Estudio monográfico de Bogotá









DINÁMICA Y CARACTERIZACIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD ANTE LA PANDEMIA POR COVID - 19.

Ana Virginia Mujica-Pereira

ONU HABITAT
POR UN MEJOR FUTURO URBANO

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
BOGOTÁ

ONU HABITAT
POR UN MEJOR FUTURO URBANO

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ DC | BOGOTÁ

Estudio Monográfico de Bogotá

Dinámica y caracterización de la pobreza y la desigualdad ante la pandemia por COVID-19

Consultoría realizada para la Secretaría Distrital del Hábitat

Ana Virginia Mujica-Pereira

2021

RESUMEN

Este estudio hace parte del análisis liderado por la Secretaría Distrital del Hábitat y ONU Hábitat para evaluar los efectos de la pandemia por COVID-19 en Bogotá, dentro del que se consideran las acciones asociadas a la gobernanza urbana, la morfología y función de la ciudad, y las finanzas y el modelo económico local. En particular, este documento se centra en los efectos socioeconómicos de la pandemia, con énfasis en la dinámica observada en la incidencia de la pobreza y su relación con diversas características propias de los hogares, sus viviendas y su entorno geográfico y ambiental.

El crecimiento de la pobreza entre 2019 y 2020 es un hecho sin precedentes en la historia reciente de la ciudad, y se constituye así en uno de los principales retos para la administración local (y nacional) en los próximos años. Aunque las acciones implementadas por el Gobierno Nacional y la Alcaldía de Bogotá en materia de protección social han contribuido a mitigar los efectos negativos de la pandemia en los ingresos y calidad de vida de los hogares en el corto plazo, persiste la segregación espacial de la población pobre y vulnerable en la ciudad. Aunque esta segregación pudo haber tenido efectos positivos en la minimización del contagio durante los primeros meses de la pandemia, la falta de acceso a bienes y servicios públicos esenciales, así como la exposición a malas condiciones ambientales, impone una barrera estructural para la superación de la pobreza. Por tanto, a mediano y largo plazo, además de la necesidad de crear un sistema de protección social integral y permanente, será indispensable crear políticas de desarrollo urbano que promuevan la integración y permitan el desarrollo efectivo de las capacidades de todos los bogotanos.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 8

1. METODOLOGÍA 10

1.1. Fuentes de información 10

1.2. Análisis espacial 13

1.3. Estimación de los efectos del Programa Arriendo Solidario 17

2. IGUALDAD Y RESILIENCIA 19

2.1. Evolución reciente del mercado laboral 21

2.2. Caracterización e incidencia de la pobreza antes de la pandemia por COVID-19 35

2.3. Medidas adoptadas e incidencia de la pobreza durante la pandemia por COVID-19 43

3. DESIGUALDAD COMO COMORBILIDAD ANTE EL COVID-19 67

3.1. Segregación espacial y morbilidad por COVID-19 67

4. RELACIÓN ENTRE ESTÁNDARES DE VIVIENDA ADECUADA Y EL COVID-19 84

4.1. Déficit habitacional en Bogotá 84

4.2. Estándares de vivienda y morbilidad por COVID-19 87

5. IMPACTO DEL COVID-19 EN LOS DESALOJOS Y EL NÚMERO DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE 99

5.1. Evolución de la habitabilidad en calle 100

5.2. Efectos sobre el riesgo de desalojo 103

6. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA 105

7. BIBLIOGRAFÍA 113

ANEXOS 115

Estudio monográfico de Bogotá

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Número de ocupados y variación por actividad económica y nivel de vulnerabilidad en Bogotá, 2019-2020 26
Tabla 2. Incidencia de la pobreza monetaria por características del jefe de hogar, 2019 38
Tabla 3. Incidencia de la pobreza monetaria extrema por características del jefe de hogar, 2019 39
Tabla 4. Privaciones del IPM por área y sexo del jefe de hogar, 2019 41
Tabla 5. Incidencia de la pobreza monetaria por características del jefe de hogar, 2020 51
Tabla 6. Incidencia de la pobreza monetaria extrema por características del jefe de hogar, 2020 53
Tabla 7. Efectos estimados de las medidas de protección social sobre la incidencia de la pobreza moderada, 2019-2020 58
Tabla 8. Efectos estimados de las medidas de protección social sobre la incidencia de la pobreza extrema, 2019-2020 59
Tabla 9. Estimación del efecto del IIA sobre la concentración espacial de casos de COVID-19 82
Tabla 10. Número de personas habitantes de calle atendidas por modalidad y unidad operativa, 2019-2020 102
Tabla 11. Hogares por dificultad de pago y condición de pobreza y elegibles para Arriendo Solidario, 2020* 104
Tabla 12. Hogares por dificultad de pago, nivel de ingresos y elegibles para Arriendo Solidario, 2020* 105

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Principales indicadores del mercado laboral para Bogotá, total y por sexo, 2019-2020 21
Gráfico 2. Variación absoluta de ocupados, desocupados e inactivos, total y por condición de pobreza, 2019-2020 22
Gráfico 3. Variación porcentual de ocupados, desocupados e inactivos por sexo, 2019-2020 23
Gráfico 4. Número de ocupados y variación por actividad económica y sexo, 2019-2020 27
Gráfico 5. Número de personas empleadas por sectores en Bogotá, 2019-2021* 29
Gráfico 6. Índice de empleo por sectores, 2020-2021* 30
Gráfico 7. Variación absoluta en el número de ocupados, desocupados e inactivos por quintiles de ingreso, 2019-2020 31
Gráfico 8. Variación absoluta en el empleo formal e informal por sexo, 2019-2020* 32
Gráfico 9. Variación absoluta en el empleo formal e informal por condición de pobreza, 2019-2020* 32
Gráfico 10. Pirámides poblacionales de Bogotá y total nacional –TN, 2020 36
Gráfico 11. Incidencia de la pobreza multidimensional por sexo del jefe y tipología de hogar, 2019 42
Gráfico 12. Incidencia de la pobreza multidimensional por sexo del jefe de hogar y nivel educativo, 2019 42
Gráfico 13. Evolución de la pobreza monetaria moderada y extrema, 2012-2020 49
Gráfico 14. Distribución del ingreso per cápita de los hogares en Bogotá, 2019-2020* 52
Gráfico 15. Coeficiente de Gini, 2008-2020 55
Gráfico 16. Tipo de tenencia de la vivienda por condición de pobreza, 2019-2020 61
Gráfico 17. Efecto del Programa Arriendo Solidario en la incidencia de la pobreza 63
Gráfico 18. IPM y precios del suelo por localidad 70

Gráfico 19. Distribución acumulada de las medidas de vulnerabilidad externa 73
Gráfico 20. Relaciones entre medidas internas y externas de vulnerabilidad 75
Gráfico 21. Correlaciones entre medidas internas y externas de vulnerabilidad.....77
Gráfico 22. Casos confirmados de COVID-19 por km^2, 2020.....79
Gráfico 23. Casos confirmados de COVID-19 por km^2 y su relación con medidas internas de vulnerabilidad, 2020 80
Gráfico 24. Relación entre los casos de COVID-19, pobreza y vulnerabilidad 81
Gráfico 25. Histograma del IIA y punto de inflexión el efecto sobre la concentración de casos de COVID-19.....83
Gráfico 26. Hogares con déficit cuantitativo por condición de pobreza, 2019-2020* 86
Gráfico 27. Hogares con déficit cualitativo por condición de pobreza, 2019-2020*86
Gráfico 28. Hogares con servicio de agua con gestión adecuada o básica por UPZ y localidad (%) 89
Gráfico 29. Hogares con servicio sanitario con gestión adecuada o básica por UPZ y localidad (%) 90
Gráfico 30. Hogares con servicio de recolección de basuras por UPZ y localidad (%) 92
Gráfico 31. Hogares con servicio de internet en su vivienda por UPZ y localidad (%) 94
Gráfico 32. Hogares con hacinamiento mitigable por UPZ y localidad (%) 96
Gráfico 33. Hogares con pisos adecuados por UPZ y localidad (%) 97
Gráfico 34. Hogares con paredes adecuadas por UPZ y localidad (%) 98
Gráfico 35. Correlaciones entre calidad de la vivienda, acceso a servicios y casos confirmados de COVID-19 99
Gráfico 36. Número y variación de habitantes de calle atendidos por la SDIS, 2019-2020.....102
Gráfico 37. Afiliación a salud en Bogotá y 12 áreas restantes, total y por sexo, 2020-2021*.....116

Gráfico 38. Afiliación a salud en Bogotá y 12 áreas restantes por tipo de régimen, 2020-2021* 117
Gráfico 39. Afiliación a salud en Bogotá por tipo de régimen y condición de pobreza, 2019 y 2020 117

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Efectos sociales y económicos de la pandemia por COVID-19 20
Figura 2. Incidencia de la pobreza multidimensional por localidad, UPZ y manzana, 2018 46
Figura 3. Distribución de medidas internas de vulnerabilidad 69
Figura 4. Distribución de la estratificación por localidad, 2021 71
Figura 5. Distribución de medidas externas de vulnerabilidad e Índice de Integración Ambiental 72
Figura 6. Variación espacial y temporal de los casos confirmados de COVID-19, 2020 78
Figura 7. Distribución del acceso a servicios, calidad de la vivienda y casos confirmados de COVID-19 por UPZ 88

ABREVIACIONES

DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ENCV	Encuesta Nacional de Calidad de Vida
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
IBOCA	Índice Bogotano de Calidad del Aire
ICFES	Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación
IDU	Instituto de Desarrollo Urbano
IIA	Índice de Integración Ambiental
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RMCAB	Red de Monitoreo de Calidad del Aire de Bogotá
SDBS	Sistema Distrital Bogotá Solidaria
SDHT	Secretaría Distrital del Hábitat
SDIS	Secretaría Distrital de Integración Social
SISBÉN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios
UAECD	Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital
UPZ	Unidad de Planeamiento Zonal

INTRODUCCIÓN

El primer caso de COVID-19 en Colombia fue registrado el 6 de marzo de 2020, ante lo cual, y teniendo en cuenta la evolución de la pandemia a nivel mundial, el gobierno colombiano declaró el Estado de Emergencia Sanitaria el 12 de marzo (Resolución 385 de 2020) y el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica el 17 de marzo (Decreto 417 de 2020). Luego, con el objetivo de minimizar los niveles de contagio y mortalidad de la población colombiana y, a su vez, fortalecer la capacidad de atención del sistema de salud, se decretó el aislamiento preventivo obligatorio a nivel nacional desde el 24 de marzo hasta el 30 de agosto de 2020, tras varias prórrogas y la apertura parcial de sectores económicos esenciales.

Dada la mayor incidencia de la enfermedad en las grandes ciudades, Bogotá ha sido además objeto de períodos de aislamiento preventivo adicionales, lo que ha profundizado los efectos sociales y económicos de la pandemia y, por tanto, la conflictividad social en la ciudad. De hecho, Bogotá enfrenta hoy niveles de pobreza (40,1%) e indigencia (13,3%) no observados hace más de una década, acercándose a los niveles registrados a nivel nacional.

Estos resultados, por supuesto, generan grandes retos para el Gobierno Nacional y la Alcaldía de Bogotá. Aunque se debe profundizar en la cobertura de los sistemas de protección social, fortalecer los mecanismos para la preservación del empleo, y facilitar y apoyar la actividad empresarial, especialmente de las pequeñas y medianas empresas, es también necesario preservar la estabilidad de las finanzas públicas y las condiciones macroeconómicas del país. En esa medida, se destacan los esfuerzos del Gobierno Nacional y la Alcaldía de Bogotá para mitigar los efectos de la pandemia: a nivel nacional, mediante las transferencias adicionales a los beneficiarios de las programas Más Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor, la compensación del IVA y el Programa Ingreso Solidario, y a nivel local, con el desarrollo del Sistema Distrital Bogotá Solidaria, mediante el cual se otorgan auxilios

Estudio monográfico de Bogotá

monetarios y no monetarios a los bogotanos en condición de pobreza o vulnerabilidad.

Con el objetivo de identificar las buenas prácticas y lecciones aprendidas en la toma de decisiones para enfrentar la pandemia por COVID-19 en Bogotá, este estudio analiza los efectos sobre la pobreza y la desigualdad, identificando aquellos aspectos que aumentan el riesgo de los individuos a contraer la enfermedad y que profundizan los efectos sociales y económicos de la pandemia, como lo son el acceso limitado a los bienes y servicios públicos de la ciudad, y las características propias de las viviendas, hogares y sus integrantes (hacinamiento, acceso a servicios de agua y saneamiento, informalidad laboral, etc.). También se consideran los efectos de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional y la Alcaldía de Bogotá para mitigar los efectos de la pandemia, y en particular del Programa Arriendo Solidario sobre el riesgo de desalojo. Cabe mencionar que este estudio se enmarca en un análisis más amplio de los efectos de la pandemia en Bogotá, liderado por la Secretaría Distrital del Hábitat y ONU Hábitat, dentro del que se consideran también las acciones asociadas a la gobernanza urbana, la morfología y función de la ciudad, y las finanzas y el modelo económico local.

El estudio se centra en los años 2019 (pre-pandemia) y 2020 (pandemia), con algunos análisis a abril de 2021. Las principales fuentes de información son las encuestas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE relacionadas con el bienestar, la calidad de vida, los ingresos y el empleo de las personas, así como la información suministrada por las secretarías distritales sobre las medidas adoptadas por la Alcaldía de Bogotá para mitigar los efectos de la pandemia y la atención otorgada a los habitantes de calle. Debido a las restricciones de movilidad para la realización de las encuestas del DANE en 2020, algunas de las estimaciones pueden presentar discrepancias. Los análisis espaciales y de correlación con la morbilidad por COVID-19 provienen del proyecto de investigación realizado por Camargo y Feged-Rivadeneira (2021, en curso).

El documento está organizado de la siguiente manera. En la siguiente sección se describe brevemente la metodología utilizada para el desarrollo de los componentes de este estudio. La tercera sección presenta las dinámicas observadas en la incidencia de la pobreza entre 2019 y 2020, y los efectos de las diversas medidas de mitigación adoptadas por el Gobierno Nacional y la Alcaldía de Bogotá. En la cuarta sección se describe la relación entre diversas medidas de vulnerabilidad, segregación y morbilidad por COVID-19. La quinta sección se enfoca en la relación entre las condiciones de vivienda y habitabilidad y la morbilidad por COVID-19. La sexta sección presenta los efectos del COVID-19 sobre el riesgo de desalojo, principalmente asociado a las dinámicas del mercado laboral, y la habitabilidad en calle, teniendo en cuenta la medida de Arriendo Solidario de la Alcaldía de Bogotá. Finalmente, en la séptima sección se presentan las conclusiones y algunas recomendaciones para minimizar los efectos del COVID-19 sobre la pobreza y la desigualdad en el corto y mediano plazo.

1. METODOLOGÍA

A continuación, se describen las fuentes de información utilizadas y las metodologías empleadas para el desarrollo de los diferentes componentes de este estudio.

1.1. Fuentes de información

Para la descripción y análisis de la pobreza monetaria, mercado laboral, acceso a salud y vivienda se utilizó la Gran Encuesta Integrada de Hogares –GEIH desde 2012 a 2021, haciendo énfasis en los años 2019 (pre-pandemia) y 2020 (pandemia). La GEIH es representativa para las zonas urbana y rural, las regiones, los departamentos, 13 áreas metropolitanas (incluyendo Bogotá) y 11 ciudades intermedias. Cabe notar que, debido a las declaratorias de Emergencia Sanitaria y Económica, Social y Ecológica,

Estudio monográfico de Bogotá

se cambió la metodología de recolección de información presencial a telefónica en las principales áreas del país, omitiendo los módulos de vivienda (01), otras actividades (90) y otros ingresos (95) entre marzo y julio, así como los módulos de desocupados (70) e inactivos (80) entre marzo y abril. Por lo anterior, algunas preguntas relacionadas con la identificación del jefe del hogar, afiliación en salud e ingresos, entre otras, no presentan continuidad en el tiempo, lo cual puede llevar a discrepancias en las estimaciones que usan las preguntas de jefatura del hogar o afiliación en salud. Sin embargo, que algunas variables, como aquellas relacionadas a los ingresos, fueron reconstruidas y publicadas por el DANE en abril de 2021, luego de contactar a los hogares encuestados en los meses faltantes.

Para las estimaciones de la pobreza multidimensional se utilizó la Encuesta Nacional de Calidad de Vida –ENCV de 2019, mediante la cual se recoge información sobre los determinantes del bienestar y la calidad de vida de los hogares (salud, educación y acceso a servicios públicos, entre otros). La ENCV tiene representatividad a nivel urbano y rural, así como para 9 regiones del país, incluyendo Bogotá (cabecera y centro poblado y rural disperso).

Para el análisis geográfico, las correlaciones espaciales y las estimaciones de segregación, se utilizaron los datos georreferenciados del Censo Nacional de Población y Vivienda –CNPV de 2018, a los cuales se les adicionaron variables relacionadas con la calidad del aire, el acceso a centros de salud y estaciones de Transmilenio, la oferta de espacio público y de arbolado urbano, y la competitividad educativa (medida por los resultados del ICFES). La información para la construcción de estas variables adicionales proviene de la Red de Monitoreo de Calidad del Aire de Bogotá –RMCAB, la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital –UAECD, el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU, las Secretarías Distritales de Planeación y Salud, el Jardín Botánico de Bogotá, y el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación –ICFES. Los análisis sobre morbilidad por COVID-19 a nivel de UPZ

provienen de la investigación de Camargo y Feged-Rivadeneira (2021, en curso), con la información otorgada por la Secretaría Distrital de Salud.

Para las simulaciones de los efectos del Programa Arriendo Solidario sobre la pobreza y el riesgo de desalojo, se utilizó la información de la GEIH de 2020, la base de pobreza monetaria del DANE para 2020, y la información sobre montos otorgados y beneficiarios del Programa, proporcionada por la Secretaría Distrital del Hábitat – SDHT.

Finalmente, se utilizó información de la Secretaría Distrital de Integración Social – SIDS para analizar los efectos de la pandemia sobre el número y tipo de atenciones otorgadas a los habitantes de calle. Cabe notar que no se cuenta con un censo actualizado de los habitantes de calle en Bogotá (el último disponible es de 2017), por lo que no fue posible determinar si hubo un cambio en el número de personas en esta situación asociado a la pandemia por COVID-19.

1.2. Análisis espacial

1.2.1. Construcción de variables espaciales

El análisis espacial parte de la estimación de la concentración de casos de COVID-19 por kilómetro cuadrado. Para esto se utilizó una estimación kernel de la densidad – KDE, mediante la cual se estima una función de densidad de cuarto grado, con una resolución de píxel de 20 metros por 20 metros, como se muestra en la Ecuación 1, utilizando el programa ArcGIS. Las densidades se calcularon para cada mes de referencia y para el total de casos desde marzo hasta diciembre de 2020, para luego extraer los datos para cada manzana censal, con el objetivo de relacionar la concentración espacial de casos de COVID-19 con otras características geográficas de la ciudad y demás variables sociodemográficas y económicas pertinentes.

$$densidad_i = \frac{1}{r^2}\left[\frac{3}{\pi}\cdot p_j\left(1-\left(\frac{d_j}{r}\right)^2\right)^2\right] \quad (1)$$

Así, la densidad de casos de una manzana *i* está determinada por una función entre el radio (*r*) de búsqueda desde el centroide de cada manzana *i* (determinado por los investigadores), la distancia (*d*) con respecto a cada evento (*j*) del punto *i*, y el peso (*p*) relativo de cada evento. Es decir, la densidad es una función que mide la concentración de eventos (i. e. casos confirmados de COVID-19) en un lugar determinado, tomando como referencia un radio predeterminado y asignando más peso a los eventos que estén más cercanos al centroide de la manzana evaluada, corrigiendo por posibles sesgos derivados de la definición misma del radio. Con esta función también se calcularon las densidades poblacionales y de arbolado público urbano para cada manzana censal.

Estudio monográfico de Bogotá

Para el cálculo de competitividad o calidad educativa, a través de los resultados del ICFES[1], así como del nivel de contaminación por material particulado –PM10, se utilizaron raster de distancias inversas ponderadas –IDW para estimar el valor aproximado de estas variables para cada manzana censal. Estas distancias inversas fueron calculadas utilizando la siguiente ecuación:

$$x_i = \Sigma \frac{x_i}{d^{2_i}} \Big/ \Sigma \frac{1}{d^{2_i}} \qquad (2)$$

Donde *x* es el valor ponderado de cualquier variable para la manzana *i*, el cual está determinado por el promedio ponderado de los puntos del valor de referencia que estén cercanos a esa manzana. Este promedio se pondera por la función de la distancia cuadrada existente entre cada punto de referencia y el centroide de la manzana *i* evaluada.

También se empleó el índice de Oferta Euclidiana –OE (Camargo, 2021, en curso), mediante el cual se mide la oferta de espacio público a la que cada manzana censal está expuesta. Este indicador permite realizar una medición microespacial, no saturada y no administrativamente sesgada[2] de la oferta de espacio público[3], y está definido por la siguiente ecuación:

[1] Dado que no se cuenta con una fuente de información que asocie el lugar de residencia de cada estudiante a su colegio, un proxy que permite evaluar la calidad educativa es la interpolación espacial de los resultados del ICFES. Si bien es cierto que la cercanía a una entidad educativa no está relacionada con la vinculación efectiva de los estudiantes (en especial para la población de mayores ingresos), la calidad educativa de los colegios de una zona específica sí es un atributo geográfico de la zona respectiva.

[2] Una medición no saturada hace referencia a la medición del acceso al espacio público a través de una única variable que permite capturar diferentes tipos de espacios públicos. El sesgo administrativo hace referencia a las medidas tradicionales del espacio público, en las que se calcula el área de espacio público en una zona o barrio determinado, sin tener en cuenta el área de espacio público de las zonas o barrios aledaños. Esto es precisamente lo que se evita con el indicador de OE.

[3] Para la medición de espacio público se utilizó únicamente la capa de parques de la Secretaría Distrital de Planeación –SDP, actualizada a diciembre de 2020. No se realizó ninguna discriminación por tipologías de parques, de modo que los modelos estadísticos posteriores pudiesen analizar el acceso al espacio público en una única dimensión. En efecto, en algunos casos es relevante la discriminación de estas tipologías, pero dada la naturaleza multidimensional del análisis, se le otorgó mayor relevancia a un ejercicio de síntesis de varias dimensiones de la calidad ambiental de la ciudad, en comparación con un ejercicio detallado sobre las tipologías de espacio público presentes en ella.

Estudio monográfico de Bogotá

$$OE_i = \sum a_j \, |\pi d^2(x_i, y_i) \tag{3}$$

Donde la OE de espacio público de una manzana *i* está determinada por la sumatoria del área (*a*) de un bien público (*j*) (en este caso, parques) que se encuentra en un radio inclusivo de distancia (*d*) del centroide de la manzana *i*. Es decir, con este ráster se calcula, desde cada punto de la ciudad, el área a la que se tiene acceso a una distancia determinada, i. e. 15 minutos a pie (aproximadamente, 1 km). Las variables adicionales de acceso a servicios de salud y estaciones de Transmilenio fueron calculadas como la distancia euclidiana desde el centroide de la manzana censal a las estaciones del sistema de transporte y los centros de salud.

1.2.2. Medición de la segregación ambiental

Uno de los elementos de análisis relevante, por lo general ignorado, es la segregación espacial como medida de vulnerabilidad. En particular, la segregación espacial permite evidenciar cómo, dentro de un mismo nivel de ingreso o bienestar, pueden existir variaciones relacionadas con el grado de acceso a servicios o bienes públicos de la ciudad (por ejemplo, competitividad escolar, transporte o el nivel de contaminación atmosférica), los cuales están inmersos dentro del concepto de "calidad ambiental urbana". Claro está que, ni a nivel teórico ni empírico, la calidad urbana es un indicador objetivo; por el contrario, es un contingente.

Para valorar el nivel de segregación o integración urbana de una determinada manzana censal, se construyó un índice con base en los siguientes indicadores: i) oferta de espacio público; ii) oferta de arbolado público urbano; iii) distancia a Transmilenio, iv) distancia a centros de salud; v) competitividad de la educación (medida a través de los resultados interpolados del ICFES), y vi) contaminación atmosférica.

Estudio monográfico de Bogotá

A partir de la estandarización de los indicadores anteriores, se construyó el índice de integración ambiental –IIA como se presenta a continuación:

$$IIA_i = {[espacio\ público_i + arbolado_i + ICFES_i - 1(TM_i + salud_i + PM10_i)]}/{6} \quad (4)$$

Así, entre más alto sea el valor del IIA, más integrada estará la manzana censal *i* a la ciudad respecto de la oferta de espacio público, arbolado urbano, competitividad educativa, acceso a transporte, acceso a salud y calidad del aire.

1.2.3. Modelación estadística

Ahora bien, más allá de las posibles medidas de vulnerabilidad, lo relevante es determinar si éstas están relacionadas con la concentración de casos de COVID-19 por km^2.[4] Así, la estructura general del modelo empleado es la siguiente:

$$casos\ km^2{}_i = \alpha + X_1'\beta + X_2'\theta + \delta_{barrio} + e \quad (5)$$
$$X_1' = X_2 + Z + u$$

En donde la concentración geográfica de casos confirmados de COVID-19 está determinada por i) un vector alternado X'_1 de variables de vulnerabilidad (pobreza multidimensional, precios del suelo catastrales y comerciales, IIA, estrato socioeconómico y características de la vivienda); ii) un vector de variables exógenas de control X'_2, y iii) factores no observables a nivel de barrio, δ. Para algunos modelos se emplearon variables instrumentales (*Z*) para corregir problemas de endogeneidad relacionados con posibles sesgos muestrales (por omisión o por el nivel natural de incertidumbre en las coordenadas), o por posibles variables omitidas.

[4] Dentro del análisis espacial, la medida clave es la concentración de casos de COVID-19 por km^2 y no las medidas más tradicionales del número de casos por cada 10 mil o 100 mil habitantes. Por un lado, independientemente de la concentración de la población en un área específica, la concentración de casos de COVID-19 puede ser un proxy de la probabilidad de contagio, en especial cuando se analiza la microescala geográfica. Por otro lado, dentro de los modelos estadísticos de análisis es posible incluir la densidad poblacional como una variable exógena de control.

Estudio monográfico de Bogotá

1.3. Estimación de los efectos del Programa Arriendo Solidario

Para la estimación de los efectos del Programa Arriendo Solidario sobre la incidencia de la pobreza, se realiza una descomposición a nivel microeconómico de los resultados de la pobreza en Bogotá en 2020. Esta modelación permite estimar escenarios contrafactuales que pudieron haber ocurrido con la asignación de la transferencia monetaria del Programa, considerando únicamente a aquellos que cumplen con las condiciones de focalización y que potencialmente podrían ser beneficiarios. Luego de analizar cada uno de los escenarios estimados, se reconstruye la trayectoria del ingreso per cápita de los hogares, identificando a aquellos que están alrededor de la línea de pobreza.

Para esta modelación se emplea como línea de base la GEIH de 2020, utilizando los indicadores principales del mercado laboral, los ingresos y la incidencia de la pobreza. Así mismo, se utiliza la información proporcionada por la Secretaría Distrital del Hábitat, relacionada con el monto de las transferencias y el número de beneficiarios del Programa Arriendo Solidario para 2020.

Se modelaron tres (3) posibles escenarios de incidencia de la pobreza, con y sin la transferencia monetaria del Programa Arriendo Solidario. También se calculó el escenario base, replicando los datos oficiales de pobreza del DANE para 2020, en el que se consideran las principales ayudas ordinarias y extraordinarias otorgadas por el Gobierno Nacional y los entes territoriales en el marco de la pandemia, además de la transferencia monetaria del Programa Arriendo Solidario. Todos los escenarios consideran las imputaciones de ingreso y arriendo realizadas por el DANE, así como la reconstrucción de los ingresos para los meses faltantes, con base en la información obtenida a partir de encuestas directas a las personas que hicieron parte de la muestra en los primeros meses de la pandemia.

El primer escenario incorpora las ayudas monetarias reportadas por los hogares y que están asociadas al Sistema Distrital Bogotá Solidaria. En la modelación se consideran sólo aquellas personas que pagaban arriendo y eran elegibles para el Programa Arriendo Solidario, simulando el nuevo ingreso per cápita de los hogares, teniendo en cuenta la percepción de los hogares sobre el monto recibido a través de las ayudas monetarias. Es decir, este escenario se basa en el auto-reporte de los hogares en la GEIH de las ayudas recibidas, teniendo en cuenta que esta es la información que se usa para el cálculo de los ingresos y la línea de pobreza –LP.

El segundo escenario simula el efecto máximo que podría haber tenido el Programa Arriendo Solidario en 2020. En este escenario se seleccionan a los hogares que se ubican justo por encima de la LP y para las cuales se asume que las transferencias monetarias del Programa permitieron la superación de la pobreza (es decir, lograron su efecto máximo). Así, se toman a los primeros 29.985 hogares elegibles, a los cuales se les resta el monto anualizado de las 3 transferencias del Programa (asumiendo que todos los hogares recibieron las 3 transferencias), y se simulan los ingresos per cápita de los hogares y la incidencia de la pobreza.

Finalmente, el tercer escenario selecciona a los hogares elegibles con los ingresos más bajos (es decir, a los hogares más pobres que pagaban arriendo y cumplían las condiciones de elegibilidad en 2020), y se les resta el monto de la transferencia del Programa, para así simular su ingreso per cápita y la incidencia respectiva de la pobreza. Cabe notar que el monto anualizado de las 3 transferencias del Programa es relativamente bajo ($62.500 mensuales), lo que representa un ingreso adicional per cápita de $17.960 (4% de la línea de pobreza para Bogotá en 2020, $448.749), considerando el tamaño promedio de los hogares elegibles (3,48 personas). Así, este último escenario representaría el efecto mínimo que podría haber tenido el Programa Arriendo Solidario sobre la incidencia de la pobreza (es decir, las transferencias monetarias no alcanzarían a llevar a las personas que se encuentran en el extremo izquierdo de la distribución de ingresos por encima de la LP).

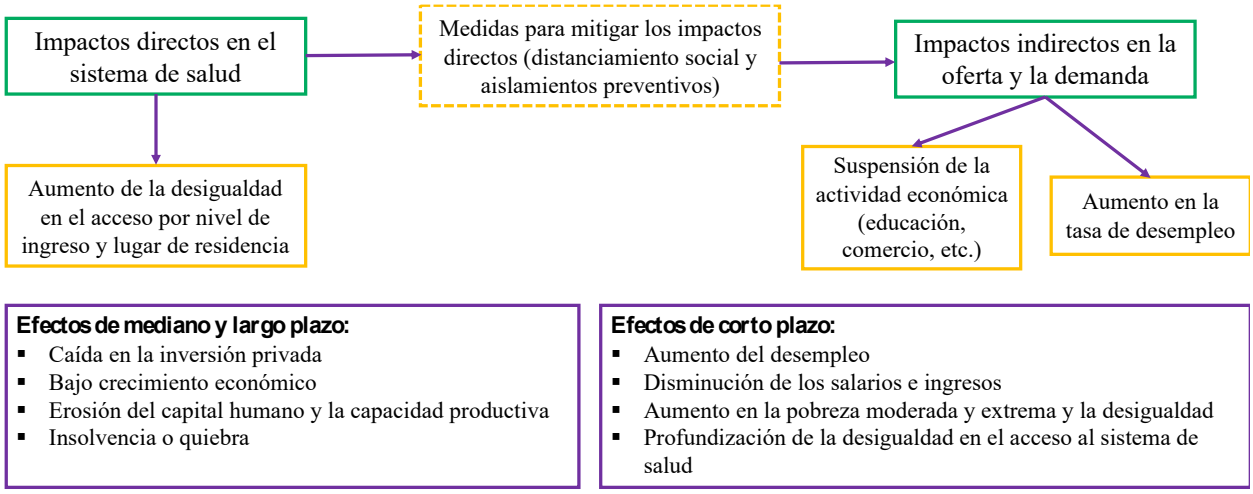
Con las simulaciones anteriores, se estiman los contrafactuales de la incidencia de la pobreza monetaria para así calcular el posible efecto máximo, mínimo y auto-reportado por las personas del Programa Arriendo Solidario en la mitigación de ingresos durante el primer año de la pandemia por COVID-19.

2. IGUALDAD Y RESILIENCIA

Aunque las medidas de aislamiento preventivo obligatorio adoptadas por el Gobierno Nacional y la Alcaldía de Bogotá para la prevención del contagio por COVID-19 y el fortalecimiento del sistema de salud contribuyeron a reducir la morbilidad y mortalidad por la enfermedad en 2020, también llevaron a una profundización de los efectos sociales y económicos de la pandemia.

Por un lado, y teniendo en cuenta las características del sistema de salud colombiano, es posible que se haya observado un aumento en la desigualdad en el acceso a los servicios de salud, especialmente para el tratamiento de enfermedades diferentes al COVID-19. Por otro lado, ante la suspensión de la actividad económica, se registró un deterioro en los indicadores del mercado laboral, especialmente un aumento en el desempleo y la inactividad (esto último, con un mayor efecto sobre las mujeres). El pobre desempeño en el mercado laboral llevó, a su vez, a una caída en los salarios e ingresos de los hogares, lo que se tradujo en un aumento en la incidencia de la pobreza y la desigualdad, dado el alto nivel de dependencia de los hogares en los ingresos provenientes del empleo (Figura 1).

Figura 1. Efectos sociales y económicos de la pandemia por COVID-19



Fuente: Elaboración propia con base en ECLAC (2020).

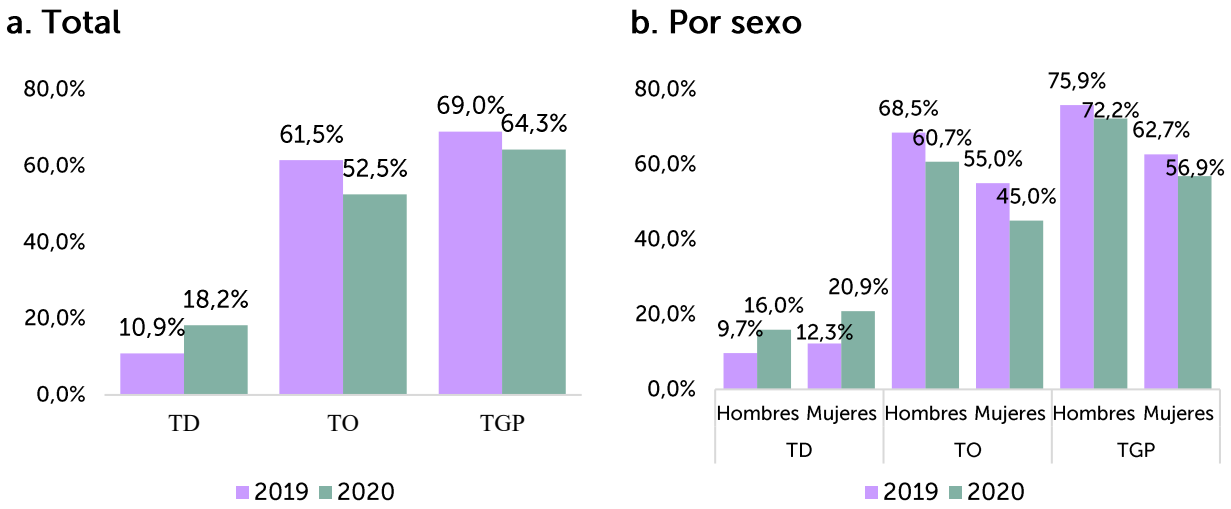
Además de las consecuencias relacionadas con el nivel de desigualdad e inequidad en el país, la población en condición de pobreza o vulnerabilidad se ve afectada por su mayor participación en el sector informal de la economía, siendo estos empleos los de peor calidad (sin ningún mecanismo de protección social, y salarios bajos y variables) y los que más se vieron afectados por las medidas de aislamiento preventivo. Como se verá más adelante, la población en condición de pobreza y vulnerabilidad tiene también peores condiciones de vivienda y de calidad de vida, y un menor acceso a servicios públicos básicos, entre otros. Así, como se ha observado en Nueva York u otras grandes ciudades, tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, la población marginal o en condición de pobreza o vulnerabilidad se ha visto más perjudicada por los efectos de la pandemia por COVID-19. En otras palabras, la población en condición de pobreza o vulnerabilidad tiene menos herramientas para mitigar y responder a los efectos generados por choques externos, y en esa medida, tiene un menor grado de resiliencia.

