



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL



BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS

RAD: S2019112636

Fecha: 2019-10-18 09:24:23

Código Dep: SDIS.12210



Remite: SUBDIRECCIÓN DE DISEÑO, EVALUACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN
Destino: RAÚL BUITRAGO ARIAS
Asunto: Actualización Informe de empalme con la
Fol: Anexos: 0

FOR-BS-046

Código 10000

Bogotá, D.C., 17 de octubre de 2019

Doctor
RAÚL JOSÉ BUITRAGO ARIAS
Secretario General
Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá
KR 8 10 – 65
Código Postal 111711
Bogotá



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ
SECRETARÍA GENERAL

No Radicado: 1-2019-26471

Fecha: 22/10/2019 09:50:37

Destino: DES. SECRETARIO

Anexos: 1 CD

Copia: N/A

www.secretariageneral.gov.co

Asunto: Ajuste Informe de empalme con la administración entrante – Diagnóstico Sectorial

Referencia: Circular No. 002 de 2019 de la Alcaldía Mayor de Bogotá

Respetado Secretario General:

En atención a la Circular 002 del 6 de junio de 2019, por medio de la cual se solicita la "entrega de insumos para los informes de empalme con la administración distrital entrante", la Secretaría Distrital de Integración Social remite el informe "Diagnósticos Sectoriales" ajustado de acuerdo con la retroalimentación realizada por la Secretaría General.

En tal sentido, esta Secretaría cumple el citado compromiso con el envío de un CD que contiene el Informe 1. Diagnóstico Sectorial de la Secretaría Distrital de Integración Social.

De esta manera se da respuesta a su solicitud, manifestando nuestra disposición de brindarle información adicional en caso de requerirse y reiterando nuestro compromiso de seguir trabajando por una "Bogotá Mejor Para Todos".

Cordialmente,

GLADYS SANMIGUEL BEJARANO
Secretaría Distrital de Integración Social

Anexo: En (1) un CD lo enunciado

Aprobó: Liliana Pulido Villamil – Directora de Análisis y Diseño Estratégico *Liliana Pulido Villamil*

Revisó: Bibiana Cardozo Peña – Subdirectora de Diseño, Evaluación y Sistematización *Bibiana Cardozo Peña*
Andrea Vargas Marín - Asesora Despacho *Andrea Vargas Marín*

Proyectó: Virginia Viracacha Viracacha – Subdirección de Diseño, Evaluación y Sistematización *Virginia Viracacha Viracacha*

Sede Principal: Carrera 7 # 32 -12 / Ciudadela San Martín
Secretaría Distrital de Integración Social
Teléfono: 3 27 97 97
www.integracionsocial.gov.co
Código postal: 110311



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL

BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS

Informe
Diagnósticos sectoriales
Sector de Integración Social
Octubre 18 de 2019

Contenido

1. Pobreza multidimensional.....	3
1.1 Situación problemática	3
1.2 Evolución y estado del arte de la pobreza en Bogotá	3
1.3 ¿Qué explica la pobreza en Bogotá?	7
1.4 Efectos de la pobreza	9
2. Vejez y envejecimiento.....	9
2.1 Situación problemática	9
2.2 Evolución y estado del arte del envejecimiento en Bogotá	11
2.3 Efectos de la transición demográfica en la ciudad	14
3. Migración.....	15
3.1 Situación problemática	15
3.2 Evolución y estado del arte de la migración	15
3.3 Efectos de la migración en la ciudad	20
4. Discapacidad.....	21
4.1 Situación problemática	21
4.2 Evolución y estado del arte de la discapacidad en la ciudad	22
4.3 Efectos de la no inclusión efectiva de las personas con discapacidad	26
5. Habitabilidad en calle	27
5.1 Situación problemática	27
5.2 Evolución y estado del arte del fenómeno de habitabilidad en calle	27
5.3 Efectos del fenómeno en la ciudad	30
6. Ninis.....	31
6.1 Situación problemática	31
6.2 Evolución y estado del arte del fenómeno ninis	32
6.3 Efectos del fenómeno en la ciudad	35

Listado de gráficas

Gráfica 1. Dimensiones para medir el índice de pobreza multidimensional.....	4
Gráfica 2. Pobreza multidimensional en Bogotá 2010-2018 (valores absolutos y porcentajes)	5
Gráfica 3. Descomposición del IPM por dimensiones 2016-2018.....	5
Gráfica 4. Pobreza monetaria en Bogotá (año móvil 2008-2018)	7
Gráfica 5. Pobreza extrema en Bogotá (año móvil 2008-2018)	7
Gráfica 6. Evolución y proyecciones del envejecimiento poblacional en Bogotá.....	10
Gráfica 7. Estructura etaria de las personas provenientes de Venezuela residentes en Bogotá	16
Gráfica 8. Tasa de sustitución ocupados locales y migrantes.....	18

Gráfica 9. Tasa de sustitución ocupados locales y migrantes por sectores.....	19
Gráfica 10. Personas con discapacidad por grupos etarios, 2014 y 2017	23
Gráfica 11. Estructura de la fuerza de trabajo, personas con discapacidad, Bogotá, 2017	24
Gráfica 12. Razones de inicio de vida en calle.....	28
Gráfica 13. Ninis en Bogotá	32
Gráfica 14. Distribución por estado civil.....	33
Gráfica 15. Máximo nivel educativo	34

Listado de tablas

Tabla 1. Ranking de las localidades según incidencia del IPM 2017 (zona urbana)	6
Tabla 2. Indicadores del mercado laboral.....	16
Tabla 3. Estructura etaria de la población ocupada	17
Tabla 4. Nivel educativo de la población ocupada	17
Tabla 5. Resultados censos de habitante de calle 2011 y 2017.....	27

Listado de mapas

Mapa 1. Puntos de uso de niños en calle - migración.....	20
--	----

1. Pobreza multidimensional

1.1 Situación problemática

El cambio social de Bogotá de los últimos quince años ha sido notable, en este período la ciudad pasó de ser mayoritariamente pobre a tener una considerable participación de clase media¹, pasando de ser el 30 % en 2002 a 51 % en 2018, este cambio en términos absolutos significó que la clase media pasó de estar conformada por 1.9 millones de personas a más de 4,2 millones. Entre tanto, la población en situación de pobreza, tanto monetaria como multidimensional, se redujo en el mismo período.

Este cambio social acelerado de aumento de la clase media y reducción de pobreza está matizado por las siguientes situaciones, que implican un reto para las siguientes administraciones de la ciudad:

- Riesgo de reversión de la pobreza en Bogotá: aún en medio de una trayectoria de cambio social acelerado, como resultado del impacto del comportamiento de los indicadores de crecimiento económico nacionales.
- Deterioro en las condiciones de los hogares asociados a desempleo de larga duración y los posibles efectos en mercado laboral y aseguramiento en salud del fenómeno migratorio irregular.

1.2 Evolución y estado del arte de la pobreza en Bogotá

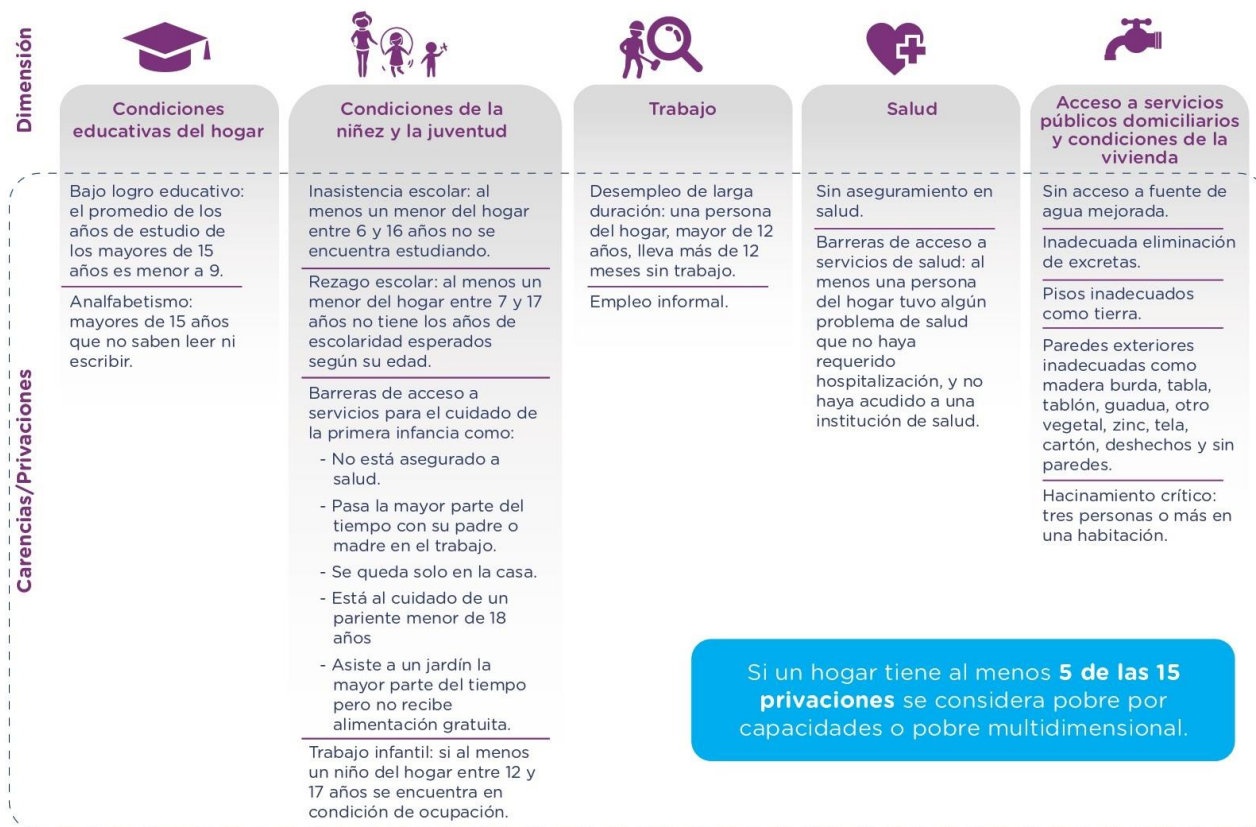
Para determinar si un hogar se encuentra en situación de pobreza monetaria se calcula el ingreso per cápita del hogar (ingreso total del hogar dividido por el número de integrantes que lo conforman) y se compara con una línea de pobreza o de pobreza extrema.

Se definen como pobres monetarios aquellas personas que viven en hogares donde el ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades básicas de la canasta familiar: la línea de pobreza por persona para 2018 fue de \$257.433 pesos. Y, se definen como pobres extremos a las personas en hogares donde el ingreso mensual per cápita del hogar no alcanza para cubrir las necesidades alimentarias: la línea de pobreza extrema por persona para 2018 fue de \$117.605

Por su parte, el índice de pobreza multidimensional – IPM es útil para aproximarse a las dimensiones que son susceptibles de ser modificadas por efecto de política pública como educación, salud, trabajo infantil, atención a la primera infancia y mejoramiento de condiciones de la vivienda. Un hogar es considerado pobre según IPM, si tiene carencias en al menos cinco de las 15 variables consideradas (un tercio = 33 %), que se agrupan en cinco dimensiones.

¹ Entendida según la metodología del Banco Mundial, como la población que cuenta con un ingreso entre US\$10 y US\$50 diarios.

Gráfica 1. Dimensiones para medir el índice de pobreza multidimensional



Fuente: Secretaría Distrital de Integración Social a partir de información del DANE

Las series oficiales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE (Encuesta nacional de calidad de vida - ECV)² muestran una reducción importante de la población pobre según el índice de pobreza multidimensional – IPM en Bogotá durante el período 2012-2018. La pobreza multidimensional en Bogotá pasó de 11,1 % a 4,3 %, esta reducción en términos porcentuales (-61,3 %) es superior a la registrada en el mismo período para el total nacional (-27,4 %) y para el dominio de las cabeceras municipales (-33 %).

Se debe resaltar que Bogotá alcanzó en 2018 su nivel más bajo en cuanto a la medición histórica de la pobreza multidimensional reduciendo en 114 mil personas, frente a 2016, el número de ciudadanos con el mínimo de carencias mencionadas.

² “Estas investigaciones cuantifican y caracterizan las condiciones de vida de los colombianos incluyendo variables relacionadas con la vivienda (material de paredes, pisos y servicios públicos), las personas para los que se incluyen variables de: educación, salud, cuidado de los niños, fuerza de trabajo, gastos e ingresos, etc., y los hogares que involucra variables como: tenencia de bienes y percepción del jefe o del cónyuge sobre las condiciones de vida en el hogar” (DANE. Página web).

Gráfica 2. Pobreza multidimensional en Bogotá 2010-2018 (valores absolutos y porcentajes)

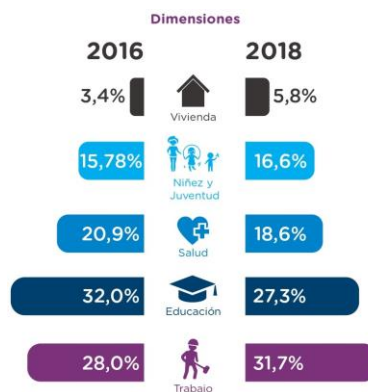


Fuente: DANE-ECV 2010-2018

Otro resultado importante en 2018 es la intensidad de la pobreza multidimensional, que se define como el promedio ponderado de privaciones de los pobres según el IPM. Según este indicador, la intensidad de la pobreza en Bogotá es de 37,7 %, es decir, los pobres multidimensionales en Bogotá registran privaciones en el 37,7 % de las consideradas por el índice. Este resultado sugiere que los pobres multidimensionales de Bogotá experimentan levemente menos privaciones que los pobres del total de las cabeceras de Colombia, cuya intensidad de la pobreza es de 41,2 % y que los pobres multidimensionales del total nacional, que alcanzan una intensidad de 41,9 %.

