www.flacsoandes.edu.ec

Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa
Coordinadores

Los lugares del hábitat y la inclusión

FLACSO ECUADOR
CLACSO
MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA
MIDUVI

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

CLACSO
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Estados Unidos 1168
Buenos Aires, Argentina
(54 11) 430 49145
(54 11) 430 49505
www.clacso.org.ar

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
Av. 10 de Agosto y Luis Cordero
Quito - Ecuador
(593 2) 255 0881
Quito-Ecuador
http://www.habitatyvivienda.gob.ec/

ISBN: 978-9978-67-392-8
Cuidado de la edición: Jaime Erazo Espinosa
Diseño de portada e interiores: FLACSO
Imprenta: Rispergraf C.A.
Quito, Ecuador, 2013
1ª. edición: mayo de 2013

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador.

Índice

Presentación 9

Prólogo 11
Jaime Erazo Espinosa

Capítulo I
Informalidad incidente en Brasil y México

Mercado informal y producción del hábitat:
la nueva puerta de acceso a los asentamientos
populares en América Latina 29
Pedro Abramo

La ciudad informal: ¿precariedad persistente
o hábitat progresivo?. 59
Emilio Duhau

Capítulo II
Dimensiones de la exclusión

Nota introductoria al capítulo II. 89
Franklin Solano

Pobreza, exclusión y precariedad en las ciudades bolivianas. 93
Sonia Elizabeth Jiménez Claros

Hábitat popular en la ciudad de México: entre la
producción habitacional masiva y la exclusión social. 123
Víctor Delgadillo

Programas de vivienda mínima:
¿factor de inclusión social o reproducción de la exclusión?
Los programas de vivienda en El Salvador 145
Xiomara Beatriz Hernández e Iris Alberto

Efectos de inclusión/exclusión: políticas y procesos de
regularización en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA). 169
María Carla Rodríguez y María Mercedes Di Virgilio

Capítulo III
Habitantes productores de hábitat y vivienda

Nota introductoria al Capítulo III 205
Walter Fernando Brites

La experiencia de producción social del hábitat del Movimiento
de Ocupantes e Inquilinos (MOI): sus luchas por el derecho
a la ciudad, por el acceso a la vivienda y sus efectos en
los roles sociales de género en el marco urbano 211
Julia M. Ramos

Demandas y prioridades habitacionales de mujeres que
comparten vivienda o lote en Chile: un ejercicio replicable. 233
Paola Siclari Bravo

Viviendas autoconstituidas: la satisfacción de los moradores
en relación a la calidad de la edificación 281
I. Miriam Chugar Z.

Capítulo IV
Políticas públicas de vivienda en cuatro países de Latinoamérica

Nota introductoria al Capítulo IV 301
Víctor Delgadillo

Construyendo viviendas y destruyendo ciudades 307
Franklin Solano Castro

Actores colectivos e instituciones: el nacimiento
de la política social de vivienda en el área metropolitana
de Monterrey (1970-1980). 323
Verónica Martínez-Flores

Políticas públicas de vivienda en Panamá. Análisis
y revisión histórica 345
Magela Cabrera Arias

Entre hechos y derechos: políticas públicas y normativa
hacia las villas de Buenos Aires 369
Pablo Vitale

Capítulo V
Visiones panorámicas y reconocimientos (Parte 1)

Nota introductoria al Capítulo V 393
Magela Cabrera Arias

La informalidad institucionalizada en México. 399
Laura Carrillo Martínez

El problema de la vivienda, la renovación
y la expansión urbana en Bogotá 417
Olga Lucía Ceballos Ramos

Ciudad de Guatemala: centralidad urbana y
exclusión social, el caso del asentamiento La Limonada 433
Ninotchka Matute R.

Reflexiones acerca de las fronteras técnico-científica y política
en el campo de la planificación urbana y regional en Brasil:
el caso de la operación de reintegración de la posesión en
Capão Redondo, São Paulo (2009). 447
Cíntia Portugal Viana

Capítulo VI
Visiones panorámicas y reconocimientos (Parte 2)

Nota introductoria al Capítulo VI 467
María Mercedes Di Virgilio

Programa Paso a Paso: alianzas estratégicas para
una vivienda digna 471
Silvana Ruiz Pozo, Nancy Sánchez Romero y Vanessa Pinto Valencia

Diagnóstico de las condiciones de vida de los
habitantes de la ciudad de Bogotá y la gestión de la
ciudad para el período 2003-2008 517
Andrés Forero Perilla

La isla Santay: entre la informalidad y la regeneración
urbana de Guayaquil 545
Gabriela Navas Perrone

Las fronteras de la ciudad: construir viviendas
para las víctimas de las inundaciones en Cabaret. 565
Ilionor Louis

Anexos

Mesas "Trabajo y políticas de vivienda en la Región Andina"
y "Gobiernos locales, democracia y ciudades andinas" en el marco
del Segundo Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales,
México DF, 26-29 de mayo de 2010 579
Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa

Taller "Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas" . . . 587
Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa

Autores 591

Diagnóstico de las condiciones de vida de los habitantes de la ciudad de Bogotá y la gestión de la ciudad para el período 2003-2008

Andrés Forero Perilla*

Resumen

Bogotá se encuentra dividida administrativamente en veinte localidades, de las cuales –hasta los años cincuenta– seis eran poblados aledaños que fueron integrados informalmente a la ciudad. Esta *conurbación* surge frente a la acelerada expansión demográfica de la ciudad a causa de las migraciones internas y como consecuencia de la ausencia de tierra disponible para satisfacer la creciente demanda por soluciones de vivienda.

Para el año 2007 Bogotá contaba con 6,9 millones de habitantes distribuidos de manera desigual en el territorio; el problema central de esta desigualdad radica en la cantidad de población en situación de pobreza (45% del total de habitantes, equivalente en 2007 a un poco más de tres millones de personas).

El análisis de las condiciones económicas de la población permitió evaluar la gestión de la administración distrital y contrastar en la práctica el impacto del plan de desarrollo de la ciudad en las condiciones de vida de la población.

Palabras clave: pobreza, políticas públicas, políticas sociales, línea de pobreza, ingresos.

Abstract

Bogotá is divided into twenty localities, of which –until the 1950s– six were populated outskirts which were informally integrated to the city. This conurbation arises as a result of the lack of land available to satisfy the growing demand for housing solutions and rapid demographic expansion of the city because of internal migration.

For the year 2007 Bogotá had 6,9 million inhabitants distributed unevenly in the territory; the central problem of this inequality is the amount of population in poverty (45% of the total population, equivalent to slightly more than three million people in 2007).

* Universidad Piloto de Colombia (Bogotá), Programa de Maestría en Gestión Urbana.

The economic conditions analysis of the population allowed assessing the management of the district administration and contrasting in practice the impact of the city development plan over the population's life conditions.

Keywords: poverty, public policies, social policies, poverty line, salary.

Introducción

Bogotá se encuentra dividida administrativamente en veinte localidades, de las cuales solo una (Sumapaz) es rural[1]. Esta no ha sido considerada en el presente análisis, dado que sus características muestran condiciones muy diferentes a las de las demás y no se perciben las graves falencias de vivienda manifiestas en el resto de la ciudad.

