

**“Análisis de la relación entre la pobreza multidimensional y las políticas y programas implementados durante el periodo 2018-2021 en las zonas rurales de la Ciudad de Bogotá”**

**PAULA ANDREA GARCIA SANCHEZ**

**Tutor:**

**LUIS ALVARO GALLARDO ERASO**



**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE CUNDINAMARCA**

**FACULTAD CIENCIAS ECONOMICAS**

**PREGRADO ECONOMIA**

**BOGOTÁ**

**2022-II**

## 1. INTRODUCCIÓN

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha definido la Pobreza como “la condición caracterizada por una privación severa de necesidades humanas básicas, incluyendo alimentos, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información. La pobreza depende no sólo de ingresos monetarios sino también del acceso a servicios” (ONU,1995:57), sin embargo, no basta con entender este fenómeno social desde la privación de unas determinadas condiciones , sino como un cumulo de relaciones socio económicas que apartan a las personas del disfrute de condiciones y espacios considerados como normales para el ejercicio de la dignidad humana.

Teniendo en cuenta lo anterior, muchas corrientes de las ciencias económicas, en especial aquellas orientadas hacia el desarrollo humano han considerado que la pobreza tiene un carácter multidimensional, es decir , que puede ser identificada y analizada desde varias dimensiones que permiten analizar las relaciones económicas que se tejen en torno a la misma , pero complementan dicha identificación con las relaciones que las personas y hogares tienen en otras dimensiones de corte cultural, social y político, desde una perspectiva del acceso o no a la garantía de derechos fundamentales, el fortalecimiento de capacidades y la generación de oportunidades.

Según la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS, 2019) en los primeros 20 años de lo corrido de este siglo, Bogotá se ha transformado significativamente en términos de la ampliación de la clase media (teniendo en cuenta la metodología del Banco Mundial, ubicamos aquí a la población con ingresos entre U\$10 y U\$50 diarios), ya que entre 2002 y 2018 esta porción de la población aumentó en un 21%, alcanzando un 51% de la población bogotana. Lo que equivale a 4 millones de personas. Lo que implicó una reducción general de la población en situación de pobreza en el mismo corte, ya que pasó de ser un tercio de la población en 2002 ha conformar solo una décima parte de la población.

Lo que en términos generales marcaba una tendencia sostenida en términos de reducción de la pobreza en la ciudad, sin embargo, en el año 2020, a nivel mundial asistimos a un evento trascendental que ha tenido impactos directos en la economía de planeta y por ende en el nivel de calidad de vida de las personas, la pandemia de COVID-19 o de coronavirus, pandemia que se encuentra en curso y cuyos principales efectos se vivieron durante los dos primeros años, y aun no son claras las consecuencias que ha tenido en relación al comportamiento de la pobreza en la ciudad.

Son conocidas en el ámbito académico y en la opinión pública, cuáles han sido las principales transformaciones en torno a la pobreza en el área urbana de la ciudad, dada su extensión geográfica y demográfica, sin embargo, es necesario preguntarse: ¿Cuál ha sido la evolución de la pobreza multidimensional en el área rural de la ciudad? ¿Qué relación ha tenido dicho comportamiento con las políticas públicas y programas implementados por los gobiernos locales entre los años 2017 y 2021?; De esta manera, este ejercicio investigativo pretende analizar las transformaciones que han vivido en términos de pobreza multidimensional las personas y hogares ubicados en la zona rural de la ciudad de Bogotá, en tanto, hacen parte de la ciudad y representan un motor fundamental del desarrollo local y regional.

El documento contiene en primer lugar un marco metodológico que orienta el que hacer investigativo del ejercicio, seguido de un estado del arte que destaca las principales tendencias en torno al estudio de la pobreza en la ciudad y en el país, en tercer lugar, un marco teórico que define las categorías de análisis de la investigación, en cuarto lugar, un análisis de los Planes de Desarrollo implementados durante el periodo determinado y finalmente un análisis de los ejercicios estadísticos más recientes en torno a la cuestión.

## **2. OBJETIVOS**

### **2.1. Objetivo General**

- Analizar la relación entre la pobreza multidimensional y las políticas públicas y programas implementados durante el periodo 2018-2021 en las zonas rurales de la Ciudad de Bogotá.

### **2.2 . Objetivos Específicos**

- Analizar descriptivamente los programas económicos desarrollados por los gobiernos locales en torno a las zonas rurales de la ciudad de Bogotá.
- Identificar el comportamiento del índice de pobreza multidimensional durante el periodo 2018- 2021 en las zonas rurales de la ciudad de Bogotá.
- Examinar las relaciones existentes entre las políticas y programas desarrollados y el comportamiento del índice de pobreza multidimensional durante el periodo 2018-2021.

### 3. MARCO METODOLÓGICO

#### 3.1 Enfoque de Investigación

Teniendo en cuenta la naturaleza de este ejercicio investigativo, se ha optado por abordar el problema de investigación a partir de un enfoque investigativo mixto, ello quiere decir que dadas las características del objeto de investigación y las complejidades de la realidad social, es importante analizar desde ambos enfoques investigativos (cualitativo y cuantitativo). Entendiendo el enfoque mixto como aquel que: “representa un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación e implican la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias producto de toda la información recabada (meta inferencias) y lograr un mayor entendimiento del fenómeno bajo estudio” (Hernández Sampieri y Mendoza, 2008:34).

En este ejercicio investigativo se quiere comparar la evolución que ha tenido el índice de pobreza multidimensional en las poblaciones que habitan en las zonas rurales de la ciudad de Bogotá y cuál ha sido la incidencia que han tenido las políticas públicas y programas desarrollados por los gobiernos locales que estuvieron entre los años 2017 y 2021, de manera que se requiere de un análisis integral de las cifras existentes sobre pobreza multidimensional y un análisis relacional y documental sobre las políticas públicas y programas implementados con alcance a las zonas rurales de la ciudad.

El enfoque investigativo mixto, permite tener un fotografía integral del fenómeno de estudio, lo que implica una continuidad entre los enfoques cualitativo y cuantitativo, que durante muchos años en la historia de la ciencia se vieron enfrentados como enfoques antagónicos, sin embargo, esta nueva perspectiva permite explorar nuevas posibilidades en los análisis que se gestan en los estudios de diferentes fenómenos, que implican a su vez que las investigaciones con enfoques mixtos no se desarrollen de forma unívoca sino que existen tendencias de acuerdo al objeto de estudio.

Una vez claro el enfoque investigativo, es necesario detallar el método seleccionado para la recolección y análisis de la información:

#### 3.2. Método de la investigación

Como método de investigación se seleccionó el Diseño Exploratorio Secuencial (DEXPLOS) en su modalidad comparativa, que “consiste en la puesta en marcha de una fase inicial de recolección y análisis de los datos cualitativos” (Hernández y Sampieri: 2008: 565), que se encuentran ( para este caso de la formulación de políticas públicas y programas estatales) en el periodo seleccionado, seguida de otra fase en donde “se recaban y analizan datos cuantitativos” (Ibid.,: 565) (para este caso la información estadística oficial de entidades como el DANE, el DNP y la Secretaría Distrital de Planeación) que dan cuenta del estado del fenómeno social a investigar.

Este método permite que haya en primer lugar una recolección de datos cualitativos en torno al fenómeno de estudio, para luego recolectar datos cuantitativos que permiten al investigador o investigadora interpretar los descubrimientos cualitativos, para este caso en particular, la recolección de información cualitativa se encuentra en las políticas públicas

implementadas durante el periodo de estudio determinado en torno al fenómeno de estudio y la información cuantitativa a los resultados encontrados en ejercicios estadísticos que dan cuenta del estado del fenómeno en la realidad.

Finalmente este método incluye una tercera fase de comparación e integración de los datos encontrados en las fases anteriores, para este caso es pertinente que en esta fase se dé prioridad a los datos cuantitativos a partir de la técnica de triangulación de datos, ya que la investigación busca conducir fundamentalmente un análisis cuantitativo a partir de la recolección de datos cualitativos presentes en las políticas y programas desarrollados, ya que los datos permiten conocer el estado actual de la realidad social en relación a la pobreza multidimensional de las zonas rurales de la ciudad de Bogotá.

#### 4. ESTADO DEL ARTE

En la investigación *Análisis de la relación entre la pobreza multidimensional y las políticas y programas implementados durante el periodo 2017-2021 en las zonas rurales de la Ciudad de Bogotá*, es claro que en torno al concepto de pobreza se han tejido diversas construcciones teóricas, que han influido en como las sociedades miden y enfrentan la pobreza de parte de su población, algunas desde una mirada basada únicamente en el nivel de ingresos de los individuos y familias, y otras explorando otras dimensiones que atraviesan las diversas interacciones que los individuos tienen como parte de una sociedad.

Por ello, se tuvieron en cuenta investigaciones desarrolladas por algunas universidades interesadas en el estudio de temas relacionados con la pobreza, la ruralidad y el desarrollo humano. Sin embargo, se hizo una priorización de las mismas en términos del alcance por la variable tiempo y por el número de documentos que existen, lo cual permite realizar un análisis general de las perspectivas y líneas de investigación que sobre la materia existen.

En ese orden de ideas, es muy importante tener en cuenta que los textos analizados de la pobreza multidimensional y ruralidad, se tuvieron en cuenta desde diversos campos de incidencia del tema por tanto se encuentran diversos enfoques de investigación.

Lo anterior, demuestra el amplio margen de perspectivas que se abren en la investigación sobre la pobreza multidimensional y la ruralidad, y tener en cuenta los principales antecedentes en torno al objeto de investigación. A continuación, se describen de forma general los hallazgos que permiten visualizar las líneas de investigación que sobre el tema se han producido y que fueron revisados para la presente investigación:

##### 4.1. Pobreza y Conflicto Armado en Colombia

Los estudios que hacen parte de esta línea de investigación tienen como objetivos principales medir la relación que existe entre la pobreza y el conflicto armado en Colombia, de manera. Ya que es claro que entre los índices de pobreza históricos en el país y el desarrollo de un conflicto armado, social y político hay un relación directa, que incide en las condiciones de vida de los habitantes, en especial de zonas en donde el conflicto ha tenido mayor presencia e impacto.

En primer lugar, encontramos una investigación que concluye que en relación al estudio de la pobreza multidimensional en el país existe “la necesidad de incluir variables relacionadas con aspectos de seguridad (o dimensión de seguridad) que pueda focalizar acciones en términos de capital social y paz. Además, una dimensión de seguridad hará posible inferir un análisis que demuestre en qué medida el conflicto armado tiende a aumentar el nivel de pobreza multidimensional, principalmente en los municipios y zonas rurales y rurales dispersas” (Chávez, 2019: 65), conclusión importante en tanto en relación al Índice de Pobreza Multidimensional, por medio del cual se mide la pobreza multidimensional en el país, existen una variedad de indicadores que si bien exploran varias dimensiones del desarrollo humano, no necesariamente se relacionan con la dimensión de la seguridad humana y es esta la que en la investigación se propone como crucial para establecer el impacto entre ambos fenómenos.

En ese sentido, Chávez (2019) analiza qué en los lugares donde la violencia armada ha permeado la cotidianidad de la vida de las personas, “el uso deliberado de la fuerza física, amenaza la vida de cualquier individuo, grupo o comunidad y como consecuencia deshace los avances que hayan tenido lugar en un territorio y perpetúa las lógicas de la violencia como las de la pobreza” (47), por lo que se evidencian restricciones en las libertades y derechos fundamentales de las personas que hacen parte de comunidades inmersas en las dinámicas de la pobreza.

En segundo lugar, encontramos a Jhon Ariza y Alexander Retajac (sf), quienes continúan en la misma línea de análisis de los efectos del conflicto armado colombiano en la pobreza multidimensional, especialmente en la ruralidad, ya que consideran fundamental el estudio específico de la pobreza multidimensional rural, el estudio analiza la situación del IPM en el sector rural en el país y estima su relación con elementos del conflicto armado, entre los que se destacan el desplazamiento forzado, el retorno de la población y el despojo de tierras y (propias de las zonas rurales).