La descomposición por dimensión muestra que, entre 2016 y 2018, la dimensión que más perdió peso en la composición de la pobreza fue educación y la que más aumentó fue trabajo (Gráfica 3). La dimensión educación pasó de tener una participación de 32 % en 2016 a 27,3 % en 2018; por su parte la dimensión de trabajo pasó de 28 % a 31,7 % en el mismo período. Lo anterior significa que el número de personas con privaciones en educación disminuyeron.

Gráfica 3. Descomposición del IPM por dimensiones 2016-2018



Fuente: cálculos Secretaría Distrital de Integración Social con base en DANE-ECV 2016-2018

En cuanto al ranking de las localidades (zona urbana), Teusaquillo y Chapinero son las localidades con menor incidencia de pobreza multidimensional (menor al 2,5 %), mientras que Usme y Ciudad Bolívar son las localidades más pobres de acuerdo con el IPM.

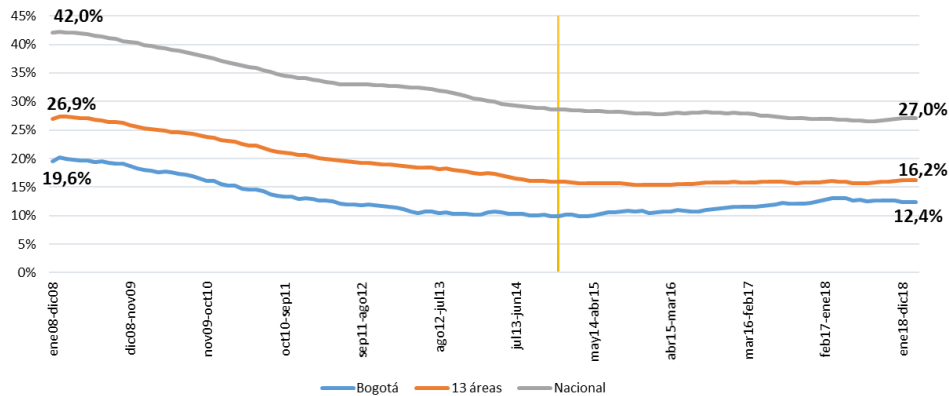
Tabla 1. Ranking de las localidades según incidencia del IPM 2017 (zona urbana)

Localidad urbana	Incidencia IPM (%)
Usme	10,94 %
Ciudad Bolívar	8,94 %
Santafé	7,78 %
San Cristóbal	6,78 %
Bosa	6,61 %
Kennedy	5,25 %
Rafael Uribe Uribe	5,01 %
La Candelaria	4,95 %
Tunjuelito	4,85 %
Suba	3,42 %
Fontibón	3,20 %
Los Mártires	3,09 %
Engativá	2,74 %
Puente Aranda	2,74 %
Usaquén	2,60 %
Antonio Nariño	2,59 %
Barrios Unidos	2,40 %
Chapinero	2,23 %
Teusaquillo	0,61 %

Fuente: cálculos Secretaría Distrital de Integración Social y Secretaría de Planeación con base en DANE- Encuesta Multipropósito Bogotá 2017

Entre 2002 y 2018 la pobreza monetaria de Bogotá pasó de 31,7 % a 12,4 %, lo cual equivale a haber reducido la población pobre de aproximadamente 2 millones de personas a un millón. La caída porcentual fue de -60,7 %, mucho más pronunciada que la que registró el total nacional (-45,7 %) y las 13 principales ciudades y áreas metropolitanas (-55,2 %).

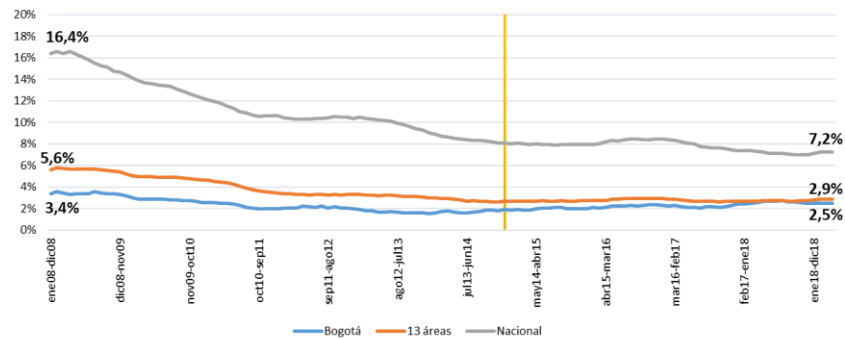
Gráfica 4. Pobreza monetaria en Bogotá (año móvil 2008-2018)



Fuente: cálculos Secretaría Distrital de Planeación con base en DANE - Encuesta Continua de Hogares 2002-2005 y Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008-2018

En cuanto a la pobreza extrema, en el período 2002-2018 pasó de 7,1 % a 2,5 %, es decir, un cambio porcentual de -64,8 %; también por encima del que registró el total nacional (-9,3 %) y del alcanzado por las 13 principales ciudades y áreas metropolitanas (-61,8 %).

Gráfica 5. Pobreza extrema en Bogotá (año móvil 2008-2018)



Fuente: cálculos Secretaría Distrital de Planeación con base en DANE - Encuesta Continua de Hogares 2002-2005 y Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008-2018

La desigualdad también se redujo en Bogotá durante el período de análisis (2002-2018). El coeficiente de Gini pasó de 0.572 a 0.504 (reducción del 11,9 %); en este caso la disminución también es superior en términos porcentuales a la registrada por el total nacional (-9,6 %) y las 13 principales ciudades y áreas metropolitanas (-11,1 %).

1.3 ¿Qué explica la pobreza en Bogotá?

En términos de pobreza multidimensional, las privaciones del índice sobre el total de la población permiten identificar cuáles fueron las dimensiones que contribuyeron a explicar la dinámica de la pobreza multidimensional en Bogotá durante el período 2016-2018. Los indicadores que marcaron una mayor reducción para el total de la población de Bogotá fueron *bajo logro educativo* (-8.38

p.p.), *trabajo informal* (-4,93 p.p.) y *rezago escolar* (-2,34 p.p.). Por otro lado, los que más aumentaron privación fueron *aseguramiento en salud* (3,04 p.p.), *barreras al acceso de la atención a la primera infancia* (3,03 p.p.) y *desempleo de larga duración* (2,9 p.p.)

Mientras que las variables que mejoraron están asociadas a mayores coberturas de servicios sociales en educación y a la formalización del empleo (ocupados formalizados: esta privación bajó 4.9 p.p.), las que empeoraron llaman la atención puesto que obedecen a dinámicas ajenas a la influencia de las políticas públicas del Distrito: en el caso del desempleo de larga duración, se evidencia el aumento sostenido de la tasa de desempleo en Bogotá durante los dos últimos años. Este comportamiento está altamente influenciado por dinámicas macroeconómicas del país.

Respecto a la privación del acceso a barreras de atención para la primera infancia, se tiene que el aumento en 2018 obedeció al incremento de la proporción de niños y niñas entre 0 y 4 años que deben pagar por su alimentación (desayuno o almuerzo) en el jardín, centro de desarrollo o lugar en el que permanece la mayor parte del tiempo. Pasando de 34 % en 2016 a 53,2 % en 2018, lo cual se explica principalmente por el aumento de 9,2 puntos porcentuales en la asistencia a instituciones privadas; puesto que el cálculo de este indicador contempla la gratuidad de la alimentación que reciben los niños y niñas en primera infancia en el lugar o institución de mayor permanencia, se tiene que un aumento en la cantidad de niños y niñas en jardines privados aumentó el porcentaje de privación.

Por su parte, cualquier cambio en pobreza monetaria puede ser expresado como una combinación de tres efectos: el efecto del crecimiento del ingreso medio de los hogares, el efecto distributivo y el efecto de los cambios en la línea de pobreza (que por lo general se traduce como la inflación o deflación de los precios de la línea de pobreza). Es decir, el cambio total en la pobreza monetaria va a ser exactamente igual a la suma de estos tres componentes.

Los resultados de la descomposición del cambio en pobreza en Bogotá para los períodos 2002-2010, 2010-2018 y 2017-2018 se presentan a continuación:

- Período 2002-2010. En este período la pobreza se redujo a la mitad, pasando de 31,7 % a 15,5%, aproximadamente 2 p.p. por año. Esta caída en pobreza fue jalonada por los efectos crecimiento del ingreso y distribución que sumados lograron contrarrestar el efecto negativo de la inflación sobre la capacidad de pago de los hogares.
- Período 2010-2018. En este período la pobreza cayó de 15,5 % a 12,4 % (en promedio un punto porcentual por año) y nuevamente la caída fue jalonada por los efectos crecimiento y distribución del ingreso.
- Coyuntura 2017-2018. La coyuntura 2017-2018 muestra un patrón diferente al de los dos períodos analizados anteriormente. En primer lugar, el efecto distributivo esta vez no fue reductor, sino que contribuyó al aumento de la pobreza. En segundo lugar, el efecto precio superó al efecto crecimiento del ingreso. En conclusión, el efecto distribución y la inflación afectaron a los hogares pobres y vulnerables y este efecto no logró ser compensando por el crecimiento del ingreso, siendo esta la razón por la cual se observa un incremento de la pobreza en la coyuntura, a pesar de que el ingreso de los hogares pobres no dejó de crecer.

1.4 Efectos de la pobreza

La pobreza multidimensional refleja la combinación de privaciones que sufren las personas pobres en diferentes dimensiones, afectando así las capacidades y oportunidades que tienen para acceder a bienes y servicios, y para transformar sus condiciones de vida.

Así mismo, los beneficios del crecimiento económico pueden verse disminuidos pues la desigualdad que genera la pobreza tiende a aumentar las tensiones sociales, y en algunos casos puede llegar a generar conflictos sociales. Estas dinámicas ponen en una mayor situación de vulnerabilidad no solo a los pobres, sino también a aquellas personas que han superado la pobreza y se encuentran en un riesgo latente de revertir su condición, ya que su capacidad de respuesta es limitada ante los choques que puedan llegar a sufrir, tanto internos como externos.

Es por ello que la política pública debe enfocarse en estrategias efectivas que atiendan el fenómeno de manera integral, que respondan a dinámicas como la relocalización o dispersión espacial de la pobreza, y que se soporten en procesos de microfocalización dadas las bajas tasas, reduciendo así el riesgo de generar situaciones socialmente inadmisibles como la reversión del cambio social de los últimos años, o la segregación o los asentamientos precarios desconectados de servicios públicos y sociales básicos.

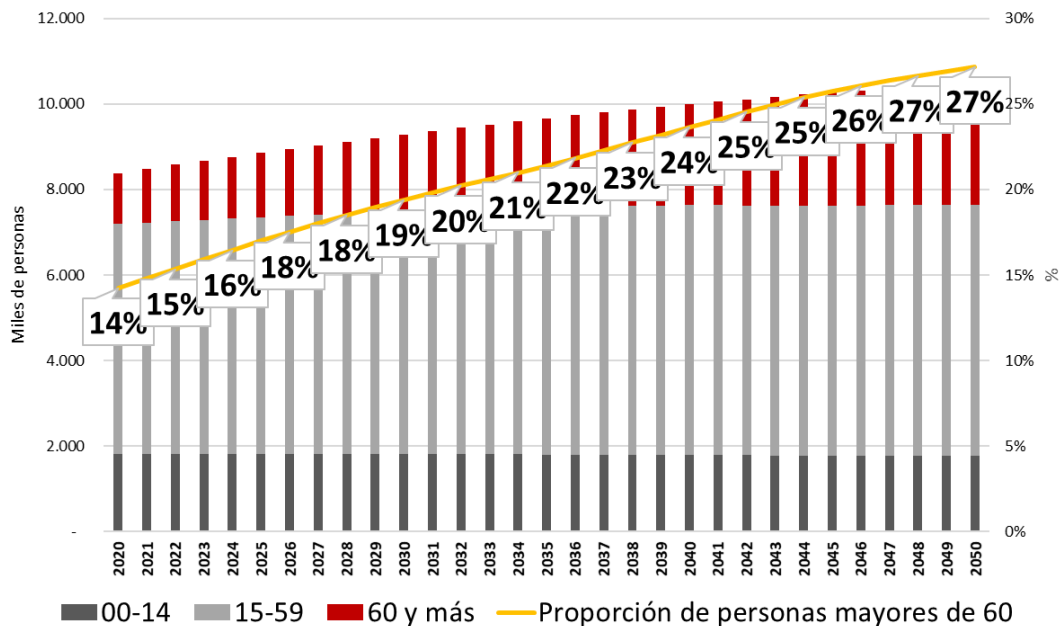
2. Vejez y envejecimiento

2.1 Situación problemática

El envejecimiento a nivel mundial ha aumentado a gran escala. La transición demográfica, por la cual están atravesando los países en desarrollo, da cuenta de las dinámicas poblacionales actuales, donde se ha invertido la pirámide por causa de la desaceleración de la natalidad y el aumento en la expectativa de vida de las personas.

Bogotá no es ajena a este fenómeno, de hecho, el proceso de transición demográfica refleja la tendencia a la consolidación del envejecimiento demográfico de la población en la ciudad. Se espera que para 2050 la proporción de personas mayores habrá triplicado su participación en la población total respecto al panorama actual, junto con un incremento de la esperanza de vida pasando de los 74 años entre 2000-2005 a los 79 años para el quinquenio 2015-2020.

Gráfica 6. Evolución y proyecciones del envejecimiento poblacional en Bogotá



Se estima que en los próximos 30 años, la población mayor de 60 años se duplicará, pasando de 1.193.991 adultos mayores en 2020 a 2.849.961 en 2050.