Estudio monográfico de Bogotá

2.1. Evolución reciente del mercado laboral

Entre 2019 y 2020 se observó un deterioro en los principales indicadores del mercado laboral, tanto a nivel nacional como en Bogotá D.C. Por un lado, hubo una reducción en la tasa de ocupación –TO de 9,0 p.p., lo que se vio reflejado en una reducción en la tasa global de participación –TGP de 4,7 p.p. y un aumento en la tasa de desempleo –TD de 7,3 p.p., la cual alcanzó un nivel de 18,2% en 2020. Al analizar las diferencias entre hombres y mujeres, se observa que las mujeres fueron las más afectadas: por un lado, su tasa de ocupación se redujo en 10,0 p.p. en comparación con los hombres (-7,8 p.p.), y por el otro, las mujeres redujeron en una mayor medida su participación en el mercado laboral (-5,8 p.p. vs. -3,7 p.p.) y enfrentaron un mayor aumento en la tasa de desempleo (8,6 p.p. vs. 6,3 p.p.) (Gráfico 1).

Gráfico 1. Principales indicadores del mercado laboral para Bogotá, total y por sexo, 2019-2020



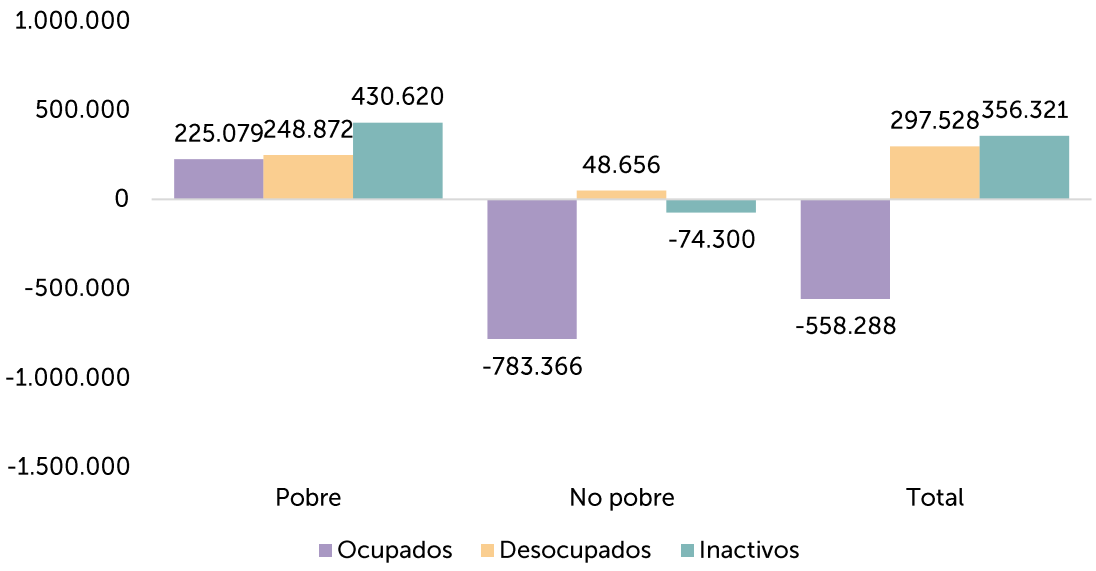
Fuente: Cálculos propios con base en GEIH (2019-2020).

La pandemia produjo una caída en el número de ocupados de 558.288, lo que se vio reflejado en 297.528 bogotanos adicionales desocupados y 356.321 bogotanos adicionales en condición de inactividad (es decir, que no están buscando empleo). La

Estudio monográfico de Bogotá

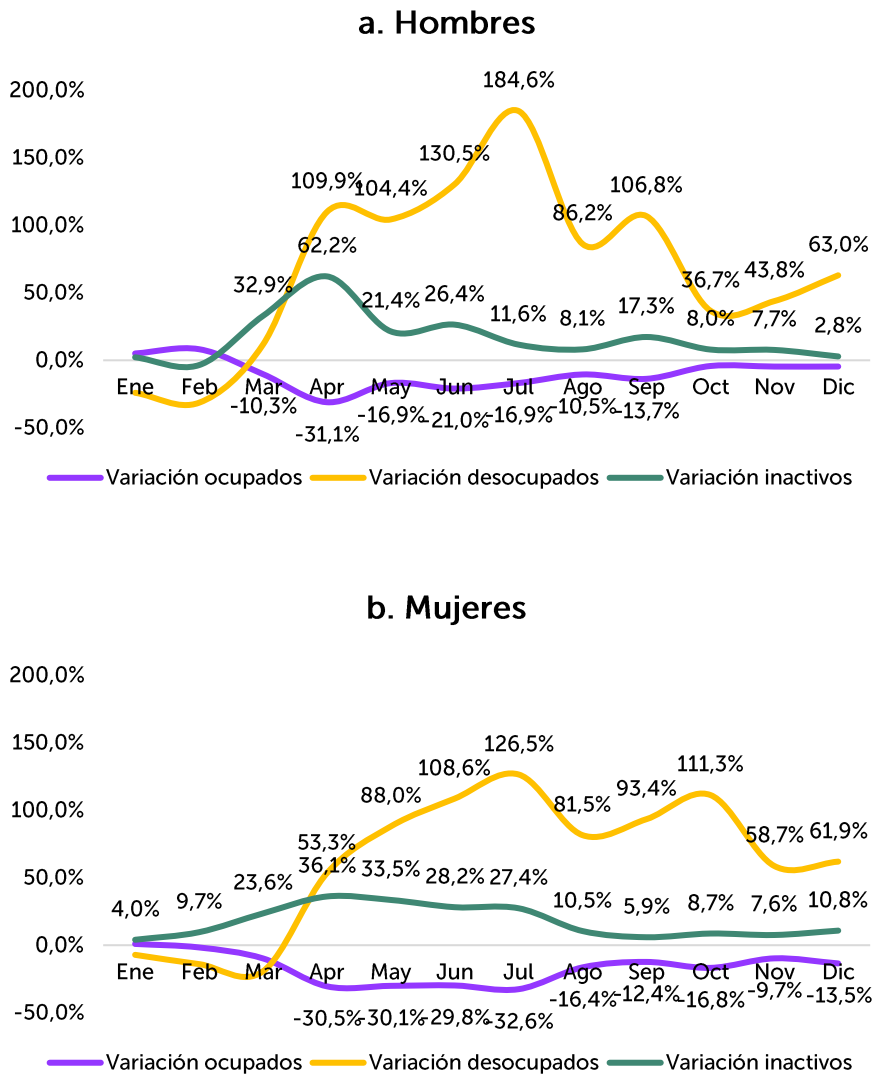
caída en la ocupación se concentró entre la población no pobre (-783.366 personas), mientras que la variación en la desocupación y la inactividad se concentraron en la población en condición de pobreza (248.872 y 430.620 personas, respectivamente) (Gráfico 2). Al analizar la variación mes a mes de la ocupación, desocupación e inactividad por sexo (Gráfico 3), se destaca que la ocupación entre las mujeres ha tenido una recuperación más lenta (con una variación cercana al -30,0% entre abril y julio), que se ha visto especialmente reflejada en una persistencia de la inactividad. Esto se ha asociado al incremento de las actividades de cuidado para las mujeres con la pandemia, dada la presencia permanente de todos los miembros del hogar en la vivienda (en particular, niños y niñas) durante los meses de aislamiento preventivo obligatorio y, actualmente, ante la apertura parcial de las instituciones educativas y las nuevas restricciones para contener los nuevos picos de contagio.

Gráfico 2. Variación absoluta de ocupados, desocupados e inactivos, total y por condición de pobreza, 2019-2020



Fuente: Cálculos propios con base en GEIH (2019-2020).

Gráfico 3. Variación porcentual de ocupados, desocupados e inactivos por sexo, 2019-2020



Fuente: Cálculos propios con base en GEIH (2019-2020).

Al analizar la variación del empleo mes a mes entre 2019 y 2020, se observa que la dinámica en Bogotá D.C. es similar a la que se presenta para las 12 áreas restantes. La mayor variación se presentó en el mes de abril, con una disminución de 1,3 millones de empleos (30,8%), y aunque la variación mes a mes permaneció negativa para el resto del año, se observa una recuperación consistente en el nivel de empleo a partir de julio.

Cabe notar que la caída del empleo se concentró en los menores de 18 años y los mayores de 65 años, con una variación de -51,1% y -19,9%, respectivamente, y se presentó en todos los niveles educativos (a excepción de las personas con educación pos-terciaria) y con una mayor afectación entre las personas sin educación (-58,7%), con educación primaria (-40,5%) y con educación secundaria (-37,7%). La caída del empleo se concentró también en las mujeres (-17,0% vs -10,1% para los hombres) y en el sector formal (-27,1% vs. -25,6% en el sector informal). Sobre esto último, y como lo señala la OIT (2020), aunque en crisis previas en América Latina las caídas en el empleo formal se podían compensar parcialmente con el ingreso al empleo informal, en el marco de la pandemia por COVID-19, esta estrategia de minimización del choque económico no fue posible, dadas las restricciones a la movilidad y la baja calidad del empleo informal (es decir, actividades que requieren un menor nivel educativo y tienen una menor remuneración).

Para analizar la dinámica del empleo por tipo de actividad, se realizó una desagregación entre las actividades más vulnerables[5] y las actividades menos vulnerables, con base en las restricciones de movilidad establecidas en la ciudad y la categorización realizada tanto por Eslava e Isaacs (2020) como por la OIT (2020). Como se observa en la siguiente tabla, la ocupación en el sector más vulnerable presentó una reducción del 15,7% (397.125 empleados), en comparación con una caída de 9,7% para el sector menos vulnerable. La actividad en la que se presentó la mayor reducción fue la explotación de minas y canteras (-35,0%) (aunque ésta tiene una participación muy baja en la generación de empleo en Bogotá), seguida por el alojamiento y servicios de comida (-30,6%). Los sectores vulnerables que más

[5] Los sectores más vulnerables son los siguientes: industria manufacturera; comercio y reparación de vehículos; alojamiento y servicios de comida; actividades inmobiliarias, transporte y almacenamiento; actividades artísticas, de entrenamiento y recreativas, y explotación de minas y canteras. Los sectores menos vulnerables son los siguientes: agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca; construcción; suministro de electricidad, gas, agua y gestión de desechos; información y comunicaciones; actividades financieras y de seguros; actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos; administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana; otras o no informa.

Estudio monográfico de Bogotá

aportaron a la caída del empleo en la ciudad fueron el comercio y la reparación de vehículos (21,4%), y el alojamiento y los servicios de comida (16,6%).

Cabe notar también la dinámica del sector de administración pública y defensa, educación y atención de la salud, el cual contribuyó en un 16,8% a la caída en el empleo, lo cual se asocia con las contracciones en el sector educativo, debido al cierre parcial de las instituciones educativas, y en el sector salud, en las actividades de práctica médica y odontológica sin internación. Por su parte, se presentó un incremento en el número de empleos para el suministro de electricidad, gas, agua y gestión de desechos, lo que es consistente con la mayor demanda de estos servicios para prevenir el contagio de COVID-19.

En consistencia con la mayor caída en la ocupación para la población no pobre, la Tabla 1 muestra que el número de ocupados disminuyó para este grupo en todas las actividades económicas, a excepción de aquellas relacionadas con el suministro de servicios públicos y la información y las comunicaciones. Por el contrario, el número de ocupados aumentó para la población en condición de pobreza en todas las actividades, a excepción de las actividades inmobiliarias y la explotación de minas y canteras. Este aumento en el número de ocupados se explica, en parte, por el gran aumento en la incidencia de la pobreza como resultado de la pandemia por COVID-19.

Tabla 1. Número de ocupados y variación por actividad económica y nivel de vulnerabilidad en Bogotá, 2019-2020

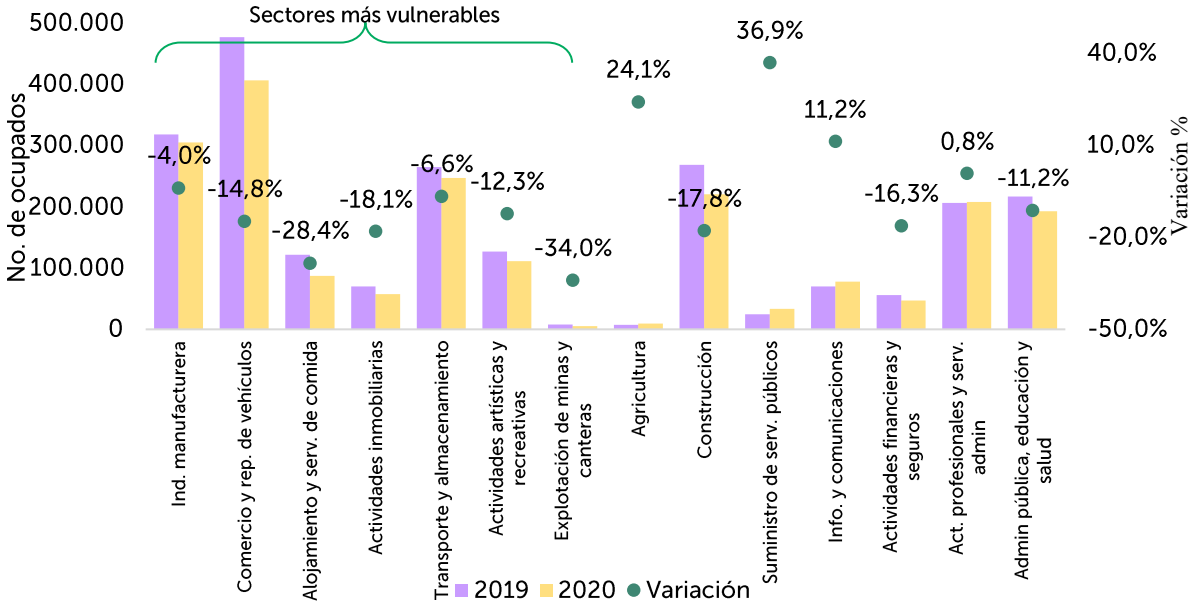
Actividad económica	No. de ocupados						Variación ocupación total		Aporte a la variación en el empleo
	2019			2020					
	Pobres	No pobres	Total	Pobres	No pobres	Total	Absoluta	%	
Industria manufacturera	111.469	449.410	560.879	146.014	363.749	509.763	-51.116	-9,1%	9,2%
Comercio y reparación de vehículos	189.135	649.216	838.351	246.215	472.552	718.767	-119.583	-14,3%	21,4%
Alojamiento y servicios de comida	85.371	217.426	302.796	93.348	116.821	210.169	-92.627	-30,6%	16,6%
Actividades inmobiliarias	19.253	88.012	107.264	16.612	73.655	90.267	-16.998	-15,8%	3,0%
Transporte y almacenamiento	63.896	245.580	309.476	95.777	190.627	286.404	-23.072	-7,5%	4,1%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas	86.151	313.665	399.816	103.016	205.579	308.595	-91.221	-22,8%	16,3%
Explotación de minas y canteras	705	12.543	13.248	595	8.014	8.609	-4.638	-35,0%	0,8%
Otras o no informa		789	789	759	2.162	2.921	2.132	-	-0,4%
Total, sector más vulnerable	**555.980**	**1.976.641**	**2.532.620**	**702.336**	**1.433.159**	**2.135.495**	**-397.125**	**-15,7%**	**71,1%**
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	2.397	14.584	16.981	3.680	12.972	16.652	-330	-1,9%	0,1%
Construcción	75.493	217.807	293.300	86.730	162.383	249.114	-44.187	-15,1%	7,9%
Suministro de electricidad, gas, agua y gestión de desechos	6.602	24.317	30.919	19.766	29.151	48.917	17.998	58,2%	-3,2%
Información y comunicaciones	5.901	104.387	110.288	14.422	104.414	118.835	8.547	7,7%	-1,5%
Actividades financieras y de seguros	7.747	121.933	129.680	9.397	98.966	108.363	-21.316	-16,4%	3,8%
Actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos	58.943	406.959	465.902	97.016	340.568	437.584	-28.318	-6,1%	5,1%
Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana	51.480	555.131	606.611	56.275	456.779	513.054	-93.557	-15,4%	16,8%
Total, sector menos vulnerable	**208.563**	**1.445.118**	**1.653.682**	**287.286**	**1.205.233**	**1.492.519**	**-161.163**	**-9,7%**	**28,9%**
Total	**764.543**	**3.421.759**	**4.186.301**	**989.622**	**2.638.392**	**3.628.013**	**-558.288**	**-13,3%**	

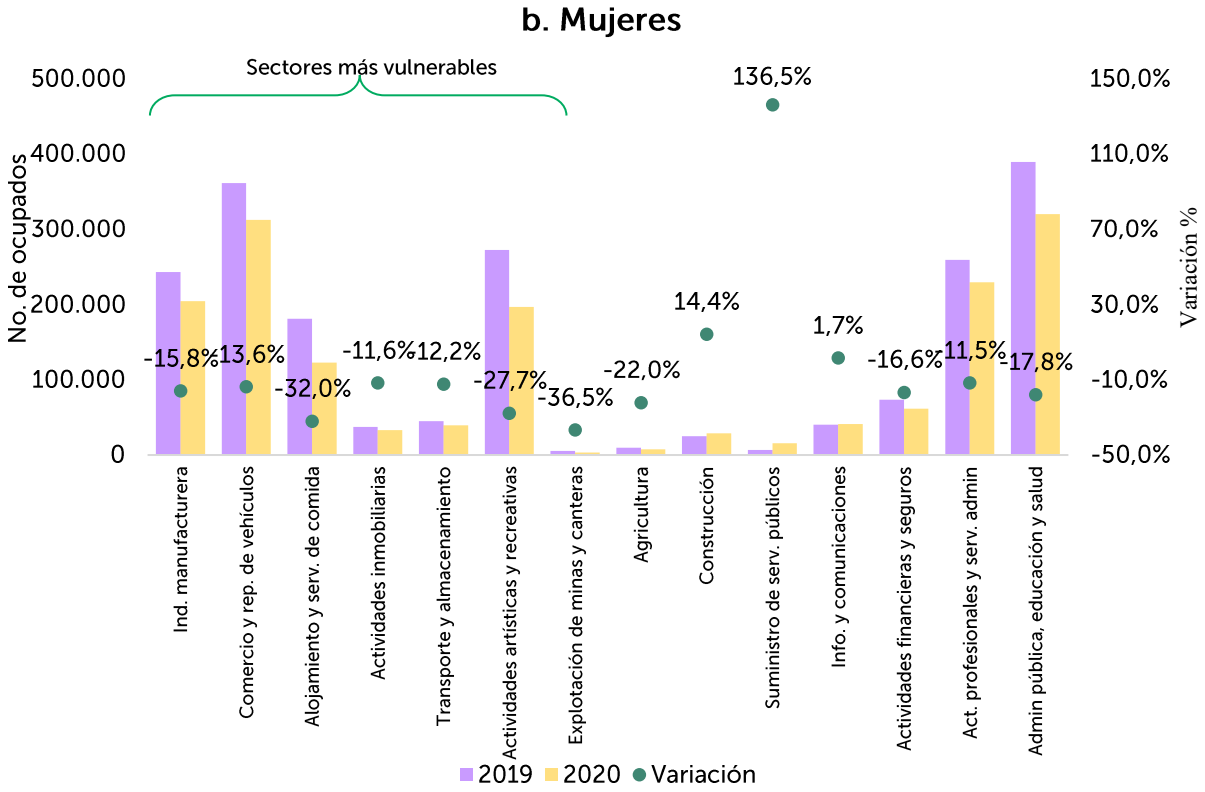
Fuente: Cálculos propios con base en GEIH (2019-2020).

Las mujeres tienen una mayor participación en las actividades de administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana (19,8%) y en el comercio (19,3%), mientras que los hombres se dedican principalmente a actividades comerciales y de reparación de vehículos (20,2%) y la industria manufacturera (15,2%), ambas dentro del sector más vulnerable. Para las mujeres la pérdida de empleo se concentró en las actividades de alojamiento y servicios de comida, con una caída de 32,0% y la pérdida de 58.028 empleos, y en las actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas (-27,7%), con la pérdida de 75.588 empleos. Por su parte, la pérdida de empleo para los hombres se concentró en las actividades de comercio y reparación de vehículos (70.472 empleos y una reducción de -14,8%) y la construcción, con una pérdida de 47.821 empleos (equivalente a una variación de -17,8% entre 2019 y 2020). En general, por cada 5 hombres que perdieron su empleo en el sector más vulnerable, 7 mujeres perdieron su empleo, y por cada 3 hombres que perdieron su empleo en el sector menos vulnerable, 5 mujeres perdieron su empleo.

Gráfico 4. Número de ocupados y variación por actividad económica y sexo, 2019-2020

a. Hombres

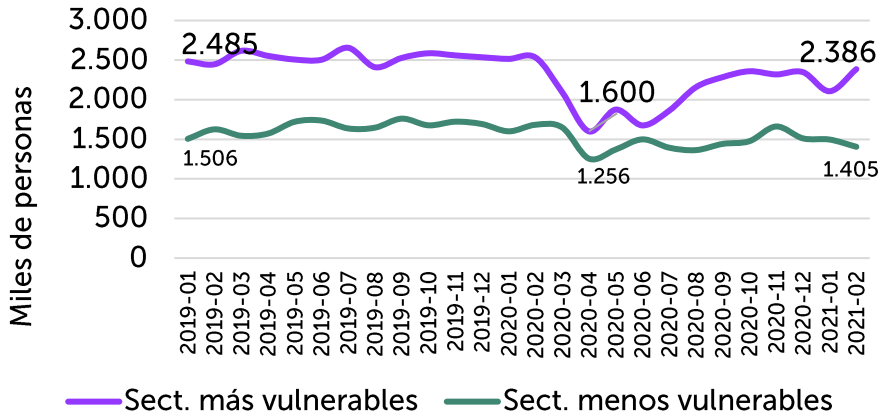




Fuente: Cálculos propios con base en GEIH (2019-2020).

El siguiente gráfico muestra la variación mes a mes en el número de personas empleadas en Bogotá para los sectores más y menos vulnerables. Para ambas series se observan caídas importantes en el mes de abril de 2020, aunque la caída es más profunda para los sectores más vulnerables (-36,8% entre febrero y abril) en comparación con los sectores menos vulnerables (-25,4% en el mismo periodo). Otro aspecto a destacar es que la recuperación en el número de empleos en los sectores menos vulnerables fue más rápida, en comparación con los sectores más vulnerables, para los cuales se observan niveles similares a los pre-pandémicos solo hasta la vigencia de 2021.

Gráfico 5. Número de personas empleadas por sectores en Bogotá, 2019-2021*



*Para 2021, sólo se cuenta con información para los meses de enero y febrero.

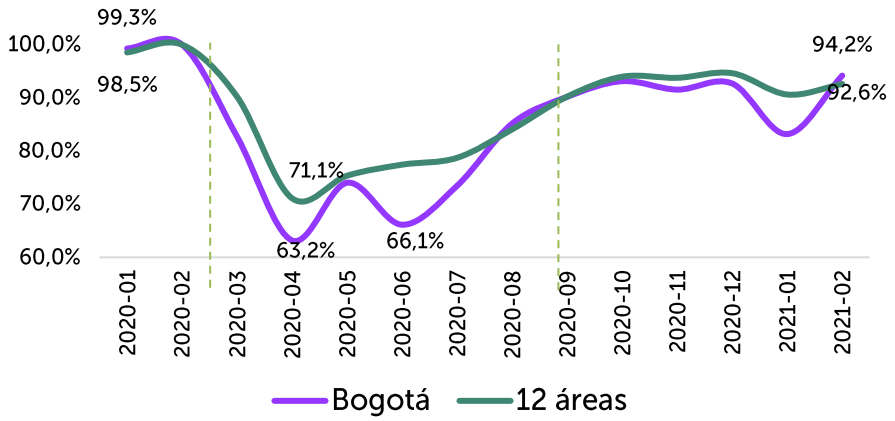
Fuente: Cálculos propios con base en GEIH (2019-2021).

Finalmente, el Gráfico 6 presenta los índices de empleo para los sectores más y menos vulnerables para Bogotá y las 12 áreas restantes, asignando al mes de febrero de 2020 el valor de 1, siendo éste el mes a partir del cual se empiezan a observar los deterioros más importantes en la dinámica del empleo. En lo que concierne a los sectores más vulnerables, Bogotá tiene una tendencia similar a la observada en las 12 áreas, aunque con unas caídas más importantes en el periodo abril-julio 2020, y nuevamente en enero de 2021, teniendo en cuenta las medidas adicionales de aislamiento preventivo. Aunque aún no se han recuperado los niveles observados a inicios de 2020, a partir de septiembre de 2020 se observa una recuperación y estabilización en el índice para todas las ciudades consideradas.

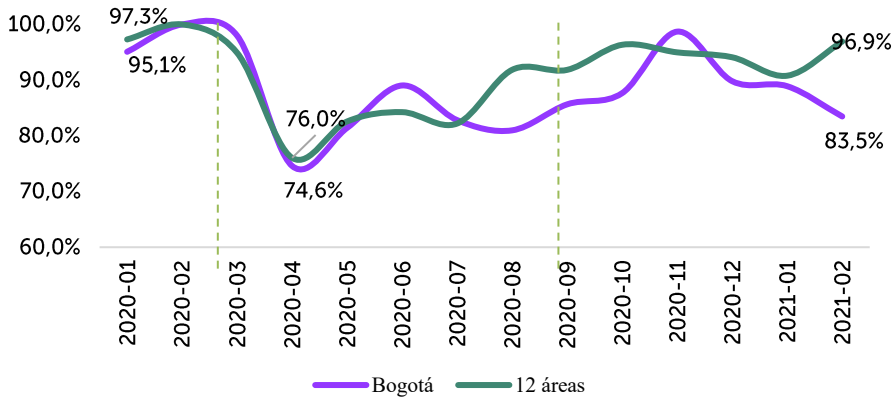
En cuanto al índice de empleo para los sectores menos vulnerables, además de unas caídas menos pronunciadas y más similares entre Bogotá y las 12 áreas, se observan tendencias diferentes a partir de agosto de 2020. Mientras que para las 12 áreas estos sectores presentan una recuperación y estabilización desde julio de 2020, en Bogotá no se han recuperado los niveles observados a inicios de 2020, e incluso se presenta nuevamente un deterioro en los meses de enero y febrero de 2021.

Gráfico 6. Índice de empleo por sectores, 2020-2021*

a. Sectores más vulnerables



b. Sectores menos vulnerables



*Para 2021, sólo se cuenta con información para los meses de enero y febrero.

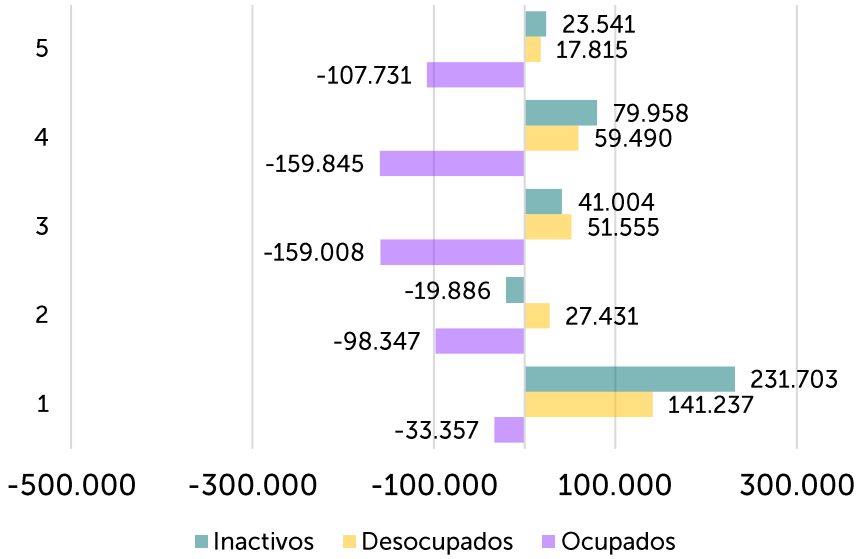
Fuente: Cálculos propios con base en GEIH (2019-2021).

Analizando ahora la variación en los indicadores clave por quintiles de ingreso, se observa que las mayores pérdidas de empleo se concentraron en los quintiles de ingreso medio, en particular los quintiles 3 (159.008 empleos) y 4 (159.845 empleos). Las mayores caídas en estos quintiles se observaron en las actividades de alojamiento y servicios de comida, y comercio y reparación de vehículos, respectivamente. Sin embargo, el quintil 1 enfrentó el aumento más alto en el desempleo (141.237

Estudio monográfico de Bogotá

personas), cerca de 8 veces más que el aumento observado en el quintil 5, y también el aumento más alto en la inactividad (231.703 personas).

Gráfico 7. Variación absoluta en el número de ocupados, desocupados e inactivos por quintiles de ingreso, 2019-2020



Fuente: Cálculos propios con base en GEIH (2019-2020).

En lo que concierne la variación del empleo por tipo de ocupación, la mayor caída se presentó en la categoría de empleado familiar sin remuneración (-32,8%) y los empleados domésticos (-30,7%), en su mayoría mujeres. Esto parece ser consistente con la mayor pérdida de empleos femeninos en el sector informal (69,4%) (

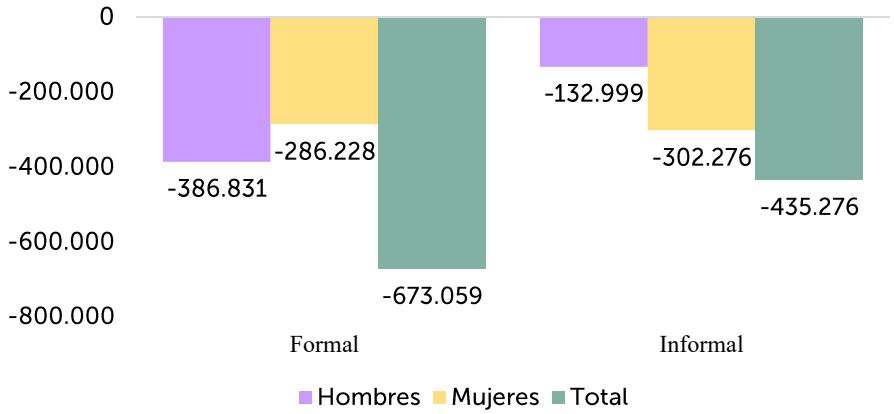
Gráfico 8). En términos absolutos, las pérdidas de empleo se concentraron en los obreros y empleados particulares (342.737) y los cuenta propia (119.219).

En el Gráfico 9 se presenta la variación en el empleo formal e informal por condición de pobreza entre el segundo semestre de 2019 y 2020, donde se observa nuevamente que la destrucción del empleo se concentró en las personas no pobres, y especialmente en el sector formal de la economía. Entre la población en condición

Estudio monográfico de Bogotá

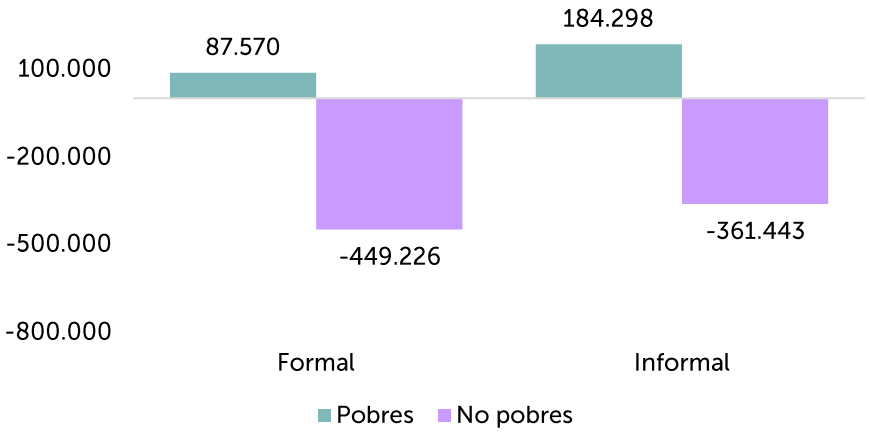
de pobreza cabe destacar el aumento en el número de ocupados en el sector informal (184.298), lo cual puede explicarse, en parte, por la transición de una parte de la población no pobre e informal que se ubicaba muy cerca de la línea de pobreza, o estaba en situación de vulnerabilidad antes de la pandemia, hacia la pobreza en 2020.

Gráfico 8. Variación absoluta en el empleo formal e informal por sexo, 2019-2020*



Fuente: Cálculos propios con base en GEIH (2019-2020).

Gráfico 9. Variación absoluta en el empleo formal e informal por condición de pobreza, 2019-2020*



*Sólo se consideran los segundos semestres de 2019 y 2020 debido a la ausencia de la información de informalidad para los meses de marzo y abril de 2020.

Estudio monográfico de Bogotá

Fuente: Cálculos propios con base en GEIH (2019-2020).

Además de la caída en el empleo, el ingreso laboral promedio también presentó una disminución de 3,4% entre 2019 y 2020. Aunque aún persiste la brecha salarial entre hombres y mujeres, ésta se redujo como resultado de una mayor reducción en el ingreso promedio de los hombres (de $1.846.976 a $1.516.058) en comparación con las mujeres (de $1.701.517 a $1.552.049). Así, en 2020, el ingreso laboral promedio de las mujeres era equivalente a un 91,2% del ingreso laboral promedio de los hombres. Este ajuste en el ingreso laboral puede estar explicado por: i) una mayor participación de los hombres en las actividades con las mayores variaciones negativas en el ingreso promedio; ii) una alta participación de las mujeres en las actividades de administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana (62,5%) y en la agricultura (44,9%), donde se presentaron aumentos de 8,5% y 8,7% en el ingreso promedio, respectivamente, y iii) las mayores afectaciones al empleo femenino en el sector informal, que se caracteriza por ser de baja calidad.