Hasta los años cincuenta del siglo pasado, algunas de las actuales localidades (Suba, Usaquén, Engativá, Bosa, Usme y Fontibón) eran poblados aledaños que fueron integrados paulatina e informalmente a la red vial que comunicaba a Bogotá con el resto del país, proceso observable desde inicios del siglo XX. Esta integración informal a la urbe surgió como consecuencia natural de la acelerada expansión demográfica de la ciudad a causa de las migraciones internas y como resultado de la ausencia de tierras disponibles para satisfacer la creciente demanda de soluciones de vivienda. Las localidades mencionadas se incorporaron administrativa y políticamente a partir de esa década.

Para el año 2007, Bogotá contaba con 6,9 millones de habitantes, distribuidos en el territorio de manera muy desigual. El problema central de esta desigualdad, más allá de las grandes diferencias según la ubicación espacial de los grupos poblacionales, radicaba en la cantidad de población afectada por la pobreza y la exclusión. Este grupo representa el 45,5% del total de habitantes de la ciudad, que en números absolutos, para 2007, equivalía a un poco más de tres millones de personas.

El análisis de las condiciones materiales de vida de la población de la

1 Las 19 localidades urbanas de Bogotá son Usaquén, Chapinero, La Candelaria, Teusaquillo, Suba, Barrios Unidos, Engativá, Fontibón, Kennedy, Ciudad Bolívar, Santafé, San Cristóbal, Usme, Mártires, Puente Aranda, Antonio Nariño, Rafael Uribe, Tunjuelito y Bosa.

ciudad permite hacer inferencias sobre la gestión de la administración distrital –toda vez que el impacto del plan de desarrollo se materializa en tales condiciones– las cuales hacen posible la realización del diagnóstico que se presenta a continuación.

El Plan de Desarrollo Distrital 2004-2008

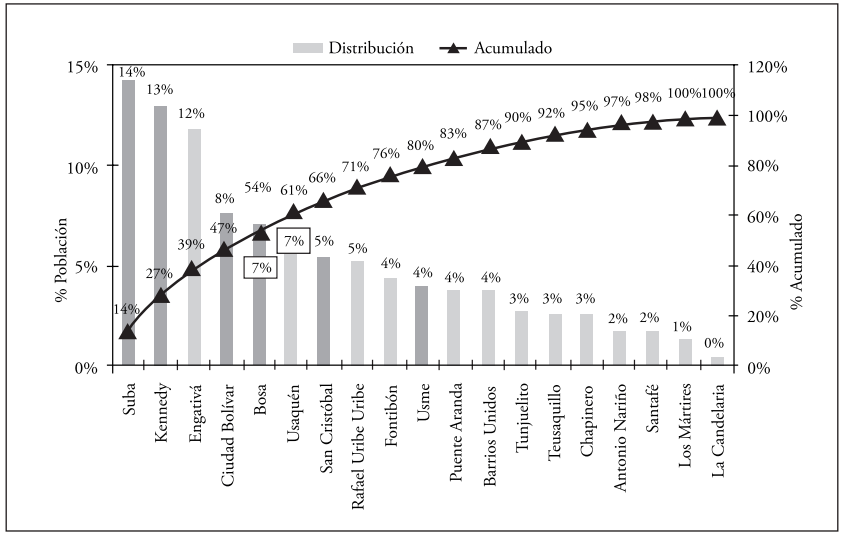
En el Plan de Desarrollo de la ciudad, la administración distrital (período 2004-2008) declaró en emergencia a seis localidades, estipulando que "[…] para reducir la pobreza y la exclusión, desarrollará acciones en seguridad alimentaria, salud, educación, empleo y vivienda en Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Kennedy, Suba, Bosa y Usme, donde la situación de pobreza es más grave […]" (CCB, 2004; Concejo de Bogotá, 2004).

En estas localidades vive el 52% de la población de la ciudad (3,6 millones), el 62% del total de personas, en condiciones de pobreza y el 64% de los bogotanos en indigencia. Según la Encuesta de Calidad de Vida del 2003 (SDP – DANE, 2003), 2 120 071 bogotanos (32%) se encontraban por debajo de la línea de pobreza y 483 641 personas (7,3%) en condiciones de indigencia.

Al observar la distribución de la población por localidades (Gráfico Nº. 1), puede notarse que, en el año 2003, las primeras cinco localidades de la izquierda concentraron al 53% de los habitantes de la ciudad, mientras que en el año 2007 las cinco mayores localidades comprendían el 54% de la población. La segregación socioespacial se manifiesta en la distribución de las poblaciones del territorio, como se observa en el Mapa Nº. 1, de las localidades de la ciudad.

Este alto porcentaje de habitantes de la ciudad considerado *oficialmente* en emergencia se encuentra geográficamente identificado y representa un cinturón de subdesarrollo alrededor de las localidades con mejor desempeño en cuanto a sus indicadores y de aquellas que poseen la mayor infraestructura de demanda de mano de obra, es decir, alrededor de las localidades que ofrecen empleo por su vocación productiva, principalmente Puente Aranda, en el sector industrial, y Chapinero, en los sectores de servicios y comercio.

Gráfico N.º 1
Distribución de la población por hogares en las localidades (2003 y 2007)

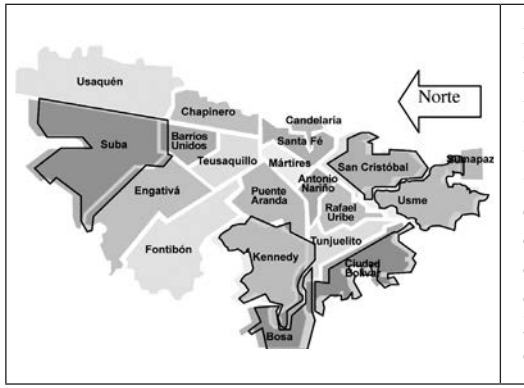


Fuente: elaboración propia con base en SDP – DANE (2003; 2007)

En el Mapa N.º 1 se observa que entre Suba y las demás localidades se encuentran otras localidades con indicadores de bajo desempeño en cuanto a la gestión de la ciudad (Engativá, Fontibón). Adicionalmente, las localidades del occidente, sur-occidente y sur-oriente engloban otras también que presentan un bajo desempeño (Tunjuelito, Rafael Uribe, Antonio Nariño).

La condición de exclusión social de los habitantes de estas localidades se verifica al analizar cómo se distribuye el ingreso en ellas y la magnitud del fenómeno de pobreza cuantificado por diversas metodologías, cuyos valores para las variables requeridas fueron recolectados por los dos instrumentos analizados: la ECV (Encuesta de Calidad de Vida) 2003 y la ECVB (Encuesta de Calidad de Vida para Bogotá) 2007 (SDP – DANE, 2003; 2007).

Mapa N.º 1
Bogotá y las localidades declaradas en emergencia en el Plan de Desarrollo (2004-2008)



Las zonas resaltadas confirman lo dicho: las localidades declaradas en emergencia conforman un *cinturón en emergencia* cuya ubicación geográfica representa un patrón, pues constituyen el perímetro occidental, sur-occidental y sur-oriental de la ciudad (las *goteras* de Bogotá), cuyo desarrollo irregular involucra al 61% de la población del área total.

Fuente: Secretaría de Gobierno Distrital de Bogotá (www.segobdis.gov.co)

Medición del bienestar: evolución de la pobreza

Esta sección presenta una perspectiva indirecta que permite obtener conclusiones sobre las políticas de generación de empleo en el orden distrital. Al conocer si el ingreso alcanza más o menos para cubrir los gastos mínimos requeridos por el hogar, se puede deducir si la gestión respecto a la generación de empleo/ingresos y la creación de empresas han sido satisfactorias o no.