Fuente: Proyecciones DANE - Proyecciones de Álvaro Pachón y Asociados para la Misión de Ciudades (2012)

A pesar de los esfuerzos por mejorar los servicios dirigidos a esta población y dadas las dinámicas del envejecimiento, Bogotá se enfrenta al desafío de diseñar estrategias integrales e intersectoriales de mayor envergadura, a mediano y largo plazo, que aborden este fenómeno.

Un primer paso es continuar posicionando el grupo poblacional de personas mayores de 60 años en la agenda pública, a través de una fuerte articulación de los niveles distrital y nacional, teniendo en cuenta que una de las implicaciones del envejecimiento demográfico es el paso a una fase de impuesto demográfico³, debido al aumento de la tasa de dependencia⁴, que se estima en 79,1 para el año 2050. Así mismo, se espera, sobre las bases de proyección, que el subgrupo de 80 años y más tenga un crecimiento acelerado en comparación con los grupos de niños, niñas y adolescentes y adultos, llegando a ser el de mayor peso, al pasar de 1,1% en 2005 a 6,8% en 2050⁵. Similar

³ El Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade) define el impuesto demográfico como: más población dependiente, representada en los viejos, frente a la población económicamente activa.

⁴ Es un indicador de dependencia económica potencial; mide la población en edades "teóricamente" inactivas (población menor de 14 años y más de 60 años) en relación con la población en edades "teóricamente" activas (población entre 15 y 59 años).

⁵ En el año 2020 la participación del grupo de 0 a 14 años será de 22% y en 2050 se espera sea de 17%. Por su parte, el grupo de edad de 60 años y más, en el año 2020 representará el 14% de la población y en 2050 el 27%. En cuanto a crecimiento de estos grupos poblacionales, para el período 2020-2050, el de 0 a 14 años se espera sea del -2%, mientras que el de personas de 60 años y más será de 147%. Se estima que la tasa de crecimiento para el grupo entre 15 a 59 años sea del 8%

comportamiento se espera en los grupos de 70 a 74 y de 75 a 79 años.

Dicho posicionamiento requiere del diseño de estrategias para superar o prevenir los principales factores que van a incidir en la vulnerabilidad de la vejez en los próximos diez años: mayor incidencia de la pobreza multidimensional en personas mayores, la cual en el año 2017 mostró ser superior al promedio de la ciudad (5,7 % frente a 4,85 %, respectivamente); mayor incidencia de habitabilidad en calle⁶; riesgo habitacional asociado a menor tenencia de vivienda propia de las personas prevejas (50-59 años); así como morbilidad y mortalidad asociadas a enfermedades de alto costo y de larga duración.

Asociados a estos índices, la ciudad requiere de la creación de nuevos servicios sociales y acciones integrales para personas mayores a partir de sus necesidades, con la participación de todos los sectores, en temas como infraestructura, movilidad, salud, envejecimiento activo, productividad, cultura, educación a lo largo de la vida, seguridad, cuidado comunitario, entre otros.

2.2 Evolución y estado del arte del envejecimiento en Bogotá

A continuación, se profundiza en los aspectos sociodemográficos y de bienestar que caracterizan a la población en vejez y en envejecimiento de Bogotá, en ocho dimensiones.

Aspectos sociodemográficos (2018)⁷

- En la ciudad, el 47,8 % de la población de más de 60 años vive en hogares de tres o más personas, mientras que entre los adultos de 50 a 59 años (en adelante prevejos) esta proporción alcanza el 68,9 %. El 22,6 % de las personas mayores viven solas, mientras que el 8,6 % de los prevejos viven en hogares unipersonales.
- Un alto porcentaje de personas viejas se caracteriza por estar sin pareja, hecho que se viene gestando con la población previeja, situación que los hace susceptibles de llegar solos a la vejez; así el 45,2 % de las personas mayores están sin pareja, mientras que dicha tasa es del 32,4 % en los prevejos. Las mujeres son las que presentan mayores tasas de viudez, soltería y separación, el 58,3 % de las mujeres mayores se encuentran en esta situación, mientras que dicha tasa es de 42,3 % en las mujeres prevejas.
- Las personas mayores de 60 años viven en mayor proporción en estrato medio-bajo (35,6 %), al igual que los prevejos, con un 39,6 %.

Educación (2018)⁸

- Las tasas de analfabetismo son superiores para las personas más viejas (2,0 %), especialmente en las mujeres; mientras que, para los prevejos, la tasa se reduce a 0,8 %, sin diferencias significativas de género.
- Los niveles de educación alcanzados por la población que llega a la vejez son menores que los alcanzados por la población en envejecimiento. El 14,4 % de las personas mayores llegan a la vejez sin haber alcanzado la primaria completa y solamente el 34 % tiene estudios superiores; mientras que entre el grupo de personas en envejecimiento estos porcentajes son 6,6 % y 46,7 %, respectivamente.

⁶ Según resultados del VII Censo de habitantes de calle (2017) del total de habitantes de calle de la ciudad, el 27,9 % corresponde a personas entre 50 y 59 años y el 14,2 % a personas mayores de 60 años.

⁷ Encuesta nacional de calidad de vida 2018.

⁸ Ídem.

Vulnerabilidad económica (2018)

- A mayor edad, mayor es la tendencia a adquirir vivienda, mientras que la vivienda en arriendo o las hipotecas corresponden a una característica relacionada con las personas jóvenes y adultas. Así, el 71,4 % de las personas mayores tienen vivienda propia, tasa superior a la correspondiente para las personas entre los 50 y 59 años (56,4 %). Por su parte, la proporción de personas viviendo en arriendo es de 17,0 % y 28,6 %, respectivamente⁹.
- Las personas mayores tienen como principal ocupación otras actividades diferentes al trabajo. Tan solo el 23,5 % de ellos se mantiene trabajando, en contraste con el grupo de prevejos con un 58,9 %. También se observa una diferencia notable de acuerdo con el género y la dedicación a los oficios del hogar, mientras que un 49,8 % de las mujeres de 60 años y más se dedican al hogar, solamente un 7,3 % de los hombres lo hace. Entre el grupo de personas de 50 a 59 años la brecha persiste, con porcentajes de 38,5 % y 3,6 %, respectivamente¹⁰.
- A mayor edad se incrementa la vulnerabilidad económica y con ello la propensión a la solicitud de servicios y programas sociales. Al comparar las medias del puntaje de Sisbén, las personas mayores presentan una mayor vulnerabilidad a la seguridad económica respecto a los prevejos: entre las personas mayores el puntaje promedio es de 49,7, siendo superior en aquellos entre los 50 y 59, cuyo promedio es 50,5¹¹.

A partir de la Encuesta Multipropósito 2017 se tiene que:

- La tasa de pobreza multidimensional para las personas mayores fue de 5,71 %, es decir, por encima del promedio de la ciudad (4,85 %¹² en Bogotá urbana), mientras que en el grupo de envejecimiento la tasa se ubica en 4,04 %.
- Las privaciones que más contribuyen a explicar la pobreza en hogares con viejos (y también en los prevejos), son la carencia de un empleo formal, el bajo logro educativo alcanzado, el desempleo, la seguridad en salud y el rezago escolar.
- San Cristóbal, Usme, Ciudad Bolívar, Bosa y Kennedy son las cinco localidades que concentran el 54 % de las personas mayores en pobreza multidimensional en Bogotá.

Salud

- A medida que aumenta la edad existe un mayor riesgo de presentar alguna limitación física; la mayor dificultad para el grupo de viejos es moverse o caminar. En los hombres mayores de 60 años, la principal limitación con un mayor porcentaje es oír, aún con aparatos especiales. La situación es similar para el grupo en envejecimiento, puesto que para los hombres entre 50 y 59 años moverse o caminar es la principal limitación, seguida de ver, a pesar de usar gafas¹³.

⁹ Encuesta nacional de calidad de vida 2018.

¹⁰ Gran Encuesta Integrada de Hogares 2018 (GEIH 2018).

¹¹ De acuerdo con datos Sisbén con corte al 3 de agosto de 2018.

¹² Según cálculos de la Secretaría Distrital de Integración Social y Secretaría Distrital de Planeación a partir de la Encuesta Multipropósito 2017.

¹³ Encuesta nacional de calidad de vida 2018.

- Se evidencia un mayor riesgo de los potenciales viejos a sufrir de enfermedades de alto costo como las asociadas al cáncer o los tumores malignos, cerca del 10,3 % de los nuevos viejos están padeciendo de cáncer de estómago y cáncer de seno¹⁴.
- En los últimos dos años, los casos por violencia intrafamiliar en el adulto mayor han mostrado un aumento, pasando de 358,3 a 374,8 casos por cada 100.000 habitantes¹⁵. Para el caso de las lesiones fatales, las personas mayores son vulnerables principalmente a los accidentes de tránsito. Entre 15 o 16 personas mayores, por cada 100 mil habitantes, mueren por esta causa, seguido de otro tipo de muertes accidentales como quemaduras, choques y asfixias mecánicas, caídas, intoxicaciones y accidentes de trabajo. En los previejos, las principales causas de las lesiones fatales se encuentran relacionadas con los homicidios y los accidentes de tránsito¹⁶.
- Las lesiones no fatales en personas mayores ocurren por violencia interpersonal, es decir, son víctimas de actos delincuenciales, riñas o peleas. En 2017, se presentaron 97 casos por cada 100 mil habitantes. En los previejos, la magnitud de la violencia interpersonal es la principal razón de las lesiones no fatales manteniéndose entre los 187 y 201 casos por cada 100 mil habitantes¹⁷.

Bienestar (2018)¹⁸

- Más del 85 % de las personas mayores y previejos, sienten que están viviendo la mejor vida que podrían tener. Existen claras similitudes en cuanto a la satisfacción por la vida, la vivienda y el ingreso entre estos grupos poblacionales. Se encuentra que una mayor proporción de personas mayores se encuentran muy insatisfechos con su trabajo, un 5,6 % del total frente a un 3,8 % de los previejos, quienes en promedio se encuentran más satisfechos con sus trabajos.

Movilidad (2018)¹⁹

- Ante la pregunta *“El medio de transporte que usted utiliza principalmente para ir a su sitio de trabajo es”*²⁰: el 33,1 % de la población mayor de 60 años se moviliza principalmente a pie, le siguen automóvil particular con 23,8 % y Transmilenio con 18,9 %. Estos datos difieren de la población entre 50 y 59 años, quienes utilizan Transmilenio como principal medio de transporte (30,8 %).

Participación (2017)²¹

- El 16,1 % de las personas mayores en Bogotá pertenecen a alguna organización. Los principales tipos de organización son religiosas, fe o grupos de oración, seguido por grupos de adulto mayor y juntas de acción comunal, cívicas barriales o de seguridad y vigilancia.
- Para el caso de los previejos, la participación en organizaciones se estima en 13,7 %, siendo los principales tipos de organizaciones a las que pertenecen: religiosas, fe o grupos de

¹⁴ Ídem.

¹⁵ Fuente: SALUDATA – Observatorio de Salud de Bogotá, con datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

¹⁶ Ídem.

¹⁷ Ídem.

¹⁸ Encuesta nacional de calidad de vida 2018.

¹⁹ Ídem.

²⁰ Esta pregunta está dirigida a la población ocupada.

²¹ Encuesta Multipropósito 2017.

oración, seguido por Juntas de acción comunal, cívicas barriales o de seguridad y vigilancia y organizaciones deportivas, sociales o de recreación.

Seguridad e integridad

- La principal fuente de discriminación es el maltrato psicológico (el 16,1 % manifiesta sentirse discriminado), donde intencionalmente se causa angustia, desvalorización y sufrimiento mediante actos verbales o no verbales. También se rechaza a las personas mayores por su edad (13,3 %), o padecen de situaciones de negligencia por parte de los cuidadores para proporcionar los alimentos o servicios (10,3 %) que son necesarios para evitar un daño físico, angustia o daño mental²².
- Los datos del VII Censo de habitantes de calle 2017 reflejan que existen 9.66 personas mayores en habitabilidad en calle por cada 100.000 habitantes. Igualmente, por cada 100 mil personas mayores en la ciudad existen 78,5 personas mayores habitantes de calle. Por su parte, la incidencia en habitabilidad en calle para los prevejeos es mucho mayor, ya que, por cada 100.000 personas en envejecimiento, hay 135,5 que son habitantes de calle²³.

2.3 Efectos de la transición demográfica en la ciudad

- La transición demográfica que está atravesando la ciudad llevará a que la tasa de dependencia aumente, es decir, que la ciudad pasará de una etapa de bono demográfico (más población económicamente activa en relación con personas dependientes), a una fase de impuesto demográfico (mayor proporción de personas dependientes en relación con aquellas que son económicamente activas).
- Además de los cambios en la dinámica económica de la ciudad, descritos anteriormente, se proyecta una mayor carga en la inversión de recursos públicos para el Estado. Esto se sustenta en la mayor incidencia de la pobreza multidimensional en personas mayores (5,7 %), que es superior al promedio de la ciudad (4,8 %). Así mismo, se espera una mayor incidencia de la población en habitabilidad en calle; riesgos habitacionales asociados a una menor tenencia de vivienda propia, y mayor morbilidad y mortalidad relacionada con enfermedades de alto costo y de larga duración.
- Existe una valoración negativa de las personas mayores y del envejecimiento en general, que se asocia a imaginarios como la pasividad, la ruptura social y el aislamiento, la enfermedad, el deterioro y la carga económica; en lugar de ser relacionadas con el conocimiento y la experiencia. Estos imaginarios se apoyan en el arquetipo de la juventud como fuente de belleza, productividad y salud.
- Barreras de acceso y movilidad por limitación física. El envejecimiento representa un reto para la ciudad en términos de la eliminación de las barreras de acceso y movilidad en el espacio público. Debe reconocerse que a mayor edad aumenta el riesgo de presentar limitaciones asociadas al deterioro de las condiciones de salud, lo que implica una mayor inversión en el ajuste y adaptación de infraestructura y servicios para atender a las necesidades de la población mayor.
- Existe una deficiencia en la oferta de soluciones habitacionales dignas para población mayor, lo que implica tener en cuenta aspectos como: costos de la vivienda; saneamiento

²² Encuesta SABE Colombia: Estudio Nacional de salud, bienestar y envejecimiento 2015. Ministerio de Salud y Protección Social.