Al considerar la variación en el ingreso per cápita por clases sociales (pobres, vulnerables, clase media y clase alta)[6] se observa una reducción de 16,6% para la población en condición de pobreza (de $285.395 a $238.081) y de 0,6% para la clase media. Por su parte, la población vulnerable y la clase alta presentaron leves variaciones positivas en su ingreso per cápita de 0,6% y 0,5%, respectivamente. Cabe notar que Bogotá presentó un peor desempeño que el observado en las 12 áreas restantes para todas las clases sociales, donde se observa una menor caída en el ingreso para la población en condición de pobreza y un mayor aumento para las clases vulnerable, media y alta. El análisis por clases también permite evidenciar que se presentó un aumento de 49,4% en el número de personas clasificadas como pobres entre 2019 y 2020, lo que se explica por una caída de 18,2% en el número de personas en la clase alta, y de 17,2% y 15,3% en el número de personas en las clases

[6] La clase pobre incluye a los hogares con un ingreso per cápita por debajo de la LP. La clase vulnerable incluye a los hogares con un ingreso per cápita entre la LP y $653.781 mensuales. La clase media incluye a los hogares con un ingreso per cápita entre $653.781 y $3.520.360, y la clase alta está conformada por los hogares con un ingreso per cápita por encima de $3.520.360 mensuales.

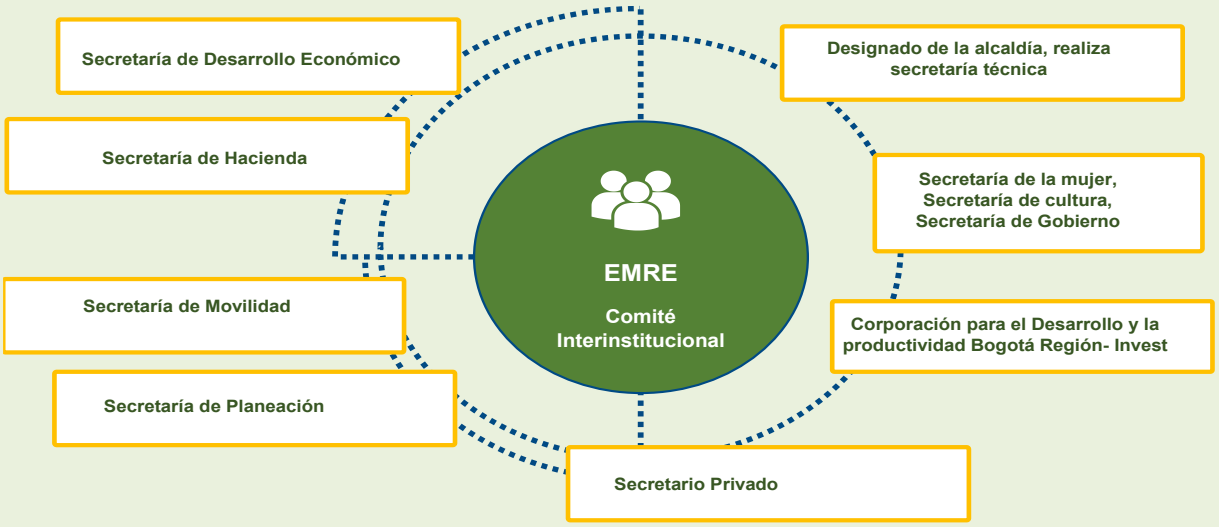
Estudio monográfico de Bogotá

media y vulnerable, respectivamente (es decir, hubo una recomposición poblacional importante en la ciudad como resultado de la pandemia).

SISTEMA DISTRITAL PARA LA MITIGACIÓN DEL IMPACTO Y REACTIVACIÓN ECONÓMICA DE BOGOTÁ EMRE

El Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto y Reactivación Económica de Bogotá fue creado por el Decreto 108 de abril de 2020 como parte de las medidas para atender la emergencia generada por la pandemia del Covid-19. El Acuerdo del Plan Distrital de Desarrollo en su artículo 27 le dio un carácter de política pública con vocación de permanencia y lo definió como "un instrumento para orientar las acciones para atender las emergencias, mitigar las consecuencias de las crisis y reactivar la economía de la ciudad".

Para la coordinación del sistema se creó el Comité Interinstitucional del Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico conformado por:



En lo que se refiere a la atención de la emergencia, el Comité Interinstitucional es un espacio de coordinación y orientación para la toma de decisiones sobre aspectos como la aplicación de medidas y protocolos de bioseguridad para los sectores productivos y la definición de turnos y horarios para el funcionamiento seguro de la economía y la vida social en los distintos escenarios de confinamiento y apertura.

Al mismo tiempo, el Comité ha permitido definir y hacer seguimiento a la Estrategia de Mitigación y Reactivación Económica para Bogotá -EMRE. Dicha estrategia articula las metas de reactivación incluidas en el Plan de Desarrollo, que corresponden a inversiones por $53,16 billones de pesos. La Estrategia tiene adicionalmente un subcomponente local que se desarrolla de la mano de las 20 alcaldías locales de la ciudad bajo la coordinación de la Secretaría de Gobierno.

Con información a 31 de julio de 2021, por medio de la Estrategia de Mitigación y Reactivación Económica del Distrito (EMRE) se habían generado o gestionado 155.298 empleos, lo que representa un avance del 51,8% frente a la meta de 300.000 empleos que la estrategia se fijó para 2021.

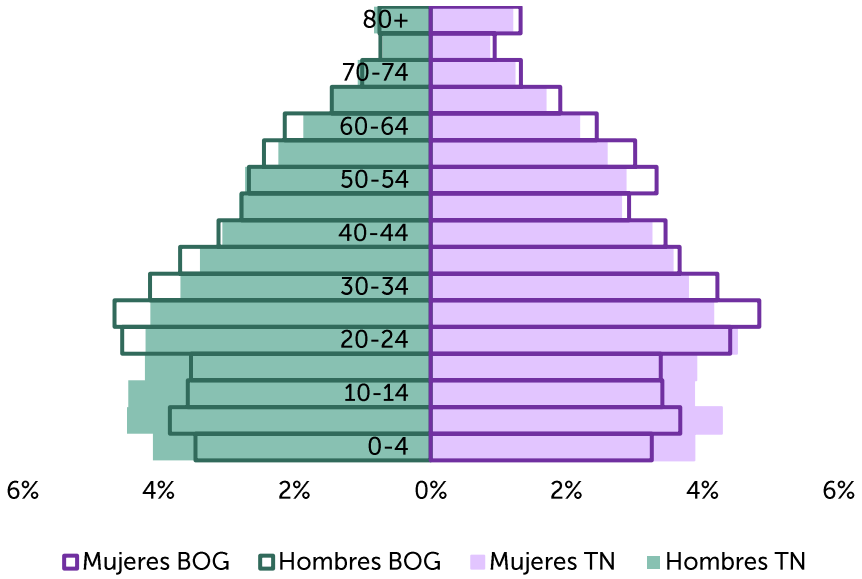
- Otra gran meta de la estrategia EMRE es formar 101.000 personas en 2021. A 31 de julio se han alcanzado las 82.136 personas formadas, lo que representa un avance del 82% frente a la meta.
- En cuanto a empresas beneficiadas con programas de apoyo del Distrito, el avance para la misma fecha era de 18.693, que corresponde al 31,2% de la meta de 60.000 unidades productivas apoyadas en 2021.
- Finalmente, se han formalizado ya 5.615 unidades productivas, de la meta de 10.000 empresas a formalizar en 2021 y se han desarrollado 30.985 visitas por parte de la tropa económica.

2.2. Caracterización e incidencia de la pobreza antes de la pandemia por COVID-19

Para entender mejor las dinámicas observadas en la incidencia de la pobreza y la vulnerabilidad de los bogotanos ante choques sociales y económicos, es importante tener presente algunas de las características poblacionales de la ciudad. Así, en el Gráfico 10, se presenta la distribución de la población de Bogotá y del país por rangos de edad y sexo. En comparación con la totalidad de la población colombiana, los bogotanos tienen una distribución más regresiva, con una mayor concentración de hombres y mujeres en rangos de edad más altos, en particular entre los 20 y 39 años.

También hay una mayor proporción de mujeres por encima de los 64 años, lo que es consistente con su mayor esperanza de vida.

Gráfico 10. Pirámides poblacionales de Bogotá y total nacional –TN, 2020



Fuente: Cálculos propios con base en GEIH (2020).

Cabe notar que entre 2019 y 2020 se presentó un aumento de 2 puntos porcentuales (de 39,2% a 41,2%) en el número de hogares con jefatura femenina. Las cifras para enero y febrero de 2021 de la GEIH sugieren un aumento adicional de 1,6 puntos porcentuales, con un 42,8% de los hogares con jefatura femenina. Esta dinámica es importante en la medida en que los hogares con jefatura femenina tienden a tener un mayor grado de vulnerabilidad y son más susceptibles de ingresar a la pobreza. También se observa una disminución en el tamaño promedio de los hogares en la ciudad, de 3,9 personas en 2019 a 3,8 personas en 2020 y 3,7 personas en 2021 (con corte al mes de febrero).

A continuación se describe la incidencia de la pobreza en 2019, año previo a la pandemia por COVID-19. Esto se realiza a partir de los dos enfoques oficiales del país: la pobreza monetaria, mediante la cual se evalúa la capacidad de los hogares para

adquirir una canasta determinada de bienes y servicios, y la pobreza multidimensional, con la que se evalúa el nivel de satisfacción de los individuos con relación a bienes y servicios que se consideran vitales, como la salud y la educación, entre otros (DANE, 2020a).

2.2.1. Pobreza monetaria

En 2019 la línea de pobreza monetaria a nivel nacional se ubicó en $327.674 per cápita, por debajo de la cual se encontraba un 35,7% de la población colombiana, siendo Cundinamarca el departamento con la menor incidencia (20,4%) y Chocó el departamento con la mayor incidencia de la pobreza (68,4%). Bogotá D.C. presentó la línea de pobreza más alta del país ($448.749 per cápita), por debajo de la cual se ubicaba el 27,2% de los bogotanos. Esta incidencia fue superior en 0,8 p. p. con relación al nivel observado en 2018 (26,4%).

En general, la incidencia de la pobreza tiende a ser mayor en los hogares con jefatura femenina: de hecho, a nivel nacional, el 38,2% de los hogares con jefatura femenina se encontraba en condición de pobreza, en comparación con un 34,4% de los hogares con jefatura masculina. En Bogotá D.C se observó una tendencia similar: un 29,9% de los hogares con jefatura femenina se encontraban por debajo de la línea de pobreza en comparación con un 25,6% de los hogares con jefatura masculina (
Tabla 2).

Además de una mayor incidencia de la pobreza en los hogares con jefatura femenina, la pobreza también es mayor en los hogares cuyos jefes son menores de 46 años, no tienen educación o sólo han culminado la educación primaria, se encuentran desocupados, son trabajadores por cuenta propia o patronos (aunque la diferencia en la incidencia de la pobreza con los asalariados es menor para Bogotá D.C), y no están afiliados al sistema pensional (

Estudio monográfico de Bogotá

Tabla 2).

Tabla 2. Incidencia de la pobreza monetaria por características del jefe de hogar, 2019

Características del jefe de hogar		Nacional	Cabeceras	Centros poblados y rural disperso	Bogotá D. C	12 áreas[7]
Sexo	Hombre	34,4%	30,1%	46,2%	25,6%	26,2%
	Mujer	38,2%	35,8%	51,8%	29,9%	30,2%
Edad	Menor a 25 años	43,0%	40,3%	50,6%	39,6%	35,1%
	26-35 años	43,4%	40,8%	52,1%	39,4%	36,3%
	36-45 años	40,1%	36,8%	50,6%	31,3%	32,8%
	46-55 años	33,0%	29,7%	44,4%	23,3%	25,3%
	56-65 años	29,4%	25,7%	43,7%	18,9%	22,3%
	Mayor a 65 años	27,0%	22,9%	42,7%	14,2%	19,0%
Nivel educativo	Ninguno	58,2%	55,9%	60,5%	35,2%	47,2%
	Primaria	44,7%	41,7%	49,7%	35,2%	36,6%
	Secundaria	36,3%	35,4%	41,0%	33,5%	31,3%
	Técnica o tecnológica	18,5%	18,3%	23,2%	19,3%	14,7%
	Universidad o posgrado	9,1%	9,0%	14,1%	8,8%	7,4%
Situación laboral	Desocupado	58,8%	57,6%	67,8%	55,6%	54,3%
	Ocupado	34,4%	30,8%	45,5%	26,5%	26,7%
	Inactivo	35,2%	31,2%	54,9%	21,8%	25,7%
Posición ocupacional	Asalariados	23,1%	23,1%	23,3%	24,1%	20,2%
	Patronos o cuenta propia	44,7%	38,6%	59,9%	29,9%	33,5%
Afiliación al sistema pensional	Afiliado	14,2%	15,0%	8,2%	18,2%	14,1%
	No afiliado	47,7%	44,7%	53,7%	40,0%	39,8%
Total		**35,7%**	**32,3%**	**47,5%**	**27,2%**	**27,8%**

Fuente: DANE y cálculos propios con base en GEIH (2019).

En cuanto a la incidencia de la pobreza extrema (con un ingreso máximo de $137.350 per cápita a nivel nacional), se estima que un 9,6% de los colombianos se encontraban en esta condición en 2019. Bogotá D.C tuvo la línea de pobreza extrema más alta, con un valor de $170.382 per cápita, lo que implica una incidencia de 4,2% para la población bogotana. Nuevamente, los hogares con jefatura femenina se vieron más

[7] 13 áreas sin Bogotá: Medellín – Valle de Aburrá, Cali – Yumbo, Barranquilla – Soledad, Bucaramanga – Floridablanca – Girón – Piedecuesta, Manizales – Villamaría, Pasto, Pereira – Dosquebradas – La Virginia, Ibagué, Cúcuta – Villa del Rosario – Los Patios – El Zulia, Villavicencio, Montería y Cartagena.

Estudio monográfico de Bogotá

afectados: mientras que 3,3% de los hogares con jefatura masculina se encontraban en condición de pobreza extrema, un 5,7% de los hogares con jefatura femenina se encontraban en esta situación (Tabla 3).

Al igual que en el caso de la pobreza moderada, la incidencia de la pobreza extrema también es mayor para los hogares cuyos jefes son menores de 46 años (aunque en Bogotá D.C se registró una incidencia relativamente alta también para los hogares cuyos jefes de hogar se ubican en el rango de edad de 56 a 65 años), han alcanzado máximo la educación secundaria, están desocupados, trabajan como patronos o por cuenta propia, y no están afiliados al sistema pensional (es decir, trabajan principalmente en el sector informal) (Tabla 3).

Tabla 3. Incidencia de la pobreza monetaria extrema por características del jefe de hogar, 2019

Características del jefe de hogar		Nacional	Cabeceras	Centros poblados y rural disperso	Bogotá D. C	12 áreas
Sexo	Hombre	8,8%	5,4%	18,0%	3,3%	3,5%
	Mujer	11,1%	8,9%	23,6%	5,7%	5,6%
Edad	Menor a 25 años	13,0%	9,5%	22,6%	6,1%	6,1%
	26-35 años	11,9%	8,8%	22,4%	6,1%	5,8%
	36-45 años	10,7%	7,7%	19,9%	4,5%	5,2%
	46-55 años	8,7%	6,0%	18,3%	2,7%	3,9%
	56-65 años	7,7%	5,2%	17,2%	4,0%	3,2%
	Mayor a 65 años	7,0%	4,7%	15,7%	2,6%	2,9%
Nivel educativo	Ninguno	22,5%	16,0%	28,8%	7,7%	10,0%
	Primaria	13,4%	9,7%	19,8%	6,1%	6,3%
	Secundaria	8,1%	6,8%	15,4%	5,0%	4,4%
	Técnica o tecnológica	3,1%	2,9%	6,2%	1,9%	1,7%
	Universidad o posgrado	1,9%	1,8%	5,8%	1,3%	1,5%
Situación laboral	Desocupado	23,3%	21,6%	35,6%	21,3%	17,2%
	Ocupado	8,4%	5,4%	17,7%	3,0%	3,3%
	Inactivo	10,8%	7,9%	25,0%	3,9%	4,7%
Posición ocupacional	Asalariados	2,1%	1,8%	3,4%	1,0%	1,2%
	Patronos o cuenta propia	14,1%	8,9%	26,9%	5,7%	5,6%
	Afiliado	0,5%	0,4%	1,2%	0,4%	0,4%

Estudio monográfico de Bogotá

Afiliación al sistema pensional	No afiliado	13,5%	9,6%	21,3%	6,9%	6,3%
Total		**9,6%**	**6,8%**	**19,3%**	**4,2%**	**4,3%**

Fuente: DANE y cálculos propios con base en GEIH (2019).

2.2.2. Pobreza multidimensional

El Índice de Pobreza Multidimensional –IPM en Colombia está compuesto por 15 indicadores, distribuidos en 5 dimensiones: condiciones educativas, condiciones de la niñez y la juventud, trabajo, salud, y condiciones de la vivienda y servicios públicos. En 2019, el IPM a nivel nacional se ubicó en un nivel de 17,5%, mientras que en Bogotá D.C se estimó un nivel de 7,1% (541.410 hogares), con un incremento de 3,0 p. p. en comparación con 2018. Al igual que lo que se observa a nivel nacional, el IPM es mayor para el área rural de Bogotá D.C en comparación con el área urbana: la incidencia de la pobreza multidimensional en la zona rural se ubicó en 16,5%, mientras que en la zona urbana se ubicó en un nivel de 7,1% (DANE, 2020b).

Al analizar cada una de las privaciones que enfrentan los hogares, se observa que la mayoría tienen privaciones con relación al trabajo informal (54,0%), rezago escolar (23,0%) y bajo logro educativo (21,9%). Aunque en el área urbana de la ciudad se mantiene la distribución de las privaciones, en el área rural predominan, además del trabajo informal (82,3%) y el bajo logro educativo (65,8%), la falta de acceso a una fuente de agua mejorada (29,9%), lo cual aumenta significativamente la vulnerabilidad de estos hogares frente a la pandemia por COVID-19 (Tabla 4).

Aunque entre 2018 y 2019 se observó un mayor aumento en la incidencia de la pobreza para hogares con jefatura masculina en comparación a los hogares con jefatura femenina (4,2 p. p vs. 0,5 p. p), en 2019 aún se observa una mayor incidencia de la pobreza multidimensional en hogares con jefatura femenina (7,2%) en comparación con los hogares con jefatura masculina (7,0%). Esto sugiere que los

Estudio monográfico de Bogotá

hogares con jefatura femenina se encontraban en una posición más vulnerable para enfrentar los choques económicos y sociales de la pandemia, en comparación con los hogares con jefatura masculina. La distribución de las privaciones entre hogares con jefatura masculina y femenina es bastante similar, a excepción de la privación asociada con el desempleo de larga duración, para la cual los hogares con jefatura femenina tienen una privación de 16,8% en comparación con 9,4% para los hogares con jefatura masculina.

Tabla 4. Privaciones del IPM por área y sexo del jefe de hogar, 2019

Privaciones	Total	Cabecera	Centro poblado y rural disperso	Jefatura masculina	Jefatura femenina
Trabajo informal	54,0%	53,9%	82,3%	54,9%	52,8%
Rezago escolar	23,0%	22,9%	29,1%	22,1%	24,3%
Bajo logro educativo	21,9%	21,8%	65,8%	22,2%	21,5%
Sin aseguramiento a salud	13,5%	13,5%	13,3%	14,3%	12,3%
Desempleo de larga duración	12,3%	12,3%	13,8%	9,4%	16,8%
Barreras de acceso a servicios de salud	10,3%	10,3%	2,4%	10,6%	9,7%
Barreras a servicios de cuidado de la primera infancia	8,3%	8,3%	7,6%	9,3%	6,7%
Hacinamiento crítico	6,5%	6,6%	5,2%	6,5%	6,6%
Analfabetismo	2,0%	2,0%	6,0%	2,0%	2,1%
Inasistencia escolar	1,0%	1,0%	2,6%	0,7%	1,4%
Trabajo infantil	0,5%	0,5%	1,2%	0,3%	0,7%
Material inadecuado de las paredes exteriores	0,3%	0,3%	1,0%	0,1%	0,4%
Material inadecuado de los pisos	0,1%	0,1%	2,3%	0,1%	0,1%
Eliminación inadecuada de excretas	0,1%	0,0%	0,8%	0,1%	0,1%
Sin acceso a una fuente de agua mejorada	0,0%	0,0%	29,9%	0,0%	0,0%

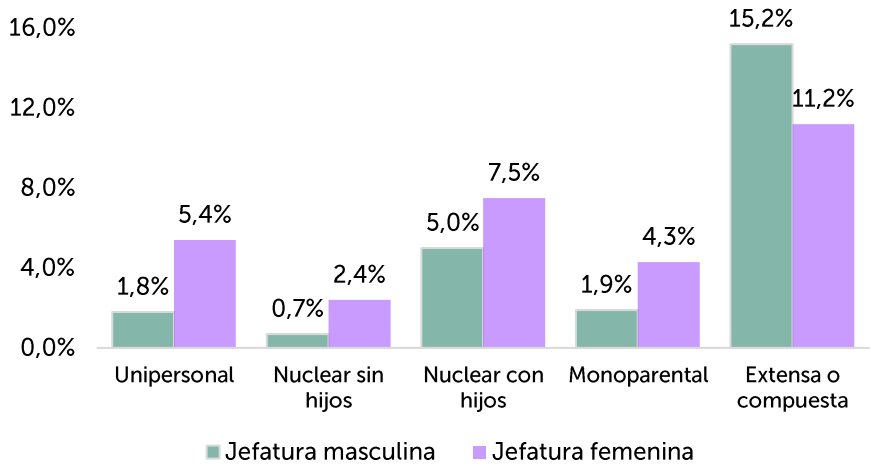
Fuente: Cálculos propios con base en ENCV (2019).

Para entender mejor las diferencias en la incidencia de la pobreza multidimensional entre hogares con jefatura masculina y femenina, se analizaron las diferencias por tipología de hogar, nivel educativo y situación laboral (Gráficos 11 y 12). Por un lado, el IPM siempre es mayor para los hogares con jefatura femenina, independiente de la tipología del hogar, a excepción de las familias compuestas. Por otro lado, se observa

Estudio monográfico de Bogotá

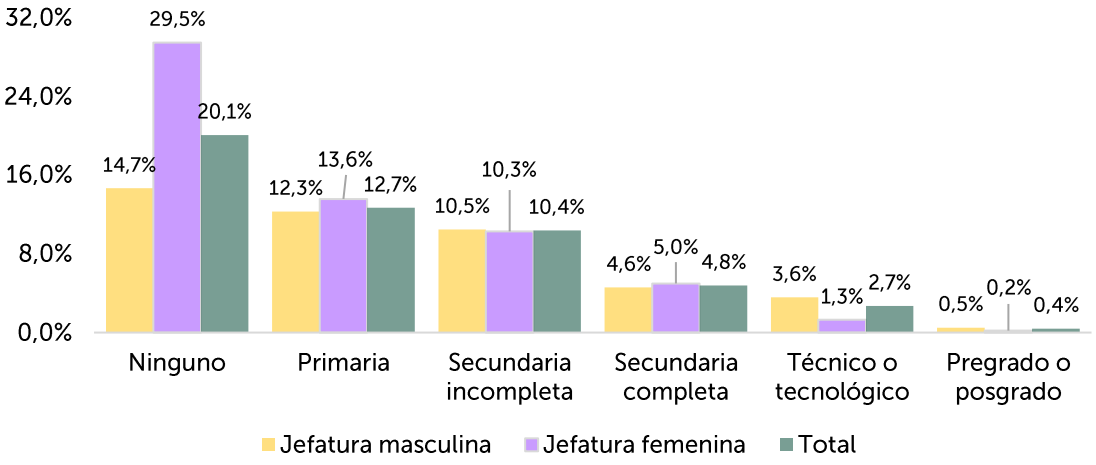
que, a medida que aumenta el nivel educativo, la incidencia de la pobreza disminuye de manera significativa para los hogares con jefatura femenina, siendo incluso mayor para los hogares con jefatura masculina en la educación terciaria (técnica o superior).

Gráfico 11. Incidencia de la pobreza multidimensional por sexo del jefe y tipología de hogar, 2019



Fuente: Cálculos propios con base en ENCV (2019).

Gráfico 12. Incidencia de la pobreza multidimensional por sexo del jefe de hogar y nivel educativo, 2019



Fuente: Cálculos propios con base en ENCV (2019).

Estudio monográfico de Bogotá

2.3. Medidas adoptadas e incidencia de la pobreza durante la pandemia por COVID-19

Para mitigar los efectos económicos y sociales ocasionados por la pandemia, el Gobierno Nacional implementó diversas medidas focalizadas en la población en condición de pobreza o vulnerabilidad. Se destacan en particular i) las transferencias no condicionadas, adicionales y extraordinarias a los beneficiarios de los programas Más Familias en Acción, Colombia Mayor y Jóvenes en Acción (Decretos 458 y 659 de 2020); ii) la compensación del IVA a la población más vulnerable (Decreto 458 de 2020); iii) las transferencias no condicionadas para los adultos mayores, priorizando a aquellos mayores de 70 años (Decreto 553 de 2020), y el Programa Ingreso Solidario (Decreto 518 de 2020).

En particular, a través del Programa Ingreso Solidario se realizó la entrega de transferencias monetarias no condicionadas a las personas en condición de pobreza o vulnerabilidad que no son beneficiarias de los programas Más Familias en Acción, Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de compensación del IVA, con base en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios –Sisbén y demás registros administrativos pertinentes. En total, se destinaron recursos para beneficiar a 3 millones de hogares a nivel nacional, con una transferencia de $160.000 por hogar beneficiario durante 3 meses. Este monto es equivalente al 16,9% del ingreso promedio de los hogares en situación de pobreza en 2019 (Gallego et al, 2021).

Por su parte, la Alcaldía de Bogotá creó el Sistema Distrital Bogotá Solidaria –SDBS (Decreto Distrital 093 de 2020), focalizado en la población en condición de pobreza o vulnerabilidad. El SDBS tiene tres componentes: i) transferencias monetarias; ii) bonos canjeables por bienes y servicios, y iii) subsidios en especie. El SDBS se financia con recursos apropiados del Presupuesto General del Distrito, aportes de la nación u

Estudio monográfico de Bogotá

otros entes territoriales, recursos de los Fondos de Desarrollo Local, y donaciones particulares o de organismos nacionales e internacionales.

Mediante las transferencias monetarias del SDBS (Renta Básica) se tenía como meta beneficiar a 350 mil hogares en condición de pobreza monetaria, y 150 mil hogares en condición de vulnerabilidad. Los hogares en condición de pobreza recibieron un aporte de mínimo $233.000 y los hogares en condición de vulnerabilidad un aporte de $160.000, ambos para un periodo de 23 días. Cabe notar que los hogares beneficiarios en Bogotá pueden ser beneficiarios de otros programas del Gobierno Nacional (Más Familias en Acción, Colombia Mayor, Jóvenes en Acción u otro de los beneficios otorgados en el marco de la atención por la pandemia), en cuyo caso la Alcaldía de Bogotá transfiere el monto adicional para completar el Ingreso Mínimo Garantizado correspondiente a un hogar pobre o vulnerable.

En la vigencia de 2020 se atendieron en total 828.994 hogares mediante Renta Básica, bien sea con recursos de la Alcaldía de Bogotá o del Gobierno Nacional (i.e. Ingreso Solidario). El 61,6% (510.705) de estos hogares se encontraba en condición de vulnerabilidad y el 38,4% restante (318.289) en condición de pobreza. En total, la Alcaldía de Bogotá realizó giros por $317.298 millones, focalizados principalmente en las localidades de Bosa, Ciudad Bolívar y Kennedy (40,4% del total de recursos entregados). Cabe notar que en estas localidades se encontraban 12 de las 20 UPZ que estuvieron en alerta naranja y, por tanto, en cuarentena estricta en los meses de mayo y julio de 2020 (SDP, 2020). Ciudad Bolívar es además una de las localidades con mayor incidencia de la pobreza multidimensional después de Usme (Figura 2).

BOGOTÁ SOLIDARIA

En atención a la emergencia económica, social y ecológica declarada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 2020 y las reglamentaciones posteriores, se facultó a los alcaldes y gobernadores a reorientar algunas rentas de designación específica presupuestal. En este contexto la Alcaldía Mayor expidió el Decreto Distrital 093 de 2020, mediante el cual creó el Sistema Distrital Bogotá

Estudio monográfico de Bogotá

Solidaria - SDBS, como un mecanismo de redistribución para contener, mitigar y superar la pandemia del COVID-19, buscando así atender la contingencia social de la población pobre y vulnerable, a través de tres canales de asistencia: i) Transferencias Monetarias ii) Bonos Canjeables y iii) Subsidios en especie.
El Sistema Distrital Bogotá Solidaria – SDBS está dirigido a las personas pertenecientes a distintos grupos poblacionales, hogares y comunidades en situación de pobreza o vulnerabilidad a raíz de la pandemia. Los criterios para focalizar la asignación de ayudas fueron definidos por el Comité Coordinador del SDBS, atendiendo las recomendaciones del Gobierno Nacional (CONPES 100 de 2006).

La población beneficiaria de transferencias monetarias debía cumplir al menos una de las siguientes condiciones:

1. Que los hogares estuvieran inscritos en la base maestra del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales – SISBEN del Departamento Nacional de Planeación - DNP, el cual clasifica a la población según sus condiciones de vida e ingreso para focalizar la inversión social. Se priorizaron los hogares con puntaje Sisbén III menor o igual a 30,56 puntos y Sisbén IV en sus grupos A, B y C.
2. Hogares incluidos en los listados censales de población perteneciente a grupos étnicos u otros grupos especiales aprobados por el Comité Técnico.

Adicionalmente, para los hogares que no se encontraban incluidos en estos listados, se creó el Índice de Bogotá Solidaría (IBS) utilizando la infraestructura de información geográfica y de registros administrativos del Distrito. El cual consideró, entre otros, los siguientes criterios:

- Jefatura femenina
- Con personas mayores de 60 años
- Con población en condición de discapacidad,
- Al menos un miembro menos una persona menor de 18 años
- Población víctima del conflicto armado

A partir de esto, los beneficiarios de Bonos Canjeables fueron los hogares:

1. Inscritos en la base maestra del SISBEN con un puntaje Sisbén III menor o igual a 30,56 puntos y Sisbén IV en sus grupos A, B y C.
2. Clasificados como potenciales beneficiarios según el Índice de Bogotá Solidaría (IBS).

Estudio monográfico de Bogotá

3. Que cumplieron los criterios de focalización definidos por las entidades responsables.

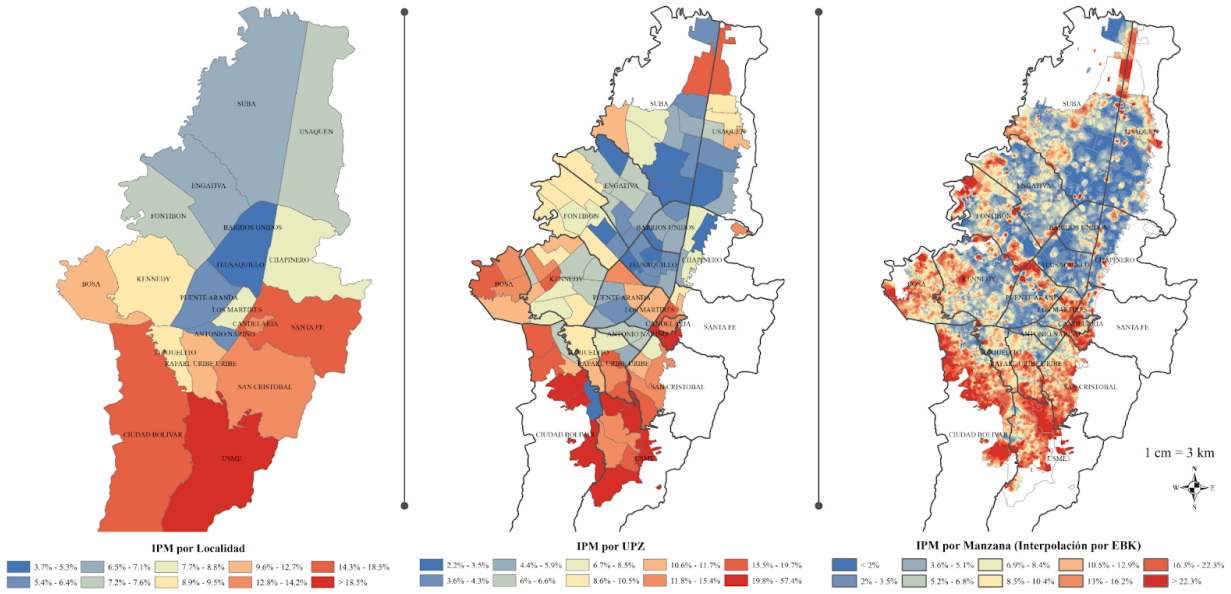
Por otra parte, los subsidios en especie tuvieron dos modalidades de focalización:

1. Por medio de información geográfica, basada en el Índice de Pobreza Multidimensional (DANE).
2. Por criterios poblacionales o sectoriales, mediante listados de población pobre y vulnerable aprobados por el Comité Técnico, consolidados por diferentes entidades distritales.

Es importante destacar que las bases de datos del SDBS se articulan con las del Gobierno Nacional, por lo cual los subsidios otorgados por el Distrito son concurrentes y complementarios, respondiendo a las necesidades particulares de los hogares. Asimismo, para la identificación de beneficiarios se incluyeron listados oficiales de las entidades distritales, listados censales de grupos étnicos y otras poblaciones especiales, y mediante la aplicación de una encuesta propia del SDBS.

Finalmente, con el objetivo de hacer de este SDBS una política de largo, el Plan Distrital de Desarrollo 2020 – 2024, "Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI", aprobado mediante el Acuerdo 761 de 2020, estableció en su artículo 26 que el Sistema Distrital Bogotá Solidaria será una política pública con vocación de permanencia.

Figura 2. Incidencia de la pobreza multidimensional por localidad, UPZ y manzana, 2018



Fuente: Cálculos propios con base en CNPV (2018).

Ante la incertidumbre de la duración de la pandemia y sus efectos en el mediano y largo plazo, hay una preocupación importante sobre la eliminación de las medidas de política social que se han implementado tanto a nivel nacional como a nivel local. Por tanto, se destaca la meta de la Alcaldía de Bogotá para 2021 de consolidar, de manera permanente, el esquema de transferencias monetarias no condicionadas, mediante la Estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado –IMG. Con base en la información del Monitor Social, en los primeros cuatro ciclos del IMG se han atendido 595.444 hogares, de los cuales el 69,3% (412.849) se encuentra en condición de pobreza y el restante 30,7% (182.595) en condición de vulnerabilidad. Teniendo en cuenta la distribución de la incidencia de la pobreza en Bogotá D.C., las transferencias del IMG se han concentrado en las localidades de Ciudad Bolívar, Bosa y Kennedy (44,1% de las transferencias realizadas).

Además de lo anterior, y en parte para responder a la reciente conflictividad social y el aumento en la pobreza en la ciudad, la Alcaldía de Bogotá prevé: i) implementar el Plan Cambio y Rescate Social para jóvenes, mujeres y familias en condición de

pobreza; ii) adicionar 350 mil cupos nuevos a Renta Básica, para un total de 950 mil hogares con transferencias monetarias por 3 meses; iii) otorgar un nuevo apoyo alimentario para 50 mil hogares con inseguridad alimentaria, equivalente a una transferencia de $160.000 por 5 meses; iv) otorgar 9.000 subsidios de vivienda en las modalidades de vivienda nueva y arriendo, y v) generar 5.000 empleos de emergencia para mujeres vulnerables o víctimas de la violencia y 10.000 cupos de empleo de emergencia para jóvenes, a través de la Estrategia RETO[8], entre otras (Alcaldía de Bogotá, 2021).