Para los investigadores la incidencia de la pobreza en las zonas rurales del país es más alta respecto a las zonas urbanas, ya que “de acuerdo con los resultados, la tasa de pobreza rural para Colombia en el año 2014 es del 45,3 %. La Guajira y Vichada representan los dos departamentos con los mayores niveles de pobreza multidimensional con tasas de incidencia superiores al 75% (...) considerando la distribución de este indicador, el rango intercuartílico sugiere que la mitad de los departamentos del país se encuentran en un rango de pobreza rural multidimensional entre 36,2 % y 56,1%” (Ariza y Retajac, sf:14).

En tercer lugar, encontramos un estudio realizado en el año 2022 por la Agencia de Renovación del Territorio (ART)<sup>1</sup>, en donde se plantea que los principales retos por dimensión que han puesto de manifiesto desafíos estructurales de la economía colombiana, especialmente en los departamentos donde existen Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), identificando cuales son los principales retos del país en términos de pobreza y desarrollo con enfoque territorial.

Al respecto la ART (2022) encontró que sin duda alguna la pandemia generada por COVID-19, ha tenido gran incidencia en el comportamiento de la pobreza a nivel territorial, en ese sentido, “fue uno de los eventos más disruptivos en el mundo en 2020 y para mitigar su velocidad de contagio, la gran mayoría de gobiernos implementaron políticas como cuarentenas generalizadas o parciales y restricciones a la movilidad. En conjunto, se suscitó una crisis económica sin precedentes, lo que generó pérdida de ingresos y, con ello, aumento de la pobreza” (65).

---

<sup>1</sup> La Agencia de Renovación del Territorio (ART), fue creada mediante el Decreto Ley 2366 de 2015, es una entidad estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional. Fue creada para coordinar la intervención de entidades nacionales y territoriales en zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno nacional, a través de la ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial de estas zonas, que permitan su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional para que se integren de manera sostenible al desarrollo del país.

#### **4.2. Análisis de la pobreza multidimensional y otros factores asociados**

Bajo esta línea de investigación se agrupan estudios orientados hacia el análisis de la pobreza multidimensional desde una óptica fenomenológica, es decir, que analizan sus posibles causas y en ese sentido, establecen las relaciones que se tejen entre la pobreza y esos factores que hemos denominado asociados, en tanto pueden ser causa de la pobreza, pero también pueden desarrollarse de forma paralela o incluso transversal al fenómeno de pobreza.

Como primera medida, encontramos la investigación desarrollada por Julián Gutiérrez, Nicolas Cortes y Carlos Montoya en el año 2020, cuyo objetivo fue “establecer una correlación espacial con las diferentes dimensiones que componen el Índice de Pobreza Multidimensional en Colombia” (Gutiérrez, Cortes y Montoya, 2020:23).

Esta investigación se centra en el análisis de si existe o no correlación entre la ubicación geográfica y el desarrollo de la pobreza multidimensional en el país, lo cual permite trascender una perspectiva común en donde se analiza la pobreza a partir de carencias o dificultades para acceder a determinados estándares a nivel individual, sino que permite realizar ese análisis en torno a variables geográficas como la vecindad y agrupación .

Como segunda medida, encontramos una investigación desarrollada por Luis Alfonso Orjuela en 2021, la cual permitió analizar el impacto que la informalidad tiene en la pobreza multidimensional para 9 regiones del territorio nacional. Esta investigación presenta un análisis del impacto potencial que tiene la informalidad sobre la pobreza multidimensional. Desarrollando un modelo logístico probit y una simulación basada en los datos de la ENV , se estima cual podría ser el impacto probable de políticas estatales dirigidas hacia la reducción de la informalidad y su impacto en la pobreza multidimensional.

De otra parte, tenemos la investigación desarrollada por Gustavo Betancour en 2016, mediante la cual se buscó “determinar si la incidencia de la pobreza monetaria en la ciudad de Bogotá es causada por una serie de variables de carácter general, que se diferencian de aquellas referidas a las condiciones individuales de las personas” (Betancour, 2016: 13). En otras palabras, el investigador se centró en el estudio de las principales causas de la pobreza en Bogotá, partiendo del concepto de pobreza monetaria, puesto que el investigador considera que las causas principales para la pobreza son de tipo monetario.

#### **4.3. Inversión pública y pobreza en Colombia**

Bajo esta línea de investigación hemos agrupado estudios relacionados con el análisis de relacionados con la inversión pública y su efecto en el comportamiento de la medición de la pobreza en Colombia, en la gran mayoría se relaciona el inadecuado manejo de los recursos estatales al avance de la pobreza en varios sectores del país, en especial, en aquellos donde históricamente ha permanecido la población más vulnerable y donde existe un imaginario generalizado que indica que los recursos se desvían por hechos de corrupción.

En primer lugar, encontramos el estudio realizado por la investigadora Paola Penagos en el año 2014, cuyo objetivo fue “Analizar los factores inversión pública en educación, salud, índice de transparencia e ingresos municipales asociados a la incidencia de la pobreza en los municipios del andén pacífico colombiano” (Penagos, 2014: 1). En esta investigación, la autora parte del análisis por medio de la metodología *Modelo de trampa de pobreza*, en la cual utiliza una variante indicada por la incidencia de la cleptocracia (Bowles, Durlauf y Hoff (2006)), evidenciando que “el manejo inadecuado de los recursos del Estado por parte de los gobernantes en sectores como el pacífico colombiano ha inducido a que la economía tenga menor crecimiento y con ello avance la pobreza” (Penagos, 2014: 12).

En segundo lugar, encontramos una investigación realizada en la ciudad de Cartagena en el Caribe colombiano por Laurie Manrique y Andrea San Juan en el año 2019, en la cual se buscó “analizar el nivel de pobreza multidimensional en Cartagena de Indias desde el enfoque de las capacidades de Amartya Sen y la inversión pública en el periodo 2015-2016” (Manrique y San Juan, 2019:9).

Es importante al respecto mencionar que en esta investigación se propone un concepto de pobreza que se define a partir de la limitación de recursos económicos en familias y personas, pero que no desvincula sus implicaciones en la falta de cumplimiento de los derechos humanos, dado que se entiende que dichas limitaciones perjudican el ejercicio de las libertades fundamentales de las personas.

Finalmente, en esta línea de investigación se ubica el estudio realizado por Carolina Rincón y otros en el 2019, mediante el cual se buscó “analizar indicadores que evidencian las diferencias existentes entre los territorios urbanos y rurales en Colombia, y la manera como el sector de la economía social y solidaria, especialmente el sector cooperativo, ha contribuido en relación a los objetivos de desarrollo sostenible en el país” (Rincón y otros, 2019:179).

#### **4.4. Pobreza multidimensional en Colombia: estudios de caso en zonas rurales**

El primero de los estudios seleccionados, tiene gran importancia para esta investigación ya que se realiza en uno de las áreas rurales de la ciudad de Bogotá, es realizado por Andrés Martínez y Freddy Daza en el año 2018 se centra en “Identificar los aspectos socioeconómicos de la población de Yomasa, utilizando una metodología de Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)” (Martínez y Daza, 2019:5). Dicha investigación, parte de la conceptualización del desarrollo humano como ámbito para entender de menor manera el tema de la pobreza en determinados contextos y realidades como la ruralidad.

De manera que, se afirma que “la teoría de las capacidades expresa que hay diferentes niveles de ocupaciones de las personas, la premisa es que el bienestar y calidad de vida no son funciones directas de las retribuciones económicas, por ende, dicha teoría plantea la idea de abordar el desarrollo considerando distintas dimensiones del bienestar como la esperanza de vida la atención sanitaria primaria o los índices de alfabetización (Martínez y Daza, 2019:9).

Por otro lado, en otro estudio se analizan los efectos sobre la pobreza a través de canales económicos para determinado tipo de municipios: “1. Economía sectorialmente más diversificada; 2. Diversidad Social y 3. Acceso a servicios especializados” (Reyes, sf: 17). La primera, se define por la PEA (Población económicamente activa) en el sector primario, la segunda por la participación según oficio, para este caso de la participación obrera en relación a la PEA total y la tercera, según el número de entidades financieras privadas en los municipios

Finalmente, se ubica en esta línea de investigación la realizada por Yanile Beltrán en el año 2021, la cual se orientó hacia “comprender la Incidencia de factores socio-territoriales en la situación de pobreza multidimensional en La Vereda San Roque del municipio del Ubalá (Cundinamarca)” (Beltrán, 2021: 8).

Esta investigación dentro del universo consultado y la cual cierra esta línea, es la primera que en términos metodológicos implementa un enfoque mixto, ya que la mayoría se centran en la implementación de métodos cuantitativos. La investigación hace unos análisis interesantes de acuerdo con las dimensiones del IPM, y hace un análisis desde el enfoque territorial, superando la idea de pobreza monetaria, haciendo un análisis complementario en términos de las dimensiones del desarrollo humano y las características que pueden tomar relevancia de acuerdo con las dinámicas territoriales.

#### **4.5. Principales antecedentes de estudios de pobreza en Bogotá**

Bajo esta línea ubicamos los estudios referentes al comportamiento histórico de la pobreza en la ciudad de Bogotá, de manera que se a la vez que se examinan diversas posturas y perspectivas para entender la pobreza en la ciudad, también se hace un balance sobre la evolución de este fenómeno en la ciudad. De manera que se incluyen tanto el examen desde metodologías descriptivas y cuantitativas como análisis desde una perspectiva más holística que permite ver como se han venido incluyendo dimensiones e indicadores que contribuyen a entender mejor el concepto en relación con las características propias de la ciudad.

En primer lugar, se encuentra el estudio realizado por Adriana López (2005), quien realizó una “revisión de los estudios de pobreza realizados durante la década que comprende 1995-2005” (López, 2005: 3), por cuatro instituciones reconocidas por su trabajo en la pobreza. En tal sentido, se parte de la concepción de que la pobreza puede ser definida de acuerdo con los intereses de cada investigador y con las características propias de los territorios y culturas en donde se estudie.

De esta forma, “se encuentran conceptos de pobreza definida desde una perspectiva multidimensional. En este sentido, una acepción relativamente nueva es la planteada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2003), refiriéndose a ella en términos de la incapacidad de las personas de vivir una vida tolerable, es decir, llevar una vida larga y saludable, tener educación, acceso a un ingreso suficiente para obtener los bienes y servicios básicos, disfrutar de un nivel de vida decente, libertad política, acceso al trabajo, entre otras” (López, 2005:4).

Por otro lado, se identifica el aporte desde un enfoque basado en los factores determinantes de la pobreza, por las conclusiones a las que llegaron Núñez y Ramírez (2002), “(quienes)

realizaron una investigación sobre los determinantes micro y macroeconómicos de la pobreza en Colombia. El estudio concluye que la principal causa de reducción de la pobreza entre 1991 y 1995 es la dotación de los hogares, entendiéndose como el nivel educativo y el tamaño del hogar” (Ibid.,6). De manera que ello, permitió insistir en la necesidad que se prioricen tanto el fortalecimiento de las estrategias de información como la cobertura, pues estas dos variables según sus investigaciones incidían directamente en llegar o no a ser pobre.

En ese orden de ideas, introduciendo la necesidad de realizar estudios de carácter regional, puesto que existen diferencias entre la evolución de la pobreza a nivel nacional y lo que sucede en determinadas regiones del país, se resalta a Flórez (1998), quien evidencia una relación entre la movilidad espacial y la pobreza individual y familiar. “En las conclusiones de su trabajo señala que el aumento de la pobreza entre 1993-1996 en los municipios de Yopal, Aguazul y Tauramena en el Casanare, se explica por la presión de los flujos de migrantes de regiones distintas al Casanare sobre los hogares más pobres de estos municipios, ya que estos últimos acogen a los migrantes agudizando los problemas de vivienda y de hacinamiento” (Ibid.,7).

Este ejercicio investigativo realizado por la autora, permite revisar los diferentes enfoques conceptuales que se dieron acerca del estudio de la pobreza en el periodo indicado y que sientan una base conceptual para entender la evolución en la comprensión de la pobreza en la ciudad.

