>Recursos de Capital</i>	604	884	750	497	46.5	-15.2	-33.7
Gastos totales	4.897	4.827	5.391	5.593	-1.4	11.7	3.7
Funcionamiento	1.394	1.334	1.378	1.427	-4.3	3.3	3.5
Servicio de deuda	332	299	296	418	-10.0	-1.2	41.5
Inversión	3.170	3.193	3.717	3.748	0.7	16.4	0.8
Déficit o superávit	-357	402	150	-148			

- Neto de transferencias p: presupuesto

Fuente: SHD. Dirección de Presupuesto y Dirección de Estudios Económicos

5. Vivienda

Propiedad. Según las encuesta de Calidad de Vida de en 1993, 56.5% de los hogares bogotanos tenían vivienda propia. Este cifra cae hacia 1997 al 50% para aumentar de nuevo a 53.1% en 2003. Por estratos, es claro que la mayor proporción de propietarios de vivienda se encuentra entre los estratos más ricos (68% de propietarios en los estratos 5 y 6 en 2003, contra 48% en los estratos 1 y 2).

Una forma de aproximarse a las condiciones de habitabilidad de la vivienda es tener en cuenta el material utilizado en pisos y paredes, así como el acceso a los servicios públicos domiciliarios. Puede afirmarse que en la última década, Bogotá mejoró las condiciones de vivienda: en 2003, 98% de las viviendas tenían paredes de ladrillo, pero aún quedaban muchas viviendas con materiales precarios en el piso: 14,1% en cemento y 3.9% en tierra, madera burda o tablón. En cuanto a los servicios públicos, la cobertura es casi universal. Otros indicadores, asociados a pobreza son el compartir el baño o la cocina de la vivienda con otros hogares. En 2003, 7.1% de los hogares Bogotanos tenían cocina compartida (principalmente en los estratos 1, 2 y 3) y 11% compartían el servicio sanitario (17% en los estratos 1 y 2). 97.5% de los hogares tienen un cuarto con ducha y, en promedio tenían 3.4 cuartos por hogar, de los cuales 2.12 eran usados para dormir. La proporción de hogares en condición de hacinamiento (Duermen tres o más personas por cuarto) se eleva a 3.4% de los hogares.

El mercado inmobiliario se mueve de acuerdo con los ciclos de la construcción de vivienda, que son importantes desde el punto de vista de generación de empleo no calificado y de encadenamientos productivos. Los costos de la construcción, y la actividad constructora han tenido un repunte en el último año, luego de un período de estancamiento bastante prolongado, como factor y producto de la recesión de finales de los 90.

Es de anotar que la vivienda constituye, muchas veces, el único activo del hogar. Es mecanismo de defensa contra contingencias económicas. Muchos hogares bogotanos, durante la crisis, se vieron obligados a vender su vivienda o la perdieron por no poder pagar los altos intereses de sus obligaciones hipotecarias. Entre 1999 y 2003 cerca de 10% de los hogares se atrasaron por cuatro o más meses continuos en el pago de la vivienda; 2% se vieron avocados a venderla o entregarla en pago y 4% se fueron a vivir con familiares, como estrategia de enfrentar la crisis económica.

6. Indicadores de pobreza

El porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI)⁹ ha disminuido en la ciudad de Bogotá en un 55% en los últimos diez años, pasando de 17.3% a 7.8%. En el país ha habido una tendencia similar con una reducción de NBI de 37%. La medición de NBI está referida a condiciones generales de infraestructura y se complementa con indicadores de dependencia económica y asistencia escolar. Este indicador ha sido utilizado tradicionalmente en Colombia para medir la pobreza y da cuenta de factores generales y de impacto indirecto sobre la situación socioeconómica de la ciudadanía. Por otra parte, el *índice de condiciones de vida* (ICV)¹⁰ mide factores como saneamiento básico, calidad de la vivienda, educación y seguridad social. Desde esta perspectiva, Bogotá también ha realizado algunos progresos pasando de 84,4 en 1993 a 89,5 en 2003. Finalmente, el *índice de desarrollo humano* (IDH)¹¹, indicador utilizado internacionalmente para medir los logros alcanzados por una sociedad, es una medición comprehensiva que tiene en cuenta condiciones generales como la esperanza de vida y la educación y factores más específicos como el PIB per cápita. Desde este punto de vista los avances de la ciudad no son tan significativos como los que arroja la medición por NBI, aunque sí da cuenta de algunos progresos. Entre 1991 y 1996 el IDH subió de 0,78 a 0,84, pero entre 1.997 y 2000 Colombia perdió 1.6% en Desarrollo Humano, lo cual se explica principalmente por la caída del PIB per cápita.