2.3.1. Pobreza monetaria

La línea de pobreza monetaria para 2020 fue de $331.688 per cápita, lo que se traduce en una incidencia de 42,5% a nivel nacional, 6,8 puntos porcentuales mayor a la registrada en 2019. Esto es equivalente al ingreso de 3,5 millones de personas a la pobreza monetaria, para un total de 21,0 millones de personas en esta condición. En las cabeceras, la pobreza monetaria aumentó 10,1 puntos porcentuales, con una incidencia de 42,4%, mientras que en los centros poblados y rural disperso la incidencia de la pobreza disminuyó de 47,5 a 42,9% (DANE, 2021a).

Como se observa en el siguiente gráfico, y acorde con las proyecciones realizadas por Núñez Méndez (2020), la pandemia generó un retroceso de más de 8 años en la reducción de la pobreza en el país: en 2012 Colombia registró una incidencia de la pobreza monetaria de 40,8%, 2,1 p.p. por debajo del nivel observado en 2020. De manera similar, la incidencia de la pobreza monetaria extrema a nivel nacional se ubicó en un nivel de 11,7% en 2012, 4,7 p.p. por debajo del nivel registrado en 2020 (Gráfico 13). En los centros poblados y la zona rural dispersa la pobreza monetaria moderada y extrema continuaron con su senda decreciente, en parte, por la

[8] Iniciativa liderada por la Subdirección de Juventud de la Secretaría Distrital de Integración Social para vincular a los jóvenes en programas de orientación socio-ocupacional y aprovechamiento del tiempo libre, entre otros.

Estudio monográfico de Bogotá

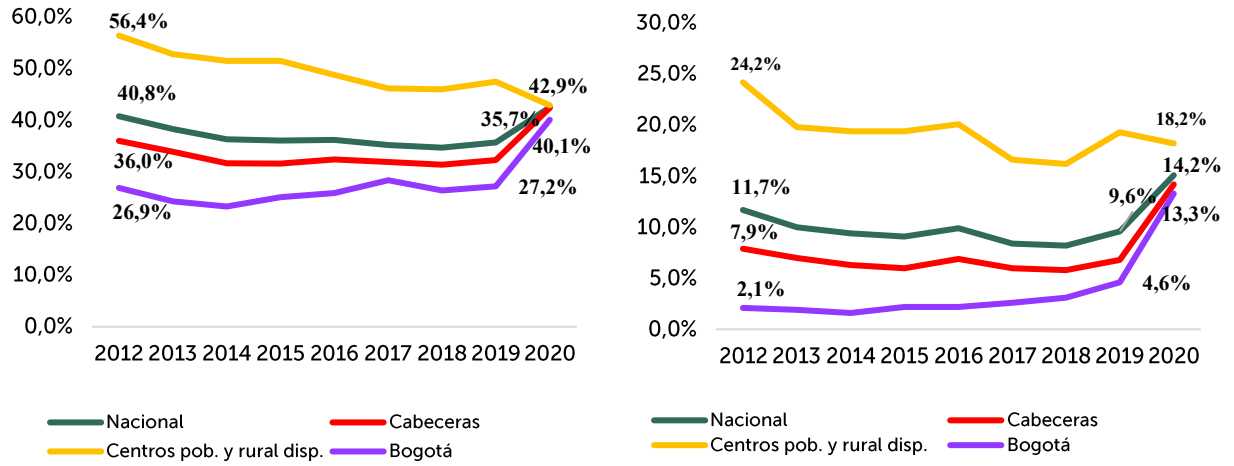
posibilidad y necesidad de mantener la actividad en el sector agropecuario y de producción y comercialización de alimentos, los aumentos en el ingreso promedio en las actividades agropecuarias (8,7%), y por las diferentes medidas implementadas por el Gobierno Nacional y las entidades territoriales para mitigar los efectos sociales y económicos de la pandemia.

Por el contrario, se presentan incrementos significativos en la incidencia de la pobreza monetaria moderada y extrema en las cabeceras. Esta dinámica es consistente con las medidas de confinamiento estricto y aislamiento preventivo implementadas en las principales ciudades del país, que tuvieron efectos importantes sobre la dinámica del mercado laboral y afectaron, en una mayor medida, a la población más vulnerable. De hecho, en todas las ciudades para las que se tiene representatividad en la GEIH, la pobreza monetaria moderada y extrema es mayor en los hogares cuyo jefe de hogar se encuentra desocupado. En el caso de Bogotá, la incidencia de la pobreza monetaria moderada y extrema en los hogares cuyo jefe de hogar se encuentra desocupado es igual a 70,9% y 36,9%, respectivamente. Se observan también correlaciones positivas entre la incidencia de la pobreza moderada y extrema y la tasa de desempleo, así como entre la incidencia de la pobreza monetaria y la reducción en el número de ocupados formales, y la pobreza monetaria extrema y la reducción en el número de ocupados informales (DANE, 2021b).

Gráfico 13. Evolución de la pobreza monetaria moderada y extrema, 2012-2020

a. Pobreza moderada

b. Pobreza extrema



Fuente: DANE – GEIH (2012-2020).

El crecimiento observado en 2020 de la pobreza moderada y extrema en Bogotá D.C es un hecho sin precedentes en la historia reciente de la ciudad. Aunque Bogotá D.C tiene la línea de pobreza monetaria más alta del país, equivalente a $455.030 per cápita, se registró una incidencia de la pobreza moderada de 40,1%. Este nivel está 12,9 puntos porcentuales por encima del nivel registrado en 2019. Bogotá D.C es además la ciudad que más contribuyó al aumento en la pobreza monetaria en el país, explicando el 30,9% del crecimiento en el número de personas en esta condición (más de 1 millón de personas de la ciudad) (DANE, 2021b).

Al analizar la incidencia de la pobreza por características de los jefes de hogar, se observa un aumento (cercano al doble en todos los casos) de la brecha entre los hogares con jefatura masculina y femenina entre 2019 y 2020. Al igual que en 2019, la incidencia de la pobreza es mayor en los hogares cuyos jefes tienen menos de 46 años, han alcanzado como máximo la educación secundaria, están desocupados o inactivos, son patronos o cuenta propia y no están afiliados al sistema pensional. Cabe notar que, en comparación con 2019, las características de los jefes de hogar en Bogotá D.C se asemejan más a los resultados a nivel nacional y en las cabeceras, a excepción de una mayor concentración de la pobreza en los hogares cuyo jefe de hogar alcanzó la educación secundaria (49,2%) en comparación con educación

Estudio monográfico de Bogotá

primaria (47,1%) o ninguna (46,7%). Esto sugiere que la dinámica del mercado laboral de la ciudad durante la pandemia penalizó a un segmento más amplio de la población en términos de sus logros educativos (Tabla 5).

Tabla 5. Incidencia de la pobreza monetaria por características del jefe de hogar, 2020

Características del jefe de hogar		Nacional	Cabeceras	Centros poblados y rural disperso	Bogotá D. C	12 áreas
Sexo	Hombre	40,1%	39,6%	41,5%	39,0%	37,5%
	Mujer	46,7%	46,6%	46,9%	42,1%	43,1%
Edad	Menor a 25 años	50,7%	53,0%	44,5%	52,7%	49,8%
	26-35 años	50,4%	51,4%	47,2%	53,3%	48,9%
	36-45 años	47,4%	47,3%	47,7%	45,2%	45,5%
	46-55 años	40,7%	40,6%	41,4%	38,1%	39,0%
	56-65 años	36,2%	36,1%	36,2%	30,0%	34,0%
	Mayor a 65 años	30,3%	28,7%	36,2%	21,3%	26,2%
Nivel educativo	Ninguno	57,9%	62,8%	54,1%	46,7%	57,8%
	Primaria	47,9%	50,2%	44,6%	47,1%	47,2%
	Secundaria	46,3%	47,8%	39,1%	49,2%	45,0%
	Técnica o tecnológica	30,2%	30,6%	24,8%	32,5%	27,4%
	Universidad o posgrado	15,7%	15,7%	17,4%	16,9%	14,5%
Situación laboral	Desocupado	69,1%	69,7%	64,5%	71,1%	68,9%
	Ocupado	38,7%	38,4%	39,7%	36,7%	36,5%
	Inactivo	44,5%	43,1%	50,8%	37,6%	37,6%
Posición ocupacional	Asalariados	24,7%	26,3%	18,4%	29,3%	25,8%
	Patronos o cuenta propia	50,9%	50,0%	53,2%	47,1%	47,2%
Afiliación al sistema pensional	Afiliado	18,2%	19,7%	6,2%	25,2%	20,0%
	No afiliado	52,4%	55,1%	47,1%	56,8%	53,4%
Total		**42,5%**	**42,4%**	**42,9%**	**40,1%**	**39,8%**

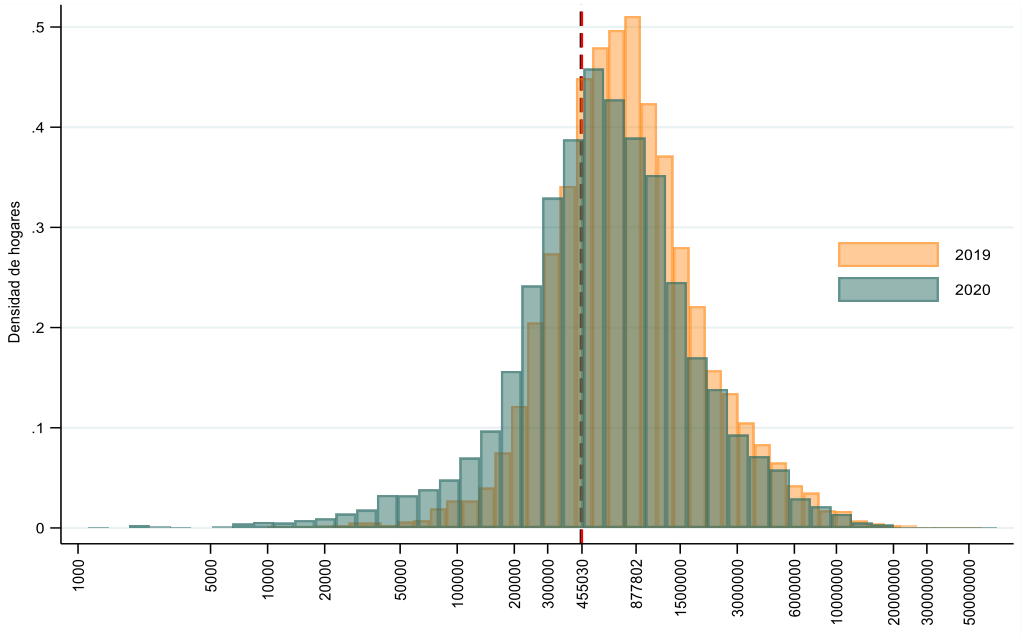
Fuente: DANE y cálculos propios con base en GEIH (2020).

Los resultados anteriores son consistentes con la variación observada en el ingreso per cápita de los hogares bogotanos entre 2019 y 2020. Como se observa en el gráfico a continuación, la distribución de los ingresos se aplanó y desplazó hacia la izquierda, lo que indica que una mayor proporción de personas recibieron ingresos por debajo de la línea de pobreza para la ciudad en 2020 ($455.030). Se destaca en

Estudio monográfico de Bogotá

particular el aumento en el número de personas que tienen un ingreso per cápita por debajo de $200 mil (2,75 veces más en 2020 –1.231.739 personas– en comparación con 2019 – 447.802 personas). En promedio, el ingreso per cápita en Bogotá disminuyó 15,7% entre 2019 y 2020 (de $1.188.231 a $1.001.115), en comparación con 12,4% en las 12 áreas restantes (de $865.112 a $757.600).

Gráfico 14. Distribución del ingreso per cápita de los hogares en Bogotá, 2019-2020*



*Valores en pesos corrientes. Escala logarítmica.

Fuente: Cálculos propios con base en GEIH (2019-2020).

En cuanto a la pobreza monetaria extrema, a nivel nacional se registró una incidencia de 15,1% para 2020 (con una línea de pobreza extrema igual a $145.004 per cápita), 5,5 puntos porcentuales superior al nivel de 2019. En las cabeceras, la incidencia fue de 14,2%, mientras que en los centros poblados y rural disperso la incidencia fue de 18,2%, con una disminución de 1,1 puntos porcentuales entre 2019 y 2020 (DANE, 2021a). En particular, Bogotá D.C registró una incidencia de la pobreza extrema de 13,3% (9,0 puntos porcentuales por encima de la incidencia en 2019), con base en una línea de pobreza extrema igual a $178.607 per cápita. Al igual que en el caso de

Estudio monográfico de Bogotá

la pobreza moderada, Bogotá D.C es también la ciudad que más aportó al crecimiento de la pobreza extrema en el país (27,3% o 758.198 personas) (DANE, 2021b).

De manera similar a lo que ocurre en el caso de la pobreza moderada, la incidencia de la pobreza extrema en Bogotá D.C es mayor en los hogares cuyos jefes de hogar son mujeres (15,5%), tienen menos de 25 años (19,5%), han alcanzado máximo la educación secundaria, están en situación de desempleo (37,0%), se desempeñan como patronos o empleados por cuenta propia (17,6%), y no están afiliados al sistema pensional (21,1%). Estos resultados son similares a lo que se observa para las 12 áreas restantes (Tabla 6).

Tabla 6. Incidencia de la pobreza monetaria extrema por características del jefe de hogar, 2020

Características del jefe de hogar		Nacional	Cabeceras	Centros poblados y rural disperso	Bogotá D. C	12 áreas
Sexo	Hombre	13,5%	12,3%	17,0%	11,8%	10,7%
	Mujer	17,8%	17,1%	21,7%	15,5%	15,1%
Edad	Menor a 25 años	20,7%	19,7%	23,1%	19,5%	18,8%
	26-35 años	18,6%	17,6%	21,7%	15,9%	16,3%
	36-45 años	17,8%	16,7%	21,4%	15,5%	14,8%
	46-55 años	14,1%	13,3%	16,9%	12,3%	11,9%
	56-65 años	12,0%	11,6%	13,4%	11,3%	10,1%
	Mayor a 65 años	8,9%	8,1%	11,8%	6,6%	6,8%
Nivel educativo	Ninguno	23,8%	21,3%	25,7%	18,5%	17,4%
	Primaria	16,7%	16,3%	17,2%	16,2%	14,0%
	Secundaria	16,3%	15,9%	18,1%	15,5%	14,1%
	Técnica o tecnológica	9,2%	9,1%	10,3%	8,7%	7,4%
	Universidad o posgrado	5,8%	5,7%	6,4%	5,7%	5,4%
Situación laboral	Desocupado	38,3%	37,6%	43,3%	37,0%	36,4%
	Ocupado	11,3%	10,0%	15,0%	9,4%	8,8%
	Inactivo	18,3%	16,8%	25,3%	14,9%	13,3%
Posición ocupacional	Asalariados	3,2%	3,3%	3,0%	3,6%	2,9%
	Patronos o cuenta propia	18,2%	16,5%	22,6%	17,6%	14,5%
	Afiliado	1,9%	1,9%	1,3%	2,3%	1,9%

Estudio monográfico de Bogotá

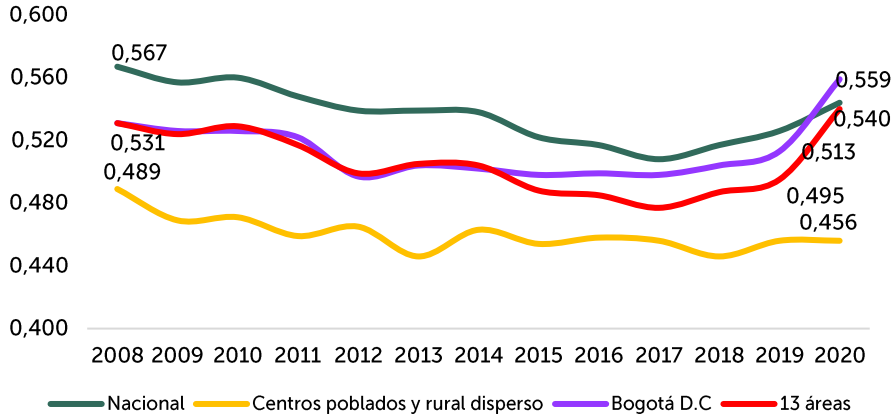
Afiliación al régimen pensional	No afiliado	17,4%	17,1%	18,0%	21,1%	15,8%
Total		**15,1%**	**14,2%**	**18,2%**	**13,3%**	**12,5%**

Fuente: DANE y cálculos propios con base en GEIH (2020).

La caída generalizada de los ingresos per cápita de los hogares y el aumento consecuente en la incidencia de la pobreza se ven reflejados en una profundización del nivel de desigualdad, medido a través del coeficiente de Gini. Entre 2008 y 2015, la desigualdad en Bogotá D.C era casi equivalente a la dinámica observada en el conjunto de las 13 áreas metropolitanas principales del país. Sin embargo, a partir de 2015 la desigualdad en Bogotá se ha ubicado por encima de este agregado, con una tendencia creciente. En particular, como consecuencia de la pandemia por COVID-19, Bogotá D.C registró un nivel de desigualdad de 0,559 en 2020, cerca de 9% superior al valor registrado en 2019 (0,513), e incluso superando la desigualdad a nivel nacional (0,544). Cabe notar que la desigualdad en los centros poblados y el área rural dispersa se mantuvo constante entre 2019 y 2020, lo que es consistente con los resultados en la incidencia de la pobreza, los aparentes mayores efectos de las medidas de mitigación adoptadas por el Gobierno Nacional y la continuidad en el desarrollo de las actividades económicas en estos territorios.

Estudio monográfico de Bogotá

Gráfico 15. Coeficiente de Gini, 2008-2020



Fuente: Cálculos propios con base en información sobre pobreza monetaria, DANE (2020).

2.3.2. Efectos de las medidas de respuesta a la pandemia en la incidencia de la pobreza

Las primeras estimaciones realizadas por el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD y el Departamento Nacional de Planeación –DNP indicaron que las medidas de respuesta del Gobierno Nacional contribuyeron a una reducción de 2,6 – 4,3 p. p en la incidencia de la pobreza moderada y de 3,7 – 4,5 p. p en la incidencia de la pobreza extrema (DANE, 2021b).

Por su parte, el DANE realizó estimaciones sobre los efectos de las transferencias monetarias ordinarias y extraordinarias para los programas Más Familias en Acción –FA, Jóvenes en Acción –JA y Colombia Mayor –CM, así como de las transferencias realizadas a través del Programa Ingreso Solidario y el SDBS en Bogotá D.C, y la compensación del IVA. Los resultados de este ejercicio se presentan en las Tablas 7 y 8.

Estudio monográfico de Bogotá

En lo que concierne la incidencia de la pobreza moderada a nivel nacional, se observa que las transferencias monetarias ordinarias realizadas a través de los programas JA, FA y CM contribuyeron en 1,4 p.p. a mitigar los efectos de la pandemia, mientras que las ayudas adicionales (es decir, los pagos extraordinarios de FA, JA y CM, Ingreso Solidario, compensación del IVA, y demás ayudas locales o reportadas en la GEIH) tuvieron una contribución de 2,2 p.p. en la reducción de la incidencia de la pobreza. Al comparar las zonas urbanas y rurales, se observa que, mientras las ayudas ordinarias y extraordinarias redujeron la incidencia de la pobreza en 2,6 p.p. en las cabeceras, en el área rural la reducción fue de 7,1 p.p. Esta mayor efectividad de la política social de respuesta a la pandemia en zonas rurales explicaría una parte de la convergencia de la incidencia de la pobreza entre las zonas urbana y rural.

Al analizar el caso de Bogotá y las demás 12 ciudades principales del país, se observa que el efecto agregado de las ayudas ordinarias y extraordinarias en la capital fue relativamente bajo, con una contribución de 1,3 p.p. en la reducción de la incidencia de la pobreza, igual a lo observado en Cartagena y Pereira A. M. El mayor efecto se presentó en Montería, con una reducción en la incidencia de la pobreza de 4,0 p.p., aunque la ciudad registró también una de las incidencias más altas en 2020 (46,8%).

En cuanto a los efectos de las medidas de asistencia y protección social en la incidencia de la pobreza extrema, a nivel nacional las transferencias ordinarias realizadas a través de FA, JA y CM redujeron la pobreza en 2,1 p.p., mientras que las transferencias extraordinarias contribuyeron en 2,6 p.p., para un efecto total de 4,7 p.p. en la reducción de la pobreza extrema. Al igual que en el caso de la pobreza moderada, los efectos de las diversas ayudas monetarias fueron superiores en los centros poblados y el área rural dispersa (-9,7 p.p.), en comparación con las cabeceras (-3,3 p.p.).

El efecto total de las ayudas ordinarias y extraordinarias fue significativamente menor en Bogotá, con una contribución de 1,6 p.p. en la reducción de la pobreza extrema.

Estudio monográfico de Bogotá

Esta menor contribución se debe, en parte, a los menores efectos de las transferencias monetarias ordinarias a través de FA, JA y CM. Cabe notar también que esto contrasta con el efecto observado en el área metropolitana de Cúcuta, en donde las ayudas contribuyeron en -4,6 p.p. a la reducción de la pobreza. Sin embargo, entre las 13 áreas principales, Cúcuta A.M registra la mayor incidencia de pobreza extrema, con un nivel de 20,7% en 2020.

Estudio monográfico de Bogotá

Tabla 7. Efectos estimados de las medidas de protección social sobre la incidencia de la pobreza moderada, 2019-2020

Dominio	2019 (1)	2020			Diferencias			Aportes de:		
		Pensión (2)	Pensión y ayudas ordinarias (3)	Pensión y todas las ayudas (4)	Pensión (2 - 1)	Pensión y ayudas ordinarias (3 - 1)	Pensión y todas las ayudas (4 -1)	Ayudas ordinarias	Ayudas extraordinarias	Total
Nacional	35.7%	46.1%	44.7%	42.5%	10.4	9.0	6.8	-1.4	-2.2	-3.6
Cabeceras	32.3%	45.0%	44.0%	42.4%	12.7	11.7	10.1	-1.0	-1.6	-2.6
Centros poblados y rural disperso	47.5%	50.0%	47.1%	42.9%	2.5	-0.4	-4.6	-2.9	-4.2	-7.1
Bogotá D. C.	**27.2%**	**21.4%**	**41.2%**	**40.1%**	**14.2**	**14.0**	**12.9**	**-0.2**	**-1.1**	**-1.3**
Barranquilla A. M.	25.6%	43.4%	42.6%	41.2%	17.8	17.0	15.6	-0.8	-1.4	-2.2
Bucaramanga A. M.	31.4%	47.5%	46.9%	46.1%	16.1	15.5	14.7	-0.6	-0.8	-1.4
Cali A. M.	21.9%	37.8%	37.3%	36.3%	15.9	15.4	14.4	-0.5	-1.0	-1.5
Cartagena	34.3%	49.1%	48.4%	47.8%	14.8	14.1	13.5	-0.7	-0.6	-1.3
Cúcuta A. M.	45.5%	56.8%	55.6%	53.5%	11.3	10.1	8.0	-1.2	-2.1	-3.3
Ibagué	30.9%	45.1%	44.4%	43.2%	14.2	13.5	12.3	-0.7	-1.2	-1.9
Manizales A. M.	20.6%	34.0%	33.5%	32.4%	13.4	12.9	11.8	-0.5	-0.9	-1.4
Medellín A. M.	24.4%	34.3%	33.8%	32.9%	9.9	9.4	8.5	-0.5	-0.9	-1.4
Montería	35.7%	50.8%	49.2%	46.8%	15.1	13.5	11.1	-1.6	-2.4	-4.0
Pasto	36.5%	47.9%	47.1%	45.7%	11.4	10.6	9.2	-0.8	-1.4	-2.2
Pereira A. M.	28.7%	41.9%	41.4%	40.6%	13.2	12.7	11.9	-0.5	-0.8	-1.3
Villavicencio	30.3%	45.6%	44.9%	43.1%	15.3	14.6	12.8	-0.7	-1.8	-2.5

Nota: Las ayudas ordinarias incluyen los pagos ordinarios de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor. Todas las ayudas incluyen, además de los pagos ordinarios de los programas de protección social, los pagos extraordinarios respectivos, Ingreso Solidario, la compensación del IVA, las ayudas regionales de Bogotá, Bucaramanga y Medellín, y otras ayudas reportadas en la GEIH.

Fuente: DANE (2021b)

Tabla 8. Efectos estimados de las medidas de protección social sobre la incidencia de la pobreza extrema, 2019-2020

Dominio	2019 (1)	2020			Diferencias			Aportes de:		
		Pensión (2)	Pensión y ayudas ordinarias (3)	Pensión y todas las ayudas (4)	Pensión (2 - 1)	Pensión y ayudas ordinarias (3 - 1)	Pensión y todas las ayudas (4 -1)	Ayudas ordinarias	Ayudas extraordinarias	Total
Nacional	9.6%	19.8%	17.7%	15.1%	10.2	8.1	5.5	-2.1	-2.6	-4.7
Cabeceras	6.8%	17.5%	16.1%	14.2%	10.7	9.3	7.4	-1.4	-1.9	-3.3
Centros poblados y rural disperso	19.3%	27.9%	23.2%	18.2%	8.6	3.9	-1.1	-4.7	-5.0	-9.7
Bogotá D. C.	**4.2%**	**14.8%**	**14.6%**	**13.3%**	**10.6**	**10.4**	**9.1**	**-0.3**	**-1.3**	**-1.6**
Barranquilla A. M.	3.6%	14.8%	14.0%	12.7%	11.2	10.4	9.1	-0.8	-1.3	-2.1
Bucaramanga A. M.	4.6%	18.1%	17.5%	16.4%	13.5	12.9	11.8	-0.6	-1.1	-1.7
Cali A. M.	4.7%	15.0%	14.5%	13.3%	10.3	9.8	8.6	-0.6	-1.2	-1.7
Cartagena	3.0%	13.9%	13.2%	12.6%	10.9	10.2	9.6	-0.7	-0.6	-1.3
Cúcuta A. M.	10.0%	25.3%	23.9%	20.7%	15.3	13.9	10.7	-1.4	-3.2	-4.6
Ibagué	3.2%	15.0%	14.2%	13.2%	11.8	11.0	10.0	-0.8	-0.9	-1.6
Manizales A. M.	1.9%	8.8%	8.4%	7.9%	6.9	6.5	6.0	-0.4	-0.5	-0.9
Medellín A. M.	3.7%	10.1%	9.6%	9.1%	6.4	5.9	5.4	-0.5	-0.6	-1.0
Montería	5.5%	17.8%	15.9%	13.5%	12.3	10.4	8.0	-1.9	-2.4	-4.3
Pasto	4.7%	17.0%	15.5%	13.6%	12.3	10.8	8.9	-1.5	-1.9	-3.4
Pereira A. M.	2.6%	11.4%	10.9%	10.4%	8.8	8.3	7.8	-0.5	-0.5	-1.0
Villavicencio	7.1%	18.6%	17.7%	16.0%	11.5	10.6	8.9	-0.9	-1.7	-2.6

Nota: Las ayudas ordinarias incluyen los pagos ordinarios de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor. Todas las ayudas incluyen, además de los pagos ordinarios de los programas de protección social, los pagos extraordinarios respectivos, Ingreso Solidario, la compensación del IVA, las ayudas regionales de Bogotá, Bucaramanga y Medellín, y otras ayudas reportadas en la GEIH.

Fuente: DANE (2021b).

Además de la contribución de las ayudas extraordinarias en la reducción de la incidencia de la pobreza moderada y extrema, los programas tuvieron también efectos positivos en el bienestar de los hogares beneficiarios. Por un lado, en cuanto a los impactos del Programa Ingreso Solidario, Gallego et al (2021) encuentran que éste permite mantener un nivel básico de ingresos para los hogares más vulnerables. De hecho, la probabilidad de los hogares beneficiarios de reportar algún ingreso en los meses de julio y septiembre de 2020, con relación a los hogares no elegibles, aumentó en 5,9 y 5,5 p. p, respectivamente. El monto transferido contribuyó también a mitigar la caída en el consumo de alimentos y aumentó el gasto de los hogares en artículos de limpieza, salud y materiales escolares. Aún más importante, se encuentran efectos positivos en el tiempo destinado por los niños y las niñas a las actividades educativas, lo que sugiere que, además de apoyar el proceso de adaptación de los hogares a las clases virtuales, el Programa puede también minimizar el riesgo de un aumento en el trabajo infantil (una posible alternativa para mitigar la caída en los ingresos de los hogares).

Sin embargo, los autores señalan que es importante evaluar si los resultados se mantienen en el periodo pos-pandemia, así como los efectos de las transferencias en la participación laboral en el mediano plazo, y hacen hincapié en la importancia del Programa para profundizar la inclusión financiera en el país, lo que debería redundar en un aumento en el nivel de ahorro de los hogares, y un mayor acceso al crédito y otros servicios financieros que pueden contribuir a mitigar futuros choques.

Por otro lado, con relación a la compensación del IVA, Londoño-Vélez y Querubín (2021) encuentran que, a pesar de que el monto de la transferencia es relativamente bajo ($75.000), los hogares beneficiarios percibieron mejoras en sus finanzas, aumentaron la inversión en la educación, y aumentaron la compra de alimentos en 6,1%. De hecho, más del 90% de los hogares encuestados reportaron haber gastado los recursos recibidos en alimentos. Sin embargo, y a pesar de que un 57,7% de los hogares encuestados reportaron tener que racionar sus porciones al menos una vez

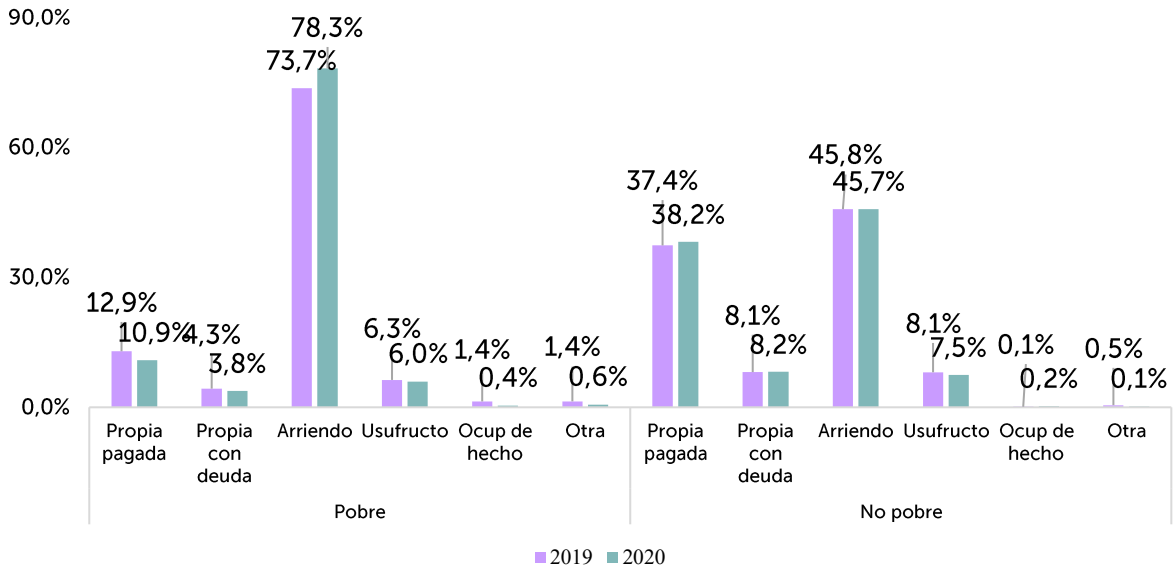
Estudio monográfico de Bogotá

durante el mes de mayo de 2020, no se encontraron efectos significativos en la seguridad alimentaria, lo que puede estar asociado con una diversificación de la dieta o la repartición de los alimentos entre diversos hogares.

2.3.3. Efectos del Programa Arriendo Solidario sobre la pobreza

El Programa de Arriendo Solidario fue creado mediante el Decreto 123 de 2020 y desarrollado por la Secretaría Distrital del Hábitat para mitigar el gasto de arrendamiento de los hogares bogotanos que viven bajo esta modalidad. De hecho, como se observa en el siguiente gráfico, la gran mayoría de los hogares en condición de pobreza viven en arriendo, e incluso esta proporción aumentó de 73,7% en 2019 a 78,3% en 2020. Aunque la mayoría de los hogares no pobres también viven en arriendo, también hay una proporción significativa de estos hogares que son dueños de su vivienda (pagada o con deuda), por lo que se puede concluir, *a priori*, que su riesgo de desalojo por no pago ante un choque negativo en los ingresos del hogar es significativamente más bajo.

Gráfico 16. Tipo de tenencia de la vivienda por condición de pobreza, 2019-2020



Fuente: Cálculos propios con base en GEIH (2019-2020).

Estudio monográfico de Bogotá

Teniendo en cuenta la mayor vulnerabilidad de los hogares en condición de pobreza, la SDHT construyó un índice de vulnerabilidad para priorizar a los hogares beneficiarios. Este índice considera a los hogares con i) jefatura femenina; ii) al menos una persona en condición de discapacidad; iii) jefes de hogar mayores de 60 años; iv) integrantes mayores de 60 años; v) integrantes menores de 18 años; o vi) al menos una persona víctima del conflicto armado[9]. Para ser elegible en el Programa, los hogares no deben ser propietarios de la vivienda y deben i) tener un índice de vulnerabilidad mayor a 0 y pertenecer a los estratos 1 o 2, o ii) cumplir con al menos dos de los criterios del índice de vulnerabilidad y pertenecer al estrato 3[10]. Teniendo en cuenta el monto establecido para la transferencia monetaria (un máximo de 3 pagos por $250.000 por hogar[11]), el Programa también le apunta a cubrir el gasto de arrendamiento tipo cuarto, en particular los paga-diarios, los cuales se concentran en las localidades de Los Mártires (31,4%) y Santa Fe (27,5%), estando éstas también entre las áreas más pobres de la ciudad (SDHT, 2020a).

En el ejercicio de las simulaciones de los efectos del Programa sobre la pobreza, se parte del hecho de que un total de 28.985 hogares recibieron transferencias en 2020. Entre ellos, un 80,6% recibieron 3 pagos ($750.000), mientras que el 19,4% restante recibieron entre 1 y 2 pagos (para un máximo de $500.000). Aunque estos montos parecen ser significativos, al realizar la anualización de los 3 pagos, se calcula que cada hogar obtuvo, en promedio, $62.500 pesos por mes. Si se considera además que hay cerca de 3,48 personas en los hogares elegibles, entonces cada persona recibiría $17.960 por mes, lo que es equivalente a sólo un 4% de la línea de pobreza para Bogotá en 2020.