## 6. MARCO TEÓRICO

### 6.1. POBREZA

Desde finales del siglo XX en general para las ciencias sociales y económicas la pobreza se ha definido en relación al concepto de privación relativa, “ la relatividad se refiere aquí a los recursos y a las condiciones sociales y materiales, y atiende al fenómeno de creciente dinamismo de las sociedades modernas” (Stezano, 2021:14), en otras palabras, la pobreza cada vez más se define a partir de que existen necesidades de vida fluctuantes que permiten más o menos acceso a determinados bienes y servicios y menos desde una línea estática establecida que establece un mínimo necesario para el acceso a dichos bienes y servicios.

Sin embargo, los debates en torno al concepto de pobreza continúan y desde la visión de Stezano (2021) se pueden resumir en 4 tendencias actuales:

- a) El concepto de pobreza que parte desde la necesidad de las personas que hacen parte de una sociedad, y que se traduce en el acceso a bienes y servicios para satisfacer dichas necesidades.
- b) El concepto de pobreza como estándar de vida, sin que se limite dicho estándar a partir de barreras de acceso y limitaciones.
- c) El concepto de pobreza en relación a la carencia de recursos para acceder a dichos bienes y servicios.
- d) El concepto de pobreza como vulneración e inobservancia en la garantía de derechos humanos.

Por otro lado, se encuentra una concepción de la pobreza desde la óptica del desarrollo humano, para lo cual importantes teóricos como Amartya Sen y Martha Nussbaum han contribuido con el fortalecimiento del concepto de *capacidad*, “ que se entiende como el conjunto de funcionamientos que una persona puede escoger. (...) la capacidad refleja el conjunto de cosas que una persona puede hacer o ser en su vida, entonces una medida de desarrollo fundamentada en el concepto de capacidades podría entenderse como una medida de la “liberación”” (SDIS, 2018: 28).

Por lo que, este enfoque permite concebir la pobreza como un fenómeno mediante el cual existen dificultades que no permiten alcanzar mínimos niveles de vida aceptables para las personas, por lo que se identifica que la pobreza se da a partir de la privación del bienestar para las personas más vulnerables. Lo anterior, “De este modo, más que un concepto directamente operable, permite la lectura cautelosa de las mediciones de pobreza más frecuentemente utilizadas, con el fin de entender sus limitaciones a partir del contraste” (SDIS, 2018:29).

De otra parte, existe un concepto ampliamente conocido sobre la pobreza que se relaciona directamente con la insuficiencia de recursos económicos, conocido como pobreza monetaria, al respecto es importante tener en cuenta que “la visión económica ha marcado al ingreso como el indicador central de bienestar y, por ende, ha situado a las políticas públicas de fortalecimiento del ingreso como el punto clave de cualquier política para reducir pobreza y desigualdad” (Stezano, 2021:21).

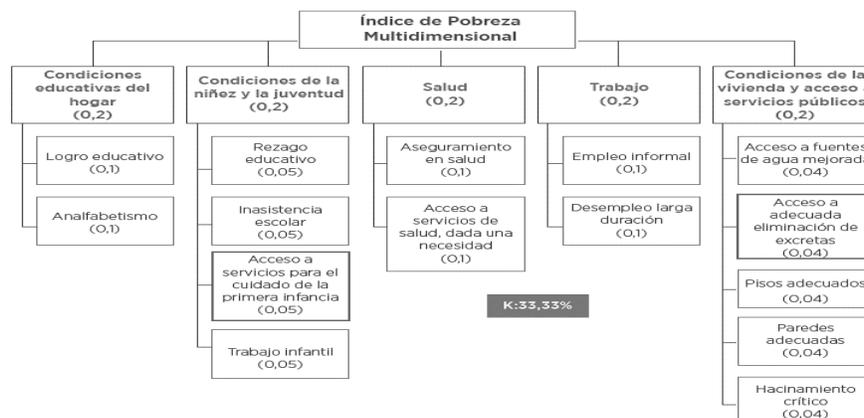
Sin embargo, existe otro enfoque que considera varias dimensiones relacionadas con el desarrollo humano para la definición de pobreza, en ese sentido cobra importancia entender la pobreza como “la privación de alcanzar logros mínimos en las dimensiones de análisis consideradas” (Sen, 1987, citado en Bazán y otros, 2011:211). Es decir, que la pobreza multidimensional, nos invita a entender la pobreza desde el estudio de los individuos y la observación directa sobre sus funcionamiento y capacidades, en tanto las capacidades son el conjunto disponible para que los individuos elijan libremente y los funcionamientos lo que efectivamente realizan o hacen con los bienes que poseen.

Si el criterio sobre el cual se entiende la pobreza multidimensional es sobre la afectación de las capacidades de los individuos, las dificultades sociales, económicas y políticas que limitan dichas capacidades son un objeto de estudio directo, en tanto inciden en el desarrollo de las capacidades de los individuos.

Desde un enfoque multidimensional, Bazán y otros (2011) conceptualizan a la pobreza como “la negación de opciones y oportunidades a un individuo u hogar de vivir una vida tolerable, permitiendo así diferenciar en un país a los que poseen recursos de los que no tienen, situación que marca no solo pautas de relacionamiento a nivel social, sino efectos a nivel individual respecto a lo psicológico y emocional” (Bazán y otros, 2011: 213). Por ello mencionan que, a partir de 1960, se buscó proporcionar un marco multidimensional a los estudios de pobreza con el “objetivo de identificar poblaciones pobres, para orientar la implementación de políticas públicas destinadas a dar asistencia a los pobres. De ahí la relevancia que actualmente adquiere una política pública capaz de retomar las propuestas de sector público, privado y social para atender a la población que demanda más y mejores servicios” (Ibíd.,217).

En Colombia, según la SDIS (2018), “el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) está basado en el método de Alkire & Foster (2011) y busca medir la pobreza a partir de la privación simultánea de múltiples variables por parte de una persona (u hogar). Este indicador es complementario a la metodología de pobreza monetaria y está compuesto de cinco dimensiones y quince variables que reflejan, en cierta manera, las apuestas de política pública. Existe una ponderación tanto de las variables como de las dimensiones, a saber: condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y la juventud, trabajo, salud, y vivienda y servicios públicos” (29).

**Ilustración 1. Índice de Pobreza Multidimensional en Colombia**



Fuente: Imagen tomada de la SDIS, 2018.

El IPM, está compuesto de cinco dimensiones de calidad de vida entre los cuales no se incluye el ingreso, por lo que permite analizar múltiples dimensiones de la pobreza que pueden ser vividas simultáneamente por un hogar. Estas cinco dimensiones, todas las cuales se miden a nivel de hogar son: “a) condiciones educativas, b) condiciones de la niñez y juventud, c) salud, d) trabajo y e) condiciones de la vivienda y servicios públicos domiciliarios. Estas dimensiones se dividen en 15 variables y un hogar con privaciones en al menos 5 variables (que representan el 33% de las privaciones) se considera en condición de pobreza multidimensional” (DNP, 2014:35).

### 6.3. RURALIDAD

Finalmente, es importante para este ejercicio investigativo abordar la construcción conceptual que existe en torno a lo rural, dado que será el contexto de la investigación. En ese sentido, Juan Fernández y otros (2019) plantean un punto de partida interesante, ya que mencionan que estudiar el concepto de ruralidad implica partir del análisis de muchos imaginarios sociales que se han construido al respecto y que tienen que ver con el desarrollo mismo de las urbes en las sociedades contemporáneas.

En primer lugar, se menciona que existen dos concepciones típicas en relación a lo rural, “El primero sitúa a lo rural como aquello por oposición a lo urbano, es decir, bajo la negatividad de lo que no es moderno y desarrollado, sino más bien atrasado, tradicional, agrícola, rústico, salvaje o resistente a los cambios” (Fernández y otros, 2019:13), lo que denota una serie de imaginarios y estereotipos instaurados en el colectivo que son producto de una visión homogénea del buen vivir relacionada con la modernización y una exaltación por el desarrollo urbano.

Por otro lado, “está la mirada romántica de aquel espacio tranquilo, silencioso, seguro y pausado, que se construye como la imagen de un espacio protegido, liberado de las exigencias que impone la vida en la ciudad” (Ibid.: 13), Al analizar ambas concepciones, se identifican según los autores la aparición de imaginarios basados en concepciones de lo rural como un espacio atravesado por profundas transformaciones y caracterizado fundamentalmente por una diversificación de actividades económicas (cada vez menos agrícola), con fuertes vínculos e interacciones de todo tipo, frente a lo cual hay concepciones, en especial en la juventud rural, que son disruptivas en tanto, no corresponden a las dos primeras aquí mencionadas.

Es importante tener en cuenta que, a nivel de América Latina es difícil comparar el desarrollo del concepto de ruralidad ya que cada país se basa en criterios diferentes para su definición, no obstante, siempre parte de una clasificación entre lo que son definidos como asentamientos urbanos y los rurales. Lo cierto, es que tradicionalmente han partido de identificar lo rural en lo económico con lo exclusivamente agrario y con que la distribución de la población ubicada en zonas rurales es de baja densidad.

**Tabla 1. Criterios de clasificación municipios rurales**

Desagregación	Población en cabecera	Densidad	Porcentaje de la población reside en zona resto	Número de municipios
1	25.000-100.000	0-10 hab/Km <sup>2</sup>		3

<b>2</b>	Menos de 25.000	10-50 hab/Km <sup>2</sup>	Menos del 70%	279
<b>3</b>	Menos de 25.000	50-100 hab/Km <sup>2</sup>	Menos del 70%	3

Fuente: DNP, 2014.

A su vez, en el país se define rural disperso a “aquellos municipios y áreas no municipalizadas (ANM) que tienen cabeceras pequeñas y densidad poblacional baja (menos de 50 hab/km<sup>2</sup>). 318 territorios son considerados en la categoría de “rural disperso” para el 2014, están asociados a una población rural de 3.658.702 y el área es del 64,9 % del total nacional” (DNP, 2014: 14).

**Tabla 2. Criterios de clasificación municipios y áreas no municipalizadas, rural disperso.**

<b>Desagregación</b>	<b>Población en cabecera</b>	<b>Densidad</b>	<b>Porcentaje de la población reside en zona resto</b>	<b>Número de municipios y ANM</b>
<b>1</b>	Menos de 25.000	0-10 hab/Km <sup>2</sup>	Menos del 70%	54
<b>2</b>	Menos de 25.000	0-50 hab/Km <sup>2</sup>	Menos del 70%	264

Fuente: DNP, 2014.

Según Fernández y otros (2019) “en este contexto, el enfoque que aparece más adecuado, robusto y con mayor potencial, tanto para una mejor comprensión de lo rural como para el impulso de las transformaciones requeridas para la reducción de la pobreza y la desigualdad, así como el incremento de las oportunidades de bienestar en un marco de cohesión territorial, es el enfoque territorial” (Fernández y otros, 2019: 45).

Desde el enfoque territorial, es posible entender la ruralidad más allá de la delimitación del territorio, sino más bien, como una encuentro de identidades propias sobre lo que se define como ser campesino, que se compone de unos usos, costumbres y visiones de la vida, una relación específica con el territorio, las formas de producción económica y las visiones sobre el ser humano y el medio ambiente.

Teniendo en cuenta lo anterior, el territorio se concibe “más allá de un espacio geográfico, y se configura como un lugar donde convergen una complejidad de dinámicas entre las poblaciones que habitan los territorios y las características propias de este” (SDIS, 2018:45). De esta manera el territorio lo definen las visiones y deseos de las personas que lo habitan, una especie de identidad colectiva que se teje en la cotidianidad de las personas, en sus relaciones y en sus proyectos individuales y grupales.

En ese orden de ideas, desde la perspectiva de Fernández y otros (2019) “el concepto de territorio se presenta como una llave que permite abrir la clausura de lo rural como opuesto a lo urbano en un esquema dicotómico rígido” (Fernández y otros, 2019:15). Dicha concepción por lo general ignora las relaciones que existen entre el ámbito rural y urbano, ya que se establecen sinergias entre ambos espacios que permiten el desarrollo o no de ambos.