En efecto, desde el punto de vista de los ingresos, entre 1997 y 2002 el porcentaje de la población por debajo de la *línea de pobreza* pasó de 35.1% a 50 % y el porcentaje por debajo de la *línea de indigencia* pasó de 6,8% a 17%¹². Esto quiere decir, por una parte, que actualmente la mitad de los bogotanos no obtiene suficientes ingresos para cubrir la canasta básica de bienes y servicios, por otra que el 17% no tiene los ingresos suficientes para sus necesidades básicas de alimentación. En este grupo de población es donde se encuentran los grupos que pueden ser caracterizados como "nueva pobreza urbana".

Los cambios en la pobreza, en la última mitad del decenio de 1990 están asociados a la dinámica de empleo e ingresos. El empleo de mala calidad y los menores ingresos se reflejan en mayor pobreza. Todos los indicadores de pobreza por ingreso se deterioran en este período y la relación entre desempleo y pobreza aparece claramente.

Por otra parte, la magnitud de la pobreza por localidades pone de presente la alta segmentación espacial de la ciudad. Hay localidades donde la incidencia de la pobreza es superior al 60% (localidades en el sur de la ciudad, Usme, Ciudad Bolívar, Bosa, San Cristóbal, Tunjuelito y rafaél

⁹ Fuente: Dane, Encuesta Nacional de Hogares. Cálculos: DAPD - Subdirección de Desarrollo Social.

¹⁰ Fuente: Dane, Encuesta Nacional de Hogares. DNP, UDS, DIOGS. Cálculos: Veeduría Distrital-PNDH.

¹¹ Fuente: Dane, Encuesta Nacional de Hogares. DNP, UDS, DIOGS. Cálculos: PNDH (DNP-PNUD).

¹² Fuente DANE – ENH 2002

Uribe); otras con incidencia entre 35% y 60% (principalmente en el centro de Bogotá: Candelaria, Los Mártires, Santa Fé, Puente Aranda y Antonio Nariño, o en el occidente: Kennedy, Fontibón, Engativá, Suba). Finalmente, al nororiente de la ciudad se encuentran las localidades con menores niveles de pobreza: Usaqué, Chapinero, Barrios Unidos y Teusaquillo. (Ver cuadro 15

Cuadro 15. Bogotá, Personas pobres según diferentes indicadores, por localidades. 2003

Localidad	Indicador de Pobreza		
	NBI	Línea de Pobreza	Línea de Indigencia
Usme	14.8%	86.4%	31.9%
San Cristóbal	15.8%	79.6%	28.9%
Ciudad Bolívar	16.2%	78.3%	24.1%
Bosa	9.7%	71.3%	20.1%
Rafael Uribe	8.3%	67,4%	18.9%
Tunjuelito	9.3%	63.4%	15.7%
Santa Fe	12.8%	62.6%	22.4%
Candelaria	9.0%	55.2%	20.4%
Kennedy	9.1%	53.2%	13.2%
Mártires	5.1%	52.6%	20.2%
Antonio Nariño	3.0%	46.4%	8.9%
Fontibón	6.8%	43.9%	10.1%
Engativá	3.8%	37.8%	6.7%
Puente Aranda	3.7%	37,0%	7.3%
Barrios Unidos	3.5%	29.9%	5.9%
Usaquén	3.9%	22,9%	5.0%
Chapinero	1.6%	16.6%	6.4%
Teusaquillo	0.2%	12.5%	2.8%
Bogotá	7.8%	52.3%	14,6%

Fuente: DAPD-DANE. Encuesta de Calidad de Vida 2003. Resultados para el Distrito Cpaital y sus Localidades. Bogotá DAPD:2004

Los habitantes de la ciudad, a su vez, perciben la situación de pobreza de manera clara. La Encuesta de Calidad de Vida 2003 realizada por el DANE, muestra que el 46.6% de los bogotanos se consideran pobres; el 30.3% dice que sus ingresos no alcanzan para cubrir gastos mínimos; el 57.3% percibe que los ingresos sólo alcanzan para cubrir los gastos mínimos y el 8.5 % de los hogares, expresó que por falta de dinero, algún miembro del hogar no consumió ninguna de las tres comidas (desayuno, almuerzo, comida), uno o más días de la semana.

