

#CómoVamos
#CalidadDeVida

INFORME DE **CALIDAD DE VIDA**

en Bogotá, **2020**

El camino hacia una
ciudad sostenible

[@programabogotacomovamos](#) 

[@bogotacomovamos](#) 

[/bogotacomovamos](#) 

www.bogotacomovamos.org

BOGOTÁ CÓMO VAMOS

Comité Directivo

Daniel Uribe Parra

Director Ejecutivo
Fundación Corona

Andrés Mompotes

Director General
El Tiempo Casa Editorial

Ernesto Cortés Fierro

Editor General
El Tiempo Casa Editorial

Padre Jorge

Humberto Peláez S.J.

Rector

Pontificia Universidad Javeriana

Nicolás Uribe Rueda

Presidente

Cámara de Comercio de Bogotá

Ana María Fergusson

Vicepresidenta de

Articulación Público-Privada
Cámara de Comercio de Bogotá

Comité Técnico

Mónica Villegas Carrasquilla

Gerente de Proyectos Sociales
Fundación Corona

Ernesto Cortés Fierro

Editor General
El Tiempo Casa Editorial

Adriana Aldana

Asistente del Rector
Pontificia Universidad Javeriana

Juliana Márquez Pérez

Directora de Gestión
Pública y Ciudadana
Cámara de Comercio de Bogotá

Equipo Bogotá Cómo Vamos

Felipe Bogotá

Director

Santiago Ordóñez

Coordinador Técnico

María Lucía

Rueda Echeverría

Coordinadora de
Comunicaciones

Laura Garzón Vengoechea

Coordinadora de
Gobernanza y Participación

Tania Lorena

Arévalo Rivera

Asistente Administrativa

Diana Rincón

Asistente Operativa

Contacto:

Av. Calle 26 No. 68B-70
Sala de proyectos / Programa Bogotá Cómo Vamos
Tel.: 310 570 1806
@bogotacomovamos
www.bogotacomovamos.org

Código ISSN 2539-4681

Diseño y diagramación: CEET Casa Editorial EL TIEMPO

LÍDERES POR ÁMBITO TEMÁTICO

DEMOGRAFÍA

Yesika Tatiana Hernández Sandoval

Investigadora
Instituto de Salud Pública
Pontificia Universidad Javeriana

POBREZA Y DESIGUALDAD

Carlos Sepúlveda

Decano Facultad de Economía
Universidad del Rosario

Andrés García-Suaza

Investigador
Facultad de Economía y Alianza EFI
Universidad del Rosario

Alexander Sarango

Investigador
UR Equidad y Alianza EFI
Universidad del Rosario

Santiago Ortíz

Investigador
UR Equidad
Universidad del Rosario

EDUCACIÓN

Yolanda Castro Robles

Docente Investigadora
Facultad de Educación
Pontificia Universidad Javeriana

SALUD PÚBLICA

Luis Jorge Hernández

Docente Investigador
Universidad de los Andes

María Luisa Latorre

Facultado de Medicina
Fundación Universitaria Juan N. Corpas

Jaime Ramirez

Instituto de Salud Pública
Pontificia Universidad Javeriana

SEGURIDAD Y

CONVIVENCIA CIUDADANA

Sebastián Pavía

Coordinador de Seguridad, Transparencia,
Cultura de la Legalidad y Anticorrupción
Cámara de Comercio de Bogotá

José María Balcázar

Director de Sostenibilidad,
Empresas y DDHH
Cámara de Comercio de Bogotá

Heydy Marcela Vela

Profesional Seguridad, Transparencia,
Cultura de la Legalidad y Anticorrupción
Cámara de Comercio de Bogotá

LÍDERES POR ÁMBITO TEMÁTICO

MOVILIDAD SOSTENIBLE

C. Erik Vergel-Tovar

Profesor asistente
Departamento de Arquitectura
Universidad de los Andes

Paulo Martínez

Asistente de Investigación
Facultad de Economía
Universidad del Rosario

HÁBITAT

Olga Lucia Ceballos Ramos

Profesora asociada
Líder del grupo de investigación
Calidad y Habitabilidad de la Vivienda
Facultad de Arquitectura y Diseño
Pontificia Universidad Javeriana

Jean-François Jolly

Profesor titular
Líder del grupo de investigación Inter
facultades "Políticas urbanas"
Facultad de Arquitectura y Diseño
Pontificia Universidad Javeriana

Juan Guillermo Yunda

Director Maestría en Planeación Urbana
y Regional - Miembro del grupo de inves-
tigación de Calidad y Habitabilidad de la
Vivienda - Facultad de Arquitectura y Diseño
Pontificia Universidad Javeriana

Martha Inés Sierra

Profesora
Miembro del grupo de investigación de
Calidad y Habitabilidad de la Vivienda
Facultad de Arquitectura y Diseño
Pontificia Universidad Javeriana

ESPACIO PÚBLICO

Marcela Ángel
Investigadora asociada
Environmental Solutions Initiative
Massachusetts Institute of
Technology (MIT)

Benjamín Villa

Asistente de investigación
Environmental Solutions Initiative
Massachusetts Institute of
Technology (MIT)

Manuela Uribe

Directora de Ciudades
Inteligentes y Sostenibles
ProBogotá Región

MEDIO AMBIENTE

Juan David Amaya

Director Maestría en Gestión Ambiental
Profesor Departamento de Ecología y
Territorio - Facultad de Estudios
Ambientales y Rurales

LÍDERES POR ÁMBITO TEMÁTICO

Pontificia Universidad Javeriana

M. Alejandra Cruz-Suárez

Asistente de investigación
Facultad de Estudios
Ambientales y Rurales
Pontificia Universidad Javeriana

RURALIDAD

Manuel Enrique Pérez Martínez

Director Departamento de Desarrollo
Rural y Regional
Facultad de Estudios
Ambientales y Rurales
Pontificia Universidad Javeriana

M. Alejandra Cruz-Suárez

Asistente de investigación
Facultad de Estudios
Ambientales y Rurales
Pontificia Universidad Javeriana

CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE

Francisco Sandoval Escobar

Director Centro Javeriano
de Formación Deportiva
Pontificia Universidad Javeriana

Cheril Londoño

Coordinadora línea de Actividad Física
Centro Javeriano de Formación Deportiva
Pontificia Universidad Javeriana

Mauricio García

Coordinador línea de Deporte
Centro Javeriano de Formación Deportiva
Pontificia Universidad Javeriana

Herbert Cárdenas

Coordinador programa de desarrollo
Centro Javeriano de Formación Deportiva
Pontificia Universidad Javeriana

Mario Silva

Profesional actividad física
Centro Javeriano de Formación Deportiva
Pontificia Universidad Javeriana

Javier Manjarrés

Profesional actividad física
Centro Javeriano de Formación Deportiva
Pontificia Universidad Javeriana

Rodrigo Sandoval

Profesional del Deporte
Centro Javeriano de Formación Deportiva
Pontificia Universidad Javeriana

Carlos Bernal

Asistente de investigación
Centro Javeriano de Formación Deportiva
Pontificia Universidad Javeriana

LÍDERES POR ÁMBITO TEMÁTICO

ECONÓMICO Y EMPRESARIAL

David Monroy

Director de Gestión del Conocimiento
Cámara de Comercio de Bogotá

John Wilson Buitrago

Coordinador de la Dirección
de Gestión del Conocimiento
Cámara de Comercio de Bogotá

Paola Andrea Medellín

Profesional de la Dirección
de Gestión del Conocimiento
Cámara de Comercio de Bogotá

Kevin Alexander López

Profesional Jr. de la Dirección
de Gestión del Conocimiento
Cámara de Comercio de Bogotá

FINANZAS PÚBLICAS

Observatorio Fiscal

Pontificia Universidad Javeriana

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Luis Hernán Sáenz

Coordinador Nacional
Red de Ciudades Cómo Vamos

CONTENIDO

8	Presentación
	<i>Ciudades, COVID y calidad de vida</i> <i>¿Cómo las ciudades latinoamericanas están afrontando el reto de ser sostenibles? Y, en el marco actual, ¿cuáles son los principales desafíos y oportunidades de las ciudades con el impacto que ha tenido el Covid-19 en los territorios?</i>
13	Resumen ejecutivo
23	Cómo vamos en aspectos demográficos
41	Cómo vamos en pobreza y desigualdad
70	Cómo vamos en salud pública
123	Cómo vamos en educación
178	Cómo vamos en seguridad y convivencia ciudadana
207	Cómo vamos en hábitat urbano
233	Cómo vamos en movilidad sostenible
294	Cómo vamos en espacio público
336	Cómo vamos en medio ambiente
381	Cómo vamos en ruralidad
403	Cómo vamos en cultura, recreación, deporte y actividad física
446	Cómo vamos en entorno económico, empresarial y empleo
479	Cómo vamos finanzas públicas
504	Cómo vamos hacia la territorialización de los ODS en Bogotá

PRESENTACIÓN

Ciudades, COVID y calidad de vidaPor: **Felipe Castro***

Las ciudades son sinónimo de progreso. Su crecimiento durante la segunda mitad del Siglo XX coincide con la mejora generalizada en los indicadores sociales y económicos de la mayoría de países latinoamericanos. Entre más urbanizado un país, mayor es su nivel de desarrollo y mejores son sus indicadores de calidad de vida.

En Colombia, por ejemplo, la población que se encuentra ubicada en centros urbanos pasó del 40% en 1951 al 78% en 2016. En los últimos 40 años, el aporte de los centros urbanos al crecimiento del PIB ha sido del 50% en promedio. En la actualidad, esta contribución representa el 85% del PIB nacional.¹ También se evidencian menores niveles de pobreza en los centros urbanos que en las zonas rurales.

Uno de los factores que explica esta mejora es lo que se denomina “las economías de aglomeración”. La concentración espacial de actividades productivas genera beneficios y rendimientos a escala asociados a la concentración de mano de obra y de proveedores, además de promover la especialización. Este entorno habilitante, a su vez, se traduce en mayor productividad, crecimiento económico e ingreso disponible para la población.²

Las ciudades son motores de desarrollo y

es por esta razón que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) le dan un rol protagónico. El ODS 11, denominado ciudades y comunidades sostenibles, busca consolidar el crecimiento económico a partir de aglomeraciones urbanas más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles. En este nuevo marco los réditos económicos de la aglomeración deben estar acompañados de menores niveles de desigualdad y una disminución de los impactos ambientales de las ciudades.

El reto no es menor si se tiene en cuenta que en las ciudades se emiten alrededor del 70 % de las emisiones de carbono mundiales y utilizan más del 60 % del uso de recursos.³ Su impacto en el medio ambiente es evidente no solo en términos de cambios en el uso de suelo consecuencia de la expansión urbana, sino también debido a los patrones de consumo. Así mismo, las ciudades se caracterizan por sus altos niveles de desigualdad en términos de segregación espacial y acceso inequitativo a servicios básicos como el transporte público, la salud pública, y las zonas verdes, entre otros.

Los efectos de la pandemia en las ciudades

La llegada de la pandemia cambió sustancialmente el panorama de las ciudades. Se-

¹Departamento Nacional de Planeación (2014). “Misión Sistema de Ciudades: Una política nacional para el sistema de ciudades con visión de largo plazo”, Bogotá.

²Giuliano, G. et al (2019). “Agglomeration economies and evolving urban form”. *Annals of Regional Science*, Volume 63, pp 377-398.

³ONU Habitat (2011). “Global Report on Human Settlements 2011: Cities and Climate Change”, London.

gún ONU Hábitat, el 90% de los casos de COVID 19 se han generado en las ciudades. Las aglomeraciones urbanas han sido un motor de propagación del virus y, a su vez, han sido las más impactadas en términos de contagios y muertes asociadas a la pandemia.

Las ciudades no serán las mismas después del COVID 19. Los impactos generados por la pandemia y las medidas adoptadas para controlarla cambiaron la vida y perspectiva de las ciudades de diferentes maneras. La economía, las oportunidades de empleo y la generación de ingresos se deterioraron de manera significativa en la mayoría de las ciudades latinoamericanas. La desigualdad existente antes de la llegada del COVID 19 hizo que las poblaciones más vulnerables (pobres, mujeres y jóvenes) fueran las más afectados ampliando las brechas existentes. Los retrocesos en los principales indicadores de calidad de vida son de varios años y, en algunos casos, de décadas.

En Colombia, por ejemplo, los niveles de pobreza en 2020 ascendieron a 42,5% jalonados principalmente por el aumento de la pobreza en centros urbanos. En sólo un año, 3,5 millones de personas entraron a la pobreza monetaria, con lo cual los avances registrados en la última década se perdieron, según el DANE. La desigualdad también volvió a niveles registrados a comienzos de la década pasada medidos a partir del coeficiente de Gini. En el caso de los centros urbanos, este indicador pasó del 0,505 en 2019 a 0,537 en 2020, mientras que en las zonas rurales se mantuvo estable en 0,456 en el último año.

La crisis generada por la pandemia también puso de manifiesto los problemas es-

tructurales relacionados con las políticas urbanas en temas de vivienda, servicios públicos y contaminación ambiental. Según datos de ONU Habitat, uno de cada cuatro habitantes urbanos no tiene acceso a una vivienda digna, con lo cual las medidas de confinamiento decretadas para contener la pandemia difícilmente pudieron ser acatadas por una parte importante de la población.

Los medios de transporte también cambiaron debido a los riesgos de contagio y a la masificación del trabajo remoto. El número total de viajes disminuyó y al mismo tiempo aumentó el uso de la bicicleta y los viajes a pie para movilizarse de forma segura. Los sistemas de transporte masivo entraron en crisis debido a la caída en la demanda y su sostenibilidad financiera sigue sin estar garantizada en el mediano plazo.

Por su parte, el espacio público tomó mayor relevancia debido a la necesidad de retomar las actividades humanas al aire libre. Los carros le dieron paso a las personas y cientos de calles se transformaron en parques, restaurantes y sitios de encuentro para reactivar progresivamente las actividades sociales y económicas propias de las ciudades. La resignificación del espacio público como punto de encuentro es ahora una prioridad en la mayoría de ciudades latinoamericanas.

El futuro de las ciudades

En este contexto, la recuperación de la pandemia implica repensar y reimpulsar el desarrollo urbano. La reactivación de la economía, del empleo y del dinamismo de las economías de aglomeración es hoy más importante que nunca. Sin embargo, es in-

dispensable replantear el desarrollo urbano para hacerle frente no solo a los impactos económicos de la pandemia, también es imperativo acelerar la implementación del ODS 11 para lograr ciudades más resilientes, inclusivas y sostenibles.

Las ciudades seguirán siendo sinónimo de calidad de vida, sin duda alguna. El principal cambio que nos deja la pandemia será la necesidad de fortalecer las ciudades como catalizadores de desarrollo centradas en las personas y en armonía con su entorno. Las políticas deberán ajustarse para garantizar

una vivienda digna a todos los habitantes de las ciudades, disminuir significativamente las desigualdades estructurales y frenar el impacto ambiental de la expansión urbana. El logro del ODS 11 y la Nueva Agenda Urbana promulgada por ONU Hábitat en la reunión de Quito, Ecuador, en 2016, deben ser tomados en serio si esperamos contar con entornos urbanos capaces de hacerle frente a futuras pandemias y a la crisis climática que se avecina.

*Director del Centro ODS para América Latina y el Caribe de la Universidad de los Andes (CODS).

¿Cómo las ciudades latinoamericanas están afrontando el reto de ser sostenibles? Y, en el marco actual, ¿cuáles son los principales desafíos y oportunidades de las ciudades con el impacto que ha tenido el Covid-19 en los territorios?

Por: **Francisca M. Rojas¹**

Ciudades Sostenibles en América Latina

Hace tres décadas, la paisajista Anne Whiston Spirn estableció el concepto de urbanismo ecológico con su libro “The Granite Garden: urban nature and human design” (1984) donde argumentaba que las ciudades se definen tanto por lo construido como por su estructura ambiental, la cual es determinante para las condiciones de vida por su influencia en elementos productivos y de habitabilidad como la disponibilidad de agua y calidad del aire, entre otros.

En el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la recuperación post-pandemia, las ciudades de América Latina y el Caribe (ALC) están replanteando sus paradigmas de crecimiento, equidad y bienestar hacia un urbanismo ecológico. No solo es ALC la región más urbanizada del mundo, con casi un 80% de su población viviendo en ciudades, también es una región altamente biodiversa, albergando alrededor de 60% de la vida terrestre mundial y diversas especies marinas y de agua dulce (UNEP, 2016).

Desde el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estamos acompañado este cambio de paradigma a través de la implementación de la Visión 2025, Reinvertir en las Américas, al integrar acciones para la conservación de biodiversidad y la mitigación y adaptación al cambio climático de manera transversal en nuestros programas de crédito. El Grupo BID está desarrollando una facilidad de financiamiento climático para fomentar la infraestructura verde y resiliente con el fin de apoyar a los países y sus ciudades a encaminar una transición a economías bajas en carbono y en alineación con el Acuerdo de París.

Impacto del Covid-19 en las ciudades

Cuando en marzo del 2020 se declaró el aislamiento preventivo en las ciudades de Latinoamérica, Europa y Estados Unidos, aparecieron dos narrativas relacionadas: primero, que el Covid-19 era más infeccioso en las ciudades más densas, y segundo, esta percepción generó un éxodo de la gente con recursos hacia residencias suburbanas con

¹Especialista Senior de Desarrollo Urbano y Vivienda, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

más metros cuadrados y con acceso al aire libre.

A medida que evolucionó la pandemia, esas observaciones iniciales sobre la relación entre la densidad y la pandemia, comenzaron a ser refutadas por la evidencia. Investigadores de Johns Hopkins analizaron las tasas de infección y muerte por Covid-19 correspondientes a 900 distritos en las áreas metropolitanas de Estados Unidos, y concluyeron que no había relación entre la densidad y las tasas de infección. Incluso, encontraron que las áreas de baja densidad poblacional tenían índices de mortalidad más altos que los centros urbanos, atribuible a que las periferias no contaban con suficiente acceso a infraestructuras de salud. Sin embargo, el hacinamiento (el número de personas ubicadas en una vivienda), si resultó ser un desafío preexistente que multiplicó las dificultades para el control de la pandemia, considerando que el virus se transmite en espacios cerrados, con mala ventilación, y con aglomeración de personas. Una evaluación sobre muertes a causa de Covid-19 realizada por Hábitat para la Humanidad en México concluyó que, “vivir en condición de hacinamiento está asociado, en promedio, con un aumento de 6.8 puntos en la probabilidad de muerte por Covid-19.” Asimismo, y coincidiendo con Johns Hopkins, el estudio concluyó que sólo la falta al acceso a los ser-

vicios de salud tiene un efecto más fuerte sobre la mortalidad que el hacinamiento.

La evidencia emergente sobre el comportamiento de la pandemia refuerza un objetivo clave del Grupo BID en la Visión 2025, Reinvertir en las Américas de promover el progreso social al fomentar el acceso y la calidad de servicios públicos, así como necesidades básicas donde se incluye la vivienda. Las políticas habitacionales deberían asegurar un acceso equitativo a los servicios de salud y mejorar las condiciones de las viviendas, enfocadas en el acceso a servicios básicos, la ventilación y el hacinamiento, en particular para los 113 millones de personas que viven en asentamientos informales en ALC.

Considerando los bajos índices de contagio en espacios exteriores, y en línea con el interés en avanzar un modelo de urbanismo ecológico en la región, la pandemia ha enfatizado cómo nuestras áreas metropolitanas deberían identificar y habilitar espacios públicos y verdes para la recreación y el contacto con la naturaleza, así beneficiando tanto la cohesión social y el desarrollo económico, como la salud física y mental. Estos espacios funcionan también como infraestructura verde, mitigando el impacto del cambio climático, el otro gran desafío de esta época.

RESUMEN EJECUTIVO

Introducción

El Vigésimo Tercer Informe de Calidad de Vida en Bogotá presenta datos del año 2020, realiza un análisis de los impactos y nuevas tendencias a raíz de la Covid-19, monitorea el avance del Plan Distrital de Desarrollo y plantea conclusiones y recomendaciones para cada uno de los sectores con la intención de aportar a la construcción de una ciudad sostenible.

Este informe es el resultado del direccionamiento estratégico de los cuatro (4) socios fundadores de Bogotá Cómo Vamos: la Fundación Corona, El Tiempo Casa Editorial, la Pontificia Universidad Javeriana y la Cámara de Comercio de Bogotá, así como la colaboración de 95 personas expertas de diversos sectores en 11 mesas de trabajo en sectores, como: pobreza, educación, economía, movilidad, espacio público, hábitat, seguridad, entre otros. Esto ha permitido poner sobre la mesa el panorama actual de la ciudad y generar recomendaciones y seguimiento a los temas más relevantes para los diferentes actores como la Administración Distrital, el Concejo de Bogotá, medios de comunicación, sociedad civil; y demás actores interesados en hacer de Bogotá una mejor ciudad para todos sus habitantes.

Este nuevo documento de seguimiento y monitoreo a los cambios en la calidad de vida en Bogotá busca integrar los modelos

conceptuales de Calidad de Vida y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entendiendo que son complementarios y así brindar una mirada integral de las oportunidades y retos de las ciudades; en un momento de transformación a causa de la pandemia. Esto lo realiza mediante el análisis de 13 temáticas: pobreza y desigualdad, salud, educación, demografía, economía y empresa, finanzas públicas, hábitat, movilidad, espacio público, medio ambiente, ruralidad, seguridad y convivencia, cultura, recreación y deporte. El último capítulo, presenta los avances y desafíos que tiene Bogotá en la implementación de la Agenda 2030 junto con recomendaciones que sigan direccionando a la ciudad hacia la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Las fuentes de información que soportan el análisis son registros administrativos, el censo 2018 y encuestas especializadas. Es relevante mencionar que las siguientes entidades no enviaron la información solicitada en los correspondientes derechos de petición: Secretaría de Integración Social, Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, la Cárcel Distrital y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. Desde Bogotá Cómo Vamos recalcamos la importancia de la provisión de información por parte de las entidades públicas a los ejercicios ciudadanos, de tal manera de seguir impulsando la

transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en lo referente a la gestión pública, uno de los ejes estratégicos de la actual administración consagrado en el propósito 5 del Plan Distrital de Desarrollo denominado “Construir Bogotá-Región con gobierno abierto, transparente y ciudadanía consciente”

A continuación, de acuerdo con el presente informe, se exponen los 10 caminos hacia una ciudad sostenible a la luz de los aprendizajes e impactos de la pandemia para socializar y posicionar en la agenda pública, de los próximos años, en un momento de cambio de nuestros territorios: 1) Superar la pobreza y desigualdad; 2) Atención primaria en el modelo de salud; 3) El futuro de la educación con los jóvenes; 4) Reactivación económica sostenible; 5) La vivienda como eje estratégico de la reactivación y desarrollo sostenible; 6) Movilidad sostenible, accesible, inclusiva y segura en las ciudades; 7) Repensar el espacio público a raíz de la pandemia; 8) Desarrollo urbano con sostenibilidad ambiental; 9) Seguridad y convivencia ciudadana como herramienta de sociedades pacíficas e inclusivas 10) Cultura, Recreación y Deporte como promotor de calidad de vida.

1) Superar la pobreza y desigualdad

Bogotá había avanzado de manera sustancial en las últimas décadas en su objetivo de reducir la pobreza. No obstante, a partir de 2014 se observó un estancamiento de dicho indicador, debido principalmente a una desigual presión en la estructura del gasto para los diferentes niveles de ingresos, principalmente en el gasto en vivienda que fue significativamente mayor en los hogares de bajos

ingresos, pasando del 29,1% en el 2011 a 46,9% en 2017. Asimismo, el Índice de Pobreza Multidimensional presentó aumentos explicados por el deterioro en dimensiones como trabajo informal, rezago escolar, bajo logro educativo y barreras al acceso de salud. Estas variables, junto al número de personas sin aseguramiento en salud y el desempleo de larga duración, son aquellas que más aportan al IPM en 2019.

La llegada del COVID-19, al igual que en otras metrópolis alrededor del mundo, en Bogotá se ha frenado las tendencias de reducción de la pobreza. Dicho esto, la tasa de pobreza monetaria en Bogotá aumentó en 12,9 puntos porcentuales (p.p.), pasando del 27,2% en 2019 al 40,1% en 2020. Bogotá aportó el 31,3% de los hogares que entraron en condición de pobreza a nivel nacional. Además, es importante mencionar que las ayudas extraordinarias generaron una reducción en los niveles de pobreza de 1,1 p.p., un efecto modesto para un aumento de casi 14 p.p. que hubiere tenido Bogotá sin estas ayudas.

Esta realidad requiere de medidas tanto urgentes como estructurales que puedan mitigar el aumento de la pobreza. Desde el ámbito de lo urgente, es relevante que se haga énfasis en la ampliación y fortalecimiento de redes de protección y ayudas sociales para amortiguar la pérdida de empleo e ingresos, al menos hasta que la actividad económica vuelva a la normalidad previa a la pandemia. Desde lo estructural, uno de los mayores generadores de pobreza ha sido el débil mercado laboral; es necesario el fortalecimiento de una educación inclusiva y la capacitación continua de trabajadores en

habilidades claves junto con incentivar la inversión en infraestructura digital y los esfuerzos en acortar la brecha digital que harían que los grupos desfavorecidos tengan la oportunidad de ser parte de la reactivación económica actual.

Finalmente, se recomienda reevaluar las metas trazadas por la Alcaldía en el Plan Distrital de Desarrollo para alinearlos, tanto con las nuevas mediciones de pobreza del país, como con los resultados de pobreza; siendo este uno de los principales temas de la agenda pública de los próximos años en la ciudad.

2) Atención primaria en el modelo de salud

La pandemia COVID-19 no se ha terminado en Bogotá, se viene presentando la tercera oleada o pico pandémico y no se descartan nuevos picos como ha sucedido en otros países del mundo con procesos de vacunación más avanzados que el nuestro. Sin embargo, es el momento de ir pensando en hacer la apuesta de un nuevo Modelo de Salud para Bogotá.

La Covid-19 ha brindado aprendizajes importantes en el sistema de salud sobre la falta de un modelo de Atención Primaria en Salud (APS) no sólo mostrando falencias en la gestión del control de la pandemia sino evidenciando el deterioro en varios indicadores trazadores de salud pública en el periodo 2019-2020. Por ejemplo, la mortalidad materna pasó de 20,1 gestantes fallecidas por cada 100 mil nacidos vivos (N.V.) a 29,1 a 29,1; la cobertura en vacunación, como porcentaje de niños y niñas de 1 año con vacunación de triple viral pasó de 92,6%

a 84,7%; la desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años de 12,1% a 15,5%; entre otros. Es posible que varios indicadores hayan sido afectados por causa del COVID-19, sin embargo, como en diferentes sectores, la pandemia ha visibilizado fallas estructurales de nuestras ciudades que la pandemia catalizó.

Es por esto que, posicionar un modelo APS es pertinente y el cual debe responder a la Ley Estatutaria en Salud, Ley 1751 de 2015, con sus enfoques basados en la Atención Primaria Renovada; Afectación Positiva de Determinantes Sociales y ambientales y el desarrollo de la Salud Familiar. Esto significa, promover la prevención en el sistema donde la atención en salud requiere de vínculos estrechos entre las áreas públicas, privadas y no gubernamentales, tanto al interior como fuera de los servicios de salud, para que tengan impacto sobre la salud o sus determinantes. También, establecer que el acceso y calidad a los servicios sanitarios constituyen una acumulación de ventajas o desventajas a lo largo del tiempo en los trayectos de vida individuales y familiares.

Finalmente, es esencial el foco en las Enfermedades Crónicas No Transmisibles y sus factores de riesgo como la malnutrición, el sedentarismo, la contaminación del aire, el hábito de cigarrillo y el consumo de alcohol y el estrés o tensión psicosocial, lo cual devela la importancia de conectar los indicadores de salud pública con otros determinantes y problemas urbanos.

3) El futuro de la educación con los jóvenes

Los impactos y las transformaciones de la educación por efectos de la pandemia fueron

varios. La importancia de la transformación digital en los nuevos modelos de aprendizaje, la afectación en procesos de aprendizaje debido a la falta de preparación para la educación en casa, la profundización de brechas educativas entre la educación urbana y rural en materia de infraestructura, entre otros. Uno de los temas centrales durante la crisis socioeconómica ha sido la falta de oportunidades educativas para los jóvenes y su posterior permanencia dentro del sistema.

Este tema es de suma relevancia si se toma dimensión que Bogotá puede perder una oportunidad única en aprovechar el bono demográfico para brindar oportunidades a sus jóvenes para la sostenibilidad de toda la sociedad. Por ejemplo, se observan descensos en matrícula técnica profesional, tecnológica y universitaria en el periodo 2016 – 2019. En promedio en Bogotá se gradúan al año de educación media 81 mil jóvenes de los cuales solo el 48,2% transita inmediatamente a la educación superior.

Este contexto es el llamado a adelantar una agenda determinada por la educación juvenil. Se valoran los esfuerzos en desarrollo por el Distrito como la creación de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología – ATENEA, el programa Reto en la U y el trabajo articulado con el SENA para ofrecer oportunidades de financiación. Es fundamental que estas iniciativas generen acompañamiento en la permanencia y culminación de los jóvenes en la educación, principalmente en temas económicos y psicosociales.

Adicionalmente, se propone que exista una estrategia de reconexión de los jóvenes

que han abandonado el sistema educativo. También, tener un enfoque de género para la mejora en la cantidad y calidad educativa. Según, el Global Opportunity Youth Network (GOYN), en Bogotá los jóvenes que no estudian ni trabajan una vez finalizado el colegio el 61% son mujeres de las cuales el 67% se encuentran realizando actividades en el hogar no remuneradas.

4) Reactivación económica sostenible

Tanto para Bogotá como para el resto del país, la pandemia y la parálisis de la actividad productiva han convertido la coyuntura en una de las más difíciles y complejas. El crecimiento ha caído a niveles históricos; para el 2020 el PIB cerró en -6,8% en el país y -6,6% para la ciudad, la ocupación se contrajo al pasar de 62,2% en la tasa de ocupación en el trimestre móvil octubre – diciembre de 2019 a 56,1% para el mismo período de 2020 y el aumento del desempleo no tiene antecedentes por la velocidad y la magnitud que afectan en mayor medida a los jóvenes, a las mujeres, a las personas con menor educación y a las poblaciones vinculadas a las actividades informales que perdieron súbitamente sus fuentes de ingresos. La tasa de desempleo llegó a 17,9% para el cierre del año, un aumento de 7 puntos porcentuales con respecto al mismo período del año anterior cuando se ubicó en 10,9.

En este contexto, se analiza el impacto de la crisis en el crecimiento de la economía de Bogotá, en sus principales actividades productivas y en la actividad empresarial, considerando la difícil coyuntura que se ha generado en el mercado laboral por la pérdida

de empleo e ingresos y los efectos negativos en la calidad de vida.

En el documento se observó que la pandemia afectó más a unos que otros, en especial el sector comercio y servicios, por lo cual, estos sectores deben tener una hoja de ruta clara y de alta importancia para iniciar con una senda de reactivación fuerte que impulse el crecimiento conjunto. Para esto, se recomienda diseñar un plan de reactivación inteligente que priorice a las poblaciones más afectadas, como lo son mujeres y jóvenes, en los sectores más afectados y con mayor participación de esta población (restaurantes, servicios de comida, turismo y alojamiento). Igualmente, es importante acelerar ejecución y cumplimiento de metas del Plan de Desarrollo, Plan Marshall y Cupo de Endeudamiento.

5) La vivienda como eje estratégico de la reactivación y desarrollo sostenible

El sector vivienda viene presentando indicadores que preocupan en relación con disminuir el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda. Desde el déficit cuantitativo persisten los retos de 2019 ante la evidente tendencia a una menor producción de vivienda en Bogotá. Solo el 22% de las viviendas son VIS y VIP, cifra preocupante frente al problema de déficit cuantitativo de vivienda. Además, la presión en el gasto de los hogares más pobres se debe principalmente al crecimiento en el gasto en vivienda, que pasó de 29,1% en el 2011 a 46,9% en 2017. Esto significa que la provisión de vivienda de forma inclusiva sigue siendo un reto importante de

ciudad, por ejemplo, las ocupaciones mantienen su tendencia al alza desde 2014.

Respecto al déficit cualitativo, preocupa que persisten indicadores modestos de reasentamiento de familias en los últimos años, cifra que sigue sin actualización. Un ejemplo de esto es que los resultados en mejoramiento de habitabilidad cumplen lo propuesto por el Plan Distrital de Desarrollo, pero están lejos de abarcar el problema de déficit cualitativo con 256.633 hogares afectados por algún tipo de déficit de los cuales 183.869 presentan problemas de hacinamiento mitigable.

Ante los desafíos comentados, es el momento de posicionar a la vivienda como un eje fundamental de mediano y largo plazo para la reactivación y promotor de desarrollo urbano sostenible. Es así, como las acciones para mitigar el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda deben ser parte de una Política Pública Distrital Integral de Vivienda y Hábitat de Mediano Plazo.

En ese sentido, la formulación del POT de la ciudad es una oportunidad y, para ello, es necesario definir estrategias, programas y proyectos, así como el desarrollo de incentivos normativos, que promueva la construcción de VIS y VIP. También, incentivar la renovación urbana con una mayor participación e inversión del sector público en la gestión predial y social. Adicionalmente, el POT puede incluir nuevos métodos de financiamiento y alternativas de cargas en cuanto a mejoramiento integral de barrios, como las incluidas en la Propuesta de POT, la Ley 2079 de 2021, los TIF's de EE. UU. o los CEPAC's y ZEIS de Brasil.

En énfasis con el déficit cualitativo se propone tener una aproximación diferente a los procesos de planificación y de gestión del hábitat, armonizando entre sí sus diferentes componentes; actualmente pensados de manera separada (reasantamientos, legalización de barrios, mejoramiento integral de barrios, mejoramiento de vivienda, ahorro solidario, Plan Terrazas etc.).

Más allá de las medidas coyunturales tomadas en el marco de las acciones tomadas ante la crisis económica y sanitaria generada por la COVID-19, partir del programa “Arrendamiento Solidario” para construir una verdadera política pública de vivienda en arriendo, la cual se articule al POT en el marco de los diferentes tratamientos urbanísticos (desarrollo, renovación urbana, conservación, consolidación y mejoramiento integral), con incentivos normativos que contribuya a generar este tipo de vivienda.

6) Movilidad sostenible, accesible, inclusiva y segura en las ciudades

El primer año de la Administración distrital estuvo marcado por la coyuntura de la pandemia por COVID-19, la aprobación del Plan de Desarrollo Distrital con ajustes debido a la situación generada por la pandemia, y un rápido proceso de adaptación por parte no solo de los funcionarios y las medidas implementadas, sino también de la ciudadanía que se adaptó a circunstancias nunca vistas en la ciudad en términos de movilidad.

La ciudad presenta avances importantes en temas de seguridad vial y control, los siniestros viales presentan una tendencia a la baja, y se mantiene por debajo del promedio

nacional. Sin embargo, es importante enfocarse en actores viales, como los biciusuarios y los motociclistas, quienes han experimentado un aumento de víctimas y lesionados. En el proceso de implementación del SITP, este informe evidencia la necesidad de continuar en el proceso de la actualización y reemplazo de la flota, la formalización del sistema Provisional, como también encontrar mecanismos para resolver la tendencia a la baja en la demanda del componente zonal. En cuanto a la malla vial, se identifican aspectos relacionados con las diferencias espaciales entre las zonas más consolidadas de la ciudad y las zonas de periferia que evidencian un rezago en esta materia, y la importancia de fortalecer e impulsar el concepto de calles completas establecido en el POT, para el proceso de mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura de la ciudad, en el cual tanto el presupuesto de la ciudad como la visión de fachada a fachada permita intervenir no sólo los carriles de tráfico mixto, sino también los andenes como parte de un sistema integral de movilidad.

El capítulo de movilidad incorpora tres elementos adicionales como aporte desde el Bogotá Cómo Vamos a la formulación y seguimiento de la política pública en la ciudad en el sector movilidad. El primero se refiere al seguimiento de las metas del Plan de Desarrollo Distrital en el sector movilidad, teniendo en cuenta los lineamientos y recomendaciones planteados por el informe de calidad de vida de 2019 en cuanto a la incorporación de indicadores. El segundo brinda elementos acerca de la relación entre el sector movilidad y los ODS, un ejercicio que es interdisciplinario al tener en cuenta los objetivos relacionados con la promoción de

ciudades más sostenibles, aspectos ambientales y de incorporación de la perspectiva de género. El tercero constituye un ejercicio de reflexión con base en los hallazgos del informe con el propósito de brindar aportes acerca de los aspectos de coyuntura que marcarán la agenda del sector movilidad en los próximos años.

7) Repensar el espacio público a raíz de la pandemia

La pandemia por la COVID-19 ha representado un período de experimentación de nuevos modelos urbanos e innovaciones en el uso del espacio público sin precedentes. La restricción a la movilidad y los confinamientos impuestos por los gobiernos nacional y distrital para contener la pandemia, incrementaron la visibilidad del rol del espacio público de escala vecinal y su potencial; como plataforma, para el desarrollo comunitario. Adicionalmente, la pandemia dejó en evidencia el rol del espacio público para aumentar la resiliencia comunitaria, probó estrategias para incrementar la vitalidad y el aprovechamiento de espacios existentes, y resaltó la multifuncionalidad de la calle como un espacio integral del espacio público.

En Bogotá, los primeros confinamientos en los que hubo estrictas restricciones a la movilidad, los equipamientos y parques metropolitanos cerraron sus puertas. Durante este periodo sólo se permitió movilizarse y hacer ejercicio alrededor de 1 km de distancia de la residencia, lo que fomentó un redescubrimiento del espacio público de escala vecinal.

Las medidas para contener el contagio de COVID-19 promovieron el uso de espacios al aire libre, cambios en los modos de movilidad

y la realización de actividades al aire libre. El espacio público no efectivo, el cual está compuesto principalmente por las calles, equivale al 79,1% del espacio público de la ciudad. Durante la pandemia, las calles vieron transformaciones funcionales y espaciales. Por un lado, se redujo el área dedicada al automóvil para abrir espacio a la movilidad activa (bicicleta y peatón). Esto incluyó la creación de 35 km de ciclovías temporales como una de las medidas para minimizar las aglomeraciones de los sistemas de transporte público y mitigar el contagio por COVID-19, así como para mejorar la experiencia de viaje de las personas cuyas profesiones fueron exceptuadas del aislamiento obligatorio y quienes, en alta medida, optaron por la bicicleta para sus desplazamientos.

La distribución de la disponibilidad, accesibilidad y calidad ecológica del espacio público efectivo en la ciudad es desigual. Considerando los aprendizajes que va dejando la pandemia sobre este tema, las estrategias de expansión y cualificación del espacio público deben estar orientadas a equilibrar estos patrones de inequidad entre las distintas localidades y barrios, así como estar acompañadas de estrategias para que el espacio público disponible se esté usando de forma eficiente. Esto implica aumentar su programación y estrategias de activación y revitalización en espacios públicos subutilizados, así como mejorar la disponibilidad y el acceso en zonas de baja proximidad.

8) Desarrollo urbano con sostenibilidad ambiental

A diferencia de otros sectores, teniendo en cuenta el diagnóstico de indicadores ambientales se identifican avances positivos

durante el año, así como de ciertas tendencias, vacíos de información y otros temas que presentaron retrocesos o un balance que no se considera favorable para la ciudad en el último año.

La calidad del aire sigue mostrando avances positivos. En 2020 se hizo evidente la tendencia decreciente que viene registrándose en la ciudad desde hace varios años en cuanto a las concentraciones de material particulado PM10 y PM2.5, así como la de gases como el dióxido de nitrógeno y dióxido de azufre. Sin embargo, la mayor lección que deja el 2020 está en el efecto que el confinamiento generado por el COVID-19 tuvo una reducción significativa de estas concentraciones, especialmente durante los meses que coincidieron con la emergencia sanitaria. Las restricciones a la movilidad, especialmente al parque automotor público y privado que se basa en combustibles fósiles son posiblemente la mejor explicación a este fenómeno, planteando la importancia de consolidar la transformación del sector transporte incentivando sustitución de combustibles fósiles y ascenso tecnológico y mejoras logísticas en el transporte de carga.

La calidad de agua (WQI) en tres de los cuatro ríos de la ciudad presentó una leve mejoría. Sin embargo, se debe tener en cuenta que la mayoría de estos tramos mostraron permanecer en la categoría de calidad marginal. Es importante seguir desarrollando acciones que lleven a una mejorar calidad del agua en estas cuencas.

Por otro lado, se resalta el mantenimiento de un aceptable nivel de cobertura de área verde y arboles por habitantes en toda la ciudad, inclusive por encima de los 10m² que

sugiere la Organización Mundial de la Salud. Sin embargo, siguen persistiendo importantes brechas en la distribución de estos espacios y la vegetación, así como un desconocimiento sobre el acceso de la población a sus beneficios, lo cual es para algunas localidades de Bogotá un tema crítico. A esta brecha se suma un importante desconocimiento sobre los beneficios (tangibles e intangibles) de la red de espacios verdes y azules que conforman la Estructura Ecológica de la ciudad o el arbolado urbano y cómo son valorados por diferentes grupos poblacionales. Por lo tanto, se hace prioritario promover una acción participativa que aborde estos vacíos y brechas a través de herramientas como las que proponen la ecología urbana, la infraestructura verde o las soluciones basadas en la naturaleza.

Finalmente, se hace siempre un llamado a definir indicadores que permitan conocer de manera objetiva el estado ambiental de la ciudad en aspectos como la contaminación auditiva y visual. Igualmente, persiste la falta de información sobre aspectos que muestren los posibles efectos del cambio climático en la ciudad, el estado de los ecosistemas, la calidad y cantidad de diversos servicios ecosistémicos o el grado de conservación de la biodiversidad nativa presente en la ciudad.

9) Seguridad y convivencia ciudadana como herramienta de sociedades pacíficas e inclusivas

La seguridad no fue ajena a la atipicidad y particularidades del año 2020, más aún por cuanto comenzaban a ponerse en marcha las acciones y estrategias previstas en el

Plan Distrital de Desarrollo y los programas diseñados por la Administración Distrital en el Plan Integral de Seguridad, Convivencia y Justicia. El entorno cambiante, con alto nivel de incertidumbre, marcó el año 2020 por sus ajustes de orientación en las estrategias, operatividad de las autoridades, en particular de la Policía, enfocándose en el control de medidas de aislamiento y cuarentena; y, por supuesto, asumiendo retos en la contribución de la reactivación económica de la ciudad.

Dicho esto, el efecto esperado de la pandemia en los delitos de alto impacto se registró en los primeros meses del año, pero, posteriormente, los indicadores se mantienen en los niveles comúnmente registrados. Esto, por supuesto, no quiere decir que los esfuerzos de las autoridades por reducir la comisión de delitos y, en particular, la victimización de los ciudadanos quede en entredicho. De hecho, se destacan las reducciones en 2020 de los delitos de hurto a personas, el homicidio y las lesiones personales, pues en este conjunto se encuentran aquellos que, por magnitud o impacto en las condiciones de calidad de vida de la ciudad, son primordiales de atender.

En este atípico año, donde se vuelve imperiosa una reactivación económica, la seguridad no es ajena a esta, ya que tendrá dentro de sus necesidades más próximas la generación de condiciones de seguridad y convivencia. En los entornos de los negocios, la articulación con las autoridades y, principalmente, con Policía, deberá fundarse en la confianza, transparencia y celeridad con la que se atiendan las necesidades de los negocios y de los ciudadanos.

Adicionalmente, la ciudad debe mantener las herramientas de medición de la percepción con un énfasis en cómo medir los impactos de la reactivación y posible regreso a las condiciones “normales”. De la misma manera, el debate público no debería centrarse con tanta fortaleza en las formas de medición y captación de esta información, sino en realizar esfuerzos mancomunados por comprender las variables que inciden en la percepción de seguridad y los mecanismos, traducidos en estrategias y programas, para contrarrestar este efecto.

10) Cultura, Recreación y Deporte como promotor de calidad de vida.

La cultura, la recreación, el deporte y la actividad física son herramientas indispensables para las ciudades sostenibles, pues contribuyen significativamente al desarrollo humano, el equilibrio ambiental, la construcción de identidad, la integración comunitaria y el bienestar económico y social de su población. Similar a lo que ocurrió con los principales sectores sociales y económicos en la ciudad, la pandemia por la COVID-19 trajo al sector una afectación a nivel global, que impactó en gran medida los procesos de creación, producción, distribución, acceso y disfrute de los distintos bienes y servicios culturales, recreativos y deportivos.

No obstante, la ciudad halló formas de reinventarse a pesar de la coyuntura. Un ejemplo de esto fue la oferta de actividades recreativas las cuales encontraron un espacio para diversificarse con las actividades remotas. Según el informe de Rendición de

Cuentas del IDRDR para el año 2020, el Instituto realizó actividades abiertas a todo público a través del canal de Facebook. Así mismo, actividades específicas a través de canales remotos como Google Meet o Zoom, beneficiando a 378.006 personas.

Adicionalmente, en este informe se vislumbraron las debilidades que existen en el sector, en cuanto a la existencia de indicadores que ayuden a mostrar el estado real de la ciudad en los principales temas y fenómenos relativos a la Cultura, la Recreación, el Deporte y la Actividad Física. Esto presenta un reto para la Administración distrital, el cual se propone abordar, apoyándose las Facultades, Departamentos e Institutos ya existentes en temas afines con la Cultura, la Recreación, el Deporte y la Actividad Física. Estos centros de pensamiento podrían apoyar la construcción de estudios, líneas de base e indicadores y llevar a cabo investigaciones que apoyen la gestión de la Secretaría

y sus Institutos. Una mejora en el proceso de medición de la Secretaría e Institutos y sus metas y proyectos podría incluir indicadores de satisfacción en un mayor número temas y fenómenos.

También sería pertinente contar con un diseño de indicadores transversales del sector entre los diferentes Institutos y la Secretaría, así como una discriminación más eficaz de distintas variables que en diferentes reportes aparecen muy generales. Es indispensable que la ciudad cuente con un mecanismo integrado de medición en Cultura, Recreación, Deporte y Actividad Física, tal como sucede en la ciudad con respecto a otros temas como salud, economía, seguridad, etc., lo cual permitiría un diseño y evaluación más pertinente de los planes, programas y proyectos, asociados al sector.

Bogotá Cómo Vamos, julio 2021



CÓMO VAMOS EN
**ASPECTOS
DEMOGRÁFICOS**

CÓMO VAMOS EN ASPECTOS SOCIODEMOGRÁFICOS DE LA POBLACIÓN DE BOGOTÁ Y SUS MUNICIPIOS ALEDAÑOS*

I. Introducción

Los estudios territoriales y de población se han configurado como el punto de partida para el análisis del desarrollo de las sociedades. Afrontar el cambio demográfico es uno de los principales retos para ciudades como Bogotá, ya que al concentrarla producción de bienes y servicios la convierte en una de las principales ciudades receptoras de población proveniente de todo el país, incluyendo personas que han estado afectadas por las crisis sociopolíticas de los países latinoamericanos, y por el impacto que la pandemia ha generado.

El estudio de la población es un aspecto importante para la planificación de la ciudad, así como el seguimiento e incorporación de proyectos concretos para alcanzar mejoras en la calidad de vida de sus habitantes. Hablar de demografía y envejecimiento de la población, requiere no solamente pensar en las personas mayores, sino que además implica un reto para repensar la planificación pública durante todo el ciclo de vida integrando una visión intergeneracional como una medida necesaria para el logro de grandes transformaciones sociales; especialmente en estos momentos en donde la pandemia ha afectado gravemente la salud, las economías y, en consecuencia, se han evidenciado y profundizado las brechas sociales.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente capítulo busca describir la dinámica poblacional reciente de Bogotá, en el marco de las tendencias observadas a partir de 1985. Se espera que los contenidos abordados brinden elementos contextuales de la población, para una comprensión adecuada de las problemáticas de la ciudad, que serán abordadas en los capítulos posteriores. El documento se estructura en cuatro apartados, además de la presente introducción. En el primero de ellos se describe la evolución del tamaño y la estructura de la población capitalina, así como los desafíos que genera en términos del envejecimiento poblacional y el bono demográfico.

En la segunda sección, se analiza el comportamiento de los tres componentes básicos de la dinámica demográfica: la mortalidad, la fecundidad y la migración. En el tercer apartado, se ofrece un panorama demográfico de 18 municipios aledaños (Bojacá, Cajicá, Chía, Cota, El Rosal, Facatativá, Funza, Gachancipá, La Calera, Madrid, Mosquera, Soacha, Sibaté, Sopó, Tabio, Tenjo, Tocancipá, y Zipaquirá), destacando las implicaciones de sus cambios para la dinámica poblacional de la ciudad. Finalmente, en la última sección, se presentan las conclusiones y recomendaciones derivadas del presente análisis.

* Informe preparado por Yesika Tatiana Hernandez Sandoval. RN, MSc Salud Pública, Investigadora, Instituto de Salud Pública, Pontificia Universidad Javeriana.

II. Crecimiento y estructura de la población

Según lo reportado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística- (DANE) en 1985 en Bogotá habitaban 3'804.636 personas, cifra que fue aumentando de manera rápida y progresiva a 5'138.233 en 1993; 6'710.910 en el año 2005 y 7'412.566 en 2018. Entre 2018 y 2005 la población en Bogotá creció menos del 1% anual. En cuanto a la relación por sexo, los datos censales muestran que mientras para 1985 los hombres representaban el 50,4% de la población (mujeres 49,6%) para el año 2018 esta relación se invierte, y las mujeres tienen un mayor peso sobre el total de la población (52,2%).

En términos de la estructura por edad, la población de Bogotá ha experimentado cambios en su pirámide poblacional, abandonando su forma inicial (base ancha y vértice estrecho) reportada en el Censo de 1985, para adoptar una estructura de edad, estrecha en la base y amplia en las edades adultas, como consecuencia del aumento de la esperanza de vida, el descenso de la mortalidad y la natalidad.

El peso de los grupos de edad sobre el total de la población capitalina permite observar identificar que en el grupo de los menores de 14 años ha perdido participación porcentual a lo largo del tiempo; en la medida que las tasas de natalidad han disminuido de mane-

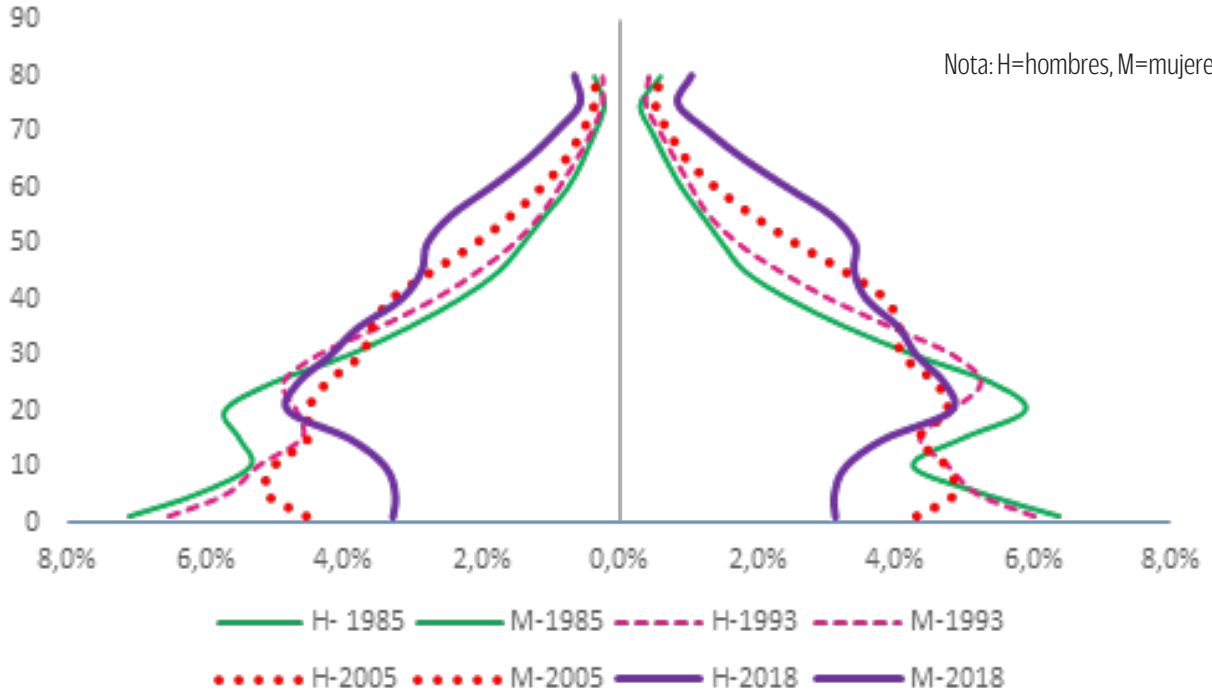
ra continua desde 1985 en donde este grupo poblacional representaba el 34,4% y decrece con un 33,4%, 28,6% y 19,4% para los años 1993, 2005 y 2018 respectivamente. Las edades productivas (15-60 años¹) concentran la mayor parte de la población durante todo el periodo de estudio: 60,5% en 1985 y 67,8% en 2018. Sin embargo, es importante destacar que las personas mayores de 40 años representan alrededor del 30% en la última medición censal y esto debe ser tenido en cuenta para el desarrollo de políticas públicas a mediano y largo plazo, en materia de protección social.

La población mayor de 60 años ha pasado de representar 5,1% en 1985 al 12,8% para 2018. Debido a la mayor longevidad por parte de las mujeres, el porcentaje de mayores de 60 años es superior en la población femenina (7,4%) que para la masculina (5,4%). Un cambio no menos importante se evidencia con el aumento de la población de mayores de 80 años representada en un crecimiento de la parte superior de la pirámide, tal como se observa en la [Gráfica No. 1](#).

Para el periodo comprendido entre 1993 y 2018 la distribución de la población por localidades, mostraba que la mayoría de ellas tenía un crecimiento positivo de su población, especialmente de Tunjuelito (11,6%),

¹Se selecciona este intervalo de edad ya que generalmente se usa para el cálculo de indicadores generales de estructura poblacional y además es un indicador de calidad de vida, si se tiene en cuenta que a esta edad idealmente se debería acceder a jubilación. La CEPAL, establece un rango más amplio de edad desde el punto de vista económico 15-65 años.

Gráfica 1. Pirámide poblacional, Bogotá - 1985, 1993, 2005 y 2018

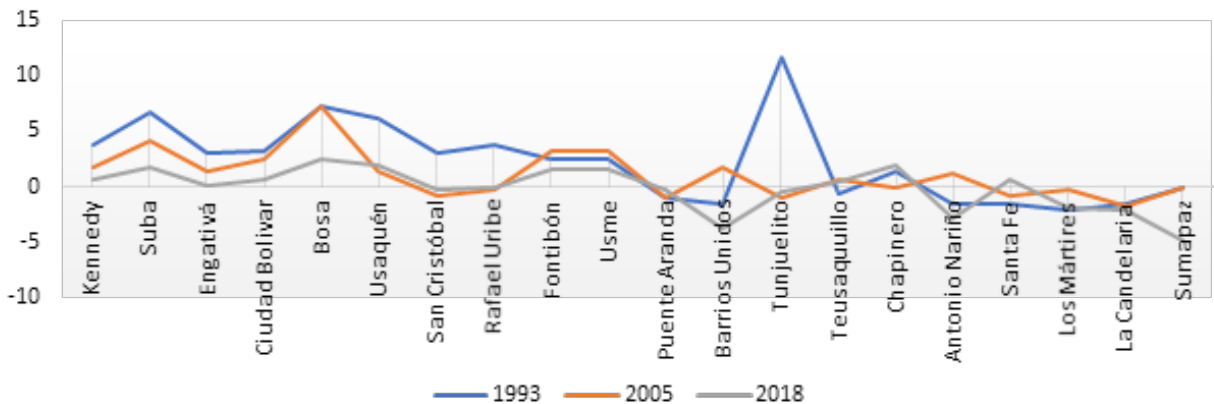


Bosa (7,3%), Suba (6,8%) y Usaquén (6,2%); sin embargo, entre los años 2005 y 2018 localidades como Sumapaz, Barrios Unidos, Antonio Nariño, La Candelaria y Los Mártires, disminuyeron tanto su participación sobre el total de la población bogotana como su crecimiento, mostrando cambios de -4,9%, -3,8%, -2,8%, -2% y -1,8% respectivamente. Las localidades de San Cristóbal, Rafael Uribe, Puente Aranda y Tunjuelito también

reportaron una tasa de crecimiento negativa, aunque en menor medida. Las localidades que han presentado un mayor crecimiento durante todo el periodo de estudio son: Bosa (2,6%), Suba (1,8%), Chapinero (2,0%) y Usaquén (2,0%). Gráfica No. 2.

Las localidades con un mayor porcentaje de habitantes durante la última medición censal (2018) son: Suba (16%), Kennedy

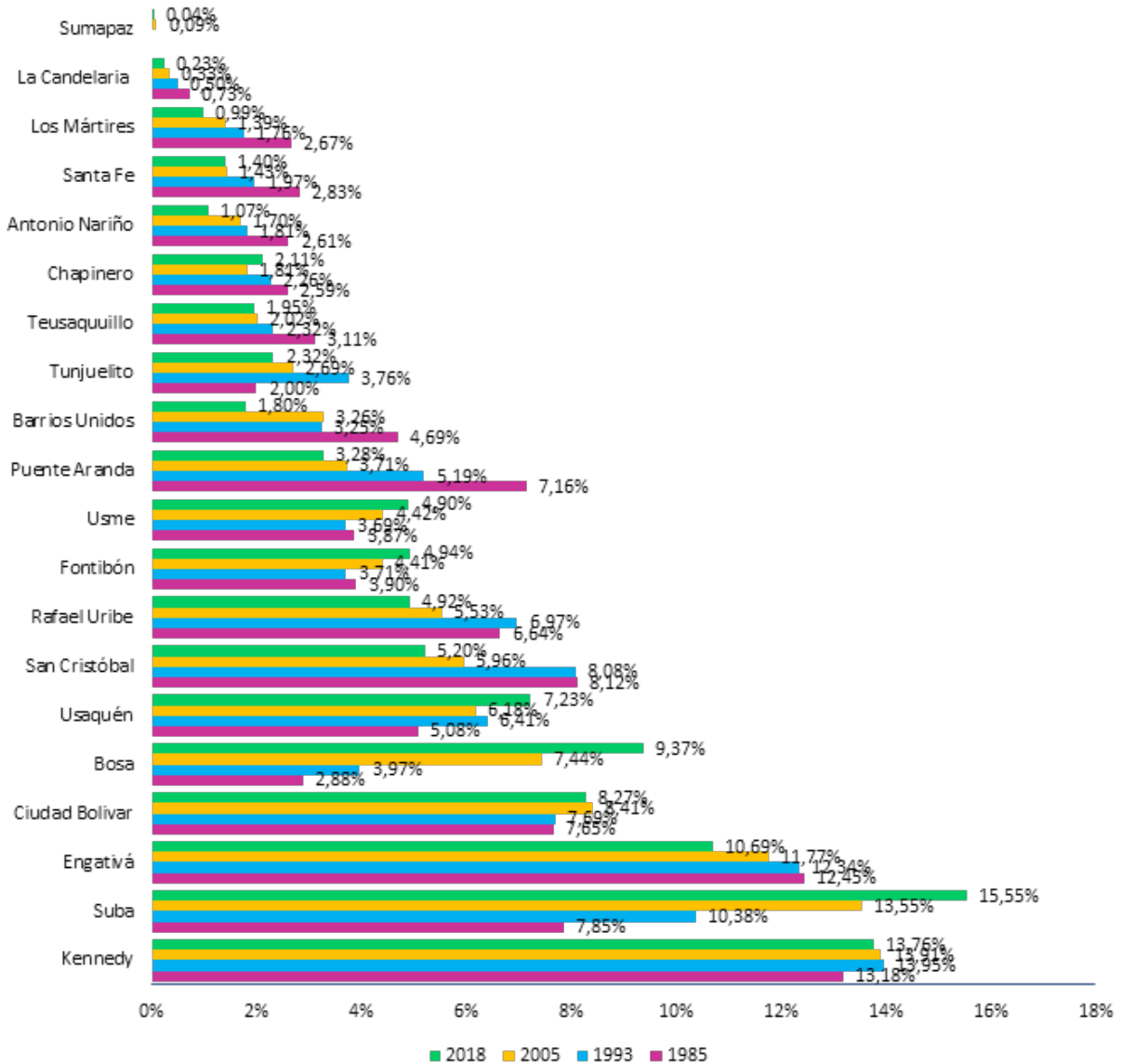
Gráfica 2. Tasa de crecimiento geométrico de las localidades en las mediciones censales en Bogotá, 1993, 2005 y 2018.



Fuente: Elaboración propia con datos DANE, proyecciones censales 1993, 2005 y 2018

Gráfica 3.
Distribución porcentual de la población de Bogotá por localidades 1985, 1993, 2005 y 2018

Fuente: Elaboración propia con datos DANE proyecciones censales 1985, 1993, 2005 y 2018



(14%), Engativá (11%), Bosa 8% y Ciudad Bolívar (9%) y las de menor participación son Sumapaz, La Candelaria, Los Mártires, Antonio Nariño y Santa Fe, con participaciones menores al 1,1% del total de la población de la ciudad. En las mediciones censales

anteriores a 2005, Kennedy era la localidad con mayor participación poblacional (14%); sin embargo, para 2018 Suba concentró mayor población (16%) en la medición censal de 2018. **Gráfica No. 3.**

El índice de envejecimiento de la población bogotana ha aumentado a lo largo del tiempo, lo cual da cuenta de la progresiva reducción del bono demográfico² de la ciudad. Mientras en 1993 por cada 100 personas de 14 años o menos había 17 personas mayores de 60 años, esta relación se aumenta a 26 en 2005 y se duplica a 66 para 2018. Puede pensarse entonces que, para la próxima observación censal, la relación puede ser de 1 a 1 o incluso invertirse, es decir el colectivo de más de 60 años podría superar al colectivo de 14 y menos (ver Tabla 1).

La relación de personas potencialmente activas y las personas potencialmente dependientes es decreciente como deja ver la relación de apoyo potencial. En 1985 por cada 100 personas potencialmente dependientes (mayores de 60 años) había 1.186 personas potencialmente activas (entre 15 y 59 años) en 1993 habían 1.084, y este in-

dicador se reduce a largo del tiempo a 845 y 531 para los años, 2005 y 2018 respectivamente. La disminución de esta relación afecta el equilibrio de los sistemas de protección social, principalmente el de pensiones y el sistema de salud. Tabla 1.

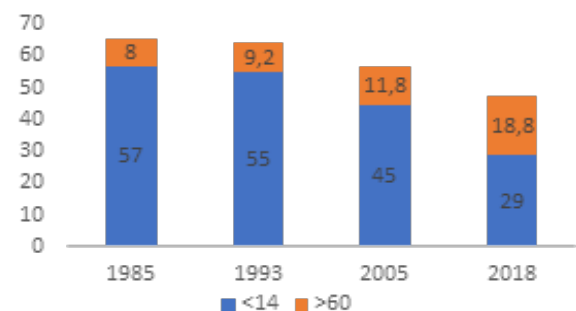
Lo mismo sucede con la relación de dependencia demográfica, que expresa en forma de porcentaje la relación existente entre la población dependiente (menor de 14 años y mayor de 60 años) y la población en edad productiva (15-59 años). En el caso de Bogotá, el grupo de edad de 60 años va teniendo un mayor peso a través del tiempo (dependencia en la vejez) y de manera inversa sucede con los menores en la medida que las tasas de natalidad viene disminuyendo. Mientras en 1985 por cada 100 personas de 15 a 59 años había 65 personas dependientes (57 menores de 14 años y 8 mayores de 60 años), en 2005 este indicador decreció a 57 (45 <14 años y 12 >60 años) y a 48 en 2018 (29 <14 años y 19 >60 años), tal como se muestra en la Gráfica No. 4. De esa manera, se confirma el proceso de desvanecimiento del bono demográfico de la población nacida en Colombia y residente en Bogotá.

Tabla 1.
Indicadores de estructura, Bogotá 1985, 1993, 2005 y 2018

	1985	1993	2005	2018
% Población 0-14 años	34,4	33,4	28,6	19,4
% Población 15-59 años	60,5	61,0	63,9	67,8
% Población 60 y más años	5,1	5,6	7,6	12,8
Índice de Envejecimiento	15	17	26	66
Relación de apoyo potencial	1186	1084	845	531
Relación de dependencia demográfica	65	64	57	48
Relación de dependencia en la vejez	8	9	12	19

Fuente: Elaboración propia con datos DANE proyecciones censales 1985, 1993, 2005 y 2018

Gráfica 4. Distribución de índice de dependencia demográfica entre <14 años y >60 años



Fuente: Elaboración propia con datos DANE proyecciones censales 1985, 1993, 2005 y 2018

² El índice de envejecimiento mide la cantidad de personas mayores de 60 años, por cada 100 niños menores de 15 años. El bono demográfico se refiere a una etapa del proceso de transición demográfica, en la cual la población en edad de trabajar es más numerosa que la no trabajadora (CELADE, 2021, consultado en: https://celade.cepal.org/redatam/ryesps/sisppi/webhelp/indice_de_envejecimiento.htm, fecha de consulta, 2 de julio)

En términos de los hogares y las viviendas, el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV 2018), identificó un total de 2.514.482 hogares en la ciudad de Bogotá (30% más que en 2005). De los cuales el 21,7% estaba conformado por una persona, 23,1% dos personas, 23,6% tres personas, 19,3% cuatro personas, 7,9% cinco personas y 4,3% de los hogares estaba conformado por seis personas o más. Según el CNPV 2018, la localidad que concentraba mayor número de hogares era Suba (15%), seguido de Kennedy (13%) y Engativá (11%). La proporción de hogares en Bosa, Ciudad Bolívar, Usaquén, Fontibón y San Cristóbal osciló entre 5 y 8%. Los Mártires, Antonio Nariño, La Candelaria y Sumapaz tenían proporción de hogares menor al 2%. [Tabla 2.](#)

En cuanto a la distribución de la jefatura de hogar por sexo, Bogotá gana en proporción la jefatura de hogar femenina entre 2005 y 2018. Lo observado en el censo 2005 es que el 67% de los hogares tenía jefatura masculina y un 33% femenina, y para 2018 este comportamiento se modifica y la jefatura de hogar femenina pasa a ser del 40,7%.

A medida que aumenta el número de personas y hogares, la demanda de unidades residenciales crece, es así como para 2018 en la ciudad de Bogotá se cuantificaron 2'540.687

unidades de vivienda de las cuales el 90,8% era unidades residenciales, 7,8% no residenciales y 1,4% mixtas. De estas viviendas el 99,6% de las viviendas estaba ubicadas en la cabecera municipal (CM) y el 0,36% en centros poblados (CP) y áreas rurales (RD) de Bogotá. Para el 2018 el 99,6% (2.557.481) de las unidades de vivienda (ajustadas)³ en Bogotá se encontraban ubicadas en la cabecera municipal y el 0,4% (7416) en las áreas rurales de la ciudad; estos últimos se ubican principalmente en las localidades de Ciudad Bolívar (33%), Usme (31%), Suba (13%) y Sumapaz (13%).

Por su parte, las localidades con mayor porcentaje de viviendas eran: Suba con el 16,1%; Kennedy 13,2% y Engativá con el 10,6%. Las localidades con proporciones menores a 2% eran Santa Fe, Los Mártires, Antonio Nariño y La Candelaria. Las viviendas en las demás localidades varían desde el 2% y 8%. Cuando se compara el número de hogares frente al número de viviendas contabilizadas como posible determinante de condiciones de hacinamiento o viviendas multifamiliares, se evidencia que el número de hogares es mayor al número de viviendas en localidades como: Bosa (9,5% de hogares Vs 8% de viviendas); Ciudad Bolívar (7,9% de hogares Vs 7,4% de viviendas); San Cristóbal y Usme. [Tabla 2.](#)

³ El DANE realiza un ajuste de acuerdo con el número de personas y/o hogares como margen de error que no fueron censado, por ello las proyecciones varían en el total general presentado anteriormente.

Tabla 2. Unidades Residenciales y Hogares, según Localidad en Bogotá, CNPV 2018

LOCALIDAD	Unidades de Vivienda				Hogares			
	CM	%	CPyRD	%	CM	%	CPyRD	%
Usaquén	212.753	8,4%	178	0,01%	201.935	7,9%	142	0,01%
Chapinero	80.455	3,2%	313	0,01%	70.152	2,7%	251	0,01%
Santa Fe	43.791	1,7%	323	0,01%	42.002	1,6%	258	0,01%
San Cristóbal	117.490	4,6%	20	0,00%	122.033	4,8%	16	0,00%
Usme	114.281	4,5%	2.891	0,11%	110.730	4,3%	2.312	0,09%
Tunjuelito	55.976	2,2%	na	na	58.748	2,3%	na	na
Bosa	204.339	8,0%	na	na	237.640	9,3%	na	na
Kennedy	335.421	13,2%	na	na	340.894	13,3%	na	na
Fontibón	128.981	5,1%	na	na	127.568	5,0%	na	na
Engativá	268.853	10,6%	na	na	273.635	10,7%	na	na
Suba	409.258	16,1%	1.220	0,05%	396.074	15,4%	975	0,04%
Barrios Unidos	51.657	2,0%	na	na	49.200	1,9%	na	na
Teusaquillo	64.796	2,6%	na	na	61.068	2,4%	na	na
Los Mártires	29.150	1,1%	na	na	28.044	1,1%	na	na
Antonio Nariño	26.683	1,1%	na	na	26.761	1,0%	na	na
Puente Aranda	79.460	3,1%	na	na	82.518	3,2%	na	na
La Candelaria	8.451	0,3%	na	na	8.097	0,3%	na	na
Rafael Uribe Uribe	112.939	4,4%	na	na	117.738	4,6%	na	na
Ciudad Bolívar	186.818	7,4%	3.083	0,12%	202.644	7,9%	2.466	0,10%
Sumapaz	na	na	1.107	0,04%	na	na	996	0,04%

Fuente: Elaboración propia con datos DANE proyecciones censales 2018

Nota: CM=cabecera municipal, CP= centros poblados, CR=rural disperso.

III. Componentes de la dinámica demográfica

La mortalidad, la fecundidad y la migración son indicadores que determinan la estructura poblacional. A continuación, se presenta el comportamiento de cada uno de estos componentes, los cuales explican los procesos demográficos detrás del tamaño, la estructura y la distribución de la población, que fueron explicados en la anterior sección.

Mortalidad

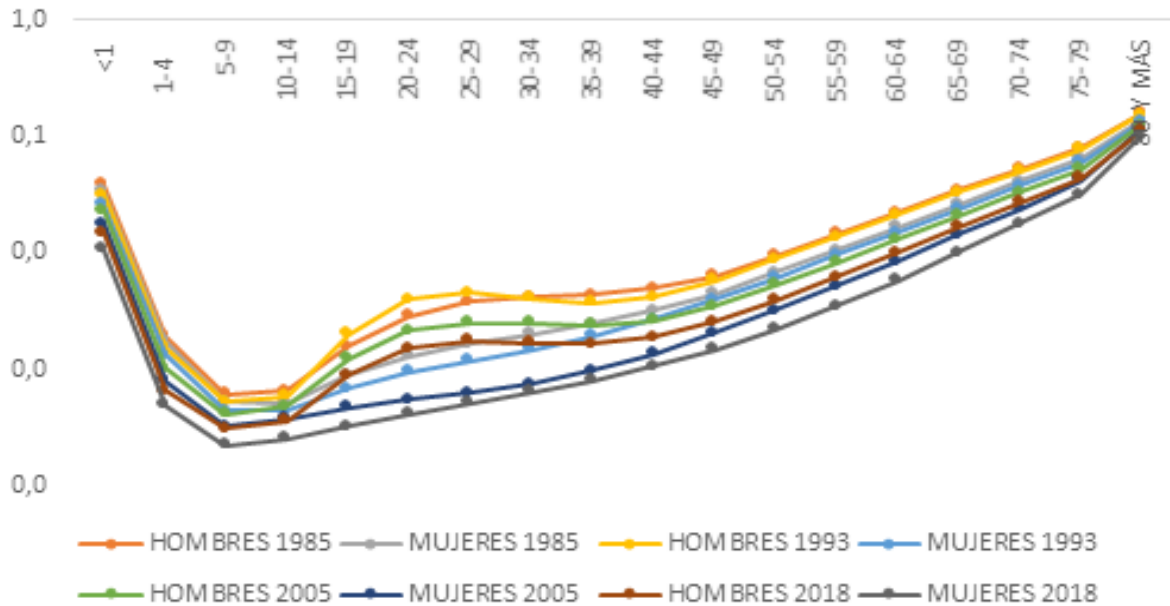
El patrón de mortalidad de la ciudad mostrado en la gráfica 5, es similar al que se presenta en todo el mundo y está caracterizado por tener una tasa alta en las primeras edades, pero posteriormente toma valores muy cercanos a cero y se mantiene muy estable hasta aproximadamente los 20-25 años, a partir de esta edad se comienza a notar un incremento acelerado. En el periodo de tiempo estudiado se puede ver que las tasas de mortalidad en menores de un año disminuyen a través de las mediciones censales, en 1993 las tasas eran mayores comparado con las calculadas para el 2018 (especialmente en los hombres). Cuando se analiza la mortalidad por sexo, las diferencias por sexo muestran que las tasas específicas en hombres son mayores que las calculadas para las mujeres y que, con el tiempo, han ido disminuyendo. En los hombres de 10 a 35 años en todos los años observados, las

tasas específicas son mayores con en comparación con las de las mujeres. La fecundidad representa la posibilidad de reproducción biológica de la población humana (Organización Panamericana de la Salud 2001). Una fecundidad alta está asociada con el tamaño del hogar, el rol económico de la familia en la sociedad, la supervivencia del grupo y el bienestar en general. Sin embargo, las condiciones adversas de sobrevivencia, los cambios generacionales y las preferencias individuales en las probabilidades de éxito precedidas por los determinantes sociales de la salud, han influido sobre la capacidad de alcanzar el ideal de hijos y han hecho que se considere reducir el número deseado (Minsalud 2018). La Tasa Global de Fecundidad (TGF) se define como el promedio de niños Nacidos Vivos (NV) que habría tenido una mujer durante su vida reproductiva (15-49 años).

De acuerdo con datos del DANE (2020), en la ciudad de Bogotá la TGF disminuyó entre 1985 y 2018, y se proyecta que para los años próximos sigan reduciéndose. Mientras en 1995 la TGF fue de 2,89 hijos, en 1993 tuvo un leve aumento a 2,91; y en 2005 y 2018 fue de 1,99 y 1,95 respectivamente (Gráfico 6). Por otra parte, los datos absolutos de nacimientos muestran un descenso desde 1998 hasta 2018, mostrando que la tendencia de la natalidad es decreciente en el tiempo coincidente

Gráfica 5.
Bogotá, Tasas específicas de mortalidad por sexo, 1985, 1993, 2005 y 2018⁴

Fuente: Elaboración propia con datos DANE proyecciones censales 1985, 1993, 2005 y 2018



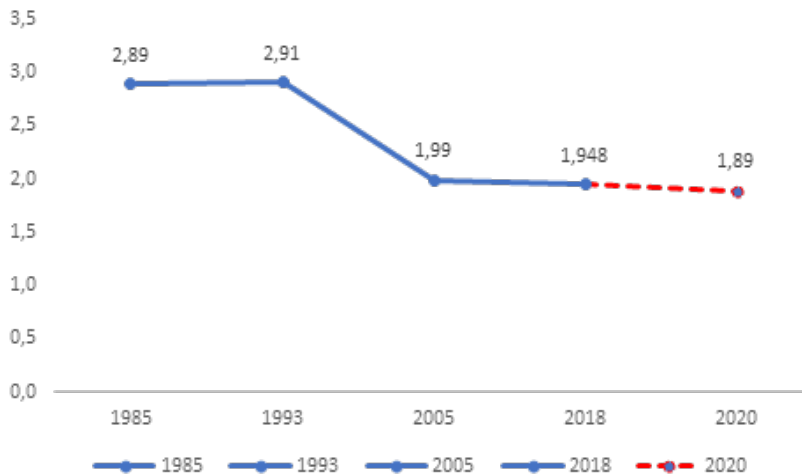
con el descenso de la natalidad que se evidencia en la ciudad durante los últimos años. En 2005 la Tasa Bruta de Natalidad (TBN) calculada para Bogotá era de 16,4 NV por cada 1000 habitantes de la ciudad, con tendencia a la disminución: en 2010 fue de 14,9 NV x 1000 Hab., 10,7 en 2018 y un dato preliminar para 2019 y 2020 indica que fue de 10,4 y 9,4 x 1000 Hab. respectivamente.

En general todas las TBN por localidades

han disminuido en el tiempo. Para 2018 las localidades con mayores TBN eran: Santa Fe (16,3 NV x 1000 Hab); Usme (14,5 NV x1000 Hab), Rafael Uribe (13,3 NV x 1000 Hab), y Chapinero (13,1NV x 1000 Hab). Las localidades con menores TBN eran Sumapaz, Barrios Unidos, Antonio Nariño, Teusaquillo y Fontibón con TBN menores a 8 nacimientos x 1000 hab. (Secretaría Distrital de Salud. Observatorio de Salud de Bogotá-SaluData n.d.). **Tabla 3.**

Gráfica 6.
Tasas de Fecundidad Bogotá 1995, 1993, 2005, 2019 y 2020

Fuente: Cambio demográfico de la Retroproyección de población 1985-2017 y CNPV 2018



⁴ El gráfico, no permite observar el patrón de mortalidad para los primeros grupos de edades, por esta razón se utilizó una escala logarítmica en vez de la escala usual.

Tabla 3.
Tasas brutas de natalidad para Bogotá 2005, 2010, 2019p y 2020p⁵

Fuente: Secretaría Distrital de Salud. Observatorio de Salud de Bogotá-SaluData

Localidad	2005	2010	2018	2019p	2020p
Usaquén	12,6	13,5	11,5	10,9	9,6
Chapinero	14	16,1	13,1	12,8	12
Santa Fe	18	15,5	16,3	18,1	17
San Cristóbal	18,8	18	11,9	11,1	10,7
Usme	19,8	16,8	14,5	13,5	12,6
Tunjuelito	20,6	16,2	12,4	11,8	11,1
Bosa	18,9	18,7	12,1	11,4	10,6
Kennedy	14,8	15,6	10	9,4	8,6
Fontibón	17,6	13,8	8,8	8,2	6,9
Engativá	15,3	12,6	9	8,7	7,9
Suba	16	14,1	9,2	8,9	8,1
Barrios Unidos	8,8	7,2	5	4,7	4,7
Teusaquillo	8,7	8,5	8,5	9,2	4,7
Los Mártires	14,08	12,9	11,6	14,2	13
Antonio Nariño	10,3	10,5	8,4	8,7	8,9
Puente Aranda	14,8	12,1	10,5	11,2	10,3
La Candelaria	6,8	15,9	11,2	12,5	10,1
Rafael Uribe Uribe	18,3	16,4	13,3	13,2	12,8
Ciudad Bolívar	19	17,7	12,5	11,7	12,8
Sumapaz	10,8	5,6	4,5	2,1	4,7
Bogotá D.C.	16,4	14,9	10,7	10,5	9,4

Migración

El comportamiento migratorio que configura diferentes grupos poblacionales en la ciudad se ha transformado a lo largo del tiempo. Hasta 2005, la ciudad se caracterizó por ser una ciudad atractiva para los procesos de migración (especialmente para la migración interna), al menos esto muestran

los datos entre 1985 y 2005. Por el contrario, en la migración internacional, hasta 2005 la ciudad reportaba un saldo neto migratorio (SNM) negativo, es decir, había más emigrantes que inmigrantes. En 1993 el SNM fue de -1.880, en 1993 de -5.181 y en 2005 fue de -6.720; siempre con valores más altos para los varones en 1985 y 1993, y más alto para las mujeres en 2005 (-4.371 vs -2.349 de los

⁵2019 y 2020 son datos preliminares, ya que las consolidaciones de las bases son extemporáneas.

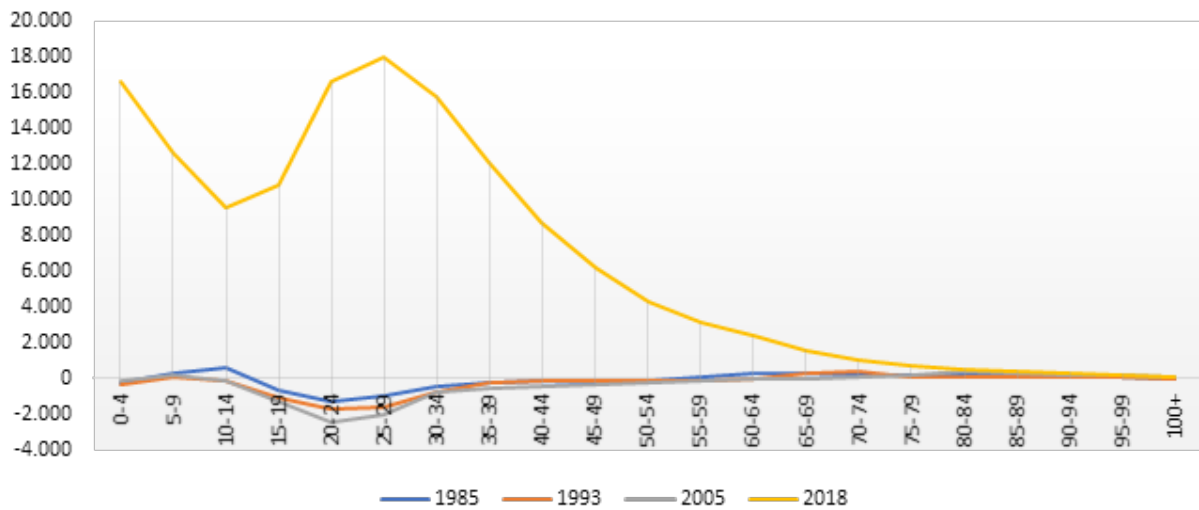
varones). Sin embargo, con la última medición censal de 2018, este comportamiento se revierte, observándose un SNM positivo y elevado (SNM=141.476), lo cual posiciona la ciudad como un destino receptor de población, especialmente en las edades productivas, permitiendo así una renovación del bono demográfico (Gráfica No. 7), que como vimos en la sección anterior, venía reportando una reducción progresiva.

desatacar que antes de 2005 el SNM era positivo, lo que posicionaba a Bogotá como una ciudad receptora de población proveniente de diferentes partes del país, así en 1985 el SNM= 32.638; en 1993 SNM=51.561 y en 2005 el SNM=10.970, especialmente en edades de 15 a 29 años. En 2018 este comportamiento se invierte y Bogotá se convierte en una ciudad expulsora de población conacional frente a la que recibe (SNM=- 27.949), de personas entre 30 y 45 años especialmente. Gráfica No. 8

Sobre la migración interna, es importante

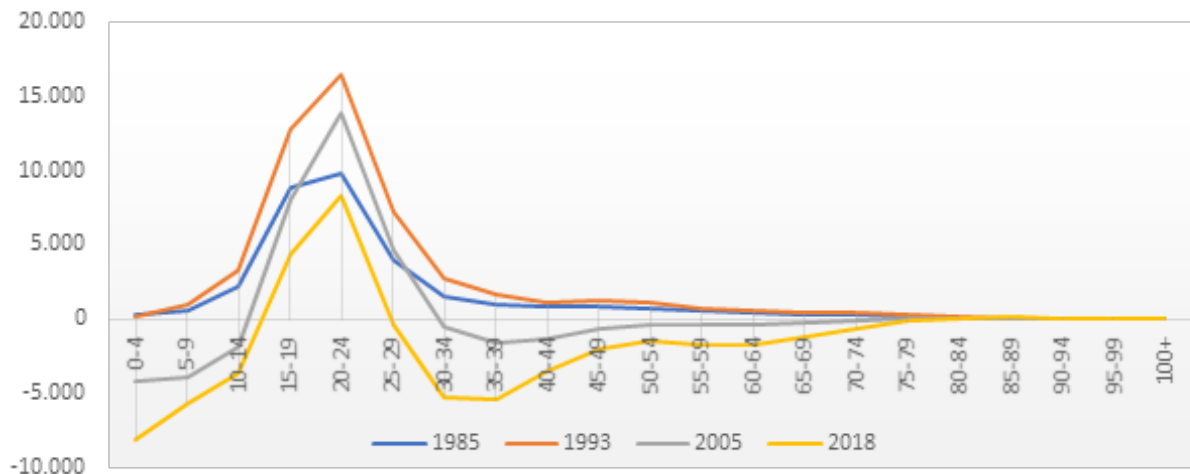
Gráfica 7.
Saldo Neto Migratorio Internacional, Bogotá 1985, 1993, 2005 y 2018

Fuente: Elaboración propia con base en información DANE, 1985, 1993, 2005 y 2018



Gráfica 8.
Saldo Neto Migratorio Interno, Bogotá 1985, 1993, 2005 y 2018

Fuente: Elaboración propia con base en información DANE, 1985, 1993, 2005 y 2018



IV. La dinámica poblacional de los municipios aledaños a bogotá

La metropolización de Bogotá subyace de la industrialización y la urbanización, que comprende no solo la extensión de actividades humanas del núcleo urbano principal hacia los municipios circundantes y viceversa, sino que además generan una interacción cotidiana y estructural que termina con una distribución de la población, no solo en el área urbana de la ciudad, sino en las áreas (urbanas y rurales) de los municipios aledaños.

Estos factores han configurado movimientos poblacionales pendulares entre Bogotá y los municipios del área metropolitana, y, en consecuencia, estos municipios han sufrido grandes transformaciones poblacionales basadas en procesos de urbanización que ha venido cambiando la vocación del uso del suelo rural para la construcción de nuevas unidades residenciales. El bajo crecimiento poblacional de la ciudad entre 2005 y 2018 debe entenderse en conjunto, con el crecimiento poblacional de los municipios aledaños, pues las personas desarrollan la vida económica y de trabajo principalmente en la ciudad, pero con unidades residenciales en estos municipios. Por esta razón, a continuación, se presenta un análisis de la dinámica poblacional de los 18 municipios⁶, entre 1993 y 2018.

Cuando se analiza la tasa de crecimiento geométrico⁷ de Bogotá, comparado con los

municipios circundantes, es evidente la disminución del índice de crecimiento de la ciudad y el aumento de este indicador en algunos municipios que han tenido crecimientos positivos a lo largo del tiempo. Entre 1985 y 1993 la tasa de crecimiento de los municipios aledaños aumentaba de manera positiva, especialmente en Mosquera con una tasa de 8,9% anual, seguido por Tocancipá (4,7%), Soacha con un 3,8% y Gachancipá 2,9%. Otros municipios como Madrid, Cota, Cajicá, Chía, Sopó y Funza tenían tasas de crecimiento positivo anual entre 0,1% a 1,5 para este periodo de tiempo. Por el contrario, municipios como Tabio (-0,7%), Bojacá (-0,9%), Tenjo (-0,7%), Facatativá (-1,2%), Zipaquirá (-1,8%), La Calera (-2,0%) y Sibaté (-2,3) tuvieron una tasa de crecimiento negativo de su población. Para el periodo 1993- 2005 las tasas de crecimiento anual de todos los municipios fueron positivas, con un aumento mayor en el periodo 2005-2018; por el contrario, para Bogotá se evidencia una disminución significativa en este indicador, pues pasó de 3,8% (1985-1993) a 2,3% en 2005 y a 0,8 en 2018. Para este último periodo no se observaron tasas negativas de crecimiento para ningún municipio cercano a Bogotá. [Tabla 4](#)

Para dimensionar el impacto de la ciudad sobre sus municipios vecinos, se compararon los colectivos de población agregados.

⁶Correspondiente a Bojacá, Cajicá, Chía, Cota, El Rosal, Facatativá, Funza, Gachancipá, La Calera, Madrid, Mosquera, Soacha, Sibaté, Sopó, Tabio, Tenjo, Tocancipá, y Zipaquirá.

⁷Bajo este modelo de crecimiento se mantiene constante el porcentaje de crecimiento por cada unidad del periodo observado.

En 2005, como ya se mencionó, en Bogotá residían 6'707.338 personas, entre 2005 y 2018 se adicionan 705.228 personas, así, en 2018 completa 7'412.566 personas. El número de personas que se adicionan a los 18 municipios vecinos a la ciudad es de 586.206, similar al de Bogotá, solo que la población de Bogotá es alrededor de 5 veces la de los municipios vecinos. En la gráfica 10 se incluyen las pirámides de seis de estos

municipios, los cuales permiten ver la heterogeneidad del cambio en las estructuras de edad.

Como se presentó anteriormente, la reducción de la mortalidad y de la natalidad, como signos estructurales de la transición demográfica, significan un aumento general de la población, así como el de la tasa de formación de hogares (usualmente es más rápida que el crecimiento poblacional) que se traduce en una demanda de unidades residenciales que, durante los últimos años, se ha suplido a través de nuevas viviendas ubicadas especialmente en los municipios que conforman el área metropolitana.

Con respecto a la configuración de los hogares en los municipios aledaños, como consecuencia de los movimientos poblacionales, se evidencia el crecimiento del número de hogares entre 2005 y 2018, en algunos superan incluso el 100% como es el caso de Mosquera (148,2%), Cajicá (124%), Tocancipá (115,9%), Madrid (115,7%) y El Rosal (107,1%). En este mismo periodo de tiempo se observó que en municipios como Tocancipá, Zipaquirá, Tenjo y Cajicá, hubo una variación considerable hacia el aumento del número de hogares en el área rural de estos municipios. El caso de Tabio es particular, el número de hogares disminuye en lo urbano y se incrementa en casi un 20% en lo rural. En Mosquera por el contrario se disminuye el número de hogares en lo rural y se aumentan de manera significativa en lo urbano.

Tabla 5.

Tabla 4.
Tasa de crecimiento geométrico Bogotá y municipios aledaños 1993-2018

Municipio	1993	2005	2018
Bogotá	3,8	2,3	0,8
Bojacá	-0,9	1,0	3,9
Cajicá	1,4	2,3	4,5
Chía	0,6	2,0	4,4
Cota	1,5	2,3	4,4
Facatativá	-1,2	1,2	4,0
Funza	0,1	1,9	4,5
Gachancipá	2,9	2,7	4,7
La calera	-2,0	0,1	3,0
Madrid	1,5	2,5	4,8
Mosquera	8,9	4,5	5,6
Sibaté	-2,3	0,2	3,2
Soacha	3,8	3,2	5,2
Sopó	0,1	1,5	4,1
Tabio	-0,7	1,1	3,5
Tejo	-1,0	0,8	3,4
Tocancipá	4,7	3,4	4,8
Zipaquirá	-1,8	0,7	3,7

Fuente: Elaboración propia con base en información DANE 1993, 2005 y 2018

Gráfica 10.
Comparación
pirámides
poblacionales de
seis municipios
aledaños a Bogotá
1985-2018

Fuente: Elaboración propia con base en información DANE 1985,1993,2005 y 2018

Nota: H=hombres,
M=mujeres.

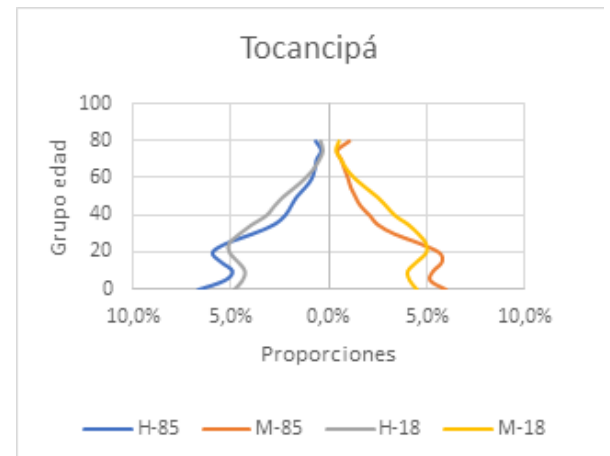
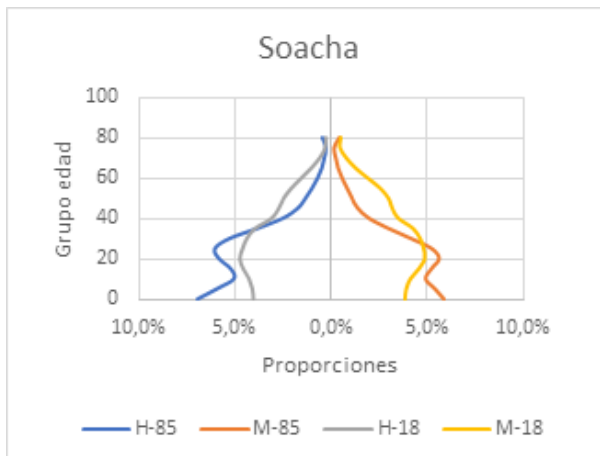
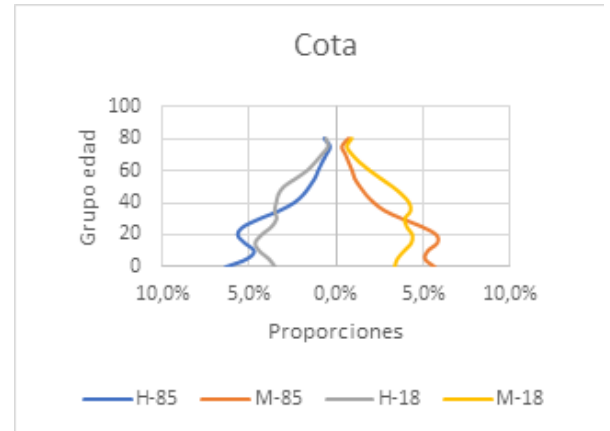
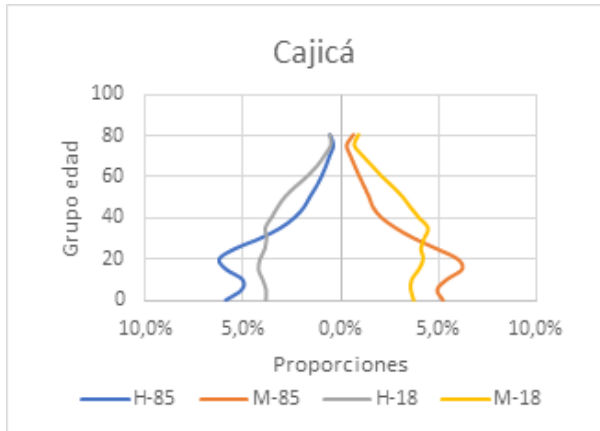
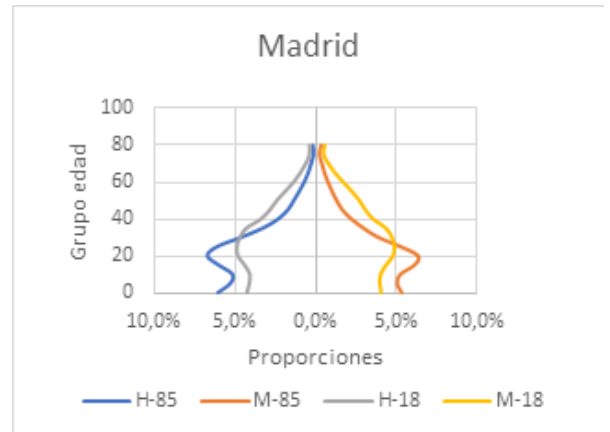
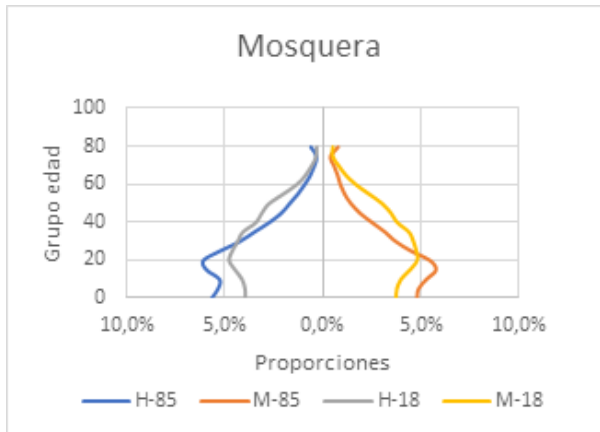


Tabla 5.
Número y proporción de viviendas y Hogares en los municipios aledaños 2005 y 2018

Fuente: Elaboración propia con base en información DANE 1985,1993,2005 y 2018

NOMBRE MUNICIPIO	2005		2018		Variación % 2005-2018	
	Unidades de vivienda	Hogares	Unidades de vivienda	Hogares	Variación Unidades de vivienda	Variación Hogares
Bogotá	1.697.677	1.931.732	2.523.519	2.514.482	49%	30%
Bojacá	1.810	2.216	3.402	3.027	88%	37%
Cajicá	10.552	11.760	28.105	26.416	166%	125%
Chía	23.552	25.666	43.193	43.642	83%	70%
Cota	4.337	5.300	10.472	9.855	141%	86%
El Rosal	2.272	3.562	7.179	7.376	216%	107%
Facatativá	26.252	28.952	43.698	44.648	66%	54%
Funza	12.096	16.239	30.940	29.935	156%	84%
Gachancipá	2.010	2.716	5.995	5.401	198%	99%
La Calera	6.413	6.473	12.755	9.349	99%	44%
Madrid	9.846	16.483	38.770	35.557	294%	116%
Mosquera	13.286	16.774	42.438	41.631	219%	148%
Sibaté	6.031	7.587	11.729	10.819	94%	43%
Soacha	93.438	105.100	234.654	210.423	151%	100%
Sopó	4.955	5.647	8.652	7.834	75%	39%
Tabio	4.544	5.323	7.748	6.528	71%	23%
Tenjo	4.154	4.391	6.899	7.147	66%	63%
Tocancipá	5.002	6.004	12.542	12.964	151%	116%
Zipaquirá	25.607	26.730	46.309	40.730	81%	52%

V. Conclusiones y recomendaciones

La pirámide de Bogotá muestra una disminución de la fecundidad con una Población en Edad de Trabajar estable y un aumento de la población mayor de 60 años, pero con una consideración importante del grupo de 80 años y más, asociado con el aumento de la esperanza de vida. Este comportamiento poblacional es un llamado a incorporar en las políticas públicas de enfoque diferencial, a las personas adultas mayores, lo cual tiene repercusiones directas en los sistemas de protección social, así como ser un territorio garante de derechos teniendo en cuenta las particularidades de esta población.

Se deben tener en cuenta los posibles impactos poblacionales a corto, mediano y largo plazo que la pandemia genere en las estructuras poblacionales, de tal forma que los cambios en la composición demográfica sean incorporados como aprendizajes en la provisión de servicios sociales a la población. Por ejemplo, asegurar mejores sistemas de salud para la población mayor a 60 años que viene en proceso de crecimiento y se ha evidenciado su vulnerabilidad en términos sanitarios.

Desde la perspectiva Bogotá - Región, la ciudad comparte dinámica poblacional con 18

municipios vecinos, lo cual debe considerarse al momento de formular o evaluar políticas de vivienda y habitabilidad. Aunque se esperaba que en 2019 el número de habitantes en la ciudad fuera mayor, lo cual fue revaluado por el censo 2018, Bogotá sigue congestionada por la población flotante, que reside en la región aledaña lo cual confirma las intensas y dinámicas metropolitanas que incide directamente en dinámicas de movilidad, el acceso y la calidad de los servicios públicos, el uso del suelo, la conservación de los ecosistemas y la seguridad alimentaria de la región.

Un hecho relevante, es el crecimiento del número de hogares y viviendas en los municipios conurbanos a Bogotá, que evidencia la movilidad y el intercambio constante de población. La pobreza y el déficit habitacional de Bogotá y sus municipios, se concentra en las áreas rurales; es importante incluir estos grupos poblacionales de manera transversal en todas las políticas y programas. Los indicadores generados por las entidades gubernamentales deben servir como guía para la priorización de programas que mejoren la calidad de vida de las personas que habitan en la ciudad o sus municipios aledaños.

VI. Referencias

DANE. 2020.

Boletín Técnico. Medida de Pobreza Multidimensional Municipal Medida de Pobreza Multidimensional Municipal de Fuente Censal. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/informacion-censal/bt-censal-pobreza-municipal-2018.pdf (June 9, 2021).

Departamento Nacional de Planeación. 2020.

Déficit Habitacional: Nota Metodológica. Bogotá.

Estadística, Departamento Nacional de. 2020.

Cambio Demográfico de La Retroproyección de Población 1985-2017 y CNPV 2018. <https://www.dane.gov.co/index.php/esta->

disticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-general-2005-1/censo-general-2005.

Minsalud. 2018.

“Análisis de Situación de Salud (ASIS) Colombia, 2019.” Dirección de Epidemiología y Demografía.

Organización

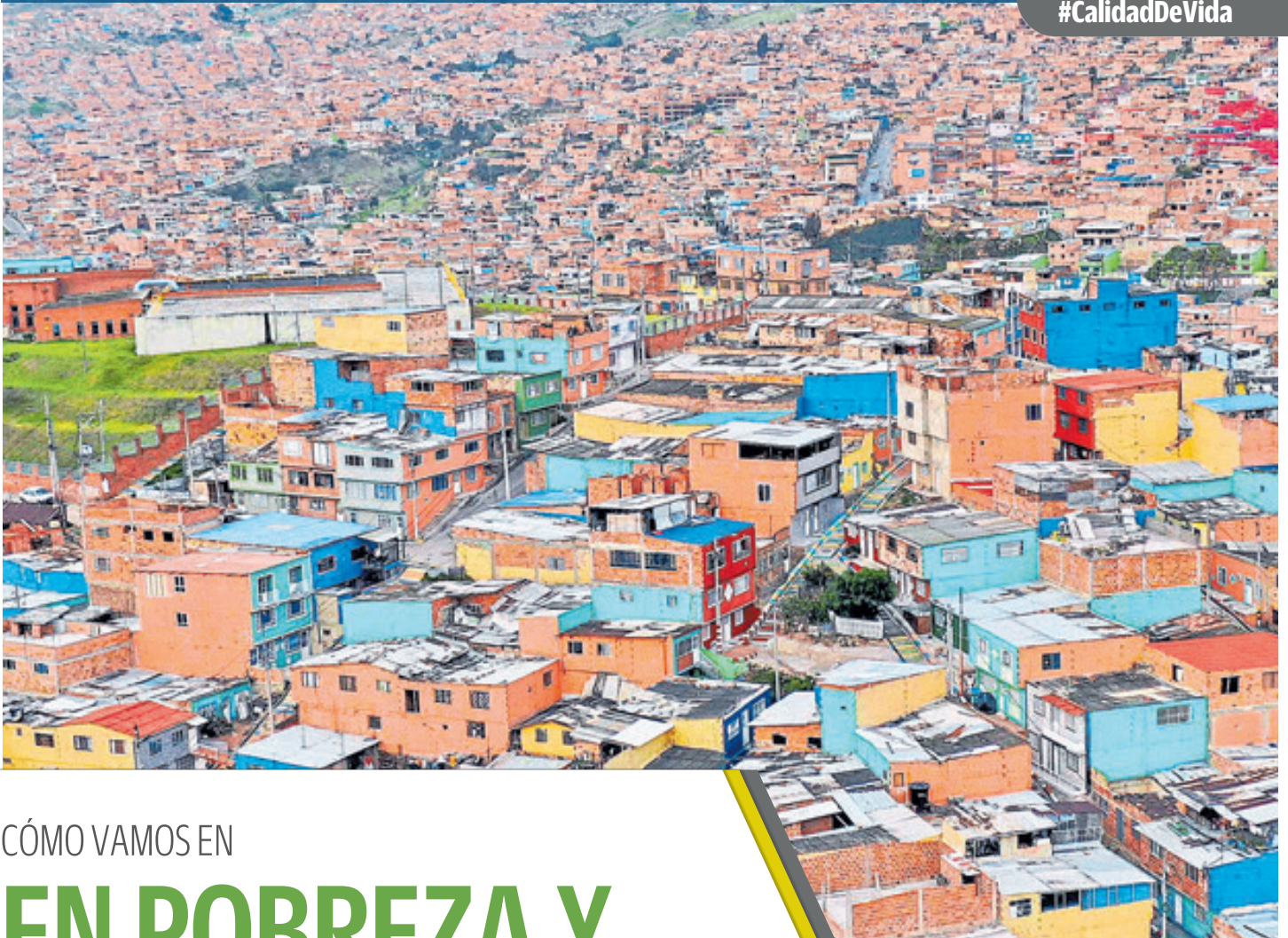
Panamericana de la Salud. 2001.

“Indicadores de Salud: Elementos Básicos Para El Análisis de La Situación de Salud.” Boletín Epidemiológico 22(4).

https://www.paho.org/spanish/sha/be_v22n4-indicadores.htm (October 5, 2020).

Secretaría Distrital de Salud.

Observatorio de Salud de Bogotá-SaluData. *“Tasas Brutas de Natalidad.”*



CÓMO VAMOS EN

EN POBREZA Y DESIGUALDAD

CÓMO VAMOS EN POBREZA Y DESIGUALDAD¹

I. Introducción

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), resultado de un consenso global sobre las principales problemáticas sociales y económicas, consideran a la reducción de la pobreza y el cierre de brechas como ejes importantes para generar un crecimiento económico inclusivo. En particular, el ODS 1 establece como prioridad mantener el ritmo de disminución en la tasa de pobreza, ubicada en 10% en el 2015². Por otro lado, el ODS 10 plantea como reto la reducción de las desigualdades como una deuda pendiente ya que no se ha observado la misma dinámica marcada por la tasa de pobreza. De acuerdo con los datos publicados por el PovcalNet, una herramienta diseñada por The World Bank (2019) para monitorear los indicadores de pobreza a nivel mundial, muestra que la proporción de la población por debajo de la línea de pobreza, 1,9 dólares al día, se ha reducido de 36,2% en 1990 a 3,9% en 2017.

En línea con la tendencia mundial, tanto Colombia como Bogotá han avanzado de manera significativa en la reducción de los índices de pobreza en las últimas décadas. Sin embargo, la crisis social, económica y sanitaria suscitada por el COVID-19 ha impactado el bienestar de los hogares poniendo en ries-

go los avances mencionados. De hecho, la Organización de las Naciones Unidas (2021) estima que la pandemia habría aumentado el número de personas bajo condiciones de pobreza en 500 millones. En Colombia, los impactos han sido igualmente relevantes, presentando un aumento del desempleo a niveles por encima de lo observado en la historia reciente, así como aumentos en las tasas de pobreza monetaria en 6,8 puntos porcentuales respecto a 2019 (DANE, 2021a).

Lo anterior conlleva a realizar un análisis sobre el impacto de la pandemia en las diferentes dimensiones de bienestar social y calidad de vida, así como determinar los retos de política pública en un contexto de recuperación económica. Esto es especialmente importante en contextos urbanos, donde se evidenciaron los mayores impactos debido a las restricciones de movilidad que se han implementado como contención a la expansión del virus. De esta forma, las principales áreas metropolitanas del país han concentrado los mayores impactos negativos de la pandemia tanto en términos de contagios y muertes, como en pérdidas de empleo. En el caso de Bogotá, que concentra cerca del 15% de la población, ha registrado (datos actualizados

¹Este informe fue elaborado por los siguientes investigadores adscritos a la Universidad del Rosario:

Alexander Sarango, Santiago Ortiz, Andrés García-Suaza y Carlos Sepúlveda.

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de Yadira Díaz, Adriana Camacho, Antonio Avendaño, Jorge Iván González, Felipe Bogotá, David Monroy, Silvia Otero y Santiago Ordoñez, quienes hicieron parte de la mesa de discusión de expertos en presentaciones de la versión preliminar del capítulo. Este capítulo se desarrolló con el apoyo del programa "Inclusión productiva y social: programas y políticas para la promoción de una economía formal", código 60185, que conforma Colombia Científica-Alianza EFi, bajo el Contrato de Recuperación Contingente No.FP44842-220-2018.ALIANZA EFi

²Ver <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>

a 10 de junio de 2021) alrededor del 30% de los casos confirmados de COVID-19 y el 22% del total de muertes del país. Adicionalmente, de acuerdo con los datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (DANE, 2021b) el empleo se contrajo en 10,4% entre febrero de 2020 y febrero de 2021, mientras que la tasa de desempleo aumentó en 8,7 puntos porcentuales en el mismo periodo. Todos estos datos dan cuenta de la magnitud del choque sufrido por la ciudad, y generan la necesidad de la implementación de estrategias que contengan dichos efectos. De esta manera, la crisis ocasionada por la pandemia del COVID-19 obliga a repensar las agendas de política pública local y establecer nuevas dimensiones al seguimiento en el cumplimiento de los planes de gobierno local.

Este capítulo presenta un diagnóstico de la evolución reciente de los indicadores de pobreza en Bogotá, teniendo como referencia tanto mediciones de pobreza monetaria como de pobreza multidimensional. Adicio-

nalmente, se realiza un análisis del efecto de la pandemia sobre dichos indicadores, de donde se desprenden discusiones sobre la agenda de política pública, y los retos de corto y mediano plazo que permitan contener la crisis social y generar escenarios que favorezcan la recuperación económica. Para tal fin, este documento se divide en 5 secciones, incluida la presente introducción. La sección 2 hace referencia a la relevancia de los indicadores de pobreza y desigualdad en el contexto de los ODS. La sección 3 presenta las tendencias de la pobreza en Bogotá antes de la pandemia, incluyendo una descripción de los patrones espaciales y la desigualdad a nivel de localidad. La sección 4 aborda el cambio en los indicadores como resultado de la pandemia. La sección 5 presenta una discusión sobre los retos en la agenda de política pública, mientras que la sección 6 describe los retos de política que marcaran las discusiones sobre pobreza y bienestar social en la ciudad. Finalmente se concluye en la sección 7.

II. Diagnóstico del sector

Tendencias recientes de la pobreza monetaria en Bogotá

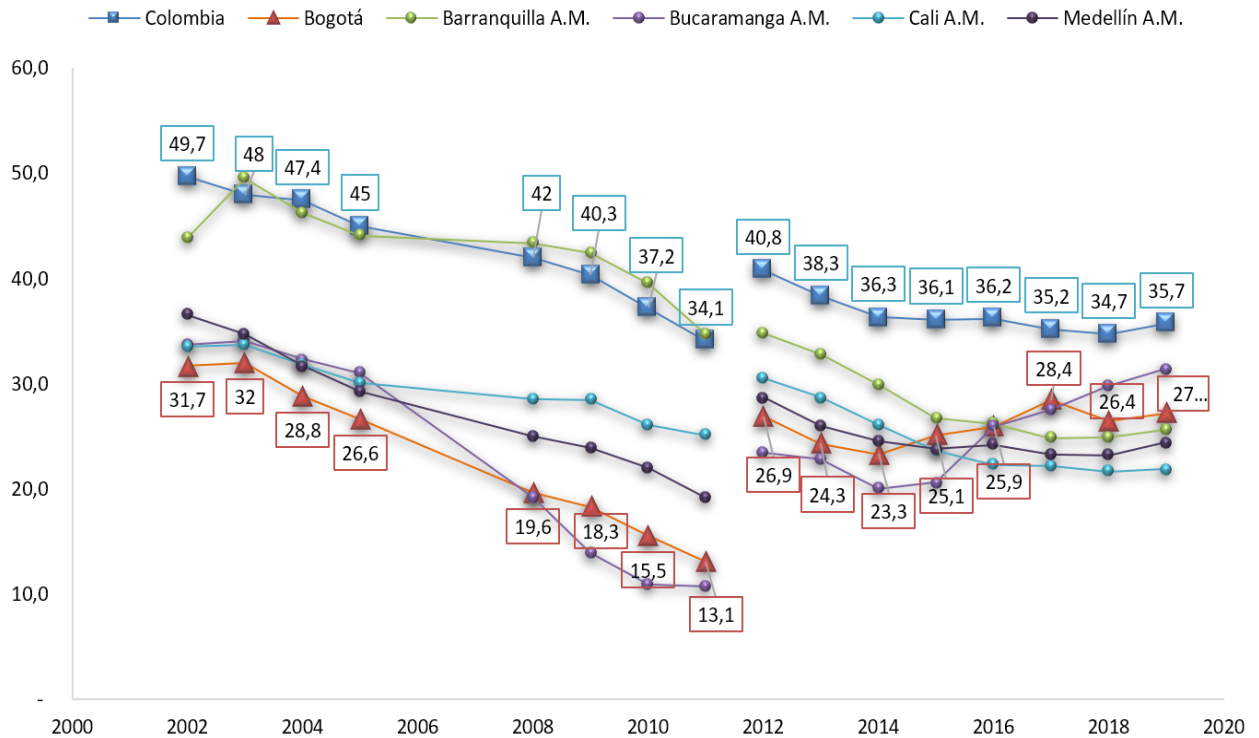
En las últimas dos décadas, la incidencia de pobreza presenta tendencias que cambian en el tiempo. primer lugar, se observó una reducción sustancial de la tasa de pobreza monetaria desde 2002 hasta 2011, siguiendo también la dinámica a nivel nacional y de las principales ciudades del país (Barranquilla, Bucaramanga, Cali y Medellín). Particularmente, como se observa en la Gráfica 1, Bogotá y Bucaramanga son las dos ciudades que presentaron la mayor reducción en la tasa de pobreza. Bogotá, registró una disminución de 18,6 puntos porcentuales, superior a la reducción de 15,6 puntos porcentuales en el promedio nacional. Estas disminuciones se pueden explicar por la generación de políticas más activas de programas sociales como Familia en Acción y Jóvenes en Acciones, cuyas evaluaciones muestran resultados significativos en el bienestar de los hogares (Econometría, 2017; y Arteaga, Trujillo y Gómez, 2019), y el mejor desempeño del mercado de trabajo que redujo la tasa de desempleo de niveles superiores a 22%

a finales de década 1990s a niveles de 10% en 2012.

No obstante, desde el 2012 la dinámica del indicador de pobreza monetaria cambió. Tomando la medición oficial, cuya actualización metodológica presentó el DANE en el 2019³, con una nueva serie con registros desde el 2012, se evidencia un estancamiento en la reducción de pobreza de Bogotá desde ese año. Para el 2012, la incidencia de pobreza monetaria en Bogotá registró un valor de 26,9%, mientras que para el 2019 registró 27,2%, es decir, en 7 años los índices de pobreza no cambiaron, incluso en 2017 se alcanza una de las mayores tasas de pobreza monetaria, 28,4%, la más alta previa a la pandemia. Un análisis global de ingresos y gastos, como se presenta a continuación, muestra que dicho estancamiento puede explicarse por la evolución negativa de los ingresos y al aumento en la presión de gasto de los hogares en rubros como el gasto en vivienda.

³De acuerdo con el DANE (2020) esta actualización metodológica reconoce las diferencias en las estructuras de gasto, así como los cambios en los patrones de consumo de los hogares a lo largo del tiempo, permitiendo así mejorar la precisión en la medición de pobreza. De igual forma, la nueva metodología identifica las condiciones heterogéneas de los territorios en la medición de la pobreza, lo que permite diseñar políticas públicas para la equidad con enfoque territorial.

Gráfica No. 1.
Incidencia de la pobreza monetaria, 2002-2019. Total nacional y principales ciudades del país



Fuente: Elaboración propia basada en datos del DANE. La discontinuidad en la serie se debe a la actualización de las líneas de pobreza monetaria en Colombia (DANE, 2020). Desde el 2002 hasta el 2011 se tiene la incidencia de pobreza con la metodología anterior. En 2019, se actualizan las líneas de pobreza a nivel nacional, sin embargo, el empalme de las series de pobreza se presenta desde el 2012.

Evolución de los ingresos de los hogares bogotanos

Tras observar tasas de crecimiento de la economía de casi 3%, en promedio, entre 2011 y 2017 y alcanzar tasas de desempleo de un dígito, se esperarí observar mejoras relevantes en el ingreso de los hogares tanto a nivel nacional como en Bogotá. Gallego et al. (2019), utilizando datos de la Encuesta Multipropósito de Bogotá (EMB), analizan la evolución de la distribución de ingresos en los hogares de Bogotá para el periodo 2011 a 2017 estudiando el cambio por deciles de ingreso. Los autores identifican dos tendencias diferentes al analizar las variaciones del ingreso corriente (antes de subsidios e

impuestos) para los periodos 2011-2014 y 2014-2017. En primer lugar, entre 2011 y 2014, los deciles más bajos de ingreso presentaron los mayores aumentos (ver Tabla 1), p.ej. el decil 1 aumentó en 15,7%, mientras que los deciles 2 y 3 presentaron un incremento de 20,5% y 14,9%, respectivamente. Esto evidencia aumentos sustanciales en los recursos disponibles para consumo y ahorro con los que cuentan estos hogares. En contraste, el crecimiento en los deciles más altos de ingreso no superó el 10%. Sin embargo, para el periodo 2014-2017 se presenta una reducción significativa en los ingresos de los

Tabla No. 1.
Ingreso promedio por deciles de gasto de los hogares de Bogotá (2011-2017), cambio porcentual, pesos constantes de 2017

Deciles de gasto	Ingreso promedio			Variaciones	
	2011	2014	2017	2014 - 2011	2017 - 2014
1	834.403	965.149	973.140	15,70%	0,80%
2	1.215.611	1.465.076	1.271.211	20,50%	-13,20%
3	1.509.907	1.734.824	1.631.668	14,90%	-5,90%
4	1.898.709	2.047.992	1.943.952	7,90%	-5,10%
5	2.411.252	2.523.849	2.296.463	4,70%	-9,00%
6	2.684.462	3.202.302	2.847.401	19,30%	-11,10%
7	3.415.216	3.697.749	3.418.539	8,30%	-7,60%
8	4.408.775	4.775.496	4.398.601	8,30%	-7,90%
9	6.409.140	6.798.885	6.140.177	6,10%	-9,70%
10	11.679.762	11.639.738	11.237.327	-0,30%	-3,50%

Fuente: Gallego et al. (2019). Cálculos de la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) a partir de la EMB 2011, EMB 2014 y EMB 2017.

hogares para todos los deciles de ingreso, siendo los deciles 2 (-13,2%), 6 (-11,1%) y 9 (-9,7%) los que presentan la mayor reducción. Estos menores ingresos se relacionan

con la dinámica presentada en los indicadores de pobreza monetaria (Gráfica 1), en donde la incidencia pasó de 23,3% en 2014 a 28,4% en 2017.

Estructura del gasto de los hogares bogotanos

Una segunda dimensión de interés para entender el estancamiento en la reducción de la tasa de pobreza monetaria consiste en analizar los patrones de gasto de los hogares bogotanos. El estudio de Gallego et al. (2019) evidencia importantes variaciones en la presión del gasto de los hogares en el acceso a bienes y servicios esenciales como la vivienda y los servicios públicos domiciliarios (SPD). La Tabla 2 muestra los cambios en la estructura de gasto de los hogares con ingresos bajos, medianos y altos. De acuerdo con los datos de la EMB, para el año 2011, más del 55% del gasto de los hogares con menores ingresos estuvo destinado a alimentos y vivienda (ver Tabla 2). Sin embargo, esta cifra aumentó a un 69% en el año 2017. La presión en el gasto de los hogares más pobres se debe principalmente al crecimiento

en el gasto en vivienda, que pasó de 29,1% en el 2011 a 46,9% en 2017, un aumento de casi 18 puntos porcentuales.

El porcentaje de gasto en vivienda también presenta un aumento importante (9 puntos porcentuales) en los hogares de ingreso mediano en Bogotá, pasando de 22% en 2011 a 31% en 2017. En contraste, el gasto en vivienda para los hogares de mayores ingresos no presenta variación significativa. Esta presión en el gasto de los hogares con menores ingresos es consecuencia del incremento en el precio de la vivienda que, de acuerdo con el Índice de Precios de la Vivienda Usada del Banco de la República, aumentó 43,3% entre 2011 y 2017, coincidiendo con un aumento en la línea de pobreza de casi 25% entre 2012 y 2017⁴. El análisis de

⁴Cálculo realizado a partir de los datos de línea de pobreza del DANE para Bogotá.

Tabla No. 2.
Estructura del
gasto de los
hogares de
Bogotá, por nivel
de ingresos (2011-
2017)

Fuente: Gallego et al. (2019). Cálculos de la SDP a partir de EMB 2011, EMB 2014 y EMB 2017.

Percentiles de gasto	Estructura (%)	Estructura (%)	Estructura (%)	Diferencia	Diferencia
Tipo de gasto	2011	2014	2017	2014 - 2011	2017 - 2014
<i>Percentil 2</i>					
Alimentos	25.70	22.5	22.9	-3.20	0.40
Vivienda	29.1	43.1	46.9	14.00	3.80
Transporte	7.7	5.8	4.2	-1.90	-1.60
Salud	5.3	5	3.1	-0.30	-1.90
SPD	12.1	7	10.5	-5.10	3.50
Educación	1.8	1.1	0.6	-0.70	-0.50
Otros	18.4	15.5	11.8	-2.90	-3.70
<i>Percentil 50</i>					
Alimentos	26.6	21.7	22.2	-4.90	0.50
Vivienda	22	28.1	30.9	6.10	2.80
Transporte	10	11.2	9.4	1.20	-1.80
Salud	7.2	7.2	7.3	0.00	0.10
SPD	5.8	5.9	9.7	0.10	3.80
Educación	5.3	5.3	4.2	0.00	-1.10
Otros	23	20.6	16.3	-2.40	-4.30
<i>Percentil 99</i>					
Alimentos	18.7	10.7	10.2	-8.00	-0.50
Vivienda	25.9	25.2	26.3	-0.70	1.10
Transporte	7.7	11.7	7.1	4.00	-4.60
Salud	10.7	13.1	14.5	2.40	1.40
SPD	2.8	2.4	3.9	-0.40	1.50
Educación	10	12.8	12.5	2.80	-0.30
Otros	24.2	24.1	25.5	-0.10	1.40

otros rubros de gasto reportados en la Tabla 2, destaca algunos hechos importantes. Por ejemplo, el gasto destinado a servicios públicos domiciliarios (SPD) representa, para el 2017, el 10% del gasto de los hogares en los deciles bajos de ingreso, muy por encima de lo que se observa en la parte más alta de la distribución de ingresos (3,9% para el

percentil de 99%). De esta forma, se evidencia una presión desigual en la estructura del gasto para los diferentes niveles de ingresos, afectando el margen de maniobra y el acceso de los hogares a bienes generadores de bienestar. En parte, esto podría explicar el bajo gasto en educación y salud observado en la parte baja de la distribución de ingresos.

Análisis del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)

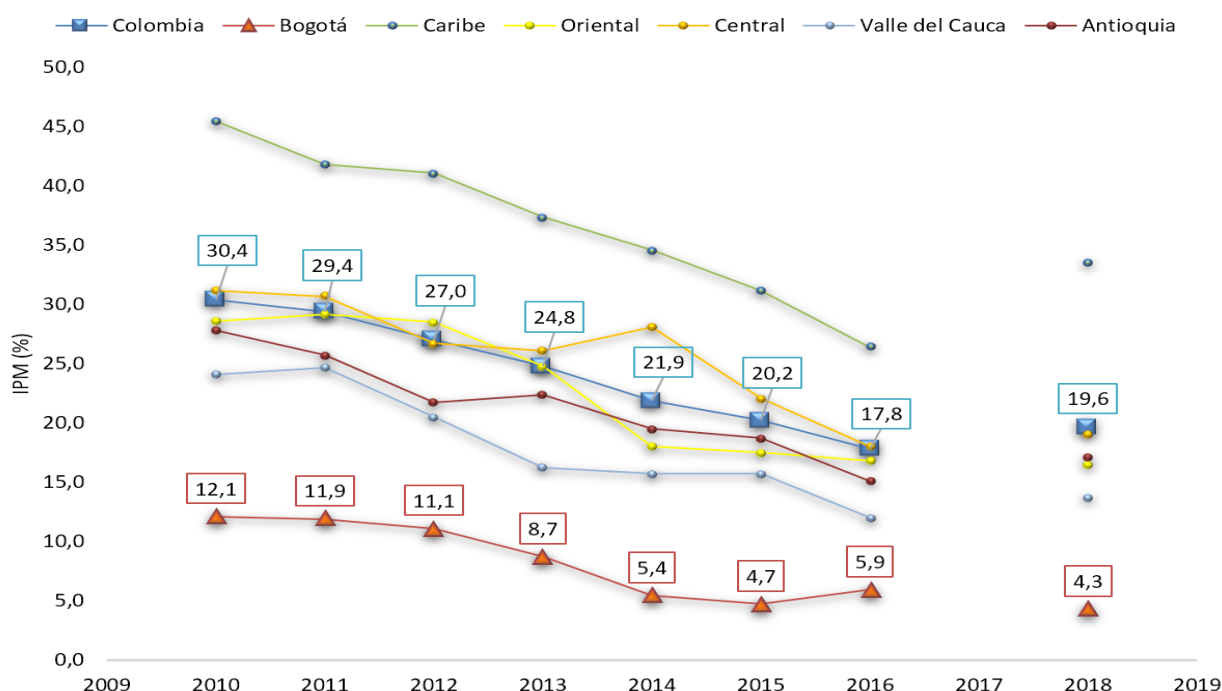
El IPM es una medida de pobreza que refleja la privación de los hogares a bienes y servicios determinantes del bienestar social incluyendo salud, educación, empleo, entre otros (Angulo, Díaz y Pardo, 2011; DANE, 2018). Esta métrica permite entender el desarrollo como un proceso de expansión de capacidades, enfocándose principalmente en mejorar el bienestar de los individuos, entendiendo la pobreza como un hecho que va más allá del nivel de ingreso monetario de una persona (Villatoro, 2017). En este sentido, el IPM ofrece una visión complementaria a la visión de ingresos de la pobreza monetaria. Al analizar este índice para Bogotá en el periodo 2010-2015, se observa una dinámica similar a la pobreza monetaria. Para este periodo, Bogotá presentó una reducción de 7,4 puntos porcentuales (ver Gráfica 2). Sin embargo, esta disminución fue menor que en las otras regiones de Colombia, p.ej. a nivel nacional hubo una reducción cercana de 10,2 puntos

porcentuales. Cabe resaltar que el nivel histórico del IPM de Bogotá es significativamente menor que en el resto de las regiones, por lo cual una disminución marginal en las privaciones de los hogares sería más costosa.

Teniendo en cuenta la multiplicidad de componentes que hacen parte del IPM, es pertinente analizarlos de manera separada con el fin de identificar aquellos que están determinando la dinámica del índice en el agregado. Siguiendo el análisis de Gallego et al. (2019), se evidencia que la disminución en el IPM observada entre 2016 y 2018 puede deberse principalmente al mejor desempeño del mercado de trabajo donde se presentan menores tasas de informalidad, así como una disminución de la privación relacionada con el bajo logro educativo. No obstante, entre 2014 y 2017 algunas variables del IPM presentaron aumentos en privaciones como el aseguramiento en salud, cuidado de la primera infancia y desempleo de larga duración.

Gráfica No. 2.
Índice de Pobreza Multidimensional, 2010-2018. Total nacional y regiones en Colombia

Fuente: Elaboración propia. Datos DANE.



Los datos más recientes del IPM, para 2019, exponen un aumento de la pobreza multidimensional en 3 puntos porcentuales respecto a 2018 (ver Tabla 3). Estos aumentos se explican por los deterioros en dimensiones como trabajo informal, rezago escolar, bajo logro educativo y barreras al acceso de salud. Así mismo, estas variables junto al número de personas sin aseguramiento en salud y el desempleo de larga duración componen las dimensiones de pobreza multidimensional en las que los hogares de Bogotá

presentan las mayores privaciones. Estos datos generan preocupación, en la medida que la pandemia de la COVID-19 ha implicado un deterioro mayor de los indicadores de estas dimensiones de mercado laboral, salud y educación. Es decir, los hogares podrían presentar una mayor exposición y vulnerabilidad a los impactos de la pandemia, por lo que se podrían observar mayores variaciones en los indicadores sociales como resultado de este choque.

Tabla No. 3.
Porcentaje de hogares privados por variable, 2018-2019 Total nacional y Bogotá

Variable	Total Nacional		Bogotá	
	2019	2018	2019	Diferencia
Índice de Pobreza Multidimensional	17,5	4,1	7,1	3
Trabajo informal	72,9	52,7	54,0	1,3
Rezago escolar	25,8	21,2	23,0	1,8
Bajo logro educativo	44,0	18,6	21,9	3,3
Sin aseguramiento en salud	11,3	12,6	13,5	0,9
Desempleo de larga duración	12,4	12,8	12,3	-0,5
Barreras de acceso a servicios de salud*	5,5	1,2	10,3	9,1
Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	7,9	9,4	8,3	-1,1
Hacinamiento crítico	8,6	5,3	6,5	1,2
Analfabetismo	9,3	1,6	2,0	0,4
Inasistencia escolar	2,7	1,4	1,0	-0,4
Trabajo infantil	1,7	0,6	0,5	-0,1
Material inadecuado de paredes exteriores	2,6	0,2	0,3	0,1
Sin acceso a fuente de agua mejorada	11,5	0,4	0,1	-0,3
Material inadecuado de pisos	6,4	0,0	0,1	0,1
Inadecuada eliminación de excretas	11,0	0,4	0,0	-0,4

Fuente: DANE, cálculos con base en la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 2018-2019.

Nota: (*) corresponde a cambios estadísticamente significativos.

Fuente: Cálculos propios con base en la Encuesta de Calidad de Vida (ECV), 2018-2019. DANE.

Diferencias espaciales de la pobreza en Bogotá

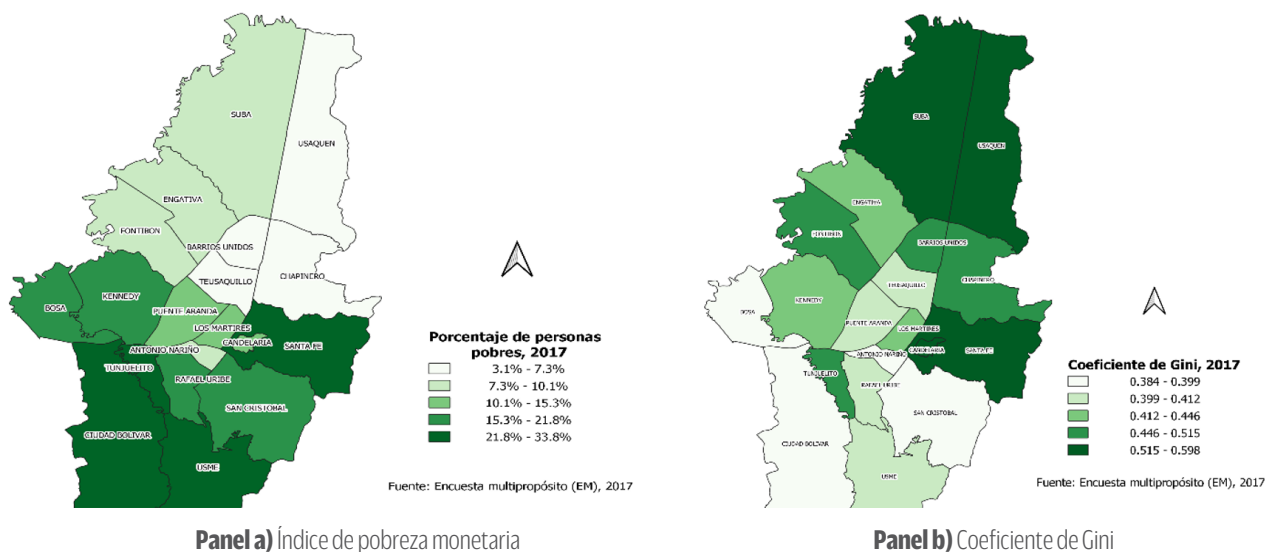
Bogotá, como la mayoría de las ciudades en la región, se caracteriza por ser una ciudad altamente segregada. Sin embargo, el fenómeno de la alta segregación socioeconómica en la capital no es un hecho reciente (SDP, 2013). Existen distintas razones por las cuales se da este fenómeno. Por un lado, los factores externos como pobreza, distribución desigual de ingresos, dinámica urbana y costos de vivienda y movilidad explican por qué las personas tienden a ubicarse en ciertas zonas de la ciudad (López et al., 2013; Reardon, 2013; Sabatini y Sierralta, 2006). Así mismo, las preferencias de los individuos, las cuales son inherentes a las personas, explican la razón por la cual las personas buscan vecinos semejantes en algún sentido (Schelling, 1969; Schelling, 1971; Uribe, Vásquez y Pardo, 2006; Bogliacino, Jimenez, y Reyes, 2015).

La clara división norte-sur por niveles de ingreso genera patrones de localización en los niveles de pobreza desde el punto de vista espacial. Al analizar los niveles de po-

breza y desigualdad a nivel de localidad (ver Gráfica 3), tomando como referencias datos para 2017, se observan situaciones contrastantes. Por un lado, existe una alta concentración de personas en condición de pobreza monetaria en las localidades del sur de la ciudad. Es claro ver como localidades como Ciudad Bolívar, Usme y Tunjuelito presentan los niveles más altos de pobreza con tasas superiores al 21,8%. Mientras que en las localidades del norte de la ciudad la tasas se ubican por debajo del 5%. Así mismo, en términos de desigualdad por localidad, medido con el coeficiente de Gini, se observa mayores niveles de este indicador al norte y parte del oriente de la ciudad. Esto implica que el sur de la ciudad no solo presenta mayor incidencia de la pobreza en el agregado, sino que además concentra la mayor parte de los hogares en esta condición. Así, se espera que tras el choque de la COVID-19 estos patrones se profundicen de manera que el aumento en los niveles de pobreza se concentra en las localidades al sur de la ciudad.

Gráfica No. 3. Índice de Pobreza Monetaria y Coeficiente de Gini por localidad, 2017

Fuente: Elaboración propia. Datos de la EMB 2017.



III. Análisis de las metas del Plan Distrital de Desarrollo

En esta sección se presenta una breve descripción de las metas relacionadas con pobreza y desigualdad que hacen parte del Plan Distrital de Desarrollo (PDD) 2020 - 2024 'Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI'. Cabe resaltar que, la pobreza es un concepto multidimensional, por lo cual metas relacionadas con sectores como educación, salud, primera infancia, vivienda y empleo, tienen efecto sobre las mediciones de pobreza. Sin embargo, el análisis se concentrará en las metas específicas de los índices de pobreza.

En la formulación del PDD se presentaron una serie de metas con el objetivo de reducir o mantener los indicadores de pobreza de la ciudad a 2024. Algunas de las metas que se encuentra en el Propósito 1: Hacer un nuevo contrato social con igualdad de oportunidades para la inclusión social, productiva y política, relacionadas con la incidencia de la pobreza y la desigualdad son: i) mantener la incidencia de la pobreza multidimensional de Bogotá en 4,4%; ii) reducir la incidencia de la pobreza en monetaria, pasando de 12,4% a 11,4%⁵; iii) mantener la incidencia de la pobreza multidimensional en 7,6% en los hogares con jefatura femenina y iv) beneficiar a 350.000 familias en condición de pobreza y vulnerabilidad a través del Sistema Distrital Bogotá Solidaria.

Aun cuando la gestión del gobierno local se mide a partir del cumplimiento de estas metas, la pandemia COVID-19 ha cambiado radicalmente el panorama económico y social de tal forma que se hace indispensable reevaluar estas metas trazadas por el Distrito, para alinearlas tanto con las nuevas mediciones de pobreza del país, como con los resultados de pobreza reportados por el DANE, los cuales suponen retrocesos de más de una década en términos de pobreza y desigualdad. En términos de pobreza monetaria, Bogotá presentó en 2020 una incidencia de 40,1%, muy por encima de la meta propuesta por la Alcaldía. Es decir, la meta clara del Gobierno Local consiste en contener el aumento en los índices de pobreza y responder a las demandas de los hogares más vulnerables.

Adicionalmente, como se menciona en líneas anteriores, la incidencia de pobreza se ha enraizado en hogares con características vulnerables, exponiendo a un mayor riesgo de deterioro en las condiciones de vida de los hogares de bajos ingresos, bajos niveles de capital humano y la condición de migrante del jefe de hogar, entre otros. En esta línea, el análisis de Herrera-Idárraga et al. (2020) y García-Rojas et al. (2020) sugieren impactos negativos importantes en términos de pobreza multidimensional en los hogares

⁵Estas cifras fueron propuestas con base en la medición de pobreza anterior. Las cifras actualizadas deberían estar alrededor del 20%.

con jefatura femenina, explicado, principalmente, por las contracciones económicas en los sectores con una alta participación femenina como comercio al por menor, hospedaje y servicios de comida y servicios domésticos. Esto implica que las metas planeadas

en el PDD estaban orientadas de manera pertinente a focalizar esfuerzos en grupo de población vulnerable, y que en el contexto de la pandemia constituye un foco adecuado de la política pública.

Tabla No. 4.
Seguimiento a las
metas sectoriales
del PDD 2020-2024

#	Meta Sectorial	Nombre indicador	Línea base	Fuente	Meta Sectorial 2024
1	Mantener la incidencia de la pobreza multidimensional en Bogotá.	Índice de pobreza multidimensional - IPM	4,40%	DANE, cálculos con base en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV), 2018	4.4%
2	Reducir la incidencia de la pobreza monetaria en Bogotá.	Incidencia de la pobreza monetaria	12,40%	DANE - GEIH, 2018	11.4%
3	Mantener la incidencia de la pobreza multidimensional en los hogares con jefatura femenina	Incidencia de la pobreza multidimensional en los hogares con jefatura femenina	7,60%	DANE, 2018	7,60%
4	Beneficiar a familias en pobreza y vulnerabilidad a través del Sistema Distrital Bogotá Solidaria	Número de familias beneficiadas por el Sistema Distrital Bogotá Solidaria	NA	SDP-SHD-SDIS	350.000

IV. Relación del sector con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

A través del CONPES 3918 (DNP, 2018), Colombia se comprometió a implementar acciones orientadas al cumplimiento de los ODS. Estos objetivos son el resultado de un consenso global sobre las principales problemáticas sociales que buscan plantear las estrategias y monitorear los principales indicadores de bienestar social. Las problemáticas de pobreza y desigualdad se relacionan directamente con el Objetivo 1 “Fin de la pobreza” y el Objetivo 10 “Reducción de las desigualdades”. De acuerdo con la ONU (2021), el Objetivo 1 busca poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo para el año 2030. En Colombia, una gran cantidad de personas vive en condiciones de pobreza monetaria, pobreza multidimensional y pobreza extrema. Este sector de la población enfrenta diariamente dificultades para satisfacer las necesidades más básicas, como la salud, la educación, el acceso al agua, entre otras. En 2019, el país registraba 17'470.042 de personas en condiciones de pobreza monetaria, lo que representa una tasa del 35,7%. Para el 2020, 3'551.522 personas cayeron en condiciones de pobreza, lo que significó un aumento en la tasa de pobreza, ubicándose en 42,5%. Así mismo, el Objetivo 10 se enfoca en reducir la desigualdad dentro de los países y entre ellos (ONU, 2021b). Los incrementos en los niveles de desigualdad se traducen en impactos negativos, tanto en el crecimiento económico

como en el contexto social y político, causando tensiones que conducen a escenarios de inestabilidad y conflicto (ONU, 2021b).

Para garantizar el cumplimiento de los ODS, la Agenda 2030 planteó una serie de metas por objetivo. Para el Objetivo 1 las metas se enfocan en erradicar la pobreza extrema y reducir, en al menos 50%, la pobreza monetaria. Para esto, se plantea implementar sistemas de protección social eficientes que tengan una amplia cobertura de las personas en condiciones de pobreza y vulnerables; garantizar los derechos individuales para acceder a los servicios básicos; y movilizar recursos para la implementación de políticas que busquen erradicar la pobreza. Colombia ha hecho seguimiento a estas metas a través de distintos indicadores como la incidencia de la pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema, el porcentaje de población afiliada al sistema de seguridad social en salud, el porcentaje de población ocupada afiliada a Administradoras de Riesgos Laborales y el porcentaje de población ocupada cotizante al sistema de pensiones.

Respecto al Objetivo 10, se espera lograr una reducción en las desigualdades de ingresos; potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas; garantizar la igualdad de oportunidades, re-

ducir la desigualdad de resultados y poner fin a la discriminación. Para lograr esto, la Agenda 2030 propone la adopción de políticas fiscales y sociales que promuevan progresivamente la igualdad, mejorar la reglamentación y vigilancia de las instituciones; aplicar políticas migratorias que faciliten la migración y la movilidad ordenada y segura. Para hacer seguimiento a este objetivo, se utilizan indicadores como el coeficiente de Gini y la tasa de crecimiento de los ingresos per cápita sobre el 40% de los hogares más pobres de la población.

El coeficiente de Gini en los últimos años evidencia un aumento preocupante: este indicador pasó de 0,498 en 2017 a 0,559 en 2020. La ciudad ocupa el primer lugar con mayor desigualdad en el país, en comparación con los principales dominios y 13 ciudades y

áreas metropolitanas, le siguen Cali (0,523), Cúcuta (0,522) y Medellín (0,52). El modelo de bienestar de la ciudad presenta asimetrías, exclusión e inequidades para la mayoría de la población quienes vienen teniendo menores ingresos reales en los últimos años.

Los indicadores de pobreza para Colombia y Bogotá no son los más alentadores. En los últimos años, como se notará más adelante, los datos de pobreza monetaria, pobreza extrema y pobreza multidimensional reflejan estancamientos, e incluso en algunos casos muestran una tendencia creciente, una situación que dista de la meta de reducción del 50% que proponen los ODS. Además, el país y la capital presentan vulnerabilidades en términos de ingresos y gastos que incrementan los efectos negativos asociados con la pandemia del COVID-19 (ver Sección 3).

V. Bogotá durante la pandemia

Efecto en la pobreza monetaria y pobreza extrema

Con la pandemia de COVID-19 muchos hogares en el país vieron afectadas negativamente sus principales fuentes de ingreso debido a las estrictas medidas de distanciamiento social tomadas por el gobierno nacional y los gobiernos locales. Tan solo para Bogotá, la tasa de pobreza monetaria aumentó 12,9 puntos porcentuales, pasando de 27,2% en 2019 a 40,1% en 2020, cifra que significa un aumento en pobreza del 47%. Si bien es cierto que Bogotá fue una de las ciudades principales donde más creció la pobreza monetaria, Barranquilla, Cali y Bucaramanga presentan aumentos superiores (ver Gráfica 4). No obstante, es importante resaltar que este incremento en la incidencia de pobreza monetaria es significativo en el contexto nacional en tanto Bogotá aportó 1'110.734 nuevos hogares en condición de pobreza en 2020, representando un 31,3% del aumento del total nacional.

Ante la reducción en las posibilidades de generación de ingreso, el gobierno nacional, y algunos gobiernos locales, incluido Bogotá, establecieron programas de transferencias que permitieran mitigar los impactos de la pandemia que dieron lugar a programas como Ingreso Solidario y el programa de Ingreso Mínimo Garantizado. Los cálculos realizados por el DANE⁶ muestran que estas

ayudas monetarias extraordinarias han tenido un impacto positivo en la reducción de la pobreza monetaria. Sin embargo, como se muestra en la Gráfica 4, el efecto que ha tenido en las principales áreas metropolitanas ha sido bajo. De hecho, el mayor impacto se registró en las zonas rurales donde las ayudas monetarias alcanzan a contener un incremento de la pobreza hasta en 4,2 puntos porcentuales.

En el caso de Bogotá, las ayudas extraordinarias generaron una reducción en los niveles de pobreza de 1,1⁷ puntos porcentuales. De esta forma, a pesar del esfuerzo que han hecho tanto el Gobierno Nacional como el Distrito, aún se requiere desarrollar instrumentos robustos con un mayor nivel de precisión para focalizar e identificar necesidades que ha generado el choque de la pandemia. De hecho, la extensión de estas ayudas es crucial para atender la población vulnerable. Trabajos como Londoño-Vélez y Querubín (2020) y Gallego et al. (2021)⁸ muestran que las transferencias monetarias a nivel nacional han sido efectivas en algunas dimensiones del bienestar de los hogares, sin embargo, estas no contrarrestan completamente el efecto de la pandemia.

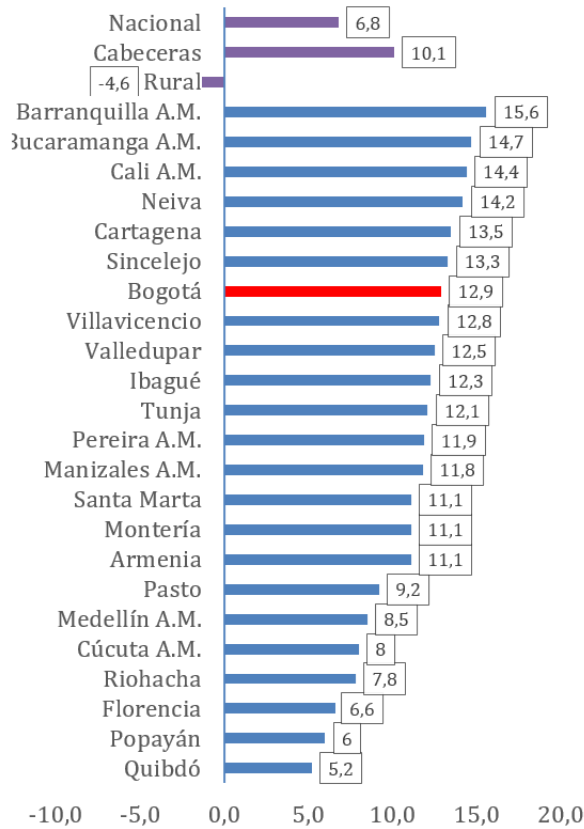
⁶Las estimaciones del DANE consideran los programas de transferencias a nivel nacional y los programas locales de Bogotá, Medellín y Bucaramanga.

⁷Estos datos sólo tienen en cuenta el impacto de las ayudas monetarias y no identifica el impacto de los subsidios en especie como alimentos, los cuales no son fácilmente imputados en el ingreso de los hogares. Esto sugiere que las reducciones en pobreza monetaria presentadas pueden ser una cota inferior y que el impacto está subestimado.

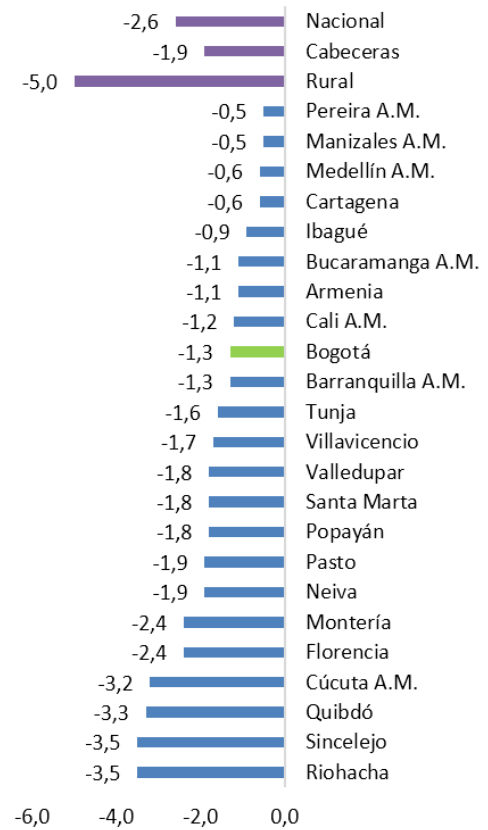
⁸Ambos trabajos estudian los efectos de las transferencias monetarias en el marco de la pandemia de COVID-19 a nivel nacional y no desagregado por ciudades.

Gráfica No. 4.
Incidencia de la pobreza monetaria y efectos de ayudas extraordinarias, 2019-2020. Total nacional y principales ciudades del país

Fuente: Elaboración propia. Datos DANE.



Panel a) Diferencia en la incidencia pobreza monetaria

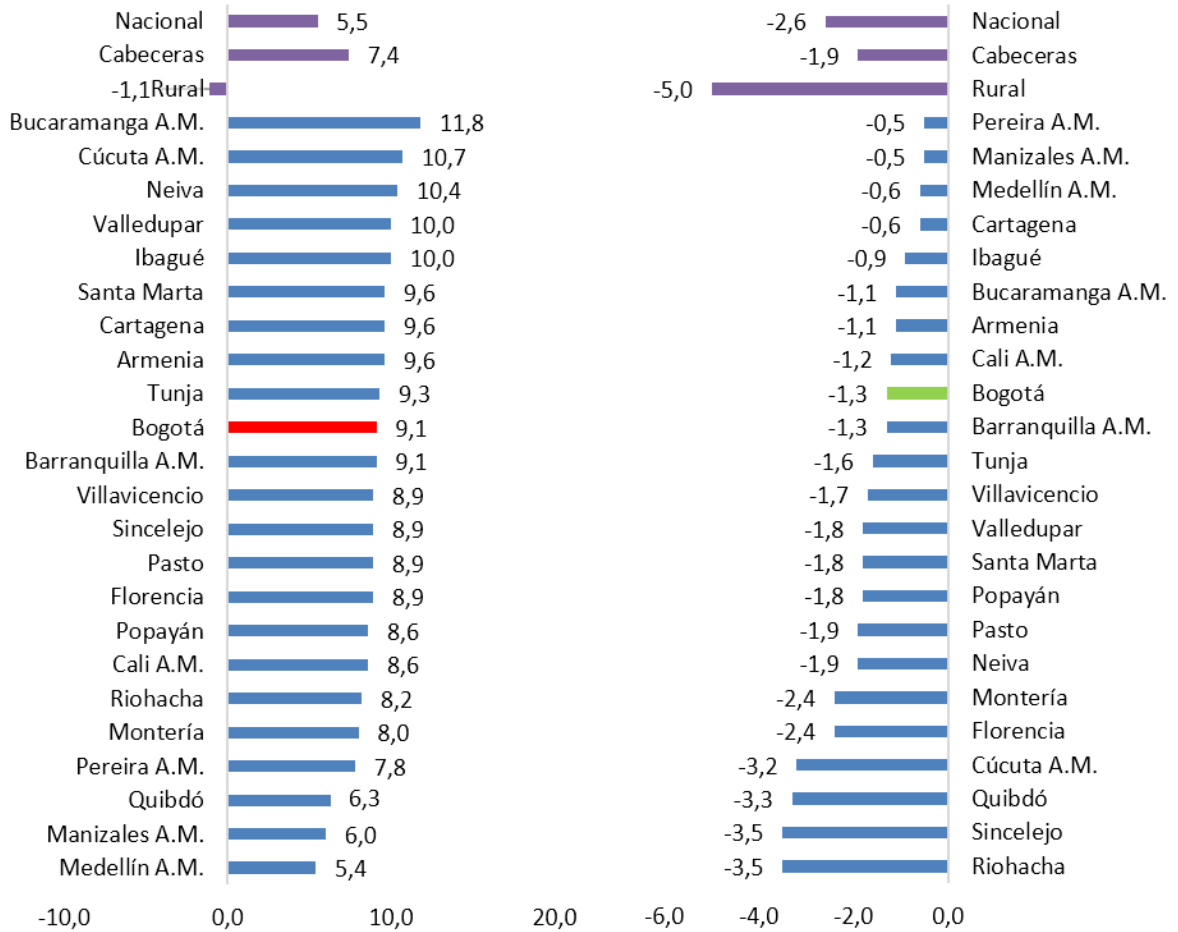


Panel b) Reducción de la pobreza monetaria

En cuanto al impacto de la pandemia sobre pobreza extrema, el panorama es igualmente preocupante. En Bogotá el índice de pobreza extrema era de 4,2% en el 2019 y pasó a 13,2% en el 2020, lo cual significa un aumento aproximado del 200%. En otras palabras, Bogotá pasó de tener 350.000 personas que se encontraban en condición de pobreza extrema a más de 1 millón de personas. Este aumento de 764.245 personas representa cerca del 27,5% del aumento total a nivel nacional. En este caso, las transferencias monetarias parecen tener mayor capacidad de mitigación. En el caso de Bogotá, las ayudas evitaron un aumento en 1,3 puntos porcentuales adicionales.