## 7. ACCIÓN GUBERNAMENTAL PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN LA RURALIDAD BOGOTANA

Durante el periodo analizado en este ejercicio investigativo, se implementaron programas en el marco de dos Planes Distritales de Desarrollo (PDD) en la ciudad de Bogotá, por un lado, el PDD *Bogotá Mejor para Todos (2016-2020)* y por otro el PDD *Hacia un nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI (2020-actualidad)*, sin embargo dado que esta información se analizará en función de las mediciones sobre pobreza multidimensional en la ruralidad realizadas por el DANE entre el 2017 y el 2021, la mayor carga de los programas implementados se encuentran en el primer plan de desarrollo.

En este aparte se analizan los resultados obtenidos por dichos programas a partir de los reportes realizados sobre la ejecución de los planes de desarrollo en mención:

### 7.1. Programas implementados en relación a la pobreza para el PDD Bogotá Mejor para Todos

Es importante señalar en este apartado que la información encontrada en los informes desarrollados por la Alcaldía Mayor de Bogotá acerca de la implementación del PDD y de las estrategias dirigidas hacia la lucha contra la pobreza extrema en Bogotá registran datos de manera global, es decir que se hace poca mención o ninguna en algunos casos a la implementación de programas en la ruralidad dirigidas hacia la disminución de la pobreza, lo cual no significa que no se implementen pero dan cuenta de la orientación que los programas tiene en términos generales, en donde se desconoce el enfoque territorial y las dinámicas propias de la ruralidad bogotana.

Lo anterior está relacionado con que en el momento en que se formuló este PDD (año 2016) no se contaba en Bogotá con cifras oficiales que dieran cuenta de las características de la población que habita las zonas rurales de la ciudad. Fue hasta 2017, que la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) incluyó la ruralidad en la Encuesta multipropósito llevada a cabo ese año.

De hecho, se señala que el PDD 2016-2020 invirtió en el cuatrienio alrededor de 40.4 billones de pesos, distribuidos en 25 programas del plan relacionados con la disminución de la pobreza. Los cuales pueden ser organizados de acuerdo con los indicadores del Índice de Pobreza Multidimensional:

En ese orden de ideas, en el balance del PDD 2016-2020 solo se nombraron específicamente para el sector rural los siguientes logros tras su implementación:

En primer lugar, en relación al programa de intervenciones integrales del hábitat se destaca la construcción de 8 parques de bolsillo en la localidad de Ciudad Bolívar en el borde rural, lo que significa “un avance en la ejecución de las obras de espacio público y mitigación de riesgo; igualmente en los componentes de suelo y ambiente, espacio público, equipamientos, accesibilidad y movilidad, redes húmedas y redes secas” (SDP, 2021:34), lo cual contribuye a la generación de condiciones de seguridad y convivencia ciudadana en este sector que fue priorizado.

En segundo lugar, se implementó el denominado “plan de conectividad rural” (SDP, 2020:65) el cual permitió la extensión de las redes de telecomunicaciones y que según reportes oficiales alcanzó 276 zonas de conectividad pública en las localidades rurales de la ciudad.

En ese orden de ideas, se identificaron un total de 230 metas en el PDD 2016-2020, con recursos programados por \$ 49,5 billones , orientados directa e indirectamente hacia la

superación de la situación de pobreza de los habitantes de Bogotá, mediante su contribución a la superación de privaciones en las dimensiones del Índice de pobreza multidimensional – IPM y de los logros definidos por la estrategia Unidos (SDP, 2021).

**Tabla 3. Oferta de metas producto del PDD 2016-2020 Bogotá Mejor Para Todos según Dimensiones y privación IPM**

<b>Dimensión IPM</b>	<b>Privación IPM</b>	<b>No metas</b>	<b>Recursos prog por privación</b>	<b>Recurso prog por dimensión</b>
Condiciones educativas del hogar	Bajo logro educativo	130	14.150.998	14.156.921,00
	Analfabetismo	1	5.923	
Condiciones de la niñez y la juventud	Inasistencia y Rezago	10	423.140	2.383.351,00
	Inasistencia escolar	3	847.289	
	Barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia	9	1.053.321	
	Trabajo infantil	1	59.601	
Salud	Barreras de acceso a servicio de salud	26	10.035.692	10.035.692,00
Trabajo	Empleo informal	30	19.642.142	19.642.142,00
Condiciones de la vivienda y acceso a servicios públicos	Sin acceso a fuente de agua mejorada e inadecuada eliminación de excretas	10	2.645.939	3.370.337,00
	Sin acceso a fuente de agua mejorada, inadecuada eliminación de excretas, pisos y paredes inadecuadas, sin hacinamiento crítico	10	724.398	
<b>Total</b>		<b>230</b>	<b>49.588.443</b>	<b>49.588.443</b>
Algunas variables del IPM se agregan en las privaciones de la tabla para sintetizar las inversiones realizadas.				

Fuente: Elaboración propia con base en información SEGPLAN SDP, 2021.

Respecto al cuadro anterior, llama la atención que no se desglosa información sobre dos variables en dos dimensiones del IPM. Primero, en la dimensión de salud se agrupan los ítems “aseguramiento en salud” y “ acceso a servicios de salud, dada una necesidad” en la privación de “barreras de acceso a servicios de salud”, incluyendo en barreras todo lo relacionado a la asequibilidad y accesibilidad del derecho.

## **7.2. Programas implementados en relación a la pobreza para el PDD Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI**

Ya en el año 2020 en plena emergencia social y sanitaria por el COVID-19, se formula e inicia la implementación de una nuevo Plan Distrital de Desarrollo (PDD), el cual se crea

para la vigencia 2020-2024. Una apuesta que en términos de desarrollo humano se alinea con estándares internacionales de planeación, dado que “Las metas trazadoras recogen los indicadores de bienestar, valor público y condiciones de vida que busca alcanzar el Gobierno Distrital de manera conjunta con la Nación y el sector privado, enmarcados en el contexto macroeconómico, e igualmente para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)” (SDP, 2021:65).

Para este ejercicio investigativo solo se tomará lo desarrollado en las vigencias 2020 y 2021, ya que el PDD se encuentra en implementación, sin embargo y dada la coyuntura que representó para la ciudad la emergencia sanitaria, es pertinente, observar cuales fueron los programas que se desarrollaron y cuál fue su relación con la ruralidad bogotana.

En ese orden de ideas, se programaron en el PDD 2020-2024 un total de 307 metas, con recursos programados por \$ 58.5 billones , orientados directa e indirectamente hacia la superación de la situación de pobreza de los habitantes de Bogotá, mediante su contribución a la superación de privaciones en las dimensiones del Índice de pobreza multidimensional – IPM, un incremento en metas y en recursos programados respecto al PDD 2016-2020, aumentando el número de metas en 77 y los recursos programados en \$9 billones aproximadamente.

**Tabla 4. Oferta de metas producto del PDD 2020-2024 Un Nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del Siglo XXI según Dimensiones IPM**

<b>Dimensión IPM</b>	<b>No metas</b>	<b>Recursos prog (miles millones \$)</b>
Condiciones educativas del hogar	21	\$ 466.013
Condiciones de la niñez y la juventud	56	\$ 21.409.414
Salud	51	\$ 15.879.183
Trabajo	140	\$ 20.013.220
Condiciones de la vivienda y acceso a servicios públicos	39	\$ 741.191
<b>Total</b>	<b>307</b>	<b>\$ 58.509.021</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información informe marco territorial lucha contra la pobreza extrema en Bogotá, SDP, 2021

En relación al cuadro anterior, se destaca que el mayor número de metas establecidas en el PDD 2020-2024 se focalizan en la dimensión del “trabajo”, con un total de 140 metas que representan el 45% del total de metas programadas para la vigencia del PDD, seguidas por la dimensión “condiciones de la niñez y la juventud con un total de 56 que equivalen al 18% del total programadas. Esto se encuentra directamente relacionado con lo ocurrido en el marco de la emergencia social y sanitaria por COVID-19, ya que una de las principales afectaciones en términos del impacto de la pandemia sobre la población más vulnerable se dio en torno a la pérdida de empleos en la ciudad.

En ese sentido, el propósito 2 del PDD se enfocó en la reactivación social y económica de la ciudad, por ello los programas incluidos en este propósito se orientaron hacia “la preservación de empleos, capacidad económica de los hogares y el tejido empresarial”

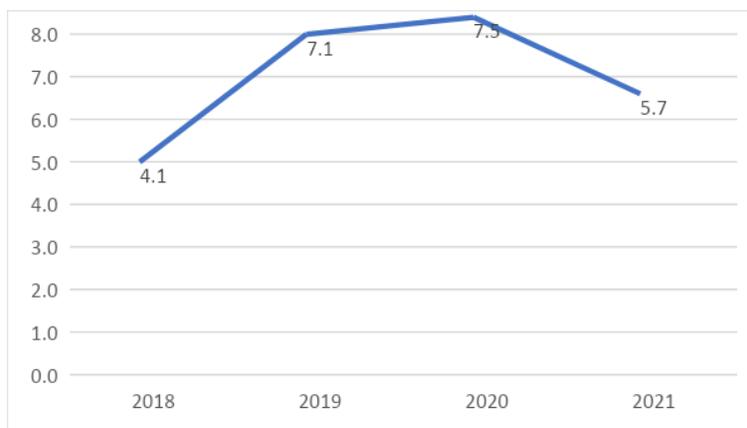
(SDP,2021:74), por ello, estos programas desde una perspectiva territorial consideran ingresos y trabajos en estrategias que desarrollan acciones e intervenciones que impliquen posibilidades de empleos o autoempleos para generar oportunidades para los hogares y personas más afectadas en esta dimensión.

## 8. LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN LAS ZONAS RURALES DE BOGOTÁ ENTRE LOS AÑOS 2017 Y 2021

En esta sección identificaremos las variaciones ocurridas en la medición del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en la ruralidad de la ciudad de Bogotá, analizaremos el comportamiento de cada privación del índice por hogar y las relaciones que se pueden establecer entre el área urbana y rural de la ciudad.

Para la ciudad de Bogotá el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) realizó el cálculo del IPM a partir de los datos obtenidos en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV), encontrando que el comportamiento del IPM para la ciudad tuvo un incremento entre los años 2018 y 2020 del 54.6%, ya que se incrementó en 3,4 puntos, hecho que llama la atención en relación a la tendencia en el incremento del índice entre 2018 y 2019, y un esperable tope en el año 2020 en el marco de la emergencia social y sanitaria por COVID-19.

**Gráfica 1. IPM en la ciudad de Bogotá entre 2018 y 2021**



Fuente: DANE - Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2018-2021.

Hacia el año 2021, el IPM registra para la ciudad un descenso en 1,8 puntos, es decir que disminuyó en un 24%, al respecto es posible afirmar que tanto la reactivación económica que tuvo la ciudad como el inicio de implementación de programas orientados hacia la intervención directa de la pobreza mediante transferencias en bienes y servicios a la población como lo analizamos en el capítulo anterior, tuvieron un impacto en el comportamiento del índice.

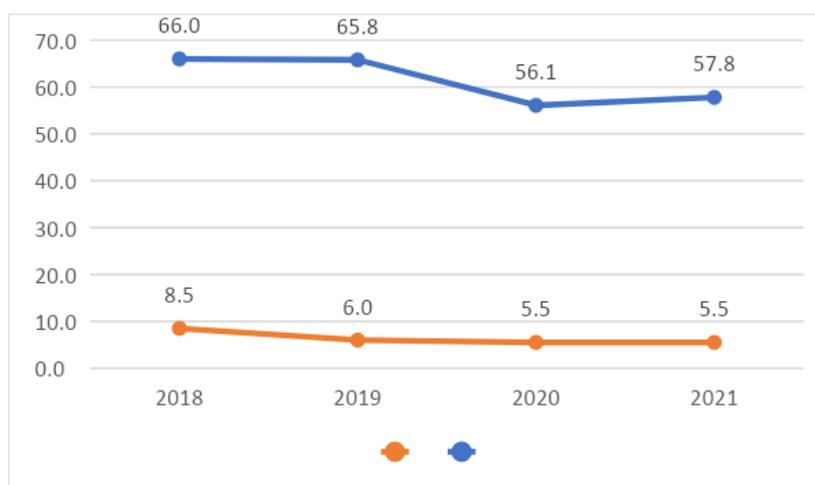
### 8.1. Comportamiento de las dimensiones del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) para la ruralidad en la ciudad de Bogotá

Como hemos visto anteriormente, el IPM en el país se mide a partir de 5 dimensiones: 1. Condiciones educativas del hogar, 2. Condiciones de la niñez y la juventud, 3. Trabajo, 4. Salud y 5. Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda. Cada una de las dimensiones agrupa un número determinado de privaciones con una ponderación asignada.