A la situación de pobreza se suma la creciente desigualdad, que lleva a que Colombia sea el segundo país en América Latina, después de Brasil, con la mayor inequidad, lo que se expresa en el aumento del coeficiente de Gini (que mide la concentración del ingreso) y en el aumento dramático en la brecha de ingresos. En el caso de Bogotá, el coeficiente pasó de 0,42 en 1994 a 0,56 en 2001; igual ocurre por deciles: el 10% más pobre de la población participa con el 0.96 del ingreso total, mientras que el 10% más rico participa con el 43.51%.

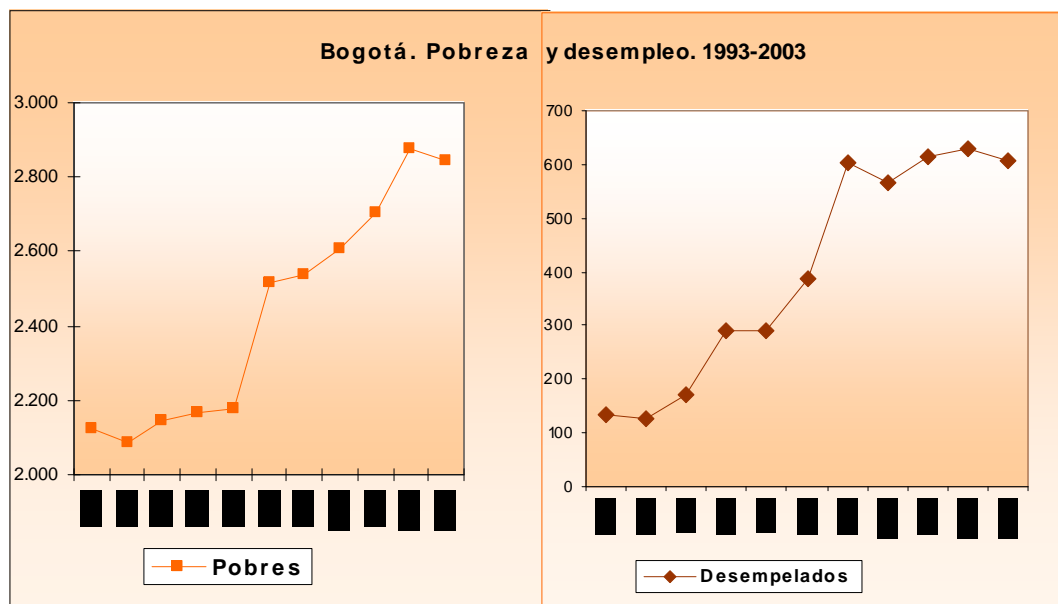
II. Las dimensiones y las características del fenómeno de la “nueva pobreza”

Como se puede apreciar, se requiere una visión más compleja del fenómeno de la pobreza que de cuenta de su carácter integral, multidimensional y local. La pobreza no se reduce a la insuficiencia de ingreso ni a la imposibilidad de satisfacer las necesidades básicas. Es una situación compleja de privación y carencia, en la que por ausencia de oportunidades las personas están impedidas para desarrollar sus capacidades y ejercer en forma efectiva sus derechos.

El alto grado de pobreza por ingresos presente en la ciudad y las situaciones de alta vulnerabilidad de buena parte de la población, han centrado el debate sobre la pobreza en la forma de mejorar la situación de los grupos con mayores carencias. Tanto los programas nacionales –que no siempre operan en la ciudad, como es el caso de Familias en acción- como buena parte de los programas de la ciudad, están centrados en los más pobres de los pobres. Cuando los recursos son escasos, esta opción por los más pobres parece de elemental justicia. De allí que la preocupación por los nuevos pobres, no haya estado en el centro del debate, aunque algunos de los principales indicadores permiten caracterizar inicialmente este fenómeno.