Gráfica No. 5.
Incidencia de la pobreza extrema y efectos de ayudas extraordinarias, 2019-2020. Total nacional y principales ciudades del país

Fuente: Elaboración propia basada en datos del DANE.



Panel a) Diferencia en la incidencia pobreza extrema

Panel b) Reducción de la pobreza extrema

Alcance de Bogotá Solidaria en Casa y el Reto de la focalización

El programa Bogotá Solidaria en Casa fue diseñado como mecanismo para proteger los hogares vulnerables. Este programa comprende transferencias monetarias de carácter complementario a las realizadas por el Gobierno Nacional. El desarrollo de este tipo de programas tiene como reto fundamental diseñar elementos precisos de focalización. En este contexto, la discusión se ha concentrado en identificar la capacidad de focali-

zación de instrumentos existentes como la estratificación y el SISBEN.

Para realizar las transferencias durante las cuarentenas locales, la Alcaldía hizo uso del SISBEN IV, el instrumento más actualizado para tal fin. En la [Gráfica 6](#), el panel a) muestra el IPM por manzana para Bogotá en 2018, mientras que el panel b) presenta la incidencia de hogares beneficiario del programa de transferencias, instrumentalizado a través de

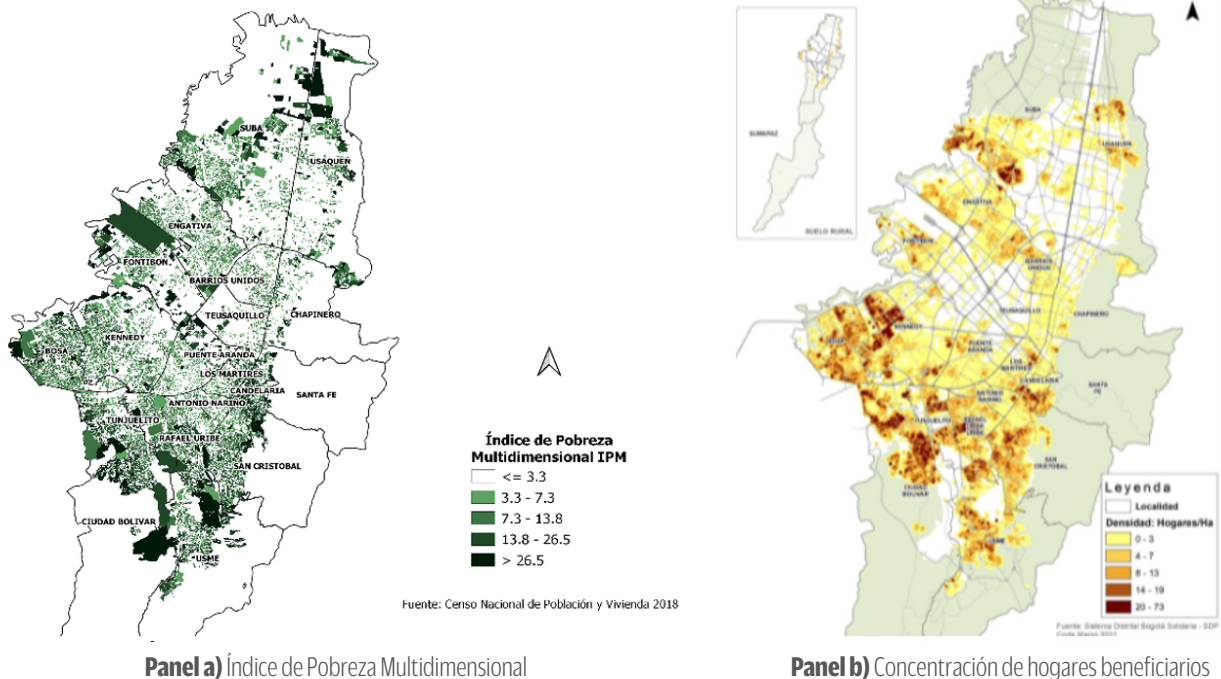
SISBEN IV. Se encuentra evidencia de un alto nivel de correlación espacial entre los hogares con mayores privaciones y la focalización de las ayudas extraordinarias por parte del distrito, con el programa de Ingreso Mínimo Garantizado, y la nación. Es claro ver cómo este nuevo instrumento de focalización permitió llegar a los hogares más vulnerables. Esto muestra que, la baja capacidad de las ayudas para mitigar el impacto de la pandemia se puede deber más a la baja cobertura que a problemáticas de focalización.

El programa Bogotá Solidaria en Casa ha tenido un despliegue masivo y su alcance superó significativamente la meta del distrito (350.000 hogares beneficiados). Tan solo en términos de Ingreso Mínimo Garantizado, en sus cuatro ciclos, el programa logró beneficiar a cerca de 600.000 hogares clasificados como hogares en condición de pobreza o vulnerables. La implementación de este pro-

grama fue oportuna, en la medida que parece haber logrado una focalización pertinente. Así mismo, la Renta Básica (cinco ciclos) y el Bono Solidario de Emergencia (sexto ciclo) logró beneficiar alrededor de 830.000 y 567.000 hogares en condición de pobreza o vulnerabilidad, respectivamente. No siendo suficiente, el programa Bogotá Solidaria llevó a cabo iniciativas de ayudas alimentarias, entregando cerca de 12,5 millones de mercados, y con su programa Arriendo Solidario realizó casi 40.000 giros a los hogares beneficiarios, ayudando a reducir las presiones en el gasto más importantes como lo son la alimentación y la vivienda. Hasta la fecha, no existen trabajos que evalúen el impacto de estos programas sobre las condiciones de vida de los hogares beneficiarios. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, algunas evaluaciones con representatividad nacional realizadas por Londoño-Vélez y Querubín (2020) y Gallego et al. (2021)

Gráfica No. 6.
Índice de pobreza multidimensional y concentración de hogares beneficiados en Bogotá por UPZ

Fuente: Panel a) elaboración propia. Datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Panel b) tomado del Programa Bogotá Solidaria.⁹



⁹Ver <https://rentabasicabogota.gov.co/>

muestran impactos positivos de programas sociales de naturaleza similar sobre diferentes dimensiones de la calidad de vida.

Es importante resaltar que el gobierno local ha definido un conjunto de acciones complementarias implementadas por la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS) y que están dirigidas a aumentar la cobertura de las ayudas a través de trabajo de campo que permite identificar población vulnerable que podría estar focalizada por instrumentos como SISBEN IV o el nivel de estratificación, de modo que se encuentre excluida de las ayudas mencionadas (ver Resolución 0509 de 2021). Con base en un enfoque de integridad social, estos programas desarrollan a través de jornadas de visita a los territorios por parte de equipo de apoyo de la Alcaldía denominado Tropa Social, el cual identifica alertas de emergencia social como la violencia intrafamiliar, el estado nutricional de los niños o madres gestantes, jóvenes que no estudian ni trabajan (NINIs), tenencia de vivienda en riesgo, personas mayores de 60 años sin redes familiares de apoyo y sin ingresos, familias con personas en ejercicio de actividades sexuales pagadas, entre otras problemáticas asociadas con la incidencia de pobreza.¹⁰ Esta caracterización puerta a puerta no solo es importante para identificar las personas que necesitan los programas, sino que también sirve para vincular a los hogares a los servicios sociales del distrito, como los programas de atención a primera infancia, población con discapacidad y adulto mayor y estrategias de emprendimiento y empleabilidad con priorización de las mujeres.

Los mapas de pobreza hacen parte de la estrategia de focalización, que a diferencia de

otras herramientas o mecanismos han permitido caracterizar a la población vulnerable a nivel de manzana, permitiendo identificar zonas que no se encuentran encuestadas en el SISBEN y otros registros administrativos en el distrito (Resolución 0837 de 2020). Para la construcción de estos mapas se utiliza la información obtenida a partir de los cálculos del índice de Pobreza Multidimensional a nivel manzana del DANE. Además, el Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024¹¹, define cinco criterios de priorización: (i) las manzanas reportadas en la base de alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo, consideradas vulnerables por sus condiciones de seguridad; (ii) las manzanas pertenecientes a los polígonos de monitoreo de la Secretaría del Hábitat, caracterizadas por presentar condiciones de vulnerabilidad por riesgo no mitigable; (iii) las manzanas con avalúo menor a \$70 millones reportadas por la Secretaría del Hábitat; (iv) las manzanas pertenecientes a los 100 barrios priorizados por la Secretaría de Integración Social en 2019 y v) polígonos en los cuales se garantizan como mínimo las manzanas con mayor proporción de hogares pobres y vulnerables, ubicados en los deciles 6 al 10 del IPM.

Adicionalmente, es importante señalar el desarrollo de instrumentos complementarios de focalización que usan información más reciente de las dimensiones de calidad de vida, lo cuales son pertinentes dada los cambios fuertes en los niveles de vulnerabilidad de los hogares. Uno de estos instrumentos son los mapas de pobreza los cuales se construyeron con base en la información obtenida de los cálculos del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) a nivel manzana (DANE), así como las manzanas reportadas en la base de alertas tempranas (Defenso-

¹⁰ Ver <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/integracion-social/tropa-social-de-bogota>

¹¹ Para acceder al Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024: http://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/2020documentos/RENDICION2019/RENDICION_CUENTAS_11_dic%202020.pdf

ría del Pueblo), las manzanas que presentan vulnerabilidad por riesgo no mitigable (Secretaría de Hábitat), manzanas con un avalúo menor a \$70 millones, entre otras características (Secretaría de Hábitat) (ver Resolución 0837 de 2020). Esta herramienta ha permitido responder a las limitaciones del distrito para entregar este tipo de ayudas, dado un desconocimiento de las zonas

más vulnerables. Como resultado, se ha realizado acciones de apoyo sobre 381.418 hogares durante los primeros meses de la pandemia¹². Las localidades donde más hogares se vieron beneficiados por el uso de esta herramienta fueron Ciudad Bolívar y Suba con 80.865 y 45.098 hogares alcanzados, respectivamente.

Pobreza monetaria y factores de vulnerabilidad

El aumento notable de la incidencia de la pobreza monetaria en la ciudad se profundizó en algunos grupos de la población con mayor nivel de vulnerabilidad. Factores como el estrato socioeconómico, así como el nivel educativo, el sexo, la ocupación y la condición de migrante del jefe de hogar, entre otros, configuran características que aumentan el riesgo de los hogares de caer en condición de pobreza. Al estimar la tasa de pobreza para estos grupos de población con estas características se observa que en efecto coinciden con mayores tasas de pobreza monetaria respecto al promedio nacional. Además, en el caso de Bogotá, estos grupos presentan mayores aumentos respecto al

promedio de la ciudad, como se muestra en la [Tabla 5](#).

La comparación entre 2019 y 2020 muestra que aquellos hogares con jefe de hogar en condiciones de empleo vulnerable (desempleado o informal), los aumentos en la tasa de pobreza conllevan a niveles por encima del total nacional. De hecho, en el caso de los hogares con jefe en ocupación informal, el aumento en Bogotá es 4.4 veces lo registrado en el resto del país. Estos datos revelan la importancia del mercado laboral como mecanismo de generación de bienestar de los hogares, por lo cual constituye un sector clave en la recuperación económica.

Tabla No. 5.
Incidencia en
pobreza monetaria por distintas
características,
2019-2020

Tasa de pobreza monetaria	Bogotá		Resto nacional	
	2019	2020	2019	2020
Total	27.2	40.1	37.5	43.0
Estratos 1 y 2	38.6	52.4	52.6	58.0
Jefe de hogar mujer	29.9	41.9	39.9	47.7
Jefe de hogar migrante venezolano	58.1	66.9	60.2	66.9
Jefe de hogar nivel educativo secundaria o menor	35.3	48.8	46.7	50.0
Jefe de hogar desempleado	55.6	71.0	59.6	68.6
Jefe de hogar ocupado informal	35.2	50.4	46.8	50.2

Fuente: Elaboración propia basada en GEIH 2019-2020

¹² Más información en: <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/integracion-social/asi-se-seleccionaron-los-barrios-que-reciben-las-ayudas-del-distrito>

Pobreza multidimensional en el contexto de la pandemia

Aun cuando no se encuentran disponibles datos oficiales que permitan determinar el impacto de la pandemia sobre la pobreza multidimensional, es posible analizar algunas de estas dimensiones a través de los datos recolectados por la Gran Encuesta Integrada de Hogares, la cual sirve como base para la medición de la pobreza monetaria. La pandemia impuso restricciones importantes sobre muchos de los componentes que hacen parte del IPM. En primer lugar, la pandemia tiene efectos sobre el estado de salud, afectó la capacidad de generación de ingresos, principalmente de trabajadores con bajos niveles de protección como el caso de los informales (también de mujeres y jóvenes), y planteó retos importantes frente a la asistencia escolar, la cual se vio obligada a migrar a la modalidad remota mediada por tecnologías de información.

En la **Tabla 6** se presenta un conjunto de indicadores relacionados con el acceso a educación de los menores en edad escolar, y el acceso a TICs, medido a través del acceso a energía eléctrica, computadoras e Internet. Examinar el papel de las tecnologías digitales en la pandemia provocada por el COVID-19 y cómo las brechas de acceso y asequibilidad profundizan las desigualdades y vulnerabilidades de la población, se torna un tema rele-

vante. La Tabla 6 contiene información tanto para el cuarto trimestre de 2019 como para el 2020, que permiten comparar las tendencias de Bogotá con respecto al resto del país, antes y durante la pandemia. Así, se evidencia que, tanto en Bogotá como en el resto del país mejoraron todos los índices de acceso a TICs en similar magnitud. Es preciso destacar que estos esfuerzos desembocaron en que la inasistencia escolar en Bogotá se redujera en 0.4 p.p. y que en el resto del país se mantuvieran en los niveles de 2019. Esto, sin embargo, debe tomarse con cuidado, ya que no tiene en cuenta el impacto en la calidad educativa. Dada la magnitud del choque enfrentado y la necesidad de adaptar el modelo educativo a uno remoto completamente, lleva a que ésta sea una dimensión que debe monitorearse permanentemente en el futuro próximo y enfocar políticas públicas que permitan contrarrestar cualquier pérdida en el proceso de formación escolar durante el período de la pandemia.

El componente de mercado laboral, además de ser uno de los afectados por la pandemia, es también un factor clave para dinamizar la recuperación económica. La pandemia representó aumentos en la tasa de desempleo significativos que, a pesar de presentar recuperación en los últimos meses de 2020,

Tabla No. 6.
Indicadores de acceso a bienes y servicios a nivel de hogar e individuos, IV-2019 y IV-2020

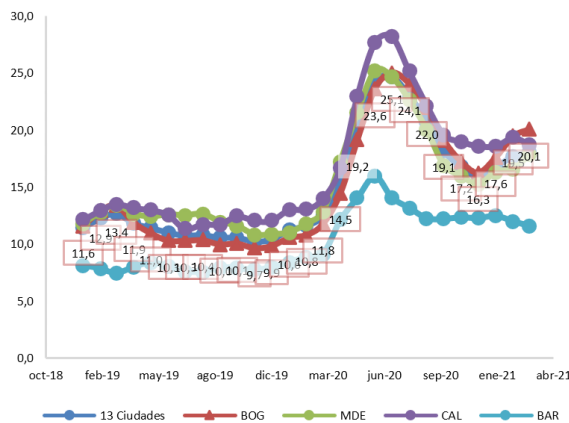
		IV-2019		IV-2020	
		Bogotá	Resto nacional	Bogotá	Resto nacional
Hogares	Sin acceso a energía eléctrica	0.0%	1.6%	0.0%	1.3%
	Acceso a computadores	48.5%	23.5%	51.5%	27.4%
	Acceso a internet	65.8%	36.5%	71.4%	43.6%
Individuos	Menores sin asistencia escolar	6.0%	7.2%	5.6%	7.2%

Fuente: Gran encuesta integrada de hogares (GEIH)

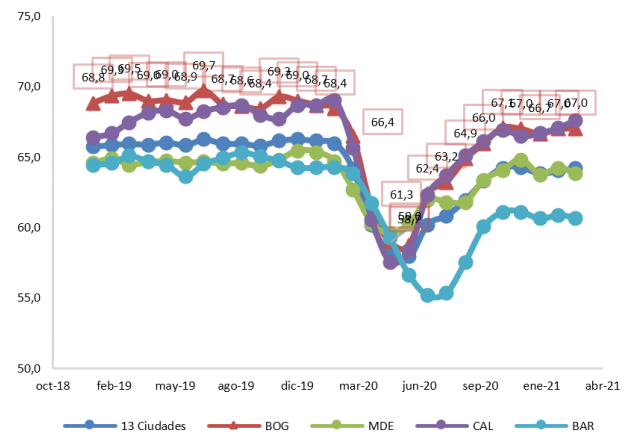
durante 2021 parece haberse estancado la recuperación de empleo, lo cual conlleva a la necesidad de implementar políticas activas de mercado laboral. La Gráfica 7 muestra la tasa de desempleo y la tasa de participación de Bogotá y las principales áreas metropolitanas desde enero de 2019 hasta marzo de 2021. Si bien la tasa de desempleo de Bogotá se ubicaba sistemáticamente 0,5 puntos porcentuales por debajo del promedio de las 13 principales ciudades, la pandemia generó un aumento de 10,8% en febrero de 2020 a 25,1% en julio del mismo año, superando los

niveles de desempleo de las 13 principales ciudades. Este aumento en el desempleo estuvo por encima de lo observado en ciudades como Medellín y Barranquilla. La posterior recuperación del empleo, resultado de la flexibilización del confinamiento, alcanzó su mínimo en diciembre, donde la tasa de desempleo se ubicó en 16,3%, y a partir de este momento se ha presentado un aumento del desempleo en Bogotá hasta alcanzar un 20,1%. En suma, esto implica un nivel de desempleo 9,3 puntos porcentuales respecto al periodo pre-pandemia, y con tendencia al alza.

Gráfica No. 7.
Tasa de desempleo y tasa de participación en Bogotá y las principales áreas metropolitanas. Enero 2020 - marzo 2021



Panel a) Tasa de desempleo



Panel b) Tasa de participación

Fuente: Elaboración propia basada en GEIH 2020-2021.

El panorama del mercado laboral también muestra diferencias desde la perspectiva de participación laboral. La tasa de participación se encuentra aún por debajo de la observada en febrero de 2020, lo cual implica que algunos individuos que cayeron en el desempleo, pueden mantenerse como población inactiva. Esto último puede explicarse por la caída significativa en la participación laboral de las mujeres, lo cual se ha relacionado con la mayor demanda de tareas de cuidado en el hogar y el cierre permanente de los establecimientos educativos (García-Rojas et al., 2020). Vale

anotar que este menor nivel de participación se observa en todas las ciudades, principalmente en Barranquilla, donde la tasa se ubica 3,6 puntos porcentuales por debajo de lo observado en febrero de 2020, coincidiendo también con uno de los mayores aumentos de los niveles de pobreza. Estos resultados del mercado laboral muestran la necesidad de generar políticas que activen la generación de empleo.

Una comparación más amplia del desempeño del mercado laboral de Bogotá respecto a las demás ciudades muestra que Bogotá ha

presentado las mayores pérdidas de puestos de trabajo (ver Tabla 7). En particular, mientras que Medellín presentó una contracción de 4,44% en el empleo, Bogotá presentó una pérdida de 11,25% de los empleos respecto a enero-febrero de 2020, lo cual implica una pérdida de casi medio millón de empleos. Es importante indagar las razones por las cuales Bogotá presenta mayores pérdidas de empleo, lo cual no es claro ya que el empleo de mayor vulnerabilidad es el empleo informal y con restriccio-

nes de teletrabajo, ambos de menos incidencia en Bogotá respecto a las demás ciudades.

Sin embargo, analizando el perfil de los ocupados por género y condición de informalidad, se encuentran diferencias relevantes entre Bogotá y el resto de las 13 principales ciudades. En primer lugar, la Tabla 8 muestra que la contracción del empleo formal e informal en Bogotá supera el resto de las ciudades en ambos casos en 4 puntos porcentuales. Además, dicha contracción estuvo jalonada en buena medida por el empleo formal de mujeres y el empleo informal de los hombres, ambos datos relevantes para el diseño de política pública. De hecho, se observa que el empleo informal de hombres se recuperó en las demás ciudades y presenta un crecimiento de 1,3%, mientras que en Bogotá se mantienen en -9,1%. Esto es un hecho a analizar, ya que el empleo informal, al presentar menores costos de acceso, ha sido clave en la recuperación. Aun cuando no es una característica deseable, representa una alternativa de generación de ingresos importante en un contexto de crisis social.

Tabla No. 7.
Contracción del empleo en las principales áreas metropolitanas. Enero-Febrero 2020-2021

Ciudades	Cambio empleo
Medellín	-4.44%
Cartagena	-5.99%
Cali	-6.74%
Resto 13 ciudades	-7.32%
Barranquilla	-7.92%
Total	-8.50%
Manizales	-10.67%
Bogotá	-11.25%
Ibagué	-14.26%

Fuente: Elaboración propia basada en GEIH 2020-2021.

Tabla No. 8.
Contracción del empleo por género e informalidad. Enero-Febrero 2020-2021

	Bogotá			Resto 13 ciudades		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Formal	-13.0%	-8.4%	-18.4%	-8.9%	-8.0%	-10.2%
Informal	-8.8%	-9.1%	-8.3%	-4.6%	1.3%	-11.0%

Fuente: Elaboración propia basada en GEIH 2020-2021.

VI. Temáticas que marcaran la agenda de política pública

Ante el aumento en los índices de pobreza, la agenda local requiere articular dos factores clave. En primer lugar, un conjunto de acciones para atender la emergencia a través de programas de asistencia social, y, en segundo lugar, políticas que favorezcan la recuperación económica y la generación de empleo con un enfoque claro hacia grupos vulnerable como jóvenes y mujeres. En este contexto, los instrumentos orientados a atender población vulnerable a enfrentar restricciones en el acceso a bienes básicos como alimentos y vivienda, recobran gran importancia.

En el caso de Bogotá, el programa Bogotá Solidaria en Casa se diseñó como programa complementario a las ayudas institucionales de orden nacional, orientado a proteger el acceso a bienes fundamentales como ayudas alimentarias, arriendo y servicios públicos. Este instrumento debe mantenerse e incluso potenciarse en el corto plazo. Esto implica que, un primer tema relevante en la agenda de política pública local que busque aliviar los impactos de la pandemia requiere continuar el trabajo de reforzar los instrumentos de focalización y un esfuerzo en el gasto público. La importancia de estos programas radica además en el menor impacto observado

sobre la reducción de los índices de pobreza, en principio debido al mayor costo de vida en Bogotá y a la mayor presión de los hogares en el rubro de gastos de primera necesidad como el caso costo de acceso a la vivienda.

Teniendo en cuenta las pérdidas empleo en Bogotá y la necesidad de reactivar sectores fuertemente afectados por las restricciones de movilidad, el avance en los planes de vacunación y la priorización de políticas de generación de empleo se presentan como factores claves para mitigar los impactos de la pandemia sobre los índices de pobreza y desigualdad en la ciudad. Vale anotar que en estas líneas se vienen presentando acciones relevantes. Los datos más actualizados al 11 de julio de 2021 registran un total de 4,2 millones de vacunas y un crecimiento importante que alcanza un ritmo mayor a 100 mil vacunas diarias.

A lo anterior se suma el plan denominado Plan de Cambio y Rescate Social para Bogotá lanzado en el mes de mayo de 2021, el cual busca ser el eje de la reactivación económica y focalizar la política social en los próximos meses. Este Plan consiste en dos paquetes con una inversión total de 1,7 billones: uno social

y otro orientado a la generación de empleo. El paquete social considera ampliar el programa de renta básica, promover cupos para educación superior para los jóvenes y subsidios de vivienda y arrendamiento con el objetivo de realizar una atención integral a los hogares vulnerables, así como a jóvenes y mujeres. En particular, se plantea un cubrimiento de 900 mil familias con renta complementarias que serán focalizadas utilizando la más reciente encuesta del SISBEN. Adicionalmente, en el sector educación, se plantea la creación de hasta 50 mil cupos para la educación superior, de los cuales 8 mil fueron entregados en el programa Jóvenes A La U a mediados de junio. Finalmente, para garantizar el acceso a vivienda, se plantean 6 mil cupos de subsidios de arrendamiento con énfasis en hogares de jefatura femenina.

El segundo paquete está orientado a la generación de oportunidades de empleo para jóvenes y mujeres. En este sentido, se promueven programas de entrenamiento para el empleo en áreas como digitalización, marketing digital, y similares. Esto busca mejorar las oportunidades de empleo en sectores que muestran dinámica positiva de crecimiento. Un segundo componente se refiere a impulsar empleo público orientado a la construcción y mantenimiento de infraestructura, a lo que se suma el apoyo a 60 mil empresas para reducir el riesgo de quiebra. Ambos paquetes marcaran la agenda de reducción de incidencia de la pobreza, y dado el contexto actual, son pertinentes y su impacto durante la recuperación será crucial para revertir el aumento en los índices de pobreza.

VII. Conclusiones y recomendaciones

Acorde a la tendencia a nivel mundial, y en el marco de los compromisos alrededor de los ODS, Bogotá avanzó de manera sustancial en la reducción de la pobreza y la desigualdad en las últimas décadas. No obstante, a partir de 2014 se observó un estancamiento de dicho indicador, debido principalmente a una desigual presión en la estructura del gasto para los diferentes niveles de ingresos. Así, el crecimiento en el gasto en vivienda fue significativamente mayor en los hogares de bajos ingresos, pasando del 29,1% en el 2011 a 46,9% en 2017, por el contrario, dicho rubro no presentó una variación estructural a lo largo del tiempo para los hogares de ingresos altos. Las mediciones del IPM posteriores a 2014 también muestran un aumento que se explica por el deterioro en dimensiones como trabajo informal, rezago escolar, bajo logro educativo y barreras al acceso de salud. Estas variables junto al número de personas sin aseguramiento en salud y el desempleo de larga duración, representan la mayor contribución a la variación al IPM en 2019.

El choque económico y sanitario provocado por el COVID-19, al igual que en otras metrópolis alrededor del mundo, ha generado aumentos importantes en los indicadores de

pobreza monetaria y multidimensional en Bogotá. Dicho esto, la tasa de pobreza monetaria en Bogotá aumentó en 12,9 puntos porcentuales, pasando del 27,2% en 2019 al 40,1% en 2020. Muchos hogares en el país mostraron afectaciones negativas en sus principales fuentes de ingreso debido a las estrictas medidas de distanciamiento social tomadas por el gobierno nacional y los gobiernos locales. Así, Bogotá aportó el 31,3% de los hogares que entraron en condición de pobreza a nivel nacional en 2020.

Es preciso mencionar que, las ayudas extraordinarias generaron una reducción en los niveles de pobreza de 1,1 puntos porcentuales, lo que muestra la pertinencia de este mecanismo de asistencia social, pero que al mismo tiempo conlleva un diseño acorde a los requerimientos de la población de la ciudad, que no necesariamente responde a los objetivos de focalización en el nivel nacional. En este apartado, el gobierno local ha desarrollado instrumentos que pueden ofrecer mayor efectividad en los esfuerzos de gasto público para atender los grupos vulnerables.

Los impactos en pobreza coinciden con lo observado en el mercado de trabajo, que con

la llegada de la COVID-19 representa unas tasas más altas que en Cali y en el resto de las ciudades principales del país. En adelante la formulación de políticas, aparte de instar por un enfoque multidimensional, requiere un énfasis en la ampliación y fortalecimiento de redes de protección y ayudas sociales para amortiguar la pérdida de empleo e ingresos. Formas de subsidios salariales, renta básica y programas de obras públicas necesitan ser potencializadas para que los hogares bogotanos recuperen sus niveles de vida. El análisis de la situación de la ciudad indicaría que los esfuerzos para mitigar la desigualdad se deberían concentrar en el fortalecimiento de una educación inclusiva y la capacitación continua de trabajadores en habilidades claves, que han emergido o se han arraigado en la demanda latente, dirigidos hacia ocupaciones sostenibles y proyectadas hacia la nueva normalidad para ayudar a los trabajadores desplazados por los choques económicos producidos por la COVID-19 a tener un mayor nivel de inserción laboral. El Plan de Cambio y Rescate Social considera este como uno de

sus componentes claves, orientado a la generación de empleo de jóvenes.

Por otro lado, la pandemia a diferencia de otras crisis ha develado que el acceso a Internet es un servicio fundamental, que permitiría a los hogares su normal participación en actividades laborales y educativas, principalmente. Dicho esto, la inversión en infraestructura digital y los esfuerzos en acortar la brecha digital harían que los grupos desfavorecidos tengan la oportunidad de ser parte de la reactivación económica actual.

Por último, la pandemia ha replanteado los objetivos de la política local, que tiene en la reactivación económica y la generación de oportunidades como factores relevantes. Los planteamientos del plan de recuperación parecen adecuados para la coyuntura social y económica actual, por lo cual, acelerar las acciones propuestas es crucial para aliviar los impactos de la pandemia que han afectado gravemente y de manera diferencial a la ciudad.

Referencias

- Angulo, R., Díaz, Y. y Pardo, R. (2011). *Índice de pobreza multidimensional para Colombia*. Archivos de Economía, 1-56.
- Arteaga, N., Trujillo, C., & Gómez, L. (2019). *Evaluación de impacto de Familias en Acción*. Bogotá: DNP. Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Siner-gia/Documentos/Evaluacion_Impacto_FEA_Informe_Resultado.pdf
- Bogliacino, F., Jiménez, L., & Reyes, D. (2015). *Identificar la incidencia de la estratificación socioeconómica urbana sobre la segregación en los hogares bogotanos*. Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo.
- DANE. (2018). *Censo Habitantes de la Calle, Bogotá 2017. Documento de Caracterización*. Bogotá D.C.: Departamento Administrativo Nacional de Estadística —DANE & Secretaría Distrital de Integración Social SDIS.
- DANE. (2020). *Actualización de la metodología para el cálculo de las líneas de pobreza monetaria extrema y pobreza monetaria*. Bogotá: DANE. Obtenido de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/comunicado_expertos_pobreza_monetaria_19.pdf
- DANE. (2021a). *Evolución de la línea de pobreza monetaria para los centros poblados y rural disperso*. Bogotá: DANE. Obtenido de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2020/Comunicado-pobreza-monetaria-2020-evolucion-centros-poblados-rural-disperso.pdf
- DANE (2021b). *Boletín técnico - Principales indicadores del mercado laboral*. Bogotá: DANE. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>
- Econometría. (2017). *Informe de la evaluación de impacto del programa Jóvenes en Acción*. Bogotá. Obtenido de <http://centrodedocumentacion.prosperidad-social.gov.co/2020/JeA/Evaluacion-de-Impacto-del-Programa-Jovenes-en-Accion-resumen-Dic2017.pdf>
- Gallego, J., González, J., & Sepúlveda, C. (2019). *Dinámica del bienestar social en Bogotá y su región 2011-2017*. Bogotá: Universidad del Rosario - Alcaldía de Bogotá.
- Gallego, J., Hoffmann, B., Ibararán, P., Medina, M., Pecha, C., Romero, O., ... Vera-Cossio, D. (2021). *Impactos del programa Ingreso Solidario*

frente a la crisis del COVID-19 en Colombia . BID. García-Rojas, K., Herrera-Idárraga P., Morales, L. F., Ramírez-Bustamante, N., & Tribín-Uribe A. M. (2020). *(She)cession: The Colombian female staircase fall. Borradores de Economía 1140, Banco de la República de Colombia.*

Herrera-Idárraga, P., Ramírez-Bustamante, N., & Tribín, A. M. (2020). *Informe sobre desempleo e informalidad: ¿Podría la actual crisis aumentar la brecha de género en desempleo e informalidad? PUJ - DANE, Bogotá D.C. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/informes/Informe-participacion-mujer-mercado-laboral-2.pdf>*

Londoño-Vélez, J., & Querubín, P. (2020). *El Impacto de Transferencias Monetarias de Emergencia durante una Pandemia: Evidencia Experimental para Colombia. IPA.*

López, L., Díaz, L., Vargas, A., Maluendas, A. Rodríguez, É., Muñoz, M., Torres, H., Martínez, L., Vega, J. y Carrasco, R. (2013). *Segregación socioeconómica en el espacio urbano de Bogotá. Bogotá: SDP, Universidad Nacional, Mimeo*

Organización de las Naciones Unidas. (2021). *Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. Obtenido de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>*

Organización de las Naciones Unidas. (2021b). *Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países. Obtenido de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/>*

Reardon, S. (2013). *“La segregación económica y sus consecuencias en Bogotá”. En J. González (Ed.), Segregación socioeconómica en el espacio urbano de Bogotá. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, SDP.*

Sabatini, F. y Sierralta, C. (2006). *Medición de la segregación residencial: mean-dros teóricos y metodológicos, y especificidad latinoamericana. Santiago: Instituto de Geografía, PUC.*

Schelling, T. (1969). *Models of Segregation, American Economic Review, 59(2), 488-493.*

Schelling, T. (1971). *Dynamic Models of segregation. Journal of Mathematical Sociology 1, 143-186.*

Secretaría Distrital de Planeación, SDP. (2013). *Segregación socioeconómica en el espacio urbano de Bogotá. Bogotá: CID, SDP.*

Uribe, C., Vásquez, S., & Pardo, C. (2006). *Subsidiar y segregar: La política de estratificación y sus efectos sobre la movilidad social en Bogotá.*

Villatoro, P. (2017). *Medición Multidimensional de la Pobreza. Taller “Uso de encuestas de hogares para la medición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible sobre pobreza y desigualdad”. Ciudad de Panamá: CEPAL.*

World Bank. (2019). *PovcalNet: an online analysis tool for global poverty monitoring. Obtenido de <https://blogs.worldbank.org/opendata/march-2021-global-poverty-update-world-bank>*



CÓMO VAMOS EN
SALUD PÚBLICA

CÓMO VAMOS EN SALUD PÚBLICA¹

I. Introducción

La presente edición del capítulo Cómo Vamos en Salud Pública busca abordar, los aspectos esenciales y urgentes para el sector salud en Bogotá. Este capítulo analiza el estado de la salud de los ciudadanos del Distrito Capital y hace una mirada de los logros y retos de la administración de la alcaldesa Claudia López y del componente de salud del Plan de Desarrollo Distrital “Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá

del siglo XXI (2020-2024)”. Abordan además la relación de las metas propuestas por la alcaldía con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Adicionalmente, se realiza un análisis del impacto y nuevas tendencias que presenta el sector por la pandemia SARS-CoV-2; y, por último, se presentan las conclusiones y las temáticas que van a marcar la agenda del sector salud.

¹Autores: Universidad de los Andes: Luis Jorge Hernández Flórez, Luis Guillermo Gómez, Daniela Rodríguez Sánchez, Mónica Viviana Pinilla, Darío Londoño. Fundación Universitaria Juan N Corpas: María Luisa Latorre, Laura Castro, Juan Carlos Correa. Así Vamos en Salud: Nohora Benavidez, Mariángela Chávez, Augusto Galán.

Se agradece la participación en la mesa técnica de expertos a: Natalia Mejía: Decana Facultad de Medicina, Universidad de Los Andes; Jaime Ramírez: Docente del Instituto de Salud Pública de la Pontificia Universidad Javeriana; Jorge Martín: Investigador del Instituto de Salud Pública Pontificia Universidad Javeriana; Fernando Ruiz: Investigador del Instituto de Salud Pública Pontificia Universidad Javeriana; Claudia Calderón: Investigadora en salud pública Universidad de Los Andes; Ivonne Lombana: Experta en temas de salud nutricional; Darío Londoño: Director de Salud Poblacional de la Fundación Santa Fe; Mariángela Chávez: Coordinadora políticas públicas Así Vamos en Salud; Juan Carlos Correa: Docente Fundación Universitaria Juan N. Corpas; Bibiana Pineda: Experta en temas de salud pública; Mauricio Cortés: Grupo de Salud Pública Universidad de Los Andes; Daniela Rodríguez Sánchez: Grupo de Salud Pública; Luis Guillermo Gómez: Observatorio de Epidemiología de la Universidad de Los Andes.

II. Diagnóstico global del sector salud teniendo en cuenta las metas trazadas por el distrito capital

La llegada de la pandemia por la COVID-19 demostró los retos que tienen los Sistemas de Salud a nivel mundial. Por un lado, se pudo evidenciar la urgente necesidad de cumplir con la Cobertura Universal en Salud (CUS) y, sobre todo, de garantizar los principios de aseguramiento, acceso a servicios de calidad y protección financiera de los usuarios y del sistema.

En este orden de ideas, la mayoría de los sistemas de salud demostraron problemas de diferente índole. Algunos, como Estados Unidos, evidenciaron la inequidad a la hora del aseguramiento, otros, como Indonesia, dejaron entrever limitantes en el acceso a los servicios; por último, los sistemas latinoamericanos demostraron, además de la debilidad de sus sistemas de protección social, la constante dependencia, en términos de tecnología, con otros sistemas más desarrollados en esta área.

Durante el tiempo en que el país ha estado en la pandemia por la COVID-19, se ha evidenciado deterioro de algunos de los indicadores más importantes en el tema de salud, en Bogotá.

Entre 2019 y 2020, por ejemplo, el indi-

cador de mortalidad materna pasó de 20,1 a 29,1 x 100.000 nacidos vivos; por otro lado, coberturas en vacunación, como porcentaje de niños y niñas de 1 año con vacunación de triple viral pasó de 92,6% a 84,7%; de igual manera, la desnutrición global en niños y niñas menores de 5 años aumento de 6,3% (2019) a 7,5% en el 2020. La desnutrición aguda aumento de 3,4% en el 2019 a 3,7% en el 2020. El número de atenciones a habitantes en calle descendió en casi un 50% (de 86.304 a 42.902).

Algunos indicadores como la tasa de mortalidad infantil y en menores de 5 años mostraron una tendencia a la disminución. La mortalidad infantil paso de 9,2 casos por mil nacidos vivos en el 2019 a 7,8 casos por mil nacidos vivos en el año 2020. La razón de mortalidad en menores de 5 años paso de 11,0 casos por mil nacidos vivos en el 2019 a 9,1 casos por mil nacidos vivos en el 2020. El acceso y utilización de los servicios de salud disminuyó considerablemente por temor al contagio, poniendo en riesgo la población materno-infantil, la población con eventos crónicos no trasmisibles y la salud mental.

Los datos demuestran que persisten fallas crónicas en el Sistema de Salud y Protección

Social, de manera particular en Bogotá, territorio que es referente para todo el país. Si se quisiera resumir o agrupar estas problemáticas se podría decir que el SGSSS en la

capital no estaba preparado para un impacto sanitario de tal magnitud, donde la gestión, planeación y comunicación fueron las variables más débiles.

III. Metas claves y avances con respecto al Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024 para el sector salud

Este capítulo se divide en las siguientes secciones: primero, metas relacionadas con cobertura universal en salud; segundo, metas relacionadas con salud materno infantil; tercero, metas relacionadas con situación nutricional; cuarto, metas relacionadas con salud sexual y reproductiva; quinto, metas relacionadas con condiciones crónicas no trasmisibles; sexto, metas relacionadas con salud ambiental; y, por último, las metas relacionadas con salud mental.

Los resultados presentados toman como fuente principal el reporte de la Secretaría Distrital de Salud para el año 2021. Para los indicadores de salud mental se toman datos oficiales del Instituto Nacional de Salud y el Instituto de Medicina Legal.

Metas relacionadas con cobertura universal en salud

El ODS Salud y Bienestar señala que, para cumplir este objetivo, se debe “lograr la cobertura sanitaria universal, en particular la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad para todos” (Naciones Unidas, 2021).

Por lo anterior, dentro de las metas relacionadas se encuentran:

- Cantidad y porcentaje de personas cubiertas por el sistema general de seguridad social
- Coberturas de vacunación
- Atención en salud a habitantes de la calle
- Personas registradas en condición de discapacidad
- Atención en salud a inmigrantes venezolanos
- Número de camas hospitalarias y número de ambulancias

Cantidad y porcentaje de personas cubiertas por el sistema general de seguridad social en salud

De acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el acceso universal a la salud y a la cobertura universal de salud implican que todas las personas y las comunidades tengan acceso, sin discriminación alguna, a servicios integrales de salud, adecuados, oportunos, de calidad, determinados a nivel nacional, de acuerdo con las necesidades, así como a medicamentos de calidad,

seguros, eficaces y asequibles, a la vez que se asegura que el uso de esos servicios no exponga a los usuarios a dificultades financieras, en particular los grupos en situación de vulnerabilidad (OPS, 2014).

El indicador de personas cubiertas refleja el número de individuos afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) en el Distrito Capital por medio de los tres tipos de vinculación: contributivo, subsidiado y de excepción. Durante los últimos años se ha aumentado el número de personas afiliadas al SGSSS. En el quinquenio de 2016 a 2020, pasó de 7.605.505 afiliados en 2016 a 8.069.237 en 2020; con un incremento de 463.732 personas. Sin embargo, una tendencia que se ha observado desde el año 2019 es una disminución de la afiliación al régimen contributivo, lo cual puede estar asociado al deterioro del empleo formal y de la calidad de vida en Bogotá. (Ver gráfico 1)

- **Afiliados Contributivo (activos y suspendidos):** el porcentaje de afiliación al Régimen Contributivo presentó un aumento del año 2018 y 2019, pero para el año 2020 se evidenció una caída de un 1,2% resultando en un porcentaje de 82,4%.

- **Activos en Régimen Subsidiado:** el porcentaje de afiliación de usuarios activos en el Régimen Subsidiado presenta un aumento progresivo desde el 2018. Para el año 2020 se presentó un porcentaje total de 19% de afiliados, lo que se traduce en un aumento porcentual del 3% con respecto al año anterior.

- **Regímenes de Excepción (estimado):** los Regímenes de Excepción cuentan para el 2020 con un estimado de 206.159 usuarios afiliados, lo que representa el 2,7% del total de registrados en el Distrito Capital. Al comparar este porcentaje con el resultado del año inmediatamente anterior, se aprecia un aumento del 0,1%.

- **Encuestados SISBEN no afiliados:** el porcentaje de población no asegurada para 2020 disminuyó en un 0,2%. (Ver Gráfico y Tabla no. 1)

Desagregado por sexo: Durante el quinquenio 2016-2020, se observó que las mujeres tienen el mayor porcentaje de afiliación dentro del Régimen Contributivo y Subsidiado. El comportamiento de este indicador dentro del régimen Contributivo presenta un descenso de 0,7% para el año 2020 con respecto al 2019 para un total del 52,8%. El comportamiento para el Régimen Subsidiado es opuesto, con un aumento del 1,3% frente al 2019 para un total de 9,9%. En cuanto al comportamiento de la población no afiliada SISBEN se observa que los hombres, al igual que las mujeres, presenta un porcentaje del 0,1% con respecto al total de afiliados.

Desagregado por localidad: Para el año 2020, dentro del régimen contributivo las localidades con mayor porcentaje de afiliados al Régimen Contributivo son: Teusaquillo, Barrios Unidos y Usaquén. Dentro del Régimen Subsidiado los mayores porcentajes de cobertura los presentan las localidades de Sumapaz, Santa Fe, Usme, Ciudad Bolívar, San Cristóbal y Rafael Uribe Uribe. Para la vinculación a Excepción las localidades con

Gráfico No.1.
Porcentaje de aseguramiento en salud por tipo de régimen en Bogotá, 2016- 2020.

Fuente: Secretaría Distrital de Salud. Contributivo BDUA - ADRES, corte a 31 de diciembre de 2020. * Base de datos SISBÉN certificada DNP, noviembre de 2020 (vigente a 31 de diciembre de 2020). * Base Individualizada de la PPNA - MinSalud, corte enero de 2019. * Proyección censo DANE 2020. * DANE-SDP, Encuesta Multipropósito 2017.

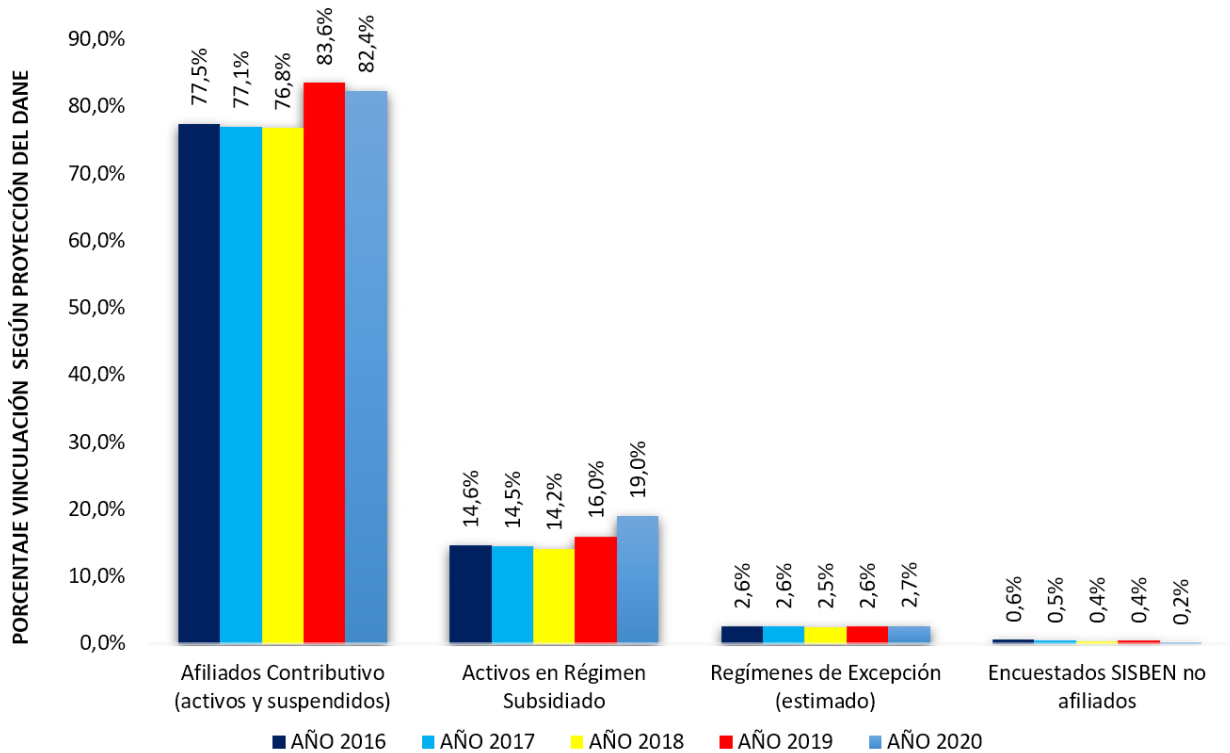


Tabla No. 1.
Número de personas aseguradas en salud por tipo de régimen. Bogotá, 2016- 2020.

Año	Afiliados Contributivo (activos y suspendidos)	Activos en Régimen Subsidiado	Regímenes de Excepción (estimado)	SISBEN no afiliados	Total registrados en Bogotá
2016	6.181.534	1.166.823	207.739	49.409	7.605.505
2017	6.228.465	1.175.245	210.294	38.347	7.652.351
2018	6.284.987	1.161.120	205.454	34.535	7.686.096
2019	6.344.968	1.216.036	194.797	34.100	7.789.901
2020	6.379.151	1.470.624	206.159	13.303	8.069.237

Fuente: Secretaría Distrital de Salud. Contributivo BDUA - ADRES, corte a 31 de diciembre de 2020. * Base de datos SISBÉN certificada DNP, noviembre de 2020 (vigente a 31 de diciembre de 2020). * Base Individualizada de la PPNA - MinSalud, corte enero de 2019. * Proyección censo DANE 2020. * DANE-SDP, Encuesta Multipropósito 2017.

mayor porcentaje de cobertura son: Tunjuelito y Fontibón. Por último, el porcentaje mayor de población no asegurada se ubica en las localidades de Tunjuelito y Rafael Uribe Uribe.

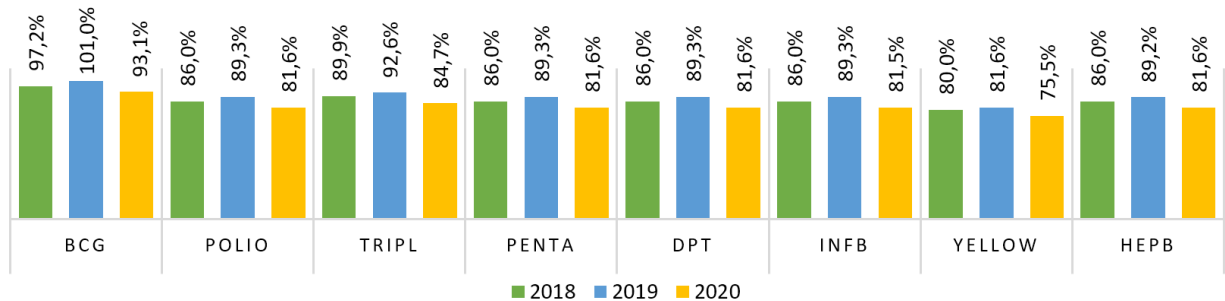
Cobertura en vacunación

Estos indicadores hacen referencia al porcentaje de población vacunada necesaria para prevenir los eventos inmunoprevenibles contemplados en el Programa Ampliado de Inmunizaciones de Bogotá. La cober-

tura útil se define a partir de una cobertura mayor al 95% con lo que la probabilidad de transmisión de la enfermedad es mínima o se disminuye considerablemente.

Para el año 2020, ninguna vacuna alcanzó una cobertura útil de vacunación en el Distrito Capital. Se observó que entre los años 2019 a 2020 se presentó una disminución en la cobertura, al punto que ninguna, a excepción de BCG, llega al 90% de cobertura, como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

Gráfico No. 2.
Cobertura vacunación menores de 1 año (porcentaje).
Bogotá, 2018 - 2020.



Fuente: Secretaría Distrital de Salud de Bogotá. Datos enviados al equipo BCV-Universidades.

Para el año 2020, el número de biológicos aplicados contra la tuberculosis en menores de un año, fue de 89.869, lo cual equivale a una cobertura subóptima del 93,1%. Adicionalmente, en este mismo año, se aplicaron 78.712 biológicos contra el polio en niños menores de un año, presentando una cobertura del 81,6%. Asimismo, para la vacuna triple viral se aplicaron 83.927 biológicos llegando a una cobertura del 84,7%.

Ahora bien, con respecto a la vacuna pentavalente, se logró una cobertura del 81,6% para el año 2020 con un total de 78.712 biológicos. Con respecto a la vacuna contra el tétano, difteria y tos ferina (DPT), se observó una cobertura del 81,6%, con un total

de 78.712 biológicos aplicados. La cobertura en vacunación para Haemophilus influenzae tipo B, ha sido heterogénea, oscilando entre el 95,6% (en 2016) y 81,5% en 2020, siendo el resultado más bajo en los últimos cinco años. Con respecto a la vacunación para fiebre amarilla, la cobertura varió entre el 82,1% en el 2017 y 75,2% en el 2020. La cobertura con anti-hepatitis B, ha disminuido también pasando de 95,4% en 2016 a 81,6% en 2020, siendo este el resultado más bajo de los últimos cinco años.

Desagregado por localidades: En la tabla no. 2 se aprecia la cobertura de vacunación por localidades en Bogotá durante el año 2020 en niños menores de 1 año.

Tabla No. 2.
Porcentaje de cobertura en vacunación por localidad. Bogotá 2018.

Fuente: Secretaría Distrital de Salud de Bogotá. Datos enviados al equipo BCV-Universidades.

Localidad	Cobertura BCG	Cobertura Anti-polio	Cobertura Triple viral	Cobertura Pentavalente	Cobertura DPT	Cobertura Influenza tipo B	Cobertura Fiebre Amarilla	Cobertura Hepatitis B
Usaquén	73,1	91,0	74,9	91,0	91,0	90,9	69,6	99,0
Chapinero	408,4	244,2	77,6	244,0	244,0	244,0	70,7	93,0
Santa fe	0,1	44,3	103,6	44,2	44,2	44,2	90,3	87,3
San Cristóbal	250,5	64,1	91,2	64,1	64,1	64,1	85,5	89,2
Usme	0,0	74,3	88,3	74,3	74,3	74,2	83,2	91,9
Tunjuelito	0,0	68,6	73,2	68,8	68,8	68,7	64,8	92,9
Bosa	22,2	71,6	86,1	71,6	71,6	71,6	71,7	92,6
Kennedy	43,2	69,3	83,1	69,4	69,4	69,4	76,5	87,1
Fontibón	12,0	80,8	89,6	80,7	80,7	80,7	81,1	90,3
Engativá	22,1	54,2	79,3	54,2	54,2	54,2	72,7	83,5
Suba	57,9	65,1	87,4	65,0	65,0	65,0	79,9	93,9
Barrios Unidos	629,5	170,9	76,8	170,8	170,8	170,8	57,6	77,2
Teusaquillo	1392,4	363,2	152,2	363,0	363,0	363,0	60,2	70,7
Mártires	460,3	49,0	87,1	49,2	49,2	49,2	65,9	92,5
Antonio Nariño	24,9	174,4	66,1	174,6	174,6	174,6	75,3	61,0
Puente Aranda	0,0	107,2	65,3	107,2	107,2	107,0	72,8	63,6
Candelaria	0,0	29,3	93,8	29,7	29,7	29,7	68,2	110,9
Rafael Uribe Uribe	85,7	81,5	80,4	81,5	81,5	81,5	78,3	73,6
Ciudad Bolívar	57,1	76,9	91,4	76,8	76,8	76,7	83,9	97,0
Sumapaz	5,5	224,8	57,8	224,8	224,8	224,8	84,4	120,0
Total Bogotá	93,1	81,6	84,7	81,6	81,6	81,5	75,5	86,0

Desagregado por vinculación al SGSSS

En la tabla no. 3 se presenta el porcentaje de cobertura en vacunación para el año de 2020 en menores de 1 año, según el régimen de afiliación, mostrando que el porcentaje de vacunación para todas las vacunas es mayor en el régimen contributivo comparado con el régimen subsidiado.

Cobertura de vacunación (incluyendo numerador y denominador): Influenza en mayores de 60 años para los años 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020

La meta de personas a vacunar contra influenza en personas de 60 y más años, se

Tabla no.3
Porcentaje de
cobertura en vacu-
nación por tipo de
aseguramiento.
Bogotá 2020.

Tipo de régimen	Cobertura BCG	Cobertura Anti-polio	Cobertura Triple Viral	Cobertura Pentavalente	Cobertura DPT	Cobertura Influenza tipo B	Cobertura Fiebre Amarilla	Cobertura Hepatitis B
Contributivo	78,6	76,8	79,1	No dato	76,8	76,8	75,8	76,0
Subsidiado	18,6	21,3	19,1	21,3	21,3	21,3	22,4	17,4
Pobre No Asegurado	2,3	1,4	1,2	1,4	1,4	1,4	1,2	3,7
Régimen Especial	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6	2,9

Fuente: Secretaría Distrital de Salud de Bogotá. Datos enviados al equipo BCV-Universidades.

calculó según la proyección de población DANE. Desde el 2018 se utiliza la proyección del Censo del 2018 para cada año. De este número de proyección se calcula el 30% como la meta de población a vacunar, dado que ésta es la proporción de vacuna de influenza que entrega el Ministerio de Salud y Protección Social a Bogotá.

Las coberturas alcanzadas en el quinquenio 2016-2020, han presentado un comportamiento fluctuante, donde se observa una cobertura por encima del 95% para los años 2016, 2018 y 2019. En contraste, para los años 2017 y 2020, la cobertura ha sido inferior a lo esperado, siendo la del año 2020 la de menor valor, con un 74,8% de cobertura.

Vacunación dosis 0 para Sarampión frente al riesgo de epidemia en Bogotá

En Bogotá se realizó la vacunación con dosis 0 de sarampión rubéola –SR- como respuesta en el plan de contención del brote de sarampión presentado en el Distrito Capital desde el año 2018. Para el año 2020, se realizó la vacunación con dosis 0 de sarampión rubéola solamente en las acciones de bloqueo ante la sospecha de casos notifi-

cados por el sistema de vigilancia SIVIGILA, con un total de 1.103 biológicos aplicados.

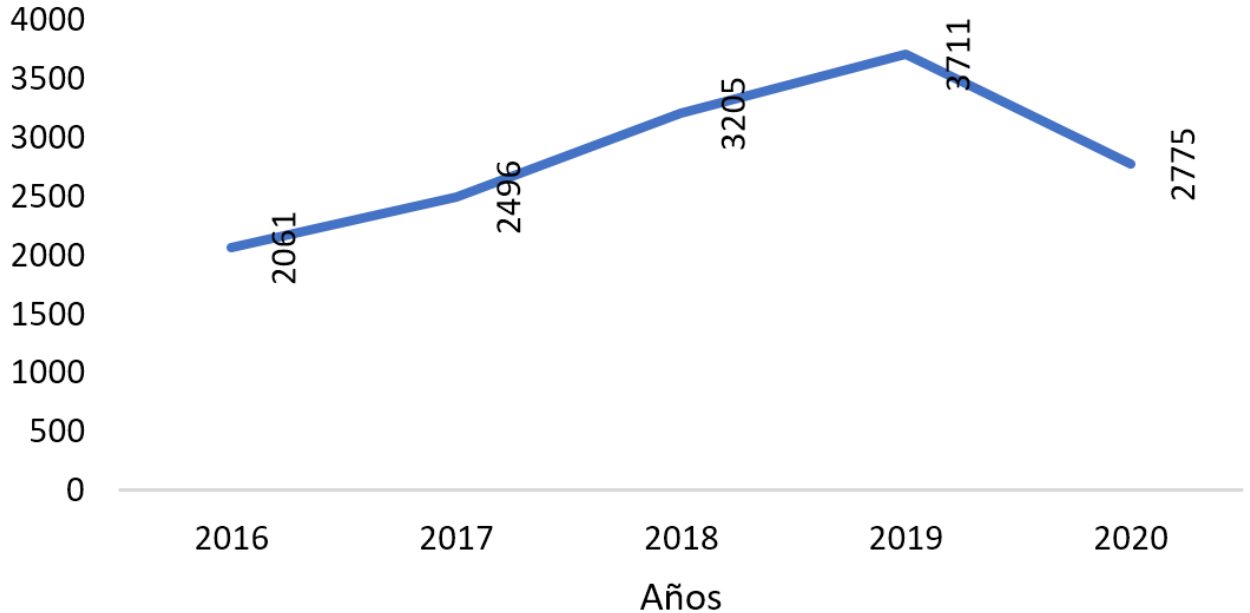
Atención en salud a habitantes de la calle

En Colombia, los habitantes de calle se concentran principalmente en Bogotá (41,9 %), Cali (20,8 %), y Medellín (14,1%). En Bogotá, en el periodo 2016 a 2020, tomando como fuente los Registros Individuales de Prestación de Servicios de Salud (RIPS), se atendieron un total de 14.248 habitantes de calle. Desde el 2016 hasta el año 2019, se ha presentado un aumento en las atenciones. Sin embargo, para el año 2020 se observa que, con respecto al año inmediatamente anterior, se presentó una disminución del 25% en la atención. (Ver Gráfico. No. 3)

Desagregado por sexo: De los habitantes de calle que demandaron servicios, el 80% (n=11.430) fueron hombres, lo que evidencia una relación de cuatro hombres atendidos por cada mujer habitante de calle atendida.

Número de personas registradas en condición de discapacidad:

Grafica no. 3.
No. De individuos
(habitantes de
calle) quienes re-
quirieron atención
por años



Fuente: Secretaría Distrital de Salud de Bogotá mayoría de las atenciones a habitantes de calle se concentra en las localidades de Antonio Nariño (123.740), Kennedy (44.705), Usaquén (24.344), Bosa (10.237), Teusaquillo (9.863) y Puente Aranda (8.568), las cuales concentran el 80% del total de las atenciones a habitantes de calle.

Según la OPS, las personas con discapacidad son “aquellas personas que presentan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con el entorno, encuentran diversas barreras, que pueden impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás ciudadanos” (OPS, 2020).

De acuerdo con lo anterior, en Bogotá, para el periodo 2016-2020 con corte a agosto, se identificaron y caracterizaron 77.111 personas con condiciones de discapacidad; de las cuales se identificaron 9.730 personas fallecidas y 67.381 personas con discapacidad en condición “vivos”. El número de personas vivas registradas con discapacidad aumentó de 14.610 en el 2016 a 15.191 en 2019. Para el 2020, con corte a agosto, se observó una tendencia a la disminución con 4.137 personas vivas registradas con disca-

pacidad. Con respecto a la distribución de las personas registradas en condición de discapacidad por localidades, se observa que para 2020 las localidades con mayores registros fueron Ciudad Bolívar (548), Kennedy (525), Bosa (408), Suba (407) y Usme (404).

Atención en salud a inmigrantes venezolanos

El fenómeno migratorio tiene un gran impacto en la ciudad. Según el último reporte de Migración Colombia, a diciembre de 2020 se encontraba un total de 1.729.537 ciudadanos venezolanos en el país. De estos, 966.714 personas en condición irregular, lo que corresponde al 56% del total de esta población. En Bogotá se concentra el 19,5% de esta población, lo que corresponde a un total de 337.594 personas.

Se observó que, para el año 2020 se rea-

lizaron 659.382 atenciones a 53.799 individuos lo cual evidencia una disminución con el año inmediatamente anterior en el que se realizaron 666.873 atenciones a 66.750 individuos. (Ver Gráfico. 4)

Desagregado por localidades: Las localidades que presentaron un mayor número de atenciones para la población venezolana en el año 2020 fueron las localidades de Kennedy (n=347.894), Antonio Nariño (n=263.646), Ciudad Bolívar (n=204.525), San Cristóbal (n=140.778), Suba (n=114.828), Usaquén (n=107.843) y Tunjuelito (n=88.945); las cuales representan el 81% del total de las atenciones.

Desagregado por sexo: Se observó en el periodo 2018-2020 que las mujeres venezolanas demandan más servicios de salud en comparación a los hombres. Para el año 2020 se evidenció una disminución en

la atención tanto en mujeres pasando de 43.756 en el año 2019 a 37.220 como en hombres de 22.994 (2019) a 16.579.

Número de camas hospitalarias totales y por 1.000 habitantes

En Bogotá, para el año 2016, se contaba con 14.335 camas hospitalarias para una población de 7.980.001 habitantes; lo que equivale a una tasa de 1,8 camas por 1.000 habitantes. El total de camas presentó un aumento hasta el año 2019 con un total de 14.500 camas para 7.592.871 habitantes; lo que equivale a una tasa de 1,91 camas por 1.000 habitantes. Sin embargo, para el año 2020 se observó una disminución del total de camas hospitalarias (n=14,186) equivalente a una tasa de 1,83 camas por 1.000 habitantes.

En términos de distribución de camas por

Gráfico no. 4.
Atención de los migrantes venezolanos por año

Fuente: Secretaría Distrital de Salud de Bogotá. Datos enviados al equipo BCV-Universidades.

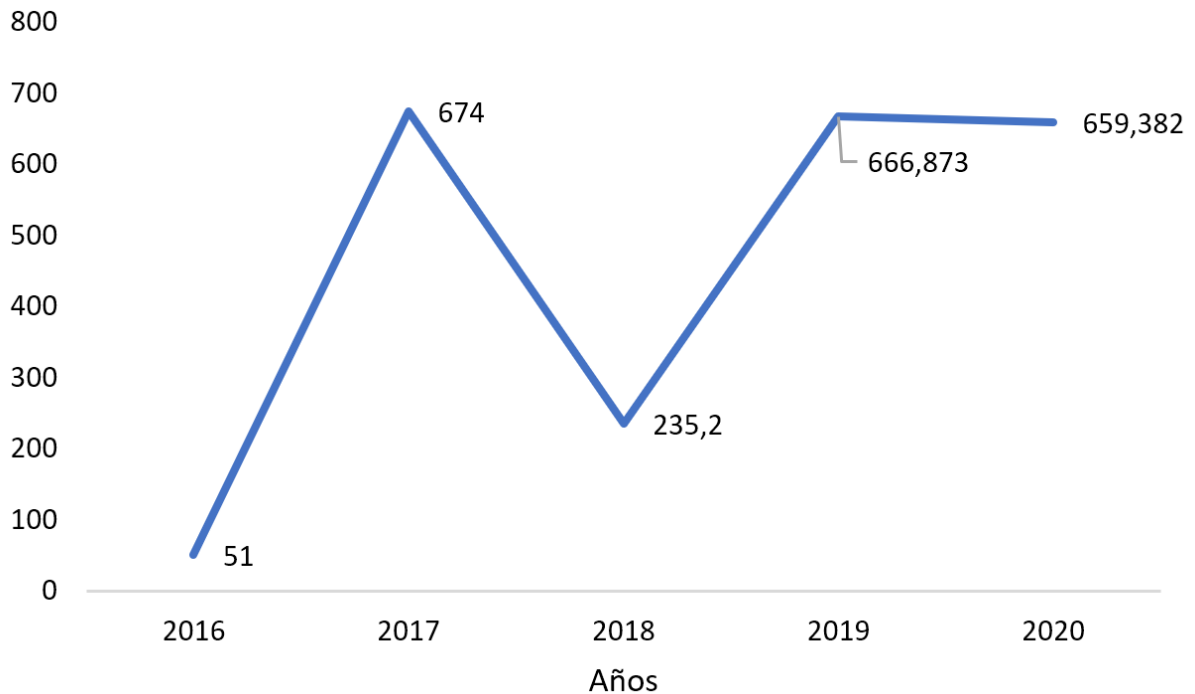
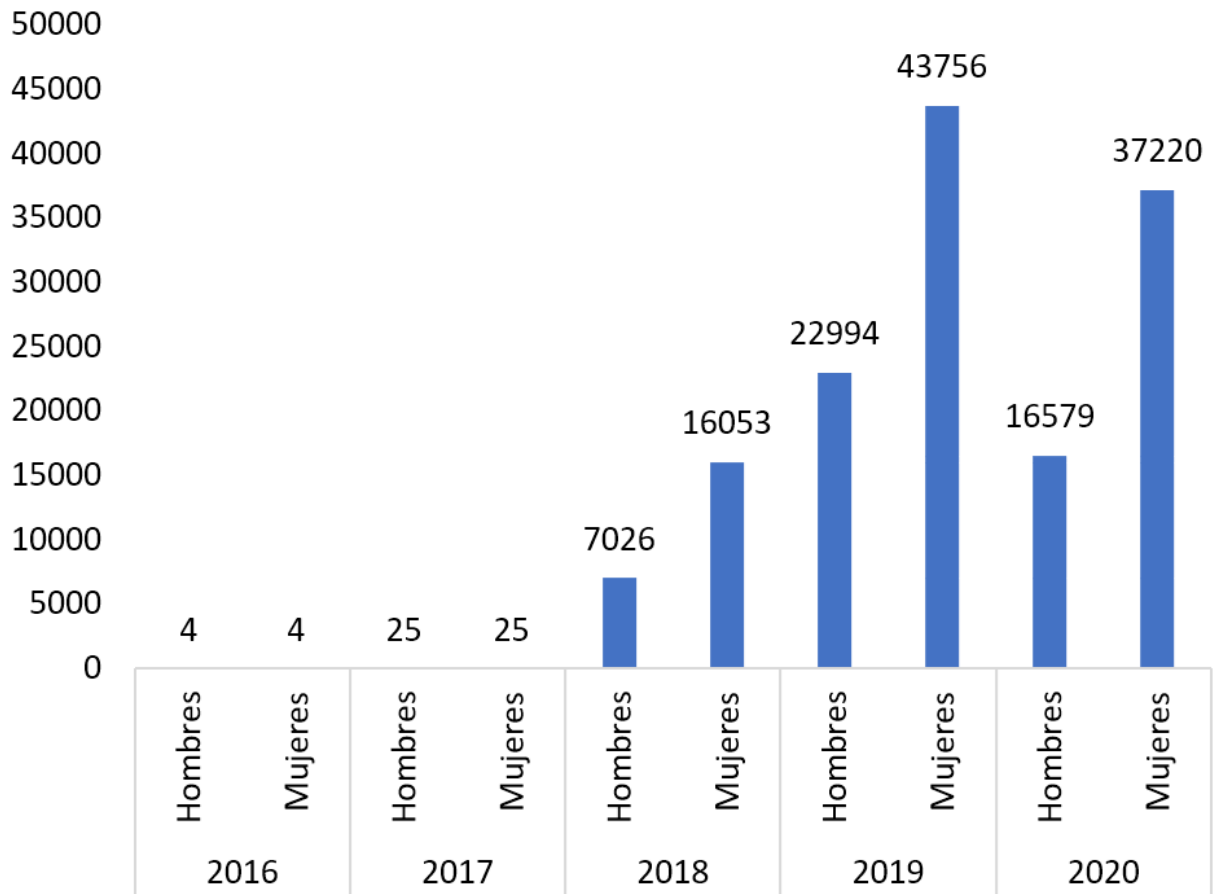


Gráfico no. 5.
Distribución de la población venezolana que demandó servicios de salud por sexo y por año

Fuente: Secretaría Distrital de Salud de Bogotá. Datos enviados al equipo BCV-Universidades.



naturaleza jurídica, se observó que del total de camas hospitalarias para el año 2020 (n=14.186), el 29% corresponde a camas en entidades públicas y el porcentaje restante a camas en entidades privadas.

Desde el 2017 el número de camas públicas ha ido disminuyendo. En comparación al año inmediatamente anterior, en el año 2020 se presentó una reducción del 7,9% en el total de camas públicas. En contraste, el número de camas privadas han ido aumentando desde el año 2018. Para el año 2020, se presenta un aumento del 0,06% en el total de camas privadas. Ver tabla no. 4

Número de ambulancias totales

Desde el año 2016, la oferta de ambulancias ha ido en aumentando. Para el año 2020 se encuentra una oferta de 758 ambulancias, presentando un aumento del 5% en comparación al año inmediatamente anterior. (Ver tabla no. 5).

Metas relacionadas con Salud Materno Infantil

El ODS Salud y Bienestar señala que, con relación a la salud materno infantil, las metas para el 2030 son:

Tabla no. 4.
número de
camas públicas y
privadas

Año	Población	Camas Públicas	Camas Privadas	Camas Totales	Razón camas públicas x 1000 habitantes	Razón camas privadas x 1000 habitantes	Razón camas x 1000 habitantes
2016	7980001	4289	10046	14335	0,5	1,3	1,8
2017	8080734	4298	10734	15032	0,5	1,3	1,9
2018	7412566	4078	9914	13992	0,6	1,3	1,9
2019	7592871	4058	10442	14500	0,5	1,4	1,9
2020	7743955	3737	10449	14186	0,5	1,3	1,8

Fuente: Secretaría Distrital de Salud de Bogotá. Datos enviados al equipo BCV-Universidades.

Tabla no. 5
número de
ambulancias
totales

Año	Población	Ambulancias	Razón por 100.000 habitantes
2016	7980001	634	7,9
2017	8080734	680	8,4
2018	7412566	723	9,8
2019	7592871	725	9,5
2020	7743955	758	9,8

Fuente: Secretaría Distrital de Salud de Bogotá. Datos enviados al equipo BCV-Universidades.

- **Meta 3.1:** Reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100.000 nacidos vivos. La meta para Colombia es 32 y, de acuerdo con esta meta nacional, la meta de Bogotá se estima en 20,03 defunciones maternas por cada 1.000 Nacidos Vivos.
- **Meta 3.2:** Poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años, logrando que todos los países intenten reducir la mortalidad neonatal al menos

hasta 12 por cada 1.000 nacidos vivos; y la mortalidad de niños menores de 5 años al menos hasta 25 por cada 1.000 nacidos vivos. Esta última meta es de 15 para Colombia y de 8,5 defunciones en menores de 5 años por cada 1.000 nacidos vivos, de acuerdo con las estimaciones realizadas por el grupo autor de este informe.

Las metas asociadas con la salud materno infantil definidas por el país y que hacen parte del

seguimiento por parte de Bogotá Cómo Vamos son:

- Tasa de mortalidad materna
- Tasa de mortalidad infantil
- Tasa de mortalidad en menores de 5 años

Esta información se complementa con el análisis de los indicadores de morbilidad materna extrema, cobertura de control prenatal, mortalidad perinatal, mortalidad por Insuficiencia Respiratoria Aguda (IRA), mortalidad por Enfermedad Diarreica Aguda (EDA) en menores de 5 años y mortalidad por Neumonía en menores de 5 años.

La mortalidad materna temprana se define como la muerte de una mujer mientras está embarazada o dentro de los 42 días siguientes a la terminación del embarazo, independientemente de la duración y el sitio del embarazo, debida a cualquier causa relacionada con o agravada por el embarazo mismo o su atención. Este indicador se evalúa con la Razón de Mortalidad materna (RMM) el cual expresa el riesgo de morir de una mujer en embarazo, parto o puerperio por cada 100.000 nacidos vivos. En Bogotá entre los años 2016 y 2019 la RMM estaba en descenso; sin embargo, para el año 2020 se observa un comportamiento atípico del indicador con un aumento del 44,8% comparado con el año inmediatamente anterior. (Ver tabla y Gráfico no. 6.)

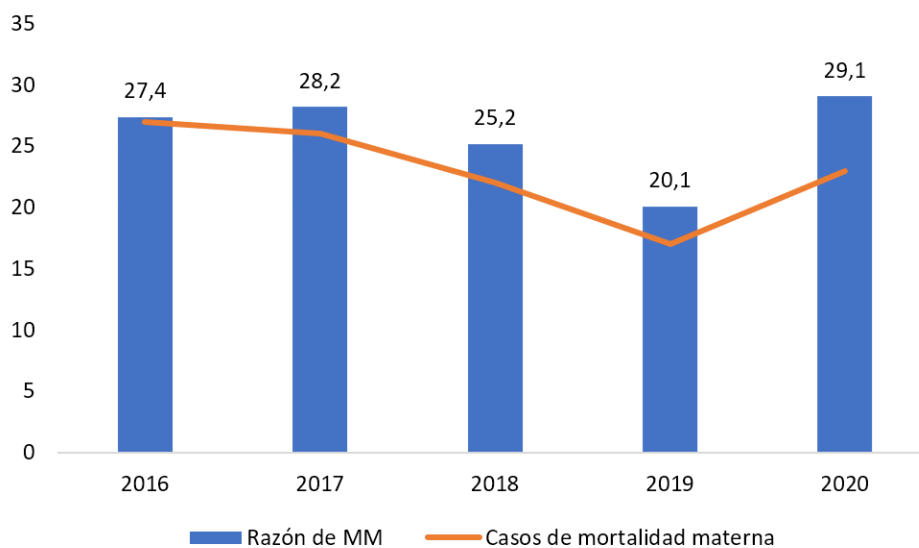
Mortalidad Materna 2016-2020

Tabla no 6
Mortalidad materna (MM) 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Razón de MM	27,4	28,2	25,2	20,1	29,1
Casos de mortalidad materna	27	26	22	17	23

Fuente: Secretaría Distrital de Salud de Bogotá. Datos enviados al equipo BCV-Universidades.

Gráfico. No. 6.
Casos y razón de mortalidad materna (MM) en Bogotá 2016-2020



Fuente: Secretaría distrital de salud. 2016-2017: Bases de datos DANE-RUAF definitivos Sistema de Estadísticas Vitales SDS. 2018-2019: Bases de datos SDS- RUAF-ND. Sistema de Estadísticas Vitales SDS-Análisis Demográfico. Ajuste octubre 2020. 2020p: Bases de datos SDS- RUAF-ND.- Sistema de Estadísticas Vitales SDS. Ajustes 26-01-2021. Datos Preliminares

Desagregado por localidad

Para el año 2020 se observa que, similar a los años previos, las localidades con mayor RMM son Los Mártires, Bosa, Rafael Uribe, Engativá y Ciudad Bolívar, las cuales manejan RMM mayor a 35 por 100.000 nacidos vivos.

Desagregado por etapas del ciclo vital

Con respecto a la distribución de mortalidad materna por etapas del ciclo vital para el año 2020, se observó un aumento en todos los grupos etarios, a excepción del grupo de menores de 14, el cual siempre ha mantenido el número de casos en 0 y el grupo de 25 a 29 años. Los grupos etarios con mayor número de casos de mortalidad materna son los grupos de 20 a 24 años y de 35 y más, que representan el 56,5% de los casos de Bogotá.

Desagregado por vinculación al SGSS

Teniendo en cuenta que, en Bogotá, para el año 2020, el porcentaje de afiliados al Régimen Subsidiado fue del 19%, al Régimen Contributivo fue del 82,4% y el porcentaje de no afiliados fue del 0,2%, se observó que un 20,8% de las defunciones maternas fueron en afiliadas al Régimen Subsidiado; el 28,2% eran afiliadas al Régimen Contributivo y el 41,5% no estaban afiliadas.

Morbilidad materna extrema 2016 - 2020

De acuerdo con el Protocolo de Vigilancia en Salud Pública de la Morbilidad Materna Extrema (MME) del Instituto Nacional de Salud, un caso de morbilidad materna extrema se define como una complicación severa que ocurre durante el embarazo, el parto o dentro de los 42 días siguientes a la terminación del embarazo, que pone en riesgo la vida de la mujer, pero sobrevive y cumple con al menos uno de los criterios de inclusión relacionados a enfermedad, disfunción orgánica o el manejo.

La razón de MME por 1.000 nacidos vivos aumentó entre el año 2019 (63,6) y el 2020 (64,6). De acuerdo con la Secretaría Distrital de Salud, el aumento progresivo desde el año 2015 obedece a un aumento en la notificación de casos en el Sistema de Vigilancia Epidemiológica; dado a un ajuste en la definición de caso y la generación de alertas tempranas dada la manera inmediata de notificación. (Ver tabla y gráfico no. 7)

Desagregado por etapas del ciclo vital

En el quinquenio 2016-2020 se observó que los casos de MME desagregados por etapas del ciclo vital se concentran en el grupo etario de 20 a 34 años, seguido del grupo de 35 años y más, correspondiente al 67,5% y 20,8% de los casos en total, respectivamente.

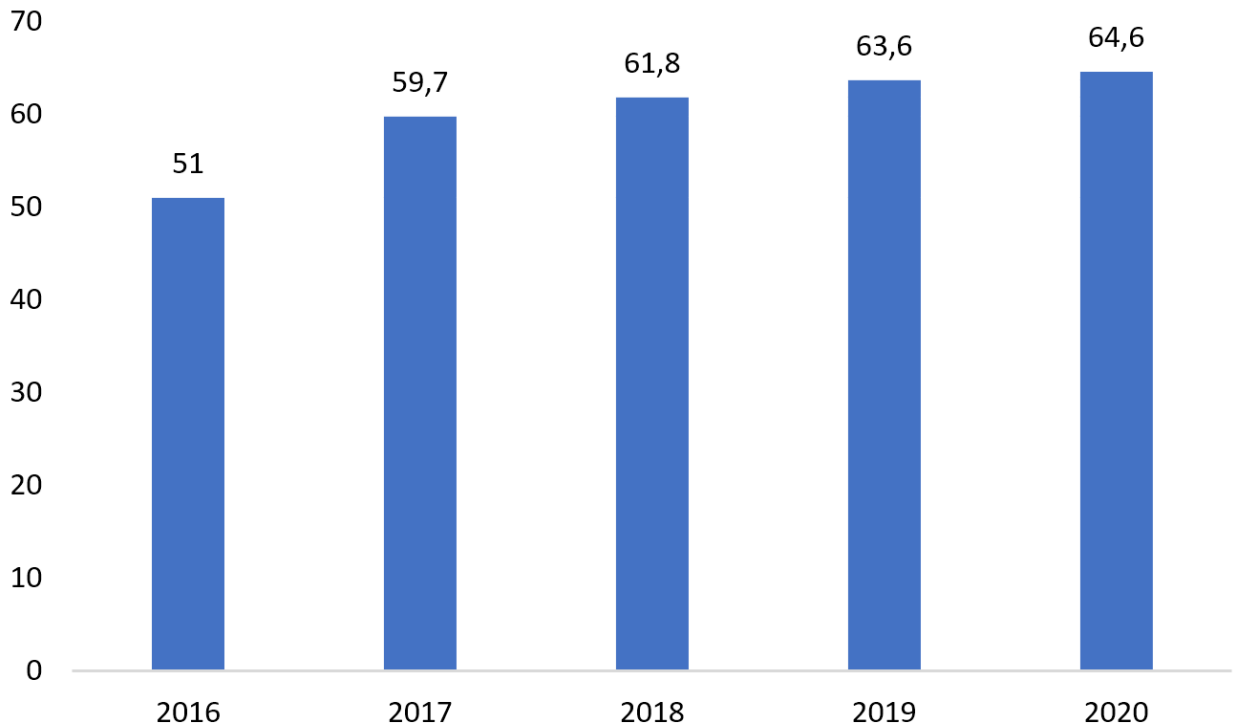
Tabla no. 7.
Razón de MME
por 1,000 nacidos
vivos aumentó

	2016	2017	2018	2019	2020
Razón de MME	51	59,7	61,8	63,6	64,6
Casos MME	5.032	5.498	5.390	5.392	5.107

Fuente: Secretaría Distrital de Salud de Bogotá. Datos enviados al equipo BCV-Universidades.

Gráfico No. 7.
Razón de morbilidad materna extrema en Bogotá 2016-2020

Fuente: Secretaría Distrital de Salud. SIVIGILA evento 549, Corte Sem. 52, años 2016 - 2019. SIVIGILA evento 549, Corte Sem. 53, años 2020 - (Preliminar)



Desagregado por vinculación al SGSS

En el quinquenio 2016-2020, de acuerdo con la desagregación por tipo de vinculación al SGSSS, la población afiliada al régimen contributivo es la que más presenta casos de MME, seguido del régimen subsidiado y luego la población no asegurada. En el 2020 se vio un aumento de casos de MME en todos los grupos de aseguramiento excepto el régimen especial y de excepción.

Cobertura Control Prenatal 2016 - 2020

El control prenatal es el conjunto de acciones y actividades que se realizan en la mujer embarazada con el objetivo de lograr una buena salud materna, el desarrollo normal del feto y la obtención de un recién nacido en óptimas condiciones desde el punto de

vista físico, mental y emocional. Se evidenció que el mayor número de nacidos vivos con controles prenatales fue en el año 2016. Posterior a este año, se observa un descenso de casos. Para el año 2020, en comparación al año 2016, se ha presentado una disminución del 26,4%. Hay que resaltar que el mayor descenso se observó en el periodo entre 2019 al 2020, con una disminución del 10,1%. (Ver tabla y gráfico no. 8)

Desagregado por localidades

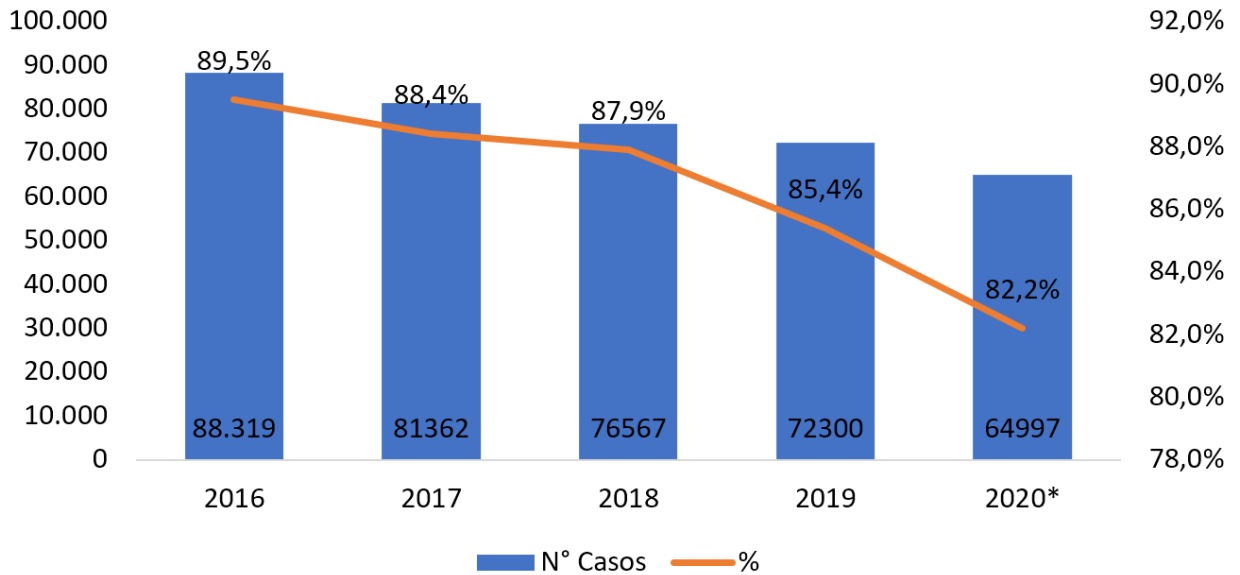
Para el año 2020, las localidades que presentaron mayor cobertura del control prenatal fueron Suba, Kennedy, Bosa y Engativá, que unidas representan el 54,7% de los casos de control prenatal. Por el contrario, localidades como Los Mártires, Santa Fe, La Candelaria y San Cristóbal son las que registran una menor cobertura de control prenatal.

Tabla No. 8. Cobertura control prenatal 2016 - 2020

Porcentaje Nacidos vivos con controles prenatales	2016	2017	2018	2019	2020*
	89,5	88,4	87,9	85,4	82,2

Fuente: Secretaría Distrital de Salud de Bogotá. Datos enviados al equipo BCV-Universidades.

Gráfico No. 8. Tendencia del número de controles prenatales y porcentaje, Bogotá 2016 - 2020



Fuente: Secretaría Distrital de Salud. 2016 -2017: Bases de datos SDS- RUAF-ND. -Sistema de Estadísticas Vitales SDS. -Análisis Demográfico. -Preliminares; (a o 2016 ajustado agosto 2017 y 2017 ajustado 0-18-01-2018). Fuente 2019: SDS- RUAF_ND, datos PRELIMINARES. Ajustado febrero 2020. Fuente 2020: Base de datos SDS y aplicativo Web RUAF_ND, datos PRELIMINARES-(corte 09-01-2021)-ajustada 18-01-2021.

Desagregado por etapas del ciclo vital

Podemos evidenciar que los dos grupos con mayor cobertura de control prenatal son: 25 a 29 años, y 20 a 24 años, representan el 27,9% de la población y 20,2% respectivamente. Adicionalmente observamos que los 3 grupos con menor cobertura de control prenatal son: 50 a 54 años, 45 a 49 años y 10 a 14 años, las cuales unidas representan el 8,2%.

Mortalidad Perinatal

La definición del caso de muerte perinatal,

de acuerdo con la clasificación internacional de enfermedades, décima revisión (CIE-10) y el protocolo de vigilancia en salud pública del INS, se refiere a la muerte que ocurre en el periodo comprendido entre las 22 semanas completas (154 días) de gestación o con 500 gramos o más de peso fetal, hasta los siete días después del nacimiento. Para el análisis de mortalidad perinatal, los casos pueden ocurrir en dos momentos: antes del nacimiento, pero después de las 22 semanas y/o 500 gramos (mortalidad fetal), o después del nacimiento, pero antes de los 7 días

de nacido (mortalidad neonatal temprana). Para el año 2020, del total de defunciones perinatales, el 72,8% correspondieron a muertes fetales y el 27,2% a muertes neonatales tempranas; porcentajes similares a los observados en los años anteriores (67,7% y 32,2% respectivamente para 2019).

La tasa de mortalidad perinatal (TMP) se calcula como las muertes perinatales por 1.000 nacidos vivos más fetales. En Bogotá, la TMP para el año 2020 presentó aumento del 1,2% en comparación al año inmediatamente anterior (del 11,9 en 2019 a 13,1 en 2020). (Ver gráfico no. 9)

Desagregado por localidades

Para el año 2020, seis localidades concentraron el 62,2% de la TMP por área de residencia. Las localidades fueron: Ciudad Bolívar (15.5), Kennedy (13.3), Suba (11.2), Engativá (10.6), Bosa (12.3) y Usme (13.3).

Desagregado por tipo de vinculación al sistema:

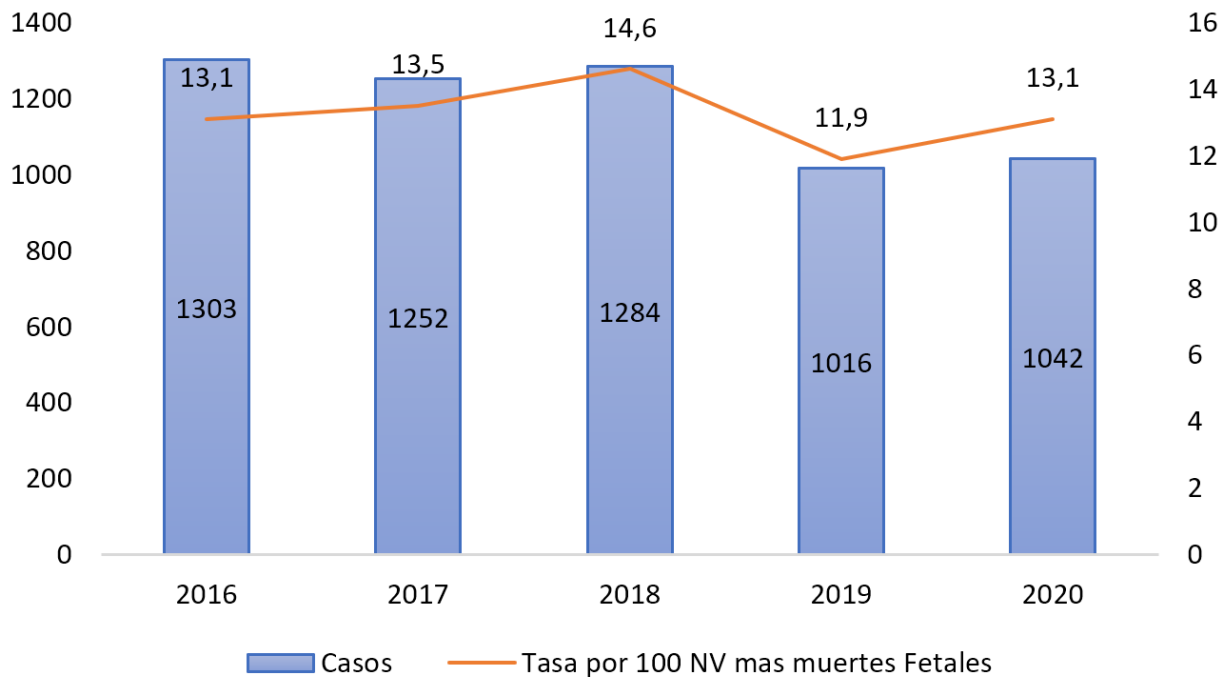
Para el año 2020, el 54,8% de los casos de mortalidad perinatal pertenecían al régimen contributivo, el 24,4% al régimen subsidiado, el 22,4% se registraron como no asegurados, y el 0,7% al tipo de vinculación de excepción. Es importante señalar que del año 2016 al 2020 se ha presentado un incremento en la mortalidad perinatal en el grupo de no asegurado, pasando de 92 casos en el año 2016 a 228 casos en el 2020. Patrón opuesto al régimen contributivo que ha presentado una disminución, pasando de 826 casos en 2016 a 557 casos en 2020. (Ver gráfico no. 10.)

Mortalidad Infantil

La tasa de mortalidad infantil se calcula como el cociente entre las defunciones de menores de un año sucedidas durante un

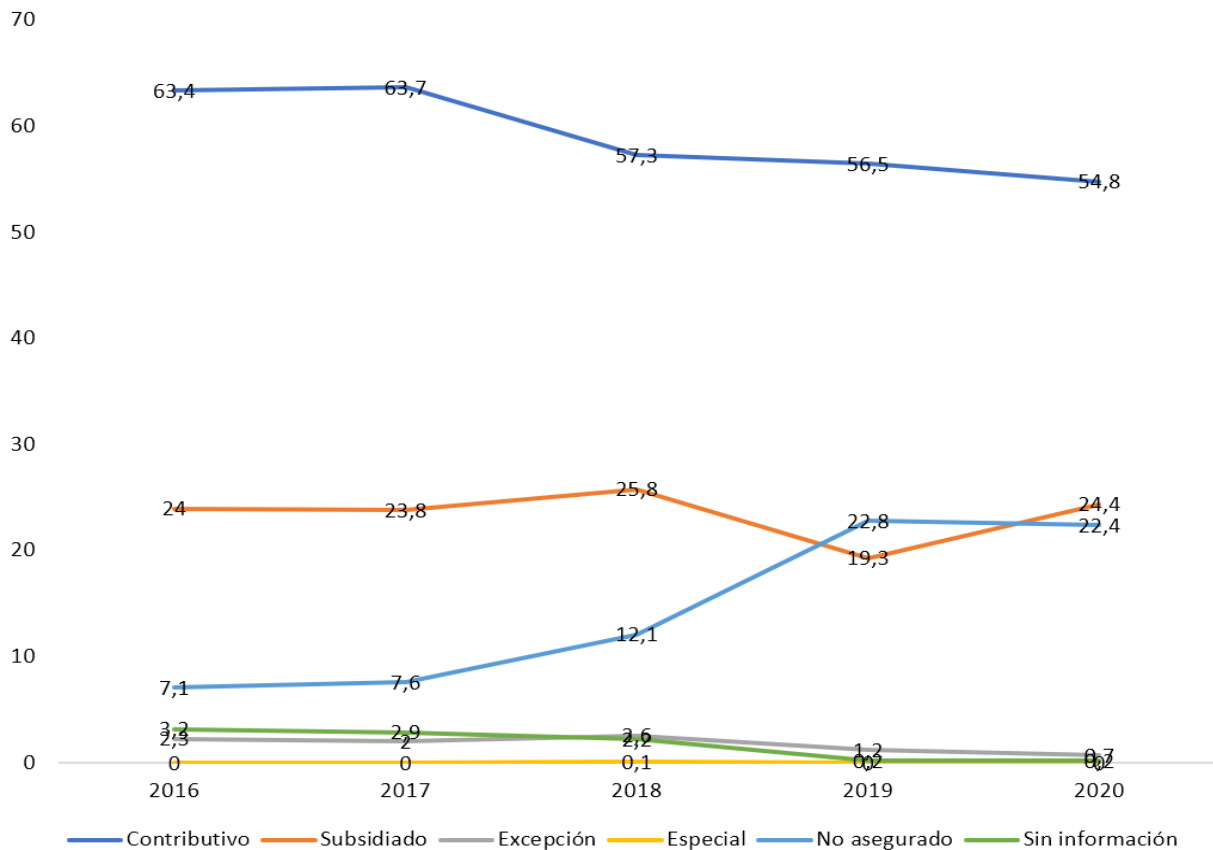
Gráfica No. 9. Casos y tasa de mortalidad perinatal 2016-2020.

Fuente: Secretaría Distrital de Salud de Bogotá. Datos enviados al equipo BCV-Universidades.



Gráfica 10.
Casos y porcentaje de mortalidad perinatal por régimen de salud 2019-2020

Fuente: Secretaría Distrital de Salud de Bogotá. Datos enviados al equipo BCV-Universidades.



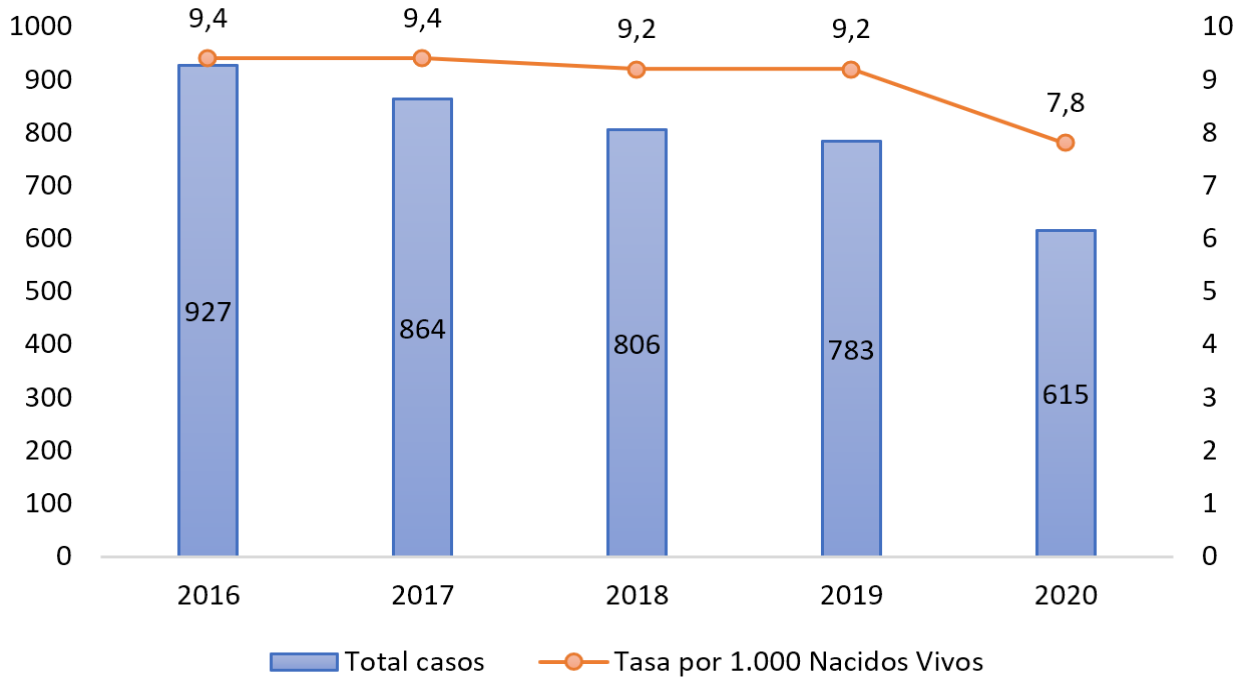
año, y el número de nacidos vivos registrados en el transcurso del mismo año, se expresa por cada 1.000 nacidos vivos. La tasa de mortalidad neonatal es el cociente entre el número de niños fallecidos en los primeros 27 días de vida durante un año dado, y el número de nacidos vivos en el mismo año, se expresa por cada 1.000 nacidos vivos. Se subdivide a su vez en tasa de mortalidad neonatal temprana, correspondiente al número de muertes de niños durante la primera semana de vida por cada 1.000 nacidos vivos y la tasa de mortalidad neonatal tardía, correspondiente a las defunciones de niños de entre los 7 y los 27 días de vida.

La tasa de mortalidad post-neonatal es el cociente entre el número de niños fallecidos

entre los 28 y los 365 días de vida, durante un año dado, y el número de nacidos vivos en el mismo año, se expresa por cada 1.000 nacidos vivos. La sumatoria de la tasa de mortalidad neonatal (temprana y tardía) y la tasa de mortalidad post-neonatal corresponde a la tasa de mortalidad infantil, que para el año 2020 en Bogotá correspondió a una tasa de 7,8 defunciones en menores de 1 año (615 casos) por cada 1.000 nacidos vivos. Al desagregarse estas muertes por sexo, se observa que de estas muertes el 45% correspondió al sexo femenino y 55% al masculino. Se observa que, para el quinquenio 2016-2020, el número y tasa de mortalidad infantil por 1.000 nacidos vivos presenta una disminución progresiva. (Ver gráfico no. 11)

Gráfico No. 11.
Casos y Tasa de Mortalidad en menores de un año

Fuente: Secretaría Distrital de Salud de Bogotá. Datos enviados al equipo BCV-Universidades.



Cuando se discrimina por momento de ocurrencia de la muerte se observa para el año 2020 una reducción en el número de casos reportados para los tres grupos, con una mayor reducción en las muertes de edad post neonatal (reducción del 43%). (Ver tabla no. 9 y Gráfico no. 12)

Desagregado por localidades: Aunque se presentaron menos casos en el 2020 con respecto al año inmediatamente anterior,

al desagregar por localidades observamos que Puentes Aranda (10,1%), Los Mártires (10,0%), La Candelaria (9,1%), Barrios Unidos (8,5%) y Teusaquillo (7,1%) presentaron incremento tanto en casos como en tasa de mortalidad infantil.

Desagregado por tipo de vinculación al sistema de salud:

En los años 2019 y 2020 se observó una mayor proporción de mortalidad infantil en

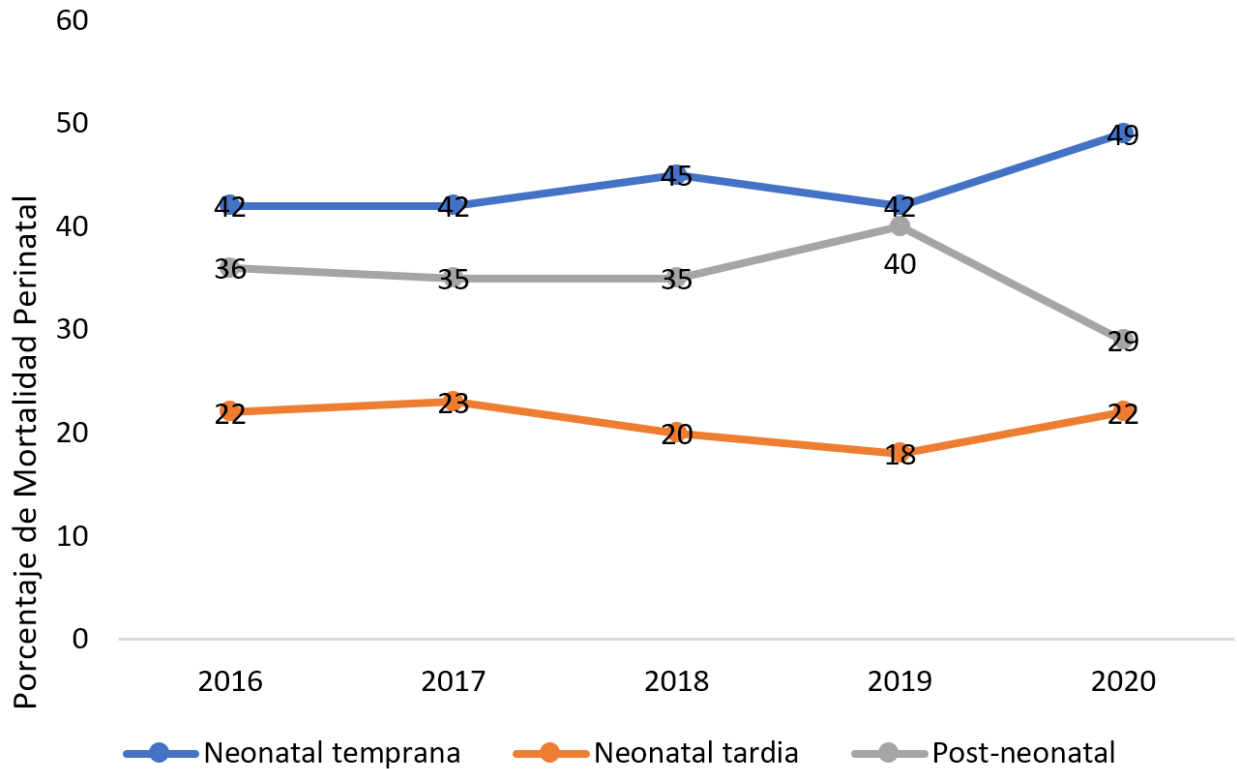
Tabla No. 9.
Casos y proporción de mortalidad infantil por momento de ocurrencia de la muerte

	2016		2017		2018		2019		2020	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Neonatal temprana	389	42	365	42	360	45	327	42	301	49
Neonatal tardía	202	22	196	23	164	20	141	18	134	22
Post-neonatal	336	36	303	35	282	35	315	40	180	29
TOTAL	927	100	843	100	806	100	783	100	615	100

Fuente: Secretaría Distrital de Salud de Bogotá. Datos enviados al equipo BCV-Universidades.

Gráfica No. 12.
Proporción (porcentaje) de mortalidad infantil por momento de ocurrencia de la muerte

Fuente: Secretaría Distrital de Salud de Bogotá. Datos enviados al equipo BCV-Universidades.



la población no asegurada (20% y 11% respectivamente) con respecto al 2016 (4,1%). En el año 2020 se distribuyó de la siguiente manera: 58,9% del régimen contributivo;

24,3% régimen subsidiado; 9,2% no asegurado; 0% excepción; 5,5% sin información y 2,2% especial. (Ver tabla no. 10)

Tabla No. 10.
Mortalidad infantil desagregada por tipo de vinculación al SGSSS

Fuente: Secretaría Distrital de Salud de Bogotá. Datos enviados al equipo BCV-Universidades.

Afiliación al SGSSS	2016		2017		2018		2019*		2020*		TOTAL	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Contributivo	589	63,5	554	64,1	439	54,5	424	54,2	347	56,4	2353	58,9
Subsidiado	214	23,1	198	22,9	190	23,6	185	23,6	182	29,6	969	24,3
Especial	15	1,6	23	2,7	25	3,1	12	1,5	11	1,8	86	2,2
Excepción	1	0,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,0
No Asegurado	38	4,1	40	4,6	57	7,1	160	20,4	72	11,7	367	9,2
Sin Información	70	7,6	49	5,7	95	11,8	2	0,3	3	0,5	219	5,5
TOTAL	927	100	864	100	806	100	783	100	615	100	3995	100

Mortalidad en Menores de cinco años

La tasa de mortalidad en menores de 5 años expresa la probabilidad de morir antes de cumplir los cinco años de vida. Para el año 2020 se observa una razón de mortalidad de 9,1 por 1,000 nacidos vivos, lo cual evidencia una disminución en comparación al año inmediatamente anterior (11,0) y una disminución de 213 casos de 2019 a 2020. (Ver gráfico no. 13)

Desagregado por sexo: para el año 2020 el porcentaje de mortalidad en menores de 5 años sigue siendo mayor en hombres al cuantificarse en 54,5% y en mujeres 45,4%.

Desagregado por localidades: cuando se desagrega por localidades, la mortalidad en menores de cinco años se concentró por residencia en un 57,2% en cinco de las 20 localidades del Distrito Capital las cuales son:

Kennedy (103 casos), Ciudad Bolívar (97 casos), Suba (83 casos), Bosa (66 casos), y Engativá (64 casos).

Mortalidad en menores de 5 años por Infección Respiratoria Aguda (IRA)

La razón de mortalidad por IRA en menores de 5 años es el cociente entre el número de muertes por IRA de niños menores de 5 años durante un determinado año, y el número de nacidos vivos registrados en el transcurso del mismo año, multiplicado por 1.000. Como se observa en la gráfica, del 2016 al 2020, la razón de mortalidad por IRA ha presentado un comportamiento fluctuante, con un notable descenso en el año 2020; presentando una razón de mortalidad de 0,1 por 1.000 nacidos vivos equivalente a 9 casos en total. (Ver gráfico no. 14)

Gráfico No. 13. Casos y razón de mortalidad en menores de 5 años en Bogotá 2016-2020

Fuente: Secretaría Distrital de Salud de Bogotá. Datos enviados al equipo BCV-Universidades.

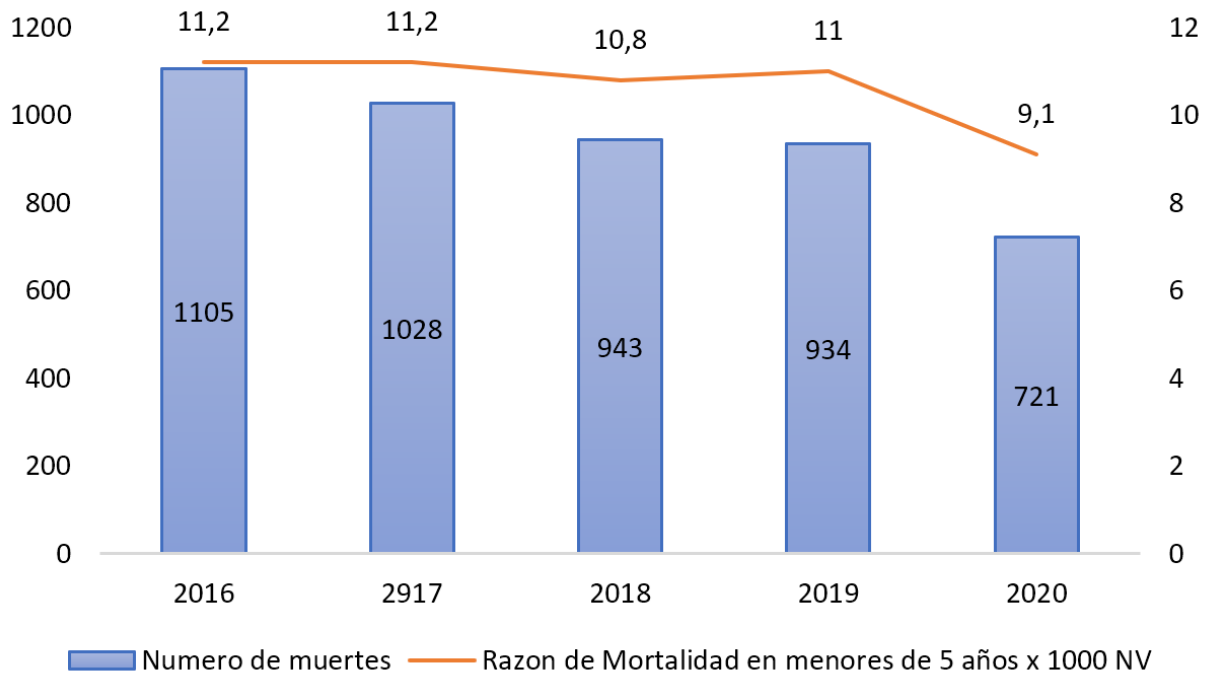
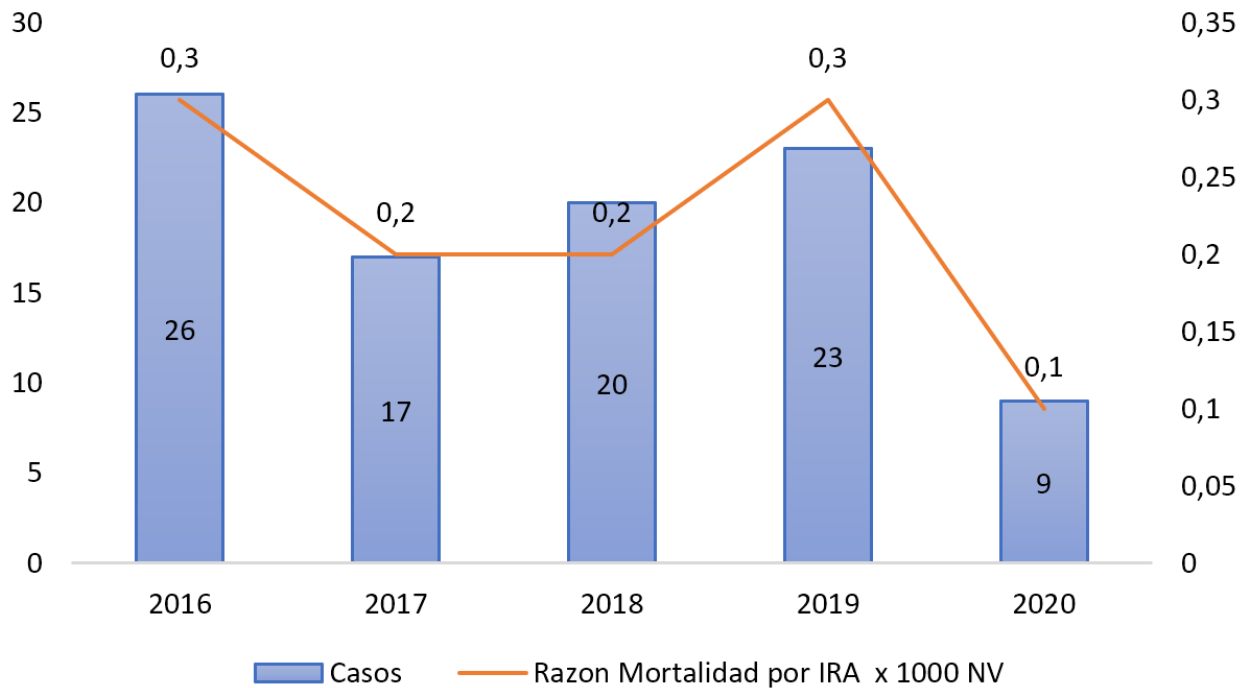


Gráfico No. 14.
Mortalidad por
IRA menores de
5 años en Bogotá
2016-2020

Fuente: Secretaría
Distrital de Salud
de Bogotá. Datos
enviados al equipo
BCV-Universidades.



Desagregado por localidades: En el año 2020 se presentaron 9 defunciones por IRA en menores de cinco años, las muertes se distribuyeron en la ciudad en 9 localidades de la siguiente manera: Santa Fe, Tunjuelito, Bosa, Engativá, Suba, Los Mártires, Puente Aranda, Rafael Uribe Uribe y Ciudad Bolívar; donde cada localidad aportó con un caso (11,1%).

Desagregado por tipo de vinculación al sistema de salud: Del total de casos de defunciones para el año 2020, el 56% se encontraban afiliados al régimen contributivo, 22% al régimen subsidiado, 11% al régimen de excepción y no asegurado.

Mortalidad en menores de cinco años por enfermedad Diarreica Aguda (EDA)

En Bogotá, no se ha registrado mortalidad

por EDA en los últimos tres años. El último año en que se registraron casos de mortalidad por EDA fue en el año 2018 con la presencia de dos casos. (Ver gráfico no. 15)

Mortalidad en menores de cinco años por Neumonía

En el año 2020 se presentaron 13 casos de mortalidad por neumonía en menores de 5 años que, comparado al año anterior, representa un descenso en el 68% de los casos. La razón de mortalidad del 2016 al 2019 fue de 0,5 por 10.000 nacidos vivos, con un descenso en el 2020 de 0,2. El 61% de las defunciones corresponden al sexo masculino (relación 1:6 hombres: mujeres). (Ver gráfico no. 16)

Desagregado por tipo de vinculación al sistema de salud:

Cuando se desagrega por afiliación al ré-

Gráfico No. 15.
Casos y razón de mortalidad por EDA en Bogotá 2016-2020

Fuente: Secretaría Distrital de Salud de Bogotá. Datos enviados al equipo BCV-Universidades.

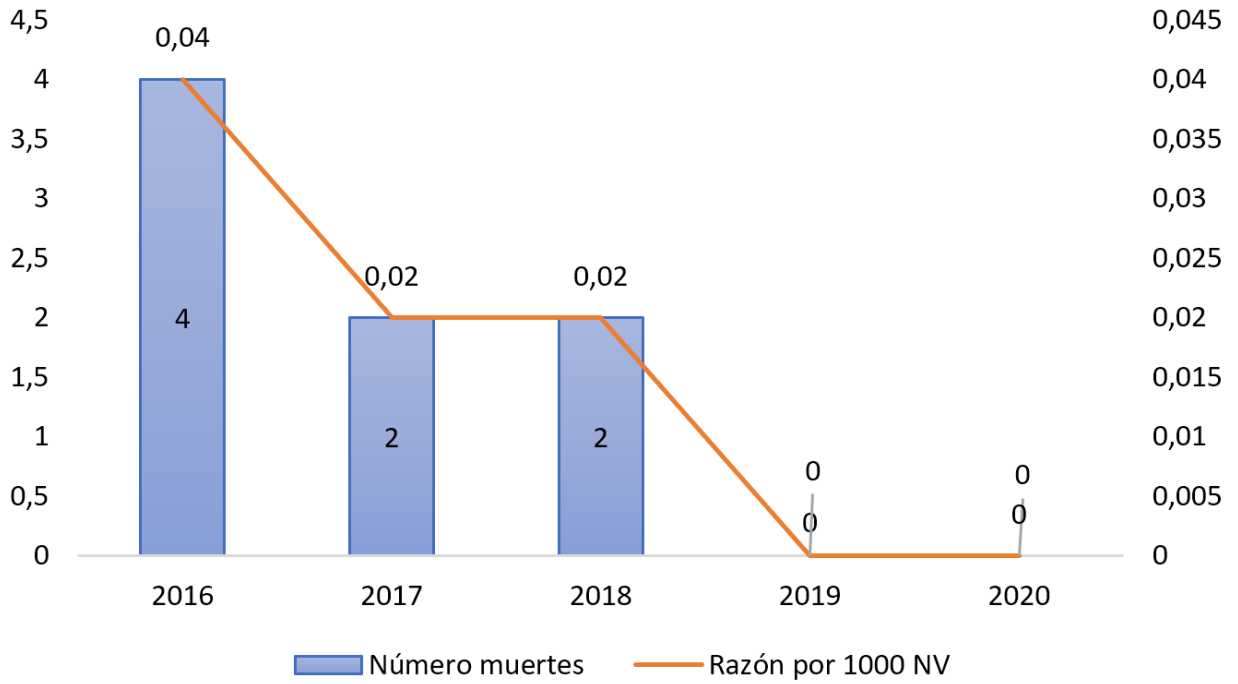
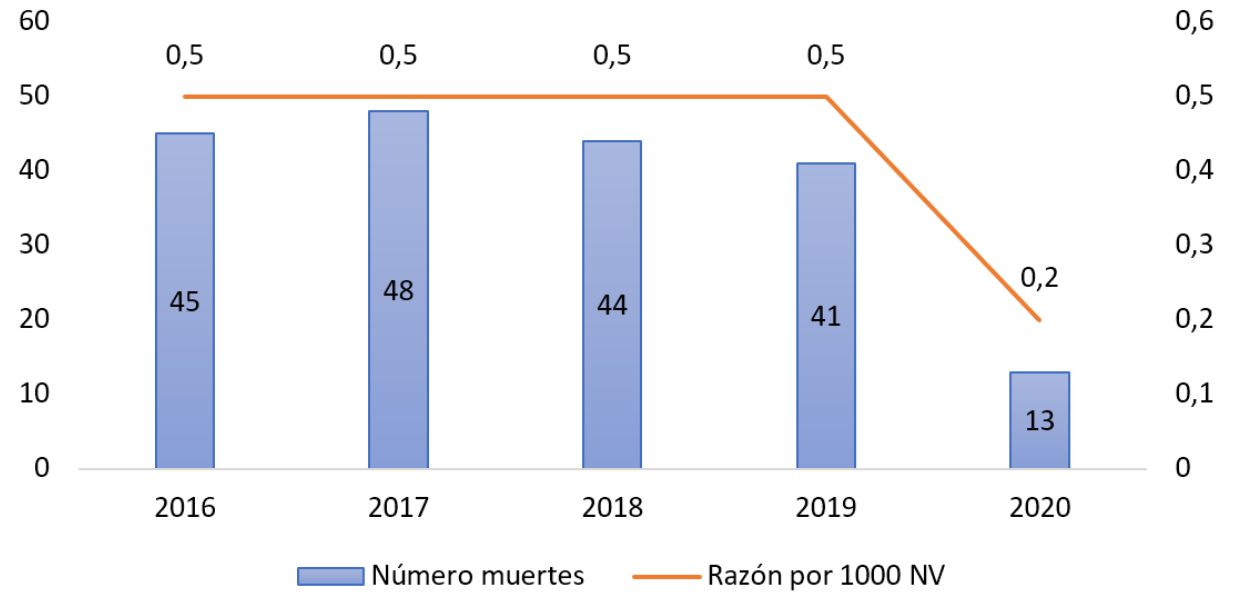


Gráfico No. 16.
Casos y razón de mortalidad por neumonía en menores de 5 años en Bogotá 2016-2020

Fuente: Secretaría Distrital de Salud de Bogotá. Datos enviados al equipo BCV-Universidades.



gimen de salud se evidencia que para el año 2020 el 77% de los casos corresponden al régimen subsidiado (10), 15% al régimen contributivo (n=2) y 8 % no asegurado (n=1). Al desagregar por localidad encontramos que la localidad con el mayor número de casos para el año fue Kennedy (n=3). Ninguna otra localidad notificó más de 1 caso según datos preliminares.

Metas relacionadas con situación nutricional

Desnutrición global: es el bajo peso para la edad y es el resultado de desequilibrios nutricionales pasados y recientes. En Bogotá, la desnutrición global aumentó de 6,3% en 2019 a 7,5% en el 2020 en menores de 5 años (Ver gráfico no. 17).

Un dato preocupante es el aumento de la desnutrición aguda en menores de 5 años en Bogotá entre los años 2019 y 2020, considerando que se trata de bajo peso para la talla, en la mayoría de los casos por pérdida de peso reciente por bajo consumo de alimentos o presencia de enfermedades. (Ver gráfico no. 18)

Metas relacionadas con Salud Sexual y Reproductiva

Salud Sexual y Reproductiva

Las metas relacionadas con salud sexual y reproductiva incluidas en el ODS 3 de salud y bienestar e igualdad de género en el ODS 5 son:

- **Meta 3.7:** De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación fami-

liar, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales.

- **Meta 5.6:** Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen.

Dentro de las metas asociadas a salud sexual y reproductiva definidas por el país y que hacen parte del seguimiento por parte de Bogotá Cómo Vamos se encuentran:

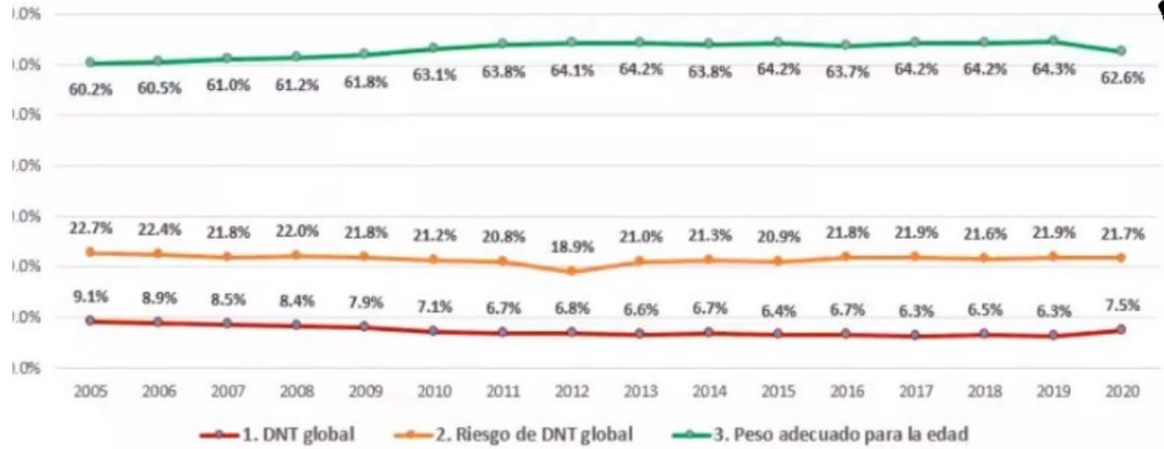
- Casos de nacidos vivos, abortos, mortinatos registrados en mujeres 10-14 y 15-19.
- Tasa de fecundidad registrada en mujeres de 10 a 14 y 15-19.
- Número de casos de interrupción del embarazo en cumplimiento a la sentencia C-355.
- Casos y tasas de sífilis congénita.
- Casos y tasas de VIH-sida.

Los datos presentados toman entonces como fuente el reporte de la Secretaría Distrital de Salud con corte a diciembre del año 2020.

Tasa de Fecundidad registrada en Mujeres de 10 a 14 y 15-19

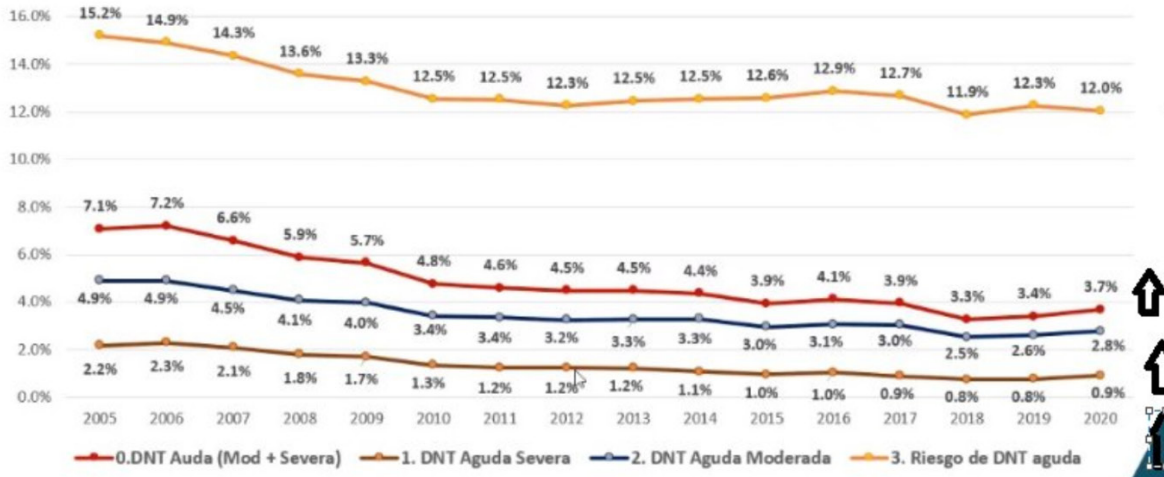
Según información brindada por la Secretaría Distrital de Salud, el acumulado de na-

Gráfico No. 17.
Tendencia de peso para la edad en menores de 5 años. (Desnutrición Global) 2005-2020



Fuente: Secretaría Distrital de Salud de Bogotá.

Gráfico No. 18.
Tendencia de desnutrición aguda en menores de 5 años. Indicador peso para la talla 2005-2020.



Fuente: Secretaría Distrital de Salud de Bogotá.

Fuente: Secretaría Distrital de Salud. Sistema de Vigilancia Epidemiológica Alimentaria y Nutricional (SISVAN). Serie 2005-2020

cimientos en mujeres de 10 a 14 años para el 2020 fue de 181, lo que equivale a una tasa de 0,6 nacimientos por 1.000 mujeres de 10 a 14 años. Al comparar estos datos con el año anterior se evidencia una reducción de 12,5% en el número de casos, dado que en el año 2019 se reportaron 207 nacimientos. Al comparar los datos de 2020 con respecto al año 2016, se evidencia una reducción del 45,4%.

Ahora bien, para el año 2020, el acumulado de nacimientos en mujeres de 15-19 años

fue de 8.358, lo que equivale a una tasa de 27,5 nacimientos por 1.000 mujeres de 15 a 19 años. Al comparar estos datos con el año 2019, se presentó una reducción del 12,4%, lo que equivale a 1.186 casos menos. (Ver tabla no 11 y gráficos no. 19 y 20).

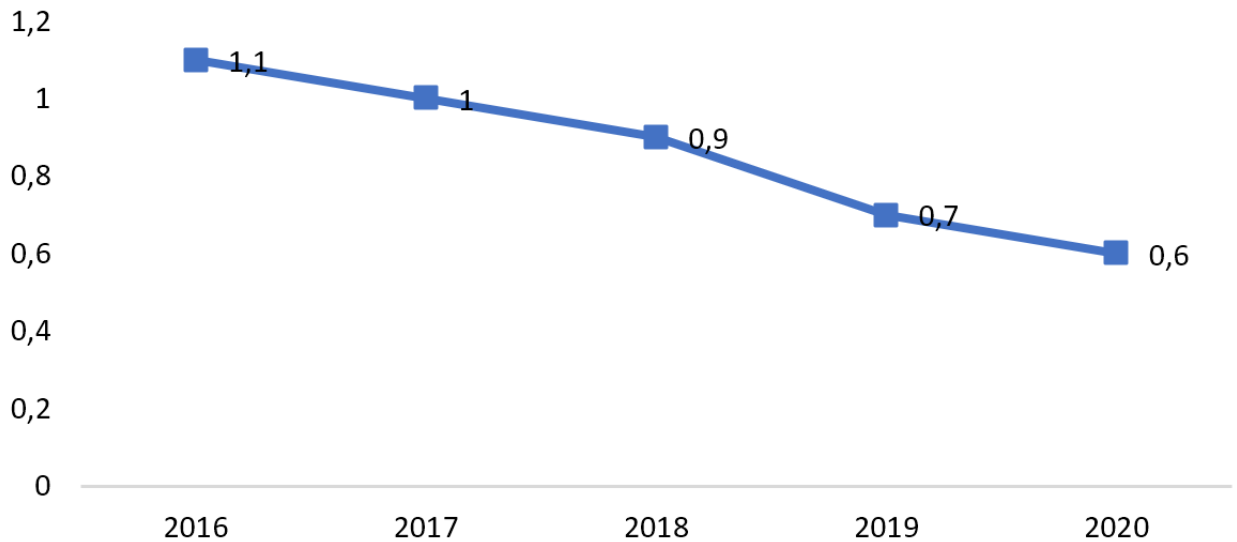
Número de casos de Interrupción Voluntaria del Embarazo -IVE en cumplimiento a la Sentencia C-355 para los años 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020.

Tabla No. 11.
Número de casos y tasa de nacimientos registrada en mujeres entre los 10 y los 19 años (2016-2020)

	2016		2017		2018		2019		2020	
	Casos	Tasa	Casos	Tasa	Casos	Tasa	Casos	Tasa	Casos	Tasa
Total 10-14	315	1,1	304	1	275	0,9	207	0,7	181	0,6
Total 15-19	13,757	43,8	12.036	38,7	10.676	34,6	9.544	31,2	8.358	27,5

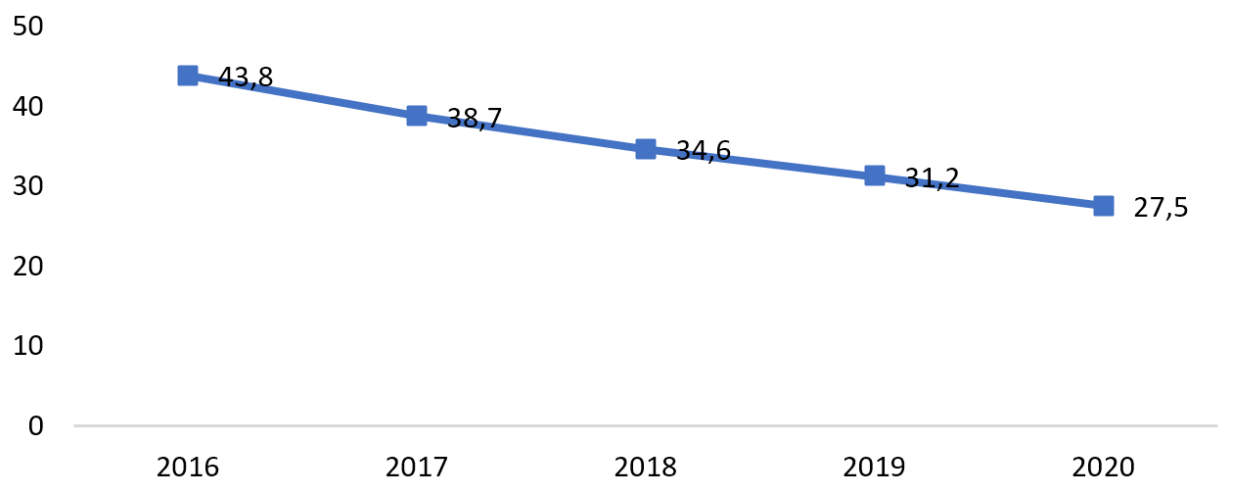
Fuente: Secretaría Distrital de Salud de Bogotá.

Gráfico 19.
Tasas específicas de fecundidad en adolescentes de 10-14 años en Bogotá 2016-2020



Fuente: Elaboración propia con base en: 2020: Base de datos SDS y aplicativo Web RUAF_ND, datos PRELIMINARES-(Corte 09-01-2021)-ajustada 18-01-2021; 2019: SDS-RUAF_ND, datos PRELIMINARES. Ajustado febrero 2020; 2005-2018: Nacimientos- Bases de datos SDS – RUAF ND – Sistema de Estadísticas Vitales SDS.

Gráfico 20. Tasas específicas de fecundidad 15-19 años en Bogotá 2016-2020



Fuente: Elaboración propia con base en: 2020: Base de datos SDS y aplicativo Web RUAF_ND, datos PRELIMINARES-(Corte 09-01-2021)-ajustada 18-01-2021; 2019: SDS-RUAF_ND, datos PRELIMINARES. Ajustado febrero 2020; 2005-2018: Nacimientos- Bases de datos SDS – RUAF ND – Sistema de Estadísticas Vitales SDS.

Para Bogotá, durante el periodo 2015 a 2020 se presentaron un total de 68.287 interrupciones voluntarias de embarazo (IVE).

Desagregado por grupos de edad (RIPS):

Los grupos de edad con mayor demanda (por RIPS) en la atención, son los de 20 a 24 años y 25 a 29 años, seguido por el grupo etario de 30 a 34 y el grupo de 15 a 19 años. Estos cuatro grupos de edad representan el 85% de las atenciones por IVE.

Desagregado por localidades (adscrita y no adscrita):

En la red adscrita se identifica que San Cristóbal, Suba y Ciudad Bolívar son las localidades que presentan mayor número de atenciones de IVE. Dentro de éstas, se destaca San Cristóbal ya que evidencia el mayor número de IVE. Esto se debe a la prestación integral de la atención a la gestante, en respuesta a la ruta materno perinatal, la cual es referente. En la Red no adscrita las localidades con mayor atención IVE son Teusaquillo, seguida por Santa Fe y Usaquén.

Desagregado por vinculación al sistema:

La mayor demanda de servicios de salud por IVE fueron los usuarios identificados como particulares en la red no adscrita (n=52060) seguido de los usuarios identificados como afiliados al régimen contributi-

vo de la red no adscrita (n=12792). En la red adscrita, la mayor demanda de servicios de salud por IVE fueron los usuarios identificados como afiliados al régimen subsidiado (n=1327), seguido de los usuarios identificados como afiliados al régimen contributivo (n=837).

Casos y Tasa de Sífilis Congénita.

La incidencia de sífilis congénita por 1.000 nacidos vivos para el año 2020 es de 1,6 por 1.000 nacidos vivos más fetales con un total de 129 casos. Al comparar este dato con el año anterior se observa un aumento del 1,6% en el número de casos. (Ver tabla no. 12)

Desagregado por localidades:

De acuerdo con la distribución por localidad, Suba (n=17), Ciudad Bolívar (n=17) y Rafael Uribe Uribe (n=12) y Kennedy (n=11) aportaron el mayor número de casos. Sin embargo, por mayor incidencia ocupan las localidades de La Candelaria, Tunjuelito y Los Mártires.

Población migrante:

La Secretaría Distrital de Salud, en su reporte, señala que, dadas las condiciones de la población y los efectos de la migración al país, se deben intensificar las acciones respecto a la prevención y manejo de las infecciones de transmisión sexual durante la gestación.

Tabla No. 12.
Casos y tasa de
Sífilis congénita
2016-2020

Bogotá	2016	2017	2018	2019	2020
Casos	130	142	131	127	129
Incidencia ²	1,3	1,6	1,5	1,5	1,6

Fuente: Secretaría Distrital de Salud de Bogotá.

²Incidencia por mil nacidos vivos

En este mismo reporte, la Secretaría Distrital de Salud menciona que el fenómeno migratorio tiene un impacto en el indicador. Según el último reporte de migración Colombia, a diciembre de 2020, en Bogotá se encuentra el 19,5% de la población venezolana, que corresponde 337.594 personas. Para el año 2020 se han notificado en la población migrante irregular 201 casos de sífilis congénita (33% más que lo observado el año anterior). En consecuencia, al medirse el indicador incluyendo a la población migrante, la tasa presenta un aumento de 4,2 por 1.000 nacidos vivos más fetales.

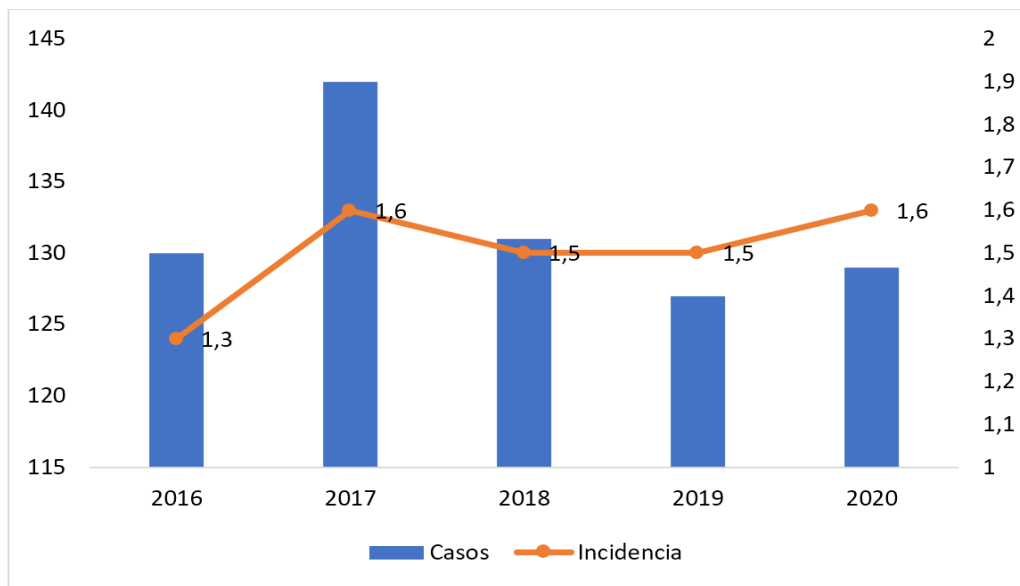
ción venezolana, según el reporte de la Secretaría Distrital de Salud, se distribuyen en Bogotá de acuerdo con el lugar de residencia referida al momento de la atención. Se encontró que el 50% de los casos, por residencia, se encuentran en las localidades de Kennedy, Ciudad Bolívar, Bosa, Suba y Los Mártires. (Ver gráfico no. 21)

Los casos de sífilis congénita en la pobla-

Casos y Tasa de VIH/SIDA

Durante el período 2016-2020 se han notificado 15.689 casos de VIH/Sida presentando una tasa de incidencia de VIH que ha oscilado entre 28,7 y 47,8 por 100.000 habitantes. (Ver tabla no. 13)

Gráfico No. 21. Incidencia de sífilis congénita por 1.000 nacidos vivos, 2016-2020



Fuente: Elaboración propia con base en: 2020: Base de datos SDS y aplicativo Web RUAF_ND, datos PRELIMINARES-(Corte 09-01-2021)-ajustada 18-01-2021; 2019: SDS-RUAF_ND, datos PRELIMINARES. Ajustado febrero 2020; 2005-2018: Nacimientos- Bases de datos SDS – RUAF ND – Sistema de Estadísticas Vitales SDS.

Tabla No. 13. Casos de VIH/Sida y tasa de incidencia por 100.000 habitantes

Bogotá	2016	2017	2018	2019	2020
Casos	2779	2321	3395	3955	3239
Tasa de Incidencia	34,8	28,7	41,5	47,8	38,6

Fuente: Secretaría Distrital de Salud de Bogotá.

La Secretaría Distrital de Salud menciona que en el año 2017 se presentó un cambio en la metodología de depuración de datos relacionado con la definición técnica de caso con algunas variables en el sistema; lo que explicaría el comportamiento atípico del indicador en el año 2017 al compararlo con el histórico de la ciudad.

Desagregado por localidad:

Según lo señala la Secretaría Distrital de Salud, las localidades en las cuales se concentra las mayores incidencias de casos de VIH/Sida con respecto a su población son: Chapinero (95,8 casos por 100.000 habitantes), Santa Fe (118,5 casos por 100.000 habitantes) y La Candelaria (109,9 casos por 100.000 habitantes). Con relación a la distribución porcentual promedio de los casos según el lugar de residencia se encuentra que, principalmente, los casos residen en las localidades de Suba (n=488), Kennedy (n=416) y Engativá (n=335).

Desagregado por etapas del ciclo vital y grupos de edad:

Durante los años 2016 a 2020, los casos de VIH/Sida se concentran principalmente en la adultez con el 51,5% (n= 8078), seguido de los casos reportados en el grupo juventud con el 44,1% (n=6912). Con relación a los grupos de edad, durante los años 2016 a 2020, las tasas de incidencia más altas se encuentran en el grupo de edad de los 25 a los 29 años con 113,5 casos por 100.000 habitantes, seguido del grupo de edad de los de 20 a 24 años con 96,7 casos por 100.000 habitantes y el grupo de edad de 30 a 34 años con 80,2 casos por 100.000 habitantes.

Población migrante:

De acuerdo con la información suminis-

trada por la Secretaría Distrital de Salud, en relación con los casos de población migrante residente en Bogotá, según país de origen, los casos en personas extranjeras pasaron de 8 en 2016 a 203 en 2019. Para el año 2020, de manera preliminar, solo se reportaron 50 casos.

Del total de casos de 2016 a 2020, Venezuela, con un 2,4% (n=369), es el país con más personas con VIH que reside en Bogotá, seguido de Estados Unidos con un 0,05% (n=7) y Ecuador con un 0,04% (n=6).

Metas Relacionadas con Condiciones Crónicas No Transmisibles

Las metas relacionadas con condiciones crónicas no transmisibles incluidas en el ODS 3 de salud y bienestar son:

- Para 2030, reducir en un tercio la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles mediante la prevención y el tratamiento y promover la salud mental y el bienestar’.

Dentro de las metas asociadas a salud condiciones crónicas no transmisibles definidas por el país y que hacen parte del seguimiento por parte de Bogotá Cómo Vamos se encuentran:

- Casos y tasa de mortalidad por enfermedades crónicas en menores de 70 años para los años 2016 a 2020.
- Casos y tasa de mortalidad por cáncer de cuello uterino para los años 2016 a 2020.
- Casos y tasa de mortalidad por cáncer de mama para los años 2016 a 2020.

Los datos fueron extraídos del informe brindado por la Secretaría Distrital de Salud que recoge la información correspondiente hasta el año 2020.

Casos y tasa de mortalidad por enfermedades no transmisibles en menores de 70 años 2016-2020

Las enfermedades crónicas, analizadas de forma agrupada, incluyen: enfermedades hipertensivas, diabetes mellitus, enfermedad renal crónica, enfermedad respiratoria inferior crónica, exceptuando asma, tumor maligno del cuello uterino, de mama y de próstata. Las tasas de mortalidad fueron calculadas usando como denominadores pro-

yecciones vigentes de población. El ajuste de las tasas de mortalidad se realizó con los grupos quinquenales de edad de la población mundial estándar (OMS), ajustado al peso en menores de 70 años.

Teniendo en cuenta el quinquenio 2016 a 2020, se han presentado un total de 7.368 muertes por condiciones crónicas en menores de 70 años. Durante el año 2020, se presentaron 1.524 muertes con una tasa de 19,2 por 100.000 menores de 70 años, lo cual evidencia un aumento al año anterior y persiste la tendencia de aumento de casos desde el 2018. Ver tabla no. 14 y gráfico no. 22

Desagregado por sexo:

Como se ha observado, en los 5 años anteriores, las mujeres continúan representando el mayor porcentaje en muertes por enfermedades no transmisibles. Durante el año 2020 el 60,5 % de las muertes reportadas por esta causa se presentaron en mujeres.

Desagregado por localidades:

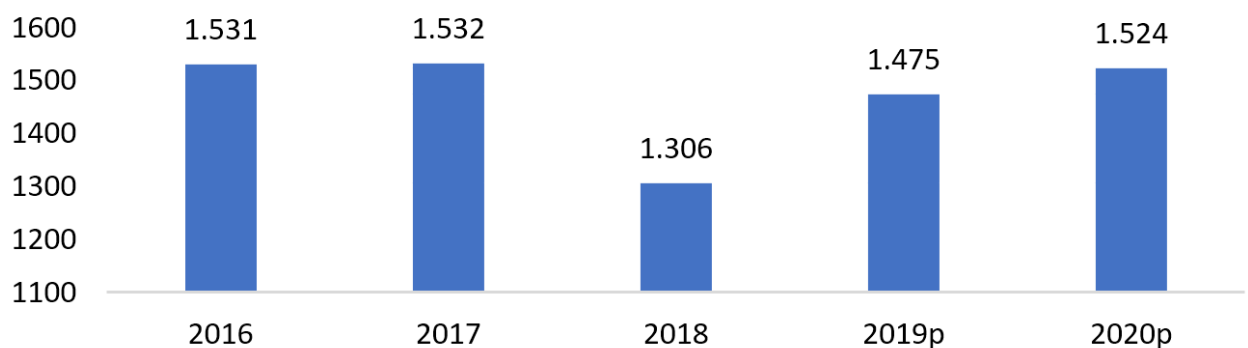
Para el año 2020, la localidad de Santa Fe ha presentado la mayor tasa de mortalidad por enfermedades no transmisibles entre las 20 localidades, con una tasa de 36,7 muertes por cada 100.000 habitantes. Las localidades con una tasa de mortalidad mayor a 25

Tabla no. 14
tasa de Enfermedades Crónicas No Transmisibles (ECNT) por 100.000 habitantes menores de 70 años ECNT < 70 años

Año	Tasa por 100.000 ECNT < 70 años
2016	20,1
2017	19,9
2018	16,8
2019	18,8
2020	19,2

Fuente: Secretaría Distrital de Salud de Bogotá

Gráfico No. 22.
casos Muertes por ECNT en Menores 70 años Bogotá³



Fuente: Secretaría Distrital de Salud de Bogotá

³2019 y 2020 con datos preliminares

fueron, de menor a mayor: Santa Fe (36,7), Puente Aranda (29,8), Rafael Uribe Uribe (28,5), Los Mártires (27), San Cristóbal (26,9), Usme (25,8), Antonio Nariño (25,8), Usme (25,8) y Teusaquillo (25,6).

Casos y Tasa de mortalidad por cáncer de cuello uterino años 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020

En el quinquenio de 2016 a 2020 se presentaron 1.171 muertes por cáncer de cuello uterino, lo que equivale a una tasa de mortalidad promedio de 5,6 por 100.000 mujeres. Se observa que para el año 2020, se presentó un aumento en los casos (256) y tasa de mortalidad (6,2), con respecto al año inmediatamente anterior (238 casos y tasa de 5,6 para 2019). Este comportamiento ascendente se observa en el indicador desde el año 2017. (Ver tabla no. 15.)

Desagregado por Localidades:

Las localidades con mayor número promedio de muertes durante el quinquenio fueron Kennedy, Suba, Engativá, Bosa y Ciudad Bolívar. Las cinco localidades con las tasas de mortalidad más altas fueron La Candelaria (15,7 por 100.000 mujeres), Santa Fe

(11,5 por 100.000 mujeres), San Cristóbal (9,4 por 100.000 mujeres) Rafael Uribe Uribe (9,3 por 100.000) y Los Mártires (8,5 por 100.000 mujeres).

Desagregado por vinculación al sistema

Con respecto al año 2020, el 58,7% de las muertes por este cáncer ocurrieron en mujeres afiliadas al régimen contributivo, el 36,1% en afiliadas al régimen subsidiado, el 3,7% en afiliadas al régimen de excepción y el 1,4% a población no asegurada. En comparación al año anterior, en el régimen subsidiado aumentó el porcentaje total de muertes por cáncer de cuello uterino en 10,9 puntos porcentuales para el año 2020. Comportamiento opuesto al régimen contributivo que presentó una disminución de 9,7 puntos porcentuales para el año 2020.

Casos y Tasa de mortalidad por cáncer de mama años 2016 a 2020

Durante el quinquenio de 2016 a 2020 se presentaron un total de 2.474 muertes por cáncer de mama con una tasa de mortalidad promedio de 11,9 por 100.000 mujeres.

Tabla No. 15. Casos y Tasa de mortalidad por cáncer de cuello uterino

Año	Número Muertes	Tasa por 100,000 mujeres
2016	262	6,4
2017	200	4,8
2018	221	5,2
2019	238	5,6
2020	250	6,2

Fuente: Secretaría Distrital de Salud de Bogotá

Para el año 2020 se observa un total de 316 muertes por cáncer de mama con una tasa de mortalidad de 7,8, lo cual evidencia una disminución del 42% de casos con respecto al año inmediatamente anterior. (Ver tabla no. 16)

Desagregado por localidades:

El promedio de las muertes anuales para el quinquenio fue de 494,8 muertes por esta patología. Las localidades con mayor número promedio de muertes durante el quinquenio fueron Suba, Kennedy, Engativá, Usaquén y Bosa. Las cinco primeras localidades con tasas de mortalidad más altas fueron Puente Aranda (20,3 por 100.000 mujeres), Chapinero (20,2 por 100.000 mujeres), Usaquén (19,5 por 100.000 mujeres), Teusaquillo (17,5 por 100.000 mujeres) y Los Mártires (14,8 por 100.000 mujeres).

Desagregado por vinculación al sistema

Para el año 2020, el 72,8% de las muertes por este cáncer ocurrieron en mujeres afiliadas al régimen contributivo, el 21,2% en afiliadas al régimen subsidiado, el 4,7% afiliadas al régimen de excepción y el 0,9% a la población no asegurada.

Metas relacionadas con salud ambiental

Las metas relacionadas con salud ambiental incluidas en el ODS 11 de ciudades y comunidades sostenibles son:

- De aquí a 2030, reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo

Dentro de las metas asociadas con salud ambiental definidas por el país y que hacen parte del seguimiento por parte de Bogotá Cómo Vamos se encuentran:

- Caninos y Felinos Esterilizados para los años 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020.
- Vigilancia activa de rabia (cobertura de vacunación antirrábica animal) para los años 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020.
- Resultados mediciones intramurales de contaminación del aire por material particulado (PM) para los años, 2016 a 2020.
- Vigilancia intoxicación por monóxido de carbono CO para los años, 2016 a 2020.
- Vigilancia epidemiológica intoxicación por metales pesados para los años, 2016 a 2020.

Los datos fueron extraídos del informe brindado por la Secretaría Distrital de Salud que recoge la información correspondiente hasta el año 2020.