### 8.1. Condiciones educativas del hogar

En esta dimensión encontraremos las siguientes variables: 1. Analfabetismo y 2. Bajo logro educativo. Frente a lo cual podemos encontrar en la siguiente gráfica que hay una tendencia decreciente en ambas variables para la ruralidad bogotana, por un lado, en la variable de analfabetismo el índice disminuye entre 2018 y 2021 un 12,4% (8.2 puntos). De igual forma, en la variable de bajo logro educativo se evidencia una disminución en el mismo periodo del 35,2% (3 puntos).

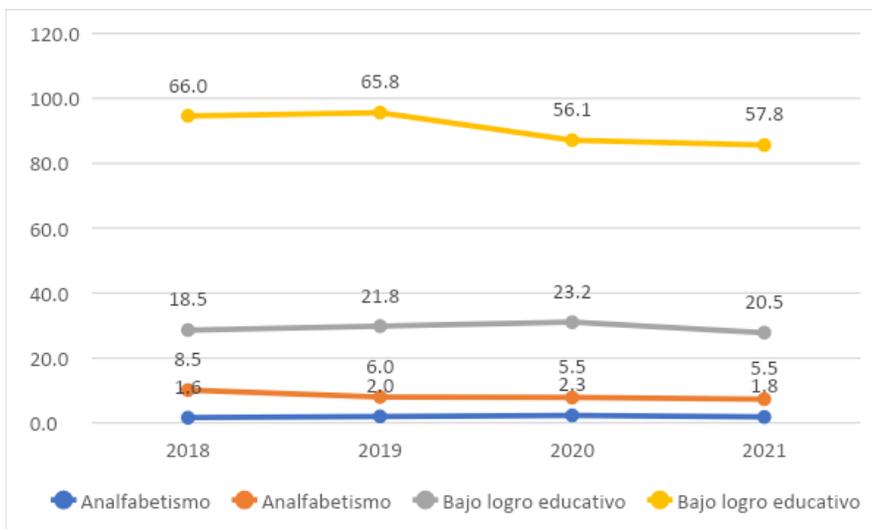
**Gráfica 2. Variación Dimensión condiciones educativas del hogar en el área rural de la ciudad de Bogotá entre 2018 y 2021**



Fuente: DANE - Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2018-2021.

En ese sentido, al realizar una comparación entre las variables analizadas en la ruralidad con su comportamiento en el área urbana, como se observa en la siguiente gráfica, es posible determinar la inequidad existente entre ambos sectores de la ciudad, claramente el analfabetismo y el bajo logro educativo son más altos para el cálculo del IPM en el área rural, en especial en la variable bajo logro educativo en donde la brecha es del 64,5% (37.3 puntos), lo que implica que la escolaridad promedio de las personas de 15 años y más de los hogares rurales es menor a la urbana.

**Gráfica 3. Comparación variación Dimensión condiciones educativas del hogar en las áreas rural y urbana de la ciudad de Bogotá entre 2018 y 2021**



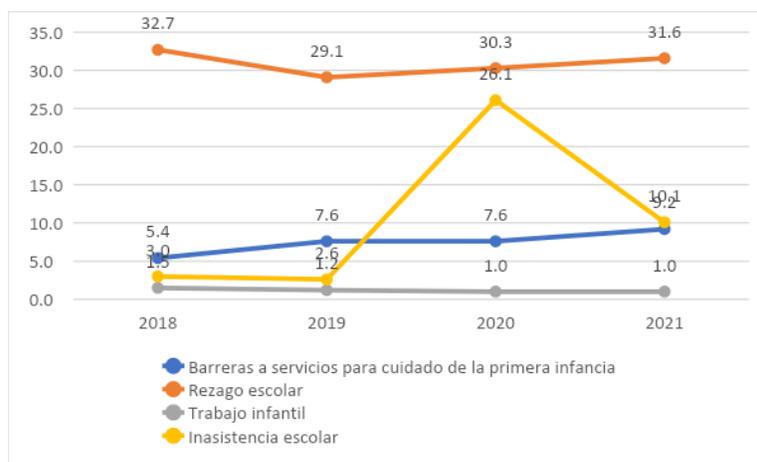
Fuente: DANE - Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2018-2021.

### 8.2. Condiciones de la niñez y la juventud

Esta dimensión está compuesta por las siguientes variables: 1. Inasistencia escolar, 2. Rezago escolar, 3. Barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia y 4. Trabajo infantil, claramente están enfocadas en las condiciones para la determinación e la pobreza para la primera infancia, la infancia y la adolescencia.

Al respecto es importante mencionar que como se observa en la siguiente gráfica la variable con más afectación para el IPM en la ruralidad en esta dimensión es la de rezago escolar, que en el periodo analizado registra valores por encima de 29 puntos y que tiene una tendencia creciente. En la misma medida, se encuentra la variable de barreras a servicios para cuidado de la primera infancia, que si bien registra valores mas bajos mantiene una tendencia creciente durante el periodo.

**Gráfica 4. Variación Dimensión condiciones de la niñez y la juventud en el área rural de la ciudad de Bogotá entre 2018 y 2021**

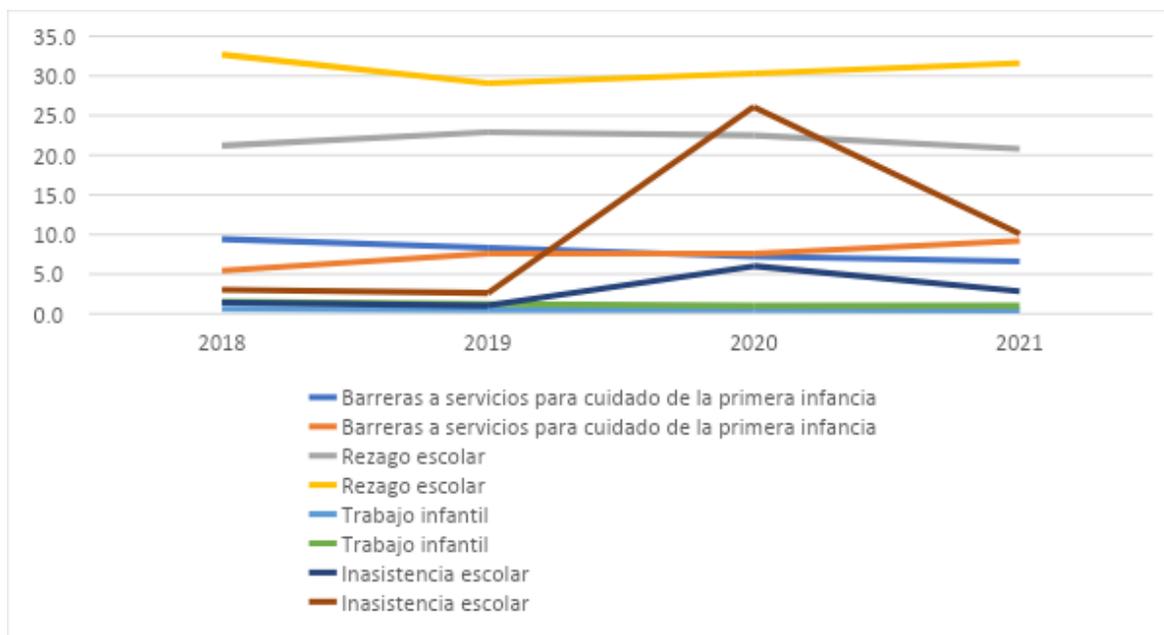


Fuente: DANE - Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2018-2021.

Al comparar el comportamiento de las variables de esta dimensión en las áreas rural y urbana, es posible determinar que la variable rezago escolar es la mas alta para ambas áreas, sin embargo, la tendencia en el área urbana es decreciente contrario a la rural.

En relación a la variable barreras a servicios de cuidado de la primera infancia, si bien al inicio del periodo en el área urbana puntuaba mas alto, la tendencia a lo largo del tiempo es decreciente contrario a la identificada en el área rural, para el año 2021 la brecha entre ambos es del 28,2% (2.6 puntos).

**Gráfica 5. Comparación variación Dimensión condiciones de la niñez y juventud en las áreas rural y urbana de la ciudad de Bogotá entre 2018 y 2021**



Fuente: DANE - Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2018-2021.

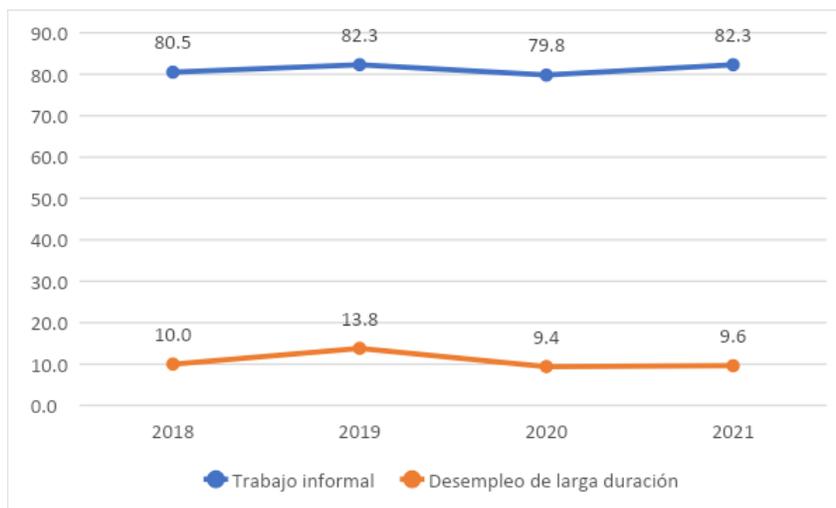
Para las variables de inasistencia escolar, hay un comportamiento similar, registrando en el área urbana su mayor pico en el 2020 igual que sucedió en el área rural, no obstante, la brecha para el 2021 en esta variable es de 72.7% (7.3 puntos), por lo que el impacto sigue siendo mayor para el área rural. Finalmente, en la variable de trabajo infantil se mantienen datos y tendencias similares de forma constante.

### 8.3. Trabajo

Esta dimensión está compuesta por las siguientes variables: 1. Trabajo informal y 2. Desempleo de larga duración. Las variables en esta dimensión están relacionadas con la forma en que se perciben ingresos por las familias y su tipo de vinculación laboral.

En ese orden de ideas, la variable con mas afectación en el IPM para las zonas rurales de la ciudad de Bogotá es la de Trabajo informal, la cual durante el periodo analizado se ubica en promedio de 81,2 puntos y mantiene una tendencia constante con una diferencia de solo dos puntos entre 2018 y 2021, es importante mencionar que en esta variable una persona se considera privada, si pertenece a un hogar que tiene, al menos, un ocupado sin afiliación a pensiones.

