

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Ecuador
Departamento de Asuntos Públicos
Maestría en Estudios Urbanos Convocatoria 2017 – 2019
Pobreza Urbana

Profesor: Gustavo Durán

José Alejandro Sanín Eastman

Examen de medio curso: ciudad capital latinoamericana - Bogotá DC

Introducción

El Distrito Capital de Bogotá es la capital de la República de Colombia y se estima que para 2016 tenía una población de 7.980.001 habitantes (BCV 2017, 8), está dividido en 20 localidades 19 de ellas urbanas y una rural. Igualmente está gobernado por 20 Alcaldes Locales designados por el Alcalde Mayor, elegido popularmente cada 4 años y coadministrado por el Concejo Distrital, compuesto por 45 Concejales elegidos también popularmente para el mismo periodo del Alcalde¹.

El presente texto se propone ofrecer un panorama de la ciudad de Bogotá a través de distintos conceptos de pobreza y otros que reflejan la nueva pobreza urbana y que han sido abordados en el curso. En un primer momento, se presentan algunas mediciones de pobreza -y desigualdad- tradicionales y otras contemporáneas que permiten evidenciar el traslape de diversos tipos de pobrezas. En un segundo momento se hace un recorrido por los impactos de procesos de largo aliento enmarcados en el nuevo modelo productivo neoliberal, en las condiciones de vida de las personas de la ciudad. En un tercer momento se abordan conceptos de un alcance medio de abstracción que permiten evidenciar el impacto territorial de los nombrados procesos de largo aliento. En un cuarto momento se hace un recorrido por algunas iniciativas de que generan espacios ciudadanos de resistencia a los grandes procesos. Finalmente, en un quinto momento se ofrece una conclusión que aporta el dato que corrobora la hipótesis del curso.

Métodos tradicionales y contemporáneos de la medición de la pobreza y la desigualdad

Dentro de estos elementos se destacan para la medición de la desigualdad, el Coeficiente Gini y para a medición de pobreza los tradicionales índices de Línea de Pobreza (LP) y de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI); así como las más recientes mediciones de Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) y el Método Integrado de Pobreza (MIP).

En cuanto al Gini, se tiene que Bogotá reflejó en 2015 un 0,498², siendo para ese año la ciudad principal más desigual de Colombia. Por el lado de las mediciones tradicionales de pobreza, se observa que la LP alcanza un 10,40% en 2015(DANE 2016, 37). Igualmente, respecto de las NBI, para 2014 se estima al 4,20% de la población (SDP 2015, 24). Estas situaciones de brecha de ingresos, con opulencia de un lado y dificultad para juntar ingresos suficientes por el otro, se reflejan en las siguientes líneas:

¹¹ “Conozca qué es el Concejo de Bogotá”. 20 de noviembre de 2017, <http://concejodebogota.gov.co/conozca-que-es-el-concejo-de-bogota/cbogota/2014-12-16/120344.php>

² “Bogotá fue la ciudad más desigual de Colombia en 2015”. *DESR N° 158*, 20 de noviembre de 2017, <http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/descargas/public/notaeditorial158desigualdad.pdf>

Los hogares más ricos de la ciudad están situados en la localidad de Chapinero y recibían en promedio casi 19 millones de pesos mensuales en el 2014, equivalente a más de 30 salarios mínimos de ese momento –es el último dato consolidado disponible–. Los más pobres están en La Candelaria y a ellos entraban apenas 340.000 pesos (el 55 por ciento de un salario mínimo). En otras palabras, la franja más pobre debía trabajar, en promedio, cuatro años y ocho meses para obtener el ingreso de un solo mes de la franja con mayor capacidad económica³.

En cuanto a los métodos contemporáneos, se observa que el IPM⁴ alcanza al 4,7% de la población en 2015 (DANE 2016, 23) y respecto del Método Integrado de Pobreza habría que mencionar su alcance complementario de las demás mediciones mencionadas, en tanto se propone combinar las mediciones de LP y NBI desde una mirada tradicional aplicada por Katzman (1989), “de esta manera se identifica a los pobres crónicos (por NBI y LP), pobres inerciales (sólo por NBI) y nuevos pobres (sólo por LP).” (Santillán 2004, 3).

| | Necesidades Básicas Satisfechas | Necesidades Básicas Insatisfechas |
|---------------------------------------|--|--|
| No pobres por Línea de Pobreza | No pobres (Integración social) | Pobreza Inercial |
| Pobres según Línea de Pobreza | Pobreza reciente | Pobreza Crónica |

Tabla elaborada a partir de: SIISE (s.f)