Tabla No. 16.
Casos y Tasa de mortalidad por cáncer de mama

Año	Casos	Tasa por 100,000 Mujeres
2016	543	13,2
2017	534	13,0
2018	537	12,7
2019p*	544	12,8
2020p*	316	7,8

Fuente: Secretaría Distrital de Salud de Bogotá.
P*: corresponden a datos preliminares

Mediciones intramurales de contaminación del aire por PM quinquenio (2016-2020)

Bogotá cuenta con la red de monitoreo de calidad del aire (RMCAB), que recolecta información sobre la concentración de contaminantes de origen antropogénico y natural y analiza el comportamiento de variables meteorológicas que impactan en la distribución de estos materiales en la atmósfera bogotana. Esta red cuenta con estaciones de calidad de aire distribuidas en puntos estratégicos de la ciudad para el monitoreo de la calidad del aire.

La importancia del seguimiento de la calidad del aire en relación con la salud radica en que la exposición a contaminantes del aire se ha asociado a eventos que pueden causar la muerte por envenenamiento. Según el INS, por exposición a aire y agua de mala calidad, ocurren cada año en Colombia 17.549 muertes que equivalen al 8% del total de la mortalidad anual en Colombia (INS, 2019). En total, 5 enfermedades están asociadas a la mala calidad del aire: la enfermedad isquémica del corazón, el accidente cerebrovascular, la enfermedad pulmonar obstructiva (EPOC), las infecciones respiratorias agudas y las cataratas.

El aire exterior contiene diversidad de contaminantes, entre los cuales, se resaltan el material particulado fino PM 2.5 y PM10, que amenazan potencialmente la salud, ocasionando que a ciertas concentraciones y un determinado tiempo de exposición, sea capaz de ocasionar eventos deletéreos en salud.

Para el quinquenio 2016-2020 se ha realizado un monitoreo de la calidad del aire y

la medición del PM 2.5 y PM10 en múltiples localidades. Para el año 2020, se realizó un monitoreo en las localidades de Ciudad Bolívar, Barrio Unidos, Puente Aranda, Rafael Uribe Uribe, Fontibón, Kennedy, Santa Fe, Usaquén, Antonio Nariño, Suba, Bosa y Engativá. Se observó que, en promedio, la concentración de PM 2.5 y PM10 fueron de 31,18 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ y 33,55 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ respectivamente; lo cual evidencia un aumento del 17,3% para PM 2.5 y del 13,3% para PM10 con respecto al año anterior.

Desagregado por localidades:

Por localidades no todas las mediciones fueron realizadas en las mismas fechas, algunas se hicieron a principios del año 2020 otras a finales, no se realizó medición en todas en zonas habitacionales e industriales para realizar comparación. Dentro de las localidades en las que se realizó medición en unidades habitacionales, la localidad de Engativá registró la mayor concentración de material particulado con un promedio de 31,79 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, seguido de Usaquén con 28,71 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ y Kennedy con 28,38 $\mu\text{g}/\text{m}^3$.

En las localidades en que se realizó medición en zonas industriales, la localidad de Ciudad Bolívar (ladrillera ANAFALCO) fue la que registró mayores niveles de material particulado con un promedio de 60,28 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, seguida de la localidad de Bosa (terminal del sur) con 45,66 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ y Rafael Uribe Uribe con 34,79 $\mu\text{g}/\text{m}^3$.

Metas relacionadas con salud mental

Las metas relacionadas con salud mental incluidas en el ODS 3 de salud y bienestar son:

- Meta 3.4: De aquí a 2030, reducir en un tercio la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles mediante su prevención y tratamiento, y promover la salud mental y el bienestar
- Meta 3.5: Fortalecer la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias adictivas, incluido el uso indebido de estupefacientes y el consumo nocivo de alcohol

Dentro de las metas asociadas a salud mental definidas por el país y que hacen parte del seguimiento por parte de Bogotá Cómo Vamos se encuentran:

- Abuso de sustancias psicoactivas 2016-2020
- Atención a personas víctimas del conflicto captadas en los centros para su atención psicosocial 2016-2020

Adicionalmente, se incluyen las siguientes metas en salud mental que provienen de fuentes oficiales del país:

- Intento de suicidio 2019-2020

- Bienestar subjetivo 2020

Los datos presentados toman entonces como fuente el reporte de la Secretaría Distrital de Salud con corte a diciembre de 2020 para los indicadores de sustancias psicoactivas y atención psicosocial y toman las estadísticas del Instinto Nacional de Salud, el Instituto de Medicina Legal y DANE para las metas relacionadas a intento de suicidio y bienestar subjetivo.

Abuso de sustancias psicoactivas 2016-2020

El abuso de sustancias psicoactivas se define como uso problemático de drogas lícitas e ilícitas. El subsistema VESPA es el encargado de la vigilancia epidemiológica del abuso de estas sustancias. En el 2020 se presentaron un total de 8.109 casos, mientras que el 2018 y 2019 se presentaron 5.505 y 11.609 casos respectivamente. Esta reducción puede atribuirse al subregistro de casos dado por la pandemia y a la implementación de estrategias enfocadas en la intervención temprana de casos relacionados con el consumo de estas sustancias. (Ver tabla no. 19)

Tabla No. 19.
Abuso de sustancias psicoactivas-Notificación de Casos

Sustancias Psicoactivas	2016	2017	2018	2019	2020
Alcohol	4.578	1.779	1.807	4.386	2.632
Tabaco	3.039	1.930	1.955	4.575	3.177
Marihuana	1.889	1.447	1.272	1.904	1.721
Basuco	196	294	147	334	224
Inhalables	433	267	235	289	250
Cocaína	85	56	83	112	100
Heroína	4	3	6	9	5
Total Bogotá	10.224	5.776	5.505	11.609	8.109

Fuente: Secretaría Distrital de Salud de Bogotá.

Desagregado por localidad:

Para el año 2020, las localidades de Los Mártires, Kennedy, Ciudad Bolívar, Usme, Barrios Unidos y Santa Fe concentraron el 47,3% de casos de abuso de sustancias psicoactivas. En comparación a 2019, localidades como Puente Aranda y La Candelaria han presentado un aumento de abuso de sustancias.

Desagregado por etapas del ciclo vital y sexo:

Al analizar por ciclo vital, en el año 2020, encontramos que los adultos jóvenes (3.975) y los jóvenes (3.181) son los que presentan mayor número de casos. El 72,9% del total de los casos se concentra en estos dos grupos de edad. Adicionalmente, se estima que 3,5 de los casos de abuso de sustancias son en hombres por cada mujer.

Atención a personas víctimas del conflicto captadas en los centros para su atención psicosocial

La Ley 1448 de 2011 establece que serán consideradas como víctimas aquellas personas que “individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos” (Delgado, 2015).

Durante el quinquenio 2016-2020, en total 13.282 personas víctimas del conflicto armado acudieron por primera vez a uno de los centros para su atención psicosocial. En 2016 se presentaron 1.049 personas y este número había aumentado hasta el año 2019

cuando se presentaron 4.223 personas. Sin embargo, en el año 2020 se observa una disminución en el número de personas atendidas con un 1.614, equivalente a una disminución del 38,2% en comparación al año inmediatamente anterior.

Desagregado por localidades:

En este periodo las localidades en las que más atenciones se realizaron fueron Suba, Bosa, Ciudad Bolívar, Kennedy y Engativá. En el 2020 las localidades donde se atendieron más casos fueron Bosa (458) Suba (238) y Kennedy (215).

Desagregado por género:

Desde el 2016 hasta el 2020 la mayoría de la atención psicosocial para víctimas del conflicto ha sido en mujeres. Para el año 2020, el 67,9% de las atenciones psicosociales para víctimas del conflicto fueron en mujeres, el 31,5% en hombres y 0,5% en transgénero.

Desagregado por etapas de ciclo vital:

Para el año 2016-2020, la mayoría de las personas víctimas del conflicto atendidas se encontraban entre los 18 y 59 años con un total de 6.724 personas atendidas.

Cumplimiento metas plan de desarrollo distrital

La tabla 20 muestra el grado de cumplimiento de alguna de las metas trazadoras del plan de salud de Bogotá el cual a su vez hace parte de la formulación del plan de desarrollo distrital 2020-2024. Se incluye el cumplimiento o no parcial de la respectiva meta. En general se observa un bajo cumplimiento del plan territorial de salud de Bogotá.

Tabla No. 19.
Abuso de sustancias psicoactivas-Notificación de Casos

Fuente: Secretaría Distrital de Salud de Bogotá.

Nombre del indicador	Línea de base año 2015						Metas año 2024				Cumplimiento al 2020
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2024	2024	2024		
Tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años	0,5	0,5	0	0	0	0	0	0	0	Cumple	
Razón de mortalidad materna x 100.000 NV	34,1	27,4	28,2	25,2	20,1	29,1	18,88	18,88	18,88	No cumple	
Porcentaje de nacidos vivos con 4 o más controles prenatales	90,2	89,5	88,4	87,9	85,4	82,2	94,1%	94,1%	94,1%	No cumple	
Tasa de mortalidad perinatal x 1.000 NV + Fetales	14,7	13,1	13,5	14,6	11,9	13,1	9,8	9,8	9,8	No cumple	
Tasa de mortalidad infantil en menores de 1 año (ajustada)	9,1	9,4	9,4	9,2	9,2	7,8	8,37	8,37	8,37	Cumple	
Tasa de mortalidad en menores de 5 años (ajustada)	10,6	11,2	11,2	10,8	11,00	9,1	8,5	8,5	8,5	Cumple	
Tasa de fecundidad específica en mujeres adolescentes de 15 a 19 años	48,2	43,8	38,7	34,6	31,2	27,5	34,7	34,7	34,7	Cumple	
Porcentaje de menores de 1 año con tercera dosis de pentavalente	90,60%	SD	88,70%	85,70%	89,30%	81,60%	95%	95%	95%	No cumple	
Porcentaje niños y niñas de 1 año con vacunación de triple viral	97,90%	95,30%	92,50%	89,60%	92,60%	84,70%	95%	95%	95%	No cumple	
Incidencia de sífilis congénita x 1.000 NV	1,09	1,3	1,6	1,5	1,5	1,6	1,0	1,0	1,0	No cumple	
Tasa de enfermedades crónicas no transmisibles en menores de 70 años x 100.000	19,7	20,1	19,9	16,8	18,8	19,2	12,7	12,7	12,7	No cumple	
Implementación de Modelo de salud basado en APS	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	No cumple	

IV. Relación del sector salud con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible marcan la ruta global de la Agenda 2030 con los compromisos de los países parte, para lograr un bienestar sostenible en los años venideros. Si bien hay unas metas del mundo, para Colombia las metas están declaradas en el CONPES 3918 de marzo de 2018 y sus anexos. En el Acuerdo No. 761 de 2020 del Consejo de Bogotá “por medio del cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del Distrito Capital 2020 – 2024” se establecieron algunas metas relacionadas con indicadores en salud de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Para los ODS que no tenían metas específicas, de acuerdo con las metas de país, realizamos un ejercicio para calcular las metas para Bogotá para el año 2024, en línea con lo que el Distrito Capital debe aportar para que el país logre las metas propuestas.

Varios de los indicadores contemplados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ya se encuentran descritos y analizados en el apartado anterior.

A continuación, se presenta la tabla no. 21 con los indicadores que hacen parte de los

ODS, su línea de base del año 2015, las metas para el 2024 y el comportamiento durante los últimos 6 años.

Destacamos que Bogotá ya ha superado la meta en los indicadores de afiliación a seguridad social en salud, embarazo en adolescentes (tasa de fecundidad en mujeres de 15 a 19 años) y en la incidencia de intoxicación por sustancias químicas y la tasa de mortalidad por desnutrición es 0 en los últimos 4 años.

En el caso de este último indicador, consideramos que es de utilidad limitada y que otros indicadores de desnutrición infantil, como ya se evidenció en el apartado anterior, son más útiles para la toma de decisiones informadas. En el caso particular de la desnutrición infantil vemos un deterioro de la situación que debe ser atendida por la administración a la mayor brevedad.

También observamos que se han presentado avances en cuanto a indicadores de mortalidad en menores de un año y mortalidad infantil acercándose a las metas establecidas.

Sin embargo, vemos retrocesos preocupantes en la razón de mortalidad materna, en la proporción de mujeres gestantes con con-

Tabla No. 21.
Indicadores ODS
y relación con
Plan Distrital de
Desarrollo, cumpli-
miento en Bogotá

Fuente: Secretaría
Distrital de Salud de
Bogotá.

ODS	Nombre del indicador	Línea de base año					Metas año 2030
		2015	2016	2017	2018	2019	
1.3	Porcentaje de población afiliada al sistema de seguridad social en salud	96,1%	95,3 %	94,70%	94,00%	102,60%	104,20%
2.2	Tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años	0,5	0,5	0	0	0	0
3.1	Razón de mortalidad materna x 100.000 NV	34,1	27,4	28,2	25,2	20,1	29,1
3.1	Porcentaje de nacidos vivos con 4 o más controles prenatales	90,2	89,5	88,4	87,9	85,4	82,2
3.2	Tasa de mortalidad neonatal tardía (por cada 1.000 NV)	1,92	2,06	2,13	1,88	SD	SD
3.2	Tasa de mortalidad infantil en menores de 1 año (ajustada)	9,1	9,4	9,4	9,2	9,2	7,5
3.2	Tasa de mortalidad en menores de 5 años (ajustada)	10,6	11,2	11,2	10,8	11,00	9,1
3.7	Tasa de fecundidad específica en mujeres adolescentes de 15 a 19 años	48,2	43,8	38,7	34,6	31,2	27,5
3.8	Porcentaje de menores de 1 año con tercera dosis de pentavalente	90,60%	SD	88,70%	85,70%	89,30%	81,60%
3.8	Porcentaje niños y niñas de 1 año con vacunación de triple viral	97,90%	95,3 %	92,50%	89,60%	92,60%	84,70%
3.9	Incidencia de intoxicaciones por sustancias químicas	72,3	68,4	72,2	48	42,1	25,4

troles prenatales y en las coberturas inefectivas de vacunación en niños. Es imperativo tomar acciones por parte de la administración para revertir estas tendencias.

V. Impactos y nuevas tendencias en el sector salud por la pandemia SARS-CoV-2

La pandemia por la COVID – 19 se ha comportado de una forma drástica en Bogotá, ya sea por la cantidad de población o por el nivel de globalización que maneja, con respecto a las demás ciudades de Colombia. Para comienzos de julio de 2021 la cifra de casos en la capital asciende a poco más del millón, siendo Suba, Kennedy y Engativá, las localidades más afectadas. Para el mismo tiempo se registran 24.420 muertes donde el grupo etario más afectado es el mayor de 60 años, datos que invitan a pensar en reformular el modelo en salud de Bogotá. Las camas de cuidado intensivo aumentaron en casi un 300%, pasando de 935 a 2.724, camas en las que ha oscilado su ocupación de manera importante, pero hay que destacar que, en los picos de la pandemia, no ha llegado al 100%. Cabe resaltar que, por su misma condición de distrito capital, le ha permitido tomar la mayor proporción de muestras de tamizaje para COVID-19.

Ahora bien, más allá de los retos que trajo esta coyuntura, es preciso poder comprender los campos que se deben fortalecer. El documento *Construyamos nuevos paradigmas de salud y protección social (2021)*, elaborado por el centro de pensamiento Así Vamos en Salud (AVS) de Colombia, ahonda en el papel que debería tener la protección social dentro

del Sistema de Salud colombiano, como el elemento primordial para fortalecer el Sistema. Según AVS, el SGSSS en Colombia tiene cuatro áreas en las que se debería desarrollar más (AVS, 2021):

PERSONAS, FAMILIAS Y COMUNIDADES:

En este campo se destaca la necesidad de comprender, diseñar y constituir un sistema de salud centrado en los individuos como eje principal. Lo anterior sugiere que la salud se debe equilibrar ante los modelos netamente medicalizados para concentrarse en la salud de las personas, a partir de modelos integrales, donde la educación y la promoción de la salud se transforman en los esquemas que determinan el bienestar físico y social de las comunidades.

INSTITUCIONALIDAD Y GOBERNANZA:

Dentro de este capítulo se destaca una necesidad constante, no sólo del sistema colombiano, sino en gran medida de los sistemas en vías de desarrollo; la de fortalecer el andamiaje de la gestión, la gobernabilidad institucional y la vigilancia. En este sentido, Colombia debería establecer estrategias de gobierno contemporáneas, donde la gobernanza multinivel y el fortalecimiento técnico de las entidades de gestión y vigilancia son

elementos que contribuirían a constituir un SGSSS más integral y articulado en sus diferentes niveles.

RECURSOS Y DESARROLLO SUSTENTABLE Y SOSTENIBLES:

Esta área enfatiza el análisis sobre la importancia de comprender los recursos de toda índole (financieros, capital humano e infraestructura), como las herramientas que facilitan la atención y el aseguramiento. Este capítulo presupone la urgente necesidad de conocer mejor la oferta actual de recursos, para determinar su mejor distribución a partir de una demanda diferencial.

CONDICIONES INICIALES Y RESULTADOS EN SALUD PÚBLICA:

a diferencia de otros trabajos académicos, este estudio comprende que los resultados en salud pública no sólo dependen de unas condiciones iniciales determinadas, sino de un conjunto de elementos sociales, culturales, políticos, económicos y epidemiológicos que inciden de forma directa en el estado de bienestar de las personas. Dicho lo anterior, es muy interesante el acercamiento que tienen los autores a las nuevas formas de bienestar, como es la salud mental, meditación y educación nutricional.

VI. Retos del sistema de salud en bogotá

En consecuencia de lo mencionado, es clave comprender que los Sistemas de Salud, en especial el del Distrito Capital debería mejorar 4 grandes campos de acción: gestión de salud diferencial en localidades; esquemas de prevención sanitaria; políticas de comunicación asertiva y pedagógica; como también en habilidades de articulación con los diferentes

niveles de gobierno. Dicho esto, y siguiendo la serie de recomendaciones que plantea Así Vamos en Salud en su documento de protección social, se sugiere que la Secretaría de Salud Distrital, en conjunto con los actores de apoyo, implementen las siguientes estrategias de acción (AVS, 2021):

Fuente: Así Vamos en Salud, 2021. Construyamos nuevos paradigmas de salud y protección social. Bogotá – Colombia

PERSONAS, FAMILIAS Y COMUNIDADES	Promoción y prevención integrales de salud en comunidades	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar acciones para estimular buenas prácticas, estilos de vida saludables y de bienestar en la población • Formar y capacitar en autocuidado al personal sanitario y comunidades • Implementar programas de alimentación saludable y actividad física en instituciones educativas • Implementar una estrategia de comunicación pública y difusión de mensajes en medios y redes sociales para proteger la salud • Promover modelos gratuitos o de bajo costo para el acceso a tecnologías
	Tecnologías de la información y la comunicación en el SGSSS	<ul style="list-style-type: none"> • Promover modelos gratuitos o de bajo costo para el acceso a tecnologías • Promover la educación digital desde los primeros niveles educativos: buen uso de las TIC, entendiendo que el acceso no es solo una cuestión de infraestructura sino también de habilidades
	Articulación intersectorial para la investigación y comunicación	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la investigación para identificar experiencias exitosas de implementación del enfoque intersectorial a nivel nacional e internacional • Priorizar la acción intersectorial a partir de la coordinación de objetivos compartidos con el sector educativo
	Investigación para promover el enfoque intersectorial	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la investigación para identificar experiencias exitosas de implementación del enfoque intersectorial • Promover investigaciones que identifiquen las necesidades y expectativas de las poblaciones, para así fomentar cambios de conducta e identificar factores de protección y riesgo

	Desarrollo normativo para la garantía en salud de la población	<ul style="list-style-type: none"> Definir normas y estándares claros para la inclusión al SGSSS desde un enfoque intersectorial
INSTITUCIONALIDAD Y GOBERNANZA	Gobernanza multinivel	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer la rectoría para responder de manera óptima a las funciones esenciales del SGSSS Experiencias locales de trabajo intersectorial Concertación entre los distintos niveles de administración y diferentes sectores del Sistema Crear organismos multilaterales con participación plural
	Fortalecimiento de la descentralización en salud	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer la Gestión Territorial en todas las localidades
	Coordinación intersectorial	<ul style="list-style-type: none"> Crear instancias que permitan compartir las experiencias con las entidades locales de salud con otros sectores Fortalecer la Comisión Intersectorial de Salud Pública
	Agenda internacional en salud	<ul style="list-style-type: none"> Entrar dentro de la definición y adaptación de los objetivos globales en salud que se determinen en una agenda cercana
CONDICIONES INICIALES Y RESULTADOS EN SALUD PÚBLICA	Cobertura sanitaria universal	<ul style="list-style-type: none"> Avanzar en la definición, integración y regulación de Equipos Multidisciplinarios en Salud (EMS) con enfoque educativo En su área de influencia, agilizar la implementación del Plan Nacional de Salud Rural (PNSR), haciendo énfasis en las localidades con mayor porcentaje de ruralidad Construir un mapa de perfiles epidemiológicos diferenciales entre lo rural y lo urbano a lo largo del territorio Distrital Regular el mercado de productos perjudiciales para la salud de la población e incrementar los recursos financieros para garantizar una mejor sostenibilidad del SGSSS
	Impulsar el uso de tics como una herramienta poderosa para potenciar acceso a los servicios en salud	<ul style="list-style-type: none"> Garantizar la conectividad, el uso, la apropiación y el conocimiento de las herramientas médicas tecnológicas en todo el territorio capital
	Intensificar la educación en la salud y la participación social	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer la educación en salud y la participación social de los individuos Diseñar una política de Cuidado y Autocuidado entre el sector salud y educación que garantice el aprendizaje de hábitos de vida saludables en las diferentes etapas del ciclo de vida

	Mejorar la atención y prestación de servicios en salud a partir de un esquema de incentivos	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar un esquema de incentivos para promover la buena salud enfocado en las aseguradoras, prestadoras y usuarios
	Incidir en los resultados y determinantes en salud a través de la acción intersectorial	<ul style="list-style-type: none"> • Intervenir en los diferentes ámbitos del desarrollo humano en salud, tomando la experiencia adquirida en el COVID-19 (ej., salud laboral)
	Dignificar la vida de la población rural	<ul style="list-style-type: none"> • Aprender de las experiencias vividas de la pandemia para dignificar la vida de la población rural

VII. Análisis y temáticas que van a marcar la agenda del sector salud para el distrito

La Atención Primaria en Salud Renovada: el Modelo que necesita Bogotá

Si bien la pandemia por la Covid-19 no terminado en Bogotá, se viene presentando la tercera oleada o pico pandémico. El virus SARS Covid-2 va a quedar endémico, habrá otras oleadas, esperamos de menor intensidad, pero es el momento de apostar por un nuevo Modelo de Salud para Bogotá.

Las EPS mejor llamadas EAPB (Entidades Administradoras de Planes de Beneficio) se subieron con algo de retraso a la respuesta frente a la pandemia. ¿Por qué ha sido difícil para estas entidades hacer visitas domiciliarias, seguimientos telefónicos, toma de muestras PCR en casa, identificar casos, contactos y cortar cadenas de transmisión en contactos familiares, sociales y laborales del caso confirmado? La respuesta es simple, porque el sistema de salud colombiano y el de Bogotá es asistencialista, restringido, basado en especialistas con acceso limitado. No es un modelo de Atención Primaria en Salud-APS. No se debe confundir la APS con el primer nivel de atención, error que vemos con frecuencia incluso entre los funcionarios de salud.

La Salud de los bogotanos ha cambiado en los últimos 20 años. En el año 1998 por ejemplo existían las “direcciones locales de salud”, conformadas por un grupo descentralizado

de funcionarios de salud en cada localidad a la cabeza de un director/a local de salud que fungía como una especie de Secretaría local de salud. Estas entidades, que eran más una desconcentración que descentralización de las responsabilidades del sector salud, tenían como función la inspección vigilancia y control de la oferta de servicios de salud y la coordinación de intervenciones del “plan de intervenciones básicas” de la localidad; que eran acciones de Promoción de la Salud y Prevención de la enfermedad.

En ese momento se comenzaron a presentar competencia por los recursos entre los directores de los hospitales públicos y las direcciones locales de salud. En la primera administración del alcalde Peñalosa hacia el año 2000, se dio fin a esta experiencia de tener una especie de secretarías locales de salud por ejemplo en Ciudad Bolívar, Engativá, Santa Fe, Usme y Usaquén. Sin embargo, es necesario insistir de nuevo en la autonomía de las alcaldías locales debido a que hacer gestión solamente desde el nivel central de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá-SDS es poco efectivo. Se hace necesario entonces de nuevo retomar la descentralización de la función de planeación y seguimiento por parte de las alcaldías territoriales o locales. Aun así, sigue

siendo muy grande esta jurisdicción por localidades como ya se mencionó. La excesiva concentración de funciones en el nivel central de la SDS no permite veces un acercamiento a los territorios, UPZ (Unidades Programáticas zonales) y barrios de las localidades. Para el año 2020 la localidad de Suba tiene 1,3 millones de habitantes, igual que Kennedy. Entre las dos suman la población de Medellín (2,6 millones de habitantes) y sus alcaldías locales no hacen dirección territorial de salud, sólo algunas funciones de inspección, vigilancia y control.

Para el año 2020 se cuentan con 4 subredes de servicios de salud, pero sus respectivas gerentes no desempeñan una función descentralizada de secretario de salud local sino que están más orientadas a la coordinación de la red pública de su jurisdicción, pero no son los orientadores, ni lideran el cumplimiento de los planes territoriales o locales de salud. La función de autoridad sanitaria en lo local se limita más, como ya se mencionó, a vigilancia sanitaria de establecimientos y a la vigilancia epidemiológica con equipos por subred y no por localidades.

La red de servicios también ha tenido cambios, para el año 2001, de 32 hospitales se pasó a 17 hospitales fusionados de la red de servicios adscrita a la Secretaría de Salud de Bogotá y permanecieron 4 de tercer nivel. Esta reestructuración permitió la creación de nuevas empresas sociales del Estado y la reorganización de la red de servicios asistenciales en Bogotá. Para el año 2018 el modelo de subredes permitió la fusión de los 21 Hospitales Públicos de la ciudad en cuatro subredes. Es hora entonces de pensar en desconcentrar y mejor descentralizar funciones de autoridad sanitaria en las localidades. La

actual SDS sigue siendo más la secretaría de la red pública que el rector y modulador del todo el sistema de seguridad social en salud de Bogotá Región.

El modelo de atención y el intento de avanzar hacia la atención primaria en salud también ha tenido desarrollos en Bogotá durante los últimos 20 años. Hacia el año 2004 la administración de Bogotá entró en controversia con la Ley 100 de 1993 y la administración de Lucho Garzón estableció el programa de “Salud a Su Hogar” que, mediante un equipo de médicos, enfermeras, promotores de salud y auxiliares de enfermería, se entraba a los hogares, a las casas de las familias para realizar actividades de educación a la salud, prevención y canalización u orientación a los servicios de salud; posteriormente este programa se replanteó y se llamó “Salud a su Casa” y conformó equipos integrados por un médico, enfermera y dos promotores para atender grupos de 800 familias. Estos programas tuvieron logros, pero también debilidades por falta de una línea de base y evaluaciones de efectividad, así como la articulación con las EPS. Para el 2018 la SDS en la segunda administración de Peñalosa decidió no entrar más en controversia con el sistema de seguridad social, sino que optó por dar énfasis al 1.5 millón de usuarios de Capital Salud, la aseguradora del régimen subsidiado de Bogotá que recoge la mayor proporción de población vulnerable en lo socioeconómico, adultos mayores y con mayor carga de morbilidad, estableciendo un programa de gestores de salud.

¿Cuál es el Modelo de Salud que propone la Administración Distrital?

El Plan Territorial de Salud Bogotá D.C.

2020-2024 incluyó como Objetivo: “Garantizar el derecho a la salud de la población de Bogotá D.C. a través de un modelo de atención integral en salud basado en APS que, ajustado con los enfoques diferencial poblacional, territorial y de género, permita la intervención en los determinantes sociales y ambientales que inciden en la salud de la población de la ciudad en el contexto del proceso de integración de Bogotá D.C. con la región, buscando el bienestar de todos los que habitan en ella” (SDS, 2020).

Por los contenidos de este objetivo se esboza más una Atención Primaria en Salud-APS más de tipo Renovado que Selectivo. Hay dos tipos de APS, la selectiva basada en la Declaración de Alma Ata de la Organización Mundial de la Salud-OMS del año 1978, y la APS Renovada fundamentada en la Comisión de Determinantes de la OMS año 2005.

La Atención Primaria en salud selectiva es aquella basada en el Enfoque de Necesidades y la APS Renovada en el Enfoque de Derechos.

El Enfoque de Necesidades implica suministrar los mínimos a la población, un paquete de intervenciones de bajo costo que mitigen y atenúen la carga de enfermedad por los eventos más prevalentes. Su visión es más curativa y reactiva. La APS Selectiva es la de Alma Ata ya que su Declaración afirma: “La atención primaria de salud es la asistencia sanitaria esencial basada en métodos y tecnologías prácticos, científicamente fundados y socialmente aceptables...”. Esto implicó para los países latinoamericanos el desarrollo de una salud pública basada en programas y los ya mencionados paquetes de beneficios; por ejemplo, un programa de intervenciones básicas que incluyera saneamiento ambiental

consulta de crecimiento y desarrollo, fomento de lactancia materna, acceso a medicamentos esenciales, programa ampliado de inmunizaciones, salas de hidratación oral y de infección respiratoria aguda.

La Declaración de Buenos Aires “*Hacia una estrategia de salud para la equidad, basada en la atención primaria*” del año del año 2007 ya señalaba: “A casi 30 años de Alma Ata, la situación de salud de gran parte de la humanidad es deplorable y no goza de una atención de salud integral, equitativa o ni siquiera básica”. Se resaltaba también un Enfoque de Derechos: “disfrutar el máximo grado de salud que se pueda alcanzar es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideas políticas.”

En el año 2005 en la 57° Sesión del Comité Regional de la OPS se formuló la Declaración sobre las Nuevas Orientaciones de la Atención Primaria de Salud: La Renovación de la Atención Primaria de Salud en las Américas. La APS Renovada implica:

- a) El acceso y cobertura universal a los servicios de salud, no solo atenciones básicas.
- b) La atención integral e integrada significa que el rango de los servicios disponibles debe ser suficiente para responder a las necesidades de salud de la población, incluyendo la provisión de servicios de promoción, prevención, diagnóstico precoz, curación, rehabilitación, atención paliativa y apoyo para el autocuidado.
- c) El énfasis en la en la Promoción de la Salud y Prevención de la enfermedad.

d) Orientación familiar y comunitaria significa que un Sistema de Salud Basado en la APS no descansa exclusivamente en una perspectiva clínica o individual.

e) Un Sistema Basado en la APS debe ser parte integral de las estrategias nacionales y locales de desarrollo socioeconómico, Esto son los Determinantes Sociales y Ambientales de la Salud.

f) Gobernanza de la Salud, lo cual implica la cogestión y cogobierno de las diversas formas de participación ciudadana, social y comunitaria en la afectación de los Determinantes Sociales Estructurales e Intermedios.

La necesidad de afectar positivamente los Determinantes Sociales fue expresada por la APS y renovada del año 2005 de esta manera: *“Al ser orientado por la APS, el sistema logra acoplarse íntimamente con acciones intersectoriales y con enfoques comunitarios que promueven el desarrollo humano y la salud. Las acciones intersectoriales se necesitan para abordar los determinantes de la salud de la población y para crear relaciones sinérgicas con otros actores y sectores. Ello requiere de vínculos estrechos entre las áreas públicas, privadas y no gubernamentales, tanto al interior como fuera de los servicios de salud, para que tengan impacto sobre la salud o sus determinantes, e incluyen: empleo y trabajo, educación, vivienda, producción y distribución de alimentos, ambiente, agua y saneamiento, y atención social, entre otros”.*

La APS Selectiva de Alma Ata, que fue pertinente en su momento, se ha perpetuado en nuestros servicios de salud que confunden la

APS con primer nivel de atención, este hecho los responde la APS Renovada de esta manera: “De esta forma, un Sistema de Salud Basado en la APS fortalece la atención primaria en su papel de atención de primer nivel, pero tiene elementos estructurales y funcionales adicionales que en forma significativa van más allá del primer nivel de atención a la salud”. Esto implica en la actualidad la necesidad de redes integrales de servicios de salud que rompen la lógica de los niveles de atención, que otorgan como puerta de entrada a los servicios de salud el ámbito de vida cotidiana de las personas, es decir su hogar, sitio, de trabajo, de estudio, su contexto social, lo cual implica que, los equipos extramurales de salud, se desplacen a estos espacios y que la atención en salud no se inicie necesariamente en la consulta externa, en el servicio de urgencia o la hospitalización.

Uno de los retos de la Administración en Bogotá Región es hacer cumplir con La Ley Estatutaria en Salud, Ley 1751 de 2015 que reconoció la Salud como Derecho Fundamental y autónomo en las siguientes acciones:

1. Una gestión en Salud basada en las personas, las familias y las comunidades. El Derecho a la salud implica un criterio de Universalidad en cuanto a que los “Los residentes en el territorio colombiano gozarán efectivamente del derecho fundamental a la salud en todas las etapas de la vida”.
2. Afectar positivamente los prerrequisitos de la Salud tal como lo estableció la Carta de Ottawa de 1986. Estos son los Determinantes sociales y Ambientales de la Salud. Esto implica mejorar sustancialmente la calidad y nivel de

vida de la población Bogotana.

3. Reconocer la necesidad de un Sistema de Salud más que un Sistema de Seguridad Social en Salud. Es decir, el centro del sistema de salud en Bogotá no es la SDS son los ciudadanos, las familias y las comunidades.

4. El enfoque de curso de vida como facilitador de la gestión de los planes, programas

y proyectos en salud. Se ha reconocido que el acceso y calidad a los servicios sanitarios constituyen una acumulación de ventajas o desventajas a lo largo del tiempo en los trayectos de vida individuales y familiares. El abordaje de curso de vida favorece unos servicios de salud que favorezcan la disminución al máximo de las iniquidades sociales en Bogotá. Esto implica también tener estrategias de Salud Familiar y de Medicina Familiar.

VIII. Conclusiones y Recomendaciones

E

1. Bogotá ha venido deteriorando entre el año 2019 y 2020 los indicadores de Salud Pública, debido a la pandemia, pero también a la débil respuesta institucional del Sector Salud en el distrito Capital frente al Cumplimiento de los ODS en Salud los cuales deben considerarse como un mínimo exigible.

2. Los Objetivos de Desarrollo Sostenibles ODS fueron formulados en el año 2015 por la Asamblea General de Naciones Unidas, cuando los países adoptaron la llamada Agenda 2030. Los ODS son las metas que los países y territorios debieron cumplir al año 2030. No es la máxima exigibilidad sino un mínimo. Esto indica que si una ciudad ya cumplió alguno de los ODS debe proponerse metas poblacionales más ambiciosas.

3. No se ha consolidado en Bogotá un Modelo de Atención en Salud que responda al cumplimiento de la Ley Estatutaria en Salud y que garantice el Derecho a la Salud con sus enfoques basados en la Atención Primaria Renovada; Afectación Positiva de Determinantes Sociales y ambientales y el desarrollo de la Salud Familiar.

4. La Ley Estatutaria en Salud, Ley 1751 de 2015 reconoce la Salud como Derecho Fundamental y autónomo en las siguientes acciones:

-Una gestión en Salud basada en las personas, las familias y las comunidades. El Derecho a la salud implica un criterio de universalidad en cuanto a que los “los residentes en el territorio colombiano gozarán efectivamente del derecho fundamental a la salud en todas las etapas de la vida”.

-Reconocer la necesidad de afectar unos prerrequisitos de la Salud tal como lo estableció la Carta de Ottawa de 1986. Estos son los Determinantes sociales y Ambientales de la Salud.

-Reconocer la necesidad de un Sistema de Salud más que un sistema de seguridad social en salud.

El enfoque de curso de vida como facilitador de la gestión de las RIAS. Se ha reconocido que el acceso y -calidad a los servicios sanitarios constituyen una acumulación de ventajas o desventajas a lo largo del tiempo en los trayectos de vida individuales y familiares. El abordaje de curso de vida favorece unos servicios de salud para la disminución de la inequidad en salud.

5. Es necesario replantear las priori-

dades que se deben tener en cuenta en el sector de la salud. Se recomienda impactar 4 áreas del sistema de protección social: sistema de salud centrado en los individuos como eje principal, fortalecimiento de la institución y la gobernanza, recursos y desarrollo sustentable y sostenible y por último los resultados en salud pública como consecuencia de unas condiciones iniciales que deben ser abordadas.

6. Se considera relevante evaluar 4 importantes campos del sector: gestión de salud diferencial en las localidades, esquemas de prevención sanitaria, políticas de comunicación asertiva y habilidades en la articulación con los diferentes niveles de gobierno.

7. Las enfermedades Crónicas son trasmisibles continúan siendo la primera causa de morbimortalidad en Bo-

gotá; aún en los momentos pandémicos por la COVID-19. Se ha reconocido que los principales factores de riesgo para las enfermedades crónicas no trasmisibles a nivel urbano son:

-La Malnutrición, que produce sobre peso y obesidad.

-El sedentarismo.

-El hábito de cigarrillo y el consumo de alcohol.

-La contaminación del aire.

-El estrés o tensión psicosocial.

A lo anterior se une la transición demográfica de la población bogotana caracterizada por envejecimiento progresivo. El índice de vejez en Bogotá, que expresa la relación entre la cantidad de personas adultas mayores y la cantidad de niños y jóvenes ha variado de 8% en el año 2005, a 13% en el 2019 y una proyección superior al 15% para el año 2022.

XI. Referencias

1. Objetivos de Desarrollo

Sostenible. (S.F). Objetivo 3:

Salud y bienestar. Tomado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/health/> el 15 de julio de 2021.

2. Organización Panamericana de la Salud. (2014).

Cobertura universal de la salud. Tomado de: <https://www.paho.org/es/temas/salud-universal> el 15 de julio de 2021.

3. Organización Panamericana de la salud. (2020).

Discapacidad. Tomado de: <https://www.paho.org/es/temas/discapacidad#:~:text=El%20concepto%20de%20personas%20con,de%20igualdad%20con%20los%20dem%C3%A1s> el 15 de julio de 2021.

4. Instituto Nacional de Salud. (2019).

Informe carga de enfermedad ambiental en Colombia. Tomado de: <https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/Informe-Carga-de-Enfermedad-Ambiental-en-Colombia.aspx> el 15 de julio de 2021.

5. Delgado, M. (2015).

Las víctimas del conflicto armado colombiano en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: apropiación y re significación de una categoría jurídica. Tomado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532015000200005#:~:text=La%20Ley%201448%20de%202011%20establece%20que%20ser%C3%A1n%20consideradas%20como,y%20manifiestas%20a%20las%20normashttps://www.ictj.org/sites/default/files/subsites/ictj/docs/Ley1448/Sentencia_de_constitucionalidad-Ley1448-C-781 el 15 de julio de 2021.

el 15 de julio de 2021.

6. Secretaria de salud de Bogotá.(2020).

Plan territorial de salud de Bogotá 2020-2024. Tomado de: <https://www.subredsuoccidente.gov.co/sites/default/files/planeacion/DOCUMENTO%20PTS%202020-2024%20%2027042020.pdf> el 15 de julio de 2021.

7. Objetivos de Desarrollo Sostenible. (S.F).

Objetivos: Salud y bienestar. Tomado de: <https://www.ods.gov.co/es/objetivos/salud-y-bienestar> el 15 de julio de 2021.

8. ODC. (2016).

Estudio de consumo de sustancias psicoactivas en Bogotá. D.C. Tomado de: <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/consumo/estudios/locales/CO031052016-estudio-consumo-sustancias-psicoactivas-bogota-2016.pdf> el 15 julio de 2021.

9. Así Vamos en Salud, 2021.

Construyamos nuevos paradigmas de salud y protección social. Bogotá – Colombia.



CÓMO VAMOS EN
EDUCACIÓN

CÓMO VAMOS EN EDUCACIÓN^{*1}

I. Introducción

“La educación no solo es un derecho humano fundamental, sino que es un derecho habilitante con repercusiones directas en el ejercicio de todos los demás derechos humanos. Es un bien común global y un impulsor destacado para avanzar en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible en su condición de piedra angular de sociedades pacíficas justas, igualitarias e inclusivas. Cuando se derrumban los sistemas educativos no se pueden mantener sociedades prósperas y productivas ni la paz” (Naciones Unidas: 2020, pág. 4).

El año 2020 marcará un hito histórico para la humanidad. La pandemia derivada de la enfermedad del virus de la COVID-19 no sólo ha mostrado resultados dramáticos en relación con la salud de la población, sino otro tipo de afectaciones en sectores como la economía, el desarrollo social, y por supuesto la educación. Naciones Unidas (2020) ha indicado que la pandemia:

(...) ha provocado la mayor interrupción de la historia en los sistemas educativos, que ha afectado a casi 1.600 millones de alumnos en más de 190 países en todos los continentes. Los cierres de escuelas y otros centros de enseñanza han

afectado al 94% de los estudiantes de todo el mundo, una cifra que asciende al 99% en países de ingreso bajo y mediano bajo (pág. 2).

Este cierre de escuelas incidió en cambios en las formas de relación entre docentes y estudiantes; en los modos en que se desarrollan las prácticas de enseñanza y se promueven los aprendizajes; en las formas de organización de los currículos; y en la necesidad de incorporar de manera acelerada, a los sistemas educativos, y en particular a las prácticas docentes, las tecnologías de la información y la comunicación, para dar respuesta al derecho a la educación y para mitigar efectos mayores en términos de deserción, pérdida de años escolares, disminución de la calidad educativa; así como incidencias en aspectos socioemocionales de los niños, las niñas y los jóvenes; surge el temor en cuanto al aumento de disparidades educativas. La COVID-19 contribuyó a visibilizar brechas e inequidades educativas, especialmente para las poblaciones de mayor vulnerabilidad social, económica, educativa.

La reflexión sobre los procesos educativos y los avances que habían logrado los países, constituye una gran preocupación

* Este capítulo fue elaborado por la Pontificia Universidad Javeriana- Facultad de Educación. Autor: Yolanda Castro Robles- Docente Investigadora- directora Unidad de Pregrados- Facultad de Educación- Coordinadora de la línea de investigación políticas y gestión de sistemas educativos.

¹Agradecimientos por su participación y aportes en la mesa técnica a los siguientes expertos: Ángel Pérez Martínez: Experto en educación. Enrique Bayer Tamayo: Experto en educación de la Universidad de la Sabana. Javier Duván Amado Acosta: director ejecutivo Asociación Colombiana de Instituciones de Educación Superior con Formación Técnica Profesional, Tecnológica o Universitaria ACIET. Paola Andrea Vargas: Asesora Jurídica de ACIET. Nathaly Tocarruncho: Community Manager de ACIET. Pablo Jaramillo: director general de Alianza Educativa. Rosa María Cely Herrera: Facultad de Educación de la Fundación Universitaria Compensar. José Eslava: Experto en educación. Gabriel Torres: Experto en educación.

en varios sentidos: por un lado, en cuanto al retraso que puede generar no sólo el cierre de las instituciones educativas, sino la poca preparación para retomar nuevas modalidades educativas que garanticen los aprendizajes y el bienestar de los niños, las niñas y los jóvenes; la capacidad de los sistemas para invertir más en educación e incidir en aquellos problemas asociados al aprendizaje, aspectos socioemocionales en los sujetos, y en la ampliación de alternativas que potencien las capacidades y los aprendizajes que dejaron de generarse por los problemas de la pandemia; consolidación de modelos educativos y pedagógicos que flexibilicen los sistemas y las prácticas educativas en función de las necesidades que hoy presentan las poblaciones estudiantiles; los procesos de acompañamiento que requieren los docentes para construir nuevas miradas sobre el aprendizaje, la enseñanza en un contexto marcado por inequidades sociales; finalmente, los efectos que en otros ámbitos se han producido y que no pueden ser ajenos a las intervenciones educativas: seguridad alimentaria, bienestar individual y social, salud mental de los estudiantes, de los docentes y en general de las comunidades educativas; entre muchos otros. Estos últimos asumidos desde una perspectiva multisectorial.

En relación con los procesos de aprendizaje, gran parte de la preocupación mundial es perder lo que se ha alcanzado y estar dejando una nueva brecha educativa, que a futuro tendrá repercusiones en las nuevas generaciones de niños y niñas:

Las consecuencias pueden ser mayores en los primeros años de la educación. Las simulaciones realizadas en países en desarrollo que participan

en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) demuestran que, sin medidas correctivas, una pérdida de un tercio del aprendizaje (equivalente a un cierre de las escuelas de tres meses) durante el tercer grado puede provocar que un 72 % de los estudiantes se queden tan rezagados que para el décimo grado habrán abandonado la escuela o no serán capaces de aprender nada en ella. (Naciones Unidas: 2020, pág. 9).

Los análisis planteados por organismos internacionales como la Unesco, (2002-2021), dan cuenta de las vulnerabilidades tanto en de los sistemas educativos, como en las sociedades para enfrentar los efectos de la pandemia; reiteran la necesidad de producir transformaciones que tengan niveles de incidencia a nivel estructural (uno de ellos, priorizar la inversión en educación, trabajar articuladamente entre sectores educación-salud; educación-economía); explicitan la importancia de hacer seguimiento a las poblaciones de niños, niñas y jóvenes que hoy se han retirado de los sistemas educativos y que pueden no tener un retorno rápido, o simplemente, no regresar, esto último con un mayor efectos en las niñas. Problemas como los anteriores pueden agudizarse en las sociedades que viene trabajando alternamente en la disminución de la pobreza, erradicación de las violencias estructurales y sociales, inequidades educativas, entre otros.

Las interrupciones provocadas por la COVID-19 en la vida cotidiana han provocado que hasta 40 millones de niños en todo el mundo hayan perdido tiempo de enseñanza en su pri-

mer año de educación preescolar, un año fundamental. Por lo tanto, han perdido acceso a un entorno estimulante y enriquecedor, oportunidades de aprendizaje, interacción social y, en algunos casos, nutrición adecuada. Es probable que esa situación ponga en peligro su desarrollo saludable a largo plazo, especialmente en el caso de niños de familias pobres y desfavorecidas. (Unesco: 2020, pág. 14).

El contexto actual, pone de manifiesto la necesidad de repensar diversos aspectos en función de los procesos socioeducativos, y en la búsqueda del bienestar individual y social, que minimice las brechas existentes en términos de aprendizaje, que no agudice las inequidades sociales que países como Colombia viven de manera permanente. Algunos de esos aspectos, refieren de manera concreta a:

- Consolidación de entornos propicios para acceder al aprendizaje.
- Promoción de alternativas y modalidades de enseñanza y de aprendizaje diversificado, acorde con los contextos y posibilidades reales de sociedades altamente inequitativas.
- Flexibilización de los currículos, a través de ejercicios reflexivos amplios y críticos que analicen críticamente lo que es significativo aprender, teniendo como referencia en contexto.
- Potenciación de competencias digitales para que todos los niños,

las niñas y los jóvenes puedan acceder en igualdad de condiciones a experiencias educativas y formativas que promuevan sus aprendizajes y su desarrollo humano y social.

Los retos que se avecinan para los sistemas educativos son amplios, complejos, diversos y necesarios. Requieren de voluntades políticas y económicas, sugieren articulaciones estructurales; establecen marcos de acción social basados en la pertinencia de la educación como uno de los sectores de mayor incidencia en las transformaciones sociales que se requieren para asumir, no sólo los efectos de la pandemia (que lo que hizo fue visibilizar brechas e inequidades en educación), sino fundamentalmente, para seguir avanzando hacia el desarrollo sostenible y humano que el mundo necesita.

Los llamados están relacionados con varias acciones en las que se promuevan tanto en los sistemas como en los sujetos capacidades para:

- Ser resiliente frente a las adversidades vividas por la pandemia y otros problemas de carácter estructural ligados a la educación,
- Construir un futuro para la educación marcado por procesos de inclusión social, cultural.
- Tener capacidad de innovación social, educativa y pedagógica.
- Estimular procesos educativos incluyentes, diversos y justos
- Establecer alianzas entre gobiernos y sectores sociales hacia las reformas educativas que el contexto

actual exige, guardando respeto por la diversidad local, regional y mundial.

- Movilizar recursos internos para la educación, focalizando necesidades en términos de aprendizaje, calidad y bienestar.
- Asumir la crisis actual como una oportunidad para pensar en políticas educativas capaces de una nueva lectura sobre los problemas que el sector educativo debe realmente priorizar.
- Promover liderazgos colectivos al interior de las instituciones educativas para enfrentar la crisis y para inducir a la creación de alternativas viables en cada contexto.
- Estimular prácticas educativas centradas tanto en el aprendizaje como en la enseñanza posibilitadoras de mayores niveles de calidad educativa, retención de estudiantes dentro del sistema y disminución de los niveles de deserción.
- Articular los diferentes niveles de los sistemas educativos que promueva mayores oportunidades de educación y empleo a las nuevas generaciones.
- Fortalecer la condición docente tanto a nivel laboral, profesional como formativo.

Muchos más podrían ser los retos y demandas para la educación y para los distintos sistemas educativos. Para el caso particular de Bogotá, una lectura sobre Cómo Vamos en Educación en el primer año del gobierno de la alcaldesa Claudia López (2020), no puede quedar por fuera de este contexto; contrariamente, comprender los

desarrollos, avances y áreas a fortalecer para la educación, requiere de un lente abierto, capaz de reconocer este contexto, y poder explicar los cambios que han de producirse para apostar, ya no sólo a la calidad educativa, sino a una educación que proyecte nuevas capacidades para asumir los problemas generados por la pandemia en términos de aprendizaje, rezagos sociales, brechas y, sobre todo, en relación con el bienestar social y emocional de los niños, las niñas y los jóvenes que, encuentran en la educación, una oportunidad para su propio desarrollo y el de sus familias.

En este contexto, el informe sobre los avances en educación, es resultado de varios referentes; por un lado, de la información que tiene tanto la Secretaría de Educación del Distrito como el Ministerio de Educación Nacional respecto a los indicadores de calidad; por otro lado, de los aportes de representantes del sector académico, económico, gremial y docente que han aportado con diversas lecturas para mostrar los avances, pero también los retos que tiene la ciudad; asimismo, de la revisión de las metas planteadas en el Plan de Desarrollo 2020-2024 en cuanto a sus avances y perspectivas.

En este orden de ideas, la estructura que tiene el informe es la siguiente: una primera parte centrada en el diagnóstico a partir de indicadores como matrícula, cobertura, deserción, repitencia, aprobación y reprobación, y, calidad educativa, estableciendo comparaciones con el año inmediatamente anterior. La segunda parte ubica algunas de las metas del plan de desarrollo sobre las que se quiere hacer especial acento, y que, indudablemente están asociadas a la situación actual que se está viviendo a propósito

de la pandemia; con base en los diálogos con expertos y con el equipo de la Secretaría de Educación del Distrito – SED se han encontrado pistas interesantes respecto a cómo seguir trabajando para garantizar el derecho a la educación, una educación que se pregunte hoy por el sujeto que se está formado por sus aprendizajes y su bienestar socioemocional. Finalmente, el tercer capítulo, realiza un balance general de las metas del plan en términos de sus avances y retos. Al final, se presentan algunas conclusiones derivadas de este análisis.

Lo particular de este informe, es que se ubica en una línea que pone en relación varios aspectos: 1) las metas del plan de desa-

rollo, como ámbitos que necesariamente tuvieron ajustes y transformaciones desde la lectura de lo que fue el año 2020; 2) una visibilización de acciones interesantes generadas en el contexto de Bogotá; y 3) la definición de algunos aspectos que deben tenerse en cuenta para seguir fortaleciendo el sistema educativo, para que, la educación no sólo sea reconocida socialmente como necesaria, sino que ella misma apunte a generar cambios. Como lo indica la Unesco “(...) esos cambios también han puesto de manifiesto que el prometedor futuro del aprendizaje y los cambios acelerados en las formas de impartir una educación de calidad deben ser indisolubles del imperativo de no dejar a nadie atrás”. (2020: pág. 3).

II. DIAGNÓSTICO DEL SECTOR

Resulta interesante mostrar los resultados de la ciudad en cuanto a los indicadores de calidad para el sector educación. En el informe correspondiente al análisis del 2019, se indicaba la relevancia de analizar estos indicadores en tanto se iniciaba en la ciudad un nuevo periodo de gobierno, con 27 nuevas metas para el sector que fueron proyectadas dentro del Plan de Desarrollo, sin incluir en ese momento, el contexto de pandemia.

Es claro que el contexto, no sólo implica analizar los resultados alcanzados por la ciudad en relación con estas metas, sino también las decisiones de política en relación con las mismas, los ajustes producidos, y, en consecuencia, las afectaciones que ha tenido el sistema educativo distrital en este sentido.

Este informe presenta un análisis comparativo de los siguientes indicadores: matrícula, cobertura, deserción, repitencia, aprobación y reprobación, y, calidad educativa. Los indicadores se seleccionaron porque ellos permiten tener una mirada amplia al sector y en especial, a los efectos que la pandemia ha producido en ellos, para desde allí, derivar decisiones de política educativa para el Distrito Capital.

Matricula

Existe la tendencia a una reducción en el número de niños, niñas y jóvenes matriculados en la ciudad respecto a los datos que se vienen dando en años anteriores. Con base en los datos estimados por la Secretaría de Educación Distrital, el 2020 marcó una disminución del 3,54% del total de estudiantes matriculados respecto al año 2019, porcentaje que significa un total de 47.030 estudiantes menos dentro del sistema.

Lo particular de este dato global es que dicha disminución se dio especialmente en el sector No Oficial (9,75% de disminución – comparándolo con el 2019 en este sector), pero con aumento en el Oficial en un 0,75%.

Lo anterior puede explicarse, por los efectos de la COVID-19 en relación con el decrecimiento de los ingresos de las familias que incidió en decisiones como cambio de colegio del No Oficial (privado) al Oficial, o retiros (temporales o totales) del sistema educativo.

Inicialmente, es importante dar cuenta de la Población en Edad Escolar (PEE) en la ciudad de Bogotá, desde los años 2016 y hasta el 2020. La información se encuentra desagregada por sexo, a fecha del reporte de la

SED no se contaba con la información territorializada del Censo Nacional de Población y Vivienda del DANE. Los datos iniciales respecto a la PEE que se tienen corresponden con:

En lo que respecta a la comparación entre 2019 y 2020, el número de PPE se ha mantenido, información que da cuenta de un seguimiento claro a la población estudiantil de la ciudad. Los decrecimientos manifestados del 2016 al 2020, corresponden como se ha indicado en los informes del 2017, 2018 y 2019 a que los niveles de natalidad han bajado en el contexto del país y de la ciudad.

Respecto a las diferencias de matrícula por sexo, la tendencia que ha predominado a lo largo del periodo examinado (2011-2020) es un mayor número de estudiantes del sexo masculino matriculados en instituciones educativas de carácter oficial. En el último año la relación es de 50,72% para el caso masculino, frente a un 49,28% del femenino.

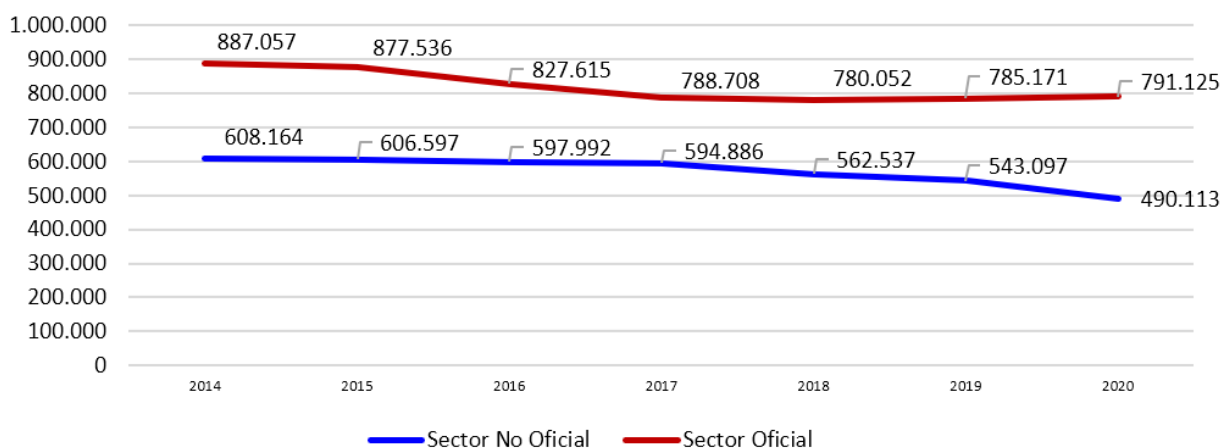
Estos mismos datos, respecto al sector privado², indican que predominan estudiantes de sexo masculino, respecto al femenino, mostrando las siguientes equivalencias porcentuales: 51,06% en el primero, y 48,94% en el segundo para el año 2020 (Ver gráfica No. 3

Tabla No. 1:
Población en Edad Escolar (PEE) de 5 a 16 años- Bogotá 2016-2020

Año	2016	2017	2018	2019	2020
Hombres	630.249	612.683	599.093	600.586	600.906
Mujeres	608.490	591.899	580.189	580.945	580.691
Total	1.238.739	1.204.582	1.179.282	1.181.531	1.181.597

Fuente: proyecciones y retroproyecciones Censo Nacional de Población y Vivienda DANE 2018. Elaboración y cálculos: Oficina Asesora de Planeación - SED. Grupo Gestión de Información.

Gráfica No. 1. Matrícula oficial y no oficial en Bogotá, 2014 -2020

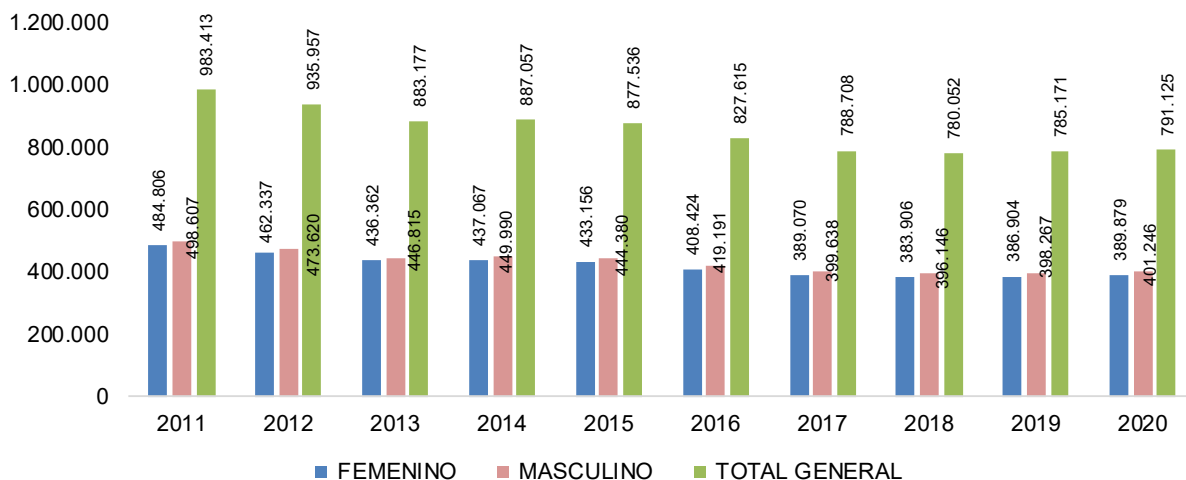


Fuente: Secretaría de Educación del Distrito. Simat: Sistema de Inscripciones de la SED - Respuesta Programa Bogotá Cómo Vamos, marzo 2021. Anexo 6 A fecha de corte 2011-2018 febrero para cada vigencia. 2019, 2020 marzo 31

²La Secretaría de Educación calcula la matrícula privada con base en lo reportado por los colegios privados durante el proceso del Censo Estadístico adelantado por el DANE, mejor conocido como Censo C-600, que se complementa mediante la metodología de imputación de datos para cada vigencia.

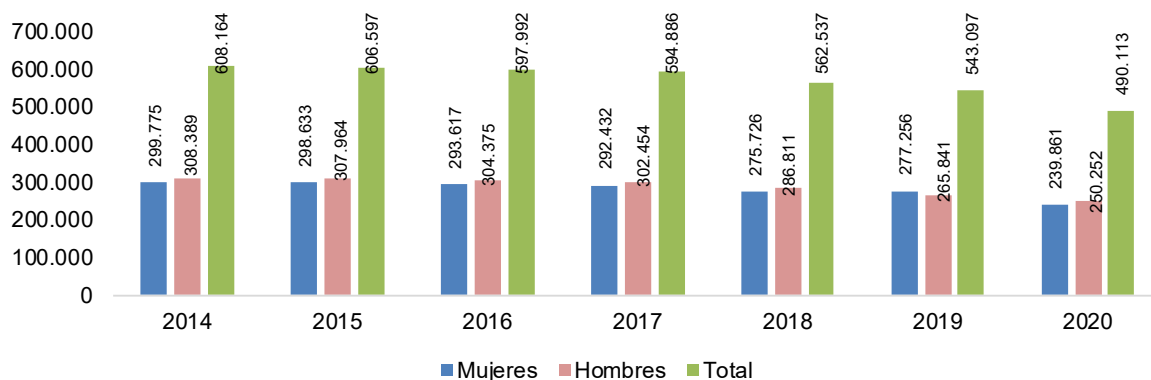
Gráfica No. 2.
Matriculación oficial por género 2011-2020

Fuente: Secretaría de Educación del Distrito. Anexo 6 A fecha de corte 2011-2018 febrero para cada vigencia. 2019, 2020 marzo 31. 2020 anexo 5A - SIMAT, Ministerio de Educación Nacional con fecha de corte 30 de septiembre.



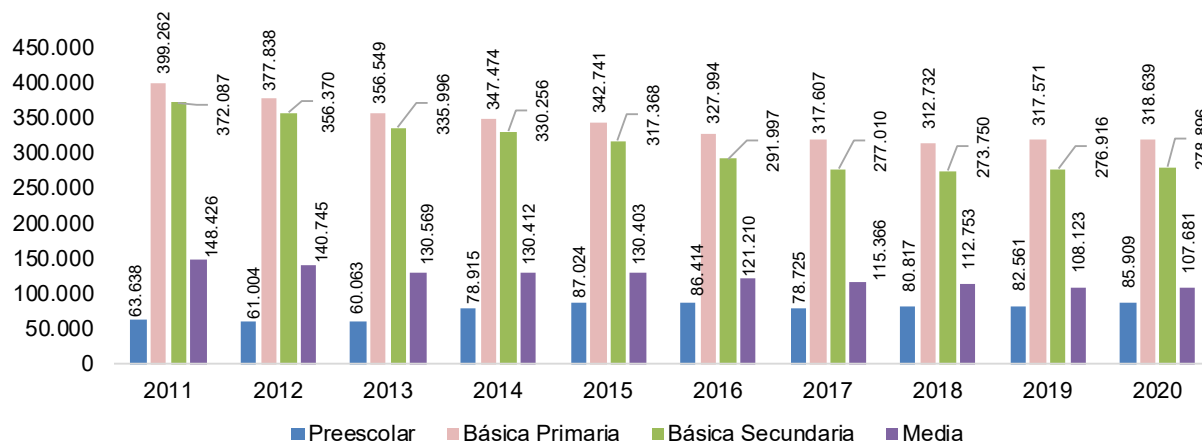
Gráfica No. 3.
Matriculación No oficial - privado por género 2014-2020

Fuente: Secretaría de Educación del Distrito. Anexo 6 A fecha de corte 2011-2018 febrero para cada vigencia. 2019, 2020 marzo 31. Antes del 2014 no se tiene este nivel de desagregación.



Gráfica No. 4.
Matriculación oficial por nivel educativo 2011-2020

Fuente: Anexo 6 A fecha de corte 2011-2018 febrero para cada vigencia. 2019, 2020 marzo 31



Durante el año 2019 no se realizó un comparativo por años respecto a la matrícula por nivel educativo. Para el periodo 2020 se considera relevante incorporar los en tanto las metas del actual plan de desarrollo ubicaron como áreas estratégicas el aumento de cobertura, especialmente en los primeros niveles educativos. Visto así, la información que se tiene es la siguiente:

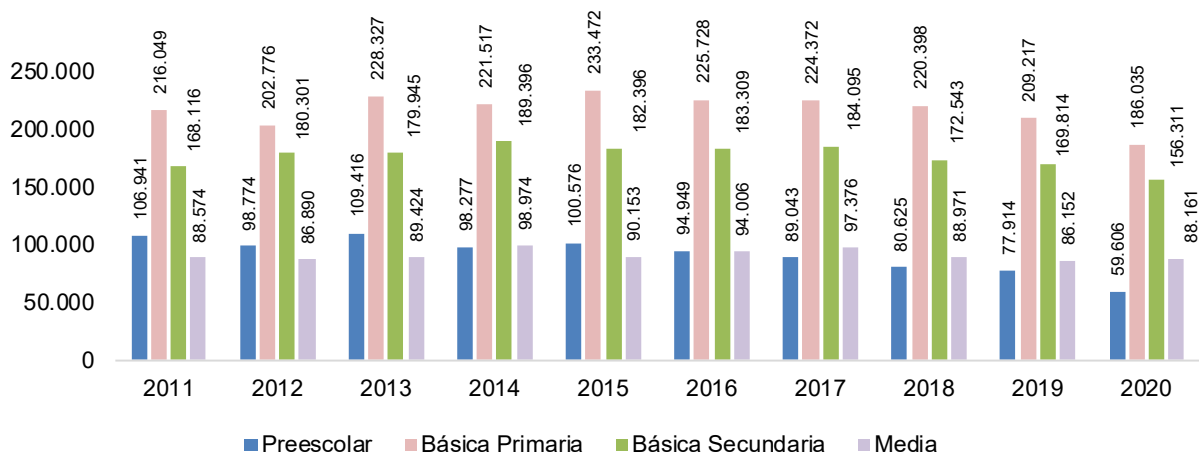
Los datos muestran que para el sector *Oficial* hay incremento en la matrícula (respecto al año 2019) en los niveles de preescolar (4,05%); básica primaria (0,33%) y básica secundaria (0,71%), lo cual es coincidente con el aumento de matrícula en el periodo 2020. Visto así, se puede concluir que el sector (en estos niveles) no fue afectado significativamente por efectos de la pandemia en lo que corresponde con la matrícula oficial. Contrariamente hubo aumentos en la mayor parte de los niveles revisados. Para el caso del nivel de educación media, se observa una disminución en un (0,40), el cual correspon-

de con un total de 442 jóvenes que no asistieron a la escuela en este nivel.

En lo que respecta al sector No Oficial-privado, los datos de matrícula³ en cada uno de los niveles indican que hubo un decrecimiento importante en el nivel de preescolar en un 23,49% lo que significa una diferencia de 18.308 niños que no asistieron a la escuela (gráfica No. 5). “en el sector no oficial, la matrícula en el nivel de preescolar presentó en el quinquenio una reducción de 37,2%, equivalente a una disminución de 11,0% promedio anual” (SED: 2020, pág. 5).

Dos posibles explicaciones. Por un lado, el bajo nivel de natalidad que se viene presentando en la ciudad en los últimos años y que ha sido reportado en informes anteriores; por otro, la situación económica de las familias que no les permitió seguir matriculando a sus niños en instituciones educativas privadas. Lo clave del dato es lo siguiente: aunque pudieron migrar al sector Oficial, tan solo lo hizo un total de 3.348 niños y niñas, tal como lo muestra la **gráfica No. 5**.

Gráfica No.5.
Matrícula No Oficial – privado por nivel educativo 2014-2020



Fuente: 2011 - 2019 Registro de Información Estadística SED y Censo C600. Matrícula privada con metodología de imputación de datos para cada vigencia. 2020 anexo 5A - SIMAT, Ministerio de Educación Nacional con fecha de corte 30 de septiembre

³La Secretaría de Educación calcula la matrícula privada con base en lo reportado por los colegios privados durante el proceso del Censo Estadístico adelantado por el DANE, mejor conocido como Censo C-600, que se complementa mediante la metodología de imputación de datos para cada vigencia. La localidad de Sumapaz no cuenta con matrícula privada, por lo que no se presenta en el reporte para esta localidad. Los años anteriores a 2014 no cuentan con registro estadístico por género y el registro de la información no permite la desagregación de datos por estrato ni por nacionalidad. Teniendo en consideración que el registro de la información de matrícula para el sector no oficial en el Anexo 5A del Sistema Integrado de Matrícula - SIMAT del Ministerio de Educación Nacional ha venido mejorado progresivamente en calidad y confiabilidad, se decidió tomar este dato como fuente de información para la vigencia 2020*. Tomado de: Secretaría de Educación del Distrito. Respuesta a Bogotá Cómo Vamos, marzo de 2021, pág. 3.

Esta misma reducción se da en la básica primaria, en tanto 23.183 niños y niñas no se matricularon, lo que significa un total del 15,59%. Al comparar el aumento que tuvo la matrícula oficial en este nivel educativo, se puede advertir que tan solo aumentó en 1.068 estudiantes. De este modo, sobre esos 22.115 no se tiene información sobre su continuidad dentro del sistema educativo.

Respecto a la **educación básica secundaria** existe una información muy similar que en primaria. Aquí hubo un grupo menor de 13.503, es decir un 7,95% no continuaron sus estudios. Finalmente, para el caso de la **educación media**, el dato es a la inversa, se reportó una ampliación en la matrícula del 2,33%, que corresponde con un total de 2.009 estudiantes.

Los resultados en este sector No Oficial-privado, permite establecer tres elementos para tener en cuenta por parte del sistema educativo distrital, de manera que, pueda reconocer las situaciones particulares de estos estudiantes. Por un lado, relacionar la cantidad de estudiantes que efectivamente migraron del sector privado al Oficial, para

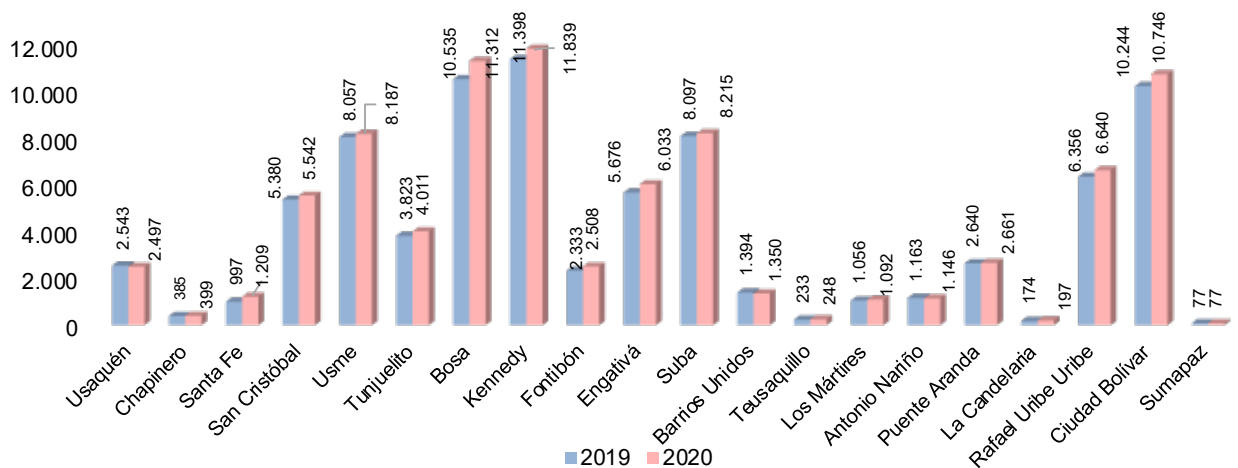
garantizar su derecho a la educación; por otro lado, identificar qué ha pasado con los 22.115 niños y niñas que están por fuera de la educación preescolar y con los 13.503 de la educación básica. El margen da cuenta de un número importante de menores de once (11) años que están por fuera de su nivel de escolaridad, generando no sólo rezago en la formación académica, sino aumentando las brechas educativas existentes.

Finalmente, es necesario identificar estrategias de retorno a la educación y acciones educativas y pedagógicas, que les permita nivelar su proceso formativo. Los factores asociados a esta matrícula también deben ser identificados e intervenidos por el sistema educativo de Bogotá, para definir alternativas viables de retorno a la escuela, según cada caso particular.

Este análisis puede darse diferenciando las localidades de la ciudad, en tanto allí se han dado cambios en lo que corresponde a primera infancia. En la gráfica No. 6, se reflejan estos resultados en el nivel Oficial, y en la No. 7 aquellos relacionados con el No Oficial-privado.

Gráfica No. 6.
Matrícula Oficial primera infancia preescolar por Localidad 2019-2020

Fuente: Secretaría de Educación Distrital. Anexo 6 A corte febrero para cada vigencia.



La gráfica No. 6 busca comparar el 2019-2020, por cuanto el crecimiento de matrícula en el nivel de preescolar es una de las metas clave del distrito en este nuevo plan de desarrollo. Como lo indicaban los análisis anteriores, el sector Oficial no tuvo disminuciones significativas en preescolar. No obstante, donde hay reducciones son las Localidades de Usaquén, Barrios Unidos, Puente Aranda y La Candelaria. La SED hace un análisis respecto a su propio comportamiento en cuanto al nivel de preescolar, así:

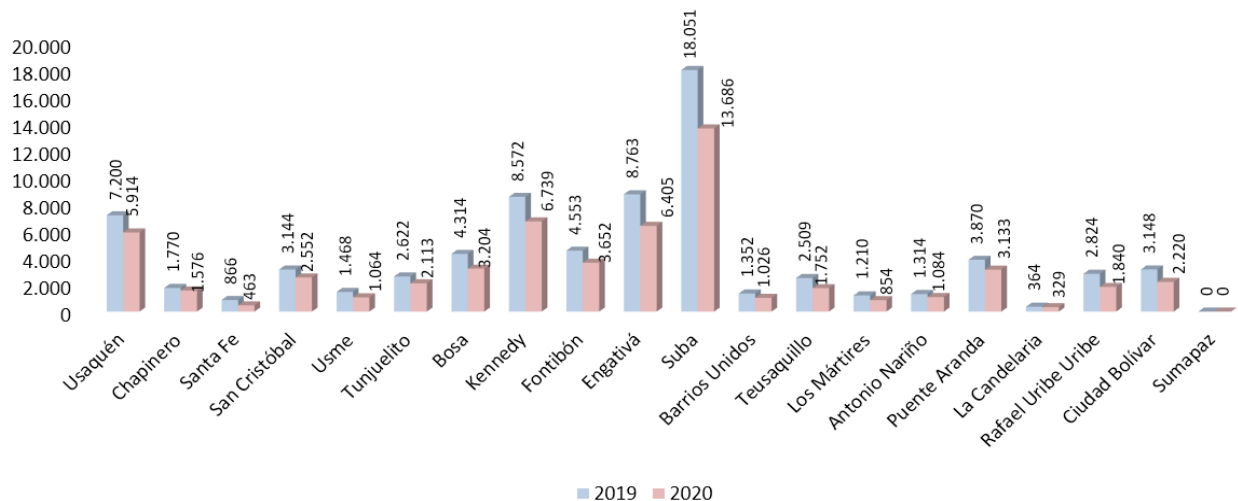
Para el nivel educativo de preescolar el sector oficial ha incrementado su participación en la matrícula total del nivel, pasando de 47,6% en el año 2016 a 59% en 2020, su comportamiento ha sido variable, con reducciones en 2016 (0,7%) y en 2017 (8,9%), seguido de tres periodos de aumentos en el volumen de alumnos matriculados, siendo el más significativo el observado en 2020 (4,1%).

En general durante el quinquenio la matrícula oficial en primera infancia se redujo 0,1% promedio anual. (2020: pág. 3).

En el contexto de las instituciones privadas, el movimiento se da de manera distinta (Ver gráfica No. 7), en tanto es en este sector donde se produjo el decrecimiento en la matrícula. Los datos dan cuenta de la siguiente situación:

Aparece una rebaja importante en las localidades de Suba que tiene el mayor número de estudiantes no matriculados con un total de 4.365; Engativá con 2.358; Kennedy con 1.833; Usaquén con 1,286; Bosa con 1.110; Ciudad Bolívar con 928; Fontibón con 901; Puente Aranda con 737; San Cristóbal con 592. Las demás localidades tuvieron también reducciones en su matrícula en el nivel de preescolar. Solo Sumapaz no arroja datos al respecto, por cuanto en esta localidad no existe oferta educativa privada.

Gráfica No. 7.
Matrícula privada No Oficial primera infancia preescolar por Localidad 2019-2020



Fuente: 2011 - 2019 Registro de Información Estadística SED y Censo C600, Matrícula privada con metodología de imputación de datos para cada vigencia. 2020 anexo 5A - SIMAT, Ministerio de Educación Nacional con fecha de corte 30 de septiembre

Estos datos indican que los estratos 1, 2 y hasta 3, manifiestan una alta reducción en su matrícula en el sector No Oficial, obligando a los siguientes interrogantes:

- ¿Hacia dónde emigraron estos niños y niñas?
- ¿Efectivamente continuaron o no con sus estudios?
- Derivado de la pandemia, ¿puede indicarse que son desertores?

Las respuestas a estas inquietudes deben ser el resultado de un estudio que se realice en el distrito capital, de manera que, se pueda dar cuenta de la meta en educación preescolar en cuanto a permanencia; y a la vez, se les garantice el derecho constitucional de acceder a la educación.

En síntesis, y en articulación con lo anterior, con las metas propuestas por el Plan de Desarrollo actual se tiene en primera infancia lo siguiente:

De acuerdo con la Secretaría de Educación Distrital, existen actualmente 49.589 niños y niñas que se encuentran matriculados en los 397 colegios de la ciudad, con ello, la meta que tienen cumplida hasta el momento es la siguiente: Fuente OAJ – SED marzo 2021.

Avances en la oferta a marzo de 2021: “99,25% de colegios públicos distritales ofrecen grados de educación inicial - grado transición”. La meta para el cuatrienio está muy cerca de ser cumplida. “79,50% de colegios públicos distritales que ofrecen grados de jardín”. Del total de la meta al 90% durante el año 2020 y el avance 2021 a marzo, se incrementó en un 2,50% respecto la línea de base del 2019. “16,00 % de colegios públicos distritales que ofrecen grados de prejardín”. La meta en este primer año ya se encuentra superada.

En la tabla No. 2 se desagrega la matrícula tanto del colegio Oficial como No Oficial – privado en estos tres grados del nivel preescolar, a saber:

Tabla No. 2:
Metas en relación con formación en primera infancia. Plan de Desarrollo 2020-2024

Propósito del plan	Programa dentro del plan	Línea de Base Cierre 2019	Meta 2020-2024
Formar a agentes educativos para que asuman la formación de niños y niñas en primera infancia y que contribuyan a acompañar los procesos de transición de éstos a los entornos educativos.	Educación inicial, bases sólidas para la vida: Garantizar la oferta de educación inicial para los niños y las niñas (100%)	Prejardín	Prejardín: 10%
		Jardín: 77%	Jardín: 90%
		Transición: 98%	Transición: 100%

Fuente: Elaboración propia, con base en la información al Programa Bogotá Cómo Vamos, marzo de 2021; y con base en la lectura del Plan de Desarrollo 2020-2024.

Tabla No. 3:
Matrícula en los diferentes grados de preescolar, sector Oficial y No Oficial-privado 2019-2020

Nivel Educativo	Oficial		No Oficial	
	2019	2020	2019	2020
Transición	49.048	49.965	37.157	30.945
Jardín	24.898	26.358	24.998	19.169
Prejardín	8.615	9.586	15.598	9.492
Totales	82.561	92.561	77.753	59.606

Fuente: Secretaría de Educación Distrital. Anexo 6 A corte febrero para cada vigencia. Información adaptada para la construcción de la tabla

La tabla muestra un comportamiento interesante en cuanto al incremento de niños y niñas matriculados en los grados del nivel de preescolar. Con base en las metas del Plan de Desarrollo el incremento respecto al 2019 es del 12,11% para los tres grados (10.000 niños más atendidos). Especialmente en el grado jardín, se dio el mayor número de matriculados con una ampliación de 1.460 respecto al 2019. Las cifras en prejardín revelan que la ciudad creció con 971 que ingresaron a las instituciones educativas oficiales; mientras que en transición en el 2020 el número fue de 917 más que en el año respectivamente anterior.

Al tiempo, para el nivel No Oficial, el descenso en la matrícula es coincidente con el aumento en las instituciones Oficiales. Disminuyó en total en un 23,34%, con una mayor tendencia a la baja en el grado de transición (6.212 menos que en 2019); seguido de prejardín (6.106 menos que en 2019); y finalmente, jardín con 5.829 menos que en 2019).

Los resultados derivan una interpretación importante para el sistema educativo en el nivel Oficial.

- Las familias están teniendo en cuenta esta oferta, a partir de las reglamentaciones de política que dieron viabilidad a estos grados en sus instituciones educativas, generando confianza en el sistema, especialmente en los grados más recientes de oferta (jardín y prejardín). Con ello, el sistema se aproxima cada vez más, a dar respuesta a la demanda educativa en este nivel, y por tanto a garantizar el derecho a la educación.

- Existe una oferta amplia de educación preescolar en el sector No Oficial-privado, que debe ser cuidada y apoyada por el sistema distrital, de manera que, se mantenga una retención alta de niños y niñas en estos establecimientos educativos, mientras no cambien del sector privado al oficial.

- Las cifras dan cuenta de un nivel de decrecimiento en la matrícula del sector privado, equivalente a 18.147 niños y niñas que salieron de esta oferta, pero que no todos ellos ingresaron al sistema Oficial. Lo cual significa que existe aproximadamente más de 8.000 que están por fuera de cualquiera de estas dos ofertas educativas.

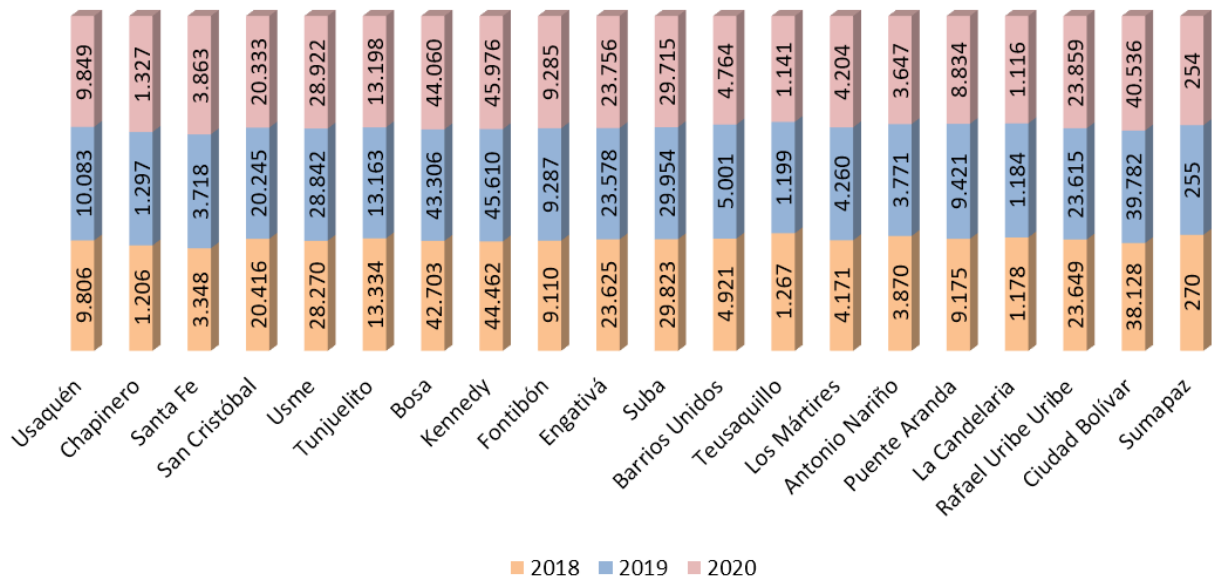
En el contexto actual, esta cifra es muy disidente, porque muchas familias optaron por sacar a sus hijos de este servicio educativo, asumiendo seguramente el cuidado de estos, o responsabilizando a otro tipo de población sobre su cuidado. Las justificaciones sobre qué pasó con esta población de niños y niñas, no se encuentran precisadas en la información obtenida para este informe.

Para el caso de la matrícula en la básica primaria, los resultados que se comparan ubican tres años: los dos últimos del periodo del alcalde Peñalosa; y el primero de la actual administración. La siguiente información se desagregará por sector Oficial y No Oficial-privado.

Los datos que se encuentran en la gráfica No. 8 expresan un aumento en el periodo del 2018 al 2020. Mientras en el primer año 2018, el total estaba en 312.732, para el 2020

Gráfica No. 8.
Matrícula Oficial
básica primaria
por Localidad
2018-2020

Fuente: Secretaría de Educación Distrital. Anexo 6 A corte febrero para cada vigencia. Marzo de 2020



se aumentó en 318.639, con una diferencia de 1.068 respecto al año 2019 (317.571). Porcentualmente, del 2019 al 2020 la SED alcanzó a aumentar la matrícula en este nivel educativo en un 0,33%. En Usaquén, Fontibón, Barrios Unidos, Los Mártires, Antonio Nariño, Puente Aranda, La Candelaria y Sumapaz, se dieron decrecimientos comparado con el 2019. Las demás localidades subieron en número de matrícula para la básica primaria. En síntesis:

La matrícula de básica primaria en el sector oficial ha presentado un comportamiento decreciente en los primeros tres años del quinquenio. Para el año 2020 alcanzó los 318.639 estudiantes, correspondiente a un 63,1% del total de la matrícula del nivel, registrando una disminución de 2,9% con respecto al año 2016, equivalente a una reducción de 0,7% promedio anual. (SED: 2021, pág. 5).

Por otro lado, en el sector No Oficial-Privado, el comportamiento de la matrícula para la básica primaria muestra una disminución del 11,08% respecto del año 2019; y del 15,59% con relación al año 2018. Es claro, que esta tendencia a la disminución se puede asociar con la mayor oferta que existe en el sistema educativo oficial. De manera específica, los resultados por localidad dan cuenta de ese cambio:

En general en todas las localidades, la matrícula para básica primaria disminuyó. Suba, Kennedy, Bosa y Usaquén dan cuenta de mayor disminución respecto a los años anteriores. Respecto a estos datos generales, la ED indica que:

La matrícula de básica primaria del sector no oficial ha venido ganando participación hasta el 2017 (41,4%) disminuyendo los años subsiguientes; siendo en 2020 de 36,9%. Al igual que en el sector ofi-

cial, registró durante el periodo una reducción de 17,6% (4,7% promedio anual). (2021: pág. 5-6).

Finalmente, con respecto a la educación básica secundaria, y la media, para el sector Oficial, hay algunas a subir el número de estudiantes matriculados, tal como aparece en la tabla siguiente:

Como síntesis del análisis de este indicador, es importante recalcar que para la SED una explicación del comportamiento a la baja en la matrícula es respuesta también a la dinámica de los últimos años. Este comportamiento poblacional se evidencia cuando se contrastan las cifras obtenidas de otras encuestas oficiales como la Gran Encuesta Integrada de Hogares. (SED 2021).

Tabla No. 4:
Matrícula en el nivel de educación básica primaria por Localidad - sector No Oficial-privado 2018-2020

Localidad	Matrícula 2018	Matrícula 2019	Matrícula 2020
Usaquén	18.702	18.150	16.787
Chapinero	4.237	4.042	3.572
Santa Fe	2.240	1.966	1.672
San Cristóbal	9.160	8.608	7.565
Usme	5.094	4.899	4.081
Tunjuelito	7.217	6.646	6.078
Bosa	18.876	17.338	14.382
Kennedy	25.545	24.753	21.997
Fontibón	10.557	10.073	9.309
Engativá	23.793	21.988	19.602
Suba	49.664	46.690	41.790
Barrios Unidos	2.913	2.756	2.410
Teusaquillo	5.169	5.023	4.600
Los Mártires	2.745	2.709	2.486
Antonio Nariño	2.791	2.667	2.723
Puente Aranda	9.435	9.203	8.406
La Candelaria	1.890	1.885	1.794
Rafael Uribe Uribe	9.415	9.623	8.234
Ciudad Bolívar	10.955	10.198	8.547
Sumapaz	0	0	0
Bogotá D.C.	220.398	209.217	186.035

Fuente: Secretaría de Educación Distrital. Anexo 6 A corte febrero para cada vigencia. Marzo 2021

Tabla No. 5:
Matrícula en el
nivel de educación
básica secundaria
y la media por
Localidad - sector
Oficial-No Oficial
2016-2020

Fuente: Secretaría
de Educación
Distrital: Anexo 6 A
corte febrero para
cada vigencia. Marzo
2021

Localidad	Matrícula 2016	Matrícula 2017	Matrícula 2018	Matrícula 2019	Matrícula 2020
Usaquén	12.424	12.050	12.165	12.068	12.128
Chapinero	1.640	1.493	1.422	1.360	1.431
Santa Fe	4.375	3.916	4.083	4.148	4.224
San Cristóbal	26.927	24.964	24.767	25.062	25.024
Usme	33.051	32.144	31.821	32.506	32.868
Tunjuelito	18.860	18.083	17.811	17.631	17.929
Bosa	53.333	51.821	50.451	50.152	50.760
Kennedy	58.943	55.208	55.306	55.254	55.423
Fontibón	12.651	12.119	12.351	12.388	12.367
Engativá	37.377	35.269	34.282	33.634	33.761
Suba	43.292	40.899	40.163	39.319	37.922
Barrios Unidos	6.945	6.467	6.200	6.216	6.153
Teusaquillo	2.069	2.076	1.980	1.816	1.822
Los Mártires	5.358	4.920	4.805	4.800	4.750
Antonio Nariño	5.470	5.407	5.126	4.899	5.051
Puente Aranda	13.347	12.851	12.171	12.052	11.777
La Candelaria	1.615	1.468	1.412	1.372	1.444
Rafael Uribe Uribe	29.538	27.799	27.278	27.041	27.114
Ciudad Bolívar	45.530	43.008	42.494	42.917	44.225
Sumapaz	462	414	415	404	404
Bogotá D.C.	413.207	392.376	386.503	385.039	386.577

Tabla No. 6:
Matrícula en el
nivel de educación
básica secundaria
y la media por Lo-
calidad - sector No
Oficial- No Oficial
2016-2020

Fuente: Secretaría
de Educación
Distrital: Anexo 6 A
corte febrero para
cada vigencia. Marzo
2021

Localidad	Matrícula 2016	Matrícula 2017	Matrícula 2018	Matrícula 2019	Matrícula 2020
Usaquén	26.946	24.218	24.625	23.518	22.412
Chapinero	6.394	5.912	5.142	5.371	4.131
Santa Fe	4.086	3.687	3.587	3.298	2.661
San Cristóbal	10.656	10.720	10.114	9.484	9.639
Usme	4.210	4.262	4.323	4.180	3.845
Tunjuelito	9.652	8.917	8.742	8.469	7.646
Bosa	21.787	24.579	21.454	20.289	18.066
Kennedy	25.461	27.120	26.267	26.528	25.699
Fontibón	12.496	11.904	11.679	11.526	11.334
Engativá	33.631	35.152	31.727	30.598	28.927
Suba	59.408	64.371	56.045	56.329	54.218
Barrios Unidos	5.321	4.859	4.871	4.764	4.384
Teusaquillo	10.258	9.289	9.310	8.581	9.012
Los Mártires	5.478	3.286	4.400	4.511	4.320
Antonio Nariño	7.948	8.160	6.940	6.294	6.929
Puente Aranda	10.048	9.114	8.949	9.051	8.579
La Candelaria	2.631	2.513	2.483	2.473	2.711
Rafael Uribe Uribe	11.395	12.420	12.099	12.184	12.194
Ciudad Bolívar	9.509	10.988	8.757	8.518	7.765
Sumapaz	0	0	0	0	0
Bogotá D.C.	277.315	281.471	261.514	255.966	244.472

La matrícula privada es calculada a partir del Censo C-600 y del Registro de Información Estadística de la SED, la cual se complementa con la metodología de imputación de dato para cada vigencia (SE2021, pág. 6). De acuerdo con la tabla anterior, para el sector No Oficial se evidencia una reducción en la matrícula en la educación básica secundaria y la media vocacional, con un porcentaje del 3,1% anual. No obstante, para el año 2018 se dio una reducción significativa llegando al 7,1%. En el análisis del quinquenio comparando 2016 con 2020 la reducción es del 11,84%.

En relación con la matrícula para la ciudad es interesante analizar el número de estudian-

tes extranjeros que están asistiendo a las diferentes instituciones educativas. La información que se expresa en la Tabla No. 6, muestra un incremento importante, derivado en gran medida del proceso migratorio que ha estado viviendo en los últimos años Venezuela. Los datos generales de estudiantes extranjeros se encuentran identificados en la Tabla No. 6; y la especificación del país de procedencia está consignado en la Tabla No. 7.

Se evidencia un aumento de estudiantes extranjeros matriculados en el último año de este informe. La diferencia entre el 2019 y el 2020 es de 17.827, lo que significa un incremento del 65.2%. Adicionalmente, respecto a los años 2018, 2017 y 2016, es claro que la

ciudad ha venido recibiendo a un número significativo de niños, niñas y jóvenes en el sistema educativo Oficial (principalmente). En el 2020 empieza a aparecer una nueva tendencia y es la matrícula de estas poblaciones

extranjeras en el sector No Oficial, situación que no se había reportado en años anteriores. Por otro lado, la SED reporta la procedencia de estos estudiantes, priorizando cinco nacionalidades.

Tabla No. 7:
Matrícula de
estudiantes
extranjeros sector
Oficial y No Oficial
2016-2020

Año	Sector Oficial	Sector No Oficial
2016	528	
2017	1.956	
2018	7.883	
2019	27.313	
2020	45.140	6.435

Fuente: Esa tabla se construyó con base en la Información de la SED al Programa Bogotá Cómo Vamos. Anexo 6 A fecha de corte 2011-2018 febrero para cada vigencia. 2019, 2020 Marzo 31

Tabla No. 8:
Matrícula de
estudiantes
extranjeros sector
Oficial y No Oficial
por nacionalidad
2020

Nacionalidad	Sector Oficial	Sector No Oficial
Venezuela	44.671	2.345
Ecuador	79	
Brasil	42	157
Bolivia	30	
Vanuatu	23	
Estados Unidos		588
España		225
No especificado	8	1.722
Otras Nacionalidades	287	1.398
Total	45.140	6.435

Fuente: SIMAT.
Anexo 6ª SED. Fecha
de corte 31 de marzo
de 2020

Los datos dan cuenta de la manera cómo el fenómeno migratorio venezolano ha incidido en el aumento del número de estudiantes que están en las instituciones educativas de la ciudad. El sector Oficial y No Oficial suman 47.016 niños, niñas y jóvenes. Otro resultado relevante corresponde a la población de los Estados Unidos, la cual se ubica solo en las Instituciones Educativas No Oficiales.

Colombia ha sido uno de los países que ha recibido a un gran número de familias venezolanas compuesta por refugiados, migran-

tes y nacionales colombianos que han tenido que retornar al país. Para la SED, de acuerdo con lo reportado al Programa Bogotá Cómo Vamos, es clave garantizar el derecho, por lo que se ha alineado con los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional -MEN – en lo que respecta a la atención de niños, niñas y jóvenes que proceden de Venezuela en los establecimientos educativos, y que fueron definidos tanto por el Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media como por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

En cuanto a la matrícula para la educación superior, es competencia del Ministerio de Educación Nacional divulgar la información estadística relacionada para este nivel. En este contexto, la información que se presenta sobre el comportamiento de la matrícula es respuesta de esta entidad a la Secretaría de Educación del Distrito (SED) a través de la plataforma de datos del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), en cuya base solamente se encuentra información desagregada hasta el año 2019, aún no se han registrado datos del año 2020.

Para efectos de informes posteriores, se indican los resultados en el periodo 2016 al 2019.

Los cuatro años que aparecen en la tabla, muestra reducciones en la matrícula en la educación técnica profesional y tecnológica. Para el caso de la Universitaria, la política de apoyo a la formación que se dio en la vigencia anterior permitió que tanto estudiantes como profesores pudieran ingresar a estos

programas. Los incrementos mayores se dieron entre el 2016 y el 2018 para el caso de los programas de pregrado, con una leve disminución en 2019.

En cuanto a especialización y maestrías, el cuatrienio marca el interés de la política una pauta de la política por apoyar la formación en estos niveles educativos, por ello, la tendencia es a incrementar el número de matriculados. En doctorado, se evidencia una disminución en la relación 2016 y 2019; no obstante, es claro que hay avances importantes en cualificar la formación de las comunidades educativas en este nivel.

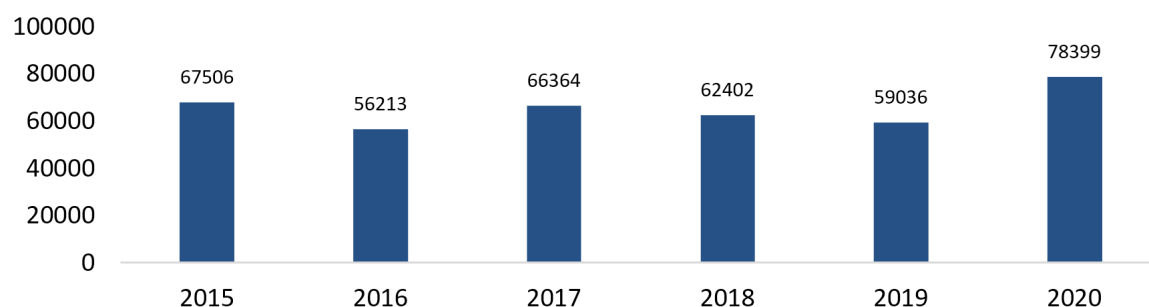
Un último análisis se relaciona con los niños que se encuentran por fuera del sistema educativo. A continuación, se hace una comparación entre los años 2015 y 2020, con base en los datos proporcionados por Gran Encuesta Integrada de Hogares - DANE de cada año, en la que se evidencia un aumento en las cifras relacionadas con este indicador.

Tabla No. 9:
Matrícula en educación superior de Bogotá según nivel de formación en los años 2016-2019

Nivel de formación	Matrícula 2016	Matrícula 2017	Matrícula 2018	Matrícula 2019
Técnica profesional	33.441	31.459	38.061	33.981
Tecnológica	170.898	179.321	169.548	146.778
Universitaria	507.209	519.284	525.513	512.491
Especialización	43.745	42.123	43.687	49.294
Maestría	25.120	25.916	25.431	26.471
Doctorado	2.374	2.286	2.215	2.298
Total	782.787	800.389	804.455	771.313

Fuente: MEN (SNIES).

Gráfica No. 10.
Niños entre 5-16 años por fuera del sistema 2015-2020



Fuente: Gran Encuesta de Hogares DANE- 2019

El incremento de niños entre 5 y 16 años que se encuentran por fuera del sistema corresponde a un 32,79%; es decir, aumentaron 19.363. Para el año 2019, los datos habían mostrado una ligera disminución en 3.366 respecto al año 2018. Los esfuerzos que se dieron entre 2015 y 2019 por bajar al máximo el total de niños por fuera del sistema, se vio incrementado en el 2020, previendo que el factor Pandemia afectó negativamente este dato, especialmente en instituciones educativas No Oficiales como se ha venido indicando en páginas anteriores.

El reto para la actual administración distrital es regular este dato, manteniendo la constante de los dos años anteriores al 2020 cuyo énfasis estuvo en recuperar a los niños, niñas y jóvenes que se fueron del sistema. Asimismo, se requiere establecer acciones conjuntas con las instituciones educativas, tanto Oficiales como No Oficiales, para intervenir con propuestas pedagógicas los rezagos académicos que hayan podido generarse como producto de esta salida del sistema educativo; y, los apoyos socioemocionales que requieran estas poblaciones para su nueva inserción al mismo.

Cobertura

La SED indica que el cálculo de la tasa de cobertura bruta se obtiene del SIMAT (oficial) u del C-600 (no oficial). Esta tasa corresponde a la capacidad del sistema educativo de dar respuesta a la demanda social de educación, sin hacer diferenciaciones por edad en un determinado nivel educativo. Determinar la tasa bruta implica tener en cuenta la población en edad escolar desde los 5 hasta los 16 años, excluyendo los grados de prejardín y jardín tanto en el sector Oficial como No Oficial. De acuerdo con la SED:

(...) esta cifra se compara contra la población en edad escolar que se obtiene de las proyecciones de población calculadas con la información del censo realizado en el año 2005. Para el año 2020, para el sector no oficial se tomó como fuente lo reportado en el Anexo 5A del SIMAT, con corte 30 de septiembre de 2020. (SED: 2021, pág. 8).

Para el caso de este periodo analizado, no se reportaron datos discriminados que permitan hacer una comparabilidad de la tasa de cobertura bruta. Sin embargo, la SED reporta la siguiente información general:

- Para el total Bogotá en el año 2019 fue de 106,1% y en 2020 de 103,0%.
- Para el nivel de preescolar en el año 2019 la tasa fue de 90% y en el 2020 de 83,3%, es decir, bajó en un 6.7%.
- Para el nivel de básica primaria en el año 2019 la tasa fue de 110,1% y en el 2020 de 104,4%, es decir, disminuyó en un 5,7%.
- Para el nivel de básica secundaria en el año 2019 la tasa fue de 112,7% y en el 2020 de 110,4%, es decir, disminuyó en un 2,3%.
- Para el nivel de media vocacional en el año 2019 la tasa fue de 92,0% y en el 2020 de 94,1%, es decir, aumentó en un 2,1%.

Estos resultados, no discriminados por localidad, dan cuenta de la capacidad del sistema educativo del distrito capital para recibir

a la población estudiantil en cada uno de sus niveles. La propensión a la baja en preescolar y primaria especialmente, se justifica desde los análisis de baja natalidad existentes en la ciudad, que ya se han venido indicando en años anteriores.

Cobertura neta

Respecto a cobertura neta, la información suministrada por la SED da cuenta de lo siguiente:

Estos resultados señalan un porcentaje global para la ciudad cercano al 95% en cobertura neta. No obstante sigue siendo muy bajo en el nivel de preescolar (entendiendo que no se presenta información para los

grados de pre jardín y jardín), y mucho menor en educación media. Esto último implica analizar qué está pasando con los jóvenes que no logran entrar al sistema educativo y continuar con su trayectoria escolar; así mismo, analizar los niveles de deserción que parecen presentarse en el tránsito de la educación básica secundaria a la educación media.

Es claro que la ciudad debe tener identificados los factores que pueden estar incidiendo en esta disminución, porque es allí donde se puede establecer las afectaciones al sistema educativo de la ciudad, y en particular a los jóvenes que no logran dar continuidad a sus estudios, y que por tanto, tampoco culminan la educación media.

Tabla No. 11:
Cobertura neta en
Bogotá 2016-2020

Nivel	2016	2017	2018	2019	2020
Preescolar	75,2	71,8	66,0	64,0	58,4
Primaria	87,3	85,9	97,3	94,9	90,0
Secundaria	85,8	84,8	85,5	86,0	84,9
Media	68,7	68,9	52,4	51,3	51,5
Bogotá D.C.	83,1	81,6	97,7	96,7	94,9

Fuente: matrícula oficial 2011-2018 Sistema de Matrícula – SED y SIMAT. 2019-2020, 31 de marzo. / 2011-2019 Matrícula no oficial imputada del Registro de Información Estadística SED y DANE - Censo C-600 de cada anualidad. / 2020 Anexo 5A – SIMAT. / Nota: para preescolar solo se toma el grado de transición.

Deserción

Los indicadores de eficiencia del sistema⁴ tienen que ver con su capacidad para garantizar la permanencia y promoción de la población estudiantil, que permita que cada uno de los estudiantes que ingresan al sistema culmine su ciclo de formación académica. Para medir la tasa de deserción⁵ la SED tiene en cuenta la encuesta C600 del DANE (herramienta de auto reporte de los colegios, el cual

se toma en el mes de octubre); también se considera los datos del Ministerio de Educación Nacional a través del Sistema de Matrícula SIMAT, “que calcula la tasa de deserción a partir de los reportes del niño a niño que se incluyen al sistema y que da un mayor nivel de precisión y realidad sobre el fenómeno” (SED: 2021, pág. 11).

Con base en las precisiones sobre la mane-

⁴Se miden a partir de la información que reportan los colegios oficiales y no oficiales en el aplicativo Censo C-600 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE con un año de rezago, ya que se requiere finalizar el año escolar para disponer de la información pertinente para realizar los cálculos. (SED: 2021, pág. 11).

⁵Para el sector oficial, la Secretaría de Educación del Distrito hace seguimiento a la estadística publicada por el MEN a partir del año 2014, mientras que, para el sector no oficial, su fuente hasta el año 2019 es el Censo C-600 del DANE. En el año 2020, el proceso de recolección de información del operativo del DANE presentó algunos retrasos, por ello la cifra oficial que calcula la Secretaría de Educación del Distrito (SED) no ha podido ser estimada aún; y en consecuencia, se tomó como fuente de información lo reportado en el Anexo 5A del SIMAT, con corte 30 de septiembre de 2020, teniendo en cuenta que ésta ha mejorado en confiabilidad y consistencia, aunque estos datos son preliminares, pues la información se encuentra en proceso de crítica y validación. (SED: 2021, pág. 11).

Tabla No. 12:
Tasa de deserción
del sector oficial
por localidad
2016-2020

Localidad	Matrícula 2016	Matrícula 2017	Matrícula 2018	Matrícula 2019
Usaquén	1,94	1,42	1,69	1,72
Chapinero	1,17	1,02	1,48	2,57
Santa Fe	2,60	2,20	2,17	2,88
San Cristóbal	2,63	1,46	1,29	1,75
Usme	2,37	1,80	1,95	1,50
Tunjuelito	2,74	1,82	1,80	1,82
Bosa	1,49	0,97	1,28	1,16
Kennedy	1,86	1,46	1,81	1,54
Fontibón	3,34	1,62	1,89	1,43
Engativá	2,05	1,83	1,81	1,61
Suba	1,72	1,62	1,67	1,36
Barrios Unidos	1,81	1,62	0,60	0,75
Teusaquillo	2,50	5,41	1,26	1,57
Los Mártires	3,25	1,75	2,02	1,74
Antonio Nariño	3,19	2,14	2,51	2,32
Puente Aranda	2,42	1,80	1,80	1,84
La Candelaria	1,31	ND	1,52	2,72
Rafael Uribe Uribe	2,15	1,61	1,65	1,51
Ciudad Bolívar	1,93	1,99	1,53	2,11
Sumapaz	1,72	0,90	3,83	1,72
Bogotá D.C.	2,08%	1,62	1,65	1,60

Fuente: 2012-2013. Censo C600 y registro de Información Estadística SED, 2014 en adelante. Ministerio de Educación Nacional, la información tiene un año de rezago. Elaboración y cálculos: Oficina Asesora de Planeación – Grupo Gestión de Información.
*No se reportan datos para el 2020

ra como se mide de la deserción en el sector educativo de la ciudad, los datos muestran la siguiente información.

Los datos destacan el logro alcanzado en el año 2019, en el que se presenta la más baja tasa de deserción en el sistema educativo Oficial, lo que garantiza que los niños, las niñas y los jóvenes puedan culminar su año escolar. Aunque no aparecen los datos del 2020, es clave lo que se pueda mostrar más adelante, para analizar qué tanto la pandemia, las modalidades de enseñanza y los cambios que debieron producir las instituciones educativas para seguir ofreciendo este servicio educativo a la población estudiantil, pudo incidir en los niveles de deserción para este año lectivo.

Como elemento ilustrativo de este análisis, la deserción en el Nivel No Oficial-privado es la siguiente para los años siguientes:

La tabla No. 8 indica que, para el sector No Oficial, los niveles de deserción aumentaron en el 2019 en 0,6%. Había mantenido el mismo nivel entre los años 2016 y 2018. Contario al sector Oficial, el indicador es negativo para este sector.

Al realizar el análisis por sector y nivel educativo, se compara a continuación los datos de los años 2016 al 2019, en tanto aún no existe información concerniente al año 2020.

Tabla No. 12:
Tasa de deserción
del sector oficial
por localidad
2016-2020

Sector	Matrícula 2016	Matrícula 2017	Matrícula 2018	Matrícula 2019*	Matrícula 2020**
No Oficial – Privado	0,8	0,8	0,8	1,4	Sin datos

Fuente: 2012-2018 Censo C600 y registro de información estadística SED con un año de rezago. / *2019 Ministerio de Educación Nacional. Elaboración y cálculos: Oficina Asesora de Planeación – Grupo Gestión de la Información. / ** Para el año 2020 no se presenta aún información consolidada.

Tabla No. 14:
Tasa de deserción
por sector y nivel
educativo 2016-
2020

Nivel Educativo	Sector Oficial				Sector No Oficial - Privado			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Preescolar	2,2	2,2	1,9	2,1	1,2	1,0	1,1	3,2
Básica primaria	1,6	1,3	1,3	1,4	0,8	0,7	0,8	1,4
Básica secundaria	2,7	1,9	2,01	1,8	0,8	1,0	0,8	1,2
Media vocacional	2,0	1,5	1,53	1,4	0,6	0,6	0,6	0,6

Datos tomados de SED 2021, respuesta a Bogotá Cómo Vamos. Elaboración propia.

Mientras que en el sector oficial la recurrencia está es una disminución de los porcentajes de deserción en los cuatro niveles del sistema educativo, para el caso de la educación No Oficial, la tendencia es aumentar, excepto en la Media Vocacional donde se ha mantenido.

Los datos corroboran un fenómeno expuesto a lo largo de este informe y es la afectación que está teniendo el nivel de preescolar. No sólo ha habido baja en la matrícula, sino también existen porcentajes altos de deserción, tanto en la educación oficial como la privada.

De igual manera, la interpretación de la tabla anterior, indica que, la básica primaria manifiesta que existe un riesgo latente para que se siga aumentando esta deserción, especialmente en el sector privado. Para el caso de la básica secundaria, los valores fluctúan entre subir y bajar entre años intermedios. Sin embargo, para el año 2019 el sector privado acentuó en 0,4 puntos respecto al año anterior.

Resulta relevante para este estudio dar cuenta de las diferentes estrategias que la SED ha venido implementando para el seguimiento, monitoreo y análisis de la deserción escolar: 1) Ha continuado con la implementación de la Encuesta Distrital de Permanencia y Deserción Escolar –EDDE- desarrollada en el año 2019; 2) consolidación del Observatorio de Acceso y Permanencia; 3) Sistema de Información para el Monitoreo, la Prevención y el Análisis de la Deserción Escolar (SIMPADE); y 4) la evaluación permanente de las estrategias. Este tipo de alternativas han derivado en acciones concretas como⁶ :

- Diagnósticos institucionales y locales, que explicitan causas de retiro y caracterización de los estudiantes que desertan de las distintas instituciones educativas. Este tipo de seguimiento permite a la vez hacer seguimientos individuales tanto a los estudiantes como a las distintas instituciones; posibilita establecer monitoreo a las condiciones de permanencia y deserción a lo largo

⁶ La información sobre estos procesos de seguimiento, monitoreo y análisis de la deserción escolar aparece detallada en el reporte de la SED al Programa Bogotá Cómo Vamos en marzo de 2021, relacionada con los desarrollos del año 2020.

de la trayectoria educativa, y generar “un índice de riesgo de deserción para cada estudiante” (SED: 2021, pág. 102-103). Para que las instituciones pudieran establecer este seguimiento la SED realizó un proceso de capacitación para uso y apropiación del SIMPADE en 364 Instituciones Educativas; así como en aquellas instituciones que operan en la modalidad de Administración de Servicio Educativo (35); y en las que se encuentran en modalidad de Contratación de Servicio Educativo (18). El establecimiento de esta estrategia ha permitido consolidar a diciembre de 2020 el 75% del total de matrícula en el SIMPADE. (SED: 2021).

- Otra estrategia denominada Encuesta de Permanencia y Alertas Tempranas de Deserción Escolar, busca indagar aspectos relacionados con dicha permanencia y definir los riesgos de deserción, la mayor parte de ellos, para el caso del 2020, asociados a la emergencia sanitaria derivada del Covid 19. De acuerdo con lo reportado por la SED, esto les ha permitido establecer acciones de seguimiento y evaluación para el diseño e implementación de una política pública que atenúe “los factores de riesgo asociados al abandono escolar” (SED: 2021, pág. 103).

- Desde el Observatorio de Acceso y Permanencia Escolar, se ha logrado tener una lectura y comprensión a nivel local sobre factores asociados a acceso y permanencia,

que han permitido consolidar tanto la caracterización de la población desescolarizada, construir perfiles locales y análisis permanente de factores asociados a deserción y desescolarización. Este tipo de análisis derivado de encuestas a estudiantes de grados 5 a 11 grado, a estudiantes que hacen parte de las propuestas de modelos educativos flexibles (Aceleración del Aprendizaje y Ciclos Lectivos Especiales Integrados –CLEI, y encuestas a las propias instituciones, han mostrado factores como cambio de país, municipio o localidad (55%); problemas personales o familiares (49%); bajo rendimiento académico (45%); “irresponsabilidad” (44%); situaciones de violencia (41%); falta de ayuda de la familia (39%); problemas con los compañeros (35%); falta de dinero (34%). En menores proporciones están factores asociados a las formas de enseñanza de los profesores, las cuales son consideradas como malas (14%). (SED: 2021, pág. 103).

El proceso de acompañar y hacer seguimiento se materializó en acciones como: seguimiento telefónico a población que presenta mayor riesgo de deserción (julio-agosto de 2020). Se contactaron a 7.319 padres de familia de los grados jardín hasta el grado once, en 19 de las 20 localidades de la ciudad. Esto permitió tener información acerca de aquellos estudiantes que participan en estrategias de Aprendizaje en casa (95% de los estudiantes lo hacen). El 5% están desconectados de estos procesos por falta de conectividad a internet, computadores, tabletas o algún dis-

positivo tecnológico; problemas económicos. (SED: 2021, pág. 98).

Con respecto a las instituciones educativas que presentan aumentos en la deserción escolar por encima del promedio de la ciudad, la SED implementó algunas acciones de acompañamiento como genera intercambios entre instituciones sobre permanencia escolar; otorgamiento de incentivos para la consolidación e implementación de proyectos que se orienten a disminuir la deserción escolar. El reporte de la SED es que en el año 2020 “se entregaron incentivos a las instituciones que mejoraron sus resultados en acceso y permanencia por un valor de \$1.499.989.766 a través de la Resolución Distrital 140 de 2020” (SED: 2021, pág.98).

De igual manera, a partir de la estrategia de Acompañamiento Pedagógico a los Colegios Oficiales y con el apoyo del equipo PAPT - PARES de Apoyo Pedagógico Territorial, la SED definió la metodología PARES (Preparar, Acordar, Realizar, Enraizar, Seguimiento), la cual estaba orientada a las instituciones que presentaban mayor índice de deserción escolar en la vigencia del 2020, pero que logró implementarse en las 354 instituciones oficiales. Los logros alcanzados tienen que ver con:

“La construcción de la RUTA PARES, la cual propone el acompañamiento pedagógico de manera estructurada con base en la realidad de cada institución educativa, basados en la experiencia y conocimientos de los Directivos Docentes, Docentes y del contexto escolar que benefician el aprendizaje, la formación y la permanencia de los estudiantes. Se trabaja con la formulación de los respectivos planes de mejoramiento institucional –PMI- para incluir entre otras acciones, las relacionadas

con el fortalecimiento de la permanencia escolar. De otra parte, algunas IED implementan la estrategia A-PROBAR la cual propone que mediante horas extras los docentes atiendan particularmente los estudiantes que tienen dificultades en su proceso pedagógico para de esa manera prevenir y disminuir la reprobación y deserción escolar”. (SED: 2021, pág. 99).

Es claro que las acciones emprendidas por la SED para comprender los factores asociados a la deserción escolar en la ciudad, así como para intervenir con estrategias concretas, han permitido que los niveles de permanencia escolar se mantengan –a pesar de las condiciones de la pandemia- y a la vez, empoderar a las instituciones para que ellas asuman un permanente seguimiento, monitoreo e intervención en los casos identificados.

Aprobación y reprobación

De acuerdo con la SED “La tasa de aprobación hace parte de los indicadores de eficiencia interna. Para el cálculo de ésta, la SED utilizó hasta 2019 los datos reportados por los establecimientos educativos en el Censo Educativo C-600, con un año de rezago” (SED: 2021, pág. 13).

El sistema muestra un nivel de relevancia alto en cuanto a su eficiencia y en la garantía de que los niños, las niñas y los jóvenes no sólo culminen su año lectivo, sino que puedan responder a los criterios de calidad y pertinencia educativa. En este sentido, el dato del 2019 es altamente significativo, porque se ha logrado subir en 8,58 puntos respecto al 2018, con una meta casi del 100%.

Para el caso de cómo se pudo comportar el 2020 va a ser muy interesante analizar el

Tabla No. 16:
Tasa de aprobación por sector y nivel educativo 2016-2020

Nivel educativo	Sector Oficial				Sector No Oficial - Privado			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Preescolar	97,9	97,6	97,8	97,85	98,8	99,0	98,9	96,6
Básica primaria	92,1	91,6	91,8	98,08	97,7	98,0	98,0	98,1
Básica secundaria	82,5	82,7	83,2	97,20	93,9	94,2	94,9	96,8
Media vocacional	90,1	90,4	91,1	96,25	96,6	96,7	97,0	98,2

Datos tomados de SED 2021, respuesta a Bogotá Cómo Vamos. Elaboración propia.

efecto de la pandemia en estos procesos de aprobación, no sólo por el dato en sí mismo, sino porque permitirá valorar las distintas estrategias pedagógicas implementadas al interior de las instituciones; los aportes de las tecnologías en estos procesos, e incluso, estudiar si se han generado rezagos o aumentado brechas de aprendizaje.

Por su parte el sector No Oficial-privado, mantiene niveles altos de aprobación en los cuatro años que se muestran en la tabla, llegando a superar al sector oficial.

Un análisis más detallado por nivel educativo y sector da cuenta de lo volátil que puede ser el indicador:

La tasa de aprobación en la educación pública para el nivel de preescolar en los años 2016, 2017 y 2018 muestra una tendencia positiva, en tanto en cada uno de estos años el porcentaje casi llega al 100%; situación que es muy similar para la educación pri-

vada. Respecto a que los datos en 2019 son preliminares, no se realiza comparación con los años anteriores, pero si se destaca el porcentaje alto que se da en todos los niveles tanto en la educación oficial como en la privada. Aparece un dato diferencial a esta constante y es la disminución de la aprobación en el 2019 para la educación No Oficial. En la básica secundaria hay un importante resultado; el otro sector, los porcentajes se mantienen altos.

La educación media también da cuenta de resultados positivos, dado que se ha llegado a un 96,25% en la Oficial y 98,2% en la No Oficial para el último año analizado.

Los cálculos en la reprobación hacen parte de los indicadores de eficiencia interna⁷. Los datos que aparecen entre el 2016 y 2018 son comparables. Para el 2019 debe analizarse de manera separada, en tanto algunos de estos datos son preliminares.

Tabla No. 17:
Tasa de reprobación sector oficial total y No Oficial - privado 2016-2020

Sector	Matrícula 2016	Matrícula 2017	Matrícula 2018	Matrícula 2019*	Matrícula 2020**
Oficial total	9.0	8.9	9.0	0.9	Sin datos
No Oficial - Privado	2.7	2.5	2.3	1.0	Sin datos

Fuente: Secretaría de Educación Distrital. Anexo 6 A corte febrero para cada vigencia. Información adaptada para la construcción de la tabla.

⁷Para el cálculo de este indicador, la SED utilizó hasta 2019 los datos reportados por los establecimientos educativos en el Censo Educativo C-600, con un año de rezago. Para la vigencia 2020, se tomaron como fuente los resultados del Anexo 5A del SIMAT para el sector no oficial y la del Anexo 6A para el sector oficial. En este orden de ideas en el año 2020 se recolectó la información del año 2019, y sólo se incluye la información para la jornada diurna de los colegios de educación formal regular. La serie histórica de este indicador, tanto del sector oficial como del no oficial, solo es comparable entre 2012 y 2018. Las cifras del sector no oficial para la vigencia 2019 son de carácter preliminar. (SED: 2020, pág. 16).

En el sector oficial existe una tendencia a ubicarse entre 8,9 puntos y 9. Lo que significa que casi un 10% de la población estudiantil reprueban. El 2019 da cuenta de un valor por debajo de un punto, lo cual puede ser significativo para éste y para la eficiencia del sistema. Para el caso del sector oficial, aparece la misma tendencia de disminuir entre 2016 y 2018; por supuesto sus porcentajes son menores respecto al sector oficial. Ya en 2019 ambos sectores mantienen casi similares resultados.

Un análisis más detallado por nivel educativo y sector da cuenta de este indicador de la siguiente manera:

Los resultados entre el 2016 y el 2018 dan cuenta para el nivel de educación bási-

ca primaria una tendencia similar sobre la reprobación, esto para el caso del sector oficial. Los valores son muchos menores en este mismo periodo, logrando bajar en 0,3 puntos entre 2016 y 2018. Para el 2019, dado que los datos son preliminares, se evidencia un buen resultado en cuanto han bajado las tasas de reprobación para ambos sectores.

Resulta particular el caso de la educación básica secundaria, dado que se mantiene entre 2016 y 2018 un valor porcentual alto (por encima del 14%), lo que implica la necesidad de revisar los datos del 2019 y 2020 para ver si la tendencia se mantiene. Contrariamente, el sector No oficial los resultados son más bajos en cuanto a tasas de reprobación. 2019 también da cuenta de un significativo avance en este indicador.

Tabla No. 18:
Tasa de reprobación por sector y nivel educativo 2016-2020

Nivel educativo	Sector Oficial				Sector No Oficial - Privado			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Preescolar	0	0	0	0	0	0	0	0
Básica primaria	6,1	6,4	6,4	0,5	1,5	1,3	1,2	0,4
Básica secundaria	14,6	14,4	14,4	1,0	5,2	4,9	4,3	1,9
Media vocacional	7,9	7,3	8,0	2,3	2,8	2,5	2,4	1,1

Datos tomados de SED 2021, respuesta a Bogotá Cómo Vamos. Elaboración propia.

III. Avances en las metas del Plan Distrital de Desarrollo 2020 - 2024

El siguiente capítulo, explicita de manera concreta algunos de los avances en el periodo 2020 con respecto algunas de sus veintisiete (27) metas educativas, las cuales fueron priorizadas desde el año inmediatamente anterior, por constituirse en ámbitos de mucha relevancia para el sector. En ellas se ha acentuado y focalizado los análisis educativos de los últimos años, y, de manera particular, el contexto de la pandemia generó que varios de los esfuerzos y acciones estuvieran centrados en ellas. Es claro que, para análisis posteriores sobre los avances de la ciudad en el sector educativo, las metas no incluidas en este documento, podrán ser objeto de abordaje y análisis posteriores.

Educación inicial

Para el Plan de Desarrollo la primera infancia constituye uno de los ámbitos centrales de la política educativa, desde acciones, programas y proyectos que apunten a fortalecer la formación de los niños y niñas desde un enfoque integral, reconocidos como sujetos de derechos; se busca orientar el proceso formativo en la primera infancia más allá de contenidos hacia el fortalecimiento de procesos socioemocionales, afianzamiento de su autoestima y autorreconocimiento. Al tiempo, producir transformaciones para la educación inicial, se requiere también abordar el tema de formación docente para quie-

nes atienden a esta población. Los avances de la SED al respecto están relacionados con:

- Avance en los tres grados de preescolar, con base en las metas propuestas para cada uno de ellos en el plan de desarrollo, un proceso articulado con la Secretaría de Integración Social.
- Atención integral: 15 atenciones en promedio por estudiante, articulado con varios sectores:
 - o Cultura: IDARTES, programa Nidos. Se está iniciando un proceso de gran aliento en arte para niños.
 - o Cajas de compensación: acompañar en la formación integral, en temas de artes, deporte y educación.
- Acompañamiento a las familias, relevante en este contexto de pandemia, un proceso centrado en el involucramiento de las familias y cuidadores en esa formación integral; asesoría en peso y talla, alimentación escolar.

El trabajo de atención integral a la infancia ha implicado procesos de financiación de manera directa por la Alcaldía de Bogotá. La estrategia de “aprende en casa: reto para

maestros y maestros”, no ha sido fácil, especialmente para los más pequeños, porque no en todos los hogares se cuenta con las condiciones para la virtualidad. Por ello, se trabajó con estrategias como guías, WhatsApp, la televisión jugó un proceso importante, desde el programa Eureka con franja para todos los niños y niñas de todas las edades.

Actualmente, en el proceso de retorno gradual, progresivo y seguro se ha insistido en que los niños de los grados iniciales deban retornar a los espacios escolares para socializar, compartir, y todo lo que se puede generar en el marco del desarrollo integral.

De acuerdo con las metas propuestas por el plan de desarrollo, en términos de acceso a los diferentes grados del nivel de preescolar, los avances son:

- 99,25% de colegios públicos distritales que ofrecen grados de educación inicial - grado transición.
- 79,50% de colegios públicos distritales que ofrecen grados de jardín.
- 16,00 % de colegios públicos distritales que ofrecen grados de prejardín.

Dentro de esta perspectiva, la SED a través de los proyectos 7784 “Fortalecimiento de la Educación Inicial con pertinencia y calidad en el sector educativo oficial” y 1050 “Educación Inicial de Calidad en el marco de la Ruta Integral de Atenciones” 7 ha desarrollado cinco acciones fundamentales, las cuales han permitido enriquecer y posicionar la apuesta pedagógica de Educación Inicial y

fortalecer los modelos educativos institucionales, en el marco de las orientaciones nacionales dadas desde la Ley 1804 del 2016, por la cual se establece la Política de Estado para el desarrollo integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, los referentes técnicos del Ministerio de Educación Nacional y el Lineamiento Pedagógico y Curricular para la Educación Inicial en el Distrito. (SED: 2021, pág. 36).

Las acciones para la atención a la educación inicial y a la primera infancia se relacionan con:

- Consolidación de la Ruta Integral de Atenciones - RIA para la Atención Integral a la Primera Infancia, planteada como herramienta que contribuye a ordenar la gestión en el territorio de manera articulada y consecuente con la situación de derechos de los niños y las niñas en sus respectivos entornos; a partir del cumplimiento de 28 atenciones distribuidas en cuatro momentos del curso de vida de la primera infancia: preconcepción, gestación al primer mes, del primer mes a los tres años, y de los tres a los cinco años. En 2020 se logró la atención integral de 71.382 niños y niñas de primera infancia en 367 colegios distritales de Bogotá, incluidos 35 colegios en administración del servicio educativo oficial, con acciones que han permitido mejorar las condiciones de calidad de la educación inicial. Este logro se ha obtenido de manera progresiva de la siguiente manera: en el año 2016 se logró garantizar la atención integral

en 19.393 cupos, en el año 2017 la atención integral en 41.851 cupos y en el año 2018, en 56.797 cupos; para la vigencia 2019 se alcanzó la atención integral de 70.958 y para la vigencia 2020 se ha alcanzado la atención de 71.382 niños y niñas. (SED: 2021, pág. 36).

- Modelo pedagógico de Educación Inicial en el marco de Atención Integral: la Secretaría de Educación del Distrito para fortalecer la calidad de la atención a los niños y niñas en relación con el acompañamiento a colegios para generar rutas prácticas flexibles, mediadas por currículos que parten de intencionalidades y apuestas pedagógicas que sitúen en el centro la promoción integral del desarrollo infantil.

- Intercambio pedagógico y en la conversación, que, en el marco del hacer, se ha dado con entidades como la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS), la Secretaría de Cultura Recreación y Deporte (SCRD), el Instituto Distrital de las Artes (IDARTES) y la regional Bogotá del Instituto Colombiano Bienestar Familiar (ICBF). Este documento fue entregado a 3.000 maestras de la ciudad y socializado en diversas mesas pedagógicas locales, con el ánimo de dinamizar sus sentidos y promover reflexiones relacionadas con: oralidad, lectura y escritura; el pensamiento lógico matemático y científico; la creatividad, el cuerpo y el movimiento y la construcción social y personal desde posturas pedagógicas que consideren la promo-

ción del desarrollo de las niñas y los niños como centro de las propuestas educativas. (SED: 2021, pág. 36).

- Planeación e implementación de acciones articuladas con los colegios para fortalecer la participación de las familias en los procesos de desarrollo de los niños y las niñas, con énfasis en los aspectos socioemocionales. SED: 2021, pág. 37).

- Diseño e implementación de encuentros con familias en el marco del diálogo de saberes alrededor de los intereses, necesidades y particularidades identificadas SED: 2021, pág. 37).

- Reconocimiento e indagación de las dinámicas institucionales que incorporen el estado de los colegios en el marco de la propuesta pedagógica, la vinculación familia escuela y comunidad, a partir de encuentros con actores claves de las IED. SED: 2021, pág. 37).

- Socialización con las IED sobre las fortalezas del proceso y los logros, además de proyectar acciones en las que es importante enfatizar a través de un encuentro por institución. Lo anterior, fortalecido por un plan de acompañamiento diferenciado a 20 colegios, desarrollado por cada uno de los equipos territoriales de la SED en las localidades, haciendo énfasis en el acompañamiento a la planeación de las experiencias (realizando orientaciones técnicas a los procesos de ejecución de dicha planeación).

Se destaca el acompañamiento pedagógico en la construcción de diversas alternativas pedagógicas, entendidas como apuestas de maestros y maestras para el ciclo inicial, dichas iniciativas habían iniciado en el año 2019 con la consolidación de 200 documentos cuyo propósito era trabajar sobre intencionalidades de las prácticas docentes, estrategias de trabajo en aula; organización curricular, seguimiento y evaluación. En el año 2020 la SED promovió “espacios de reflexión sobre las concreciones realizadas para ampliar las comprensiones y la puesta en marcha de los acuerdos en las experiencias, con el objeto de visibilizar nuevas narrativas y formas de “hacer” el acto pedagógico desde la identidad del ciclo inicial”. (SED: 2021, pág. 38).

La perspectiva de construcción de saber pedagógico constituyó un área de trabajo en este ciclo inicial, para lo cual, en el año 2020 se dispusieron de 44 mesas locales con la participación de los docentes de las 20 localidades de la ciudad con resultados concretos como: reconocimiento del hacer y el saber de los maestros en escenarios locales; construcción de lenguajes comunes interinstitucionales sobre el sentido de la educación inicial y la actualización del “Lineamiento Pedagógico y Curricular para la Educación Inicial en el Distrito”. (SED: 2021, pág. 38). Este trabajo se complementó con un ejercicio de reflexión sobre el saber pedagógico de los maestros y maestras de la ciudad, esta vez en un contexto de emergencia sanitaria, permitiendo así trabajar en temas como familia y procesos educativos; las emociones

desde el arte, la literatura, la cotidianidad y la creación de cursos virtuales.

Otra iniciativa que se ha venido impulsando es el Acompañamiento a las Transiciones Efectivas y Armónicas (TEA): las transiciones efectivas y armónicas son comprendidas como el acompañamiento que se le brinda a los niños, las niñas y sus familias en el paso del hogar a las IED, o de las modalidades de Atención Integral a la Primera Infancia, como los jardines de la SDIS y los jardines y hogares comunitarios del ICBF a las instituciones educativas. De igual forma, el paso armónico al grado de transición y el inicio de la básica primaria. (SED: 2021, pág. 38-39). Para garantizar tránsitos efectivos y armónicos para los niños y las niñas, se realizaron en el 2020, tres mesas distritales para socializar avances alcanzados y mostrar el balance de este proceso.

La intervención en la educación inicial también asumió una perspectiva de calidad asociada a la cualificación de docentes, agentes educativos que atienden a la primera infancia (ICBF y Cajas de Compensación) y directivos docentes. Se trabajó en torno a ambientes pedagógicos, valoración y seguimiento al desarrollo infantil y expresiones artísticas para fortalecer el desarrollo pedagógico de quienes atienden a los niños y las niñas. Específicamente para el año 2020 las actividades combinaron encuentros sincrónicos con docentes de jardines privados y de Instituciones Educativas del Distrito sobre temas como “arte en primera infancia, tejiendo lazos, acercándonos a las familias, juego, oralidad, lectura y escritura, pensamiento científico, seguimiento y valoración al desarrollo con una participación, en promedio, de 390 asistentes por encuentro”. (SED: 2021, pág. 39).

En el mes de noviembre de 2020 se realizó el evento denominado “Participación infantil: Experiencias en arte, cultura y patrimonio” el cual abordó comprensiones referidas al reconocimiento de estos aspectos como favorecedores de la participación de niños y niñas desde los entornos en que se desarrollan y a los que pertenecen. El evento, contó con la participación de expertas invitadas de Brasil, Uruguay y Colombia, y se transmitió a través del canal de YouTube del Portal Educativo Red Académica. Se logró la asistencia de 1.170 personas, entre las que se encontraban diversos actores de educación inicial de diferentes jardines y colegios públicos y privados de la ciudad, así como asistentes de varias entidades distritales y nacionales. (SED: 2021, pág. 39-40).

Educación superior

Generar mayores y mejores oportunidades para los jóvenes de la ciudad en términos de educación superior hace parte de las metas para el sector. Uno de los primeros avances que se plantearon fue la creación de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología – ATENEA: proyecto que consolidó el diseño e implementación de esta nueva entidad a través de la elaboración de los estudios técnicos y alistamiento administrativo, operativo y funcional de ATENEA, “la cual contará con las herramientas necesarias para la administración del nuevo portafolio de estrategias para el acceso y permanencia a educación postmedia mediante un Modelo Flexible, Incluyente y Pertinente” (SED: 2021).

ATENEA constituye un espacio para que la ciudad pueda tener un eje articulador entre la educación media y la educación superior; facilite la comunicación entre los niveles, permita analizar procesos flexibles de incorporación de los estudiantes a las IES “privilegiando las públicas”, y a la vez se articule con la política de fomento de la investigación, la ciencia y la tecnología.

En 2020 la alcaldesa de Bogotá creó esta entidad mediante el Decreto 273, y por parte del Concejo de Bogotá se crea también el Fondo cuenta ATENEA para la consecución de recursos destinados a este propósito: generar oportunidades viables para los jóvenes que terminan el ciclo de educación media y quieren buscar no sólo alternativas de continuidad en su trayectoria educativa, sino lograr a través de ella, vínculos laborales y profesionales.

Sobre la oferta educativa para 20.000 jóvenes de la ciudad los avances tienen que ver con:

- Inicios de los procesos de convocatoria abierta para 20.000 nuevos cupos en educación superior. En el mes de junio se adelantará la primera convocatoria del programa Jóvenes a la U que conforma el nuevo portafolio de acceso y permanencia a la educación superior; el mismo contará además con recursos destinados desde los fondos de desarrollo local de las 20 localidades, lo que permitirá acceder a programas de educación superior sin endeudamiento. (SED: Subsecretaría de Integración Interinstitucional, 2021).

- Puesta en marcha de un convenio con el SENA que va a beneficiar a 45.000 estudiantes.
- Otro aspecto que no está dentro de las metas de los 20.000 jóvenes y tiene que ver con reto a la U, programa orientado a mitigar la pobreza y que los jóvenes tengan muchas más oportunidades: 15.000 beneficiarios.
- Se trabajó con 21 universidades de la ciudad para ofrecer espacios de formación académica con la posibilidad de ser reconocidos entre universidades. Los acuerdos al respecto han sido interesantes, en dos sentidos: por un lado, en cuanto a la diversidad de ofertas que pueden ponerse a los jóvenes frente a sus expectativas y necesidades educativas; la posibilidad de que los créditos cursados en determinada IES sean homologables, una vez un joven decida ingresar al sistema de educación superior.
- Ganancias invisibles en la educación superior: conversación entre las universidades para pensar la educación en la ciudad y la articulación entre la educación media con la superior.
- Universidad Distrital ofreció en el 2020 matrícula gratuita a un número importante de jóvenes que terminaron su trayectoria escolar.

Programa Reto a la U⁸

El Decreto Distrital 184 del 4 de agosto de 2020, otorgó facultades a la Secretaría de Educación (SED) para formular y ejecutar proyectos tendientes a fomentar procesos de formación en los diferentes niveles y modalidades de educación post media, y en desarrollo de dicho mandato, la SED creó al interior del Proyecto 7807, el objeto de gasto 003, “Financiación de oportunidades a través de un esquema flexible e incluyente para el acceso en instituciones de educación superior, orientado a la Mitigación del impacto económico, el Fomento y la Reactivación Económica de Bogotá D.C.” Se crea la estrategia Reto a la U, con dos acciones específicas:

Convocatoria promovida en el segundo semestre del 2020, sus resultados fueron beneficiar a 10.641 jóvenes de la ciudad con oportunidades de capacitación certificada tanto para el ingreso a la vida laboral, como al desarrollo de cursos acreditados (créditos académicos) posibles de ser homologables en la Institución de Educación Superior (IES). Esta última estrategia se convierte para la SED en la configuración de rutas de aprendizaje que permitan dar continuidad en el corto plazo a procesos de formación en educación postmedia en el corto plazo.

Convocatoria en diciembre de 2020, para dar continuidad a su proceso académico en educación superior en el año 2021.

El programa #RetoAlaU permite a cada estudiante matricular hasta 8 créditos educativos en 21 diferentes IES que cuentan con acreditación institucional de alta calidad o con un programa acreditado con alta cali-

⁸ La información consignada al respecto hace parte de los datos proporcionados en marzo de 2021 por parte de la SED al Programa Bogotá Cómo Vamos.

dad con una oferta de casi 1.000 cursos homologables disponibles. Como estrategia adicional, se reconoce un apoyo de sostenimiento en términos de recursos pedagógicos y de conectividad, a las y los beneficiarios cuyo puntaje SISBÉN sea menor a 60 puntos de acuerdo con la encuesta III y nivel A, B, C y D de acuerdo con la encuesta IV. La tabla 19 presenta la cobertura de las y los beneficiarios de la primera convocatoria #Reto A la U en la vigencia 2020, según localidad.

(SED: 2021, pág. 68).

El portafolio que se ofrece a los jóvenes se convierte en alternativas de acceso a la educación superior, ya sea en programas de pregrado a nivel técnico profesional, tecnológico y/o universitario en Instituciones de Educación Superior –IES- de alta calidad, así como apoyo financiero que cubra costos de matrícula, costos operativos para el desarrollo del programa académico; y apoyo para la sostenibilidad en el medio universitario para mitigar riesgos de deserción.

Tabla 19.
Cobertura de las y los beneficiarios de la primera convocatoria #Reto A la U en la vigencia 2020, según localidad.

Localidad	Estudiantes beneficiados / beneficiadas	%
Suba	1.395	13%
Kennedy	1.386	13%
Bosa	1.298	12%
Engativá	1.236	7%
Rafael Uribe Uribe	769	7%
Ciudad Bolívar	754	7%
Usme	644	6%
San Cristóbal	641	5%
Tunjuelito	503	5%
Puente Aranda	371	3%
Usaquén	355	3%
Fontibón	323	3%
Antonio Nariño	215	2%
Barrios Unidos	203	2%
Teusaquillo	174	2%
Los Mártires	164	2%
Santafé	112	1%
Chapinero	53	0.5%
La Candelaria	36	0.3%
Sumapaz %	5	0.01%
SD	4	0.01%
TOTAL GENERAL	10.641	100%

Fuente: Dirección de Relaciones con los Sectores de Educación Superior y Educación para el Trabajo, SII. Dato obtenido según localidad de ubicación del Colegio de los seleccionados que accedió a la oferta del programa mediante la realización del proceso de legalización. SD: Sin dato. En: SED: Respuesta Bogotá Cómo Vamos, 2021, pág. 68

Otras iniciativas para la educación superior

Por otro lado, como iniciativas de la SED respecto a nuevas oportunidades para los jóvenes, desde el 2016 se han beneficiado a más de veinticinco mil egresados de colegios del Distrito con fondos de financiación, arti-

culación con el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA.

Varios elementos de interpretación de la tabla anterior. Por un lado, el año 2020 muestra un decrecimiento en el número de beneficiarios atendidos, lo cual puede tener una primera justificación derivada del tema

Tabla 20.
Cobertura de las y los beneficiarios del portafolio de estrategias y fondos de financiamiento de la SED, según localidad. 2016-2020, según localidad.

Localidad	2016	2017	2018	2019	2020	Total
01 – USAQUEN	25	146	142	174	19	506
02 – CHAPINERO	2	21	10	11	2	46
03 - SANTA FE	15	62	48	48	3	176
04 – SAN CRISTÓBAL	55	593	387	520	16	1.571
05 – USME	72	425	252	288	45	1.059
06 – TUNJUELITO	58	375	269	167	31	900
07 – BOSA	97	723	511	637	45	2.007
08 – KENNEDY	121	1.038	870	839	60	2.928
09 – FONTIBÓN	25	176	162	182	12	557
10 – ENGATIVA	91	690	456	405	48	1.690
11 – SUBA	135	594	593	464	59	1845
12 - BARRIOS UNIDOS	21	120	108	80	7	336
13 – TEUSAQUILLO	8	106	79	66	6	265
14 - LOS MÁRTIRES	11	81	101	66	10	269
15 - ANTONIO NARIÑO	12	83	60	53	12	220
16 - PUENTE ARANDA	31	122	212	189	16	681
17 - LA CANDELARIA	3	72	92	27	3	197
18 - RAFAEL URIBE URIBE	70	444	247	282	28	1.071
19 - CIUDAD BOLÍVAR	148	748	738	990	113	2.737
20 – SUMAPAZ	3	7	4	11	-	25
FONDO DE VÍCTIMAS - COLEGIO DE OTRA ENTIDAD TERRITORIAL	19	10	37	62	11	138
S. D.	451	1.395	2.128	1.117	806	5.897
TOTAL	1.467	8.142	7.506	6.678	1.329	25.122

Fuente: Dirección de Relaciones con los Sectores de Educación Superior y Educación para el Trabajo, SII. Dato obtenido según localidad de ubicación del Colegio de los seleccionados que accedieron a la oferta del programa mediante la realización del proceso de legalización. S.D: Sin dato, actualmente en proceso de depuración.

de sanidad (Covid 19); Ciudad Bolívar, Bosa y Kennedy presentan un nivel mayor de atención con este tipo de ofertas; chapinero es la Localidad con el más bajo número de estudiantes que fueron apoyados para iniciar programas en educación superior. Respecto al propósito inicial del Plan de Desarrollo 2020-2024 de formar 20.000 jóvenes en educación superior y posteriormente ampliada (mayo de 2021) a 50.000, la SED tiene un reto muy grande para los años 2021, 2022 y proyecciones para 2023, de manera que, se pueda cumplir con estas metas de política pública para la ciudad. La SED indica que en este tema de nuevas alternativas para los jóvenes se puede comprender que:

Las oportunidades generadas impactan positivamente en las y los jóvenes beneficiados, estimulando la movilidad social, mejorando la calidad de vida no solo de las personas beneficiadas sino de todo el núcleo familiar, dado que se aumenta la probabilidad de concreción de los proyectos de vida propios y del entorno cercano. De igual forma, la ciudad cuenta con un mayor y más capacitado talento humano para el desarrollo de sectores productivos, mejorando las condiciones de igualdad y equidad en los entornos sociales, culturales y económicos. Las estrategias desarrolladas por la SED buscan generar oportunidades de acceso y la permanencia en educación superior a personas jóvenes egresadas del Distrito, de manera preferencial a quienes hacen parte de los estratos 1, 2 y 3. (SED: 2021, pág. 69).

Es evidente que se está promoviendo un

contexto de apertura y de oferta diversificada de oportunidades para los jóvenes, que no sólo estimula su formación, sino también movilidad social, calidad de vida para ellos y sus familias. A la vez, se evidencia mayor articulación entre los niveles de educación media y superior, proceso en el que la ciudad tenía que avanzar.

Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (FTDH)

La SED no presenta datos cuantitativos respecto a la formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (FTDH); no obstante, impulsó una serie de acciones (conferencias virtuales) asociadas al diálogo con las instituciones que realizan este tipo de formación, sobre “los retos y desafíos que tiene el sistema de educación superior de Bogotá y la región para cerrar las brechas de formación, calidad y pertinencia del talento humano”. (SED: 2021, pág. 35); así mismo, realizó un encuentro con empresarios sobre educación superior para analizar con ellos también las posibilidades que tiene la ciudad para disminuir estas brechas. No se tiene información sobre estos encuentros.

Educación rural

En los últimos informes de Bogotá Cómo Vamos se ha reiterado la importancia de poner el lente tanto en las políticas como en las acciones que se deriven de ella en el sector rural. Reducir las brechas entre la educación rural y urbana implica también comprender y asumir acciones claras en relación con procesos asociados a la pertinencia de las propuestas educativas (modelos educativos flexibles), articulación del territorio en estos procesos educativos, reconocimiento de las

necesidades de formación de la población, que permita también el propio desarrollo de la región, entre otros aspectos. Al tiempo, la situación de la educación rural ha demandado de la creación de rutas de acompañamiento para fortalecer la calidad educativa y para mantener a los estudiantes dentro del sistema educativo.

Los avances en el año 2020, respecto a la educación rural dan cuenta de algunos desarrollos, pero también la continuidad de otras demandas que el sistema educativo de la ciudad debe trabajar. Algunos de esos avances son:

La ciudad cuenta con veintiocho (28) colegios ubicados en el sector rural, con una matrícula total de 14.000 (2%) del total de estudiantes matriculados en Bogotá. El plan de desarrollo se propuso la disminución de brechas existentes en los procesos educativos para la educación rural: acceso, permanencia, calidad. Las brechas identificadas se focalizan en aspectos como: resultados de calidad educativa; trayectoria educativa incompleta.

La meta de la SED es la aplicación de la política pública en el 86% de los colegios públicos rurales, ella recoge acciones pertinentes para el contexto, las cuales son el resultado de un trabajo conjunto con las familias, los estudiantes; para ello, se logró consolidar un diagnóstico con la Universidad Nacional desde el año 2017, el cual permitió determinar líneas de acción para la educación rural en cuanto a:

- Convertir a los colegios en los ejes de la política educativa para el sector.

- Garantizar el tema de trayectorias escolares completas, calidad, convivencia y paz.
- Cobertura con equidad.
- Atención a la población desescolarizada.
- Implementar la política de educación rural en el 86% de los colegios públicos rurales. Al cierre del cuatrienio implementar la política de educación rural en el 100% de los colegios.
- Promover el acceso y permanencia escolar con gratuidad en los colegios públicos, ampliando al 96% la asistencia escolar en la ciudad, La meta prevista para el cuatrienio es ampliar la asistencia escolar al 98%.
- Desde los desarrollos del 2020, la meta se ha acercado a 91,8% han implementado la política educativa rural: Fuente OAJ- Sed, marzo de 2021.
- Actualmente se logró dotar con computadores (no tabletas) al 100% de los niños. Asimismo, se viene fortaleciendo la red de conexión para este sector educativo.

Formación docente

La SED propone dentro del plan desarrollar procesos formativos y continuos a los docentes, de manera que se fortalezcan aspectos de la disciplina, de la pedagogía, pero

también de procesos psicosociales. Los énfasis puestos en el plan de desarrollo están asociados a educación virtual, formación posgradual, formación permanente, formación pedagógica y curricular; fortalecimiento de las capacidades de los directivos docentes y promoción de procesos de liderazgo y gestión educativa, acompañamiento en el aula.

Los avances de la SED se ven reflejados en acciones como:

En el marco del Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024 “Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI” y del Proyecto de Inversión “Implementación del programa de innovación y transformación pedagógica en los colegios públicos para el cierre de brechas educativas de Bogotá D.C.”, en 2020 se beneficiaron 45 docentes y directivos en la estrategia de formación posgradual”. (SED: 2021, pág. 66).

La Dirección de Formación de Docentes e Innovaciones Pedagógicas adelanta acciones para fortalecer el desarrollo profesional de los docentes y directivos.

- 440 docentes y directivos docentes se beneficiaron en programas de formación permanente en las siguientes temáticas: Programa de formación para Educadores Profesionales No Licenciados; enseñanza de las matemáticas en los primeros años – énfasis en educación remota.
- 45 docentes y directivos del sector oficial de la ciudad en los siguientes programas: Maestría en Educación en Tecnología, Maestría en Infancia y Cultura, Maestría en Educación.

En cuanto a programas de formación docente para el fortalecimiento de la innovación pedagógica se desarrollaron acciones como Gestión y acompañamiento de nueve (9) propuestas formativas en tres énfasis: a) Propuestas formativas en torno a las emociones y al afecto en la enseñanza y el aprendizaje en tiempos de emergencia sanitaria del COVID-19; b) Procesos formativos para la enseñanza y el aprendizaje mediados por las tecnologías de la comunicación y la información en tiempos de emergencia sanitaria por el COVID-19; y c) Procesos formativos para la enseñanza y el aprendizaje de las disciplinas escolares en tiempos de emergencia sanitaria por el COVID-19.

Los énfasis de esta formación han estado ligados a las demandas para el sector educativo en el contexto de la pandemia, por ello, los avances en relación con la apropiación y uso de tecnologías de la información y la comunicación, los procesos de transformación pedagógica y curricular; procesos socioemocionales que afectan el desarrollo académico y el bienestar tanto de los estudiantes como de los docentes.

También se ha consolidado el trabajo en relación con la Red de Innovación del Maestro, de manera que se puedan desarrollar acciones conjuntas que configuren experiencias como semilleros de investigación, fortalecimiento de la labor docente y reconocimiento de su saber pedagógico, afianzamiento de colectivos de directivos, etc. En el 2020 la SED avanzó con las siguientes acciones:

Tabla 21.
Formación pos-
gradual docentes
de la ciudad

Fuente: SED: 2021

LOCALIDAD, TIPO DE POSGRADO Y ÁREA DE CONOCIMIENTO	NÚMERO DE BENEFICIARIOS(AS)
01- USAQUÉN	2
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN	1
MAESTRÍA EN INFANCIA Y CULTURA	1
03- SANTAFE	1
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN	1
04- SAN CRISTÓBAL	4
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN	1
MAESTRÍA EN INFANCIA Y CULTURA	3
05- USME	5
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN	2
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN EN TECNOLOGÍA	1
MAESTRÍA EN INFANCIA Y CULTURA	2
06- TUNJUELITO	3
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN	1
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN EN TECNOLOGÍA	1
MAESTRÍA EN INFANCIA Y CULTURA	1
07- BOSA	4
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN EN TECNOLOGÍA	3
MAESTRÍA EN INFANCIA Y CULTURA	1
08- KENNEDY	4
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN	2
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN EN TECNOLOGÍA	2
09- FONTIBÓN	1
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN EN TECNOLOGÍA	1
10- ENGATIVÁ	7
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN	4
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN EN TECNOLOGÍA	2
MAESTRÍA EN INFANCIA Y CULTURA	1
11- SUBA	3
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN	2
MAESTRÍA EN INFANCIA Y CULTURA	1
12- BARRIOS UNIDOS	1
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN EN TECNOLOGÍA	1
18- RAFAEL URIBE	4
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN EN TECNOLOGÍA	1
MAESTRÍA EN INFANCIA Y CULTURA	3
19- CIUDAD BOLÍVAR	6
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN	1
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN EN TECNOLOGÍA	3
MAESTRÍA EN INFANCIA Y CULTURA	2
TOTAL GENERAL	45

Tabla 22.
Docentes
participantes en
los programas de
formación para el
fortalecimiento
de la Innovación
Pedagógica

Fuente: Sistema de
información de la
Dirección de Forma-
ción de Docentes
e Innovaciones Pe-
dagógicas – DFDIP.
Corte a 31/12/20

Énfasis	Programa de Formación	Docentes participantes
Enseñanza y aprendizaje mediados por las tecnologías de la comunicación y la información	La enseñanza y el aprendizaje mediados por TIC: línea innovación	86
	Gimnasio Educativo Virtual	143
	Voces, saberse y aprendizajes a través de las TIC (radio y radio internet)	93
	AMALEO - Ambientes Móviles de Aprendizaje: Lectura, Escritura y Oralidad	154
Enseñanza y aprendizaje de las disciplinas escolares Emociones y el afecto en la enseñanza y aprendizaje	Curso corto de Educación STEM para la sostenibilidad	86
	Bienestar emocional y relaciones interpersonales constructivas	39
	Pedagogías del cuidado de las emociones y el afecto	93
	Proceso de enseñanza en tiempos de emergencia	126
Diplomado Orientando hacia la salud mental en las Instituciones Educativas	Diplomado Orientando hacia la salud mental en las Instituciones Educativas	270
Total formados		1.090

Agenda virtual de los Centros de Innovación:

como aporte a la estrategia Aprende en Casa 2.0, se dispuso una agenda formativa para brindar herramientas prácticas para la enseñanza y el aprendizaje remoto. Se desarrollaron once (11) eventos formativos que invitaron al vínculo y la socialización de saberes, experiencias y prácticas como aporte al fortalecimiento de habilidades y competencias de los docentes y directivos docentes. (SED: 2021, pág. 90).