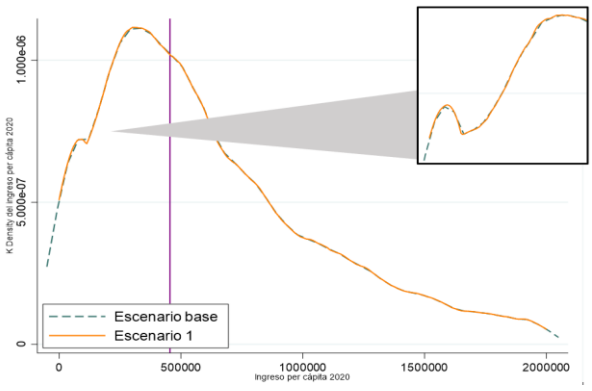
[9] Para las simulaciones realizadas no fue posible incorporar esta variable pues la GEIH no incluye preguntas relacionadas.
[10] Cabe mencionar que también se beneficiaron algunas mujeres LGBTIQ y trabajadoras sexuales que fueron priorizadas por la Secretaría Distrital de la Mujer.
[11] Con base en la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares de 2017, la SDHT estimó que el pago en arriendo de un cuarto o inquilinato es, en promedio, $275.080.

Estudio monográfico de Bogotá

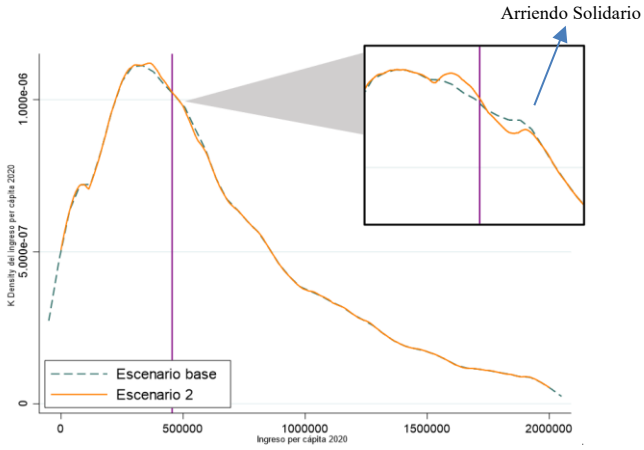
Al analizar los efectos de la transferencia con base en el monto auto-reportado por los hogares en la GEIH, y considerando las demás ayudas recibidas en el marco del SDBS (Primer Escenario), se estima una reducción en la incidencia de la pobreza de 0,03 puntos porcentuales. Esto es equivalente a la salida de la pobreza de 2.342 personas como consecuencia del Programa[12]. En el caso del Segundo Escenario, en el que se estima el efecto seleccionando a los hogares más próximos a la línea de pobreza (siendo estos los que superarían su situación de pobreza al recibir las transferencias monetarias), se estima una reducción en la incidencia de la pobreza de 0,53 p.p. como resultado del Programa, lo que es equivalente a la salida de la pobreza de 43.950 personas[13]. Este efecto está por encima del efecto estimado de las ayudas ordinarias (transferencias de Más Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor) (0,2 p.p.), pero por debajo del efecto total de las ayudas extraordinarias (1,1 p.p.) en Bogotá (Tabla 7). Finalmente, en el escenario más conservador (Tercer Escenario), en el que se seleccionan a los hogares con los ingresos per cápita más bajos (es decir, a los hogares con la brecha de pobreza más amplia), el Programa no tendría ningún efecto. De hecho, se estima el ingreso a la pobreza de 657 personas.

Gráfico 17. Efecto del Programa Arriendo Solidario en la incidencia de la pobreza

a. Escenario 1: Auto-reporte

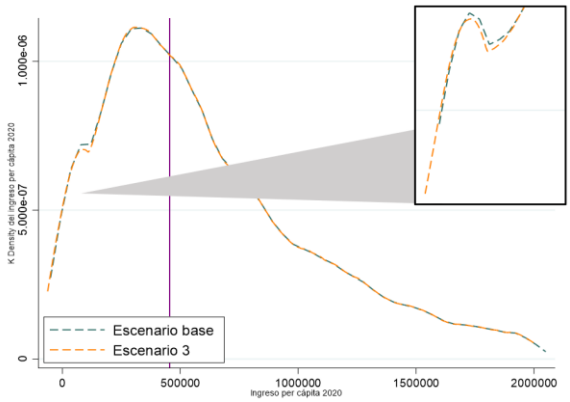


b. Escenarios 2: Efecto máximo



[12] En este escenario se observa un efecto marginal sobre la pobreza extrema, con la salida de 22 personas de esta condición.
[13] Al seleccionar a los hogares más cercanos a la línea de pobreza extrema, se estima una reducción de 0,41 p.p. en su incidencia y la salida de 34.591 personas de esa condición.

c. Escenario 3: Efecto mínimo



*Escenario Base: con arriendo solidario; Escenario alternativo: sin arriendo solidario.

Fuente: Cálculos propios con base en GEIH (2019-2020).

APORTE TRANSITORIO DE ARRENDAMIENTO SOLIDARIO

Para dar respuesta a esta problemática, en el marco del Sistema Distrital Bogotá Solidaria se creó el aporte Transitorio de Arrendamiento Solidario para atender a hogares vulnerables que se vean afectados en su solución habitacional, por causa del aislamiento preventivo obligatorio derivado de la emergencia sanitaria surgida por el Coronavirus COVID-19 y estableció que la Secretaría Distrital del Hábitat será la responsable de la dirección y coordinación de dicho aporte, a través del artículo 1 del Decreto Distrital 123 de 2020, modificado por el artículo 11 del Decreto Distrital 143 de 2020.

Arriendo solidario, nace con el objetivo de "Aliviar el gasto en arriendo de los hogares vulnerables, cuya solución habitacional es el arriendo, el cual se paga de forma diaria, semanal, mensual o por fracción inferior a un mes, y que se vean afectados por causa del aislamiento preventivo obligatorio, derivado de la emergencia sanitaria surgida por el Coronavirus COVID-19."

¿De cuánto es el aporte? Los hogares beneficiarios recibirían mínimo 1 y máximo 3 aportes mensuales de doscientos cincuenta mil pesos ($250.000) cada uno, sujeto y limitado a la existencia de disponibilidad presupuestal.

¿Quiénes son los beneficiarios del aporte? Para que los hogares pudieran ser beneficiarios del aporte, se consideran aquellos que:

- Pagan arriendo
- No son propietarias
- Alguno de sus integrantes no ha podido realizar el pago de sus facturas o deudas; ha visto reducida su actividad económica o sus ingresos; no ha podido ejercer, buscar trabajo o iniciar un negocio; le suspendieron su contrato, o perdió su trabajo.
- No han recibido ayudas extraordinarias

Así mismo, en concordancia con lo señalado en el Decreto Distrital 123 de 2020, modificado por el Decreto 143 de 2020, la Secretaría Distrital del Hábitat estableció un mecanismo de priorización para los hogares potencialmente beneficiarios del aporte, por medio del cálculo de un Índice de Vulnerabilidad para cada uno de los hogares, que incluyó, las siguientes características o factores de ponderación:

- Hogar con jefatura mayor a 60 años.
- Hogar conformado por mujer 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 o minoría étnica o mujer en riesgo de feminicidio

El índice de vulnerabilidad que se calcula a través de la siguiente fórmula:

$$IV = \sum_{i=1}^{n} \alpha_i X_i$$

$$X_i = \begin{cases} 1 & si\ se\ presenta\ la\ característica \\ 0 & en\ otro\ caso \end{cases}$$

Donde,

n = número de variables correspondientes a factores de vulnerabilidad.

αi = ponderador de la variable i

Xi = variable dicotómica correspondiente a cada factor de vulnerabilidad.

Cada uno de los factores de ponderación tienen un peso (α_i) de 0,1667.

Estudio monográfico de Bogotá

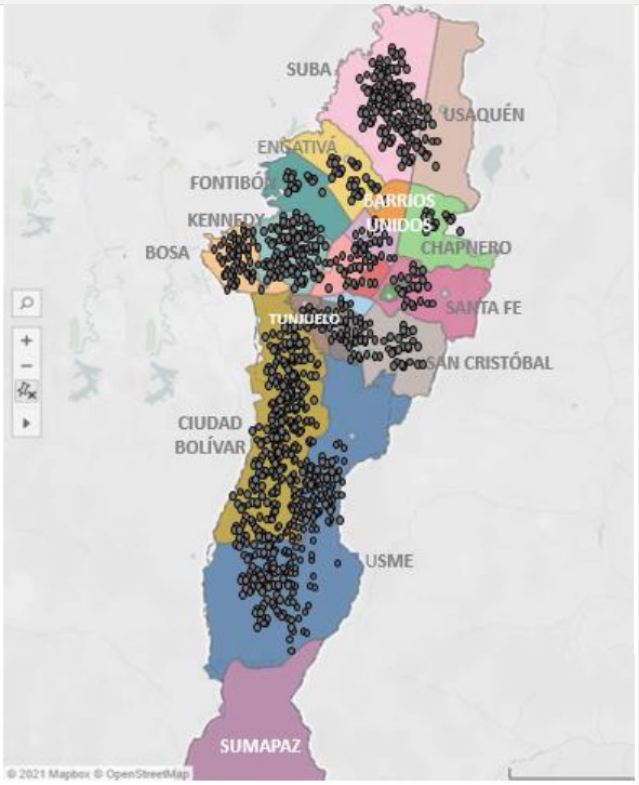
De acuerdo con la información registrada por la Secretaría Distrital del Hábitat como entidad coordinadora del programa, el programa Aporte Transitorio de Arrendamiento Solidario benefició un total de 30.577 hogares como se evidencia en la tabla.

Así mismo, se puede observar en la siguiente gráfica, el alcance que tuvo el programa a nivel territorial. Se encuentra que las localidades de Ciudad Bolívar, Bosa, Kennedy y Suba concentraron el 53,2% de los hogares beneficiarios.

Hogares beneficiarios (mayo 2020-abril 2021)

Mes	No. Beneficiarios
Mayo	2.401
Julio	676
Agosto	2.480
Septiembre	3.996
Octubre	18.313
Noviembre	692
Diciembre	426
Febrero 2021	661
Abril 2021	932
Total general	30.577

Fuente: Base de Beneficiarios Programa Arriendo Solidario.



Fuente: Elaboración Subdirección de Recursos Privados con base información reportada en el programa de Arriendo Solidario

Para concluir, al programa accedieron los hogares que cumplieron con todos los requisitos establecidos en el reglamento operativo mientras perduró la medida de aislamiento obligatorio ordenada por el Gobierno Nacional y la declaratoria de calamidad pública, es decir, hasta la expedición del Decreto Distrital 074 del 16 de marzo de 2021, por medio del cual se declaró el retorno a la normalidad de la calamidad pública con ocasión de la situación epidemiológica causada por la pandemia del Coronavirus (COVID -19) en Bogotá D.C.

Estudio monográfico de Bogotá

3. DESIGUALDAD COMO COMORBILIDAD ANTE EL COVID-19

3.1. Segregación espacial y morbilidad por COVID-19

Una de las cuestiones más sensibles y a la vez menos analizadas en el desarrollo de la pandemia es la relación entre la concentración de casos confirmados (como aproximación a la morbilidad en un determinado momento del tiempo) y las brechas socioeconómicas y socio-espaciales preexistentes en la ciudad. El análisis de estas relaciones permite responder a interrogantes asociados con la aleatoriedad en la distribución de los casos entre diferentes grupos económicos o según el nivel de calidad de vida o bienestar de los hogares. En otras palabras, este análisis permite indagar si el bienestar de los hogares y la calidad ambiental urbana son determinantes (*ceteris paribus*) de la distribución de casos de COVID-19 en la ciudad.

A continuación, se analiza la relación entre el nivel de vulnerabilidad, la segregación espacial y la concentración de casos de COVID-19. Primero se define la vulnerabilidad, a través de dos grupos de variables: i) internas, asociadas a las condiciones del hogar y la vivienda, y ii) externas, asociadas al entorno urbano o contextual del hogar y la vivienda. Luego se analizan los patrones de segregación espacial observados en Bogotá, utilizando el Índice de Integración Ambiental –IIA y sus componentes. Este análisis es clave en la medida en que permite identificar si hay fenómenos de segregación espacial en la ciudad que podrían relacionarse con la morbilidad por COVID-19. Finalmente, se evalúa la relación entre la vulnerabilidad, la segregación espacial y los casos confirmados de COVID-19.

3.1.1. Medidas de vulnerabilidad interna

Las medidas de vulnerabilidad interna corresponden a variables que están directa e indirectamente relacionadas con la calidad de vida y nivel de ingreso de los hogares,

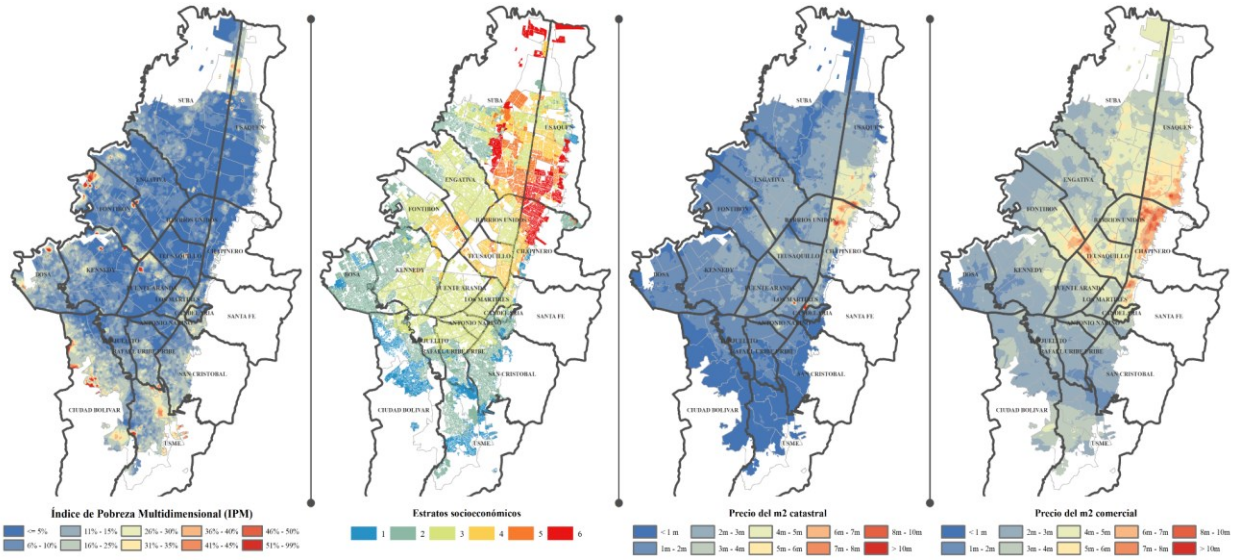
Estudio monográfico de Bogotá

como son: i) el Índice de Pobreza Multidimensional –IPM; ii) el estrato socioeconómico; iii) el precio promedio del m^2 residencial, según la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital –UAECD, y iv) el precio promedio del m^2 residencial, según FincaRaiz.com (datos extraídos por *web scraping*), como se observa en los mapas de la Figura 3. Estas medidas permiten una mejor comprensión de la distribución de la calidad de vida en la ciudad y obtener una desagregación espacial (a nivel de manzana) para así tener estimaciones más robustas.

El IPM es una medida estandarizada de pobreza que permite comparar las condiciones de vida de los hogares entre diferentes lugares de la ciudad. Sin embargo, como se observa en el primer mapa, esta medida no es ideal para diferenciar entre la población no pobre. Por el contrario, medidas como el precio comercial del m^2, que tienen mayor variación, podrían ser más útiles para medir el nivel de segregación. Cabe notar la diferencia entre los precios comercial y catastral del m^2, lo que sugiere que hay grandes diferencias ocultas en la valoración catastral (vulnerabilidad y riqueza), en especial en mercados de aparente bajo valor. Finalmente, el estrato (segundo mapa), en comparación con las otras medidas, no parece ser un buen proxy ni del nivel económico ni de la calidad de vida de los hogares.

Estudio monográfico de Bogotá

Figura 3. Distribución de medidas internas de vulnerabilidad[14]



Fuente: Cartografía propia con base en CNPV (2018), UAECD (2020) y FincaRaiz.com (2020).

Ahora bien, como se aprecia en el gráfico a continuación, existe una distribución asimétrica de la pobreza entre las localidades, así como de los precios del suelo. En particular, se observa que la distribución geográfica de los estratos socioeconómicos se asemeja a la distribución de las otras variables analizadas; es decir, hay una concentración de estratos y precios altos en las localidades de Chapinero y Usaquén, y una concentración de la pobreza en la periferia Sur y Sur Occidental de la ciudad. Finalmente, al evaluar la distribución geográfica de la pobreza, se observa que sólo el 22,6% de las manzanas censadas en Bogotá (en donde habita al menos 1 hogar) tienen

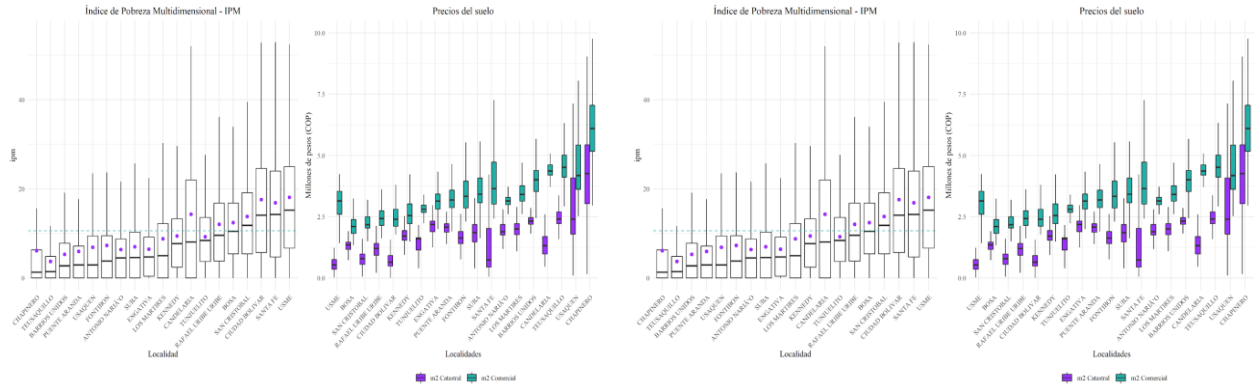
[14] Los rangos en los mapas de precios del suelo se unificaron, de tal modo que fuesen comparables entre sí. La mayor parte de la ciudad está compuesta por manzanas en donde el porcentaje de hogares considerados pobres bajo el IPM es menor al 5%: esto se quiso evidenciar en la cartografía, puesto que la utilización de otras distribuciones (quintiles, cortes naturales, jenks, etc.) puede dar una impresión errada al lector sobre la distribución de la pobreza multidimensional en Bogotá. Por otra parte, la visualización revela con más precisión visual en dónde realmente están ubicados los focos de pobreza de la ciudad.
Los datos sobre precio del metro cuadrado "comercial" provienen de un ejercicio de *web scraping* de la página FincaRaiz.com, y los "catastrales" son de la capa de precio promedio del metro cuadrado registrado por catastro.

un IPM igual a cero; por tanto, 10,5% de los hogares que viven en cada manzana de la ciudad son considerados pobres.

Con respecto a los precios del suelo, se observa que el precio promedio catastral por m^2 es igual a $1.591.832, en comparación con un precio promedio comercial de $3.110.180 (95,4% más alto). Sin embargo, esta diferencia entre los precios catastral y comercial varía de manera significativa entre las diferentes localidades y áreas de la ciudad: por ejemplo, en Usme y Ciudad Bolívar, la diferencia entre los precios promedio catastral y comercial es de 450% y 220%, respectivamente. Estas diferencias son clave al analizar otras dimensiones de vulnerabilidad, pues estas localidades son las más pobres de la ciudad y concentran también altos porcentajes de manzanas en los estratos 1 y 2, como se aprecia en la Figura 4.

Gráfico 18. IPM y precios del suelo por localidad

a. IPM. 2018 **b. Precios del suelo, 2020**



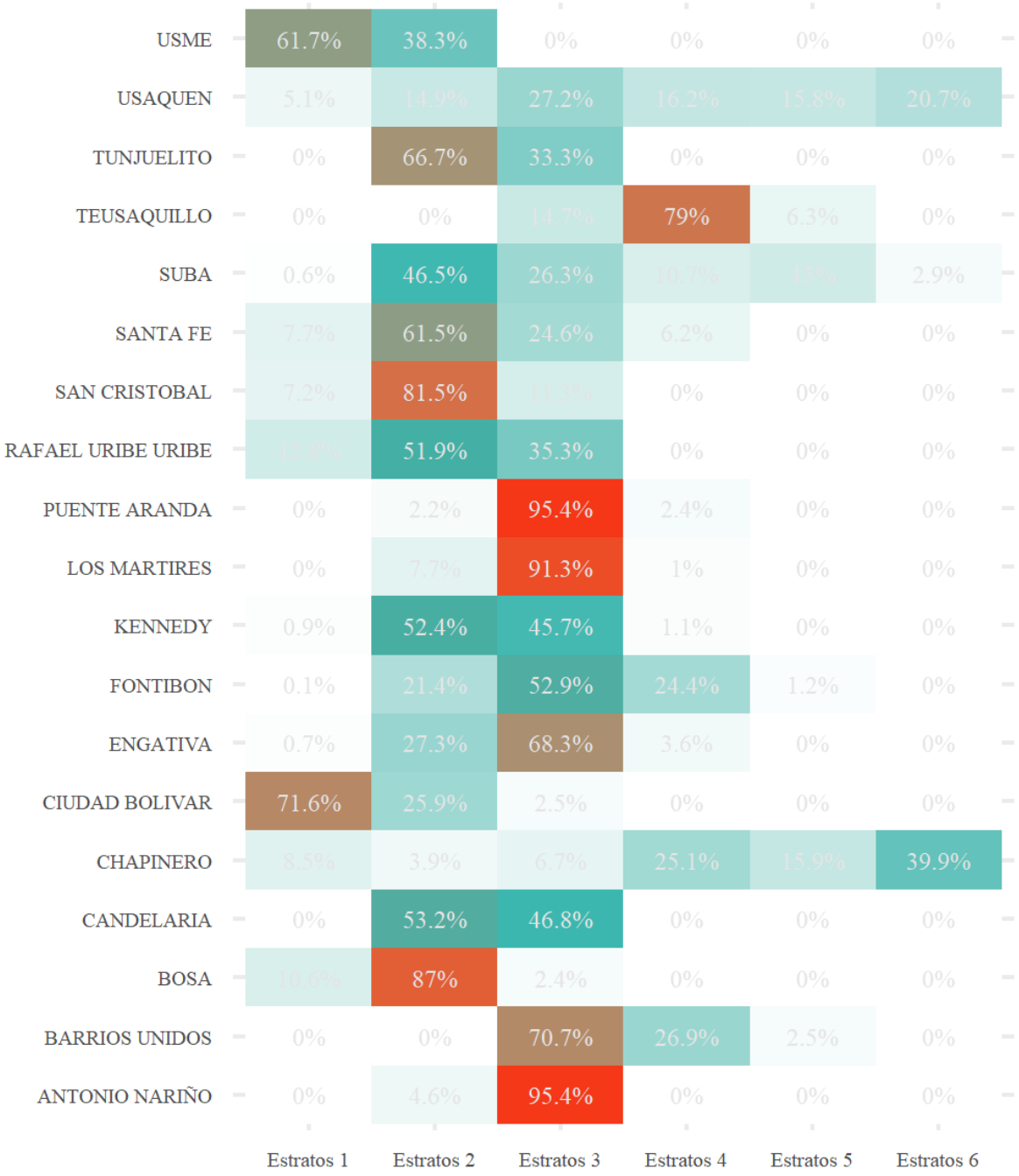
Fuente: Cartografía propia con base en CNPV (2018), UAECD (2020) y FincaRaiz.com (2020).

Se concluye así, por un lado, que los indicadores de vulnerabilidad interna considerados son heterogéneos dentro del espacio urbano de la ciudad. Por el otro lado, se observa que, incluso dentro de niveles de pobreza multidimensional

Estudio monográfico de Bogotá

similares, el valor de las viviendas y la diferencia entre los precios catastrales y comerciales pueden variar de manera significativa.

Figura 4. Distribución de la estratificación por localidad, 2021

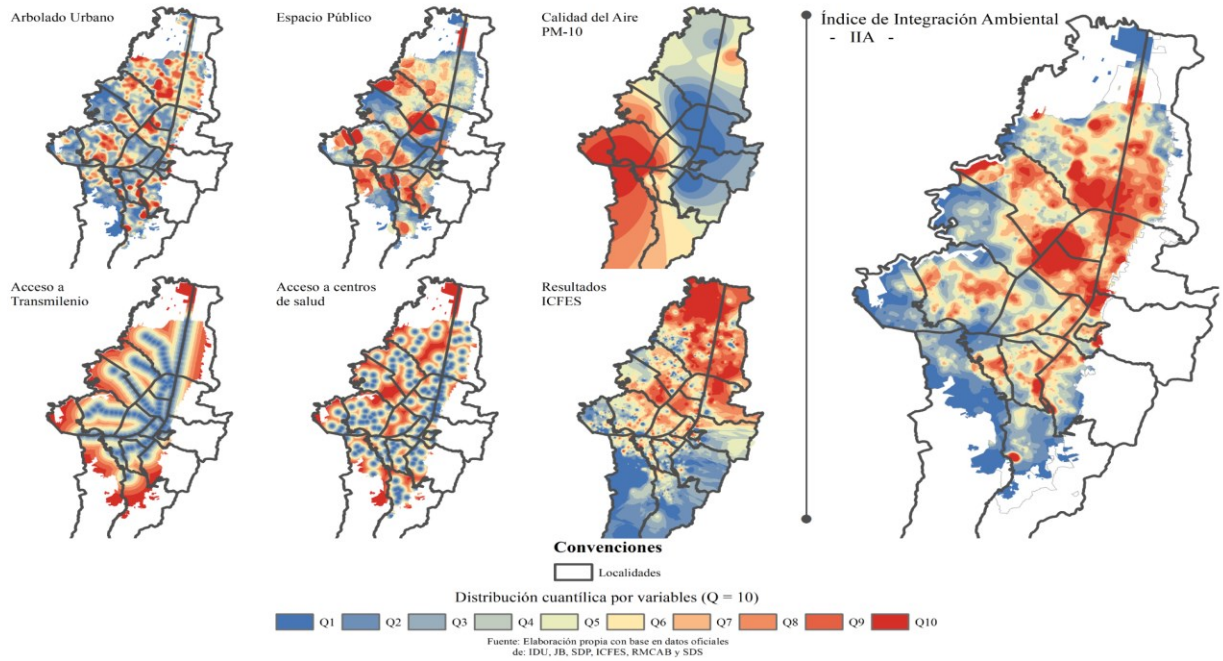


Fuente: Cálculos propios con base en UAECD (2020).

3.1.2. Medidas de vulnerabilidad externa

El nivel de vulnerabilidad de los hogares y las personas no depende exclusivamente de sus condiciones individuales, sino también de su contexto geográfico, que limita o potencia la calidad de vida y libertad de las personas. Para evaluar algunas dimensiones del contexto geográfico, se construyó el Índice de Integración Ambiental –IIA, el cual permite estimar el grado de segregación o integración en cada punto de la ciudad. El IIA incluye mediciones de i) la densidad del arbolado público; ii) la oferta de espacio público; iii) la calidad del aire; iv) la distancia (acceso) al sistema de Transmilenio; v) la distancia (acceso) a centros de salud, y vi) la calidad educativa promedio, utilizando como referencia los resultados interpolados de colegios públicos y privados en las pruebas ICFES. La Figura 5 presenta la distribución espacial de cada una de estas variables y del índice compuesto.

Figura 5. Distribución de medidas externas de vulnerabilidad e Índice de Integración Ambiental

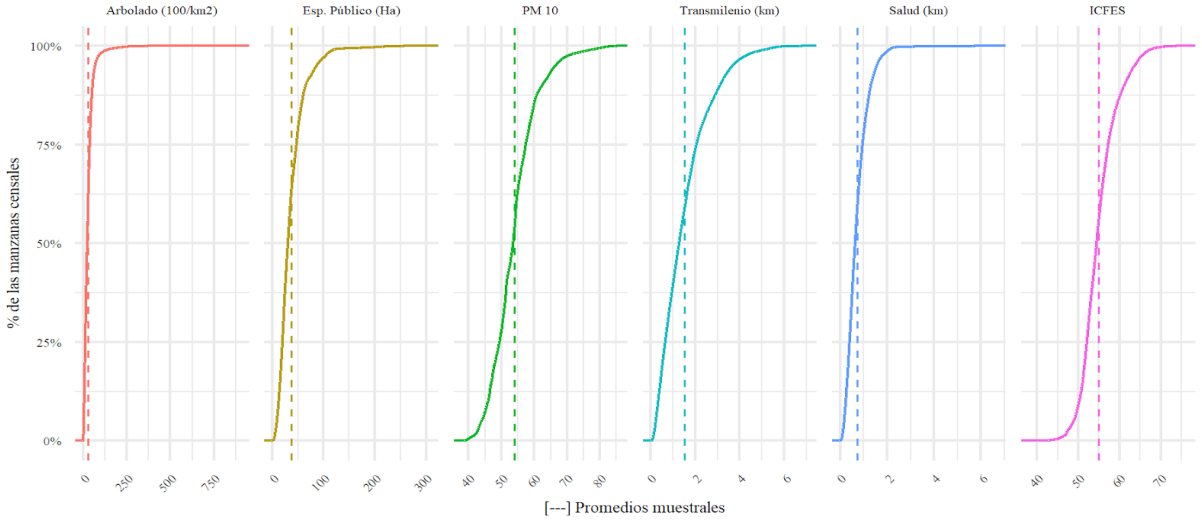


Fuente: Cartografía propia con base en CNPV (2018), SDP (2020), Jardín Botánico de Bogotá (2020), RMCAB (2021) e ICFES (2020).

Estudio monográfico de Bogotá

Como se observa, el acceso a los bienes públicos o derechos no es homogéneo dentro de la ciudad. Por ejemplo, en el caso del arbolado público, un bogotano puede encontrar, en promedio, 2.850 árboles en un km^2 a la redonda; sin embargo, sólo el 38,6% de los hogares tienen acceso a este mínimo de árboles. En el Gráfico 19 se presenta la distribución general de los indicadores considerados. Con relación a la oferta de espacio público, se tienen, en promedio, 36,5 hectáreas a 15 minutos a pie desde cualquier punto de la ciudad, pero sólo el 37,9% de los bogotanos tienen este nivel de acceso o superior. En cuanto a la contaminación atmosférica, la concentración promedio de PM10 por m^3 es de 53,8 ugm y, de acuerdo con los parámetros establecidos por el Índice Bogotano de Calidad del Aire –IBOCA[15], sólo el 28% de las manzanas censales tendrían una calidad del aire "favorable", mientras que el 72% restante estarían expuestas a una calidad "moderada". Finalmente, se estima que cada manzana se encuentra a 1,5 km de la estación de Transmilenio más cercana y a 0,7 km del centro de salud más cercano.

Gráfico 19. Distribución acumulada de las medidas de vulnerabilidad externa



Fuente: Cálculos propias con base en SDP (2020), Jardín Botánico de Bogotá (2020), RMCAB (2021) e ICFES (2020).

[15] Los niveles de contaminación empleados en el estudio son los referentes al mes de marzo de 2020, mes de inicio de la pandemia por COVID-19. Para más información, ver: http://iboca.ambientebogota.gov.co/publicaciones/175/ que-es-el-iboca/

Estudio monográfico de Bogotá

3.1.3. Segregación ambiental: relación entre condiciones externas e internas

A continuación, se presenta el IIA y sus componentes (medidas externas) para cada una de las medidas internas de vulnerabilidad (IPM, estrato socioeconómico y precios catastral y comercial del m^2). Se debe tener en cuenta que todos los indicadores externos están estandarizados, por lo que, a mayor valor, mejor es la calidad ambiental urbana.

Los patrones de segregación urbana se evidencian claramente al analizar el IIA y sus componentes por cuartiles del IPM. Así, en el cuartil más bajo (es decir, donde hay una menor concentración de la pobreza multidimensional), el IIA es igual a 0,16, mientras que en el cuartil más alto, éste es igual a -0,24. Por tanto, las áreas de la ciudad que son menos pobres están 1,6 veces más integradas a la ciudad. En particular, el cuartil menos pobre está, en promedio, a 1,2 km de la estación de Transmilenio más cercana (en comparación con 2 km para el cuartil más pobre), lo que representa una diferencia de 67% en el acceso a este servicio público.

En lo que concierne la variación del IIA y sus dimensiones por estrato socioeconómico, se observa que los estratos 5 y 6 tienen un IIA de 0,61, mientras que los estratos 1 y 2 tienen un IIA de -0,3. Es decir, los estratos más altos están 2 veces más integrados a los bienes y servicios públicos de la ciudad en comparación a los estratos bajos. Esta diferencia se explica principalmente por el nivel de calidad educativa cercana a las manzanas: en los estratos bajos se tiene un resultado promedio del ICFES de 52,5 puntos, en comparación con 63,8 para los estratos altos. No obstante, también se observan diferencias importantes en la calidad del aire y el arbolado urbano.

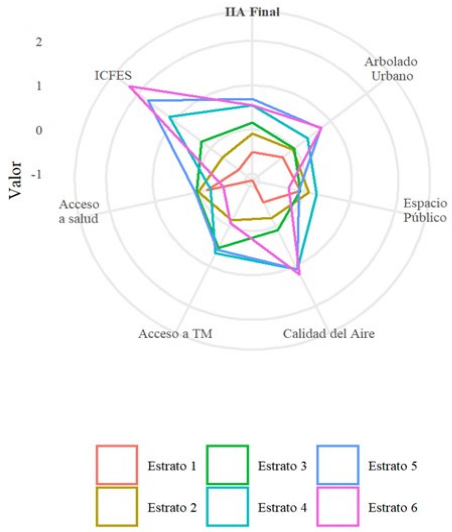
Finalmente, se observa nuevamente que hay diferencias importantes en el IIA y sus componentes por quintiles de los precios catastral y comercial por m^2: mientras que en el quintil de precio catastral más bajo (menores precios), el IIA es igual a -0,42, en el quintil más alto, éste es equivalente a 0,39. Así, las zonas catastrales más costosas están 1,9 veces más integradas a la ciudad que las zonas menos costosas. Otro hecho a destacar es que el quintil más alto del precio comercial se separa de manera más evidente del resto de los quintiles. Así, las zonas de la ciudad con precios del suelo y vivienda más elevados tienen mejor calidad del aire (+19%), mejor competitividad educativa (+12.7% en los resultados del ICFES), se encuentran un 103% más cerca de las estaciones de Transmilenio, y tienen 24,8% más arbolado público, en comparación con las zonas con los precios del suelo y vivienda más bajos.