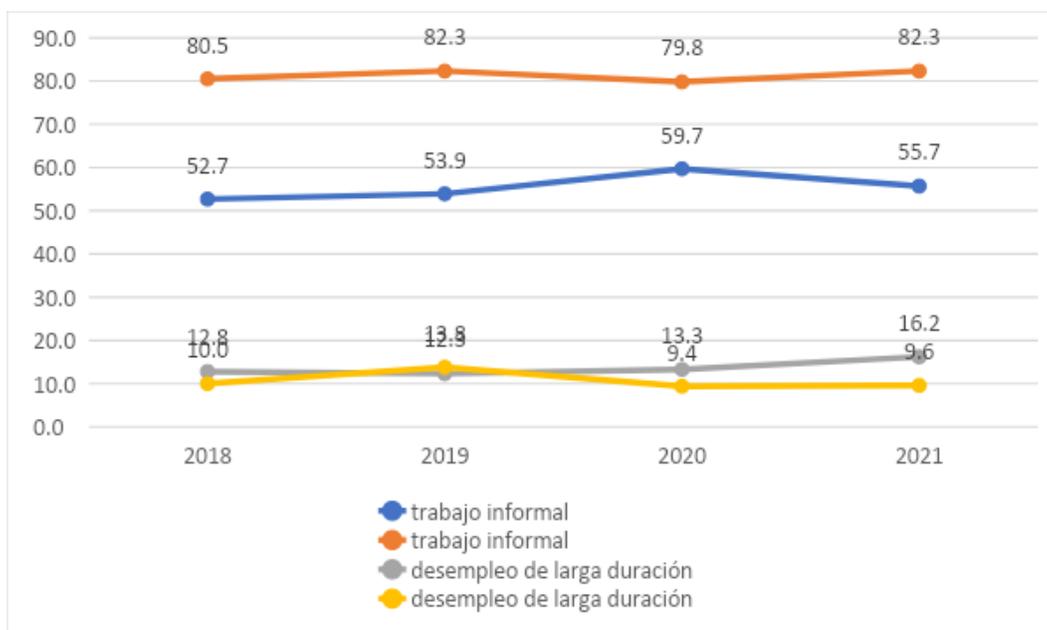
**Gráfica 6. Variación Dimensión Trabajo en el área rural de la ciudad de Bogotá entre 2018 y 2021**



Fuente: DANE - Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2018-2021.

De otra parte, al comparar el comportamiento de los indicadores de esta dimensión entre las áreas urbano y rural, es posible determinar que para la variable “trabajo informal” se evidencia una mayor afectación en el ámbito rural en relación al urbano, llama la atención que en el año 2020, se presenta un disminución en 2,5 puntos porcentuales en la variable en la ruralidad, pero que nuevamente se incrementa en el 2021, a su vez este mismo año se incrementa en 5,8 puntos porcentuales la variable en el ámbito urbano pero decrece para el 2021. Finalmente, la brecha existente para el 2021 entre ambos ámbitos es del 32,3%.

**Gráfica 7. Comparación variación Dimensión trabajo en las áreas rural y urbana de la ciudad de Bogotá entre 2018 y 2021**

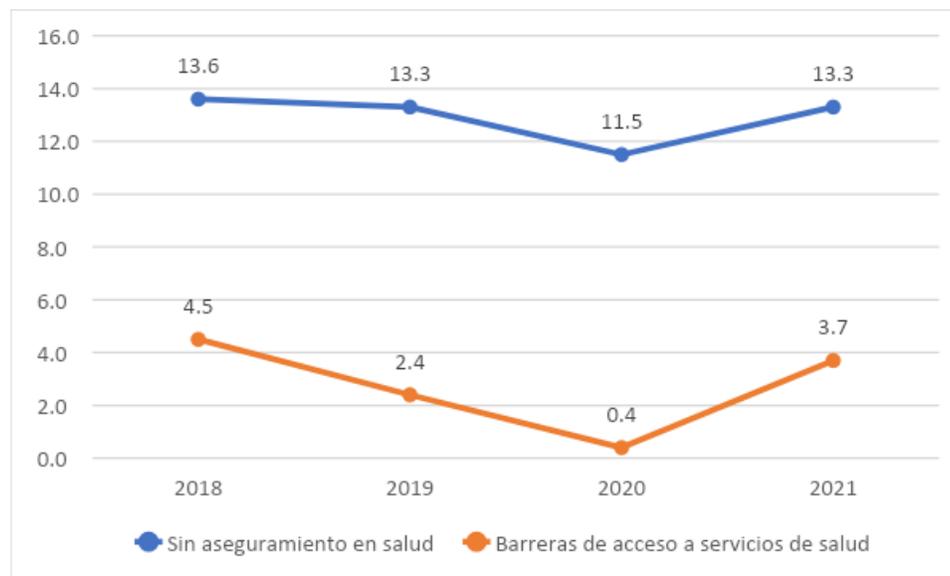


Fuente: DANE - Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2018-2021.

#### 8.4. Salud

Esta dimensión está compuesta por las siguientes variables: 1. Sin aseguramiento a salud y 2. Barreras de acceso a servicios de salud. Las variables en esta dimensión están relacionadas con el acceso de las personas al aseguramiento en salud y la atención en cuanto se necesita.

**Gráfica 8. Variación Dimensión Salud en el área rural de la ciudad de Bogotá entre 2018 y 2021**



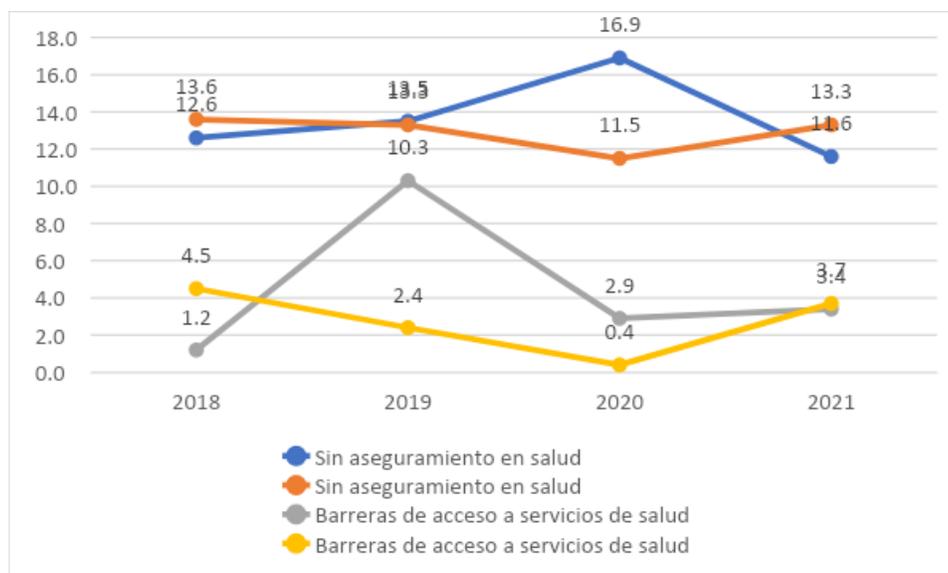
Fuente: DANE - Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2018-2021.

En primer lugar, como se puede apreciar en la anterior gráfica ambas variables de la dimensión salud, presentaron un comportamiento decreciente entre los años 2018 y 2020, lo que implicó una reducción en el impacto de esta dimensión en el IPM rural. Sin embargo, tras la pandemia en el año 2021 se evidenció un incremento en las mismas, para la variable “sin aseguramiento en salud” el incremento fue de 1,8% y para la variable “barreras de acceso a servicios de salud” fue del 3,3%, en efecto, la variable que más impacto genera en esta dimensión está relacionada con el aseguramiento en salud.

Por otro lado, como se puede observar en la comparación entre las áreas urbana y rural en relación a la variable “sin aseguramiento en salud” se evidencia un comportamiento que es inversamente proporcional, en los momentos en que la variable muestra un crecimiento en un área en la otra decrece, destacando lo sucedido en el 2020 en donde para el sector urbano la variable se incrementó mientras que en la ruralidad decreció, alcanzando la brecha más grande en el periodo 2018-2021 y agudizando la falta de aseguramiento en el sector urbano (31,9%).

Para el año 2021, se muestra un ligero incremento para el sector rural de 0,1% y una baja significativa para el urbano de 3.6%.

**Gráfica 9. Comparación variación Dimensión Salud en las áreas rural y urbana de la ciudad de Bogotá entre 2018 y 2021**



Fuente: DANE - Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2018-2021.

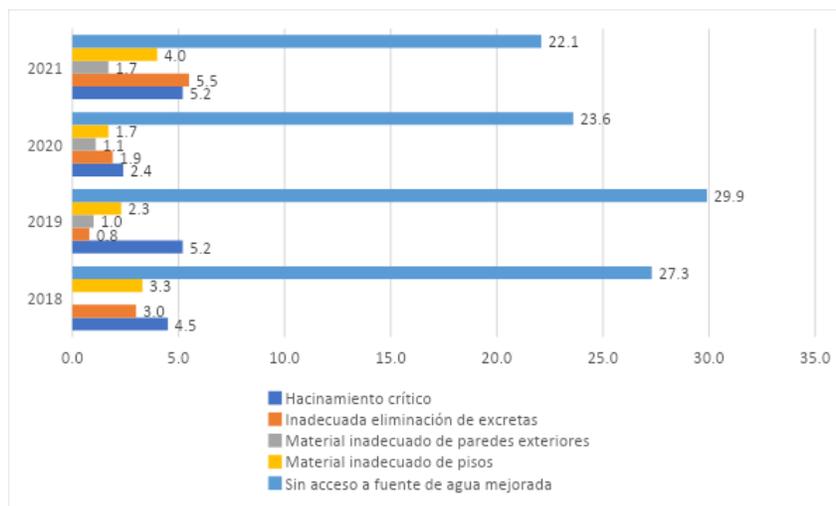
De otra parte, en la variable “barreras de acceso a servicios de salud” relacionada con el acceso a servicios de atención en salud cada vez que se requiere, se registra un comportamiento en el periodo analizado que refleja una mayor afectación en la variable para el sector urbano y una menor para el sector rural (hay un tendencia a la baja entre 2018 y 2020), Sin embargo, preocupa que para el sector rural hay un incremento en 2021 de 3,3 puntos porcentuales.

#### 8.5. Dimensión Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda

Esta dimensión está compuesta por las siguientes variables: 1. Hacinamiento crítico, 2. Inadecuada eliminación de excretas, 3. Material inadecuado de paredes exteriores, 4. Material inadecuado de pisos y 5. Sin acceso a fuente de agua mejorada. Por lo que esta dimensión se relaciona directamente con la garantía del derecho a una vivienda digna, además del acceso a servicios públicos.

Respecto a comportamiento de las variables asociadas a esta dimensión en el sector rural, llama la atención, los altos índices que se presentan en la variable de privación por no acceder a fuentes de agua mejorada, que en comparación con el resto de variables es la que más impacto tiene en el IPM en la ruralidad bogotana. La variable tiene una tendencia entre 2018 y 2020 decreciente, disminuyendo en 7%.

**Gráfica 10. Variación Dimensión Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda en el área rural de la ciudad de Bogotá entre 2018 y 2021**

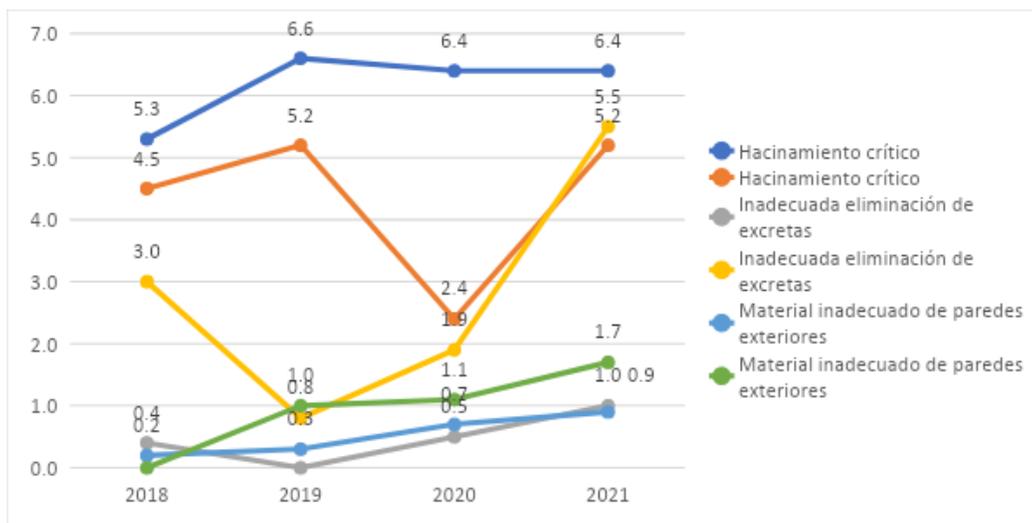


Fuente: DANE - Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2018-2021.