²³ VII Censo de habitantes de calle 2017. DANE-Alcaldía Mayor de Bogotá.

básico; ubicación en zonas seguras; y facilidad de acceso al transporte y a los servicios sociales. Así mismo, la vivienda de las personas mayores debe contar con adaptaciones que reduzcan sus riesgos y que respondan a sus necesidades en términos de seguridad, independencia, autonomía y movilidad.

A partir del diagnóstico de las situaciones problemáticas, es necesario diseñar una Estrategia Distrital para la atención del fenómeno de envejecimiento que permita enfrentar esta situación en la ciudad en el mediano plazo.

3. Migración

3.1 Situación problemática

En los últimos tres años en Colombia se ha intensificado el fenómeno migratorio foráneo de la diáspora venezolana. Según cifras oficiales de Migración Colombia, al 30 de junio de 2019, 1.408.055 personas procedentes de Venezuela habían ingresado al país; y de estas, se estima que el 22,27%, es decir 313.528 personas se encuentran en Bogotá. De acuerdo con datos de ACNUR (la Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los refugiados) el país ocupa el primer lugar en la región como receptor de migrantes procedentes de Venezuela, seguido de Perú y Chile.

Bogotá, a pesar de ser uno de los mayores receptores, no tuvo aumento en pobreza monetaria, solo se observaron deterioros en algunos indicadores laborales; incluso la pobreza multidimensional se redujo al nivel más bajo de su historia (4,3 % en 2018), muestra de que existió y se aprovechó una capacidad instalada, para atender a una parte importante de la población migrante vulnerable.

No obstante, se están presentando problemas sociales y laborales asociados, entre otros factores, a la condición de irregularidad de los migrantes venezolanos que han llegado a la ciudad: por ejemplo, el aumento de los niveles de informalidad y de la sustitución de trabajadores nacionales por extranjeros. Así mismo, quienes tienen interés en continuar sus estudios en la ciudad se enfrentan a situaciones adversas, dado que, si no cuentan con un documento de identificación válido, no pueden recibir una certificación de su logro educativo en Colombia.

Otra de las dificultades de mayor interés para la ciudad corresponde a la utilización de niñas, niños y adolescentes para pedir dinero en la calle y el trabajo infantil. Si se tiene en cuenta que Bogotá ha logrado disminuir la tasa de trabajo infantil ampliado en 6,1 puntos porcentuales, esta es una situación que requiere de acciones inmediatas.

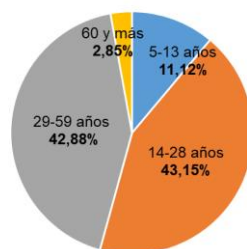
Es, entonces, el momento de abordar este tema a nivel nacional y distrital como una oportunidad de inclusión social y desarrollo, teniendo en cuenta que los grandes movimientos migratorios traen consigo cambios e impactos positivos para los países y las ciudades receptoras de migrantes, en lo económico, lo social y lo cultural.

3.2 Evolución y estado del arte de la migración

Con base en la Encuesta Multipropósito de Bogotá 2017, a continuación, se presenta la caracterización de la población migrante en la ciudad.

- El 43,1 % de las personas que manifestaron vivir en Venezuela hace cinco años son jóvenes entre 14 y 28 años, y el 42,9 % son adultos entre 29 y 59 años.

Gráfica 7. Estructura etaria de las personas provenientes de Venezuela residentes en Bogotá



Fuente: Encuesta Multipropósito 2017

- El 53,8 % de las personas que manifestaron vivir en Venezuela hace cinco años son hombres, y el 46,2 % restante son mujeres.
- Respecto a los hogares, se tiene que un 1,04 % de los hogares bogotanos cuentan con al menos un migrante venezolano. Para el total de hogares en Bogotá el tamaño promedio es de 3,0 personas, en los hogares con por lo menos un integrante proveniente de Venezuela el tamaño promedio es de 3,37 personas. Por su parte, los hogares que están conformados exclusivamente por migrantes provenientes de Venezuela constituyen el 0,50 % del total de hogares bogotanos en 2017, y un tamaño promedio de 2,6 personas.

Mercado laboral

- La mayor proporción de población migrante en la ciudad se encuentra en edad de trabajar (personas de 12 años y más), y de esta población casi el 70 % es económicamente activa, cifra superior a lo reportado por la población no migrante de la ciudad, donde la proporción es cercana al 50 %.
- Un comportamiento similar se presenta en el indicador de proporción de población ocupada. De la población migrante de Venezuela que se encuentra ocupada, el 74,8 % se encuentra en un empleo informal.

Tabla 2. Indicadores del mercado laboral

Indicador	Población en edad de trabajar	Población económicamente activa	Población ocupada
No migrantes	85 %	51 %	56 %
Migrantes	90 %	68 %	72 %
Migrantes venezolanos	91 %	72 %	63 %

Fuente: Encuesta Multipropósito 2017

- Del total de ocupados en la ciudad, la mayor proporción se concentra en los hombres, sin

embargo, esta tendencia se acentúa en la población migrante, donde solo una tercera parte corresponde a mujeres.

- Al analizar la distribución etaria de la población ocupada, se observa que el grupo de edad entre 28 a 59 años representa dos terceras partes de la población no migrante de la ciudad que se encuentra ocupada. En la población migrante de Venezuela si bien este grupo es el más representativo, la proporción es menor, y el grupo de población joven, personas entre 24 y 28 años, representa cerca del 25 % de la población ocupada.

Tabla 3. Estructura etaria de la población ocupada

Estructura etaria	No migrantes	Migrantes	Migrantes venezolanos
De 12-18 años	0,3%	0,0%	1,2%
De 18-23 años	6,4%	2,7%	15,0%
De 24-28 años	12,6%	7,9%	25,7%
De 28 a 59 años	75,3%	85,8%	56,7%
Mayores de 60 años	5,4%	3,5%	1,4%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Encuesta Multipropósito 2017

- La estructura de la posición ocupacional de la población ocupada no presenta diferencias entre la población no migrante y la migrante de Venezuela, cerca del 65% realiza alguna actividad remunerada, formal o informal.
- Al desagregar por nivel educativo, en la población ocupada se encuentra una diferencia significativa de los migrantes provenientes de países diferentes a Venezuela, donde predominan las personas con educación universitaria y de posgrado. Por su parte, cerca de la mitad de la población migrante de Venezuela cuenta con un nivel educativo inferior a secundaria; así mismo, se presenta una proporción mayor de profesionales en comparación con la población no migrante.

Tabla 4. Nivel educativo de la población ocupada

Nivel educativo	No migrantes	Migrantes venezolanos	Migrantes
Primaria incompleta	3,1%	0,9%	0,0%
Primaria completa	7,0%	4,9%	0,5%
Secundaria incompleta	10,2%	11,8%	3,1%
Secundaria completa	27,0%	35,0%	4,5%
Técnica o tecnológica	17,2%	12,4%	6,3%
Universitaria incompleta	6,9%	7,4%	6,5%
Universitaria completa	17,9%	24,1%	33,4%
Posgrado	10,2%	3,5%	45,3%
Ninguno	0,6%	0,0%	0,4%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Encuesta Multipropósito 2017

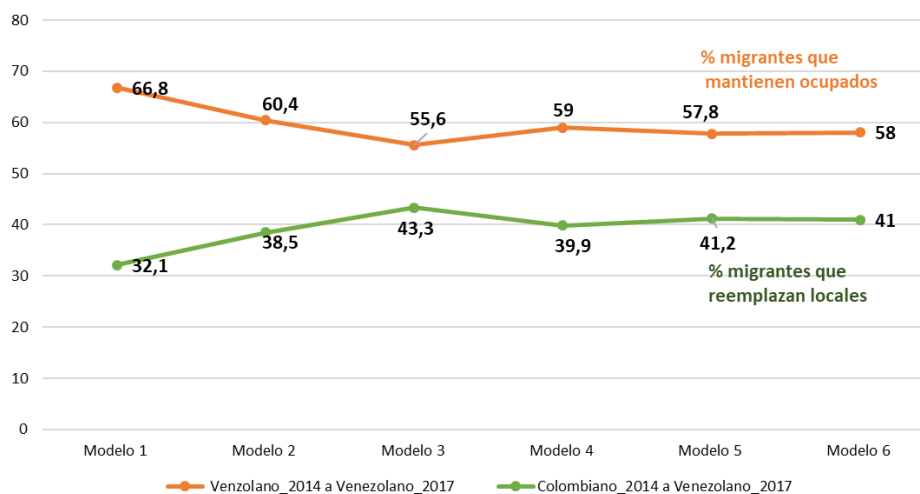
La caracterización previa pone de manifiesto la precariedad de las condiciones en las que la población migrante está accediendo al mercado laboral de la ciudad, lo cual se refleja en tasas de informalidad cercanas al 75 %, de una población que en su mayoría se encuentra ocupada (65 % de la población económicamente activa) y que presenta niveles de cualificación similares a los de la población no migrante de la ciudad de acuerdo con la tabla 4.

La Secretaría Distrital de Integración Social llevó a cabo una estimación de la magnitud en la que se han sustituido o creado nuevos trabajos en el mercado laboral de Bogotá, por el efecto del flujo migratorio de personas venezolanas.

La estimación de la dinámica del mercado laboral, como resultado de los procesos de migración, implica que se debe tener información de un grupo de individuos ocupados (colombianos y migrantes venezolanos) a través del tiempo. Para esta tarea fue necesario recurrir a la reconstrucción de paneles artificiales, utilizando las encuestas de corte transversal y la técnica de emparejamiento, es decir, encontrar mediante metodologías estadísticas los individuos más similares posibles entre dos encuestas transversales. De esta manera, la metodología econométrica utilizada para la estimación partió de la construcción de un panel utilizando la información de la Encuesta Multipropósito para Bogotá de los años 2014 y 2017.

Los resultados obtenidos permiten afirmar que la tasa de sustitución es positiva, lo que implica que el incremento del consumo de la población migrante y la estructura económica y demográfica de la ciudad no alcanzaron a compensar la caída en el número de empleos locales entre los años 2014 y 2017. Esto quiere decir que se están sustituyendo más trabajos locales por foráneos a una tasa que oscila entre el 32 % y el 41 % (gráfica 8).

Gráfica 8. Tasa de sustitución ocupados locales y migrantes



Modelo 1: Solo se corre el modelo básico con las variables de edad, nivel educativo del padre y de la madre, años escolaridad y sexo.

Modelo 2: Variables del modelo 1 + informalidad

Modelo 3: Modelo 2 + estructura de gasto de los hogares

Modelo 4: Modelo 3 + sector económico

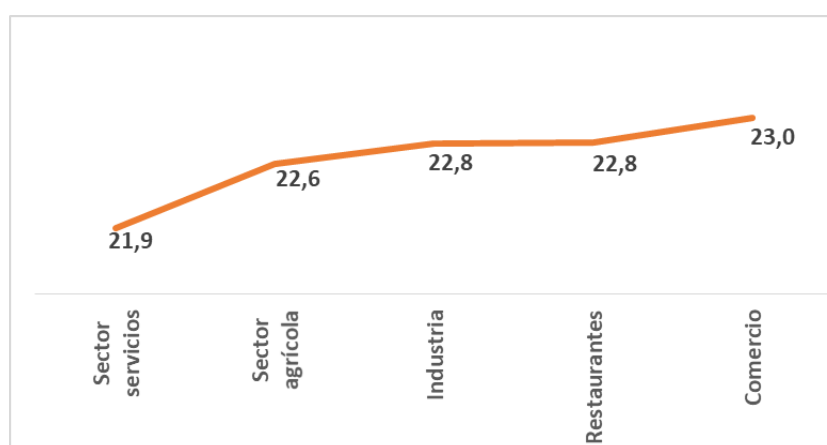
Modelo 5: Modelo 4 + tamaño del hogar

Modelo 6: Modelo 5 + estructura de riqueza de los hogares + dummy si el migrante es venezolano
Metodología: Panel sintético con emparejamiento y 500 replicaciones bootstrapping siguiendo la metodología de Dang & Lanjow (2008) Banco Mundial.

Fuente: Cálculos propios Secretaría Distrital de Integración Social con datos DANE – Encuesta Multipropósito Bogotá 2014 y 2017.

El sector económico también resulta relevante a la hora de sustituir trabajo, por ejemplo, los sectores de comercio y restaurantes son los que más sustituyen empleo local por mano de obra migrante, en tasas cercanas al 23 %. Por la misma magnitud, el sector informal explica la alta sustitución con una tasa aproximada del 22,5 %.

Gráfica 9. Tasa de sustitución ocupados locales y migrantes por sectores



Fuente: Cálculos propios Secretaría Distrital de Integración Social con datos DANE – Encuesta Multipropósito Bogotá 2014 y 2017. Metodología: panel sintético con emparejamiento y 500 replicaciones bootstrapping siguiendo la metodología de Dang & Lanjow (2008) Banco Mundial.