Estrategias de innovación pedagógica de los Centros de Innovación del Maestro:

acciones desarrolladas a través del convenio SED – IDEP N.º, 1853801 de 2020 para fomentar y visibilizar los procesos y experiencias de innovación pedagógica desarro-

lladas por maestras, maestros, y directivos docentes en el marco del Sistema Integrado de Formación Docente. (SED: 2021, pág. 91).

Se diseñó la propuesta programática de agenda académica de los centros de Innovación del Maestro para el año 2021, en la que se tiene en cuenta la producción de herramientas comunicativas, productos y eventos que se establecen en la agenda virtual de innovación pedagógica y en la estrategia de divulgación de las actividades de los Centros de Innovación, particularmente a través de la actualización de los micrositos y la publicación en ellos de la producción de contenidos con los docentes y para los docentes. (SED: 2021, pág. 91).

Diseño de la hoja de ruta y avance para la implementación de la estrategia pedagógica

del Centro de Innovación Escuelas InnoBog, para el desarrollo de la apuesta metodológica durante los meses de enero y febrero, para ser evaluada y generar las recomendaciones para su desarrollo durante el año 2021 y el cuatrienio. En el marco de esta estrategia, se ha adelantado el taller de escritura para docentes regidos por el Decreto 2277 de 1979, con el propósito acompañarlos en la producción de obras escritas con fines a ascenso al escalafón, la cual cuenta en el momento con 46 participantes. (SED: 2021, pág. 91).

Estrategia de reconocimiento de prácticas pedagógicas innovadoras que benefician a familias y estudiantes con discapacidad La estrategia tiene como propósito reconocer, acompañar y visibilizar las prácticas pedagógicas inclusivas innovadoras de docentes y directivos docentes de Bogotá, basados en lo contemplado en el Decreto 1421 de 2017 donde se reglamenta la ruta, el esquema y las condiciones para la atención educativa de la población con discapacidad en los niveles de preescolar, básica y media. (SED: 2021, pág. 92-93).

Gestión Escolar en Tiempos de Emergencia. - Diseño, implementación y evaluación de Guías Pedagógicas con dominio de herramientas didácticas. - Transformación y flexibilidad curricular: Reto para la gestión directiva. - Lectura, escritura e investigación en el aula, desde la virtualidad a la práctica en casa. - Diseño curricular desde cuestiones socio científicas, ambientales y contextuales. (SED: 2021, pág. 93).

En el marco de la estrategia “Expedición Pedagógica”, Se ha contado con la participación de los colectivos de maestras y maestros que aceptaron la invitación a un viaje colectivo, en la distancia, pero vivencial, in-

teractivo y asistido por medios tecnológicos. (SED: 2021, pág. 95).

En cuanto a la formación a equipos directivos, se apoyó a 72 rectores en la consolidación de la reflexión pedagógica del directivo docente.

En el marco del Premio a la Innovación e Investigación Educativa versión XIV, que se realiza en alianza con el IDEP, se postularon 221 propuestas, con la participación de 371 maestros y maestras, para la premiación de 10 proyectos. Las propuestas finalistas se caracterizaron por tener un impacto en lo interdisciplinario, comunitario y en el territorio, resaltan la transformación del PEI y el currículo para dar cabida a la inclusión y al enfoque diferencial. (SED: 2021, pág. 95).

55 comisiones de estudios fueron otorgadas para permitir que maestros, maestras y directivos continuaran con su formación posgradual. (SED: 2021, pág. 95).

Los datos muestran procesos nutridos de formación, relacionados con fomentar capacidades institucionales y humanas que coadyuven en el diseño de ajustes, transformaciones y creación de propuestas de innovación pedagógica en el contexto de pandemia.

De las 27 metas planteadas por el Plan de Desarrollo 2020-2024 “Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del siglo XXI, se consideraron algunas de ellas como relevantes a hacer seguimiento dentro de los cuatro años de vigencia de este. Los avances en las metas analizadas en este informe que reporta la Secretaría de Educación del Distrito en relación con ellas se ubican a continuación:

Meta	Programa/ Indicador	Línea de base	Alcances 2020	Concepto	Observaciones
<p>Primera Infancia: Formación de agentes educativos para la atención integral a la primera infancia</p> <p>Necesidad de cualificar a agentes educativos para acompañar las transiciones de las niñas y los niños en el entorno educativo</p>	<p>Educación inicial, bases sólidas para la vida: Garantizar la oferta de educación inicial para los niños y las niñas (100%)</p> <p>Meta del plan: Transición: 100%</p> <p>Jardín: 90%</p> <p>Prejardín: 10%</p>	Prejardín: 0%	16%	<p>Avance significativo</p>	<p>Los datos de la SED indican que “se han incorporado al sistema educativo un total de 49.589 niños y niñas de Transición matriculados en los 397 colegios, disfrutando ambientes y experiencias intencionadas para potenciar su desarrollo desde los procesos propios de la estrategia” Fuente OAJ – SED Marzo. 2021.</p> <p>El alcance de la meta en prejardín sobrepaso lo estimado para el periodo 2020-2024.</p> <p>En Jardín se subió 2.50%. Para alcanzar el 90%, los siguientes años deben aumentar mucho más su oferta.</p> <p>Para el nivel de Jardín. En el primer año, caso se alcanza el 100% previsto.</p>
		Jardín: 77%	79.50%		
		Transición: 98%	99.25%		
<p>Educación superior: Aumento de oportunidades para acceso a la educación superior dentro del concepto de trayectoria escolar.</p>	<p>Ofrecer 20.000 nuevos cupos de educación superior: acceso, permanencia, trabajo colaborativo con las IES desde la</p>	No hay referencia.	Aún no hay referencia porcentual, en tanto la estrategia	<p>Avance satisfactorio</p>	<p>Si bien no existen datos aún en cuanto al número de jóvenes beneficiados para continuar con su trayectoria educativa en el nivel de educación superior, es importante destacar varios aspectos que han sido impulsados por la SED, para</p>
	<p>perspectiva de ciudad - región</p>		<p>se empieza a implementar desde el 2021</p>		<p>generar procesos de coordinación y de oferta académica pertinente y viable para la población educativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Trabajo conjunto con las Instituciones de Educación Superior, para analizar y potencializar sus ofertas académicas en relación con las expectativas, intereses y necesidades de formación de los jóvenes. - Una movilidad de jóvenes que han podido cursar asignaturas (espacios formativos en diferentes IES, que son reconocidos como créditos académicos para quienes puedan dar continuidad a su formación en pregrados. - Acuerdos entre las instituciones para generar procesos colaborativos entre ellas, y asó promover movilidad estudiantil. <p>Los años 2021 y 2022, constituyen referentes clave fortalecimiento de esta meta, en tanto, ya aparece la primera</p>

Meta	Programa/ Indicador	Línea de base	Alcances 2020	Concepto	Observaciones
					promoción de jóvenes que puedan acceder a programas de formación en pregrado; a través de un esquema inspirado en Universidad en Tu Colegio, que articula la educación Media con Atenea.
	Agencia de Innovación y Educación Superior.		80%	Avance significativo	Ya se encuentra estructurada y aprobada la Agencia de Innovación y Educación Superior, y la creación del fondo para la puesta en operación de la agencia y de oportunidades educativas para el acceso, la permanencia y la culminación de estudios para los jóvenes de la ciudad en educación superior. Viene para los tres años siguientes 2020-2021 el impulso de acciones concretas que afiancen la política de educación superior de la ciudad, y generen al mismo tiempo, datos específicos sobre jóvenes que acceden y culminan su proceso educativo en educación superior.
Calidad educativa Evitar que aumente la deserción y la desvinculación del sistema educativo, con oportunidades reales de acceso a los jóvenes para que puedan hacer el tránsito de la educación media a la educación superior técnica y profesional.	Meta 98% de asistencia escolar.	94,5% Tasa de asistencia escolar 35.000 estudiantes con opciones de movilidad	70%	Avance satisfactorio	La calificación de satisfactorio corresponde a las iniciativas que ha venido realizando la SED para mantener los estudiantes dentro del sistema educativo. Contrario a lo que se consideraba en el contexto de la pandemia, los niveles de deserción no son altos tanto en el periodo analizado, como en los años inmediatamente anteriores. Las diferentes estrategias empujadas por la SED para promover la educación virtual, contribuyó al dato. Es claro que el escenario está abierto para generar mayores desarrollos que no sólo permitan el acceso, la permanencia y a la reducción de la deserción, sino también que se permita evidenciar mayores desarrollos en términos de movilidad de

Meta	Programa/ Indicador	Línea de base	Alcances 2020	Concepto	Observaciones
					jóvenes dentro del sistema educativo de la capital.
Educación rural:	<p>Educación para todos y todas: acceso, permanencia con equidad y énfasis en educación rural.</p> <p>Implementación de la política para la educación rural.</p> <p>Promover el acceso y permanencia escolar con gratuidad en los colegios públicos, ampliando al 96% la asistencia escolar en la ciudad, La meta prevista para el cuatrienio es ampliar la asistencia escolar al 98%</p>	<p>Implementar la política de educación rural en el 86% de los colegios públicos rurales. Al cierre del cuatrienio implementar la política de educación rural en el 100% de los colegios.</p>	91.8%	Avance satisfactorio	<p>Existe una política claramente definida por la SED para trabajar en el fortalecimiento de la educación rural, de manera que, como ella misma lo expone se disminuyan las brechas existentes para este sector educativo. Como política están definidos los lineamientos. El año 2021 debe marcar una diferencia sustancial en lo que corresponde a cómo se transforman resultados históricos en educación rural en cuanto a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejoramiento de los resultados de calidad educativa para la ruralidad. - Consolidación de propuestas educativas flexibles y pertinentes para las ruralidades. - Conexión entre la educación y la oferta educativa y las necesidades del territorio rural. - Acceso a la educación superior. - Formación docente en y para la ruralidad. - Inversión en infraestructura tecnológica.
					<ul style="list-style-type: none"> - Formación en la apropiación y uso de las TIC como mediaciones tanto para la enseñanza como el aprendizaje. <p>Sobre estos aspectos, los resultados de esta nueva política para la educación rural, deberá mostrar avances específicos en los años siguientes a este informe.</p>
Formación Docente	<p>Fortalecer estrategias de mentoría y redes de intercambio de saberes como parte de los programas de formación posgradual y en ejercicio de docentes y directivos.</p> <p>Promover entre los maestros y directivos el liderazgo de redes de aprendizaje e investigación.</p>	<p>Línea de base 4170 docentes y directivos docentes</p> <p>7000 docentes y directivos docentes a través de programas de formación:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Redes - Colectivos de docentes - Semilleros - Grupos de investigación e innovación. 	70%	Avance satisfactorio	<p>Hay avances importantes en los procesos de acompañamiento a los docentes y directivos, cuyo eje ha estado centrado en la transformación y flexibilización de procesos educativos a propósito del contexto de Pandemia. Algunos de los programas descritos en este informe tienen su énfasis en contribuir a que los docentes analicen, revisen y ajusten sus propuestas, en función de preguntas como: ¿qué lo esencial para el aprendizaje? ¿cuáles de las estrategias fortalecen la práctica docente? ¿Cuál es el aporte de las herramientas tecnológicas? ¿Cómo fortalecer el trabajo con las familias para que ellas acompañen a los niños y las niñas</p>

Meta	Programa/ Indicador	Línea de base	Alcances 2020	Concepto	Observaciones
					<p>para el aprendizaje y en el desarrollo socioemocional?</p> <p>Estas iniciativas, resultan ser muy pertinentes en cuanto a las necesidades del contexto, especialmente, para minimizar los impactos de la pandemia en el aprendizaje y en el bienestar de la población estudiantil.</p> <p>El reto está en ampliar la oferta de formación posgradual para los docentes y directivos de acuerdo con la meta propuesta.</p>

IV. Educación en Bogotá y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

La reflexión en torno a los avances de la ciudad en el año 2020 y su articulación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente en relación con Educación, da cuenta de algunos avances importantes como respuesta a las demandas del Objetivo 4 “garantizar una educación de inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”, se articula inicialmente con el Plan de Desarrollo 2020-2024 “Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI”, en varias de sus metas.

El contexto de Pandemia por La Covid 19 incidió de manera importante en el desarrollo educativo de la ciudad en el año 2020. Además de reajustar algunas metas y priorizar aquellas que se ubicaran en tal contexto, condujo a la generación de varias alternativas para mantener a los niños, las niñas y los jóvenes dentro del sistema educativo distrital; y a la vez, generar estrategias de acompañamiento pedagógico y socioemocional para asumir el nuevo contexto educativo, desde el cual se desarrollan las prácticas educativas.

En este apartado, se da cuenta de la manera como Bogotá ha logrado aportar a estas ODS, y a la vez, los retos que tiene desde el contexto educativo.

Los avances en relación con los ODS y la Educación

Como se indicó en los inicios de este informe Bogotá Cómo Vamos en Educación 2020, las metas del Plan de Desarrollo 2020-2024, priorizó 27 grandes áreas de trabajo, orientadas a garantizar calidad, equidad, disminuir brechas las brechas educativas. Con base en los desarrollos del año anterior, se puede evidenciar avances en cuanto a:

Reducción de los niveles de deserción de los niños, las niñas y los jóvenes del sistema educativo; la calidad y la equidad en educación implica el derecho a acceder a las oportunidades de formación y a permanecer en ellas. El año 2020, a pesar del contexto de Pandemia, posibilitó que los niveles de deserción no se ampliarán, contrariamente a lo previsto, el sistema educativo oficial logró mantener dentro del mismo a esta población de estudiantes, así mismo consiguió recibir a aquellos del sector No Oficial, que, por condiciones económicas, sociales, familiares, etc., tuvo que salir del mismo. El cuidado frente a los datos de deserción es una manera de garantizar este derecho, a la vez, de promover acciones que fortalezcan la continuidad del proceso educativo desde las trayectorias

académicas que el sistema educativo distrital ha previsto.

Atención a la educación infantil, desde el interés por promover oportunidades de acceso a la educación inicial, dando respuesta a los acuerdos mundiales sobre la universalización de la educación inicial y primaria, el distrito capital, ha puesto un énfasis importante en atención a primera infancia y educación inicial, realizando un proceso de apertura de cupos en los tres niveles de preescolar (prejardín, jardín y transición), aumentando los datos del año 2019 y avanzando de manera importante hacia sus propias metas. La respuesta a esta demanda corresponde con los ODS en cuanto a ofrecer educación para toda la población de niños y niñas, que están empezando a generar su trayectoria escolar; a la vez incide, en ofrecer alternativas para que ellos puedan incorporarse a un sistema educativo que les va a ofrecer condiciones de permanencia, calidad y sostenibilidad.

La SED tiene proyectado un proceso de asistencia técnica diferenciada a cien (100) colegios focalizados que contribuya a reconocer experiencias particulares en relación con la educación inicial, y contribuya a una reflexión y construcción de lo que significa la educación inicial y las movilizaciones pedagógicas que deben implementarse para fortalecer la formación integral y el bienestar de los niños y las niñas.

La educación superior, otra de las metas que aporta al desarrollo de los ODS, el plan priorizó la meta de 20.000 nuevos cupos para acceder a la educación superior, en un proceso de alianza y trabajo conjunto con las Instituciones de Educación Superior, el 2020 fue un escenario donde se sentaron las ba-

ses para establecer acuerdos y generar una oferta educativa variada y contextualizada a las necesidades e intereses de formación de los jóvenes. En este sentido, la Secretaría de Educación de Bogotá, además de indagar y focalizar algunas áreas de formación en educación superior desde la consulta a los jóvenes, empezó un proceso de priorización de ofertas para esta población. Es importante destacar, que para el primer periodo del 2021, la SED amplía la meta a 50.000 jóvenes lo cual constituye un avance importante para responder a las metas de equidad, y acceso a este nivel educativo.

El reto del 2021 en este sentido está ligado no sólo a la garantía del acceso, sino a generar condiciones de acompañamiento, seguimiento y apoyo a estos jóvenes que ingresen a las diferentes Instituciones de Educación Superior- IES, para que no sólo accedan, sino logren permanecer y culminar el proceso formativo. Aquí, se viene avanzando también de manera importante, en construir juntamente con las IES, alternativas de apoyo y seguimiento, que permitan que la meta de formación profesional, pueda ser una realidad para miles de jóvenes que aún no han logrado continuar con sus estudios superiores.

Otro elemento clave de este avance en educación superior, está relacionado con la Agencia de Innovación en la Educación Superior, dado que ella se constituye en un escenario para analizar, valorar y proyectar la educación superior en la ciudad, de manera que, las ofertas académicas para los jóvenes se constituyan en un factor prioritario de desarrollo tanto profesional como para la región. La Agencia, puede convertirse en un espacio de interlocución entre diferentes sec-

tores sociales, económicos y políticos para hacer una adecuada proyección a la educación superior, pero en particular, a generar las condiciones necesarias para que esta se ofrezca con la calidad y pertinencia que el contexto actual requiere.

Generación de alternativas pedagógicas focalizadas y contextualizadas, es claro que el contexto de pandemia también constituyó un reto para la ciudad y para las instituciones educativas en materia de flexibilización pedagógica y curricular, esto con el fin de que los procesos y prácticas educativas sean pertinentes a las necesidades del contexto y de las poblaciones educativas. Frente a los cambios de condiciones para la enseñanza y el aprendizaje que se generaron por el confinamiento, por la no asistencia a las instituciones educativas, condujo a que se establecieran apoyos a docentes para la reorganización de los procesos educativos, la generación de material educativo y la flexibilización de los currículos. Es claro que sobre este tema hay que avanzar con mayor profundidad, pero también es preciso señalar, la respuesta oportuna y adecuada que se dio a los docentes para estas transformaciones a través de procesos de formación continua, trabajo al interior de las instituciones. Lo anterior, también derivó un trabajo interdisciplinario, que hoy debe ser tenido en cuenta para la continuidad educativa, si es que el contexto de pandemia obliga a continuar con procesos formativos en alternancia.

Apoyo socioemocional a los estudiantes y sus familias, si bien este aspecto no fue priorizado en este análisis de metas, es claro que la SED logró consolidar una propuesta de acompañamiento a los estudiantes, para atender los problemas derivados de un con-

finamiento tan largo como el que se ha vivido, así como promover acciones de apoyo a los procesos de aprendizaje, que son afectados por situaciones emocionales, familiares, etc., La apuesta de la SED está en el marco de ofrecer también una educación de calidad, orientada a la formación integral, al desarrollo de capacidades y habilidades socioemocionales para vivir en bienestar, los cuales se convierten a la vez en pilares de un desarrollo social y sostenible desde la educación.

Estos cinco ámbitos que se identifican en esta relación entre los avances en educación en Bogotá en el 2020 y los ODS, indican que hay un camino interesante que se ha recorrido, que a pesar de las condiciones en que se han desarrollado las diferentes prácticas educativas, Bogotá está apostando a una reducción de brechas, como uno de sus grandes objetivos. No obstante, el reto es mayor, sobre todo, cuando se analizan algunos resultados de calidad que fueron afectados por este contexto de pandemia.

Los desafíos para la ciudad, para aumentar su pertinencia social y aportar a los ODS Educación rural y territorialidad.

La ciudad viene avanzando en poner como uno de sus ejes la educación rural, para lo cual ha logrado establecer algunas líneas de acción. Sin embargo, y para efectos de aportar a una educación con igual y equidad requiere trabajar fuertemente en cuatro aspectos para la educación rural: acceso, permanencia y terminación de trayectorias escolares; consolidación de currículos y propuestas pedagógicas pertinentes y adecuadas a las poblaciones y a las posibilidades de un desarrollo regional y territorial; forma-

ción de docentes que comprendan la complejidad y las dinámicas de las ruralidades; y, articular la educación al desarrollo socioeconómico de la ruralidad. Estos aspectos, se encuentran en el marco del plan de desarrollo actual, pero sobre el cual aún no se tienen desarrollos significativos.

Calidad educativa, aunque este informe no mostró datos en cuanto a los resultados de pruebas Saber 11, las conversaciones en la mesa técnica de expertos y en la mesa con la SED dio cuenta de una disminución en estos resultados, los cuales no sólo reflejan un cambio en las clasificaciones de las instituciones educativas, sino en los aprendizajes de los estudiantes. Se prevé de acuerdo con algunos de los expertos, que va a aumentar la brecha que existe entre la educación pública y privada en lo que a resultados de aprendizaje se esperan. Lo anterior indica, que la SED debe poner esfuerzos muy grandes para minimizar este impacto. Se reconoce que se están realizando algunos esfuerzos pedagógicos en los grados 11 (para el 2021); 10 (para el 2022) y 9 (para el 2023), de manera que, se tomen decisiones anticipadas frente a estos resultados. De esta forma, cuidando estos resultados, puede alinearse con los ODS de ofrecer y garantizar educación de calidad.

Apropiación, conectividad y acceso a las tecnologías de la información y la comuni-

cación, el panorama actual mostró como las tecnologías de la información y la comunicación se convirtieron en un eje fundamental para el desarrollo de la educación, de las actividades propuestas y de la continuidad de los niños, las niñas y los jóvenes en el sistema educativo de la ciudad; pero al tiempo, mostraron desigualdades en el acceso a estas herramientas tecnológicas. Como lo indican algunos expertos, es clave para el sistema educativo de la ciudad, para el del país, y en general para el del mundo, garantizar el acceso a estas herramientas, pero, sobre todo, una apropiación, comprensión y uso pedagógico adecuado, de manera que ellas se conviertan en un medio para favorecer aprendizajes, y no para aumentar las brechas existentes.

Es importante destacar que el enfoque del Plan de Desarrollo, basado en la reducción de brechas, el enfoque de género e inclusión, participación y cultura ciudadana, constituyen ejes estratégicos para el desarrollo del sector y se articulan con los ODS. El 2020 fue un año de transiciones, pero también de proyecciones, los avances que se puedan dar en el 2021, van a ser claves para establecer mayores articulaciones entre este plan de desarrollo, sus apuestas, desarrollos y los ODS. Por ahora, es posible indicar, que hay un camino interesante recorrido, que hay interés y voluntad política y educativa en la ciudad, lo cual es un factor clave en este desarrollo.

V. Conclusiones y recomendaciones

V alorar los avances del plan de desarrollo en su primer año de implementación requiere valorar los esfuerzos que se han realizado en impulsar acciones para cada una de las veintisiete metas consignadas, pero a la vez, en generar adaptaciones y prioritizaciones con base en el contexto actual que estamos viviendo. De ahí que las conclusiones que se presentan como resultado del análisis de solo algunas de esas metas, deben primero mantener un equilibrio entre lo que ha sido posible, lo que se ha alcanzado, y los retos que tiene para el sistema educativo.

Un plan de desarrollo que se abrió al contexto de las instituciones educativas y sus particularidades. La lectura que se tuvo respecto a las implicaciones de la pandemia y las modificaciones en procesos educativos ofrecidos derivó necesariamente en hacer un trabajo focalizado, priorizando los procesos pedagógicos para que los docentes, directivos, las propias familias asumieran este nuevo contexto de aprendizaje. El trabajo de acompañamiento sobre la reflexión y flexibilidad curricular es quizá uno de los aportes más importantes, sin desconocer los puntos críticos que la mesa de expertos identificó: avanzar cada vez más en la priorización de aquellos saberes que son considerados fundamentales; fortalecer las capacidades y competencias del siglo que re-

quieren hoy los niños, las niñas y los jóvenes; ajustar los procesos de evaluación a las condiciones de la enseñanza y del aprendizaje. En este sentido, comprender que la crisis implica intervenciones directas, inmediatas y pertinentes es quizá uno de los aspectos que más se resaltan en las distintas intervenciones y acciones promovidas por la Secretaría de Educación.

El trabajo de los maestros y las maestras de la ciudad ha sido fuerte, con muchísima intensidad en los ajustes a las prácticas pedagógicas, ha generado ansiedad, estrés. La modalidad remota desbordó sus capacidades, la atención uno a uno requiere condiciones distintas de organización, planificación, gestión y evaluación de todas aquellas acciones que promuevan para el aprendizaje de los estudiantes. Pero también, llevó a reconocer la importancia de establecer conexiones con las familias, de tener en cuenta los aspectos socioemocionales que afectan no sólo a los estudiantes, sino a ellos mismos. Si bien los resultados no son los esperados, es claro como lo indicó la mesa de expertos que “se destaca que las instituciones que lograron hacer la transición a la digitalización de procesos han logrado tener una mayor retención estudiantil”. (Mesa desarrollada en mayo de 2021).

Una apuesta por la educación superior que quiere crecer. Se destaca el acercamiento de la educación superior con sectores financieros para garantizar la sostenibilidad financiera de las instituciones, y que los estudiantes no se vean obligados a abandonar por falta de recursos. Esto ha permitido la generación de créditos flexibles, oportunidades de financiación, partes de becas, otorgamiento de cupos adicionales en matrícula cero en universidades públicas, que ha sido medidas que ayudaron a que el sector lograra estabilizarse durante la pandemia”. (Mesa técnica de expertos, 2021).

El proceso por impulsar en el 2021 debe ser fuerte para permitir el acceso a esos 20.000 jóvenes a la educación superior, pero no sólo desde la garantía al acceso, sino la permanencia y la culminación. Los efectos económicos de la pandemia en las familias pueden constituirse en un factor de deserción, por lo que la política debe generar las condiciones de continuidad y finalización, en acompañamiento directo con las IES, a través de procesos de acompañamiento psicosocial.

La educación en casa requiere de condiciones especiales: incluye profesionales formados para uso de las tecnologías de la información, lo que ha hecho que muchos profesores y estudiantes hayan hecho la transición a la virtualidad. Esto es algo positivo y se puede ver como una ventana de oportunidad, pero también puede generar brechas entre aquellos profesores y alumnos que no cuentan con la formación o los equipos necesarios para una adecuada educación desde la virtualidad. (Mesa técnica de expertos, 2021).

El retorno la escuela es uno de los grandes interrogantes que se tienen; por un lado, está la reflexión sobre la importancia de proteger la vida, por el otro, la necesidad de volver a las instituciones para minimizar el impacto de estar “encerrados” y de no poder establecer procesos de socialización adecuados en los niños, las niñas y los jóvenes. En este contexto, es claro, que hoy deben consolidarse criterios de retorno que no sólo permitan el buen desarrollo académico y pedagógico, sino que tengan como base el cuidado y la protección de la vida. La SED ha abierto desde finales del año 2020 algunos colegios, las decisiones de asistencia o no ha dependido de las familias, Por ello, el contexto hoy debe ser leído con mucho cuidado para que los retornos escolares se den en el marco de una protección segura para todos.

En términos de los **procesos de aprendizaje**, la ciudad no tiene todos los elementos de referencia para analizar cuáles van a ser los impactos de la pandemia, si se aumentan o no los rezagos existentes. Lo que ha indicado la SED es la necesidad de generar un plan de choque, que desde ya no sólo se acompañe a los jóvenes que están en el grado once, sino a los grados anteriores, para que los resultados no sean negativos, y para que volver a retomar el ritmo de la ciudad en este ámbito no se vuelva una tarea insostenible.

“La ciudad ha avanzado en la construcción y adecuación de nueva infraestructura. No obstante, los costos de bioseguridad obligan a ampliar la inversión en estos equipamientos. A esto se suma, que por ejemplo el 20% de esta infraestructura tiene problemas de aireación, de servicios de agua (especialmente en la ruralidad), y de escasez de equipos para acceso a internet. El año 2020

transcurrió en Bogotá sin posibilidades para los niños más pobres de tener acceso a internet en sus hogares (tabletas, computadores). Es decir, que hay otra problemática en materia de la infraestructura para la educación en esta coyuntura”. (Mesa técnica de expertos, 2021).

En la relación **educación rural-educación urbana**, las brechas se agudizan, la infraestructura tecnológica no es suficiente. La política que ha logrado formular la administración, debe impulsar ya acciones concretas que ataquen factores que pueden aumentar las brechas. Especialmente, algunos de los miembros de la mesa técnica de expertos expresan un fuerte desconocimiento sobre las “las configuraciones de la ruralidad en Bogotá. Hay un reto en este sentido para la implantación de un modelo educativo que tenga una noción del territorio y de ruralidades. Esto involucra también hacer la reflexión sobre la formación de docentes para la ruralidad”.

Las recomendaciones que se presentan son el resultado de las reflexiones de la mesa de trabajo, así como de contenido de este informe:

Abrir los colegios, debe ser una prioridad lo más pronto posible, entendiendo todas las contingencias que estás asociadas con esta decisión. Por ello, las condiciones de retorno deben ser trabajadas y articuladas a las iniciativas de las instituciones, las familias, y el comportamiento que tenga el virus de la COVID-19. Esto mantiene una relación directa con la política de vacunación que impulse el país. Se relaciona con lo anterior, la consolidación de estrategias para promover medidas de bioseguridad para que algunos

indicadores, como el distanciamiento social, pasen de 2 a 1 metro especialmente en menores de 11 años, como lo propone el Ministerio de Salud.

Uno de los retos fuertes en el corto y mediano plazo corresponde con la recuperación y nivelación de los aprendizajes. Los equipos pedagógicos desde la SED que van a tener que ayudar a reorganizar los planes de estudio y los currículos formales, fomentando aspectos claves como la lecto-escritura. Esto se liga con el trabajo que se ha impulsado frente a la transformación curricular, reconociendo las nuevas formas de aprendizaje en casa que se han generado a raíz de la pandemia.

Es necesario fortalecer lo relacionado con la formación psicosocial y nuevas formas relación y de trabajo. Se debe pensar en una educación que integra, que permite el desarrollo de la individualidad, pero que también fomenta la flexibilización de los espacios de alternancia que se están dando.

Existe un desafío socio emocional: el impacto en los estudiantes en temas de autoestima, hábitos de estudios, comunicación, trabajo en equipo. En el marco de la Ley de Convivencia, se tiene que recuperar la confianza del estudiante en el aula, especialmente en aquellos que tienen desafíos asociados al confinamiento y riesgos psicosociales.

El retorno al colegio está atado a condiciones mínimas de equipamientos, como lo es la conectividad de banda ancha, o suficientes computadores para todos los estudiantes.

De otro lado, se debe hacer una inversión fuerte en temas de servicio y atención estudiantil para el bienestar, que tiene que ver con el acompañamiento y el reconocimiento.

“De otra parte, es necesaria la articulación en facultades de educación, especialmente sobre cómo se está dando la formación inicial de docentes. Se requieren más investigaciones y análisis en el tema para comprender las nuevas dinámicas dentro del ejercicio de la docencia”.

La educación debe procurar dos enfoques: generar las nuevas condiciones de país y ciudad que queremos en el entorno social, y ser la representación de las necesidades que esas mismas condiciones sociales están exigiéndole en retorno a la educación. Es decir, tenemos que ser el cambio, y también dar respuestas a los cambios que se dan en el seno de la sociedad, ya que estos se dan a expensas de la educación, o por factores externos, como sucede con la actual pandemia. La educación debe comprender realidades y dar respuestas en el corto, mediano y largo plazo. En este sentido, se abren escenarios para formación de tutores en la virtualidad.

Así mismo, el nuevo modelo deberá tener en cuenta los cambios en las condiciones del ejercicio laboral y profesional, como lo es el esquema de teletrabajo. Estos cambios también deben comprenderse en el sistema educativo. También hay cambios en la forma de

apropiación del conocimiento. El profesor ya no es el poseedor de todo el conocimiento, los estudiantes ya pueden acceder a conocimientos, y poner en duda la actualización e innovación de conocimientos de los docentes. Como complemento para el nuevo modelo de educación es importante tener en cuenta que los aprendizajes deben ser repensados en cuanto a prácticas y modelos de intervención.

Fortalecer la relación entre educación y trabajo, que permita generar oportunidades reales para los jóvenes que están saliendo del sistema educativo.

La formación de docentes en la virtualidad, pero no sólo en el uso de las herramientas tecnológicas, sino también en la generación de condiciones para el aprendizaje, la enseñanza y la evaluación. El interrogante es ¿cómo entender las implicaciones de estos procesos en la virtualidad y cuáles son los retos para fortalecerlos?

Recuperar el trabajo colectivo frente a estos contextos emergentes y complejos a los que la educación está enfrentada. Entre otras cosas, obliga a pensar sobre la infraestructura para la educación.

VI. Referencias

Alcaldía de Bogotá (2013).

Lineamientos distritales para la aplicación del enfoque diferencial. Comisión Intersectorial Poblacional del Distrito Capital: Alcaldía de Bogotá. Recuperado de:

Alcaldía de Bogotá (2020).

Acuerdo no. 761 de 2020 por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, social, ambiental y de obras públicas del distrito capital 2020-2024. “un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”.

Alcaldía de Bogotá (2020).

Presentación Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024 al Concejo de Bogotá. Mayo de 2020. Recuperado de: <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/participacion-y-cultura-ciudadana/descarga-la-presentacion-del-plan-de-desarrollo-distrital-2020-2024>

Naciones Unidas (2020).

Informe de políticas: la educación durante la COVID 19 y después de ella. Agosto.

Naciones Unidas, “Informe de políticas:

Las repercusiones de la COVID-19 en los niños”. Se puede consultar en https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/informe_guterres_covid_infancia.pdf.

Secretaría de Educación del Distrito (2021).

Respuesta a las preguntas para el informe Bogotá Cómo Vamos, año 2020. Bogotá, D.C.

UNESCO, Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo (Informe GEM), 2020:

Inclusión y educación. Se puede consultar en <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373718>. 16 16 Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO, “COVID-19 school closures: Why girls are more at risk”. Se puede consultar en <http://www.iiep.unesco.org/en/covid-19-school-closures-why-girls-are-more-risk-13406>. 17 17



CÓMO VAMOS EN
**SEGURIDAD Y
CONVIVENCIA
CIUDADANA**

CÓMO VAMOS EN SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA*

I. Introducción

El presente capítulo del Informe de Calidad de Vida 2020, tiene como objetivo abordar el tema de seguridad y convivencia en la ciudad durante ese año. Es fundamental mencionar que la seguridad no fue ajena a la atipicidad y particularidades del año 2020, más aún por cuanto comenzaban a ponerse en marcha las acciones y estrategias previstas en el Plan Distrital de Desarrollo y los programas diseñados por la Administración Distrital en el Plan Integral de Seguridad, Convivencia y Justicia.

Los primeros meses del año estuvieron marcados por la generación de respuestas rápidas a la amenaza por la COVID-19, muchos análisis desarrollaban hipótesis sobre las posibles alteraciones e incidencias de la pandemia en el comportamiento de los delitos de alto impacto; a la par que se hacía evidente la necesidad de abordar la comprensión de otros delitos y violencias, en el marco de las agendas de seguridad. En síntesis, el entorno cambiante, con alto nivel de incertidumbre, marcó el año 2020 por sus ajustes de orientación en las estrategias, operatividad de las autoridades, en particu-

lar de la policía, enfocándose en el control de medidas de aislamiento y cuarentena; y, por supuesto, asumiendo retos en la contribución de la reactivación económica de la ciudad y el país.

En las secciones de este capítulo se hará un balance de los delitos de alto impacto que develan las condiciones de seguridad en la ciudad durante el año 2020. Este balance servirá también para realizar un análisis detallado de la percepción de seguridad, entendida como un asunto prioritario para la agenda de este sector en los próximos años. También se abordarán los conceptos de sostenibilidad, en el marco del cumplimiento de la agenda 2030 como escenario compromisorio para los Estados adherentes; en el que analizaremos particularmente dos puntos en particular del objetivo 16. Por último, es fundamental destacar algunas metas trazadoras para el sector seguridad, que la Administración Distrital se ha propuesto en su Plan de Desarrollo y que Bogotá Cómo Vamos realiza anualmente un seguimiento al avance de éstas.

* Capítulo elaborado por la Cámara de Comercio de Bogotá. Autores: Ana María Fergusson, José María Balcázar, Sebastián Pavía y Heydy Marcela Vela.

Se agradece la participación y aportes en la mesa técnica a los siguientes expertos: Johan Avendaño, Docente Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Natalia Gutiérrez, Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD), Rubén Ignacio Sánchez, Docente Facultad Estudios Internacionales Políticos y Urbanos Universidad del Rosario, César Restrepo, Director de Seguridad Urbana de ProBogotá Región, María Fernanda Fuentes: Equipo de Border Lab, Jorge Mantilla, Investigador de la Universidad de Illinois en Chicago (UIC) y John Wilson Buitrago, Experto en seguridad.

II. Diagnóstico del sector

Para entender la calidad de vida de los ciudadanos, abordar el tema de la seguridad ciudadana y convivencia es imperativo. La primera aproximación que se debe realizar con el fin de estructurar un análisis en el tema es comprender el comportamiento de los delitos de alto impacto, puesto que es sobre estos que las Administraciones estructuran sus planes y programas, y sobre los cuales también se mide, de manera objetiva, las condiciones de seguridad en la ciudad. Por esta razón, a continuación, se presenta un balance de los delitos contra la vida, en los que principalmente se observa el comportamiento del homicidio y las lesiones personales. En un segundo momento, se presentan los delitos contra el patrimonio¹.

1. Delitos contra la vida

La crisis sanitaria derivada por la presencia de la COVID-19 impactó la dinámica de la criminalidad, lo cual se reflejó en la disminución de los delitos de alto impacto en la ciudad en el caso de los homicidios, específicamente en los meses de mayo, abril, julio, agosto, noviembre y diciembre.

1.1 El homicidio a la baja continúa siendo el objetivo principal

La tasa de homicidios en la ciudad tuvo una leve disminución, pasando de 13,9² en 2019 a 13,3 en 2020, también se disminuyó el número de casos a 1.032; la cifra más baja en los últimos cinco años representada en 20 homicidios menos. Esta reducción de violencia homicida, sin duda, representa un gran logro para el conjunto de la ciudad. De acuerdo con el paper “Pandemia y Crimen en el Distrito” de la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia (2021), el homicidio fue el único delito que bajo el análisis realizado no tuvo efectos con significancia estadística frente a las medidas de aislamiento selectivo y general implementados en la ciudad durante la mayoría del año 2020.

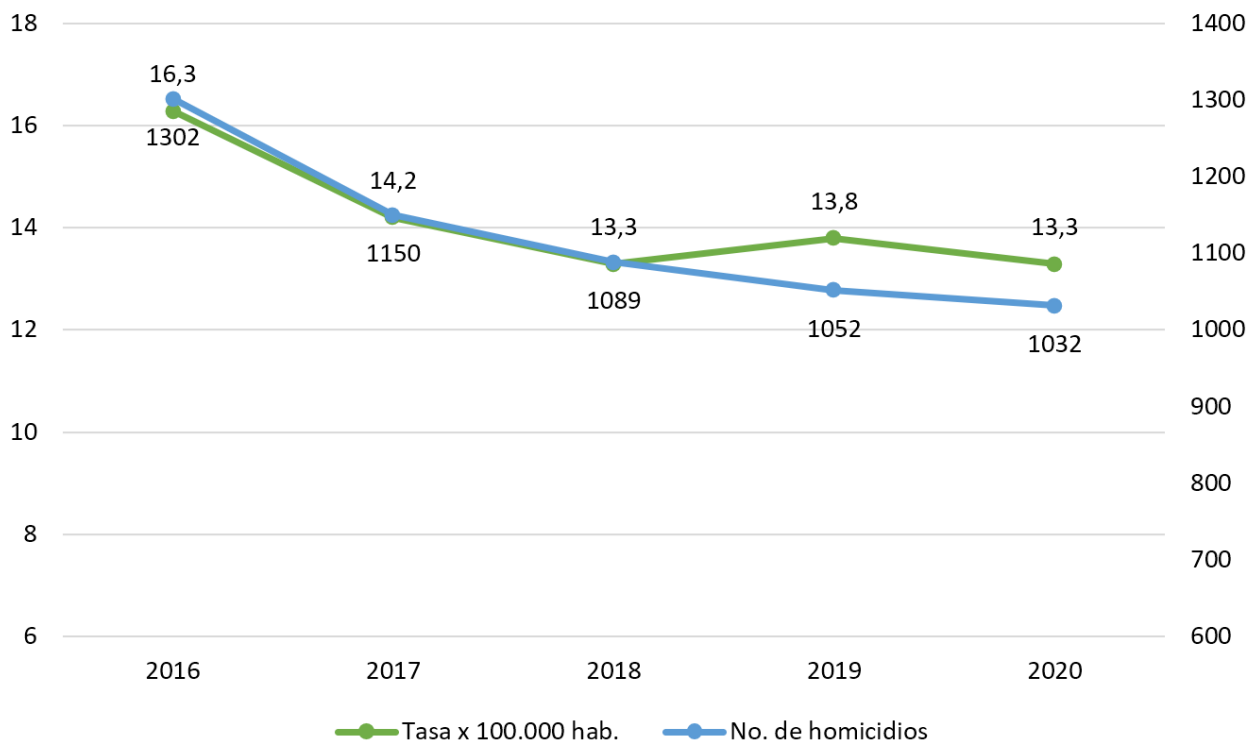
Ahora bien, la reducción de homicidios en la ciudad también concuerda con el comportamiento de este delito en el país; viendo, en algunos departamentos como Cundinamarca, esfuerzos importantes en la materia. Los informes preliminares del Instituto de

¹La información y variables que se presentan en este apartado para cada delito, son producto de la recopilación de información oficial por parte de Bogotá Cómo Vamos.

²El cálculo de la tasa tuvo un ajuste técnico desde el 2019, ya que el DANE entregó nuevas proyecciones de población a partir del Censo Nacional de Población y Vivienda - CNPV- 2018, y que corresponde al denominador de la fórmula empleada.

Gráfica No. 1.
Número y tasa de homicidios x 100.000 habitantes, Bogotá 2016 -2020.

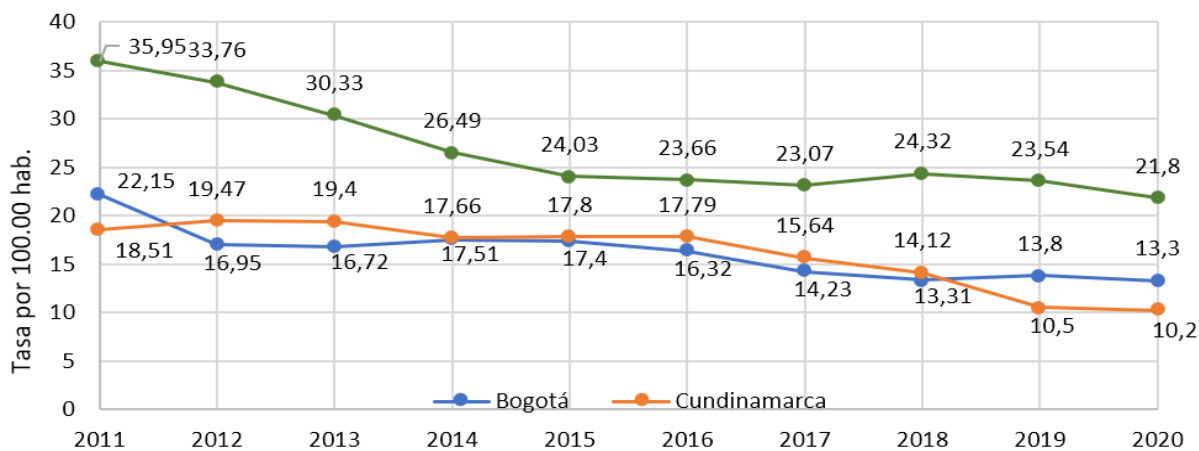
Fuente: Cálculos por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia con información del Sistema de Información Estadístico Delincuencial y Contravencional SIEDCO-PONAL. Información extraída el día 19/01/2021. Información sujeta a cambios.



Medicina Legal y Ciencias Forenses correspondientes al año 2020, señalan que la tasa de homicidios del país cerró en 21,8 y la de Cundinamarca en 10,2, que, siguiendo con la tendencia de los últimos años, ubica a la ciudad por debajo del consolidado nacional

y unos puntos por encima de Cundinamarca; cómo se puede ver en la gráfica No. 2. Las tasas de homicidio de Cali (40,8), Barranquilla (23,9) y Medellín (14,4), sitúan a Bogotá como una de las grandes ciudades del país con la tasa más baja.

Gráfica No. 2.
Número y tasa de homicidios por 100.000 habitantes: Bogotá, Cundinamarca, Colombia 2016 -2020



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal de Ciencias Forenses (INMLCF). 2020. Información preliminar lesiones no fatales de causa externa en Colombia. Enero a diciembre de 2020. Cálculos: Dirección de Sostenibilidad, Derechos Humanos y Empresa, CCB.

Comportamiento del homicidio por localidades

El diagnóstico por localidades permite identificar las zonas geográficas con mayores riesgos, lo cual constituye una ruta para que las autoridades afinen acciones y programas; también, en una oportunidad para entender por qué en algunas localidades el

delito de homicidio ha disminuido y qué estrategias podrían replicarse en el resto de la ciudad. En el caso de Bogotá el Plan Integral de Seguridad Convivencia y Justicia es una herramienta que permite ordenar las acciones en toda la ciudad desde el nivel central, pero por supuesto como es corriente en política pública, los recursos y esfuerzos incluyen una priorización geográfica. En este

Tabla 1. Número de casos de homicidios, variación 2019-2020 y tasa x 100.000 habitantes 2020

Localidad	Casos 2019	Casos 2020	Variación (%)	Tasa de homicidios x 100.00 hab. ³
Los Mártires	66	52	-21,2	62,2
Ciudad Bolívar	195	210	7,7	32,7
Santa Fe	42	34	-19,0	31,6
Sumapaz	1	1	0,0	29,0
Rafael Uribe Uribe	61	86	41,0	22,6
Puente Aranda	35	45	28,6	17,9
La Candelaria	2	3	50,0	17,0
Usme	89	65	-27,0	16,9
San Cristóbal	46	55	19,6	13,8
Kennedy	137	142	3,6	13,7
Antonio Nariño	11	10	-9,1	12,3
Bosa	107	84	-21,5	11,7
Tunjuelito	38	20	-47,4	11,2
Usaquén	33	50	51,5	8,9
Suba	81	81	0,0	6,6
Engativá	53	50	-5,7	6,2
Fontibón	27	22	-18,5	5,7
Barrios Unidos	9	8	-11,1	5,6
Chapinero	15	9	-40,0	5,3
Teusaquillo	4	5	25,0	3,1
Total	1.052	1.032	-1,9	13,3

Fuente: Cálculos por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia con información del Sistema de Información Estadístico Delincuencial y Contravencional SIEDCO-PONAL. Información extraída el día 19/01/2021. Información sujeta a cambios.

³Cálculos: Dirección de Sostenibilidad, Derechos Humanos y Empresa – CCB, a partir de las proyecciones de población del DANE para localidades de Bogotá 2018-2035 con base en el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion/proyecciones-de-poblacion-bogota>

sentido, lo que se sugiere con este análisis es que se evalúen contantemente las acciones que se adelantan en algunas localidades y tienen efectos positivos, con el ánimo de considerar replicarlas en otras zonas.

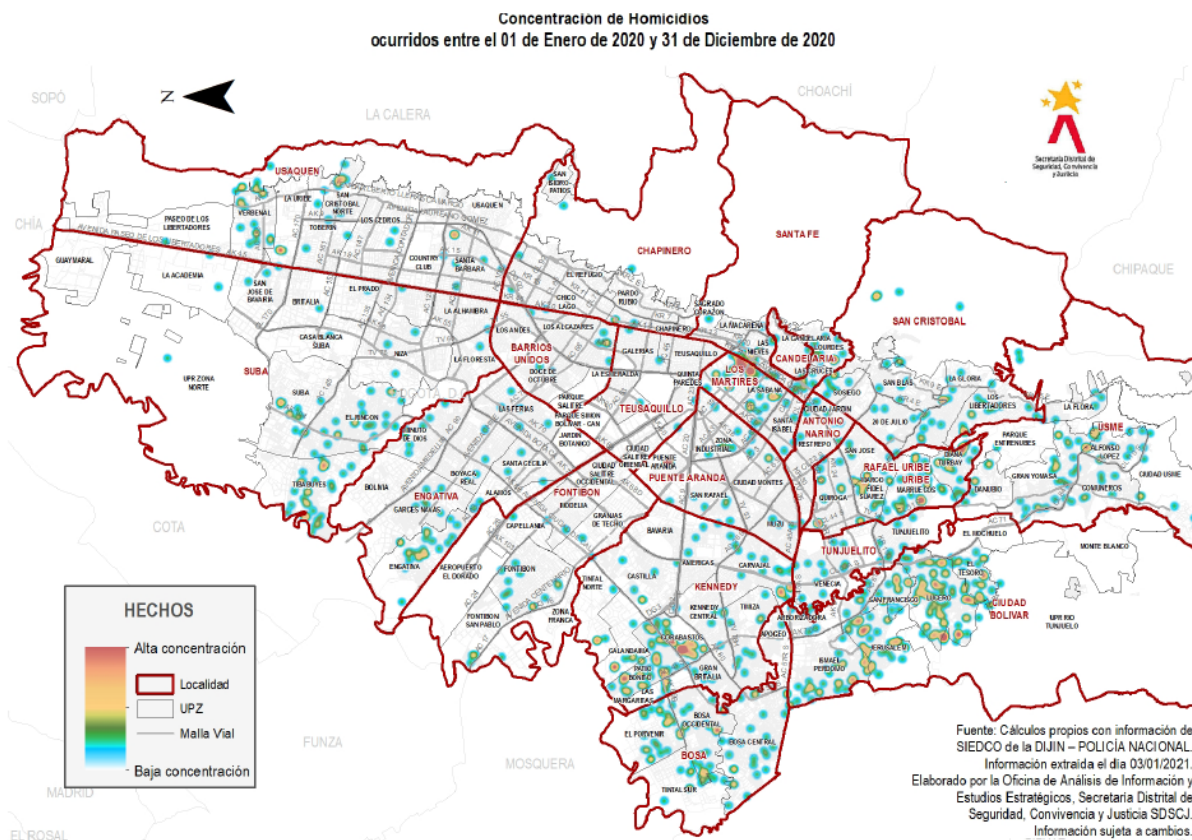
Durante el 2020, las localidades en las que se presentaron más casos de homicidios fueron Ciudad Bolívar, Kennedy y Rafael Uribe Uribe, y en las que menos Sumapaz, La Candelaria, Teusaquillo y Barrios Unidos. Ahora bien, para poder realizar comparaciones, las tasas de homicidio por cada 100.00 habitantes por localidades, muestran que hay una concentración importante en las localidades de Los Mártires, Ciudad Bolívar y Santa Fe; el mapa No.1 da cuenta de la concentración

de este delito a lo largo de la ciudad, en él además se evidencian las concentraciones en el centro de la ciudad; particularmente Los Mártires, la UPZ Corabastos en Kennedy y la UPZ Lucero en Ciudad Bolívar, tres puntos comunes en la ciudad con altas concentraciones de homicidios.

Entre las localidades que presentaron más variación en cuanto a aumento de casos se encuentran Usaquén (+17), Rafael Uribe Uribe (+25) y Puente Aranda (+10). Las que presentaron más variación en cuanto a disminución de casos fueron: Los Mártires (-14), Bosa (-23), Usme (-24), Chapinero (-6) y Tunjuelito (-18).

Mapa No. 1.
Concentración de hechos de homicidios, Bogotá 2020.

Fuente: Sistema de Información Estadístico, Delincuencial Contravencional y Operativo de la Policía Nacional (SIEDCO) 2021. Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia.



Fuente: Cálculos propios con información de SIEDCO de la DIJIN – POLICIA NACIONAL. Información extraída el día 03/01/2021. Elaborado por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos, Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia SDSCJ. Información sujeta a cambios.

La tabla No. 1 evidencia que en la localidad de Los Mártires a pesar de haber disminuido significativamente los casos de homicidio en 2020 (21,2%), mantiene la tasa más alta entre las localidades de Bogotá, lo cual es un reto en política pública en la búsqueda de contener este delito en esta zona de la ciudad. En administraciones pasadas se realizaron grandes esfuerzos en política pública los cuales se han concentrado en el centro de la ciudad, logrando reducciones, asociado en algunos casos a la violencia entre estructuras criminales que compiten por rentas ilegales, derivadas principalmente del tráfico de estupefacientes.

Comportamiento del homicidio por Unidades de Planeación Zonal (UPZ)

En el análisis de la concentración de delitos y en particular en el caso del homicidio, captar la mejor información sobre el suceso

es fundamental para la investigación y resolución de estos casos, con miras a lograr efectos de control. Por eso la calidad de los datos es un principio en la gestión de la seguridad. En 2015 la Cámara de Comercio de Bogotá lideró junto a la Fiscalía General de la Nación (Colombia), el Ministerio de Justicia y del Derecho (Colombia) y la Open Society Foundation, la realización de una conferencia regional sobre calidad de datos, y la construcción del “Protocolo Sobre Calidad De Datos de Homicidios para América Latina y el Caribe”. Este instrumento ofrece una serie de criterios técnicos, cuyo cumplimiento implicaría un elevado grado de validez, fiabilidad y transparencia. El punto tres de este Protocolo establece que en el registro de homicidios se debe consignar el lugar de la agresión, con el mayor detalle posible, que en el caso de cifras de seguridad de Bogotá se registra a nivel UPZ, lo que afina aún más el entendimiento de este delito en la ciudad.

Tabla 2.
UPZ con mayor número de casos de homicidios en 2020

LOCALIDAD	UPZ	2020
19-Ciudad Bolívar	UPZ67-LUCERO	78
14-Los Mártires	UPZ102-LA SABANA	48
08-Kennedy	UPZ82-PATIO BONITO	41
19-Ciudad Bolívar	UPZ70-JERUSALEN	38
08-Kennedy	UPZ80-CORABASTOS	34
19-Ciudad Bolívar	UPZ69-ISMAEL PERDOMO	34
11-Suba	UPZ71-TIBABUYES	32
18-Rafael Uribe <u>Uribe</u>	UPZ54-MARRUECOS	29
05-Usmé	UPZ57-GRAN YOMASA	26
07-Bosa	UPZ85-BOSA CENTRAL	26

Fuente: Cálculos por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia con información del Sistema de Información Estadístico Delincuencial y Contravencional SIEDCO-PONAL. Información extraída el día 19/01/2021. Información sujeta a cambios.

Tabla 3.
Número de casos de homicidio por sexo (Número de casos y tasa x 100.000 habitantes)

Sexo víctima	No. de casos	Tasa de homicidio x 100.000 hab.
Mujer	95	2,4
Hombre	937	25,3
Total	1.032	13,3

Fuente: Cálculos por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia con información del Sistema de Información Estadístico Delincuencial y Contravencional SIEDCO-PONAL. Información extraída el día 19/01/2021. Información sujeta a cambios.

Homicidios por sexo

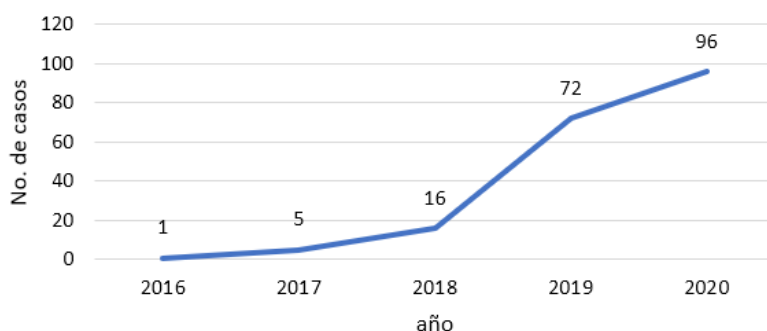
En cuanto a los homicidios por sexo de la víctima se mantiene el reto de reducir el número de homicidios en las mujeres, que, si bien hay un registro de dos casos menos entre 2019 y 2020, la reducción más significativa está en la tasa para los hombres que pasó de 26,3 en 2019 a 25,3 en 2020. En el caso de las mujeres la tasa se mantuvo en 2,4, siendo este aspecto sin duda una necesidad en materia de seguridad en la ciudad y una apuesta de la actual Administración.

Homicidios por nacionalidad

De acuerdo con la información de la Se-

cretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia del Distrito, en 2020 se registraron 103 homicidios con víctimas de nacionalidad diferente a la colombiana. Sin embargo, 7 de estos casos no registran nacionalidad en el Sistema de Información Estadístico Delincuencial y Contravencional SIEDCO de la Policía, y los 96 restantes registran víctimas de nacionalidad venezolana. Dicho esto, nos centraremos en la información relativa a los ciudadanos venezolanos, que cada vez más se han convertido en víctimas, tanto, que en el periodo analizado los casos relativos a los de ciudadanos colombianos presentaron

Gráfica No. 3.
Casos de homicidio de personas de nacionalidad venezolana 2016-2020



Fuente: Cálculos por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia con información del Sistema de Información Estadístico Delincuencial y Contravencional SIEDCO-PONAL. Información extraída el día 19/01/2021. Información sujeta a cambios.

Tabla 4.
Número de casos de homicidio por nacionalidad

Nacionalidad Víctima	No. casos 2019	No. de casos 2020
Colombia	973	929
Venezuela	72	96
NO REGISTRA	1	7
Chile	1	0
China	1	0
Costa Rica	0	0
Cuba	1	0
Ecuador	1	0
Francia	1	0
México	0	0
Ucrania	1	0
Total	1.052	1.032

Fuente: Cálculos por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia con información del Sistema de Información Estadístico Delincuencial y Contravencional SIEDCO-PONAL. Información extraída el día 19/01/2021. Información sujeta a cambios.

una variación negativa; al contrario de las víctimas de ciudadanía venezolana, que aumentaron un 33,3%. Este comportamiento llama la atención, pues tanto en los delitos contra la vida como aquellos en contra del patrimonio, se han realizado análisis y debates sobre el impacto que esta población tiene en la comisión de estos, en menor medida se ha abordado a la fecha en política pública la victimización de la población extranjera.

Es importante resaltar de la tabla anterior que, entre el 2019 y el 2020, hay una importante diferencia en el registro de información sobre las nacionalidades de las víctimas. Sin conocerse los detalles de esto, es posible analizar que en el año 2020 se perdió el registro de otras nacionalidades pues la casilla “no registra” pasó de 1 homi-

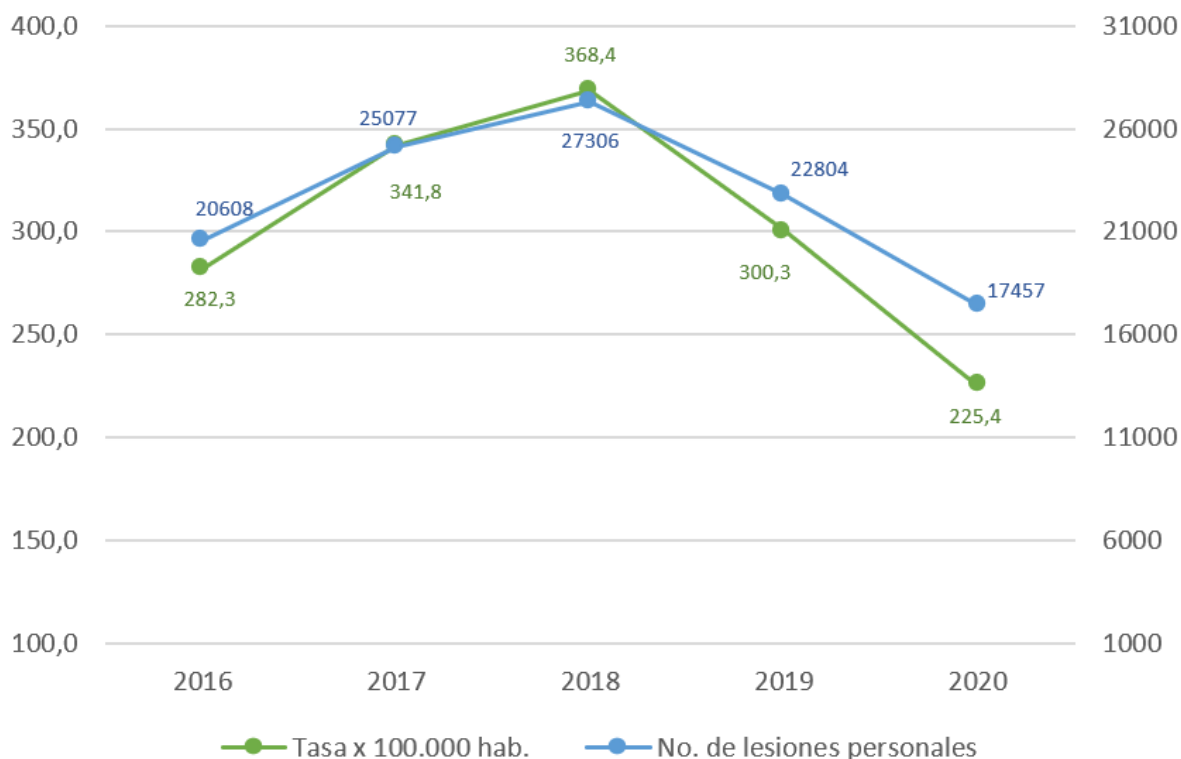
cidio en 2019 a 7 en el 2020. Estos detalles, en la consignación de los datos mínimos que deberían registrarse en los homicidios, afectan la calidad de la información y por ende el análisis que podría realizarse en el ámbito investigativo o netamente descriptivo de la situación.

Sería clave incluir un análisis de jóvenes, teniendo en cuenta la coyuntura

1.2 Las lesiones personales como reto de prevención del escalamiento de la violencia

La violencia interpersonal tiene la particularidad de una alta visibilidad frente a la ciudadanía, lo que puede generar sensación de inseguridad. Por otro lado, su tratamiento es de vital importancia, pues puede ser

Gráfica No. 4.
Número y tasa de lesiones personales por 100.000 habitantes⁴, Bogotá 2016 - 2020.



Fuente: Cálculos por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia con información del Sistema de Información Estadístico Delincuencial y Contravencional SIEDCO-PONAL. Información extraída el día 19/01/2021. Información sujeta a cambios.

⁴Población Fuente DANE: Proyecciones 2018-2050 y Retroproyecciones 2005-2017. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

decisorio en el escalamiento de la violencia o, por el contrario, lograr prevenir lesiones más graves u homicidios.

La tasa y el número de lesiones personales en la ciudad ya venían presentando una disminución desde el año 2018, que se acentuó en el 2020. Esta variación del 23,3%, representa un avance importante en materia de convivencia.

Durante el 2020, las causas identificadas relacionadas a la violencia interpersonal son, en su mayor parte, riñas (87,2%), seguida por los atracos (2,29%).

En cuanto a lesiones personales, la Gráfica No. 5 evidencia la disminución de incidentes que coincide con los meses más fuertes de confinamiento y que fueron aumentando a medida que se fueron relajando las medidas restrictivas.

Comportamiento de las lesiones personales por localidad

Durante el 2020, las lesiones personales disminuyeron en más del 20% en comparación al año inmediatamente anterior. Las localidades con más casos fueron: Kennedy (2.184), Ciudad Bolívar (1.737) y Suba (1.617), concentrando el 30,1% de los casos. En términos de tasa por cada 100.00 habitantes, las localidades en las que se concentran las agresiones son La Candelaria, Los Mártires y Santa Fe; es decir, el centro de la ciudad. El mapa No. 2 da cuenta de las distintas concentraciones de este delito en el que se resaltan las concentraciones en algunas UPZ en las que el homicidio también tiene importantes concentraciones, como es el caso de Corabastos y Lucero.

Gráfica No. 5.
Número de lesiones personales por meses 2019 y 2020

Fuente: Cálculos por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia con información del Sistema de Información Estadístico Delictual y Contravencional SIEDCO-PONAL. Información extraída el día 19/01/2021. Información sujeta a cambios.

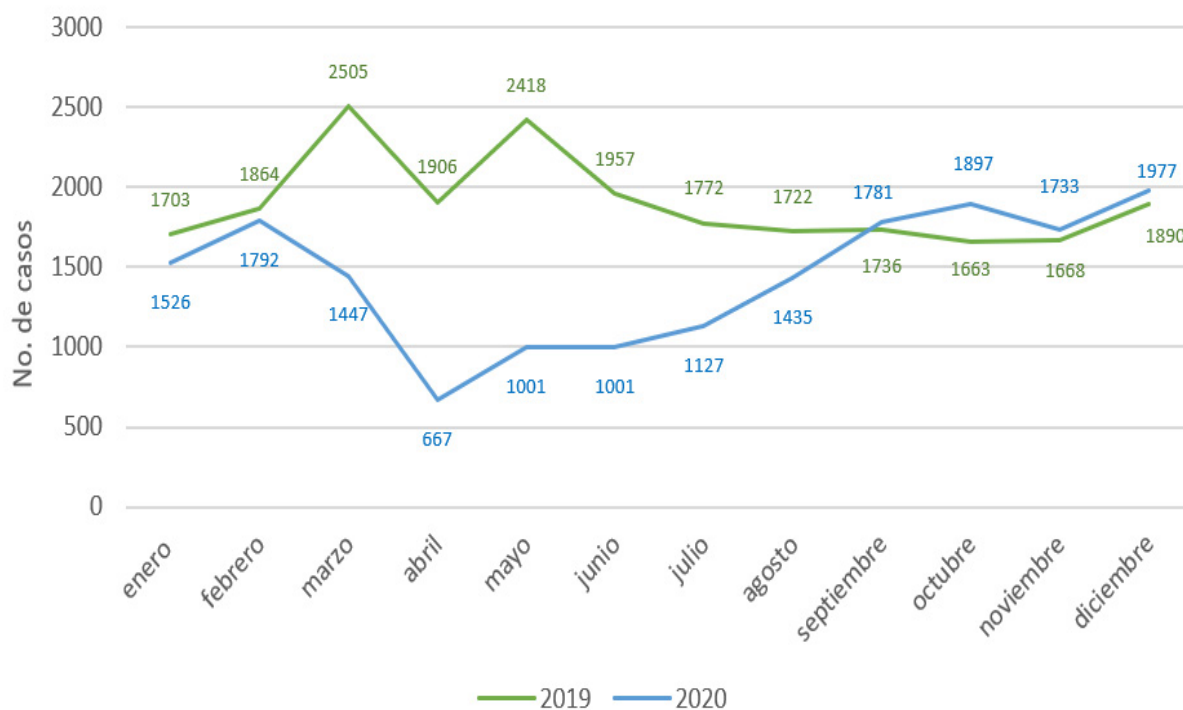


Tabla 5.
Número de casos de lesiones personales, variación 2019-2020 y tasa x 100.000 habitantes 2020

Fuente: Cálculos por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia con información del Sistema de Información Estadístico Delincuencial y Contravencional SIEDCO-PONAL. Información extraída el día 19/01/2021. Información sujeta a cambios.

Localidad	Casos 2019	Casos 2020	Variación (%)	Tasa de lesiones personales x 100.00 habitantes ⁵
La Candelaria	266	225	-15,4	1277,6
Los Mártires	597	572	-4,2	684,3
Santa Fe	865	656	-24,2	610,5
Antonio Nariño	429	297	-30,8	364,5
Usme	1489	1213	-18,5	315,1
Barrios Unidos	565	438	-22,5	305,7
Tunjuelito	883	543	-38,5	303,9
Rafael Uribe Uribe	1483	1144	-22,9	301,0
Puente Aranda	986	751	-23,8	299,2
San Cristóbal	1443	1160	-19,6	291,9
Ciudad Bolívar	2392	1737	-27,4	270,9
Chapinero	627	382	-39,1	225,0
Bosa	2042	1581	-22,6	220,3
Kennedy	3087	2184	-29,3	211,1
Teusaquillo	421	280	-33,5	173,7
Engativá	1589	1331	-16,2	164,0
Fontibón	808	620	-23,3	160,3
Suba	1893	1617	-14,6	131,7
Usaquén	917	711	-22,5	125,9
Sumapaz	0	2	200,0	58,0
SIN LOCALIZACION	22	13	-40,9	NA
BOGOTÁ	22.804	17.457	-23,4	225,4

⁵Cálculos: Dirección de Sostenibilidad, Derechos Humanos y Empresa – CCB, a partir de las proyecciones de población del DANE para localidades de Bogotá 2018-2035 con base en el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion/proyecciones-de-poblacion-bogota>

Mapa No. 2.
Concentración de hechos de lesiones personales, Bogotá 2020.

Fuente: Sistema de Información Estadístico, Delictual, Contravencional y Operativo de la Policía Nacional (SIEDCO) 2021. Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia.

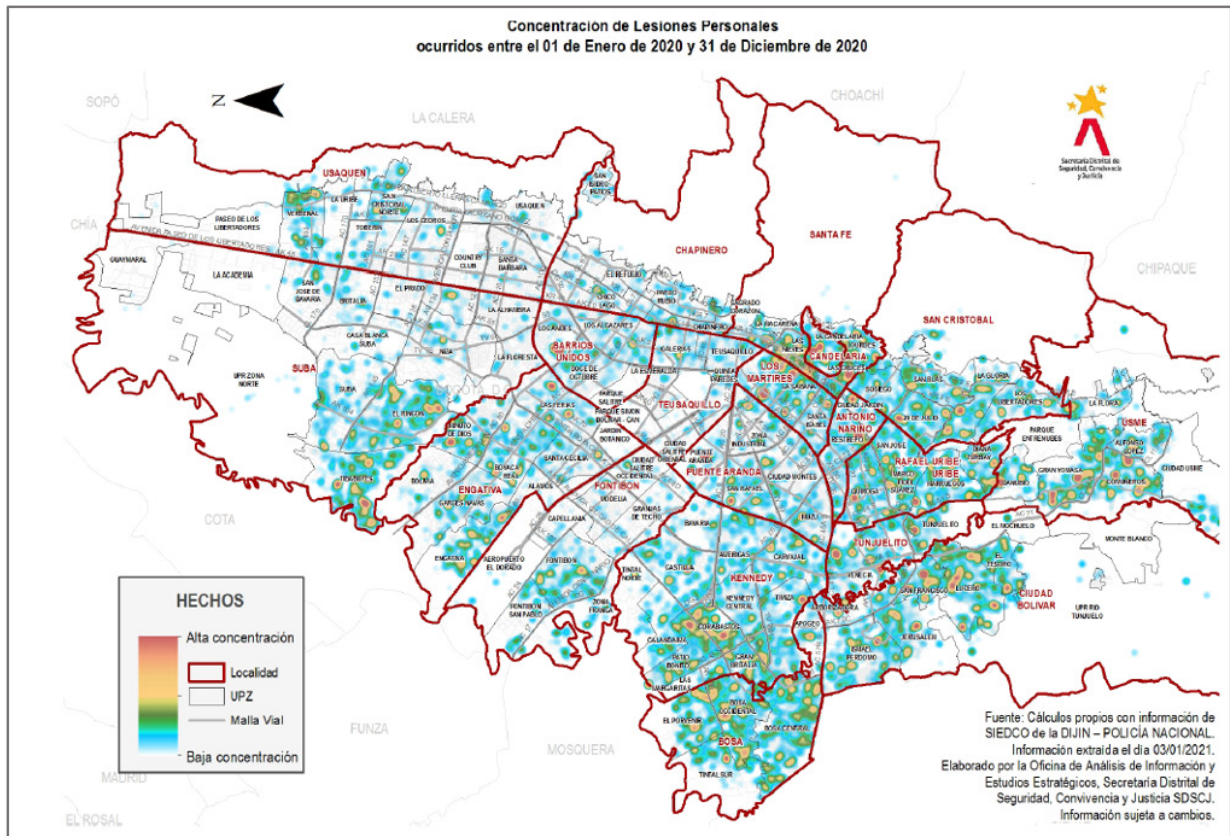


Tabla 6.
Número de casos de lesiones personales por sexo (Número de casos y tasa por cada 100.000 habitantes)

Sexo víctima	No. de casos	Tasa de lesiones personales x 100.000 habitantes	Variación 2019-2020 (%)
Mujer	7.517	186,2	-29,30
Hombre	9.938	268	18,3

Fuente: Cálculos por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia con información del Sistema de Información Estadístico Delictual y Contravencional SIEDCO-PONAL. Información extraída el día 19/01/2021. Información sujeta a cambios

Lesiones personales por sexo

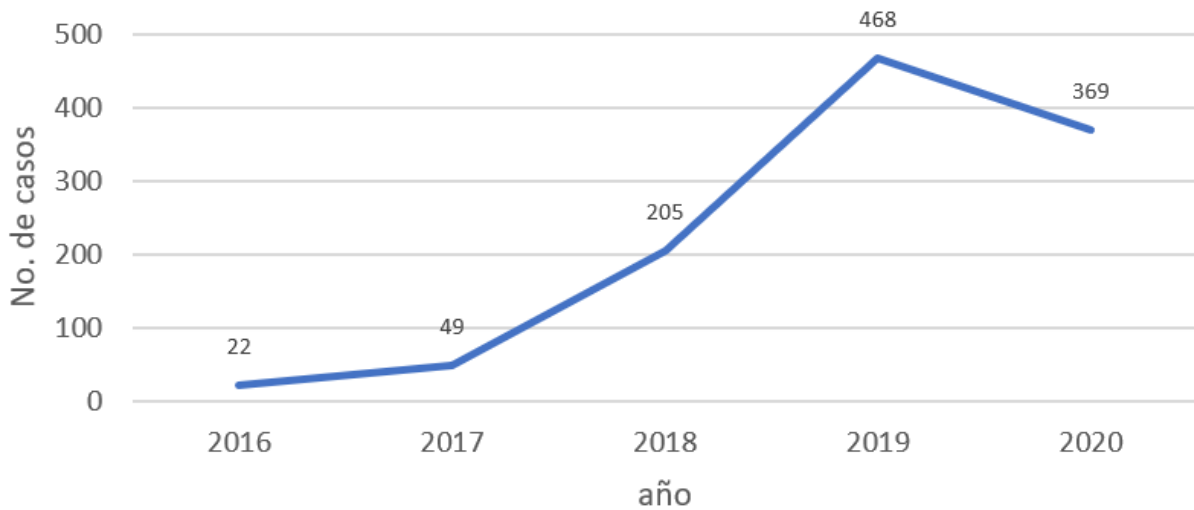
Si bien las cifras del sistema SIEDCO-PONAL, muestran la disminución de las lesiones personales contra las mujeres, un análisis realizado por la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, junto con la Secretaría Distrital de la Mujer⁶, evidenció

que entre los meses de marzo y agosto la línea Púrpura⁷ tuvo una variación negativa de 136% en comparación al mismo período de 2019; lo que podría develar un subregistro en los canales oficiales de denuncia, a los que las mujeres se vieron limitadas por las condiciones mismas del confinamiento o por el desconocimiento en el procedimiento.

⁶Secretaría Distrital de Seguridad Convivencia y Justicia & Secretaría Distrital de la Mujer. (2021). Policy paper: Análisis espacial de la violencia contra la mujer en contexto de pandemia en Bogotá. Mujeres en cifras, 26. https://scj.gov.co/sites/default/files/documentos_oaiee/AnalisisdeCiudad26.pdf

⁷La Línea Púrpura es una línea telefónica gratuita atendida por mujeres profesionales en psicología, trabajo social y enfermería, es un espacio de escucha y orientación a mujeres víctimas de violencias en el espacio público o privado. Este canal no es medio para denunciar o atender emergencias.

Gráfica No. 6.
Casos de lesiones
personales pobla-
ción venezolana
2016-2020



Fuente: Cálculos por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia con información del Sistema de Información Estadístico Delincuencial y Contravencional SIEDCO-PONAL. Información extraída el día 19/01/2021. Información sujeta a cambios.

Lesiones personales por nacionalidad

Aunque en el 2020 disminuyó el número de víctimas de lesiones personales de nacionalidad venezolana, no deja de ser preocupante el ascenso que ha presentado esta cifra desde 2016. Tanto en el caso de homicidios como en el de las lesiones personales, la población extranjera con nacionalidad venezolana ha aumentado su participación en el espacio de las víctimas. Es decir, en la ciudad se han presentado señalamientos y expresiones que culpan a esta población del incremento de algunos delitos o modalidades, pero es fundamental comprender que también están siendo victimizadas en delitos de tal magnitud como el homicidio y las lesiones personales.

2. Los delitos contra el patrimonio con bajas y alzas en sus tendencias

Para poner en marcha una agenda de seguridad ciudadana, es fundamental considerar, que si bien los delitos contra el patrimo-

nio no representan en su mayoría niveles de violencia de tal nivel que amenacen la vida de los ciudadanos en Bogotá, el aumento en las denuncias en los últimos años, permiten aproximarnos cada vez más a las dimensiones reales de una inseguridad que constriñe, en muchas ocasiones, a sus víctimas y, por supuesto, genera retos en materia de percepción de seguridad.

2.1 Hurto a personas

Durante el 2020, las localidades con mayor número de casos de este delito fueron: Kennedy (9.476 casos), Engativá (8.953 casos) y Suba (8.758 casos), en cuanto a concentración del delito por el número de habitantes, las localidades con tasas más altas fueron La Candelaria, Los Mártires y Santa Fe.

Según los datos de la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia entregados a Bogotá Cómo Vamos, el celular sigue siendo el objeto que los ciudadanos reportan como el más robado, en el 2020 el 55,6% denun-

Tabla 7.
Número de casos de hurto a personas, variación 2019-2020 y tasa x 100.000 habitantes 2020

Fuente: Cálculos por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia con información del Sistema de Información Estadístico Delincuencial y Contravencional SIEDCO-PONAL. Información extraída el día 19/01/2021. Información sujeta a cambios.

Localidad	Casos 2019	Casos 2020	Variación (%)	Tasa de hurto a personas x 100.00 habitantes ^{8*}
La Candelaria	1844	774	-58,0	4395
Los mártires	5493	3341	-39,2	3996,9
Santa fe	8096	3886	-52,0	3616,3
Chapinero	13545	5330	-60,6	3139,2
Teusaquillo	8132	3909	-51,9	2424,6
Antonio Nariño	2420	1898	-21,6	2329,6
Barrios Unidos	5432	3268	-39,8	2281,1
Puente Aranda	5804	4229	-27,1	1685,1
Fontibón	7803	5263	-32,6	1360,4
Engativá	11535	8953	-22,4	1103,3
Usaquén	10811	6096	-43,6	1079,8
Tunjuelito	2551	1906	-25,3	1066,8
Kennedy	13045	9476	-27,4	916,1
Rafael Uribe Uribe	3995	2950	-26,2	776,2
Suba	12708	8758	-31,1	713,3
San Cristóbal	2856	2566	-10,2	645,7
Bosa	5225	4483	-14,2	624,6
Ciudad Bolívar	4194	3610	-13,9	562,9
Usme	2294	1862	-18,8	483,7
Sumapaz	0	0	0,0	0
SIN LOCALIZACION	45	9	-80	NA
Bogotá	127.828	82.567	-35,4	1066,2

⁸Cálculos: Dirección de Sostenibilidad, Derechos Humanos y Empresa – CCB, a partir de las proyecciones de población del DANE para localidades de Bogotá 2018-2035 con base en el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion/proyecciones-de-poblacion-bogota>

ció el hurto de este bien de forma individual; resulta pertinente aclarar que también se reporta junto a otros elementos: bicicleta y celular (1,2 %), cédula y celular (0,8), dinero y celular (1,7 %). Otros de los elementos más hurtados son la bicicleta (12,6%) y dinero (17,6%).

En las 10 UPZ que se relacionan en la tabla anterior, se concentraron el 23,2% de los casos de hurto en la ciudad.

Hurto a personas por sexo Las cifras

de 2020 para hurto a personas develan que hubo una disminución considerable de casos en el que la víctima pertenece al sexo femenino. Ahora bien, las variables captadas en los registros oficiales no permiten realizar una relación entre la reducción del delito en las mujeres con alguna otra variable criminal o social. Resulta entonces valioso que las autoridades hagan mayor énfasis en las razones detrás de esta reducción en los espacios de rendición de cuenta y entrega de balances de delitos.

Tabla 8.
UPZ con mayor número de casos de hurto a personas en 2020

Localidad	UPZ	Número de casos
02-Chapinero	UPZ97-CHICO LAGO	2682
14-Los Mártires	UPZ102-LA SABANA	2647
03-Santa Fe	UPZ93-LAS NIEVES	2205
07-Bosa	UPZ85-BOSA CENTRAL	2000
10-Engativá	UPZ26-LAS FERIAS	1814
11-Suba	UPZ28-EL RINCON	1724
02-Chapinero	UPZ99-CHAPINERO	1572
10-Engativá	UPZ30-BOYACA REAL	1565
01-Usaquén	UPZ13-LOS CEDROS	1529
01-Usaquén	UPZ16-SANTA BARBARA	1493

Fuente: Cálculos por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia con información del Sistema de Información Estadístico Delincuencial y Contravencional SIEDCO-PONAL. Información extraída el día 19/01/2021. Información sujeta a cambios.

Tabla 9. Número de casos de hurto a personas por sexo, variación 2019-2020

Sexo víctima	Casos 2019	Casos 2020	Variación 2019-2020 (%)
Femenino	54.755	31.890	-41,7
Masculino	73.073	50.663	-30,6

Fuente: Cálculos por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia con información del Sistema de Información Estadístico Delincuencial y Contravencional SIEDCO-PONAL. Información extraída el día 19/01/2021. Información sujeta a cambios.

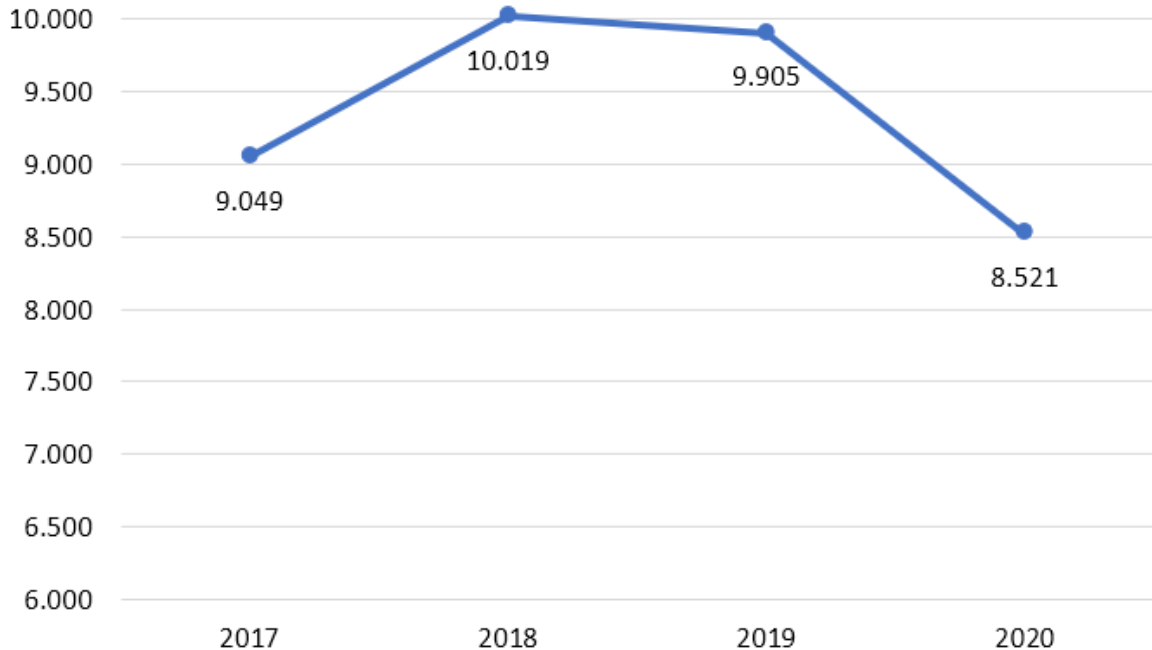
2.2 Hurto a residencias

Durante el 2020 se presentaron 8.521 casos correspondientes a este delito, es decir, 1.384 casos menos que el año anterior, lo que significa una disminución del 13,9%.

Las localidades con mayor número de casos fueron: Suba (1.115 casos), Kennedy (1.011 casos) y Engativá (1.213, casos), que representan el 36,4% del total de hurtos en esta modalidad en la ciudad.

Gráfica No. 7.
Casos de hurto a residencias (2017-2020)

Fuente: Cálculos propios con información del Sistema de Información Estadístico Delincuencial y Contravencional SIEDCO-PONAL. Información extraída el día 19/01/2021. Elaborado por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos. Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Información sujeta a cambios.



2.3 Hurto de automóviles, motocicletas y bicicletas

Las localidades más afectadas por el robo de automóviles, motocicletas y bicicletas son Kennedy, Engativá, Suba, Bosa y Fontibón. Solo en estas localidades se concentra el 58,8% del robo de estos elementos en la ciudad.

Cabe destacar que el hurto a bicicletas aumentó 32,8% en el 2020, y las localidades más impactadas fueron Usme, San Cristóbal y Antonio Nariño.

Tabla 10. Número de casos de hurto a automóviles, motocicletas y bicicletas

Fuente: Cálculos por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia con información del Sistema de Información Estadístico Delincuencial y Contravencional SIEDCO-PONAL. Información extraída el día 19/01/2021. Información sujeta a cambios

Localidad	Hurto a automóviles	Hurto a motocicletas	Hurto a bicicletas
Kennedy	702	648	1805
Engativá	406	338	1622
Suba	327	357	1463
Bosa	229	481	1024
Fontibón	166	135	730
Puente Aranda	327	141	487
Ciudad bolívar	240	372	324
Usaquén	111	112	665
Rafael Uribe Uribe	173	164	254
Teusaquillo	66	44	475
Barrios unidos	90	64	396
San Cristóbal	135	224	135
Chapinero	37	32	364
Tunjuelito	76	107	236
Los mártires	81	77	255
Antonio Nariño	119	94	198
Usme	88	141	101
Santa fe	37	33	226
La Candelaria	14	16	41
SIN LOCALIZACION	1	0	1
Sumapaz	0	0	0
Bogotá	3.425	3.580	10.802

2.4 Hurto de establecimientos de comercio

En el 2020, el hurto de establecimientos disminuyó en un 38,5%. Las localidades más afectadas por este delito fueron: Suba (1.343 casos), Engativá (1.183 casos) y Kennedy (1.073 casos). Las modalidades más denunciadas fueron el factor de oportunidad (31,7%), hormigqueo (29,3%), atraco (14,1%) y violación de cerradura (9,5%).⁹

2.5 Cibercriminología

El artículo 269 del código penal agrupa en una sola categoría los siguientes delitos:

- a) Acceso abusivo a un sistema informático.
- b) Obstaculización ilegítima de sistema informático o red de telecomunicación.
- c) Interceptación de datos

informáticos

d) Daño informático.

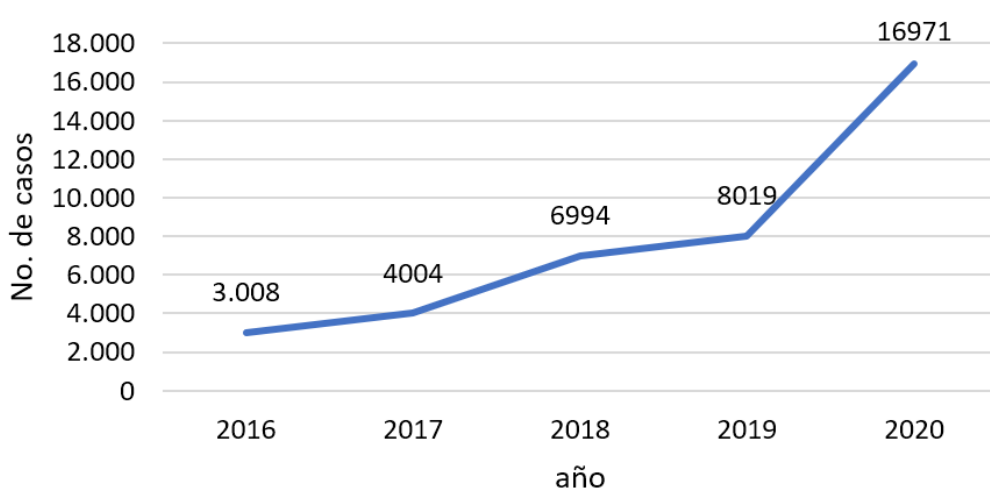
e) Uso de software malicioso.

f) Violación de datos personales.

g) Suplantación de sitios web para capturar datos personales.

Así, cada una de estas actuaciones queda integrada en la categoría delitos informáticos. La emergencia sanitaria, llevó a diferentes empresas, centros de estudio y entidades gubernamentales a adoptar nuevas formas de trabajo. También el comercio y los usuarios debieron trasladar varias de sus actividades comerciales y financieras a escenarios virtuales, lo que constituyó una serie de condiciones favorables para la potencialización y comisión de otras modalidades de delito, como todas las relacionadas con el cibercriminología, que en el 2020 tuvo un crecimiento inusual del 111%, pasando de 8.019 casos a 16.971.

Gráfica No. 8.
Casos de delitos ciberdelitos 2016-2020



Fuente: Cálculos por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia con información del Sistema de Información Estadístico Delincuencial y Contravencional SIEDCO-PO-NAL. Información extraída el día 19/01/2021. Información sujeta a cambios.

⁹Esta información fue extraída de la respuesta que la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia entregó al programa Bogotá Cómo Vamos para la realización de este informe.

Seguridad y convivencia en clave de sostenibilidad y la importancia de la percepción de seguridad en las agendas locales

Como se mencionó en la introducción, el concepto de calidad de vida está ligado a una agenda internacional, y compromiso adquirido por los países, cuyo objetivo es generar “un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia” (Naciones Unidas, 2015).

Este esfuerzo se enfoca en el concepto de sostenibilidad, que en el caso particular de la seguridad el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, hace referencia “a reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo” (Instituto Danés de Derechos Humanos, 2021), cuyo cumplimiento está asociado a la reducción de las tasas de homicidio. Es claro que, en el caso de Bogotá, han existido planes y programas que han contribuido a la reducción año tras año de este indicador. Sin embargo, este hecho por sí mismo no genera la sensación de seguridad

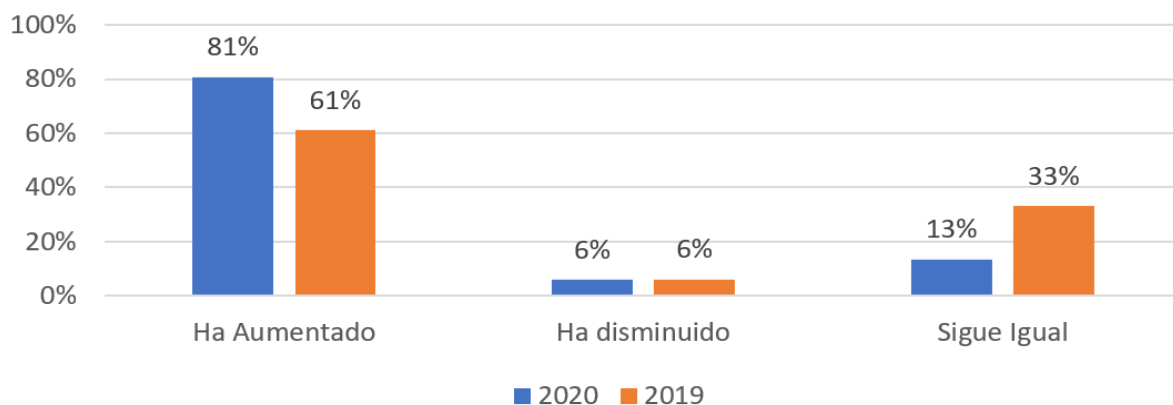
en la ciudadanía. La última medición de la Encuesta de Percepción y Victimización, realizada por la Cámara de Comercio de Bogotá, evidenció que el 76% de los ciudadanos considera que la inseguridad ha aumentado y que los delitos como el feminicidio y la violencia contra las mujeres cada vez preocupan más con un 8,4% y 4,8%, respectivamente.

Asimismo, el sondeo del Programa Bogotá Cómo Vamos realizado en los primeros meses del año 2021, revela que el 9% de los ciudadanos residentes de Bogotá se sintió seguro en la ciudad y el 16% en el barrio en el que habita, durante la pandemia.

Otro de los indicadores del precitado objetivo es “la proporción de la población que no tiene miedo de caminar sola cerca de donde vive” (Instituto Danés de Derechos Humanos, 2021). Al respecto la Encuesta de Percepción y Victimización ofrece distintas miradas que permiten el abordaje del tema. Por ejemplo, en la última medición aumentó en veinte puntos porcentuales (20 p.p.) la percepción de inseguridad en la ciudad por parte de las mujeres, y sólo un 38% de las encuestadas considera seguro el barrio en el que viven.

Gráfica No. 9.
Percepción de Inseguridad de las mujeres

Fuente: Encuesta de Percepción y Victimización 2020, CCB



Todo esto nos indica que, aunque pueda haber avances significativos en materia de disminución de homicidios, por ejemplo, falta trabajo para poder generar confianza y desescalamiento de la violencia, así como evidenciar de forma más detallada y correlacionada los fenómenos de los que son víctima otros grupos poblacionales. Vale la pena mencionar que en la mayoría de los instrumentos de medición de la percepción el hurto a personas es el delito que más preocupa a los ciudadanos, seguido por el homicidio que sin lugar a duda tiene un lugar especial en las condiciones de calidad de vida, pues es precisamente la principal amenaza a la vida en sí misma.

Ahora bien, para comprender mejor el alcance de la Agenda 2030 en el diseño de planes y programas de las autoridades locales, profundizar en la percepción es fundamental. Como se evidenció en el apartado de balance de los delitos de alto impacto, la ciudad ha logrado avanzar en escenarios de reducción del crimen, entendido esto a través de la disminución en los delitos que más victimizan a las personas y sus bienes. Sin embargo, los indicadores de percepción apuntan, en algunos de ellos, en una dirección contraria pues existe un deterioro evidenciable en herramientas como las encuestas de percepción.

¿Cómo entender la percepción de seguridad como un elemento central en la calidad de vida y agendas de seguridad ciudadana?

La coyuntura actual ha puesto sobre la agenda pública la constante reflexión sobre cómo deberían las administraciones públi-

cas construir sus modelos de gestión y políticas públicas y, por supuesto, el sector de seguridad y convivencia no es una excepción.

La percepción no puede entenderse como un fenómeno en sí mismo, sino que por el contrario es la conjunción de variables subjetivas de cada individuo y relaciones colectivas de estos con la ciudad y sus habitantes. Precisamente allí radica la importancia de esforzarse por comprender las razones por las que, en los últimos 5 años, en promedio, el 41% de los ciudadanos en Bogotá han expresado que el barrio en el que habitan es seguro, mientras que el 57% considera que la inseguridad en la ciudad ha aumentado.

El punto de partida es la definición de una estructura de análisis clara que permita identificar las variables que determinan la percepción. Esto tiene por supuesto un objetivo y es el de poder ordenar el panorama alrededor de la percepción, pero también cumple una función determinante para la política pública, y es aclarar que la misma no es un asunto exclusivo de los niveles de criminalidad.

En primer lugar, la manera en que el ciudadano interactúa con las instituciones y autoridades determina la satisfacción con los servicios puestos a su disposición en materia de seguridad. De acuerdo con la Encuesta de Percepción y Victimización de la Cámara de Comercio de Bogotá, para 2020¹⁰ el porcentaje de ciudadanos que acudió a la policía y calificó bien el servicio recibido fue del 32%. Este nivel de buena calificación es el segundo más bajo en los último cinco años (29% en 2016) y se encuentra 12 puntos porcentuales por debajo de la mejor calificación obtenida en 2018.

¹⁰ La Encuesta de Percepción y Victimización de la Cámara de Comercio de Bogotá tuvo un cambio metodológico para el año 2020. Esta Encuesta se realizó por primera vez de manera anual en el 2020 y la técnica de recolección fue con encuestas telefónicas. De la misma manera, se realizó un proceso de homologación de los resultados semestrales desde 2015 a 2019, con los resultados anuales de 2020. El proceso para garantizar comparabilidad incluyó determinación de las muestras anuales; ajuste de factores de expansión por año; cálculo de los indicadores anuales, y validación de márgenes de error y niveles de confianza.

Otro sistema al que pueden acudir los ciudadanos en caso de emergencia y para tratar temas de seguridad, es llamando a la línea 123. Para 2020 según la encuesta citada, por primera vez en cinco años el porcentaje de ciudadanos que calificó como mala la atención recibida en la llamada, fue superior al de ciudadanos que la calificaron como buena (41% mala vs. 37% buena). En ese sentido, se puede afirmar que dos de los servicios esenciales en materia de seguridad en Bogotá presentan una reducción en las valoraciones positivas que dan los usuarios.

En segundo lugar, los ciudadanos también construyen su percepción de seguridad sobre las experiencias de victimización que pueden enfrentar en la ciudad. Según la encuesta de la Cámara de Comercio de Bogotá, durante el 2020, el 17% de los ciudadanos fue víctima de un delito, y 132 de cada 1.000 ciudadanos manifestó haber sido víctima de hurto a personas.

Ahora bien, en los últimos cinco años el nivel de victimización promedio fue del 16%, lo que puede significar que la relativa estabilidad en este indicador da cuenta de los esfuerzos en materia de política pública para perseguir la criminalidad y basar los planes de seguridad en operatividad y reducción de delitos de alto impacto. Y si esto es así, ¿por qué la percepción de aumento de inseguridad en la ciudad pasó del 51% al 76% en los últimos cinco años?, es una pregunta que debe responderse a través de la construcción de estas estructuras de análisis.

Sabiendo que la manera en que el ciudadano interactúa con las instituciones y sus experiencias de inseguridad en la ciudad son factores determinantes para construir una percepción legítima de seguridad, también

es fundamental analizar otros factores como el espacio y transporte público; y el rol de las fuentes de información disponibles para formar opiniones sobre la seguridad en Bogotá.

Durante las últimas mediciones de la Cámara de Comercio de Bogotá, el 27,4% de los ciudadanos percibió la calle como el lugar del espacio público más inseguro, incluyendo dentro de esta categoría los semáforos y andenes. Esto no deja de ser un reto menor para las autoridades y la Administración Distrital, pues las acciones que se realicen en las calles, como: intervenciones para recuperar el espacio público, mejoramiento de alumbrado, recolección de basuras y una buena gestión del impacto de las obras civiles con la comunidad, se convierten en elementos estratégicos que se deben contemplar con beneficio en la percepción de seguridad.

De la misma manera como el espacio público es determinante de la percepción, el transporte público y, en particular, el masivo es un servicio público esencial para la calidad de vida de los ciudadanos y su legítima sensación de seguridad. El servicio zonal y el TransMilenio componen la mayoría del transporte público de la ciudad. En el 2020 el 78% de los ciudadanos consideró que TransMilenio era inseguro y muy inseguro. Asimismo, el 9% consideró que el paradero era el lugar del espacio público más inseguro.

Otro factor que se debe considerar como determinante de la percepción es la visibilidad del delito. Aunque es un debate difícil de abordar, y por supuesto un gobierno debe enfocarse en todo tipo de modalidades y violencias, la visibilidad de la comisión de delitos en el espacio público, transporte y en general en la ciudad, tiene un efecto sobre la percepción de seguridad de los ciudadanos

en términos de vulnerabilidad. De acuerdo con la Encuesta de Percepción y Victimización de la Cámara de Comercio de Bogotá, cuatro de cada diez ciudadanos manifestaron haber sido testigo de un delito sin ser víctima, en el 2020.

Finalmente, para abordar la percepción de seguridad es importante medir el rol e impacto de los medios de comunicación y otras fuentes de información en la construcción de la percepción. En un estudio (2019) realizado por la Cámara de Comercio de Bogotá y el Centro de Recursos para el Análisis de los Conflictos – CERAC se aborda de manera exclusiva este tema.

El primer análisis que realiza este informe responde a la pregunta de cómo cubren los medios de comunicación los eventos de información en la ciudad. Sin lugar a duda, la frecuencia, el tono y el tipo de delito que se reporte, tendría un impacto en la percepción de seguridad. El estudio encontró que el homicidio está sobrerrepresentado en las noticias, mientras que el hurto se encuentra subrepresentado. En un lapso de ocho años (2010-2018) la prensa digital presentó 1,2 artículos por cada homicidio que ocurrió, y se presentaron 0,009 artículos por cada hurto.

Igualmente, se realizó un análisis de la carga lingüística en una muestra aleatoria de medios de radio y televisión y, en una semana de escucha activa, se identificó que dicha carga, y la emocional, aumentan cuando el crimen reportado es un homicidio; existe un uso recurrente de lenguaje figurado (uso de coloquialismos, por ejemplo); así como de referencias sobre las víctimas y victimarios, y se presenta un alto contenido de especulaciones y deducciones sobre sucedido y reportado.

Ahora bien, al responder la pregunta ¿en qué medida afecta la forma en que los medios de comunicación cubren la información sobre inseguridad a la percepción de seguridad de la ciudadanía de Bogotá?, se identificó que la carga lingüística de los artículos puede afectar la percepción de seguridad y que el lenguaje violento tiene una mayor carga con efecto potencial en la percepción.

Queda ahora un reto enorme en las agendas de seguridad de las autoridades para que el relacionamiento con los medios de comunicación y el aprovechamiento de los canales de información con la ciudadanía tenga efectos positivos no solo en la comunicación sino en la carga de los mensajes con potencial afectación a la percepción de seguridad. Según la encuesta de la Cámara de Comercio de Bogotá en 2020 los ciudadanos formaron su opinión de seguridad principalmente (29%) a través de las redes sociales (Facebook, Twitter y WhastApp), seguido de los noticieros de televisión (26%). Vale la pena resaltar que las páginas oficiales en internet de la Alcaldía y Policía principalmente aumentaron su participación dentro de los canales utilizados por los ciudadanos para formar su opinión en seguridad, pasando de un 3% al 9% entre 2019 y 2020.

Para comprender el avance en la ciudad en seguridad y convivencia, y teniendo en cuenta el panorama ya presentado de los delitos de alto impacto y la incidencia de la percepción como una variable fundamental para la agenda de las autoridades, el presente capítulo también realiza seguimiento a las principales metas trazadoras del sector, las cuales son definidas en el Plan Distrital de Desarrollo.

III. Metas trazadoras para el sector seguridad y convivencia del plan distrital de desarrollo “un nuevo contrato social”

Como mecanismo de seguimiento a la calidad de vida, el Informe de Bogotá Cómo Vamos establece unas metas trazadoras de la política pública de cada sector, a las cuáles se realiza un seguimiento durante los años de mandato de cada Administración. En materia de seguridad y convivencia el Plan Distrital de Desarrollo “Un nuevo Contrato Social”, establece una línea de política pública transversal a los sectores y con enfoque diferenciado en género y jóvenes como poblaciones priorizadas.

La primera meta que escogió el Programa para realizarle seguimiento es la reducción a un dígito de la tasa de homicidios. En la ciudad el objetivo de desescalar la violencia homicida y garantizar la vida es, sin duda, un objetivo de política pública pero también se debe considerar como un deber para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Asimismo, el esfuerzo por enfocar esta disminución de la tasa en localidades es un ejercicio muy importante de medir y hacer seguimiento.

Como ya se mencionó en el balance de los delitos de alto impacto, para el año 2020 la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en la ciudad fue de 13,3. Vale la pena resaltar que, de acuerdo con declaraciones de la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, el cálculo de esta tasa incluye una actua-

lización del denominador, basado en el censo de 2018. Este cálculo con dicha introducción implica que, para compararse con los años anteriores, en donde se hacía con proyecciones del censo 2005, se requiere de un ajuste a las cifras publicadas de manera oficial en años anteriores al ajuste; es decir, desde 2018 hacia atrás. Sin embargo, si bien los homicidios vienen a la baja es muy importante centrar la atención en el aumento de estos en ciudadanos extranjeros; en particular población proveniente de Venezuela, pues el aumento en el número de casos es relevante para cualquier agenda de seguridad.

La segunda meta a la que se ha planteado hacerle seguimiento a través de este informe, es la reducción del delito de hurto de celulares en la ciudad. La selección se fundamenta en que, si bien el hurto a personas es el delito que más victimiza a los ciudadanos, el celular es el objeto más hurtado y se ha consolidado en la agenda de seguridad como un delito de alto impacto. El mismo Plan Integral de Seguridad, Convivencia y Justicia vigente lo ha destacado dentro de sus estrategias. De la misma manera, su impacto en la calidad de vida de los ciudadanos está asociado con la experiencia que viven quienes lo padecen, el detrimento natural del patrimonio y la relevancia del delito en una esfera macroeconómica.

Fuente: Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024

No.	Metas trazadoras	Indicador	Línea base	Fuente y año	Meta 2024
39	Reducir los mercados criminales, los delitos, las muertes y hechos violentos con énfasis en los que afectan a las mujeres, a niños, niñas, jóvenes, peatones, biciusuarios y usuarios del transporte público.	Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes	13.9 por 100.000 habitantes	Homicidios fuente SIEDCO (Corte 14/05/2020) –Censo 2018	Reducir la tasa de homicidios a 9,9 por cada 100.000 habitantes
58	Reducir los mercados criminales, los delitos, las muertes y hechos violentos con énfasis en los que afectan a las mujeres, a niños, niñas, jóvenes, peatones, biciusuarios y usuarios del transporte público.	Localidades con tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes inferior a 20	15 localidades con tasa de homicidio por 100.000 habitantes	Homicidios fuente INMLCF (información consultada 14/05/2020) –censo 2018	17 localidades con tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes inferior a 20

No.	Metas trazadoras	Indicador	Línea base	Fuente y año	Meta 2024
43	Reducir los mercados criminales, los delitos, las muertes y hechos violentos con énfasis en los que afectan a las mujeres, a niños, niñas, jóvenes, peatones, biciusuarios y usuarios del transporte público.	Número de denuncias por hurto a celulares	61.354 denuncias	Hurto a celulares fuente SIEDCO (Corte 14/05/2020)	Disminuir 7% el número de casos de hurto a celulares

En el periodo comprendido entre enero y diciembre de 2020 se reportaron, por fuente SIEDCO, 48.798 denuncias de hurto de celulares en Bogotá. Este mismo periodo, para el año 2019, reportó un total de 61.307 denuncias. De acuerdo con los boletines oficiales de la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia el delito de hurto de celulares presentó una reducción de 20,4%.

Por último, se priorizaron dos metas de percepción de seguridad de la ciudad. Si bien las mediciones, que dan cuenta de los niveles de percepción en el barrio son también fundamentales, en el caso del conjunto de la ciudad el porcentaje de ciudadanos que considera que la inseguridad aumenta, año a año, y la visión diferenciada de las mujeres,

son un indicador de calidad de vida muy relevante.

La percepción como se presentó en el apartado anterior es un fenómeno relevante dentro de las agendas de seguridad, puesto que no solo desafía la legitimidad de las instituciones, sino que da cuenta de la legítima opinión que cada ciudadano construye sobre las condiciones de la ciudad, y su experiencia cotidiana al momento de habitarla. Este es un reto enorme que poco a poco viene comprendiéndose mejor, pero está claro que hay un avance importante en que las Administraciones Distritales contemplen incluir esta variable subjetiva de la seguridad en la planeación y seguimiento de su quehacer como autoridades en la materia.

Fuente: Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024

No.	Metas trazadoras	Indicador	Línea base	Fuente y año	Meta 2024
54 ¹¹	Reducir los mercados criminales, los delitos, las muertes y hechos violentos con énfasis en los que afectan a las mujeres, a niños, niñas, jóvenes, peatones, biciusuarios y usuarios del transporte público.	Porcentaje de personas que consideran que la inseguridad en la ciudad ha aumentado.	58%	Encuesta CCB II semestre 2019.	Disminuir en cinco puntos las personas que consideran que la inseguridad en la ciudad ha aumentado.
56	Reducir los mercados criminales, los delitos, las muertes y hechos violentos con énfasis en los que afectan a las mujeres, a niños, niñas, jóvenes, peatones, biciusuarios y usuarios del transporte público.	Porcentaje de mujeres que consideran que la inseguridad en la ciudad ha aumentado	63%	Encuesta CCB II semestre 2019	Reducir en 5 puntos el porcentaje de las mujeres que consideran que la inseguridad en la ciudad ha aumentado

¹¹Esta meta debe tener un proceso de ajuste de la línea base pues la Encuesta de la CCB se realiza a partir de 2020 de manera anual y los indicadores para lograr la comparabilidad se calcularon de manera anualizada, cambiando así la línea base de 2019 a un valor de 60%

En cuanto a las metas de percepción de seguridad que se propuso la Administración Distrital, el panorama en el 2020 es opuesto al que se registró en los principales delitos de alto impacto registrados por las cifras oficiales en Bogotá. Cabe recordar que la percepción, como también lo define la Cámara de Comercio de Bogotá en su estructura de análisis, es esa entrada de información subjetiva que complementa los registros oficia-

les y que recoge un sentimiento legítimo de los ciudadanos que requiere una respuesta de política pública.

En el 2020, de acuerdo con la Encuesta de Percepción y Victimización de la Cámara de Comercio de Bogotá, línea base en el Plan de Desarrollo, el 76% de los ciudadanos de Bogotá consideró que la inseguridad en la ciudad había aumentado.

IV. Conclusiones y recomendaciones

Lo primero que se debe concluir del año 2020, es que sin duda alguna fue atípico por la existencia de la pandemia de la que no tenemos en el pasado cercano un referente similar, que permita hacer comparaciones, sobre todo, en temas como la operatividad de las autoridades. La Policía se volcó hacia el cumplimiento, por parte de los ciudadanos de las medidas de aislamiento y cuarentena, la percepción de estos últimos se vio atravesada por un cambio abrupto en su cotidianidad, y por supuesto también la ejecución de las estrategias, programas y proyectos que la Administración formuló al inicio de su periodo.

En particular, el efecto esperado de la pandemia en los delitos de alto impacto se registró en los primeros meses del año, pero, posteriormente, los indicadores se mantienen en los niveles comúnmente registrados. Esto, por supuesto, no quiere decir que los esfuerzos de las autoridades por reducir la comisión de delitos y, en particular, la victimización de los ciudadanos quede en entredicho. De hecho, se destacan las reducciones en 2020 de los delitos de hurto a personas, el homicidio y las lesiones personales, pues en este conjunto se encuentran aquellos que por magnitud o impacto en las condiciones de calidad de vida de la ciudad son primordiales de atender.

En materia de percepción el reto será importante en los próximos años pues estarán marcados por un proceso de retorno a las condiciones anteriores, pero posiblemente con nuevos aspectos que incidan de manera directa.

Las RECOMENDACIONES

generales que se realizan desde este Informe para la ciudad y en particular para las autoridades de seguridad en Bogotá son:

1. La ciudad debe mantener las herramientas de medición de la percepción con un énfasis en cómo medir los impactos de la reactivación y posible regreso a las condiciones “normales”. De la misma manera, el debate público no debería centrarse con tanta fortaleza en las formas de medición y captación de esta información, sino en realizar esfuerzos mancomunados por comprender las variables que inciden en la percepción de seguridad y los mecanismos, traducidos en estrategias y programas, para contrarrestar este efecto.

2. El relacionamiento del ciudadano con las autoridades, y la legitimidad de los servicios de seguridad y convivencia a su disposición, deberá jugar un papel protagónico en las agendas públicas. Los esfuerzos por integrar a la Policía con la sociedad y la construcción de bases de participación sólidas podrán marcar la diferencia en el desarrollo de agendas de prevención y control del delito exitosas; y, por supuesto, incrementar la legitimidad de las autoridades encargadas de las grandes inversiones públicas en materia de seguridad y convivencia, como es el caso de la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia.

Sin embargo, en la ciudad los esfuerzos por recuperar la confianza en la Policía y acompañar a esta entidad en un proceso de formación e incluso reestructuración de cara a la ciudadanía, no cuentan con un apoyo explícito por parte de la Administración en su Plan Distrital de Desarrollo el cual está formulado sin una meta trazadora puntual que apunte a acompañar este proceso. En otras palabras, el reto por tener una mejor Policía en la ciudad se queda en el plano discursivo y pareciera, desde la perspectiva de política pública, que no cuenta con un sustento claro

en las herramientas de gestión de la ciudad.

3. La reactivación económica tendrá dentro de sus necesidades más próximas la generación de condiciones de seguridad y convivencia. En los entornos de los negocios, la articulación con las autoridades y, principalmente, con policía, deberá fundarse en la confianza, transparencia y celeridad con la que se atiendan las necesidades de los negocios y los ciudadanos. De la misma manera, los últimos años han demostrado una intensidad diferente, en magnitud y duración en el tiempo, de los procesos de protesta y movilización social. Para ello, tanto los ciudadanos como empresarios que hagan uso de sus derechos constitucionales deberían encontrar en la Administración Distrital un interlocutor ágil en el entendimiento de las necesidades y las respuestas que se puedan brindar a todos los residentes de la ciudad; con un enfoque en la protección del orden público, los bienes privados y públicos y por supuesto, la protección de los derechos de todos.

Sugiero incluir alguna recomendación sobre violencia de género teniendo en cuenta que es un tema transversal en la política del Distrito

V. Referencias

Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2021, *información del Sistema de Información Estadístico Delincuencial y Contravencional SIEDCO-PONAL. Información extraída el día 19/01/2021.*

Cámara de Comercio de Bogotá, 2020, *Encuesta de Percepción y Victimización.*

Cámara de Comercio de Bogotá, 2019, *Medios de Comunicación y Percepción de Seguridad.*

Secretaría Distrital de Planeación, 2019, *Plan Distrital de Desarrollo “Un nuevo contrato social”.*

Instituto Nacional de Medicina Legal de Ciencias Forenses (INMLCF). 2020. *Información preliminar lesiones no fatales de causa externa en Colombia. Enero a diciembre de 2020. Cálculos: Dirección de Sostenibilidad, Derechos Humanos y Empresa, CCB.*

Asamblea General de Naciones Unidas, 2015, en:

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

Instituto Danés de Derechos Humanos. (2021).

la Guía de los Derechos Humanos a los ODS. <https://sdg.humanrights.dk/es/goals-and-targets>

Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia. (2021).

Pandemia y Crimen en el Distrito. En: https://scj.gov.co/sites/default/files/documentos_oaiee/Covid_y_Crimen%20%282%29%20%281%29.pdf



CÓMO VAMOS EN
Hábitat urbano

CÓMO VAMOS EN HÁBITAT URBANO¹

I. Introducción

El informe de este año, relacionado con el sector hábitat, recoge la habitual información relativa a la ejecución de los diferentes programas e iniciativas de la Secretaría Distrital del Hábitat, una sección de seguimiento al Plan Distrital de Desarrollo, la relación del sector con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), también una información relacionada con la pandemia por COVID-19 y su relación y posibles implicaciones con este sector y por último una serie de conclusiones y recomendaciones a partir de la información analizada.

En este sentido, hay tres apartes en el documento. El primero, aborda las acciones para la atención del déficit de vivienda en Bogotá en el año 2020 en cuanto a cuatro aspectos: las acciones para mitigar el déficit cuantitativo, las acciones para mitigar el déficit cualitativo, acciones ante la crisis económica y sanitaria y el seguimiento al Plan Distrital de Desarrollo.

El segundo, expone una reflexión sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS y el sector hábitat en Bogotá. En este aparte, se hace referencia a dos objetivos concretos y sus metas: el 3 Salud y bienestar: Garan-

tizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades, metas 3.3 Enfermedades transmisibles, y 3.4 Enfermedades no transmisibles y salud mental; y el 11 Ciudades y comunidades sostenibles, en lo referente a la meta 1: asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados.

El tercero, referente a habitabilidad y salud, explora posibles correlaciones entre el comportamiento de la pandemia y el sector hábitat. A este respecto, se trata lo referente a los estratos socioeconómicos y el déficit cualitativo en comparación con los contagios y fallecimientos ocurridos hasta la fecha del informe. Por último, se hace una revisión de los programas y planes de atención que dan respuesta al déficit cualitativo. Como cierre del informe, se plantean algunas conclusiones y recomendaciones para la administración de la ciudad, teniendo en cuenta las metas fijadas en el Plan de Desarrollo y los avances. De igual manera, se presentan recomendaciones dirigidas al logro de una mejor atención a las consecuencias de la pandemia reconociendo la importancia de la vivienda como primera línea de prevención en salud.

¹Capítulo elaborado por: Olga Lucía Ceballos, Martha Sierra y Juan Guillermo Yunda, Miembros del grupo de investigación Calidad y Habitabilidad de la Vivienda; y Jean-François Jolly miembro del grupo de investigación Políticas Urbanas de la Pontificia Universidad Javeriana.

Se agradece la participación y aportes realizados en la mesa técnica de expertos por parte de: Ana María Henao: Coordinación de Ordenamiento Territorial de la Cámara de Comercio de Bogotá; Jaime Hernández García: Docente Pontificia Universidad Javeriana; Pedro Solarte: Abogado urbanista y consultor en temas urbanos; Nidia Acero: Docente Universidad del Rosario; Ronal Orlando Serrano: Docente investigador Universidad Piloto de Colombia; Pablo Páramo: Docente Universidad Pedagógica Nacional; Vicente Giordanelli: Experto en hábitat; Gustavo Ramírez Páez: Experto en hábitat y urbanismo; Leonel Miranda: Experto en hábitat y urbanismo; William Alfonso: Experto en hábitat; Carlos Andrés Tarquino: Experto en hábitat; y William Andrés Sepúlveda: Experto en Hábitat.

II. Acciones para la atención del déficit de vivienda y para mitigar los impactos de la pandemia en Bogotá

Acciones para mitigar el déficit cuantitativo

Producción de vivienda nueva de bajo costo

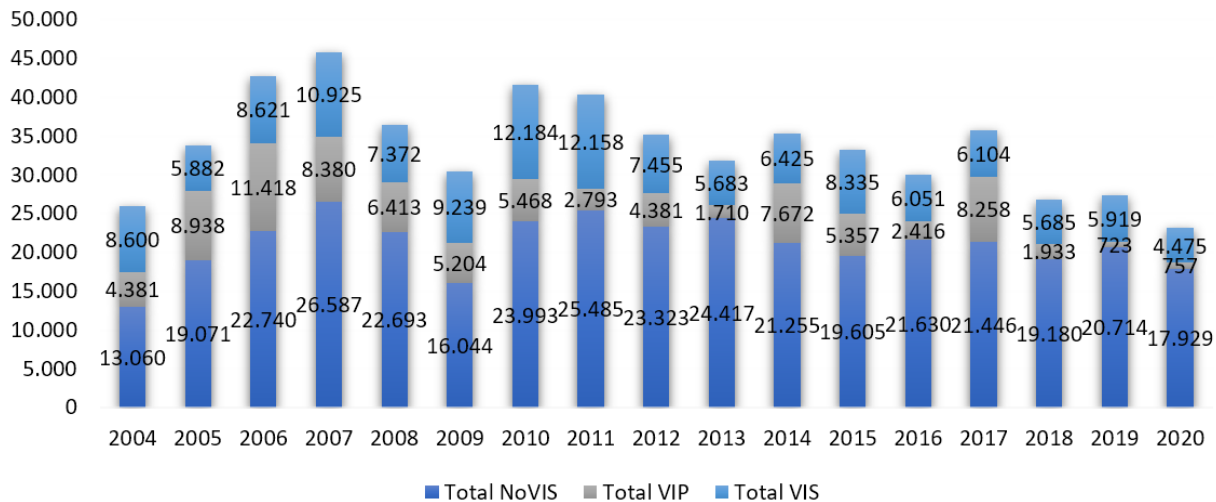
En el marco de la crisis sanitaria y económica causada por la pandemia COVID-19, las perspectivas para el sector de la construcción no eran muy buenas. En 2020 se iniciaron en Bogotá un poco más de 23 mil viviendas, de las cuales un poco menos del 25% fueron Viviendas de Interés Social (4.475), lo que es un indicador preocupante en el propósito de superar el déficit de vivienda pues es menos de la mitad de la cantidad anual de formación de nuevos hogares y mantiene la tendencia a producir cada vez menos vivienda nueva que venía desde 2018. Pero lo aún más preocupante es la producción de Vivienda de Interés Prioritario VIP la cual continuó en sus bajas cifras históricas, alcanzando solamente 757 iniciaciones. De esta manera

persisten los retos de 2019 ante la evidente tendencia a una menor producción de vivienda en Bogotá, y la casi desaparición de la oferta de VIP ([ver gráfica 1](#)).

En esta oportunidad, la SDHT compartió cifras de unidades de vivienda culminadas por cada 1.000 habitantes en Bogotá. Estas cifras muestran que las localidades con mayor número de viviendas culminadas en relación con su población son Teusaquillo y Chapinero. Esto puede reflejar la tendencia de aparta estudios y micro unidades de vivienda que se han consolidado en estas zonas de la ciudad en los últimos años. En segunda instancia, se encuentran localidades como La Candelaria y Los Mártires lo que refleja un esperanzador desempeño de la renovación urbana en Bogotá ([ver gráfica 2](#)).

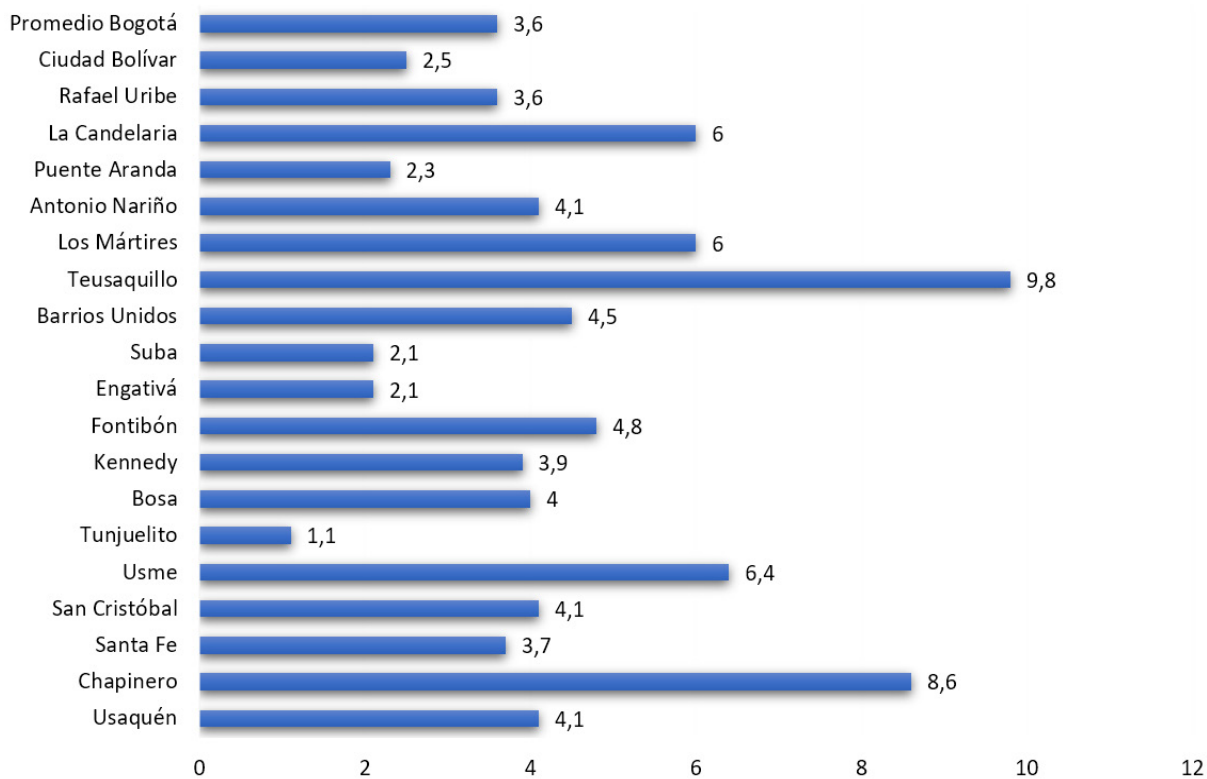
Gráfica 1.
Viviendas iniciadas 2004-2020

Fuente: Elaboración propia con base en información de la SDHT



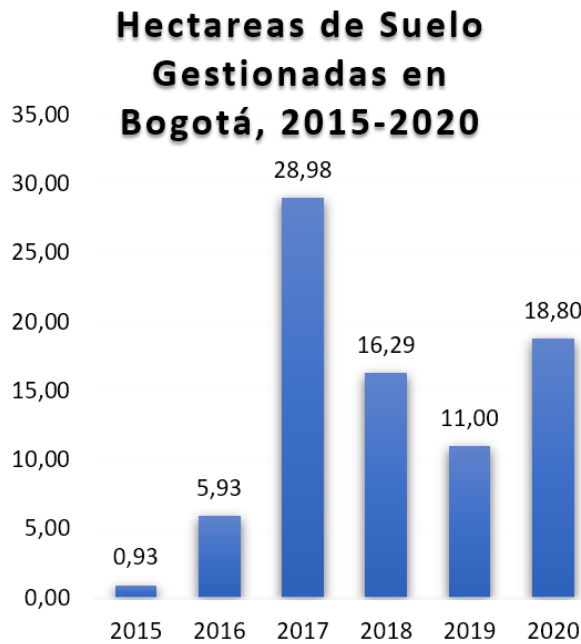
Gráfica 2.
Unidades de vivienda culminadas por cada 1.000 habitantes

Fuente: Elaboración propia con base en información de la SDH



Gráfica 3

Fuente: Elaboración propia con base en información de la SDHT

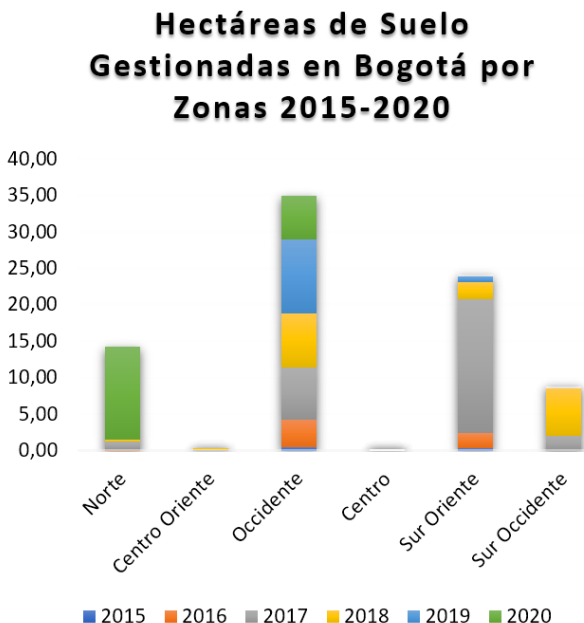


Gestión del Suelo

La gestión del suelo de la administración distrital para la construcción de VIS y VIP casi duplicó en 2020 con respecto a 2019, subiendo de 11 a casi 19 hectáreas. Sin embargo, si bien estos resultados son próximos a la meta fijada por el Plan de Desarrollo, son menores de lo logrado en el año 2017 donde se gestionaron casi 29 hectáreas. En cuanto a localización, la mayoría del suelo gestionado en 2020 se localizó en las localidades del norte y del occidente de Bogotá. Se destaca la gestión del suelo en el norte de la ciudad, donde se están formulando o desarrollando varios planes parciales nuevos y será la localización del Plan Zonal denominado “Lagos de Torca”, que contará con cerca de 125.000 viviendas nuevas. El norte, de esta manera, se consolidará como el más importante polo de desarrollo de la ciudad, y, por ende, la administración debe propender porque se construya la mayor cantidad de unidades posible de VIS y VIP en esa zona (ver gráficas 3 y 4).

Gráfica 4

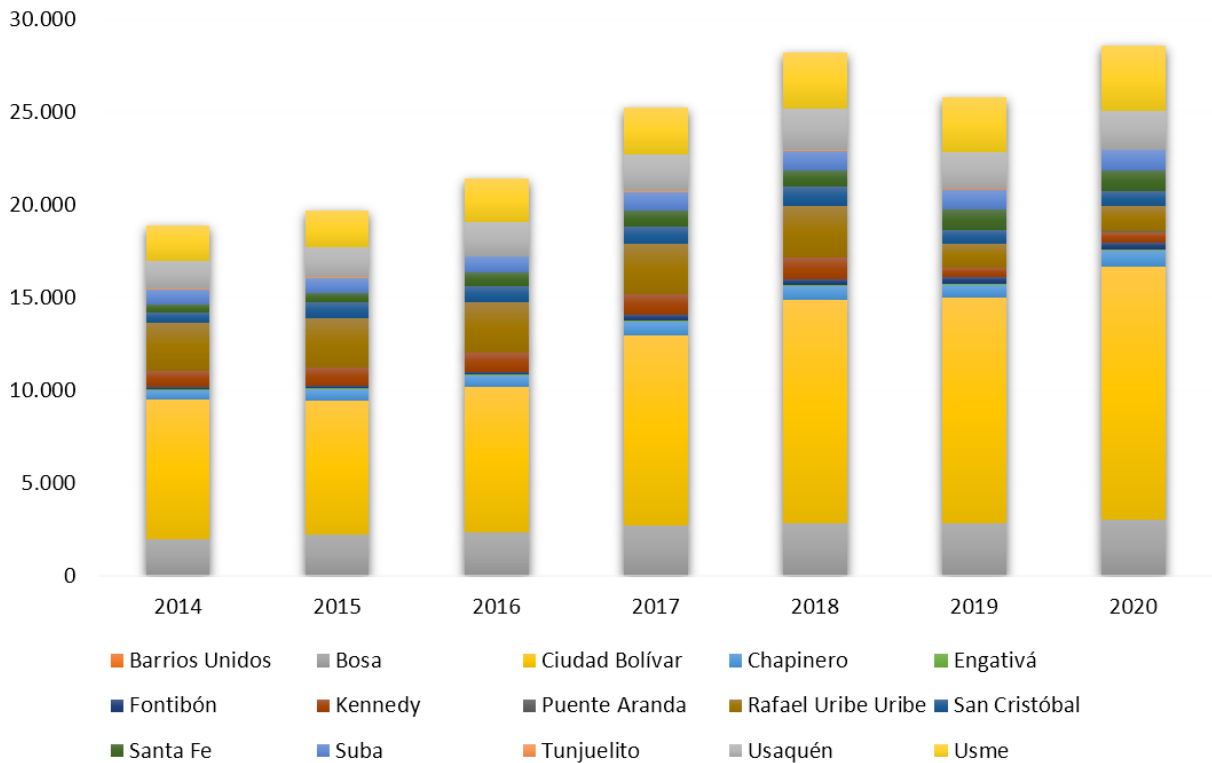
Fuente: Elaboración propia con base en información de la SDHT



Acciones para mitigar el déficit cualitativo
En cuanto a acciones de la administración distrital en relación con la mitigación del déficit cualitativo de vivienda, están detalladas en el cuadro de seguimiento al Plan Distrital de Desarrollo. En esta sección se destaca la continuidad en el crecimiento de las ocupaciones ilegales monitoreadas en 2020, que habían tenido un ligero descenso en 2019. Este fenómeno que podría estar relacionado con la crisis económica y sanitaria causada por la COVID-19 que dejó a numerosas familias de la ciudad sin recursos para pagar un canon de arriendo o adquirir vivienda (ver gráfica 5).

Gráfica 5. Ocupaciones ilegales monitoreadas 2009-2020

Fuente: Elaboración propia con base en información de la SDHT



Acciones ante la crisis económica y sanitaria COVID-19

Los siguientes son los programas creados en el marco de las medidas de aislamiento social obligatorio decretadas por el gobierno nacional durante 2020 y 2021, debido a la crisis sanitaria COVID-19, y sus efectos negativos en la economía de las familias bogotanas, y que tienen que ver con la vivienda. De acuerdo con cifras de 2019 suministradas por la SDHT, en Bogotá se encuentran 249.854 personas en pobreza extrema viviendo en arriendo.

Arrendamiento Solidario

Este programa busca aliviar el gasto en arriendo de los hogares vulnerables cuya solución habitacional es el arriendo que se

paga en forma diaria, semana o mensual. La meta se planteó en beneficiar 31,000 hogares, y se logró el beneficio de 30,577 entre mayo de 2020 y abril de 2021. Los beneficiarios se focalizaron en los deciles 1 y 2 de ingreso que en su mayoría viven en inquilinatos. El arriendo en inquilinatos se estimó entre 221 y 239 mil pesos, y para otros tipos de vivienda entre 355 y 368 mil pesos. Para inquilinatos el aporte alcanza para el 100% del pago del canon de arriendo y para otros tipos de vivienda para el 70% del canon.

Mi Ahorro Mi Hogar

Este programa cubre parcial o totalmente el canon mensual de arrendamiento de una vivienda para garantizar el ahorro mensual del hogar para contribuir al cierre financiero para la adquisición de vivienda en pro-

piedad. Se estableció una meta de 3.000 hogares beneficiarios con un subsidio de \$600.000 para el pago del canon de arrendamiento mensual. El programa va dirigido a hogares vulnerables con jefatura femenina o víctimas de conflicto armado con un ingreso

menor o igual a dos salarios mínimos mensuales. A mayo de 2021 se ha efectuado la fase de estructuración del programa donde se han identificado 1,586 hogares potenciales para el beneficio.

III. Seguimiento del plan distrital de desarrollo

Meta a 2024	Logros anteriores	Avance a 2021
90 hectáreas de suelo útil gestionadas	<p>Bogotá Humana 2012-2015: 23.27 hectáreas de suelo habilitado para construcción de VIP; 63.99 hectáreas de suelo habilitado para construcción de VIS.</p> <p>Bogotá Mejor Para Todos 2016-2019: 71.59 hectáreas gestionadas.</p>	18.80 hectáreas gestionadas en 2020
7 proyectos de desarrollo, revitalización o renovación urbana gestionados	<p>Bogotá Humana 2012-2015: 5.79 hectáreas para construcción de VIP en el centro.</p> <p>Bogotá Mejor Para Todos 2016-2019: 7.88 manzanas para proyectos de renovación urbana gestionadas; 9.80 proyectos integrales de hábitat formulados</p>	2 proyectos registran avance: Otero de Francisco Etapa V en Kennedy, y Plan Parcial Mazda Mavaia en Usaquén
50.000 VIS iniciadas de las cuales mínimo 20% son VIP	<p>Bogotá Humana 2012-2015: 16.437 VIP iniciadas.</p> <p>Bogotá Mejor Para Todos 2016-2019: 34.882 VIS iniciadas.</p>	5,232 VIS y VIP iniciadas en 2020

10.500 soluciones habitacionales para familias vulnerables	No aplica	30,577 hogares beneficiados con el programa de Arriendo Solidario. 1,586 hogares identificados para ser beneficiarios del programa Mi Ahorro Mi hogar
2.400 predios registrados titulados	Bogotá Humana 2012-2015: 5.286 predios titulados. Bogotá Mejor Para Todos 2016-2019: 4.726 predios con títulos registrados	336 predios registrados por la CVP al 31 de mayo de 2021
Entregar 4.500 soluciones habitacionales a través de subsidios de mejoramiento de vivienda.	Bogotá Humana 2012-2015: 3.505 hogares subsidiados para mejoramiento de vivienda Bogotá Mejor Para Todos 2016-2019: 4.922 mejoramientos gestionados	500 mejoramientos ejecutados y entregados a mayo de 2021
Formular un proyecto piloto “Plan Terrazas” y el banco de materiales	No aplica	Se tiene como meta entregar 1,250 subsidios. La ejecución de obras se tiene programada para empezar en el segundo semestre de 2021
2.150 hogares reasentados	Bogotá Humana 2012-2015: 1.585 familias reasentadas Bogotá Mejor Para Todos 2016-2019: 2.130 familias reasentadas	N/D

IV. Los objetivos de desarrollo sostenible ods y el sector hábitat

En el informe del sector hábitat 2019, en el contexto de la pandemia por el COVID-19 se presentó un llamado a reconocer la vivienda como primera línea de prevención en salud, así como la importancia de definir acciones efectivas para la atención del déficit cualitativo, considerando varios asuntos. El primero, el importante aumento del déficit cualitativo registrado en el censo 2018 según el cual afecta a 256.633 hogares en Bogotá, cifra que casi triplica el déficit cuantitativo de 96.947 hogares (DANE, 2018), e incluso lo registrado en el censo de 2005 que reconoció un déficit cualitativo de 87.147 hogares (DANE, 2005).

El segundo, sobre el desmejoramiento de las condiciones de habitabilidad de la vivienda, incluso la de producción formal, debido a la presión del mercado inmobiliario que defiende la rentabilidad de su negocio especialmente frente al precio tope definido para la Vivienda de Interés Social. Esto se logra en buena medida con la reducción de áreas en las viviendas, en lo que se han hallado diferencias notables por estrato socioeconómico: en áreas de estratos altos (4, 5 y 6), los espacios superan los 75 m², mientras los estratos bajos (1, 2 y 3), los metros disponibles están por debajo de los 33 m² (Yunda y Montenegro, 2019).

Por último, se hizo referencia a los resul-

tados de dos estudios sobre la relación entre habitabilidad y salud desarrollados en Colombia, en los cuales se reconoció la vivienda como una de las determinantes sociales en salud. El primero, en donde se analizó la relación entre habitabilidad y salud respecto a la generación de disparidades en salud, se concluyó que efectivamente unas malas condiciones de habitabilidad generaban una mayor carga de enfermedad a quienes habitaban en ellas, en comparación con quienes habitaban en mejores condiciones. Esto, calificado como disparidades en salud por cuando corresponden a condiciones injustas y evitables, fue analizado teniendo en cuenta tanto un modelo de calidad de la vivienda en términos de habitabilidad como la estratificación socioeconómica utilizada en el país. Lo anterior, dado que en la metodología cada estrato se define por las condiciones exteriores de la vivienda y su entorno para asignar desde el 1 a las peores, hasta el 6 que tiene las mejores (Ceballos et al, 2015).

El otro estudio referido, se desarrolló específicamente para analizar las condiciones de salud en asentamientos de origen informal en Bogotá, con el fin de aportar lineamientos para la formación en buenas prácticas de construcción en estos asentamientos, contribuyendo a mejorar las condiciones de salubridad para sus habitantes. En este caso,

se identificaron cinco grupos de enfermedades asociadas a las deficientes condiciones de habitabilidad, entre las cuales respecto a la pandemia se debe hacer referencia a las respiratorias y a las crónicas no transmisibles. Su relevancia radica en que las personas contagiadas por COVID-19 tiene peor pronóstico si padecen afecciones respiratorias o enfermedades crónicas.

En este aparte del documento se analizan los ODS que se identifican con pertinencia para el sector hábitat. En este sentido, se reconocen tanto los objetivos, como las metas pertinentes para el análisis de su relación con las acciones de la administración de la ciudad en el sector.

El primer objetivo identificado para este análisis es el 3 “Salud y bienestar: Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades”. Como se ha señalado previamente, aludiendo a dos estudios sobre la relación entre habitabilidad y salud que abordan el caso de Bogotá, existen condiciones de la habitabilidad de la vivienda que tienen incidencia en la salud humana y que incluso generan disparidades en salud. En este sentido, se retomaron dos de las metas consideradas en este objetivo para el desarrollo de la reflexión que aquí se aborda:

3.3 Enfermedades transmisibles

3.4 Enfermedades no transmisibles y salud mental

Como se ha mencionado previamente, en el estudio sobre la relación entre las condiciones de habitabilidad de la vivienda y la salud en los asentamientos de origen informal en Bogotá se identificaron cinco

grupos de enfermedad fuertemente relacionados con las condiciones de habitabilidad (Ceballos et al, 2014). Se centra esta reflexión en este estudio dado que aborda la situación de la población en mayores condiciones de vulnerabilidad por su situación de pobreza.

Respecto a la meta 3.3 enfermedades transmisibles, se tiene el grupo de zoonosis y enfermedades transmitidas por vectores, como la toxoplasmosis y el dengue entre otras, las cuales al interior de la vivienda se asocian a la ausencia de un espacio adecuado para la preparación de alimentos y a la falta de disponibilidad de agua potable. Pero también se tienen los malos hábitos de aseo y limpieza en la vivienda, y de las mascotas; inadecuadas condiciones de almacenamiento de los alimentos, tener mascotas sin vacunar. En cuanto al entorno, afecta no tener servicio de recolección de basuras y vivir en zonas de alta contaminación ambiental o cerca.

También estaría el grupo de las enfermedades hídricas, como las diarreicas y la hepatitis que afectan principalmente a menores de 5 años y a adultos mayores, las cuales al interior de la vivienda se asocian a la falta de disponibilidad de agua potable; en las cocinas ausencia de lavaplatos, puntos de agua potable y desagües; falta de disponibilidad de sanitarios y lavamanos en los baños; inexistencia de espacio destinado para la preparación de alimentos y formas inadecuadas para el almacenamiento del agua. De otra parte, están los aspectos referidos a los hábitos de higiene y aseo de la vivienda, y personal, los cuales se facilitan al disponer de las condiciones para su adecuado desarrollo.

Por último, se tienen las enfermedades respiratorias que se pueden volver crónicas con la persistencia de la condición de habitabilidad que la genere o afecte. Son las que inciden en mayor medida en la población, en particular en niños menores de cinco años y en personas mayores. Las infecciones respiratorias son procesos reconocidos y se ubican en un espectro continuo, que va desde los resfriados y la gripe hasta cuadros de mayor intensidad y gravedad, tales como la bronquitis, la neumonía o la tuberculosis, y actualmente la COVID 19. Al interior de la vivienda, de nuevo el hacinamiento de personas por cuarto, así como la mala ventilación natural en los cuartos para dormir y en las cocinas; los malos hábitos frente a la ventilación de la vivienda; la contaminación del aire derivada del uso de algún tipo combustible para la preparación de alimentos (leña, carbón); usos productivos contaminantes; humedad en pisos, muros y techos; inadecuados acabados de construcción que generen partículas suspendidas. En el entorno, la proximidad a zonas con alta contaminación del aire, también afectan negativamente la salud respiratoria.

En relación con la meta 3.4 Enfermedades no transmisibles y salud mental, se tiene en un primer grupo, las enfermedades crónicas no transmisibles las cuales al interior de la vivienda se relacionan con las condiciones de hacinamiento, mala ventilación de los espacios para dormir y en las cocinas, los inadecuados acabados de construcción, así como al mal estado de los materiales de construcción. Respecto al entorno, a la inexistencia de parques cercanos a la vivienda y/o a la proximidad a zonas con alta contaminación del aire. Al respecto, se ha identificado asociación con enfermedades crónicas no trans-

misibles las cardiovasculares, respiratorias crónicas, algunos tipos de cáncer

En un segundo grupo, las enfermedades de salud mental, referidas a la depresión y a la violencia intrafamiliar reconocida como problema de salud pública en el país, las cuales al interior de la vivienda se asocian nuevamente con el hacinamiento de personas en cuartos para dormir, a la falta de privacidad generada por hacinamiento o por ausencia de puertas en cuartos para dormir y en baños, y la falta de iluminación natural al interior de los espacios. En cuanto al entorno, condiciones de inseguridad, la falta de espacios de recreación y las dificultades de fácil movilidad hacia lugares de trabajo y de servicios urbanos. Pero también, otro factor que afecta la salud mental es la inseguridad en la tenencia de sus viviendas, pues el riesgo de ser expulsados o despojados genera estrés y sentimientos depresivos.

Infortunadamente, las condiciones de habitabilidad deficitarias relacionadas con los grupos de enfermedad descritos, suelen afectar principalmente a los hogares de bajos ingresos. Esto es también verificable en los resultados de la Encuesta Multipropósito 2017 (SDP), en donde la información georeferenciada a nivel de Unidades de Planeamiento Zonal permite apreciar que en ciertas zonas de la ciudad se presentan con mayor énfasis esas deficiencias, en particular en las que registran mayores niveles de pobreza.

Los programas y planes distritales que pueden tener incidencia en las metas referidas serían los de mejoramiento de vivienda en la escala arquitectónica, y de barrios en la escala urbana. Pero también estarían rela-

cionados el plan de reasentamiento y el programa de arriendo solidario. Sobre el mejoramiento de vivienda ya se advirtió que, dada la magnitud del problema del déficit cualitativo de vivienda en la ciudad, sus metas son modestas tanto en la actual administración como en las anteriores si se tiene en cuenta la dimensión del problema con cerca del 10% de los hogares bogotanos afectados por algún tipo de déficit cualitativo, entre los cuales el hacinamiento mitigable sobresale de manera importante (ver gráfica 14).

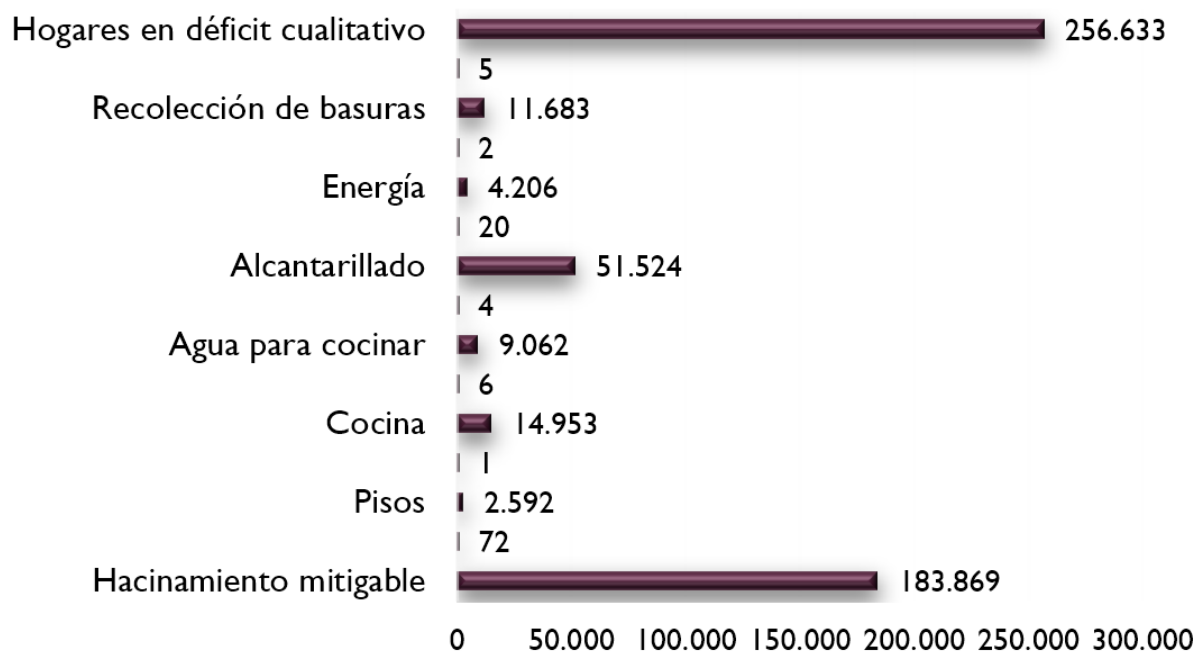
Al respecto, cabe señalar que además de tener una meta modesta en el actual plan de desarrollo, 4.500 subsidios de mejoramiento de vivienda en la modalidad de habitabilidad, no se consideran acciones encaminadas a la superación del hacinamiento mitigable el cual, según lo expuesto, afecta tanto salud física como mental por lo que debería ser una prioridad su atención. De otra parte, tampoco hay acciones para mejorar las condiciones de ventilación e iluminación natural de los espacios de permanencia, lo cual también constituye una prioridad y que en algunos casos puede atenderse con apertura de ventanas hacia zonas exteriores y con la generación de patios interiores siendo factible dado que se intervienen viviendas de un piso de edificabilidad.

El plan de reasentamiento, que igualmente tiene una meta modesta de 2.150 hogares en las modalidades previstas (transitoria y definitiva), frente a la cantidad de hogares afectados, de igual manera podría mejorar la calidad de vida de las personas y con ello atender las metas referidas en este apartado. Una observación similar aplica al programa de arriendo solidario, pero es importante reconocerlo como una acción innovadora de

la actual administración de la ciudad y que efectivamente puede contribuir a que los hogares en alto grado de vulnerabilidad económica y social mejoren su calidad de vida.

En cuanto al mejoramiento integral de barrios, se fijó como meta en el plan de desarrollo trabajar con Participación Ciudadana en 8 territorios priorizados indicando que puede incluir “espacios públicos, malla vial, andenes, alamedas a escala barrial o bandas eléctricas” (SDHT, 2020). Asimismo, se planteó como meta “Conformar y ajustar 250 expedientes urbanos para la legalización y regularización de asentamientos de origen informal”. Este proceso es muy dispendioso, por lo cual se entiende la limitación de las metas, a lo que se suma el permanente aumento de asentamientos ilegales en la ciudad señalado previamente que en 2020 sumaron 28.555 ocupaciones ilegales monitoreadas (ver gráfico 5). Pero por la misma razón del avance de este problema sería necesario abordarlo buscando lograr un mayor impacto. Según el informe de la SDHT (2021a) “la subdirección de barrios estableció la radicación ante la Secretaría Distrital de Planeación de 22 expedientes conformados y/o ajustados, para que dicha entidad continúe con el trámite respectivo”. No se tiene información específica de avance en los territorios priorizados, pero en el de los expedientes es muy bajo, lo que indica que será necesario un fuerte trabajo en lo restante de esta administración para cumplir la meta pues no se alcanzó ni el 10%.