Por otra parte, la Secretaría de Planeación Distrital de Bogotá (2012) propone una adaptación del MIP tomando en cuenta el IPM en vez de las NBI. Es decir, decidió comparar IPM con LP, obteniendo resultados diferentes para 2011⁵:

| | MIP Tradicional (Katzman 1989) | MIP Propuesto (SDP 2012) |
|-------------------------|---------------------------------------|---------------------------------|
| Pobreza Reciente | 13,4%, | 10,8% |
| Pobreza Inercial | 1,7% | 8,4% |
| Pobreza Crónica | 1,8% | 4,3% |
| Total | 18, 7% | 23,5% |

³ “En 10 años, Bogotá bajó en un millón la cifra de pobres”. *El Tiempo*, 20 de noviembre de 2017, <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/indice-de-pobreza-en-bogota-39470>

⁴ “Es el indicador con menos tradición en la medición de la pobreza debido a que fue propuesto y desarrollado recientemente (2007) por Oxford Poverty & Human Development Initiative. Este indicador fue adaptado en Colombia por el Departamento Nacional de Planeación –DNP–, [...] y en el Distrito Capital, por la Secretaría Distrital de Planeación en el año 2011 [...]. El IPM se ha definido como un índice multidimensional de pobreza aguda, que refleja las carencias o privaciones en las condiciones básicas que requieren los hogares de una sociedad para alcanzar el bienestar.” (SDP 2012, 9). “Las variables usadas [por Colombia] en el cálculo son definidas como: carencia por rezago educativo, carencia de acceso a los servicios de salud, carencia de acceso a la seguridad social, carencia por la calidad y espacios de la vivienda, carencia por servicios básicos en la vivienda, y carencia de acceso a la alimentación.” (DANE 2016).

⁵ Es necesario señalar que los índices para tal año eran los siguientes: Población: 7.451.231, Gini: 0,542, LP: 17, 3% ,NBI: 5, 2%, IPM: 16,5% (SDP 2015; SDP 2016; SDP 2012).

En fin, estos índices demuestran una heterogeneidad en la pobreza y las diferentes formas en que se traslapa. Igualmente revela diversos resultados, de acuerdo a la metodología y variables que se tomen en cuenta en su medición, indicando que hay pobreza más allá de donde se cree y que incluso estos métodos no son infalibles en su identificación.

Neoliberalismo

La Constitución de la República de Colombia de 1991 “cambió la orientación económica fundamental que había adoptado el país desde 1950” (Kalmanovitz 2001, 1). Esta se puede resumir en un proteccionismo arancelario, un sistema monetario de fomento, “una tributación baja, un gasto social pequeño y un banco central que racionaba el crédito y que admitía una inflación moderada pero persistente” (Kalmanovitz 2001, 1).

Los elementos económicos del nuevo pacto social de 1991 fueron un mayor compromiso con el gasto público social, la privatización de algunas empresas del Estado, una descentralización relativa, mayor libertad económica y un banco central comprometido a reducir la inflación. [...] [Igualmente] la reducción de la protección para-arancelaria fue un proceso iniciado en 1985 mientras que el arancel en 1991 cayó del 48 al 12%” (Kalmanovitz 2001, 1).

El impacto en Bogotá de estas reformas macroeconómicas se corresponde con lo que plantea Carrión (2007) respecto del cambio de rol de las capitales como consecuencia de las reformas económicas.

Las privatizaciones generaron una disminución significativa de la oferta de empleo estatal, lo cual ha cambiado la esencia de la ciudad, justo en un momento en que el sector productivo industrial privado se contrajo. El resultado es que la ciudad cambió su esencia económica y hoy es una entidad territorial de servicios (Carrión 2007, 45).

Todo esto implicó “una estrategia de desindustrialización definitiva por la vía de la cancelación gradual de la inversión en sectores no competitivos y focalización de la misma en los sectores clave” (Franco 2006, 303).

Nuevo modelo productivo – Desindustrialización - Mercado laboral

Lo mencionado por Carrión (2007) y Franco (2006), se corresponde con las cifras de crecimiento económico que presenta la Cámara de Comercio de Bogotá para 2016 cuando se evidenció el creciente papel “de actividades como: establecimientos financieros, seguros, inmuebles y servicios a las empresas (4,7%); servicios sociales, comunales y personales (2,0%). [Mientras] en la industria manufacturera se registró el menor desempeño (-2,8%)” (CCB 2016, 10).