Como resultado de este análisis se puede concluir que los efectos del influjo de migrantes al mercado laboral bogotano parecen estar generando significativas presiones sobre la oferta laboral, causando tasas de sustitución con los trabajadores locales de alrededor del 41 % y que el aumento del consumo proveniente del gasto de los hogares foráneos parece no compensar aún la caída del consumo de los locales que son sustituidos laboralmente.

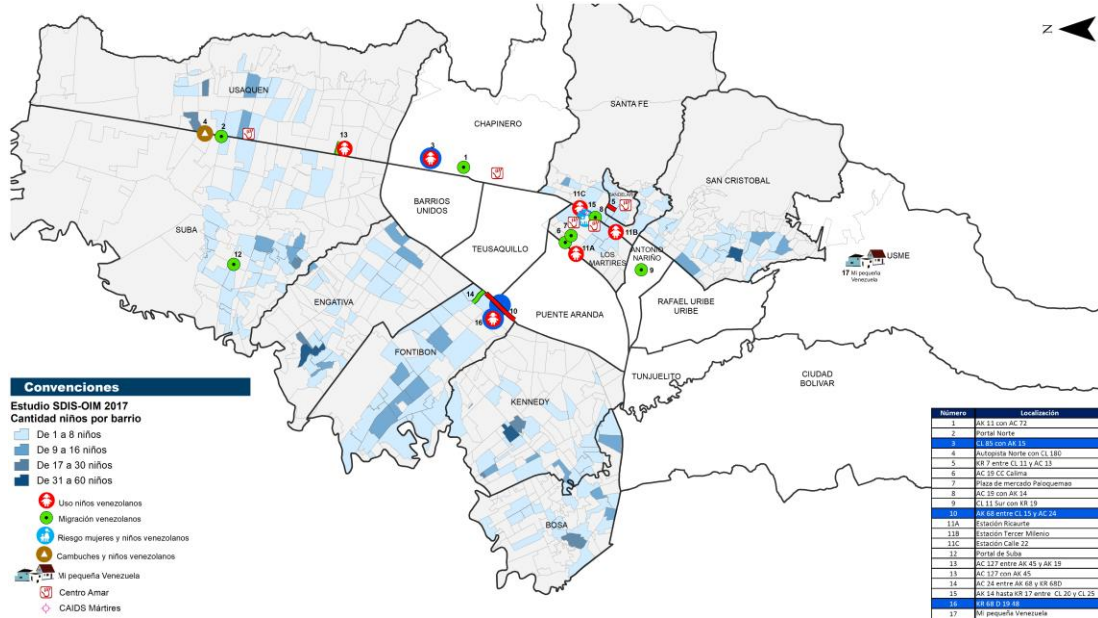
Niñas y niños migrantes

Dentro de los efectos de la migración se reconoce la ruptura de las familias y las precarias condiciones económicas de la población migrante irregular, hechos que afectan principalmente a las niñas y niños y que traen consigo situaciones como el abandono, la desnutrición, el maltrato, el tráfico de personas, el reclutamiento por parte de estructuras ilegales, la explotación sexual, la violencia intrafamiliar y de género, entre otras.

A partir de lo anterior, una de las principales problemáticas que ha generado la migración en la ciudad ha sido la utilización de niños, niñas y adolescentes migrantes para pedir dinero en la calle y el trabajo infantil. Por medio de ejercicios de identificación y caracterización a nivel territorial se han logrado detectar alrededor de 16 nodos en diferentes puntos de Bogotá, donde se presenta

una alta concentración de niños y niñas en riesgo de trabajo infantil.

Mapa 1. Puntos de uso de niños en calle - migración



Fuente: Subdirección para la Adulthood y Subdirección para la identificación, caracterización e integración - junio 2019

Aunque el Distrito ha facilitado el acceso de niños, niñas y adolescentes a la oferta existente de servicios dirigidos a la infancia, jardines infantiles, centros Amar y colegios, amparados en los instrumentos nacionales e internacionales que protegen los derechos de esta población, la Secretaría Distrital de Integración Social con el fin de fortalecer la atención a la población migrante, especialmente aquella dirigida a niñas, niños y adolescentes, dio apertura a un servicio de atención transitoria a la población de primera infancia, infancia y adolescencia en flujo mixto migratorio, que se encuentre en la ciudad de Bogotá en situación de riesgo de vulneración de derechos conocido como centro Abrazar.

De otra parte, es necesario apuntar a políticas incluyentes que permitan la regularización de los adultos migrantes y el fortalecimiento de los servicios dirigidos a la infancia, adolescencia y juventud migrante. Esto con el fin de contribuir a la reducción de los efectos adversos de la migración en las condiciones socioeconómicas de los hogares, previniendo así la entrada forzosa de niños, niñas y adolescentes en dinámicas de trabajo infantil.

3.3 Efectos de la migración en la ciudad

La migración está teniendo impactos significativos en las comunidades receptoras, puesto que se está presentando una llegada rápida de personas en condición de vulnerabilidad socioeconómica, que se ubican en áreas de la ciudad que se caracterizan por sus complejas dinámicas sociales. Esto es particularmente cierto para los migrantes irregulares.

De acuerdo con el Banco Mundial en su informe de 2018 'Migración desde Venezuela hasta Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo', la población migrante

tiene dos veces mayor probabilidad de estar desempleada que la población de las áreas receptoras y cerca de la mitad vive en condiciones de pobreza. Dicho estudio estima que para el año 2018 se requeriría entre el 0,26 % y el 0,41 % del PIB para proveer servicios a la población retornada y migrante.

Adicionalmente, en Bogotá se están presentando impactos sociales negativos que se encuentran localizados y concentrados en las zonas cercanas a los 16 puntos identificados, frente a los cuales se requieren acciones de prevención e intervención urgentes. Entre estos están las dinámicas de trata de personas, la explotación sexual, la separación de niños, niñas y adolescentes de sus núcleos familiares, así como la violencia intrafamiliar y de género.

La situación de irregularidad migratoria de una gran parte de la población genera una sobrecarga del mercado laboral, potenciales retrocesos en la reducción de la pobreza multidimensional y aumento de brotes xenófobos, entre otras situaciones adversas y complejas para la ciudad y para el país.

Como se planteó anteriormente los efectos del influjo de migrantes al mercado laboral bogotano parecen estar significando presiones sobre la oferta laboral, generando tasas de sustitución con los trabajadores locales de alrededor del 41 %. Así mismo, el aumento del consumo, proveniente del gasto de los hogares foráneos, parece no compensar aún la caída del consumo de los locales que son sustituidos laboralmente. De esta manera se requiere un fortalecimiento estructural de la economía para generar niveles de empleo mayores que reduzcan la sustitución laboral, y un incentivo para aquellos sectores donde la absorción laboral es más complementaria que sustituta como es el caso del sector servicios, especialmente los que generan mayor valor agregado como el sector financiero e inmobiliario y el sector administrativo.

Así mismo se entiende que la migración está generando presiones adicionales en las instituciones y los sistemas de servicios, lo cual exige de mayor articulación y respuesta por parte de las distintas entidades del Distrito y de los sectores que hacen parte de la ciudad.

Un análisis adicional que debe realizarse es el efecto en los indicadores de ciudad de las tasas de embarazo temprano, teniendo en cuenta la tasa de natalidad en los jóvenes migrantes venezolanos y su potencial impacto positivo en la composición demográfica capital frente al fenómeno de envejecimiento antes descrito.

Alcanzar la estabilización de las condiciones de vida de la población migrante en el corto plazo y lograr así una inclusión social efectiva, requiere de la provisión de servicios sociales esenciales, enfocados principalmente en el acceso a los servicios de salud, el enrolamiento al sistema educativo de la población en edad escolar y la atención integral a niños, niñas y jóvenes. Complementariamente, es necesario el acceso de esta población a mercados de trabajo que ofrezcan empleos no precarios y oportunidades de generación de ingresos.

4. Discapacidad

4.1 Situación problemática

Si bien las políticas públicas dirigidas a la atención de las personas con discapacidad han tenido avances significativos en los últimos años, tanto en Colombia como en Bogotá, aún persisten retos importantes, principalmente en lo relacionado con la inclusión efectiva de esta población, ya que,

si bien la política pública tiene como principio la inclusión, aún se evidencia un enfoque de atención y cuidado en la prestación de los servicios sociales. Adicionalmente, la compleja definición que se da a la discapacidad impone retos desde la conceptualización misma de este grupo poblacional²⁴.

Son las limitaciones de la interacción con los entornos sociales, económicos y culturales las que generan las barreras para una inclusión efectiva de las personas con discapacidad. Así mismo, y desde el punto de vista del desarrollo económico, es posible identificar una relación directa entre las barreras sociales y de acceso con la discapacidad y la situación de pobreza, ya que los ciudadanos con discapacidad podrían tener una “menor participación económica y unas tasas de pobreza más altas que las personas sin discapacidad” (Sistema Distrital de Discapacidad, 2016, p. 3).

Adicionalmente, se identifica una problemática asociada a la cuantificación de las personas con discapacidad. Y es que si bien a través de la Circular Nro. 085 de 2010 entró en vigor el Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD), a la fecha su implementación presenta varias limitaciones que impiden saber con exactitud cuántas personas con discapacidad hay en la ciudad. Dentro de los factores que restringen la cobertura del registro se encuentra que es voluntario, parte del autorreconocimiento de la persona, en algunos casos es requisito para acceder a subsidios o permisos especiales de movilidad, y depende de la frecuencia con la que la persona con discapacidad actualice su información.

4.2 Evolución y estado del arte de la discapacidad en la ciudad

A continuación, se profundiza en los aspectos sociodemográficos y de bienestar que caracterizan a la población con discapacidad de la ciudad, en las siguientes dimensiones: salud, educación, inclusión productiva, situación económica, tiempo libre, redes de apoyo, barreras y características de los hogares de las personas con discapacidad²⁵.

Aspectos sociodemográficos

- En Bogotá hay 303.524²⁶ personas con discapacidad, lo que equivale al 3,8 % del total de habitantes de la ciudad. En la zona urbana se concentra el 99,8 % de esta población, y un 0,2 % se encuentra en la zona rural (que equivale a 594 personas con discapacidad). Entre 2014 y 2017, la proporción de personas con discapacidad en la zona urbana de Bogotá pasó de 4,8 % a 3,8 %.
- En términos de grupos etarios, las personas con discapacidad que viven en las zonas urbanas son principalmente adultos y personas mayores. Al comparar la distribución entre

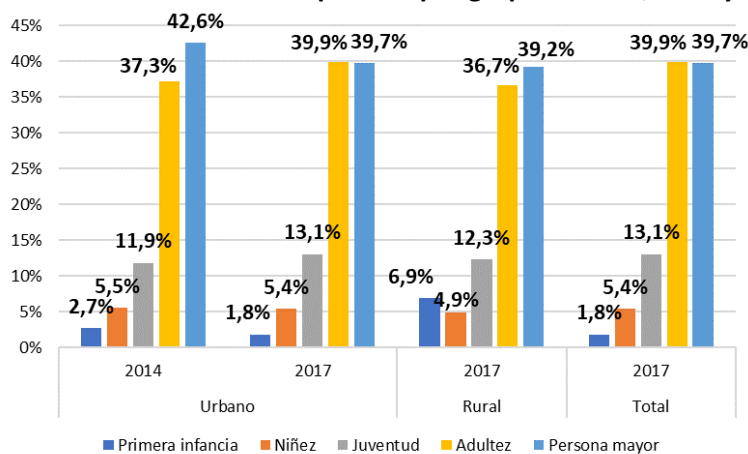
²⁴ Al respecto, la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2006) define la discapacidad como “el resultado de una relación dinámica de la persona con los entornos políticos, sociales, económicos, ambientales y culturales donde encuentra limitaciones o barreras para su desempeño y participación en las actividades de la vida diaria”. No muy lejos se encuentra el alcance dado a la definición de la discapacidad en la Política Pública de Discapacidad para el Distrito Capital, donde se establece que “la comprensión de la discapacidad es amplia y considera una variedad de orientaciones; así para esta PPDD se asume como un concepto complejo y multicausal cuya comprensión requiere la no-adscripción a posturas dicotómicas, unidimensionales y excluyentes sino la adopción de diversas posturas conceptuales. A esto se suma que la discapacidad es un concepto dinámico porque es el resultado de la interacción entre la persona y el ambiente en que vive”.

²⁵ Encuesta Multipropósito de 2017.

²⁶ Teniendo en cuenta el subregistro que presenta el Registro de localización y caracterización de personas con discapacidad de la Secretaría Distrital de Salud, por las limitaciones enunciadas anteriormente, se utilizó como fuente la Encuesta Multipropósito Bogotá 2017 que además cuenta con la información más actualizada (DANE).

2014 y 2017, se observa que los patrones son los mismos, con la diferencia de que han disminuido las personas mayores. Vale la pena resaltar que, si bien en la zona rural la distribución entre grupos etarios es similar a la de la zona urbana, hay una mayor proporción de niños y niñas entre 0 y 5 años (Ver Gráfica 10).