Concentración del ingreso: coeficiente de Gini

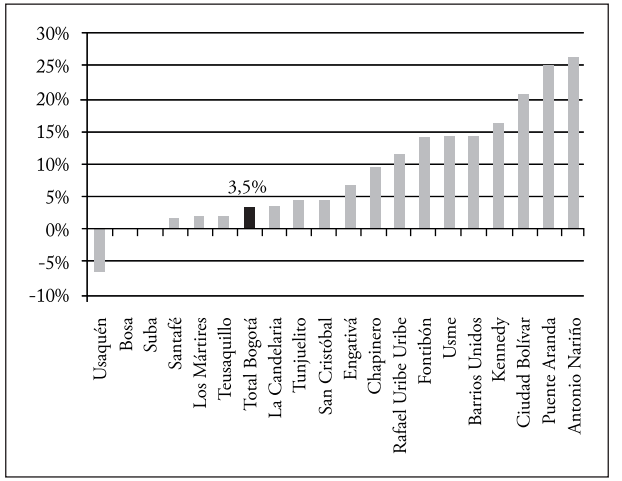
En el Gráfico N.º 2 se observa que el comportamiento de este indicador resulta negativo para 85% de las localidades, con un promedio de +3,5% para Bogotá, donde solo fue positivo para Usaquén (-6,3%) y se mantuvo igual en Bosa y Suba. Es estas dos últimas localidades, así como en Usme, Ciudad Bolívar, Kennedy y Antonio Nariño (el grupo de localidades de-

claradas en emergencia) el valor del coeficiente es menor que en las demás localidades (excepto en Puente Aranda).

Este comportamiento expresa que en las localidades más pobres de la ciudad no se presenta tanta diferencia entre los deciles de ingreso en los extremos de la distribución, y, aunque en tales localidades aumenta el coeficiente, sus valores son considerablemente menores que en las demás localidades, pues hay menos riqueza por concepto de ingresos y rentas para distribuir entre los habitantes.

Al observar los grandes incrementos que presenta este indicador y los valores iniciales del mismo, se comprueba la alta concentración de la riqueza de la capital (0,57 a 0,59) y de sus localidades, lo cual evidencia las grandes diferencias de ingresos, rentas y, por tanto, de desarrollo de las capacidades de los individuos de acuerdo con la localidad a la que pertenecen y al decil en el que se encuentra su hogar por nivel de ingresos. Esta reconcentración de la distribución de la riqueza se contrapone a la generación de un "pacto social contra la pobreza y la exclusión".

Gráfico N.º 2
Tasa de coeficiente de Gini y valor absoluto (2003 y 2007)



Localidad	2003	2007	%
Usaquén	***0,63***	0,59	-6,3%
Bosa	0,42	0,42	0,0%
Suba	0,57	0,57	0,0%
Santafé	0,59	***0,60***	1,7%
Los Mártires	0,51	0,52	2,0%
Teusaquillo	0,46	0,47	2,2%
Bogotá	**0,57**	**0,59**	**3,5%**
La Candelaria	0,56	0,58	3,6%
Tunjuelito	0,44	0,46	4,5%
San Cristóbal	0,43	0,45	4,7%
Engativá	0,45	0,48	6,7%
Chapinero	0,52	0,57	9,6%
Rafael Uribe	0,43	0,48	11,6%
Fontibón	0,50	0,57	14,0%
Usme	***0,35***	***0,40***	14,3%
Barrios Unidos	0,49	0,56	14,3%
Kennedy	0,43	0,50	16,3%
Ciudad Bolívar	0,39	0,47	20,5%
Puente Aranda	0,40	0,50	25,0%
Antonio Nariño	0,42	0,53	***26,2%***

Valores	2003	2007	%
Máximo	0,63 (Usaquén)	0,60 (Santafé)	-5%
Mínimo	0,35 (Usme)	0,40 (Usme)	+14%
Brecha	0,28	0,20	-29%

Fuente: elaboración propia con base en SDP – DANE (2003) (encuesta recalculada con nuevas proyecciones de población / conciliación Censo 2005) y SDP – DANE (2007)

Tales retrocesos en la mitigación de la pobreza y sus causas estructurales (concentración del ingreso) en las localidades más pobres y que comprenden a la mayor cantidad de habitantes –los cuales no logran salir de esta condición y, en su mayoría, la ven agudizada– manifiesta una necesidad urgente de continuar con los mismos programas y fortalecer su focalización.

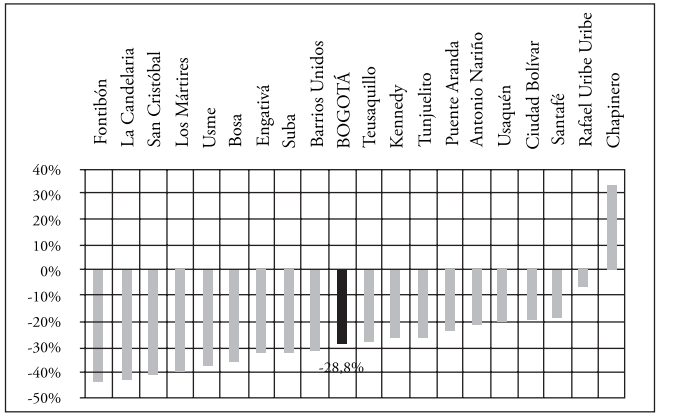
Línea de pobreza (LP hogares)

La reducción en la incidencia de la pobreza representa una *buena gestión* al margen de lo que el analista pueda observar y establecer con base en el análisis de otros indicadores, pues la reducción de la proporción y cantidad de pobres contabilizados con este indicador es una medida objetiva del éxito de la lucha contra esta condición en la ciudad.

La evolución de la línea de pobreza en el período de cuatro años analizado presenta una significativa reducción; se destaca el promedio para la ciudad con una variación del 29%, donde la excepción es la localidad de Chapinero, en la cual la incidencia de la pobreza por hogares presentó un incremento del 33%. Del Gráfico N.º 3 se destaca el comportamiento general de la ciudad, con una reducción de 9,2 puntos para el período, representados en una variación negativa (reducción de la proporción de hogares pobres) del 29%. Se resalta que, según esta metodología, Bogotá contaba, en promedio, con 23% de hogares pobres del total en 2007, mientras que en el año 2003 esa cifra ascendía al 32%.

Los umbrales de la incidencia de pobreza presentaron una significativa reducción, con una disminución máxima de 15 puntos (variación de -26%) y una mínima de 1 punto (variación de -15%). La distancia (brecha) entre valores extremos se redujo en 14 puntos (variación de -27%), lo que implica que, en términos de reducción de la pobreza, se avanza hacia la meta. Asimismo, se resalta el significativo comportamiento positivo de la reducción de la pobreza en todas las localidades declaradas en emergencia.