El segundo de los ODS relacionado con el sector hábitat es el 11 Ciudades y comunidades sostenibles, en lo referente a la meta 1: asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados. Esta

Gráfica 6.
Déficit CualitativoFuente: Censo
DANE 2018

meta tiene que ver con el déficit tanto cuantitativo como cualitativo. Respecto al déficit cuantitativo se resalta el bajo número de iniciaciones especialmente en Vivienda de interés social y Vivienda de interés prioritario mencionado en el aparte correspondiente, pues de seguir con esta tendencia difícilmente se podría cumplir la meta propuesta por Naciones Unidas (ver gráfico 1). Lo anterior se ha visto agravado con la pandemia por Covid-19 ha generado 15.000 nuevos hogares habitantes de calle, según información verbal suministrada por la SDHT en la mesa de trabajo adelantada el 27 de mayo de 2021, para socializar los avances del presente informe, y que también se manifiesta en el incremento de ocupaciones ilegales monitoreadas en relación con el 2019. Así mismo, se resalta la gestión de suelo en 2020, mayor que en los dos años anteriores, lo que se espera signifique un repunte en la producción

de viviendas, teniendo en cuenta el déficit mencionado. En lo referido al déficit cualitativo, se reitera lo indicado en el análisis del objetivo 3, respecto a las modestas en mejoramiento de vivienda y de barrios, así como en el plan de reasentamiento.

En relación con la meta 3 de este objetivo, que hace referencia a la urbanización inclusiva y sostenible, así como la planificación y gestión participativas, se considera necesario fortalecer los procesos tendientes a la producción y gestión de vivienda, logrando involucrar cada vez más a los habitantes de los barrios, especialmente en sectores marginales, en la toma de decisiones respecto a su entorno. En este sentido, será interesante conocer en detalle los avances en los 8 territorios priorizados, ya que se plantea la participación ciudadana en este proceso.

V. Habitabilidad y salud en el contexto de la pandemia por covid-19

En este aparte del presente informe, se presenta un análisis de los datos de la pandemia de la Secretaría Distrital de Salud con corte a junio 21 de 2021 por estratos, con el fin de develar si, efectivamente, se evidencian las disparidades en salud identificadas en los estudios referidos previamente. De otra parte, se revisan las acciones de la administración de la ciudad relacionadas con la atención del déficit cualitativo de vivienda, específicamente respecto al plan de reasentamiento de hogares vulnerables y al programa de mejoramiento de vivienda, dado que es allí donde se identifica una prioridad de política pública en la situación surgida a partir de la pandemia.

La pandemia COVID-19 y los estratos socioeconómicos en Bogotá

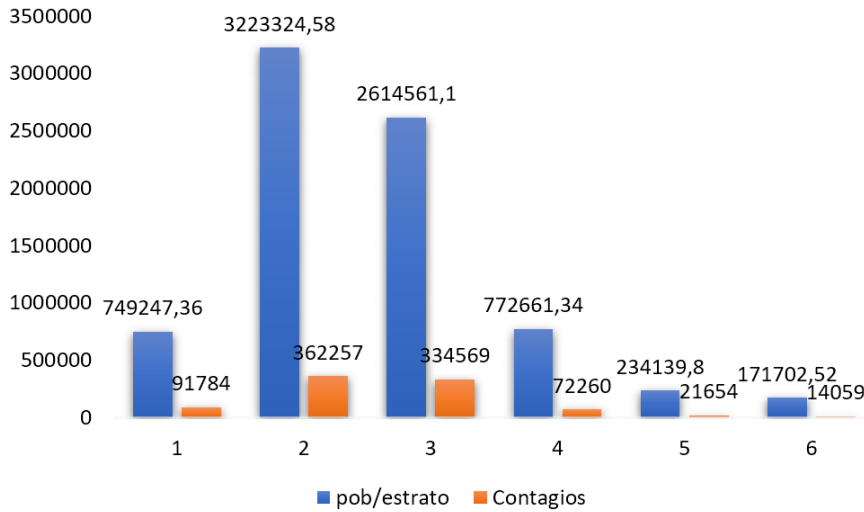
La información sobre personas contagiadas por estrato socioeconómico señala la mayor cantidad en el estrato 2 (362.257) y el menor en el estrato 6 (14.059). Sin embargo, al comparar la relación porcentual sobre el total de población por estrato se tiene que el mayor porcentaje está en el estrato 3 (13%), seguido por los estratos 1 (12%) y 2 (11%), siendo menor en los 4 y 5 (9%) y en el 6 se tiene el menor porcentaje de contagiados (8%). Esta lectura es aún más visible el com-

parar cifras en la cantidad de contagiados por cada 100.000 habitantes. Al respecto, es notorio que la mayor cantidad de contagios se concentran en los estratos 1 a 3 y que desciende en los demás estratos (ver Gráficas 7 y 8).

En contraste, al comparar la cantidad de fallecidos por COVID-19 en cada estrato socioeconómico en términos absolutos se concentra en los estratos 2 (8.704) y 3 (6.721), siendo la más baja la del estrato 6 (247). Estas cifras aparentan tener correspondencia con la cantidad de población total por estratos, pero al comparar la cantidad de fallecidos por cada 100.000 habitantes el resultado es bien diferente, pues la mayor cantidad se registra en el estrato 1 (388), con una diferencia importante con los estratos 2 (270) y 3 (257), y aún mayor con los estratos restantes siendo muy amplia con el estrato 6 (144) (ver gráficas 9 y 10).

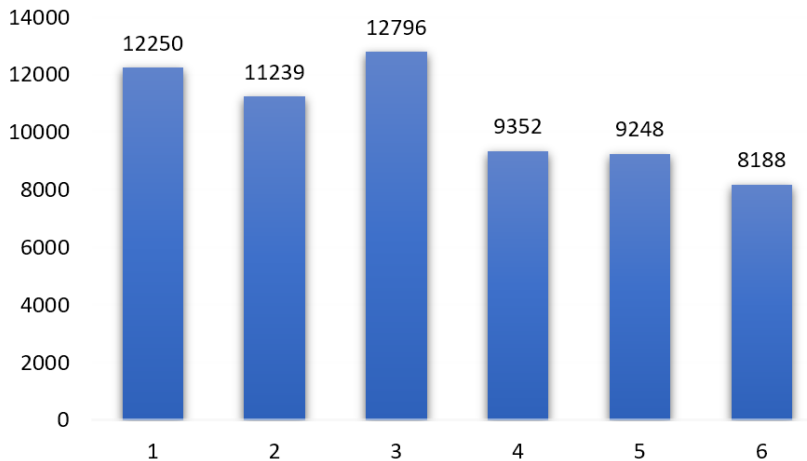
Estos resultados indicarían que, aunque la diferencia del porcentaje de contagiados entre estratos aparentemente no es tan grande, los casos de peor desenlace efectivamente se concentran en los estratos 1 a 3, con mayor énfasis en el 1. En este sentido se ratifican los hallazgos sobre el análisis de las disparidades en salud atribuibles a las condiciones de habitabilidad (Ceballos et al, 2015), pues es notoria la carga de peor salud en quienes

Gráfica 7.
Contagios COVID-19/estrato socioeconómico (1-6)



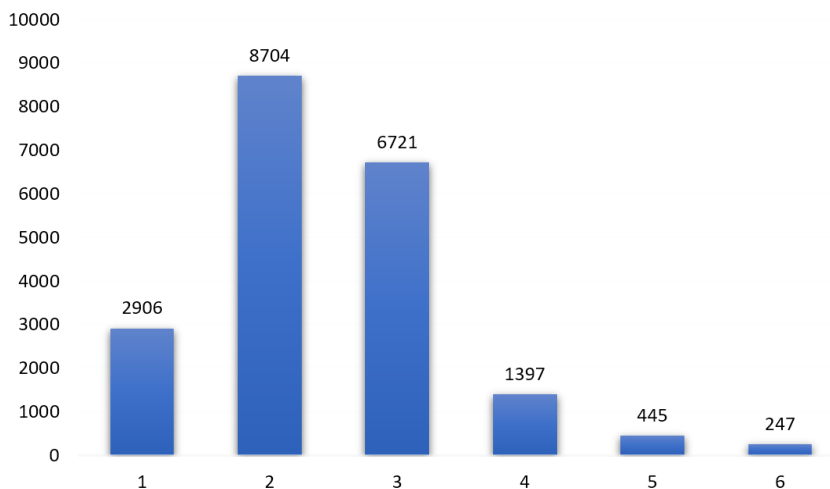
Fuente: Elaboración propia basada en los datos de Saludata Observatorio de Salud de Bogotá <https://saludata.saludcapital.gov.co/osb/index.php/datos-de-salud/enfermedades-trasmisibles/covid19/> consultado en junio 21 de 2021

Gráfica 8.
Contagios COVID-19 por estrato/100.000 habitantes



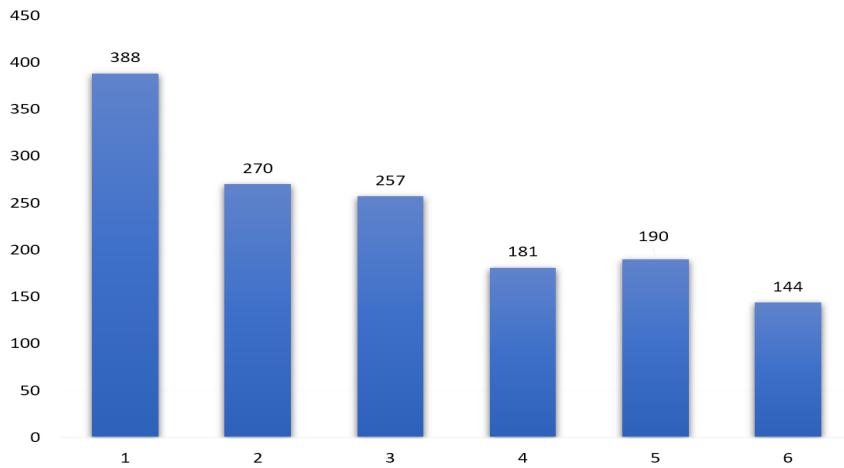
Fuente: Elaboración propia basada en los datos de Saludata Observatorio de Salud de Bogotá <https://saludata.saludcapital.gov.co/osb/index.php/datos-de-salud/enfermedades-trasmisibles/covid19/> consultado en junio 21 de 2021

Gráfica 9.
Fallecidos COVID-19/estrato socioeconómico



Fuente: Elaboración propia basada en los datos de Saludata Observatorio de Salud de Bogotá <https://saludata.saludcapital.gov.co/osb/index.php/datos-de-salud/enfermedades-trasmisibles/covid19/> consultado en junio 21 de 2021

Gráfica 10.
Fallecidos
COVID-19/100.000
habitantes



Fuente: Elaboración propia basada en los datos de Saludata Observatorio de Salud de Bogotá <https://saludata.saludcapital.gov.co/osb/index.php/datos-de-salud/enfermedades-trasmisibles/covid19/> consultado en junio 21 de 2021

habitan en peores condiciones respecto a quienes habitan en mejores, pues efectivamente terminan con el peor desenlace muy posiblemente asociado a sus problemas de salud preexistentes, sumado a los demás aspectos relacionados con su condición de pobreza.

De conformidad con lo expuesto, se confirma la importancia de actuar de manera prioritaria en el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de los hogares que viven en las peores condiciones. Una vivienda adecuada contribuiría a una mejor salud de sus habitantes y, por ende, a un mejor pronóstico en caso de contagio. De igual manera, a la defensa general de una buena calidad de la vivienda producida en la oferta formal que permita una mejor calidad de vida para todos y superar o al menos empezar a disminuir las asimetrías hoy existentes.

Déficit cualitativo, contagios y fallecimientos

A un año y unos meses de haber comenzado la pandemia mundial por COVID-19, es posible empezar a revisar cómo se ha com-

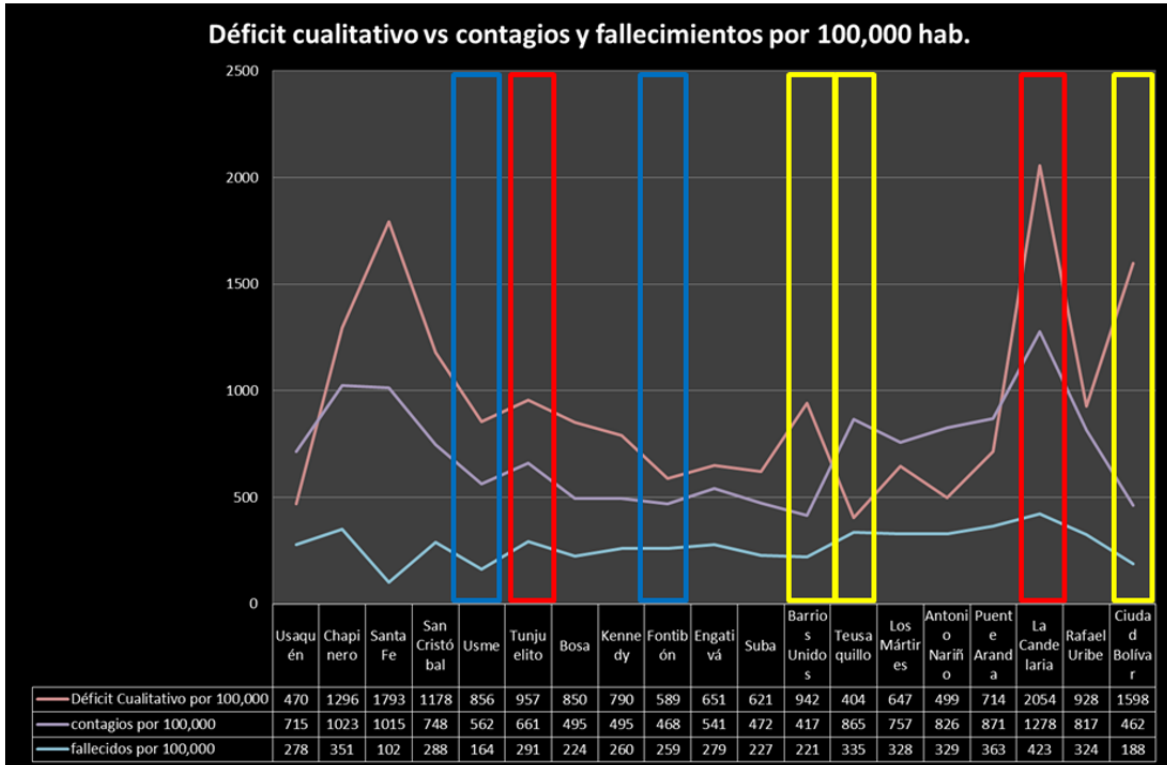
portado, en términos de contagios y decesos y su posible relación con aspectos relativos al hábitat y a las condiciones de habitabilidad de la vivienda. Concretamente, se examinó la posible relación entre déficit cualitativo, hacinamiento no mitigable y estrato socioeconómico con las cifras de contagiados y fallecidos por COVID-19 en Bogotá. Las cifras se analizaron sobre 100.000 habitantes, con los siguientes resultados.

En cuanto al déficit cualitativo, contagios y fallecimientos por localidad por cada 100.000 habitantes (ver Gráfica 11), se encuentran algunas coincidencias de picos en los tres aspectos (recuadros rojos) en las localidades de La Candelaria y Tunjuelito, también se encuentra correspondencia en valles (recuadro azul) en las localidades de Usme y Fontibón. También se destaca una relación inversa, es decir pico en un aspecto y valle en los otros (recuadro amarillo), en las localidades de Barrios Unidos, Teusaquillo y Ciudad Bolívar, siendo en esta última más marcada.

En lo que respecta al hacinamiento no mitigable, se encuentra alguna correspondencia de picos en las localidades de Tunjuelito y La Candelaria (recuadros rojos), y de valles

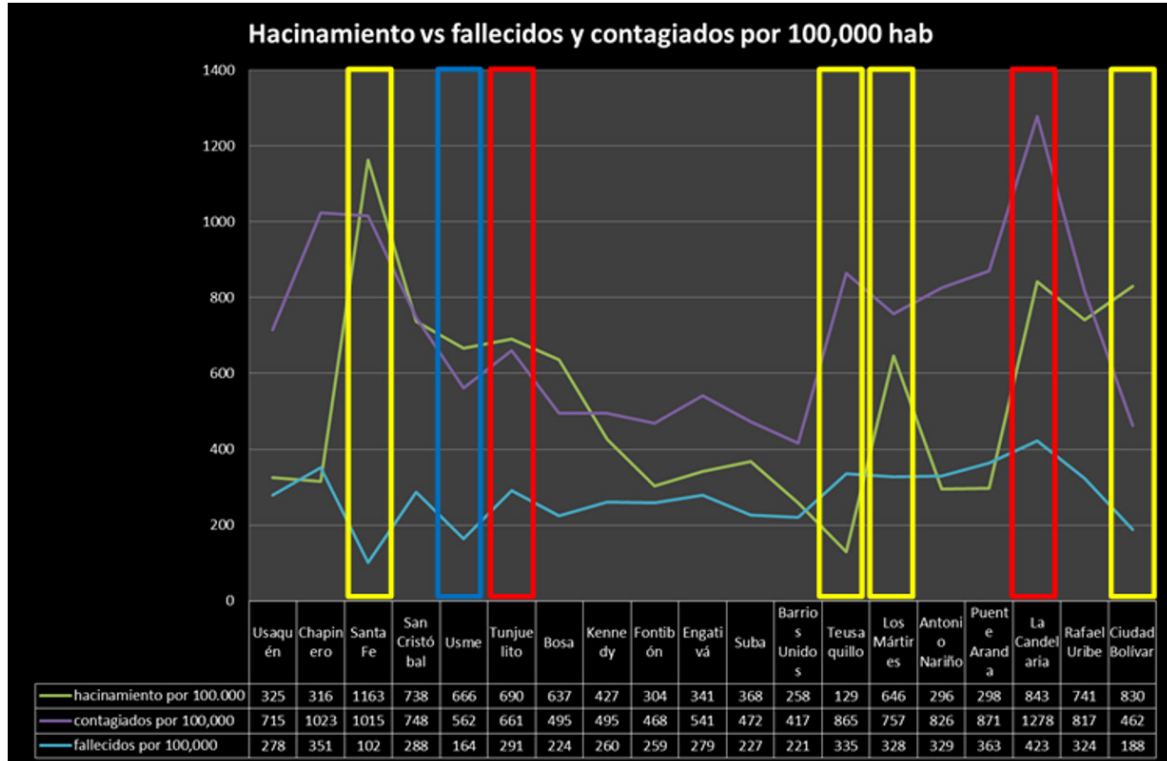
Gráfica 11. Déficit cualitativo vs contagios y fallecimientos por 100.000 habitantes

Fuente: Elaboración propia basada en los datos de Saludata Observatorio de Salud de Bogotá <https://saludata.saludcapital.gov.co/osb/index.php/datos-de-salud/enfermedades-trasmisibles/covid19/> consultado en junio 21 de 2021 y Censo DANE 2018.



Gráfica 12. Hacinamiento vs fallecidos y contagiados por 100.000 habitantes

Fuente: Elaboración propia basada en los datos de Saludata Observatorio de Salud de Bogotá <https://saludata.saludcapital.gov.co/osb/index.php/datos-de-salud/enfermedades-trasmisibles/covid19/> consultado en junio 21 de 2021 y Censo DANE 2018.



en Usme. Hay relación inversa pico-valle (recuadros amarillos) en Santafé, Teusaquillo, Mártires y Ciudad Bolívar (ver Gráfica12).

Estos cruces aparentemente no muestran una relación entre déficit cualitativo o hacinamiento y los casos de contagios y las defunciones por localidad. Se destaca que las localidades de La Candelaria y Tunjuelito en ambas comparaciones coinciden en picos en déficit cualitativo, hacinamiento no mitigable, contagios y defunciones, mientras la localidad de Usme coincide en valles de todos los aspectos. En cuanto al comportamiento diferencial, llaman la atención Ciudad Bolívar y Teusaquillo. La primera porque tiene un déficit cualitativo y un hacinamiento altos, pero con un número bajo de contagios y defunciones. La segunda porque tiene déficit cualitativo y hacinamiento bajos pero un relativamente alto nivel de contagios y de defunciones.

Estos resultados indicarían que el análisis de la relación entre habitabilidad y salud efectivamente arroja datos más confiables si se desarrolla por estratos socioeconómicos que por localidades, en lo que efectivamente son visibles las disparidades en salud atribuibles a las condiciones de habitabilidad.

Programas y planes para la atención del déficit cualitativo asociados a la salubridad en la vivienda

El plan de reasentamiento, que atiende a los hogares altamente vulnerables por habitar en zonas de riesgo no mitigable, tiene gran relevancia en el contexto de la pandemia por COVID-19. Sin embargo, las metas definidas en los planes de desarrollo de las

diferentes administraciones suelen ser limitadas en cuanto a la magnitud del problema. Esto se evidencia desde el momento en que se formuló la Política Integral de Hábitat PIH 2007-2017 en la cual se tomó como línea base 23.000 hogares para ser reasentados, pero durante su vigencia solamente se logró reasentar 8.011 hogares. La meta más ambiciosa se tuvo en la alcaldía Samuel Moreno

- Clara López con 4.545 hogares a reasentar y también el mayor logro con 3.158 hogares reasentados.

La actual administración de la ciudad definió en su plan de desarrollo el reasentamiento de 2.150 hogares en las modalidades previstas (transitoria y definitiva), tomando como línea base aparentemente lo logrado en la alcaldía anterior con 3.485 hogares reasentados, 2.130 en reubicación definitiva y 1.355 en relocalización transitoria (Concejo de Bogotá, 2020). No hay alusión en el Plan de Desarrollo sobre la cantidad total de hogares que requieren ser reasentados, pero, considerando los resultados durante la vigencia de la PIH 2007-2017, al menos 15.000 hogares no han sido atendidos. Pese a que no se cuenta con datos actualizados sobre la evolución de esta cifra para poder identificar la magnitud del problema en este momento, es posible señalar que teniendo en cuenta lo expuesto la meta prevista por la actual administración mantiene una actuación muy discreta, similar a las anteriores, en la atención de este problema. Al revisar la cantidad de hogares reasentados en el año anterior, un total de 424 tanto en reposición como modalidad transitoria, lo que se puede indicar es que frente a la modesta meta prevista la ejecución es adecuada y es posible que se logre cumplirla. No obstante, queda la inquietud sobre la apuesta que se

está haciendo desde la actual administración para atender un problema con alto rezago histórico y de gran relevancia en la actualidad por tratar justamente con los hogares en mayor grado de vulnerabilidad en la ciudad.

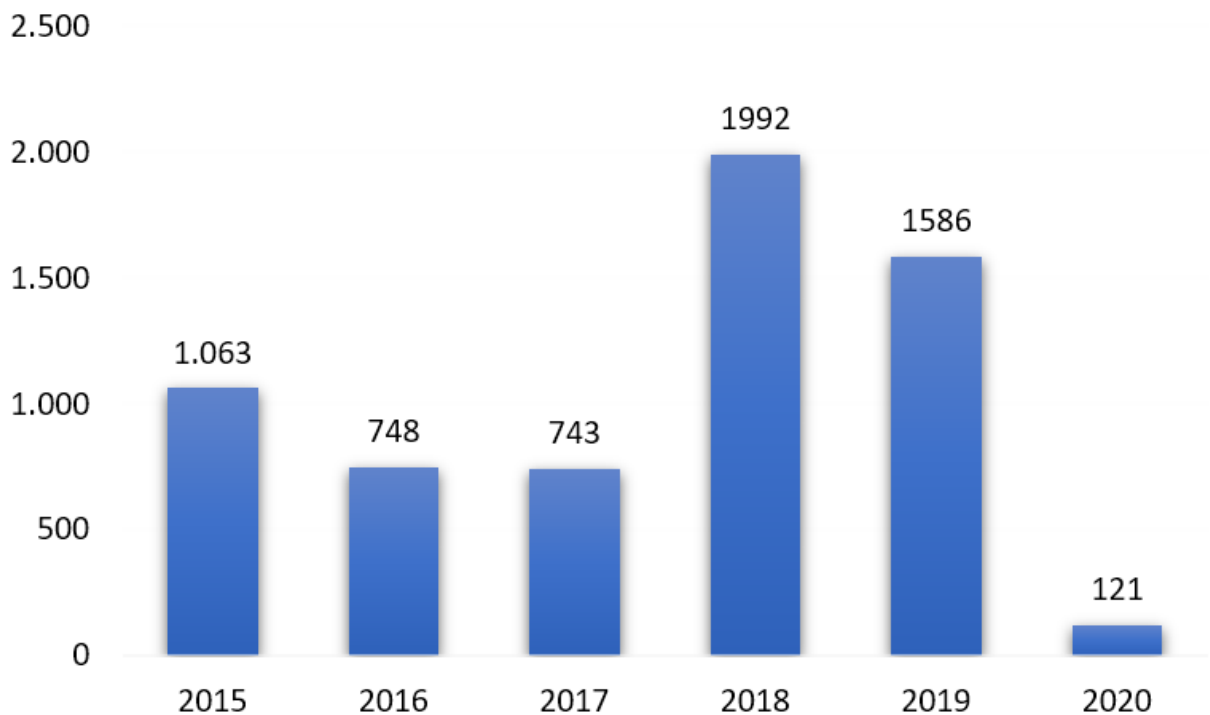
Respecto al programa de mejoramiento de vivienda, se cuenta con dos modalidades como son el reforzamiento estructural y el de habitabilidad. Desde del inicio de estas dos modalidades, se han desarrollado más de habitabilidad, aparentemente asociado a una mayor facilidad de ejecución de los limitados recursos en comparación con lo que demanda el mejoramiento estructural de la vivienda. Pero es justamente la modalidad de habitabilidad la que reviste mayor importancia para el análisis que acá se presenta por ser la más relacionada con las condiciones de salubridad de la vivienda.

La actual administración en el año 2020 ejecutó 1.139 mejoramientos, dentro de los

cuales se cuentan 121 que forman parte de la meta del actual plan de desarrollo. En dicho plan, se ha trazado como meta entregar 4.500 subsidios de mejoramiento de vivienda en la modalidad de habitabilidad, incluyendo el programa HABITARTE el cual no aporta a la solución los aspectos considerados en la medición del déficit cualitativo de vivienda. De nuevo, se debe señalar que es una meta muy modesta si se tiene en cuenta el importante déficit cualitativo con 256.633 hogares afectados por algún tipo de déficit de los cuales 183.869 presentan problemas de hacinamiento mitigable (DANE, 2018). Pero, de nuevo, este bajo nivel de avance frente al alto déficit cualitativo que registra la ciudad, al igual que el del plan de reasentamiento, corresponde a cierta inercia en la actuación limitada desde administraciones anteriores que atienden con muy bajo impacto el problema del déficit cualitativo de vivienda en la ciudad (ver gráfica 13).

Gráfica 13.
Mejoramiento
de habitabilidad
2015-2020

Fuente: Elaboración propia con base en información de la SDHT



VI. Conclusiones y recomendaciones

A la luz del diagnóstico anterior, es posible distinguir dos tipos de conclusiones con sus respectivas recomendaciones: las relativas a las acciones para mitigar el déficit cuantitativo, de un lado, y las relativas a las acciones para mitigar el déficit cualitativo de vivienda, del otro, aprovechando la coyuntura de las acciones ya tomadas ante la crisis económica y sanitaria generada por la COVID-19 para integrarlas a las acciones para mitigar ambos déficits.

CONCLUSIONES

En cuanto a las acciones para mitigar el déficit cuantitativo de vivienda

- La producción de vivienda nueva en general fue menor respecto al año anterior, que de igual manera fue inferior a los previos. Se debe destacar que la de más bajo costo como es la Vivienda de Interés Prioritario (VIP) continuó en sus bajas cifras históricas, alcanzando solamente 757 iniciaciones. De esta manera, persisten los retos de 2019, es decir, una tendencia a una baja producción de vivienda en Bogotá y la casi desaparición de la oferta de VIP.
- En cuanto a la gestión del suelo

de la administración distrital para la construcción de VIS y VIP casi duplicó en 2020 con respecto a 2019, subiendo de 11 a casi 19 hectáreas. Sin embargo, si bien estos resultados son próximos a la meta fijada por el Plan de Desarrollo, son menores de lo logrado en el año 2017 donde se gestionaron casi 29 hectáreas. En cuanto a localización, la mayoría de suelo gestionado en 2020 se localizó en las localidades del norte (“Lagos de Torca”) y del occidente de Bogotá.

- En cuanto a proyectos de desarrollo, revitalización o renovación urbana gestionados con inclusión de VIS Y VIP, de los 7 proyectos fijados como meta por el Plan de Desarrollo, 2 registran avance: Otero de Francisco Etapa V en Kennedy, y Plan Parcial Mazda Mavaia en Usaquén.
- Cabe indicar como iniciativa interesante el programa Mi Ahorro Mi Hogar que hace parte de las acciones ya tomadas ante la crisis económica y sanitaria generada por la COVID-19. Este programa cubre parcial o totalmente el canon mensual de arrendamiento de una vivienda para “garantizar el ahorro mensual del hogar para

contribuir al cierre financiero para la adquisición de vivienda”. Sin embargo, este no va dirigido a los hogares más pobres pues es para aquellos con ingresos iguales o superiores a 2 SMMLV. Para 2021, se estableció una meta de 3.000 hogares beneficiarios con un subsidio de \$600.000 para el pago del canon de arrendamiento mensual, la cual se reducirá en los dos años siguientes a solamente 800 hogares por año.

- En lo que respecta al cumplimiento de los ODS relacionados con el sector hábitat, que tiene que ver con la atención de los déficit cuantitativo y cualitativo, las metas son muy bajas en relación con la magnitud de la problemática, manteniendo el manejo que tradicionalmente han tenido las administraciones de la ciudad. El avance en los programas y planes relacionados es muy bajo, razón por la cual se necesitará un gran impulso en los tres años restantes de la administración para lograr cumplirlas.

En cuanto a las acciones para mitigar el déficit cualitativo de vivienda

- Como se ha señalado en los Informes anteriores, cualquiera que sea su medición (Censo o Encuestas multi-propósito), en Bogotá el déficit cualitativo de vivienda es ahora superior al déficit cuantitativo.
- En cuanto a subsidios de mejoramiento de vivienda, con 500 ejecutados y entregados a mayo de 2021, está lejos la Administración de la meta fijada por el Plan de Desarrollo

de entregar 4.500 soluciones habitacionales a través de subsidios de mejoramiento de vivienda en 4 años. Esto indicaría que en promedio deberá lograr entregar por lo menos 1.000 subsidios anuales en los tres años restantes de su gobierno para cumplir la meta.

- En cuanto a predios registrados titulados, con 336 predios registrados por la CVP al 31 de mayo de 2021 está lejos la Administración de la meta fijada por el Plan de Desarrollo de entregar 2.400 predios registrados titulados en 4 años. Para lograr la meta en los tres años siguientes de su administración será necesario duplicar anualmente lo logrado en el 2020.
- Apenas 435 hogares reasentados, cifra que preocupa por la gravedad del problema del alto número de hogares vulnerables que históricamente no han sido eficientemente atendidos y que la actual administración no muestra un cambio en esta tendencia.
- La pandemia de la COVID - 19 ha revelado una relación entre el nivel de las condiciones de habitabilidad, la posibilidad de ser contagiado y peor desenlace. Dicha relación confirma los hallazgos de los estudios adelantados por la Pontificia Universidad Javeriana según los cuales sí existen disparidades en salud atribuibles a las malas condiciones de habitabilidad. Es decir, los hogares que habitan en viviendas con condiciones de ha-

bitabilidad deficientes (entre otras, hacinamiento en sus diferentes formas) tienen peor salud que aquellos que habitan en buenas condiciones. En este sentido, es posible afirmar que las condiciones de habitabilidad inciden en la probabilidad de contagio, la posibilidad del cuidado y el desenlace.

- Cabe indicar como iniciativa interesante el programa “Arrendamiento Solidario” que hace parte de las acciones ya tomadas ante la crisis económica y sanitaria generada por la COVID-19. Busca aliviar el gasto en arriendo de hogares vulnerables cuya solución habitacional es el arriendo el cual se paga en forma diaria, semana o mensual. Entre mayo del año anterior y abril de este año se han atendido en total 30.577 hogares, pero las cifras mensuales muestran muchas diferencias que no permiten establecer por cuánto tiempo puede un hogar determinado contar con este beneficio.

RECOMENDACIONES

General

- Como se lo ha señalado en informes anteriores, tanto las acciones relativas a las acciones para mitigar el déficit cuantitativo como las acciones relativas a las acciones para mitigar el déficit cualitativo de vivienda, deben pensarse, más allá de la perspectiva de esta administración y del cumplimiento de su Plan de Desarrollo, como parte de una Política Públi-

ca Distrital Integral de Vivienda y Hábitat de Mediano Plazo (2033). Así se cumplirá el mandato reglamentario Distrital y se seguirán las perspectivas fijadas por la recién publicada Ley 2079 de 2021 “por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat”.

De esta ley, cabe destacar el principio definido por el numeral 9 del artículo 5º relativo a la Articulación e integración de políticas. Este principio “hace referencia a que las entidades públicas deben procurar integrar la política de vivienda a las políticas establecidas al interior de las mismas y que tengan relación con dicho campo, a fin de lograr su eficacia y efectividad y reducir el riesgo de regresividad”.

- Ambos tipos de acciones deben responder a la necesidad de tener viviendas que garanticen los diferentes aspectos de la salud y sean más conformes a los patrones internacionales de vivienda digna y adecuada, a las tendencias internacionales que plantea la Conferencia Hábitat III y a lo que la ONU plantea en cuanto a que la vivienda tiene que ser la primera línea de defensa contra la COVID-19. Asimismo, estas acciones contribuirían al cumplimiento de los ODS relacionados con el sector hábitat.

En cuanto a las acciones para mitigar el déficit cuantitativo de vivienda, se recomienda

- Para responder al reto de la baja tendencia en producción de vivienda en Bogotá, a la casi desaparición

de la oferta de VIP y al hecho que la producción de vivienda se ha desplazado a los municipios de la Sabana, seguir con el esfuerzo de procesos de planificación y de gestión del hábitat hacia la reducción del déficit cuantitativo, entre otros, de gestión del suelo. En ese sentido, la formulación del POT de la ciudad es una oportunidad y para ello es necesario definir estrategias, programas y proyectos, así como el desarrollo de incentivos normativos que promueva ese tipo de vivienda en la ciudad.

- Pensar el programa “Mi Ahorro Mi Hogar” como parte de las acciones permanentes en favor de la mitigación del déficit cuantitativo de vivienda y de la política pública de generación de vivienda nueva VIS y VIP.
- Incentivar la renovación urbana con una mayor participación e inversión del sector público en la gestión predial y social, especialmente para incentivar VIS y VIP., aprovechando la oportunidad de la elaboración del POT.

En cuanto a las acciones para mitigar el déficit cualitativo de vivienda, se recomienda:

- Hacer mucho más énfasis en los procesos de planificación y de gestión del hábitat hacia la reducción del déficit cualitativo.
- Tener una aproximación diferente a los mismos, armonizando

entre si sus diferentes componentes actualmente pensados de manera separada (reasantamientos, legalización de barrios, mejoramiento integral de barrios, mejoramiento de vivienda, ahorro solidario, Plan Terrazas etc.).

- Fijarse metas ambiciosas en cuanto a reasentamiento para atender un problema con alto rezago histórico y de gran relevancia en la actualidad por tratar con los hogares en mayor grado de vulnerabilidad.
- Fijarse metas más ambiciosas en cuanto al subsidio de mejoramiento, en particular en cuanto al de habitabilidad por ser la modalidad la más relacionada con las condiciones de salubridad de la vivienda. En este sentido, se recomienda considerar acciones que contribuyan a la superación del hacinamiento de personas por cuarto para dormir en los casos que lo requieran, dado que es una condición que afecta de manera importante la salud física y mental. De igual manera, acciones para mejorar las condiciones de ventilación e iluminación natural de los espacios de permanencia. En ese sentido, es importante incluir dichas condiciones de habitabilidad en el POT actualmente en proceso de construcción. Incluir nuevos métodos de financiamiento y alternativas de cargas en cuanto a mejoramiento integral de barrios, como las incluidas en la Propuesta de POT, la Ley 2079 de 2021, los TIF's de EE. UU. o los CEPAC's y ZEIS de Brasil.

¹¹Esta meta debe tener un proceso de ajuste de la línea base pues la Encuesta de la CCB se realiza a partir de 2020 de manera anual y los indicadores para lograr la comparabilidad se calcularon de manera anualizada, cambiando así la línea base de 2019 a un valor de 60%

- Más allá de las medidas coyunturales tomadas en el marco de las acciones tomadas ante la crisis económica y sanitaria generada por la COVID-19, partir del programa “Arrendamiento Solidario” para construir una verdadera política pública de vivienda en arriendo, la cual

se articule al POT en el marco de los diferentes tratamientos urbanísticos (desarrollo, renovación urbana, conservación, consolidación y mejoramiento integral), con incentivos normativos que contribuya a generar este tipo de vivienda.

VII. Bibliografía

- Ceballos, Olga; Fernández, Amelia; Rincón, Milena; Caicedo, Julián (2014) *Salubridad de la vivienda informal. Capítulo en: El traspatio de la ciudad. Swisscontact* https://www.swisscontact.org/fileadmin/user_upload/COUNTRIES/Colombia/Documents/Content/El_Traspatio_de_la_Ciudad_Desafios_frente_a_la_vivienda_informal_en_Colombia_libro_.pdf
- Ceballos-Ramos, Olga, Rincón-Castellanos, Milena, Caicedo-Medina, Julián, Vega-Romero, Román, Fernández-Juan, Amelia, Martínez-Collantes, Jorge, Ferney-Herrera, Ronald, Londoño-Palacio, Olga, Chaparro-Borja, Paola, & Giraldo-Villate, Claudia (2015). *La habitabilidad de la vivienda y la salud en Colombia. Una propuesta metodológica comprensiva para su análisis. Revista Bitácora Urbano Territorial. Bogotá*, <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/44011/pdf>
- Departamento Nacional de Estadística DANE (2018) *Censo Nacional de Población y Vivienda*
- Concejo de Bogotá (2020). *Acuerdo No. 761 De 2020 "Por medio del cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del distrito capital 2020-2024 "un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI"*
- Secretaría Distrital del Hábitat SDHT (2007) *Informe técnico de soporte de la política integral del hábitat 2007-2017.*
- Secretaría Distrital del Hábitat SDHT (2020) *Documento técnico de propuesta de intervención general. Proceso de formulación del programa de mejoramiento integral.*
- Secretaría Distrital del Hábitat SDHT (2021a) *Respuesta derecho de petición SDHT 1-2021-03107 del 29 de enero de 2021.*
- Secretaría Distrital del Hábitat SDHT (2021b) *Insumos para Bogotá Cómo Vamos*
- Yunda, J. G., & Montenegro Miranda, G. (2019). *Cualidades del paisaje construido de la vivienda y su impacto en la morfología y densidades de Bogotá. Revista INVI, 34(96), 105–126.*



CÓMO VAMOS EN

MOVILIDAD SOSTENIBLE

CÓMO VAMOS EN MOVILIDAD¹

I. INTRODUCCIÓN

El primer año de la administración distrital estuvo marcado por la coyuntura de la pandemia por COVID-19, la aprobación del Plan de Desarrollo Distrital con ajustes debido a la situación generada por la pandemia, y un rápido proceso de adaptación por parte no solo de los funcionarios y las medidas implementadas, sino también por parte de la ciudadanía que se adaptó a circunstancias nunca antes vistas en la ciudad en términos de movilidad. La ciudad de Bogotá tuvo un rápido proceso de adaptación frente a los retos impuestos por la pandemia por COVID-19, especialmente en el sector movilidad, debido a la significativa reducción de viajes asociadas con las medidas que determinó el gobierno nacional para evitar un aumento significativo de contagios, con los cambios en los comportamientos de viaje por parte de la ciudadanía debido a las cuarentenas y restricciones que determinó la administración distrital para reducir la velocidad de los contagios, con los cambios en los patrones de viaje en donde se tuvo un importante aumento de los medios no motorizados en la ciudad.

Teniendo en cuenta la coyuntura de la pandemia por COVID-19, el presente informe permite realizar no solo un seguimiento al primer año de gobierno (2020) de la actual administración distrital, sino también brin-

da una descripción de los cambios que experimentó el sector en medio de los diferentes picos que tuvo la pandemia a lo largo del año 2020. El capítulo incorpora los resultados de la Encuesta Mi Voz Mi Ciudad implementado por la Red Como Vamos y la Fundación Corona, para ilustrar la percepción de la ciudadanía en diferentes momentos de la pandemia, incluyendo una comparación con las preferencias y niveles de satisfacción antes del inicio de la misma. De esta forma, el capítulo brinda información acerca de los cambios observados en los niveles de demanda del sistema de transporte masivo Transmilenio, como también los registros sobre los patrones de viaje registrados por plataformas como Google y Moovit, incluyendo registros de las medidas más innovadoras que se implementaron en la ciudad como lo fueron las ciclovías temporales que luego se convirtieron en infraestructura permanente.

La actual administración distrital inició su primer año de gobierno con una apuesta ambiciosa para garantizar una red de transporte intermodal que sea eficiente y segura para los ciudadanos, enfocándose en aspectos relacionados con un mejoramiento de la cobertura y la calidad, para responder a los desafíos que enfrenta la ciudad en materia de movilidad. En ese contexto, la actual administración se propuso continuar con el

¹Este documento fue elaborado por el Profesor Erik Vergel-Tovar de la Universidad de los Andes con el apoyo del asistente de investigación Paulo Martínez de la Universidad del Rosario en la elaboración de las gráficas y mapas. Se agradece la participación y aportes de los siguientes expertos para la construcción de este capítulo: Darío Hidalgo: Experto en movilidad; Mauricio Cuellar: Experto en movilidad; Natalia Tinjacá: Consultora Nacional de Seguridad Vial OPS; María Fernanda Ramírez: Líder de movilidad sostenible y segura de Fundación Despacio; Camilo Urbano: Líder de planeación urbana en Fundación Despacio; Ricardo Montezuma: Director Fundación Ciudad Humana; Jorge Franco: Miembro de la Sociedad Colombiana de Ingenieros; José Stalin Rojas: Observatorio de Movilidad de la Universidad Nacional de Colombia.

proyecto de infraestructura de la Primera Línea del Metro de Bogotá PLMB, incorporando el diseño de una segunda línea que busca alcanzar el diseño en “herradura” propuesto por la agencia de cooperación del Japón JICA en la formulación del Plan Maestro de Movilidad elaborado en la década de los noventa. Este diseño en “herradura” busca mejorar la accesibilidad en el suroccidente y noroccidente de la ciudad a través de una línea que abarca el corredor oriental en donde se concentra una alta atracción de viajes. Este informe incorpora una descripción de los avances de la PLMB. La actual administración también se ha enfocado en expandir la red del sistema de transporte masivo Transmilenio, a través del corredor de la Avenida 68, como también darles continuidad a los sistemas de Cable Aéreo, innovación que ha mostrado impactos positivos en la localidad de Ciudad Bolívar desde la implementación del TransMicable en 2018. La actual administración distrital también ha promovido la integración a escala regional estableciendo escenarios de articulación entre los proyectos de trenes regionales, en coordinación con la administración departamental de Cundinamarca.

La ciudad presenta avances importantes en temas de seguridad vial y control, los siniestros viales presentan una tendencia a la baja, y se mantiene por debajo del promedio nacional, sin embargo, es importante enfocarse en actores viales como los bicisuarios y los motociclistas, quienes han experimentado un aumento de víctimas y lesionados. En el proceso de implementación del SITP, este informe evidencia la necesidad de continuar en el proceso de la actualización y reemplazo de la flota,

la formalización del sistema Provisional, como también encontrar mecanismos para resolver la tendencia a la baja en la demanda del componente zonal. En cuanto a la malla vial, este capítulo identifica aspectos relacionados con las diferencias espaciales entre las zonas más consolidadas de la ciudad y las zonas de periferia que evidencian un rezago en esta materia, y la importancia de comenzar a incorporar el concepto de calles completas, en el cual tanto el presupuesto de la ciudad como la visión de fachada a fachada permita intervenir no solo los carriles de tráfico mixto sino también los andenes como parte de un sistema integral de movilidad.

El presente capítulo incorpora tres elementos adicionales como aporte desde el Programa Bogotá Como Vamos a la formulación y seguimiento de la política pública en la ciudad en el sector movilidad. El primero se refiere al seguimiento de las metas del Plan de Desarrollo Distrital en el sector movilidad, teniendo en cuenta los lineamientos y recomendaciones planteados por el informe de calidad de vida de 2019 en cuanto a la incorporación de indicadores. El segundo brinda elementos acerca de la relación entre el sector movilidad y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, un ejercicio que es interdisciplinario al tener en cuenta los objetivos relacionados con la promoción de ciudades más sostenibles, aspectos ambientales y de incorporación del a perspectiva de género. El tercero constituye un ejercicio de reflexión con base en los hallazgos del presente informe con el propósito de brindar aportes acerca de los aspectos de coyuntura que marcaran la agenda del sector movilidad en los próximos años.

II. DIAGNÓSTICO DEL SECTOR

El diagnóstico del sector se presenta en cinco ámbitos relevantes a la movilidad en Bogotá. A continuación, se presentan los principales hallazgos y posteriormente el desarrollo y análisis de los mismos:

Movilidad equitativa y sostenible

- La distribución modal tuvo cambios durante la pandemia, con un mayor aumento de los modos más individuales, como también de la bicicleta y la caminata.
- El nivel de satisfacción con el modo de transporte aumenta en la medida en que el nivel socioeconómico es más alto.
- La satisfacción con el modo de transporte es mayor para usuarios en modos más individuales como la motocicleta, el carro particular y la bicicleta.
- El género femenino tiene como preferencia la caminata y los taxis/aplicaciones de servicios de transporte, mientras que el género masculino tiene una mayor preferencia por la motocicleta, el vehículo privado y la bicicleta.

Motorización, congestión e infraestructura de la malla vial

- La tasa de motorización de la ciudad se mantiene estable, sin embargo, se mantiene un aumento en el número de vehículos del

parque automotor.

- La velocidad promedio aumento en general en toda la ciudad, se observa un mayor aumento en la velocidad promedio del componente troncal, mientras que en el componente zonal el aumento es menor.
- El nivel de saturación de 10 vías arterias de la ciudad es superior a 0.9, indicando que existe un alto nivel de saturación en algunas de las vías más importantes de la ciudad.
- El estado de la malla vial presenta un leve proceso de deterioro, con un mayor porcentaje de la malla vial en estado regular en comparación con el año anterior.

Seguridad vial y control

- La tasa de mortalidad en Bogotá continua con una tendencia a la baja, con un importante descenso en el número de víctimas fatales en siniestros viales.
- No se observa una reducción importante en el número de víctimas fatales en condición de motociclista, mientras que la tendencia de víctimas en condición de biciusuario sigue en aumento
- Los actores con mayor nivel de involucramiento en siniestros viales con víctimas peatones son las motocicletas, mientras que para las víctimas en motocicletas son el transporte de carga
- Se observa una reducción en el número de

víctimas fatales en siniestros viales en todas las localidades, con excepción de Ciudad Bolívar en donde se observa un aumento en comparación con 2019.

- Se observa una mayor disminución de víctimas en siniestros viales del género femenino, sin embargo, se observa un aumento de víctimas en el rango de edad de 29 a 59 años de edad entre 2019 y 2020.
- Se observa un mayor número de lesionados del género femenino para el modo pasajero-acompañante y peatón, mientras que se observa un mayor número de lesionados del género masculino para los modos motociclista y biciusuario.
- Se observa una tendencia a la baja en el número de comparendos para infracciones vehiculares, mientras que se observa un aumento en el número de comparendos para infracciones no vehiculares.

Calidad del aire, emisiones y flota

- Se observa una reducción en el transporte de carga, el sistema provisional de transporte público convencional y el transporte especial.
- Se observa un aumento de emisiones por parte de camperos, camionetas y automóviles.
- El mayor número de vehículos que han salido de circulación o que han sido chatarrizados corresponde a buses, busetas y colectivos.
- El acumulado del total de flota que ha salido de circulación entre 2015 y 2020 para el SITP corresponde a 1395 y en el sistema Transmilenio un total de 774.
- Se observan avances en el proceso de vinculación de flota al componente zonal con tecnologías más limpias como EURO VI, mientras que el proceso de vinculación de

flota eléctrica presenta un avance más modesto.

Proyecto Primera Línea del Metro de Bogotá PLMB – fases 1 y 2

- La ciudad presenta avances en el proyecto de la PLMB, en la fase 1 se cuenta con estudios de factibilidad y licitación adjudicada del proyecto de construcción, mientras que para la fase 2 se tiene identificado el trazado y localización preliminar de las estaciones.
- El informe brinda un primer listado preliminar de indicadores de seguimiento para el proyecto de la PLMB en sus fases 1 y 2.
- Se incluyen recomendaciones acerca de los impactos de la PLMB en la estructura espacial urbana, específicamente en cuanto a los precios del suelo, de los inmuebles y captura de valor.

a. Movilidad equitativa y sostenible

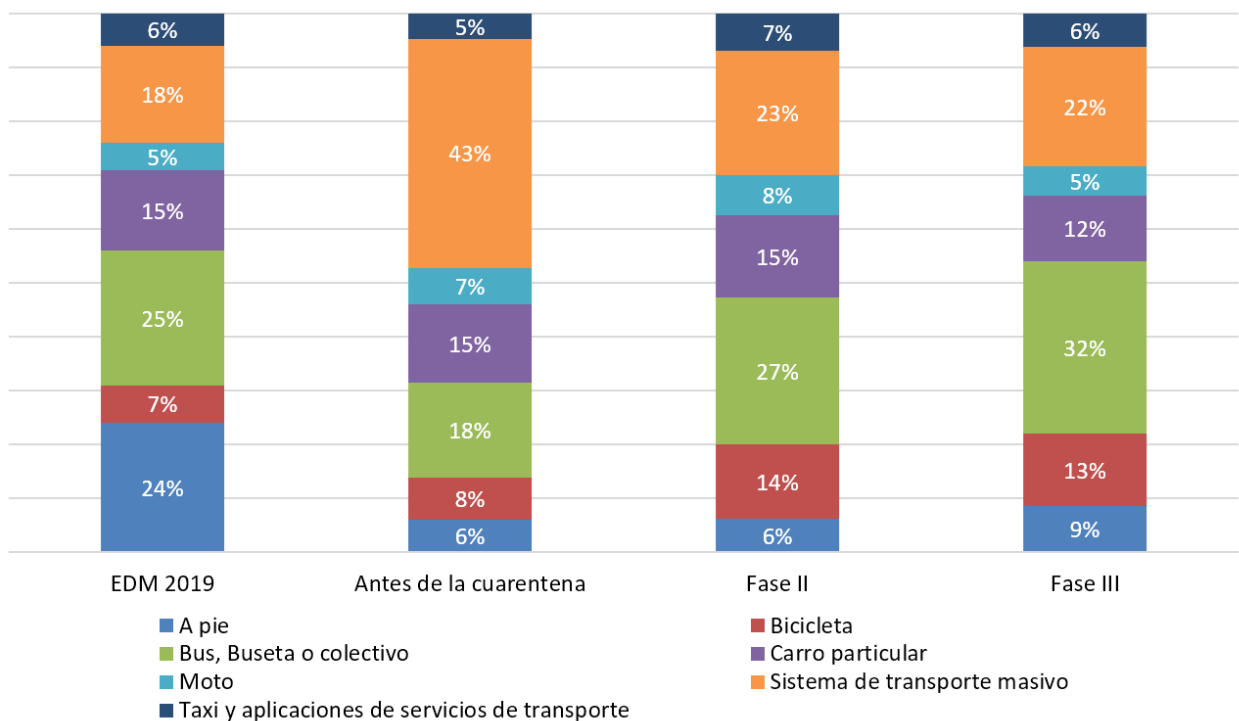
La distribución modal, el nivel de satisfacción y las preferencias de los usuarios son elementos importantes para comprender la manera en que la movilidad efectivamente logra ser más equitativa y sostenible. La gráfica 10 presenta la distribución modal en la ciudad en 4 periodos diferentes, apoyándose en cuatro encuestas que, si bien no son comparables metodológicamente, si permiten observar los cambios antes y durante la pandemia por COVID-19 en la ciudad. La encuesta de movilidad de 2019 muestra un reparto modal en donde los viajes a pie y en transporte público, tanto en transporte convencional como en el sistema de transporte masivo, con una participación del 7% en los viajes en bicicleta. En la gráfica 1 se incluyen también los resultados de la encuesta Mi Voz Mi Ciudad, la cual fue implementada en tres fases, la primera midió la percepción de los participantes entre julio

y agosto de 2020, la segunda midió la percepción de los participantes en noviembre de 2020, y la tercera fase realizó la medición en febrero de 2021. El reparto modal acerca de la pregunta sobre el principal modo de transporte antes de la cuarentena por la pandemia del COVID-19 muestra que los participantes tenían una preferencia importante por el sistema de transporte masivo (36%), por el vehículo privado (24%) y el transporte público convencional (15%). En la encuesta de la segunda fase, se observan cambios interesantes, en primera instancia un aumento significativo de los modos activos, bicicleta (15%) y viajes a pie (11%), como también

un aumento en los viajes en vehículo privado (30%). Este cambio pudo estar relacionado con la habilitación de ciclorutas COVID en la ciudad, como también por el límite de aforos que tuvo el transporte público en la ciudad como medida de contención frente a los contagios del primer pico de la pandemia. En la tercera fase se puede observar un aumento en los viajes en transporte público convencional (24%) como también una disminución, bicicleta (12%) y viajes a pie (7%), pero manteniendo todavía niveles superiores para los viajes en bicicleta en comparación con los reportados antes de la cuarentena.

Gráfica 1.
Distribución modal en Bogotá

Fuente: Encuesta de Movilidad (SDM, 2019), Encuesta Mi Voz Mi Ciudad Fase I (BCV, 2020a), Encuesta Mi Voz Mi Ciudad Fase II (BCV, 2020b) y Encuesta Mi Voz Mi Ciudad Fase III (BCV, 2020c)



El nivel de satisfacción con los modos de transporte constituye una medición que permite comprender de manera inicial la experiencia de viaje en el usuario en la movilidad. La grafica 1 presenta los resultados de la Encuesta Mi Voz Mi Ciudad

para la segunda y tercera fase, acerca del nivel de satisfacción con el modo principal de transporte. Los resultados de la fase II sugieren que en la medida que sube el nivel socioeconómico medido por estrato, aumenta el nivel de satisfacción de los

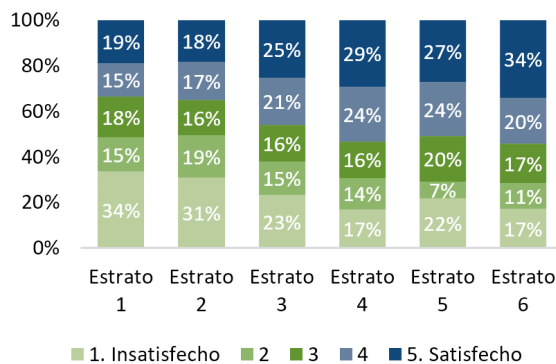
usuarios. En la fase III se observa la misma tendencia, no obstante, los niveles de satisfacción aumentan en todos los niveles socioeconómicos. Esto es un hallazgo importante teniendo en cuenta que la actual administración está enfocada en mejorar

la experiencia de viaje del usuario. La relación entre niveles de satisfacción y socioeconómico puede estar mediada por un mayor número de transbordos por parte de los usuarios de más bajos ingresos que viven en la periferia urbana.

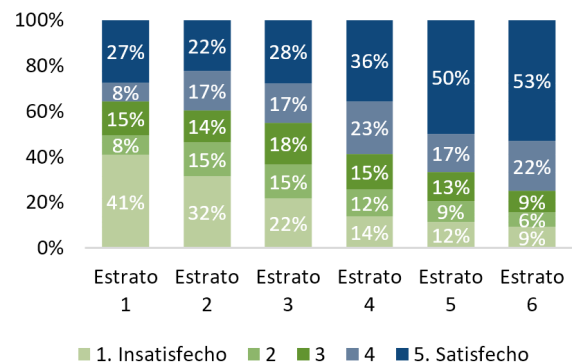
Gráfica 2.
Nivel de satisfacción con el modo de transporte por nivel socioeconómico

Fuente: Encuesta Mi Voz Mi Ciudad Fase II (BCV, 2020b) y Encuesta Mi Voz Mi Ciudad Fase III (BCV, 2020c)

Satisfacción con el modo principal de transporte por nivel socioeconómico en Bogotá, Fase II



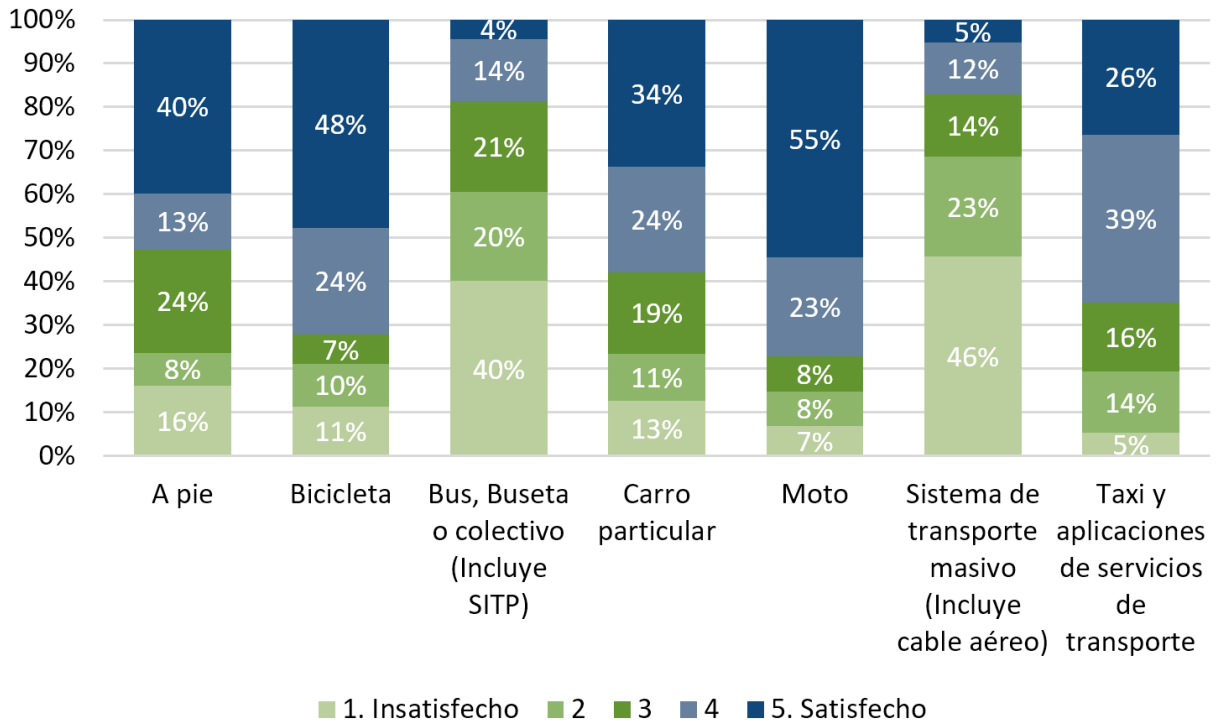
Satisfacción con el modo principal de transporte por nivel socioeconómico en Bogotá, Fase III



La grafica 2 presenta los resultados de la Encuesta Mi Voz Mi Ciudad (fases II y III) describiendo la distribución del nivel de satisfacción de los usuarios por modo de transporte. El modo con el nivel de satisfacción más alto es la motocicleta, tanto en la fase II (55%) como en la fase III (69%). Se observa un aumento para la bicicleta en el nivel de satisfacción más alto, el cual se ubica en el segundo lugar en la fase II con un 48%, mientras que en la fase III sube

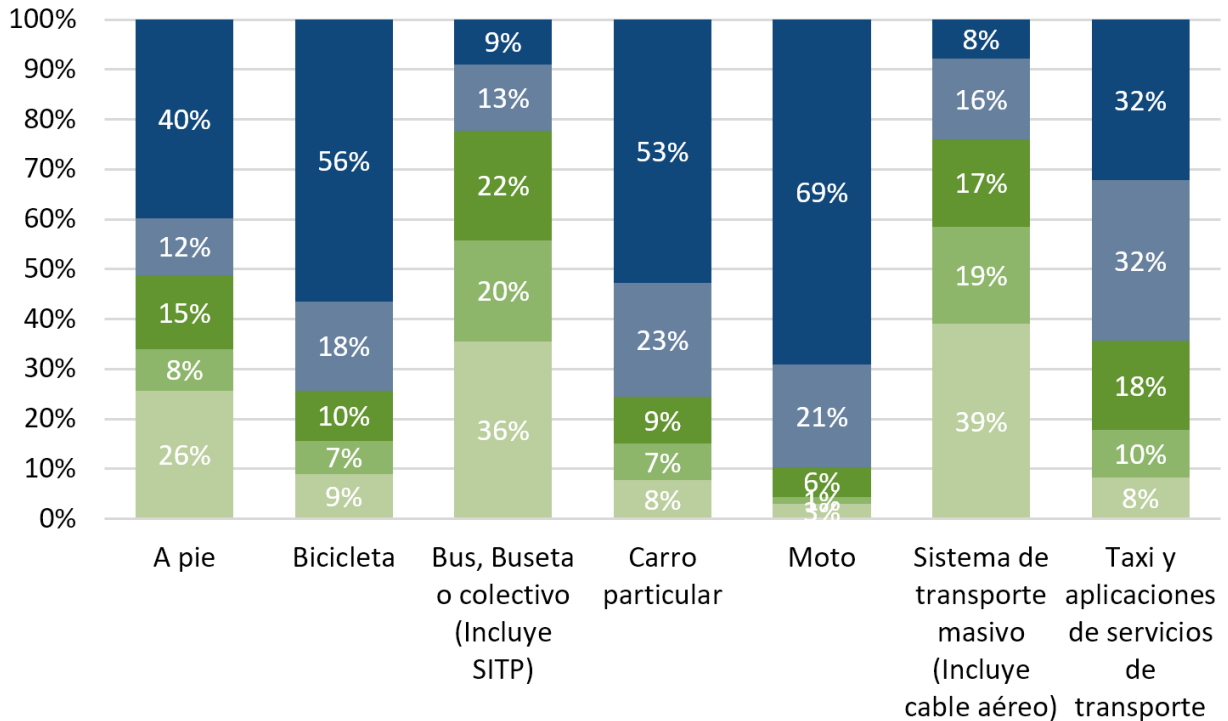
al 56%. El viaje a pie tiene un 40% para el nivel de satisfacción más alto en ambas fases, mientras que el vehículo privado presenta un aumento en el nivel de satisfacción más alto, pasando de un 35% en fase II a un 53% en fase III. Estos resultados pueden estar asociados con un comportamiento por parte de los usuarios de preferir más que todo modos individuales que en su percepción pueden reducir el riesgo al contagio durante la pandemia.

Gráfica 3
Nivel de satisfacción por modo de transporte, 2020
Satisfacción por cada modo de transporte en Bogotá, Fase II



Satisfacción por cada modo de transporte en Bogotá, Fase III

Fuente: Encuesta Mi Voz Mi Ciudad Fase I (BCV, 2020a), Encuesta Mi Voz Mi Ciudad Fase II (BCV, 2020b) y Encuesta Mi Voz Mi Ciudad Fase III (BCV, 2020c)

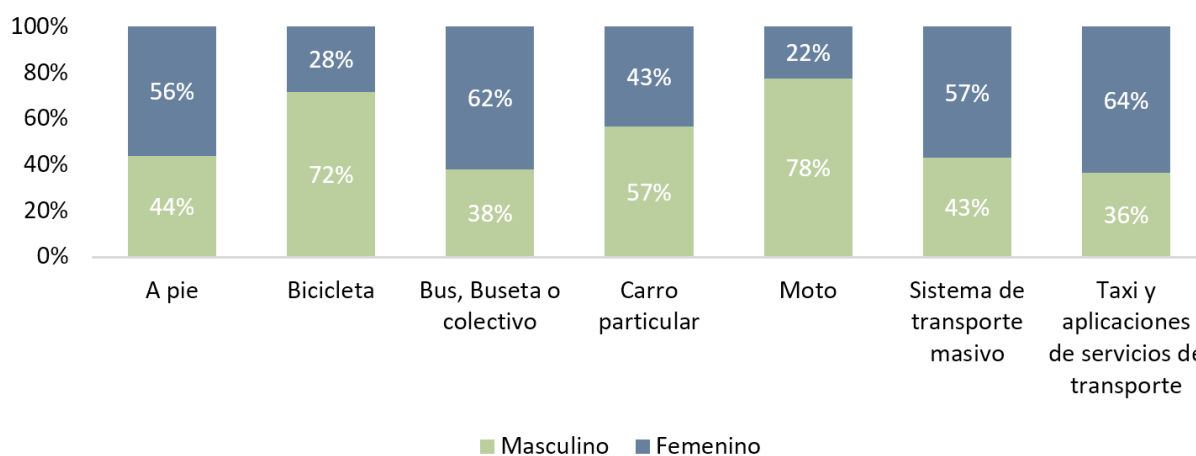


El La grafica 3 presenta los resultados de la Encuesta Mi Voz Mi ciudad acerca de los modos preferidos de transporte para realizar actividades cotidianas distribuidos por género. La distribución de los modos preferidos antes del periodo de la cuarentena en la ciudad muestra una mayor preferencia por parte del género femenino por los taxis y aplicaciones de servicios de transporte, seguido por el transporte público convencional, el sistema de transporte masivo y los viajes a pie. Para el caso del género masculino, se observa que el modo de mayor preferencia antes del periodo de la cuarentena es la motocicleta, le sigue la bicicleta y el vehículo particular. En los resultados de la encuesta para la fase II (julio y agosto de 2020), se observan cambios para el género femenino, específicamente una reducción en cuanto al nivel de satisfacción en todos los modos, la reducción más importante se da para los viajes a pie. En cuanto al género masculino, se observa en cambio un aumento en el nivel de satisfacción para todos los modos, durante los meses de julio y agosto de 2020, el aumento más significativo es en los viajes a pie y en taxis y aplicaciones de servicios

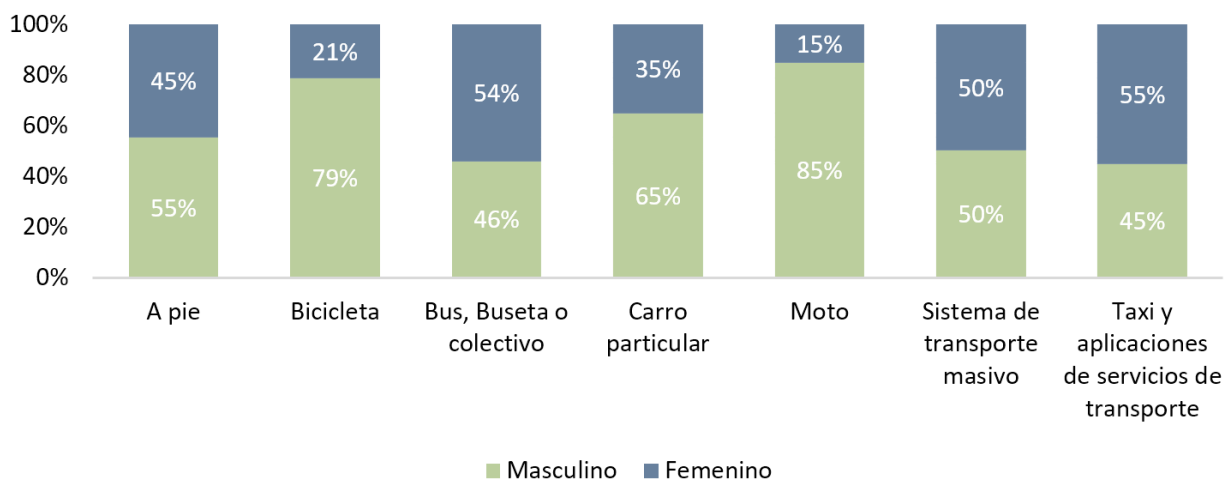
de transporte. En la fase III de la encuesta se observan cambios en modos de transporte como la motocicleta, con un aumento para el género masculino, mientras que se observa un ligero aumento el nivel de satisfacción en los viajes a pie para el género femenino.

Comparando los niveles de satisfacción para el periodo anterior a la cuarentena y la medición más reciente de la fase II, los resultados sugieren que para el género femenino hubo una reducción en los niveles de satisfacción en los modos de transporte preferidos para las actividades cotidianas, con excepción de la motocicleta (22% en fases I y III). Mientras que para el género masculino se observa un aumento en el nivel de satisfacción al comparar las fases I y III, no se observan cambios para la motocicleta (78% en fases I y III), y el aumento más alto corresponde al sistema de transporte masivo. Estas diferencias de género plantean la necesidad de contemplar medidas que permitan incorporar la perspectiva de género para mejorar el nivel de satisfacción de las usuarias de la oferta de transporte en la ciudad, principalmente en el transporte público y la movilidad activa.

Gráfica 4.
Modos preferidos para realizar actividades cotidianas por género en Bogotá, 2020-2021
Modos preferidos antes de la cuarentena

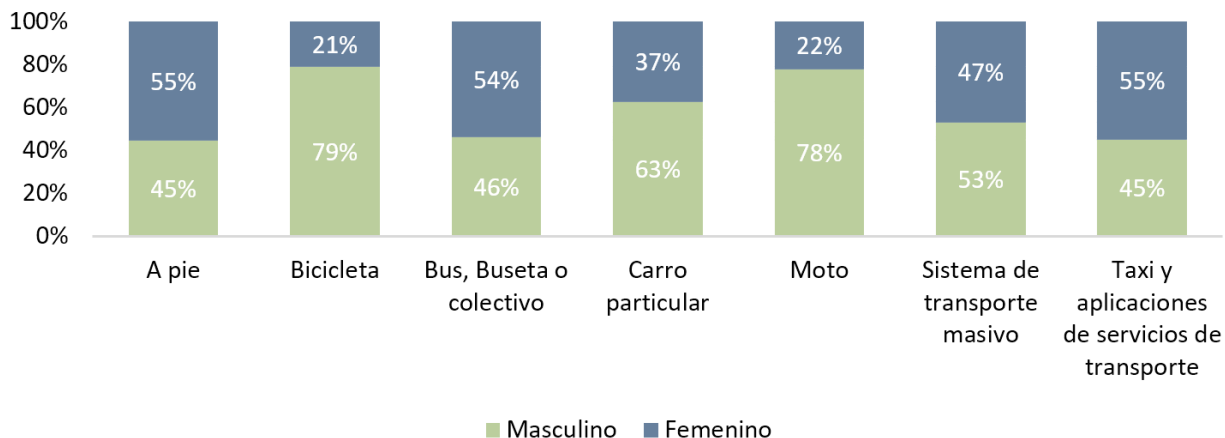


Modos preferidos entre julio y agosto de 2020



Modos preferidos en febrero de 2021

Fuente: Encuesta Mi Voz Mi Ciudad Fase I (BCV, 2020a), Encuesta Mi Voz Mi Ciudad Fase II (BCV, 2020b) y Encuesta Mi Voz Mi Ciudad Fase III (BCV, 2020c)



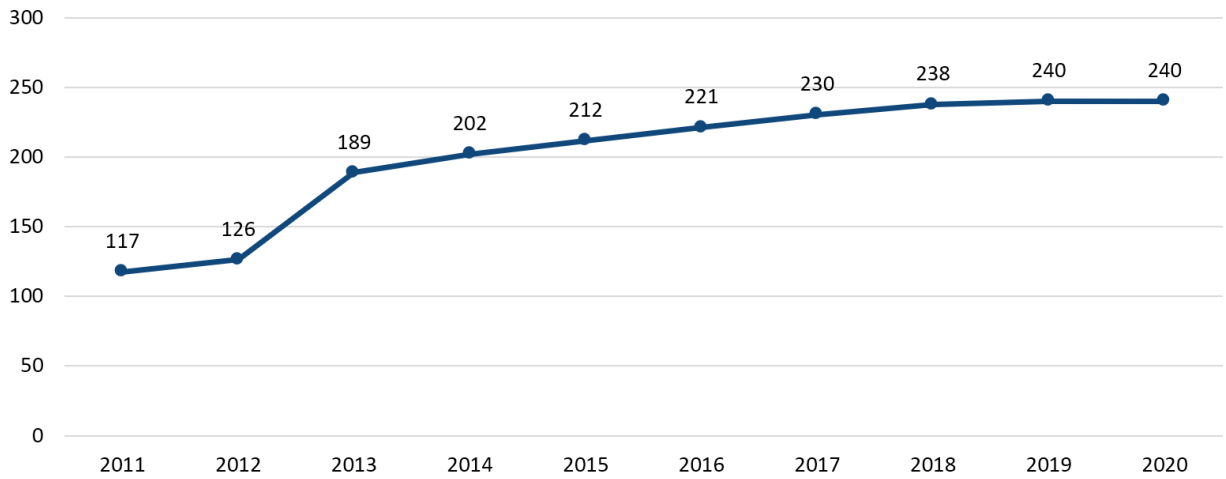
b. Motorización, congestión e infraestructura de la malla vial

Los niveles de motorización, la medición de la velocidad para los modos motorizados y el transporte público, y las condiciones de infraestructura de la malla vial brindan un diagnóstico que permite determinar aspectos en los cuales es importan-

te definir lineamientos de política pública para la ciudad. La grafica 5 muestra la evolución de la tasa de motorización en la ciudad de Bogotá. Aunque la tendencia que se observa en todos los años, desde el inicio de la medición en 2011, sugiere un aumento, para el año 2020 los datos sugieren que la tasa se mantuvo en los mismos niveles de 2019.

Gráfica 5.
Tasa de motorización por cada 1.000 habitantes en Bogotá 2011-2020

Fuente:
(SDM, 2021b)

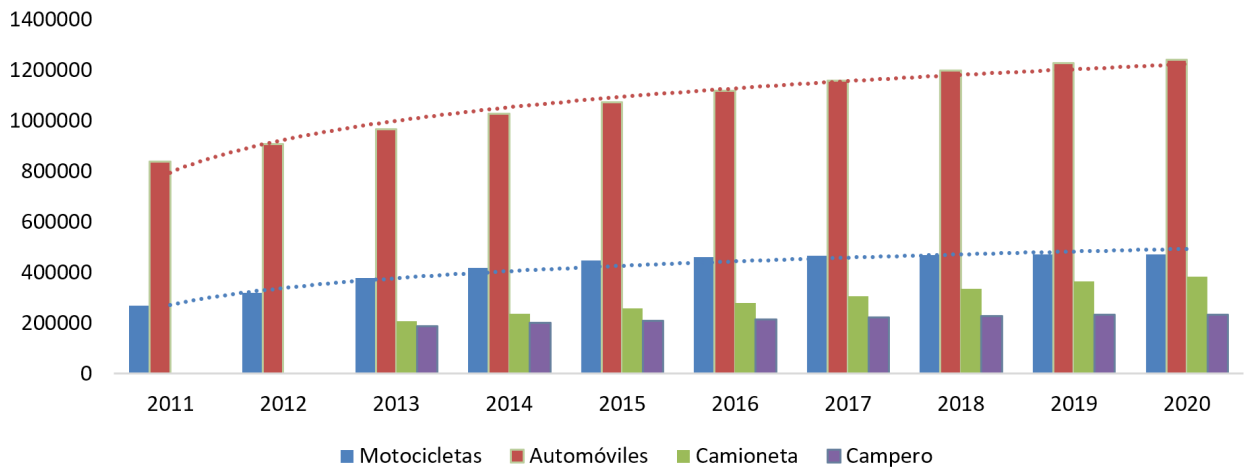


Para tener una mirada más integral acerca de la motorización, es importante observar la evolución del parque automotor en la ciudad. La grafica 6 muestra la evolución del parque automotor entre 2011 y 2020. Se observa que existe un aumento en todos

los tipos de vehículos, en términos porcentuales, el aumento en el número de motocicletas entre 2019 y 2020 fue del 0.08%, en automóviles el aumento fue del 1.22%, en camionetas se observa un aumento del 5.02% y para camperos del 0.88%.

Gráfica 6.
Evolución del parque automotor en Bogotá 2011-2020

Fuente:
(SDM, 2021b)

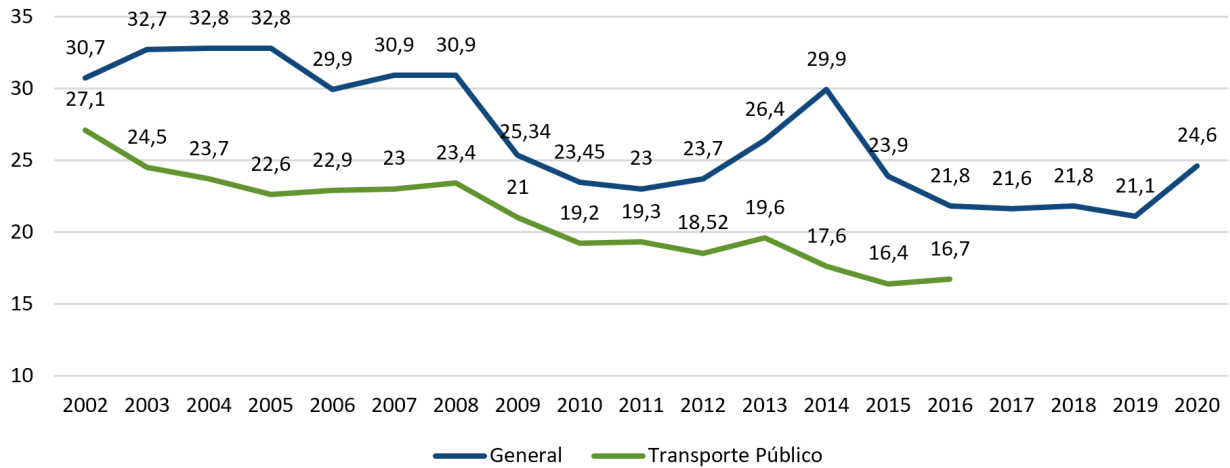


Los registros en cuanto a la velocidad promedio en general de la ciudad sugieren un cambio de tendencia entre 2019 y 2020 como se muestra en la gráfica 7. Entre

2014 y 2019 se observa una tendencia con una disminución de la velocidad promedio general, mientras que entre 2019 y 2020 se observa un aumento del 17%.

Gráfica 7.
Velocidad promedio modos motorizados y transporte público en Bogotá, 2002-2020

Fuente:
(SDM, 2021b)

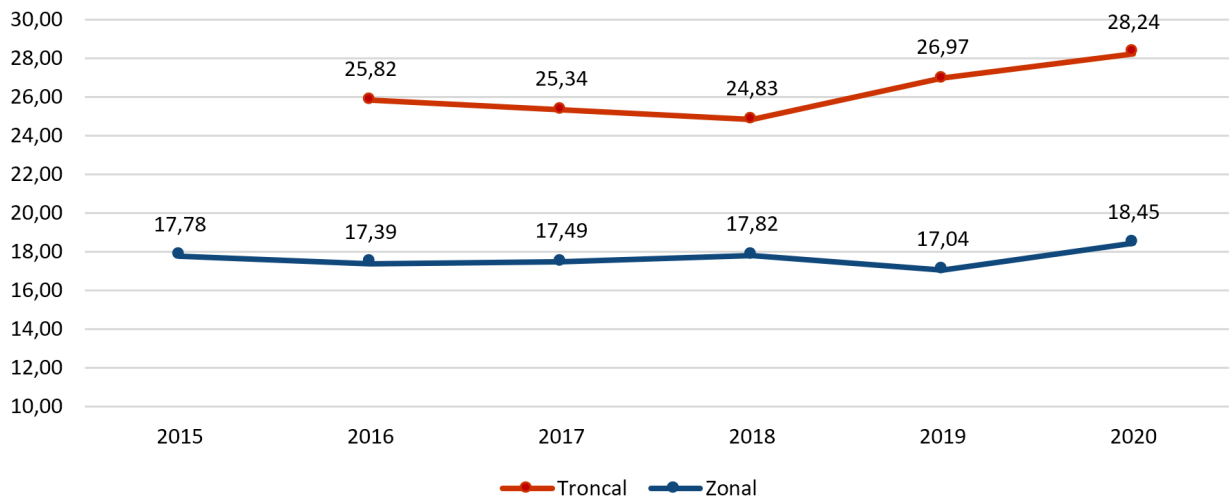


Los registros en cuanto a la velocidad promedio en el SITP que se muestran en la gráfica 8, sugieren que en el componente troncal se mantiene la tendencia al alza que se inició en 2018, mientras que para el componente

zonal hubo un cambio de tendencia hacia el alza entre 2019 y 2020. Entre 2019 y 2020, se observa un aumento del 4.7% para el componente troncal y un aumento del 8.3% para el componente zonal.

Gráfica 8.
Velocidad promedio del SITP en Bogotá, 2015-2020

Fuente: (TM, 2021)

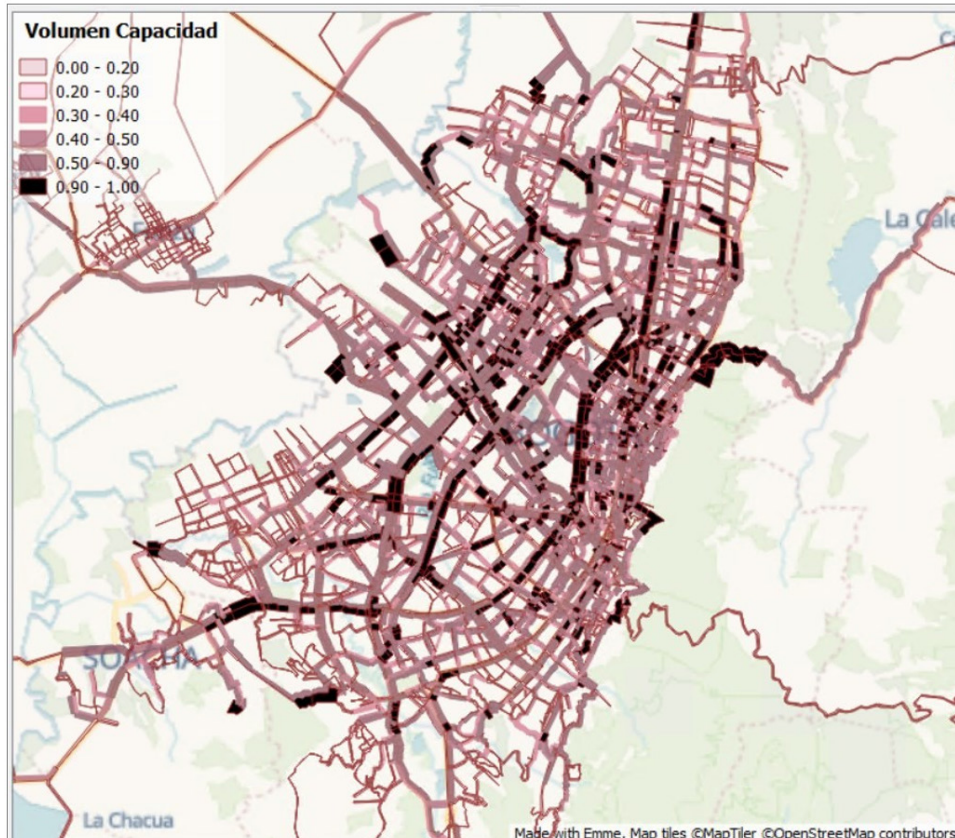


Aunque la velocidad promedio presenta un aumento, los niveles de congestión de las principales arterias de la ciudad reflejan que el nivel de saturación en algunas es alto. En la gráfica 9 se presenta el mapa de las vías con mayor nivel de congestión, entendido en

cuanto al nivel de saturación entre volumen y capacidad. Las cinco vías arterias con mayor nivel de saturación (relación volumen y capacidad) son el siguiente orden: Av. Ciudad de Cali, Av. Boyacá, Av. Carrera 68, Av. NQS y Autopista Norte.

Gráfica 9.
Principales vías de la ciudad y nivel de saturación
Mapa relación volumen y capacidad principales vías de la ciudad

Fuente: (SDM, 2021b)
Relación Volumen – Capacidad, Modelo de Transporte SDM



Corredores viales más saturados

- 1 Av. Ciudad de Cali
- 2 Av. Boyacá
- 3 Av. Carrera 68
- 4 Av. NQS
- 5 Autopista Norte
- 6 Vía a La Calera
- 7 Autopista Sur
- 8 Av. Calle 26
- 9 Av. Suba
- 10 Av. Américas

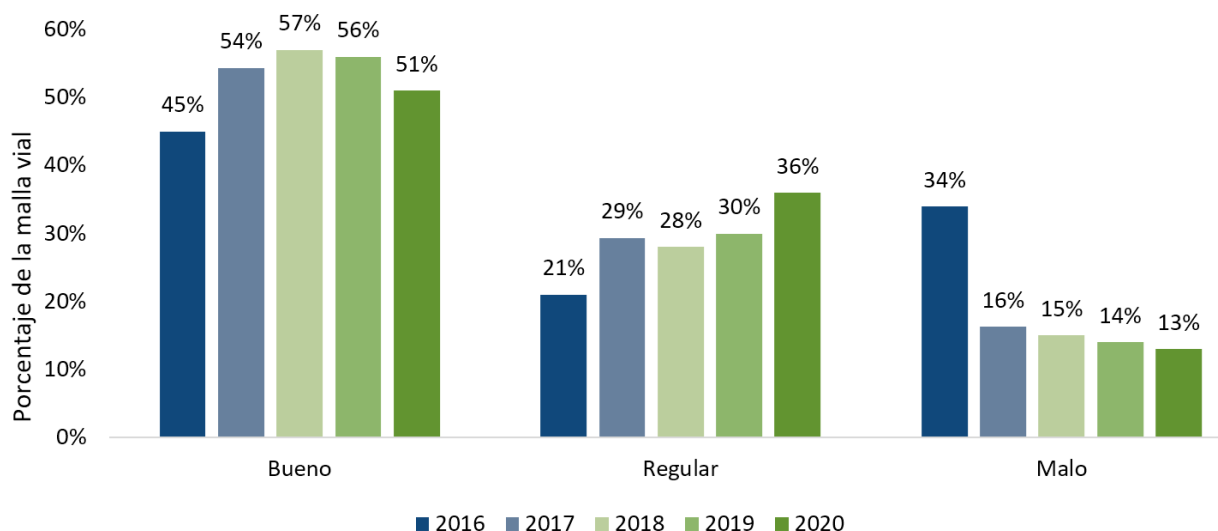
Nota: V/C es superior a 0.9

La infraestructura de la malla vial es un componente importante para la consolidación del desarrollo urbano de la ciudad. La evolución del estado de la malla vial tanto en términos cuantitativos como en términos espaciales permite comprender el nivel de consolidación de la ciudad. La gráfica 10 muestra la evolución del estado de la malla vial en toda la ciudad, con base en

tres niveles de evaluación (buena, regular, mala). Entre 2019 y 2020, se observa que el estado de la malla vial en buenas condiciones presenta una reducción de 5 puntos porcentuales, el estado de la malla vial en condición regular aumentó en 6 puntos porcentuales, mientras que el estado de la malla vial en malas condiciones se redujo en 1%.

Gráfica 10.
Evolución estado
de la malla vial
2016-2020

Fuente: (IDU, 2021)

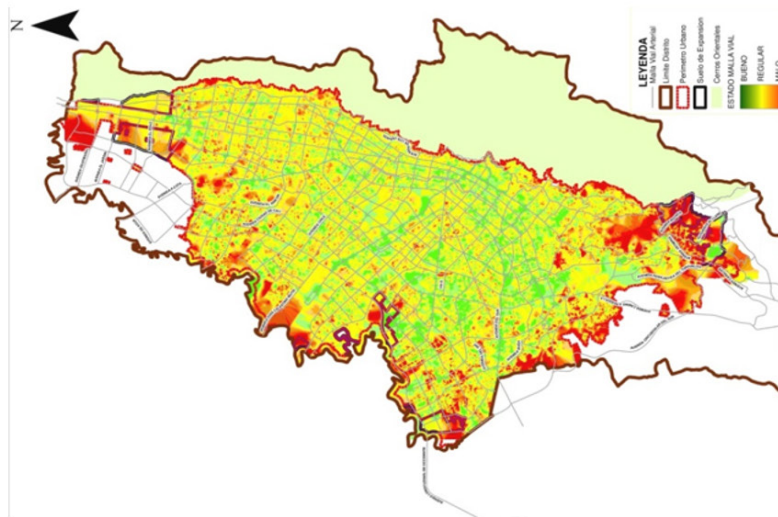


La gráfica 11 muestra la evolución del estado de la malla vial en términos espaciales. El proceso de consolidación del desarrollo urbano de la ciudad muestra que en las periferias urbanas es en donde el estado de la malla vial es más deficiente. Las diferencias entre el 2019 y 2020 muestran que la malla vial con mayor deterioro es en zonas más consolidadas, es decir en zonas que no son de periferia, se concentra en vías secundarias, mientras que las vías arterias presentan un mejor estado en términos generales. En la gráfica 12 se muestra

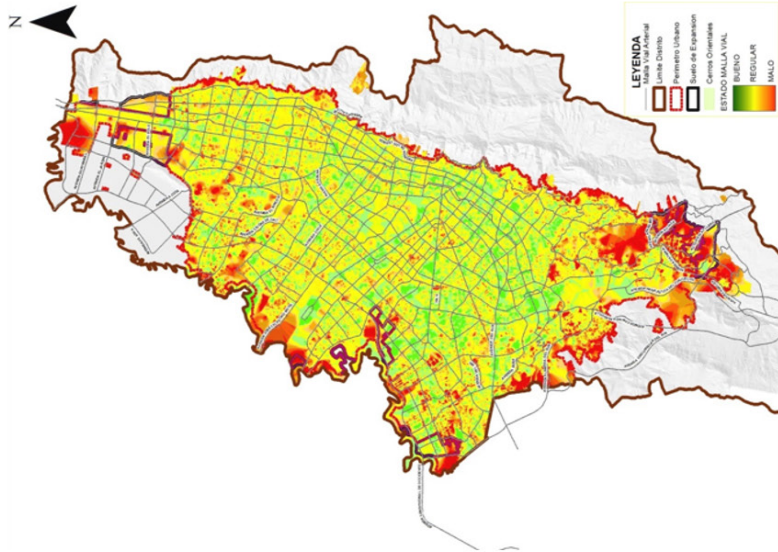
un ejercicio a nivel de localidad que muestra el porcentaje del estado de la malla vial entre 2018 y 2020. El ejercicio permite determinar que las localidades con mayor deterioro de la malla vial, cambios en números porcentuales del buen estado, son Chapinero (-10% puntos porcentuales), Barrios Unidos (-8% puntos porcentuales) y Usaquén (-7% puntos porcentuales), mientras que la localidad de Tunjuelito no presenta cambios y la localidad de Bosa un aumento del buen estado de la malla vial de un punto porcentual.

Gráfica 11. Mapas estado malla vial

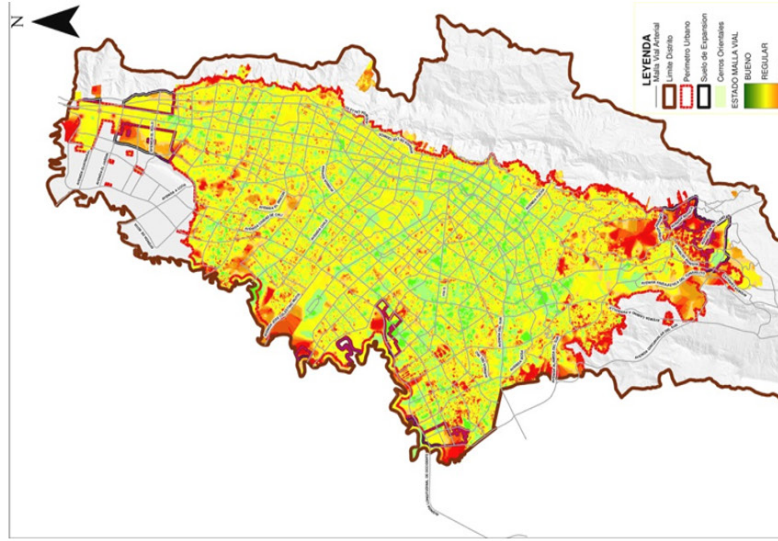
Estado malla vial 2018



Estado malla vial 2019

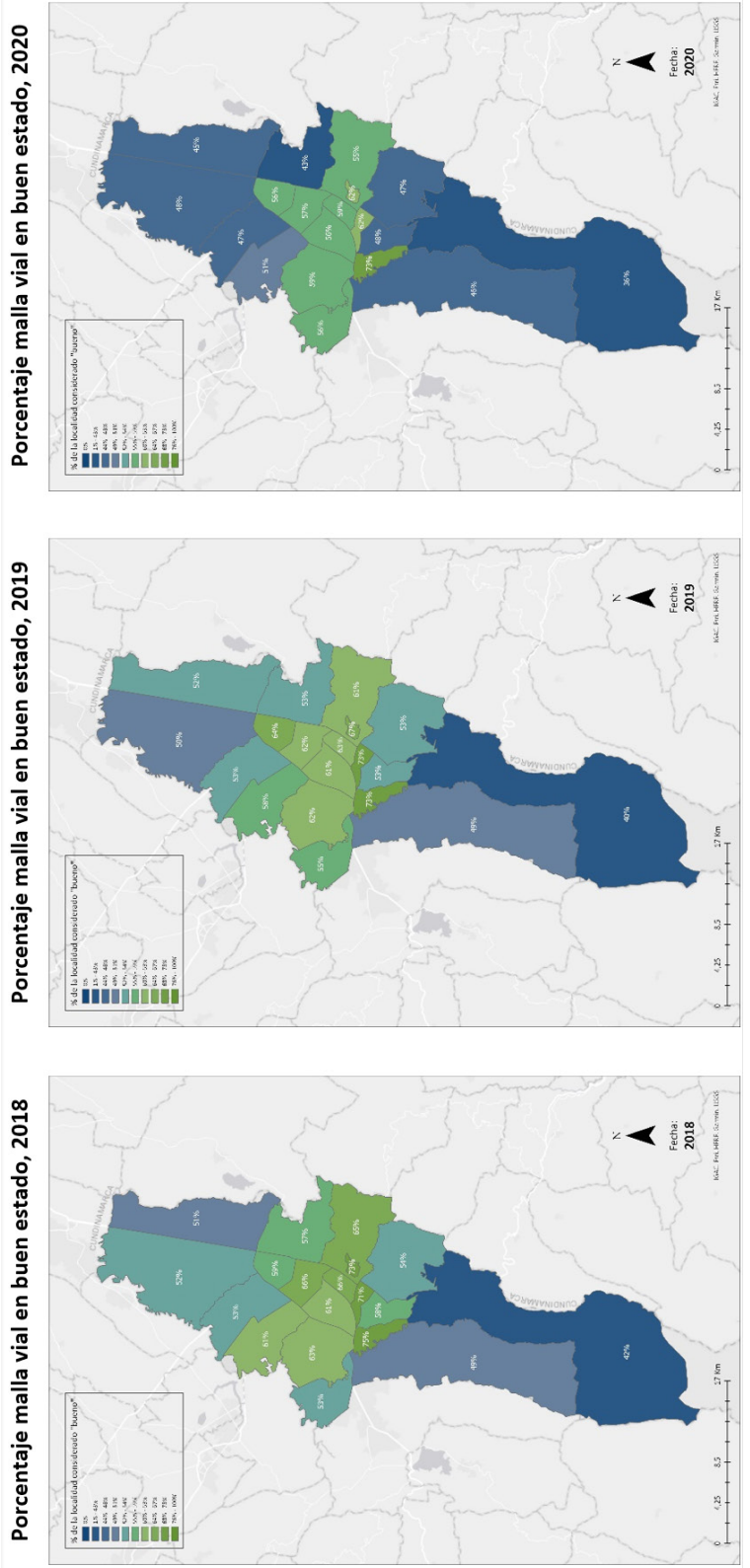


Estado malla vial 2020



Fuente: (IDU, 2021)

Gráfica 12. Porcentaje estado malla vial por localidad entre 2018 y 2020



Fuente: (DUJ, 2021)

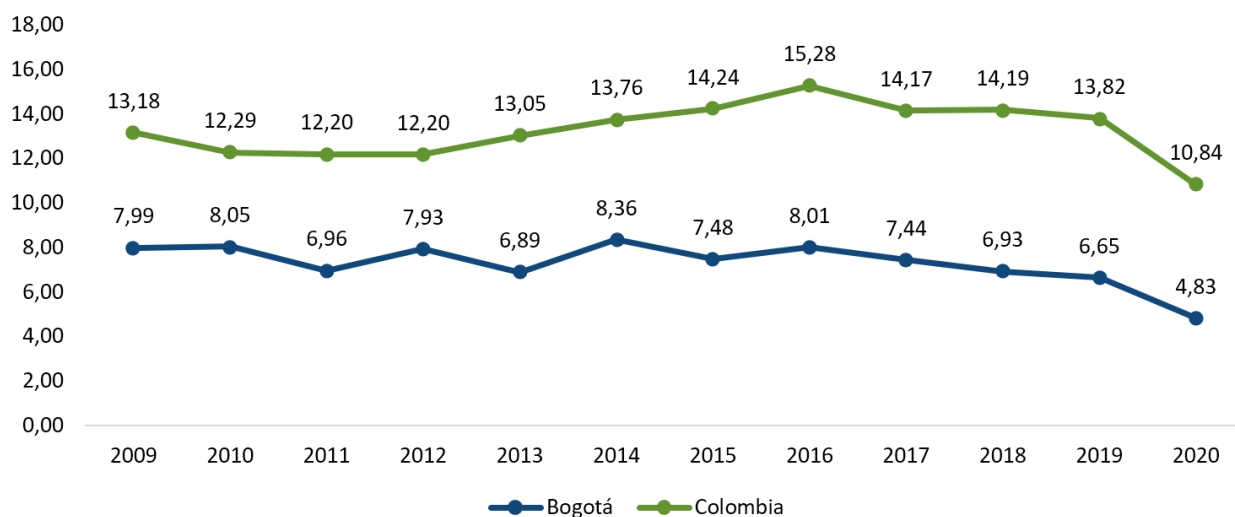
c. Seguridad vial y control

Alcanzar una movilidad sostenible implica garantizar la vida de todos los usuarios del espacio público que se desplazan en los diferentes modos de transporte. La presente sección se realiza un análisis de seguimiento en el tema de seguridad vial en la

ciudad, tema en el cual la ciudad ha tenido importantes resultados como se observa en la gráfica 13. La ciudad de Bogotá no solo ha tenido una tasa de mortalidad más baja frente a la tasa nacional, sino también ha logrado mantener una tendencia a la baja en este indicador con un cambio en la tasa del 6.65 en 2019 al 4.83 en 2020.

Gráfica 13.
Tasa de mortalidad por cada 100.000 habitantes por colisiones de tránsito en Bogotá y Colombia, 2009-2020

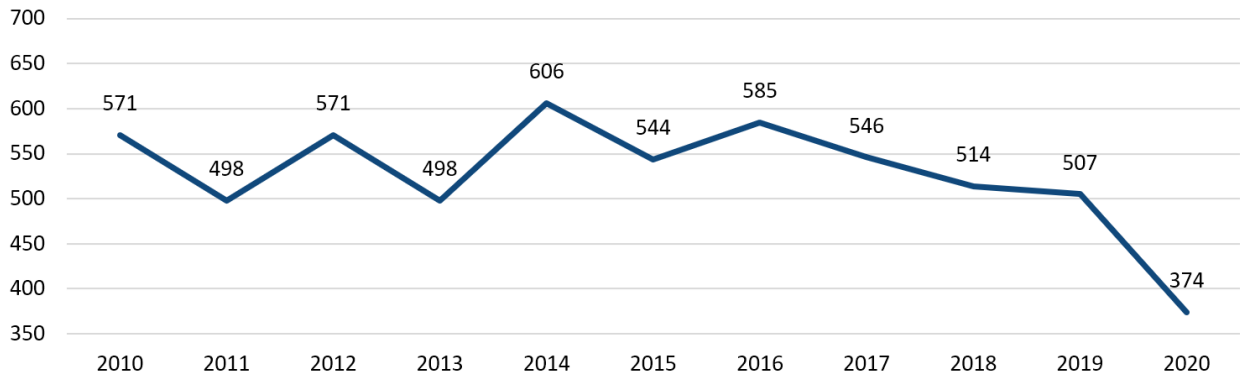
Fuente:
(DANE, 2021;
SDM, 2021b)



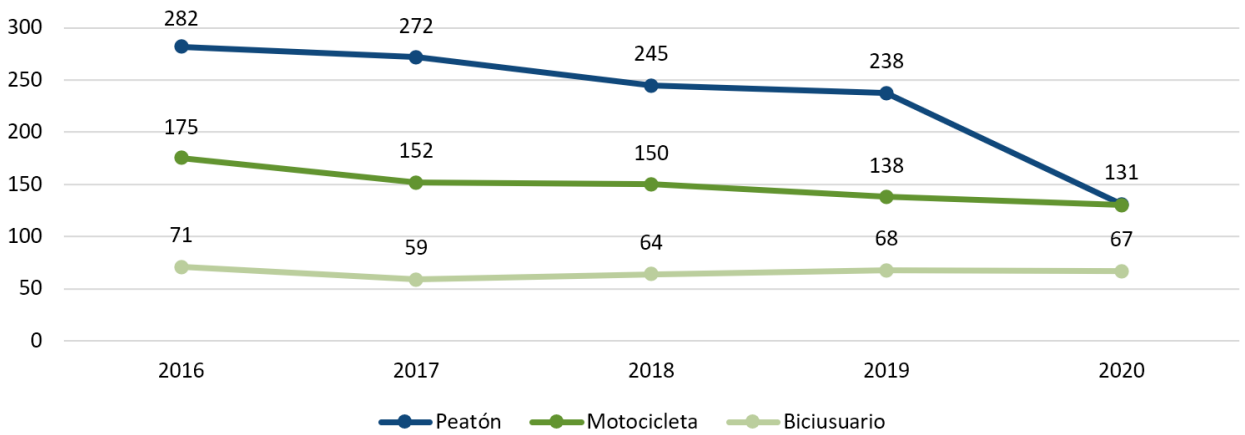
La gráfica 14 muestra la evolución del número de víctimas en siniestros viales en la ciudad entre 2010 y 2020. La ciudad continúa manteniendo una tendencia a la baja desde el año 2016 con una reducción importante para el año 2020. Se observa una reducción del 26% en el número de siniestros entre 2019 y 2020. En la gráfica 15, se observa que se mantiene la tendencia a la baja del número de víctimas fatales en siniestros viales para los usuarios peatón. No obstante,

el peatón es el actor vial con el mayor número de víctimas. En el caso de los usuarios motociclistas se observa una tendencia a la baja, no obstante, en el análisis de la gráfica 15 se brinda una descripción más detallada para este actor vial. En el caso de los bicisuarios, al número de víctimas fatales se ha mantenido estable. No obstante, en la gráfica 16 se muestra que la tendencia de víctimas de bicisuarios se encuentra en aumento en el periodo comprendido entre 2010 y 2020.

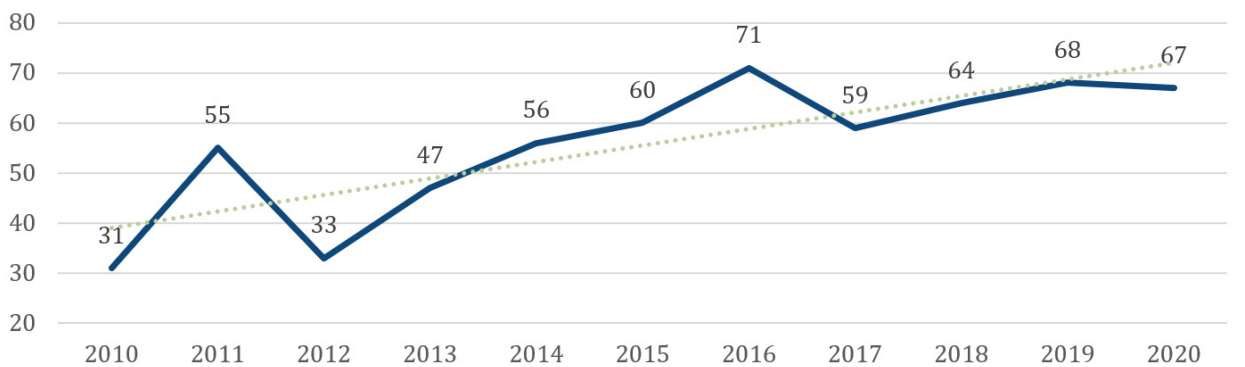
Gráfica 14.
Víctimas fatales en siniestros viales, 2010-2020



Gráfica 15.
Víctimas fatales en siniestros viales según condición en Bogotá: peatón, motociclista y bicusuario, 2016-2020



Gráfica 16.
Víctimas fatales en siniestros viales en condición de bicusuario, Bogotá 2010-2020



Fuente: (SDM, 2021b)

La grafica 17 describe la siniestralidad por actor vial en 2019 y 2020. Se observa que para el 2020 aún se mantiene un alto número de siniestros con peatones como víctimas relacio-

nadas con motocicletas y vehículos sin identificar. En el caso de los bicusuarios se observa un aumento de víctimas relacionados con motocicletas, vehículos livianos, buses y autolesiones.

Gráfica 17.
Siniestralidad por actor vial, 2019-2020

Fuente: (SDM, 2021b)
Nota: se toma la tabla incluida en el Informe de Calidad de Vida de 2019 como base, cabe anotar que el total reportado de biciusuarios como víctimas fatales para 2019 es 71, para el presente informe se toma la cifra de 68 víctimas reportadas por la SDM en 2021.

2019

		Actor involucrado ↓								
		Peatones	Bicicletas	Motocicletas	Vehículos livianos	Bus	Taxis	Transporte de carga	Autolesión	Vehículo sin identificar
Victima ↓	Peatones	0	4	84	49	49	13	15	0	24
	Ciclistas	0	0	4	7	15	7	22	8	8
	Motociclistas	3	4	6	20	24	5	25	38	13
	Acompañantes de motocicleta	0	0	0	2	6	2	8	6	7
	Conductores de transporte de público	0	0	0	0	0	0	1	0	0
	Pasajeros de transporte de público	0	0	0	0	0	0	0	5	1
	Conductores de taxi	1	0	0	1	0	0	0	0	0
	Ocupantes de vehículos livianos	0	0	0	5	0	0	5	2	3
	Ocupantes de transporte de carga	0	0	0	0	0	0	0	3	0

2020

		Actor involucrado ↓								
		Peatones	Bicicletas	Motocicletas	Vehículos livianos	Bus	Taxis	Transporte de carga	Autolesión	Vehículo sin identificar
Victima ↓	Peatones	0	1	45	21	21	7	13	0	23
	Ciclistas	1	0	6	9	16	2	20	13	0
	Motociclistas	4	3	6	22	22	6	32	35	0
	Acompañantes de motocicleta	0	0	1	3	4	1	5	7	0
	Conductores de transporte de público	0	0	0	0	1	0	0	0	0
	Pasajeros de transporte de público	0	0	1	0	0	0	0	6	0
	Conductores de taxi	0	0	0	0	0	0	0	1	0
	Ocupantes de vehículos livianos	0	0	0	2	0	0	5	7	0
	Ocupantes de transporte de carga	0	0	0	0	1	0	0	1	0

La gráfica 17 presenta la diferencia entre lo observado en 2019 y 2020 descrito en la gráfica anterior. La siniestralidad para peatones tiene una reducción en relación con los demás modos de transporte, mientras que para el caso de los biciusuarios se observan aumentos en siniestros relacionados

con otros actores viales, excepto en el caso de taxis y transporte de carga. En el caso de las víctimas motociclistas se observa un aumento en siniestros relacionados con peatones, vehículos livianos, y transporte de carga. Para los acompañantes en bicicleta se observa un aumento en siniestros relacio-

nados con otras motocicletas, con vehículos livianos, y autolesiones. En cuanto a pasajeros del transporte público se observa un aumento en siniestros relacionados con mo-

tocicletas y autolesiones. Para los ocupantes de vehículos livianos se observa un aumento en siniestros relacionados con vehículos livianos, transporte de carga y autolesiones.

Gráfica 18.
Estimación de la diferencia en siniestralidad por actor vial entre 2019 y 2020

Fuente: (SDM, 2021b)

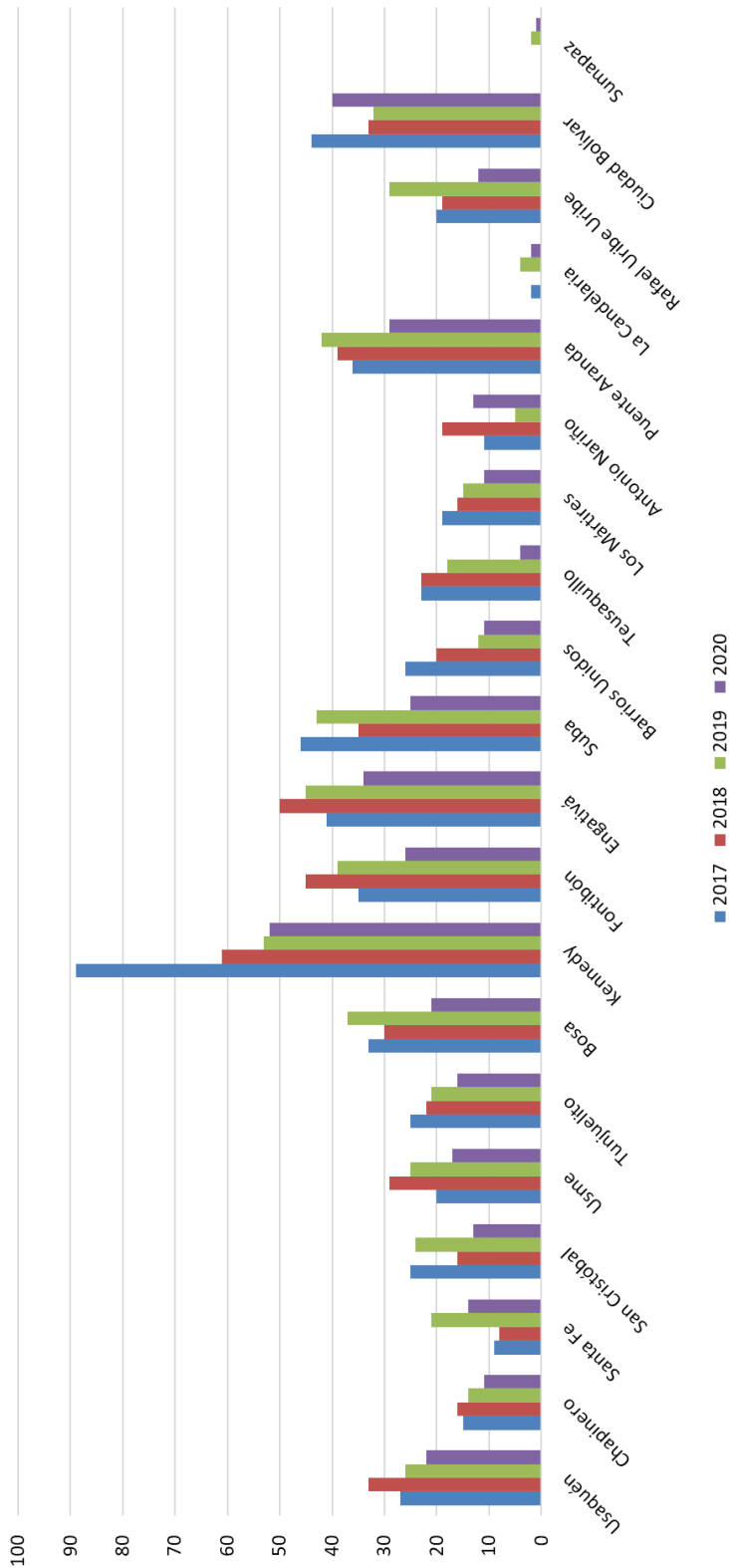
		Actor involucrado								
		Peatones	Bicicletas	Motocicletas	Vehículos livianos	Bus	Taxis	Transporte de carga	Autolesión	Vehículo sin identificar
Víctima	Peatones	0	1↓	45↓	21↓	21↓	7↓	13↓	0	23↓
	Ciclistas	1↑	0	6↑	9↑	16↑	2↓	20↓	13↑	0↓
	Motociclistas	4↑	3↓	6	22↑	22↓	6↑	32↑	35↓	0↓
	Acompañantes de motocicleta	0	0	1↑	3↑	4↓	1↓	5↓	7↑	0↓
	Conductores de transporte de público	0	0	0	0	1↑	0	0↓	0	0↓
	Pasajeros de transporte de público	0	0	1↑	0	0	0	0	6↑	0↓
	Conductores de taxi	0↓	0	0	0↓	0	0	0	1↑	0
	Ocupantes de vehículos livianos	0	0	0	2↑	0	0	5↑	7↑	0
	Ocupantes de transporte de carga	0	0	0	0↓	1↑	0	0↓	1	0↓

A nivel de localidad, se observan diferencias en el número de víctimas fatales en siniestros viales entre 2017 y 2020. En la gráfica 18 se muestran los registros de víctimas fatales por localidad, en donde se observan una tendencia a la baja en la mayoría de las localidades. Se observa una importante disminución en las localidades de Kennedy, Fontibón, Engativá y Suba, las cuales presentaban altas cifras de víctimas fatales en 2017. Entre 2019 y 2020 se observa una disminución en víctimas fatales para todas las localidades, con la excepción de las localidades de Ciudad Bolívar y Antonio Nariño que presentaron un aumento de 8 víctimas fatales en cada una. Las localidades con mayor reducción en el número

de víctimas fatales entre 2019 y 2020 son Teusaquillo, Rafael Uribe Uribe, Sumapaz y San Cristóbal.

En la gráfica 19 se muestra el mapa de localidades con el número de víctimas fatales en siniestros viales para el 2019 y 2020. En el 2019 se observa un mayor número de víctimas fatales en las localidades ubicadas al noroccidente y suroccidente de la ciudad. Aunque en 2020 se observa una disminución de este indicador, persiste el alto número en las localidades al suroccidente y sur de la ciudad. Esta diferencia en términos espaciales puede estar asociada con deficiencias en infraestructura en zonas de periferia como se describió en la sección anterior de este informe.

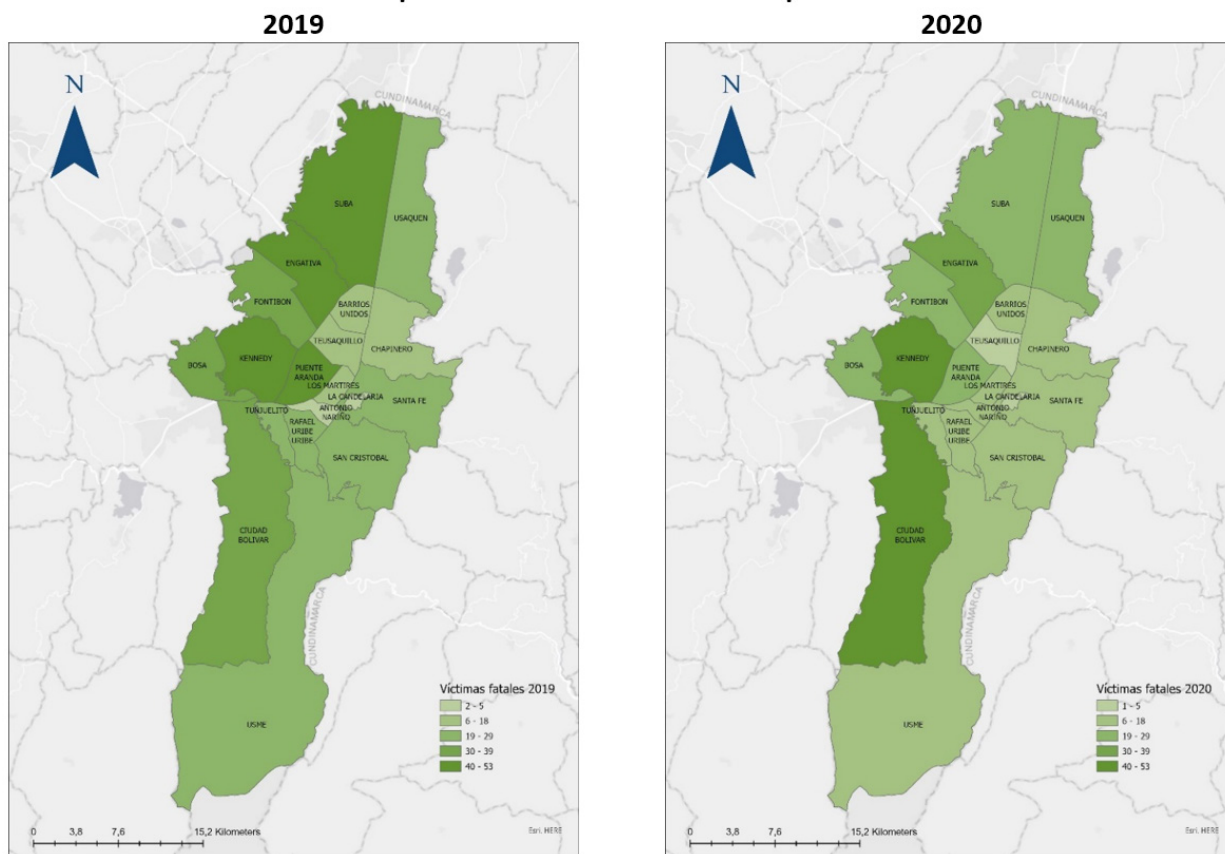
Gráfica 19. Número de víctimas fatales en siniestros viales a nivel de localidad 2017 – 2020



Fuente: (SDM, 2021b)

Gráfica 20.
Mapa número de víctimas fatales en siniestros por localidad 2019 – 2020

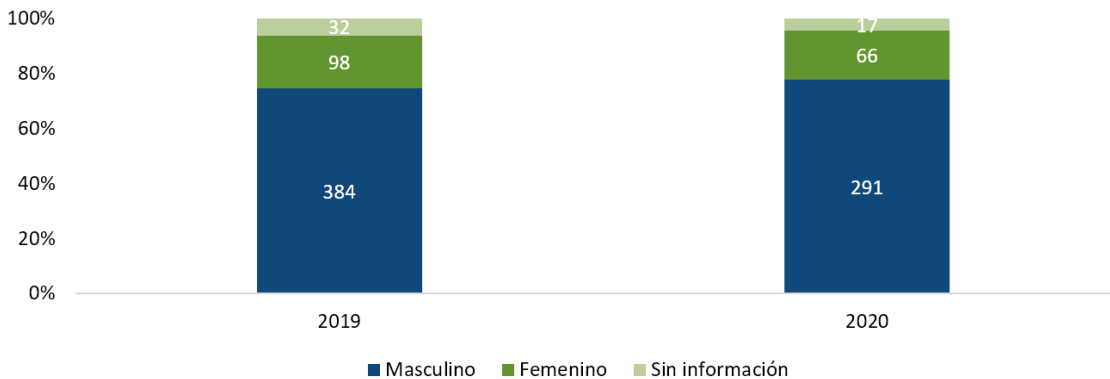
Fuente: (SDM, 2021b)



A En la gráfica 20 se muestran los niveles de siniestralidad desagregados por género y rango de edad. En cuanto a las víctimas fatales en siniestros viales desagregados por género, se observa una reducción tanto para el género femenino (-32%) como masculino (-24%). En cuanto a la diferencia entre 2019

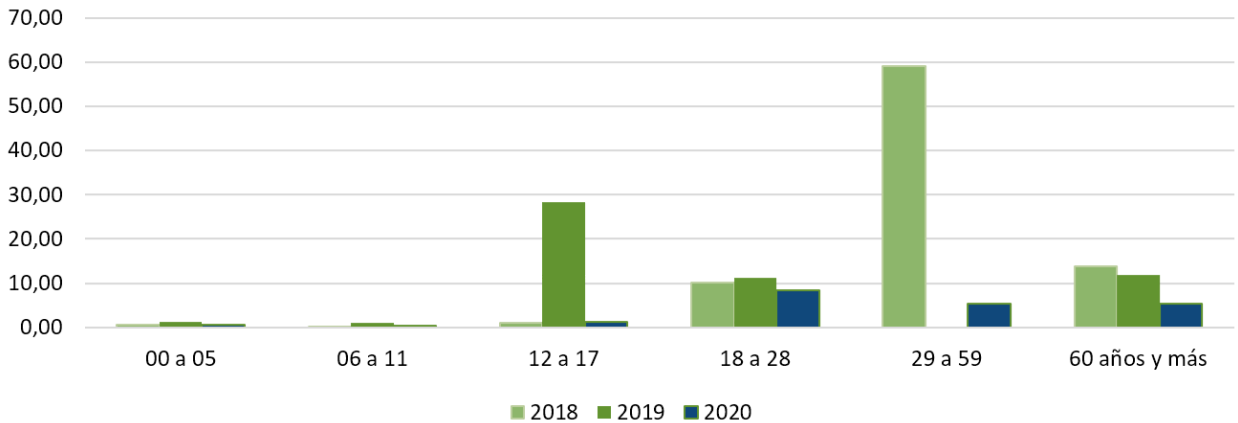
y 2020 de las víctimas fatales por rangos de edad, se observa una mayor reducción para el rango de 12 a 17 años de edad, seguido por el rango de 6 a 11 años. Sin embargo, se observa un aumento significativo de víctimas fatales para el rango de 29 a 59 años entre 2019 y 2020.

Gráfica 21.
Siniestralidad por género y rango de edad Víctimas fatales en siniestros viales por género en Bogotá, 2019 y 2020



Tasa de mortalidad por siniestros viales en Bogotá por cada 100.000 personas en cada rango de edad, 2018-2020

Fuente: (DANE, 2021; SDM, 2021b)

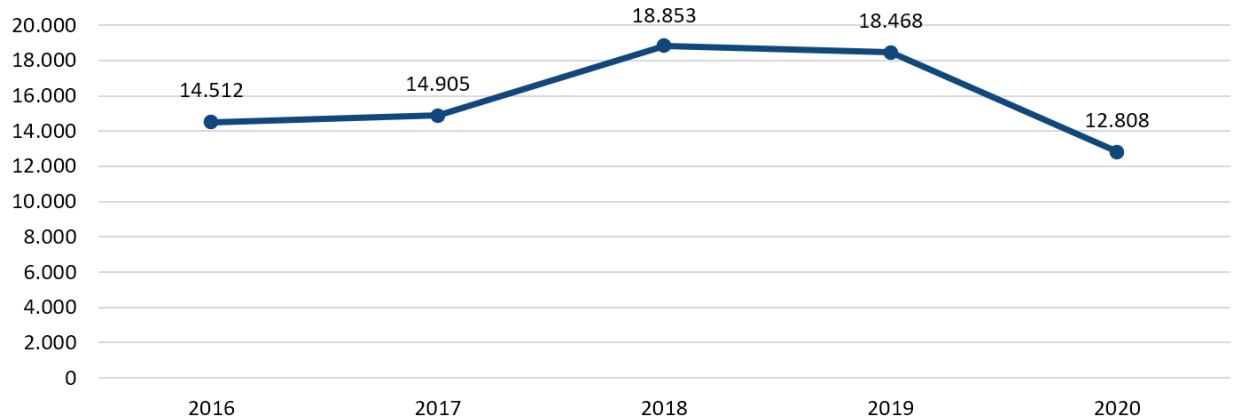


En el tema de seguridad vial, también es importante observar los datos relacionados con los lesionados en colisiones viales, como parte de los indicadores de seguimiento para

la ciudad. En la gráfica 21 se observa la tendencia del número de lesiones en colisiones entre 2016 y 2020. Se observa una disminución de lesiones del 31% entre 2019 y 2020.

Gráfica 22. Lesionados en colisiones viales en Bogotá, 2016-2020

Fuente: (SDM, 2021b)



En la gráfica 22 se incluyen la distribución de lesionados por condición, como también la desagregación de lesionados en colisiones viales entre modos de transporte y género. El mayor número de lesionados corresponde a usuarios en transporte público, seguido por motociclistas. No obstante, se observa

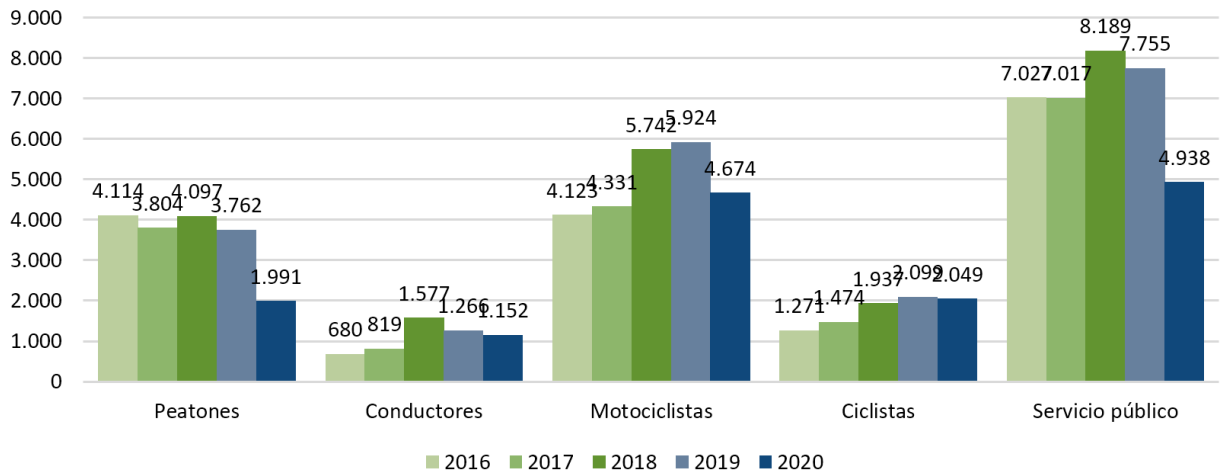
una reducción en el número de lesionados en todos los modos entre 2019 y 2020. La mayor reducción se observa en el número de lesionados peatones, seguido por los lesionados en servicio público. Los conductores son los actores con el menor número de lesionados, sin embargo, son el actor vial que

está más involucrado en colisiones viales. En cuanto al número de lesionados por modo y su distribución por género, se observa que una mayoría de lesiones del género

masculino como motociclistas, conductores y ciclistas, mientras la mayoría de lesionados del género femenino corresponden al peatón y pasajero acompañante.

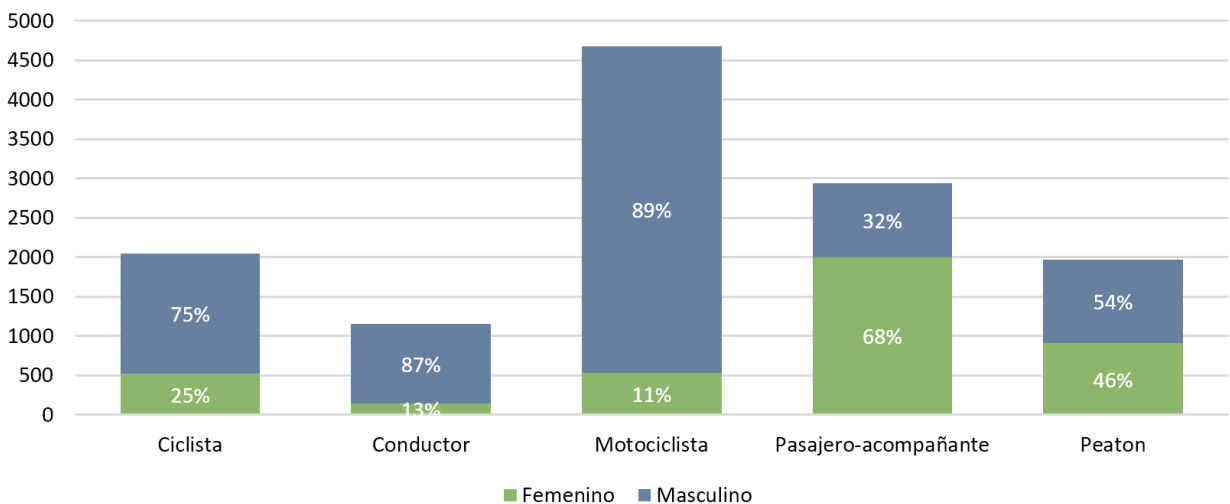
Gráfica 23.
Lesionados en colisiones viales según condición, por modo de transporte y género

Lesionados en colisiones viales según condición, Bogotá: 2016-2020



Lesionados en colisiones viales por género y modo, Bogotá 2020

Fuente: (SDM, 2021b)

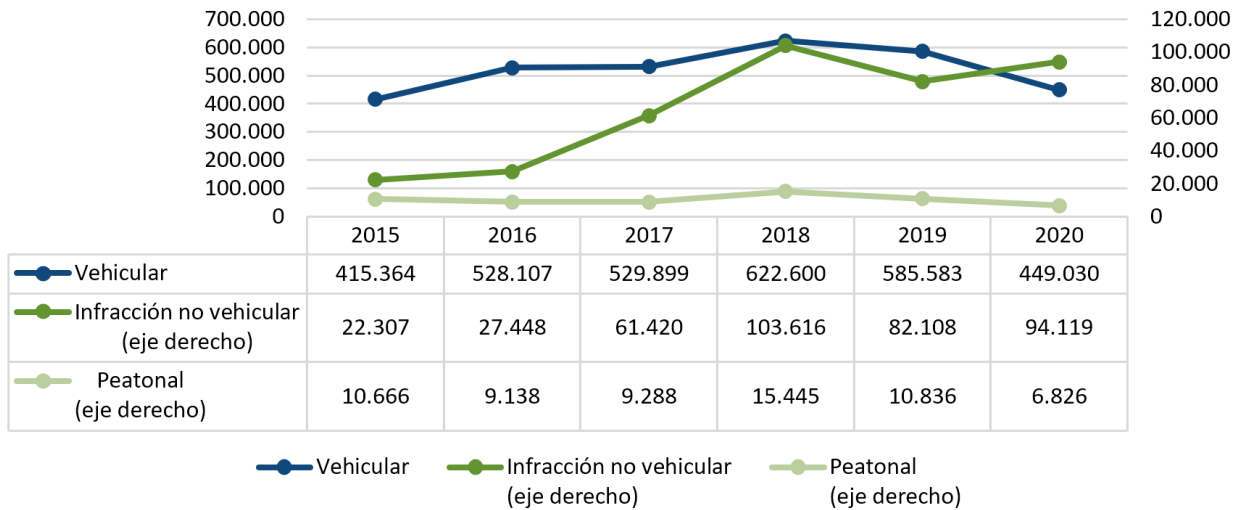


Para garantizar mejores niveles de desempeño en el tema de seguridad vial es importante el control en las vías. La grafica 23 muestra la evolución del número de comparendos tránsito en la ciudad entre 2015 y 2020. El mayor número de comparendos corresponde a infracciones vehiculares hasta el

año 2019, para el año 2020 el número de infracciones no vehiculares es mayor. Los comparendos por infracciones de peatones presentan una reducción del 37% entre 2019 y 2020. En cuanto a la tasa de comparendos a vehículos, también se observa una reducción en el número de infracciones del 23%.

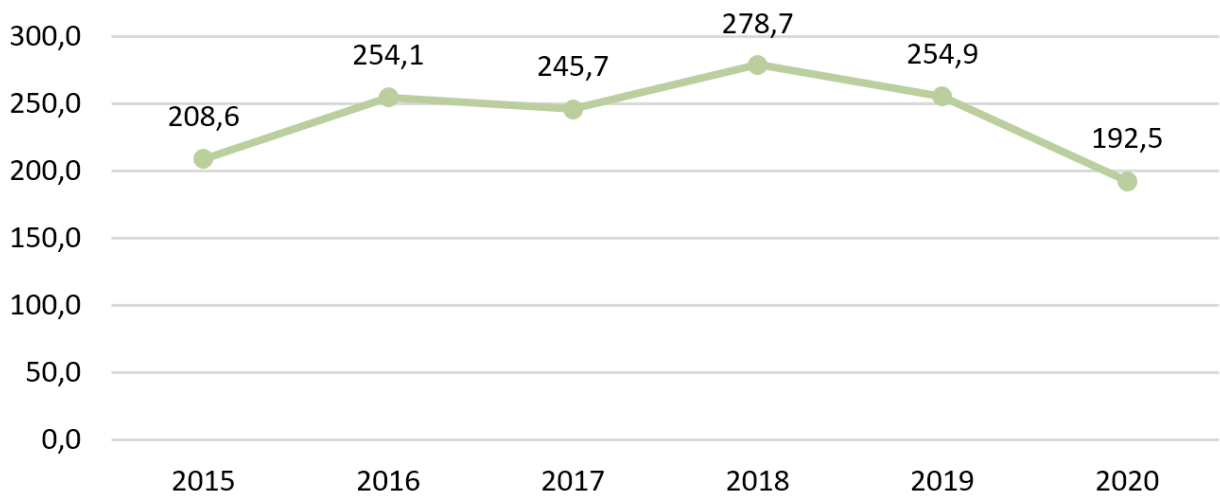
Gráfica 24.
Comparendos de tránsito en Bogotá entre 2015 y 2020

Número de comparendos de tránsito impuestos en Bogotá, 2015-2020



Tasa de comparendos a vehículos por cada 1,000 vehículos, Bogotá 2015-2020

Fuente: (SDM, 2021b)



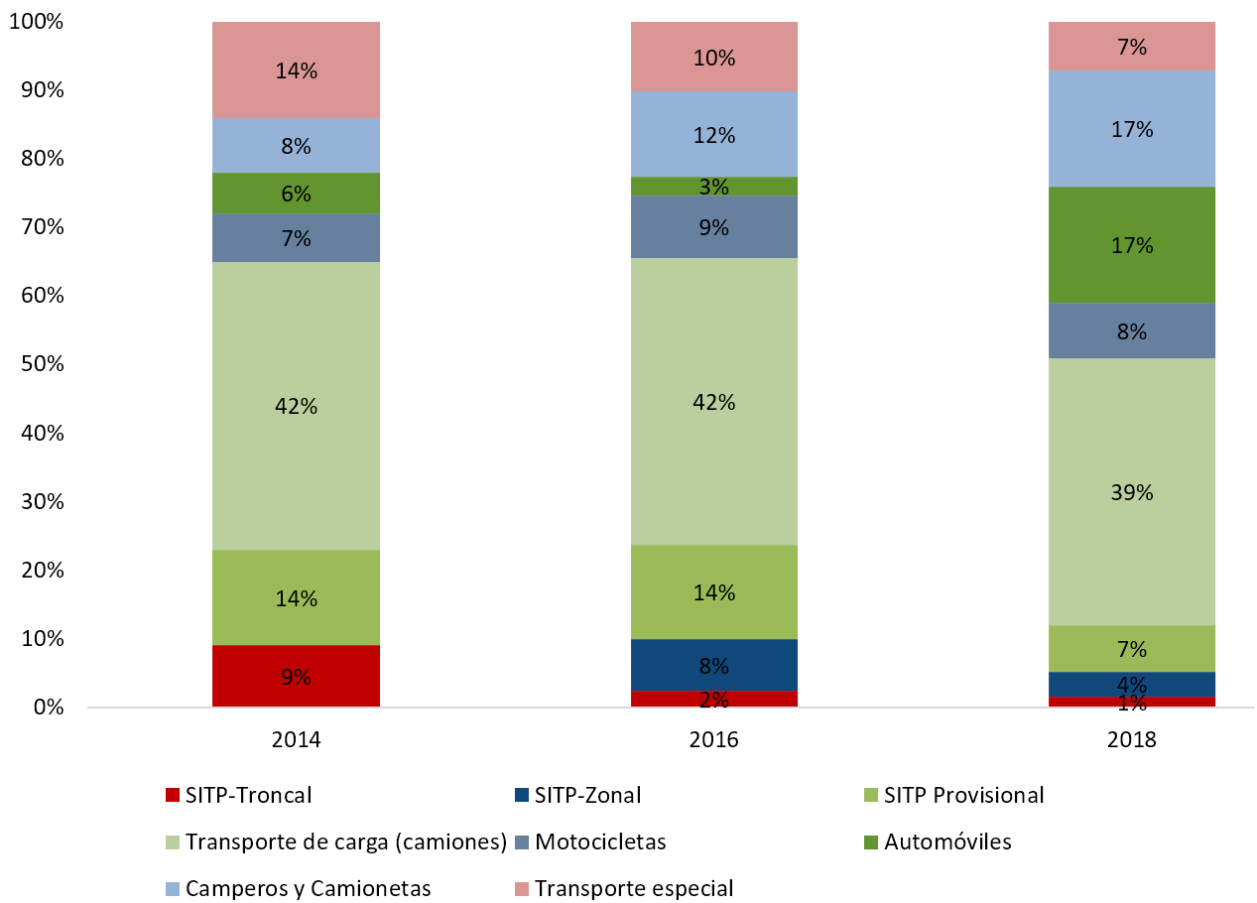
d. Calidad del aire, emisiones y flota

El sector movilidad tiene una influencia importante en la contribución de la emisión de gases en la ciudad, realizar seguimiento a indicadores de calidad del aire asociados con las emisiones de vehículos permite determinar elementos importantes para la toma de decisiones desde el sector que contribuyan con la

sostenibilidad ambiental en la ciudad. La gráfica 24 muestra la distribución porcentual de las emisiones PM10 por diferentes tipos de vehículos en Bogotá para los años 2014, 2016 y 2018. Entre 2016 y 2018, se observa una reducción en el transporte de carga, el sistema provisional de transporte público convencional y el transporte especial. Sin embargo, se observa un aumento de emisiones por parte de camperos, camionetas y automóviles.

Gráfica 25.
Emisiones PM10
por fuente de
vehículo, Bogotá
2016 y 2018

Fuente: (SDA, 2021)

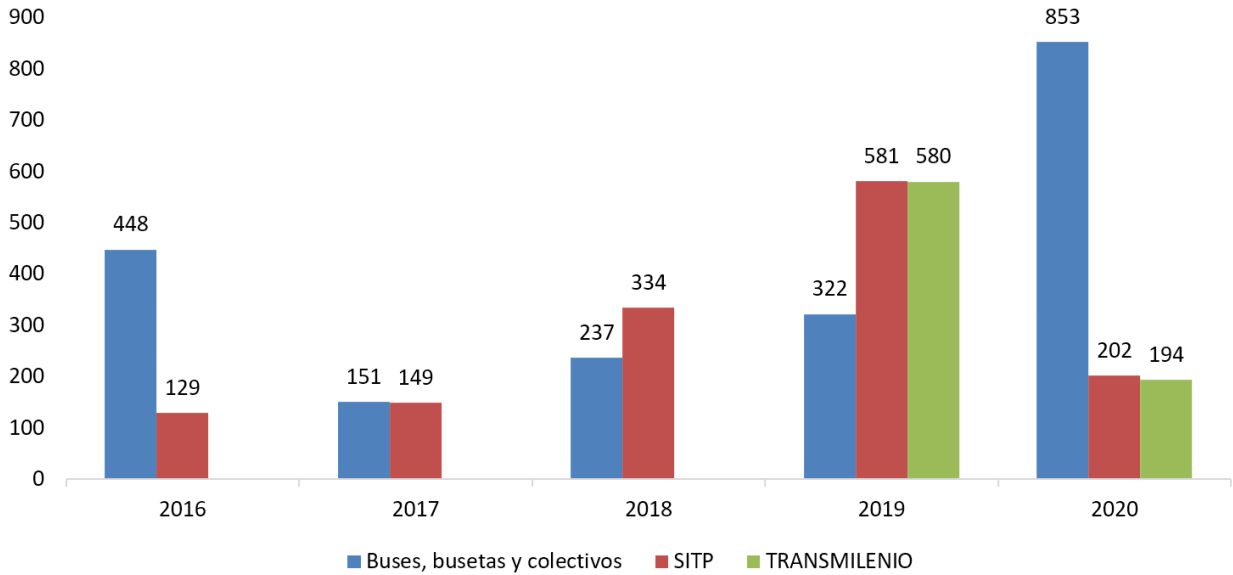


La renovación de flota constituye una medida importante en el proceso de reducción en las emisiones por parte del sector. En la gráfica se observa que para el 2020 el mayor número de vehículos que han salido de circulación o que han sido chatarrizados corresponde a buses, buse-

tas y colectivos. Aunque en 2020 la reducción en el SITP y Transmilenio no es tan alto como en 2019, el acumulado del total de flota que ha salido de circulación entre 2015 y 2020 para el SITP corresponde a 1395 y en el sistema Transmilenio un total de 774.

Gráfica 26.
Número de buses, busetas y colectivos que han salido de circulación/ chatarrizados entre 2016 y 2020

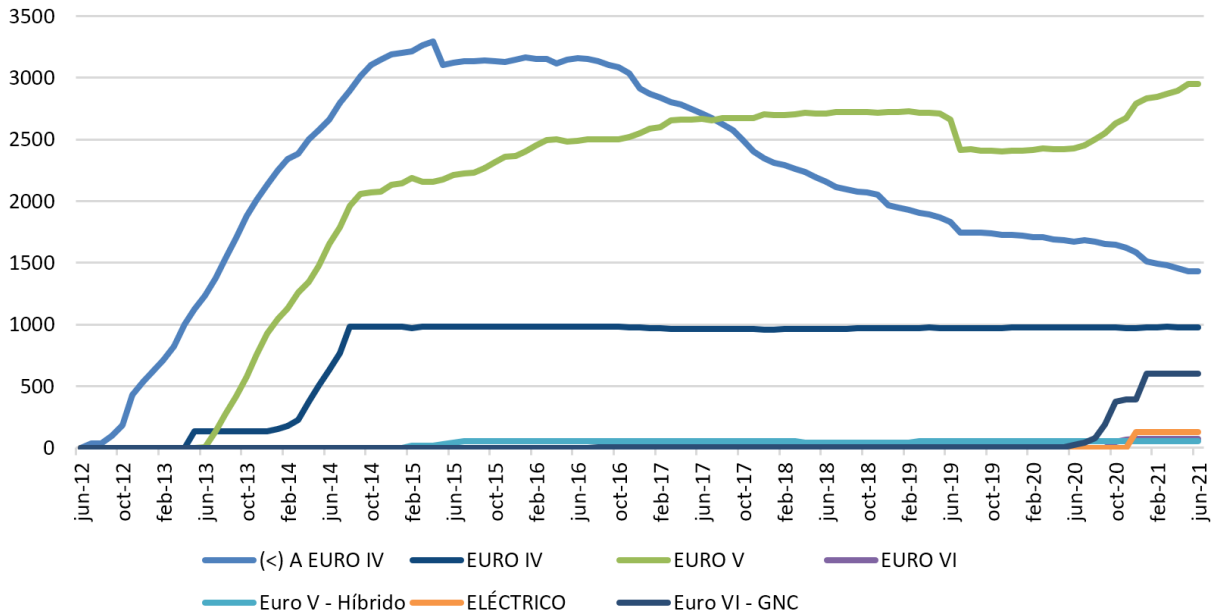
Fuente: (SDM, 2021b)



La renovación de flota constituye otra medida importante para contribuir en la reducción de emisiones por parte del sector; especialmente la incorporación de flota con tecnologías más limpias. En la gráfica 27 se describe el proceso de vinculación de flota por tipo de tecnología vinculada al componente zonal entre 2012 y 2021. La tecnología EURO IV tuvo un mayor número de vincula-

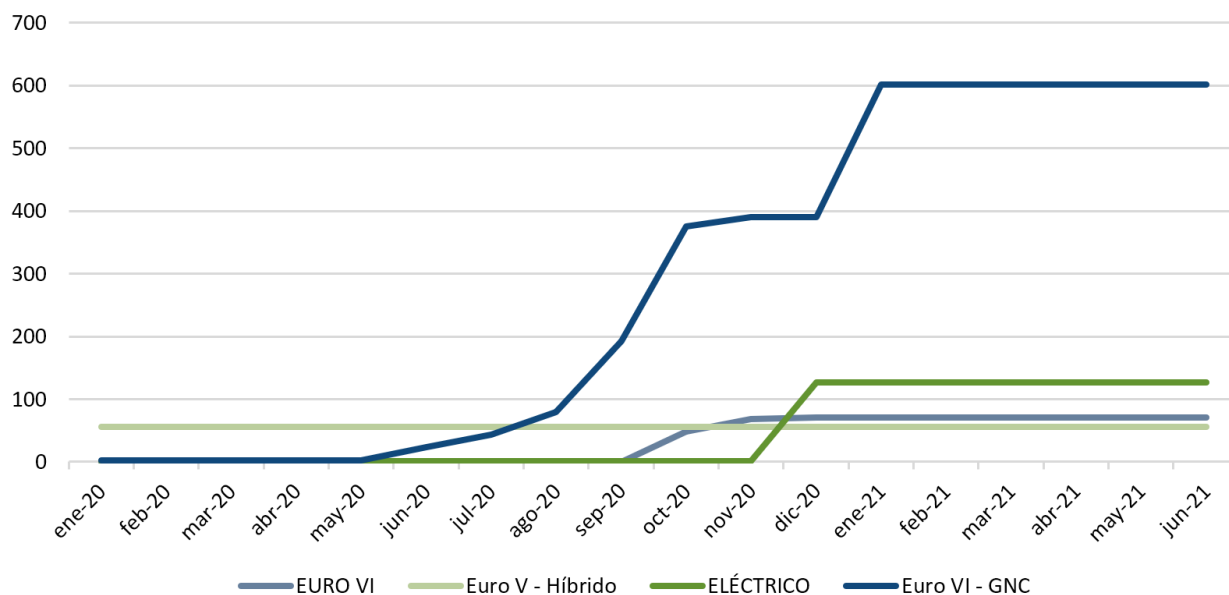
ción de flota entre 2014 y 2016, mientras que la tecnología EURO V presente un aumento desde el 2014, con un leve aumento entre 2020 y 2021. La grafica 28 brinda un poco más de detalle sobre este proceso entre 2020 y 2021. Se observa que la vinculación de flota EURO VI tuvo un aumento importante en 2020 alcanzando 601 unidades, mientras que la flota eléctrica alcanzó 127 unidades.

Gráfica 27.
Flota zonal vinculada por tecnología en Bogotá, 2012 - 2021



Gráfica 28.
Flota zonal vinculada por tecnología en Bogotá, 2020 – 2021

Fuente: (TM, 2021)

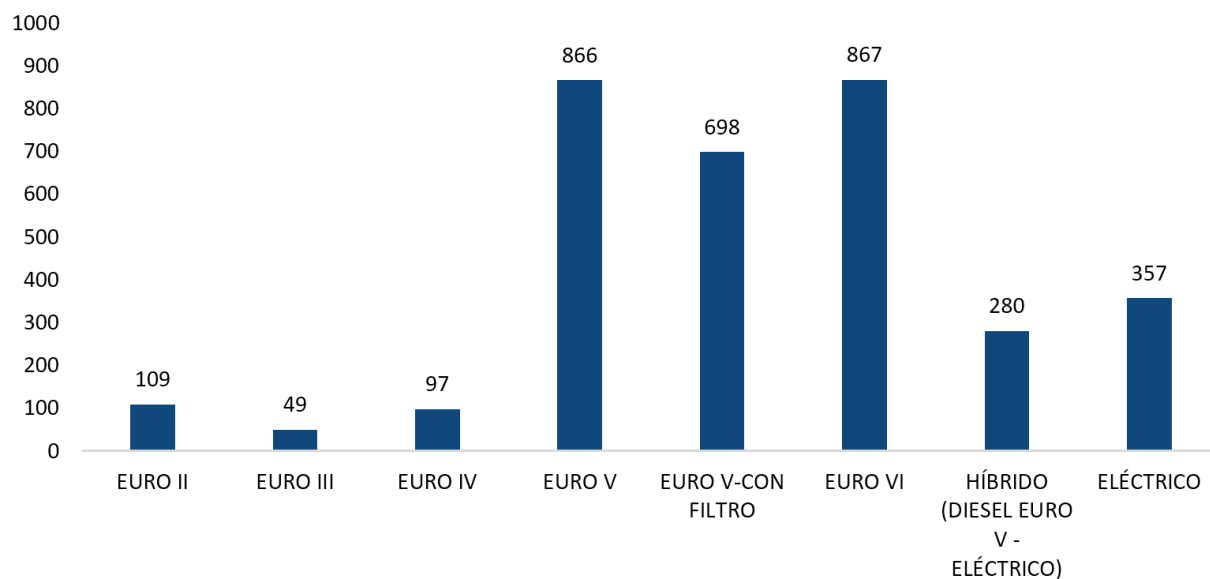


La grafica 29 muestra la flota de buses vinculada al componente troncal en la actualidad por tipo de tecnología. El mayor número de buses corresponde a la tecnología EURO VI, seguido por el número

de buses con tecnología EURO V y EURO V con filtro. Actualmente, el componente troncal cuenta con 357 buses eléctricos y 280 con tecnología híbrida (diésel, EURO V y Eléctrico).

Gráfica 29.
Flota de buses vinculada al componente troncal y tecnología en 2021

Fuente: (SDM, 2021b)



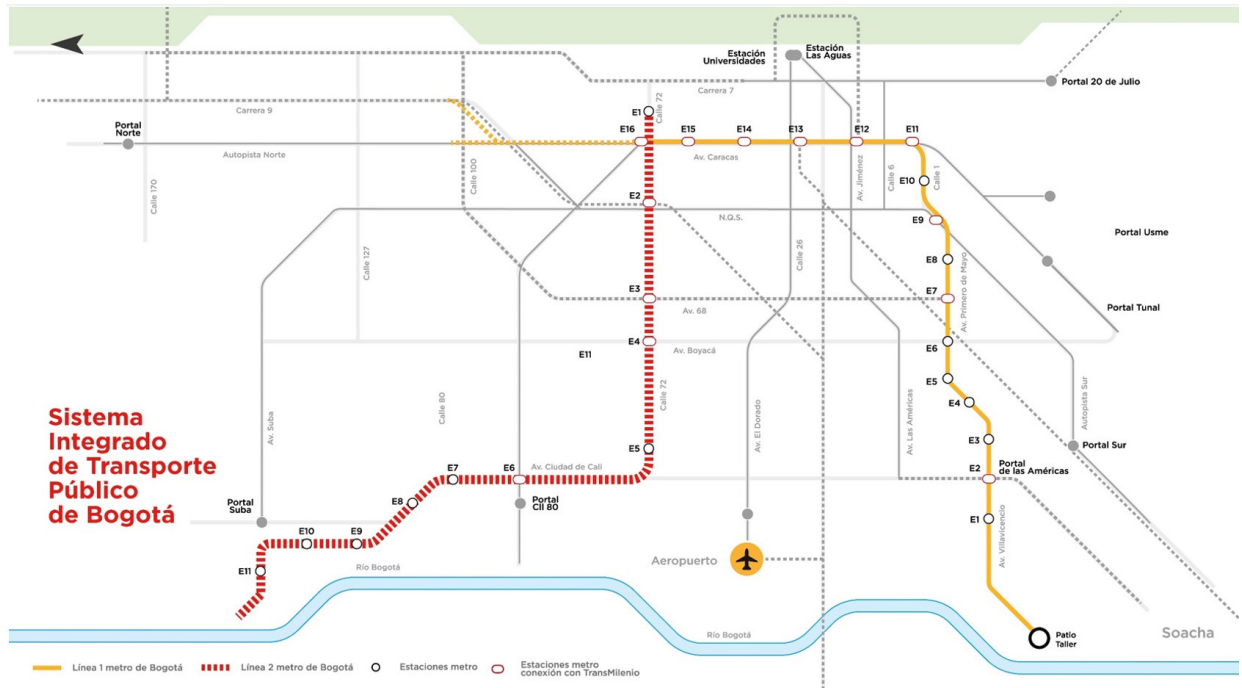
e. Primera Línea del Metro de Bogotá PLMB

El proyecto de la Primera Línea del Metro de Bogotá constituye uno de los proyectos de infraestructura de transporte masivo más importantes en la historia de la ciudad, de manera que en este informe se incluye información que permita iniciar un proceso de seguimiento para una de las obras que marcará la agenda de la ciudad en las próximas décadas. En la gráfica 30 se muestra el trazado de la PLMB en sus fases 1 y 2. La primera fase con una longitud de 23.96 km se estructura a través de un viaducto elevado con un trazado en “L” desde el suroccidente de la ciudad, continua

a lo largo de la Av. Primero de Mayo para continuar su trazado por la calle 1 hasta alcanzar la Av. Caracas en donde realiza un giro para continuar hacia el norte a lo largo de la actual troncal de Transmilenio hasta la calle 72. La segunda fase recientemente anunciada por la administración distrital con una longitud aproximada de 15.8 km, parte de la calle 72 con Av. Caracas rumbo a occidente a lo largo de la calle 72 hasta la altura de la Av. Ciudad de Cali para luego dar un giro hacia el norte hacia la localidad de Suba. De esta forma se adopta la forma de herradura planteadas desde la década de los noventa en el Plan Maestro de Transporte Urbano formulado por la agencia JICA (JICA, 1996).