En relación a la variable material inadecuado de paredes exteriores se evidencia una tendencia creciente en el periodo analizado, que implica un aumento del 1,7% y finalmente en la variable hacinamiento crítico, se observa un comportamiento irregular a lo largo del periodo, pero que registra un aumento significativo entre los años 2020 y 2021.

Al realizar la comparación entre el comportamiento de las 3 primeras variables de la dimensión entre el área urbano y rural (Hacinamiento crítico, inadecuada eliminación de excretas y material inadecuado de paredes exteriores) se pueden observar las siguientes características:

**Gráfica 11. Comparación variación primeras tres variables Dimensión Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda en las áreas rural y urbana de la ciudad de Bogotá entre 2018 y 2021**

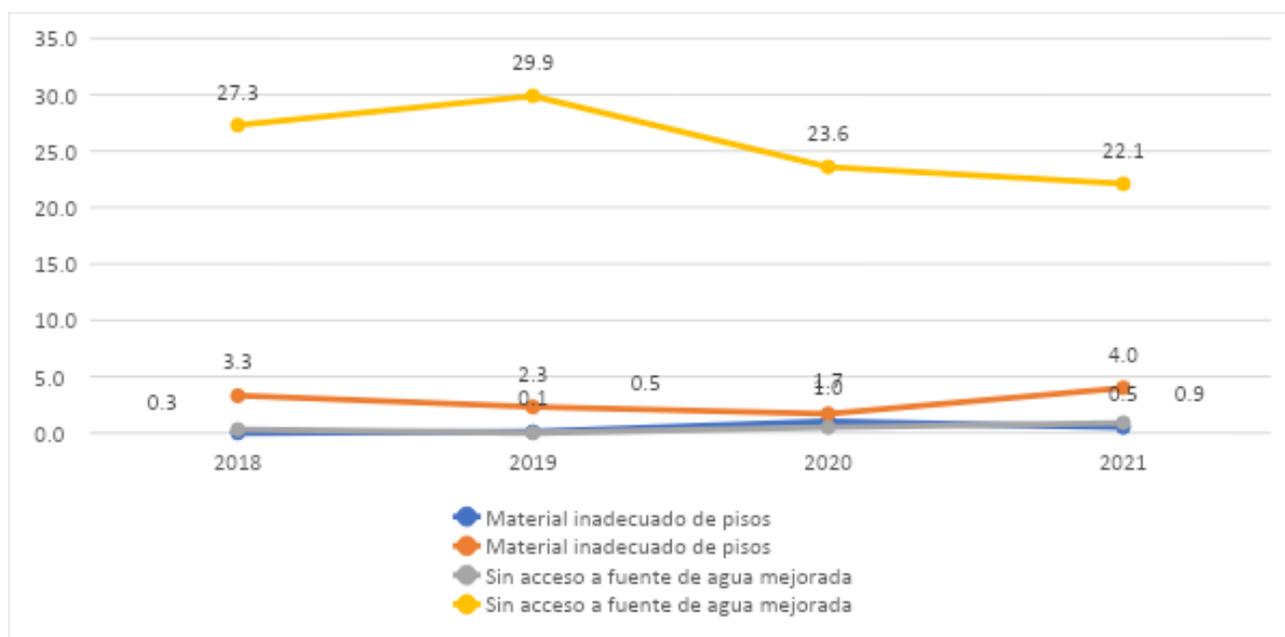


Fuente: DANE - Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2018-2021.

En primer lugar, se puede identificar que la variable de hacinamiento crítico tiene mayor afectación en el área urbana y una menor en la rural, de hecho en el año 2020 se profundiza esta diferencia ya que la brecha entre una y otra es del 62,5%, disminuyendo en el 2021 ubicándose en tan solo un 18,7%, ya que la afectación en el área rural asciende a un 5.2%.

En según lugar, para la variable de inadecuada eliminación de excretas, sucede algo similar en tanto la afectación es mayor en el área urbana en relación a la rural donde el punto mas alto de afectación se alcanza en el 2021 (1%) , mientras que en el área urbana en el mismo año alcanza un grado de afectación de 5.5%, es decir, que para este año la brecha entre ambas áreas es del 81,8%.

**Gráfica 12. Comparación variación dos últimas variables Dimensión Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda en las áreas rural y urbana de la ciudad de Bogotá entre 2018 y 2021**



Fuente: DANE - Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2018-2021.

Por otro lado, para las dos últimas variables de la dimensión (material inadecuado de pisos y sin acceso a fuente de agua mejorada), se registran en la primera una mayor afectación durante el periodo en el área rural en relación al área urbana, registrando un aumento significativo en el 2021 alcanzado un 4.0%, mientras que para el área urbana solo lleva al 0,5%. Finalmente, la variable con mayor afectación en esta dimensión para la ruralidad bogotana es la de sin acceso a fuente de agua mejorada, la cual mantiene una brecha evidente en la gráfica durante todo el periodo que en el año 2021 registra un 95,2% en la brecha. Sin embargo, es importante resaltar que desde el año 2019 la tendencia en afectación de esta variable en lo rural es decreciente.

## CONCLUSIONES

Para concluir, al realizar un análisis comparativo entre el PDD 2016-2020 “Bogotá Mejor para Todos” y el PDD 2020-2024 “Hacia un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI” en relación a las dimensiones del IPM, se encontró que ambos planes de desarrollo plantearon acciones en el marco de la lucha territorial contra la pobreza extrema, fue posible realizar un comparativo entre las metas formuladas y los presupuestos programados para contribuir a la disminución de la Pobreza Multidimensional en la ciudad, es importante, tener en cuenta los contextos históricos y coyunturas presentes a la hora de formular cada plan de desarrollo, los cuales influyen directamente en la orientación de cada uno.

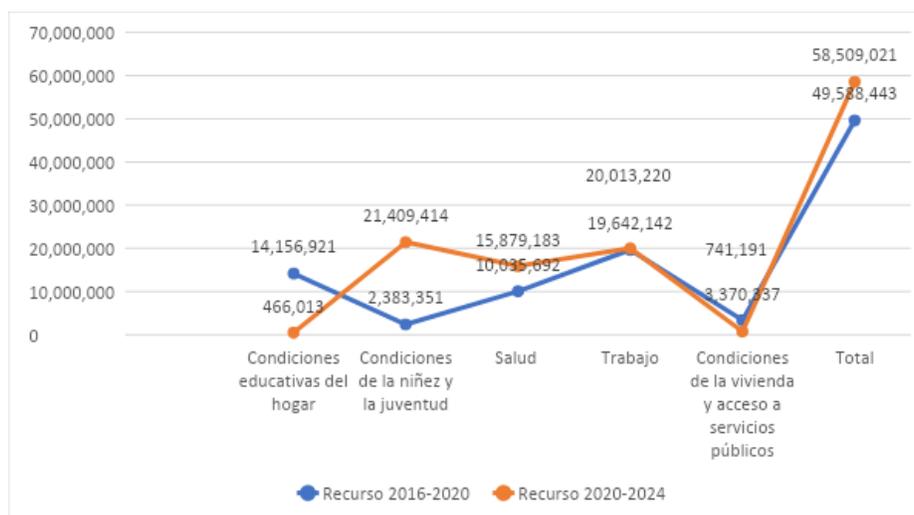
En primer lugar, se hizo un comparativo entre el número de metas programadas en cada PDD por dimensión del IPM:

Como hemos mencionado durante el ejercicio investigativo, es evidente un incremento en el número total de metas formuladas para el PDD 2020-2024 respecto al plan anterior. No obstante, llaman la atención las priorizaciones y focalizaciones desarrolladas en cada uno; Así pues encontramos que el énfasis mayor del PDD 2016-2020 se dio en la dimensión “condiciones educativas del hogar”, dimensión en la que se dio mayor prioridad al número de acciones establecidas (57%) y que abarcan programas dirigidos al acceso con calidad en la educación superior, la inclusión educativa y oportunidades en los ámbitos de la cultura, la recreación y el deporte, lo cual se enfocó en disminuir la privación de bajo logro educativo en los hogares, situación que contrasta con el actual PDD en donde como habíamos mencionado se hace un énfasis en la dimensión trabajo, con el fin de impulsar la reactivación económica de la ciudad tras los efectos de la pandemia.

Llama la atención el aumento de metas programadas en proporción porcentual de acuerdo al total de programación de metas en cada PDD en las dimensiones de: a) Salud, en donde se pasó de un 11% en el PDD 2016-2020 a un 16% en el PDD 2020-2024; b) condiciones de la niñez y la juventud, pasando de un 10% en el primer plan a un 18% en el actual y c) condiciones de la vivienda y acceso a servicios públicos, aumentando a un 12% en el plan actual en relación al 8% programado en el anterior, lo cual representa una apuesta ambiciosa en términos de planeación distrital, pero que responde a un enfoque de la pobreza integral en términos de lo que implica la pobreza multidimensional y la monetaria en el contexto de la pandemia.

Por otro lado, fue posible hacer una comparación entre el presupuesto programado en ambos planes de desarrollo de acuerdo a cada dimensión IPM:

**Gráfico 13. Presupuesto programado en los PDD 2016-2020 y 2020-2024 por dimensión del IPM**



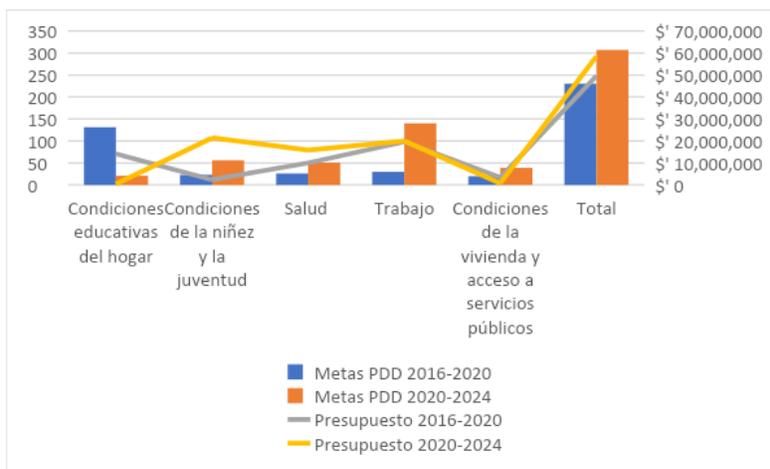
Fuente: Elaboración propia con base en informes de SDP 2017-2021

Como primera medida, se puede observar que hubo un aumento sustancial en el presupuesto invertido en el nuevo plan de desarrollo en las dimensiones de: condiciones de la niñez y la juventud, salud y trabajo, sin embargo, la tendencia se mantiene en las últimas dos dimensiones respecto al plan de desarrollo de la anterior vigencia, por lo que se destaca, el aumento en recursos en los programas relacionados con la niñez y la juventud.

Por otro lado, se observó una inversión similar en la dimensión de trabajo, con montos entre los 19 y 20 billones de pesos programados. Situación que contrasta con las dimensiones de: condiciones educativas en el hogar y condiciones de la vivienda y acceso a servicios públicos, en donde el presupuesto programado se reduce en el actual plan de desarrollo en un 97% para la dimensión de condiciones educativas en el hogar y en un 79% para las condiciones de vivienda y acceso a servicios públicos, lo cual llama la atención pues la reducción en estas áreas es significativa y en ambos casos supera el 70%.