Gráfico N.º 3
Variación y valores absolutos del indicador de línea de pobreza (2003 y 2007)



Localidad	2003	2007	%
Fontibón	27,2	15,5	-43,0%
La Candelaria	35,1	20,3	-42,2%
San Cristóbal	54,4	32,3	-40,6%
Los Mártires	36,1	21,8	-39,6%
Usme	***60,3***	38,0	-37,0%
Bosa	48,8	31,4	-35,7%
Engativá	23,0	15,7	-31,7%
Suba	22,4	15,3	-31,7%
Barrios Unidos	19,7	13,5	-31,5%
Bogotá	**32,0**	**22,8**	**-28,8%**
Teusaquillo	9,1	***6,6***	-27,5%
Kennedy	31,2	23,0	-26,3%
Tunjuelito	38,8	28,7	-26,0%
Puente Aranda	20,8	15,9	-23,6%
Antonio Nariño	27,2	21,6	-20,6%
Usaquén	12,6	10,1	-19,8%
Ciudad Bolívar	55,4	***44,7***	-19,3%
Santafé	38,0	31,0	-18,4%

Rafael Uribe	42,6	40,0	-6,1%
Chapinero	*7,8*	10,4	33,3%

Valores	2003	2007	%
Máximo	60,3 (Usme)	44,7 (Ciudad Bolívar)	*-26%*
Mínimo	7,8 (Chapinero)	6,6 (Teusaquillo)	*-15%*
Brecha	52,5	38,1	*-27%*

Fuente: elaboración propia con base en SDP – DANE (2003) (encuesta recalculada con nuevas proyecciones de población / conciliación Censo 2005) y SDP – DANE (2007)

Ciudad Bolívar presentó el mínimo desempeño, con una reducción en la incidencia de la pobreza de 19% (una evolución de más de diez puntos), pasando de 55,4% de hogares pobres en 2003 a 44,7% en 2007. Por su parte, la localidad en emergencia que presentó el mejor desempeño fue San Cristóbal, con una reducción de la incidencia de 40%, pasando de 54,4% en 2003 a 32,3% en 2007.

Línea de indigencia (LI hogares)

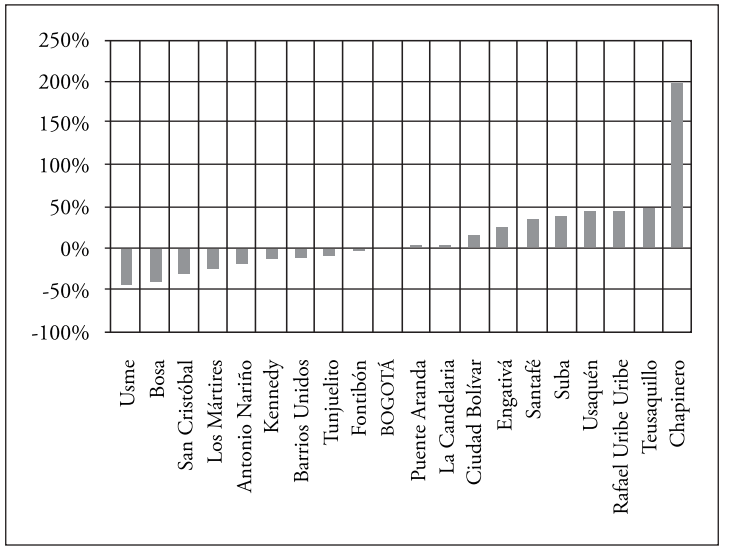
En el período analizado, el promedio de la ciudad no presentó variación en la línea de indigencia. Sin embargo, aun cuando la incidencia de la pobreza (línea de pobreza) disminuyó ostensiblemente –un 29% para la ciudad–, se presentaron incrementos significativos en Ciudad Bolívar (15%) y Suba (36%), dos localidades en emergencia, además de aumentos considerables en la proporción de población indigente en localidades consideradas pudientes, como Usaquén (43%), Teusaquillo (51,6%) y Chapinero (196%).

Cabe resaltar que la focalización consignada en el plan de desarrollo (localidades en emergencia) se materializó en las localidades de Usme y Bosa, donde disminuyó tanto la línea de pobreza (37% y 35%, respectivamente) como la línea de indigencia (disminución de 43% para Usme y 41% para Bosa).

La línea de indigencia incrementó su umbral máximo en 2%, aunque este incremento equivale a menos de un punto (de 15,6% a 15,9%). El umbral del valor mínimo obtenido presentó un incremento del 72%, al pasar de 2,5% en el año 2003 a 4,3% en 2007. Esta gran subida representa un fenómeno que la administración debe considerar, ya que manifiesta la resistencia *estructural* del fenómeno a ceder, aun ante la creciente focalización de los esfuerzos de la administración por mitigar la pobreza y la exclusión mediante proyectos de carácter asistencial que no han logrado reducir la pobreza de los más pobres.

Aunque el *fenómeno de pobreza* que afecta a las localidades de Bogotá pudo ser mitigado por las políticas de focalización, este logro de la administración distrital se ha visto empañado por el incremento presentado en la indigencia.

Gráfico N.º 4
Variación y valores absolutos del indicador de línea de indigencia (2003 y 2007)



Localidad	2003	2007	%
Usme	*15,6*	8,9	-42,9%
Bosa	9,7	5,7	-41,2%
San Cristóbal	14,5	10,1	-30,3%
Los Mártires	10,8	8,0	-25,9%
Antonio Nariño	7,9	6,4	-19,0%
Kennedy	6,7	5,8	-13,4%
Barrios Unidos	5,5	4,9	-10,9%
Tunjuelito	9,0	8,2	-8,9%
Fontibón	6,0	5,8	-3,3%
Bogotá	**7,3**	**7,3**	**0,0%**
Puente Aranda	4,7	4,9	4,3%
La Candelaria	9,1	9,5	4,4%
Ciudad Bolívar	13,8	*15,9*	15,2%
Engativá	4,9	6,1	24,5%
Santafé	9,4	12,5	33,0%
Suba	3,3	4,5	36,4%
Usaquén	3,0	*4,3*	43,3%
Rafael Uribe	10,3	14,8	43,7%
Teusaquillo	3,1	4,7	51,6%
Chapinero	*2,5*	7,4	*196,0%*

Valores	2003	2007	%
Máximo	15,6 (Usme)	15,9 (C. Bolívar)	2%
Mínimo	2,5 (Chapinero)	4,3 (Usaquén)	72%
Brecha	13,1	11,6	-11%

Fuente: elaboración propia con base en SDP – DANE (2003) (encuesta recalculada con nuevas proyecciones de población / conciliación Censo 2005) y SDP – DANE (2007)

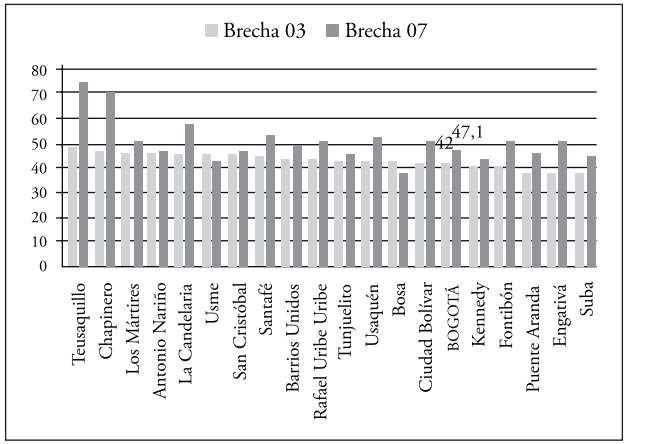
Indicadores FGT

El grupo de indicadores denominados FGT (Foster, Greer y Thorbecke, 1984) da cuenta de la incidencia, brecha, severidad e intensidad de la pobreza como un conjunto de valores que permitirían (en caso de contar con herramientas para lograr una focalización perfecta) orientar de manera precisa la política económica hacia la mitigación y eventual erradicación de la pobreza.

La brecha de pobreza es la "distancia promedio del ingreso de los pobres respecto a la línea de pobreza (en porcentaje)" (Alarcón, 2001). La resistencia del fenómeno (pobreza) a ceder se materializa en el incremento de la *brecha de pobreza*[2], aun en localidades que lograron reducir la incidencia de la misma, como el caso de Rafael Uribe, Ciudad Bolívar, Kennedy, Usaquén, Suba, Engativá o Teusaquillo.