“Se fortaleció el reconocimiento internacional de Bogotá como Región atractiva para los negocios y la inversión, frente a las principales ciudades de América Latina. Bogotá por segundo año consecutivo se destacó como la quinta ciudad más atractiva para hacer negocios; según el ranking de América Economía Intelligence, principalmente por el tamaño y dinámica de su economía, el poder de marca de la ciudad y el reconocimiento del talento humano, entre otros (América Economía, 2016).” (CCB 2016, 10).

Por otra parte, “el mercado laboral se mantuvo como el mayor del país con 4.241.010 ocupados [...]. En el 2016 Bogotá D. C. registró una tasa de desempleo de 9,3% y en el 2015 fue de 8,7%.” Superior en 0.6 puntos porcentuales a la tasa registrada en el 2015⁶.

Fragmentación – Segregación

Respecto del concepto de fragmentación, se puede mencionar que el Sistema de Transporte masivo TransMilenio, al parecer fue cuidadoso de no establecer barreras para su acceso, puesto que las

formas de acceder al sistema de transporte masivo tienen consecuencias diferenciales en lo referente a la fragmentación del espacio urbano o su articulación, debido al efecto barrera que inserta la infraestructura. Mientras que los puentes elevados se justifican a partir de la seguridad del peatón sólo si se separa del vehículo, y en consecuencia, la velocidad de circulación rodada aumenta; los pasos a nivel y los túneles aumentan las posibilidades de “cruzar la calle”, finalizando con el rol de la vía como límite o frontera urbana, aumentando el número de intersecciones a nivel y por tanto promoviendo la articulación del tejido urbano fragmentado (Arteaga, García, Guzmán y Mayorga 2017, 148).

Igualmente, se tiene que para la década de 1930 la ciudad ya reflejaba “fragmentación socioespacial entre el norte y el sur, un crecimiento explosivo desordenado hacia el occidente, una expansión a través de la densificación de barrios residenciales centrales y una población de 265.335 habitantes” (Ballén 2009, 3). En la década de 1970 se incrementa la construcción de vivienda multifamiliar lo que implica “una mayor concentración en el centro de la ciudad paralelo a un desplazamiento hacia el nororiente, consolidando la fragmentación en el espacio construido al hacerse tan marcada la diferencia “norte-sur” ” (Ballén 2009, 8).

Ya para 2013, se observa que “se mantiene la polaridad entre un sur pobre y un centro-norte no pobre”⁷, por lo que es visible que la acentuación “de tal fenómeno ha contribuido con la fragmentación de la ciudad “encapsulada” en el nororiente y algunas extensiones donde se concentra la población de altos ingresos, se eleva el precio del suelo y consecuentemente crecen los procesos re-densificatorios” (Ballén 2009, 19).

Por otra parte, frente al concepto de segregación en Bogotá, “durante los últimos 25 años, se ha producido un espacio aislado que niega la vida urbana y sus azares, ofreciendo un modelo de sociabilidad ordenada entre ‘iguales’: sin interferencias de acontecimientos no programados (Sarlo, 2009, p. 24).” (Mayorga 2016,17). Esto se evidencia en que la producción del espacio urbano

⁶ “En el 2016 ocho departamentos (de los 23 de la muestra) presentaron reducción en la tasa desempleo...”. DANE, 20 de noviembre de 2017,

http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ml_depto/CEP_GEIH_departamentos_2016.pdf

⁷ “La pobreza en Bogotá: avances recientes y nuevos retos”. *Semanario Virtual Caja de Herramientas*, 20 de noviembre de 2017, <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0364/articulo09.html>

ha estado marcada por el predominio de los centros comerciales y los conjuntos cerrados. Las pruebas estadísticas permiten aprobar la hipótesis de que son los principales productos inmobiliarios con los que se ha construido la ciudad [...] y que durante los periodos de construcción existe una alta correlación entre ellos (Mayorga 2016,15).

Espacios de resistencia

Una última dimensión de análisis se centra en los espacios ciudadanos de resistencia y se pretende exponer a grandes rasgos una acción colectiva reciente (27 de octubre de 2017), opuesta a la segregación y fragmentación a la que se encuentran sometidos los habitantes del sur de Bogotá -y que se refleja en las frecuencias y tiempos de desplazamiento de los BRT⁸ del Sistema TransMilenio- y por el derecho a un ambiente sano de algunos barrios aledaños al relleno sanitario (basurero distrital) de Doña Juana.