1. Aumenta la pobreza

A principio de la década de 1990, 2.149.652 personas eran pobres. En 2003, esta cifra ascendía a 2.845.004. Es decir, el número de personas en condición de pobreza aumentó en casi 700 mil. El punto de quiebre se vive entre 1997 y 1999, cuando el número de pobres aumentó en 363 mil personas, como consecuencia del golpe inicial de la recesión económica. Posteriormente, la pobreza no disminuye, y continúa aumentando hasta 2003. En una sola localidad del distrito, Ciudad Bolívar, el número de pobres aumentó de 249 mil a 426 en los 13 años considerados. El gráfico ilustra la relación entre el aumento del desempleo y el aumento de la pobreza en los años comprendidos entre 1993 y 2003.



2. Aumentan el desempleo, el subempleo y el trabajo precario

Pero no solamente el desempleo aumenta; el que se genera es de mala calidad; el existente se hace más precario. Aumenta el empleo informal, los salarios se reducen, el subempleo y la temporalidad aumenta.

Entre 1992 y 2003, el número de ocupados en el sector informal creció en 421.190 personas, mientras que el número total de ocupados lo hizo en 587.520. Hacia 2000, la ciudad registró el mayor porcentaje de informalidad (57 de cada 100 trabajadores) y aunque ha disminuido levemente, sigue siendo muy elevada, como se mostró en el capítulo anterior.

El subempleo, definido como aquellas situaciones de empleo en las que se subutiliza la capacidad productiva de los trabajadores (personas que no han alcanzado su nivel de pleno empleo según el Convenio sobre la política de empleo adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1954). Son personas con empleos de baja productividad, jornadas insuficientes, ingresos precarios o que no utilizan adecuadamente sus competencias. Son actividades "refugio", en las cuales los trabajadores se dedican a alguna actividad para no permanecer desempleados, así esta no le ofrezca una jornada adecuada, no le permita desarrollar sus potencialidades o no le ofrezca una remuneración justa. En Bogotá, en 2003, 33.4% de los trabajadores estaban subempleados, según la Encuesta Continua de Hogares para la Ciudad.

A esto se suma la caída en los ingresos de los hogares. Entre 1997 y 2003, el ingreso promedio de los hogares cayó en cerca de 38%, y hubo cambios importantes en las fuentes de ingreso. La caída de ingresos se dio en todos los estratos socioeconómicos, pero especialmente en los estratos medios. De allí el aumento en la incidencia de la pobreza. Los que ya eran pobres, se volvieron, más pobres. Unos y otros recomponen sus fuentes de ingresos: pesan menos los ingresos laborales y más las transferencias y los regalos; los activos se deterioran y producen menor rentabilidad. Esta recomposición, junto con la del gasto, es parte de la estrategia de las familias para hacer frente a la crisis, e ilustra el segmento de población que podría identificarse como "nuevos pobres". En los cuadros que siguen se muestra la situación.

Cuadro 16. Bogotá. Ingreso promedio mensual por Hogar, según estrato (\$ de 2003)

Estrato	1997	2003	Variación %
1 y 2	1.099.878	897.605	-18.4
3	2.426.280	1600.676	-34.0
4	5.549.977	3.303.787	-40.5
5 y 6	10.103.340	7.089.953	-29.8
Total	3.040.569	1.887.228	-37.9

Fuente: Tomado de: DAPD- Econometría. Análisis Global sectorial y por localidades de la Encuesta de calidad de Vida en Bogotá. Página 59, Cuadro 90

Cuadro 79. Bogotá. Fuentes de ingreso de los Hogares. Distribución porcentual

	1997	2003
Ingresos laborales	59.6	58.0
Transferencias	7.6	13.5
Ingresos de capital	13.2	13.1
Ingresos por activos	5.6	20.3
Ingresos imputados	12.9	11.1
Autoconsumo	0.2	0.2
Ingreso en especie	0.0	0.1
Regalos	0.9	1.3
TOTAL	100.0	100.0

Fuente: Tomado de: DAPD- Econometría. Análisis Global sectorial y por localidades de la Encuesta de Calidad de Vida en Bogotá. Página 59, Cuadro 91

Por el lado del gasto la situación es similar. Los gastos promedio disminuyen y se presenta un cambio en la distribución del mismo. La salud, el vestuario, la vivienda, y los gastos varios se reducen entre 1997 y 2003, para poder afrontar los gastos en alimentos y educación.