Gráfica 30. Trazado de la PLMB fases 1 y 2, Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá

Fuente: (EMB, 2021)

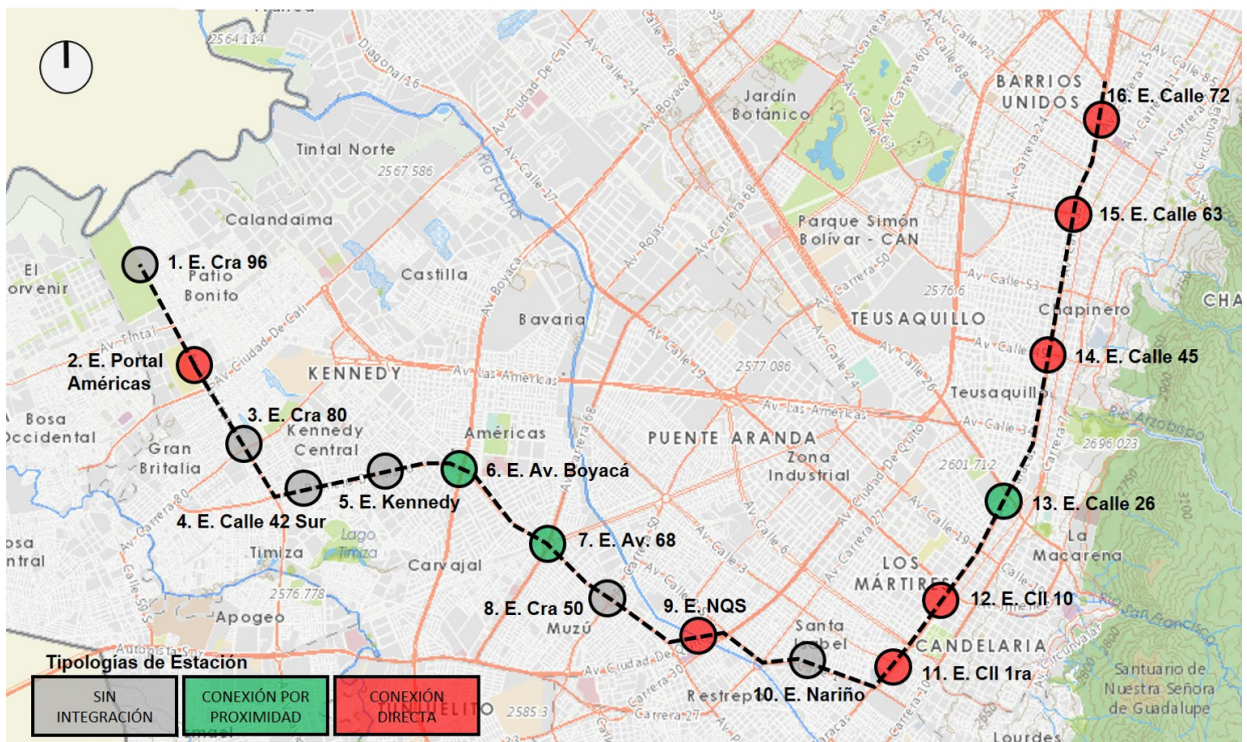


En la gráfica 31 se observa el trazado de la fase 1 de la PLMB con la localización de las estaciones y su tipología en cuanto a la integración con el sistema Transmilenio. La fase 1 cuenta con 16 estaciones de las cuales se tiene previsto que 12 tengan edificios laterales de acceso. Se estima una distancia promedio de 1,4km entre cada estación. Al inicio de la operación, se estima que 24 trenes estarán en operación durante la hora pico, es decir un tren cada 2 minutos y medio. En el

largo plazo, se estima que el sistema podría operar con 40 trenes en una hora, es decir un tren cada minuto y medio. Se espera que la velocidad comercial del sistema sea de 43km/h. Como se muestra en la gráfica 32, el proyecto incorpora tres tipos de estaciones, tipo mezzanine que no tienen integración con TM, las sencillas que tienen integración por proximidad y las de interconexión que tienen completa integración al tener una estación de TM debajo del viaducto.

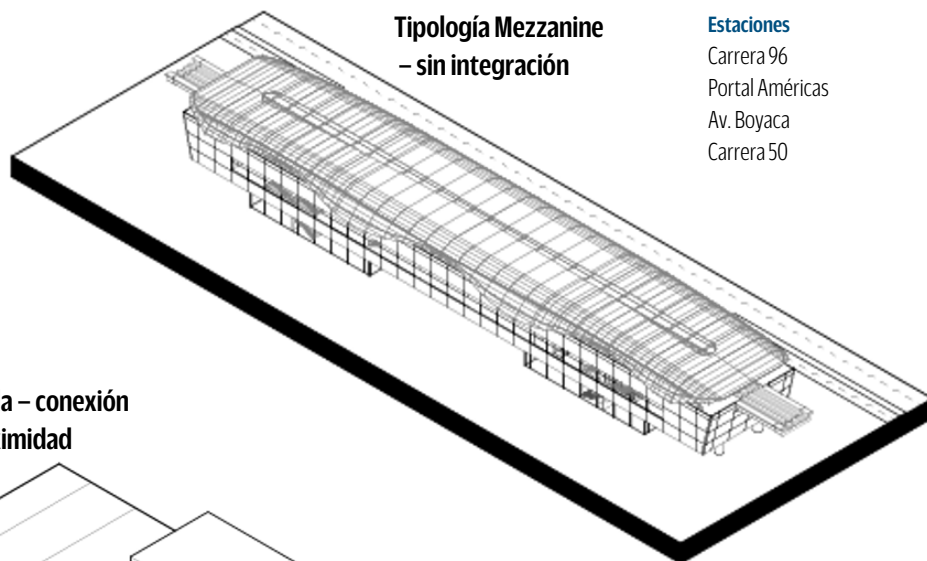
Gráfica 31.
Mapa trazado PLMB Fase 1

Fuente: (EMB, 2021)



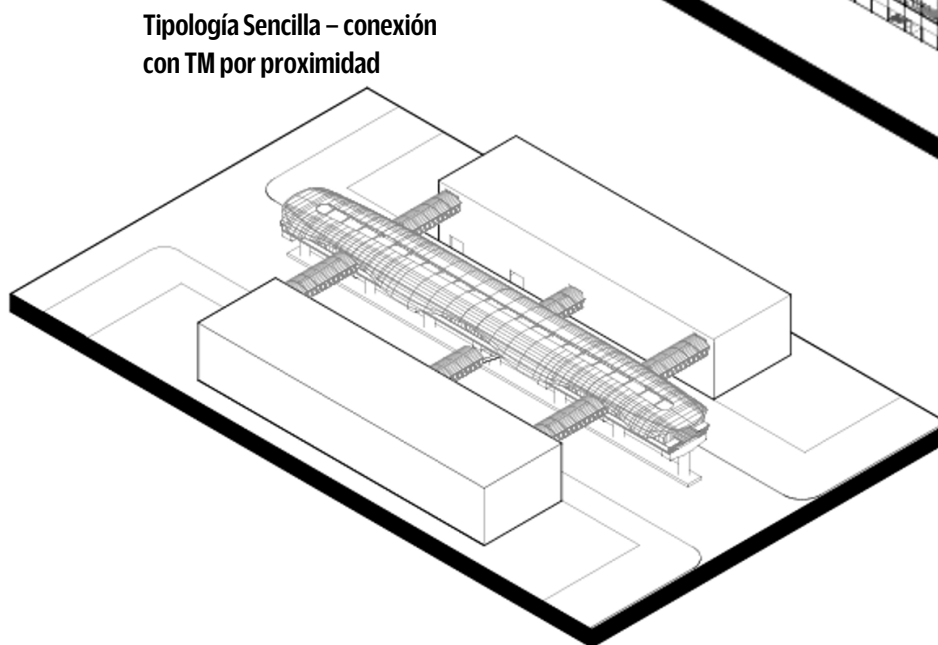
Gráfica 32.
Tipologías de
estaciones PLMB

Fuente: (EMB, 2021)



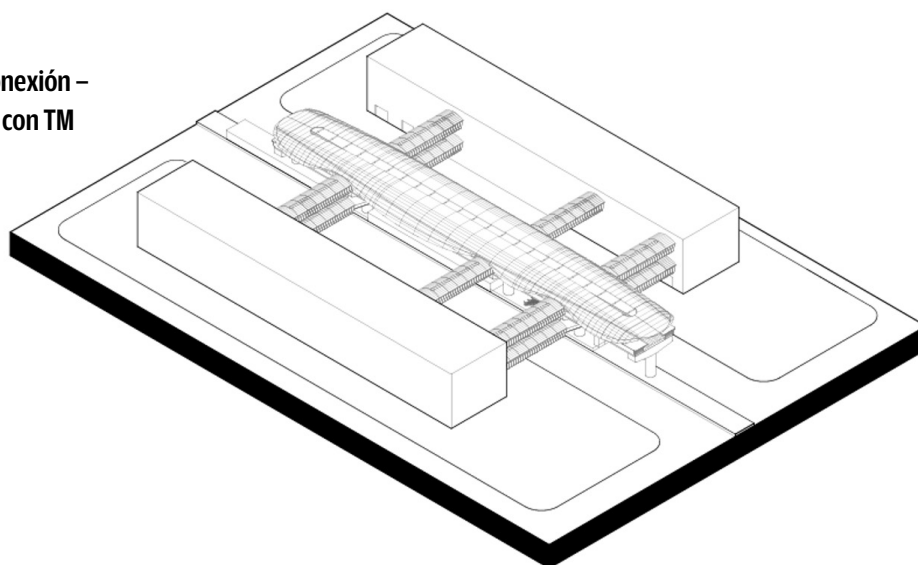
**Tipología Mezzanine
– sin integración**

Estaciones
Carrera 96
Portal Américas
Av. Boyaca
Carrera 50



**Tipología Sencilla – conexión
con TM por proximidad**

Estaciones
Carrera 80
Calle 42 Sur
Kennedy
Nariño
Calle 26



**Tipología Interconexión –
conexión directa con TM**

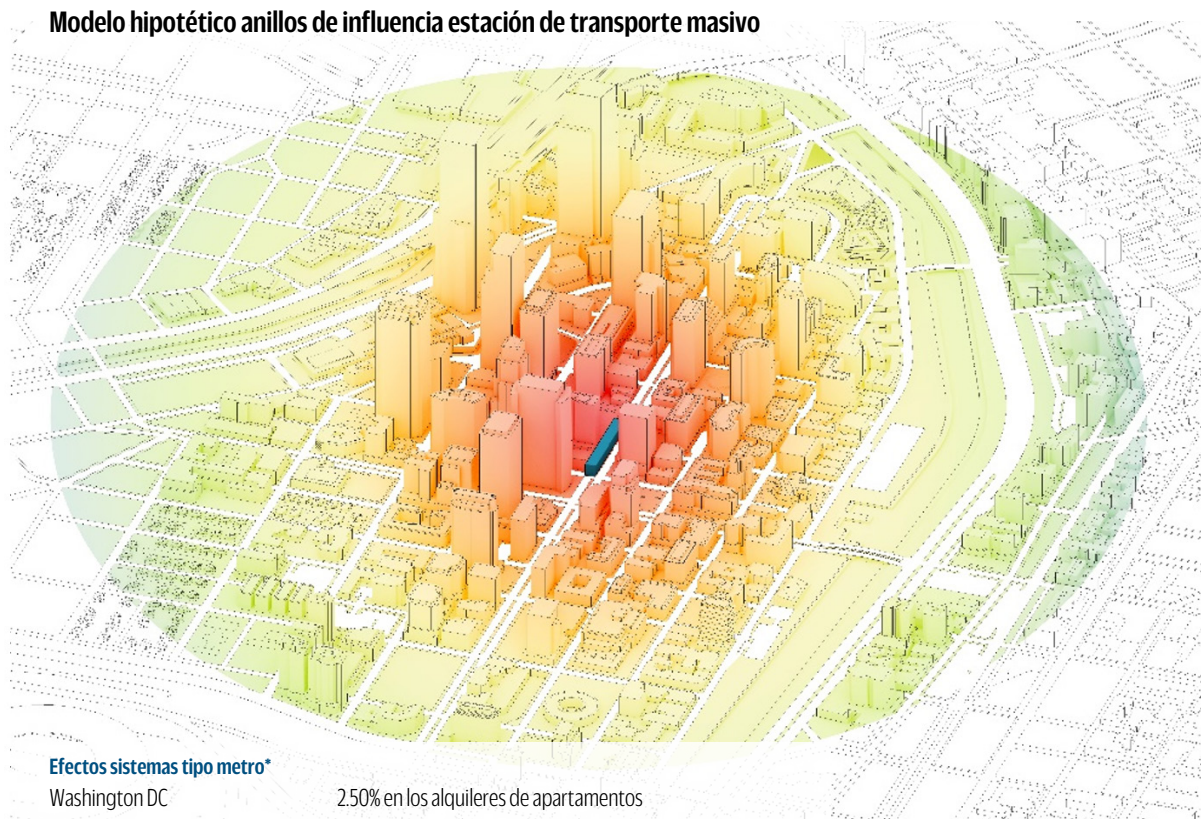
Estaciones
NQS
Calle 1ª
Calle 10
Calle 45
Calle 63
Calle 72

El entorno de las futuras estaciones constituye una oportunidad para que la ciudad pueda promover un desarrollo urbano más sostenible aprovechando mecanismos como la captura de valor y vivienda inclusiva en el marco de concepto DOT (CONPES, 2020). Los procesos de revitalización urbana en el entorno de las estaciones pueden aprovechar el beneficio de accesibilidad generado por la inversión de la PLMB a través de mecanismos e instrumentos de planificación urbana que promuevan formas urbanas más compactas e inclusivas en el entorno de las

futuras estaciones. La literatura sugiere que los sistemas tipo metro pueden aumentar los precios del suelo en sus áreas de influencia, como también pueden existir efectos de anticipación en cuanto al aumento de los precios de inmuebles en zonas aledañas a las estaciones. Es importante que la ciudad promueva mecanismos de captura de valor asociados a estos cambios de la estructura espacial urbana, como también defina instrumentos que permitan promover la generación de vivienda para grupos de bajos ingresos en el área de influencia de la PLMB.

Gráfica 33.
Estaciones de transporte masivo y efectos en la estructura espacial urbana

Fuente imagen: (Hurtado & Vergel-Tovar, 2021) adaptado de (Suzuki, Cervero, & Luchi, 2013) * En la literatura existe evidencia acerca de los efectos de las inversiones de transporte masivo en la estructura espacial urbana.



Efectos sistemas tipo metro*

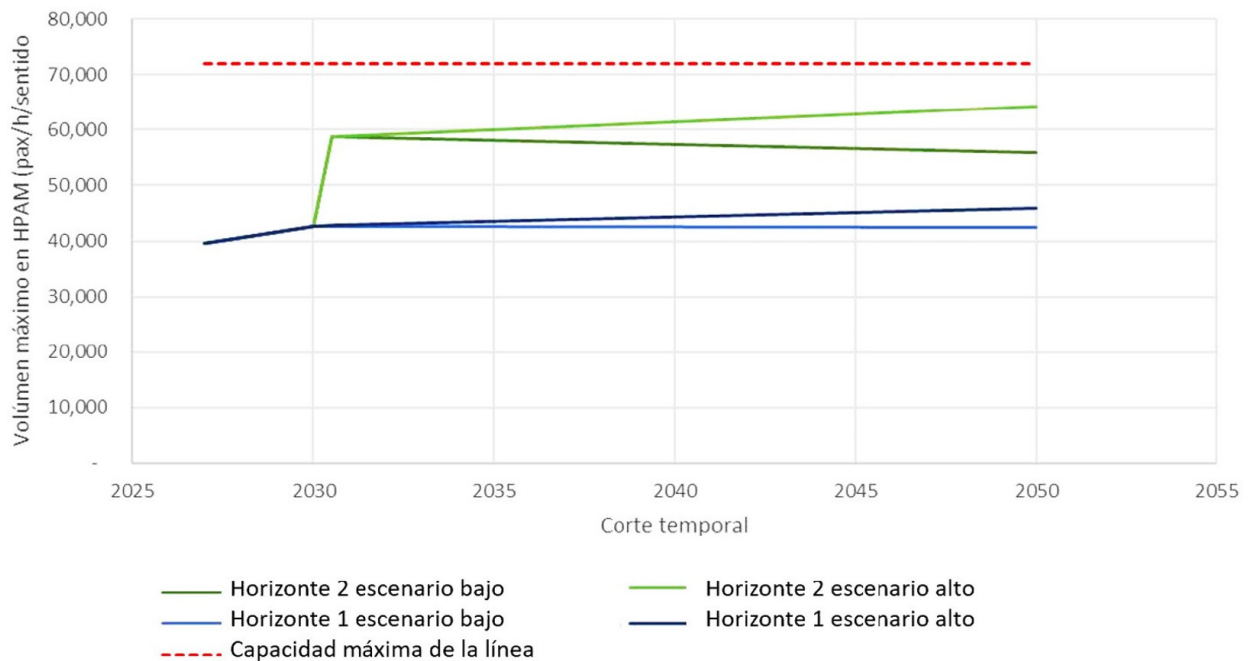
Washington DC	2.50% en los alquileres de apartamentos
BART, California	Aumento de US\$2.39 por cada metro más cerca
Chicago	Aumentos del 17% en zonas de uso residencial
Ciudad de Nueva York	Precio declina USD\$75 por cada metro más lejos de las estaciones
Seúl, Corea del Sur	Aumentos del 8.9% dentro de un 1km de distancia a la estación
Londres	Aumento precios de las viviendas por 9.3% áreas servidas por transporte masivo
Madrid	Precios viviendas 2.18%-3.18% más bajos si no tienen acceso a transporte masivo
Santiago de Chile	Aumentos entre 3.1% y 5.5% en precios de apartamentos, variaciones en función distancia a estación
Sao Paulo	Aumento del 0.26% en densidad edificatoria por cada 1% en aumento de la red de transporte masivo
Buenos Aires	Efecto no lineal precio viviendas, cambios de -5% en 200mts y cambios de 3.6% entre 200 y 600mts

El proyecto de la PLMB tiene una demanda estimada de 480.000 pasajeros en un día hábil para el año 2028, al inicio de las operaciones comerciales de la primera fase de la línea, y se estima que se tendrá un volumen máximo de 40.000 pasajeros hora sentido en el horario de máxima demanda. La gráfica 34 describe los escenarios de demanda de la PLMB en cuanto a los volúmenes de pasajeros hora sentido. El horizonte 1 corresponde al escenario de demanda de la PLMB en su primera fase, mientras que el horizonte 2 corresponde a las esti-

maciones de demanda teniendo en cuenta la entrada en operación de la fase 2 con la extensión a las localidades de Engativá y Suba. Las proyecciones sugieren que para el horizonte 1 las estimaciones se encuentran entre 40.000 y 50.000 pasajeros hora sentido, mientras que para el horizonte 2 escenario bajo las estimaciones se encuentran entre 50.000 y 60.000 pasajeros hora sentido, mientras que para el horizonte 2 escenario alto al corte del año 2050 se estiman aproximadamente 65.000 pasajeros hora sentido.

Gráfica 34.
Proyección de volumen máximo de pasajeros para la PLMB

Fuente: (EMB, 2021)



En el presente informe se desarrolla una primera propuesta de indicadores de seguimiento para el proyecto de la PLMB. En la tabla 1 se describen los indicadores iniciales de seguimiento, los cuales se enfocan principalmente en tres componentes. Primero, los

indicadores que brindan seguimiento al desempeño de la PLMB en cuanto a la demanda, luego un grupo de indicadores asociados con los costos del proyecto por kilómetro, y finalmente una serie de indicadores asociados con la generación de espacio público.

Tabla 1.
Propuesta inicial
de indicadores de
seguimiento

Indicador	Descripción	2020 (Estimaciones)
IPK	Índice de pasajeros por kilómetro	37
Demanda fase 1	Pasajeros hora sentido	40.000 (año 2028)
Demanda fases y 2	Pasajeros hora sentido	Por definir
Costo por km	CAPEX y costos de financiación por km (US\$ millón por km)	\$291.253.499
CAPEX*	Costos de capital por km (US\$ millón por km)	\$168.839.603
Costo infraestructura**	Costos de infraestructura por km (US\$ millón por km)	\$83.402.988
Generación de espacio público	Número de metros cuadrados generados	94.856 m2
Generación ciclorutas	Kilómetros lineales de ciclorutas generados	19km
Aumento en precios del suelo e inmuebles, avalúos catastrales	Aumento en precios del suelo y de inmuebles, avalúos catastrales (COP y cambios porcentuales)	Pendiente

Fuente: (EMB, 2021). Nota: la información de la columna 2020 estimaciones corresponde a información suministrada por la Empresa Metro de Bogotá. *CAPEX incluye obra civil, sistemas ferroviarios, y material rodante, traslado anticipado de redes, gestión social y predial, y los costos de gerencia e interventoría. **Costo de infraestructura incluye viaducto 23,96km, 16 estaciones y 28 edificios de acceso, reconfiguración completa de los corredores viales por donde pasa el metro 22,2 km, renovación de 1,3 millones de metros cuadrados de espacio público (estas áreas incluyen andenes, separadores, parques, ciclorutas y vías), generación de 94.856 m2 nuevos de espacio público, generación de cicloruta bajo el viaducto (13 km en el tramo occidental) y cicloruta lateral en la Av. Caracas (6 km), construcción Patio Taller, construcción nuevo Monumento a Los Héroes, Museo del Bicentenario y espacio público.

III. Metas del Plan Distrital de Desarrollo en el sector movilidad

Para el proceso de seguimiento a los indicadores del Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024 aprobado mediante Acuerdo No. 761 de 2020 por el Concejo de Bogotá, se realizó la selección de 10 indicadores relacionados directamente con el sector movilidad. En la tabla 3 se presentan los indicadores seleccionados, incluyendo una descripción de la medición, la línea base establecida en el Plan como también un ejercicio de revisión del avance en cada uno de ellos.

El primer indicador se enfoca en medir el aumento en un 20% la oferta de transporte público del SITP, según los datos suministrados por Transmilenio, en 2019 se contaba con 8191 buses mientras que en 2020 se cuenta con 9159, de manera que el avance en esta meta es del 11%, representados por el aumento en 968 buses en la ciudad. El segundo indicador consiste en la formulación e implementación de una estrategia integral para mejorar la calidad del transporte público urbano regional, según información suministrada por la Secretaría de Movilidad, se avanza en varios aspectos para la formulación de dicha estrategia, entre los cuales se destaca el proceso de actualización del Sistema Integrado de Información sobre Movilidad Urbano Regional, mientras que la ciudad ha suscrito

convenios para mejorar su conectividad tanto en el borde oriental como occidental.

El tercer indicador se enfoca en los avances de la red de metro, conformada por el Tramo I de la primera línea del metro de Bogotá y la extensión de la Fase II hasta Suba y Engativá, teniendo en cuenta que la actual administración se encuentra avanzando en la construcción de la fase 1 de la PLMB, mientras que ya anunció el trazado de la fase 2 con apoyo del gobierno nacional, se considera que se ha logrado un avance del 16.57% en la fase 1. el cual corresponde al de un año del periodo de la actual administración distrital, mientras que para la fase 2 aún no se cuenta con información sobre el proceso de contratación. El cuarto indicador tiene como propósito avanzar en el 60% de la construcción del cable aéreo de San Cristóbal y estructuración de otros dos cables, proceso para el cual aún no se cuenta con información sobre los avances en la estructuración de los proyectos de cables aéreos en la ciudad. El quinto indicador se enfoca en la definición e implementación de un instrumento para la medición y seguimiento de la experiencia del usuario y del prestador del servicio en el transporte público individual, ejercicio que se encuentra en este momento en proceso por parte de la

administración distrital, de manera que no se cuenta todavía con un porcentaje de avance.

El sexto indicador busca medir el aumento en un 50% los viajes en bicicleta a través de la implementación de la política pública de la bicicleta, según los datos de la Encuesta Mi Voz Mi Ciudad, para la muestra de la fase I el 8% de los participantes expresaron ser usuarios de la bicicleta, mientras que para la muestra de la fase II el 14% de los participantes manifestaron ser usuarios de la bicicleta. En ese orden de ideas, se podría inferir que en la medida en que la ciudad mantenga la oferta de cicloinfraestructura y su respectivo mantenimiento, es posible que se mantenga el aumento de usuarios en bicicleta en la ciudad en relación con la línea base del 7% que se sustenta en la Encuesta de Movilidad de 2019. El séptimo indicador busca medir la implementación de 5.000 cupos de cicloparqueaderos, según información suministrada por la administración distrital en este momento la Secretaría de Movilidad se entran trabajando en la implementación de estos nuevos cupos de cicloparqueaderos. El octavo indicador busca medir la gestión de la implementa-

ción de un sistema de bicicletas públicas, la administración distrital reporta que el pasado mes de febrero de 2021 se concluyó el estudio de consultoría para la estructuración técnica, legal y financiera del sistema de bicicletas compartidas.

El noveno indicador busca tiene como propósito la reducción en un 20% el número de víctimas fatales por siniestros viales para cada uno de los actores de la vía. Este indicador está relacionado con las recomendaciones de indicadores que realizó el Programa Bogotá Como Vamos en su Informe de Calidad de vida de 2019. Según los datos suministrados por la administración distrital se cuenta con un avance para cada actor vial como se describe a continuación: Peatones (144%), Ciclistas (85%), Motociclistas (104%), y Pasajeros (71%). El décimo indicador busca medir la construcción de 280 km de cicloinfraestructura de la ciudad, con una línea base de 550km y una meta a 2024 de 830km construidos, según la información suministrada por la administración distrital, se cuenta actualmente con 584km de ciclorutas construidos, de manera que el avance en esta meta es del 12%.

Tabla 2. Tabla seguimiento indicadores Plan Desarrollo Distrital 2020- 2024

No.	Meta	Indicador	Línea base	Fuente línea base	Meta 2024	Avance 2020	Porcentaje de avance
1	Aumentar en 20% la oferta de transporte público del SITP	Buses/sillas del SITP	8618 buses equivalentes a 834771 sillas	Transmilenio, 2019	Aumentar en 20% la oferta	968	11%
2	Formular e implementar una estrategia integral para mejorar la calidad del transporte público urbano regional	Estrategia implementada para mejorar la calidad del transporte público urbano regional	0	SDM 2019	1	Proceso	0
3	La red de metro, conformada por el Tramo I de la primera línea del metro de Bogotá y la extensión de la Fase II hasta Suba y Engativá.	Porcentaje (%) de avance del proceso de contratación para la expansión de la PLMB-Fase 2 Porcentaje (%) de avance del ciclo de vida del proyecto PLMB – Fase 1	0% 16,57%	EMB, SEGPLAN, 2019	100% 60%	0 16,57%	0 16,57%
4	Avanzar en el 60% de la construcción del cable aéreo de San Cristóbal y estructuración de otros dos cables	Número de cables Aéreos nuevos con iniciación de la construcción Número de cables Aéreos nuevos estructurados	0	IDU, 2019	1 2	Proceso	0
5	Definir e implementar un instrumento para la medición y seguimiento de la experiencia del usuario y del prestador del servicio en el transporte público individual	Instrumento implementado para la medición y seguimiento de la experiencia del usuario y del prestador del servicio de taxis	0	SDM 2019	1	Proceso	0
6	Aumentar en un 50% los viajes en bicicleta a través de la implementación de la política pública de la bicicleta	Viajes en Bicicleta	880367	Encuesta de Movilidad 2019	Aumentar en un 50% los viajes	Proceso	0
7	Implementar 5000 cupos de cicloparqueaderos	Número de cupos de cicloparqueaderos	6059	Transmilenio, 2019	11509	6059	0%
8	Gestionar la implementación de un sistema de bicicletas públicas	Porcentaje de avance en la implementación de un sistema de bicicletas públicas	0%	SDM, 2020	100%	Proceso	
9	Reducir en 20% el número de víctimas fatales por siniestros viales para cada uno de los actores de la vía	Número de víctimas fatales por siniestros viales para cada uno de los actores de la vía	2019: Peatones (236), Ciclistas (71), Motociclistas (conductor y acompañante: 169), Conductores (10), Pasajeros (19) Total 505	SIGAT, SDM, 2019	Peatones (189), Ciclistas (57), Motociclistas (conductor y acompañante:135), Conductores (8), Pasajeros (15) Total 404	Peatones (144%), Ciclistas (85%), Motociclistas (104%), Pasajeros (71%)	
10	Construir 280 km de cicloinfraestructura de la ciudad	Km de ciclorutas intervenida (construidos y mantenidos)	550 km.	Inventario de ciclorutas del IDU, 2019	830 km construidos	584	12%

Fuente: (Bogotá, 2020)

IV. Relación del sector con los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS se estructuran en 17 grandes objetivos entre los cuales se encuentran metas asociadas con el tema del sector movilidad. Cabe mencionar que el PDD 2020-2024 incluyó en su artículo 11 la implementación y seguimiento de los ODS como parte de un ejercicio conjunto entre diferentes entidades del sector público a nivel distrital y nacional, en Larco de la agenda 2039 y los lineamientos que estableció el CONPES 3918 de 2018 (Bogotá, 2020; CONPES, 2018). En este orden de ideas, en esta sección se desarrolla un ejercicio en el cual se describen de manera específica la relación entre el sector movilidad con las metas de los ODS asociados al sector, teniendo en cuenta los instrumentos a través de los cuales la ciudad puede buscar dicha articulación.

En la tabla 3 se realiza una descripción de los ODS asociados al sector movilidad teniendo en cuenta las metas en las cuales existe una relación específica con el sector. En cuanto al ODS 1, se identificó la meta 1.4, en donde el tema de acceso a servicios básicos está íntimamente relacionado con la movilidad y la accesibilidad. La oferta de transporte público e infraestructura para la movilidad activa son elementos esenciales para mejorar el

acceso por parte de la población a los bienes y servicios en las aglomeraciones urbanas que permita reducir desigualdades asociadas con la localización de la población y la segregación socio-espacial. En cuanto al ODS 3, se identificó meta 3.6, en donde el tema de seguridad vial constituye un elemento fundamental para garantizar una movilidad sostenible. La reducción de víctimas fatales en siniestros viales y lesionados en colisiones viales constituye un objetivo de política pública en el sector movilidad desde una perspectiva de salud pública. En relación con el ODS 5, se identificó la meta 5.2, en donde el acoso sexual durante los viajes realizados por las usuarias en su vida cotidiana constituye un impedimento para mejorar su movilidad y accesibilidad. Reducir y prevenir formas de violencia contra todas las mujeres, especialmente en el transporte público, constituye un elemento fundamental para mejorar la accesibilidad de las mujeres a sus principales destinos de viaje y transformar de manera positiva sus experiencias de viaje.

En relación con el ODS 11, se encontraron varias metas. En la meta 11.2, es fundamental que el sector movilidad se enfoque en la accesibilidad en todas sus dimensiones. Desde la perspectiva del usuario, es funda-

mental promover una movilidad asequible y accesible que mejore el acceso de toda la población a los bienes y servicios como también a las oportunidades que ofrecen las aglomeraciones urbanas independientemente de la localización del lugar de residencia. Al mejorar la accesibilidad de los usuarios a través de sistemas de transporte más seguros y sostenibles, con un especial énfasis en la población más vulnerables, es posible alcanzar una mejora en la movilidad y la accesibilidad para reducir desigualdades socio-espaciales. En la meta 11.3, es fundamental promover procesos de urbanización sostenibles de manera inclusiva requiere de una mejora en la accesibilidad a través de soluciones desde el sector movilidad que con participación ciudadana respondan a necesidades de la población y promuevan un desarrollo urbano que reduzca desigualdades y responda a procesos de segregación y gentrificación que reducen oportunidades para acceder a bienes y servicios por parte de toda la población. En la meta 11.6, es importante continuar el proceso de transformación del sector movilidad a través de la implementación de tecnologías más limpias, formas urbanas más compactas y sostenibles que reduzcan la necesidad de realizar viajes más largos, promover la movilidad compartida y la micromovilidad como alternativas a los viajes en vehículos particulares, y la introducción de vehículos con energías más limpias, especialmente en el sector del transporte de carga, pueden contribuir sustancialmente a reducir el impacto ambiental negativo de las ciudades frente a la calidad del aire. En

la meta 11.7, se recomienda promover intervenciones para mejorar tanto la oferta de cicloinfraestructura como de un espacio público de alta calidad para los peatones, es fundamental implementar propuestas de diseño de espacios públicos en el marco del principio de accesibilidad universal con una distribución equitativa en el territorio que reduzca inequidades socio-espaciales en el acceso a zonas verdes y espacios públicos seguros en las ciudades. En la meta 11.a, es fundamental que la planificación y gestión urbano regional de la movilidad abarque las dinámicas de ocupación del territorio y patrones de viaje de las aglomeraciones urbanas para lograr un equilibrio en cuanto al proceso de crecimiento urbano, garantizando un equilibrio con la estructura ecológica del entorno natural y fortaleciendo la generación de estructuras urbanas más policéntrica con villas urbanas cada vez más auto-sostenibles.

Finalmente, en el ODS 13, se identificó la meta 13.2, en la cual es importante incorporar en las políticas de movilidad estrategias y lineamientos específicos para reducir el impacto del sector movilidad en el cambio climático. En cuanto a la meta 13.b, es importante implementar estrategias globales a nivel local que promuevan formas urbanas más compactas a través de un desarrollo urbano orientado al transporte, aumentar la partición modal hacia modos más sostenibles, accediendo a recursos en mercados internacionales de carbono que fortalezcan la capacidad de los gobiernos locales en el corto y mediano plazo.

Tabla 3.
Tabla ODS, sector
movilidad e
instrumentos
en Bogotá

Fuente: (UN, 2021)

Objetivo	Metas	Sector movilidad — palabras clave	Bogotá - Instrumentos
Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo	1.4 Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los más vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías y los servicios económicos, incluida la microfinanciación.	<ul style="list-style-type: none"> Movilidad y accesibilidad Bienes y servicios Infraestructura para la movilidad activa Desigualdades espaciales, segregación socio-espacial 	POT PDD PMM
Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades	3.6 Para 2020, reducir a la mitad el número de muertes y lesiones causadas por accidentes de tráfico en el mundo	<ul style="list-style-type: none"> Seguridad vial Movilidad sostenible Víctimas fatales en siniestros viales Lesionados en colisiones viales Salud pública 	POT PDD PMM
Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas	5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación	<ul style="list-style-type: none"> Acoso sexual Movilidad y accesibilidad Violencia contra las mujeres Transporte público Experiencia de viaje de las mujeres 	POT PDD PMM
Objetivo 11: Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles	11.2 De aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad	<ul style="list-style-type: none"> Movilidad y accesibilidad Asequibilidad y acceso a oportunidades, bienes y servicios Sistemas de transporte seguros y sostenibles Población vulnerable Desigualdades socio-espaciales 	POT PDD PMM
	11.3 De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo urbano sostenible Participación ciudadana Desigualdades e inequidades Segregación y gentrificación 	POT PDD PMM
	11.6 De aquí a 2030, reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo	<ul style="list-style-type: none"> Tecnologías más limpias Formas urbanas más compactas y sostenibles Reducir la necesidad de realizar viajes largos Movilidad compartida y micromovilidad Vehículos y energías más limpias 	POT PDD PMM
	11.7 De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad	<ul style="list-style-type: none"> Cicloinfraestructura Espacio público de alta calidad para los peatones Accesibilidad universal Inequidades socio-espaciales Zonas verdes y espacios públicos seguros 	POT PDD PMM
	11. a Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional	<ul style="list-style-type: none"> Planificación y gestión urbano regional Movilidad urbano regional Patrones y comportamientos de viaje Aglomeraciones urbanas Crecimiento urbano Estructura espacial urbana policéntrica 	POT PDD PMM
Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos	13.2 Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales	<ul style="list-style-type: none"> Políticas de movilidad Estrategias Reducción impacto cambio climático 	POT PDD PMM
	13. b Promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, haciendo particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas	<ul style="list-style-type: none"> Estrategias de escala global e impacto local Formas urbanas más compactas y DOT Partición modal con modos más sostenibles Mercados internacionales de carbono Capacitación y fortalecimiento en lo local 	POT PDD PMM

V. Impactos y nuevas tendencias en el sector por la pandemia por COVID-19

Los principales hallazgos en esta sección son:

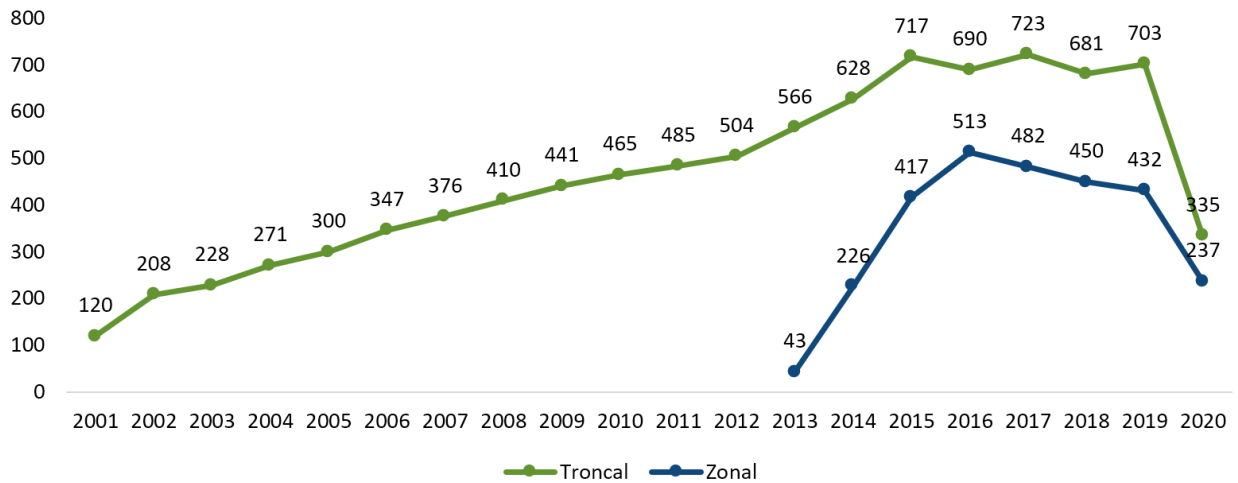
- La pandemia tuvo implicaciones en la reducción de la demanda del transporte público.
- Las principales reducciones en la demanda del transporte público están relacionadas con las cuarentenas y los picos de la pandemia.
- El aumento en la demanda del transporte público se presenta cuando comienzan a descender el número de casos de COVID.
- La reducción de viajes se observa en la disminución de usuarios en destinos como las estaciones de transporte público y centros de empleo, con un menor impacto en viajes cortos a tiendas y farmacias
- La ciudad experimentó un aumento en viajes cortos y la recuperación del número de viajes que atrae el borde oriental es parcial
- Un importante número de usuarios de modos más sostenibles dejaron de realizar viajes debido al teletrabajo, mientras que un importante número de usuarios migraron a modos individuales como el vehículo particular
- La ciudad implementó 117km de ciclorutas temporales en respuesta al COVID, con intervenciones que aún se mantienen, siendo los casos más emblemáticos la Carrera Séptima y la Calle 13.

a. Demanda de usuarios en el transporte público

La pandemia por el COVID-19 acentuó la tendencia a la baja de la demanda anual de pasajeros como se muestra en el gráfico 35. El componente zonal tuvo una reducción del 45% en relación con 2019, mientras que el componente troncal tenía una tendencia al alza entre 2018 y 2019, la cual se vio interrumpida debido a la pandemia por COVID-19 presentando una reducción del 52% en comparación con 2019. La reducción de la demanda se debe a medidas como las implementadas por el gobierno nacional al establecer al inicio de la pandemia un límite del 35% en el aforo del transporte público para disminuir riesgos de contagios. En septiembre el aforo máximo aumentó a un tope de 50% (Minsalud, 2020), mientras que para el mes de diciembre de 2020 el gobierno nacional autorizó aumentar el tope al 70% (Mintransporte, 2020).

Gráfica 35.
Demanda anual de pasajeros SITP en Bogotá, 2001-2020

Fuente: (TM, 2021)



El cambio en la demanda de usuarios en el transporte también se puede observar en la gráfica 36 con información de abordajes diarios tanto en el componente zonal como troncal del sistema. En los tres primeros meses de 2020 se observa una tendencia en aumento del número de abordajes, sin embargo, la tendencia cambia a partir del inicio de la pandemia en la ciudad. Según los datos reportados por Transmilenio, a mediados del mes de marzo de 2020 hubo una reducción del 74% en el componente zonal y de un 78% en el componente troncal. A finales del mes de junio de 2020 hubo un aumento en el nivel de abordajes del componente zonal del 131% y del 174% en el componente troncal. Para finales del mes de noviembre el aumento en el componente zonal es de 124% y de 118% en el troncal. Estos cambios están relacionados con las medidas de prevención del contagio por COVID-19 implementadas tanto por el gobierno nacional como distrital. La tendencia al aumento en el número de abordajes se mantuvo durante el primer trimestre de 2021, sin embargo, se presentó una tendencia a la baja en el mes de abril. Los cambios en la demanda están relacio-

nados con los picos de la pandemia durante 2020 y 2020, con las medidas de restricción a la movilidad para reducir el nivel de contagio como también con la coyuntura de la crisis social asociada al paro nacional, estos elementos se describen con mayor detalle en la siguiente gráfica.

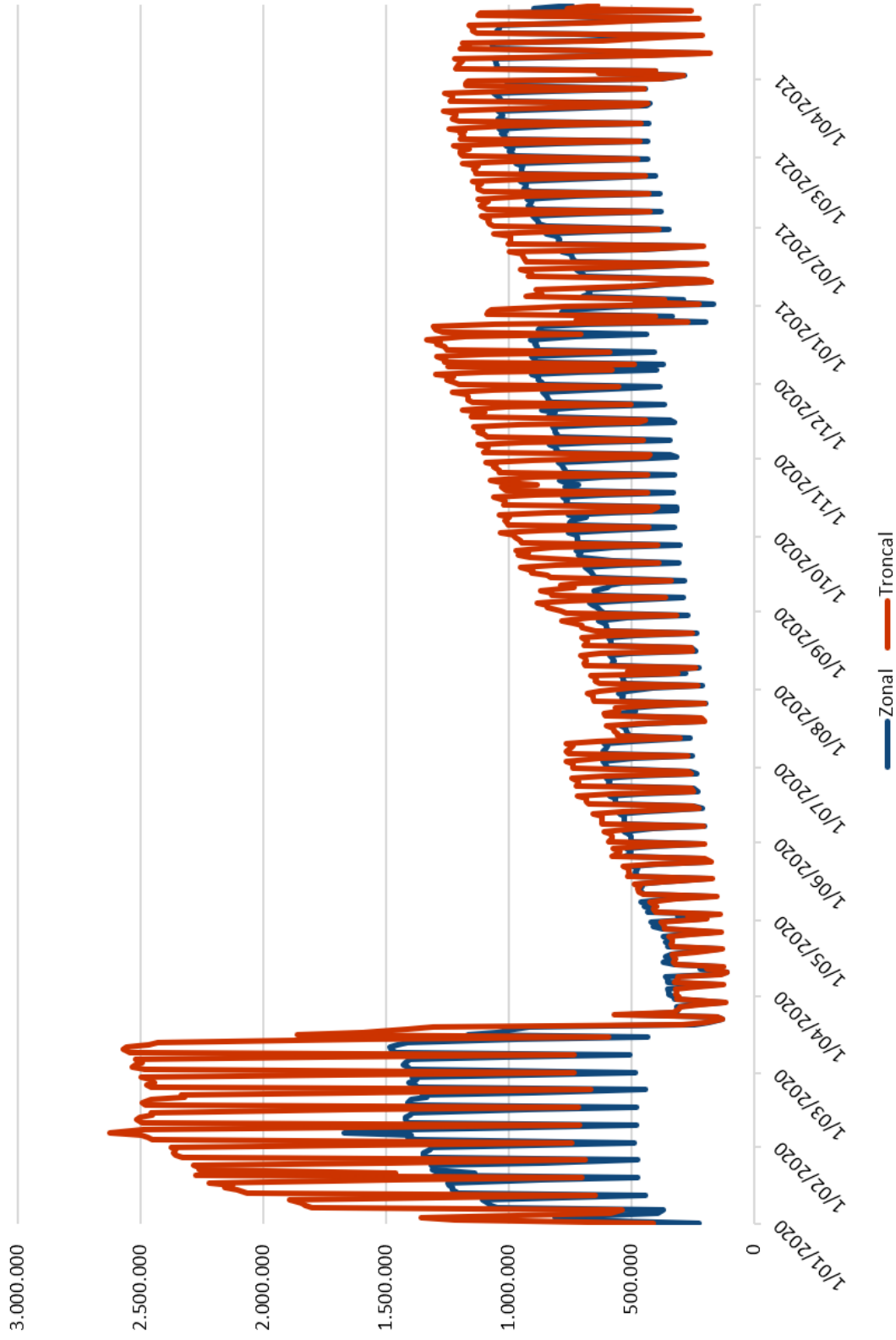
En la gráfica 37 se describen los abordajes semanales para el componente troncal y zonal. Al inicio de la primera cuarentena general en la ciudad durante el mes de marzo de 2020, se observa una reducción del 53% en el componente troncal y una reducción del 37% en el componente zonal. Durante el mes de julio, al inicio de la cuarentena por localidades debido al primer pico de la pandemia por COVID-19 se observa una reducción del 25% en el componente troncal y de un 17% en el componente zonal, después de una tendencia en aumento que se observó entre abril y mayo de 2020. A finales del mes de agosto e inicios del mes de septiembre de 2020, momento en el cual finaliza la cuarentena por localidades y se da apertura a los restaurantes, se observa un aumento en el número de abordajes semanales del 12%

en el componente troncal y de un 6% en el componente zonal. Al inicio de la segunda cuarentena por localidades a principios de enero de 2021, se observa una reducción del 14% en el nivel de abordaje semana del componente troncal y del 7% en el componente zonal. Al finalizar la segunda cuarentena por localidades en el mes de febrero de 2021, se observas un incremento en el nivel de abordajes del 1.7% en el componente troncal y del 2.1% en el componente zonal. Al inicio de la cuarentena de principios de abril de 2021 como medida preventiva frente al tercer pico de la pandemia, se observa una reducción del 2.2% en el nivel de abordajes en el componente troncal; sin embargo, se observa un aumento del 2.1% en el nivel de abordajes en el componente zonal. A finales del mes de abril de 2021, al inicio de las movilizaciones por el paro nacional, se observas una reducción del 39% en el componente troncal y de un 12% en el componente zonal.

En la grafica 38 se describe el nivel de abordajes del SITP, incluyendo ambos com-

ponentes (troncal y zonal), y el numero de casos reportados de COVID-19 en la ciudad. En los datos se observa que los abordajes comenzaron a descender antes de que la ciudad alcanzara el primer pico de la pandemia en el mes de julio de 2020. Después del primer pico, cuando la tendencia del numero de casos de COVID tiende a bajar, se observa una dinamica de aumento en el numero de abordajes en el SITP. Durante el segundo pico de la pandemia se observa una reducción del numero de abordajes durante todo el mes de enero de 2021, mientras los abordajes del SITP aumentan entre febrero y marzo de 2021, meses en los cuales los numeros de casos de COVID-19 se reducen después del segundo pico. Durante el mes de abril y mayo de 2021, se observa de nuevo una tendencia en la reducción del numero de abordajes, los cuales pueden estar asociados con la coyuntura de la crisis del paro nacional. También se observa el acentuado aumento de casos de COVID-19 por el tercer pico a finales de mayo, como también un moderado aumento en el nivel de abordajes del SITP.

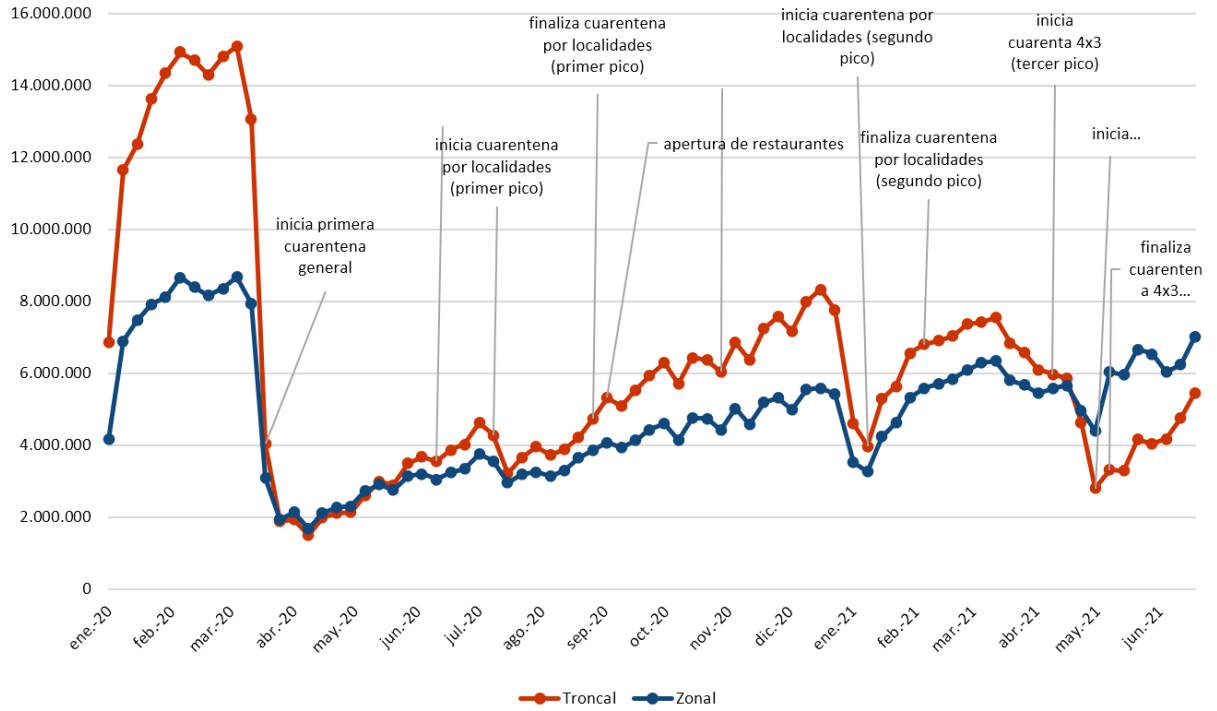
Gráfica 36. Abordajes diarios en sistema zonal y troncal en Bogotá, 2020-2021



Fuente: (TM, 2021) Nota: La elaboración de esta gráfica fue posible gracias al apoyo de Juan David García de la Universidad Nacional de Colombia.

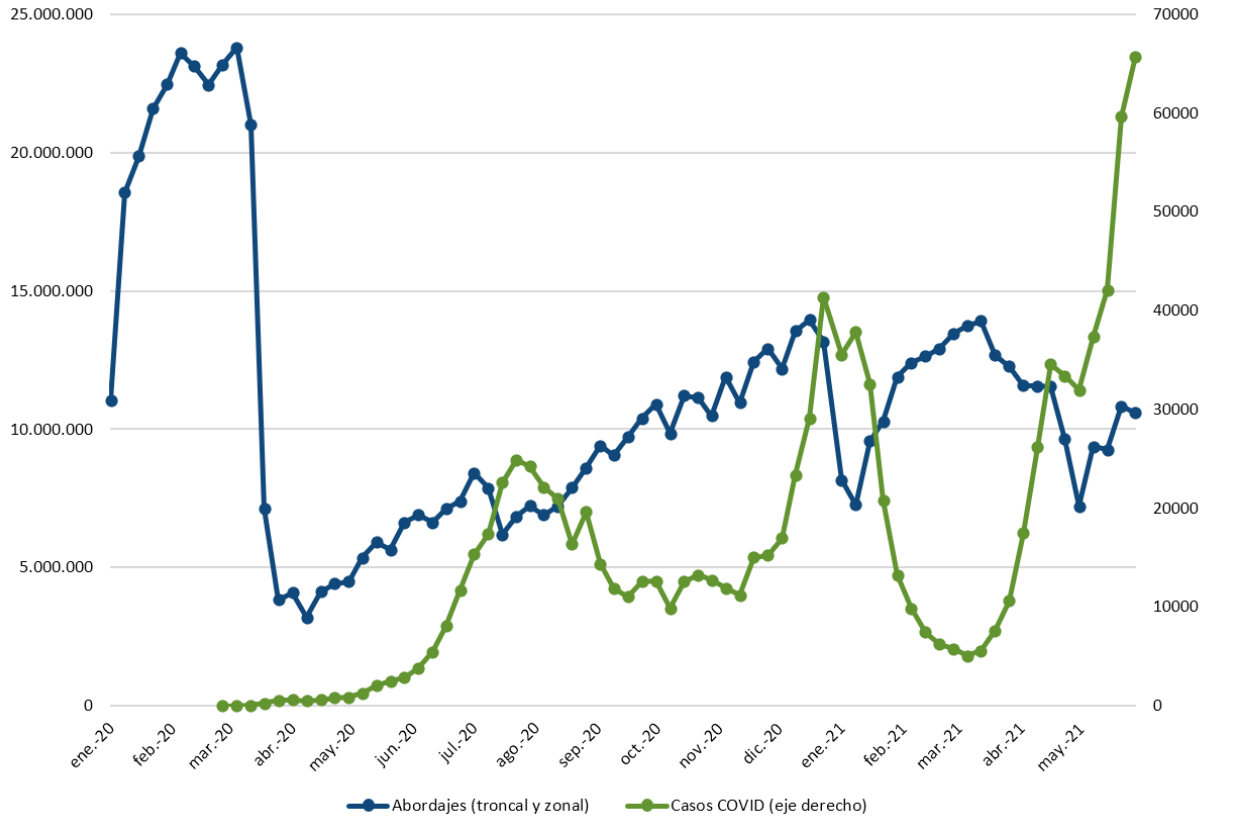
Gráfica 37.
Abordajes semanales en sistema zonal y troncal en Bogotá, 2020-2021

Fuente: (TM, 2021).
Nota: La elaboración de esta grafica fue posible gracias al apoyo de Juan David Garcia de la Universidad Nacional de Colombia.



Gráfica 38.
Abordajes semanales en SITP y casos de COVID-19 en Bogotá, 2020-2021

Fuente: (INS, 2021; TM, 2021)



b. Comportamiento de viajes y distribución modal

La información que brinda la plataforma Google mobility acerca de los cambios en la movilidad para el caso de Bogotá brindan un panorama con pocos antecedentes en la ciudad, ya que es posible observar los cambios en los comportamientos de viaje de los usuarios que a través de sus dispositivos electrónicos reportaron cambios en los destinos, uso del transporte público y patrones de viaje tomando como línea base datos antes del inicio de la pandemia por COVID-19. La gráfica 5 brinda información acerca de los cambios porcentuales en los destinos, uso de las estaciones de transporte público y patrones de viaje en relación con los datos reportados en el mes de febrero de 2020. Es posible observar que durante el 2020, los usuarios de dispositivos electrónicos que reportaron sus patrones de viaje redujeron en un 35% los viajes a destinos de comercio local y recreación en el mes de marzo, y que dicha reducción fue incluso mayor (79%) para el mes de abril. La reducción del uso de las estaciones de transporte público es del 29% en el mes de marzo, y del 78% en el mes de abril, desde entonces se observa una tendencia en cuanto a una reducción menos drástica, especialmente a partir del mes de septiembre (41%) hasta llegar a los niveles más bajos de reducción en el mes de diciembre (12%).

La gráfica 39 también brinda información acerca de los cambios en la movilidad de Bogotá para destinos de accesibilidad regional como los centros de empleo, como también para destinos de accesibilidad local como las tiendas y farmacias. Para los centros de empleo se observa una reducción

del 25% en marzo, y una reducción mayor para el mes de abril con el 71%, mientras que a partir del mes de mayo se observa una tendencia en donde la reducción es cada vez menor hasta llegar a un 23% en el mes de diciembre de 2020. En cuanto a las tiendas y farmacias, los reportes de los dispositivos móviles capturados por Google sugieren igualmente una reducción en el mes de marzo del 17%, acentuada en el mes de abril con un 54%. Sin embargo, al igual que los cambios observados para centros de empleo, en el caso de los destinos a tiendas y farmacias se observa una tendencia que muestra cada mes una reducción menor en relación con la línea base, hasta llegar a un aumento en el mes de diciembre con un 5%. Aunque los datos observados sugieren aún reducciones en el cambio porcentual de los destinos para el 2021, estos cambios tienen una magnitud menor a los observados en 2020.

La descripción de los cambios registrados a través de Google mobility para el caso de Bogotá se pueden apreciar en términos de los cambios en el nivel de validaciones de las estaciones y portales del sistema Transmilenio entre 2020 y 2021. En la gráfica 40 se incluyen mapas que ilustran los cambios en el número de validaciones para tres momentos del 2020. En febrero de 2020 se observa como el mayor número de validaciones se concentran en los portales como también a lo largo del corredor que sirve el borde oriental; sin embargo, para el mes de abril de 2020 la disminución es significativa para todas las estaciones y portales, mientras que para el mes de agosto de 2020 se observa un aumento parcial, específicamente en los portales.

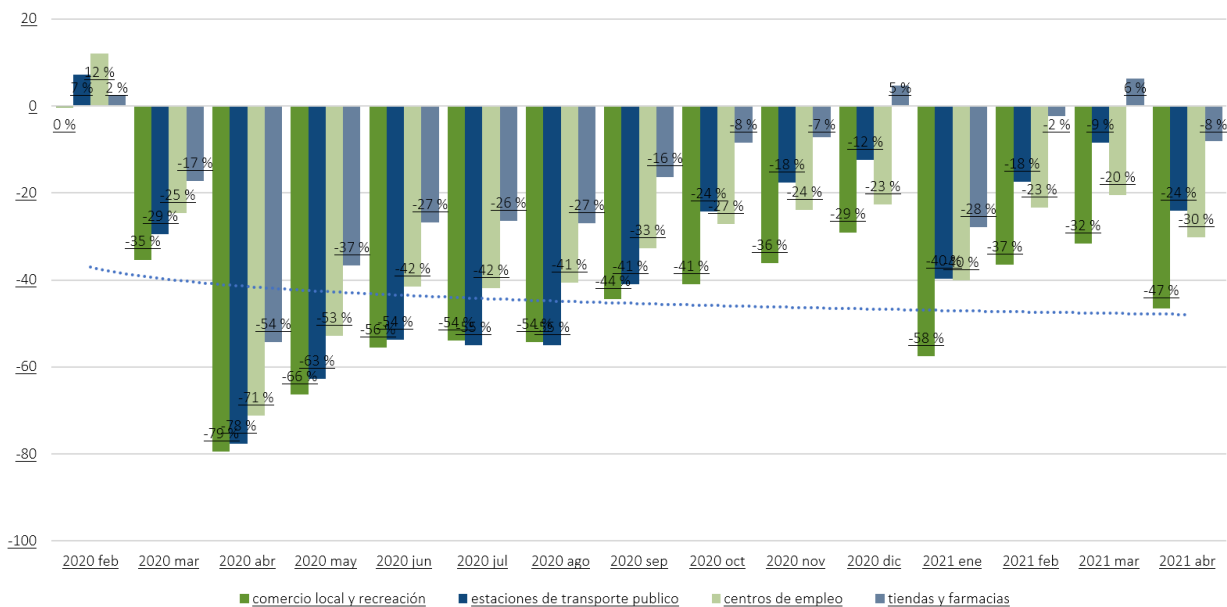
En la grafica 41 se incluyen mapas que ilustran el numero de validaciones en el sistema para el 2021. Para el mes de enero de 2021 se observa un leve aumento de validaciones en la troncal Caracas y Autopista Norte, mientras que para el mes de abril de 2021 se observa un aumento tanto en las validaciones en los portales como tambien en zonas de atraccion de viajes como la estacion de la Calle 100, en el mes de junio se observa un mayor aumento en el numero de validaciones en los portales del sistema y en estaciones como la Calle 72 con Av Caracas cerca a uno de los principales nodos de actividad de la ciudad.

Con miras a brindar una aproximacion adicional a los cambios en los comportamientos de viaje, incluimos en este informe informacion de una encuesta realizada en 2020 por parte de la alianza NUMO en abril y noviembre de 2020 (NUMO, 2020), para determinar cambios en los modos de transporte por parte de lo participantes debido a la pandemia. En la grafica 42 se

observa a traves de un diagrama los cambios de la distribucion modal reportada por los participantes en la encuesta. Se observa un cambio interesante en el numero de usuarios que antes realizaban viajes a pie, en bicicleta, en Transmilenio y vehiculos particulares que luego reportaron estar realizando sus actividades laborales a traves del teletrabajo y por consiguiente dejaron de realizar viajes. Es interesante tambien observar el cambio de usuarios de Transmilenio hacia la movilidad activa, a pie y en bicicleta, como tambien hacia modos menos sostenibles como el uso del vehiculo particular. Estos cambios pueden estar asociados con cambios de comportamiento de los usuarios quienes reducen la exposicion al riesgo del contagio. Estos cambios tambien reflejan la reducci3n de viajes descrita en la seccion anterior, en donde las medidas de prevencion implementadas por el gobierno nacional y distrital llevaron a que varias actividades se realizaran de manera virtual, tanto en lo laboral como en el sector educativo.

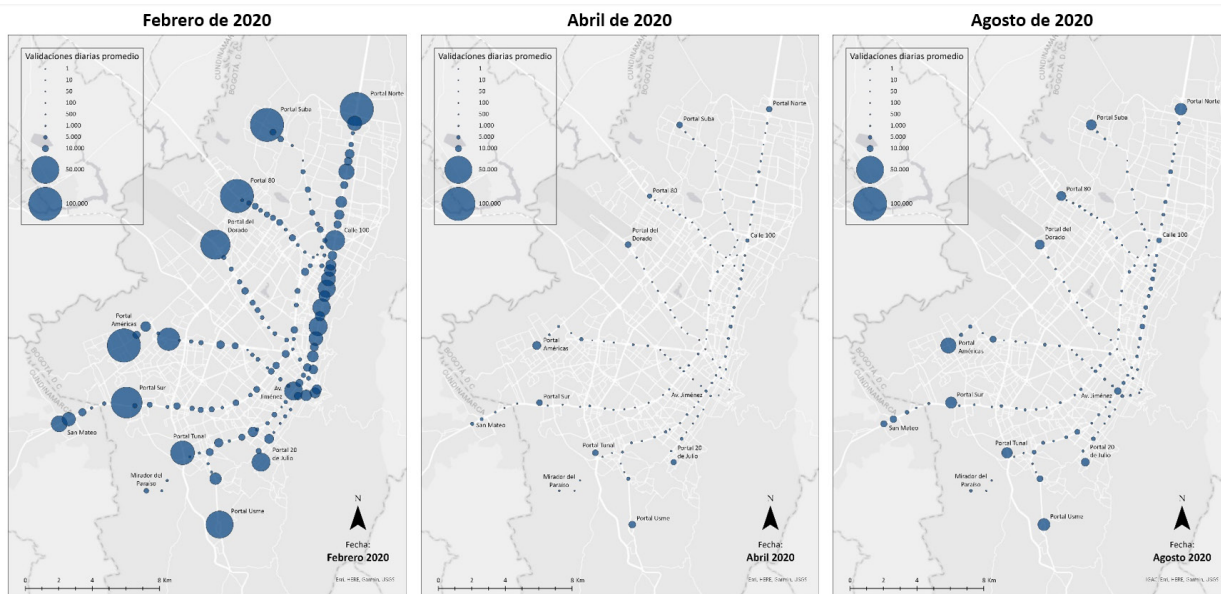
Gráfica 39.
Reporte de movilidad local de Google para Bogotá, cambio porcentual en el promedio de visitas entre febrero 2020 – abril 2021

Fuente: (Google, 2021)



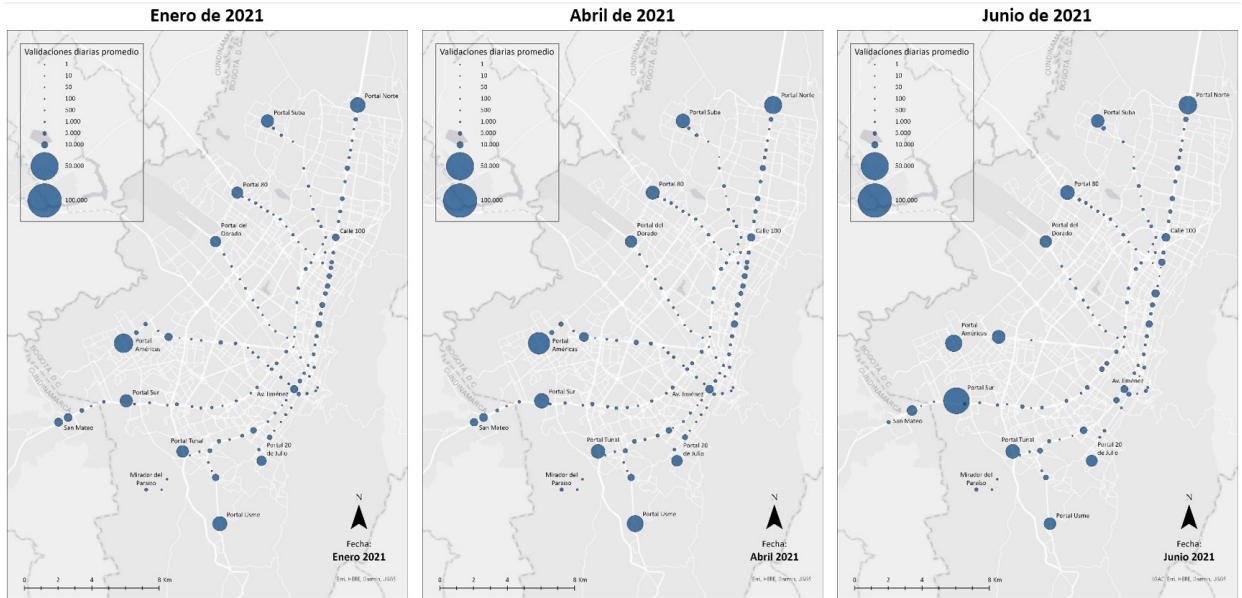
Gráfica 40.
Total de validaciones en el sistema de transporte masivo Transmilenio a nivel de estación y portal en 2020

Fuente: (INS, 2021; TM, 2021)



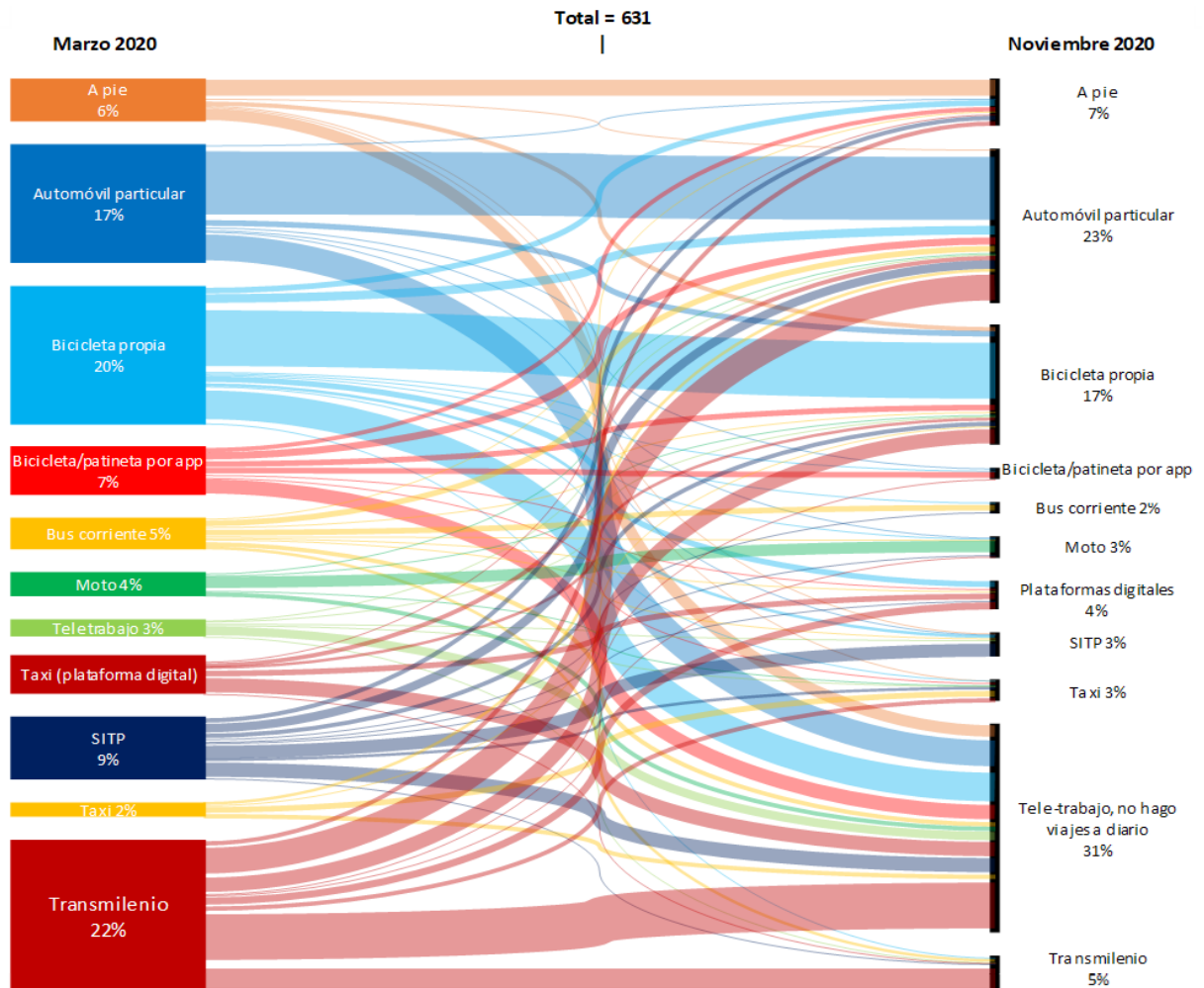
Gráfica 41.
Total de validaciones en el sistema de transporte masivo Transmilenio a nivel de estación y portal en 2021

Fuente: (INS, 2021; TM, 2021)



Gráfica 42.
Cambio en modo de transporte entre marzo y noviembre de 2020

Fuente: (NUMO, 2020) Nota: La elaboración de esta grafica fue posible gracias al apoyo de Carlos Felipe Pardo de la Alianza NUMO.



c. Infraestructura para la movilidad activa

La ciudad de Bogotá fue pionera en la implementación de medidas de respuesta rápida frente a las implicaciones que tuvo la pandemia del COVID-19, específicamente en cuanto a la reducción de viajes debido a las cuarentenas y los límites de aforos para el número de usuarios en el transporte público. La ciudad implemento un total de

117km de ciclorutas a través de una delimitación con maletines de un espacio exclusivo para los biciusuarios, teniendo como criterio mejorar la conectividad de la red de ciclorutas existentes en toda la ciudad (SDM, 2021a). En la gráfica 43 muestra las ciclorutas permanentes, las temporales y los casos más representativos en la Carrera Séptima y la Calle 13. En la tabla 4 se describen las ciclovías temporales implementadas en 2020 y su estado actual.

Gráfica 43. Ciclorutas COVID-19 implementadas en Bogotá

Fuente: (SDM, 2021a)

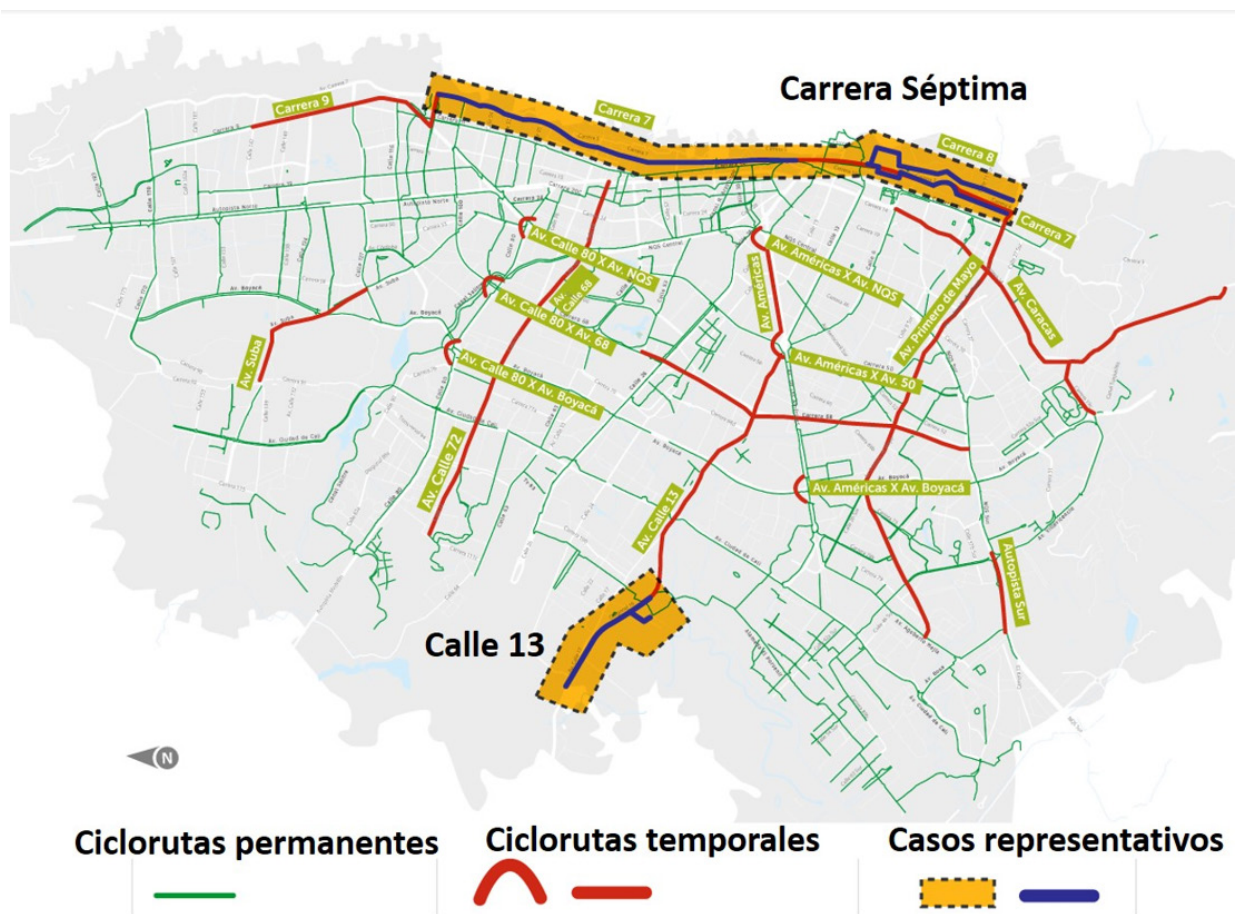


Tabla 4. Tabla seguimiento indicadores Plan Desarrollo Distrital 2020- 2024

No.	Corredor	Long (km)	Fecha apertura	Condición	Estado
1	AK 7 desde la Av. 1 de Mayo hasta la CL 106,CL 106 desde AK 7 hasta AK 11	15,2	25-mar-20	Bidireccional adosado al separador calzada occidental	Implementada, migró a ciclorruta en calzada
2	AK 9 desde la CL 106 hasta la CL 147	4,6	25-mar-20	Bidireccional adosado al separador calzada occidental	Implementada, migró a ciclorruta en calzada
3	Av. Centenario (AC. 13) desde la Alameda El Porvenir hasta el Río Bogotá	4	25-mar-20	Bidireccional adosado al andén en la calzada sur	Implementada, migró a ciclorruta en calzada
4	Autopista Sur entre el CAI Bosa y la Av. Villavicencio	1,9	25-mar-20	*Unidireccional adosado al andén sentido Soacha - Bogotá	Suspendida desde 11- nov-20
5	Av. Américas desde la av. NQS hasta la KR 50	3,1	25-mar-20	Bidireccional adosado al separador calzada norte	En operación
6	Av. Suba desde la KR 91 hasta la AC 1271	3,7	25-mar-20	* Unidireccionales adosados al andén	En operación
7	Puentes Av. Calle 80 (Av NQS, KR 68 Y Av. Boyacá)**		25-mar-20	Bidireccional adosado al andén calzada norte	En operación
8	Av. Centenario (CL 13), desde la KR 50 hasta la Alameda Porvenir	6,8	27-abr-20	Bidireccional adosada al andén calzada sur, sentido occidente oriente, en la 68 pasa al carril interno de la calzada rápida adosada al separador sur.	En evaluación
9	Av. Caracas entre Portal Usme y la CL 6	10,4	27-abr-20	Unidireccionales adosados al andén	En operación
10	Av. Villavicencio desde el Parque Tunal a DG 48 Sur	0,5	27-abr-20	Bidireccional adosado al andén calzada norte	En operación
11	Av. Primero de Mayo desde la KR 7 hasta la Av. Agoberto Mejía	11,5	27-abr-20	Unidireccionales adosados al andén	Suspendida 11-nov-20
13	KR 68 desde Autopista Sur hasta la CL 53	8,2	27 de abril	Bidireccional en calzada oriental, sentido sur - norte. Desde Autopista Sur hasta la calle 42 sur, adosada al separador del carril externo. Entre la calle 42 sur hasta la calle 53 adosada al separador central.	En operación
14	CL 68 desde la Av. Caracas hasta la KR 29B	9,6	27 de abril	Bidireccional adosado al andén sur	En operación
15	CL 68 desde la KR 29B hasta la KR 110G	4	27 de abril	Unidireccionales adosados al andén	En operación
16	KR 24 entre Av. Boyacá y Av. 1o de Mayo (Piloto Ciclo Alameda Medio Milenio)	4	18 de mayo	Bidireccional adosada al separador central en la calzada norte.	En operación

Fuente: (SDM, 2021b)

VI. Ciudad postpandemia y movilidad: desigualdades socio-espaciales, equidad y accesibilidad

La ciudad y la pandemia del COVID-19 nos muestran dos caras de la misma moneda, las grandes ventajas de la urbanización como también las grandes desventajas para enfrentar un fenómeno sin precedentes recientes en la historia de la humanidad. En el caso de la ciudad de Bogotá, encontramos que algunas de las ventajas de la ciudad fue su capacidad de transformación para dar respuesta a través de soluciones sencillas como las ciclovías permanentes a las necesidades de viaje, particularmente a las personas vinculadas con el sistema de cuidado. Al mismo tiempo, las desventajas de una ciudad heterogénea con importantes diferencias socio-espaciales muestra las profundas implicaciones que tienen las fuertes diferencias en el acceso a bienes, espacios públicos, y servicios de salud por parte de la población de acuerdo a su localización y nivel socioeconómico. Mientras algunas personas pudieron realizar una transición hacia el teletrabajo y adaptar sus viviendas ante circunstancias como las cuarentenas, lo cual redujo sustancialmente el número de viajes en la ciudad, otro grupo de población que su sustento depende del acceso a centros de empleo, lo cual implica la necesidad de viajar a nodos de actividad, tuvieron un cambio sustancial en sus comportamientos de viaje que posteriormente estuvieron asociados con el aumento en los niveles de pobreza en la ciudad.

De manera que la ciudad densa y compacta, que reduce la necesidad de realizar viajes más largos, y que era parte del pa-

radigma del desarrollo urbano sostenible del siglo XXI, se ha puesto en la mitad de la controversia. Bogotá es actualmente una de las ciudades más densas tanto en América Latina como a nivel global, por consiguiente, los impactos de la pandemia por COVID-19 también han puesto sobre la mesa la discusión acerca del rol que puede jugar la densidad urbana en el manejo de un fenómeno tan complejo. En línea con el argumento de las dos caras de la misma moneda, se podría afirmar que la densidad urbana es una ventaja para controlar la pandemia, si se cuentan con todos los recursos necesarios para identificar y aislar a la población; por otra parte, una mayor densidad urbana también puede ser objeto de crítica debido al papel que la alta concentración de población puede tener tanto en un mayor número y velocidad de contagios en la pandemia. La experiencia de Bogotá sugiere que la respuesta está en lo que se denomina la economía política del espacio urbano. La redistribución del espacio urbano para promover una movilidad sostenible brindando más espacio a la cicloinfraestructura en el marco de los actuales perfiles viales, es sin duda alguna una respuesta innovadora que nos pone a reflexionar acerca del volumen de espacio que estamos dedicando a cada modo de transporte en la ciudad. Esta redistribución podría ampliarse hacia los espacios de permanencia que también hacen parte de la infraestructura de soporte flujos de los diferentes actores del espacio urbano. Las intervenciones de redistribución del espacio urbano podrían ampliarse de manera que pudieran aumentarse la oferta de espacios abiertos en toda la ciudad, minimizando las implicaciones que tiene una densidad urbana alta, e implementando

medidas de bioseguridad que puedan reducir los riesgos de contagio.

El segundo aspecto que se evidencia en este informe es la importancia de incorporar aspectos relacionados con la desigualdad socio-espacial y la importancia de promover la equidad en el sector movilidad. La distribución modal y los niveles de satisfacción por modo de transporte evidencian en primer lugar que la pandemia aumentó el uso del vehículo particular, la motocicleta, la bicicleta y la caminata; sin embargo, en la encuesta de la fase III se observa que la tendencia se reduce en la movilidad activa, mientras que la población mantiene la preferencia de los modos individuales, posiblemente buscando la reducción en el riesgo de contagio. El acceso a vehículos motorizados depende fuertemente del nivel de ingreso, de manera que es fundamental aumentar y mejorar la cobertura y calidad del transporte público en la ciudad, y responder ante retos como el aumento de transbordos para las poblaciones de bajos ingresos en la periferia urbana. Aquí entra el elemento de la desigualdad en términos socio-espaciales, la localización de la residencia determina el nivel de acceso a bienes y servicios, como también a oportunidades que ofrece la ciudad, como el acceso a oportunidades de empleo. Por consiguiente, mejorar la accesibilidad con una perspectiva de equidad se constituye en un elemento importante para las políticas públicas de movilidad. El potencial que tiene el sector movilidad para reducir inequidades espaciales es significativo cuando el enfoque del sector busca mejorar la accesibilidad a un nivel en el cual sea irrelevante el punto de origen de un viaje, y sea más relevante como foco de la política que toda la población

tenga acceso al mismo nivel de oportunidades a través de la infraestructura para la movilidad y las políticas del sector que conviertan en más asequible el servicio.

Un tercer elemento en el cual es fundamental incorporar la perspectiva de equidad es en el tema de la seguridad vial. En este informe se evidencia que las condiciones de infraestructura en sectores como el occidente de la ciudad pueden ser parte de los factores que están relacionados con los niveles de siniestralidad y colisiones con lesionados en las localidades del borde occidental. Es importante contemplar la incorporación del concepto de “calles completas” al proceso de seguimiento de la infraestructura de la ciudad, de manera que en asocio con políticas como el límite de velocidad que ha implementado la actual administración distrital, el diseño de los perfiles viales permita incorporar tanto los carriles como los andenes y pasos a nivel que den prioridad a los usuarios más vulnerables de las vías. En ese orden de ideas, reducir inequidades a través de una infraestructura inclusiva, en donde los actores más vulnerables de la vía tienen prioridad, va en línea con el primer aspecto acerca de la redistribución del espacio urbano que tenemos como reflexión para la ciudad postpandemia.

Finalmente, es importante destacar el papel que tiene el sector movilidad en promover ciudades más sostenibles para todos. Las inversiones en infraestructura para mejorar la movilidad tienen un efecto importante en la estructura espacial urbana a través del beneficio de accesibilidad. Las zonas mejor servidas por infraestructura de transporte y movilidad activa

brindan varios beneficios, entre ellos una mejor accesibilidad para los residentes próximos a dichas inversiones, de manera que es fundamental promover una integración entre la planificación del transporte y la movilidad, con la planificación de los usos del suelo de manera que estos beneficios se traduzcan en una mejor accesibilidad para todos los ciudadanos. En ese orden de ideas, promover formas urbanas más compactas, en donde se puede reducir la necesidad de viajar distancias largas, y que faciliten el control en el caso de pandemias, también permite reducir las emisiones de gases efecto invernadero GEI del sector transporte, esto se traduce

en una mejora en la calidad del aire, como también en una ciudad más sostenible con mejora calidad de vida. Sin embargo, si no se implementan políticas de suelo y vivienda asociadas con las inversiones en transporte y movilidad, podríamos tener efectos no deseados como intensificar la segregación y desencadenar dinámicas de gentrificación, de manera que la integración del transporte, la movilidad y los usos del suelo a través de instrumentos de planificación y gestión constituyen elementos fundamentales para que el beneficio de accesibilidad sea en la práctica una mejora de calidad de vida para todos los habitantes.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En el presente informe se presentaron los resultados del seguimiento al sector movilidad en la ciudad a través de cinco grandes aspectos. En el primer aspecto, se abordaron los impactos de la pandemia por COVID-19 en el sector movilidad, describiendo los drásticos cambios en la demanda del transporte público, la relación opuesta entre número de casos de COVID-19 y la demanda en el transporte público, un aumento en viajes cortos a farmacias y comercio local en diferentes puntos de la pandemia, un aumento de usuarios que dejaron de viajar debido al teletrabajo y las teleclases, una migración a modos individuales de transporte y la implementación de 117km de ciclorutas temporales, algunas todavía en operación, teniendo como los casos más representativos a la Carrera Séptima y la Calle 13.

En el segundo aspecto, se presentó el diagnóstico del sector movilidad a través de cinco temas. En el tema de movilidad equitativa y sostenible, el informe estableció que en la distribución modal se observó un mayor aumento en los modos más individuales de la movilidad, como la motocicleta y el vehículo privado, pero al mismo tiempo un importante aumento en los modos de movilidad activa como la bicicleta y la caminata. El nivel de satisfacción con

el modo de transporte aumenta en la medida que el nivel socioeconómico es mayor, mientras que el nivel de satisfacción es más alto para los usuarios en modos más individuales como la motocicleta, el vehículo particular y la bicicleta. El género femenino tiene una mayor preferencia por la caminata y los taxis o aplicaciones de servicios de transporte, mientras que el género masculino tiene una mayor preferencia por la motocicleta, el vehículo privado y la bicicleta.

En el tercer aspecto, el informe describe el estado actual en cuanto a la motorización, la congestión y la infraestructura de la malla vial. Aunque la tasa de motorización se encuentra estable, se observa un aumento en el número de vehículos del parque automotor, especialmente vehículos privados, camperos y camionetas. Si bien la velocidad promedio en toda la ciudad aumentó, el nivel de saturación de 10 vías arterias de la ciudad se encuentra en niveles altos que implican problemas de congestión. El estado de la malla vial presenta un leve deterioro debido a un aumento en el estado de regular de las vías en comparación con 2019.

El cuarto aspecto del informe aborda el tema de la seguridad vial y el control. El

informe encontró que la tasa de mortalidad en la ciudad mantiene una tendencia a la baja, se observa un descenso importante en el número de víctimas fatales en siniestros viales. No obstante, se observa una tendencia en aumento de las víctimas en condición de biciusuario. También se encontró que los conductores son los actores con menor número de lesionados, pero los que tienen un importante involucramiento en colisiones. Aunque se observa una reducción en el número de víctimas fatales en siniestros viales en todas las localidades, en el caso de la localidad de Ciudad Bolívar se observa un aumento. También se encontró que existe una mayor disminución de víctimas en siniestros viales del género femenino; sin embargo, se encontró un aumento en víctimas en el rango de edad entre 29 y 59 años. En cuanto a los lesionados en colisiones viales, se observa un mayor número de lesionados del género femenino en el modo pasajero-acompañante y peatón, como también se encontró un mayor número de lesionados del género masculino en los modos motociclistas y biciusuario. En cuanto al control, se encontró un aumento en el número de comparendos para infracciones no vehiculares.

El quinto aspecto corresponde a la calidad del aire emisiones y flota de buses en la ciudad. El informe encontró que, aunque se evidencia una disminución en las emisiones por parte del transporte de carga, el sistema Provisional de transporte público convencional, y el transporte especial; también se observa un aumento de emisiones por parte de camperos, camionetas y automóviles particulares. LA ciudad ha logrado avanzar mayoritariamente en el proceso de sacar de circulación o cha-

tarrización de buses, busetas y colectivos, mientras que el acumulado de la flota que ha salido de circulación entre 2015 y 2020 para el SITP corresponde a 1395 buses, y para el sistema Transmilenio este indicador corresponde a 774 buses. Se observa un mayor avance en el proceso de vinculación de flota de buses con tecnología EURO VI, mientras que la vinculación de flota eléctrica presenta un avance más modesto.

El sexto aspecto aborda el proyecto de la Primera Línea del Metro de Bogotá PLMB, en sus fases 1 y 2. El informe describe los avances tanto para la fase 1 como para la fase 2 del proyecto. En el informe se incluye información acerca de las tipologías de estaciones, como también algunos lineamientos asociados con los impactos del proyecto en la estructura espacial urbana, específicamente en temas de precios del suelo, precios de inmuebles, avalúos y captura de valor. El informe también incluye información acerca de las estimaciones de demanda del proyecto, y los costos asociados a la fase 1 de la PLMB por kilómetro. El informe incluye una primera aproximación a la construcción de indicadores de seguimiento para el proyecto.

Finalmente, el informe incluye una descripción de los avances de las principales metas del Plan de Desarrollo Distrital PDD 2020 – 2024 para el sector movilidad. Se destaca el avance en metas relacionadas con la seguridad vial, mientras que aún no se cuenta con información cuantitativa acerca de los avances en indicadores para los temas relacionados con las estrategias de mejora de la experiencia de viaje, los cicloparqueaderos y el sistema de bicicletas públicas. El informe desarrolla un ejerci-

cio acerca de la relación del sector movilidad con los ODS, incorporando algunos lineamientos para su potencial incorporación en los instrumentos de planificación de la ciudad, como lo son el Plan de Ordenamiento Territorial POT y el Plan Maestro de Movilidad, en concordancia con los lineamientos planteados en la materia por parte del PDD. El informe desarrolla en su última sección tres temas que tendrán un impacto importante en el sector a futuro, específicamente en cuanto a la ciudad postpandemia, abarcando aspectos relacionados con la densidad urbana, la accesibilidad, las desigualdades socio-espaciales y la incorporación de los temas de equidad en la planificación y gestión del sector movilidad, como también la integración con la planificación de los usos del suelo para prevenir consecuencias no deseadas como la intensificación de la segregación y la gentrificación.

Se brindan a continuación una serie de recomendaciones en concordancia con los aspectos planteados anteriormente.

1. Se recomienda planificar para la ciudad postpandemia teniendo en cuenta que el teletrabajo puede mantenerse y por consiguiente continuar la reducción de viajes en ciertos sectores de la ciudad. En ese contexto, se recomienda consolidar la red de cicloinfraestructura manteniendo su continuidad y conectividad.
2. Se recomienda consolidar una estructura espacial urbana que permita acceder a destinos cercanos de importancia para la ciudadanía, como es el caso de los centros de salud y de atención médica, farmacias, comercio local, bienes y servicios que promuevan viajes cortos e incentiven

la generación de una estructura más policéntrica apoyándose en las grandes inversiones en transporte masivo y la oferta del transporte público y cicloinfraestructura.

3. Se recomienda implementar medidas que permitan a los usuarios del transporte público sentirse más seguros, no solo en cuanto al riesgo de contagio por COVID-19, sino también en cuanto al fenómeno del acoso sexual.

4. Se recomienda implementar medidas que incentiven a los usuarios a utilizar modos de transporte más sostenible, promover medidas de gestión de la demanda debido al aumento de viajes en modos más individuales, como también fortalecer los incentivos para facilitar la movilidad compartida siguiendo las respectivas medidas de bioseguridad.

5. Se recomienda incorporar el concepto de “calles completas” para el proceso de mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura de la ciudad, de manera que las inversiones tanto del sector público como del sector privado permitan intervenir vías a través de obras que abarquen el espacio de fachada a fachada, dando prioridad a los usuarios más vulnerables de la vía.

6. Se recomienda implementar programas y medidas para responder a la tendencia en aumento de víctimas fatales en condición de bicisusuario, como también se recomienda incorporar medidas para alcanzar de manera más efectiva una reducción en el nivel de involucramiento de las motocicletas en siniestros de tránsito y colisiones viales.

7. Se recomienda acelerar la incorporación de flota con tecnologías más limpias y flota eléctrica en la oferta del transporte público de la ciudad para contribuir d ma-

nera más efectiva en la reducción de emisiones de gases desde el sector, como también explorar alternativas con el gobierno nacional para lograr reducciones de emisiones por parte del sector transporte en la ciudad.

8. Se recomienda articular el POT y el PMM a través de indicadores de accesibilidad que permitan identificar como las inversiones en transporte masivo y la red del SITP están mejorando el acceso a bienes servicios por parte de la ciudadanía, especialmente la población más vulnerable.

9. Se recomienda avanzar en el diseño de la estrategia de mejora de la experiencia de viaje planteada por la administración

distrital en el PDD, aunque el concepto es innovador, sería apropiado vincularlo con indicadores que permitan efectivamente medir la percepción de los usuarios acerca de sus desplazamientos en la ciudad, incorporando la perspectiva de género.

10. Se recomienda diseñar y adelantar proyectos piloto DOT en el entorno de las futuras estaciones de la PLMB con una perspectiva de equidad a través de herramientas de captura de valor y vivienda inclusiva que permita densificar en el entorno de las estaciones aprovechando los beneficios de accesibilidad para la sociedad en su conjunto.

V. REFERENCIAS

- Acuerdo No. 761 de 2020 “Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2020-2024 “Nn nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI” (2020).
- Agostini, C. A., & Palmucci, G. A. (2008). *The anticipated capitalisation effect of a new metro line on housing prices. Fiscal studies*, 29(2), 233-256.
- Bae, C.-H. C., Jun, M.-J., & Park, H. (2003). *The impact of Seoul’s subway Line 5 on residential property values. Transport Policy*, 10(2), 85-94. doi: [https://doi.org/10.1016/S0967-070X\(02\)00048-3](https://doi.org/10.1016/S0967-070X(02)00048-3)
- BCV. (2020a). *Encuesta Mi Voz Mi Ciudad Fase I. Retrieved from: <https://bogotacomovamos.org/encuesta-virtual-mi-voz-mi-ciudad-primer-fase/>*
- BCV. (2020b). *Encuesta Mi Voz Mi Ciudad Fase II. Retrieved from: <https://bogotacomovamos.org/encuesta-virtual-mi-voz-mi-ciudad-segunda-fase/>*
- BCV. (2020c). *Encuesta Mi Voz Mi Ciudad Fase III. Retrieved from: <https://bogotacomovamos.org/encuesta-virtual-mi-voz-mi-ciudad-red-de-ciudades-como-vamos-tercera-fase/>*
- Benjamin, J. and G. Stacy Sirmans (1996). “Mass Transportation, Apartment Rent and Property Values.” *Journal of Real Estate Research* 12(1): 1-8.
- CONPES. (2018). *Documento CONPES 3918 Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS en Colombia Bogotá: Departamento Nacional de Planeación DNP Retrieved from <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3918.pdf>.*
- CONPES. (2020). *Documento CONPES 3991 Política nacional de movilidad urbana y regional. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación DNP Retrieved from <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3991.pdf>.*
- Costa, A. B. (2018). *Transportation and urban development in São Paulo: exploring how transportation has shaped and still shapes the city. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo .: Retrieved from https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/25695/DoctoralDissertation_AdrianoBorgesCosta.pdf*
- Damm, D., Lerman, S. R., Lerner-Lam, E., & Young, J. (1980). *Response of Urban Real Estate Values in Anticipation of the Washington*

- Metro. Journal of Transport Economics and Policy*, 14(3), 315-336.
- DANE. (2021).** *Proyecciones Datos Censo DANE. Bogotá.*
- EMB. (2021).** *Datos Empresa Metro de Bogotá EMB. Bogotá.*
- Google. (2021).** *Informes de Movilidad Local sobre el COVID-19. Retrieved from: <https://www.google.com/covid19/mobility/>*
- Dorantes, L. M., Paez, A., & Vassallo, J. M. (2011).** *Analysis of House Prices to Assess Economic Impacts of New Public Transport Infrastructure: Madrid Metro Line 12. Transportation Research Record*, 2245(1), 131-139. doi: 10.3141/2245-16
- Gibbons, S., & Machin, S. (2005).** *Valuing rail access using transport innovations. Journal of Urban Economics*, 57(1), 148-169. doi: <https://doi.org/10.1016/j.jue.2004.10.002>
- Hurtado, D., & Vergel-Tovar, C. E. (2021).** *Anillos de influencia de las estaciones de transporte masivo.*
- IDU. (2021).** *Datos Instituto de Desarrollo Urbano IDU. Bogotá.*
- INS. (2021).** *Datos Instituto Nacional de Salud INS. Bogotá.*
- JICA. (1996).** *Plan Maestro de Transporte Urbano. Bogotá: Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA).*
- Lewis-Workman, S., & Brod, D. (1997).** *Measuring the Neighborhood Benefits of Rail Transit Accessibility. Transportation Research Record*, 1576(1), 147-153. doi: 10.3141/1576-19
- McDonald, J. F., & Osuji, C. I. (1995).** *The effect of anticipated transportation improvement on residential land values. Regional Science and Urban Economics*, 25(3), 261-278. doi: [https://doi.org/10.1016/0166-0462\(94\)02085-U](https://doi.org/10.1016/0166-0462(94)02085-U)
- Minsalud. (2020).** *Minsalud amplía al 50% de ocupación máxima en los sistemas de transporte masivo Retrieved 07/07/2021, 2021, from <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Minsalud-amplia-al-50-de-ocupacion-maxima-en-los-sistemas-de-transporte-masivo.aspx>*
- Mintransporte. (2020).** *Gobierno nacional amplía la capacidad de ocupación de los vehículos de transporte público hasta el 70% Retrieved 7/07/2021, 2021, from <https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones/9303/gobierno-nacional-amplia-la-capacidad-de-ocupacion-de-los-vehiculos-de-transporte-publico-hasta-el-70/>*
- NUMO. (2020).** *Encuesta MUVO - NUMO sobre moverse durante y después de Covid-19.*
- SDA. (2021).** *Datos Secretaría Distrital de Ambiente SDA. Bogotá.*
- Landis, J., Guhathakurta, S., Huang, W., Zhang, M., & Fukuji, B. (1995).** *Rail transit investments, real estate values, and land use change: A comparative analysis of five California rail transit systems.*
- Rosanovich, S. A., & Di Giovambattista, A. P. (2019).** *Inversión pública y plusvalías urbanas. Análisis espacial y efectos no lineales de la proximidad de la red de subterráneos sobre los precios de la vivienda en Buenos Aires. Revista Transporte y Territorio(20)*, 307-337.

SDM. (2019). *Encuesta de Movilidad*. Retrieved from: https://www.movilidadbogota.gov.co/web/encuesta_de_movilidad_2019

SDM. (2021a). *Bogotá dispone de 117 kilómetros de Ciclovías temporales*, from https://www.movilidadbogota.gov.co/web/noticia/bogota_dispone_de_117_kilometros_de_ciclovias_temporales_0

SDM. (2021b). *Datos Secretaría Distrital de Movilidad SDM. Bogotá.*

Suzuki, H., Cervero, R., & Luchi, K. (2013). *Transforming Cities with Transit: Transit and Land-Use Integration for Sustainable Urban Development*. Washington DC: The World Bank.

TM. (2021). *Datos Transmilenio S.A. Bogotá.*

UN. (2021). *Objetivos de Desarrollo Sostenible: Naciones Unidas.*



CÓMO VAMOS EN
ESPACIO PÚBLICO

CÓMO VAMOS EN ESPACIO PÚBLICO¹

I. Introducción

El espacio público, entendido como el sistema físico-espacial de propiedad pública donde los ciudadanos se encuentran e interactúan bajo condiciones de igualdad y equidad, es un derecho colectivo que el distrito garantiza para todos los grupos poblacionales ofreciendo acceso y oferta óptima, tanto cuantitativa como cualitativa (Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público & Secretaría Distrital de Gobierno, 2019). El espacio público se define en el Artículo 2° del Decreto 1504 de 1998, compilado en el Decreto 1077 de 2015, como los “inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes”, y se concreta en el Decreto Distrital 215 de 2005 en el que se adoptan “las políticas, estrategias, programas, proyectos y metas relacionadas con el espacio público de la ciudad de Bogotá” a través del Plan Maestro de Espacio Público. Adicionalmente, al ser un elemento articulador y estructurante compuesto por el conjunto de elementos naturales y artificiales públicos, así como por su función como regulador de condiciones ambientales (Decreto 1504, 1998), el espa-

cio público es un elemento fundamental para lograr que Bogotá se desarrolle y se planifique como una ciudad sostenible y equitativa de acuerdo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En este sentido, el espacio público constituye uno de los principales elementos estructurales de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Actualmente, Bogotá se encuentra formulando el proyecto de Acuerdo POT, que, de ser aprobado por el Concejo Distrital, tendría una vigencia desde 2022 al 2035. El análisis presentado a continuación busca analizar y entender el estado actual del espacio público con el fin de proveer información actualizada para facilitar la toma de decisiones; a la vez que se analizan las metas y los programas en curso con el fin de informar las discusiones sobre los nuevos mecanismos de generación y mejoramiento de espacio público a considerar en el POT. Así mismo, busca facilitar la coordinación entre entidades y administraciones, así como sugerir estrategias que mejoren la cantidad y la calidad del espacio público, así como sus funciones de regulación climática.

La sección I introduce la problemática del sector y la estructura de este capítulo. En la

¹Autores: Marcela Angel, Investigadora Asociada, MIT Environmental Solutions Initiative; Manuela Uribe, Coordinadora de Proyectos Urbanos, ProBogotá Región; Benjamín Villa, Investigador asistente, MIT Environmental Solutions Initiative. Apoyo GIS: Johann Villarreal, Carlos Guatame.

Se agradece la participación y aportes en la mesa técnica a los siguientes expertos: Bibiana Rodríguez, gerente de Desarrollo Urbano Sostenible ProBogotá – Región, Juan Guillermo Yunda, docente de la Pontificia Universidad Javeriana, Olga Lucía Ceballos, Docente de la Pontificia Universidad Javeriana, Natalia Silva, socia fundadora de la consultora Urbana, Marcela Ángel Samper, Docente de la Universidad de los Andes, Diana Wiesner, directora de la fundación Cerros de Bogotá y Juan Fernando Junca, Investigador del programa de crecimiento y expansión urbana de la Universidad de Nueva York (NYU).

sección II se realiza un diagnóstico del sector, analizando los indicadores cuantitativos relacionados al ambiente físico como el inventario de los diferentes tipos de espacio público, la cantidad y la proximidad, y los aspectos que afectan la calidad, vitalidad y el uso como la inversión en mantenimiento, la programación y la seguridad. En la sección III se identifican metas claves del Plan Distrital de Desarrollo y aspectos importantes del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), a los cuales es esencial hacerle un seguimiento y monitoreo en los próximos años con el fin de mejorar las condiciones del espacio público. En la sección IV se relacionan las metas del sector con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente aquellos directamente relacionados con el espacio público: 3) Bienestar y Salud; 10)

Reducción de las Desigualdades; 11) Ciudades y Comunidades Sostenibles; 13) Acción por el Clima; y 15) Vida de Ecosistemas Terrestres. En la sección V se identifican impactos y nuevas tendencias en el sector relacionadas a la pandemia por la COVID-19 como la resiliencia de las comunidades, la flexibilidad en el uso del espacio público y la multifuncionalidad de la calle como parte integral del espacio público. En la sección VI se profundiza sobre las funciones ambientales y, especialmente, la forma en la que las soluciones basadas en la naturaleza y la equidad ambiental son determinantes para la agenda del sector en los próximos años. Por último, se presentan conclusiones y recomendaciones asociadas a los diferentes temas cubiertos en el análisis.

II. Diagnóstico del espacio público de bogotá

Esta sección presenta un diagnóstico del espacio público de Bogotá para el 2020, entendiendo el espacio público como un proceso de planeación integral que tiene en cuenta sus componentes físicos, así como su vitalidad, uso, y activación en la generación de beneficios ecológicos, sociales y culturales. Con el fin de analizar factores que determinan el uso efectivo del espacio público, más allá de las metas cuantitativas, en esta sección se analizan aspectos como la equidad distributiva y el acceso en diferentes zonas de la ciudad, y se hace uso de herramientas de análisis espacial que permiten cuantificar y visualizar patrones y hacer comparaciones a nivel de localidades, Unidades de Planeación Zonal (UPZ), o barrios. La primera parte está enfocada en analizar los indicadores cuantitativos relacionados al ambiente físico, como el inventario de los diferentes tipos de espacio público, la cantidad y la proximidad. La segunda parte se enfoca en algunos de los aspectos que afectan la calidad, la vitalidad y el uso, como la inversión en mantenimiento, la programación y la seguridad. El análisis de los elementos naturales en el espacio público, su distribución espacial y el concepto de soluciones basadas en la naturaleza y equidad ambiental se desarrollan en la sección VI de este documento como una temática determinante para la agenda del sector en los próximos años.

A. Factores físicos y determinantes de disponibilidad y accesibilidad

Para analizar el espacio público de Bogotá se debe diferenciar el espacio público total del efectivo y del verde, lo que permite reconocer áreas que tienen diferentes características, necesidades y usos. El espacio público total está compuesto aproximadamente en un 79% por espacio público no efectivo, el cual incluye: alamedas, vías peatonales, andenes, ciclorrutas, sistema de áreas protegidas, zonas de ronda hidráulica, calzadas, y separadores; y 21% por espacio público efectivo que comprende zonas verdes, parques, plazas y plazoletas (Alcaldía Mayor De Bogotá, 2017). Por otro lado, el espacio verde se compone por una mezcla de espacio público efectivo como zonas verdes y parques, y espacio público no efectivo como la Estructura Ecológica Principal.

En la primera sección del diagnóstico se analiza el comportamiento de los indicadores de espacio público total, efectivo y verde, y se compara con el crecimiento poblacional para explicar el comportamiento atípico en el último año y la disponibilidad por habitante. Adicionalmente, se comparan estos indicadores con las metas del Plan Maestro de Espacio Público y la Política Nacional

de Espacio Público. Finalmente, se evalúa la distribución por localidad, y el acceso y proximidad a parques.

Crecimiento de espacio público

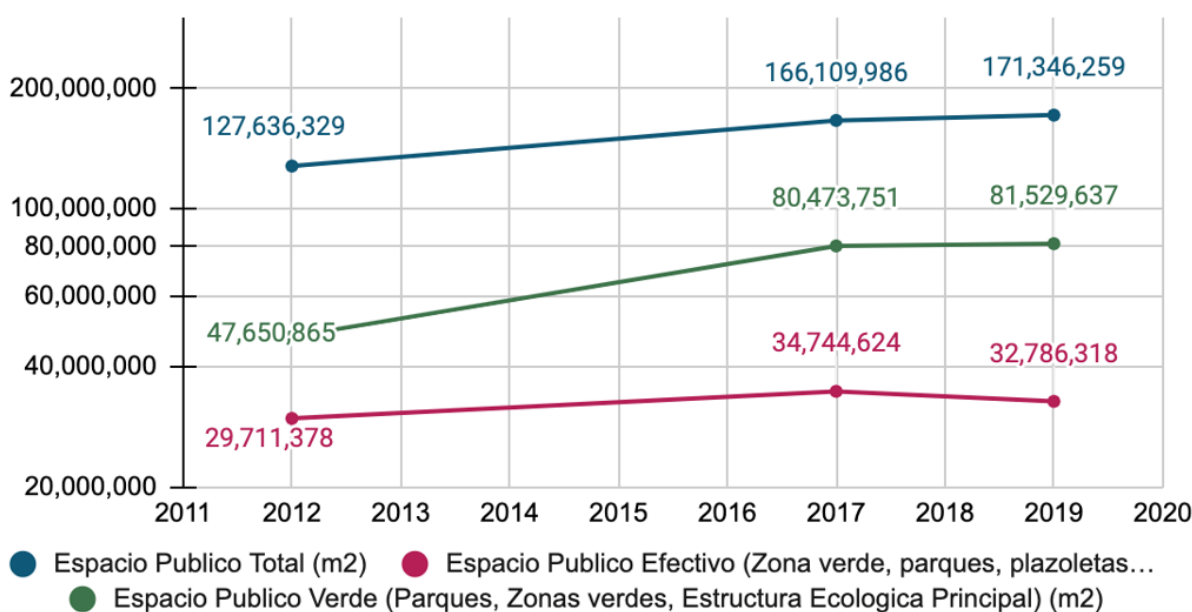
El espacio público total de Bogotá aumentó entre el 2012 y el 2019 un promedio de 4,3% anual, tasa que equivale a 546.37 hectáreas (ha) por año (Gráfica 1), mientras el espacio público verde incrementó más rápidamente, en promedio 8,9% anual o 423.48 ha. Sin embargo, el espacio público efectivo, que es aquel que cumple funciones como lugar de encuentro y de esparcimiento, sólo creció 1,3% anual o 38.44 ha entre el 2012-2019. A pesar de esto, entre el 2017 y 2019 este tipo

de espacio público decreció el equivalente a 195.83 ha (Gráfica 1) lo que representa un retroceso para la ciudad. Es necesario resaltar que hubo un cambio en las metodologías² de medición entre 2012 y 2016, y que en 2017 se retomó la metodología de 2012. Por esta razón, en este análisis se utilizan sólo los indicadores del 2012, 2017, y 2019, los cuáles fueron calculados con base en la misma metodología. Estos mismos indicadores no se calcularon en 2020 y realizarán nuevamente en el año 2021. A futuro es importante analizar las diferentes metodologías con el fin de establecer estándares y unificar criterios que permitan hacer análisis históricos y a mayor nivel de detalle espacial de las tasas de crecimiento del espacio público.

Gráfica No. 1.
Área de espacio público total, efectivo, y verde (m²), 2012, 2017, 2019

Fuente: Elaborado a partir del Reporte Técnico de indicadores DADEP, 2020

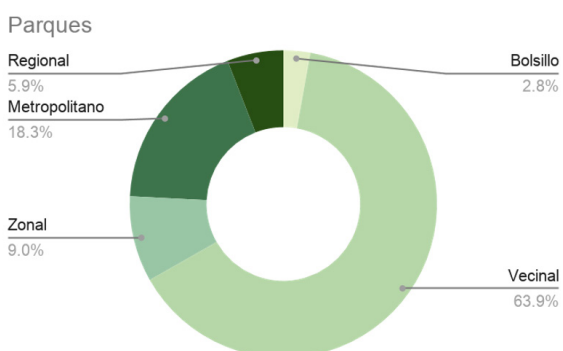
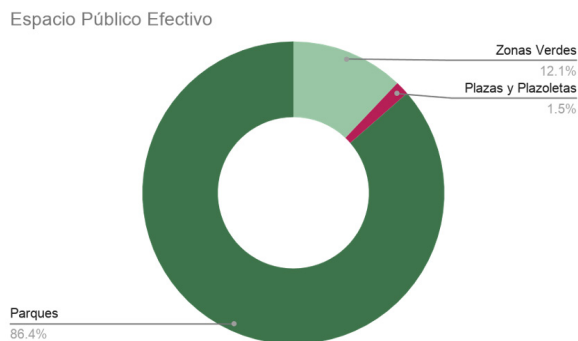
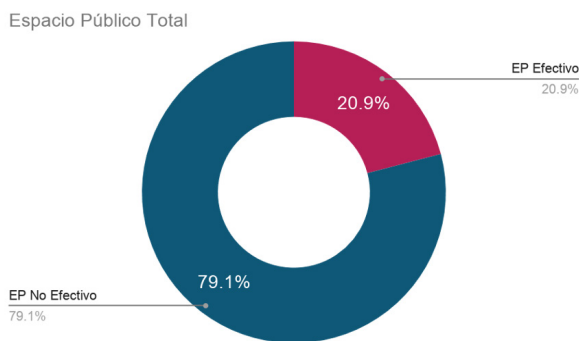
Área de espacio público total, efectivo, y verde (m²), 2012, 2017, 2019



²En el 2016 se generó un cambio metodológico en el tratamiento de los parques regionales y metropolitanos. Partiendo de la premisa de que estos parques influyen en toda la ciudad, se realizó un aporte de metro cuadrado de parques por habitante a nivel de localidad, y se distribuyó proporcionalmente en cada localidad de la ciudad. (Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, 2021).

Gráfica No. 1.
Área de espacio público total, efectivo, y verde (m²), 2012, 2017, 2019

Fuente: Elaborado a partir del Diagnóstico Plan De Ordenamiento Territorial, 2017



Crecimiento poblacional y disponibilidad

Teniendo en cuenta la proyección poblacional y el censo³, la población en 2019 fue más baja que la población proyectada para el 2012 y para el 2017 como se ve en la Gráfica 2. Es así como el área de espacio público total por habitante creció entre el 2012-2017 a una tasa de 0.84 m²/hab. anual y, entre el 2017-2019, a una tasa de 1.4 m²/hab. anual. Por otro lado, el área de espacio público efectivo por habitante creció entre el 2012-2019 a una tasa más lenta, de 0.1 m²/hab. anual. A pesar de los esfuerzos sostenidos durante las últimas administraciones por aumentar los indicadores cuantitativos de espacio público, la tasa de espacio público efectivo de 4.6 m²/hab., sigue sin alcanzar las metas del

Plan Maestro de Espacio Público de 6 m²/hab., del POT vigente de 10 m²/hab. (Decreto Distrital 190 de 2004), y de la Política Nacional de Espacio Público (Decreto 1077 de 2015) de 15 m²/hab.; lo que sugiere evaluar los soportes técnicos de las metas y su factibilidad.

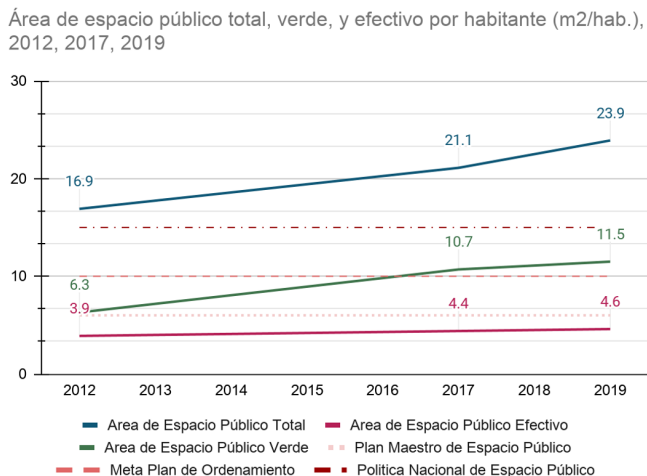
Espacio público efectivo

Además del déficit cuantitativo de espacio público efectivo con relación a las metas, existe una desigualdad significativa en la distribución del espacio público efectivo. Mientras localidades como Teusaquillo, Barrios Unidos y Chapinero cuentan con las mayores áreas de espacio público efectivo por habitante y se acercan a las metas de 10 m²/hab. y 15 m²/hab., localidades como Bosa, Los Mártires, Antonio Nariño, San Cristóbal y Usme cuentan con menos de 4 m²/hab., y se ubican por debajo del promedio de espacio público efectivo para Bogotá (4.6 m²/hab.). Sin embargo, el indicador de espacio público efectivo en Teusaquillo y Barrios Unidos se ve afectado en gran medida por la presencia del parque Simón Bolívar, que en algunos sectores tiene acceso limitado para el disfrute de los ciudadanos. A 2020, Bogotá tiene doce localidades que se encuentran por debajo de este promedio (Gráfica 3).

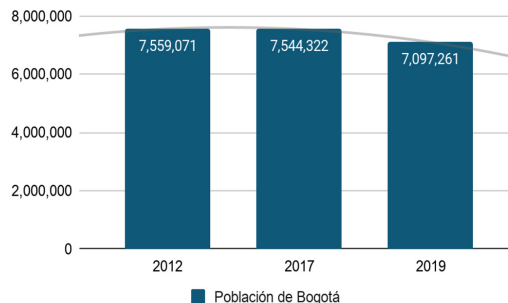
³La población que se utiliza para el desarrollo de los siguientes indicadores fue entregada por la Secretaría Distrital de Planeación (SDP). Para el año 2012 se toma la población según las proyecciones de población generadas a partir del Censo DANE 2005 para la vigencia 2012. Para el año 2017, la población corresponde a la población proyectada para la ciudad que se encuentra consignada en el expediente urbano; para el año 2019 corresponde a la información proveniente del Censo 2018, que ha sido ajustada para cada localidad (Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, 2021).

Gráfica No. 2.
Población Bogotá vs área de espacio público total, efectivo, y verde por habitante, 2012, 2017, 2019.

Fuente: Elaborado a partir del Reporte Técnico de indicadores DADEP, 202

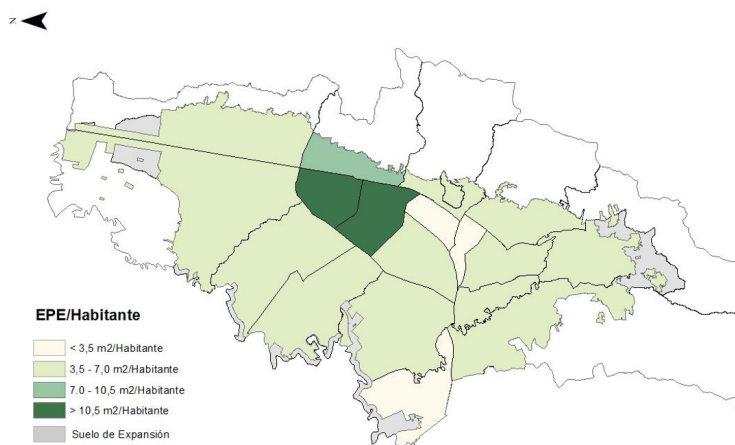


Población de Bogotá 2012, 2017, 2019

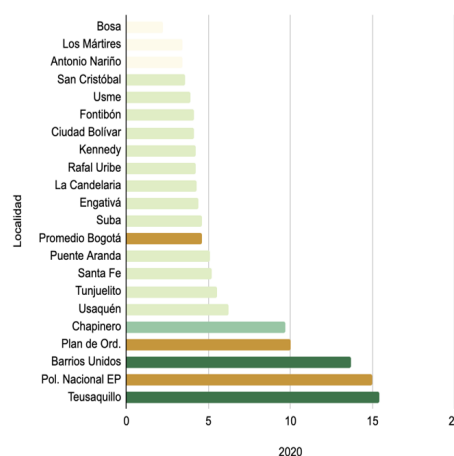


Gráfica No. 3.
Área de espacio público efectivo por habitante (m²/hab.) por localidad, 2020

Fuente: Elaboración propia, datos: SDP 2020. DTEP con base en reporte técnico DADEP



Área de espacio público efectivo por habitante (m²/hab.) por localidad, 2020



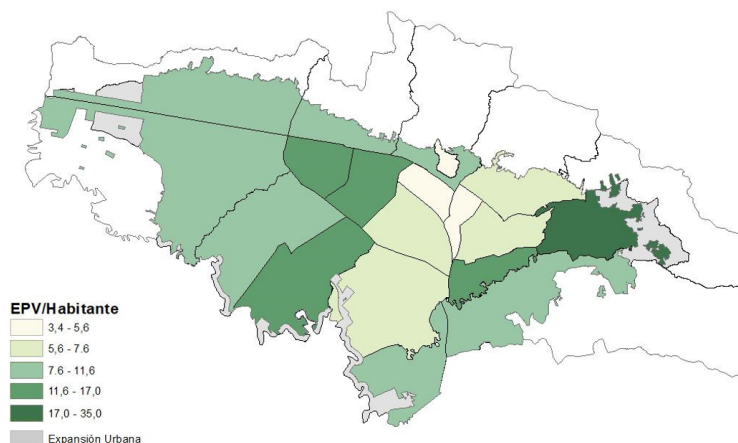
Espacio verde

La distribución de espacio verde también es desigual en su distribución y no necesariamente corresponde con la disponibilidad de espacio público efectivo. De todas las localidades, Usme cuenta con la mejor proporción de espacio verde por habitante, seguido por Tunjuelito, Teusaquillo, Barrios Unidos y Fontibón. Sin embargo, el espacio público verde en estas localidades corresponde en

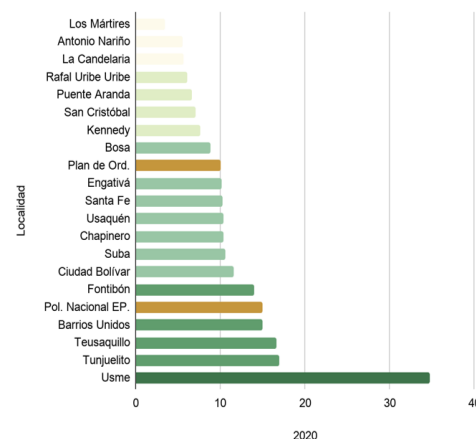
gran medida al Parque Entrenubes y humedales como el Tunjo, o nuevamente los sectores del parque Simón Bolívar cuyo acceso y disfrute por parte de los ciudadanos es limitado, cómo se evidencia en el mapa de proximidad presentado a continuación. Las localidades con menos espacio verde por habitante son Los Mártires y Antonio Nariño, las mismas que cuentan con menos espacio público efectivo por habitante (Gráfica 4).

Gráfica No. 4.
Área de espacio verde por habitante (m²/hab.) por localidad, 2020

Fuente: Elaboración propia BDGC – SDP 2020. DTEP con base en reporte técnico DADEP



Área de espacio verde por habitante (m²/hab.) por localidad, 2020



Acceso y proximidad

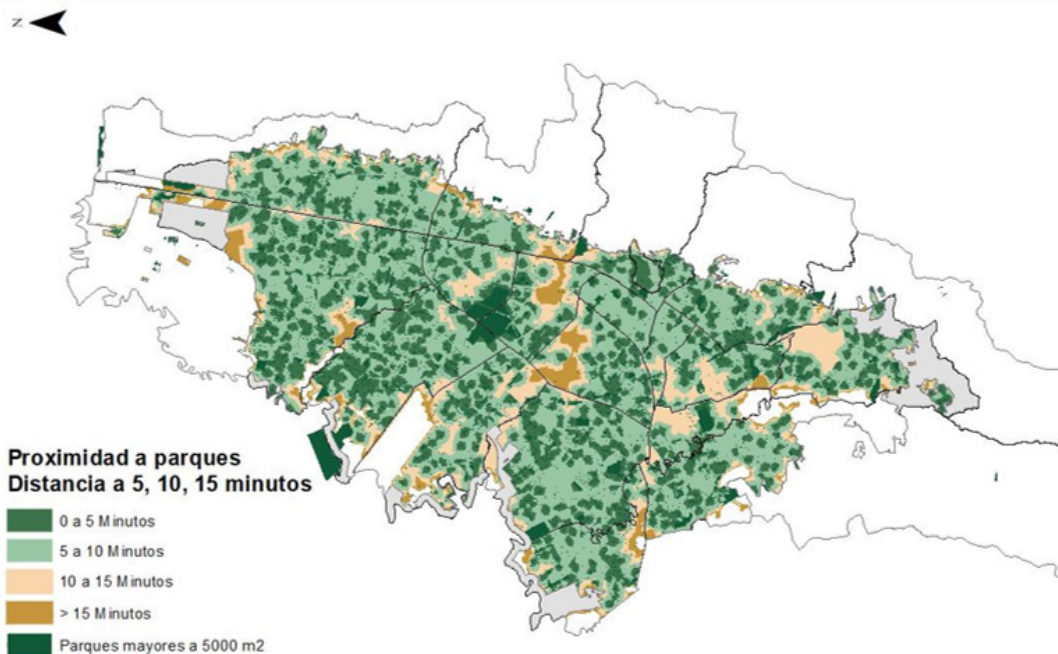
Estudios demuestran que la proximidad a espacios públicos es determinante para su uso, principalmente en lo relacionado a fomentar la actividad física y los beneficios para la salud física y mental. La falta de acceso a parques a menos de 12 minutos caminando, equivalentes aproximadamente a 1 km, es un factor que puede desincentivar el uso de estos espacios por parte de ciertas comunidades; resultando en menores beneficios ecosistémicos y oportunidades de recreación y actividad física (Cohen et al, 2004). Con el fin de analizar la proximidad a parques para las diferentes áreas de la ciudad se realizó un estudio de recorridos y caminabilidad sobre la malla vial. Para esto se calculó la cobertura que tienen los parques mayores a 5.000 m², proyectando la distancia que una persona puede recorrer a una velocidad promedio de 3.5 km/h para llegar a un parque y teniendo como punto de referencia los centroides de los parques. Se calcularon las áreas de servicio de los parques cubiertas a menos de 5 minutos, entre 5 y 10,

y mayores a 15 minutos, basados en estudios en la literatura que demuestran que la frecuencia de uso aumenta cuando los parques se encuentran a menos de 10 minutos caminando, y los modelos de ciudad de 15 minutos, discutidos en la agenda global de nuevos modelos urbanos. Se tuvieron en cuenta los parques de más de 5.000 m², al ser estos los parques de mayor tamaño, a diferencia de los de bolsillo, y permiten la realización de actividades recreativas, deportivas y culturales (Gráfica 5).

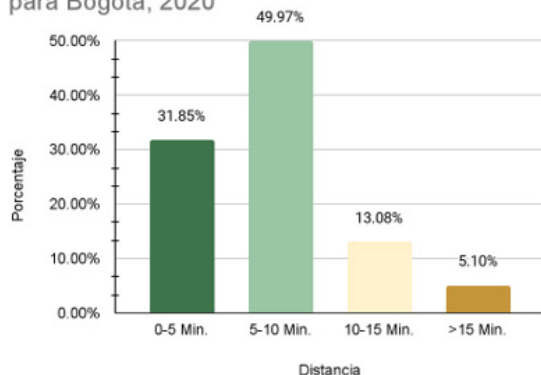
Al analizar los resultados de la proximidad de parques ilustrados en la gráfica No. 5, se evidencia que existe una diferencia significativa entre los altos indicadores de espacio público efectivo y espacio público verde y el bajo acceso efectivo a espacio público en ciertas localidades como Tunjuelito, Usme, Fontibón, y Teusaquillo lo que afecta directamente las posibilidades de disfrute de estos espacios. Por ejemplo, las diferencias entre disponibilidad de zonas verdes y accesibilidad a parques se evidencian en el caso del parque Entrenubes, donde el análi-

Gráfica No. 5.
Proximidad a parques de acuerdo con la distancia caminable a 5, 10, y 15 minutos, 2020

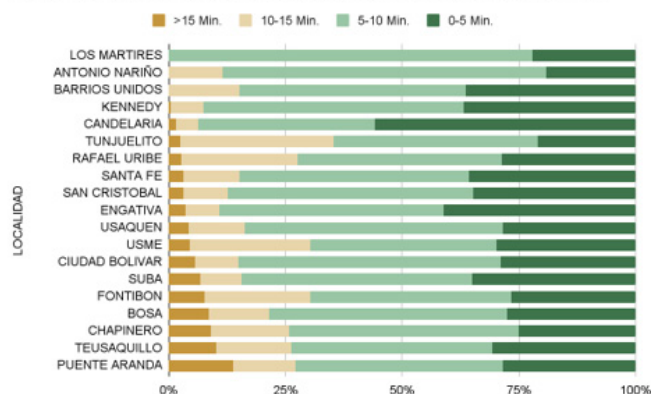
Fuente: Elaboración propia, datos: BDGC -SDP 2020.



Áreas de acuerdo a su proximidad a parques para Bogotá, 2020



Áreas de acuerdo a su proximidad a parques por localidad, 2020



sis de proximidad, a diferencia del de zonas verdes, indica la presencia de una zona desatendida.

Adicionalmente, existen varias zonas de la ciudad que están a más de 15 minutos de un parque, incluyendo partes de la Zona Industrial, Puente Aranda, y algunas en los bordes de la ciudad.

De manera similar, en la Gráfica 5, se puede observar que partes del perímetro de la ciudad en las inmediaciones de la Estructura Ecológica Principal, se encuentran a 10-15 minutos de distancia de un parque. Estas áreas, que incluyen los cerros, la cuenca del Río Bogotá, los humedales y la Reserva Thomas Van Der Hammen tienen acceso limitado; por lo tanto, no se consideraron como

parques en el análisis de proximidad y ameritan de un estudio detallado para determinar las condiciones que les permitan servir como parques, con criterios de uso especiales de acuerdo con el ecosistema y sus capacidades de carga.

Planes Parciales y espacio público efectivo

A partir de un análisis de escenarios, que considera el potencial de espacio público de Planes Parciales (PP) adoptados a la fecha y en proceso de adopción y las proyec-

iones poblacionales del DANE entre el 2018 y el 2050, se puede concluir que, inclusive si se llegaran a construir los 49 PP adoptados, el indicador de espacio público efectivo por habitante llegaría a 4.27 m²/hab. en el 2030; y si se llegaran a construir los 166 PP que están adoptados y en proceso de adopción, el indicador de espacio público efectivo por habitante incrementaría sólo a 4.79 m²/hab. para el 2035 (Gráfica 6); demostrando el reto en materia de generación de espacio público y la necesidad de evaluar la viabilidad técnica de las metas adoptadas.

Gráfica No. 6. Potencial de espacio público en planes parciales

Escenario 1: adoptados

Total EP efectivo Bogotá 2019	M2 de EP Efectivo potencial en 49 PP adoptados (desarrollo y renovación), 320.4ha.	Proyección poblacional de Bogotá en 2030.	Indicador de EPE en 2030, si no se hacen otras estrategias diferentes para generar EP
32,786,318.23	3,204,000.00	8,434,700.00	4.27

Escenario 2: adoptados y en proceso

Total EP efectivo Bogotá 2019	M2 de EP efectivo potencial en 166 PP totales presentados, 815ha + área de parque Guaymaral 898,458.76m ²	Proyección poblacional de Bogotá en 2035.	Indicador de EPE en 2035, si no se hacen otras estrategias diferentes para generar EP
32,786,318.23	9,048,458.76	8,726,402.00	4.79

Fuentes: Elaboración propia, datos: SDH, Planes Parciales; DANE, proyecciones poblacionales a nivel departamental 2018-2050.

B. Factores determinantes para el uso, la activación y la vitalidad

Esta sección se enfoca en el uso y programación del espacio público como aspectos determinantes de su activación y vitalidad. En este análisis se incluyen asuntos diversos, desde la perspectiva social, económica, demográfica y funcional, que en conjunto dan cuenta de la complejidad y multiplicidad de variables intangibles que caracterizan el espacio público. Las variables de análisis incluyen la inversión en mantenimiento, la programación, los usuarios, la informalidad

y la seguridad; variables que es importante identificar, medir y analizar para tomar decisiones y diseñar programas y proyectos que busquen que el espacio público sea un lugar activo, de encuentro, inclusivo, que fortalezca el sentido de pertenencia de los ciudadanos por su ciudad y que contribuya en la construcción de capital social.

Calidad

Una de las variables determinantes en la calidad del espacio público es el mantenimiento, el cual, además, aumenta la sostenibilidad de las inversiones de infraestructura en el largo plazo. En Bogotá, el presump-

to dedicado al mantenimiento de parques a cargo del Instituto de Recreación y Deporte (IDRD) es bajo. En el 2020, el Distrito Capital invirtió \$32.460 millones en mantenimiento, lo que representa una inversión promedio en mantenimiento anual por m² de parque de tan solo \$1.120. El poco mantenimiento aumenta el riesgo de deterioro y afecta la calidad del espacio público. Es necesario replicar y fortalecer estrategias como Alianzas Público Privadas para aumentar este presupuesto, definir competencias claras a cargo de las entidades que participan en el proceso, así como acciones complementarias que incentiven la corresponsabilidad en el cuidado y mantenimiento del espacio público entre la administración distrital, el sector privado y la comunidad. Sin embargo, se debe reconocer que no todos los barrios de la ciudad soportan este tipo de esquemas

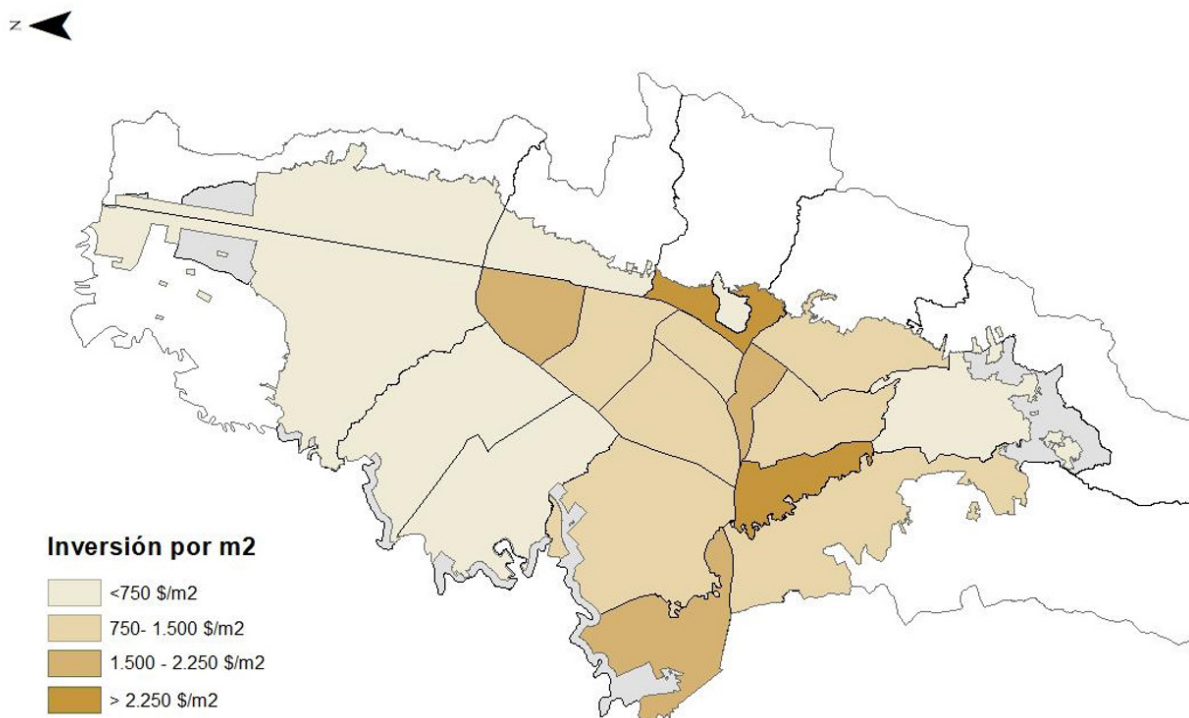
y la administración distrital debe garantizar la distribución equitativa de los recursos que se invierten en el mantenimiento de parques en las diferentes zonas de la ciudad.

Al analizar la inversión en mantenimiento de parques por localidad, se evidencia que Engativá y Kennedy fueron las localidades que recibieron mayor inversión total en mantenimiento y La Candelaria y Chapinero las de menor inversión. Sin embargo, al analizar la inversión promedio por m² de parque en las diferentes localidades, se evidencia que Chapinero recibió una inversión de solo \$83.41/m² siendo la más baja y Tunjuelito con una inversión de \$3.176/m² fue la más alta. En la mayoría de las localidades la inversión anual promedio por m² de parque es inferior a 1.000 pesos (Gráfica 7).

Adicionalmente, el área de parques con

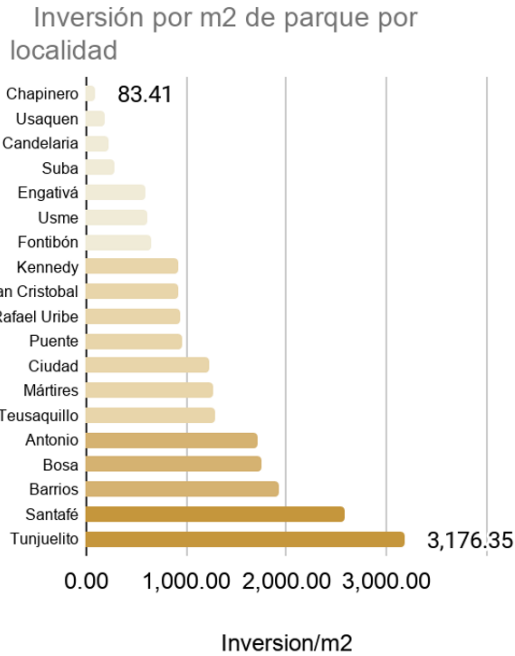
Gráfica No. 7.
Inversión para
mantenimiento
de parques por
localidad, 2020

Fuente: Elaboración propia, datos: IDRD, Territorialización de la inversión SE-GPLAN; IDRD, SHP cobertura de parques

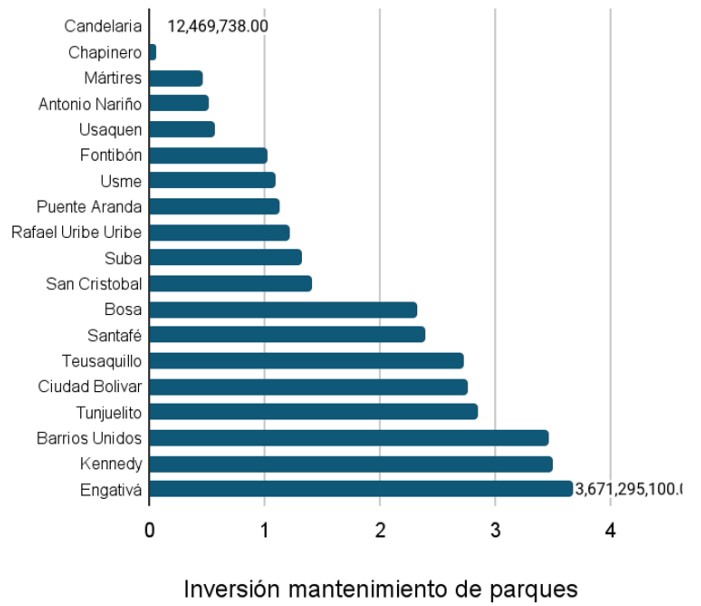


Gráfica No. 7.
Inversión para mantenimiento de parques por localidad, 2020

Fuente: Elaboración propia, datos: IDR, Territorialización de la inversión SE-GPLAN, IDR, SHP cobertura de parques



Inversión mantenimiento de parques por localidad, 2020



inversión en mantenimiento en 2020 fue de 14,8% del total del área de parques (Gráfica 8), situación que puede conllevar al deterioro físico de estos en localidades donde la inversión histórica por m2 sea baja, si no se aumenta y focaliza la inversión, y se acompaña del fortalecimiento de campañas y programas educativos que contribuyan a aumentar el sentido de pertenencia de las comunidades por el espacio público y la naturaleza urbana para incentivar así la autogestión y la corresponsabilidad por el cuidado de estos espacios.

A futuro, se recomienda realizar este análisis con datos históricos e incorporar información de otras entidades con inversión en mantenimiento de parques, con el fin de identificar áreas en riesgo de deterioro por falta de inversión histórica y el nivel de prioridad que tiene el sector para la administración. Adicionalmente, se recomienda

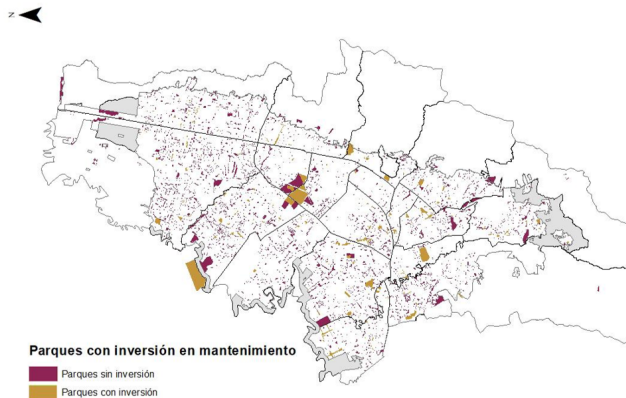
analizar los ingresos por concepto de aprovechamiento económico del espacio público, ya que pueden ser una fuente de recursos para el mantenimiento que Bogotá no ha capitalizado de la misma forma como lo hacen otras ciudades a nivel internacional. Adicionalmente, reconociendo que la inversión no es un indicador directo de calidad, se considera que el Distrito se beneficiaría al crear un índice de calidad de parques que agrupe variables con incidencia en la calidad como la inversión, la frecuencia y tipo de uso, la funcionalidad ecológica, y la percepción, entre otras variables.

Programación

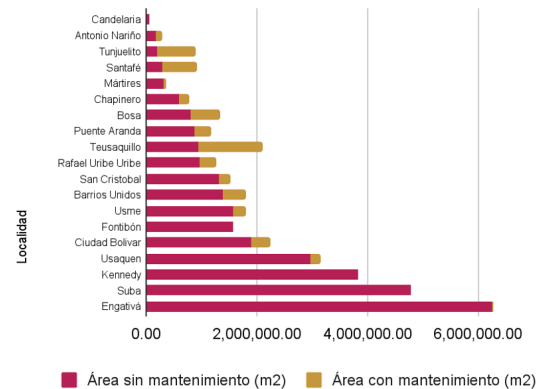
Un espacio público exitoso debe tener una buena articulación física y funcional con el entorno, y una programación que propenda por la diversidad y la inclusión. El 2020 representó grandes retos para el desarrollo de

Gráfica No. 7.
Inversión para mantenimiento de parques por localidad, 2020

Fuente: Elaboración propia, datos: IDRD, Territorialización de la inversión SE-GPLAN; IDRD, SHP cobertura de parques



Área de parques sin inversión en mantenimiento vs. área de parques con inversión en mantenimiento



los programas y actividades deportivas y recreativas en el espacio público, relacionados a las restricciones a la movilidad impuestas por la pandemia por la COVID-19. Sin embargo, el IDRD continuó con algunos programas que ofrecieron espacios de esparcimiento, entretenimiento y actividad física con enfoque de diversidad y con un impacto directo en la calidad de vida en la ciudad. El programa más exitoso fue la ciclo vía dominical y festiva que, entre enero y marzo de 2020, recibió un promedio de 1.835.880 usuarios al día, correspondiente al 23% de la población total de la ciudad. Otros programas que complementan la oferta distrital son: 1) el programa Recreovía, el cual incluye una estrategia enfocada en el adulto mayor; 2) la carrera de la Mujer; y 3) Navipark. Estos programas complementarios alcanzaron a beneficiar a 40.610 personas. Por otra parte, se ofrecen programas asociados a promover el uso de la bicicleta como ciclopaseos, cicloexperiencias, y Al Trabajo en Bici, el cual busca incentivar el uso de la bicicleta por parte de las mujeres. Gracias a este programa, el número de mujeres que se transportaron en bicicleta para ir al trabajo aumentó 175% entre junio y diciembre. Estos programas demuestran la

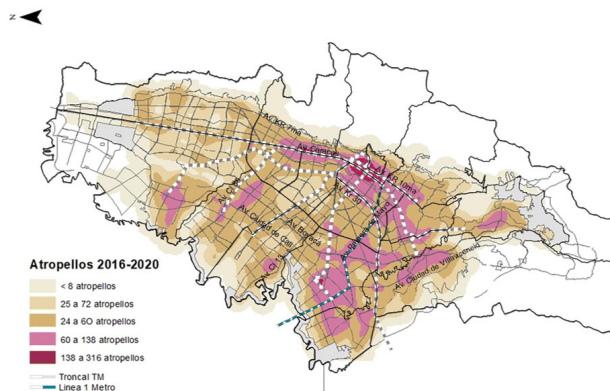
importancia de ofrecer experiencias y oportunidades de disfrute para promover la activación y uso del espacio público por parte de diferentes grupos poblacionales.

Espacio público seguro

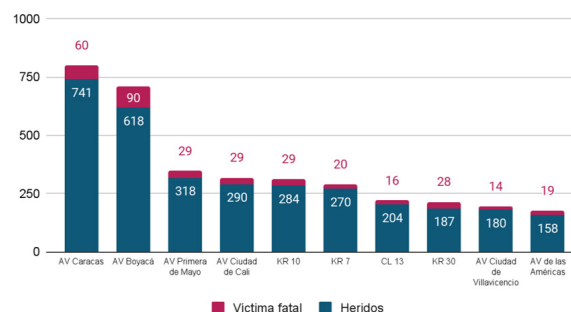
Las calles y andenes son parte integral del espacio público. Estos deben ser diseñados con criterios de seguridad considerando al peatón como principal actor vial, para promover la caminabilidad y la movilidad activa.

Un análisis de los puntos de accidentalidad arroja que las diez calles con mayor número de accidentes de tránsito cuyas víctimas son peatones, son vías de alto tráfico (Gráfica 9). Estos diez corredores viales concentran el 23,7% de los accidentes totales entre los años 2016 y 2020. Cuatro son troncales de TransMilenio y, en cinco de las seis restantes, se tiene planeado construir proyectos de transporte público masivo como Metro y TransMilenio. Es pertinente analizar las condiciones físicas y funcionales de estos corredores para definir los criterios de diseño de los nuevos e intervenir los existentes en lo relativo a sus elementos de espacio público.

Gráfica No. 9.
Puntos de mayor accidentalidad (ranking de cruces y calles más peligrosas)



Calles con mayor número de atropellos a peatón 2016-2020, con condición de herido o víctima fatal



Fuente: Elaboración propia, datos SDM, georreferenciación de puntos de atropellos, 2016-2020; y lesionados en accidentes de tránsito por condición de la víctima peatones en 2020; siniestralidad vial 2015-2019, atropellos.

blico e intersecciones, con el fin de construir espacios públicos más seguros para los peatones.

Uso por vendedores informales

La administración distrital reconoce que la ocupación del espacio público por vendedores ambulantes es un desafío y representa una de las problemáticas más críticas de la ciudad. Sin embargo, también reconoce que es una situación que no es viable eliminar desde el punto de vista social, económico y cultural (IPES, 2020) pues se deben atender las necesidades de grupos vulnerables, al tiempo que se respetan los derechos de todos los ciudadanos para el uso y disfrute del espacio público.

El Instituto Para La Economía Social (IPES) cuenta con un registro general de 85.110 vendedores informales⁴. Entre el 2016 y el 2020 se registraron 30.979, y en 2017 y 2018 se presentaron los mayores registros (Gráfica 10). El año 2020 presentó un registro de vendedores informales significativamente menor que años anteriores,

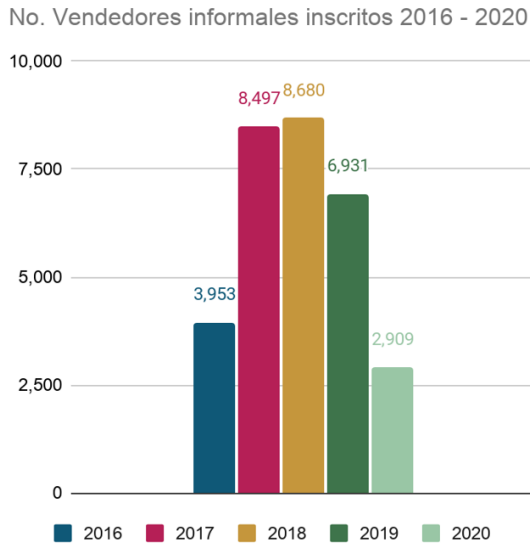
pasando de aproximadamente 9 mil en el 2018 a 3 mil en el 2020. Esta reducción se podría explicar en gran parte por las restricciones a la movilidad impuestas para frenar la pandemia y a acciones de restitución que se realizaron en 2018 y 2019. En 2020, las localidades de Santa Fe, Kennedy y Chapinero registraron los mayores números de vendedores informales, y son las localidades con mayor población flotante.

La atención a la situación de ocupación del espacio público por vendedores informales incluye múltiples acciones: 1) programas de formación y emprendimiento para incentivar la formalización de la actividad económica; 2) programas de recuperación y mejoramiento de infraestructuras de comercio popular como plazas de mercado; 3) distribución de quioscos y módulos de puntos de encuentro para ordenar la actividad en el espacio, entre otras.

Sin embargo, el cumplimiento de las metas acordadas en esta materia es bajo y, por su baja incidencia relativa al número total de vendedores, no presenta un mejoramiento

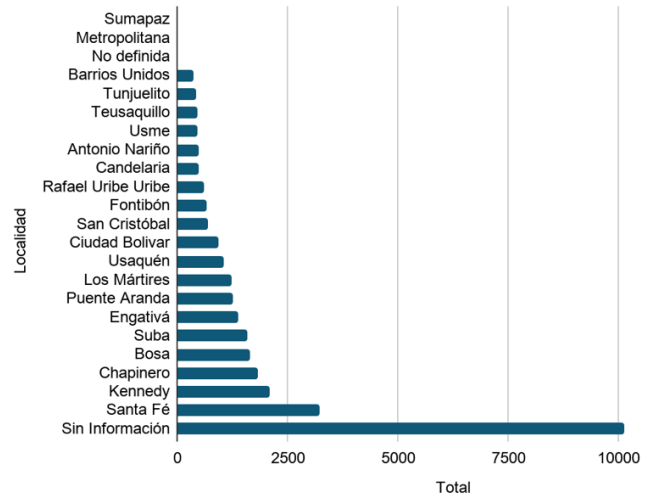
⁴Definición vendedor informal conforme a lo establecido en la ley 1988 de 2019. Persona que se dedica voluntariamente al comercio informal en el espacio público.