La brecha de pobreza aumentó para el promedio de la ciudad en un 12%, aun cuando la ciudad redujo la incidencia en 29% y mantuvo constante la indigencia. Con respecto a la brecha de pobreza (Gráfico Nº. 5) –que mide la distancia entre los ingresos medios percibidos por las familias pobres– y el valor de la línea de la pobreza, se observa que creció en 12% durante el período analizado, y que, como ya se anotó, la pobreza se redujo (por línea de pobreza), pero la indigencia aumentó en la mitad de las localidades de la ciudad. Esto está representado por el incremento del coeficiente de Gini en casi todas las localidades (excepto Usaquén).

Gráfico N.º 5
Brecha de pobreza (FGT) (2003 y 2007)



2 La *brecha de pobreza* cuantifica, en porcentaje, el aporte de ingresos que deberían hacer los habitantes de cada localidad para que los *pobres* (aquellos con ingresos por debajo de la línea de pobreza) alcancen a percibir ingresos justos por encima del valor establecido para la línea de pobreza.

Localidad	2003	2007
Teusaquillo	49	75
Chapinero	47	70
Los Mártires	46	50
Antonio Nariño	46	46
La Candelaria	45	58
Usme	45	42
San Cristóbal	45	47
Santa Fe	45	53
Barrios Unidos	44	49
Rafael Uribe	43	51
Tunjuelito	43	45
Usaquén	43	52
Bosa	42	38
Ciudad Bolívar	42	51
Bogotá	**41,8**	**47,1**
Kennedy	40	43
Fontibón	40	51
Puente Aranda	38	46
Engativá	38	51
Suba	38	44

Fuente: elaboración propia con base en SDP – DANE (2003) (encuesta recalculada con nuevas proyecciones de población / conciliación Censo 2005) y SDP – DANE (2007)

En conclusión, aunque, en promedio, la incidencia de la pobreza cedió, los salarios de los pobres –principalmente en las localidades deprimidas– no solo no mejoraron durante el período, sino que, en términos reales, disminuyeron, lo cual está representado en el aumento de la indigencia en el 50% de las localidades (Gráfico N.º 4) y el incremento de la distancia de sus ingresos hacia la línea de pobreza (Gráfico N.º 5). La brecha de pobreza solo disminuyó en la localidad de Bosa.

En números, la brecha de pobreza, medida como porcentaje del ingreso de los hogares con respecto al valor de la línea de pobreza, ha aumentado del 42% al 47%, un incremento de cinco puntos (variación relativa: 12,6%). Esto se pude interpretar de la siguiente manera: si en 2003, *en promedio*, se requería que los hogares que percibían ingresos superiores

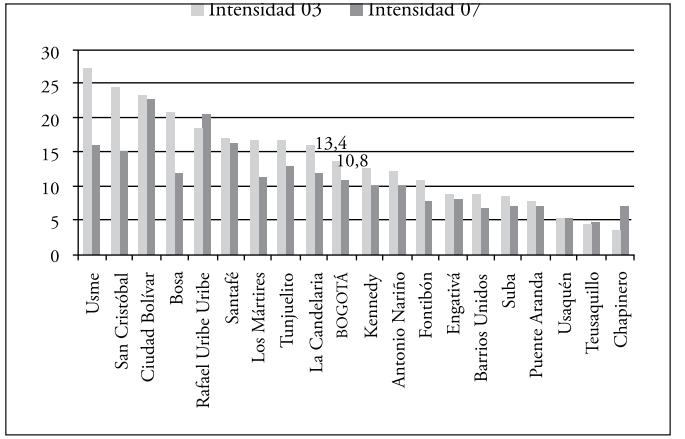
al valor establecido para la línea de pobreza contribuyeran a eliminar la pobreza aportando el 42% de sus ingresos, para el año 2007 el monto de dicho aporte habría aumentado en cinco puntos, al subir hasta un 47%. Esta nueva situación (año 2007) es peor que la anterior (año 2003).

Continuando con la exposición de los indicadores FGT, el siguiente se denomina *intensidad de la pobreza*, y presenta las diferencias entre los valores que toma la variable de interés (el ingreso de los hogares) elevadas al cuadrado. Esto permite magnificar la distancia de los más pobres respecto del valor de la línea de pobreza para que muestre las diferencias, dando mayor ponderación a las mayores distancias, las cuales representan los ingresos más alejados –hacia abajo, para los más pobres– de la línea de pobreza.

La intensidad de la pobreza –medida que recoge el efecto combinado del cambio de la incidencia y la brecha de la pobreza– solo aumentó en las localidades Rafael Uribe, Teusaquillo y Chapinero.

Los resultados de la gestión de la administración, en este aspecto, no son concluyentes. Aunque se puede afirmar que los más pobres de entre los pobres, *en promedio*, no empeoraron su situación de pobreza (tomada como la distancia promedio de sus ingresos respecto del valor de la línea de pobreza), el hecho de que haya aumentado la concentración del ingreso (coeficiente de Gini) en la ciudad, a la vez que la *brecha de la pobreza*, permite afirmar que el grupo de pobres (como grupo) se encuentra más lejos de la línea de pobreza, según se observó en el Grafico N.º 5. A la vez, no se puede afirmar que los más pobres dentro de dicho grupo hayan empeorado su situación respecto del promedio de pobreza de los pobres (medida como distancia de la línea de pobreza).

Gráfico N.º 6
Intensidad de la pobreza (FGT) (2003 y 2007)



Localidad	2003	2007
Teusaquillo	49	75
Chapinero	47	70
Los Mártires	46	50
Antonio Nariño	46	46
La Candelaria	45	58
Usme	45	42
San Cristóbal	45	47
Santa Fe	45	53
Barrios Unidos	44	49
Rafael Uribe	43	51
Tunjuelito	43	45
Usaquén	43	52
Bosa	42	38
Ciudad Bolívar	42	51
Bogotá	**41,8**	**47,1**
Kennedy	40	43
Fontibón	40	51
Puente Aranda	38	46
Engativá	38	51
Suba	38	44

Fuente: elaboración propia con base en SDP – DANE (2003) (encuesta recalculada con nuevas proyecciones de población / conciliación Censo 2005) y SDP – DANE (2007)

La tercera medida del grupo de indicadores FGT se denomina *severidad de la pobreza*, y permite establecer si el crecimiento que la economía ha presentado es "pro-pobre"[3]. Esta medición es indirecta, pero permite establecer la forma en que se ha desarrollado la concentración del ingreso y en que ha evolucionado el ingreso real de los hogares, para verificar si la situación de las familias más pobres ha mejorado respecto de la de los hogares que son considerados pobres.