Cuadro 18. Bogotá. Gasto promedio mensual por Hogar, según estrato (\$ de 2003)

Estrato	1997	2003	Variación %
1 y 2	1.281.761	997.407	-22.2
3	2.476.400	1.711.571	-30.9
4	5.628.263	3.315.809	-41.1
5 y 6	8.702.039	5.892.794	-32.3
Total	3.010.843	1.888.512	-37.3

Fuente: Tomado de: DAPD- Econometría. Análisis Global sectorial y por localidades de la Encuesta de Calidad de Vida en Bogotá. Página 59, Cuadro 90

3. Los ciudadanos sienten la pobreza¹³

La forma como los ciudadanos perciben sus condiciones de vida tiene importancia en el diseño de las políticas contra la pobreza. En 2003, 7.1% de los hogares Bogotanos consideraba que sus condiciones de vida eran muy buenas y 54.6% las catalogaba como "buenas". En el otro extremo, 3.8% las consideraba "malas" y 34.5% como "Regulares". En comparación con el hogar donde el encuestado se crió, 45.6% declaran sentirse mejor económicamente hoy que cuando niños. Para 37% las condiciones son iguales y para 17% peores. Una mezcla de movilidad ascendente y descendente, que se distribuye, en forma bastante similar por localidades. Viven, sin embargo, preocupados por los problemas de "Dinero", que son los que les causan más tensión al 35% de los hogares, seguidos por los problemas de salud (24%), familiares (14%) y de trabajo (10%).

Sobre sus ingresos, 30% cree que no le alcanzan para cubrir los gastos mínimos del hogar, porcentaje que crece con el nivel de pobreza observado en las distintas localidades, llegando, por ejemplo a 46.% en Ciudad Bolívar, una de las localidades con mayor incidencia de pobreza. Un 57% adicional cree que le alcanzan apenas para cubrir los gastos mínimos y solo

¹³ La información de esta sección fue tomada de la Encuesta de Calidad de Vida de Bogotá 2003.

12% considera que cubren más de lo necesario. En general, 46.6% de los bogotanos se consideraba pobre en 2003, cifra no muy lejana de la medición de pobreza por ingresos que se presentó atrás.

Durante la crisis, los hogares sufrieron eventos económicos adversos, el principal de los cuales fue la pérdida de empleo del jefe del hogar (23.5% de las respuestas), del cónyuge (11.4%) o de otro miembro del hogar (9.6%). No extraña entonces la respuesta en el mercado laboral, con aumento de las tasas de participación y de empleo precario. Para enfrentar esta situación, los hogares reducen su gasto en alimentos (28.4% de respuestas), vestuario (31%), gasaron ahorros (19.1%) o se endeudaron (28.5%).

El principal activo de los hogares bogotanos es la vivienda propia, como se señaló más arriba. 23% de los hogares tiene automóvil de uso particular, y algunos electrodomésticos se han casi universalizado, como es el caso del frigorífico (78% de los hogares tienen uno); la estufa eléctrica o a gas (97%); otros, que permiten avances en comunicaciones o actividades de estudio y trabajo, como el computador personal solo está presente en 27% de los hogares y solo en 14% hay conexión a la internet.

III. Las políticas y prácticas contra la pobreza.

El Plan de Desarrollo de la administración distrital, se centra en la lucha contra la pobreza y la exclusión. Es la primera vez en la historia de la ciudad que un plan se concentra a este objetivo. Aunque, como se ha visto a través del diagnóstico no es fácil diferenciar estrictamente los « nuevos pobres » de los « pobres de siempre », es claro que en el fuerte aumento de la pobreza en la ciudad hay un alto componente de « nuevos pobres », que fueron generados por dos fenómenos : la crisis económica de finales de siglo y el desplazamiento interno causado por la violencia que ha conducido a que una cifra no claramente establecida de colombianos haya llegado a la ciudad, en condiciones precarias, bien fuera porque antes ya eran pobres o bien porque con el desplazamiento lo perdieron todo.