Gráfica No. 10. Número y porcentaje de vendedores ambulantes en el espacio público en Bogotá para los años 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020. Discriminado por localidad.

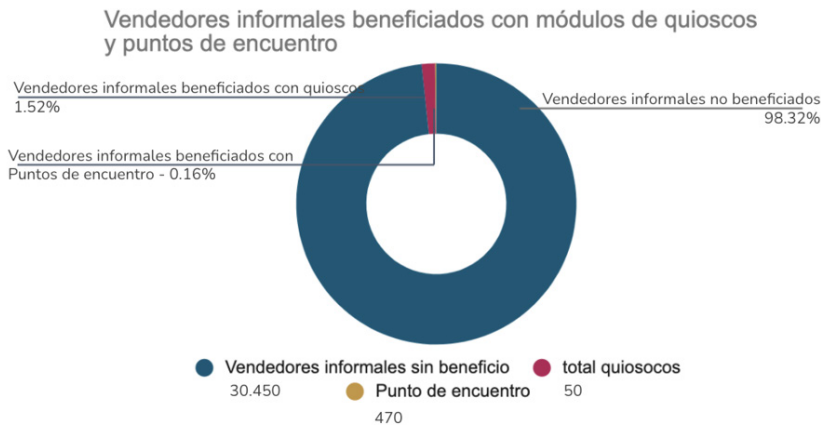


Fuente: IPES, Herramienta Misional -HEMI, diciembre 2020.

No. Vendedores informales inscritos por localidad entre 2016 - 2020



Gráfica No. 11. Vendedores informales beneficiados con módulos de quioscos y puntos de encuentro; y con programas de capacitación y formación entre 2016 y 2020



Fuente: IPES, Herramienta Misional -HEMI, diciembre 2020; reporte SEGPLAN 2016 - 2020.

Vendedores informales beneficiados con programas de formación



sustancial de la situación de venta informal en el espacio público. De los 30.979 vendedores informales inscritos entre el 2016 y 2020 se han beneficiado 520 con módulos de quioscos y puntos de encuentro, equivalentes al 1,68% de los vendedores registrados; y 1.322 con programas de formación, equivalentes al 4,27%. Cifras que aún son muy insuficientes comparadas con el número de vendedores inscritos (Gráfica 11). Adicionalmente, para hacer frente a esta situación es necesario analizar la efectividad y medir el impacto de proyectos integrales de restitución del espacio público y formación de vendedores informales por medio de indicadores cuantitativos y cualitativos más allá de los números que dan cuenta de la participación.

Esta problemática cobra más relevancia, dado el aumento de desempleo en el último año –entre febrero 2020 y 2021, la población desempleada aumentó 9,9%; es decir, 965.000 desempleados (DANE, 2021)–es posible anticipar que la actividad informal de Bogotá se mantendrá por encima del 40%; situación que acentuará los desafíos relacionados con la ocupación del espacio público por vendedores informales en materia de seguridad urbana, sanitaria, y de déficit de espacio público que hoy enfrenta Bogotá.

Percepción

Según los resultados de la encuesta virtual de percepción ciudadana “Mi Voz Mi Ciudad” del año 2020, el 24,6% de los encuestados respondió que su nivel de satisfacción frente a la calidad del espacio público, parques y áreas verdes era muy bajo, y sólo el 4,8% se siente muy satisfecho. Al comparar la percepción entre rangos de edad, los adultos mayores se sienten menos satisfechos que los jóvenes. El 32% de los encuestados mayores de 55 años se siente muy insatisfecho, comparado con el 16,8% entre los 18 y los 25 años. Con respecto al género, mujeres y hombres presentaron resultados similares en sus niveles de satisfacción. El 25,1% de los hombres y el 24,5% de las mujeres se sienten muy insatisfechos con la calidad del espacio público, mientras que el 4,7% de los hombres y el 4,8% de las mujeres se sienten muy satisfechos. Por su parte, con respecto a sectores en la ciudad, la zona centro, seguida de la zona suroccidental, presentan los mayores porcentajes de insatisfacción, con el 33% y el 29,1% respectivamente. A su vez, estas mismas zonas presentan los mayores porcentajes de encuestados que se sienten muy satisfechos, el 7,8% y el 5,8% respectivamente (Bogotá Cómo Vamos, 2020).

III. Metas claves del plan distrital de desarrollo para el sector

En esta sección se señalan las metas estratégicas de espacio público del Plan de Desarrollo Distrital (PDD) para el periodo 2020-2024, “Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del siglo XXI”. Adicionalmente, se identifican programas y metas sectoriales a los cuales es esencial y pertinente realizar monitoreo y seguimiento en los próximos años para garantizar su cumplimiento con el fin de mejorar las condiciones del espacio público.

El Plan de Desarrollo Distrital (PDD) tiene cinco propósitos generales y treinta logros, cada uno con metas sectoriales que se encuentran orientadas a cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible para el año 2030. De los treinta logros establecidos en los cinco propósitos generales, tres mencionan el espacio público directamente. Del Propósito 1: “Hacer un nuevo contrato social con igualdad de oportunidades para la inclusión social, productiva y política”, se desprende

el logro 8: “Aumentar el acceso a vivienda digna, espacio público y equipamientos de la población vulnerable en suelo urbano y rural”; del Propósito 2: “Cambiar nuestros hábitos de vida para reverdecer a Bogotá y adaptarnos y mitigar la crisis climática”, se desprende el logro 16: “Aumentar la oferta de espacio público y áreas verdes de Bogotá promoviendo su uso, goce y disfrute con acceso universal para la ciudadanía”; y del Propósito 3: “Inspirar confianza y legitimidad para vivir sin miedo y ser epicentro de cultura ciudadana, paz y reconciliación”, se desprende el logro 24: “Disminuir la ilegalidad y la conflictividad en el uso y ordenamiento del espacio público, privado, y en el medio ambiente rural y urbano.” Adicional al hacerle seguimiento a estos tres logros establecidos por el PDD, es importante mirar las metas sectoriales, y los programas establecidos en el Artículo 14°, como se detalla a continuación, a partir de la revisión del Anexo No. 1 del PDD.

#	Meta Sectorial	Sector	Nombre indicador	Línea base	Fuente	Meta Sectorial 2024	Transcurrido ⁵	Acumulado en el PDD ⁶	Concepto
201	Reverdecer 20.000 m2 en la ciudad a través del fortalecimiento de la infraestructura vegetada.	Ambiente	Metros cuadrados reverdecidos en la ciudad a través del fortalecimiento de la infraestructura vegetada	18.108 M2	SDA	20.000 m2 reverdecidos en la ciudad a través del fortalecimiento de la infraestructura vegetada	55.72 %	16.72%	Se evidencian avances relativos. Se debe aumentar el ritmo de ejecución para cumplir la meta.
206	Consolidar más de 153 nuevas hectáreas con estrategias de conservación para la preservación, uso y manejo sostenible de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos en áreas protegidas y de especial interés ambiental de Bogotá D.C. entre ellas el parque ecológico distrital de montaña <u>Entrenubes</u> , Cuchilla del Gavilán, zona rural de Usme	Ambiente	# de hectáreas nuevas con estrategias de conservación o adquisición implementadas para incrementar oferta de servicios ambientales y ecosistémicos	No disponible	SDA	153 hectáreas nuevas consolidadas con estrategias de conservación para la preservación, uso y manejo sostenible de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, en áreas protegidas y de especial interés ambiental de Bogotá.	0.00%	0.00%	No se presentan avances/No hay evidencia que permitan señalar el avance.
210	Implementar un programa de monitoreo, evaluación y seguimiento de la biodiversidad en áreas protegidas y otras de interés ambiental en Bogotá, con estrategias de investigación y ciencias ciudadanas.	Ambiente	# de programas de monitoreo, evaluación y seguimiento de la biodiversidad diseñado y en implementación	1 protocolo de monitoreo de aves, mamíferos, y <u>herpetofauna</u> en humedales y parques de montaña	SDA	Un programa de monitoreo, evaluación y seguimiento de la biodiversidad en áreas protegidas y otras de interés ambiental en Bogotá, con estrategias de investigación y ciencias ciudadanas diseñado y en implementación.	20.00%	6.00%	Se evidencian avances menores. Se debe aumentar el ritmo de ejecución significativamente para cumplir la meta.
233	Desarrollar 30 acciones de acupuntura urbana	Hábitat	Número de acciones de acupuntura urbana desarrolladas	Indicador espacio público efectivo DADEP 2017	DADEP	30 acciones de acupuntura urbana	4.73%	1.73%	Se evidencian avances menores. Se debe aumentar el ritmo de ejecución significativamente para cumplir la meta.

⁵Transcurrido es el avance del compromiso desde el inicio del Plan hasta marzo 31 de 2021, es decir, si se está en la cuarta vigencia del Plan (2023) el avance se calculará contra la meta acumulada hasta la cuarta vigencia. El objeto del avance Transcurrido es poder identificar a que se ha comprometido la Administración Distrital en una vigencia específica del Plan, mientras que el avance Acumulado en el PDD hace la medición contra todo el Plan de Desarrollo." (Subsecretaría de Planeación de la Inversión, 2021)

⁶Acumulado en PDD (Plan de Desarrollo Distrital) es el avance del compromiso para todo el Plan de Desarrollo. (Subsecretaría de Planeación de la Inversión, 2021)

238	Actualizar el 100% del sistema de información para la gestión del arbolado urbano SIGAU y la cartografía correspondiente.	Ambiente	Porcentaje de avance de la actualización del sistema de información para la Gestión del Arbolado Urbano de Bogotá D.C. SIGAU	75%	JBB	Sistema de información para la gestión del arbolado urbano SIGAU actualizado	100.00 %	40.00%	Se presentan avances satisfactorios. Se debe continuar el ritmo actual de ejecución para cumplir la meta.
240	Conservar 1.505.155 m2 de espacio público	Movilidad	M2 de espacio público	36.115.294 inventario de espacio público	IDU 2019	Conservar 1.505.155 m2	34.40%	7.48%	Se evidencian avances menores. Se debe aumentar el ritmo de ejecución significativamente para cumplir la meta.
241	Construir 2.718.592 m2 de espacio público para el disfrute de los ciudadanos. En esta construcción se contará con un 35% de mano de obra de la localidad donde se ejecute el proyecto	Movilidad	M2 de espacio público	36.115.294 inventario de espacio público	IDU 2019	Construir 2.718.592 m2	13.77%	2.54%	Se evidencian avances menores. Se debe aumentar el ritmo de ejecución significativamente para cumplir la meta.
247	Incorporar 3.500.000 m2 de espacio público al inventario general de espacio público y bienes fiscales	Gobierno	M2 de espacio público incorporados	1036793.42	SEGPLAN 2019	3.500.000 m2	66.76%	47.02%	Se evidencian avances relativos. Se debe aumentar el ritmo de ejecución para cumplir la meta.
248	Mejorar el estado del espacio público local, zonas verdes y parques vecinales a través de las intervenciones de las Alcaldías Locales	Gobierno	% de recursos asignados a FDL mejorar el estado del espacio público local, zonas verdes y parques vecinales	N/A	SDP- SDG	100%	100.00 %	100.00%	Se <u>cumplió</u> la meta.
249	Plantar 5.000 m2 de jardines en el espacio público y realizar mantenimiento a 140.000 m2 de jardines existentes.	Ambiente	Metros cuadrados de jardines plantados y mantenidos	134.000 m2 de jardines plantados y mantenidos	JBB	5.000 m2 de jardines en el espacio público plantados y 140.000 m2 de jardines existentes mantenidos	74.63%	58.22%	Se evidencian avances significativos. Se debe continuar el ritmo actual de ejecución para cumplir la meta.

250	Plantar 80.000 árboles en el espacio urbano de Bogotá y realizar el mantenimiento de 400.000 de los existentes	Ambiente	Número de árboles plantados en el espacio urbano de Bogotá Número de árboles mantenidos en el espacio urbano de Bogotá	43.385 árboles plantados en espacio público urbano (43.229 JBB y 156 EAB) 13.451 Replantes en espacio público periodo 2016-1029	JBB	80.000 árboles nuevos en el espacio urbano de Bogotá plantados y 400.000 existentes mantenidos	67.06%	45.90%	Se evidencian avances relativos. Se debe aumentar el ritmo de ejecución para cumplir la meta.
252	Recuperar 1.000.000 m2 de Espacio Público	Gobierno	Metros cuadrados de espacio público recuperados	N/D	N/D	1.000.000 m2	30.08%	16.54%	Se evidencian avances menores. Se debe aumentar el ritmo de ejecución significativamente para cumplir la meta.
335	Aumentar en un 25% la modernización a tecnología Led del parque lumínico distrital compuesto por un total de 356.000 luminarias	Hábitat	Número de luminarias modernizadas	267.000 luminarias	UAESP	(25%) 89.000 luminarias	37.62%	13.24%	Se evidencian avances menores. Se debe aumentar el ritmo de ejecución significativamente para cumplir la meta.
336	Realizar 30 intervenciones urbanas enfocadas en una mejor iluminación, mejores andenes, parques ms seguros y otros espacios urbanos, en áreas de alta incidencia de violencia sexual.	Hábitat	Número de intervenciones urbanas realizadas en áreas de la ciudad con alta incidencia de violencia sexual	Indicador espacio público efectivo DADEP 2017	DADEP	30 intervenciones urbanas	0.00%	0.00%	No se presentan avances / No hay evidencia que permitan señalar el avance.
435	Ajustar el Plan de Ordenamiento Territorial POT que contemple el desarrollo sostenible e integrado desde lo social, económico y ambiental para una ciudad-región de borde, subregional, nacional e internacional.	Planeación	Plan de Ordenamiento Territorial ajustado	Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C. (2004)	Decreto 190 de 2004	1	63.00%	63.00%	Se evidencian avances relativos. Se debe aumentar el ritmo de ejecución para cumplir la meta.

450	Viabilizar 800 hectáreas para el desarrollo de proyectos en la ciudad, desde los componentes de la estructura ecológica principal, movilidad, espacio público, revitalización, sistema de cuidado, vivienda, servicios urbanos, empleo y productividad, que aporten al desarrollo regional.	Planeación	Hectáreas para el desarrollo de proyectos en la ciudad viabilizados	2.030,87 hectáreas netas urbanizables de suelo viables (2016-2019)	Plan de acción del PDD Bogotá Mejor para Todos 2016-2020	800	7.41%	1.94%	Se evidencian avances menores. Se debe aumentar el ritmo de ejecución significativamente para cumplir la meta.
-----	---	------------	---	--	--	-----	-------	-------	--

Aparte de propósitos generales, logros, y metas sectoriales, el PDD establece en el Artículo 15° del Capítulo IV, la definición de programas específicos para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. De los 57 programas generales propuestos se identificaron los siguientes tres programas relacionados con espacio público:

1. Programa 28: “Bogotá protectora de sus recursos naturales”, propone cuidar y preservar la Estructura Ecológica Principal de manera integral, incluyendo tanto el sistema de áreas protegidas del Distrito como los parques urbanos y los corredores ecológicos. Este programa también busca restaurar los ecosistemas estratégicos de humedales, bosques y páramos (Concejo De Bogotá D.C., 2020).
2. Programa 33: “Más árboles y más y mejor espacio público”, propone reducir la vulnerabilidad de la ciudad frente a la crisis climática por

medio del reverdecimiento, la plantación y la jardinería en zonas urbanas y rurales. Adicional a esto, este programa busca “intervención del espacio público, propendiendo por el mantenimiento de lo generado y lo existente usando como instrumento el fortalecimiento de las actuaciones de evaluación, seguimiento, control y prevención, mediante el uso de Sistemas de Información confiables y accesibles” (Concejo De Bogotá D.C., 2020).

3. Programa 45: “Espacio público más seguro y construido colectivamente”, propone “mejorar la percepción de seguridad y la convivencia” y “desarrollar intervenciones urbanas centradas en optimizar la iluminación, mejorar los andenes, contar con parques más seguros y en general con espacio público seguro y agradable; priorizando territorios y sectores con alta incidencia de violencia sexual” (Concejo De Bogotá D.C., 2020).

En total, el PDD “Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del siglo XXI” contiene 17 metas (de 548), 3 programas (de 57) y 3 logros sectoriales específicos (de 30) relacionados al desarrollo, mantenimiento y mejoramiento de espacio público; a los cuales es esencial

realizar monitoreo y seguimiento ciudadano en los próximos años. La mayoría de estos están orientados a cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible y se encuentran en los sectores de Hábitat, Ambiente, Gobierno y Movilidad.

IV. Relación del sector con los Objetivos de desarrollo sostenible (ods)

La principal apuesta del PDD relacionada al espacio público y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) está enmarcada dentro del propósito 2: “Cambiar nuestros hábitos de vida para reverdecer a Bogotá y adaptarnos y mitigar la crisis climática”. Dentro de este propósito se considera proteger los recursos naturales y los seres vivos, reducir la contaminación de las industrias, la reducción, reciclaje y reutilización de residuos y ocupar el territorio de una manera ordenada y sostenible.

El espacio público y particularmente las soluciones basadas en la naturaleza, que buscan mejorar la resiliencia urbana ante los efectos del cambio climático, promover estilos de vida sostenibles y mejorar la salud y el bienestar de los ciudadanos, son, a su vez, mecanismos para avanzar con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La infraestructura verde de la ciudad, la cual incluye la Estructura Ecológica Principal, los parques, y la vegetación en zonas públicas y privadas, son componentes esenciales con el potencial para garantizar que los ciudadanos tengan oportunidades de exposición a la naturaleza; lo cual genera bienestar y mejora las condiciones de salud física y mental. También sirven para garantizar que la biodiversidad

urbana sea protegida y promovida, así como para disminuir riesgos ambientales, como la contaminación del aire y el efecto de islas de calor, y los efectos de desastres naturales como inundaciones, lluvias y olas de calor extremas (WHO, 2017).

Aunque los ODS son integrales y están interrelacionados, los co-beneficios del espacio público están relacionados especialmente con los ODS 3) Bienestar y Salud; 10) Reducción de las Desigualdades; 11) Ciudades y Comunidades Sostenibles; 13) Acción por el Clima; y 15) Vida de Ecosistemas Terrestres, los cuales se describen y relacionan a continuación.

El ODS 3 busca garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos los ciudadanos en todas las edades. Promover la actividad física a través de parques y programas como la Ciclovía y la Recreovía, la movilidad activa, dedicando un mayor porcentaje a estos medios dentro del espacio público, y aumentar las oportunidades de exposición a la naturaleza, contribuyen a este objetivo. Adicionalmente, aunque Bogotá cuenta con la menor tasa general de mortalidad por accidentes de tránsito terrestre de las principales ciudades colombianas (Fundación Co-

rona y Red de Ciudades Cómo Vamos, 2019), aún está lejos de alcanzar la meta 3.6 –Reducir a la mitad el número de muertes y lesiones causadas por accidentes de tráfico– y debe enfocarse en el diseño de calles seguras; particularmente las troncales de Trans-Milenio que concentran el mayor número de accidentes para peatones (ver diagnóstico, sección de espacio público seguro).

El ODS 10 se enfoca en reducir la desigualdad, prestando especial atención a comunidades marginadas y desfavorecidas. Por su parte, el ODS 11 busca lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, lo que incluye un mejor aprovechamiento de los recursos naturales, mejora en las condiciones ambientales y reducción de las desigualdades, entre otros temas que afectan la presión sobre los ecosistemas, la prosperidad social y la calidad de vida.

Reducir la desigualdad es uno de los principales retos de las ciudades en América Latina, las cuales presentan las mayores tasas de desigualdad en el mundo. Colombia se encuentra entre los 20 países con el más alto coeficiente de desigualdad GINI (Banco Mundial, 2021) y, en Bogotá, éste venía con una tendencia a la baja hasta el 2017, año desde el cual viene en ascenso (DANE, 2021). En las ciudades latinoamericanas, la desigualdad socioeconómica corresponde con una desigualdad espacial en la infraestructura urbana y la prestación de servicios públicos, y se evidencia en retos importantes relacionados a la meta 11.7 –Proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles.

Aumentar los metros de espacio público

efectivo por habitante es un indicador que ha progresado poco en los últimos 7 años. Sin embargo, merece aún mayor atención la desigualdad en la distribución del espacio público efectivo y del arbolado público, que generan condiciones de inequidad en el acceso a los beneficios sociales, culturales y a los servicios ecosistémicos del espacio público para las diferentes poblaciones; y que afectan de manera desproporcionada a las comunidades desfavorecidas (ver diagnóstico, indicador de área de espacio público efectivo por habitante por localidad, y sección VI sobre equidad ambiental). Por esto, aún más importante que aumentar la meta de espacio público, es necesario contrarrestar las diferencias en el acceso y los patrones de inequidad ambiental que se presentan en la sección VI de este documento.

El ODS 13 busca promover medidas para promover la mitigación y adaptación al cambio climático, y el ODS 15, se enfoca en la protección de los ecosistemas terrestres y detener la pérdida de la biodiversidad. El espacio público es uno de los sectores claves para avanzar los ODS 13 y 15 de manera simultánea con la implementación de programas y proyectos enfocados en avanzar en soluciones basadas en la naturaleza, que aportan a la adaptación y mitigación del cambio climático, y a la protección, conservación y manejo de los ecosistemas y su biodiversidad.

En 2021, el Distrito lanzó el Plan de Acción Climática (PAC) 2020 - 2050 el cual propone una hoja de ruta para disminuir en un 15% las emisiones de gases efecto invernadero (GEI) a 2024, en un 50% a 2030, y alcanzar la neutralidad en carbono para el 2050 (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2021); reemplazando el Plan Distrital de Gestión del

Riesgo de Desastres y del Cambio Climático para Bogotá 2018-2030.

El PAC presenta 30 acciones, 11 de mitigación, 15 de adaptación y 4 transversales. Dentro de las acciones asociadas al sector de espacio público se resaltan las acciones de adaptación relacionadas al sector de ecosistemas y biodiversidad, y de servicios públicos. Éstas, incluyen la implementación de programas y proyectos de adaptación al cambio climático con criterios de soluciones basadas en la naturaleza que aporten a la protección, conservación y manejo de los ecosistemas y su biodiversidad; preservación, conservación, restauración y manejo de áreas protegidas declaradas y otras de interés ambiental; consolidación de un sistema de corredores de conectividad ecológica en el Distrito; arbolado urbano como generador de beneficios ambientales en el contexto de la crisis climática; monitoreo y

seguimiento de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos para el fortalecimiento de la resiliencia y la capacidad adaptativa en el Distrito, así como la implementación de obras de adaptación al cambio climático a partir de criterios de soluciones basadas en la naturaleza en los proyectos de infraestructura que se realicen en el Distrito, entre otras medidas.

Para asegurar el cumplimiento de estas metas, es fundamental continuar las estrategias de desarrollo y gestión del espacio público con un enfoque en el reverdecimiento, la funcionalidad ecológica, acceso y uso sostenible, y la provisión de servicios ecosistémicos; y garantizar que esos beneficios puedan ser disfrutados por las poblaciones más vulnerables, tanto humanas como otras formas de vida (ver sección VI sobre servicios ecosistémicos y equidad ambiental).

V. Impactos y nuevas tendencias en el sector por la pandemia

E La pandemia por la COVID-19 ha representado un período de experimentación de nuevos modelos urbanos e innovaciones en el uso del espacio público sin precedentes. La restricción a la movilidad y los confinamientos impuestos por los gobiernos nacional y distrital para contener la pandemia, incrementaron la visibilidad del rol del espacio público de escala vecinal y su potencial, como plataforma, para el desarrollo comunitario. En este sentido, los beneficios incluyen el fortalecimiento de la confianza entre residentes, estímulos para la actividad social, apoyo al desarrollo económico y de la fuerza laboral, y efectos catalizadores de la transformación a escala de barrio (Gehl, 2021).

Adicionalmente, la pandemia dejó en evidencia el rol del espacio público para aumentar la resiliencia comunitaria, probó estrategias para aumentar la vitalidad y el aprovechamiento de espacios existentes, y resaltó la multifuncionalidad de la calle como un espacio integral del espacio público. A continuación, se presentan algunas reflexiones para informar decisiones a futuro sobre la permanencia de las estrategias adoptadas durante la pandemia, que indican una necesidad de aumentar el acceso al espacio público de forma equitativa; con el fin de aumentar la resiliencia de los ciudadanos ante futuras pandemias u otras emergencias que impliquen restricciones a la movilidad:

1. El espacio público vecinal se re-descubre como plataforma para el desarrollo comunitario

En Bogotá, los primeros confinamientos en los que hubo estrictas restricciones a la movilidad, los equipamientos y parques metropolitanos cerraron sus puertas. Durante este periodo sólo se permitió movilizarse y hacer ejercicio alrededor de 1 km de distancia de la residencia, lo que fomentó un re-descubrimiento del espacio público de escala vecinal. Los parques vecinales y de bolsillo se convirtieron en espacios con actividades espontáneas y acciones autogestionadas; y en los principales escenarios en los que continuaron actividades de construcción de comunidad, mantenimiento de la actividad económica y actividades sociales, culturales y deportivas. Sin embargo, la distribución desigual e inequitativa del espacio público en la ciudad no permitió las mismas oportunidades de aprovechamiento en barrios deficitarios de espacio público, lo que resultó en una adaptación inequitativa a los retos impuestos por la pandemia entre comunidades con mayor y menor accesibilidad al espacio público vecinal.

¹¹Esta meta debe tener un proceso de ajuste de la línea base pues la Encuesta de la CCB se realiza a partir de 2020 de manera anual y los indicadores para lograr la comparabilidad se calcularon de manera anualizada, cambiando así la línea base de 2019 a un valor de 60%

2. La proximidad a parques es un factor que aumenta la resiliencia de las comunidades

En Bogotá, cerca del 18% de los hogares vive en condiciones de hacinamiento, lo que representa alrededor de 1.3 millones de personas (DANE, 2018) a quienes se les dificultan opciones de adaptación como el teletrabajo y la educación remota. Este hecho es un factor crítico que incrementa la vulnerabilidad de las comunidades ante distintos riesgos sanitarios, climáticos, y socioeconómicos que se superponen e incrementan entre sí. En este contexto, la accesibilidad al espacio público para poblaciones en condiciones de pobreza y vulnerabilidad socioeconómica, aumenta la capacidad de respuesta y adaptación ante factores de riesgo como el contagio en espacios interiores, olas de calor, altos niveles de contaminación del aire, entre otros; puesto que el espacio público ofrece espacios para el esparcimiento, la actividad física, la socialización, la recreación, la conectividad y el aislamiento, y ayuda a regular condiciones climáticas.

Sin embargo, estos espacios no están distribuidos de forma equitativa en la ciudad y, puede que, en muchos casos, las áreas donde se concentran las poblaciones vulnerables tienen las mayores carencias, lo que afecta directamente la resiliencia de estas comunidades.

3. La flexibilidad en el uso del espacio público incentiva la cogestión

y corresponsabilidad entre actores públicos y la comunidad para su programación y cuidado

La sucesión de decretos que otorgaron permisos temporales para la ocupación del espacio público y la realización de actividades al aire libre, diseñados para responder a condiciones asociadas a la evolución de la pandemia, como el programa de Bogotá a Cielo Abierto, incentivaron un mayor uso del espacio público con actividades espontáneas y acciones autogestionadas para programarlo. Los restaurantes y comercios extendieron su área de servicio en los andenes; artistas usaron las calles para hacer presentaciones; y las áreas verdes residuales se volvieron gimnasios, parques infantiles y lugares de encuentro entre vecinos. Estas acciones contribuyen a la construcción de capital social y a generar sentido de pertenencia de los ciudadanos por los espacios públicos, lo cual motiva la corresponsabilidad entre ciudadanía e instituciones para cuidar y revitalizar el espacio público.

4. La multifuncionalidad de la calle como parte integral del espacio público

Las medidas para contener el contagio de COVID-19 promovieron el uso de espacios al aire libre, cambios en los modos de movilidad y la realización de actividades al aire libre. El espacio público no efectivo, el cual está compuesto principalmente por las calles, equivale al 79,1% del espacio

público de la ciudad (Alcaldía Mayor De Bogotá D.C., 2017). Durante la pandemia, las calles vieron transformaciones funcionales y espaciales. Por un lado, se redujo el área dedicada al automóvil para abrir espacio a la movilidad activa (bicicleta y peatón). Esto incluyó la creación de 35 km de ciclovías temporales como una de las medidas para minimizar las aglomeraciones de los sistemas de transporte público y mitigar el contagio por COVID-19, así como para mejorar la experiencia de viaje de las personas cuyas profesiones fueron exceptuadas del aislamiento obligatorio y quienes, en alta medida, optaron por la bicicleta para sus desplazamientos (SDM, 2021).

Por otro lado, algunas calles de vocación comercial se peatonalizaron y

se ocuparon con actividades comerciales, culturales, y cívicas, y fueron escenario de grandes manifestaciones en 2021. Estas experiencias deben ser tenidas en cuenta para informar el diseño urbano de futuras intervenciones y construcciones de corredores viales, que redistribuyan de manera más equitativa el espacio en vía, den prioridad al peatón, y que conviertan a las calles en elementos urbanos relevantes para la vitalidad, la productividad y la seguridad de las comunidades (NACTO, 2013).

Estas transformaciones del espacio público motivadas por la pandemia representan una oportunidad para estudiar el impacto de éstas y otras medidas; y la pertinencia de mantener algunas estrategias a futuro con el fin de aportar al desarrollo de una ciudad sostenible, resiliente e inclusiva.

VI. Análisis sobre la temática que va a marcar la agenda del sector: soluciones basadas en la naturaleza y equidad ambiental

El cambio climático y la pérdida de biodiversidad son dos crisis globales interrelacionadas que necesitan soluciones urgentes con el fin de evitar los efectos devastadores para la vida en el planeta y, particularmente, para las ciudades. Las ciudades, por su concentración de personas, infraestructura, bienes y actividades económicas, son especialmente vulnerables ante los efectos del cambio climático. Bogotá es particularmente vulnerable a amenazas climáticas asociadas a lluvias extremas e inundaciones, avenidas torrenciales, movimientos en masa, olas de calor, incendios forestales y contaminación del aire, entre otros fenómenos que se presentarán con mayor frecuencia e intensidad si la temperatura media global supera la meta del acuerdo de París; mantener el calentamiento por debajo de 2 grados, o los 1,5 grados señalados por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático IPCC. Estos riesgos son aún mayores para las poblaciones en situación de vulnerabilidad, particularmente aquellas que viven en asentamientos informales o zonas más propensas al riesgo y sin infraestructura y servicios básicos adecuados (Revi, et al., 2014). Por ejemplo, de 227 incendios forestales mayores a una hectárea ocurridos entre 2009

y 2017 en Bogotá, más del 70% estuvieron concentrados en las localidades de Ciudad Bolívar (49), San Cristóbal (69), y Usme (49), afectando a las poblaciones de menores ingresos (Licencia Ambiental del Sendero de las Mariposas, 2019).

Por otro lado, las pérdidas de biodiversidad a nivel global están alcanzando niveles críticos, y más de un millón de especies están en peligro de extinción en este siglo (Díaz, S. et al, 2019). Múltiples estudios han demostrado que la extracción y el consumo de recursos relacionados a las economías urbanas, tienen impactos profundos en las ecologías a una escala global; y lejos de los límites de las ciudades (Folke, 1997). En el contexto actual de crecimiento urbano, en el que se estima que para el 2050, dos tercios de la población global estará viviendo en ciudades (UN, 2018), la protección de la biodiversidad debe dejar de ser vista cómo un tema exclusivo de las zonas no urbanas, y particularmente las áreas protegidas, e integrarse a los procesos de planeación y gobernanza ambiental desde un enfoque positivo para la naturaleza.

Las ciudades, mediante acciones locales y la implementación de programas y proyec-

tos de soluciones basadas en la naturaleza, pueden contribuir a la mitigación y adaptación del cambio climático y a la conservación de ecosistemas. Estas soluciones incluyen, por ejemplo, la expansión de zonas verdes y de superficies permeables para el manejo de aguas lluvias, las estrategias y modelos de espacio público para capturar y almacenar el agua durante inundaciones, la plantación a gran escala de árboles y bosques urbanos con el fin de capturar y reducir las concentraciones atmosféricas de CO₂, regular la temperatura y mejorar la calidad del aire en zonas estratégicas, la creación de estrategias para promover la plantación de especies claves para los polinizadores en jardines públicos y privados, la recuperación de la capacidad hidráulica de los humedales, y estrategias de restauración de áreas con valores ecosistémicos y mitigación de riesgos ambientales, entre otras.

Sin embargo, para maximizar su efectividad, las soluciones basadas en la naturaleza deben ser implementadas dentro de un marco de acciones integrales y son complementarias a las estrategias para generar una ocupación ordenada, inteligente y sostenible del territorio; a estrategias para promover la economía circular con el fin de reducir el consumo, promover la reutilización y el reciclaje; y a estrategias para reducir las emisiones a través de aumentar la eficiencia energética de los edificios, hacer uso de energías renovables y limpias en los medios de transporte, y aumentar las fuentes de energías renovables. Adicionalmente, estas estrategias deben estar acompañadas de procesos de educación y participación de múltiples sectores de la sociedad.

A continuación, se presenta un análisis

de los elementos naturales en el espacio público de Bogotá, que busca empezar a delinear los avances de la ciudad en materia de espacio público y soluciones basadas en la naturaleza. Bogotá ha hecho esfuerzos sostenidos por cuantificar y monitorear el arbolado público lo que permite analizar este elemento en un alto nivel de detalle. Sin embargo, es necesario continuar esfuerzos por monitorear factores como la funcionalidad ecológica, la conectividad urbano-regional, la biodiversidad y la documentación de proyectos urbanos y programas con criterios de soluciones basadas en la naturaleza; con el fin de profundizar en el análisis sobre la contribución de los elementos naturales en el desarrollo sostenible y resiliente de la ciudad. Adicionalmente, el reto de Bogotá es alcanzar estos objetivos de manera equitativa y beneficiando a las poblaciones más vulnerables, quienes tienen menos recursos disponibles para la adaptación.

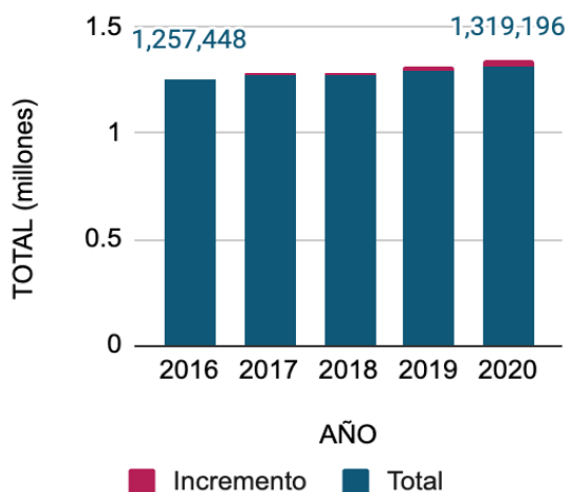
Arbolado Urbano

El espacio público es uno de los elementos principales de la infraestructura verde de la ciudad y genera servicios ecosistémicos vitales para garantizar la calidad de vida urbana. Particularmente, el acceso a espacios públicos verdes reduce niveles de estrés, y afecta positivamente la salud mental al proveer espacios para la distracción, el contacto con la naturaleza y el distanciamiento de las actividades cotidianas. (Pretty et al., 2005; Lavin et al, 2006). Otros servicios incluyen mejorar condiciones ambientales como la calidad del aire, reducir efectos de isla de calor, proteger la biodiversidad, y el manejo de aguas lluvias; u otros beneficios como la belleza estética y valorización urbana. En esta sección se analiza el arbolado público y

Gráfica No. 12.
Número de
árboles en espacio
público y por
hectárea entre
2016 - 2020.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la SDHT

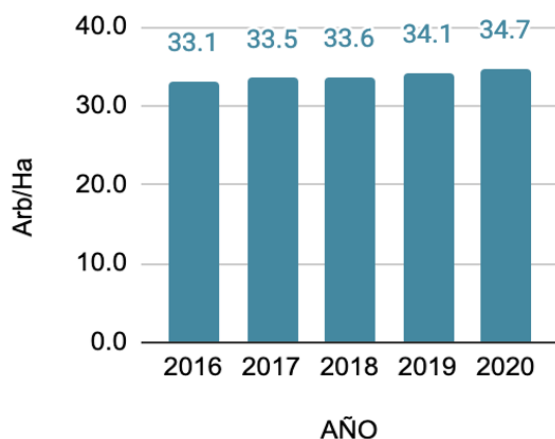
Número de árboles en Bogotá.



Incremento de árboles en Bogotá.



Número de árboles por hectárea.



la distribución espacial de estos elementos como marco de análisis sobre condiciones de equidad ambiental relacionadas a los servicios ecosistémicos.

El arbolado constituye el principal elemento natural en la contribución de servicios ecosistémicos de regulación ambiental, así como beneficios culturales y sociales. Sin embargo, estos beneficios se presentan de forma localizada, lo que implica que diferentes zonas de la ciudad reciben diferentes beneficios. Estudios estiman que los beneficios del arbolado relacionados a reducciones en los efectos de isla de calor o en el material particulado PM2.5 se concentran aproximadamente a 300 metros del lugar de plantación (McDonald et al., 2016). Esto implica que, para alcanzar los beneficios de regulación climática, es necesario llevar estos beneficios particularmente a los lugares donde habitan las poblaciones vulnerables, a los lugares donde se presentan las concentraciones más altas de material particulado, efectos de isla de calor, o inundaciones, entre otros factores que determinan la calidad y el riesgo ambiental.

Bogotá cuenta con un inventario de 1.3 millones de árboles en espacio público para 2020. El inventario del arbolado urbano ha venido aumentando, en incrementos aproximadamente entre 13 mil y 24 mil por año a excepción del 2018 (Gráfica 12); en el cual el incremento fue sólo alrededor de 6.000 nuevos árboles. Sin embargo, el incremento total ha sido pequeño para aumentar significativamente el indicador de número de árboles por hectárea; que en 5 años pasó de aproximadamente 33 arb/ha. a 35 arb/ha.

Densidad del Arbolado y Espacio Público Verde

Al analizar la densidad de árboles por hectárea por UPZ y localidad, es posible evidenciar qué zonas se encuentran mejor dotadas de árboles con respecto a su área y cuáles presentan condiciones deficitarias en comparación con las demás zonas de la ciudad.

Las grandes diferencias en densidad del arbolado público, las cuales oscilan entre 92 y 11 árboles por hectárea, señalan que hay inequidad en las condiciones de los espacios públicos verdes y que la calidad ecológica de los espacios públicos verdes varía sustancialmente en los diferentes sectores de la ciudad (Gráfica 13).

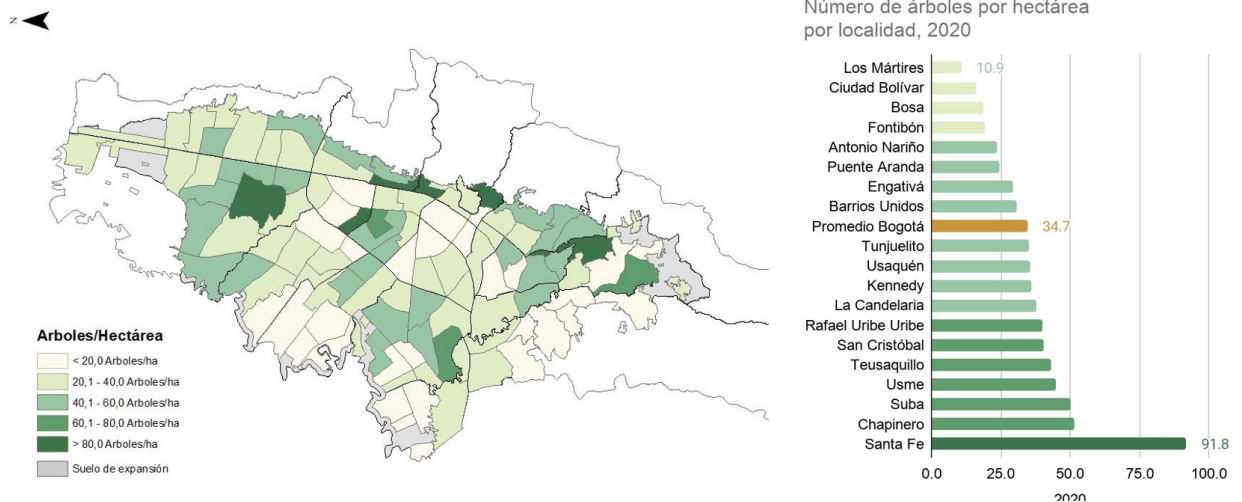
A través de este análisis se evidencia que existe una desigualdad en la distribución del arbolado público que afecta principalmente a las poblaciones de menores ingresos. En general, las localidades y particularmente las UPZ del sur y occidente (las cuales con-

centran las poblaciones de menores ingresos), tienen densidades de árboles por debajo del promedio de la ciudad; y en muchos casos, cuentan con menos de la mitad de los árboles por hectárea con los que cuentan las localidades que concentran las poblaciones de mayores ingresos. Esto también se evidencia en otros indicadores como el número de parques con baja densidad de árboles por localidad, o parques con alto porcentaje de superficie endurecida y no permeable. Adicionalmente, localidades como Usme y Barrios Unidos presentan los mayores contrastes entre UPZ de la misma localidad, lo que indica la importancia de mantener la granularidad en el análisis para la toma de decisiones de plantación.

La desigualdad es aún más evidente al analizar la distribución del arbolado por número de habitantes por localidad. Las localidades que concentran las poblaciones de menores ingresos y mayor densidad poblacional, particularmente Bosa y Ciudad Bolívar, seguido de los Mártires, Kennedy, Engativá, Fontibón y Barrios Unidos tienen

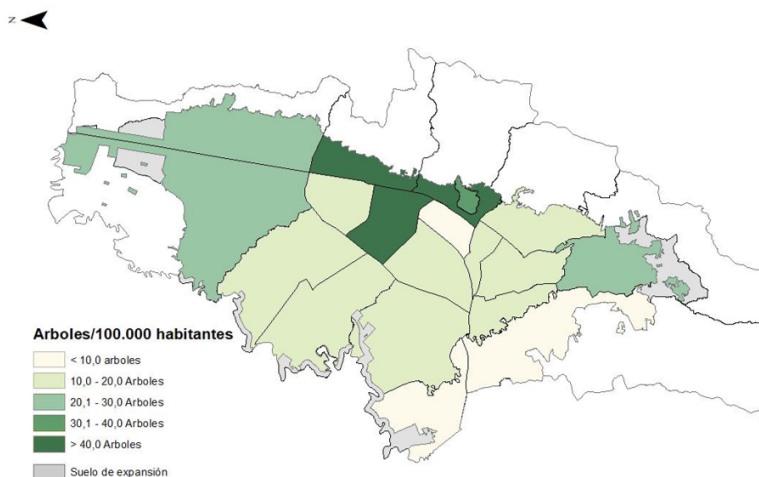
Gráfica No. 13. Densidad de árboles en espacio público (arb/ha) por UPZ y localidad, 2020

Fuente: Elaboración propia, datos: Consolidado de indicadores Observatorio Ambiental de Bogotá

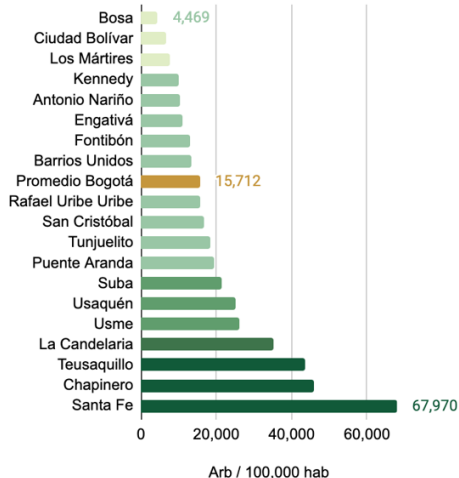


Gráfica No. 14.
Densidad de árboles en espacio público por cada 100,000 habitantes (arb/100,000 hab.) por localidad, 2019

Fuente: Elaboración propia, datos: Consolidado de indicadores Observatorio Ambiental de Bogotá



Número de árboles por cada 100,000 habitantes por localidad, 2019



tasas por debajo del promedio (Gráfica 14). Por el contrario, localidades como Teusaquillo, Chapinero y Santa Fe, tienen densidades que triplican el promedio.

Estos resultados demuestran que en Bogotá no sólo hay desigualdades en la cantidad de espacio público con el que cuentan las poblaciones de mayores y menores ingresos, sino diferencias en calidad ecológica del espacio público verde que genera inequidad en la provisión de servicios ecosistémicos.

Así mismo, los resultados del análisis espacial señalan la importancia de diseñar campañas de plantación masivas con un enfoque estratégico en poblaciones de menores ingresos, y en las zonas que presentan deficiencias distributivas con el fin de contrarrestar los patrones de inequidad. Estas campañas deben realizarse bajo programas coordinados por el Jardín Botánico de Bogotá, que especifiquen la adecuada localización, tipología de especies, tamaños, coordinación con obras de infraestructuras, necesidades de intervenciones silviculturales por condiciones fitosanitarias, entre

otras. Este enfoque debe ser tenido en cuenta particularmente en los esfuerzos de compensación por tala de árboles pues estos deben asegurarse de que las zonas en las que se retiran árboles no queden desprovistas de servicios ecosistémicos y que las compensaciones se realicen en sectores que benefician a las poblaciones donde más se necesitan estos servicios.

Adicionalmente, al tener en cuenta que por todos sus co-beneficios de regulación climática el arbolado público es una de las estrategias más costo-eficientes en la mitigación y adaptación al cambio climático en ciudades; es evidente que la distribución inequitativa de servicios ecosistémicos genera desigualdades en la resiliencia urbana ante riesgos ambientales asociados al cambio climático.

Áreas potenciales de arborización y expansión del espacio público verde

Un análisis de las áreas potenciales de arborización en zonas verdes y rondas hídricas

realizado por el Jardín Botánico en 2020, señala que, en el corto y mediano plazo, es posible comenzar a disminuir los patrones de inequidad ambiental enfocando esfuerzos de plantación en zonas verdes existentes.

Según los estimados del Jardín Botánico, las localidades del suroccidente tienen las mayores áreas potenciales para plantación (Gráfica 15). Sin embargo, el estimado total de árboles determinado de acuerdo a las zonas potenciales es de 115 mil para toda la ciudad. En el largo plazo, los esfuerzos de reverdecimiento están limitados por la disponibilidad de área verde para la plantación.

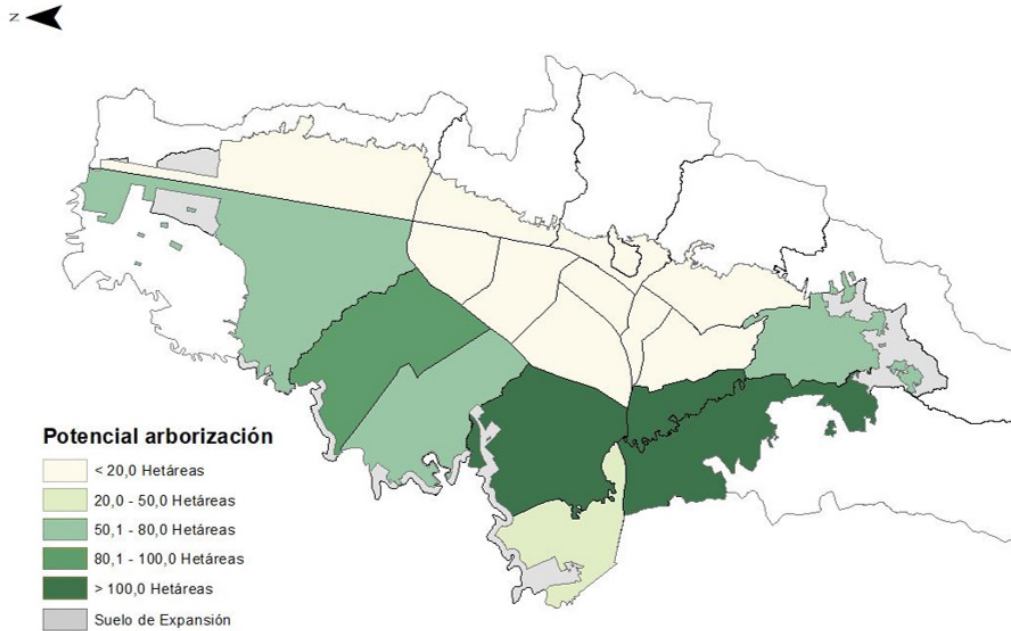
En Bogotá existen 3 caminos principales para aumentar los espacios públicos verdes y los servicios ecosistémicos de estos, que deben ser avanzados en paralelo y con un enfoque estratégico para disminuir los patrones de inequidad ambiental: 1) a través de obras públicas y adquisición de suelos (estrategia que tiene mayor potencial en las periferias y zonas de expansión de la ciudad); 2) a través de la renovación y nuevos desarrollos urbanísticos, para los cuáles se deben negociar las cargas urbanísticas y priorizar la creación de espacios verdes; 3) mejorando la calidad ecológica y el aprovechamiento de espacios públicos verdes existentes. Este último debe ser un esfuerzo a doble vía, en el que se busque renaturalizar y reverdecer los espacios públicos existentes, así como aumentar las oportunidades de contacto de los ciudadanos con la naturaleza; incrementando el acceso del público a la estructura ecológica de la ciudad. Esto incluye, por un

lado, estrategias como aumentar las zonas verdes y las superficies permeables de espacios públicos endurecidos, así como diseñar estrategias de plantación en espacios alternativos como antejardines, cubiertas verdes y culatas enfocadas en reverdecer la ciudad, aumentar la funcionalidad y conectividad ecológica con una mirada integral de diseño urbanístico-paisajístico y funcionalidad ecológica. Por otro lado, se debe estudiar las oportunidades de activación de la Estructura Ecológica Principal, con planes de acuerdo con cada ecosistema y su capacidad de carga.

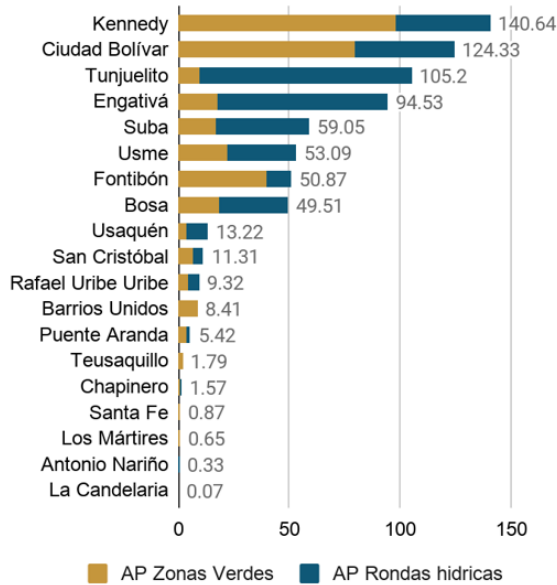
Adicionalmente, los esfuerzos de reverdecimiento, con criterios de soluciones basadas en la naturaleza para mitigar y adaptarse al cambio climático, deben estar acompañados de estrategias diferenciadas para aumentar la biodiversidad y la resiliencia de acuerdo con los microclimas y las condiciones ambientales en las diferentes áreas de la ciudad; y, considerar, la adaptabilidad de las especies ante las proyecciones de variabilidad climática a futuro. En este sentido, los programas para aumentar significativamente el arbolado y los jardines deben ser acompañados de planes de cuidado para garantizar la permanencia de las nuevas plantaciones, ante los cambios en las condiciones climáticas; seguir criterios para mejorar las condiciones de hábitat para diferentes poblaciones de especies fundamentales para el funcionamiento de los ecosistemas; e involucrar a los ciudadanos en el diseño, cuidado y mantenimiento de los espacios, promoviendo procesos de aprendizaje ambiental, la apropiación ciudadana y el disfrute del espacio público.

Gráfica No. 15.
Áreas potenciales de arborización en Bogotá por localidad, estimado 2020

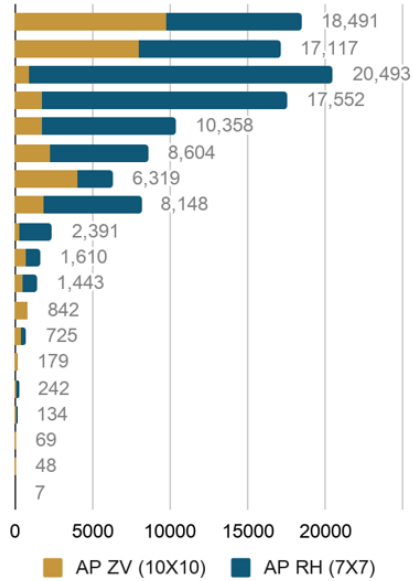
Fuente: Sistema de Información Para la Gestión del Arbolado Urbano – SIGAU, Jardín Botánico de Bogotá



Area potencial para plantación de árboles en zonas verdes y rondas hídricas (Ha)



Estimado de árboles de acuerdo a áreas potenciales de plantación



VII. Conclusiones y recomendaciones

Las conclusiones y recomendaciones de este capítulo se presentan en el orden y de acuerdo con las temáticas analizadas en las distintas secciones, y consideran las discusiones y aportes de los participantes de las mesas con expertos y entidades distritales.

Factores físicos determinantes de disponibilidad y accesibilidad

1. En las mediciones históricas del espacio público de Bogotá ha primado el indicador de metros cuadrados de espacio público efectivo por habitante, apuntando a metas de 10 y 15 m² por habitante. Esto ha llevado a calificar, durante años, las condiciones de espacio público como deficitarias; lo que a su vez ha llevado a priorizar estrategias macro. Para avanzar en el monitoreo del espacio público y sus factores físicos, es relevante revisar las metas y las diferencias en las metodologías de medición con el fin de establecer estándares, así como establecer metas progresivas y factibles, y medir con mayor nivel de detalle espacial criterios como: la proximidad y accesibilidad de forma sistemática, así como establecer índices de calidad ecológica y física de los diferentes tipos de espacios públicos.
2. La distribución de la disponibilidad, accesibilidad y calidad ecológica del espacio público efectivo en la ciudad es desigual. Las estrategias de expansión y cualificación del espacio público deben estar orientadas a equilibrar estos patrones de inequidad entre las distintas localidades y barrios, así como estar acompañadas de estrategias para que el espacio público disponible se esté usando de forma eficiente. Esto implica aumentar su programación y estrategias de activación y revitalización en espacios públicos subutilizados, así como mejorar la disponibilidad y el acceso en zonas de baja proximidad.
3. En Bogotá, la generación de nuevo espacio público está directamente relacionada a los tratamientos urbanísticos, siendo el tratamiento de desarrollo el que más espacio público genera y en menor tiempo. De continuar dependiendo mayoritariamente de este tratamiento, se continuará perpetuando la desigualdad en la distribución del espacio público ya que estos están proyectados principalmente en áreas de expansión en las periferias. En este sentido, es necesario pensar estrategias y nuevos

mecanismos de gestión y financiación que permitan generar el espacio público en la ciudad construida a través de los diferentes tratamientos. A través del tratamiento de Renovación Urbana se necesita crear nuevos mecanismos normativos y de financiación, como aumentar los derechos de edificabilidad en la medida en que se crea mayor espacio público; y a través de los de Consolidación y Mejoramiento Integral, se necesita focalizar los recursos para cualificar y mejorar la accesibilidad al espacio público existente.

4. Al analizar la proximidad al espacio público en Bogotá, se evidencia que las periferias y el perímetro urbano presentan baja proximidad a parques, con distancias caminables mayores a 15 minutos para acceder a un parque mayor a 5.000 m², lo que resulta en menores beneficios ecosistémicos y oportunidades de recreación y actividad física. Para mejorar la proximidad a parques en la periferia se podría aumentar el acceso a zonas verdes estratégicas en el borde urbano como los Cerros Orientales, la ronda del Río Bogotá y los humedales, para que puedan ser disfrutados de forma sostenible; con posibles restricciones de horario, usos y límite de aforos de acuerdo con su capacidad de carga y las necesidades de protección y manejo de cada ecosistema. Adicionalmente, en los indicadores de proximidad, es importante considerar los parques, que, por su ubicación en la periferia, prestan servicios a las poblaciones

que habitan los bordes de la ciudad, así se encuentren por fuera de los límites administrativos.

Factores determinantes para el uso y la activación

5. Considerando la baja inversión destinada al mantenimiento de parques en Bogotá se necesita analizar, fortalecer y replicar estrategias exitosas de apropiación y de obtención de recursos por aprovechamiento económico del espacio público, como el cobro por parqueo en vía, el cobro por uso de andenes y ciclorutas para el abastecimiento de última milla, y las Asociaciones Público Privadas para la programación y administración de parques, que permitan mantener una programación constante de eventos como festivales culturales y musicales, de entretenimiento, deportivos y sociales, o a través de avisos publicitarios y actividades comerciales, que no solo traen beneficios económicos, sino que al realizarse con criterios de diversidad e inclusión, se promueve el encuentro entre comunidades diversas, la cultura y la salud. Estos mecanismos deben ser diseñados prestando especial atención a las dinámicas de las zonas formales e informales, teniendo en cuenta compensaciones para cerrar las brechas entre las localidades con menor potencial para el recaudo por concepto de aprovechamiento.

6. La informalidad es una realidad en Bogotá cuyas distintas formas de

expresión se manifiestan en el espacio público. En las zonas de la ciudad con mayores dinámicas informales, el espacio público, y las zonas verdes y de protección se entienden y son utilizadas como un medio de subsistencia para satisfacer necesidades esenciales como vivienda, sustento y provisión de alimento y recursos naturales. En la ciudad formal, estas áreas son valoradas por sus contribuciones estéticas y ambientales y son consideradas espacios para el deporte, la recreación, y la protección del medio ambiente. Para garantizar la sostenibilidad en el tiempo en un momento donde convergen la crisis social, la crisis sanitaria y económica causada por la pandemia de COVID-19, y ante los riesgos inminentes del cambio climático, las estrategias de generación, protección y activación del espacio público deben tener un enfoque diferencial y responder a los contextos y vulnerabilidades de las de las diferentes zonas de la ciudad con dinámicas formales e informales.

7. Bogotá cuenta con mediciones históricas e indicadores asociados al espacio público que dan cuenta principalmente de variables físicas; es necesario medir variables que permitan analizar cómo se usa el espacio público y diseñar una batería de indicadores que incluya mediciones de actividad y tipo de usuarios, frecuencia y tiempo de uso, ocupación informal, participación de poblaciones objetivo de acuerdo a la programación, la percepción de calidad y

seguridad, entre otras variables que, en conjunto, determinan el éxito y la vitalidad de los espacios públicos. Estas variables, en la medida de lo posible, se deben georreferenciar con el fin de poder hacer comparaciones de equidad de acuerdo con su distribución espacial. Para esto, es necesario adoptar nuevas herramientas y tecnologías para obtener datos de manera rápida y eficaz que permitan informar decisiones de priorización en la inversión pública. Adicionalmente, estas herramientas representan oportunidades para la comunicación y participación ciudadana, y se puede consolidar como canales para opinar, proponer y autogestionar programas en el espacio público. La Agencia para la Analítica de Datos del Distrito, Ágata, debe ser un actor estratégico en la gestión y centralización de estos datos, y garante de la ética, seguridad y transparencia de su uso.

8. Planear y gestionar las metas, estrategias, y programas del PDD relacionados al espacio público y que incluyen criterios de soluciones basadas en la naturaleza alineados con los ODS 3) Bienestar y Salud, 10) Reducción de las Desigualdades, 11) Ciudades y Comunidades Sostenibles, 13) Acción por el Clima, y 15) Vida de Ecosistemas Terrestres, requiere del mejoramiento de los instrumentos de medición y territorialización de los OSD. Esto incluye mejorar la producción, crear estándares unificados, y definir entidades responsables en la recolección e

integración de datos de espacio público; y aumentar el acceso a datos abiertos y transparentes para el análisis.

Impactos y nuevas tendencias por la pandemia

9. Las limitaciones de la pandemia de COVID-19 obligaron a las entidades públicas a experimentar con el uso del espacio público y a probar nuevos modelos urbanos. Esta ha sido una oportunidad única para evaluar transformaciones urbanas alternativas y la pertinencia de mantener las medidas que generaron mayor valor y que están alineadas con un modelo de desarrollo sostenible. En el corto plazo, es importante documentar las múltiples funciones alternativas que desempeñó el espacio público, como escenario de actividades económicas, cívicas, manifestaciones, red de abastecimiento, red de movilidad activa, factor de resiliencia comunitaria, entre otras, con el fin de informar el diseño de futuras intervenciones de espacio público y/o nuevos modelos de desarrollo urbano. Futuras intervenciones en el espacio público deben proyectarse integralmente, considerando nuevas necesidades, accesibilidad universal, procesos de educación y apropiación, estrategias de generación de empleo formal, y garantizando coherencia y valoración del entorno natural.

Soluciones basadas en la naturaleza y equidad ambiental

10. El espacio público tiene un impacto positivo en la salud pública, la infraestructura social, las ecologías locales, la calidad ambiental y la capacidad de adaptación de una ciudad ante los efectos del cambio climático. El análisis espacial de la distribución de espacio público verde en Bogotá concluye que su distribución y la distribución de la vegetación es desigual en diferentes zonas y afecta, principalmente, a las poblaciones socioeconómicamente vulnerables. Es necesario aumentar el acceso a espacio público verde priorizando las localidades que concentran las poblaciones con necesidades básicas insatisfechas, con el fin de que los servicios ecosistémicos que estos espacios proporcionan beneficien de manera equitativa a las poblaciones más vulnerables, que hoy enfrentan problemáticas de inequidad social y ambiental que se acrecientan y agudizan durante momentos de crisis disruptivas como la pandemia o el cambio climático.

11. Una parte significativa del espacio público bogotano ha sufrido procesos de endurecimiento y la disponibilidad de espacios públicos verdes limita directamente posibilidades de expansión del arbolado y los jardines públicos, unas de las estrategias más costo-eficientes en la lucha contra el cambio climático. Teniendo en cuenta las amenazas climáticas que enfrenta Bogotá asociadas a lluvias extremas e inundaciones, avenidas torrenciales, movimientos en masa, olas de calor, incendios forestales,

y contaminación del aire, se vuelve importante reverdecer de forma equitativa los espacios públicos con criterios de soluciones basadas en la naturaleza, diseño urbano-paisajístico y con un enfoque en promover la conservación de la biodiversidad con el fin de aumentar las funciones del sistema de áreas verdes en la regulación climática y la capacidad de adaptación y resiliencia de la ciudad

ante los efectos del cambio climático. Adicionalmente, ciudades como Bogotá tienen un compromiso con las regiones de las cuales provienen los recursos energéticos y materiales que las sustentan, y debe aumentar sus compromisos para disminuir su huella ecológica, controlar su crecimiento, y fomentar la protección de la biodiversidad a escala urbano-regional.

VIII. Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2021). *Plan de Acción Climática (PAC) Bogotá 2020-2050, Bogotá, Colombia.*
- Alcaldía Mayor De Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación. (2017). *Resumen Del Diagnostico General Plan De Ordenamiento Territorial De Bogotá, Bogotá, Colombia.*
- Banco Mundial. (consultado el 14 de junio, 2021). *Índice de GINI.* <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>
- Bogotá Cómo Vamos. (2020). *Encuesta virtual de percepción ciudadana del año 2020.*
- Cohen, D., McKenzie, T., Sehgal, A., Williamson, S., Golinelli, D., Lurie, N. (2004). *Contribution of Public Parks to Physical Activity.* *American Journal of Public Health.*
- Concejo De Bogotá D.C. (2020). *Acuerdo No. 761 De 2020: Por Medio Del Cual Se Adopta El Plan De Desarrollo Económico, Social, Ambiental Y De Obras Públicas Del Distrito Capital 2020–2024, Bogotá, Colombia.*
- Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público & Secretaría Distrital de Gobierno. (2019). *Consejo Distrital de Política Económica y Social del Distrito Capital CONPES D.C. 06 Política Pública Distrital De Espacio Público 2019–2038.*
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (consultado 14 de junio, 2021). *Información Pobreza monetaria por departamentos 2020, Información actualizada el 30 de abril de 2021.* <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (2021). *Proyecciones de Población a Nivel Departamental Periodo 2018 - 2050.*
- Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público. (2021, August 2). *Solicitud de Información Programa Bogotá Como Vamos (Radicado DADEP No. 20214000013012 del 29/01/2021) [Dataset]. Bogotá Como Vamos.*
- Díaz, S. et al. (2019). *Pervasive human-driven decline of life on Earth points to the need for transformative change.* *Science.*

Decreto 1504 De 1998. (1998, Agosto). Secretaría Jurídica Distrital.

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1259>

Folke, C.; Jansson, A.; Larsson, J.; Costanza, R. (1997).

Ecosystem Appropriation by Cities. Ambio.

Fundación Corona y Red de Ciudades Cómo Vamos, (2019).

Territorializando los ODS en las ciudades de Colombia: ¿Hacia dónde vamos?, Bogotá, Colombia.

Gehl (2021).

Adaptive Public Space; Places for People in the Pandemic and Beyond.

Instituto para la Economía Social IPES. (2021).

Derecho de petición radicado No. 00110-816-001993, No. 15 Acciones adelantadas y resultados alcanzados para la organización de las ventas informales en la Carrera 7 peatonalizada durante 2020, Bogotá, Colombia.

Lavin T, Higgins C., Metcalfe O., Jordan A. (2006).

Health Effects of the Built Environment: A Review, Dublin, Belfast, The Institute of Public Health in Ireland.

Lister M., Day J., O'Connor E., Flynn O., Cook R., Akers A., Thorsen S., (2021).

Adaptive Public Space, Places for people in and beyond the pandemic. Knight Foundation and Gehl.

https://gehlpeople.com/wp-content/uploads/2021/04/210323_KF_Gehl_ImpactAssessment_EXTERNAL-1.pdf

McDonald, R., Kroeger, T., Boucher, T., Lon-

gzhu, W., & Salem, R. (2016).

Planting Healthy Air. The Nature Conservancy.

National Association of City Transportation Officials NACTO, (2013).

Urban Street Design Guide 2013.

Pretty J., Griffin M., Peacock J., Hine R., Sellens M., South N. (2005).

Countryside for Health and Well-being: the Physical and Mental Health Benefits of Green Exercise. England, Countryside Recreation Network.

Revi, A. et al. (2014)

Urban areas. In: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

Secretaría Distrital de Movilidad. (2021).

Documento técnico de soporte para 28km de redistribución del espacio vial para las ciclorrutas en calzada por condiciones de mitigación de contagio de Covid-19, Bogotá, Colombia.

Secretaría de Planeación. (2020).

Proceso De Revisión Del Plan De Ordenamiento Territorial De Bogotá D. C. Documento De Diagnóstico 2020 (Tomo 6. Sistema del Cuidado I Versión 2), Bogotá, Colombia.

Secretaría Jurídica Distrital. (2005).

Decreto 215 de 2005 Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. Régimen Legal de Bogotá D.C.

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16984>

Subsecretaría de Planeación
de la Inversión. (2021, Abril).

Avance Físico del Plan de Desarrollo Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para Bogotá - UNCSAB (Informe de avance de Propósito a 31/03/2021). Alcaldía Mayor de Bogotá.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, & Population Division. (2019). *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision, New York, NY, USA.*

World Health Organization. (2017).

Urban green spaces: A brief for action.

<https://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/urban-health/publications/2017/urban-green-spaces-a-brief-for-action-2017>



CÓMO VAMOS EN
MEDIO AMBIENTE

CÓMO VAMOS EN AMBIENTE

I. Introducción

El crecimiento demográfico en áreas urbanas se ha convertido en uno de los mayores impulsores de cambio de los ecosistemas en todo el mundo (Nelson et al., 2006). Los procesos de urbanización y los profundos cambios de uso del suelo que resultan de estos procesos para beneficio económico, han generado grandes presiones e impactos negativos sobre la biodiversidad y los ecosistemas locales, fenómenos que ponen en riesgo su función y los beneficios que estos pueden brindar al ser humano (Newbold et al., 2016). Como resultado, las áreas urbanas usualmente enfrentan grandes problemáticas relacionadas con la seguridad alimentaria, la escasez de agua, las islas de calor, la contaminación en fuentes hídricas, la contaminación del aire y el cambio climático. Es por esta razón que promover formas de urbanización que permitan una mayor sostenibilidad, se convierte en un tema central en el desarrollo urbano, particularmente a través de la incorporación de los ecosistemas y los beneficios que prestan al ser humano como eje fundamental de la planeación y la toma de decisiones (Liu, 2020).

Para avanzar en ese sentido, es necesario comprender la ciudad como un sistema interrelacionado, lo que permite abordar las diferentes problemáticas y proponer soluciones sostenibles que concilien las demandas de desarrollo y crecimiento urbano con

la necesidad de mantener los ecosistemas y sus contribuciones al bienestar humano. No obstante, las ciudades son complejas, dinámicas y están influenciadas por diversos factores internos y externos, debido a lo cual se hace importante comprender el estado de la ciudad en diferentes componentes sociales, económicos y ambientales que permitan tomar decisiones que respondan directamente a las dinámicas y problemáticas locales (Webb et al., 2018). Abordar la ciudad desde esta complejidad, hace necesario un acercamiento interdisciplinar y multisectorial que reconozca diferentes escalas y niveles (Carpenter & Folke, 2006).

El cuidado y mantenimiento de la calidad ambiental de una ciudad como Bogotá debe ser por lo tanto el pilar fundamental de cualquier estrategia que busque promover su sostenibilidad y asegurar el bienestar de todos sus habitantes. Avanzar en ese propósito hace necesario evaluar y monitorear de forma permanente la evolución que, a escala temporal y espacial, registran diferentes dimensiones ambientales que hacen parte integral de la calidad de vida de la ciudad. Esta información permite a los diferentes actores encargados de la planificación, ordenamiento, manejo y administración de Bogotá, tomar decisiones mejor informadas, así como desarrollar estrategias de respuesta focalizadas en aspectos críticos donde la degra-

* Capítulo elaborado por: Juan David Amaya, director de Maestría en Gestión Ambiental, profesor del Departamento de Ecología y Territorio de la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana; y María Alejandra Cruz-Suárez, asistente de investigación de la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana.

Se agradece la participación y aportes en la mesa técnica de expertos a: Gabriel Leal: Docente Pontificia Universidad Javeriana; Fernando Nassar: director Programas de Veterinaria de la Universidad de La Salle; Jesús Peinado: Consultor independiente en temas ambientales; Iván Darío Solano: Experto consultor en diseño urbano sostenible; y Gustavo Adolfo Guerrero: Docente Universidad Externado de Colombia.

dación ambiental puede estar afectando el bienestar de la población.

De igual forma, hablar de evaluar la calidad ambiental de una ciudad como Bogotá hace necesario aproximarse de manera integral a través de la comprensión de la estrecha relación que existe entre la ciudad construida (edificaciones, calles, infraestructura), los diferentes componentes abióticos (aire, agua, suelos) y bióticos (flora, fauna) que históricamente han hecho parte del territorio donde esta urbe se encuentra asentada (van Kamp, Leidelmeijer, Marsman, & de Hollander, 2003; Alguacil, 2008, Mitchell, 2000). Igualmente, es relevante comprender cómo estos elementos interactúan en la ciudad e influyen directamente en aspectos tales como la salud, la alimentación, la educación o la cultura.

Frente a esa necesidad de revisar periódicamente la calidad ambiental de la ciudad, el programa Bogotá Cómo Vamos desde hace más de dos décadas ha desarrollado una evaluación permanente de avances y retrocesos en el estado ambiental de la ciudad en temas como calidad del aire, fuentes de agua, gestión de residuos y estado de los ecosistemas. Esto con el fin de apoyar con información la toma de decisiones relacionada con los retos que enfrenta la ciudad en cuanto a su sostenibilidad. En este sentido, el desarrollo de una evaluación objetiva a partir de indicadores que reflejen cambios espaciales y temporales en el estado ambiental de la ciudad permite responder a las expectativas y demandas de los ciudadanos en cuanto al derecho de un ambiente sano y una mejor calidad de vida.

Durante el 2020, la encuesta de percepción de calidad de vida que realiza Bogotá Cómo Vamos anualmente, muestra un persistente nivel de insatisfacción en varias dimensiones ambientales de la ciudad como

el aire, ruido, escombros, árboles, contaminación visual y basuras en las calles. Una revisión de indicadores objetivos, así como una mirada desagregada a escala espacial (localidades) y temporal (años, meses), permite establecer la relación y ajuste entre esa percepción ciudadana y algunos indicadores sobre el estado real del medio ambiente en la ciudad. De igual manera, permite evidenciar brechas sociales con relación a grupos poblacionales que pueden estar sufriendo de manera más directa los efectos de una baja calidad ambiental.

En el presente capítulo se exponen una serie de indicadores de calidad de vida relacionados con la calidad ambiental de Bogotá en el 2020, los cuales fueron construidos a partir de un diagnóstico valorativo actual y un comparativo histórico de diferentes factores. El capítulo desarrolla así una revisión de factores que permiten conocer componentes relacionados con la calidad de vida de los bogotanos y el medio ambiente en términos de aire, agua, ruido, áreas verdes, así como las dinámicas asociadas a los residuos sólidos y el cambio climático. Por último, este informe presenta aportes en cuanto al balance sobre los avances en las metas que en el tema ambiental se encuentran consignadas en el Plan Distrital de Desarrollo que fue aprobado para el periodo entre 2020 a 2024. Igualmente, señala la relación de estos avances frente a los compromisos de la ciudad con el cumplimiento de algunas metas definidas en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Finalmente, se presentan algunas lecciones dejadas por la Pandemia del COVID-19 en términos ambientales para la ciudad, así como una mirada más profunda a una temática ambiental priorizada para este informe, la cual para esta edición aborda avances, vacíos y proyecciones alrededor de la infraestructura verde de Bogotá.

II. Diagnóstico del sector

AIRE

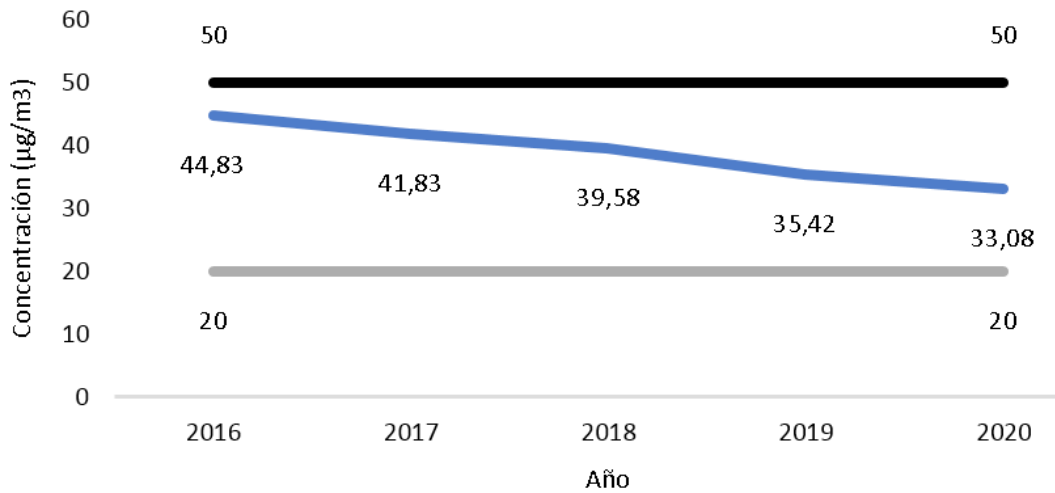
El Índice Bogotano de Calidad del Aire (IBOCA) se adoptó mediante la Resolución Conjunta 2410 de 2015, con el fin de definir los niveles de prevención, alerta o emergencia por contaminación atmosférica en el distrito resultante de fenómenos internos derivados del uso de combustibles fósiles en la actividad automotriz e industrial, así como externos a la ciudad derivados por ejemplo de incendios forestales. A partir del año 2016, la Secretaría Distrital de Ambiente (SDA) establece como prioridad para la Red de Monitoreo de Calidad del Aire (RM-CAB), el Sistema de Alertas Tempranas de Bogotá en su componente aire (SATAB) y el Sistema de Modelación de Calidad del aire (SIMCAB), el análisis y reporte de la calidad del aire. El IBOCA presenta principalmente el análisis del material particulado (PM10, PM2.5), Ozono (O3), contaminantes prioritarios para la ciudad e incluye niveles de contaminación atmosférica por gases de Dióxido de nitrógeno (NO2) y Dióxido de Azufre (SO2). A continuación, se presentan de manera desagregada las tendencias temporales y espaciales de cada uno de los cinco contaminantes que alimentan el IBOCA durante el 2020 en Bogotá.

PM10

El material particulado, que hace parte de los indicadores de calidad de aire en Bogotá, se encuentra compuesto principalmente por polvo, químicos orgánicos, hollín y metales. Sus partículas tienen un tamaño menor o igual a los 10 micrómetros de diámetro por lo que pueden ser inhaladas y acumuladas en las vías respiratorias (OMS, s.f.). Durante el periodo de 2016-2020 en la ciudad de Bogotá, se ha presentado una tendencia sostenida a la disminución de PM10 en la atmósfera de la ciudad. En todos los casos, la concentración de este contaminante atmosférico ha mostrado valores inferiores a los que establece la norma nacional (50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$), pero superando los valores recomendados por la OMS (20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$). En el año 2020 se presentó un promedio anual de concentración de 33.08 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, lo que indica una diferencia de 2.34 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ en relación con el año inmediatamente anterior (Gráfica 1a). Sin embargo, las concentraciones de PM10 mostraron una alta variabilidad temporal durante el 2020. Como ejemplo, durante el mes de marzo se excedió la norma nacional con una concentración de 53.00 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, mientras que durante los

Gráfica No. 1.
Concentración promedio anual de PM10 (ug/m3) durante el periodo de 2016 al 2020 en la ciudad de Bogotá.

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del Observatorio Ambiental de Bogotá de la SDA.

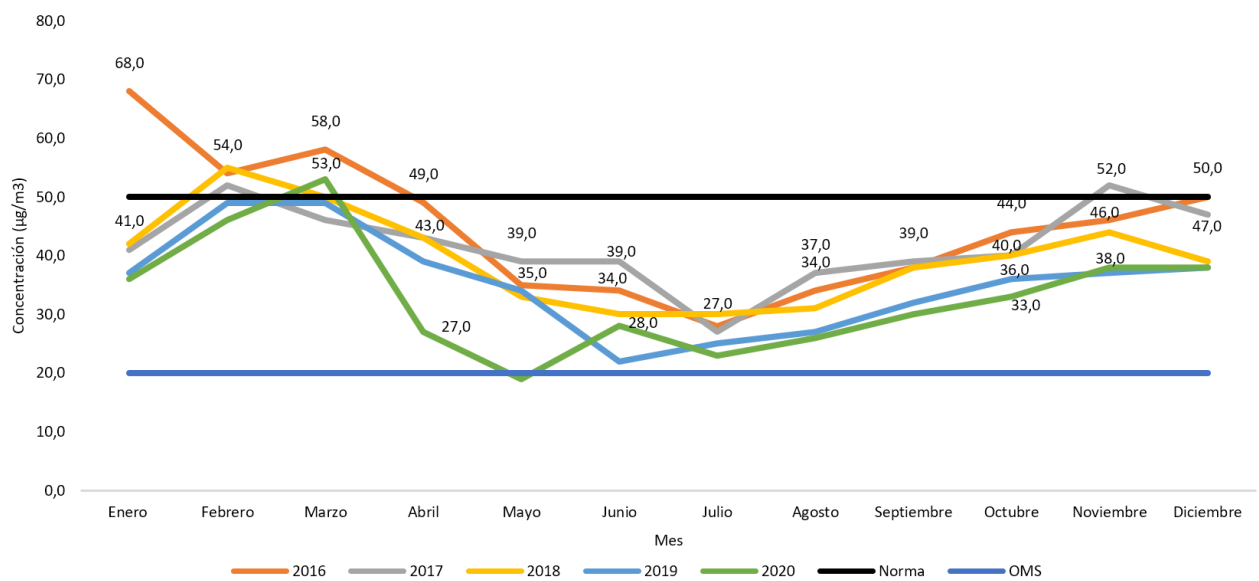


meses siguientes (abril a agosto), se presentó un descenso significativo a valores inferiores al promedio anual que no superaron los 28.00 µg/m³ (Gráfica 1b). Esta variabilidad que representa algunas de las concentraciones más bajas en los últimos 5 años, puede estar relacionada con el aislamiento obligatorio impuesto en la ciudad

de Bogotá por causa del COVID-19 que inició durante el mes de marzo y se mantuvo de forma estricta hasta mitad del año 2020. Este confinamiento llevó a restringir múltiples actividades de operación industrial y movilización del parque automotor, causas usualmente de la contaminación del material particulado en la ciudad.

Gráfica 1b.
Concentración promedio mensual de PM10 (ug/m3) durante el periodo de 2016 al 2020 en la ciudad de Bogotá.

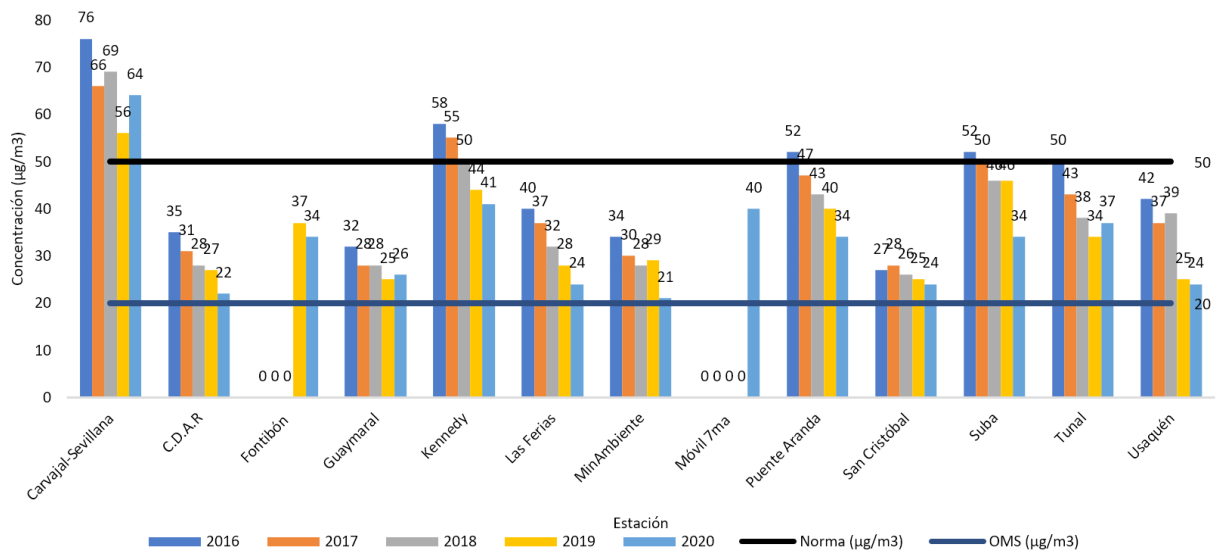
Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del Observatorio Ambiental de Bogotá de la SDA.



El comportamiento espacial de las concentraciones de PM10 para el año 2020 en Bogotá, muestra una disminución general de las concentraciones en la mayoría de las estaciones de monitoreo. Se destaca el establecimiento de una nueva estación móvil en la carrera séptima, en la cual se registró el tercer promedio anual más alto de todas las estaciones (40.00 $\mu\text{g}/\text{m}^3$). Del año 2019 al 2020 la estación que tuvo una mayor disminución en sus valores de PM10 fue la estación de Suba. Mientras que la estación de Carvajal-Sevillana ubicada en Kennedy fue la única estación que registró valores superiores al año anterior, manteniendo los valores más altos de PM10 en toda la ciudad

(64 $\mu\text{g}/\text{m}^3$), los cuales siguen excediendo la norma nacional (Gráfica 2). La estación de Fontibón fue instalada en el año 2018 por lo que sólo se encuentran valores para el año 2019 y el 2020. Se debe agregar que, comparando con los últimos cuatro años, durante el año 2020 se registró el mayor número de días en los que se excedió la norma de PM10 en la ciudad de Bogotá con un total de 173, que en comparación con el año anterior fueron 58 días. La estación de Carvajal-Sevillana tuvo el mayor número de días registrados con un total de 111, ya en menor medida las estaciones Móvil 7ma, Kennedy y Suba presentaron en promedio 10 días de excedencia.

Gráfica 2.
Concentración promedio anual de PM10 ($\mu\text{g}/\text{m}^3$) por estación de monitoreo durante el periodo de 2016 al 2020 en la ciudad de Bogotá.



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del Observatorio Ambiental de Bogotá de la SDA.

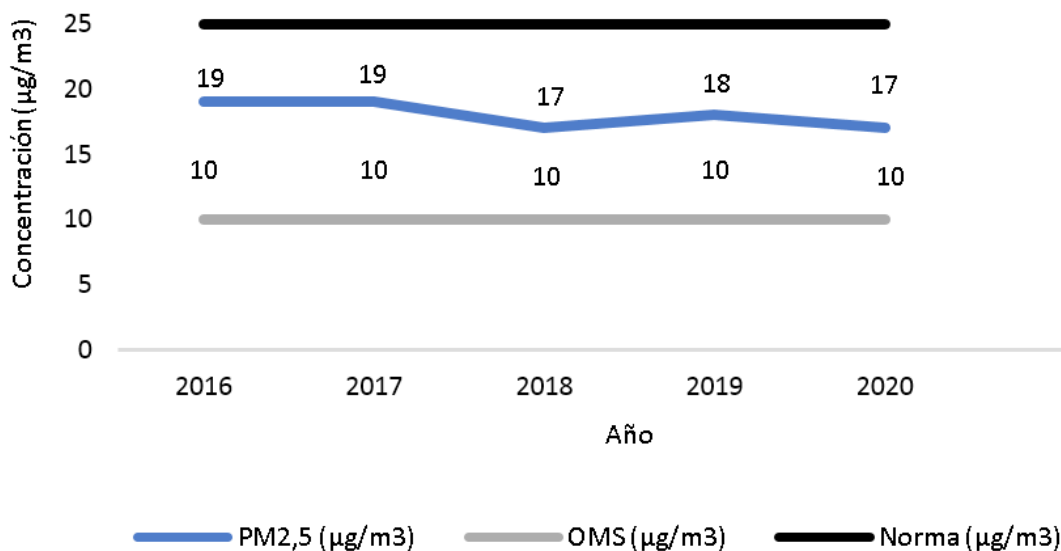
PM2.5

Este indicador de calidad de aire al igual que el PM10, se encuentra compuesto por polvo, químicos orgánicos, hollín y metales. Sus partículas tienen un tamaño igual o menor a los 2.5 micrómetros de diámetro y representa un gran riesgo para la salud humana, pues dado su tamaño este es inhalado con mayor facilidad por el sistema respiratorio, alojándose por todo el sistema, por lo que se asocia con enfermedades cardíacas y pulmonares (OMS, s.f.). Teniendo en cuenta los registros de concentraciones de la RMCAB para los años 2016-2020, se observa que las concentraciones de PM2.5 en la ciudad de Bogotá se mantienen estables y sin mayor variación (Gráfica 3a). El promedio anual de concentraciones de PM2.5 para el año 2020 fue de 17 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, dos unidades menos que las registradas para el año 2019, aunque la misma concentración del 2018. Los valores registrados en los últimos cinco años, aunque inferiores

a lo establecido por la norma nacional (25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$), duplican las concentraciones promedio anual recomendadas por la OMS (10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$).

En una escala mensual, el PM2.5 tuvo un comportamiento similar al PM10 durante el año 2020. Este contaminante registró los mayores niveles de concentración durante el mes de marzo (33.9 $\mu\text{g}/\text{m}^3$) lo que excede la norma nacional considerablemente y representa la concentración más alta registrada durante los últimos cinco años en la ciudad (Gráfica 3b). De igual manera, durante el mes de abril las concentraciones disminuyeron significativamente, alcanzando los valores más bajos en los últimos 5 años, especialmente en julio (9.40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$) cuando inclusive se redujo por debajo de los niveles máximos recomendados por la OMS. Nuevamente, este comportamiento de variabilidad puede estar relacionado con los meses de aislamiento obligatorio y de restricciones a la movilidad generados en la ciudad por la emergencia sanitaria del COVID-19.

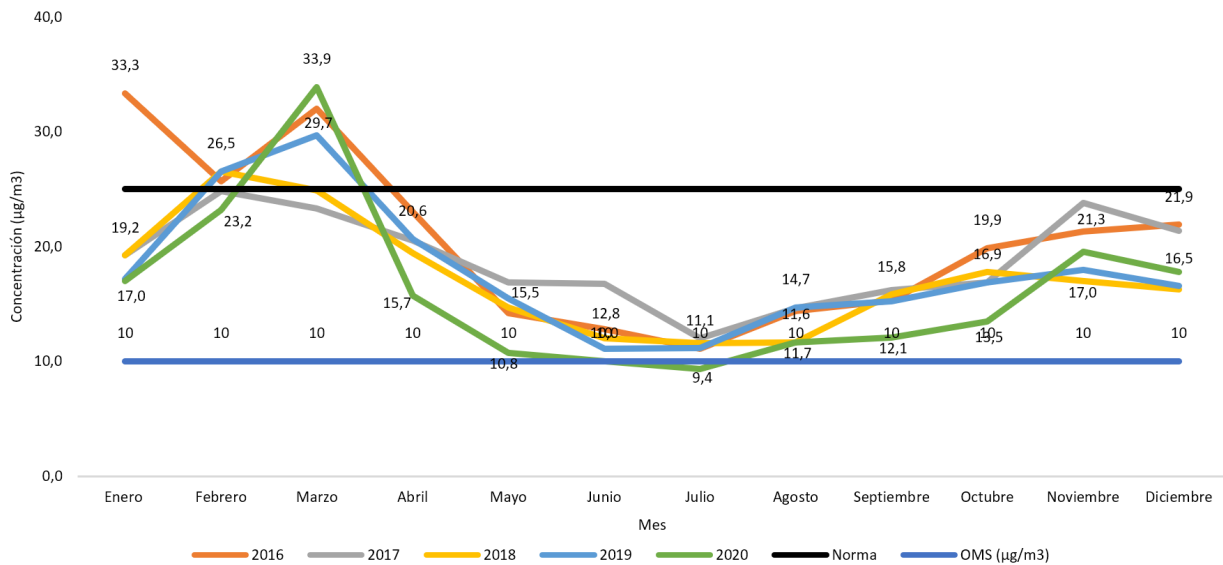
Gráfica 3a.
Concentración promedio anual de PM2.5 ($\mu\text{g}/\text{m}^3$) durante el periodo de 2016 al 2020 en la ciudad de Bogotá.



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del Observatorio Ambiental de Bogotá de la SDA.

Gráfica 3b.
Concentración promedio mensual de PM2.5 (µg/m3) durante el periodo de 2016 al 2020 en la ciudad de Bogotá.

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del Observatorio Ambiental de Bogotá de la SDA.

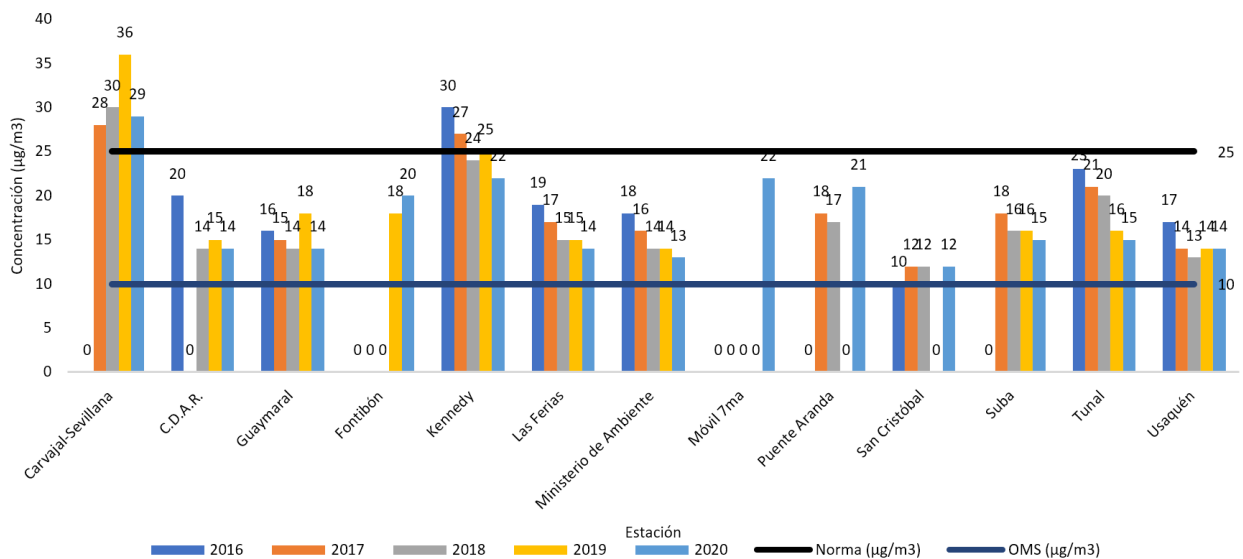


La distribución espacial del promedio anual de concentraciones de PM2.5 en la ciudad para los últimos cinco años, evidencia una tendencia a la disminución en la mayoría de las estaciones de monitoreo durante el 2020. Sin embargo, nuevamente la estación de Carvajal-Sevillana presentó las concentraciones más altas (29 µg/m3), inclusive excediendo la norma nacional, se-

guido por la estación de Kennedy, la estación Móvil 7ma y Puente Aranda. No obstante, todas las estaciones de monitoreo de la ciudad aun exceden las concentraciones máximas de PM2.5 recomendadas por la OMS (Gráfica 4). De igual forma, se resaltan las estaciones de Puente Aranda y Fontibón, donde se presentó un aumento de las concentraciones en relación con el año anterior.

Gráfica 4.
Concentración promedio anual de PM2.5 (µg/m3) por estación de monitoreo durante el periodo de 2016 al 2020 en la ciudad de Bogotá.

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del Observatorio Ambiental de Bogotá de la SDA.



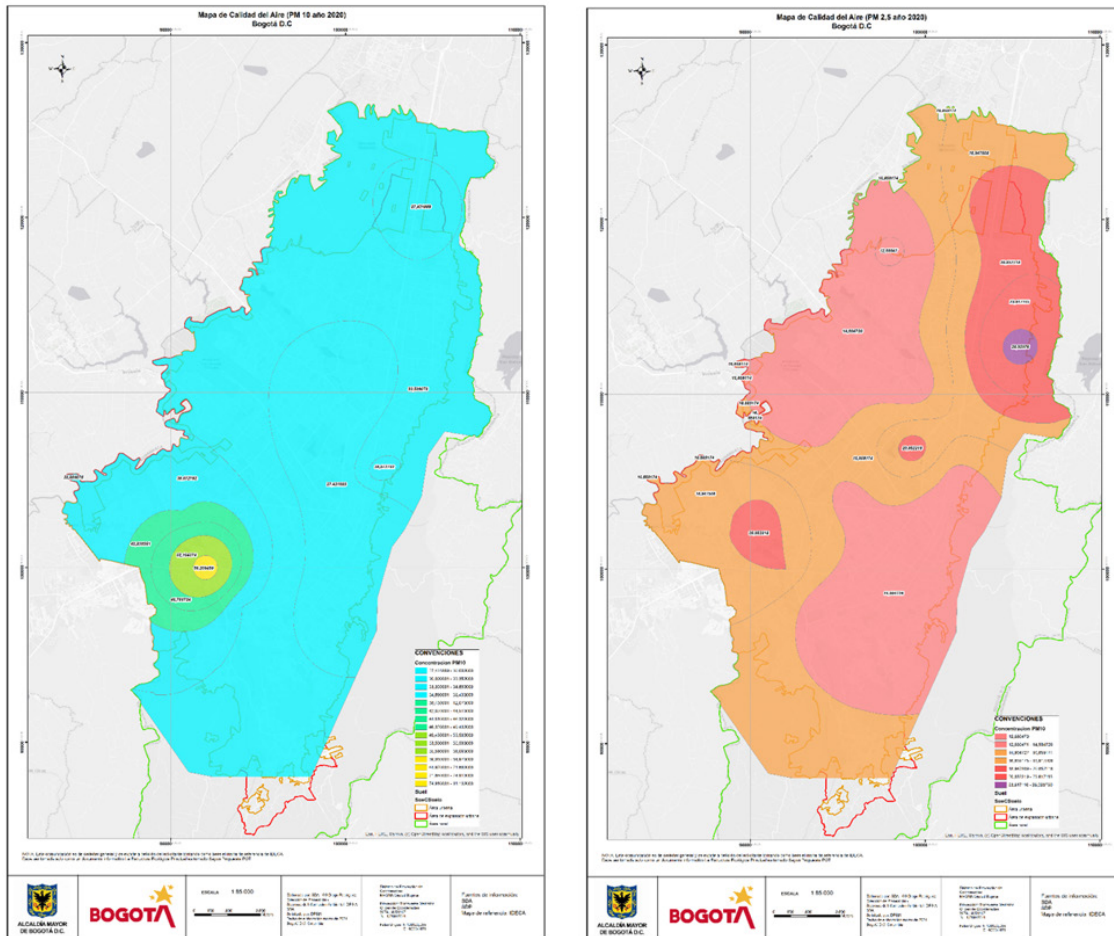
Por último, en los siguientes mapas (Gráfica 5) se observa una proyección de la distribución espacial de las concentraciones de PM10 y PM2.5 promedio anuales, con base en lo registrado por las estaciones de monitoreo a lo largo de la ciudad. En el mapa de color azul se ilustran las concentraciones promedio anuales de PM10, observándose sólo un área con valores superiores a la norma en un área de incidencia dentro de las localidades de Kennedy, Tunjuelito y Puente Aranda.

Por otro lado, en el mapa de color rojo, se ilustran las proyecciones de la distribución espacial de las concentraciones promedio anuales de PM2.5 registradas por las esta-

ciones. Se observa que el punto de mayor concentración se encuentra en la zona nor-oriental de la ciudad, registrado por la estación Móvil 7ma, con altas concentraciones que continúan a lo largo de la zona oriental de la ciudad, en la localidad de Usaquén. De igual forma, se presentan zonas con altas concentraciones de este contaminante en localidades como Kennedy. Si bien, las estaciones abarcan diferentes localidades de la ciudad, estas no tienen una representatividad total del área urbana lo que se debe tener en cuenta pues pueden existir zonas de la ciudad con una baja calidad del aire que no están siendo registradas por ninguna estación de monitoreo.

Gráfica 5.
Mapas de concentraciones de PM10 y PM2.5 promedio anuales registradas por las estaciones de monitoreo en la ciudad de Bogotá.

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del Observatorio Ambiental de Bogotá de la SDA.

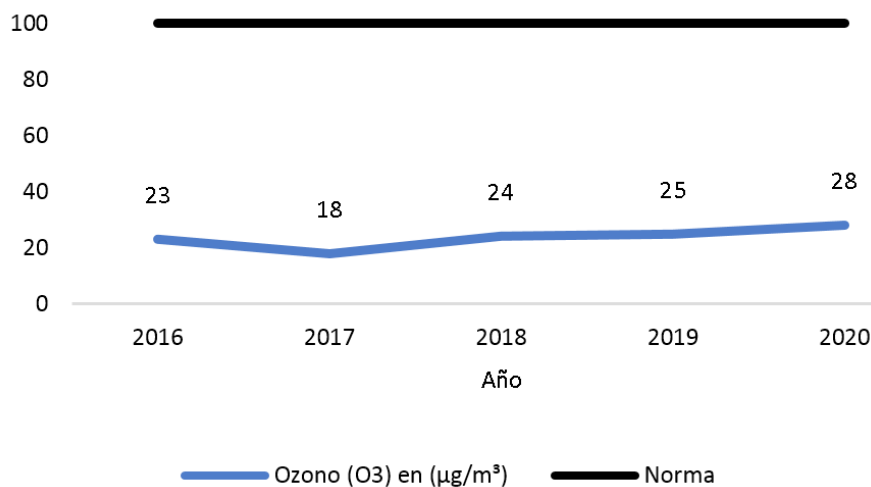


Ozono troposférico (O3)

Otro de los indicadores de la calidad del aire en una escala local y de corta duración es el ozono troposférico medido en un promedio anual de ocho horas. Este contaminante fotoquímico tiene como fuentes de emisión principalmente la industria y los automóviles. Dada su composición y naturaleza, la luz solar cumple un papel fundamental es su formación por lo que hay una relación entre su concentración y la radiación solar (IDEAM, s.f.). Durante el año 2020 se presentaron los valores más altos (28 $\mu\text{g}/\text{m}^3$) de los últimos cinco años de este contaminante, lo cual sigue una tendencia de aumento que ha sido más significativa en los últimos dos años (Gráfica 6). Al igual que las concentraciones de PM10 y PM2.5, durante el año 2020 el ozono troposférico mostró las concentraciones más elevadas de los últimos 5 años durante el mes de marzo, mientras que en los meses de mayo a septiembre hubo un descenso importante. De los datos registrados por las estaciones, Fontibón, Usaquén y C.D.A.R presentaron los valores más altos de promedio anual. Se resalta que no hay exceden-

cia de la norma nacional de concentraciones de O3 en ningún caso. Otro de los indicadores de la calidad del aire en una escala local y de corta duración es el ozono troposférico medido en un promedio anual de ocho horas. Este contaminante fotoquímico tiene como fuentes de emisión principalmente la industria y los automóviles. Dada su composición y naturaleza, la luz solar cumple un papel fundamental es su formación por lo que hay una relación entre su concentración y la radiación solar (IDEAM, s.f.). Durante el año 2020 se presentaron los valores más altos (28 $\mu\text{g}/\text{m}^3$) de los últimos cinco años de este contaminante, lo cual sigue una tendencia de aumento que ha sido más significativa en los últimos dos años (Gráfica 6). Al igual que las concentraciones de PM10 y PM2.5, durante el año 2020 el ozono troposférico mostró las concentraciones más elevadas de los últimos 5 años durante el mes de marzo, mientras que en los meses de mayo a septiembre hubo un descenso importante. De los datos registrados por las estaciones, Fontibón, Usaquén y C.D.A.R presentaron los valores más altos de promedio anual. Se resalta que no hay excedencia de la norma nacional de concentraciones de O3 en ningún caso.

Gráfica 6.
Concentración promedio anual de O3 por un periodo de ocho horas $\mu\text{g}/\text{m}^3$ en el periodo 2016-2020 para la ciudad de Bogotá.



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del Observatorio Ambiental de Bogotá de la SDA.

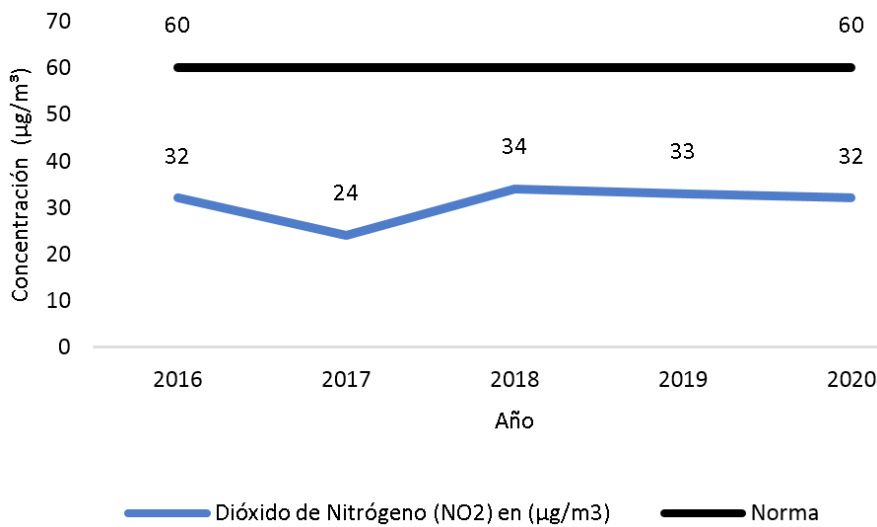
Dióxido de nitrógeno (NO₂)

Este contaminante atmosférico tiene una mayor influencia en la escala regional y un mayor tiempo de persistencia en la atmósfera, contribuyendo con la formación de ozono troposférico y la generación de lluvia ácida. En comparación con el año 2019, hubo una leve disminución de los valores de dióxido de nitrógeno durante el 2020 en la ciudad de Bogotá (Gráfica 7). Aunque los valores fueron menores que lo ocurrido en los cinco años anteriores, estos no descendieron significativamente como sí lo hicieron los otros indicadores de contaminación

atmosférica previamente presentados. En el mes de febrero se registraron las concentraciones más altas (33 $\mu\text{g}/\text{m}^3$), mientras que en el mes de abril se presentaron los valores más bajos (18 $\mu\text{g}/\text{m}^3$).

En cuanto al comportamiento espacial del NO₂, nuevamente la estación de Carvajal - Sevillana tuvo el promedio anual más alto entre las estaciones (47 $\mu\text{g}/\text{m}^3$) acercándose al valor máximo de la norma nacional. Estos valores fueron también elevados en las estaciones de Kennedy, Puente Aranda y Fontibón, indicando altas concentraciones de este contaminante en la zona suroccidental de la ciudad.

Gráfica 7.
Concentración promedio anual de NO₂ $\mu\text{g}/\text{m}^3$ en el periodo 2016-2020 para la ciudad de Bogotá.



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del Observatorio Ambiental de Bogotá de la SDA.

Dióxido de azufre (SO₂)

El dióxido de azufre, otro contaminante de escala regional y de larga duración en la atmósfera se forma a partir de la oxidación del azufre elemental que se encuentra en los combustibles, El dióxido de azufre (SO₂) reacciona con el agua formando sulfuros y ácidos sulfúricos, los cuales tienen propiedades corrosivas y que pueden llegar a afectar la salud, principalmente la piel y los pulmones. (Fuente: <https://www.epa.gov/criteria-air-pollutants>). Para el 2020, este contaminante mostró una leve disminución en su concentración durante el año 2020 en la ciudad de Bogotá (4.7 µg/m³) (Gráfica 8). Al igual que con el NO₂, el mes con el promedio más alto fue febrero con una concentración de 6.8 µg/m³, mientras que el mes de abril registró las menores concentraciones con 2.9 µg/m³. Nuevamente la estación de Carvajal

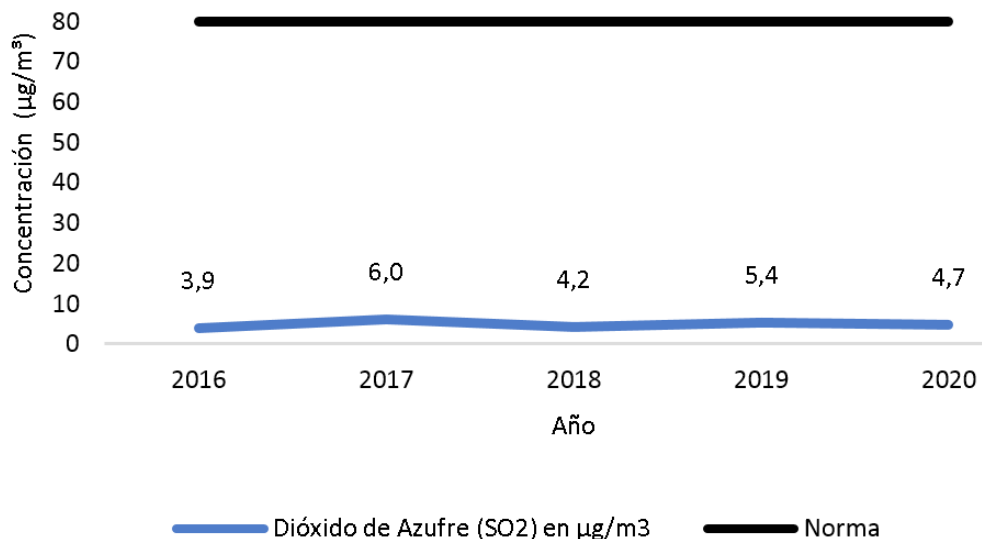
tuvo la mayor concentración en el promedio anual (10.5 µg/m³) lo que se encuentra significativamente por encima del promedio anual.

RUIDO

En la ciudad de Bogotá a partir del año 2017, los niveles de contaminación auditiva se evalúan con relación a lo establecido por la Resolución 0627 de 2006. Sin embargo, el porcentaje del cumplimiento normativo de estos niveles de ruido sólo son registrados en visitas realizadas con base en denuncias a los diferentes sectores económicos: comercial, servicios, eventos e industrial. Es por esta razón, que en este informe al igual que en los años anteriores, no se reporta el análisis de indicadores objetivos sobre la distribución temporal o espacial del ruido en la ciudad. En todos los casos, la informa-

Gráfica 8.
Concentración promedio anual de SO₂ ug/m³ en el periodo 2016-2020 para la ciudad de Bogotá.

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del Observatorio Ambiental de Bogotá de la SDA.



ción disponible resulta de la gestión del distrito a las denuncias presentadas, y no a un estado de los niveles de ruido en la ciudad. No obstante, la SDA desde el año 2018 realiza la priorización de zonas críticas teniendo en cuenta los establecimientos intervenidos el año anterior en comparación con ese año y calcula un porcentaje de reducción (Tabla 1). Para el año 2018 y 2019 se priorizaron cuatro zonas, dentro de las que se destaca Restrepo, Marly, Lombardía, Galerías, Chicó Alto y Modelia. Sin embargo, a partir del año

2020 la secretaría sólo prioriza dos áreas las cuáles han permanecido como zonas críticas durante esos tres años (Restrepo y Galerías).

Se destaca que La Red de Monitoreo de Ruido Ambiental de Bogotá (RMRA) se encuentra en proceso de implementación como un esfuerzo conjunto entre la SDA y SCAAV. Para el segundo semestre del 2020 esta red ya contaba con 36 estaciones de monitoreo. Sin embargo, por problemas de orden público, diez estaciones fueron afectadas, además

Tabla 1.
Zonas críticas priorizadas por la SDA dado los altos niveles de ruido en los años 2018, 2019 y 2020 en la ciudad Bogotá.

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de la SDA.

Zonas críticas con mayores niveles de ruido de la ciudad 2018					
Localidad	Barrio	Establecimientos intervenidos 2017	Establecimientos intervenidos 2018	Disminución (dBA)	Porcentaje de reducción (%)
Antonio Nariño	Restrepo	28	30	-0.2	-4.7
Chapinero	Marly	1	4	-1.1	-28.8
Suba	Lombardía	1	3	-1.2	-31.8
Teusaquillo	Galerías	5	9	1.3	25.9
Zonas críticas con mayores niveles de ruido de la ciudad 2019					
Localidad	Barrio	Establecimientos intervenidos 2018	Establecimientos intervenidos 2019	Disminución (dBA)	Porcentaje de reducción (%)
Antonio Nariño	Restrepo	30	30	2.8	47.5
Teusaquillo	Galerías	9	11	2.7	46.3
Chapinero	Chicó lago	6	6	-1	-25.9
Fontibón	Modelia	3	4	4.7	66.1

Zonas críticas con mayores niveles de ruido de la ciudad I semestre 2020					
Localidad	Barrio	Establecimientos intervenidos 2019	Establecimientos intervenidos 2020	Disminución (dBA)	Porcentaje de reducción (%)
Antonio Nariño	Restrepo	28	30	-0.2	-4.7
Teusaquillo	Galerías	1	4	-1.1	-28.8

de la terminación de la vida útil de cuatro más que solo dejaron 22 estaciones al servicio.

Finalmente, se encuentran los Mapas Estratégicos de Ruido (MER) que fueron modelados a finales del año 2017 y a partir de los cuales se realiza una actualización para el año 2020. Los mapas son divididos en dos

jornadas, la primera jornada ordinaria de lunes a viernes y la segunda jornada de fines de semana y festivos (Gráfica 9). En los dos mapas se evidencian zonas con altos niveles de ruido principalmente en la zona occidental de la ciudad, cercanas al aeropuerto y otras zonas de concentración en la parte suroccidental y noroccidental de la ciudad.

Gráfica 9. Mapa de ruido diurno y nocturno en la jornada ordinaria, Bogotá 2020.

Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente.

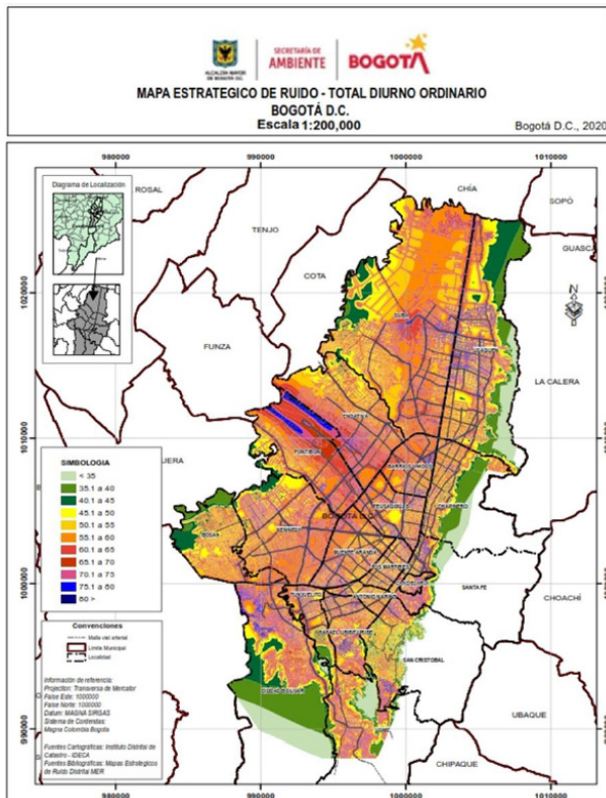


Figura 44 Mapa estratégico de ruido – Total diurno ordinario
Fuente: Subdirección de Calidad del Aire, Auditiva y Visual, RMRAB

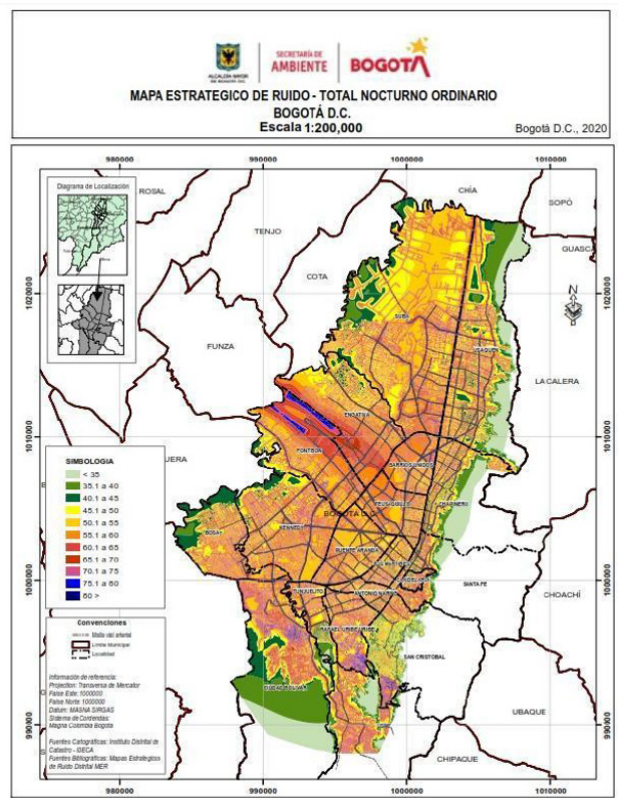


Figura 46 Mapa estratégico de ruido – Total nocturno ordinario
Fuente: Subdirección de Calidad del Aire, Auditiva y Visual, RMRAB

AGUA

Índice de calidad hídrica WQI

La calidad de agua de la ciudad de Bogotá es monitoreada por la SDA en diferentes tramos de las cuatro cuencas que hacen parte de la red hídrica de la ciudad, correspondien-

tes a los ríos Tunjuelo, Torca, Salitre y Fucha. Para realizar esta medición, se emplea el Índice de calidad hídrica WQI desarrollado en el 2001 por el gobierno de Canadá. Este índice presenta en valores de 0 a 100, un rango que clasifica la calidad del agua de excelente y buena, a aceptable, marginal o pobre (Tabla 2).

Tabla 2.
Categorización y clasificación de los rangos del Índice de calidad del agua WQI.

Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente

Índice de calidad hídrica (WQI)		
Categoría	Valor (WQI)	Descripción
Excelente	95-100	Calidad del agua cumple los objetivos de calidad, la calidad está protegida sin que las condiciones deseables estén amenazadas.
Buena	80-94	Calidad del agua cumple los objetivos, la calidad está protegida en un menor nivel, sin embargo, las condiciones deseables pueden estar amenazadas.
Aceptable	65-79	Calidad del agua no cumple los objetivos y ocasionalmente las condiciones deseables están amenazadas.
Marginal	45-64	Calidad del agua no cumple los objetivos y frecuentemente las condiciones deseables están amenazadas.
Pobre	0-44	Calidad del agua no cumple los objetivos, la mayoría de las veces la calidad está amenazada o afectada; por lo general apartada de las condiciones deseables.

Según el WQI obtenido en 2020 y en comparación con los años anteriores, tres de las cuatro cuencas monitoreada mostraron valores más altos en su calidad de agua. Sin embargo, tres de estas cuencas (Fucha, Tunjuelo y Salitre) presentaron en el 50% de los tramos evaluados valores que oscilan en categorías de pobre a aceptable, lo que indica que no cumplen con los objetivos de calidad esperados (Tabla 3). La cuenca del río Salitre tuvo una mejoría en su calidad del agua para los cuatro tramos durante el año 2020, uno

de ellos se encuentra en la categoría de excelente, otro buena, otro aceptable y uno en categoría pobre. Por otra parte, se evidencia que el río Tunjuelo tiene una baja calidad de agua en tres de sus cuatro tramos, mientras que el río Fucha en dos de sus cuatro tramos. El río Torca, aunque tuvo una disminución en la calidad del agua en sus dos tramos, estos se encuentran en la categoría de buena y tiene valores similares a los de los años 2016, 2017 y 2018, siendo la cuenca que tiene mejor calidad de agua en la ciudad.

Tabla 3.
WQI en los tramos de las cuatro cuencas que hace parte de la ciudad de Bogotá en el periodo 2016-2020.

Años	Río Torca		Río Fucha				Río Tunjuelo				Río Salitre			
	Tramo 1	Tramo 2	Tramo 1	Tramo 2	Tramo 3	Tramo 4	Tramo 1	Tramo 2	Tramo 3	Tramo 4	Tramo 1	Tramo 2	Tramo 3	Tramo 4
2016	88	82	82	36	59	44	80	80	47	44	100	100	47	37
2017	100	88	88	48	76	43	81	69	59	53	87	94	53	52
2018	100	70	82	27	68	38	82	71	43	39	94	82	45	41
2019	100	94	94	56	82	44	85	51	42	45	88	94	45	45
2020	94	82	88	59	88	49	94	69	52	46	93	100	52	44

Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente

Según el WQI obtenido en 2020 y en comparación con los años anteriores, tres de las cuatro cuencas monitoreada mostraron valores más altos en su calidad de agua. Sin embargo, tres de estas cuencas (Fucha, Tunjuelo y Salitre) presentaron en el 50% de los tramos evaluados valores que oscilan en categorías de pobre a aceptable, lo que indica que no cumplen con los objetivos de calidad esperados (Tabla 3). La cuenca del río Salitre tuvo una mejoría en su calidad del agua para los cuatro tramos durante el año 2020, uno

de ellos se encuentra en la categoría de excelente, otro buena, otro aceptable y uno en categoría pobre. Por otra parte, se evidencia que el río Tunjuelo tiene una baja calidad de agua en tres de sus cuatro tramos, mientras que el río Fucha en dos de sus cuatro tramos. El río Torca, aunque tuvo una disminución en la calidad del agua en sus dos tramos, estos se encuentran en la categoría de buena y tiene valores similares a los de los años 2016, 2017 y 2018, siendo la cuenca que tiene mejor calidad de agua en la ciudad.

Tabla 4.
Longitud de los ríos (km) de la RCHB clasificadas por WQI desde 2016 a 2020.

Clasificación WQI	Long. de los ríos [km] clasificada por WQI				
	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020
EXCELENTE	5.96	5.96	5.96	2.31	2.31
BUENA	14.16	7.05	16.90	20.55	10.70
ACEPTABLE	6.84	13.94	0.00	4.10	13.94
MARGINAL	52.26	2.70	42.20	43.84	49.73
POBRE	5.03	54.59	19.18	13.45	7.56

Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente

Carga unitaria por Sólidos Suspendidos Totales (SST)

Un indicador de la calidad de las fuentes hídricas son los Sólidos Suspendidos Totales (SST), que son en su mayoría compuestos que están presentes en las corrientes naturales y en las aguas residuales. La mayoría de los compuestos presentes están conformados por arenas, limos y materia orgánica fina en el medio natural. Los sólidos suspendidos son transportados por la acción del arrastre y soporte del movimiento del agua; los más pequeños (menores a 0.01 mm) no sedimentan rápidamente y se consideran sólidos no sedimentables, y los más grandes (mayores a 0.01 mm) son generalmente sedimentables.

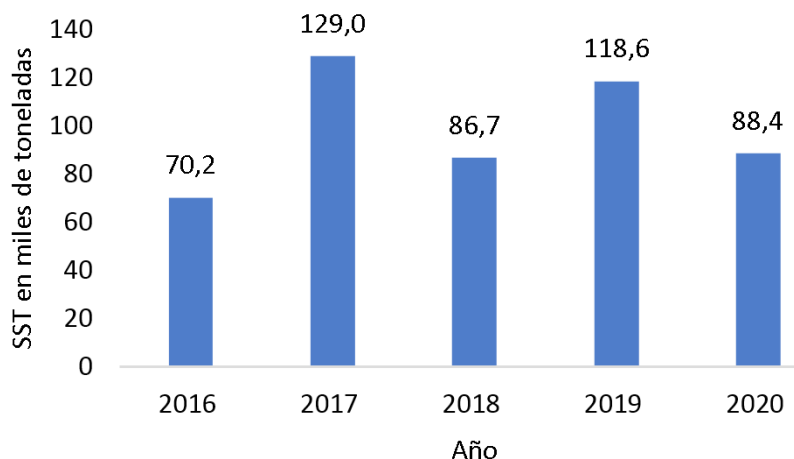
Este indicador, expresado en toneladas/año, reporta la carga de SST aportados por los cuatro principales ríos urbanos (Torca, Salitre, Fucha y Tunjuelo). La red de calidad hídrica de Bogotá lleva a cabo el monitoreo en estaciones ubicadas aguas arriba de las desembocaduras de estos ríos al río Bogotá. En el año 2020 se reportaron un total de 88,400 toneladas de SST, lo que refleja una disminución de alrededor de

30.000 toneladas respecto al año anterior, lo que resulta en valores muy similares a los del año 2018 (Gráfica 10a). Teniendo en cuenta el promedio de los último cinco años (98,572.05), el año 2020 presentó valores inferiores. Se destaca que el río Tunjuelo tuvo un descenso significativo en sus aportes durante el año 2020, mientras que el río Fucha aumentó el número de SST. Por otro lado, el río Salitre y el río Torca presentaron un comportamiento muy similar al de los años anteriores y tuvieron un pequeño descenso en los aportes totales (Gráfica 10b).

Carga unitaria por DBO5 (Demanda Bioquímica de Oxígeno a 5 días)

Otro indicador de la calidad del agua es la Demanda Bioquímica de Oxígeno cinco días (DBO5), por medio del cual se determina la cantidad de oxígeno que es utilizada por los microorganismos que están presentes en el agua y estabilizan la materia de orgánica en condiciones aeróbicas en un periodo de cinco días (IDEAM, 2007). Este indicador que es monitoreado por la red hídrica de Bogotá en zonas antes de la desembocadura en el río Bogotá es expresado en Toneladas/año, sus registros son tomados en los cuatro ríos

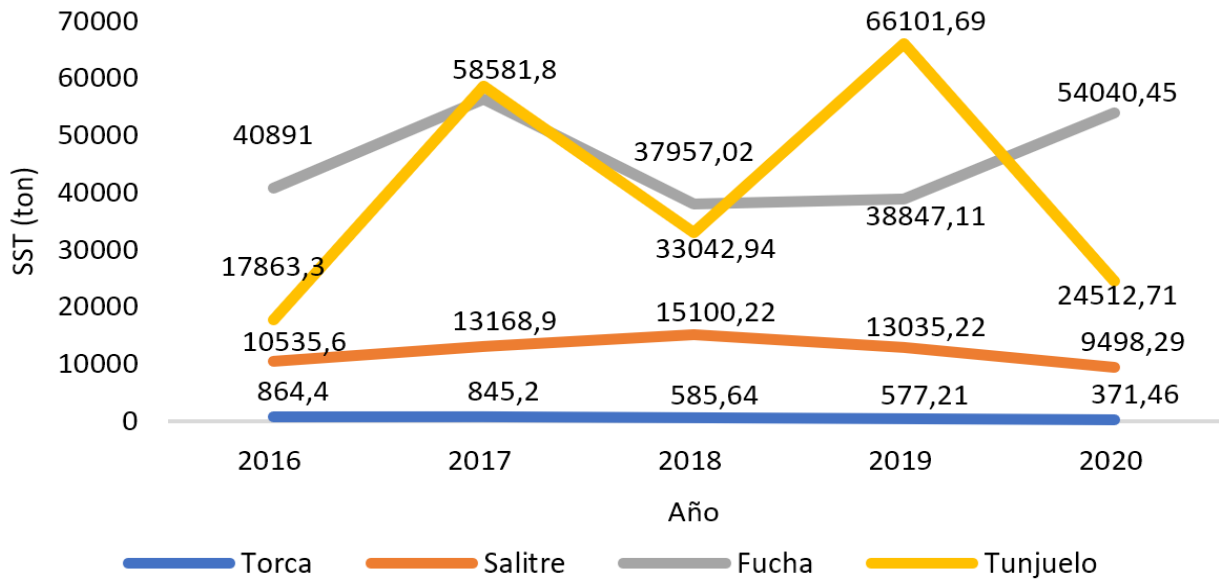
Gráfica 10a.
Carga unitaria de Sólidos Suspendidos Totales (SST) aportados al río Bogotá en miles de toneladas por año.



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del Observatorio Ambiental de Bogotá de la SDA.

Gráfica 10b.
Carga unitaria por Sólidos Suspendidos Totales (SST) aportados al río Bogotá (tonelada/año) según cuenca en el periodo 2016-2020

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del Observatorio Ambiental de Bogotá de la SDA.



principales que hacen parte de la red hídrica de la ciudad y los aportes de materia orgánica asociados a las actividades humanas desarrolladas a lo largo de las cuencas.

Para el año 2020 se evidencia un aumento significativo de materia orgánica aportada (68,300 toneladas) con un valor igual al presentado durante el año 2017 (Gráfica 11a). Se observa que los ríos Torca y Salitre, siendo los que aportan las menores cantidades de materia orgánica, muestran valores para

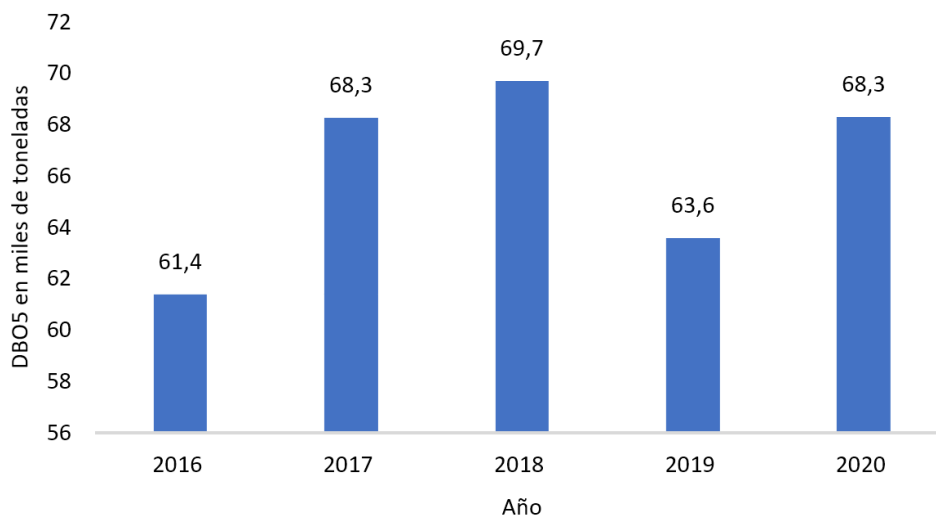
el último año que se encuentran dentro de la tendencia anual. Por el contrario, el río Fucha presentó un aumento en estos valores (Gráfica 11b).

Cobertura de servicios de acueducto, consumo y tratamiento de agua

Garantizar el acceso en cantidad y calidad de agua es fundamental para el bienestar humano y uno de los grandes retos que se presentan en

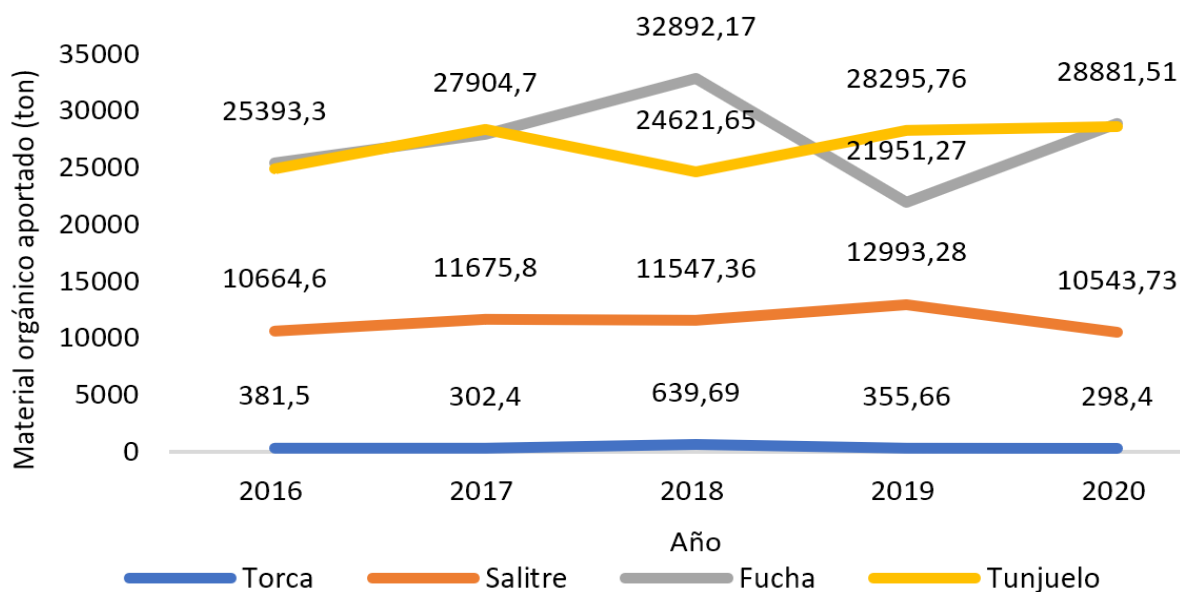
Gráfica 11a.
Carga unitaria por DBO5 (Demanda Bioquímica de Oxígeno a 5 días) aportada al río Bogotá en miles de toneladas.

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del Observatorio Ambiental de Bogotá de la SDA



Gráfica 11b.
Carga unitaria por DBO5 (Demanda Bioquímica de Oxígeno a 5 días) aportada al río Bogotá (tonelada/año) según cuenca.

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del Observatorio Ambiental de Bogotá de la SDA.



la áreas urbanas y peri-urbanas. En este sentido, uno de los indicadores respecto al acceso es la cobertura de acueducto, alcantarillado tanto sanitario como pluvial. Como se observa en la Tabla 5, los porcentajes de cobertura fueron muy similares en comparación con el año anterior; aunque el acueducto y el alcantarillado sanitario presentaron una leve disminución en sus porcentajes de cobertura, mientras que el alcantarillado pluvial tuvo un aumento en su cobertura. Respecto a la cantidad de agua, se

analiza el indicador de consumo residencial de agua potable por habitante, expresado en consumo litro habitante/día. En comparación con el 2019 y contrario a lo que se esperaría por el aislamiento obligatorio durante el año 2020, el consumo tuvo una disminución de 1.01 en el consumo litro habitante por día (Tabla 6). Se debe tener en cuenta que estos valores son en referencia con las personas que se encuentran inscritas formalmente a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB).

Tabla 5.
Porcentaje de cobertura residencial y legal servicio de acueducto, alcantarillado pluvial y sanitario en el periodo 2016-2020 en la ciudad de Bogotá-

Año	% Acueducto	% Alcantarillado pluvial	% Alcantarillado sanitario
2016	99.97	98.93	99.34
2017	99.94	99.24	99.48
2018	99.92	98.84	98.82
2019	99.84	99.15	98.83
2020	99.77	99.16	98.79

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del Observatorio Ambiental de Bogotá de la SDA.

Por otro lado, relacionado con la calidad del agua, La Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) Salitre se encarga de realizar todo proceso de saneamiento de aguas residuales para finalmente servir las en el río Bogotá tras el proceso. En la Tabla 7 se registra el caudal promedio de agua que entra y sale de la PTAR Salitre en los últimos cinco años. Aunque toda el agua que entra a la planta es tratada, el caudal de salida es menor, pues durante el proceso de tratamiento ocurre la remoción de sólidos suspendidos y biosólidos. Se destaca

que, durante el año 2020, el caudal medio de entrada fue 4.01 m³/segundo y el de salida 3.87 m³/segundo, valores muy similares a los años anteriores, pues este caudal corresponde principalmente a la capacidad de la planta. Se resalta que actualmente la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) se encuentra desarrollando la optimización y ampliación de la PTAR El Salitre (Fase II), por esta razón, se pueden presentar variaciones en las características del agua tratada y las remociones de la PTAR El Salitre Fase I.

Tabla 6.
Consumo residencial de agua por habitante en litro por día para el periodo 2016-2020 en la ciudad de Bogotá.

Año	Consumo (Litros habitante por día)
2016	72.84
2017	73.87
2018	74.32
2019	81.57
2020	80.56

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del Observatorio Ambiental de Bogotá de la SDA.

Tabla 7. Caudal Medio de Agua Tratada que entra y sale de la PTAR Salitre (m³/segundo) para el periodo 2016-2020 en la ciudad de Bogotá.

Año	Caudal medio de entrada	Caudal medio de salida
2016	4.07	4.00
2017	4.17	4.01
2018	4.10	4.05
2019	4.06	3.95
2020	4.01	3.87

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del Observatorio Ambiental de Bogotá de la SDA.

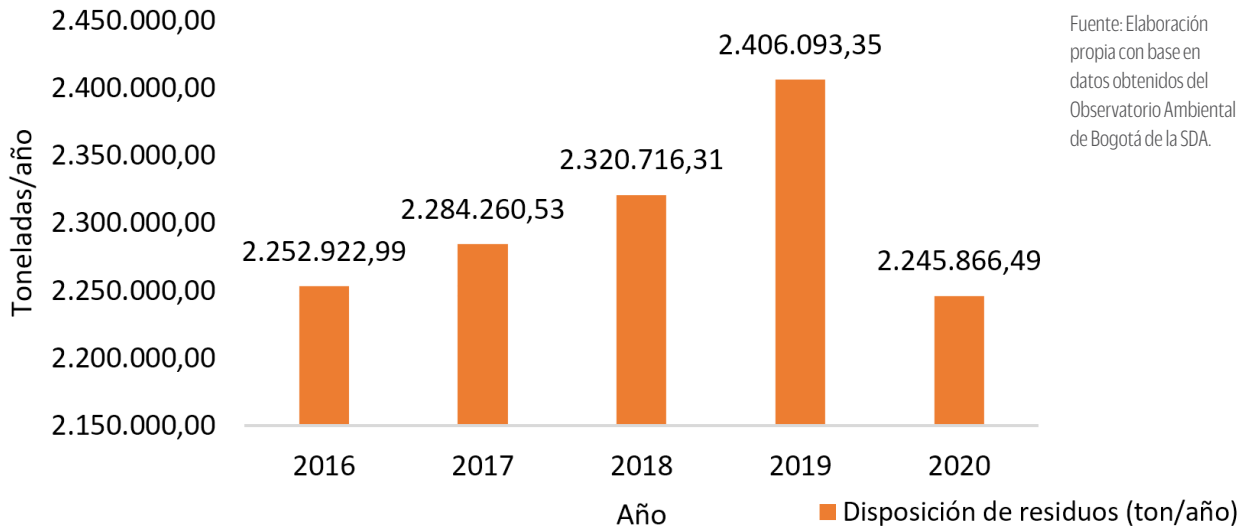
Residuos sólidos

Los residuos sólidos son un factor que afecta la calidad de vida humana, los ecosistemas y en general la salud pública. Entre el año 2016 y el año 2019 se observó una tendencia significativa del incremento de las toneladas de residuos sólidos dispuestos en el relleno. Sin embargo, durante el año 2020 se hizo la disposición total de 2,245,866.55

toneladas en el Relleno Sanitario Doña Juana, lo que muestra una disminución marcada en el total de toneladas dispuestas. (Gráfica 12).

De igual forma, los valores de disposición de escombros en el Relleno Sanitario Doña Juana tuvieron una disminución significativa marcando el valor más bajo de los últimos cinco años (166,931.77 toneladas) (Gráfica

Gráfica 12.
Disposición de residuos sólidos Relleno Sanitario Doña Juana (toneladas/año) para el periodo 2016-2020 en la ciudad de Bogotá.

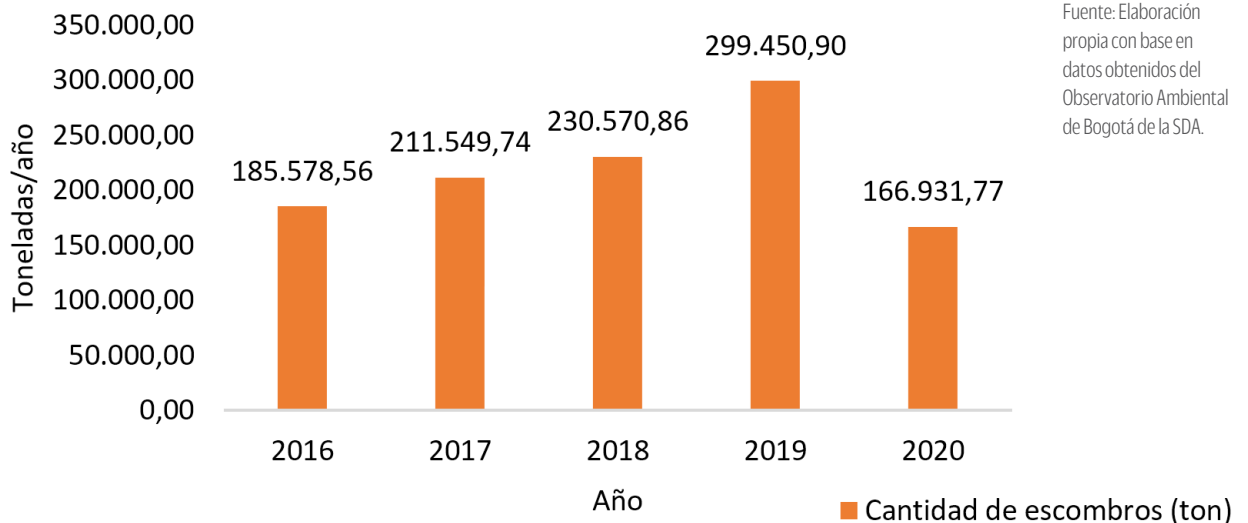


Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del Observatorio Ambiental de Bogotá de la SDA.

13). Si bien la disposición de estos residuos venía en aumento durante los últimos años, esta caída puede ser causa de la emergencia sanitaria pues durante gran parte del año las actividades relacionadas con estos residuos como la construcción, se vieron limitadas. Igualmente, puede estar relacionado con un mayor cumplimiento del marco normativo que establece que estos residuos se deben disponer en escombreras o plantas de aprovechamiento especializadas para su tratamiento. Sin embargo, respecto a los re-

siduos hospitalarios durante el año 2020 se presentó un incremento significativo de estos en la ciudad de Bogotá en comparación con los años anteriores, pues durante el año 2019 las toneladas totales recogidas fueron 14,109.57, mientras que durante el 2020 fueron en total 14,748.65, lo que ha mostrado el mantenimiento de la tendencia de incremento gradual durante los últimos años pues en el 2016 las toneladas totales recolectadas fueron 12,574.59.

Gráfica 13.
Disposición de Escombros Contaminados en el Relleno Sanitario Doña Juana (toneladas/año) para el periodo 2016-2020 en la ciudad de Bogotá.



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del Observatorio Ambiental de Bogotá de la SDA.

Por otra parte, durante el proceso de recolección y disposición la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UA-ESP) realiza el monitoreo de clasificación y separación de los residuos sólidos que pueden ser reciclados en la ciudad. Entre los años 2016 y 2020 se ha presentado un aumento en la tasa de aprovechamiento (Tabla 8). En el año 2016 esta fue de 17.24% y en el año 2020 de 18.45%. Se destaca que de

los residuos sólidos potencialmente reciclables la mayor parte de estos son secos y en una menor medida orgánicos. Un ejemplo de aprovechamiento es el caso de Ciudad Bolívar en el sector Mochuelo bajo que inició en el año 2017 con el aprovechamiento de residuos orgánicos por medio del compost, el cual inició con un volumen de 187 toneladas en el 2017 y durante el 2020 fue de 312 toneladas.

Tabla 8.
Número y porcentaje de toneladas anuales de residuos sólidos que son separados y clasificados para reciclado en Bogotá para los años 2016-2020

Año	Generación de residuos (ton/año)	Aprovechados (ton/año)	Tasa de aprovechamiento
2016	2,789,244	479,434	17.24%
2017	2,923,468	515,384	17.63%
2018	3,011,976	539,938	17.93%
2019	3,185,362	582,424	18.28%
2020	2,966,447	547,300	18.45%

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del Observatorio Ambiental de Bogotá de la SDA.

ÁREAS VERDES

Las áreas verdes juegan un papel fundamental en términos de biodiversidad, regulación, prevención y mitigación en las zonas urbanas. Además, prestan beneficios culturales, estéticos y de recreación a las comunidades locales. Uno de los indicadores que nos permite conocer el estado de estas áreas en la ciudad es la cobertura arbórea por hectárea. Como se ilustra en la Gráfica 14, durante el año 2020 se presentó uno de los valores más altos de los últimos cinco años con un total de 1,012.61 hectáreas de cobertura arbórea, lo que representó un in-

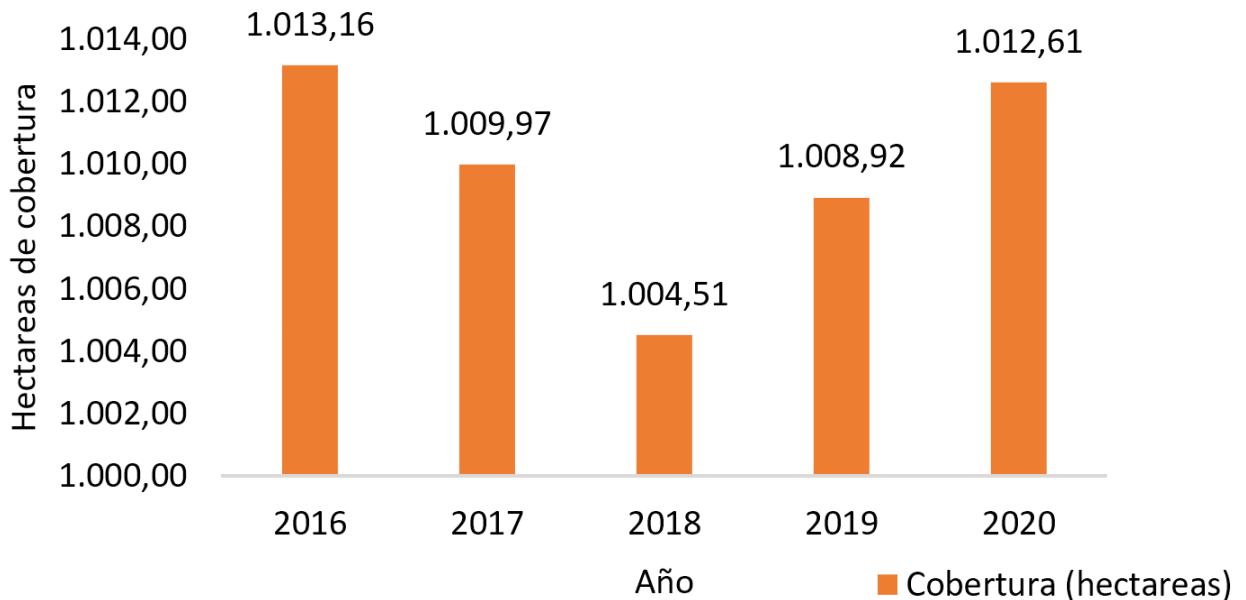
cremento significativo en el arbolado de la ciudad, el cual se había venido reduciendo desde 2017.

De igual forma, el número de árboles sembrados y establecidos en el espacio público puede ser un indicador tanto de área verde como de gestión en la ciudad. Para el año 2020 y como tendencia general se observa un incremento en el número total de árboles, lo que es positivo, pues del año 2016 en donde había 7,099 árboles se pasó a un número de 45,978 al 2020 (Gráfica 15).

De otro lado, un indicador usualmente

Gráfica 14.
Cobertura arbórea en Bogotá (hectáreas) para el periodo 2016-2020 en la ciudad de Bogotá.

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del Observatorio Ambiental de Bogotá de la SDA.

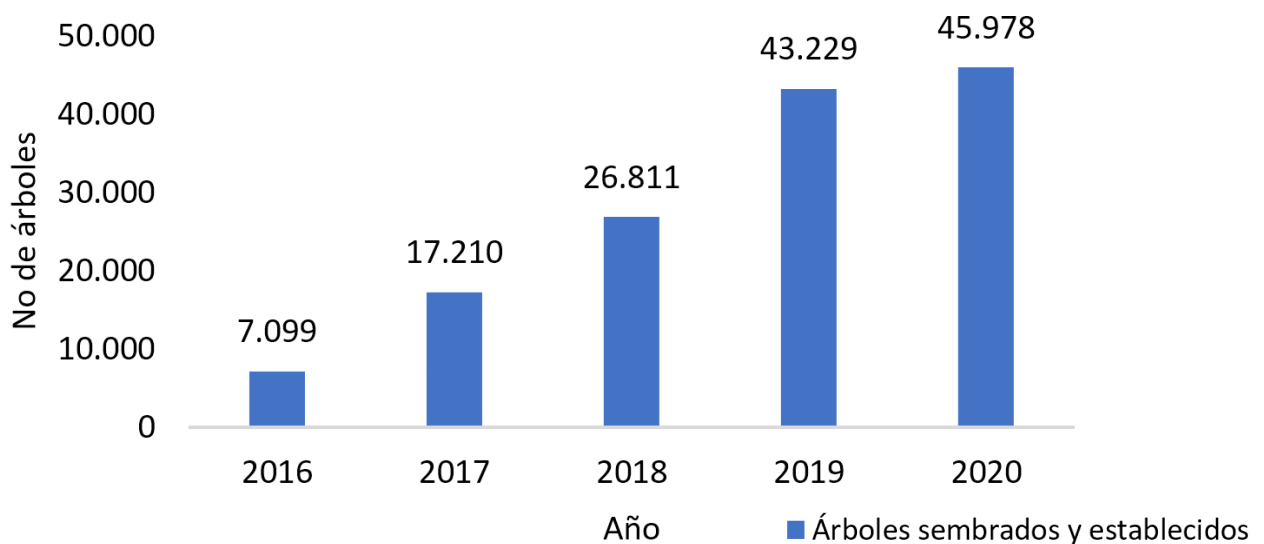


que refiere a las áreas verdes de una ciudad es el de metros cuadrados de espacios públicos verdes en el área urbana en relación con el total de la población. Un referente de importancia teniendo en cuenta que las áreas verdes favorecen la actividad física, la integración social, mejoran la calidad de vida de la población, proveen servicios ambientales

como el control de la temperatura urbana, captura de carbono, mejora de la calidad del aire, protección de la biodiversidad, reducción de erosión, control de inundaciones, ahorro de energía, control de ruidos, entre otros. En Bogotá, no existe un registro continuo del área total de áreas verdes públicas y solo se encuentran datos reportados en

Gráfica 15.
Número de árboles sembrados y establecidos en el espacio público para el periodo 2016-2020 en la ciudad de Bogotá.

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del Observatorio Ambiental de Bogotá de la SDA.



2015, 2017, 2019 y 2021 (Tabla 9) los cuales son presentados en este informe de calidad de vida para el año 2021. Para este año es posible observar un valor promedio (13.40 m²/habitante) nivel de ciudad, inclusive es un valor que superaba los 9m² por habitante que recomienda la Organización Mundial de la Salud (OMS). Un crecimiento que sin embargo no ha evidenciado ocurrir de forma proporcional a como lo ha hecho el espacio público total de la ciudad. Una situación marcada en las localidades de Los Mártires,

Antonio Nariño, La Candelaria y Rafael Uribe, en las cuales no se superan actualmente los 4m² por habitante. Además, se presentaba igualmente una gran disparidad en el número de árboles en las diferentes localidades, siendo Usme, Kennedy, Suba y Usaquén aquellas localidades donde este crecimiento ha sido más significativo. Caso contrario es el que registran localidades como San Cristóbal, Tunjuelito, Barrios Unidos, Puente Aranda y Ciudad Bolívar, que muestran históricamente valores inferiores a lo recomendado por la OMS y que no ha crecido conforme lo ha hecho su población. Se destaca que durante el año 2020 hubo un incremento de 27,730 árboles más en la ciudad en comparación con el año anterior (Gráfica 16).