Gráfica 10. Personas con discapacidad por grupos etarios, 2014 y 2017



Fuente: Encuesta Multipropósito de Bogotá 2014 y 2017

Salud²⁷

- En 2017, el 93,9 % de las personas con discapacidad que viven en Bogotá están afiliadas a alguna entidad de seguridad social en salud, esta cifra es similar para la zona urbana (94,8 %) y rural (93,9 %), pero implica una disminución de 1,4 puntos porcentuales con relación a las personas afiliadas en 2014.
- En la zona urbana, tanto en 2014 como en 2017, el 66 % de las personas con discapacidad están afiliadas al régimen contributivo, mientras que el 29 % lo están al régimen subsidiado. Estas cifras difieren de la zona rural donde el 31 % pertenecen al régimen contributivo y el 68 % al subsidiado.
- En la zona urbana en 2017, el 69,7 % de las personas siguen algún tratamiento médico asociado a su discapacidad. Esta cifra es 2,2 puntos porcentuales superior a la registrada en 2014, y 17,4 puntos porcentuales superior a la de la zona rural. En el 51 % de los casos la discapacidad que presentan las personas les permite realizar sus actividades cotidianas, pero con dificultad; en el 25 % de los casos le impide desarrollar actividades diarias como trabajar o estudiar; y para el 24 % no afecta las actividades cotidianas.
- Según los criterios establecidos por la Escala Latinoamericana y del Caribe de Seguridad Alimentaria - ELCSA, el 71,5 % de las personas con discapacidad de la zona urbana de Bogotá están en seguridad alimentaria y el 17 % en inseguridad leve. Con relación a la zona rural, el 47 % están en seguridad alimentaria, el 39 % en inseguridad leve y el 12 % en inseguridad moderada.
- En relación con los hábitos de las personas con discapacidad, se observa que el 68,9 % en la zona urbana y el 76,1 % en la zona rural no practicaron deporte ni tuvieron actividad física en el mes anterior a la aplicación de la encuesta, esto principalmente sucedió porque

²⁷ Encuesta Multipropósito de 2014-2017.

el estado de salud no se los permitió (73,6 % y 62,5 %, respectivamente).

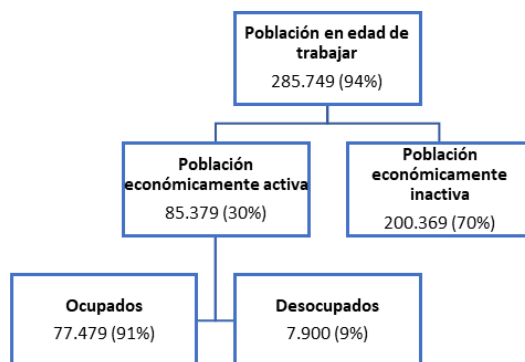
Educación²⁸

- El 17 % de las personas con discapacidad solo han cursado algunos años de primaria (35% en la zona rural), el 15,3 % ha cursado toda la primaria, el 15,6 % algunos años de secundaria, y el 15,4 % completó la secundaria. El 89 % de las personas con discapacidad mayores de cinco años saben leer y escribir (82 % en la zona rural).
- El 11 % de las personas con discapacidad en 2017 estaban estudiando al momento de la encuesta (13 % en la zona rural), el 31 % cursaba básica primaria, y el 21 % básica secundaria (42 % y 23 %, respectivamente en la zona rural).

Inclusión productiva²⁹

- El 94 % de las personas con discapacidad de la ciudad se encuentran en edad de trabajar, pero de ellos, solo el 30 % son población económicamente activa. De hecho, de las personas con discapacidad mayores de 10 años³⁰, en 2017 el 24 % ocuparon la mayor parte del tiempo trabajando en la semana anterior a la encuesta, este porcentaje fue de 28,7 % en 2014; pero, el 36 % presentan pérdida de capacidad laboral (29 % en 2014). De las personas que están ocupadas, el 47,4 % se desempeñan como obreros o empleados de empresas particulares y el 32,1 % son trabajadores independientes o por cuenta propia (ver gráfica 11).

Gráfica 11. Estructura de la fuerza de trabajo, personas con discapacidad, Bogotá, 2017



Fuente: Secretaría Distrital de Integración Social con base en Encuesta Multipropósito de Bogotá, 2017

- El 49,6 % de las personas con discapacidad ocupadas están cotizando a un fondo de pensiones (46,2 % en 2014). Pero, entre las personas con discapacidad mayores de 15 años³¹, el 65,9 % no cotizan en un fondo de pensiones en la zona urbana en 2017, esta cifra es de 83,8 % en la zona rural. En 2014, este dato fue 3,4 puntos porcentuales menor.

²⁸ Encuesta Multipropósito de 2014 - 2017.

²⁹ Ídem.

³⁰ Para el cálculo se incluyó la zona rural de Bogotá, por tanto, según la definición del DANE aplica para personas mayores de 10 años.

³¹ Las preguntas de mercado laboral se hacen a todas las personas que hacen parte de la población en edad de trabajar.

Situación económica

- La incidencia de la pobreza multidimensional - IPM para Bogotá en 2017, según cálculos propios de la Secretaría Distrital de Integración Social, fue de 4,86 %, en la población con discapacidad que vive en la zona urbana es casi el doble, 9,7 %, mientras que en la zona rural es seis veces la cifra de Bogotá, 30,1 %.
- En el 60 % de los hogares en los que hay al menos una persona con discapacidad los ingresos solo alcanzan para cubrir los gastos mínimos (48,5 % en la zona rural) y en el 23 % no alcanzan para cubrir estos gastos (42,8 % en la zona rural). En 2017 solo el 13 % de las personas con discapacidad mayores de 10 años³² recibieron algún ingreso por concepto de pensión de jubilación, sustitución pensional, invalidez o vejez (3,5 % en la zona rural). Esta cifra fue 6 puntos porcentuales mayor en 2014.

Tiempo libre³³

- En 2007, las principales actividades que hacen las personas con discapacidad en su tiempo libre son pasear o caminar (46 %), salir a comer con amigos o familiares (30 %), visitar parques recreativos, de diversión o centros interactivos (20 %), leer libros (17 %) e ir a cine (12 %). Sin embargo, el 37 % de las personas con discapacidad no realizaron ninguna de las actividades por las que se preguntaban en la encuesta.

Redes de apoyo³⁴

- En el 47 % de los casos, el cuidador principal de la persona con discapacidad es un miembro de su hogar, sin ninguna remuneración, el 11 % no tienen quien los cuide. El 33,4 % no requieren cuidado permanente.
- Cuando las personas con discapacidad tienen problemas tanto económicos como personales, acuden principalmente a miembros de su hogar (55 % y 71 %, respectivamente) y a familiares de otro hogar (44 % y 31 %, respectivamente).

Hogares de las personas con discapacidad

- En 2014, el 12,8 % de los hogares bogotanos tenían al menos una persona con discapacidad, entre ellos, el 9,4 % eran hogares unipersonales y el 13,8 % estaban conformados exclusivamente por personas con discapacidad. Los hogares con al menos una persona con discapacidad tenían un promedio de 3,5 personas por hogar (3,2 fue el tamaño promedio de un hogar bogotano).
- En 2017, el 9,73 % de los hogares bogotanos tenían al menos una persona con discapacidad, entre ellos, el 10,3 % eran hogares unipersonales y el 13,6 % estaban conformados exclusivamente por personas con discapacidad. Los hogares con al menos una persona con discapacidad tenían un promedio de 3,3 personas por hogar (3,0 fue el tamaño promedio de un hogar bogotano).
- En temas de pobreza, del total de hogares pobres multidimensionales urbanos en Bogotá, el 24,14 % son hogares que tienen al menos una persona con discapacidad. Así mismo, mientras que la incidencia de pobreza en el total de hogares bogotanos es de 3,68 %, entre los hogares con al menos un integrante con discapacidad, esta cifra alcanza el 9,12 %.

³² Este rango se da ya que son personas que pueden ser beneficiarias de una pensión de alguno de sus padres.

³³ Esta pregunta solo se aplicó en el 2017.

³⁴ Ídem.

- En la zona rural en 2017, el 19,37 % de los hogares bogotanos tenían al menos una persona con discapacidad, entre ellos, el 9,7 % eran hogares unipersonales y el 16,9 % estaban conformados exclusivamente por personas con discapacidad. Los hogares con al menos una persona con discapacidad tenían un promedio de 3,8 personas por hogar (3,4 fue el tamaño promedio de un hogar rural bogotano).
- Del total de hogares pobres multidimensionales rurales en Bogotá, el 31,4 % son hogares que tienen al menos una persona con discapacidad. Así mismo, mientras que la incidencia de pobreza en el total de hogares rurales bogotanos es de 18,16 % entre los hogares con al menos un integrante con discapacidad, esta cifra alcanza el 29,44 %.

4.3 Efectos de la no inclusión efectiva de las personas con discapacidad

Las políticas públicas dirigidas a la atención de las personas con discapacidad han tenido avances significativos en los últimos años, tanto en Colombia como en Bogotá, no obstante, aún persisten retos importantes:

En primer lugar, y de manera transversal, es necesario un cambio en el enfoque de los servicios sociales. La ciudad tiene el reto de pasar de un enfoque básico de atención y cuidado a uno de inclusión efectiva en entornos educativos, productivos, culturales, etc. Si bien la política pública tiene como principio la inclusión, y en la administración 2016-2020 se avanzó de manera importante, aún se evidencia que no se ha superado el enfoque básico³⁵.

En segundo lugar, la ausencia de una definición clara y precisa sobre la discapacidad impide una acción coherente de parte del Estado para disminuir las barreras actitudinales, físicas y de acceso. La Secretaría Distrital de Integración Social entrega un estudio sobre aquellas barreras actitudinales con el diagnóstico actualizado a 2019³⁶

En tercer lugar, y en términos del déficit cuantitativo, es apremiante saber con precisión cuántas personas con discapacidad viven en Bogotá y sus características, para la formulación e implementación de políticas públicas, programas, proyectos y servicios acordes con la realidad de esta población en los entornos educativo, productivo, recreativo, deportivo y cultural.

Finalmente, el proceso de transición demográfica que viene atravesando la ciudad -envejecimiento demográfico de la población- acentuará las dinámicas de discapacidad generando nuevos retos para la Administración Distrital. Por lo tanto, es necesario fortalecer los servicios sociales integrales para que respondan al curso de vida de las personas con discapacidad y a las necesidades específicas de cada etapa, pero que al mismo tiempo involucren a todos los sectores de manera articulada como infraestructura, movilidad, salud, recreación, productividad, cultura, educación, seguridad, entre otros.

³⁵ Evaluación de resultados Centros Crecer e Integrarte (atención externa) de la Secretaría Distrital de Integración Social. Realizada por el Centro Nacional de Consultoría 2018-2019

³⁶ Estudio de caracterización de cuidadores y línea base de barreras actitudinales frente a la discapacidad. Elaborado por Econometría Consultores 2019.

5. Habitabilidad en calle

5.1 Situación problemática

Según datos del último censo de habitantes de calle, realizado por el DANE en el 2017³⁷, en la ciudad había 9.538³⁸ habitantes de calle: 8.477 hombres (88,9 %) y 1.061 mujeres (11,1 %). Esta población corresponde a las personas sin distinción de sexo, raza o edad, que hacen de la calle su lugar de habitación, ya sea de forma permanente o transitoria³⁹.

Si bien Bogotá ha avanzado en la formulación e implementación de una política pública para abordar el fenómeno de la habitabilidad en calle, tal como lo señala la Sentencia T-043 de 2015 de la Corte Constitucional, aún se deben fortalecer tres aspectos:

- Confrontación de los derechos de la ciudadanía y las personas que habitan la calle: espacio público (seguridad, convivencia, consumo de sustancias psicoactivas).
- Disminuir la segunda razón de inicio de habitabilidad en calle: los conflictos familiares.
- Fortalecer el trabajo interinstitucional dado que el fenómeno debe ser abordado no solo desde un enfoque de seguridad o como competencia exclusiva del sector social. Es necesario, entender su complejidad y los factores asociados a las razones de inicio y de permanencia en calle.

5.2 Evolución y estado del arte del fenómeno de habitabilidad en calle

Uno de los temas que ha estado entre las mayores preocupaciones de la Alcaldía Mayor y de la opinión pública es el relacionado con los ciudadanos habitantes de calle y la forma como se aborda este fenómeno social. Acorde con este interés, en el Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos” 2016-2020 quedó consignado el proyecto estratégico “Prevención y atención integral del fenómeno de habitabilidad en calle”, diseñado desde un enfoque de prevención y no sólo de atención, con el fin de dignificar, reducir y resignificar la habitabilidad en calle, en línea con la política pública distrital y el marco constitucional del país.

Comparando las cifras del Censo de 2017 con el de 2011, se observa que no ha variado significativamente el número de habitantes de calle en Bogotá. Pasó de 9.614 habitantes de calle en 2011 a 9.538 en 2017, mientras la población bogotana creció 8,2 % en el mismo período.

Tabla 5. Resultados censos de habitante de calle 2011 y 2017

Censos	2011	2017
Total habitantes de calle	9.614	9.538
Tasa de crecimiento	14,7 %	-0.8 %
Población de Bogotá	7.467.804	8.080.734

³⁷ Convenio interadministrativo Nro. 7611 de 2017 entre el Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE y Fondo Rotatorio del DANE (FONDANE) y la Secretaría Distrital de Integración Social, cuyo objeto es “Aunar esfuerzos técnicos, físicos, administrativos y económicos para la realización del VII Censo de habitantes de calle de Bogotá, el cual permitirá realizar la caracterización sociodemográfica y socioeconómica de dicha población”.

³⁸ Del total de habitantes de calle, 6.946 fueron identificados a través de encuesta directa y 2.592 por observación. Los resultados son producto del conteo que se realizó en la última semana de octubre y la primera de noviembre de 2017, tiempo en el que 460 personas entre censistas, supervisores y personal operativo, de la Secretaría y el DANE, recorrieron las calles de las 19 localidades urbanas de Bogotá, en dos turnos de 6 de la mañana a 2 de la tarde y de 10 de la noche a 5 de la mañana.

³⁹ Definición según lo establecido en la Ley 1641 de 2013.

Tasa de crecimiento		5,9 %	8,2 %
----------------------------	--	-------	-------

Fuente: DANE

Principales resultados VII Censo de habitantes de calle (2017)

Localización

- Los habitantes de calle están dispersos por la ciudad, no obstante, tres localidades concentran el 55 % de esta población: Los Mártires, Santa Fe y Kennedy.