El plan enfrenta algunas de las problemáticas de pobreza de la ciudad : da prioridad a la lucha contra el hambre, a través de su programa Bogotá sin hambre, que busca alcanzar la seguridad alimentaria de la ciudad, combinando acciones de alimentación y nutrición con la puesta en marcha de un ambicioso Plan Maestro de Abastecimiento para la ciudad. El Plan se propone un ambicioso programa de aumento de cobertura y calidad en salud y educación, de manera que estas lleguen a los sectores más pobres, que son los que están aún por fuera del sistema ; en la medida en que estos derechos sean respetados, los pobres tendrán, en el mediano y largo plazo, mejores condiciones para poner en marcha sus capacidades y la construcción de su proyecto de vida autónomo.

En su concepción, el plan combina varios aspectos importantes: la apuesta por los derechos humanos como garantía de inclusión social y desarrollo de capacidades, la prioridad otorgada a aquellos que se encuentran en situación de mayor riesgo social y una concepción holística de la problemática social.

De allí se desprenden las políticas encaminadas a garantizar derechos fundamentales, a propiciar el desarrollo autónomo de las personas, a mejorar las condiciones de acceso equitativo a los servicios sociales, en fin, a crear condiciones sostenibles para la superación de la pobreza

Es clara la apuesta que hace el plan por los grupos y poblaciones más vulnerables. Pero es claro también que las orientaciones propuestas se encaminan no solo a atender los problemas sociales más inmediatos, sino a crear condiciones para el desarrollo posterior. La opción por los niños, las niñas y los jóvenes contribuye a romper el círculo vicioso de la transmisión intergeneracional de la pobreza; la opción por la vinculación productiva, a crear capacidades para que las personas puedan llevar la vida que quieren tener; la perspectiva de género y etnia le apunta a la inclusión de toda la población del distrito en el marco del derecho a la igualdad y de no discriminación.

Vale la pena señalar y esto será objeto de revisión posterior, algunos de los programas que le apuestan a golpear la "nueva pobreza", así no sea este su objetivo explícito. Son los programas dirigidos, sobre todo, a la generación de empleo e ingresos.

La orientación principal del programa de empleo para Bogotá es el estímulo de la demanda agregada interna, por considerar que este es el principal obstáculo para que los empresarios inviertan. Para esto, se impulsará la inversión pública, se implementará una política indirecta de ingresos y se realizarán intervenciones para la reactivación productiva y la competitividad.

El impulso a la inversión pública es una política activa de empleo de corto plazo orientada a generar puestos de trabajo productivos. Busca dos objetivos: mitigar las tensiones existentes en el mercado de trabajo y aliviar la situación de pobreza de muchos hogares, permitiéndoles generar ingresos y aumentando su capacidad de compra.

La política indirecta de ingresos tiene como objeto estimular y expandir la demanda. Se trata de elevar la capacidad de compra de los hogares más pobres mediante la reducción del precio de ciertos bienes y servicios.

Finalmente, la política de reactivación productiva y competitividad tiene como fin estimular el desarrollo de sectores estratégicos y construir una plataforma económica que permita en el mediano plazo tasas de crecimiento anual que garanticen la disminución progresiva del desempleo, la generación sostenible de ingresos para la población y el mejoramiento de la calidad de vida de los bogotanos.

En este diagnóstico nos referiremos a la política de fortalecimiento y optimización de programas de generación de empleo e ingresos, que buscan la inserción sociolaboral de poblaciones vulnerables. Estos programas tienen como objeto ofrecer oportunidades de capacitación, vinculación laboral o estímulos para emprender prácticas empresariales asociativas que permitan a quienes participan mejorar sus ingresos y su calidad de vida.

Entre ellos se destacan los proyectos de Idipron -Generación de empleo como herramienta de recuperación para jóvenes de la calle y pandilleros, mediante el acceso a formación técnica, práctica laboral y el estímulo de prácticas e iniciativas empresariales-; Secretaría de Gobierno (con tres proyectos: Misión Bogotá, cuyo objetivo es contribuir al buen uso, apropiación y goce del espacio público, mediante guías ciudadanos que promueven prácticas de cultura ciudadana; la Capacitación de jóvenes con riesgo de caer en actividades ilícitas y la Generación de iniciativas productivas individuales o asociativas para la generación de ingresos); el Departamento Administrativo de Bienestar Social-DABS- (Capacidades y oportunidades para la generación de ingreso y empleo); y el Fondo de Ventas Populares, a través de programas para la incorporación de los vendedores ambulantes y estacionarios al mercado formal. (Ver fichas de algunos de ellos en anexo)