De otra parte, al cruzar las variables “metas formuladas por PDD” y “Presupuesto programado por PDD” para cada dimensión del IPM, es evidente que la relación metas vs presupuesto no necesariamente es directamente proporcional como se puede observar a continuación:

**Gráfico 14. Metas formuladas vs presupuesto programado en los PDD 2016-2020 y 2020-2024 por dimensión del IPM**



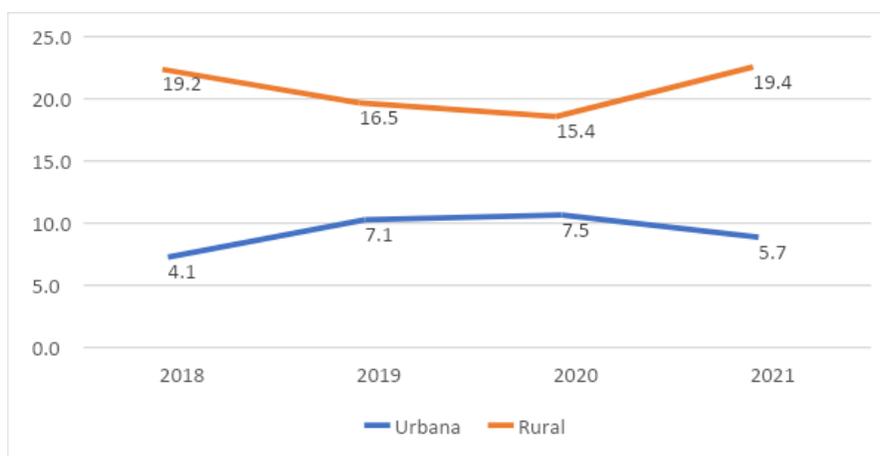
Fuente: Elaboración propia con base en informes de SDP 2017-2021

Al cruzar dichas variables es posible identificar una tendencia constante para las dimensiones de: condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y la juventud y salud, ya que en tanto se incrementen o disminuyan las metas formuladas entre los dos planes de desarrollo, el incremento y disminución en el presupuesto programado es directamente proporcional.

No obstante, al analizar el comportamiento del IPM para la ruralidad bogotana en el periodo seleccionado, se encontraron comportamientos particulares.

Como podemos observar en al siguiente gráfica, existe una brecha clara entre el comportamiento del IPM entre el área urbana y el área rural de la ciudad de Bogotá; En primer lugar, el IPM en la ruralidad en el periodo analizado supera los 15 puntos, mientras que para el área urbana alcanza un tope de 7.5.

**Gráfica 15. Comparación variación IPM en las áreas urbana y rural de la ciudad de Bogotá entre 2018 y 2021**

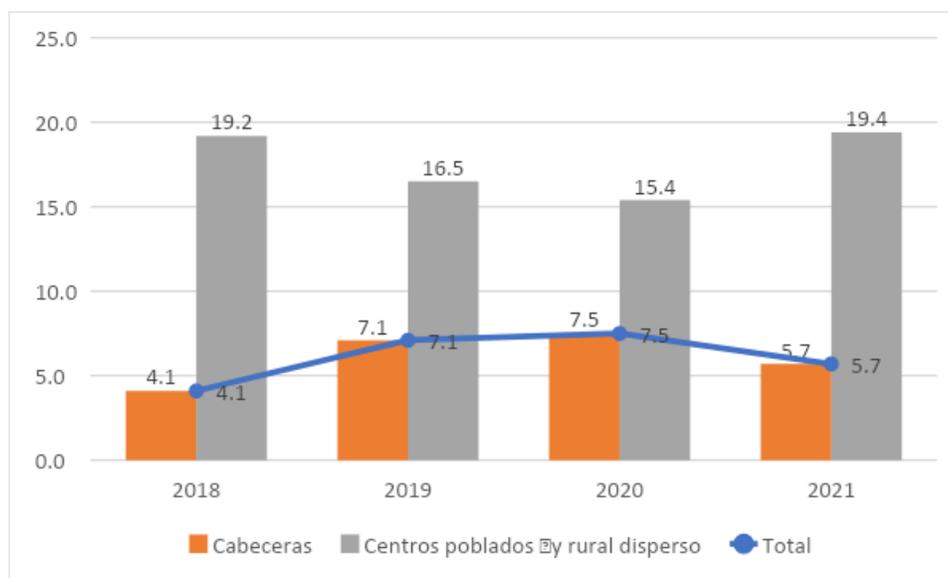


Fuente: DANE - Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2018-2021.

Por otro lado, el comportamiento durante el periodo es inversamente proporcional, es decir, que mientras el IPM se incrementaba en el área urbana, para la ruralidad descendía. En ese orden de ideas, en el año 2020 en plena emergencia social y sanitaria por COVID-19, mientras que en el área urbana se alcanzaba el punto más alto con 7.5 puntos, en la ruralidad se daba la cifra más baja en todo el periodo 15,4 puntos.

Llama la atención que la brecha se profundiza en la medición del año 2021, en la que la diferencia entre ambos índices es de 13.7 puntos, lo que implica una brecha del 70,6%, más amplia que la que se observa en el año 2018, en donde la diferencia fue de 15.1 puntos, lo que implicó una brecha del 78,6% entre lo urbano y lo rural.

**Gráfica 16. Variación IPM en la ciudad de Bogotá entre 2018 y 2021 discriminado por área urbana y rural**



Fuente: DANE - Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2018-2021.

En términos generales, el IPM del área rural de la ciudad de Bogotá ha sido significativamente superior al IPM del área urbana y al IPM total para la ciudad, como se observa en la siguiente gráfica, el índice no solo es superior, sino que se comporta de manera inversamente proporcional al de ambos índices, no obstante, se pudieron encontrar algunas variaciones por dimensiones, que reflejan la desigualdad que en términos generales se tiene entre el área rural y la urbana en la ciudad, llamando la atención sobre la posible falta de planeación en el PDD 2016-2020, en donde no se tuvieron en cuenta las dinámicas propias de la ruralidad para incidir en la pobreza multidimensional en estos territorios de la ciudad, y se empieza a ver aunque de manera incipiente los efectos sobre el mismo en el inicio de la implementación del PDD 2020-2024, en donde fue evidente un avance en la planeación teniendo en cuenta las diferencias entre la ruralidad y el área urbana de la ciudad, para lo cual algunas de las dimensiones más afectadas empezaron a reducir.

## BIBLIOGRAFIA

- Agencia de renovación del territorio (ART) (2022). Avances y desafíos en el territorio PDET: Análisis de la pobreza multidimensional 2005-2018. Bogotá D.C.
- Agencia de renovación del territorio (ART) (2022). Avances y desafíos en el territorio PDET: Análisis de la pobreza multidimensional 2005-2018. Bogotá D.C.
- Aguilar, Luis F. (2007). El estudio de las políticas públicas. México D.F: Porrúa.
- Aguilar, Luis F. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En: Mariñez, Freddy y Garza, Vidal (2009). Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación. México, D. F: Porrúa.
- Alcaldía de Bogotá (2019). Pobreza y cambio social en Bogotá. Bogotá D.C
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2019). Informe de empalme Bogotá Mejor para Todos. Bogotá D.C
- Ariza, Jhon y Retajac, Alexander (sf). Conflicto armado y pobreza rural multidimensional en Colombia. Paper versión digital producto de investigación.
- Ariza, Jhon y Retajac, Alexander (sf). Conflicto armado y pobreza rural multidimensional en Colombia. Paper versión digital producto de investigación.
- Bazan, Abigail, Quintero, Luisa, Hernandez, Leticia (2011). Evolución del concepto de pobreza y el enfoque multidimensional para su estudio. En Quivera, Vol 13. PP. 207-219. Universidad Autónoma de México.
- Beltran, Yanile (2021). Incidencia De Factores Socio-Territoriales En La Situación De Pobreza Multidimensional En La Vereda San Roque Del Municipio Del Ubalá, Cundinamarca. UNAD: Bogotá D.C
- CEPAL (2014). De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina. Serie Políticas sociales 189. Santiago de Chile.
- Chaves, Luis Carlos (2019). La pobreza ignorada. un análisis del índice de pobreza multidimensional (IPM-CO) frente al conflicto armado en Colombia. Pontificia Universidad Javeriana: Bogotá D.C.
- Chaves, Luis Carlos (2019). La pobreza ignorada. un análisis del índice de pobreza multidimensional (IPM-CO) frente al conflicto armado en Colombia. Pontificia Universidad Javeriana: Bogotá D.C
- Departamento Nacional de Planeación (2014). Definición de categorías de ruralidad. Bogotá D.C
- Departamento Nacional de Planeación, 2019. Pobreza monetaria y pobreza multidimensional. Análisis 2008-2018. Dirección de desarrollo social: Bogotá D.C.
- Fernandez, Juan, Fernandez, Maria y Soloaga, Isidro (2019). Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe. CEPAL: Ciudad de México.
- González Galván, Jorge (1995). El Estado y las etnias nacionales en México, La relación entre el derecho estatal y el derecho consuetudinario. Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie E: Varios, Núm. 65. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- González, Miguel (2016). Desplazamiento forzado y derecho a la educación en Colombia: SEDICI-Universidad Nacional de La Plata (Argentina).
- Gutiérrez, Julián, Cortes, Nicolas y Montaña Carlos (2020). La Pobreza multidimensional y su relación con el espacio: Caso de estudio para Colombia. En: Revista Visión Contable No 21, enero – junio 2020, pp. 78-100.
- Heller, Hermann (1998). Teoría del Estado. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Hernández Sampieri, Roberto y Fernández, Carlos (2008). Metodología de la investigación. Quinta edición. Mc Graw Hill: México D.F.
- Hincapié, Leidy Karina (2017). Antecedentes y características de la pobreza en Bogotá; años 2010 – 2015. Universidad Militar Nueva Granada: Bogotá D.C.
- Krikorian, Marcelo (2013). Derechos Humanos, políticas públicas y rol del FMI. Tensiones, errores no asumidos y replanteos. La Plata: Librería Editora Platense.
- López Velázquez, A. P. (2005). Estado del arte de las investigaciones realizadas sobre pobreza en Colombia durante la última década. Equidad y Desarrollo, (4), 21-29.
- Manrique, Laurie y San Juan, Andrea (2019). Inversión pública, capacidades y pobreza multidimensional en Cartagena. Universidad de Cartagena: Cartagena de Indias D.T.Y.C.
- Martines, Andrés y Daza, Fredy (2018). Análisis de coyuntura de pobreza multidimensional en Yomasa “estudio de caso”. Universidad Católica de Colombia: Bogotá D.C
- Organización de las Naciones Unidas (1995). Declaración de Copenhague y Programa de acción. Estados Unidos de América: Nueva York.
- Orjuela, Luis Alfonso (2021). Informalidad laboral y pobreza multidimensional en Colombia: Vínculos y propuestas de medición. Universidad Nacional de Colombia: Bogotá D.C
- Penagos, Paola (2014). Incidencia de la pobreza en Colombia: Un análisis para los municipios del andén pacífico. Universidad del Valle: Santiago de Cali.
- Reyes, Mónica (sf). Un análisis de la pobreza multidimensional rural en los departamentos de Boyacá y Cundinamarca.
- Rincón, Carolina y otros (2019). Desigualdades Rurales en Colombia: Aportaciones para el Logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En : Revista lasallista de investigación.
- Sandoval Betancour, Gustavo (2016). Causas de la Pobreza en Bogotá. En: Cuadernos Latinoamericanos de Administración, vol. XII, núm. 23, julio -diciembre, pp. 17-28.
- Secretaria Distrital de Integración Social (2019). Pobreza y cambio social en Bogotá. Bogotá D.C.
- Secretaria Distrital de Planeación (2017). Marco territorial de lucha contra la pobreza extrema para Bogotá. Bogotá D.C
- Secretaria Distrital de Planeación (2018). Marco territorial de lucha contra la pobreza extrema para Bogotá. Bogotá D.C
- Secretaria Distrital de Planeación (2019). Marco territorial de lucha contra la pobreza extrema para Bogotá. Bogotá D.C

- Secretaria Distrital de Planeación (2020). Marco territorial de lucha contra la pobreza extrema para Bogotá. Bogotá D.C
- Secretaria Distrital de Planeación (2021). Balance general del Plan de Desarrollo Distrital 2016-2020 “Bogotá Mejor para Todos”. Bogotá D.C
- Stezano, Federico (2021). Enfoques, definiciones y estimaciones de pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe. CEPAL: Ciudad de México.
- Tassara, Carlos (2015). Políticas Públicas de protección social y luca contra la pobreza en Colombia: Logros y desafíos. En: Pap. Polít. Vol. 20, No. 2, 323-351. Bogotá.
- Townsend, Peter, 1993: —La conceptualización de la pobrezall en Revista de Comercio Exterior, Vol. 53, Num. 5. México.
- Weber, Max (1964). Economía y Sociedad. Esbozo de la sociología comprensiva. Segunda reimpresión en Fondo de Cultura Económica (2002). España: FCE.