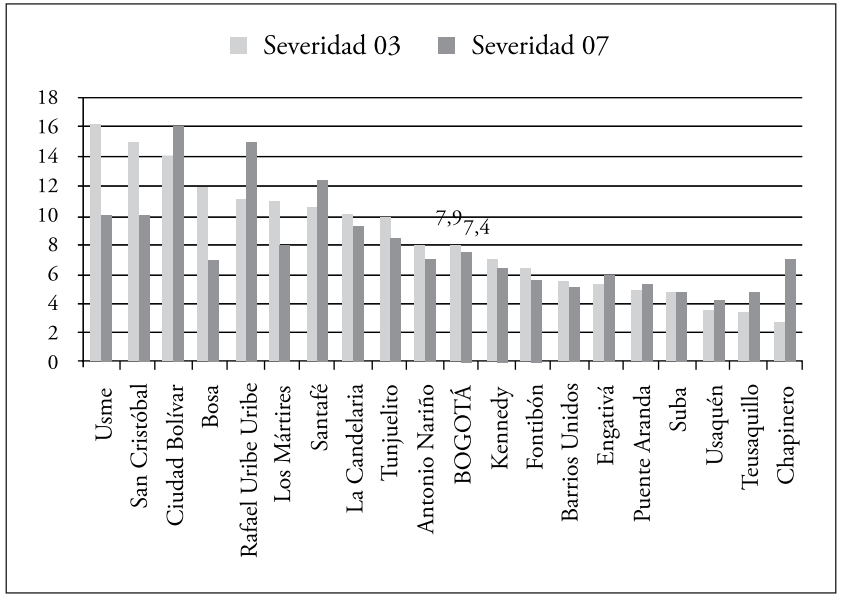
Según se presenta en el Gráfico N.º 7, ocho localidades empeoraron su situación, una se mantuvo igual y las nueve restantes mejoraron. Para el período analizado, Ciudad Bolívar, Rafael Uribe, Santafé, Engativá, Puente Aranda, Usaquén, Teusaquillo y Chapinero presentaron una distribución del crecimiento del ingreso sesgada hacia los deciles de ingreso mayores al interior de cada una de estas localidades, lo que corrobora lo presentado en el Gráfico N.º 2, que muestra que el coeficiente de concentración del ingreso en todas las localidades se incrementó –con excepción de Usaquén, donde el coeficiente de Gini descendió, y Bosa y Suba, donde no cambió.

Las cifras obtenidas y analizadas representan un fenómeno común a las políticas de focalización de carácter social:

- La distancia entre los pobres y los no pobres aumentó (brecha de pobreza).
- La pobreza de los más pobres no se incrementó respecto del resto de pobres.
- La pobreza de los más pobres resultó afectada de manera negativa (en el 50% de localidades), pues el ingreso de los hogares no pobres creció más *rápidamente* que el ingreso de los hogares considerados pobres.

3 "Crecimiento *pro-pobre* significa que la pobreza disminuye más que si el ingreso de todos los sectores hubiera crecido en la misma magnitud. Es decir, el ingreso de los pobres aumenta en mayor proporción que el ingreso del resto de la población, lo cual se debiera traducir en la convergencia de ingresos entre ricos y pobres" (Ravallion, 2005: 6).

Gráfico N.º 7
Severidad de la pobreza (FGT) (2003 y 2007)



Localidad	2003	2007
Usme	16	10
San Cristóbal	15	10
Ciudad Bolívar	14	16
Bosa	12	7
Rafael Uribe	11	15
Los Mártires	11	8
Santa Fe	10	12
La Candelaria	10	9
Tunjuelito	10	8
Antonio Nariño	8	7
Bogotá	**7,9**	**7,4**

Kennedy	7	6
Fontibón	6	6
Barrios Unidos	5	5
Engativá	5	6
Puente Aranda	5	5
Suba	5	5
Usaquén	3	4
Teusaquillo	3	5
Chapinero	3	7

Fuente: elaboración propia con base en SDP – DANE (2003) (encuesta recalculada con nuevas proyecciones de población / conciliación Censo 2005) y SDP – DANE (2007)

Las cifras obtenidas con los instrumentos analizados (SDP – DANE, 2003; 2007) y el análisis presentado permiten proponer a la administración intensificar la focalización en la ejecución de los recursos destinados a proyectos de carácter social, pues el esfuerzo realizado por la administración distrital no logró reducir las brechas al interior de las localidades, si bien tiene el mérito de haber reducido la pobreza en promedio. Los más pobres (medidos por línea de indigencia) siguen siéndolo, y la distancia que los separa del resto de la población (brecha de pobreza) se incrementó en el período analizado.

Necesidades básicas insatisfechas (NBI)

Con el índice de NBI se miden las carencias en cuanto a la dotación de infraestructura de servicios públicos, la prestación de los mismos y las características de los activos familiares. Se trata de variables estructurales que, por sus características, tienden a ser estables en el tiempo. Con el método de líneas de pobreza tenemos un instrumento de medición que es más sensible a los cambios de las condiciones de vida de la población a corto plazo. Se trata de dos aspectos distintos del bienestar (Alarcón, 2001).

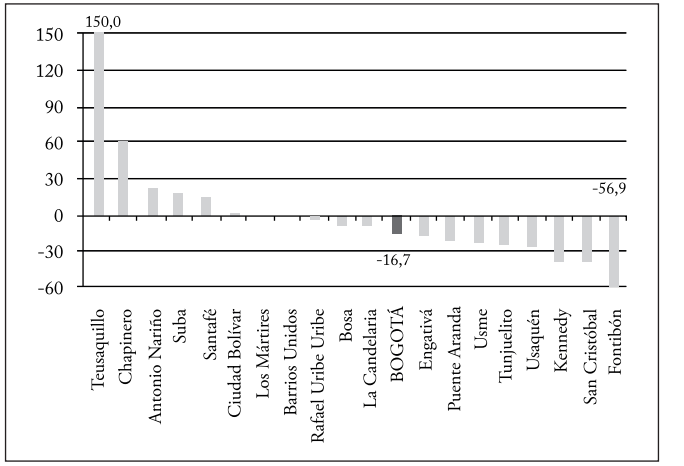
Esta metodología permite observar de manera directa la falta de cobertura de ciertos bienes y servicios básicos. Se considera que un hogar es pobre y está en condiciones de indigencia cuando presenta dos o más NBI. Las dimensiones de análisis que incorpora el método de las necesidades básicas insatisfechas se presentan en la siguiente tabla.

Tabla N.º 1
Desagregación de las necesidades básicas

Necesidades básicas	Dimensiones
Acceso a vivienda	a) Calidad de la vivienda b) Hacinamiento
Acceso a servicios sanitarios	a) Disponibilidad de agua potable b) Tipo de sistema de eliminación de excretas
Acceso a educación	Asistencia de los niños en edad escolar a un establecimiento educativo
Capacidad económica	Probabilidad de insuficiencia de ingresos del hogar

En seis localidades se presentó un incremento en las NBI. Destaca el de Teusaquillo (donde pasaron de 0,2 a 0,5: variación de 150%), y el resto son Chapinero, Antonio Nariño, Suba, Santafé y Ciudad Bolívar. De este grupo, dos fueron declaradas en emergencia, pero la administración no logró mejorar las condiciones estructurales de sus carencias. En Suba, la variación fue de 17% (de 2,4 a 2,8) y en Ciudad Bolívar el incremento fue de tan solo 0,7. Sin embargo, esta última presenta la mayor puntuación en la ponderación de las NBI, pues muestra las peores condiciones de acceso y calidad con respecto a la dotación de tales necesidades.