Proyectos de inserción sociolaboral que contribuyen a la lucha contra la pobreza¹⁴

1. El trabajo como propuesta de inclusión social. La experiencia de Idipron¹⁵

- **Título de la iniciativa:** *Generación de empleo como herramienta de recuperación para jóvenes de la calle y pandilleros.*
- **Breve descripción:** proceso educativo y terapéutico que se desarrolla a través de etapas de motivación, educación, formación técnica, práctica laboral y seguimiento, en el cual el trabajo y el estudio son herramientas socializadoras de gran importancia. El programa brinda a los jóvenes acceso a la educación formal con metodologías especiales que le permiten avanzar a su propio ritmo; en forma paralela se brinda formación en áreas de informática, talla en madera, electricidad, construcción, música, cerámica, vitrales, danza, pintura, tejido en los 87 talleres de la institución. Los jóvenes tienen una oportunidad laboral en alguna de las entidades con las cuales Idipron celebra convenios.
- **Objetivos generales y específicos:** lograr la inclusión social de jóvenes habitantes de la calle a través de su motivación para ser atendidos, accedan a la formación técnica y a la práctica laboral.
- **Resultados previstos y alcanzados:** el proyecto contribuye a disminuir el desempleo de jóvenes sin capacitación y tiene efectos sobre la seguridad ciudadana, la convivencia y la calidad de vida. Los jóvenes han realizado trabajos de reparcho de vías, construido andenes, salones y comunales, reparado señales viales y arreglado parques. El número de beneficiarios ha venido aumentando desde 150 en 1998 hasta 1723 en 2003. En 2044, 1659 jóvenes se encontraban en el programa, de los cuales 90% son hombres. Entre 2005 y 2007 se proyectan 2000 beneficiarios por año.
- **Beneficiarios directos e indirectos:** Jóvenes habitantes de la calle; ciudadanía en general.
- **Promotores y ejecutores de la experiencia:** Idipron, en convenio con otras entidades del Distrito con las cuales realiza convenios para las prácticas laborales.
- **Duración y periodo de realización:** El proyecto empezó en 1995, con muy baja cobertura, la cual ha aumentado a partir de 1999.
- **Costos y entidad financiera:** presupuesto del Distrito
- **Problemáticas encontradas y soluciones adoptadas:** El principal problema es que los convenios con entidades generadoras de empleo tienen carácter temporal. Para solucionar este problema, Idipron capacita a los jóvenes en trabajo asociativo, que ha llevado a la conformación de 3 cooperativas y 3 precooperativas que están formadas por grupos de 40 a 50 jóvenes.
- evaluaciones intermedias y final

¹⁴ Basado en Secretaría de Hacienda. Dirección de Estudios Económicos. Desarrollo Social de Bogotá, D.C. No. 1 de 2004. Programas de generación de empleo e ingresos en la inversión del Distrito. Pag 21 a 74

¹⁵ Idipron: Instituto Distrital para la protección de la niñez, que funciona desde 1970 para promover la formación integral del niño y joven de la calle.