Gráfico 20. Relaciones entre medidas internas y externas de vulnerabilidad

a. Cuartiles del IPM

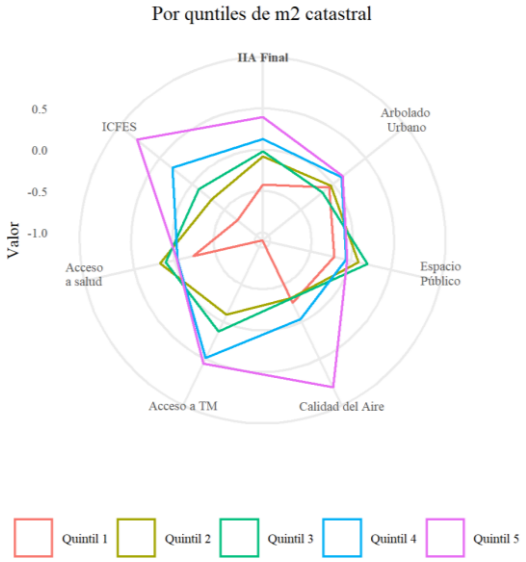


b. Estrato socioeconómico

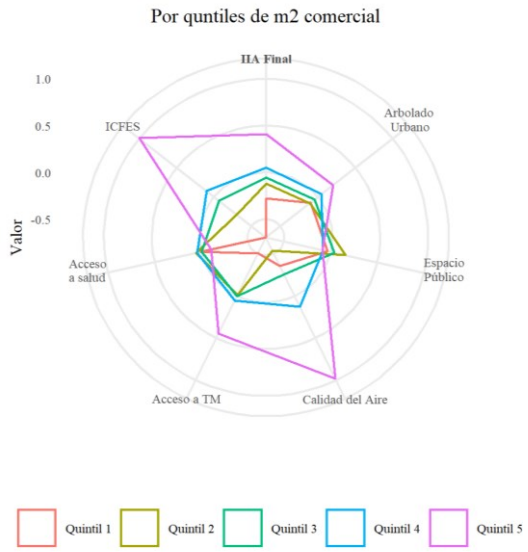


Estudio monográfico de Bogotá

c. Quintiles de precio del m² catastral



d. Quintiles de precio del m² comercial



Fuente: Cálculos propios con base en CNPV (2018), SDP (2020), Jardín Botánico de Bogotá (2020), RMCAB (2021) e ICFES (2020).

El siguiente gráfico presenta las correlaciones parciales entre las diferentes variables de vulnerabilidad externa e interna, excluyendo el estrato socioeconómico. En éste se confirma nuevamente que el IPM no es el mejor predictor de las condiciones ambientales y el nivel de segregación espacial al que están expuestos los hogares (con correlaciones entre -0,3 y 0,3); de hecho, tampoco posee una relación fuerte con el precio de mercado del suelo (-0,2). Por el contrario, los precios catastral y comercial de la vivienda sí están estrechamente relacionados con el nivel de calidad ambiental e integración urbana a los que están expuestos los hogares en la ciudad (0,5).

Estudio monográfico de Bogotá

Gráfico 21. Correlaciones entre medidas internas y externas de vulnerabilidad



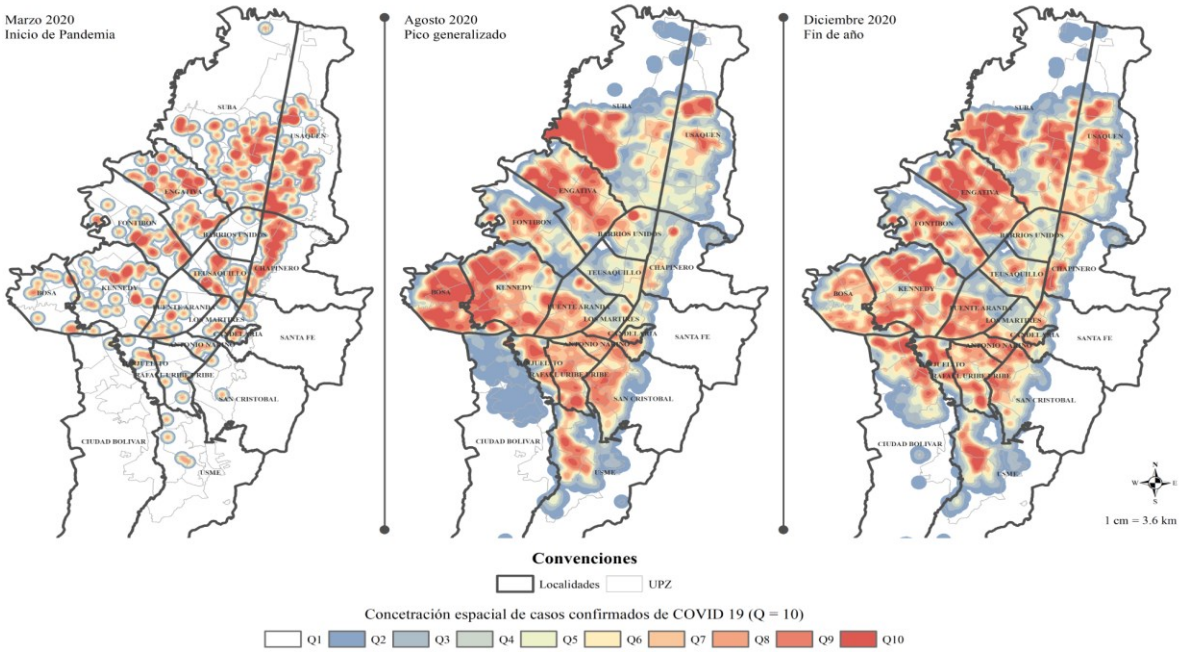
Fuente: Cálculos propios con base en CNPV (2018), SDP (2020), Jardín Botánico de Bogotá (2020), RMCAB (2021) e ICFES (2020).

Así, con base en este análisis se concluye lo siguiente: i) la inclusión de variables geográficas en el análisis de la calidad de vida de los hogares es relevante, en la medida en que captura aspectos externos a los individuos u hogares que pueden profundizar la pobreza y vulnerabilidad; y ii) los beneficios y perjuicios del espacio urbano no sólo se distribuyen de manera heterogénea en la ciudad, sino que esta heterogeneidad va en detrimento de la calidad de vida de los hogares más pobres y en las ubicaciones más económicas de la ciudad. Es decir, existen claros patrones de segregación espacial.

3.1.4. Segregación y COVID-19

Teniendo en cuenta la segregación espacial en perjuicio de las personas y hogares más pobres de la ciudad, se analiza ahora su relación con el número de casos confirmados de COVID-19 (morbilidad). Es importante mencionar que la distribución geográfica de los casos es heterogénea, tanto en el espacio como en el tiempo: la ubicación de los puntos de concentración y su magnitud se han ampliado entre marzo y diciembre de 2020, iniciando primero en las localidades de Chapinero y Usaquén y expandiéndose hacia las áreas más periféricas de la ciudad en Bosa, Ciudad Bolívar y Usme (Figura 6). Este desplazamiento de los focos de concentración es interesante en la medida en que, si bien hay una tendencia de desplazamiento consistente con el primer pico de la pandemia (registrado en agosto de 2020), con un promedio de 300 casos por km^2 (Gráfico 22), la distribución de este pico pareciera seguir también algún patrón de segregación.

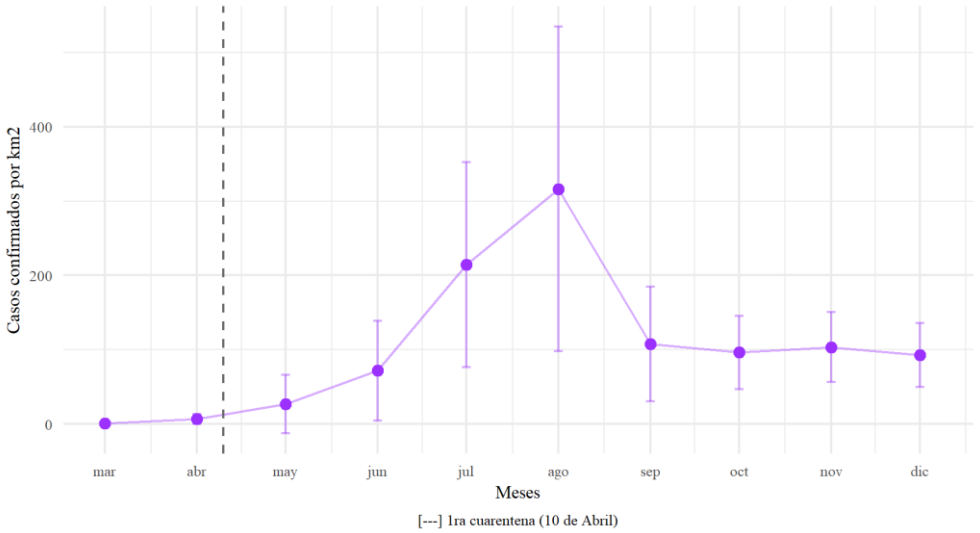
Figura 6. Variación espacial y temporal de los casos confirmados de COVID-19, 2020



Fuente: Camargo y Feged (2021, en curso).

Estudio monográfico de Bogotá

Gráfico 22. Casos confirmados de COVID-19 por km^2, 2020



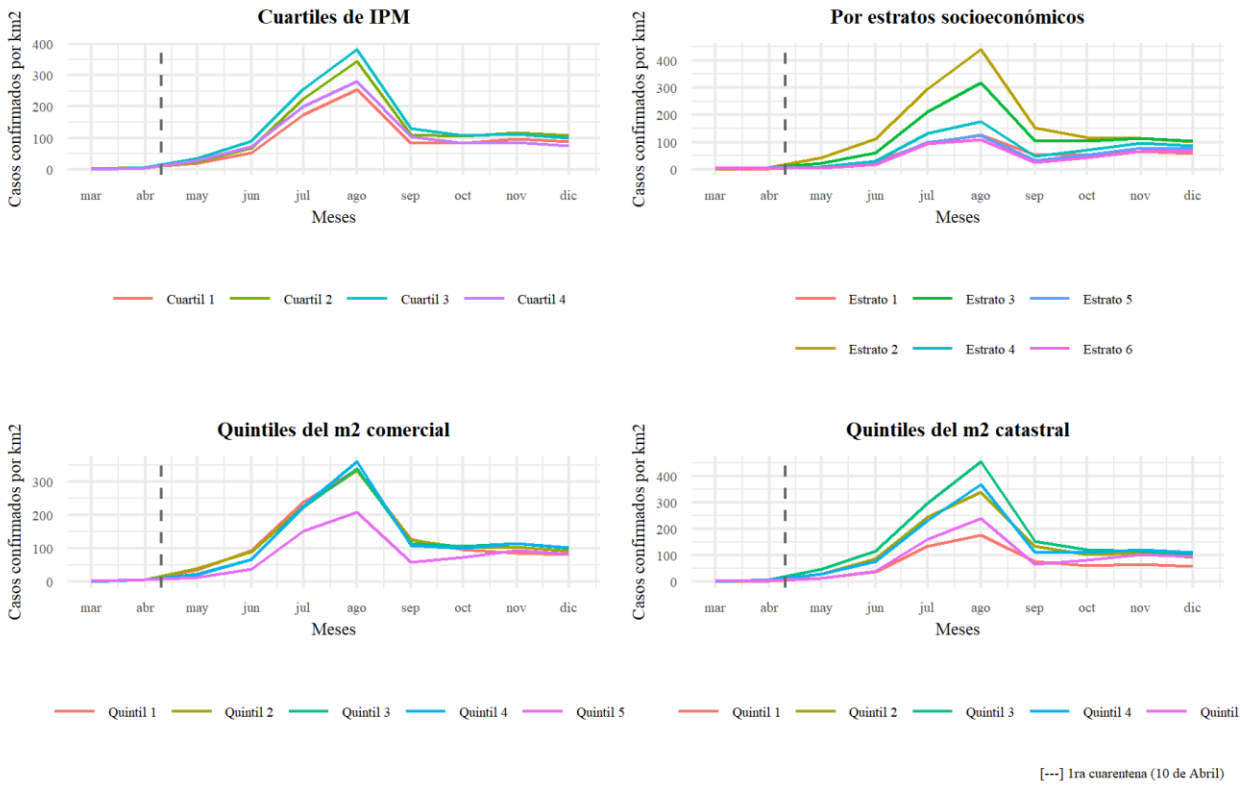
Fuente: Camargo y Feged (2021, en curso).

Así, a continuación se presenta la concentración espacial de casos y su variación por diferentes medidas internas de vulnerabilidad. Como se observa, la concentración de casos tiende a ser más alta en los quintiles más vulnerables de la población, especialmente al considerar los quintiles de precio comercial de la vivienda: por ejemplo, el pico de casos para el quintil de precio más alto es aproximadamente 50% menos elevado en comparación con los demás quintiles. Esto indicaría que hay una relación entre las condiciones de vulnerabilidad de los hogares y la probabilidad de ser contagiado por COVID-19. Es importante considerar que la concentración de casos no está normalizada a lo largo de la ciudad; sin embargo, en términos geográficos, la interpretación de tasas o indicadores normalizados puede ser difusa[16].

[16] En lugares en los que hay un mismo número de casos, pero diferente número de personas, una tasa baja de concentración de casos puede indicar dos cosas: i) un bajo nivel de transmisibilidad del COVID-19 o ii) una alta concentración de densidad poblacional, la cual es, a su vez, un factor de transmisibilidad potencial alto. En este sentido, dado que la transformación en tasas puede homogeneizar situaciones que, por naturaleza, con distintas, se consideró más apropiado manejar la concentración de casos de manera directa, y luego controlar dentro de los modelos econométricos por los efectos de la densidad poblacional de manera independiente.

Estudio monográfico de Bogotá

Gráfico 23. Casos confirmados de COVID-19 por km^2 y su relación con medidas internas de vulnerabilidad, 2020



Fuente: Camargo y Feged (2021, en curso).

No obstante, persiste la duda de si son los niveles de pobreza o ingreso, la calidad ambiental o ambos fenómenos los que explican la distribución heterogénea de los casos de COVID-19. Así, en un primer paso de exploración gráfica de los datos, se observa que la relación entre la concentración de casos y las medidas de vulnerabilidad interna y externa no es necesariamente lineal; por el contrario, tiene una forma polinómica (aparentemente, cuadrática), lo que indica que hay un punto máximo del efecto de la pobreza y la segregación espacial en la concentración de casos de COVID-19 (Gráfico 24).

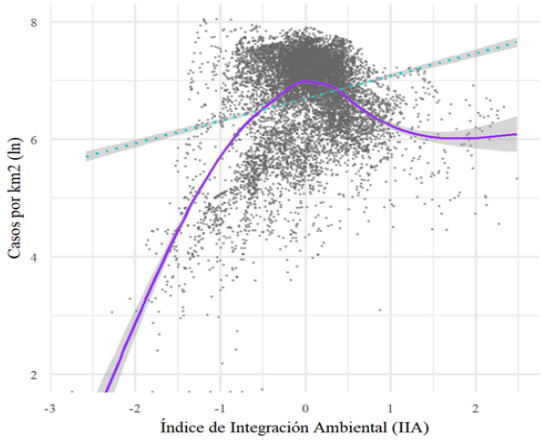
Antes de modelar las relaciones entre el IPM, el IIA y la concentración de casos de COVID-19, es importante hacer unas salvedades sobre la calidad de los datos disponibles. Por un lado, no todos los casos de COVID-19 han sido reportados y

Estudio monográfico de Bogotá

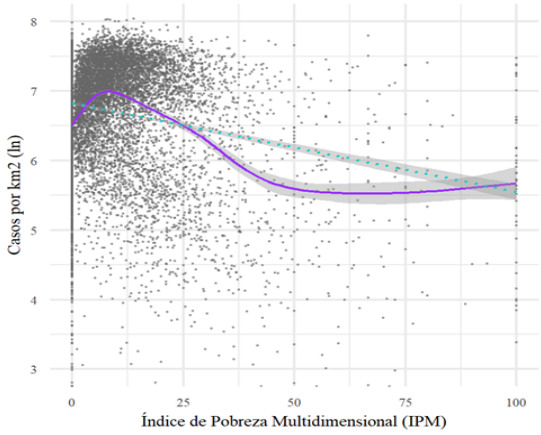
pueden existir errores en la ubicación de los casos reportados. Es decir, puede haber un sesgo en las estimaciones, relacionado con errores de medición, lo que genera problemas de endogeneidad. Por otro lado, existe el problema de no aleatoriedad de la muestra, ya que el reporte de un caso de COVID-19 provienen de un proceso de autoselección (por ejemplo, la gente se realiza la prueba de COVID-19 porque presenta síntomas o porque sospecha que puede tener la enfermedad). Esto genera, de nuevo, problemas de endogeneidad.

Gráfico 24. Relación entre los casos de COVID-19, pobreza y vulnerabilidad

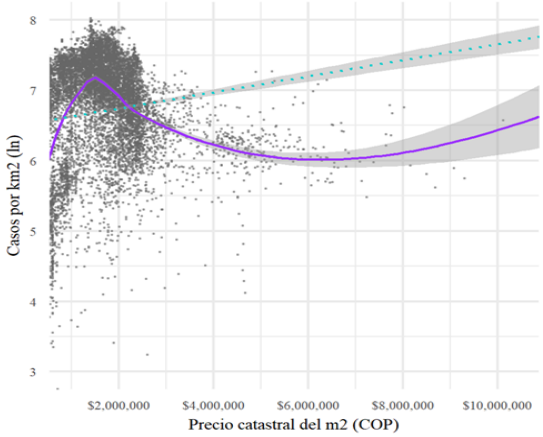
a. Índice de Integración Ambiental



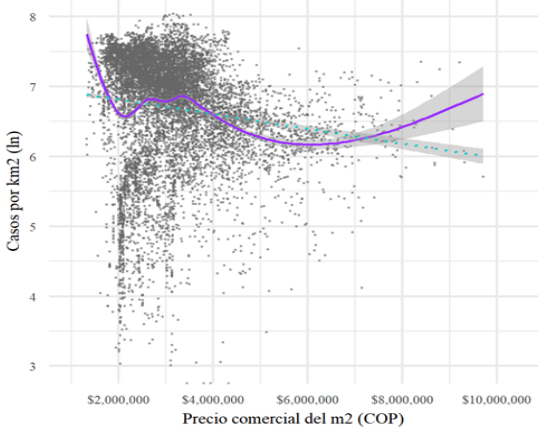
b. IPM



c. Quintiles de precio del m^2 catastral



d. Quintiles de precio del m^2 comercial



Fuente: Camargo y Feged (2021, en curso).

Estudio monográfico de Bogotá

Teniendo en cuenta las dinámicas de segregación ambiental en la ciudad (es decir, donde la pobreza, y sobre todo los precios del suelo, son buenos predictores del IIA), se utilizó el precio comercial de la vivienda como variable instrumental del IIA (ver Anexo 2). Esto con el objetivo de identificar, de una mejor manera, el efecto de la segregación sobre la concentración de casos de COVID-19.

En la siguiente tabla se presentan los resultados obtenidos a través de los diferentes ejercicios econométricos[17]. Como se puede observar, el efecto del IIA (y su término cuadrático) es consistente entre las diferentes especificaciones, incluso después de controlar por diferentes factores y las correcciones por posibles problemas de endogeneidad. Así, por cada punto adicional en el IIA, la concentración ambiental de casos aumenta en 15,8%. Sin embargo, esta relación se mantiene hasta que se supera el umbral de un IIA igual a 0,15, a partir del cual la integración ambiental empieza a jugar un rol clave en la disminución de la concentración de casos de COVID-19, con una reducción de hasta en 52,5% por cada punto adicional de IIA (Gráfico 25).

Tabla 9. Estimación del efecto del IIA sobre la concentración espacial de casos de COVID-19

Variable	MCO	MCO polinómico	VI polinómico (I)	VI polinómico (II)
IIA	0,099*** (0,009)	0,126*** (0,008)	0,177*** (0,065)	0,158** (0,066)
IIA^2		-0,125*** (0,010)	-0,504*** (0,149)	-0,522*** (0,150)
IPM				-0,001*** (0,0002)
Constante	5,968*** (0,011)	6,014*** (0,011)	6,159*** (0,075)	6,189*** (0,076)
EF por UPZ	Sí	Sí	Sí	Sí

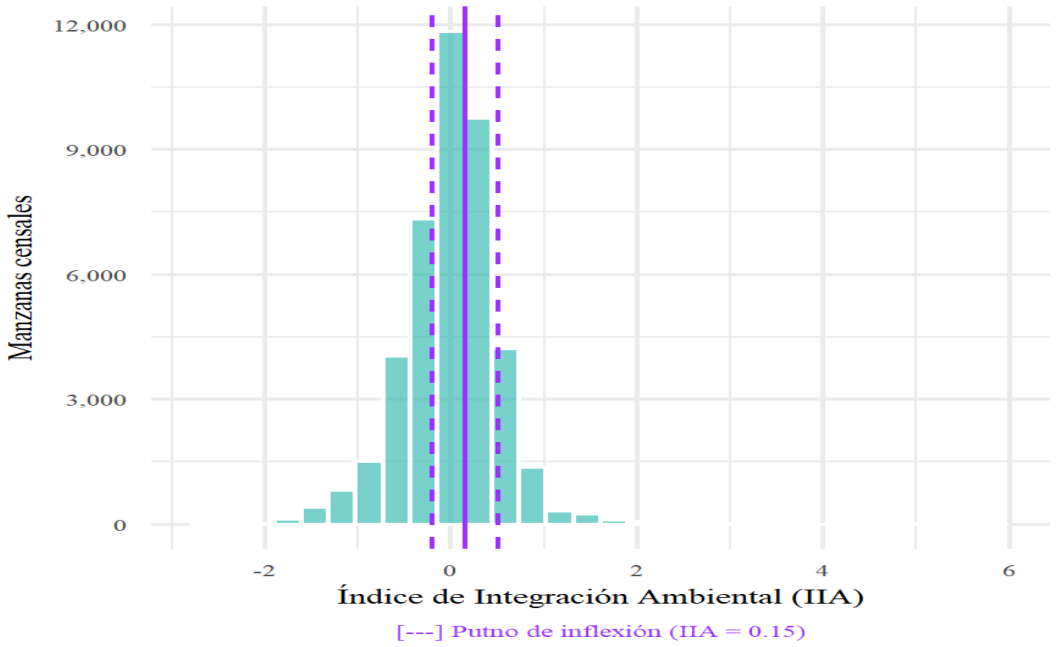
[17] Las regresiones estiman el efecto de la segregación / integración ambiental sobre el logaritmo de la concentración espacial de casos de COVID-19. Se incluye un efecto fijo por UPZ para controlar por variables no observadas a esa escala y se emplearon errores robustos para eliminar posibles problemas de heterocedasticidad. También se agregaron controles por el nivel de pobreza y la densidad poblacional para aislar de una mejor manera el efecto de la calidad ambiental sobre la concentración espacial de casos.

Estudio monográfico de Bogotá

Control densidad poblacional	Sí	Sí	Sí	Sí
Observaciones	40.890	40.890	40.890	40.890
R^2	0,896	0,900	0,866	0,863
R^2 ajustado	0,896	0,899	0,866	0,862

Nota: MCO; mínimos cuadrados ordinarios; VI: variables instrumentales.
***Significativo al 1%.
Fuente: Cálculos propios.

Gráfico 25. Histograma del IIA y punto de inflexión el efecto sobre la concentración de casos de COVID-19



Fuente: Camargo y Feged (2021, en curso).

Por tanto, es claro que la integración ambiental tiene efectos directos sobre la concentración de casos de COVID-19. Así, además del nivel de pobreza o vulnerabilidad intrínseca de los hogares y sus integrantes, las condiciones geográficas a las que están expuestos también han sido determinantes en el desarrollo de la pandemia en Bogotá.

Estudio monográfico de Bogotá

Ahora bien, la existencia de puntos de inflexión puede estar validando un relato sobre el derecho a la ciudad, su distribución y los efectos de la segregación en la dispersión del COVID-19. Por un lado, es claro que el nivel de pobreza o vulnerabilidad determinan el grado de integración y la calidad ambiental de los hogares en Bogotá. Así, los hogares más pobres están aislados de muchos de los beneficios sociales, económicos y ambientales de la ciudad, pero a su vez, están aislados de los "perjuicios" de la integración, como es el caso de la pandemia por COVID-19. Por otro lado, cuando un hogar supera cierto umbral de la pobreza, puede ubicarse en zonas más integradas a la ciudad, pero que aún tienen una baja calidad ambiental (mayor contaminación y menos espacio público, entre otros), lo que a su vez tiene una incidencia en la morbilidad por COVID-19. Luego, ante aumentos en el ingreso por encima de la superación del umbral de pobreza, la calidad ambiental mejora de manera significativa, generando acceso a bienes y servicios públicos que contribuyen a minimizar la transmisibilidad del virus.

4. RELACIÓN ENTRE ESTÁNDARES DE VIVIENDA ADECUADA Y EL COVID-19

A continuación, se describe la situación habitacional en Bogotá, en algunos casos comparando los resultados entre 2019 y 2020, y luego se exploran algunas de las relaciones entre los estándares de la vivienda y la morbilidad por COVID-19.

4.1. Déficit habitacional en Bogotá

El déficit habitacional está compuesto por el déficit cuantitativo (hogares que requieren una vivienda nueva) y el déficit cualitativo (hogares que habitan viviendas precarias y que requieren algún tipo de mejoramiento). En particular, el déficit cuantitativo captura a los hogares que i) habitan en viviendas inadecuadas o

Estudio monográfico de Bogotá

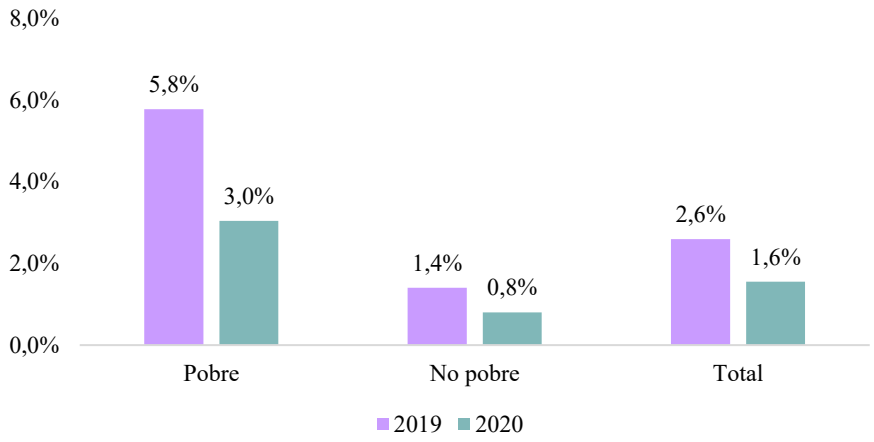
construidas con materiales inestables[18]; ii) habitan en la misma vivienda con otros hogares que tienen más de dos miembros (i.e. cohabitación), o iii) están en condición de hacinamiento no mitigable (i.e. habitan al menos 5 personas por cuarto) (DANE, 2009). Por su parte, el déficit cualitativo considera los hogares que habitan i) viviendas construidas con material estable, pero que tienen piso de tierra o arena; ii) viviendas que no tienen acceso a los servicios de energía, acueducto o alcantarillado; iii) viviendas que no cuentan con servicio para la eliminación de basuras; iv) viviendas que no cuentan con un espacio destinado para la preparación de alimentos, o v) viviendas en las que hay entre 3 y 4 personas por cuarto (i.e., hacinamiento mitigable) (DANE, 2009).

Como se observa en los Gráficos 29 y 30, entre 2019 y 2020, el déficit habitacional en Bogotá se redujo de 8,3 a 6,0%, con una mayor caída en el déficit cualitativo (-1,3 p.p.). De manera similar, al realizar la comparación entre la población en condición de pobreza y la no pobre, se observa una mayor caída para los hogares pobres (-7,0 p.p.), de 18,7 a 11,7%, lo que se refleja en una reducción de la brecha por ingresos. Al igual que para el total de la ciudad, los hogares pobres presentaron una mejora más significativa en las condiciones cualitativas de sus viviendas.

[18] Las viviendas inadecuadas incluyen carpas, tiendas, vagones, embarcaciones, cuevas, refugios naturales y puentes, entre otras. En cuanto a los materiales inestables, se consideran la caña, esterilla u otro tipo de material vegetal, zinc, tela, cartón, latas, desecho o plástico para la construcción de las paredes. Las viviendas sin paredes también se consideran inadecuadas.

Estudio monográfico de Bogotá

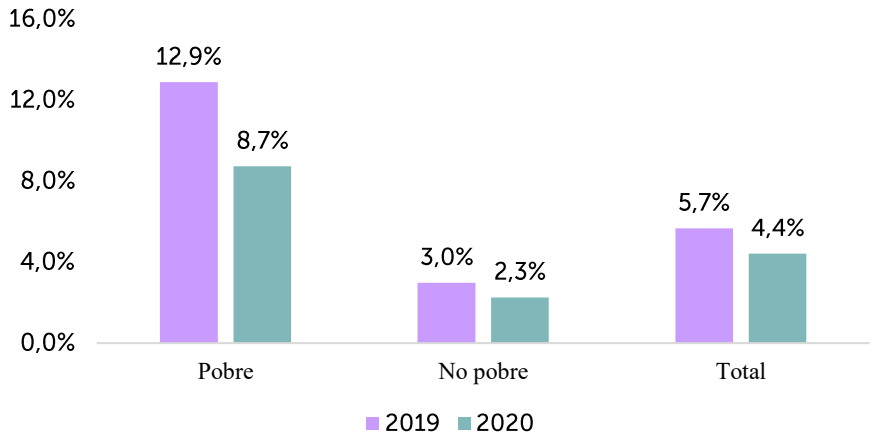
Gráfico 26. Hogares con déficit cuantitativo por condición de pobreza, 2019-2020*



*Para 2020, sólo se cuenta con información para los meses de enero-febrero y agosto-diciembre.

Fuente: Cálculos propios con base en GEIH (2019-2020).

Gráfico 27. Hogares con déficit cualitativo por condición de pobreza, 2019-2020*



*Para 2020, sólo se cuenta con información para los meses de enero-febrero y agosto-diciembre.

Fuente: Cálculos propios con base en GEIH (2019-2021).

Estudio monográfico de Bogotá

En la sección a continuación se presentan algunos de los componentes de los déficit cuantitativo y cualitativo, su variación a lo largo de la ciudad, y su relación con la morbilidad por COVID-19.

4.2. Estándares de vivienda y morbilidad por COVID-19

Para el análisis de las características de la vivienda, se tuvieron en cuenta dos conjuntos de variables (servicios y calidad de la vivienda), las cuales se analizaron tomando como unidad de análisis las unidades de planeamiento zonal –UPZ, que corresponden a una escala de planeación urbana en la que se desagregan las localidades. En el componente de servicios se consideró el porcentaje de hogares dentro de cada UPZ que tiene acceso a: i) servicio de agua con gestión adecuada o básica[19]; ii) servicio sanitario con gestión adecuada o básica[20]; iii) servicio de recolección de basuras, y iv) acceso a internet. En el componente de calidad de la vivienda, se consideró i) el porcentaje de hogares que vive en viviendas con materiales adecuados de construcción de pisos y paredes[21], y ii) el porcentaje de hogares en hacinamiento mitigable.

Además del análisis de la relación entre la distribución de los componentes de servicios y calidad de la vivienda con la concentración promedio de casos por km^2 confirmados de COVID-19 por UPZ, también se analizó su relación con el IIA promedio, como complemento al análisis de segregación ambiental anterior. En el

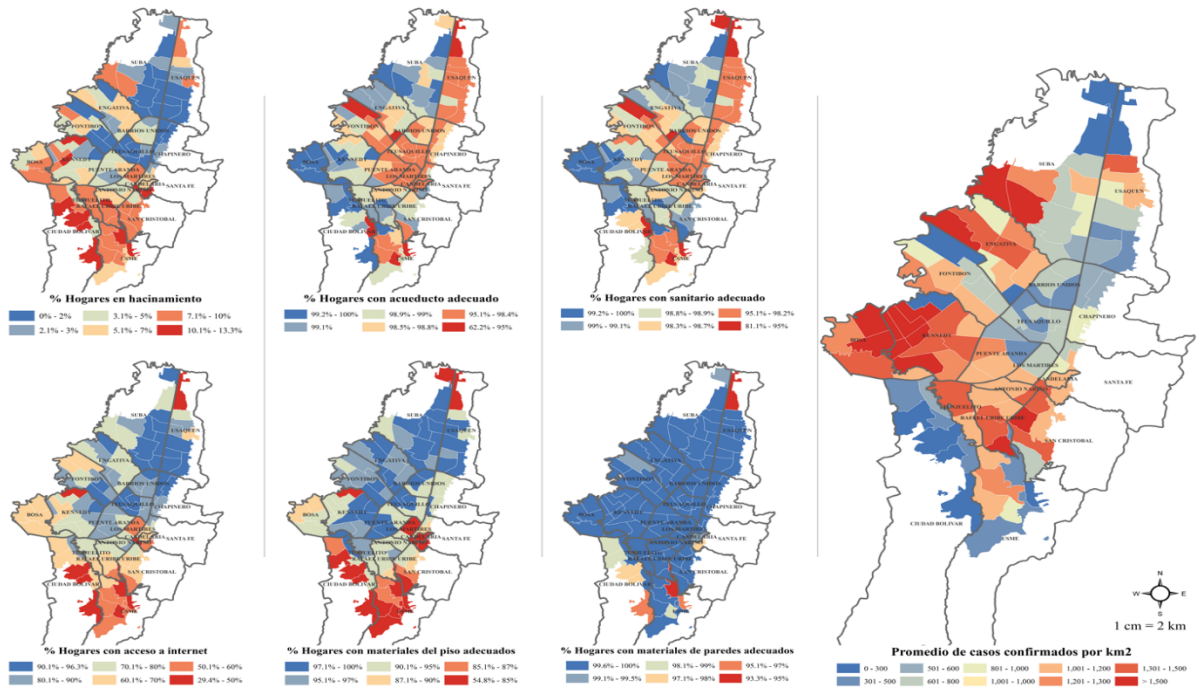
[19] Un servicio de agua con gestión adecuada o básica se define como aquel cuya agua proviene de una fuente mejorada ubicada en el predio con disponibilidad continua y libre de contaminación, e incluye: acueducto público, acueducto comunal o veredal, pozo con bomba, pila pública, agua lluvia, agua embotellada o en bolsa, aguatero y carrotanque.
[20] Un servicio sanitario con gestión adecuada o básica incluye: inodoro conectado a alcantarillado, inodoro conectado a pozo séptico e inodoro sin conexión.
[21] Los materiales adecuados para la construcción de paredes son: bloque, ladrillo, piedra, madera pulida, concreto, material prefabricado, guadua, tapia pisada, bahareque y adobe. Los materiales adecuados para la construcción de pisos son: mármol, parqué, madera pulida y lacada, baldosa, vinilo, tableta, ladrillo laminado y alfombra.

Estudio monográfico de Bogotá

mapa a continuación se presenta la distribución geográfica de las principales variables del análisis.

Por un lado, se observa que la ciudad tiene una cobertura casi universal de servicios adecuados de acueducto (98,6%), sanitarios (98,6%) y de recolección de basuras (99,5%). Por el otro lado, se observa que el déficit de acceso a servicios públicos adecuados se concentra en la periferia sur de Bogotá. Sin embargo, como se puede ver en el Gráfico 28, aunque en promedio las UPZ de la ciudad poseen una cobertura de 97,5%, las UPZ con menor cobertura se encuentran en Usaquén, (UPZ Paseo de los Libertadores, 62,1%), Suba (UPZ de Suba Rural, 75%), y Ciudad Bolívar (UPZ Mochuelo, 82,9%). De hecho, en el agregado por localidad, Usaquén, Usme, La Candelaria, Fontibón, Ciudad Bolívar y Suba están por debajo del promedio de la cobertura en acueducto adecuado (tomando como referencia los promedios de cobertura por UPZ).