Distribución etaria

- El promedio de edad de los habitantes de calle en Bogotá es 38,3 años (38,4 en los hombres y 37,2 en las mujeres).
- En relación con la estructura etaria, los menores de 18 años representan el 1 %, los jóvenes entre 18 y 28 años el 25 %, los adultos entre 29 y 59 años el 66 % y los adultos mayores el 8 %.

Lugar de nacimiento

- El 58 % nació en Bogotá y el 0,5 % en otro país.

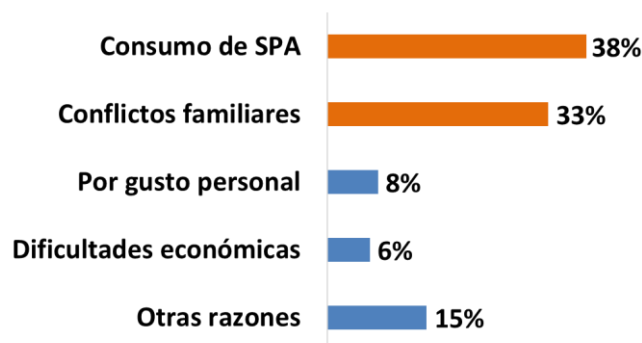
Datos demográficos

- El 93,4 % tiene un documento de identificación: registro civil, cédula de ciudadanía, tarjeta de identidad o cédula de extranjería.
- El 95 % se reconoce heterosexual, el 1,7 % homosexual y el 1,5 % bisexual.

Razones de inicio y permanencia de vida en calle

- Las principales motivaciones para iniciar la habitabilidad en calle son el consumo de sustancias psicoactivas - SPA (38 %) y los conflictos o dificultades familiares (33 %).

Gráfica 12. Razones de inicio de vida en calle



Fuente: DANE – VII Censo de habitantes de calle 2017

- En promedio llevan viviendo en calle 13,7 años.
- El 38,2 % continúa en calle por consumo de sustancias psicoactivas, el 13,8 % por gusto personal y el 11 % por dificultades económicas.

Habitabilidad en calle

- El 66 % duerme en la calle, el 24 % en una institución y el 10 % en un dormitorio

transitorio.

Nivel educativo

- El 7,9 % de los habitantes de calle son analfabetas, al desagregar por sexo, el 7,4 % de los hombres y 12,8 % de las mujeres. En promedio, los habitantes de calle tienen 6,8 años de escolaridad, para el grupo de hombres este promedio es de 7 años y para el de las mujeres de 5,9 años. El 5,5 % no tiene ningún nivel educativo y el 5,8 % tiene educación técnica, tecnológica o profesional.

Salud y consumo de sustancias psicoactivas

- El 33,2 % de los habitantes de calle tuvo algún problema de salud en los treinta días previos al Censo, de estos el 42,2 % asistió a alguna entidad de salud para tratar el problema y el 8,5 % de estos no fue atendido por el personal médico. El 40 % no hizo nada para tratar el problema de salud. El 23,3 % de los habitantes de calle presenta algún tipo de discapacidad.
- El 90,4 % de los habitantes de calle consume alguna sustancia psicoactiva (incluyendo cigarrillo y alcohol).
- Las sustancias más consumidas por los habitantes de calle son el cigarrillo (75 %), el bazuco (65 %) y la marihuana (56 %).
- En 2017 baja el consumo de bazuco y aumenta el de cocaína, heroína, pepas e inhalantes.

Redes familiares e institucionales

- El 67 % de los habitantes de calle participa en algunos de los servicios ofrecidos por la Alcaldía Distrital, el 18 % recibe ayuda de algún familiar y el 13 % de alguna institución privada o religiosa. El 38 % no tiene contacto con ningún familiar.
- El 81 % conoce los programas de la Alcaldía. El 67,7 % los usa. El 32,3 % conoce los programas, pero no los usan.

Generación de ingresos

- Para generar ingresos, el 40 % de los habitantes de calle recoge material de reciclaje, el 19 % pide dinero, el 17 % limpia vidrios, el 1 % ejerce la prostitución, el 6,5 % realiza alguna actividad ilegal y el 16,5 % restante otra actividad.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que existen una serie de debilidades individuales y colectivas, de la ciudadanía y de las familias, frente a sus capacidades para afrontar los riesgos y amenazas que genera el fenómeno de la habitabilidad en calle, lo que impacta en la reproducción de este y la llegada a habitar las calles por parte de niños, niñas y adolescentes.

Algunas problemáticas asociadas a dichas debilidades son la violencia intrafamiliar que se refleja en 11.649 denuncias durante el 2018⁴⁰ (aunque disminuyó frente al 2017 en un 3 % con 12.032 denuncias); el abandono de niños, niñas y adolescentes, por parte de sus familias, que se evidencia en 240 procesos administrativos de restablecimiento de derechos abiertos por abandono y abandono por negligencia⁴¹; la violencia sexual representada en 3.664 denuncias por casos de

⁴⁰ Casos de víctimas de violencia intrafamiliar entre los 6 y los 26 años. Fuente: Sistema de Información de Registro de Beneficiarios de la Secretaría Distrital de Integración Social.

⁴¹ Sistema de Información Misional. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

violencia sexual y 357 procesos administrativos de restablecimiento de derechos abiertos por explotación sexual comercial⁴². Otro tema asociado, es cómo prevenir o controlar el abuso en el consumo de sustancias psicoactivas. Según la Secretaría Distrital de Salud⁴³, en 2018 había 5.633 personas que presentaban consumo problemático o policonsumo de sustancias psicoactivas.

Los niños, niñas y adolescentes que se ven involucrados en estas problemáticas pueden quedar en riesgo de habitar la calle, situación que empieza generalmente a reflejarse en el ausentismo escolar, el cual se ubicó en 1,6 %⁴⁴ en el 2017 (En el 2015 esta tasa estaba en el 3,6 %).

Por otra parte, el ingreso paulatino de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes a las calles se relaciona en algunos casos con su vinculación a actividades delictivas y/o a enfrentar problemas con las autoridades y otros actores, que en ocasiones los llevan a entrar en conflicto con la ley. En el 2018, 4.072 jóvenes y adolescentes fueron vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente⁴⁵.

5.3 Efectos del fenómeno en la ciudad

Todas las acciones adelantadas por la Alcaldía Mayor de Bogotá en favor de los habitantes de calle se someten, por mandato constitucional, a la voluntariedad de aceptación para acceder a los servicios de la ciudad, es decir, el servicio está condicionado a que el beneficiario proporcione su consentimiento informado. Esa condición encuentra su sustento en la jurisprudencia de la Corte Constitucional que concibe la habitabilidad en calle como una forma de vida amparada en el principio de la libertad y el derecho al libre desarrollo de la personalidad⁴⁶. Por lo tanto, ninguna entidad o persona natural puede exigir a los ciudadanos habitantes de calle que adopten un determinado modelo de comportamiento.

Dentro de este marco, la política pública para la habitabilidad en calle promueve la inclusión social desde un enfoque de capacidades, alejándose de estrategias y servicios asistencialistas. Además, articula las diferentes secretarías y entidades del Distrito, promoviendo la participación del sector privado y de las organizaciones del tercer sector, para brindar una gestión integral: social, en salud, educación, desarrollo económico, cultura, recreación, deporte, participación, seguridad y convivencia, entre otros. Finalmente, busca transformar la forma como se relaciona esta población con la ciudad en general.

El fenómeno de la habitabilidad en calle genera un conflicto social bidireccional. Por un lado, la vulneración de derechos de las personas habitantes de calle y en riesgo de habitar calle. Para la administración distrital es un reto diseñar estrategias diferenciales que le permitan, dentro del marco legal, brindar atención en calle a este grupo de personas con el fin de empezar un trabajo de restablecimiento de derechos y de confianza que redunde en su asistencia a los centros de la ciudad.

⁴² Dato entregado por Fiscalía General de la Nación. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Grupo Centro de referencia nacional sobre violencia.

⁴³ Instrumento de vigilancia epidemiológica de las sustancias psicoactivas. Casos de consumo abusivo de sustancias psicoactivas, según subred, localidad, UPZ y sexo para el año 2018 en Bogotá D.C.

⁴⁴ Secretaría de Educación del Distrito. Subsecretaría de Acceso y Permanencia, Dirección de Cobertura, Boletín noviembre 13 de 2018.

⁴⁵ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Sistema Información Misional.

⁴⁶ Sentencia T-323, 2011.

Por otro lado, este fenómeno genera un conflicto asociado a la confrontación de derechos ciudadanos en relación con las dinámicas de calle, tales como uso inadecuado del espacio público, inseguridad, consumo de sustancias psicoactivas y problemas de convivencia. Así mismo, en temas de salud pública, frente al consumo de sustancias psicoactivas y alcohol, y salud mental.

Si bien la habitabilidad en calle, en términos absolutos, solo representa el 0,1 % de la población de la ciudad, sus efectos son de alto impacto para la ciudadanía en general, ante el deterioro físico y social de algunas zonas de alta concentración de esta población. En el imaginario ciudadano se generan asociaciones de la habitabilidad en calle con dinámicas derivadas de actividades ilícitas, venta de estupefacientes, prostitución, delincuencia común, crimen organizado, entre otras, lo que deriva en discriminación y en una mayor marginación de los ciudadanos habitantes de calle.

Enfrentar estos retos trae consigo la necesidad de fortalecer la articulación intersectorial para abordar desde un enfoque integral la prevención y mitigación del fenómeno la habitabilidad en calle, dada la multicausalidad tanto del inicio, como de la permanencia de la habitabilidad en calle, asociada a factores del orden estructural, contextual, familiar y personal.

La presente Administración Distrital logró poner de nuevo en la agenda de ciudad el fenómeno de habitabilidad en calle a partir de la intervención integral y multisectorial en mayo de 2016 del sector conocido como el Bronx, en el que se rescataron 2.053 ciudadanos habitantes de calle. De estos 261 decidieron continuar con el proceso de resocialización. Hoy esas personas han iniciado una nueva historia y son testigos de que la acción coordinada y responsable del Estado es imprescindible para garantizar los derechos de los grupos poblacionales más vulnerables⁴⁷.

6. Ninis

6.1 Situación problemática

El término nini se emplea para referirse a aquellos jóvenes entre 15 y 24 años que no estudian ni trabajan; viene del inglés, NEET, abreviatura de *Not in education, employment or training*. Tanto la academia como los hacedores de política se han interesado en este fenómeno, ya que refleja una amplia gama de vulnerabilidades entre los jóvenes, relacionadas con temas de desempleo, abandono escolar prematuro y desaliento en el mercado laboral, que influyen notablemente en el crecimiento económico, la pobreza y la desigualdad de un país. Según expertos existen tres razones por las cuales los gobiernos y la sociedad deben prestar atención al fenómeno de los ninis:

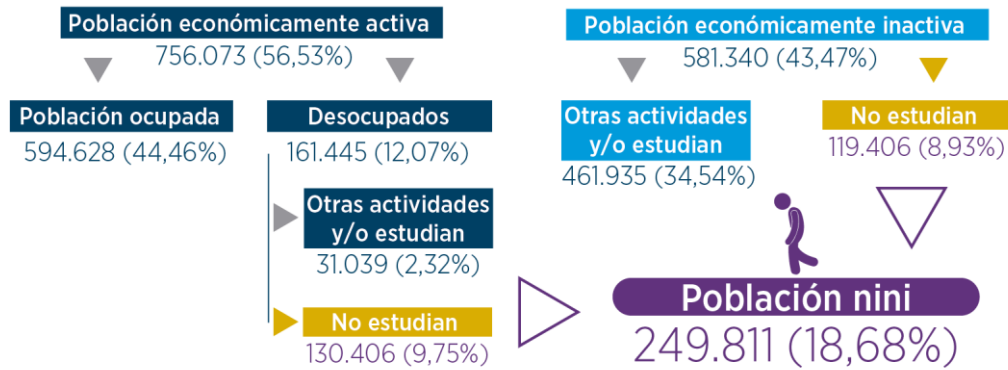
- Contribuyen a la transmisión intergeneracional de la desigualdad (Grogger 1997).
- En algunos contextos, el fenómeno está vinculado a la delincuencia y la violencia (Hoyos, Halsey y Székely 2016).
- No abordar el problema de los ninis podría impedir los beneficios de la transición demográfica.

En Bogotá, 249.811 jóvenes entre los 15 y 24 años no estudiaron ni trabajaron durante el año 2018, lo que representó el 18 % del total de jóvenes en este rango de edad en la ciudad⁴⁸.

⁴⁷ A septiembre de 2019, 668 habitantes de calle superaron el fenómeno y han logrado recuperar sus vidas.

⁴⁸ De acuerdo con los datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2017.

Gráfica 13. Ninis en Bogotá



Fuente: cálculos Secretaría Distrital de Integración Social a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística 2018.