Gráfico N.º 8
Variación en las necesidades básicas insatisfechas (NBI) (2003 y 2007)



Localidad	2003	2007	%
Teusaquillo	*0,2*	*0,5*	150,0
Chapinero	1,0	1,6	60,0
Antonio Nariño	2,8	3,4	21,4
Suba	2,4	2,8	16,7
Santafé	8,1	9,2	13,6
Ciudad Bolívar	*13,8*	*13,9*	0,7
Los Mártires	3,6	3,6	0,0
Barrios Unidos	3,5	3,5	0,0
Rafael Uribe	7,8	7,6	-2,6
Bosa	8,4	7,6	-9,5
La Candelaria	5,9	5,3	-10,2
Bogotá	**6,0**	**5,0**	**-16,7**
Engativá	3,3	2,7	-18,2
Puente Aranda	2,8	2,2	-21,4
Usme	12,0	9,1	-24,2
Tunjuelito	8,3	6,2	-25,3

Usaquén	2,9	2,1	-27,6
Kennedy	7,1	4,3	-39,4
San Cristóbal	12,3	7,4	-39,8
Fontibón	5,8	2,5	-56,9

Valores	2003	2007	%
Máximo	13,8 (C. Bolívar)	13,9 (C. Bolívar)	0,7%
Mínimo	0,2 (Teusaquillo)	0,5 (Teusaquillo)	150,0%
Brecha	13,6	13,4	-1,5%

Fuente: elaboración propia con base en SDP – DANE (2003) (encuesta recalculada con nuevas proyecciones de población / conciliación Censo 2005) y SDP – DANE (2007)

Debido a que las variables que cuantifican la metodología de las NBI no pueden alterarse de forma significativa en un período de cuatro años –con excepción del componente de asistencia a establecimiento educativo–, la injerencia e impacto en el índice NBI como índice compuesto que pudieran tener los planes o programas de la administración son limitados. Por tal razón, no se profundizó en el comportamiento de este indicador durante la administración 2004-2008.

Medición integrada de la pobreza (MIP)[4]

Integración de metodologías: ingresos frente a satisfacción de necesidades (LP/LI con NBI)

- Con el índice de NBI medimos, básicamente, las carencias en la dotación de servicios públicos y las características de los activos familiares. En general, se trata de variables estructurales que, por sus características, tienden a ser más estables en el tiempo.
- Con el método de líneas de pobreza tenemos un instrumento de medición que es más sensible a los cambios a corto plazo de las condiciones de vida de la población.

4 Concepto tomado de Alarcón (2001).

La pobreza medida por el método de las NBI y de líneas de pobreza (MIP) responde a diferentes dimensiones, aun cuando ambos aspectos están relacionados (Santillán Pizarro, 2006). El primero tiene que ver con la pobreza estructural, de larga data, mientras que lo segundo corresponde a la incapacidad de acumular los recursos suficientes para acceder a una canasta básica de consumo.

Tabla N.º 2
Estructura del método MIP (metodología integrada de medición de la pobreza)

Método NBI	**Método líneas de pobreza**	
	Pobres	***No pobres***
Con una o dos NBI	Pobreza crónica	Pobreza inercial
Todas las NBI satisfechas	Pobreza reciente o coyuntural	No pobres

Estas mediciones resultan complementarias. La aplicación del método integrado de pobreza permite captar no solo el tipo de pobreza (estructural, coyuntural o ambas) que afecta a los hogares –cuestión importante para la focalización de las políticas sociales–, sino también hacer una estimación del proceso de movilidad social de los mismos. La clasificación es la siguiente:

- *Pobres inerciales*. Tienen necesidades básicas insatisfechas, pero cuentan con ingresos suficientes. Requieren políticas que permitan mejorar sus condiciones habitacionales y educativas, y se los puede asociar con procesos de movilidad social ascendente (ya que tendrían un pasado de pobreza, pero actualmente perciben ingresos suficientes).
- *Pobres crónicos*. Se consideran tales de acuerdo con los métodos de las necesidades básicas insatisfechas y de la línea de pobreza. Necesitan políticas complejas que generen oportunidades de ingreso y que permitan mejorar las condiciones habitacionales y educativas. Puede decirse que son hogares que llevan mucho tiempo en la pobreza y continúan siendo pobres.

- *Nuevos pobres o pobres coyunturales*. Se clasifican según el método de la línea de pobreza, pero no por el de las necesidades básicas insatisfechas. Este grupo puede considerarse heterogéneo, ya que su ingreso actual es lo que determina su situación de pobres, pero se consideran otros factores (culturales, sociales, económicos) vinculados con su pasado no pobre. Corresponden a procesos de movilidad social descendente y requieren, principalmente, políticas centradas en la creación de empleos.
- *No pobres*. Tienen las necesidades básicas satisfechas y cuentan con ingresos suficientes (Santillán Pizarro, 2006).

Evaluación del desempeño de la administración según el MIP

Para efectuar el análisis con la metodología MIP, se ha empleado la proporción de habitantes pobres de las localidades, en vez de emplear la de *no pobres*, con el fin de visualizar la cantidad de pobres contabilizados.

En tanto la metodología de líneas de pobreza contabilizó 23% de pobres en 2007, la MIP –que incorpora, en parte, la medición obtenida mediante líneas de pobreza– registró prácticamente la misma proporción (24,3%). En cuanto al tipo de pobres según esta metodología tenemos que, en vista de que la finalidad del presente documento es evaluar la gestión de la administración, se hace énfasis en la *pobreza coyuntural* (los *pobres* que habría generado la implementación de los planes de gobierno distrital) y la *pobreza crónica*.

Tabla N.º 3
Clasificación de la población en situación de pobreza por MIP (2003 y 2007) y variación

	ECV 2003				ECVB 2007				Variación			
Localidad	**Pobre**	**En pobreza inercial**	**En pobreza reciente**	**En pobreza crónica**	**Pobre**	**En pobreza inercial**	**En pobreza reciente**	**En pobreza crónica**	**Pobre**	**En pobreza inercial**	**En pobreza reciente**	**En pobreza crónica**
Chapinero	8,2%	0,4%	7,8%	0,0%	11,2%	0,8%	9,8%	0,6%	36,6%	100,0%	25,6%	---
Teusaquillo	9,1%	0,0%	9,0%	0,2%	6,8%	0,2%	6,5%	0,1%	-25,3%	---	-27,8%	-50,0%
Usaquén	13,5%	0,9%	11,3%	1,3%	10,7%	0,7%	9,0%	1,0%	-20,7%	-22,2%	-20,4%	-23,1%
Barrios Unidos	20,3%	0,5%	17,6%	2,1%	15,3%	1,8%	12,4%	1,1%	-24,6%	260,0%	-29,5%	-47,6%
Puente Aranda	21,1%	0,3%	19,6%	1,2%	16,9%	1,0%	15,3%	0,6%	-19,9%	233,3%	-21,9%	-50,0%
Suba	22,6%	0,2%	20,7%	1,6%	16,3%	1,0%	14,2%	1,1%	-27,9%	400,0%	-31,4%	-31,3%
Engativá	23,2%	0,2%	20,7%	2,3%	17,1%	1,4%	15,1%	0,7%	-26,3%	600,0%	-27,1%	-69,6%
Fontibón	27,8%	0,5%	23,3%	4,0%	16,2%	0,7%	14,5%	1,0%	-41,7%	40,0%	-37,8%	-75,0%
Antonio Nariño	28,1%	0,9%	26,5%	0,7%	22,9%	1,3%	20,3%	1,3%	-18,5%	44,4%	-23,4%	85,7%
Kennedy	31,8%	0,6%	26,4%	4,7%	24,4%	1,4%	21,6%	1,4%	-23,3%	133,3%	-18,2%	-70,2%
BOGOTÁ	**32,5%**	**0,6%**	**27,8%**	**4,1%**	**24,3%**	**1,4%**	**20,6%**	**2,2%**	**-25,2%**	**133,3%**	**-25,9%**	**-46,3%**
La Candelaria	36,3%	1,2%	31,3%	3,9%	22,2%	1,9%	18,0%	2,3%	-38,8%	58,3%	-42,5%	-41,0%
Los Mártires	36,5%	0,4%	33,1%	3,0%	23,2%	1,4%	20,4%	1,4%	-36,4%	250,0%	-38,4%	-53,3%
Santa Fe	38,3%	0,2%	31,9%	6,2%	33,3%	2,3%	26,1%	4,9%	-13,1%	1050,0%	-18,2%	-21,0%
Tunjuelito	39,9%	1,0%	33,1%	5,7%	30,4%	1,7%	25,8%	2,8%	-23,8%	70,0%	-22,1%	-50,9%
Rafael Uribe	43,5%	0,9%	37,7%	4,9%	41,3%	1,3%	36,0%	4,0%	-5,1%	44,4%	-4,5%	-18,4%
Bosa	49,8%	1,0%	42,9%	5,9%	33,6%	2,2%	27,8%	3,6%	-32,5%	120,0%	-35,2%	-39,0%
San Cristóbal	55,1%	0,7%	45,6%	8,8%	34,0%	1,7%	28,9%	3,3%	-38,3%	142,9%	-36,6%	-62,5%
Ciudad Bolívar	56,3%	0,9%	45,3%	10,1%	47,4%	2,7%	36,6%	8,2%	-15,8%	200,0%	-19,2%	-18,8%
Usme	61,4%	1,1%	51,3%	9,0%	40,4%	2,4%	33,8%	4,1%	-34,2%	118,2%	-34,1%	-54,4%