Figura 7. Distribución del acceso a servicios, calidad de la vivienda y casos confirmados de COVID-19 por UPZ

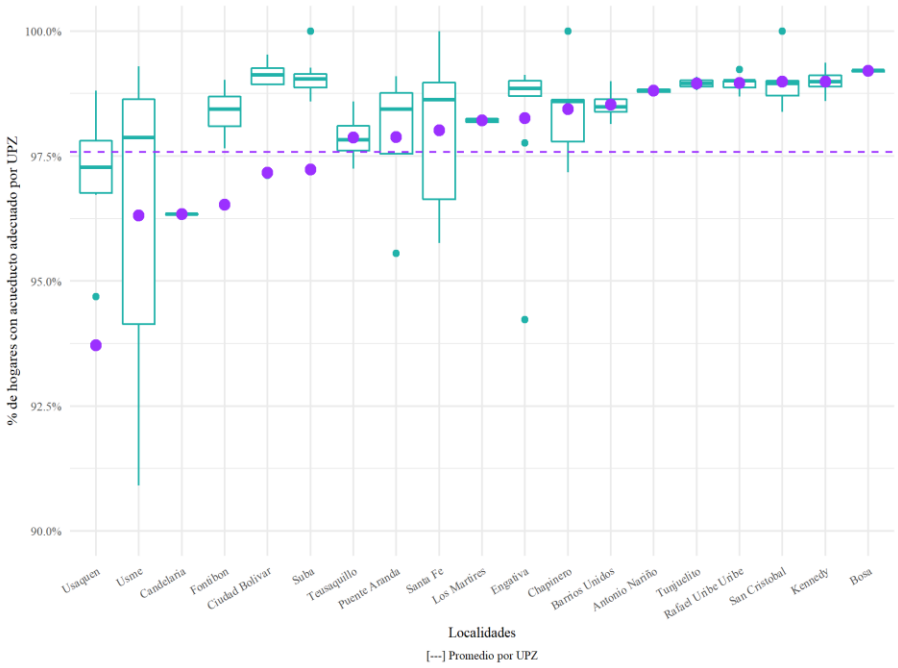


Estudio monográfico de Bogotá

*Nota: Los rangos de colores seleccionados se basan en distribución por cuantiles, aproximadas hasta valores cerrados.

Fuente: Cálculos propios con base en CNPV (2018) y Camargo y Feged (2021, en curso).

Gráfico 28. Hogares con servicio de agua con gestión adecuada o básica por UPZ y localidad (%)

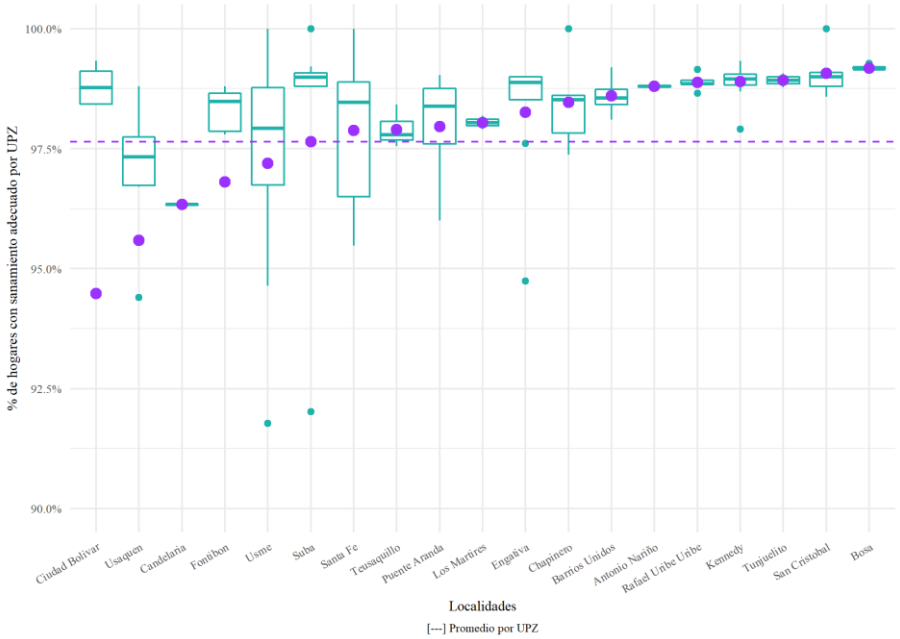


Fuente: Cálculos propios con base en CNPV (2018).

En cuanto al acceso a servicios sanitarios con gestión adecuada o básica, 34.171 hogares (de 2,46 millones registrados en el CNPV de 2018) reportaron no contar con un servicio sanitario de calidad. El promedio de cobertura de las UPZ es igual a 97,6%, por debajo del cual se ubican cinco localidades: Ciudad Bolívar (94,4%), Usaquén (95,5%), La Candelaria (96,3%), Fontibón (96,8%), Usme (97,1%) y Suba (97,6%). Los peores resultados se encuentran en las periferias rurales de Ciudad Bolívar (con una cobertura cercana al 70%), la UPZ Paseo de los Libertadores en Usaquén (81%) y la UPZ Aeropuerto El Dorado en Fontibón (85%) (Gráfico 29).

Estudio monográfico de Bogotá

Gráfico 29. Hogares con servicio sanitario con gestión adecuada o básica por UPZ y localidad (%)



Fuente: Cálculos propios con base en CNPV (2018).

ACCESO A SERVICIOS PÚBLICOS

Durante la emergencia, los hogares aumentaron su consumo en servicios públicos entre un 30% y 35%. A través del Decreto 123 de 2020 se garantizó la prestación de los servicios y se redujo el valor de las facturas, el beneficio ascendió a $98.000 millones. Se habilitaron canales virtuales para atención de usuarios y pagos de factura.

Adicionalmente, las empresas de servicios públicos restablecieron sus servicios a 54.100 suscriptores residenciales que los tenían suspendidos por falta de pago.

Algunas de las medidas implementadas fueron:

Acueducto y alcantarillado

- Se creó un beneficio transitorio denominado Unidad Básica de Consumo Adicional para el área urbana y rural (UBCA). Se otorgaron 1,41 metros cúbicos al mes a los suscriptores residenciales de los hogares con ingresos bajo y medio.

- Suspensión temporal de los incrementos tarifarios durante el periodo de emergencia, y de los cortes por mantenimiento o renovación de redes.
- Se beneficiaron 1.930.655 hogares urbanos y 1.984 usuarios rurales

Energía eléctrica

- Las suspensiones del servicio por deuda fueron suspendidas para los clientes residenciales y no se generaron intereses por mora.
- Se generaron alternativas para el pago del servicio, como son: pago diferido del consumo, descuento por pronto pago, aporto voluntario "comparto mi energía", ampliación del plazo en 10 días para el pago en el segmento no residencial, facilidades para bonos y convenios.
- Se beneficiaron 1.886.934 hogares.

Gas natural

- Restablecieron el servicio a 54.100 suscriptores residenciales que los tenían suspendidos por falta de pago.
- Se generaron alternativas para el pago del servicio, como son: financiación del valor total de la factura a 36 meses sin intereses para usuarios de ingresos bajos, descuento del 10% sobre el consumo básico no subsidiado al mismo segmento de ingresos, acuerdos de pago para usuarios con dificultades económicas.
- Se beneficiaron a 1.728.262 usuarios.

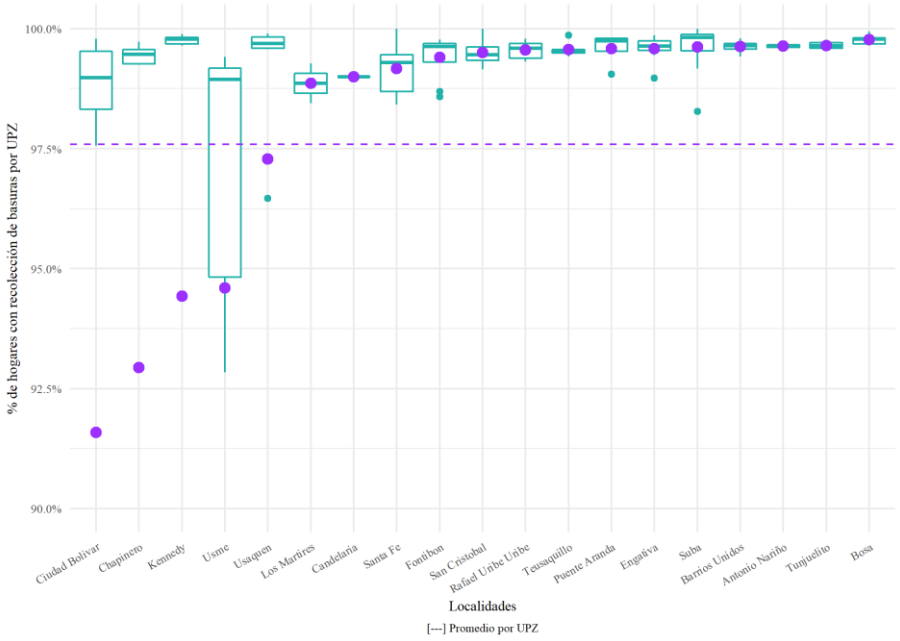
Conexión comunicaciones

- Aumento de velocidad de conexión para facilitar el cumplimiento de las labores desde casa.
- Se incremento la capacidad de internet a las entidades del Distrito Capital
- Se ampliaron los canales de atención digital y telefónicos para atender los requerimientos de los clientes.
- La labor de la Empresa de Teléfonos de Bogotá se orientó en brindar información al ciudadano sobre medidas de autocuidado y distanciamiento, así como en capacitación en medidas de protección, bienestar emocional y trabajo en casa.

Estudio monográfico de Bogotá

En cuanto a la cobertura del servicio de recolección de basuras, se observa que, en promedio, la cobertura por UPZ es de 97,5%, por debajo del cual sólo se ubican 8 UPZ: 3 están en la localidad de Usme, 2 en la localidad de Usaquén, y los 3 restantes en las localidades de Kennedy, Ciudad Bolívar y Chapinero. Las UPZ con menor cobertura son Ciudad Bolívar Rural (32,6%), Tintal Norte en Kennedy (35,6%), y Chapinero Rural (66%) (Gráfico 30).

Gráfico 30. Hogares con servicio de recolección de basuras por UPZ y localidad (%)



Fuente: Cálculos propios con base en CNPV (2018).

MANEJO DE RESIDUOS SOLIDOS PARA PREVENIR CONTAGIOS

Con el propósito de reducir los riesgos de contagios a través del manejo de residuos, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP, realizó varias campañas para orientar el manejo de residuos sólidos por parte de recicladores y ciudadanos, en particular los asociados con tapabocas y guantes.

Las principales temáticas para tratar fueron:

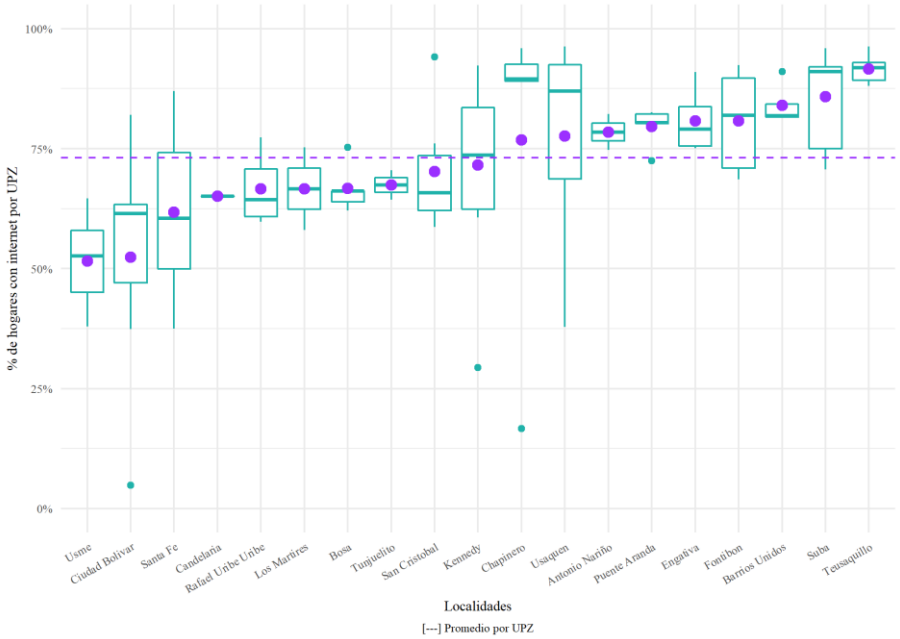
¿Cómo deshacerte de residuos potencialmente peligrosos en tu casa tales como tapabocas y guantes?
¿Como disponer de tapabocas y guantes en el comercio o empresas?
¿Qué elementos pueden ser potencialmente peligrosos?





Finalmente, en lo que concierne el acceso al servicio de internet, se observa que sólo el 74,7% de los hogares bogotanos cuentan con acceso desde sus viviendas, siendo Usme la localidad con la cobertura más baja (solo el 55,7% de los hogares tiene acceso al servicio). Los casos más críticos están en las UPZ Ciudad Bolívar Rural (4,8%), Chapinero Rural (16,6%), Tintal Norte – Kennedy (29,3%) y Monte Blanco – Ciudad Bolívar (37,4%).

Gráfico 31. Hogares con servicio de internet en su vivienda por UPZ y localidad (%)



Fuente: Cálculos propios con base en CNPV (2018).

CONECTIVIDAD DIGITAL

La educación virtual en la pandemia expuso grandes retos para asegurar que todos los niños y las niñas de la ciudad pudieran continuar con sus estudios desde sus hogares. En particular, la Secretaría de Educación estimó que cerca de 35% de los estudiantes presentaron dificultades para continuar con sus estudios por no tener herramientas digitales (computadores o tabletas) o conexión a internet.

En respuesta, la Alcaldía Mayor planteó dos estrategias:

Por una parte, en junio de 2020, convocó a la ciudadanía a una ***#DonatonPorLosNiños*** con el fin de recoger recursos económicos o electrónicos que permitieran brindar computadores o tabletas a los hogares de bajos recursos para facilitar la educación de los menores. Mediante esta estrategia, para febrero de 2021 se habían entregado 1.057 dispositivos nuevos y usados, y se estableció un convenio con el Grupo de Energía de Bogotá, quien se comprometió a donar equipos por un valor de 2.532 millones de pesos.

Por otra parte, a través de la adopción del Plan Distrital de Desarrollo 2020 – 2024 'Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI', se estableció un compromiso para reducir las brechas digitales en la ciudad, con lo cual se comprometieron 62.000 millones de pesos que permitirían llevar equipos y conectividad a al menos 100.000 estudiantes.

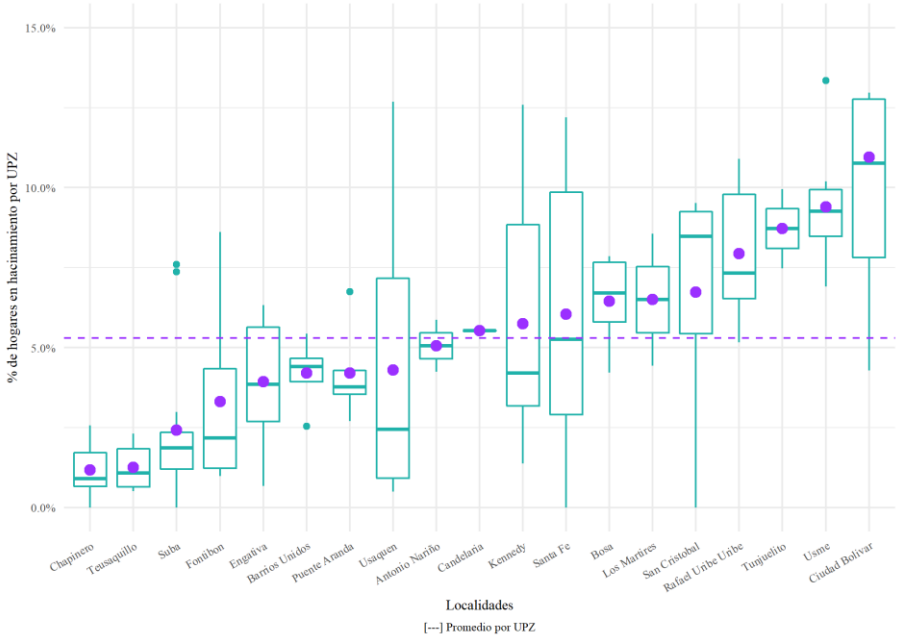
Frente a los criterios de selección de los estudiantes beneficiados, se tuvieron en cuenta variables como situación de ruralidad, colegios con mayor población pobre y pertenencia a poblaciones de especial protección constitucional (discapacidad, grupos étnicos, víctimas del conflicto armado, entre otros). De esta manera, se espera beneficiar a más de 105 mil estudiantes de colegios públicos de la ciudad, brindando además de dispositivos electrónicos, conectividad a internet y formación para el desarrollo de habilidades digitales.

En complemento de lo anterior, Concejo de Bogotá estableció la obligatoriedad para que la Administración Distrital defina los planes, programas y proyectos para la prestación progresiva, gradual y sin costo de una cantidad mínima de internet, focalizado a la población pobre y vulnerable de la ciudad, dando prioridad a la población de estratos socioeconómicos más bajos, con mayores grados de vulnerabilidad social y a aquella localizada en suelo rural.

Fuente: https://tic.bogota.gov.co/noticias/ruta-100k-%C2%A1con%C3%A9ctate-y-aprende%E2%80%99-hito-hist%C3%B3rico-reducir-brechas-digitales-bogot%C3%A1

Ahora bien, en lo que concierne las condiciones de la vivienda, y según el CNPV de 2018, se observa que 137.310 hogares (5,6%) se encuentran en condición de hacinamiento mitigable. Las localidades en las que predomina la situación de hacinamiento en los hogares son Ciudad Bolívar y Usme, donde 9,7 y 9,1 hogares de cada 100 viven en condiciones de hacinamiento, respectivamente. Los casos más críticos se presentan nuevamente en las UPZ Ciudad Bolívar Rural (25% o 1 de cada 4 hogares), La Flora – Usme (13,3%), y El Tesoro y Lucero en Ciudad Bolívar, ambas con más del 12% de hogares en situación de hacinamiento.

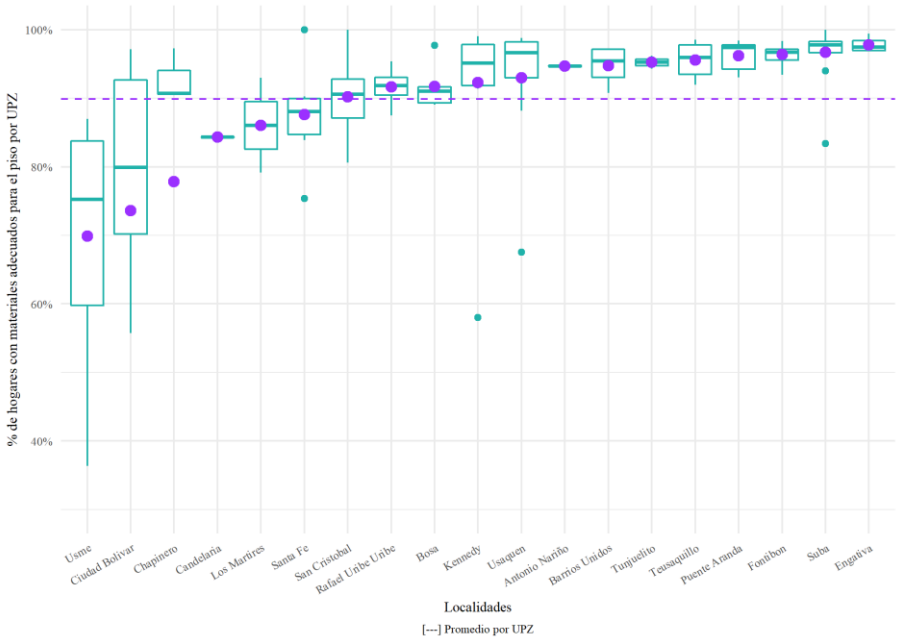
Gráfico 32. Hogares con hacinamiento mitigable por UPZ y localidad (%)



Fuente: Cálculos propios con base en CNPV (2018).

En lo que concierne los materiales de construcción de las viviendas, se encontró que el 93,2% de los hogares vive en viviendas con pisos adecuados. Así, 167.721 hogares habitaban en viviendas con pisos inadecuados y 5.202 hogares en viviendas sin piso, siendo la localidad de Usme el lugar en donde más hogares viven en viviendas con pisos inadecuados (18,3%) o sin pisos (0,76%). La situación más crítica nuevamente se presenta en la UPZ Ciudad Bolívar Rural, en donde solo el 12,5% de los hogares cuenta con pisos adecuados, seguido por la UPZ Chapinero Rural (16,6 %).

Gráfico 33. Hogares con pisos adecuados por UPZ y localidad (%)

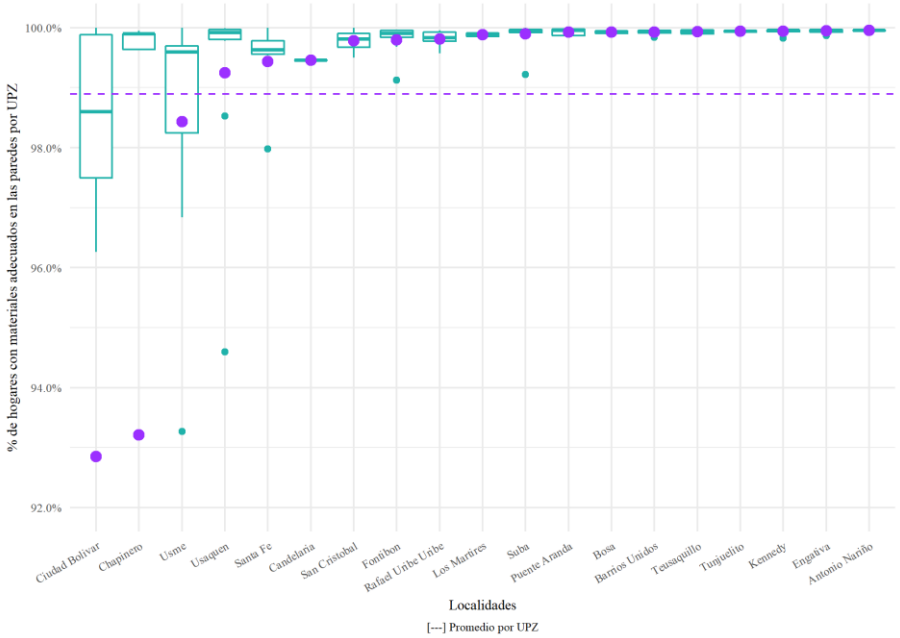


Fuente: Cálculos propios con base en CNPV (2018).

Finalmente, en cuanto a los materiales de construcción para las paredes, se identificó que 5.957 hogares viven en viviendas con paredes inadecuadas (0,24% de los hogares de la capital). En este caso las localidades de Ciudad Bolívar y Chapinero son las que presentan una mayor proporción de hogares con este problema (1,45% y 0,18% de los hogares, respectivamente). Nuevamente, las UPZ Ciudad Bolívar Rural y Chapinero Rural tienen la situación más crítica, con sólo el 47,1% y el 66,6% de los hogares, respectivamente, habitando viviendas con paredes.

En definitiva, las UPZ Ciudad Bolívar Rural y Chapinero Rural, al igual que la gran mayoría de las zonas peri-urbanas de la ciudad, necesitan una mayor atención en el desarrollo de políticas integrales de hábitat y acceso a servicios tecnológicos, de cara a enfrentar y solucionar las amplias disparidades territoriales que se evidencian entre los hogares aquí ubicados con respecto a aquellos en el resto de la ciudad.

Gráfico 34. Hogares con paredes adecuadas por UPZ y localidad (%)

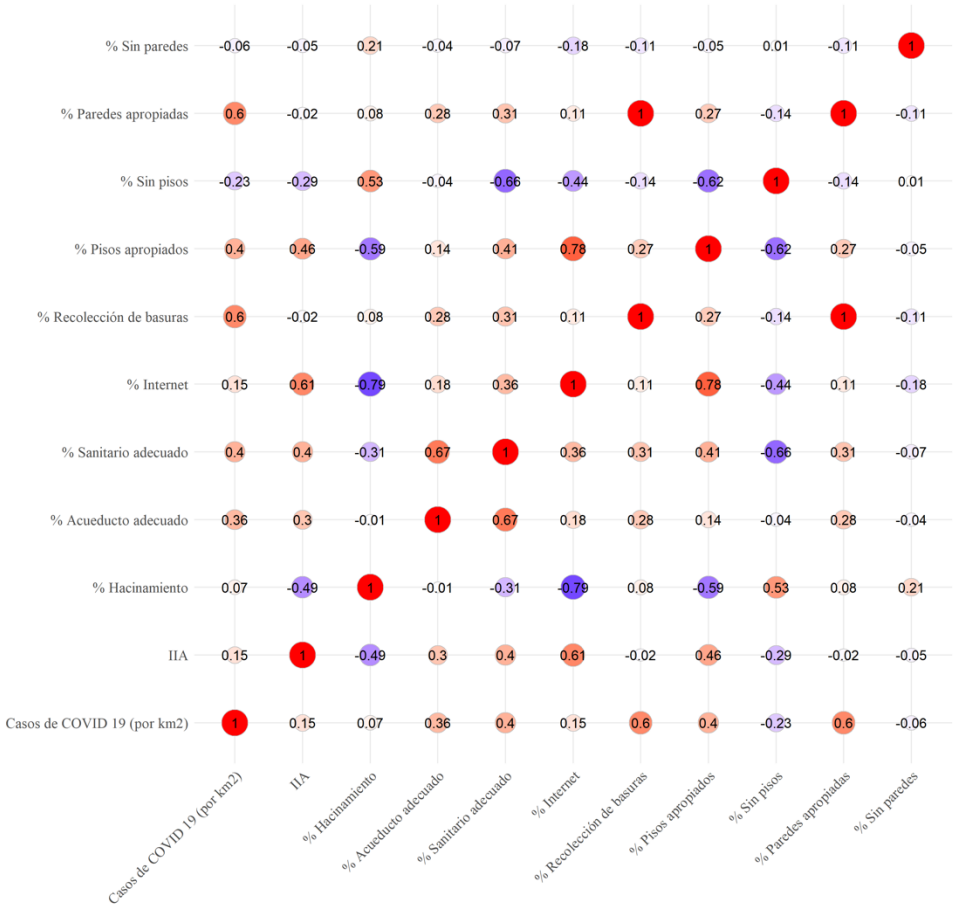


Fuente: Cálculos propios con base en CNPV (2018).

4.2.1. Calidad de la vivienda, acceso a servicios y concentración de casos de COVID-19

El siguiente gráfico presenta las correlaciones entre la calidad de la vivienda, el acceso a servicios y la concentración de casos de COVID-19. En general, las correlaciones sugieren que un mejor acceso a servicios y una mejor calidad de la vivienda tienen una relación positiva con el número de casos confirmados. Esto parece ser coherente con los resultados previos, en la medida en que la mayor concentración de casos se observa en los hogares de estratos medios o de clase media. Al igual que lo observado para el caso del IIA y sus componentes, las correlaciones estimadas sugieren que existe una relación entre las diferentes variables, pero no definen la forma funcional bajo la cual se presenta esa correlación (por ejemplo, lineal o cuadrática).

Gráfico 35. Correlaciones entre calidad de la vivienda, acceso a servicios y casos confirmados de COVID-19



Fuente: Cálculos propios con base en CNPV (2018) y Camargo y Feged (2021, en curso).

5. IMPACTO DEL COVID-19 EN LOS DESALOJOS Y EL NÚMERO DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE

En las secciones a continuación se describen brevemente las acciones implementadas por la Alcaldía de Bogotá para atender a los habitantes de calle, a través de la Secretaría de Integración Social, así como el análisis del potencial de

Estudio monográfico de Bogotá

hogares que estarían en riesgo de desalojo a causa de la pandemia y su mitigación mediante las transferencias del Programa Arriendo Solidario.

Es importante mencionar que el último censo de los habitantes de calle en Bogotá fue realizado en 2017, por lo que no es posible determinar si hubo un aumento en el número de habitantes de calle como consecuencia de la pandemia.

5.1. Evolución de la habitabilidad en calle

Una persona habitante de calle es aquella que, sin distinción de su sexo, raza o edad, hace de la calle su lugar de habitación, bien sea de forma permanente o transitoria (Ley 1641 de 2013). La Política Pública Distrital del Fenómeno de Habitabilidad en Calle (2015-2025) tiene por objetivos: i) dignificar la vida de las personas habitantes de calle, y ii) resignificar el fenómeno de la habitabilidad en calle. La política adopta una visión integral del fenómeno de habitabilidad en calle, abordándola desde seis ejes: i) desarrollo humano y atención social integral; ii) atención integral e integrada en salud; iii) seguridad humana y convivencia ciudadana; iv) generación de ingresos, responsabilidad social empresarial y formación para el trabajo; v) movilización ciudadana y redes de apoyo social, y vi) desarrollo urbano incluyente.

El servicio para la dignificación y resignificación del fenómeno de habitabilidad en calle está compuesto por diversas estrategias y modalidades[22], con el objetivo de

[22] Por un lado, mediante la Estrategia de Prevención del Fenómeno de Habitabilidad en Calle se implementan acciones para mitigar los riesgos de inicio de la habitabilidad en calle. Por otro lado, con la Estrategia Móvil de Abordaje en Calle se implementan acciones diferenciales que permiten dignificar la vida de los habitantes de calle. Las modalidades de atención con las siguientes: i) centros de autocuidado (de baja permanencia), donde se brinda atención básica de alimentación e higiene, y atención psicosocial; ii) hogares de paso de día y noche, donde se brinda atención integral encaminada a la retoma de hábitos de autocuidado, promoción y prevención en salud, y desarrollo de habilidades y capacidades; iii) centro de desarrollo integral diferencial "Proyecto de Vida", donde se brinda atención diferencial e integral para fortalecer los procesos de desarrollo personal; iv) centro de atención y desarrollo de capacidades para mujeres habitantes de calle (no está activo aún); v) atención socio-sanitaria transitoria orientada a la reducción de los factores de riesgo asociados a determinantes

Estudio monográfico de Bogotá

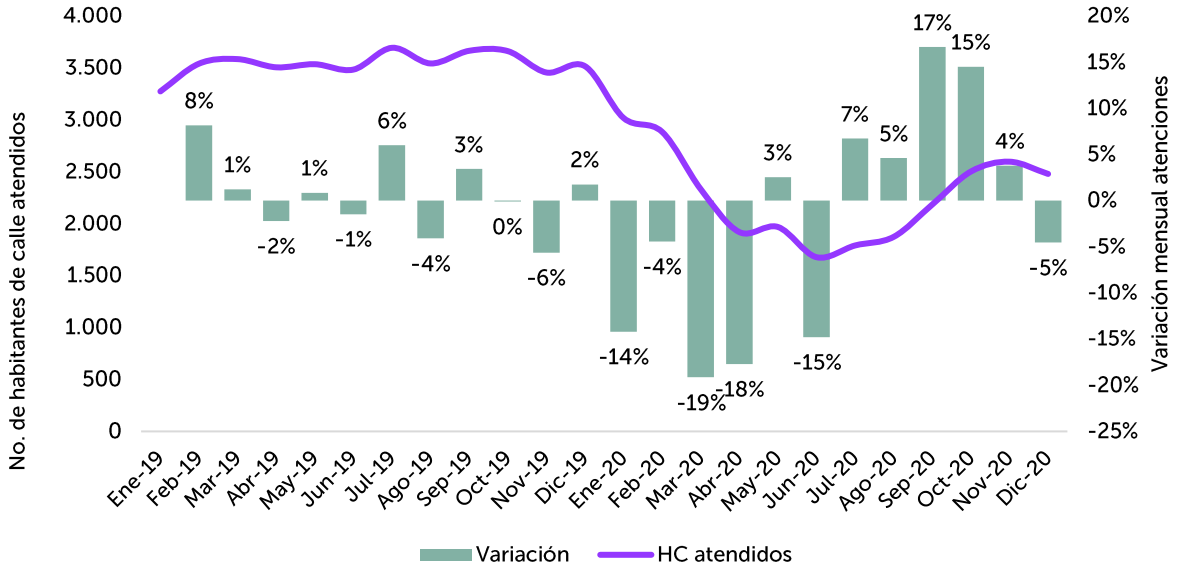
minimizar el conflicto social asociado a la habitabilidad en calle y mejorar la calidad de vida de los habitantes de calle y las personas en riesgo.

En el gráfico a continuación se presenta el número y variación en la atención a los habitantes de calle entre 2019 y 2020. Como se puede ver, en 2019, el número de atenciones se mantuvo cercano a 3.500 por mes, presentando unas caídas importantes durante los meses del primer semestre de 2020, lo que coincide el periodo de aislamiento preventivo obligatorio en la ciudad. Al inicio de la pandemia, la capacidad de los diferentes centros u hogares, así como del personal en calle, se vio reducida debido a los controles de aforo y medidas de distanciamiento social para minimizar el riesgo de contagio. De hecho, durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio, varios centros de atención se vieron obligados a aislar a algunos de sus integrantes de manera permanente o fueron cerrados completamente para la realización de atenciones adicionales o externas, en algunos casos debido a brotes de COVID-19 al interior de las instalaciones. Algunos hogares de paso de día o de noche (estadías transitorias) también pasaron a ser centros de cuidado con una atención más permanente. Por ejemplo, en la localidad de Puente Aranda pasaron de atender 3.267 personas en el día y 332 personas en la noche en 2019, a 1.956 y 199 respectivamente en los centros de autocuidado. En total, se presentó una reducción de 16.035 atenciones en 2019 a 7.112 en 2020, una caída del 55,6% (Tabla 10).

sociales; vi) comunidades de vida, donde se atienden ciudadanos mayores de 29 años y se promueve la inclusión socio-ocupacional y la movilización de redes de apoyo, entre otros, y vii) centro de atención para personas habitantes de calle con alta dependencia física, mental o cognitiva, donde se ofrece un servicio orientado al mejoramiento de su calidad de vida y la restitución y garantía de sus derechos.

Estudio monográfico de Bogotá

Gráfico 36. Número y variación de habitantes de calle atendidos por la SDIS, 2019-2020



Fuente: Cálculos propios con base en Sistema de Registro de Beneficiarios –SIRBE, Secretaría Distrital de Integración Social.

Tabla 10. Número de personas habitantes de calle atendidas por modalidad y unidad operativa, 2019-2020

Modalidad de atención	Nombre de la unidad operativa	2019	2020
Alta dependencia funcional física, mental o cognitiva	Centro de atención	115	157
Centro de atención transitoria	Centro de Desarrollo Integral y Diferencial "Proyecto de Vida"	786	353
Componente académico	Centro de Desarrollo de Capacidades	490	247
Componente artístico	Centro de Desarrollo de Capacidades	231	107
Componente ocupacional	Centro de Desarrollo de Capacidades	657	46
Comunidad de vida	Comunidad de Vida El Camino	291	226
Comunidad de vida	Comunidad de Vida El Rosario	196	184
Comunidad de vida	Comunidad de Vida La Victoria	213	158
Hogar de paso de día	Centro de Autocuidado Puente Aranda	3.267	1.956
Hogar de paso de día	Hogar de Paso Bacatá	1.972	712
Hogar de paso de día	Hogar de Paso Carrera 13	603	272
Hogar de paso de día	Hogar de Paso Carreteros	1.104	402
Hogar de paso de día	Hogar de Paso Los Mártires	955	272
Hogar de paso de día	Hogar de Paso Mujeres Diversas	215	77

Estudio monográfico de Bogotá

Hogar de paso de noche	Centro de Autocuidado Puente Aranda	332	199
Hogar de paso de noche	Hogar de Paso Bacatá	1.560	592
Hogar de paso de noche	Hogar de Paso Carrera 13	819	401
Hogar de paso de noche	Hogar de Paso Carreteros	841	326
Hogar de paso de noche	Hogar de Paso Los Mártires	1.133	453
Hogar de paso de noche	Hogar de Paso Mujeres Diversas	255	129
Total de atenciones		**16.035**	**7.112**

Fuente: Sistema de Registro de Beneficiarios – SIRBE, con corte al 31 de diciembre de 2020.