Frente a los portales de Transmilenio del Sur, Usme, Tunal (donde en las primeras horas hubo bloqueos) y Las Américas, se presentan las mayores aglomeraciones. Además, en el sector de Protabaco y Mochuelo hay otras movilizaciones, reportó la Secretaría de Movilidad. La manifestación denominada ‘Paro desde sur’ es para exigir el cierre del relleno Doña Juana y rechazar la decisión del Distrito de comprar predios aledaños para ampliarlo, según Blu Radio. Cientos de habitantes y agricultores denuncian afectaciones por los altos niveles de contaminación del botadero de basura. Además, a esta gran protesta se unen usuarios de los servicios de salud y transporte, especialmente, de las localidades de Usme, Tunjuelito, Ciudad Bolívar y Rafael Uribe Uribe para reclamar mejoras en esos servicios, indica Noticias RCN⁹.

Conclusión: aceptación de la hipótesis del curso de Pobreza Urbana a través de lo reflejado por el Método Integrado de Pobreza y la noción de pobreza oculta

De acuerdo con lo afirmado en la hipótesis, es posible argumentar que por lo menos las mediciones logradas a partir del MIP propuesto por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá (2012), en sus variables de pobreza reciente e inercial -variables que suman el 19,2% de la población-, revelan situaciones relacionadas con la movilidad social descendente de las clases medias y el ascenso a la clase media de algunos segmentos bajos, respectivamente. Esto se corresponde con el fenómeno de la pauperización de la clase media (Kessler y Di Virgilio 2008) y la pobreza oculta, relacionada con los conceptos de pobreza coyuntural [o reciente] y pobreza relativa [o subjetiva]¹⁰.

Pobreza que se entiende como oculta porque encubre “la situación de manera intencional por diferentes razones no excluyentes: desconocimiento de sus derechos, falta de credibilidad en los gobiernos, vergüenza social relacionada con el estatus social, etc.” (SDP 2013, 11). Entorno en el que parece importante agregar la pobreza inercial, en tanto se trata de aquellos que vienen de

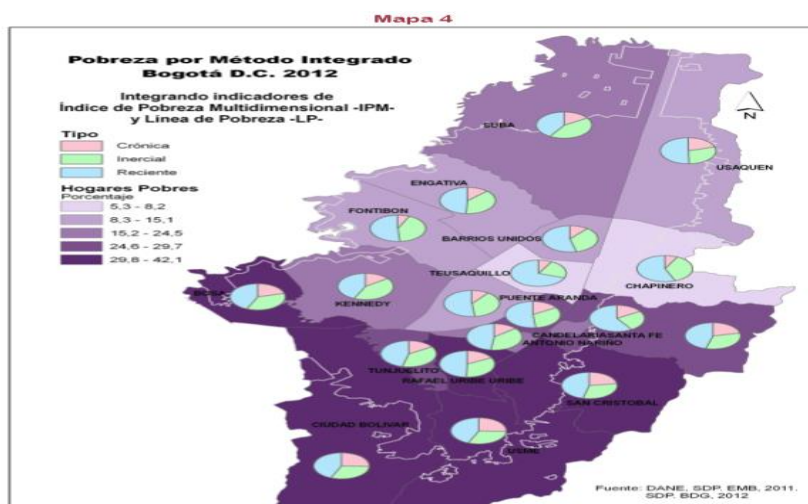
⁸ Buses de Tránsito Rápido, por sus siglas en inglés.

⁹ “Por estas razones, hoy se vive gran paro en el sur de Bogotá”. *Pulzo*, 20 de noviembre de 2017, <http://www.pulzo.com/nacion/razones-paro-sur-bogota/PP355816>

¹⁰ “lo que para una persona implicaría una situación de pobreza, para otra no lo es porque no todas los individuos cuentan con las mismas expectativas, capacidades y prioridades. [...] [El concepto] permite ampliar el espectro de las necesidades humanas para comprenderlas en el terreno de los derechos humanos. En este sentido “erradicar la pobreza debe ser más que garantizar que las personas sobrevivan. Ser pobre no solo implica no tener cubiertas una serie de necesidades básicas, sino carecer de la libertad para ejercer sus derechos” (Jaramillo 2009) y poder decidir autónomamente.” (SDP 2013, 10).

una pobreza crónica y podrían desmejorar, dada alguna situación circunstancial en términos económicos. En ese sentido, respecto de la vergüenza y el estatus social se encuentra la erosión de la identidad de la clase media de la que hablan Kessler y Di Virgilio (2008, 43) en su trabajo sobre Argentina, donde algunos de los nuevos pobres urbanos no se consideran sujetos de política social, por asumir que se trataba de algo para los “verdaderos pobres” y otros no se consideraban siquiera pobres.

Esto, en absoluta consonancia con algunos resultados de la Encuesta de Capacidad de Pago 2004 realizada en Bogotá, donde el “74,49% de las personas de estrato 3 y el 99,44% de las personas en estrato 4 no se les aplicó la Encuesta Socioeconómica Sisbén¹¹.” (SDP 2014,423). Al igual que en el Estudio de Pobreza Oculta aplicado por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá en 2013, “el 83 por ciento de los pobres ocultos del estrato 4 y el 60 por ciento del estrato 3 no se percibe como pobre [...]. Algunos, por vergüenza social”¹².