2. Guías de la ciudad, un ejercicio para la autogestión

- **Título de la iniciativa:** *Misión Bogotá*¹⁶.
- **Breve descripción:** el proyecto es una propuesta de inclusión social que fortalece en los guías la capacidad de ejercer derechos y deberes, promueve la apropiación de la ciudad y la mejora de las competencias ciudadanas, mediante una práctica remunerada de seis meses que incluye el tiempo de instrucción. El proyecto se organiza en dos ámbitos: Ciudadanía en el Espacio Público y Gestión comunitaria. El primero fomenta en el espacio público el acceso, uso, disfrute y preservación de espacios y la convivencia y solidaridad. El segundo promueve la participación y organización comunitaria, la convivencia y el acceso a los servicios sociales en barrios especialmente vulnerables de la ciudad.
- **Objetivos generales y específicos:** contribuir al buen uso, apropiación y goce del espacio público, a través de la promoción de prácticas y valores, enmarcados en una cultura ciudadana solidaria
- **Resultados previstos y alcanzados:** Desde su creación, hasta 2003, se habían beneficiado 4699 ciudadanos y ciudadanas. En 2004, 1.370. Entre 2005 y 2007 se espera beneficiar 1630 personas cada año. Por género, se han beneficiado más las mujeres (78%). Misión Bogotá ha desarrollado convenios para la contratación de guías con varias entidades del Distrito: Instituto Distrital de Recreación y Deporte (171 guías en 2004); DABS (230); Secretaría General (63); Transmilenio (160); Instituto de Cultura y Turismo (22), Ministerio de Justicia (80)
- **Beneficiarios directos e indirectos:** hombres y mujeres mayores de edad, de estratos 1, 2 y 3, con disposición de desarrollar un trabajo temporal que les genere ingresos. Se han beneficiado jóvenes bachilleres, jefes de hogar sin empleo, jóvenes pertenecientes a las "barras" de fútbol, población en situación de desplazamiento, población en situación de prostitución, habitantes de la calle, recicladores, indígenas, vendedores ambulantes, reincorporados de la lucha armada, drogadictos en recuperación, entre otros.
- **Promotores y ejecutores de la experiencia:** secretaría de Gobierno de la Alcaldía
- **Duración y periodo de realización:** El proyecto empezó en 1998 y se espera su continuidad
- **Costos y entidad financiera:** presupuesto del Distrito
- **Problemáticas encontradas y soluciones adoptadas:** El principal problema es el carácter temporal del empleo generado. Misión Bogotá está definiendo un programa de Competencias para la vida y el trabajo, bajo un enfoque de autogestión que desarrollará competencias para que el guía ciudadano tenga los elementos necesarios para procurarse por sí mismo un empleo sostenible.

¹⁶ Proyecto para la convivencia y seguridad ciudadana, a cargo de la Secretaría de Gobierno; creado en 1998

3. Talentos y Oportunidades para la generación de empleo e ingresos

- **Título de la iniciativa: Talentos y Oportunidades para la generación de empleo e ingresos**
- **Breve descripción:** fue creado por el Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito –DABS- en 2001. A través de una metodologías que se basa en el crecimiento gradual de aprendizajes personal, colectivo, institucional, técnico y empresarial, desarrollo seis momentos diferentes del proceso: reconocimiento de talentos; selección de perfiles personales y ocupacionales; formación, calificación y acreditación; prácticas productivas; acompañamiento social y seguimiento productivo; constitución asociativa empresarial y proyección productiva.
- **Objetivos generales y específicos:** ofrecer oportunidades de formación y generación de ingresos a la población en condiciones de mayor vulnerabilidad y pobreza (especialmente mujeres jefas de hogar, habitantes de la calle, y habitantes de zonas urbanísticamente deprimidas –Santa Inés- el cartucho). Busca consolidar alianza estratégicas entre agentes institucionales, económicos y gremiales de la ciudad para generar mayores niveles de calificación para el trabajo, reconocimiento social, dignificación de oficios y desarrollo de formas de organización empresarial.
- **Resultados previstos y alcanzados:** Desde su creación, hasta 2003, había 7.112 personas inscritas en el Banco de talentos y a través de 13 alianzas interinstitucionales se gestionaron 5.114 oportunidades de formación, capacitación y generación de ingresos. Entre 2004 y 2008 se pretende beneficiar al menos 6840 personas con procesos de formación para el trabajo y gestionar oportunidades de empleo para 6.225.
- **Beneficiarios directos e indirectos:** hombres y mujeres mayores de edad, en condiciones de vulnerabilidad
- **Promotores y ejecutores de la experiencia:** DABS, en alianza con entidades públicas (IDRD, IDU, Jardín Botánico, Misión Bogotá, UESP, DAMA, Empresa de Acueducto de Bogotá), privadas (Permoda) y del tercer sector (Casa de la Mujer trabajadora, Corporación Minuto de Dios, Fondo de Desarrollo Empresarial Corona)
- **Duración y periodo de realización:** El proyecto empezó en 2001 y está prevista su continuidad
- **Costos y entidad financiera:** presupuesto del Distrito
- **Problemáticas encontradas y soluciones adoptadas:** El principal problema es el carácter temporal del empleo generado.