Es importante mencionar también que, en los puntos de atención en calle, a través de las unidades móviles, también se redujo el número de atenciones debido a los protocolos de bioseguridad, con una operación entre el 35 y 50%. Sin embargo, a inicios de 2021 se presentó una operatividad cercana al 80%.

5.2. Efectos sobre el riesgo de desalojo

Para estimar los efectos de la pandemia sobre el riesgo de desalojo, se identificó a la población que en 2020 podría tener dificultad para pagar su gasto de arriendo con base en los siguientes criterios:

i. hogares que pagan arriendo;
ii. hogares que no sean propietarios (es decir, que no hayan recibido ingresos por arriendo de viviendas y/o lotes, entre otros);
iii. hogares con algún integrante que no haya podido realizar el pago de sus facturas o deudas, que haya enfrentado una reducción de sus ingresos o en el desarrollo de su actividad económica, que no haya podido ejercer, buscar trabajo o iniciar un negocio, que le hayan suspendido su contrato y no recibe remuneración, o que haya perdido su trabajo o la fuente principal de ingresos; y
iv. que no haya recibido ayudas extraordinarias en 2020.

Estudio monográfico de Bogotá

Así, los hogares con dificultad de pago son aquellos que están compuestos por más de una persona y que cumplen las cuatro condiciones anteriores.

En total, se identificaron un total de 630.538 hogares con dificultad de pago en 2020. De ellos, 315.635 (50%) están además en condición de pobreza y 97.034 en condición de pobreza extrema. Teniendo en cuenta además los criterios de elegibilidad para el Programa Arriendo Solidario (i.e. Índice de Vulnerabilidad)[23], se encontró que 246.826 hogares en condición de pobreza y 74.947 hogares en condición de pobreza extrema serían elegibles para el Programa.

Tabla 11. Hogares por dificultad de pago y condición de pobreza y elegibles para Arriendo Solidario, 2020*

		Con dificultad de pago	Sin dificultad de pago	Total	Elegibles para Arriendo Solidario
Pobreza moderada	Pobres	**315.635**	733.126	1.048.761	**246.826**
	No pobres	314.903	1.400.417	1.715.320	
Pobreza extrema	Pobres	**97.034**	295.010	392.044	**74.947**
	No pobres	533.504	1.838.534	2.372038	

*Los resultados corresponden al periodo junio-diciembre de 2020.

Fuente: Cálculos propios con base en GEIH (2020).

Ahora bien, al comparar los ingresos de los hogares con su respectivo pago por arriendo y potencial dificultad de pago, se encontró que 79.056 hogares estarían enfrentando un riesgo de desalojo (es decir, sus ingresos no cubren su costo de arrendamiento y enfrentaron además dificultades para el pago de su arriendo). De este grupo de hogares, 77.966 (98,6%) se encuentran además en condición de pobreza. Este grupo de hogares podría constituir el foco del Programa Arriendo Solidario en 2021.

[23] Excluyendo la posibilidad de que un integrante del hogar sea víctima del conflicto armado.

Así, al analizar la elegibilidad de estos hogares para el Programa Arriendo Solidario, se encuentra que 52.346 hogares pobres (67,1% de los hogares en condición de pobreza), cuyos ingresos no fueron suficientes para pagar su arriendo y presentaron dificultades en el pago serían elegibles. Teniendo en cuenta que, a la fecha, se han beneficiado alrededor de 30.000 hogares con las transferencias monetarias del Programa, se contaría con un déficit de 22.346 hogares en riesgo de desalojo y con una probabilidad positiva de, eventualmente, ingresar a la habitabilidad en calle.

Tabla 12. Hogares por dificultad de pago, nivel de ingresos y elegibles para Arriendo Solidario, 2020*

	Con dificultad de pago	Sin dificultad de pago	Total	Elegibles para Arriendo Solidario
Ingreso <= Arriendo	**79.056**	50.457	630.538	**52.346**
Ingreso > Arriendo	551.482	2.083.086	2.133.543	

*Los resultados corresponden al periodo junio-diciembre de 2020.

Fuente: Cálculos propios con base en GEIH (2020).

6. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

Bogotá enfrenta hoy niveles de pobreza (40,1%) e indigencia (13,3%) no observados hace más de una década, lo que genera grandes retos en materia de política económica y social en los próximos años para los gobiernos nacional y local. Aunque se debe profundizar en la cobertura de los sistemas de protección social, fortalecer los mecanismos para la preservación del empleo, y facilitar y apoyar la actividad empresarial, especialmente de las pequeñas y medianas empresas, es también necesario preservar la estabilidad de las finanzas públicas y las condiciones macroeconómicas del país.

Mercado laboral, pobreza y desigualdad

Teniendo en cuenta la alta dependencia de los hogares en los ingresos laborales, se parte primero de un análisis del **desempeño del mercado laboral bogotano entre 2019 y 2020**:

- Entre 2019 y 2020 se observó un deterioro en los principales indicadores del mercado laboral, con una reducción en la tasa de ocupación de 9,0 p.p., una reducción en la tasa global de participación de 4,7 p.p. y un aumento en la tasa de desempleo de 7,3 p.p.
- Los efectos fueron mayores para las mujeres, para quienes también se ha observado una recuperación más lenta, en parte debido a la persistencia de la inactividad. La pérdida de empleo para las mujeres se concentró en las actividades de alojamiento y servicios de comida (-32,0% y 58.028 empleos), y artísticas, de entrenamiento y recreativas (-27,7% y 75.588 empleos).
- La caída en la ocupación fue más pronunciada para la población no pobre, pero la población en condición de pobreza enfrentó una mayor variación en la desocupación y la inactividad. Los jóvenes, los adultos mayores y las personas con un bajo nivel educativo se vieron también significativamente afectados por la caída en el empleo.
- Aunque en crisis anteriores, los choques en el mercado laboral formal se podían mitigar parcialmente con el ingreso al mercado laboral informal, esto no fue posible en el contexto de la pandemia por COVID-19 ante las restricciones a la movilidad y la baja calidad general del empleo informal.
- Además del peor desempeño de los indicadores del mercado laboral, se presentó una disminución de 3,4% en el ingreso laboral entre 2019 y 2020. Al analizar la variación en el ingreso per cápita por clases sociales, se observa una reducción de 16,6% para la población en condición de pobreza, en comparación con incrementos del 0,6% y 0,5% para las clases vulnerables y alta, respectivamente.

Estudio monográfico de Bogotá

En lo que concierne **la pobreza y la desigualdad**, se destaca lo siguiente:

- En 2019, el 27,2% y 4,2% de los bogotanos se encontraba en condición de pobreza e indigencia, respectivamente. La pobreza e indigencia eran mayores para los hogares con jefatura femenina, y con jefes de hogar menores de 46 años, sin educación o con educación primaria, desocupados, trabajadores por cuenta propia o patronos, y sin afiliación al sistema pensional.
- En 2019, 7,1% de la población bogotana se encontraba en condición de pobreza multidimensional, con una mayor incidencia en el área rural (16,5%) en comparación con el área urbana de la ciudad (7,1%). Las principales privaciones de los hogares son aquellas relacionadas con el trabajo informal (54,0%), el rezago escolar (23,0%) y el bajo logro educativo (21,9%). Se destaca que el 29,9% de los hogares en zonas rurales no tienen acceso a una fuente de agua mejorada, lo cual aumenta su vulnerabilidad ante la pandemia por COVID-19.
- A nivel nacional, ingresaron 3,5 millones de personas a la pobreza en 2020. El crecimiento de la pobreza moderada y extrema en Bogotá D.C es un hecho sin precedentes en la historia reciente de la ciudad, con una incidencia de 40,1% y 13,3%, respectivamente. Bogotá D.C. fue la ciudad que más contribuyó al incremento de la pobreza moderada y extrema en el país.
- En promedio, el ingreso per cápita en Bogotá disminuyó 15,7% entre 2019 y 2020, de $1.188.231 a $1.001.115.

Sobre las medidas de mitigación de los efectos sociales y económicos de la pandemia

- Las ayudas ordinarias y extraordinarias en el marco de la pandemia (transferencias a través de Más Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor, devolución del IVA, Ingreso Solidario y demás implementadas por las entidades territoriales) contribuyeron en 2,2 p.p. a la reducción de la pobreza moderada y

Estudio monográfico de Bogotá

en 4,7 p.p. a la reducción de la pobreza extrema. En Bogotá se estimaron efectos más bajos, de 1,3 p.p. y 1,6 p.p., respectivamente.

- El Programa Ingreso Solidario contribuye a mantener un nivel básico de ingresos para los hogares más vulnerables y a mitigar la caída en el consumo de alimentos. El Programa también aumenta el gasto de los hogares en artículos de limpieza, salud y útiles escolares, así como el tiempo destinado a las actividades escolares (Gallego et al, 2021).
- En cuanto a la compensación del IVA, Londoño-Vélez y Querubín (2021) encuentran que los hogares beneficiarios percibieron mejoras en sus finanzas, aumentaron la inversión en educación y aumentaron la compra de alimentos en 6,1%.
- El Programa Arriendo Solidario previó la transferencia de un máximo de $750.000 por hogar (realizado en tres pagos) para cubrir el gasto de arriendo, especialmente durante los meses de aislamiento obligatorio. Al realizar la anualización de estos recursos, se obtiene que cada hogar recibe por mes $62.500, lo que representa un ingreso adicional per cápita cercano a los $18 mil pesos que, a su vez, es equivalente al 4% de la línea de pobreza para Bogotá en 2020. Viéndolo desde esta perspectiva, el monto otorgado es relativamente bajo, razón por la cual su efecto sobre la incidencia de la pobreza oscila entre 0,05 y 0,53 p.p., lo que es equivalente a la salida de la pobreza de 2.342 y 43.950 personas, respectivamente.

Desigualdad y morbilidad por COVID-19

- El nivel de vulnerabilidad de los hogares y las personas no depende exclusivamente de sus condiciones individuales, sino también de su contexto geográfico (por ejemplo, densidad del arbolado público urbano o la calidad del aire), que limita o potencia la calidad de vida y libertad de las personas.
- Las correlaciones entre el Índice de Integración Ambiental y las medidas internas devulnerabilidad (IPM, estrato socioeconómico y precios catastral y comercial del m^2) indican que las áreas más pobres o vulnerables de la ciudad están segregadas

Estudio monográfico de Bogotá

espacialmente: es decir, tienen un menor nivel de integración a los bienes y servicios públicos de la ciudad.

- La relación entre la concentración de casos y medidas de vulnerabilidad interna y externa tiene una forma polinómica, lo que indica que hay un punto de efecto máximo de la pobreza y la segregación espacial en la concentración de casos de COVID-19 (es decir, se presenta una mayor concentración de casos en los estratos medios o en la clase media). De hecho, una estimación inicial sugiere que por cada punto adicional en el IIA la concentración de casos de COVID-19 aumenta en 15,8%. Sin embargo, esta relación se mantiene hasta un umbral del IIA, a partir del cual el aumento en la integración ambiental tiene un rol clave en la disminución de la concentración de casos, con una reducción de hasta en 52,5% por cada punto adicional de IIA.

Estándares de vivienda y COVID-19

- Bogotá tiene una cobertura casi universal de servicios adecuados de acueducto (98,6%), sanitarios (98,6%) y de recolección de basuras (99,5%). De manera similar, la gran mayoría de los hogares habitan viviendas con pisos y paredes adecuadas, mientras que un 5,6% de los hogares bogotanos se encuentra en condición de hacinamiento mitigable. Sin embargo, se presentan diferencias importantes al interior de las localidades. En particular, las UPZ Ciudad Bolívar Rural, Chapinero Rural, así como las zonas peri-urbanas de la ciudad tienen, de manera reiterada, los peores indicadores, tanto de acceso a servicios como de calidad de las viviendas.

- Sólo el 74,7% de los hogares cuentan con acceso al servicio de internet en sus viviendas, siendo Usme la localidad con la cobertura más baja (55,7%). Esto es preocupante en la medida en que se constituye en una barrera importante para el desarrollo de las actividades laborales mediante el teletrabajo, así como de las actividades educativas en condición de alternancia.

Estudio monográfico de Bogotá

- La relación entre el acceso a servicios adecuados, la calidad de las viviendas y la concentración de casos de COVID-19 también parece tener una forma funcional que no es lineal, seguramente con un punto de inflexión en los estratos medios o en la clase media.

Impactos sobre el riesgo de desalojo y la habitabilidad en calle

- Aunque con la información disponible no es posible determinar si aumentó el número de personas en habitabilidad de calle a causa de la pandemia, sí se observó una caída importante (55,6%) en el número de atenciones brindadas entre 2019 y 2020.
- Un total de 52.346 hogares pobres, cuyos ingresos no fueron suficientes para pagar su arriendo en 2020 y presentaron dificultades en el pago serían elegibles para el Programa Arriendo Solidario. Teniendo en cuenta que, a la fecha, se han beneficiado alrededor de 30.000 hogares con las transferencias monetarias del Programa, se contaría con un déficit de 22.346 hogares en riesgo de desalojo y con una probabilidad positiva de, eventualmente, ingresar a la habitabilidad en calle.

Propuestas para potenciar la recuperación y aumentar la resiliencia

Teniendo en cuenta los resultados anteriores, y con miras a potenciar la recuperación económica e incrementar la resiliencia de la población pobre y vulnerable, se ponen a consideración las siguientes propuestas:

1. Aunque este estudio no hace un análisis profundo sobre las medidas de los gobiernos nacional y local para el fomento al empleo y el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, entre otros, es claro que se deben continuar y profundizar estos esfuerzos, no sólo con miras a la reactivación económica, sino

Estudio monográfico de Bogotá

también a la recuperación de los ingresos de los hogares en condición de pobreza y vulnerabilidad.

Un análisis preliminar del trimestre móvil de febrero-abril de 2021 indica que se han recuperado 137 mil empleos en Bogotá, en comparación con el mismo trimestre de 2020. Esta recuperación se ha observado principalmente en los sectores de comercio (92 mil empleos), industria (78 mil empleos) y actividades artísticas, de recreación y servicios (31 mil empleos). Sin embargo, al comparar este desempeño con el mismo trimestre de 2019, se observa que aún falta recuperar 378 mil empleos, el 65% de los cuales está concentrado en tres sectores: i) actividades artísticas, de recreación y servicios, donde el empleo doméstico tiene un rol predominante; ii) alojamiento y servicios de comida, y iii) administración pública y salud. Aunque éste último sector se verá potenciado con la reapertura de las instituciones educativas, se deberían tener en consideración los otros sectores en la orientación de los esfuerzos y beneficios asociados a la dinamización del mercado laboral en Bogotá.

2. En lo que concierne el Programa Arriendo Solidario, y teniendo en cuenta los resultados de las simulaciones sobre los efectos de las transferencias en la incidencia de la pobreza y la mitigación del riesgo de desalojo de los hogares pobres y vulnerables, se sugiere evaluar: i) la posibilidad de ampliar el monto de la transferencia (para tener un mayor efecto sobre la pobreza), o ii) ajustar la focalización para incluir a los hogares en riesgo de desalojo o a una mayor proporción de hogares elegibles en condición de pobreza extrema, para quienes la transferencia podría potencialmente contribuir a la superación de esta condición.

3. Es claro que las medidas de protección social implementadas por el Gobierno Nacional y la Alcaldía de Bogotá han tenido efectos importantes en la mitigación de los efectos negativos sobre los ingresos de los hogares, a pesar de que estos

Estudio monográfico de Bogotá

efectos han sido más bajos que los observados en otras ciudades del país. Sin embargo, además de la creación de un sistema integral de protección social, parcialmente desarrollado mediante el Sistema Distrital Bogotá Solidaria y el Ingreso Mínimo Garantizado, la superación de la pobreza en el mediano y largo plazo requerirá también de esfuerzos importantes en las políticas de desarrollo urbano que garanticen el acceso a bienes y servicios públicos esenciales, así como a condiciones ambientales que permitan el desarrollo efectivo de las capacidades de todos los ciudadanos.

Estudio monográfico de Bogotá

7. BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2021, 25 mayo). *Más familias con Renta Básica: 950 mil hogares pobres y vulnerables*. Recuperado de: https://bogota.gov.co/mi-ciudad/integracion-social/ renta-basica-950-mil-hogares-recibiran-renta-basica-en-bogota

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2020). Manual Operativo del Sistema Distrital Bogotá Solidaria –SDBS. Versión 2.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE. (2021a). Comunicado de prensa: Pobreza monetaria.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE. (2021b). Pobreza monetaria en Colombia – Resultados 2020 [Presentación en PDF].

Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE. (2020a). Boletín Técnico: Pobreza Monetaria Departamental.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE. (2020b). Boletín Técnico: Pobreza Multidimensional Departamental.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE. (2009). Metodología Déficit de Vivienda. *Colección Documentos No. 79*.

Eslava, M. e Isaacs, M. (2020, 7 abril). Vulnerabilidad del empleo a la emergencia de COVID19 en Bogotá. Observatorio de Coyuntura Económica y Social. Facultad de Economía, Universidad de los Andes [Presentación en PDF].

Gallego, J., Hoffman, B., Ibarrarán, P., Medina, M. P., Pecha, C., Romero, O., Stampini, M., Vargas, D. y D. A. Vera-Cossio. (2021). Impactos del programa Ingreso Solidario frente a la crisis del COVID-19 en Colombia. *Nota Técnica No. IDB-TN-2162*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Londoño-Vélez, J. y P. Querubín. (2021). The Impact of Emergency Cash Assistance in a Pandemic: Experimental Evidence from Colombia. *Review of Economics and Statistics*.

Nuñez Méndez, J. (2020). Impacto de la pandemia y los aislamientos obligatorios por COVID-19 sobre la pobreza total y extrema en Colombia.

Organización Internacional del Trabajo –OIT. (2020). Nota técnica: Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19. Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe.

Secretaría Distrital del Hábitat –SDHT (2020a). Aporte Transitorio de Arrendamiento Solidario. Alcaldía Mayor de Bogotá D. C.

Secretaría Distrital del Hábitat –SDHT (2020b). Boletín de Servicios Públicos. Alcaldía Mayor de Bogotá D. C.

Secretaría Distrital de Integración Social (s. f.). Proyecto 7757 "Implementación de estrategias y servicios integrales para el abordaje del fenómeno de habitabilidad en calle en Bogotá". Servicio para la dignificación y resignificación de la habitabilidad en calle – Subdirección para la Adultez [Presentación en PPT].

Secretaría Distrital de Planeación –SDP (2020). Investigación de caracterización socioeconómica de los hogares bogotanos de las UPZ en alerta naranja por su alto riesgo de contagio por COVID-19.

World Health Organisation –WHO. (2020, 12 octubre). *Coronavirus disease (COVID-19)*. Recuperado de: https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub /q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19

Estudio monográfico de Bogotá

ANEXOS

Anexo 1. Acceso a servicios de salud

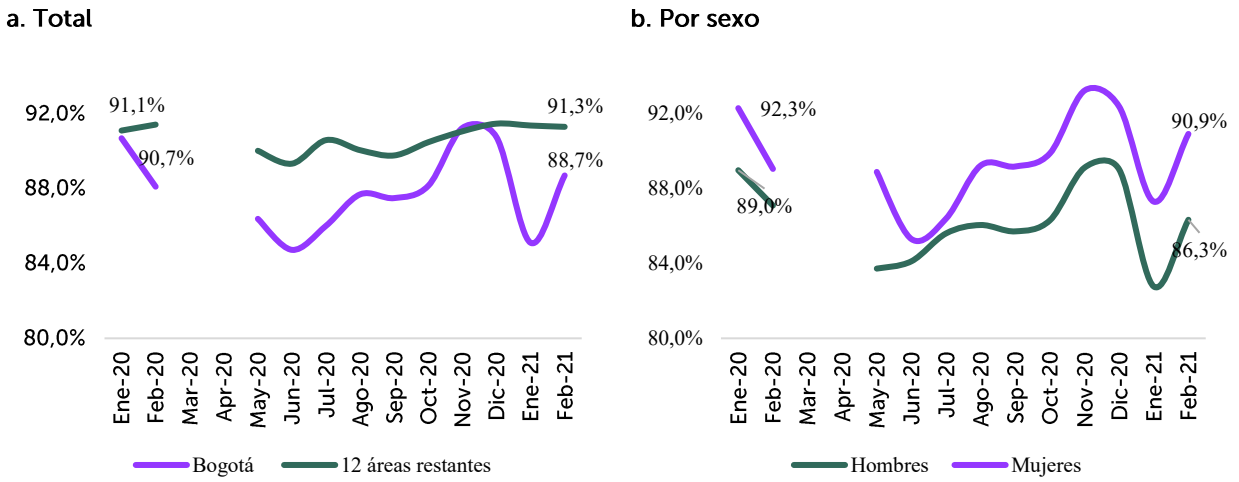
Entre los principales determinantes individuales de la morbilidad y mortalidad por COVID-19 están, por un lado, el acceso a los servicios de salud, y por el otro, la edad (mayores de 60 años) y la presencia de enfermedades crónicas (por ejemplo, cáncer, diabetes y enfermedades cardiovasculares, entre otras), dado que estas últimas aumentan el riesgo de desarrollar complicaciones severas de salud (WHO, 2020).

En lo que concierne la afiliación al servicio de salud de la población bogotana, se observa una reducción de 89,3% a 88,1% (1,2 p.p.) entre 2019 y 2020. Esta caída es levemente inferior a la observada en las 12 áreas metropolitanas restantes, para las cuales se presentó una caída de 1,4 puntos porcentuales entre 2019 y 2020. Dos hechos importantes subyacen a esta dinámica: por un lado, se observa una disminución de 3,8 p.p. en la afiliación al régimen contributivo y un aumento de 2,7 p.p. en la afiliación al régimen subsidiado entre 2019 y 2020. Por otro lado, la caída en la tasa de afiliación a salud antecede a la crisis por la pandemia, con una tendencia decreciente desde 2016-17 para ambos regímenes.

Al analizar la dinámica de la afiliación en salud para el 2020 y 2021 (con corte al mes de febrero), se observa un decrecimiento importante entre enero y junio, y una recuperación en los siguientes meses del año. Esta misma dinámica se observa al realizar la desagregación de la afiliación por sexo. Cabe notar que, tanto para hombres como para mujeres, el nivel de afiliación se recuperó totalmente entre enero y diciembre, a pesar de que las mujeres enfrentaron una caída de 7,0 p.p. en comparación con una caída de 5,3 p.p. para los hombres. Esta dinámica en la afiliación en salud es consistente con la dinámica del mercado laboral en Bogotá, que

presentó una caída significativa en el nivel de empleo entre los meses de abril y julio de 2020.

Gráfico 37. Afiliación a salud en Bogotá y 12 áreas restantes, total y por sexo, 2020-2021*



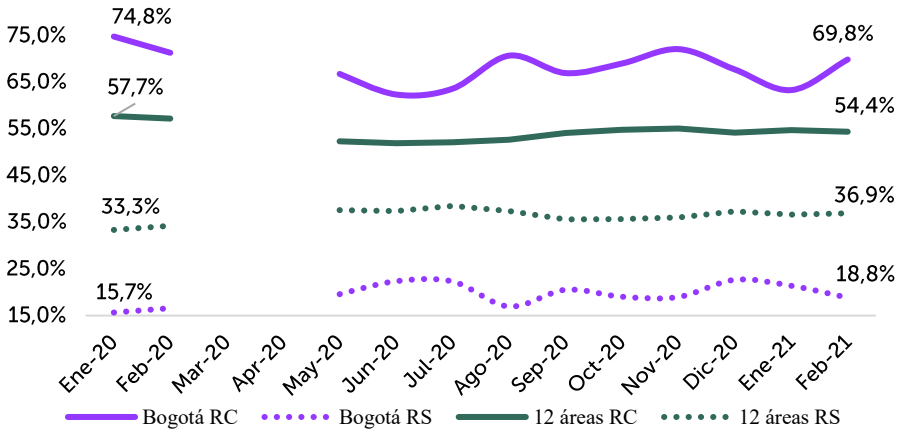
*Para 2021, sólo se cuenta con información para los meses de enero y febrero.

Fuente: Cálculos propios con base en GEIH (2020-2021).

Al considerar la afiliación por tipo de régimen, se observa que la tendencia en la afiliación al régimen contributivo es casi perfectamente opuesta a la que se presenta en la afiliación al régimen subsidiado. Así, en junio, donde se observa una variación de -4,4 p. p con respecto a mayo en la afiliación al régimen contributivo, se observa un aumento en la afiliación al régimen subsidiado de 2,8 p. p. La afiliación en Bogotá tiene una mayor variación que la afiliación en las 12 áreas restantes, tanto a nivel general como por tipo de régimen. En todos los casos, la recuperación en el nivel de afiliación total está asociado a un aumento en el número de afiliados al régimen subsidiado entre enero y diciembre de 2020: de 15,7% a 22,7% para Bogotá y de 33,3% a 37,3% para las 12 áreas restantes.

Estudio monográfico de Bogotá

Gráfico 38. Afiliación a salud en Bogotá y 12 áreas restantes por tipo de régimen, 2020-2021*



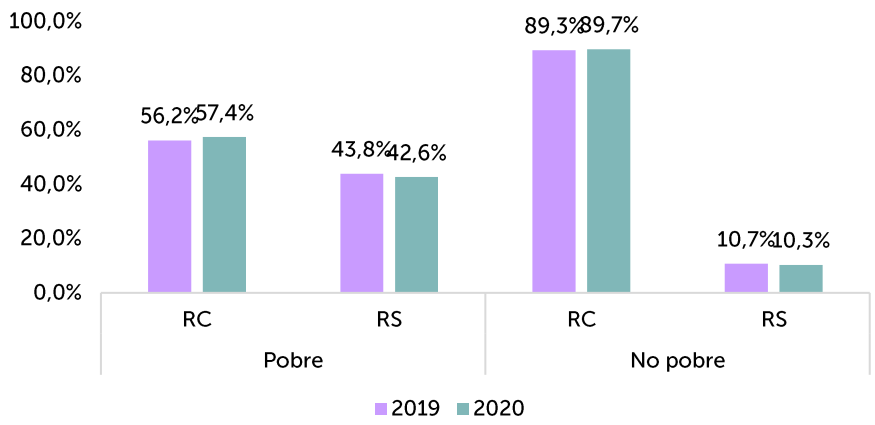
*Para 2021, sólo se cuenta con información para los meses de enero y febrero.

Fuente: Cálculos propios con base en GEIH (2020, 2021).

A pesar de la caída en el empleo formal entre 2019 y 2020, no se observa un deterioro en la afiliación al régimen contributivo de salud, ni para los no pobres ni para la población en condición de pobreza. Esto puede estar relacionado con la prórroga de los plazos para realizar la contribución al Sistema de Seguridad Social en Salud, así como por el aumento en el número de personas en condición de pobreza (Gráfico 39).

Gráfico 39. Afiliación a salud en Bogotá por tipo de régimen y condición de pobreza, 2019 y 2020

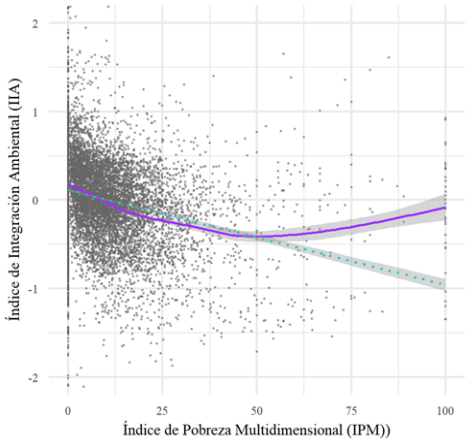
Estudio monográfico de Bogotá



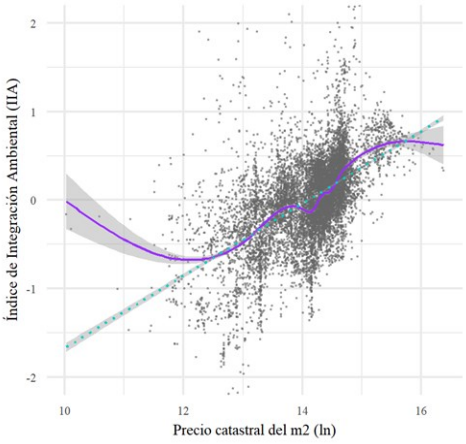
Fuente: Cálculos propios con base en GEIH (2019-2020).

Anexo 2. Vulnerabilidad interna como posible instrumento de la IIA

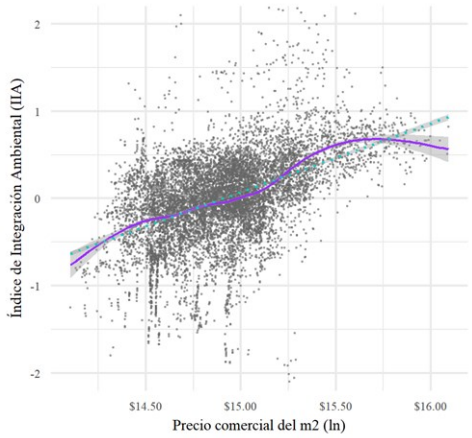
a. IPM e IIA



b. Precio catastral e IIA



c. Precio comercial e IIA



Fuente: Cálculos propios con base en CNPV (2018), SDP (2020), Jardín Botánico de Bogotá (2020), RMCAB (2021) e ICFES (2020).

Anexo 3. Estimación de la relación entre medidas internas y externas de vulnerabilidad

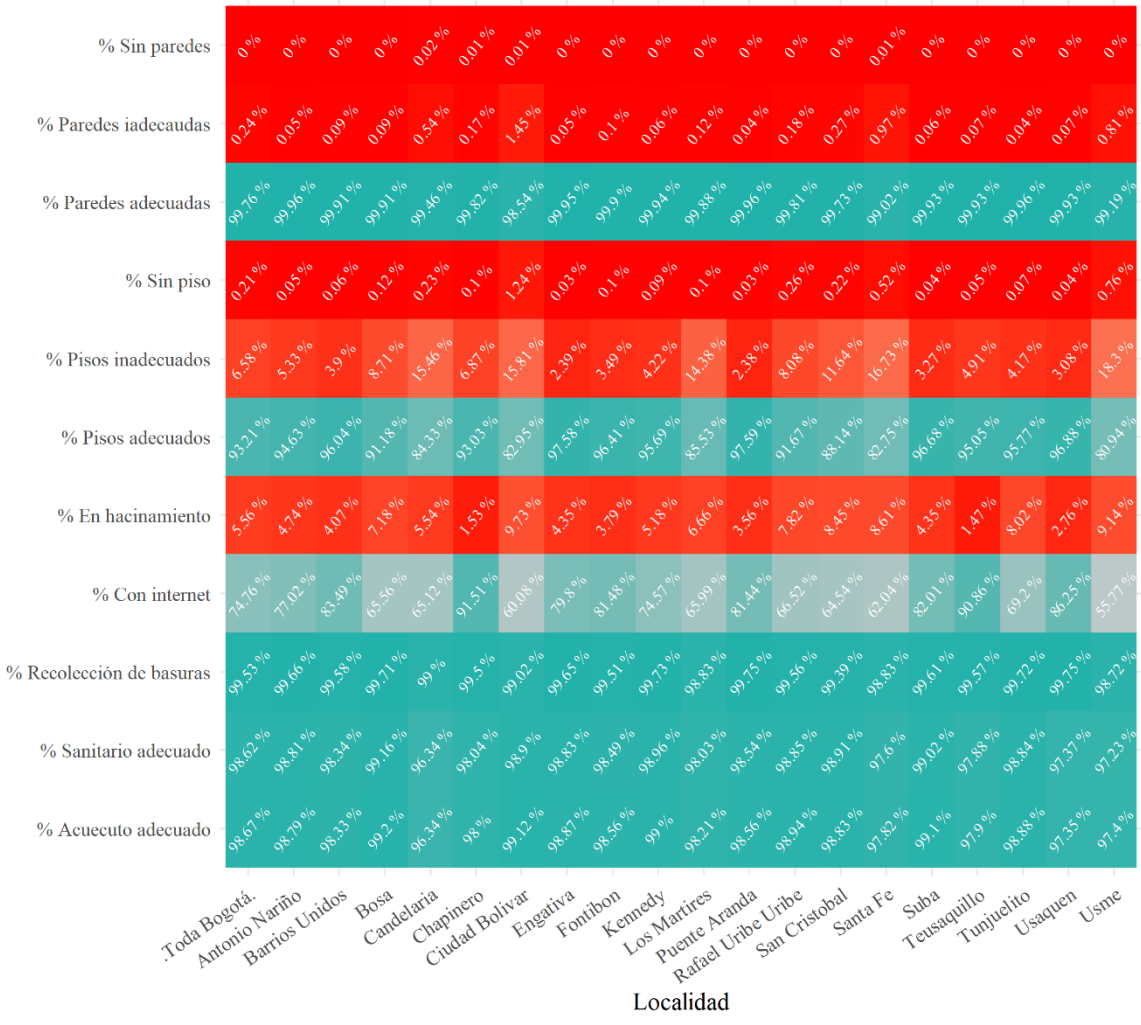
Variable	IPM		ln (precio catastral)		ln (precio catastral)	
Arbolado	-0,251*** (0,029)	-0,259*** (0,028)	-0,002 (0,001)	-0,016*** (0,001)	0,177*** (0,065)	0,158** (0,066)
Espacio público	0,002 (0,003)	-0,005*** (0,002)	0,0004*** (0,0001)	0,001*** (0,0001)	-0,504*** (0,149)	-0,522*** (0,150)
PM10	-0,069*** (0,021)	0,062*** (0,008)	0,006*** (0,001)	-0,011*** (0,0002)	-0,002*** (0,0003)	-0,014*** (0,0002)
Distancia a Transmilenio	2,583*** (0,124)	2,519*** (0,067)	-0,173*** (0,003)	-0,268*** (0,002)	-0,030*** (0,001)	-0,023*** (0,001)
Distancia a centros salud	1,619*** (0,207)	0,885*** (0,159)	-0,092** (0,005)	-0,041*** (0,006)	-0,007*** (0,002)	-0,013*** (0,002)
ICFES	-0,150*** (0,021)	-0,523 (0,016)	0,006*** (0,001)	0,055*** (0,001)	0,007*** (0,0002)	0,032*** (0,0003)
Constante	20,852*** *	32,447*** (1,072)	13,500*** **	12,100*** (0,048)	14,426*** **	13,987*** **

Estudio monográfico de Bogotá

	(1,582)		(0,052)		(0,021)	(0,021)
EF por UPZ	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Observaciones	42.165	42.165	42.149	42.149	42.149	42.149
R^2	0,198	0,124	0,782	0,478	0,822	0,464
R^2 ajustado	0,196	0,124	0,782	0,478	0,821	0,464

Fuente: Cálculos propios.

Anexo 4. Acceso a servicios y calidad de las viviendas para Bogotá y localidades (% de hogares)



Fuente: Cálculos propios con base en CNPV (2018).