Tomado de SDP 2012

Referencias

Arteaga, Isabel; García, Marcela; Guzmán, Cesar y Mayorga, Mario. 2017. Los pasajes del BRT en Bogotá. Los puentes peatonales del sistema “Transmilenio” como dispositivos que generan nueva urbanidad. *QRU Quaderns de Recerca en Urbanisme* 7: 142-167.

Ballén, Sergio. 2009. Fragmentación socio espacial en Bogotá: el papel de la densificación y la VIS en altura. VIII Seminario de Investigación Urbana y Regional, ACIUR - IEU Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 28-30 septiembre. http://aciur.net/images/documentos/Fragmentacion_Socioespacial_Bogota-Ballen_Sergio-Documento.pdf

¹¹ El estatus socioeconómico medio-bajo y el medio se consideran Estrato 3 y 4, respectivamente en Colombia. Por otra parte, el Sisben es el Sistema de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales, administrado por el Departamento Nacional de Planeación de la República de Colombia. Para lograr el acceso algún subsidio del Estado en Colombia, es necesario que el interesado solicite la encuesta.

¹² "Las familias pobres que oculta la clase media". *El Tiempo*, 20 de noviembre de 2017, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14189342>

Bogotá Como Vamos. 2017. *Informe de Calidad de Vida de Bogotá 2016*. Bogotá: BCV. <http://www.bogotacomovamos.org/documentos/informe-de-calidad-de-vida-de-bogota-en-2016/>

Cámara de Comercio de Bogotá. 2016. *Balance de la Economía de la Región Bogotá-Cundinamarca 2016*. Bogotá: CCB. https://www.ccb.org.co/content/download/24455/406151/file/CCB_Balance%20de%20la%20economia%20de%20la%20regi%C3%B3n%20Bogota%20Cundinamarca%202016.pdf.

Carrión, Fernando. 2007. “El desafío político de gobernar la ciudad”. *Nueva sociedad* 212: 36 - 52.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. 2016a. *Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2015*. Bogotá: DANE. http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_15_.pdf

Franco, Vilma Liliana. 2006. “Dilemas estructurales y selectividad estratégica de la coalición políticamente dominante”. En *Poder regional y proyecto hegemónico: el caso de la ciudad metropolitana de Medellín y su entorno regional 1970 – 2000*. Medellín: IPC.

Kalmanovitz, Salomón. 2001. “Constitución y modelo económico”. *Seminario: Diez años de la Constitución colombiana, 1991-200*, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Bogotá, 14 y 15 de junio. http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/cmodelo.pdf

Kaztman, Rubén. 1989. “La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo”. *Revista de la CEPAL* 37: 141-152

Kessler, Gabriel y María Mercedes di Virgilio. 2008. “La nueva pobreza urbana: dinámica global, regional y argentina en las últimas dos décadas”. *Revista de la CEPAL* 95: 31-50

Mayorga. 2016. Producción del espacio urbano en Bogotá: la ciudad de los centros comerciales y los conjuntos cerrados. *Revista Ciudades, Estados y Política* 3 (3): 7-18.

Santillán, María Marta. 2004. “Estimación del Método Integrado de Pobreza a nivel de fracción censal”. *I Congresso da Associação Latino Americana de População (ALAP)*, Caxambú - MG - Brasil, 18-20 de Septiembre. http://www.alapop.org/alap/images/PDF/ALAP2004_265.pdf

Secretaría Distrital de Planeación. 2012. “Método integrado de pobreza Bogotá 2011”. *Bogotá Ciudad de Estadísticas* 42

Secretaría Distrital de Planeación. 2013. “Pobreza oculta en Bogotá DC”. *Bogotá Ciudad de Estadísticas* 50

Secretaría Distrital de Planeación. 2014. *Demografía, población y diversidad*. Bogotá: SDP

Secretaría Distrital de Planeación. 2015. *Presentación de resultados de la Encuesta Multipropósito 2014*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá - DANE.

Secretaría Distrital de Planeación. 2016. “Coeficiente Gini para Bogotá y la región (2011 y 2014)”. *Bogotá Ciudad de Estadísticas* 79

Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador. s.f. Indicadores del SIISE. Tipología de la pobreza de Katzman. Quito: SIISE.
http://www.siise.gob.ec/siiseweb/PageWebs/POBREZA/ficpob_P06.htm