Fuente: elaboración propia con base en SDP – DANE (2003) (encuesta recalculada con nuevas proyecciones de población / conciliación Censo 2005) y SDP – DANE (2007)

Pobreza crónica

Las cifras obtenidas representan un avance en la mitigación de la pobreza para todas las localidades, excepto Chapinero. En esta última, la pobreza se incrementó en un 100%, pues mientras en 2003 no se presentaba ninguna proporción de hogares catalogados en esta categoría, en 2007 el valor fue de 0,6%, razón por la cual la Tabla N.º 3 presenta el signo "---", que indican que en 2003 no se contabilizó ningún hogar. En promedio, la disminución de la pobreza crónica fue de 46,3% para la ciudad. Sobresale el desempeño presentado por las localidades en emergencia, cuyos valores convergen con los obtenidos por los indicadores FGT y la metodología de líneas de pobreza (LP, LI).

El gran logro de la administración en este frente obedece al manejo integral del problema de pobreza y exclusión con políticas encaminadas a la creación de oportunidades para la generación de ingresos simultáneamente a programas que mejoraron las condiciones educativas (subsidios de alimentación a los hogares con población escolar y la consecuente reducción de la deserción que estos procuran), así como otros de mejoramiento integral de la calidad y cobertura de los servicios sociales de salud, educación, seguridad, movilidad e infraestructura física del hábitat.

Pobreza reciente o coyuntural

La única localidad que presentó un retroceso en esta categoría de pobreza es Chapinero, cuyo incremento en la proporción de pobreza coyuntural fue de 25,6%, al pasar de 7,8% a 9,8% (un alza de dos puntos). Los indicadores de líneas de pobreza y FGT exponen esta regresión.

El comportamiento general de la ciudad presentó una reducción de la pobreza coyuntural del 26%. Todas las localidades mostraron descensos significativos en la proporción de hogares catalogados en pobreza coyuntural, con excepción de Chapinero. Entre ellas se destacan las localidades declaradas en emergencia: Usme (-34,1%), Ciudad Bolívar (-19,2%), San Cristóbal (-36,6%), Kennedy (-18,2%), Bosa (-35,2%) y Suba (-31,4%).

El buen desempeño de la administración en este aspecto –pobreza medida con el método MIP– demuestra que la alcaldía distrital está en capacidad de promover políticas contra-cíclicas que disminuyen el impacto de las crisis económicas propias del ambiente macroeconómico. El reto para la administración es lograr que esta significativa reducción se mantenga en el tiempo, con la creación de canales que permitan fortalecer a los hogares frente a las fluctuaciones que presenta el aparato económico industrial, así como programas que generen empleos formales estables que blinden a los hogares frente a las amenazas de los ciclos y las crisis económicas.

Pobres

En cuanto a la metodología MIP, el promedio de hogares pobres contabilizados en 2007 fue de 24%. Aunque hubo un descenso del 25% respecto del año base (2003), este valor sigue siendo muy alto.

Las diferencias entre las localidades son bastante reveladoras, mientras Teusaquillo o Chapinero cuentan con una proporción de pobres de 6,8% y 11,2%, respectivamente, las localidades más deprimidas de la ciudad presentan valores mucho mayores, como Usme (-40,4%), Ciudad Bolívar (-47,4%), San Cristóbal (-34%), Kennedy (-24,4%), Bosa (-33,6%) y Suba (-16,3%), etc. La magnitud de la desigualdad se expresa en la distancia (brecha) entre localidades, cuyos extremos (Ciudad Bolívar versus Teusaquillo) se encuentran a una *distancia* de cuarenta puntos.

Debe subrayarse que el panorama de 2007 fue positivo. A pesar de que el crecimiento económico provocó un incremento en la concentración del ingreso, no generó mayor pobreza entre la población más pobre de entre los pobres, y aunque no hubo un crecimiento *pro-poor*[5], los resultados generales permiten hacer proyecciones optimistas, pues, de continuarse con las mismas

5 *Pro-poor growth*, crecimiento pro-pobre. Hace referencia a la capacidad que tienen los Estados y sus políticas sociales para reorientar el gasto (redistribución del ingreso vía impuestos e *inversión social*) y lograr que los recursos destinados a reducir la pobreza y la desigualdad cumplan su cometido, de allí su nombre. Como indicador, permite separar el crecimiento vegetativo de la economía en contraste con el crecimiento de las comunidades pobres tras la implementación de algún proyecto o política social.

políticas, la reducción paulatina de la pobreza con programas de choque logrará, en el mediano y largo plazos, que tales mejoras pasen de ser avances coyunturales a logros estructurales. Estas metas requieren la continuidad de los programas y las políticas, así como la voluntad política de la administración distrital para asumir el costo político de continuar con la fuerte focalización del gasto social que –según hemos visto– ha rendido excelentes resultados, sobre todo al considerar la brevedad del período analizado.

Bibliografía

Alarcón, Diana (2001). *Medición de las condiciones de vida*. Washington: INDES / BID.

Cámara de Comercio de Bogotá (2004). Observatorio Social N° 15. (publicación seriada del citado organismo, cuya serie fue retirada de circulación en el año 2009.

Concejo de Bogotá (2004). *Plan de Desarrollo "Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión 2004-2008"*. Bogotá.

Foster, James, Joel Greer y Eric Thorbecke (1984). "Notes and comments: a class of descomposable poverty measures". *Econometrika* Vol 52 Issue 3.

Ravallion, Martin (2005). *Pro-poor growth: a primer*. Washington: World Bank, Development Research Group. En http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/06/09/000009486_20040609104122/Rendered/PDF/wps3242growth.pdf

Santillán Pizarro, María Marta (2006). "La heterogeneidad de la pobreza en áreas menores: una herramienta para su medición". *Notas de población* N.° 82. En http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/28858/lcg2320_P_5.pdf

SDP (Secretaría Distrital de Planeación del distrito capital de Bogotá) – DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística de la Republica de Colombia) (2003). *Encuesta de calidad de vida*. Bogotá.

——— (2007). *Encuesta de calidad de vida para Bogotá*. Bogotá.