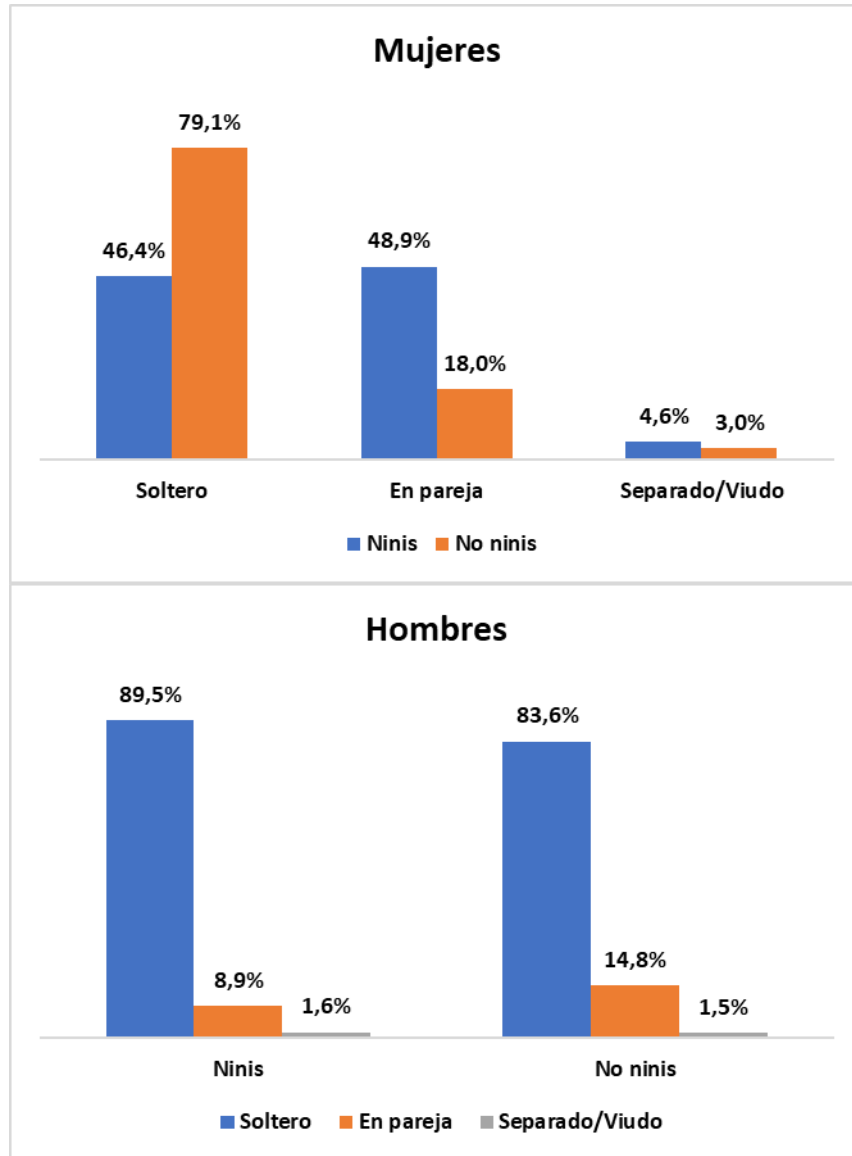
6.2 Evolución y estado del arte del fenómeno ninis

El perfil característico general de un nini en Bogotá es el de una mujer de 20 años, soltera, alcanzó educación media, está dedicada a las actividades del hogar y vive en el hogar de sus padres en una vivienda clasificada en estrato dos.

Por sexo, se observa una marcada disparidad, igual que en el resto del país, América Latina y el mundo, ya que el 62 % de los ninis son mujeres, mientras que el 38 % son hombres. Por edades, la proporción de ninis se empieza a incrementar a medida que aumenta la edad, así, el 84,5 % de los ninis tienen 18 años o más: el 72,1 % de hombres nini está en este rango de edad, frente al 86,2 % de mujeres nini.

Adicionalmente, se presentan diferencias en cuanto al estado civil, el orden dentro del hogar, la actividad principal y las razones para dejar de buscar trabajo o abandonar su último empleo; así mismo, se presentan diferencias en relación con los jóvenes no nini. En este sentido, mientras que el 8,9 % de los hombres nini están casados o en unión libre, el porcentaje de mujeres nini que vive en pareja es del 48,9 %, esta tasa es alta en comparación con el grupo de mujeres no nini, la cual llega al 18 %, así como en el total de mujeres entre 15 y 24 años que es el 24,8 %.

Gráfica 14. Distribución por estado civil



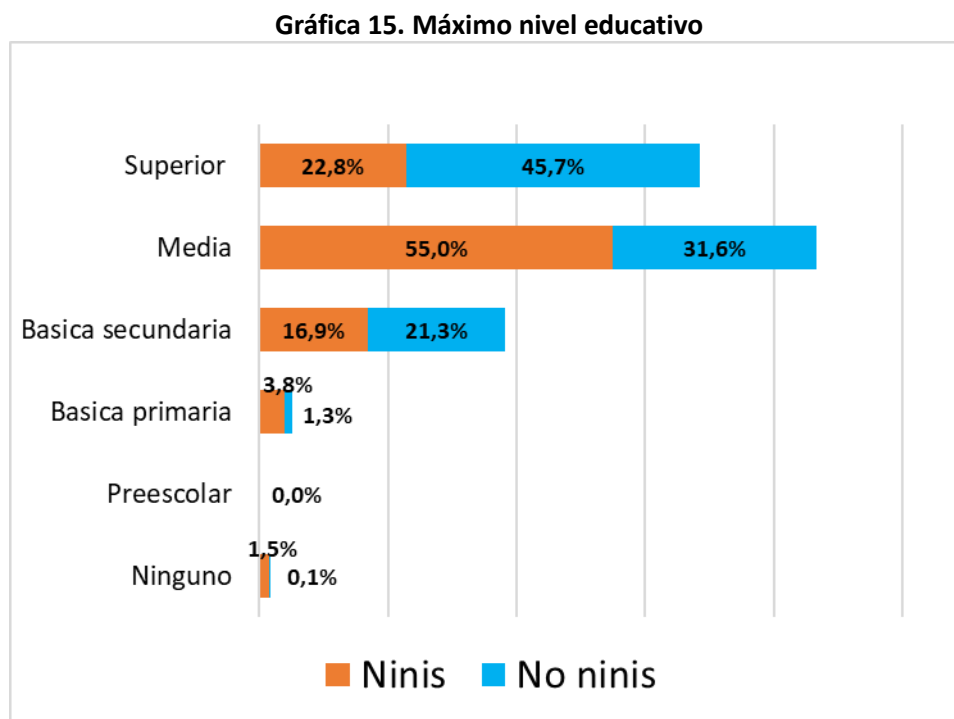
Fuente: cálculos Secretaría Distrital de Integración Social a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística 2017.

De igual manera, mientras que el 89,5 % de los hombres nini están solteros, esta proporción es del 46,4 % en el caso de las mujeres. Por otro lado, los hombres nini que son hijos o hijastros del jefe del hogar constituyen el 70,5 %, mientras que en el caso de las mujeres nini esta proporción alcanza el 42,7 %. En contraste, el 35,9 % de las mujeres son compañeras o cónyuges del jefe de hogar, mientras que tan solo el 1,3 % de los hombres nini ocupa esta posición dentro del hogar.

Un rasgo de vulnerabilidad se refiere a la afiliación al régimen de salud. En el grupo de jóvenes no ninis la tasa de afiliación es del 89,1 %, mientras que entre los ninis esta proporción es del 72,9 %. Adicionalmente, de los ninis que reportan estar afiliados, el 36,4 % pertenece al régimen

subsidiado en salud, frente al 18 % de los jóvenes no ninis.

En temas educativos, el máximo nivel educativo alcanzado por el 45,7 % de los jóvenes no nini es educación superior o universitaria, mientras que, tan solo el 22,8 % de los jóvenes nini está en este nivel educativo, esto a pesar de que el 93,6 % de los jóvenes nini tiene 17 años y más. El 55 % de los jóvenes ninis logró media secundaria frente a un 16,9 % que alcanzó básica secundaria, en contraste, entre el grupo de jóvenes no ninis, estos porcentajes son 31,6 % y 21,3 %, respectivamente.



Fuente: cálculos Secretaría Distrital de Integración Social a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística 2017.

Así mismo, mientras que el 89,4 % de los jóvenes no nini dejó de buscar trabajo para dedicarse a estudiar y el 61,5 % dejó su último trabajo con el mismo fin; en el caso de los ninis, los datos evidencian que el 49,72 % abandonó su último empleo principalmente por responsabilidades familiares y el 36,21 % dejó de buscar empleo por la misma razón.

Para los jóvenes ninis de la ciudad, la principal razón para no buscar un trabajo o instalar un negocio así quieran trabajar corresponde a las responsabilidades familiares (39,0 %), en el caso de las mujeres esta constituye la principal razón (50,4 %) frente a un 3,5 % entre los hombres. Para ellos, la principal razón para no buscar trabajo o instalar un negocio es que no cuentan con la experiencia necesaria (12,9 %).

Entre las razones reportadas por los jóvenes ninis para no estudiar (de acuerdo con la Encuesta Multipropósito 2017), tanto hombres como mujeres manifiestan que la principal razón son los

costos educativos elevados o la falta de dinero: 31,3 % y 27,4 %, respectivamente. Mientras que el 16,28 % de las mujeres reportan no estar estudiando porque deben encargarse de las labores domésticas o del cuidado de menores y otras personas del hogar, solamente el 0,5 % de los hombres reporta dicho motivo. La necesidad de trabajar o buscar trabajo constituye una de las mayores barreras para que los jóvenes nini estudien: 20,7 % del total de ninis; si se desagrega por sexo se tiene que están en esta situación el 25,3 % de los hombres y el 17,20 % de las mujeres.

En cuanto a temas de roles y género, de acuerdo con Hoyos, Halsey y Székely (2016) las mujeres representan dos tercios de la población nini de la región latinoamericana, y en este grupo, los factores de riesgo más importantes asociados a la condición de nini son el matrimonio antes de los 18 años y el embarazo durante la adolescencia. Esta situación se asocia con un aumento del 22,3 % en la probabilidad de que las adolescentes se conviertan en ninis y con una reducción del 21,1 % en la probabilidad de estar solo estudiando, aunque muestra poco efecto en la probabilidad de estar solo trabajando.

Este hecho se confirma también en Bogotá a partir de la información de la Encuesta Multipropósito 2017. Frente a la pregunta ¿Está embarazada actualmente o ha tenido hijos? se observan marcadas diferencias entre las mujeres jóvenes ninis y el resto de las jóvenes entre 15 y 24 años. Mientras que el porcentaje de mujeres nini que respondió afirmativamente a esta pregunta fue del 44,9 %, entre las jóvenes no nini es del 12,1 %. En el total de jóvenes bogotanas, en ese mismo rango de edad, la proporción de mujeres embarazadas o con hijos es del 19,4 %.

En este sentido, mientras que el 10,9 % de los hombres nini están casados o en unión libre, el porcentaje de mujeres ninis que vive en pareja es del 45,2 %, esta tasa es alta en comparación con el grupo de mujeres no ninis, la cual llega al 18,3 %, así como en el total de mujeres entre 15 y 24 años que es el 17,3 %.

Los datos muestran que el porcentaje de jóvenes nini analfabetas es del 2,1 % frente al 0,2 % del resto de jóvenes. El analfabetismo también presenta una marcada brecha entre géneros, dado que el 2,6 % de las mujeres ninis no saben leer ni escribir, frente al 1,8 % de los hombres ninis.

En cuanto a la actividad principal, el 61,5 % de las mujeres, en su mayoría, están dedicadas a labores del hogar, mientras que el 42,4 % de los hombres ninis están dedicados a buscar trabajo. Por otro lado, la principal razón para dejar su último trabajo o no trabajar es la terminación del trabajo temporal para el caso de los hombres nini, con un 26,4 %, mientras que para las mujeres nini es las responsabilidades familiares con un 56,9 %.

En efecto, diversos estudios sobre el fenómeno nini sugieren que la mayor incidencia entre las mujeres puede explicarse a partir de los roles que tradicionalmente están asociados al género como las tareas domésticas y el cuidado. En efecto, al dedicarle más horas a estas labores, las mujeres sufren de «pobreza de tiempo» para buscar un empleo o capacitarse para la inserción laboral. Todo esto significa una limitante para poder salir de la condición nini (Scheerens, 2016).

6.3 Efectos del fenómeno en la ciudad

El impacto de los ninis en el crecimiento económico del país se asocia con la acumulación de capital humano, en este sentido, la investigación de Székely y Karver (2015) *Youth out of school and*

out of work in Latin America: a cohort approach demuestra que, la existencia de ninis en una sociedad tiene efectos negativos en la productividad a largo plazo, mediante la reducción de salarios y oportunidades de empleo durante el ciclo de vida de las personas, afectando de manera negativa el crecimiento económico en conjunto.

A partir de la aplicación de 234 encuestas de hogares en 18 países latinoamericanos, Székely y Karver encontraron que para una cohorte de hombres entre 15 y 20 años, el aumento en un punto porcentual en la tasa de ninis predice una reducción del 7 % en los ingresos; por su parte, en el caso de las mujeres, la reducción es del 3 %. Sin embargo, son las mujeres quienes sufren importantes efectos a largo plazo: su probabilidad de tener trabajo entre los 35 y 40 años desciende 0,5 % si fueron ninis durante la adolescencia.

En América Latina y el Caribe, según datos de la Organización Internacional del Trabajo - OIIT, el 27 % de las mujeres y el 12 % de los hombres entre 15 y 24 años son ninis, coincidiendo con Hoyos, Halsey y Székely, (2016) que estiman, a partir de datos del Banco Mundial, en más de 20 millones de personas (uno de cada cinco en el grupo etario de 15 a 24 años) la magnitud del fenómeno para el continente. Otros estudios, como el de Ferreira, *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*, afirman que una alta tasa de ninis en hogares pobres y vulnerables profundiza las desigualdades existentes, dificultando la movilidad social y la reducción de la pobreza a largo plazo (Ferreira et al, 2013; Vakis et al 2015).

A pesar del buen desempeño económico de la región durante la última década, caracterizado por las altas tasas de crecimiento, así como por la reducción significativa de la pobreza y la desigualdad, para el mismo período se registró un aumento del número total de ninis en la región, a la par de un descenso apenas marginal en su proporción (Hoyos, Halsey y Székely 2016). Esta situación pone en evidencia que el fenómeno de los ninis ha demostrado ser persistente.