Cambio climático Y adaptación

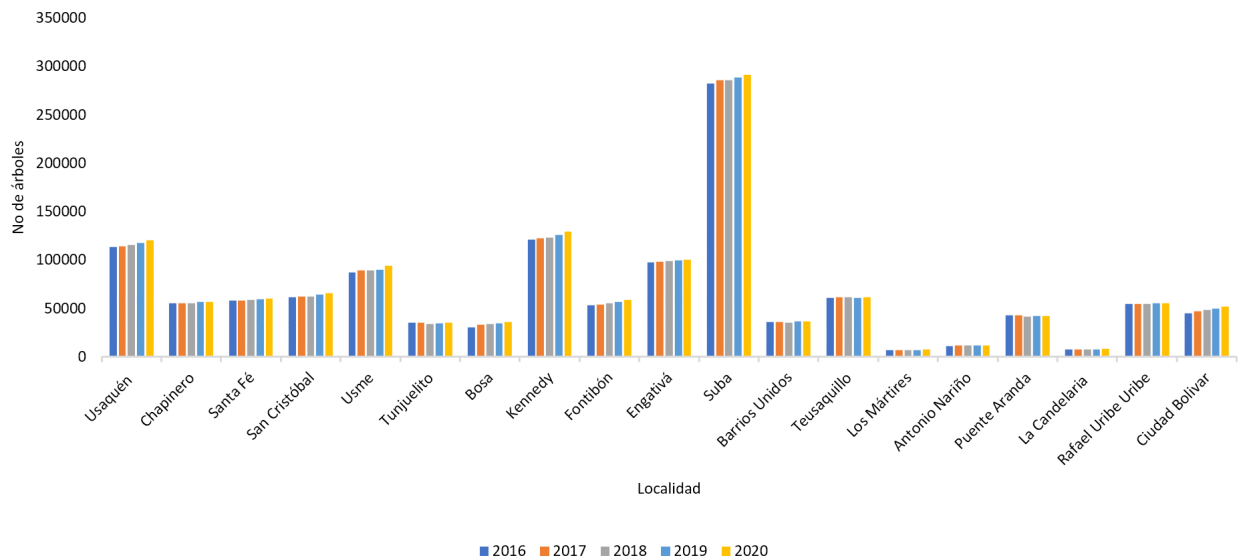
Las grandes ciudades se han visto afectadas por fenómenos globales en el clima lo que aumenta su nivel de vulnerabilidad. La temperatura y la precipitación permiten

Tabla 9. Superficie de Área Verde por habitante (m²/habitante) para los años 2015, 2017, 2019 y 2021 en la ciudad de Bogotá.

Año	m ² /habitante
2015	13.54
2017	15.24
2019	13.68
2021	13.40

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del Observatorio Ambiental de Bogotá de la SDA.

Gráfica 16. Árboles totales por localidad en un periodo 2016-2020 en la ciudad de Bogotá.



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del Observatorio Ambiental de Bogotá de la SDA.

entender algunos patrones o variaciones en el clima que pueden tener efectos negativos en la ciudad y aumentar los niveles de riesgo de eventos como inundaciones, incendios forestales o deslizamientos. En Bogotá existen varias formas de monitoreo de la precipitación y temperatura, una de ellas es la RMAB, la cual tiene una representatividad mayor o igual al 75%. Durante el año 2020 en la ciudad se presentó una precipitación acumulada del 1,099 mm la mayor registrada junto con el 2017 en los

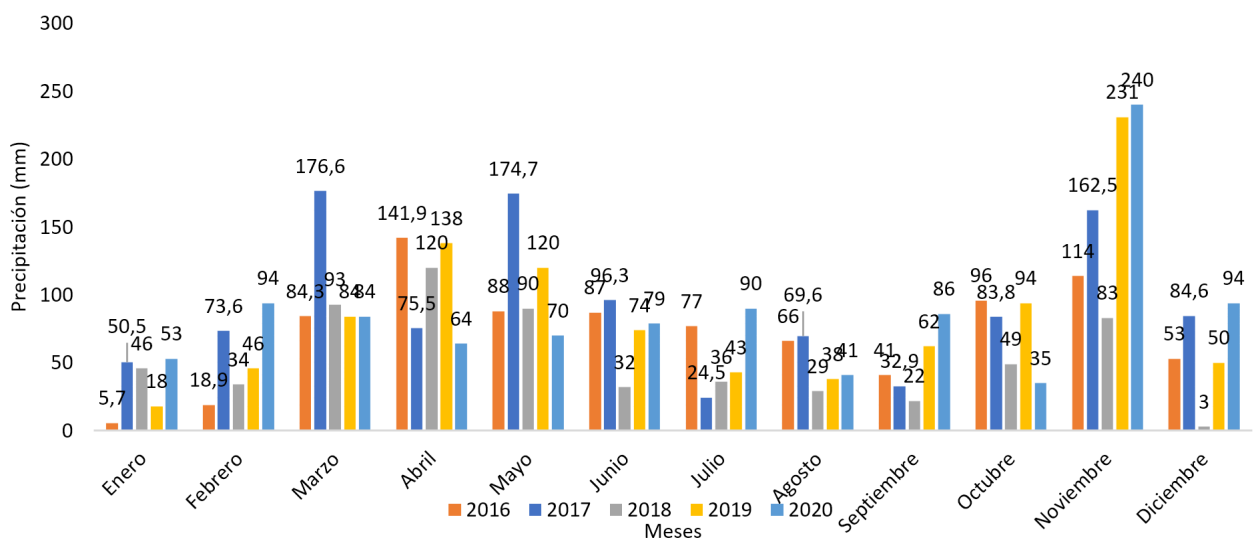
últimos cinco años (Tabla 9). El mes con mayor registro de precipitación fue noviembre (240 mm), mientras que octubre registró los valores más bajos (35 mm). Durante el resto del año se presentaron valores que oscilaron entre 53 y 94 mm (Gráfica 17). Por último, la temperatura promedio anual en la ciudad fue muy similar a la del año 2019, pues solo se presentó una diferencia del 0.1 Cº, pero que en comparación con los años 2017 y 2018 presenta un incremento de un grado (Tabla 10).

Tabla 10. Precipitación anual (mm) y promedio anual de temperatura superficial en Bogotá (°C) para el periodo 2016-2020 en la ciudad de Bogotá.

Año	Precipitación (mm)	Temperatura promedio (°C)
2016	807.9	15.1
2017	1,082	14.3
2018	637	14
2019	978	15.1
2020	1,009	15

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del Observatorio Ambiental de Bogotá de la SDA.

Gráfica 17. Precipitación mensual (mm) para el periodo 2016-2020 en la ciudad de Bogotá.



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del Observatorio Ambiental de Bogotá de la SDA.

III. Avances en el cumplimiento de metas ambientales Contenidas en el plan distrital de desarrollo (pdd)

En esta sección se señalan avances en el cumplimiento de metas consideradas prioritarias frente a la calidad ambiental de la ciudad, las cuales han sido comprometidas en el Plan Distrital de Desarrollo (PDD) que ha sido aprobado por el Concejo de Bogotá para un periodo de 4 años entre 2020 y 2024 (periodo de gobierno de la administración actual).

La visión y estructura del PDD vigente para la ciudad se enmarca en el lema de: “Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del siglo XXI”. Para tal fin, el PDD propuso desarrollar cinco propósitos y 30 logros de ciudad a través del cumplimiento de metas trazadoras, así como de metas estratégicas y sectoriales que se ejecutan en el marco de una serie de programas generales y estratégicos. El objetivo de la estructura propuesta por el actual PDD es lograr que todos los sectores trabajen para los grandes propósitos y logros de la ciudad en el corto y largo plazo, y no que la ciudad trabaje para la lógica fragmentada de cada sector, incluido en ello la dimensión ambiental.

Es importante resaltar que las metas traza-

doras recogen indicadores de bienestar, valor público y condiciones de vida que busca alcanzar el Gobierno Distrital para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS en el 2030. Por su parte, el PDD contiene 57 Programas generales que, de naturaleza sectorial, materializan las intervenciones específicas por parte de los sectores para el logro de metas sectoriales y materializar el PDD. Los programas estratégicos son una agrupación de intervenciones intersectoriales que buscan destacar temas de gran impacto para materializar la propuesta del plan y avanzar en el cumplimiento de los logros de ciudad. Dichos programas estratégicos se miden por el logro de metas estratégicas, que son intervenciones sectoriales destacadas por su significativa contribución a las apuestas definidas en la visión de corto y largo plazo del PDD.

A continuación, se hace una relación de avances en 33 de las metas trazadoras, estratégicas y sectoriales identificadas y priorizadas por el PDD para el 2020, con relación a los diferentes factores ambientales que aborda este informe y su relación con la calidad de

vida de Bogotá en 2020. Se destaca que 9 de estas metas muestran avances que se pueden considerar satisfactorios durante este año y 13 muestran avances relativos, es decir que el 67% de las metas muestran algún grado de desarrollo, mientras que el 23 % de las restantes metas no evidencian avances como resultado de vacíos de información o de acciones que permitan evaluar su desarrollo (Tabla 11). En este último grupo de metas con menor grado de desarrollo se encuentran principalmente aquellas relacionadas con las acciones dirigidas a procesos de preservación

y restauración de áreas de la Estructura Ecológica Principal, así como aquellas relacionadas con la implementación del Plan de Acción Climática Bogotá 2020- 2050 o con las obras de mitigación para la reducción del riesgo y adaptación a la crisis climática. Es importante señalar que el PDD fue aprobado por el Concejo de Bogotá y sancionado por la Alcaldía de la ciudad el 11 de junio de 2020. Esto significa que los avances presentados en este informe anual representan el cumplimiento de las metas establecidas por el PDD en un periodo de gestión de 6 meses.

Tabla 11. Avances en el cumplimiento de las metas ambientales del Plan Distrital de Desarrollo (PDD), 2020 – 2024. Cualificación de avances en el periodo evaluado: 0-25% Marginal, 26-70% Relativo, 71-100% Satisfactorio.

FACTOR	META	META A 2024	INDICADOR	LÍNEA BASE	Avance cuantitativo	Avance Cualitativo	CONCEPTO AVANCE
AIRE	TRAZADORA Y SECTORIAL	10% de reducción en la concentración promedio ponderado de material particulado PM10 y PM2.5 en la ciudad PM10 promedio ponderado ciudad: 33,9 µg/m3 PM2.5 promedio ponderado ciudad: 17,4 µg/m3.	10% de reducción en la concentración promedio ponderado de material particulado PM10 y PM2.5 en la ciudad PM10 promedio ponderado ciudad: 33,9 µg/m3 PM2.5 promedio ponderado ciudad: 17,4 µg/m3.	Promedios anuales año 2019 PM10 promedio ponderado ciudad: 38,3 µg/m3 PM2.5 promedio ponderado ciudad: 19,7 µg/m3.	100% avance en el periodo evaluado correspondiente con 6% total de reducción PM 10 promedio ponderado:35,8 µg/m3, PM2.5 promedio ponderado:18,7 µg/m3.	La vigilancia permanente de las concentraciones de contaminantes que realiza la RMCAB, mostró que para el año 2020, se registraron concentraciones promedio ponderadas de PM10 y PM2.5 por debajo de las registradas en los últimos 5 años; posiblemente como resultado de las medidas de confinamiento para prevenir la propagación del COVID-19 y en menor medida a las acciones adelantadas por la administración para controlar las emisiones de fuentes fijas y móviles en el perímetro urbano de la ciudad.	Avance satisfactorio
	SECTORIAL	A 2024 reducir en un 5% la mortalidad por contaminación del aire por material particulado PM 2.5.	1.Muertes por Cardiovasculares 36,6 por 100.000 habitantes. 2.Infección respiratorio aguda en menores de 5 años 1,8 por 100.000 Habitantes 3. EPOC mayores de 30 años 9,12 por 100.000 habitantes.	A 2019 Muertes por enfermedades cardiovasculares fue de 38,5 por 100.000 habitantes, infecciones respiratorias agudas en menores de 5 años fue de 1,9 por 100.000 habitantes, y por EPOC en mayores de 30 años fue de 9,6 por 100.000 habitantes.	No disponible.	Se presentan avances en documento sobre el estudio de mortalidad // BOCA 2015-2018 mediante análisis descriptivos (estadísticos descriptivos, comparación de eventos de mortalidad y contaminantes) y la construcción de indicadores de las metas del Plan Territorial de Salud (PTS) en reducción de mortalidad de las enfermedades cardiovasculares y respiratorias por contaminación del aire de la ciudad de Bogotá.	Avance marginal
RECURSO HÍDRICO	ESTRATÉGICA	Cumplir el 100% de obras en Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV) periodo 2020-2024.	100% de Cumplimiento.	Porcentaje de 87.5%.	100% avance en el periodo evaluado correspondiente con 90% del total.	Avance en cuatro proyectos incluidos rehabilitación de estructuras de alivio en cuenca Salitre y estructuras de separación de caudales en cuencas como río Tunjuelo.	Avance satisfactorio
RESIDUOS	TRAZADORA	Lograr un 10% de aprovechamiento de residuos sólidos.	10% Total toneladas aprovechadas / Total toneladas relleno.	Porcentaje de 2.7%.	50% avance en el periodo evaluado correspondiente con 1% del total.	Durante este periodo fueron aprovechados el 22.62% de los residuos domiciliarios generados en la Ciudad. Al realizar el cálculo del indicador de Total toneladas aprovechadas / Total toneladas relleno, se evidencia que la tasa de aumento del material aprovechable durante la vigencia 2020 fue del 1.11%.	Avance relativo

		Avance relativo	Avance marginal	Avance marginal
ECOSISTEMAS	TRAZADORA	<p>Implementación del Plan de Manejo Ambiental Reserva Thomas Van der Hammen en el marco de competencia de la Secretaría Distrital de Ambiente.</p> <p>134 hectáreas en procesos de restauración, procesos de adquisición predial, acuerdos de conservación e implementación de herramientas de paisaje.</p>	<p>0 hectáreas producto de la gestión distrital.</p>	<p>~60% avance en el periodo evaluado correspondiente con 19,24 has de las 33,5 has esperadas.</p>
	SECTORIAL	<p>Restaurar, rehabilitar o recuperar a 370 nuevas hectáreas degradadas en la estructura ecológica principal y áreas de interés ambiental, con 450.000 individuos vegetales.</p>	<p>697,3 hectáreas Individuos vegetales plantados no disponible.</p>	<p>~2% avance en el periodo evaluado correspondiente con 5,49 has de las 267 has esperadas.</p>
	TRAZADORA Y ESTRATÉGICA	<p>Plantar individuos vegetales en área urbana y rural.</p> <p>802.000 individuos vegetales plantados en área urbana y rural.</p>	<p>464.522 Árboles plantados 2019.</p>	<p>~13% avance en el periodo evaluado correspondiente con 25177 individuos vegetales plantados de 200.000 esperados en el periodo.</p>
ÁREAS VERDES Y				<p>Se avanzó en convenio con el PNUD para identificar tipologías de estrategias de conservación en la ruralidad del Distrito Capital. Además se actualizaron documentos con análisis técnico multicriterio de corredores de conectividad ecológica del norte incluyendo las áreas de la reserva Thomas Van Der Hammen, funcionalidad ecosistémica, análisis de zonificación ambiental, valores y objetos de conservación, análisis de priorización áreas y estrategias de restauración. Se priorizaron 67,17 Ha para proceso de concertación y acuerdos de conservación.</p>
				<p>El acumulado al mes de diciembre del 2020 en áreas nuevas en restauración es de 5,49ha implementadas.</p>
				<p>Para la ejecución del año 2020 participaron dos entidades del sector ambiente, el JBB y la Secretaría Distrital de Ambiente, logrando un avance del 86,6% para la vigencia, representados en la siembra de 25.177 individuos.</p>

IV. Contribuciones al cumplimiento de metas de Los objetivos de desarrollo sostenible (ods)

Durante el año 2015 los Estado Miembros de las Naciones Unidas aprobaron 17 objetivos de desarrollo sostenible que hacen parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Este llamado global busca solucionar y abordar problemáticas mundiales como la pobreza, el cambio climático y mejorar la

calidad de vida de todas las personas en el mundo (ODS, s.f.). En esta sección se desarrolla un análisis del estado actual ambiental de Bogotá, las acciones para su manejo y la relación con el cumplimiento de metas y compromisos de los ODS en la ciudad de Bogotá (Tabla 12).

Tabla 12.
Contribuciones de Bogotá al cumplimiento de metas definidas por los ODS.

Fuente: Elaboración propia

ODS	Descripción de metas	Relación en Bogotá	Horizonte
6. Agua limpia y saneamiento	<p>Para el año 2030 se espera:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acceso universal y equitativo de agua potable. - Alta calidad de agua. - Reducir la contaminación, los vertimientos de materiales químicos y peligrosos. - Reducir a la mitad el porcentaje de aguas sin tratar. - Proteger y restablecer ecosistemas relacionados con agua como humedales, bosques, entre otros. 	<p>Durante el año 2020 se tuvieron algunos avances en la ciudad de Bogotá relacionados con los ODS de agua:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hubo una mejoría de la calidad de agua en tres de los cuatros ríos que hacen parte de la ciudad. - Hay una cobertura casi del 100% en el área urbana de la ciudad tanto de agua potable como de alcantarillado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se espera que con la ampliación de la PTAR del Salitre (Fase II) se aumente la capacidad de tratamiento de aguas en la ciudad. - Es necesario tener un mayor control y monitoreo de los vertimientos ilegales que se realizan en las fuentes de agua.

<p>11. Ciudades y comunidades sostenibles</p>	<p>Para el año 2030 se espera:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acceso de los servicios públicos a todos los ciudadanos. - Aumentar la urbanización inclusiva y sostenible. - Reducir el impacto negativo per capita de las ciudades principalmente calidad del aire. - Proporcionar un acceso universal de zonas verdes y espacio público, seguro, inclusivo y accesible. - Implementar políticas y planes que promuevan la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres. 	<p>En el año 2020 se vieron resultados en temas de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejor calidad del aire por disminución de PM10 y PM2.5 en el promedio anual y algunos de los contaminantes atmosféricos. - Aumento de la cobertura arbórea de la ciudad y número de árboles establecidos en el espacio público. - No hay un monitoreo continuo de infraestructura sostenible en la ciudad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Es importante monitorear el contaminante atmosférico de ozono troposférico, ya que durante el año 2020 tuvo un aumento y este se relaciona con enfermedades respiratorias. - Se deben tener en cuenta las recomendaciones de valores máximos de la OMS en calidad del aire para buscar estrategias que lleven a una mejor calidad del aire. - Se espera tener un monitoreo continuo de construcciones sostenibles en la ciudad para conocer el estado actual y desarrollar estrategias que promuevan estas iniciativas
<p>13. Acción por el clima</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países. 	<ul style="list-style-type: none"> - Para el año 2020 no se encontraron datos actualizados de eventos de desastres naturales como incendios forestales o inundaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Es necesario el monitoreo de eventos naturales como incendio forestales e inundaciones.
<p>15. Vida de ecosistemas terrestres</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Velar por la conservación de los ecosistemas montañosos, incluida su diversidad biológica, a fin de mejorar su capacidad de proporcionar beneficios esenciales para el desarrollo sostenible. - Adoptar medidas urgentes y significativas para reducir la degradación de los hábitats naturales, detener la pérdida de la diversidad biológica. 	<ul style="list-style-type: none"> - Durante el año 2020 hubo un aumento en las hectáreas de cobertura vegetal en la ciudad. Sin embargo, esta no está discriminada por ecosistema. - No hay indicadores sobre la salud actual de los ecosistemas y los servicios que estos prestan en la ciudad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Es de gran importancia desarrollar indicadores que permitan monitorear constantemente el estado actual de la flora y fauna de los ecosistemas de la ciudad.

V. Impactos de la pandemia del covid-19 sobre la Calidad ambiental del distrito capital

La confirmación del primer caso de COVID-19 en Colombia, específicamente en Bogotá fue el 6 de marzo del 2020, y se decidió establecer un simulacro vital de confinamiento que empezó a regir en la ciudad el 20 de marzo del mismo año para detener su contagio. Esto dio inicio a una serie de radicales cambios en las actividades sociales y económicas de Bogotá que tuvieron una significativa incidencia tanto en la calidad ambiental de la ciudad durante todo el año, como en la priorización de actividades relacionadas con su gestión.

Uno de los principales cambios generados por el confinamiento impulsado en un primer momento en Colombia por la ciudad Bogotá y luego extendido temporal y geográficamente por todo el país por cerca de 6 meses entre el 25 de marzo y el 1 de septiembre de 2020, estuvo relacionado con una significativa restricción de la movilidad de los ciudadanos (terrestre y aérea) así como de la mayoría de sus actividades comerciales y recreativas. Dichos cambios limitaron en buena parte la actividad de algunas de las fuentes más importantes de contaminación atmosférica en la ciudad relacionadas tanto con la posible descarga de materiales y gases contaminantes derivados de la combus-

ción de combustibles fósiles (por ejemplo, PM10, PM2.5, NO2, SO2), como con el ruido presente. Las fuentes más importantes que se vieron impactadas por las restricciones impuestas estuvieron concentradas en la reducción del uso del parque automotor tanto particular como público de la ciudad, el cierre total y parcial del transporte aéreo y finalmente, la reducción en las actividades de la construcción e industrial.

Las limitaciones impuestas a estas actividades, fuentes usualmente de contaminación atmosférica en la ciudad, parecen haber tenido un efecto en la reducción de los niveles históricos de concentración de algunos de los materiales y gases contaminantes que inciden directamente en la calidad del aire de Bogotá. Como se señala en el balance de indicadores que presenta este informe para 2020, la ciudad mostró por ejemplo una importante reducción en las concentraciones promedio anuales del material particulado PM10 y PM2.5. Esta reducción sin embargo fue más evidente durante los meses en que las restricciones estuvieron vigentes, mostrando algunos de los niveles más bajos en los últimos 5 años, los cuales solo vinieron a elevarse en los últimos dos meses del año con la apertura parcial o total de algunas de

las restricciones. Este cambio se vio reflejado en los niveles de contaminación presentes en la mayoría de las estaciones de medición de la ciudad, a excepción de los casos de La Sevillana-Carvajal y Tunal para PM10 y Fontibón para PM2.5 que mostraron inclusive valores por encima del promedio histórico. Todas tendencias similares a lo que ocurrió con la concentración de gases como el SO2 y el NO2, las cuales también se vieron temporal y geográficamente reducidas durante la mayoría de los meses del 2020, coincidentes con los periodos de confinamiento de la ciudad. Esta tendencia ha sido confirmada por diferentes estudios a escala de ciudad que vienen siendo publicados y en los que se hacen evidentes las reducciones registradas por la red de monitoreo de la calidad del aire en Bogotá (Martínez, 2020 & Méndez-Espinosa et al, 2020). Este comportamiento ha sido también registrado en casos similares para diferentes ciudades alrededor del mundo (Shrestha et al, 2020).

De otro lado, no se ha encontrado una relación directa entre la exposición histórica de diferentes grupos poblacionales en ciudades en Colombia a mayores concentraciones de contaminantes atmosféricos y las tasas de morbilidad y mortalidad derivadas del contagio con el virus del COVID-19 (Rodríguez-Villamizar et al, 2021). Esto también ocurre con los niveles de ruido, sobre los cuales aun no hay datos consolidados que hayan sido arrojados por la Red de Monitoreo de Ruido Ambiental de Bogotá (RMRAB), la cual está en proceso de implementación y que no tiene datos históricos que permitan observar reducciones potencialmente generadas por el confinamiento. Sin embargo, cabe anotar que durante el 2020 se presentó un 0% en el exceso de ruido generado por

eventos, los cuales son monitoreados por la Secretaría Distrital de Ambiente.

De otro lado, como resultado de las medidas confinamiento y bioseguridad, se esperaba que la pandemia del COVID-19 en la ciudad pudiera haber impactado la cantidad de toneladas de residuos sólidos generados per cápita que arriban al Relleno Sanitario Doña Juana, como resultado del incremento en el uso de plásticos o mascarillas de protección. Sin embargo, los indicadores sobre este tema mostraron una reducción significativa que pueden señalar el papel que en esta contribución hacen sectores comerciales e industriales, los cuales pueden haber generado este descenso como resultado de las restricciones para su operación durante el confinamiento. Una tendencia similar a la registrada en relación con la demanda de agua esperada por las medidas vigentes para la prevención de contagios del COVID-19 y otras prácticas comunes como el lavado frecuente de manos o la desinfección de prendas o alimentos. Nuevamente, la presión en el consumo tampoco afectó el nivel histórico de consumo residencial de agua potable por habitante, el cual mostró inclusive una tendencia a la disminución.

Finalmente, las restricciones a la movilidad derivadas del confinamiento obligatorio pueden haber tenido importantes efectos negativos en la prestación de aquellos servicios ecosistémicos que el contacto de las personas con áreas verdes y el arbolado urbano generan alrededor de su bienestar físico y mental. Efectos que aun no han sido valorados en Bogotá y que pueden haber tenido una mayor incidencia en grupos poblacionales localizados en áreas donde hay un mayor déficit de este tipo de espacios y con

ello un menor grado de exposición a estos beneficios.

Como respuesta a los desafíos sociales, económicos y ambientales impuestos por las medidas y restricciones impuestas por la pandemia en Bogotá, una de las principales acciones fue la modificación de algunas prioridades e inversiones presupuestadas por la nueva administración de la ciudad en el llamado Plan Distrital de Desarrollo (PDD). El PDD corresponde a la principal herramienta que tiene la ciudad para atender aquellas necesidades insatisfechas de la población y mejorar su calidad de vida. En este caso, el PDD para el periodo 2020-2024 ha enfocado su trabajo en el lema “Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI”. Sin embargo, la planificación y aprobación de este nuevo PDD, implicó la necesidad de redefinir y ajustar

diferentes componentes, metas e inversiones con el fin de atender las necesidades más urgentes de la ciudad generadas por la pandemia a nivel salud y en términos de reactivación económica. En tal propósito, este ajuste propuso como principio el que esta recuperación social y económica como consecuencia de la pandemia del COVID-19, en ningún momento pudiera agravar la crisis climática y generar factores de deterioro ambiental. Lamentablemente, esto no se vio priorizado en el presupuesto destinado inicialmente a los temas ambientales, los cuales de acuerdo con la misma Alcaldía requirieron un recorte cercano al 9%, una de las 4 reducciones más elevadas en este ajuste (<https://bogota.gov.co/mi-ciudad/administracion-distrital/asi-cambio-el-plan-de-desarrollo-de-bogota-por-el-coronavirus>).

VI. TEMÁTICAS AMBIENTAL PRIORIZADA: INFRAESTRUCTURA VERDE DE BOGOTÁ

El acelerado proceso de expansión urbana que se registra a escala global es considerado una de las principales causas de la creciente pérdida y transformación de ecosistemas naturales, su biodiversidad y las contribuciones que la naturaleza hace al bienestar de los seres humanos (llamados servicios ecosistémicos), incluidos aquellos que habitan en las ciudades (Grimm et al., 2008; Güneralp et al., 2013). Un fenómeno que puede ser considerado preocupante, teniendo en cuenta que hoy en día más de la mitad de la población mundial (54.5%) vive en entornos urbanos, así como la proyección que esta proporción pueda llegar al 60% en el año 2030. Un considerable crecimiento que ha tenido principalmente lugar en países en desarrollo ubicados en regiones como América Latina, en las que las ciudades albergan actualmente más del 70% de la población (UN, 2014).

Por este motivo, el crecimiento urbano representa un verdadero desafío para la sostenibilidad. El impacto que los procesos de expansión y densificación urbana pueden tener en la estructura y función de los ecosistemas en los que las ciudades se han asentado, pueden afectar directamente la provisión de esos servicios ecosistémicos de los que depende la calidad de vida de los ciu-

dadanos urbanos (Cohen, 2006). Algunos de esos servicios están relacionados por ejemplo con el papel que el verde urbano juega en la regulación del clima de las ciudades, la prevención y mitigación de riesgos de desastres (p.e. inundaciones, deslizamientos), la depuración de fuentes de agua y aire, la prevención de la erosión del suelo, o la oferta de oportunidades para la recreación y el bienestar físico y mental de quienes habitan en los centros urbanos (Gómez-Baggethun et al., 2013).

La persistencia de áreas verdes y espacios arbolados representa así la fuente más importante de oportunidades que las ciudades tienen para el mantenimiento y conservación de la biodiversidad a escala urbana, pero también de esos servicios ecosistémicos con gran valor para el bienestar de las personas que habitan en ellas (Tratalos et al., 2007; Aronson et al., 2017). Del mismo modo, las múltiples contribuciones que esta infraestructura verde muestra estar ofreciendo al bienestar de los habitantes urbanos, ha generado un creciente interés por determinar cómo estos espacios y sus beneficios se distribuyen espacialmente, así como el acceso que las personas realmente pueden tener a ellos. Un interés particularmente marcado

por establecer el grado de equidad que en términos de áreas verdes y servicios ecosistémicos existe entre comunidades humanas bajo diferentes condiciones demográficas, sociales, económicas y culturales que pueden encontrarse en una ciudad (Jannings et al., 2012; Kabish et al., 2014; Jannings et al., 2016). La mayor parte de estos estudios han venido señalando importantes sesgos y vacíos en esos patrones de distribución y acceso por parte de diferentes grupos humanos, así como identificando factores que influyen en estos fenómenos, particularmente aquellos asociados a la planificación urbana, las características estructurales y arquitectónicas de cada ciudad, y a características que describen la estructura social y económica de la población o su desarrollo histórico y cultural (Jennings et al., 2012).

A pesar de la importancia que la distribución y acceso a las áreas verdes y los servicios que estos ofrecen al bienestar humano deberían tener en las ciudades en países en desarrollo en América Latina, son escasos y en ocasiones inexistentes los estudios que han abordado esta relación. Colombia es uno de los países de la región que aun cuenta con pocos estudios que permitan identificar brechas en la distribución y acceso que su población mayormente urbana tiene a las áreas verdes, al arbolado urbano, como a diversos servicios ecosistémicos que estas pueden prestarles.

En una ciudad como Bogotá en la que habitan cerca de 8 millones de personas, se hacen evidentes las tendencias globales antes señaladas sobre la forma en que un rápido y expansivo crecimiento urbano generan una importante presión ambiental relacionada con la transformación y degradación de los

ecosistemas naturales donde las ciudades se asientan. La contaminación del aire, la degradación de los cuerpos de agua (incluidos el río Bogotá y afluentes como los ríos Tunjuelo, Fucha, entre otros), la pérdida de coberturas naturales y agrícolas y de espacios verdes (asociadas a los humedales o los cerros orientales), además de la vulnerabilidad de la población a desastres como inundaciones y deslizamientos de tierra, son algunos de los efectos más visibles observados por la expansión de la ciudad (Martínez-Zarzoso et al., 2011; Vélez-Henao, 2020) Como resultado, Bogotá ha comprometido seriamente el suministro vital de múltiples servicios ecosistémicos esenciales, incluidos los relacionados con el suministro de agua potable, la captura de contaminantes atmosféricos, la regulación del clima, el control de la escorrentía y la mitigación de desastres como deslizamientos de tierra e inundaciones. Asimismo, esta extensa transformación de ecosistemas ha tenido efectos negativos sobre la provisión de diferentes servicios ecosistémicos culturales relacionados con la recreación, el bienestar mental, el sentido de pertenencia o la cohesión social de la población bogotana (Escobedo et al., 2015; Dobbs et al., 2018). Una situación de degradación que se ha visto especialmente potenciada por una creciente y persistente pérdida de infraestructuras verdes y azules de Bogotá, especialmente relacionadas con la degradación de sus ríos, la contaminación y relleno de humedales, la urbanización de grandes áreas verdes y corredores ecológicos, así como la transformación de parques y jardines recreativos en espacios duros e impermeables (Ramírez et al., 1935; Vargas et al., 2012).

Como respuesta a esta situación, Bogotá

ha sido pionera en la adopción de conceptos que puedan orientar la incorporación de ecosistemas e infraestructuras verdes y azules en los instrumentos de planificación urbana. La adopción y puesta en práctica del concepto de la Estructura Ecológica Principal (EEP) es el mejor ejemplo, el cual ha contribuido a la protección y gestión de redes ecológicas que concilian el desarrollo urbano con la conservación de estructuras y funciones de los ecosistemas, así como su capacidad para proporcionar servicios ecosistémicos (Andrade et al., 2014). A los espacios naturales y seminaturales que conforman esta EEP, se suman otras infraestructuras verdes complementarias que no constituyen áreas protegidas, pero que están integradas en esta EEP para complementar sus funciones sociales y promover su conectividad. Estas infraestructuras incluyen espacios verdes como parques de bolsillo, corredores verdes, arbolado urbanos, cubiertas verdes, huertos urbanos, entre otros. Estas infraestructuras verdes juegan también un papel importante en la recreación y la estética de la ciudad, y como espacios prioritarios en la prevención de riesgos y control de inundaciones (Andrade et al., 2014).

De esta forma, para que una ciudad como Bogotá pueda en el largo plazo asegurar la provisión de servicios ecosistémicos en la cantidad y calidad que sus ciudadanos demandan, se requiere avanzar en acciones que aseguren la persistencia en el largo plazo de estas redes ecológicas tanto de la EEP como de los espacios verdes complementarios a esta, así como la de sus funciones ecológicas y sociales. Sin embargo, se hace también urgente identificar las inequidades en la distribución y el acceso de la población a estos espacios y sus beneficios, lo cual debe ser un

elemento fundamental que oriente la toma de decisiones sobre la planificación y gestión de la ciudad. Un tema sensible tomando en cuenta que Bogotá es una de las ciudades en la región de América Latina con uno de los coeficientes de desigualdad Gini más altos, lo cual se traduce en que cerca de un tercio de la población se encuentra bajo condiciones de extrema pobreza y segregadas hacia espacios con un alto grado de riesgo debido a deficientes condiciones en la calidad del aire, las fuentes de agua y un déficit de espacios verdes (DANE, 2018).

Sobre esta base, este análisis temático se enfoca en reconocer avances y vacíos en relación no solo sobre la cobertura de áreas verdes o el arbolado a las que las personas están expuestas o sobre algunas brechas de la ciudad sobre este tema, sino también a analizar acciones propuestas en el recién aprobado Plan Distrital de Desarrollo de Bogotá que involucran directamente este componente.

Como ya lo señalaba previamente este informe, es positivo observar cómo en los últimos años un indicador que refiere a las áreas verdes de una ciudad como es el de metros cuadrados de espacios públicos verdes en relación con el total de la población, muestra haberse mantenido en niveles superiores a los 10 m²/habitante, un valor que supera los 9 m² por habitante que recomienda la Organización Mundial de la Salud (OMS). Del mismo modo, se registra un importante cambio en la tendencia decreciente que hasta 2018 venía sufriendo la cobertura del arbolado urbano de la ciudad, la cual aumentó cerca de 8 hectáreas, especialmente en el último año. Una tendencia positiva también registrada en el número total de árboles sembrados y establecidos en el espacio público, el cual se multiplicó por 6 en los últimos 5 años

de 7,099 árboles en el 2016 a 45,978 árboles en el 2020. Ambas tendencias altamente positivas teniendo en cuenta la forma en que áreas verdes y arbolado urbano favorecen la actividad física, la integración social y mejoran la calidad de vida de la población, especialmente mediante la provisión de servicios como el control de la temperatura, captura de carbono, mejora de la calidad del aire, protección de la biodiversidad, reducción de erosión, control de inundaciones, control de ruidos, entre otros. En el mismo sentido es positivo observar los esfuerzos por la protección y restauración de la red de espacios que conforman la EEP de la ciudad, especialmente alrededor de los cerros orientales de la ciudad, la red de humedales y los corredores ecológicos que conectan la estructura verde del territorio sobre el que está asentada la ciudad.

Sin embargo, hay grandes desafíos que enfrenta la ciudad aun en este tema, relacionados tanto con algunas tendencias negativas, vacíos de conocimiento y una persistente falta de evaluación y seguimiento que permita reconocer la efectividad de acciones e inversiones, así como promover un manejo adaptativo que potencie las funciones ecológicas y sociales de estas redes de infraestructuras verdes y azules.

A nivel de tendencias negativas, posiblemente la más importante está en las brechas que se hacen evidentes en la distribución y el acceso de la población a los beneficios de estas redes de espacios. Como se menciona previamente en este capítulo, existe una gran disparidad en la cobertura de área verde por habitante encontrada en las diferentes localidades de la ciudad. Mientras que localidades como Usme, Chapinero, Santa Fe y Usaquén

muestran un crecimiento significativo, otras como San Cristóbal, Suba, Barrios Unidos, Puente Aranda y Ciudad Bolívar, siguen presentando históricamente valores inferiores a lo recomendado por la OMS y que no ha crecido conforme lo ha hecho su población. Una situación similar a la de localidades como Los Mártires, Antonio Nariño, La Candelaria y Rafael Uribe, en las cuales no se superan actualmente los 4m² por habitante. Tendencia similar a la reportada con relación a la cobertura de árboles totales de la ciudad y por localidad en hectáreas donde, aunque se observa un aumento como ya se señaló antes, se sigue presentando una tendencia desigual en la que aún se presentan importantes déficits en algunas localidades de la ciudad. Algunas de estas tendencias fueron analizadas y ratificadas por un estudio de Greenpeace publicado en 2020, el cual mediante diferentes metodologías de medición espacial pudo establecer que cerca del 80% de la población de Bogotá está expuesta a un déficit de áreas verdes, lo cual se hace evidente en 13 de 19 localidades de la ciudad (excluyendo Sumapaz) en las que no se alcanzan el mínimo de 10m² que sugiere la Organización Mundial de la Salud. Estas localidades son las mismas señaladas anteriormente, pero resaltando especialmente las de La Candelaria, Los Mártires y Antonio Nariño, en las que estos niveles no superan los 2 a 3m² por habitante (Greenpeace, 2020).

Todos estos fenómenos no solo afectan la distribución de espacios y árboles con relación a la población, sino también en cuanto a los beneficios que pueden recibir. Al respecto, estudios recientes en Bogotá han podido establecer a escala de ciudad la distribución asimétrica de algunos servicios ecosistémicos asociados a áreas verdes tales como la

microregulación climática, el almacenamiento de carbono o la recreación (Dobbs et al., 2018). De igual forma, se ha podido establecer una distribución desigual en cuanto a algunos servicios ecosistémicos (regulación climática y recreación) del arbolado urbano con relación a las condiciones socioeconómicas que se presentan en diferentes lugares de la ciudad (Escobedo et al., 2015).

Sin embargo, una de las fallas más importantes es la falta de que adolece la ciudad de una metodología transparente y un reporte continuo del área total de áreas verdes (públicas y privadas) de la ciudad, no solo a nivel general, sino espacialmente diferencias por localidades o inclusive Unidades de Planeación Zonal (UPZ), de manera que sea posible orientar acciones enfocadas a cerrar las brechas existentes. Esto ha tenido mayor avance con relación al arbolado público de la ciudad, el cual gracias al censo del arbolado urbano que adelanta el Jardín Botánico de Bogotá, permite conocer de manera periódica los avances en su cobertura y la distribución de la misma en diferentes partes de la ciudad. De igual forma, uno de los vacíos más importantes sobre este tema en Bogotá, es el desconocimiento, así como la falta de información y conocimiento sobre los beneficios (tangibles e intangibles) de esta red de espacios verdes y azules o del arbolado de la ciudad, cómo son valorados por la población y qué acceso tienen diferentes grupos poblacionales a estas contribuciones. Del mismo modo, son preocupantes los vacíos de conocimiento alrededor del papel que juegan aspectos como la conectividad o la misma configuración de la vegetación presente en estos espacios, sobre la calidad y cantidad de estos servicios. Todos aspectos fundamentales en la orientación de medidas que potencien la capacidad

de estos espacios de cumplir con funciones ecológicas y sociales que promuevan la calidad de vida y la sostenibilidad de la ciudad y que aseguren un manejo o una restauración ecológica verdaderamente efectiva. Por lo tanto, es prioritario promover el trabajo social participativo de la administración de la ciudad con varios actores académicos, gubernamentales y de la sociedad civil para la protección, restauración y uso sostenible de estos espacios verdes. Una acción participativa a través de herramientas como las que proponen marcos de trabajo como el de la ecología urbana, la infraestructura verde o las soluciones basadas en la naturaleza. Trabajar en este sentido permitirá comprender y comunicar la importancia y los beneficios que los espacios verdes y azules tienen sobre el bienestar de los ciudadanos, así como aportar a una toma de decisiones que cuente con mayor respaldo social.

La comprensión y comunicación de beneficios derivados del verde urbano, así como su conciliación con los ofrecidos por el desarrollo de obras de infraestructura, será de gran importancia para reducir los persistentes conflictos con diversas comunidades de la ciudad alrededor de intervenciones sobre espacios verdes y el arbolado de la ciudad. Del mismo modo, será un factor fundamental para el cumplimiento de todas aquellas metas trazadoras, estratégicas y sectoriales del PDD 2020-2024 que están directamente relacionadas con la EEP y las áreas verdes urbanas de la ciudad, especialmente aquellas enmarcadas en el propósito de “Cambiar nuestros hábitos de vida para reverdecer a Bogotá, adaptarnos y mitigar el cambio climático”. Estas metas y sus avances en 2020 son presentadas en este informe. En ellas se encuentran acciones

principalmente dirigidas a consolidar estrategias de conservación para la preservación, uso y manejo sostenible de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, en áreas protegidas y de especial interés ambiental de Bogotá D.C, entre ellas la Reserva Thomas Van der Hammen, el parque ecológico distrital de montaña Entrenubes, la Cuchilla del Gavilán, la zona rural de Usme, Ciudad Bolívar y Cerro Seco. Igualmente, se prevén importantes acciones para incrementar la conectividad ecológica de la ciudad, incluyendo la recuperación y protección de los corredores ecológicos Chingaza- Sumapaz, Cerros orientales-Van Der Hammen-Torca, Cerros orientales-el Virrey; y Suba – La Conejera. También se proyectan acciones de

recuperación, rehabilitación o restauración ecológica en la estructura ecológica principal y en otras áreas de interés ambiental con cerca de 450.000 individuos vegetales o la plantación de 80.000 árboles en el espacio urbano de Bogotá y realizar el mantenimiento de 400.000 de los existentes. Todas estas acciones requieren el acompañamiento, pero también la vigilancia de la sociedad civil, en relación con su diseño e implementación, alcance y entendimiento de cómo finalmente contribuirán de forma medible al cumplimiento de metas superiores planteadas por el PDD con relación a la sostenibilidad, la calidad de vida de todos los ciudadanos o la resiliencia frente retos como los que plantea el cambio climático.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta el diagnóstico que este informe presenta con indicadores ambientales relacionados con la de calidad de vida para el 2020 en la ciudad de Bogotá, se identifican una serie de conclusiones y recomendaciones derivadas de los avances positivos durante el año, así como de ciertas tendencias, vacíos de información y otros temas que presentaron retrocesos o un balance que no se considera favorable para la ciudad en el último año.

Uno de los temas que mayor atención e interés recibe usualmente en la ciudad es el relacionado con la contaminación del aire. En 2020 se hizo evidente la tendencia decreciente que viene registrándose en la ciudad desde hace varios años en cuanto a las concentraciones de material particulado PM10 y PM2.5, así como la de gases como el dióxido de nitrógeno y dióxido de azufre. Sin embargo, la mayor lección que deja el 2020 está en el efecto que el confinamiento generado por el COVID-19 tuvo en una reducción significativa de estas concentraciones, especialmente durante los meses que coincidieron con la emergencia sanitaria. Las restricciones a la movilidad, especialmente al parque automotor público y privado que se basa en combustibles fósiles son posiblemente la mejor explicación a este fenómeno, planteando un interesante debate sobre sus efectos en

la contaminación atmosférica de la ciudad. Una tendencia contraria a lo que se esperaba que ocurriera de forma similar en aspectos como la generación de residuos sólidos por habitante o la demanda de agua potable. En ambos casos, hubo un descenso en los valores que no muestran alguna correlación con algunas medidas y prácticas de bioseguridad que se han dado durante este periodo. Finalmente, aunque las restricciones a la movilidad derivadas del confinamiento por el COVID-19 pueden haber impactado ciertos beneficios del contacto de las personas con las áreas verdes y el arbolado urbano, estos no han sido aun valorados en Bogotá, ni tampoco se ha calculado cómo puede haber tenido una mayor incidencia en lugares con un mayor déficit de este tipo de espacios.

La calidad de agua (WQI) en todos los tramos en tres de los cuatro ríos de la ciudad presentó una leve mejoría. Sin embargo, se debe tener en cuenta que la mayoría de estos tramos mostraron permanecer en la categoría de calidad marginal. Es importante seguir desarrollando acciones que lleven a una mejorar calidad del agua en estas cuencas. Algo similar ocurre con los valores de ozono troposférico que aumentaron considerablemente, por lo que se debe seguir monitoreando las causas de este fenómeno, así como promover acciones que permitan

disminuir paulatinamente estas concentraciones.

Se resalta en este informe el mantenimiento de un aceptable nivel de cobertura de área verde y árboles por habitantes en toda la ciudad, inclusive por encima de los 10m² que sugiere la Organización Mundial de la Salud. Sin embargo, siguen persistiendo importantes brechas en la distribución de estos espacios y la vegetación, así como un desconocimiento sobre el acceso de la población a sus beneficios, lo cual es para algunas localidades de Bogotá un tema crítico. A esta brecha se suma un importante desconocimiento sobre los beneficios (tangibles e intangibles) de la red de espacios verdes y azules que conforman la Estructura Ecológica de la ciudad o el arbolado urbano y como son valorados por diferentes grupos poblacionales. Por lo tanto, se hace prioritario promover una acción participativa que aborde estos vacíos y brechas a través

de herramientas como las que proponen la ecología urbana, la infraestructura verde o las soluciones basadas en la naturaleza. Trabajar en este sentido permitirá comprender y comunicar la importancia y los beneficios que los espacios verdes y azules tienen sobre el bienestar de los ciudadanos, así como aportar a una toma de decisiones que cuente con mayor respaldo social.

Finalmente, se hace siempre un llamado a definir indicadores que permitan conocer de manera objetiva el estado ambiental de la ciudad en aspectos como la contaminación auditiva y visual. Igualmente, persiste la falta de información sobre aspectos que muestren los posibles efectos del cambio climático en la ciudad, el estado de los ecosistemas, la calidad y cantidad de diversos servicios ecosistémicos o el grado de conservación de la biodiversidad nativa presente en la ciudad.

V. Referencias

- Andrade, G., Remolina, F. & Wiesner, D. (2014). *La Estructura Ecológica Principal en lo local. Propuesta de aplicación en la renovación urbana de Fenicia, Las Aguas, Bogota*. Revista nodo 8, 42–54.
- Aronson, M. F., Lepczyk, C. A., Evans, K. L., Goddard, M. A., Lerman, S. B., MacIvor, J. S., Nilon, C. H., Vargo, T. (2017). *Biodiversity in the city: key challenges for urban green space management*. *Front. Ecol. Environ.* 15, 189–196.
- Carpenter, S. R., & Folke, C. (2006). *Ecology for transformation*. *Trends in Ecology and Evolution*, 21(6), 309–315. <https://doi.org/10.1016/j.tree.2006.02.007>
- Cohen, B. (2006). *Urbanization in developing countries: Current trends, future projections, and key challenges for sustainability*. *Technol. Soc.* 28, 63–80.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2018). *Boletín Técnico Pobreza Monetaria en Colombia Año 2018*.
- Dobbs, C., Hernández-moreno, Á., Reyes-paecke, S. & Miranda, M. D. (2018). *Exploring temporal dynamics of urban ecosystem services in Latin America: The case of Bogota (Colombia) and Santiago (Chile)*. *Ecol. Indic.* 85, 1068–1080.
- Escobedo, F. J., Clerici, N. & Staudhammer, C. L. (2015). *Urban Forestry & Urban Greening Socio-ecological dynamics and inequality in Bogota, Colombia's public urban forests and their ecosystem services*. *Urban For. Urban Green.* 14, 1040–1053.
- Gómez-Baggethun, E. & Barton, D. N. (2013). *Classifying and valuing ecosystem services for urban planning*. *Ecol. Econ.* 86, 235–245.
- Greenpeace. (2020). *Situación actual del espacio público verde en Bogotá*. https://www.greenpeace.org/static/planet4-colombia-stateless/f35550fa_deficit_areas_verdes_ajustado.pdf
- Grimm, N. B., Faeth, S. H., Golubiewski, N. E., Redman, C. L., Wu, J., Bai, X., & Briggs, J. M. (2008). *Global change and the ecology of cities*. *Science* 319, 756–60.
- Güneralp, B. & Seto, K. C. (2013). *Futures of global urban expansion: uncertainties and implications for biodiversity conservation*. *Environ. Res. Lett.* 8, 014025.
- IDEAM - Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (2021). *Ozono troposférico*. <http://www.ideam.gov.co/web/tiempo-y-clima/ozono-troposferico>
- Jennings, V., Gaither, C. J. & Gragg, R. S. (2012). *Promoting Environmental Justice Through Urban Green Space Access: A Synopsis*. *Environ. Justice* 5.
- Jennings, V., Larson, L. & Yun, J. (2016). *Advancing Sustainability through Urban Green Space: Cultural Ecosystem Services, Equity, and Social Determinants of Health*. [doi:10.3390/ijerph13020196](https://doi.org/10.3390/ijerph13020196)
- Kabisch, N., Haase, D., Jennings, V., Gaither, C. J. & Gragg, R. S. (2014). *Green justice or just green? Provision of urban green spaces in Berlin, Germany*. *Landsc. Urban Plan.* 122, 129–139
- Liu, Y. (2020). *Sustainable Development in Urban Areas: Contributions from Generalized*

- Trade. Sustainable Cities and Society*, 61(June). <https://doi.org/10.1016/j.scs.2020.102312>
- Martínez García, N. (2020). *Impacto de las medidas preventivas contra el COVID-19 en la calidad del aire de la ciudad de Bogotá DC: Análisis de las concentraciones de NOx* (Bachelor's thesis, Uniandes).
- Martínez-zarzoso, I., Eni, F. & Mattei, E. (2011). *The Impact of Urbanization on CO2 Emissions: Evidence from Developing Countries*. *Ecol. Econ.* 70.
- Mendez-Espinosa, J. F., Rojas, N. Y., Vargas, J., Pachón, J. E., Belalcazar, L. C., & Ramírez, O. (2020). *Air quality variations in Northern South America during the COVID-19 lockdown*. *Science of the Total Environment*, 749, 141621.
- Nelson, G. C., Bennett, E., Berhe, A. A., Cassman, K., Defries, R., Dietz, T., ... Ojima, D. (2006). *Anthropogenic Drivers of Ecosystem Change: an Overview*. *Ecology and Society*, 11(2).
- Newbold, T., Hudson, L. N., Arnell, A. P., Contu, S., Palma, A. De, Ferrier, S., ... Purvis, A. (2016). *Has land use pushed terrestrial biodiversity beyond the planetary boundary? A global assessment*. *Science*, 353(6296).
- Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). (S.F.). <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>
- Observatorio Ambiental de Bogotá. (2020). *Concentración de Material Particulado Inferior a 10 Micras μ {PM10} Promedio Mensual - PM10PM*. <https://oab.ambientebogota.gov.co/indicadores/?id=511&v=l#info>
- Observatorio Ambiental de Bogotá. (2020). *Días que se Excede la Norma de Material Particulado - NDEPM10A ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)*. <https://oab.ambientebogota.gov.co/indicadores/?id=919&v=l>
- Observatorio Ambiental de Bogotá. (2020). *Concentración de Material Particulado Inferior a 2.5 Micrómetros {PM2.5} Promedio Anual - PM25PA ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)*. <https://oab.ambientebogota.gov.co/indicadores/?id=981&v=l>
- Observatorio Ambiental de Bogotá. (2020). *Ozono Promedio 8 horas Anual - O3 ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)*. <https://oab.ambientebogota.gov.co/indicadores/?id=141&v=l>
- Observatorio Ambiental de Bogotá. (2020). *Dióxido de Nitrógeno Promedio Anual - NO2 ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)*. <https://oab.ambientebogota.gov.co/indicadores/?id=146&v=l>
- Observatorio Ambiental de Bogotá. (2020). *Dióxido de Azufre Promedio Anual - SO2 ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)*. <https://oab.ambientebogota.gov.co/indicadores/?id=145&v=l>
- Observatorio Ambiental de Bogotá. (2020). *Cumplimiento Normativo de Ruido del Sector Comercial - CNRSC*. <https://oab.ambientebogota.gov.co/indicadores/?id=629&v=l>
- Observatorio Ambiental de Bogotá. (2020). *Cumplimiento Normativo de Ruido del Sector de Servicios - CNRSS*. <https://oab.ambientebogota.gov.co/indicadores/?id=628&v=l>
- Observatorio Ambiental de Bogotá. (2020). *Cumplimiento Normativo de Ruido del Sector Industrial - CNRSI*. <https://oab.ambientebogota.gov.co/indicadores/?id=630&v=l>
- Observatorio Ambiental de Bogotá. (2020). *Caudal Medio de Agua Tratada (Entrada) PTAR Salitre - CMAT (m^3/seg)*. <https://oab.ambientebogota.gov.co/indicadores/?id=1105&v=l>
- Observatorio Ambiental de Bogotá. (2020). *Caudal Medio de Agua Vertida (Salida) PTAR Salitre - CMAV*. <https://oab.ambientebogota.gov.co/indicadores/?id=794&v=l>
- Observatorio Ambiental de Bogotá. (2020). *Cobertura Residencial y Legal Servicio de Alcantarillado Sanitario - CAL*. <https://oab.ambientebogota.gov.co/indicadores/?id=59&v=l>
- Observatorio Ambiental de Bogotá. (2020). *Cobertura del Sistema de Alcantarillado Pluvial - CAPL*. <https://oab.ambientebogota.gov.co/indicadores/?id=60&v=l>
- Observatorio Ambiental de Bogotá. (2020). *Cobertura Residencial y Legal Servicio de Acueducto - CAC*. <https://oab.ambientebogota.gov.co/indicadores/?id=53&v=l>

- Observatorio Ambiental de Bogotá. (2020). Consumo residencial de agua por habitante – CRAPH. <https://oab.ambientebogota.gov.co/indicadores/?id=977&v=1>
- Observatorio Ambiental de Bogotá. (2020). Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para Consumo Humano- EAAB- E.S.P. – IRCA. <https://oab.ambientebogota.gov.co/indicadores/?id=249&v=1>
- Observatorio Ambiental de Bogotá. (2020). Cobertura Arbórea – CAH. <https://oab.ambientebogota.gov.co/indicadores/?id=505&v=1>
- Observatorio Ambiental de Bogotá. (2020). Número de árboles sembrados y establecidos en el espacio público – NAPESP. <https://oab.ambientebogota.gov.co/indicadores/?id=1034&v=1>
- Observatorio Ambiental de Bogotá. (2020). Número de metros cuadrados de jardines urbanos plantados y/o recuperados en la Ciudad de Bogotá – NMCJPR. <https://oab.ambientebogota.gov.co/indicadores/?id=1036&v=1>
- Observatorio Ambiental de Bogotá. (2020). Árboles por Hectárea – AHT. <https://oab.ambientebogota.gov.co/indicadores/?id=144&v=1>
- Observatorio Ambiental de Bogotá. (2020). Árboles por localdiad. <https://oab.ambientebogota.gov.co/indicadores/?id=7&v=1>
- Observatorio Ambiental de Bogotá. (2020). Superficie de Área Verde por habitante – AVUpC. <https://oab.ambientebogota.gov.co/indicadores/?id=986&v=1>
- Observatorio Ambiental de Bogotá. (2020). Precipitación Anual - PA (mm). <https://oab.ambientebogota.gov.co/indicadores/?id=156&v=1>
- Observatorio Ambiental de Bogotá. (2020). Precipitación Mensual - PMPLL (mm). <https://oab.ambientebogota.gov.co/indicadores/?id=512&v=1>
- Observatorio Ambiental de Bogotá. (2020). Promedio de Temperatura Media Anual de las Estaciones de la Red de Monitoreo de Calidad del Aire de Bogotá – Temperatura. <https://oab.ambientebogota.gov.co/indicadores/?id=910&v=1>
- Secretaría Distrital de Ambiente, dirección de planeación y sistemas de información ambiental (marzo, 2021). Informe cuestionario año 2020 radicado no 2021er16793 del 29 de enero de 2021. Programa Bogotá Cómo Vamos.
- Ramírez, F., Davenport, T. L., Kallarackal, J. & Ramírez, F. (1935). Bogota's urban wetlands: Environmental Issues. *Curr. Polit. Econ. South Cent. Am.* 6, 403.
- Rodriguez-Villamizar, L. A., Belalcázar-Ceron, L. C., Fernández-Niño, J. A., Marín-Pineda, D. M., Rojas-Sánchez, O. A., Acuña-Merchán, L. A., ... & Herrera-Galindo, V. M. (2021). Air pollution, sociodemographic and health conditions effects on COVID-19 mortality in Colombia: an ecological study. *Science of The Total Environment*, 756, 144020.
- Shrestha, A. M., Shrestha, U. B., Sharma, R., Bhattarai, S., Tran, H. N. T., & Rupakheti, M. (2020). Lockdown caused by COVID-19 pandemic reduces air pollution in cities worldwide.
- Tratalos, J., Fuller, R., Warren, P., Davies, R. & Gaston, K. J. Urban form, biodiversity potential and ecosystem services. *Landsc. Urban Plan.* 83, 308–317 (2007).
- United Nations. World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights (ST/ESA/SERA/352). (2014).
- Vargas, F. A., Rojas, N. Y., Pachon, J. E. & Russell, A. G. (2012). Atmospheric Pollution Research PM 10 characterization and source apportionment at two residential areas in Bogota. *Atmos. Pollut. Res.* 3, 72–80.
- Vélez-Henao, J. A. (2020). Does urbanization boost environmental impacts in Colombia? An extended STIRPAT – LCA approach. *Qual. Quant.* 54, 851–866.
- Webb, R., Bai, X., Smith, M. S., Costanza, R., Griggs, D., Moglia, M., ... Thomson, G. (2018). Sustainable urban systems: Co-design and framing for transformation. *Ambio*, 47(1), 57–77. <https://doi.org/10.1007/s13280-017-0934-6>



CÓMO VAMOS EN
RURALIDAD



CÓMO VAMOS EN RURALIDAD

I. Introducción

El siguiente capítulo aborda el tema de calidad de vida en las áreas rurales que hacen parte del Distrito Capital. Se destaca que Bogotá es 75% rural lo que convierte estas áreas en zonas de importancia ecológica, social y económica en la región (SDA, s.f.). De las 20 localidades que conforman la ciudad de Bogotá un poco menos de la mitad tienen áreas que se consideran rurales. Sin embargo, esto puede variar según la información de cada secretaría. En el caso de la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) esta toma ocho localidades con áreas rurales: Sumapaz, Usme, Ciudad Bolívar, Usaquén, Santa Fe, San Cristóbal, Chapinero y Suba; La Secretaría Distrital de Ambiente (SDA) suma la localidad de Bosa en esta lista.

El análisis que se presenta a continuación refleja los datos obtenidos de las consultas realizadas a las Secretarías Distritales de la ciudad de Bogotá, en razón las acciones rea-

lizadas entre 2016 a 2020 en función del mejoramiento de la calidad de vida de las áreas y pobladores rurales que componen el Distrito Capital. Los resultados obtenidos se organizan en función a: Aspectos Demográficos; Vivienda; Educación; Intervenciones en la Estructura Ecológica Principal del suelo rural en proceso de restauración, recuperación o rehabilitación; y Acciones realizadas y resultados alcanzados durante 2020 de la Política Pública Distrital de Ruralidad.

Se incorporan a este informe los avances al cumplimiento de metas ambientales del Plan de Desarrollo para las zonas rurales; las distinciones temáticas que en materia de actuación para la conservación de los territorios rurales relevantes para el año 2021; las contribuciones en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible vinculantes a las zonas rurales del Distrito; y al cierre un apartado de recomendaciones.

II. Diágnostico ruralidad distrital

1. Aspectos Demográficos

A partir de la información generada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), utilizando las cifras del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 y de forma articulada con la Secretaría Distrital de Planeación en el marco del convenio 095 de 2020, se presenta la información sobre el número total de viviendas, hogares y personas en Bogotá para los años 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020.

La información únicamente cuenta con retroproyecciones de población desagregadas a nivel de localidad. Para hogares y viviendas a nivel de localidad y desagregadas por área, solo se tiene información de 2018 en adelante. La información presentada a continuación, se encuentra desagregada bajo el Marco Geoestadístico Nacional (MGN) cuya distribución se refiere a la cabecera municipal y resto (centros poblados y rural disperso), que corresponden a veredas de estas áreas.

En la Gráfica 1, se describe el número total de habitantes discriminado por localidad, se observa que la localidad con mayor número de habitantes en áreas rurales es Ciudad Bolívar (9,500 habitantes), seguido por Usme (8,900 habitantes) para el año

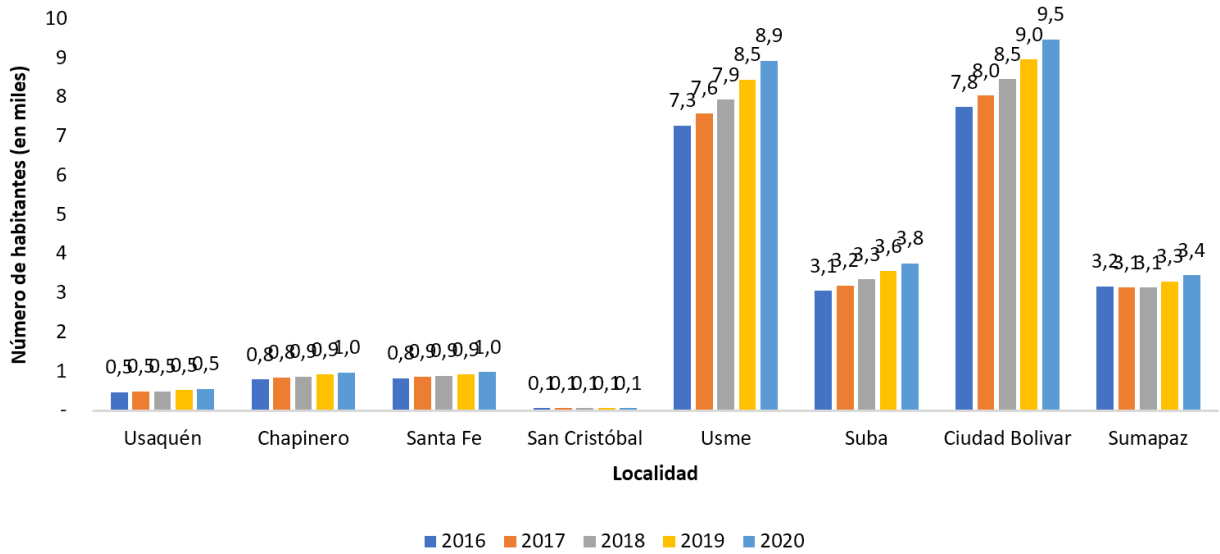
2020. Se debe tener en cuenta que Sumapaz y Usme tiene el mayor número de hectáreas en suelo rural, sin embargo, Sumapaz ocupa en cuarto lugar en número de habitantes con un número total de 3,400 para el año 2020, pues gran parte de su territorio se encuentra bajo figura de protección ambiental. Por otro lado, las localidades con menor número de habitantes en suelo rural son Sant Cristóbal (100 habitantes) y Usaquén (500 habitantes).

El comportamiento de hogares en estas localidades es proporcional y directamente relacionado con el número de habitantes. Para el año 2020 las localidades de Usme y Ciudad Bolívar se censaron un total de 2,665 y 2,842 hogares respectivamente, seguidas de las localidades de Sumapaz con 1,138 y de Suba con 1,124 de hogares rurales. Las localidades con menor número de hogares en área rural son Santa Fe, Chapinero las cuales suman 461; así como en Usaquén y San Cristóbal que integran a 316 hogares.

De igual forma, se destaca que las localidades con mayor número de habitantes han presentado un crecimiento gradual y continuo durante los últimos cinco años, mientras que las localidades con menor número de

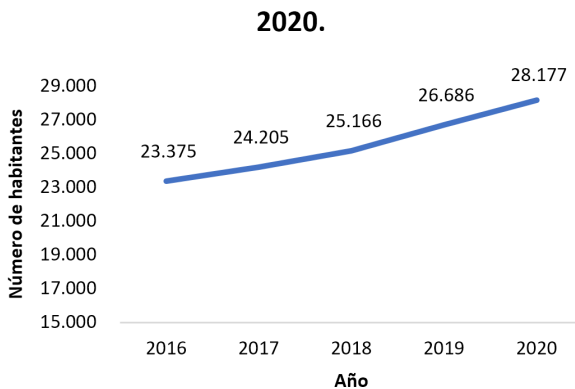
Gráfica No. 1
– Número de habitantes en las zonas rurales de Bogotá, entre 2016 y 2020, discriminados por localidad.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la SDP.



Gráfica No. 2
– Población anual total de habitantes en las zonas rurales de Bogotá, entre 2016 y 2020.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la SDP.



habitantes reflejan un crecimiento poblacional mínimo o nulo como es el caso de la localidad de Usaquén. Ahora bien, en la Gráfica 2 se señala el número total de habitantes en las áreas rurales de la ciudad de Bogotá entre los años 2016 y el 2020. Para el año 2020 el total de habitantes corresponde a 28,177 personas, lo que muestra un incremento poblacional desde el 2016 de 4,802 nuevos pobladores.

2. Vivienda Rural

La vivienda rural es concebida desde el gobierno distrital como aquella que incorpora estrategias, prácticas e innovadoras enfocadas en el uso eficiente de los servicios básicos (agua y energía), se adapta a su contexto natural en procura de garantizar el cuidado de los recursos naturales, la adecuada disposición final de sus residuos sólidos, además de incorporar actividades productivas, de interacción y hábitat, así como de garantizar mínimos estándares de confort para sus habitantes.

Respecto al número total de viviendas en las zonas rurales de Bogotá, estas representan un total de 10,546 espacios habitacionales, que al cruzar con el número total de pobladores que asciende a 28,177, por unidad de vivienda habitacional se obtiene un aproximado de 2,6 personas por vivienda. Al igual que el número de habitantes y hogares, las localidades con mayores viviendas son

Gráfica No. 3
– Número de viviendas en las zonas rurales de Bogotá, entre 2018 y 2020, discriminadas por localidad.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la SDHT.

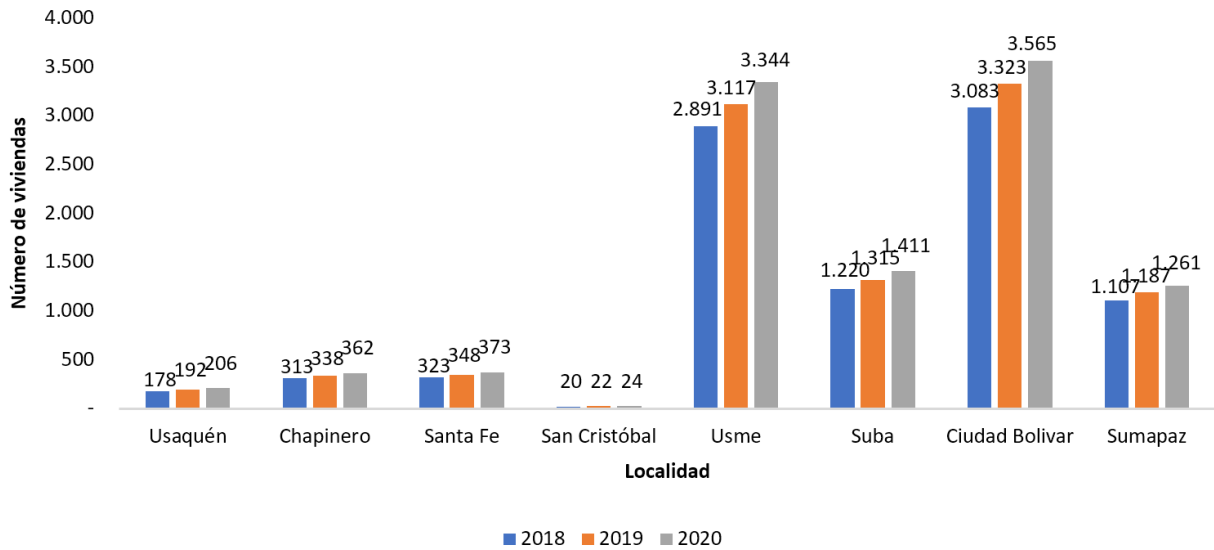


Tabla No.1
– Número total de viviendas mejoradas y con reforzamiento estructural para los años 2018 a 2020 discriminado por localidad en la ciudad de Bogotá.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la SDHT

LOCALIDAD	2018	2019	2020
San Cristóbal	105	5	-
Ciudad Bolívar	1040	738	121
Usme	334	126	-
Usaquén	2	210	-
Santa Fe	1	13	-
Bosa	-	115	-
Rafael Uribe Uribe	-	338	-
Suba	-	115	-
Engativá	-	57	-
Kennedy	-	29	-
Total	1482	1746	121

Ciudad Bolívar (3,565) y Usme (3,344). La localidad de Suba, aunque cuenta con menor número de habitantes que Sumapaz, presenta un mayor número de viviendas, lo que nos puede indicar que dentro de la configuración de las viviendas en la localidad de Sumapaz estas se encuentran conformadas por un mayor número de personas (Gráfica 3).

En relación con el mejoramiento de vivienda habitacional y reforzamiento estructural, según lo dispuesto por la Resolución 100 de 2018, para ese mismo año se realizaron adecuaciones a un total de 1,482 casos, para el año de 2019 hubo un incremento a 1476 y para 2020 solo se realizaron intervenciones en 121 viviendas. Las inversiones han sido aproximadamente de \$6 mil 600 millones de pesos, concentrándose especialmente en la zona del Alto Fucha (San Cristóbal) y Borde Rural (Ciudad Bolívar). Se evidencia que durante el año 2019 hubo intervenciones de mejoramiento de vivienda habitacional en todas las localidades con áreas rurales. Sin embargo, durante el año 2020 sólo se registraron en la localidad del Ciudad Bolívar (Tabla 1).

El mejoramiento de vivienda rural, depende especialmente de valoraciones que realiza la Secretaría Distrital del Habitat, junto a las alcaldías locales. Desde el año 2018 se viene adelantando el concurso público de ideas para el diseño de prototipos de unidades habitacionales sostenibles y productivas para la ruralidad en Bogotá. Producto del concurso, se elabora la Guía de Vivienda Rural para Bogotá D.C., la cual compila y destaca los principales insumos técnicos, lineamientos y parámetros de diseño y construcción de Viviendas de Interés Social Rural – VISR. La normativa que rige el proceso siguen el dictamen del Decreto 1341 de 2020 (Política Pública de Vivienda Rural) con el fin de implementar soluciones habitacionales mediante subsidios que permitan mejorar el entorno de vivienda rural.

3. Educación

Teniendo en cuenta la segregación que se presenta en la ciudad entre las zonas urbanas y rurales, la Secretaría Distrital de Educación (SED) viene implementando la Política Educativa Rural que se constituye en seis lineamientos de gestión administrativa que permiten asegurar y cumplir con las metas previstas, a fin de brindar una educación ajustada a las necesidades y contexto de la zona rural de la ciudad. Estos lineamientos son:

- Garantizar trayectorias educativas completas.
- Ayudar a superar los obstáculos de la pobreza mediante acciones multisectoriales.
- Avanzar en el derecho a la edu-

cación, mejorando la calidad y el uso del tiempo escolar

- Consolidar la formación básica y promover la pertinencia de la educación.
- Involucrar a las familias en los procesos educativos de los estudiantes.
- Fortalecer la formación para la convivencia y la paz.

Para la vigencia 2020, la SED a través de recursos propios financió a las Instituciones Educativas Rurales para que ejecutaran sus proyectos diferenciales en el marco de la Política Educativa Rural. Para realizar tales acciones, la SED expidió la Resolución Distrital 106 de 2020 “Por la cual se transfieren recursos propios a los Fondos Servicios Educativos de las IED que hacen parte del Sistema Educativo Oficial del Distrito Capital”, dentro de tales transferencias, se asignan recursos de \$404.462.522 para las Instituciones Educativas Distritales en zonas rurales con el propósito de ejecutar acciones tendientes a desarrollar los seis lineamientos formulados en dicha política.

A continuación, se presenta el contexto demográfico implicado en el acceso a la educación y los adelantos que se han obtenido por parte del Distrito Capital, en la implementación de acciones de mejoramiento en la calidad de la educación en sus zonas rurales:

a. Población en edad escolar de 5 a 16 años en las zonas rurales de Bogotá discriminado por localidad.

A la fecha, no se cuenta con información discriminada por localidad, en consideración a que el DANE aún no ha entregado cifras oficiales con esa desagregación, por lo que se presentan los datos correspondientes al total Bogotá de centros poblados y rural disperso. En la Gráfica 4 los datos revelan un incremento del 8,6% de población de 5 a 16 años en edad escolar, en un lapso de cinco años 2016 a 2020 se aumentó en 913 casos la demanda de acceso escolar en las áreas rurales de la ciudad.

En este ítem la SED no presenta cálculos de la población fuera del sistema educativo la SED utiliza como fuente de información la Gran Encuesta Integrada de Hogares. Sin embargo, ésta no contempla la variable zona rural dentro de su objeto de estudio. Razón por la cual no se dispone de información necesaria para calcular dicha cifra.

b. Total, personal docente en colegios distritales en las zonas rurales de Bogotá, discriminado por localidad.

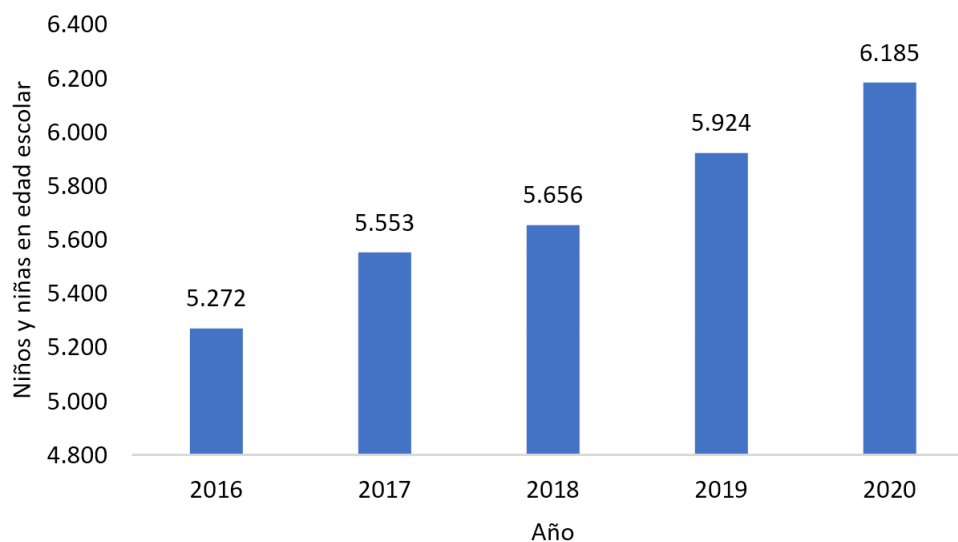
A continuación, se remite el número de docentes que están vinculados en sedes ubicadas en suelo rural y en expansión de las instituciones educativas distritales, tomando como base aquellas que reportaron matrícula en el Sistema de Matricula Estudiantil en Educación Básica y Media (SIMAT) del Ministerio de Educación Nacional.

Según las Gráficas 5 y 6 al año 2020 el servicio de docencia fue prestado por 1,353 profesores. La mayor demanda se presenta con relación al mayor número de pobladores del área rural del Distrito. Por ello, en orden de cobertura, la mayor asistencia de docentes se encuentra en las localidades de Usme, Bosa y Ciudad Bolívar. En una escala intermedia Chapinero y Sumapaz, y en menor número se encuentran las localidades Usaqué, Santa Fe y San Cristóbal. No obstante, a ello las cifras muestran una notable capacidad de cubrimiento en plazas docentes que responden a la demanda de educación en las zonas rurales de Bogotá.

Las cifras contrarrestan en buena medida la respuesta efectiva adelantada por el Dis-

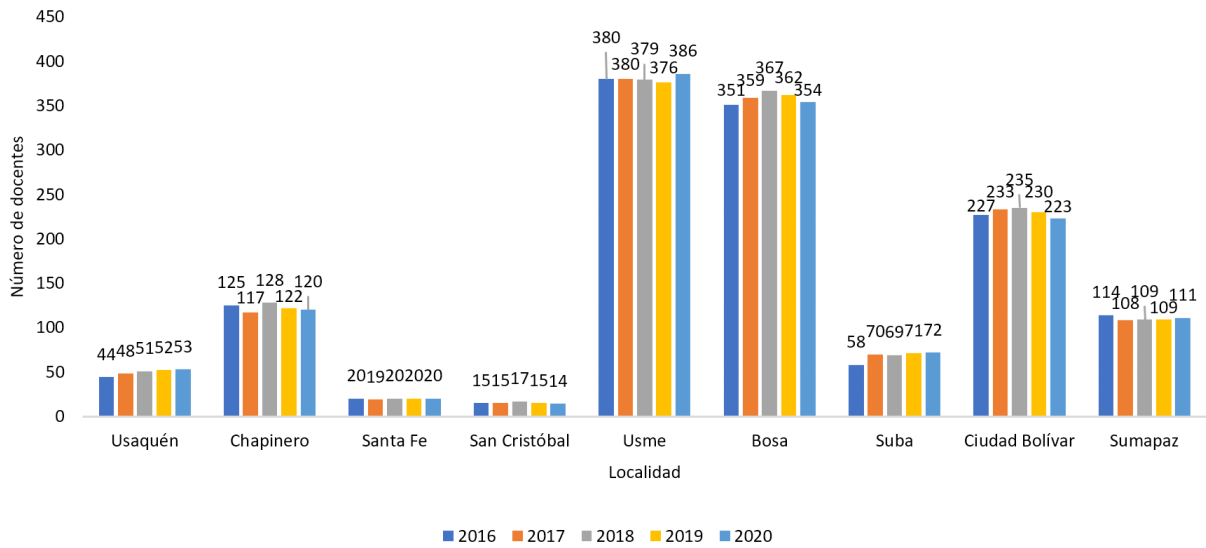
Gráfica No. 4 - Población en edad escolar de 5 a 16 años en las zonas rurales de Bogotá, 2016-2020.

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de la Secretaría de Educación del Distrito



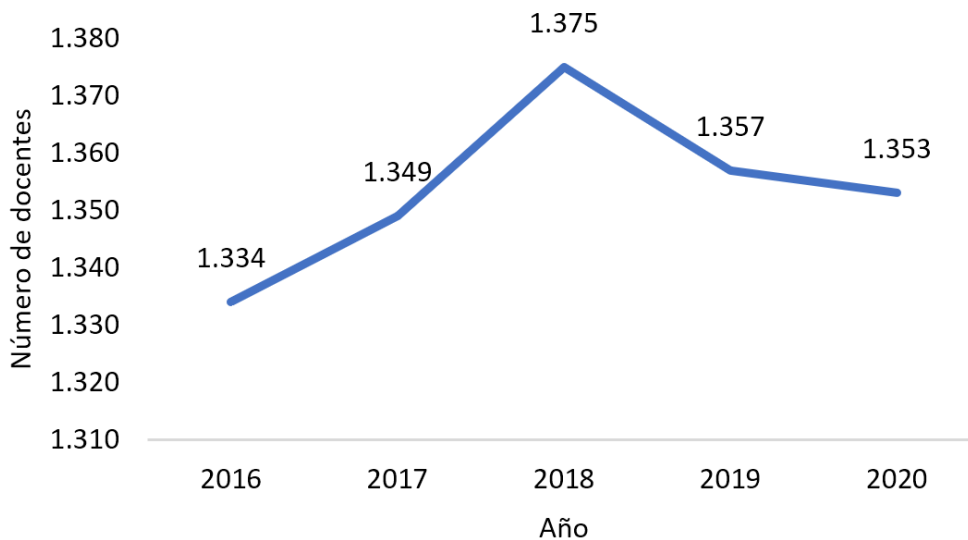
Gráfica No. 5 – Personal docente en colegios distritales en las zonas rurales de Bogotá, discriminado por localidad, entre 2016 y 2020.

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de la Secretaría de Educación del Distrito



Gráfica No. 6 – Total de personal docente en colegios distritales de las zonas rurales de Bogotá, entre 2016 y 2020.

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de la Secretaría de Educación del Distrito



trito Capital si se compara con el nivel nacional, en el cual el 70% de los niños y jóvenes que no acceden a la educación en Colombia provienen de las zonas rurales y regiones apartadas del centro del país. En 2014 casi un millón de niños y jóvenes en edad escolar estaban fuera del sistema educativo en Colombia, y de ellos, cerca del 70% pertenecía a zonas rurales (Matijasevic, 2014), donde actualmente se siguen presentando altas ta-

sas de analfabetismo, con respecto al sector urbano (Avila, L 2019).

c. Relación Alumno docente total pública, en las zonas rurales de Bogotá, discriminado por localidad.

Para la construcción de este indicador y conocer la relación entre el número de alumnos y docentes en las áreas rurales de Bogotá, se realizó la revisión y consolidación de

la información de sedes educativas ubicadas en suelo rural y en expansión, los docentes vinculados a ellas y la matrícula correspondiente registrada en el SIMAT.

Se estima que durante el año 2020 en promedio se presentó una relación de, un profesor por cada 19.19 estudiantes en las áreas rurales de la ciudad de Bogotá, un valor promedio dentro de los datos de los últimos años. Pues, para el 2016 el promedio fue de 18.96, para el 2017 de 19.24, durante el 2018 fue de 18.64 presentando el valor más bajo de los últimos cinco años y durante el año 2019 este promedio tuvo un valor de 19.06.

En termino espaciales, se destaca que la localidad de Sumapaz cuenta con los valores más positivos para el año 2020 con un promedio de 6.6 estudiante por cada docente, mientras que, la localidad de Bosa presenta el promedio menos favorable con 24.7 estudiante por cada docente (Gráfica 7). Como tendencia general se evidencia que localidades como Suba, Ciudad Bolívar y Usme el promedio de número de estudiantes por docente se mantiene.

d. Número de IED, en las zonas rurales de Bogotá, discriminado por localidad.

Las sedes educativas ubicadas en zona rural discriminada por localidad para el periodo 2016 - 2020 no muestran mayores incrementos en instalaciones educativas, los valores para casi todas las localidades se mantienen estables. Lo que si puede mencionarse es que, si el número de población rural en edad escolar entre 5 y 16 años es de 6.185, las instituciones albergan aproximadamente a 104,8 estudiantes por unidad educativa. Es

necesario tener en cuenta que el criterio que se adoptó para esta clasificación fue tomar solamente aquellas que reportaron matrícula del SIMAT. Se destaca que la localidad con mayor número de instituciones educativas distritales en zonas rurales de la ciudad es Sumapaz (23), seguido por Usme (16) y Ciudad Bolívar (7) (Gráfica 8).

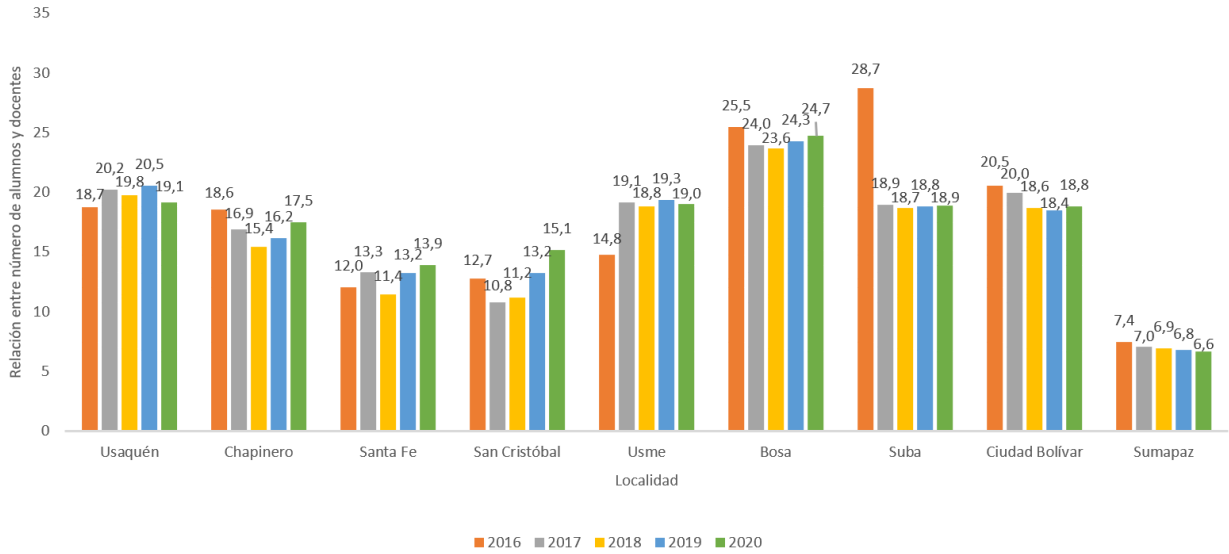
4. Intervenciones en la Estructura ecológica principal del suelo rural en proceso de restauración, recuperación o rehabilitación.

Durante el año 2020, en el proceso de aumento y mejoramiento de las coberturas vegetales en zona rural se realizó la plantación de 14,992 individuos vegetales con criterios de recuperación ecológica equivalentes a 93.7 hectáreas de suelo rural intervenidas. Es importante precisar que las plantaciones realizadas con criterios de recuperación Ecológica en la localidad de Suba corresponden a plantaciones realizadas en la reserva Thomas van der Hammen en las Mercedes y las plantaciones ejecutadas en Ciudad Bolívar corresponden a predios de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos ubicados en la vereda Mochuelo Bajo próxima al Relleno Sanitario Doña Juana.

A continuación, en la Tabla 2 se señalan los datos respecto a hectáreas recuperadas, en proceso de restauración y mantenimiento entre el 2016 y el 2020, en el marco de la Política Pública Distrital de Ruralidad. Allí se ilustra la información correspondiente al cierre del Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Humana”, el Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá mejor Para Todos” y el inicio del Plan de Desarrollo Distrital “Un nuevo Contrato So-

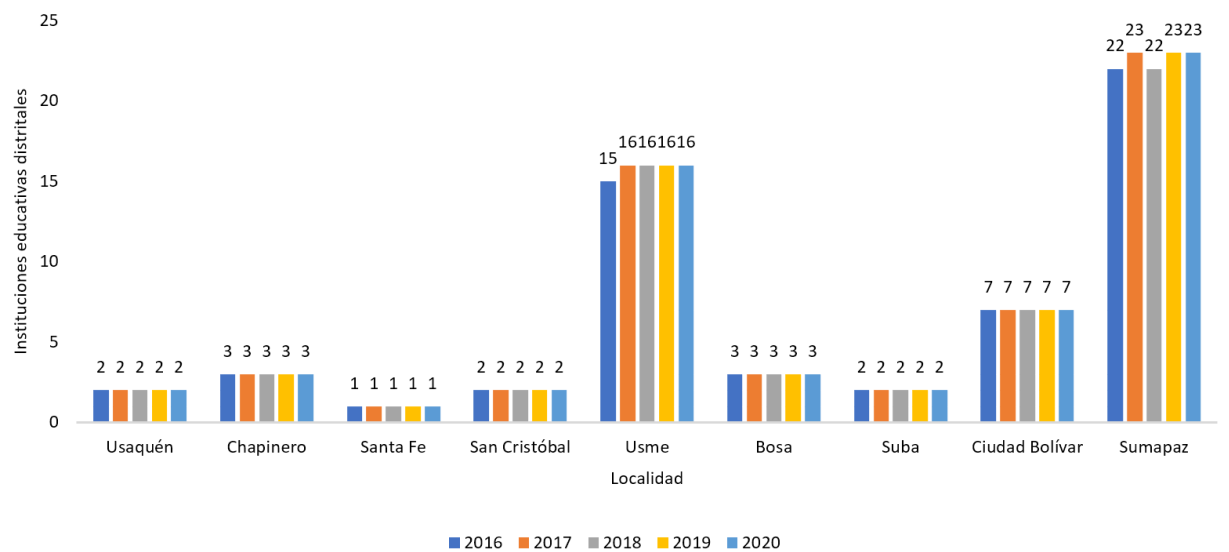
Gráfica No. 7 – Relación entre cantidad de alumnos y docentes en colegios distritales de las zonas rurales de Bogotá, discriminado por localidad, entre 2016 y 2020.

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de la Secretaría de Educación del Distrito



Gráfica No. 8 – Número de instituciones educativas distritales en las zonas rurales de Bogotá, entre 2016 y 2020, discriminadas por localidad.

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de la Secretaría de Educación del Distrito



cial y Ambiental para la Bogotá del siglo XXI”. Se destaca que desde el año 2018 se ha presentado un incremento significativo en las áreas de intervención y para el año 2020 las hectáreas totales fueron 220.97, gran parte de estas aportan en temas de conectividad en la región y otra hace referencia al Plan de

Mantenimiento y Sostenibilidad Ecológica. Durante los años 2017 y 2019 no se intervinieron áreas de restauración en el Bosque Oriental en las áreas privadas, mientras que en 2020 estas fueron de 50.46 y durante el año 2020 de 28.94.

Tabla No.2
– Consolidado
de Hectáreas
en procesos de
restauración y
mantenimiento
2016-2020 en la
cuenca urbano-
rural de Bogotá

Fuente: Tabla modi-
ficada del informe
programa Bogotá
Cómo Vamos,
Secretaría Distrital
de Ambiente 2020.

Meta Proyecto de Inversion	2016	2017	2018	2019	2020
Primer Semestre 2016 (Metas PDD-BH)	50.14				
PDD Bogotá Mejor para Todos					
Recuperar, rehabilitar o restaurar 200 hectáreas nuevas en cerros orientales, ríos y quebradas, humedales, bosques, páramos o zonas de alto riesgo no mitigables que aportan a la conectividad ecológica de la región.	6.33	11.8	36.84	42.17	50.3
Restaurar y mantener 80 hectáreas en el bosque oriental de Bogotá con Participación del sector privado.	0.6	0	0	50.46	28.94
Ejecutar el 100 % el plan de mantenimiento y sostenibilidad ecológica en 400 ha intervenidas con procesos de restauración.	16.7	39.9	80	101.81	128
Aumentar a 200 hectáreas las áreas con procesos de restauración ecológica participativa o conservación y/o mantenimiento en la ruralidad Bogotana.	62.33	55.18	62.5	15	0
Segundo semestre 2020 PDD "Un nuevo contrato social y ambiental para Bogotá"					
Alcanzar el 75 % de cumplimiento del plan de manejo de la franja de adecuación de los Cerros Orientales en lo que corresponde a la SDA.					3
Restaurar, rehabilitar o recuperar a 370 nuevas hectáreas degradadas en la estructura ecológica principal y áreas de interés ambiental, con 450.000 individuos.					5.49
Mantener 590 hectáreas priorizadas en proceso de recuperación, rehabilitación o restauración ecológica en la estructura ecológica principal y áreas de interés ambiental.					5.24
TOTAL	136.1	106.88	179.34	209.43	220.97

5. Acciones realizadas y resultados alcanzados durante 2020 de la Política Pública Distrital de Ruralidad.

La Política Pública Distrital de Ruralidad se ejecuta en base a lo dispuesto por el Decreto 327 de 2007 en diferentes ejes de intervención, cada uno con diversas acciones, durante el año 2020 se destacan las siguientes acciones:

• Eje 1: Territorialidad

I. Programa Manejo de áreas protegidas del Distrito Capital:

- Se aumentaron a 195 hectáreas en procesos de restauración ecológica participativa, en áreas abastecedoras de acueductos veredales asociadas a localidades con suelo rural como Sumapaz Cuenca Río Blanco, Río Sumapaz, Localidad Santa Fe y Chapinero en la Cuenca Río Teusacá, Localidad de Usme y Ciudad Bolívar en la cuenca del Río Tunjuelo.
- En el Parque Nacional Natural Sumapaz se desarrollaron los proyectos: Flora de Bogotá con el Jardín Botánico de Bogotá, con el fin de generar un inventario florístico; Respuesta de los frailejones al cambio climático con el Missouri Botanical Garden (MOBOT); inventario de aves presentes dentro del parque; inventario de mamíferos terrestres con la fundación AnimaMundi.
- Proyectos de restauración ecológica de áreas con especies con carácter invasor (Acacia decurrens, Ulex

europaeus), mantenimiento de las plantaciones forestales existentes y sustitución de plantaciones forestales homogéneas, ejecutado por alcaldías locales, el JBB y la EAAB.

II. Mejoramiento y/o soluciones de vivienda en zona rural enmarcados en la sostenibilidad ambiental:

A través del proyecto de diseñar e implementar intervenciones de mejoramiento integral rural y de bordes urbanos, durante el primer semestre de 2020, se caracterizaron y diagnosticaron territorios priorizados pero las Secretarías consultadas no reportan información específica al respecto. Después de la formulación se estableció que el desarrollo del proyecto tendrá como modelo el desarrollo integral de tipo Eco barrios, de Espacios Públicos y mejoramiento de entornos en las viviendas rurales.

III. Saneamiento básico en Asentamientos humanos:

Durante la administración “Bogotá Mejor para Todos 2016-2020” se destinaron \$4.428.759.432 de pesos para brindar asistencia técnica a 82 prestadores de los servicios públicos de acueducto priorizados.

IV. Tratamiento de Agua potable en los asentamientos humanos rurales:

La Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT) ha brindado los servicios de asistencia técnica, organizacional, comercial y financiera a los 82 siste-

mas de abastecimiento de agua potable en las 8 localidades que cuentan con ruralidad en el Distrito (Sumapaz, Usme, Ciudad Bolívar, Santa Fe, Chapinero, Santa Fe y Suba).

V. Tratamiento de Aguas residuales en los centros poblados y asentamientos menores rurales:

- Se realizó la caracterización de aguas vertidas a fuentes hídricas en 16 puntos identificados en las localidades de Sumapaz, Ciudad Bolívar, Chapinero, San Cristóbal y Usme, por un valor de \$19.750.192.
- Se realizó la contratación de una consultoría para las Plantas de Tratamiento de Agua Residual – PTAR, con el objeto de “Elaborar un estudio de prefactibilidad y diseño conceptual de alternativas para el saneamiento y manejo de vertimientos en zona rural y/o periurbana del Distrito Capital”, identificando las alternativas para el saneamiento de 9 puntos de vertimiento y la prestación del servicio de alcantarillado por parte de seis prestadores comunitarios ubicados en las localidades de Sumapaz y Ciudad Bolívar.
- Se realizó la contratación de la adecuación de dos plantas de tratamiento de agua residual, dando como resultado la puesta en marcha de dos PTAR ubicadas en la vereda Las Auras y el Centro Poblado de Nazaret.
- Se han realizado mesas de trabajo

con las Alcaldías locales de Sumapaz y Ciudad Bolívar, con el fin de verificar el estado jurídico de los predios en los cuales se encuentra construida infraestructura para el tratamiento de aguas residuales, explorando la viabilidad de nuevos proyectos para el saneamiento de vertimientos.

VI. Servicios Públicos:

- Debido a la emergencia sanitaria por la propagación del COVID-19, el Distrito, con recursos propios de la administración, creó el beneficio de reducción sobre el Valor de la Factura – RF, el cual otorga un descuento del 10 % sobre el valor facturado a los suscriptores de los estratos 1, 2, 3 y 4 para los servicios públicos, indistintamente de si el área es rural o urbana.
- La SDHT instaló 16 sistemas de desinfección de agua funcionales con energía solar, con el fin de promover la implementación de energías alternativas y procesos ambientalmente sostenibles para el tratamiento de agua en zonas rurales alejadas del Distrito.

VII. Región Central:

- Durante 2020, la Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE) – Región Central, diseñó y formuló el plan de abastecimiento de alimentos de la RAPE y sus asociados, esto con la finalidad de ampliar los canales de su comercialización en los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta, Huila y Tolima.
- La RAPE también viene trabajan-

do en promover el funcionamiento de corredores logísticos regionales, mediante el desarrollo de infraestructura física, tecnológica y la armonización de políticas, a escala supra departamental.

• Eje 2: Desarrollo Humano Sostenible, Productividad Y Seguridad Alimentaria

I. Ordenamiento Ambiental de Fincas:

En los últimos años, la Secretaría de Ambiente ha trabajado en casi 1.000 predios con acuerdos de conservación.

II. Acciones de Reconversión de Sistemas Productivos:

- Cuenca del Río Sumapaz: Se desarrollaron acciones de Reconversión de Sistemas Productivos (RSP) para la conservación de la biodiversidad, el suelo y el agua, con las familias campesinas de la cuenca del río Sumapaz, corregimiento de San Juan. Al respecto se vincularon 19 predios, se realizaron 40 visitas de seguimiento a las actividades de reconversión productiva, se implementó la diversificación de la huerta casera y propagación de especies promisorias en 10 predios y se aisló el nacimiento del río en 1 predio como medida de protección del recurso hídrico.

- Cuenca del Río Blanco: Como parte del desarrollo de acciones de Reconversión de Sistemas Productivos en la cuenca del Río Blanco, se vincularon 14 predios a proyectos para la

conservación de la biodiversidad, el suelo y el agua con las familias campesinas.

- Cuenca del Río Teusacá: Se vincularon 19 predios a las acciones de Reconversión de Sistemas Productivos.

- Cuenca del Río Tunjuelo: Como parte de la implementación de Buenas Prácticas, se vincularon 2 predios, se realizaron 30 visitas de seguimiento a las actividades de reconversión productiva, como parte de la diversificación de la huerta casera y la propagación de especies promisorias se vincularon 3 predios.

En el segundo semestre de 2020 se adoptó el nuevo Plan de Desarrollo “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del Siglo XXI”. Como parte del nuevo plan adoptado, se firmaron acuerdos de Buenas Prácticas Ambientales con los campesinos de mediante Ordenamiento Predial Ambiental de Finca -OAF, incorporando un total de sesenta y seis (66) predios rurales y realizando 384 visitas de seguimiento a actividades de reconversión productiva que contribuyen al uso de buenas prácticas ambientales.

III. Derecho a la alimentación:

Durante el primer trimestre de 2020 se beneficiaron 3.569 grupos familiares residentes en zonas rurales a través de canastas de alimentos, otorgadas por la Secretaría de Integración Social a la población que se

encuentra en inseguridad alimentaria y nutricional.

IV. Programa Protección Social Integral de la Familia Campesina y de los Habitantes Rurales:

- Como parte del proyecto “Desarrollo integral desde la gestación hasta la adolescencia” se brindó el servicio “Creciendo en Familia en la Ruralidad” donde se atendieron 350 participantes.

- Como parte del proyecto “Envejecimiento digno, activo y feliz”, se brindaron 1.361 apoyos económicos provenientes de la Secretaría Distrital de Integración Social y Fondos de Desarrollo Local. Así mismo se atendieron 132 adultos mayores de la localidad de Sumapaz en el Centro Día El Verdegal.

- Como parte del proyecto “Bogotá te nutre” se entregaron canastas rurales de alimentos a 971 participantes.

- Como parte del proyecto “Viviendo el territorio” se brindó el servicio de emergencia social a 6 participantes de la localidad de Sumapaz.

• **Eje 3: Identidad y Culturas Campesinas**

I. Garantía de condiciones para el ejercicio de los derechos culturales y tradiciones de las áreas rurales de Bogotá:

El Instituto Distrital de Artes adelanta el programa IDARTES RURAL, cuyo objetivo es el fortalecimiento

de los procesos artísticos y culturales de estas poblaciones, aportando al reconocimiento de los territorios rurales y sus habitantes, así como a la construcción colectiva de memoria, generando espacios, interacciones y mutuo enriquecimiento de estas localidades.

• **Eje 4: Institucionalidad Democrática**

I. Programa Desarrollo Institucional para la Ruralidad Distrital:

Durante el 2020 se llevaron a cabo dos talleres diagnósticos para identificar el estado de las Unidades de Desarrollo Rural de las localidades rurales del Distrito, donde se capacitó a los técnicos sobre la importancia de mantener y consolidar este espacio de participación. También se llevaron a cabo dos Consejos locales de Política Social con el fin de evaluar la Política Distrital de Ruralidad en las localidades de Usme y Suba con la comunidad y diferentes instituciones.

Como parte del Plan Distrital de Desarrollo, están en desarrollo los proyectos de realización de alianzas interinstitucionales para la intervención en el territorio rural y la capacitación de 1000 personas en el fortalecimiento de conocimiento ambiental.

III. Distinciones temáticas en materia de actuación para la conservación de los territorios rurales a 2021

Respecto al marco de actuación para los próximos años, en cuanto a la preservación de los territorios rurales del distrito capital, se identifica la necesidad de consolidar los pactos público-comunitarios en cuanto a dos aspectos esenciales: i) apropiar el territorio rural desde su diversidad étnica y cultural como parte de Bogotá-región; y ii) el cierre de brechas para la inclusión productiva urbano rural, en cuanto a acciones del manejo agropecuario sostenible y conforme al plan de acción de la Política de Ruralidad.

Para dar cumplimiento a dichos propósitos, deberá darse cabal cumplimiento al Acuerdo No. 761 de 2020 referido al plan de Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2020-2024. Disposición que procura priorizar y reglamentar acciones ante la pérdida económica y social derivada de la emergencia del COVID-19. Para ello, capitalizando los aprendizajes y los canales de salud pública, solidaridad, redistribución y reactivación económica creados para atender y mitigar los efectos de la pandemia. Así como, la optimización de las condiciones productivas de los hogares, las industrias y la comunidad que incremente la productividad social y económica en la generación de

riqueza y poder distribuir equitativamente la prosperidad que de ella se derive, a través del logro de mayor pertinencia y calidad en la educación y el empleo, y la transformación de los patrones de consumo y de los hábitos de vida.

Bajo dicho ámbito de acción se señalan en seguida las prioridades de intervención y gestión en las que debe avanzar la ciudad, en materia de conservación y desarrollo de sus territorios rurales:

1. Aumentar el acceso a vivienda digna, espacio público y equipamientos de la población vulnerable en suelo urbano y rural.
2. Apropiar el territorio rural desde su diversidad étnica y cultural como parte de Bogotá - Región.
3. Reducir los factores de riesgo que inciden en la fragilidad de la población expuesta al riesgo, en el deterioro de los ecosistemas y en la segregación socioeconómica y espacial del área urbana y rural.
4. Posicionar a Bogotá – Región como el epicentro de paz y reconciliación del país, incluyendo un PDET rural en Sumapaz y un PDET urbano en el

borde suroccidental en límites con el municipio de Soacha.

5. Disminuir la ilegalidad y la conflictividad en el uso y ordenamiento del espacio público, privado y en el medio ambiente rural y urbano.

6. Ajustar el actual Modelo de Salud para basarlos en Atención Primaria en Salud, incorporando el enfoque poblacional diferencial, de cultura ciudadana, de género, participativo, territorial y resolutivo que incluya a la ruralidad, y a la población discapacitada.

7. Avanzar en la plantación de individuos vegetales en área urbana y rural. (Se estipula alcanzar reverdecer con 802.000 individuos vegetales plantados en área urbana y rural)

8. Disminuir el déficit habitacional cualitativo y cuantitativo de Bogotá en el área rural.

9. Disminuir la ilegalidad y la conflictividad en el uso y ordenamiento del espacio público, privado y en el medio ambiente rural y urbano. (Se estima disminuir en un 15% los casos de violencia interpersonal pasar de 26.125 registros a 22.206).

10. Consolidar en 226 hectáreas las áreas con estrategias implementadas para la conservación en la reserva Thomas Van Der Hammen, parque ecológico distrital de montaña Entre Nubes, Cuchillas del Gavilán, zona rural de Usme y Ciudad Bolívar, Cerro Seco.

11. Diseñar e Implementar un programa de incentivos a la conservación ambiental rural (pago por Servicios Ambientales y acuerdos de conservación).

12. Realizar la actualización catastral de los predios del Distrito con enfoque multipropósito (Urbana-Rural).

Las actuaciones que se indican deben buscar esencialmente dar reconocimiento, visibilizar y apropiar el territorio rural desde su diversidad ambiental, productiva, en el marco de la multiculturalidad campesina y como patrimonio de la Bogotá – Región. Todo ello a fin de avanzar, hacia procesos sostenibles de intervención público-comunitaria que impacten positivamente en la conservación de las áreas rurales de especial importancia ecológica para la ciudad.

En definitiva, el gobierno y la gestión pública de la ciudad, deberá activar la diversificación de procesos productivos y de conservación ambiental en sus territorios rurales. De acuerdo a ello es necesario proceder en dos áreas de actuación: de una parte, fortalecer la diversificación de la economía rural, mediante el reconocimiento y oferta de actividades no agrícolas, ayudas a la creación y desarrollo de microempresas, y el fomento de actividades turísticas. De otra parte, propender por la integración de su entorno ecológico, para lo cual se hace necesaria: la prestación de servicios básicos para la economía y la población rural y la conservación del patrimonio rural.

Todas ellas con dos objetivos en sí mismo: en primera medida, la mejora en general, del medio rural (servicios básicos tradicionales y otros nuevos como los correspondientes a las tecnologías de la información y la comunicación) y, en segunda medida, la mejora del ambiente rural (formado, entre otros elementos, por el medio ambiente, el patrimonio cultural e histórico).

IV. Contribuciones en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible vinculantes a las zonas rurales del distrito

Bajo el marco general del plan de acción que expone el Acuerdo No. 761 de 2020 del Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2020-2024, es clara su formulación y gestión en razón a la búsqueda por el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). En ese sentido, se destaca el ensamble del Acuerdo de conformidad a los ODS y en particular en 5 propósitos específicos que vinculan a las áreas rurales del distrito:

1. Adelantar planes de acción para el incremento de la inclusión social, productiva y política, aspectos que están relacionados con los ODS 1 Fin de la Pobreza; 2 Hambre Cero; y 4 Educación de Calidad.
2. Frente al tema cambiar hábitos de vida para adaptarnos y mitigar el cambio climático, como el hecho del reverdecimiento de Bogotá, adaptación y mitigación del cambio climático, estos se integran a los ODS 6 Agua Limpia y Saneamiento; 11 Ciudades y Comunidades Sostenibles, específicamente proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios

públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad ; 12 Producción y consumo responsable; 13 Acción por el Clima; y 15 Vida de ecosistemas terrestres.

3. Los esfuerzos por crear confianza y legitimidad para vivir sin miedo y ser epicentro de cultura ciudadana, paz y reconciliación, abarcan el ODS 16 Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.

4. El propósito de fortalecer la Bogotá-Región en el marco de la creatividad y productividad incluyente y sostenible, se vincula con los ODS 8 Trabajo decente y crecimiento económico; 10 Reducción de las desigualdades y el 11 Ciudades y comunidades sostenibles, específicamente apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional, por último el 17 Alianzas para lograr los objetivos.

5. El logro de mantener en un 100% la cobertura en el servicio de energía eléctrica desde 2014 a la fecha, se ha mantenido en cobertura total a pesar del incremento de usuarios en la ciudad, aspecto que responde al ODS 7 energía asequible y no contaminante.

La ciudad de Bogotá viene siendo pionera en América Latina en el cumplimiento de los ODS, en ello sus zonas rurales contribuyen con el aseguramiento de la conservación de su estructura ecológica, equilibrada con procesos de producción agrícola urbana, peri-urbana y rural de pequeña escala, así como de transición agroecológica y de ser-

vicios ecosistémicos. Acciones que se han logrado producto de la territorialización de los ODS a nivel de localidades, e incluso de las Unidades de Planeación Zonal, lo cual ha permitido identificar problemáticas tanto de su estructura urbana como rural, que requiere para su continuidad, la creación de espacios y mecanismos de diálogo para garantizar un proceso transparente y participativo, en articulación con diferentes planes de la ciudad como el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), el Plan Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático (PD-GRCC), las Políticas Públicas Distritales y los Planes de Desarrollo Distrital (PDD) de las próximas tres administraciones hasta el 2032.

V. Recomendaciones

A continuación, se exponen recomendaciones con base en el diagnóstico realizado en este capítulo en ejes fundamentales como educación, infraestructura, abastecimiento alimentario, economía y productividad.

1. Se requiere cumplir con los requerimientos de información demográfica, discriminada por localidad y desagregada por estratos sociales en las áreas rurales, a fin de precisar las dinámicas de crecimiento o decrecimiento de la población rural, así como el área de incidencia en administración y planeación de los centros poblados rurales. Dicho proceso necesita de investigaciones estadísticas que profundicen y actualicen las causas de los cambios poblacionales a este segmento de la población distrital
2. Es primordial propiciar encuentros de socialización de la Política Educativa Rural con todos los actores involucrados, así como avanzar en su implementación en todas las Instituciones Educativas Rurales del Distrito.
3. Es importante avanzar en la alianza público-universitarias, a fin

de emprender procesos de investigación que evalúen y proyecten en conjunto con las comunidades, las acciones de asistencia técnica y jurídica en la prestación de servicios públicos de acueductos y sus impactos en la mitigación y adaptación a las condiciones de riesgo, causadas por el cambio climático en las zonas rurales del distrito capital.

4. Es imprescindible crear corredores logísticos locales que posibiliten enlaces de comercialización y oferta de servicios ambientales que se brinden desde las periferias rurales de la ciudad a la Región Central. Ámbitos de proyección que se precisan en el Acuerdo No. 761 de 2020, tales como: la puesta en marcha de productos turísticos-culturales (gastronómico, religioso, ancestral, música, arte, nocturno, compras, entre otros), de naturaleza (aviturismo, agroturismo, aventura, biciturismo, senderismo, entre otros), de bienestar (medicinas alternativas, terapias corporales, esparcimiento, actividades recreativas en espacios naturales, termalismo, entre otros) y de reuniones (reuniones, incentivos, congresos, ferias, eventos, en-

tre otros) de alto impacto, teniendo como base la interacción entre propios y visitantes con escenarios urbanos y rurales característicos del Distrito Capital. Dichos aspectos, deben propender por armonizar y afianzar temas comunes como alimentos, agua y medio ambiente de las localidades con suelo rural en el Distrito, con la figura de la Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE), en el sentido de organizar procesos de abastecimiento de alimentos y de la prestación de diversos servicios sobre la base de economías de proximidad, entre las localidades y los centros poblados de los municipios aledaños de la periferia rural de la ciudad de Bogotá.

5. Para ello es importante avanzar e implementar la formulación de la Política Pública Distrital de Turismo que revitalice el sector y proponga la construcción e intervención de infraestructura turística, la implementación de planes de promoción y mercadeo rural para el posicionamiento de la ciudad y la ejecución de acciones estratégicas que hagan de Bogotá un destino atractivo a nivel nacional e internacional, que impacte positivamente el desarrollo económico de la ciudad, tal y como lo dispone el Acuerdo 761 de 2020.

6. El alcance de criterios de sostenibilidad para los territorios rurales requiere el diseño y la puesta en marcha de gestiones de fortalecimiento de las empresas y servicios públicos, para que sigan siendo patrimonio público de los bogotanos y soporte de su desarrollo sostenible, compacto, productivo, económico y social, garantizando la disponibilidad del agua, su gestión y saneamiento para todos. En ello se hace de vital importancia mejorar la cobertura del servicio de acueducto, alcantarillado sanitario y pluvial, mediante la incorporación de nuevos suscriptores y la expansión de los servicios con nueva infraestructura de redes, plantas de tratamiento, canales, además del fortalecimiento técnico y organizacional a los prestadores de los sistemas de abastecimiento de agua potable en zona rural del Distrito.

7. De igual forma los esfuerzos del gobierno distrital deben proyectarse a la construcción y conservación de la infraestructura vial y del espacio público en las zonas rurales, en especial para mejorar la accesibilidad y promover la generación de empleo, en particular orientados a la reactivación socioeconómica ocasionada por la pandemia del COVID-19.

VI. Referencias

Ávila, L (2019).

La educación: un grave problema de la ruralidad colombiana. Tomado de: <https://agronegocios.uniandes.edu.co/2019/04/03/la-educacion-un-grave-problema-de-la-ruralidad-colombiana/>

Jardín Botánico de Bogotá. (2021).

Respuesta radicado JBB 2021ER430. Secretaría Distrital de Ambiente. Programa Bogotá Cómo Vamos del 05 de febrero del 2021.

Secretaría Distrital de Planeación. (2021).

Sector Planeación, Informe cuestionario año 2020, Radicado No SDP 1-2021-20505 del 09 de marzo de 2021. Programa Bogotá Cómo Vamos.

Sector Hábitat.

Informe cuestionario año 2020. (2021). Radicado No SDHT 1-2021-03107 del 29 de enero de 2021. Programa Bogotá Cómo Vamos.

Secretaría de Educación del Distrito. (2021).

Bogotá Cómo Vamos en Educación 2020, Radicado No. SED E-2021-35163 26 de marzo de 2021.

Secretaría Distrital de Ambiente, dirección de planeación y sistemas de información ambiental. (Marzo, 2021). *Informe cuestionario año 2020 radicado no 2021er16793 del 29 de enero de 2021. Programa Bogotá Cómo Vamos.*



CÓMO VAMOS EN
**CULTURA,
RECREACIÓN
Y DEPORTE**

CÓMO VAMOS EN CULTURA, RECREACIÓN, DEPORTE Y ACTIVIDAD FÍSICA*1

I. Introducción

La cultura, la recreación, el deporte y la actividad física son herramientas indispensables para las ciudades sostenibles, pues contribuyen significativamente al desarrollo humano, el equilibrio ambiental, la construcción de identidad, la integración comunitaria y el bienestar económico y social de su población. La relevancia de estos temas se ha hecho evidente en regulaciones no solo a nivel nacional e internacional, sino también dentro del marco de la legislación y de políticas públicas en entornos regionales y locales.

Organizaciones internacionales como la UNESCO y su estrategia de ciudades creativas, han dado a la cultura, y sus diversas manifestaciones, un papel fundamental en la cohesión y transformación de las comunidades en múltiples niveles; poniendo de relieve el patrimonio y la creatividad como fuentes esenciales de innovación, y crecimiento social. Para la UNESCO, la cultura es fundamental para contribuir al logro de gran parte de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible que hacen parte de la agenda 2030 de la ONU; destacando su articulación pertinente con temas como equidad de género, desigualdad, empleo decente y crecimiento

económico, educación de calidad, inclusión social y ciudades sostenibles, entre otros.

Colombia se destaca como uno de los países en los cuales la cultura, la recreación y el deporte hacen parte de la normativa constitucional estableciendo estas manifestaciones humanas como parte fundamental de la nacionalidad y sujetos de protección y promoción estatal (artículos 70 y 72). Así mismo, como derechos fundamentales y gasto público social. La ciudad de Bogotá, a través de la Alcaldía Mayor, y en línea con la legislación colombiana, tiene dentro de su estructura bajo el marco normativo distrital, y según el Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, un sector que busca garantizar a los bogotanos el acceso a estos derechos constitucionales permitiendo su ejercicio “efectivo, progresivo y sostenible”. En este Acuerdo se establece en el Artículo 93°, la creación de la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte (SCRyD) conformada por cinco entidades adscritas y una entidad vinculada.

El presente capítulo pretende llevar a cabo un análisis panorámico sobre el impacto de la pandemia COVID-19 en el sector de la Cultura, la Recreación y el Deporte, en

*Capítulo elaborado por el equipo de trabajo del Centro Javeriano de Formación Deportiva: Director, Francisco Sandoval; Coordinadores de Líneas de Actividad Física y Deportes: Cheril Londoño, Mauricio García; Coordinador Programa Desarrollo: Herbert Cárdenas; Profesionales de Actividad Física: Mario Silva, Javier Manjarrés; Profesional de Deporte: Rodrigo Sandoval; Asistente: Carlos Bernal. Agradecemos la valiosa participación de los siguientes expertos: Cultura, Carolina Gómez; Recreación, Astrid Bibiana Rodríguez; Actividad Física: Alberto Flórez

¹Constitución Política de Colombia. 1991.

relación con el cumplimiento de los propósitos, metas y programas establecidos por la Alcaldía Mayor en su Plan de Desarrollo Distrital (PDD). Para tal fin, el equipo a cargo del Centro Javeriano de Formación Deportiva de la Pontificia Universidad Javeriana, apoyado por asesores expertos y el equipo de Bogotá Cómo Vamos (BCV), realizó un seguimiento general acerca de diferentes variables de gestión y cobertura; incluidas en fuentes tales, como: informes anuales de calidad de vida BVC; encuestas bianuales de cultura; informes de la Alcaldía (rendición de cuentas 2020) y, consulta a distintos actores partícipes en las diferentes temáticas relativas al sector.

Los análisis cuantitativos y cualitativos

realizados a partir de la información reunida, junto con los diferentes hallazgos, dan cuenta del impacto significativo que ha traído la pandemia, haciendo visible, tal como ha sucedido en otros sectores, las debilidades estructurales e históricas en múltiples niveles y variables. Esperamos que las observaciones, conclusiones y recomendaciones aquí presentadas, puedan orientar a las diferentes instancias, organizaciones y actores en su proceso de toma de decisiones de forma que la Cultura, la Recreación, el Deporte y la Actividad Física cumplan con su papel de contribuir a la transformación social y el bienestar de los ciudadanos y las comunidades de Bogotá, ideal fundamental de una ciudad que pretende ser sostenible.

II. Diagnóstico del sector: Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte

Similar a lo que ocurrió con los principales sectores sociales y económicos en el mundo, la pandemia por el COVID-19 trajo al sector cultural en nuestra ciudad una afectación a nivel global, que impactó en gran medida los procesos de creación, producción, distribución, acceso y disfrute de los distintos bienes y servicios culturales. Muy rápidamente las medidas de protección sanitaria tomadas por la Alcaldía, impactaron negativamente la realización de encuentros masivos tales como ferias de arte, conciertos; así como la suspensión abrupta de distintas agendas culturales de tipo presencial, en la gran mayoría de instituciones y organismos privados y públicos de la ciudad, con un riesgo significativo asociado para las personas y comunidades que tienen a la cultura como base para la integración y la generación de múltiples vínculos.

Con respecto al soporte de recursos económicos para el sector, se desarrolló un proceso de armonización presupuestal con inicio de la vigencia del Plan Distrital de Desarrollo “Un nuevo contrato social para la Bogotá del Siglo XXI” del periodo de la Alcaldía 2020-2024. El presupuesto asignado a la Secretaría fue de \$118.426.829.316 de los cuales \$23.835.856.500 (20,13%) corresponden a funcionamiento y \$94.590.972.816 (79,87%) a inversiones (Ver gráfico 1). Es

notoria la disminución del presupuesto en comparación con el año 2019, periodo que tuvo una asignación de \$201.731.926.898; lo que quiere decir una disminución del (41%) con respecto al monto asignado en el año 2020. Si se comparan los montos asignados a inversión directa, los cuales soportan la realización de proyectos, existió una disminución significativa del 42% entre los dos periodos.

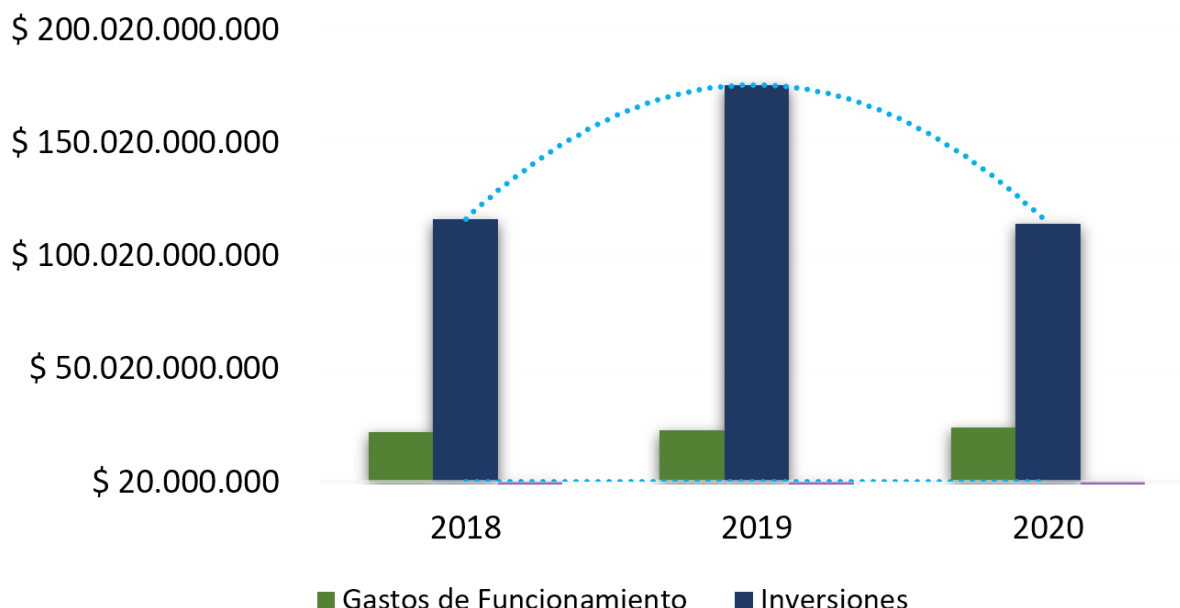
De acuerdo con la información obtenida de la Secretaría de Hacienda Distrital (2021), el presupuesto de la SCRyD ha venido incrementando el monto del rubro de gastos de funcionamiento, con variación del 4,2% entre 2018 y 2019 y del 6,1% entre 2019 y 2020. Por su parte, el rubro de inversiones ha variado en este periodo, con un incremento inicial entre 2018 y 2019 del 51,1%, pasando a una reducción del 34,9% entre 2019 y 2020.

A pesar del decrecimiento en el presupuesto asignado a la SCRyD, se destaca el aumento y la eficiencia de la ejecución en el presupuesto de funcionamiento, el cual pasó a un 61,1% en el año 2019 comparado con el 54,5% en el año 2020. La ejecución del presupuesto de inversión presenta índices bajos de ejecución que disminuyen en ambos períodos: 31,5% en 2019 y 45,2% en 2020.

Las metas previstas por la Secretaría para

Gráfico No. 1.
Variación asignación presupuestal (SCRyD), 2018-2020

Fuente: Elaborada por el equipo de trabajo del Centro Javeriano de Formación Deportiva con base en los Informes de Ejecución Presupuestal de la Secretaría Distrital de Hacienda (2020).



apoyar la realización del Plan de Desarrollo Distrital en el cuatrienio se orientan a cinco problemáticas de Gobierno: 1) seguridad ciudadana y cultura del cuidado; 2) cultura ambiental para el cuidado del entorno; 3) movilidad sostenible y cooperación ciudadana; 4) construcción de confianza; 5) salud, comportamiento y cultura para el autocuidado y mutuo cuidado. Así mismo, con ocasión de la pandemia por la COVID-19, la Secretaría incorporó a sus procesos de planeación tres finalidades-líneas de impacto indicadas prioritariamente al Sector Cultura, Recreación y Deporte: 1) activación y reactivación económica y social del Sector; 2) sostenimiento humanitario de las poblaciones vulnerables que hacen parte del Sector; 3) construcción y/o adecuación de infraestructuras culturales que permitan la reactivación económica y social de la ciudad. Las finalidades-línea de impacto indicadas por la Alcaldía, debían contar con presupuesto prioritario para trece temas específicos, dentro

de los cuales se destacan el fortalecimiento de los estímulos, la atención a los agentes del sector en condición de vulnerabilidad, los distritos creativos (creación, desarrollo, consolidación), la cualificación de los agentes del Sector, y los procesos integrales de formación, entre otros.

Se resalta, en los mecanismos de información provistos por la Secretaría, el hecho de registrar con detalle el balance de los 11 proyectos pertenecientes a la vigencia 2016-2020 de la Alcaldía anterior, lo cual permite dar una mirada retrospectiva a la gestión del sector en la ciudad. Sin embargo, no es claro en los reportes e informes la forma en la cual la nueva administración articuló los proyectos anteriores con las nuevas metas y proyectos formulados para el período 2020-2024; a pesar de que tratan temas afines, tales como infraestructura, formación de agentes del sector, fomento para el desarrollo cultural, lectura y bibliotecas e interculturalidad entre los principales tópicos.

lectura y bibliotecas e interculturalidad entre los principales tópicos.

En cuanto a la articulación de la Secretaría con el Plan de Desarrollo Distrital “*Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI*”, se diseñaron 13 proyectos

de inversión que dan soporte a las 22 metas estratégicas establecidas. Dentro de estos grandes proyectos se destacan las acciones de contingencia y ajuste frente al impacto que tuvo la pandemia COVID-19 en el Sector. En la Tabla 1 se registran, a continuación, las consideradas relevantes:

Tabla 1.
Ajustes realizados por el COVID-19 en las metas, correspondientes a proyectos de inversión de la SCRyD.

Fuente: Elaborada por el equipo de trabajo del Centro Javeriano de Formación Deportiva con base en el Informe de Rendición de Cuentas de la SCRyD (2020).

N° proyecto de inversión	Acciones de contingencia y/o ajuste por COVID-19
7646 - Fortalecimiento a la gestión, la innovación tecnológica y la comunicación pública de la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte de Bogotá	Adopción de medidas de seguridad de las instalaciones, racionalización de trámites, flexibilidad de horarios laborales.
7648 - Fortalecimiento estratégico de la gestión cultural territorial, poblacional y de la participación incidente en Bogotá.	Fortalecimiento de los planes integrales de acciones afirmativas-PYAA y del Sistema Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio, incluyendo nuevos sectores no reconocidos como el circo, el hip hop, bandas de música marcial y otros géneros musicales emergentes.
7650 - Fortalecimiento de los procesos de fomento cultural para la gestión incluyente en Cultura para la vida cotidiana en Bogotá	Fortalecimiento en la gestión del conocimiento con respecto a la evaluación de los programas de omento con miras a dar alternativas para mejorar la participación de agentes del sector.
7879 - Fortalecimiento de la Cultura Ciudadana y su Institucionalidad en Bogotá.	Realización de actividades de medición y sondeo continuo con base en encuestas y estudios masivos; creación de un índice de riesgo epidemiológico; formulación de estrategias de información y pedagogía ciudadana para el fomento del cuidado frente a la pandemia.
7881 - Generación de desarrollo social y económico sostenible a través de las actividades culturales y creativas en Bogotá.	Diseño de ficha técnica sobre la caracterización de industrias culturales creativas, que permitirá evaluar los efectos del COVID-19 en los diversos actores del sector.

Adicionalmente, y siguiendo las indicaciones establecidas en diferentes decretos distritales para dar respuesta a la pandemia, la Secretaría destinó recursos por más de 6.000 millones de pesos para atender el “Sistema Bogotá solidaria en casa” y el “Sistema Distrital para la mitigación del impacto, fomento y reactivación económica de Bogotá”, encausando auxilios provenientes del Gobierno nacional a gestores culturales vulnerables. Así mismo, la Secretaría lideró la habilitación y reactivación económica de empresas del sector Cultural y Creativo, promovió campañas de lectura a través de las actividades “BIBLORED en mi casa”, “Asómate a tu ventana”, “Lecturas a los 1000 vientos”. A su vez, se ampliaron plazos y se flexibilizaron procedimientos para evitar la afectación de los participantes en el programa distrital de estímulos.

CULTURA

El Instituto Distrital de las Artes (IDARTES), entidad que desde 2013 lidera la gestión para el ejercicio efectivo de los derechos culturales de la ciudadanía, desarrolló un modelo integral de planeación que integra las dimensiones estratégicas (largo plazo), táctica (mediano plazo) y operativa (corto plazo), relacionada con el cumplimiento de las Metas del Plan Distrital de Desarrollo (PDD), incluyendo esta estructura en un sistema de información que permite su seguimiento en distintos niveles. El Plan Estratégico Institucional es un proceso articulado por 4 perspectivas, 19 objetivos estratégicos y 71 iniciativas estratégicas, las cuales se despliegan a través de las distintas metas del PDD y los correspondientes proyectos de inversión.

Tal como sucede con todas las entidades

adscritas a la SCRYD, el informe de gestión de IDARTES para el año 2020, distingue los avances y resultados en dos periodos diferenciales: el periodo 2016-2020 con corte al 31 de mayo de 2020 y, el periodo comprendido entre 1 de junio a 30 de septiembre del 2020.

En cuanto al aspecto presupuestal, los recursos asignados al Instituto Distrital de las Artes han tenido una tendencia al crecimiento entre los años 2018 al 2020, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda Distrital (2021). En el rubro de gastos de funcionamiento, se observa un incremento del 4% entre 2018 y 2019 y del 5,7% entre 2019 y 2020. En el rubro de inversiones, el incremento ha sido del 10,1 % entre 2018 y 2019, y del 1,1% entre 2019 y 2020. En este sentido, se reporta en el Informe de Gestión Institucional IDARTES (2020) que los ingresos se vieron reducidos drásticamente debido a las consecuencias de las cuarentenas, por el cierre de escenarios estratégicos como los teatros distritales y el planetario, entre otros.

Con respecto al primer periodo reportado, es decir al periodo de la administración entre 2016-2020, se destacan las cifras logradas en los siguientes temas: primera infancia, procesos de investigación, estímulos otorgados a agentes del sector, proyectos de apoyo organizaciones culturales, recreativas y deportivas, iniciativas de clúster, equipamientos culturales y recreativos, realización de actividades articuladas con grupos poblacionales y territorios, fortalecimiento del Sistema Integrado de Gestión y el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (SIGYMIPG). Es destacable que, a pesar de la cancelación de numerosos programas, actividades y convocatorias a raíz de la pandemia COVID-19, las metas de los proyectos del cuatrienio an-

terior fueran cumplidas satisfactoriamente por IDARTES en márgenes que alcanzan en la mayoría de los casos el 100%.

En cuanto al periodo comprendido entre julio y diciembre del año 2020, IDARTES alineó sus proyectos de inversión y acciones con la formulación del Plan de Desarrollo “Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del siglo XXI”. De los cinco propósitos de ciudad declarados en el PDD, IDARTES formuló un total de ocho programas y doce metas productos, asociadas con los diferentes proyectos de inversión. Tal como se aprecia en los diferentes indicadores, el segundo pico de la pandemia obstaculizó el cumplimiento de lo proyectado en cuanto a los indicadores de producto esperados para el periodo. Sin embargo, es destacable el traslado ágil en la realización de experiencias artísticas y procesos integrales de formación al entorno remoto y virtual. Existie-

ron avances en la formulación de estrategias para la transferencia de conocimiento para el fortalecimiento del arte, la formación de la participación en prácticas artísticas, culturales y patrimoniales en los territorios, así como en el fortalecimiento de los estímulos, apoyos concertados y alianzas estratégicas. En contraste, los resultados son negativos en metas importantes, tales como, el fortalecimiento de la cadena de valor de la economía cultural y creativa, la promoción de nuevos espacios para la valoración del libro, la generación de una estrategia de internacionalización y el mejoramiento de la infraestructura física. Todos ellos, afectados por las medidas de aislamiento y en general las circunstancias vividas en la ciudad a raíz de la pandemia COVID-19.

A continuación se registra, en la Tabla 2, un balance sobre los ajustes realizados por la COVID-19 en las metas, correspondientes a proyectos de inversión de IDARTES.

Tabla 2.
Ajustes realizados por el COVID en las metas, correspondientes a proyectos de inversión de IDARTES.

Meta de proyecto de inversión	Acciones de contingencia y/o ajuste por COVID-19
26.706 nuevos libros disponibles en la red capital de bibliotecas públicas - Bibliored y otros espacios públicos de lectura.	Ajuste de talleres presenciales a modalidad remota. Reorientación del plan de lectura pasando de entrega física a promoción virtual por medio del uso de herramientas TIC.
Realizar 90.000 atenciones a niños y niñas en el programa de atención integral a la primera infancia.	Ajuste a modalidad virtual bajo programa “Nidos en casa”
Realizar 37.854 atenciones a niños, niñas y adolescentes en el marco del programa jornada única y tiempo escolar durante el cuatrienio.	Adopción de modalidad virtual con la estrategia “Crea en Casa”.

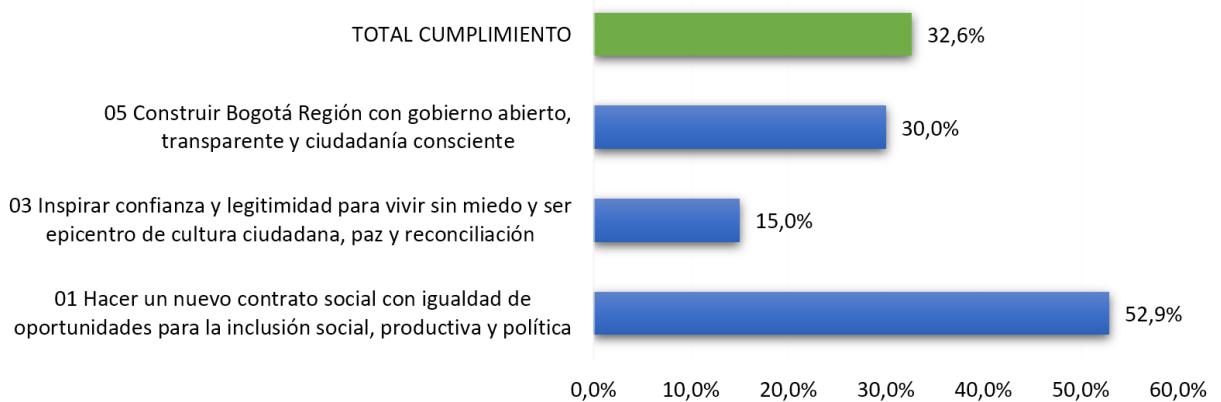
Fuente: Elaborada por el equipo de trabajo del Centro Javeriano de Formación Deportiva con base en el Informe de Gestión de IDARTES (2020).

Para el segundo semestre de 2020, IDARTES implementó proyectos y metas que le permitieron aportar al cumplimiento del PDD, suscribiéndose a tres propósitos a través de seis programas y un total de doce metas de producto con sus respectivos indicadores de medición. En el reporte presentado con fecha de corte septiembre de 2020, se

habían cumplido en promedio en un 32,6%, como puede observarse en la gráfica 2.

De este resultado se derivan acciones concretas también realizadas por IDARTES en algunos indicadores, para mitigar los efectos de la COVID-19 y dar seguimiento a los proyectos de la administración anterior (ver Tabla 3).

Gráfica 2.
Porcentaje de cumplimiento de metas de producto de la planeación de IDARTES con respecto al PDD (%).



Fuente: Elaborada por el equipo de trabajo del Centro Javeriano de Formación Deportiva con base en el Informe de Gestión de IDARTES (2020).

De este resultado se derivan acciones concretas también realizadas por IDARTES en algunos indicadores, para mitigar los efectos de la COVID-19 y dar seguimiento a los proyectos de la administración anterior (ver Tabla 3).

Tabla 3.
Acciones realizadas para algunos indicadores de la planeación de IDARTES.

Indicador	Acciones de contingencia y/o ajuste por COVID-19
Promover la atención de 20.000 beneficiarios de primera infancia a través de la realización de experiencias artísticas a favor de los derechos culturales.	Consolidación el programa NIDOS para la atención de niños y niñas con y sin conectividad, con la idea de que, mediante el arte, el juego y los lenguajes artísticos, se aporta en el bienestar emocional y físico de la primera infancia.
25.000 beneficiarios de procesos integrales de formación a lo largo de la vida con énfasis en el arte, la cultura y el patrimonio.	Se dio continuidad a la mayor parte de los colegios con los que se trabajó al inicio de la cuarentena por segundo pico y con grupos inicialmente atendidos, manteniendo las aulas virtuales y las estrategias de guías físicas y vía web.

Fuente: Elaborada por el equipo de trabajo del Centro Javeriano de Formación Deportiva con base en el Informe de Gestión de IDARTES (2020).

En cuanto a la gestión institucional, en varios proyectos de inversión se evidencian también ajustes realizados como consecuencia de la pandemia que se pueden observar en la Tabla 4.

Tabla 4.
Principales acciones de contingencia realizadas para proyectos de inversión de la planeación de IDARTES año 2020.

Fuente: Elaborada por el equipo de trabajo del Centro Javeriano de Formación Deportiva con base en el Informe de Gestión de IDARTES (2020).

Proyecto de inversión	Acciones de contingencia y/o ajuste por COVID-19
Proyecto de Inversión 1000 - Fomento a las prácticas artísticas en todas sus dimensiones. Programa Salas Concertadas.	Reestructuración del Programa Distrital de Salas Concertadas. Reuniones con agentes culturales.
Proyecto de Inversión 998 - Fortalecimiento de la gestión institucional, comunicaciones y servicio al ciudadano. Implementación de canales presenciales y virtuales para la atención al ciudadano.	Se realizaron ajustes importantes a los canales de comunicación con los ciudadanos, mediante la mejora de la página web, en cuanto a la interacción y facilidad de acceso de los visitantes.
Proyecto de Inversión 996 - Integración entre el arte, la cultura científica, la tecnología y la ciudad. Asistentes en actividades en torno a la divulgación de la cultura científica. Estrategia de comunicación Digital.	Videos pregrabados, podcasts semanales. creación de contenidos sobre temáticas de enfoque diferencial, ciencias del espacio e interculturalidad.
Proyecto de Inversión 1017 - Arte para la transformación social: Prácticas artísticas incluyentes, descentralizadas y al servicio de la comunidad. Realizar 450 actividades artísticas incluyentes y descentralizadas para la transformación social en las 20 localidades.	Replanteamiento y reprogramación las acciones proyectadas para el segundo trimestre del año, con estrategias institucionales tales como #IdartesSeMudaATuCasa.
Proyecto de Inversión 1017 - Arte para la transformación social: Prácticas artísticas incluyentes, descentralizadas y al servicio de la comunidad. Nuevos libros en formato digital e impreso.	Planes de promoción de lectura virtual, usando herramientas TIC, 71.738 libros en formato digital.
Proyecto de Inversión 993 - Experiencias artísticas para la primera infancia. Circulación y apropiación de contenidos.	Equipo de Circulación, equipos de Artistas Comunitarios, ajustes a sus propuestas como resultado de la adaptación a la nueva realidad de trabajo virtual.
Proyecto de Inversión 982 - Formación artística en la escuela y la ciudad. Atenciones en procesos de formación artística.	Guías y modelo virtual.

Plan de Desarrollo “Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del siglo XXI a 30 de septiembre de 2020	
Proyecto de Inversión - 7617 Aportes al desarrollo integral a través de las artes para la primera infancia en Bogotá D.C.	Encuentros virtuales entre tres artistas comunitarios y grupos de 10 niños, niñas y familiares.
Proyecto de Inversión - 7617 Aportes al desarrollo integral a través de las artes para la primera infancia en Bogotá D.C. Circulación de experiencias y obras artísticas.	Se desarrollaron actividades como En-cuentados y En-cantados, diseñadas para familias con baja conectividad a internet, utilizando otros medios de comunicación (llamadas telefónicas).
Proyecto de Inversión - 7619 Fortalecimiento de procesos integrales de formación artística a lo largo de la vida. Bogotá D.C. Centros Locales de Formación.	IDARTES mantuvo 19 de los Centros de formación Artística CREA, buscando con ello estar preparados para un eventual retorno gradual a las actividades presenciales.

Vale la pena resaltar en la gestión de IDARTES, el adecuado cumplimiento que tuvo con respecto a los diferentes proyectos planeados para el año 2020. Así mismo, el conjunto variado e innovador de estrategias y acciones de contingencia que se tomaron oportunamente en múltiples programas y actividades para responder a las exigentes condiciones que vivió la ciudad y sus comunidades con ocasión de la pandemia por la COVID-19. No obstante, lo anterior, y las medidas tomadas por la Alcaldía e IDARTES para afectar lo menos posible a los diferentes partícipes de la oferta cultural y creativa, ésta afronta una crisis profunda causada por la pandemia. Muchos artistas y gestores culturales han perdido sus fuentes de sustento regular, así como la estructura de formación del sector, que incluye academias y centros de iniciación y desarrollo artístico han cerrado sus puertas parcial o definitivamente.

Los espectáculos fueron suspendidos y las agendas cerradas indefinidamente. A pesar del esfuerzo hecho por IDARTES por mantener sus proyectos de inversión, la cobertura de sus programas y el sostenimiento de los estímulos en 2020 es claro que estos no llegaron a la base masiva de los creadores. La Alcaldía, de la mano del gobierno nacional y en conjunto con otros sectores privados de la ciudad, tendrán que hacer un esfuerzo para reactivar integralmente la cadena de valor de la economía cultural y creativa de Bogotá.

RECREACIÓN

La recreación es un elemento importante para el desarrollo integral del ser humano que contribuye a su felicidad, su importancia también se evidencia con el hecho de que es un derecho consagrado en la Constitución Nacional³. Es destacable la inversión y los es-

³Constitución Política de Colombia. 1991.

Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

Artículo 52. El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano. El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social. Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.

Artículo 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país.

fuerzas que realiza la ciudad para ofrecer espacios y procesos asociados a la recreación. “La posibilidad de la recreación es la ampliación de los límites sociales durante el tiempo liberado, la opción de sensación y resignificación de los sentidos de trascendencia y felicidad del individuo” (Carreño, 2006, citado en Díaz, 2020).

En este aspecto, a medida que se iban desarrollando las condiciones generadas por la pandemia al inicio del año 2020, muchas de las actividades en la ciudad debieron detenerse. Con el paso del tiempo y teniendo en cuenta que las restricciones se iban flexibilizando y las posibilidades de salir del confinamiento permitieron aprovechar las opciones públicas que ofrece la ciudad, se autorizó para el día 27 de abril la práctica de actividades recreativas por máximo 1 hora como caminar, correr, montar bicicleta en el horario de 5:00 am a 8:00 am.

Aunque se generaron cierres completos de algunas localidades, posteriormente y de manera gradual se fueron ampliando los horarios y las posibilidades de estar por más tiempo fuera de los hogares con la finalización de las medidas del aislamiento preventivo obligatorio, acción tomada el día 30 de agosto, permitiendo así aprovechar la oferta que brinda la ciudad para las actividades recreativas; esto, desde luego, uniendo los esfuerzos por el mantenimiento y cuidado de los escenarios⁴. Las medidas tomadas por la Alcaldía ayudaron en gran parte a la reactivación total de la Ciclovía con sus 127.7 km y la apertura de 65 parques distritales, aunque con una capacidad de aforo reducida del 35%, cumpliendo con todos los protocolos de bioseguridad.

A corte del 20 de septiembre de 2020, y

según datos suministrados por el Instituto Distrital de Recreación y Deportes (IDRD), 2.716.120 personas habían tomado parte en actividades de recreación masiva. Específicamente a los parques de la ciudad administrados por el IDRD, asistieron 569.000 usuarios, al ascenso al Santuario de Monserrate 3.360 personas, a la Ciclovía 2.143.760 usuarios, de los cuales, 714.374 fueron mujeres y 1.429.386 hombres. Estas cifras mantuvieron su comportamiento durante el resto del año.

De igual manera, el retorno gradual permitió también la apertura desde el 3 de octubre, de Parques de atracciones privados, tales como Salitre Mágico y Mundo Aventura, permitiendo un espacio adicional para el encuentro y la recreación de los ciudadanos.

La oferta de actividades recreativas encontró un espacio para diversificarse con las actividades remotas, situación derivada de la imposibilidad de realizar reuniones masivas o con aforos reducidos. Según el informe de Rendición de Cuentas del IDRD para el año 2020, el Instituto realizó actividades abiertas a todo público a través del canal de Facebook. Así mismo, actividades específicas a través de canales remotos como Google Meet o Zoom, beneficiando a 378.006 personas. Es de resaltar que las actividades remotas permiten abrir espacios diferentes a los acostumbrados y diversificar la oferta; permitiendo la participación de las personas desde sus hogares de manera asincrónica. Desde el IDRD, tal como se muestra en la figura 1, se promovieron este tipo de actividades a través de la plataforma de Facebook, iniciando la oferta en mes de abril y manteniéndola incluso hasta la actualidad, algunas de las actividades ofertadas son: Re-

etapas del proceso de creación de la identidad nacional. La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país.

⁴Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024 “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”. Documento anexo: Metas de los Programas Generales. 2020.

creovía para la persona mayor (113 videos), Recreovía para niños y niñas (49 videos), Caminatas virtuales (63 videos) y, Escuela de la Bicicleta (40 videos), actividades que, de acuerdo a los datos proporcionados por el IDRDR, promedian más de 3.000 reproducciones.

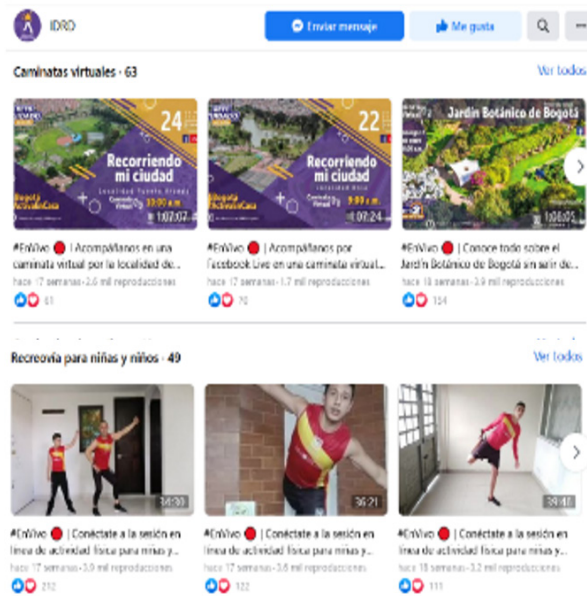
edades, etc., evitando identificar el impacto de la acción en términos de cobertura, real, equidad, o diversidad. También debe tenerse en cuenta que el desarrollo de las competencias necesarias para el manejo de plataformas digitales, sobre todo en adulto mayor, no está evidenciada en la ciudad, tampoco se muestran procesos de alfabetización digital con este grupo poblacional o estrategias para que más personas puedan aprovechar la oferta digital.

Teniendo en cuenta el seguimiento a los procesos desarrollados en recreación en el marco del Plan de Desarrollo Distrital 2016-2020 “Bogotá Mejor Para Todos”, se evidencia que se permitió la continuidad de varias acciones; sin embargo, no es claro, porque no se dio continuidad a programas como Recreación Incluyente y Recreación Comunitaria que, al parecer, estaban institucionalizados y tenían indicadores de un impacto positivo de acuerdo al Informe de Rendición de Cuentas del IDRDR (2020), ver gráfica 3.

Manteniendo las condiciones de bioseguridad, se programó un evento tradicional en la ciudad: la Ciclovía nocturna que permite tener un espacio tradicional de recreación y encuentro dentro de la ciudad; para este propósito se habilitaron 98.4 kilómetros de vías principales con un horario de 6:00 p.m. a 12 a.m., manteniendo así la vigencia de este evento tan reconocido en la ciudad.

Adicionalmente, se destaca la inauguración del Centro Deportivo, Recreativo y Cultural - CDRC (anteriores Centro de Felicidad - CFES en la Alcaldía 2016-2020) en el Parque Metropolitano El Tunal, un nuevo modelo de parques que permiten tener un espacio que genera nuevas dinámicas de encuentro y recreación.

Figura 1.
Actividades ofrecidas por el IDRDR a través de su Fan Page Oficial.

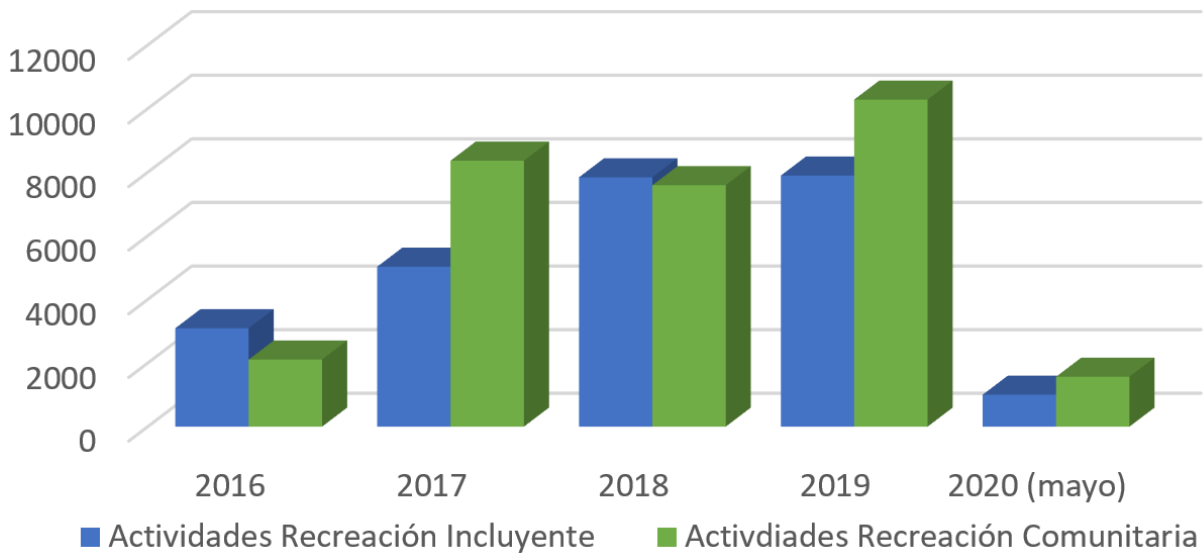


Fuente: Tomada de Fan Page Oficial IDRDR, <https://www.facebook.com/IDRDRBogota>.

Es necesario tener en cuenta varios elementos al analizar las actividades recreativas remotas. Por una parte, la posibilidad de conectividad en la ciudad aún no es total, la cobertura por fibra óptica tan solo llega al 80% (Ojeda, 2021), lo que no garantiza que estas actividades remotas lleguen a toda la población, acentuando las condiciones de desigualdad que existen en la ciudad. Por otro lado, los indicadores de reproducciones no necesariamente presentan personas diferentes atendidas, pues un usuario puede ingresar en múltiples ocasiones a una sesión arrojando baja fiabilidad en los datos. Por ello, es casi imposible discriminar la población atendida en cuanto a: localidad, género,

Gráfica No. 3.
Actividades recreativas desarrolladas en el marco del Plan de Desarrollo Distrital 2016 - 2020 "Bogotá Mejor Para Todos"

Fuente: Elaborada por el equipo de trabajo del Centro Javeriano de Formación Deportiva con base en el Informe de Rendición de Cuentas del IDRD (2020).



DEPORTE

Con base en el proyecto "Torneos en la jugada por Bogotá" del IDRD, el deporte se manifiesta como un principal actor en la reactivación económica. El deporte en Bogotá se subdivide por centros de desarrollo en diferentes especialidades, los cuales pretenden ser fortalecidos en las distintas localidades de la capital.

Los hallazgos encontrados en el rastreo documental, indagaciones y entrevistas para la realización de este informe, muestran como antecedente a la gestión del año 2020, que Bogotá en 2019 hizo una significativa inversión económica con un aumento en el presupuesto para deporte de rendimiento del 86,8% frente al año 2018 esperando ocupar el primer lugar a nivel nacional. Sin embargo, ocupó el tercer lugar con una diferencia de más de 60 medallas con respecto al campeón, comparado con el segundo lugar obtenido en 2015; edición en la cual hubo solo 3 medallas de diferencia con el primer lugar. A los deficientes resultados en los Juegos Nacionales se sumó el segundo lu-

gar que ocupó la delegación de la ciudad en los Juegos Paranales 2019; un retroceso significativo teniendo en cuenta que Bogotá había sido campeón tradicionalmente en todas las ediciones anteriores de ese evento.

En Bogotá, con una población de más de 7 millones de personas, el número promedio de deportistas de rendimiento que son apoyados por el Instituto en los últimos 5 años ha sido de 1.800 personas como se muestra en la tabla 5, siendo esta una cantidad que podría aumentarse si los procesos de formación y perfeccionamiento deportivo cumplen su función para incrementar la base de la pirámide y así lograr llegar al denominado alto rendimiento deportivo.

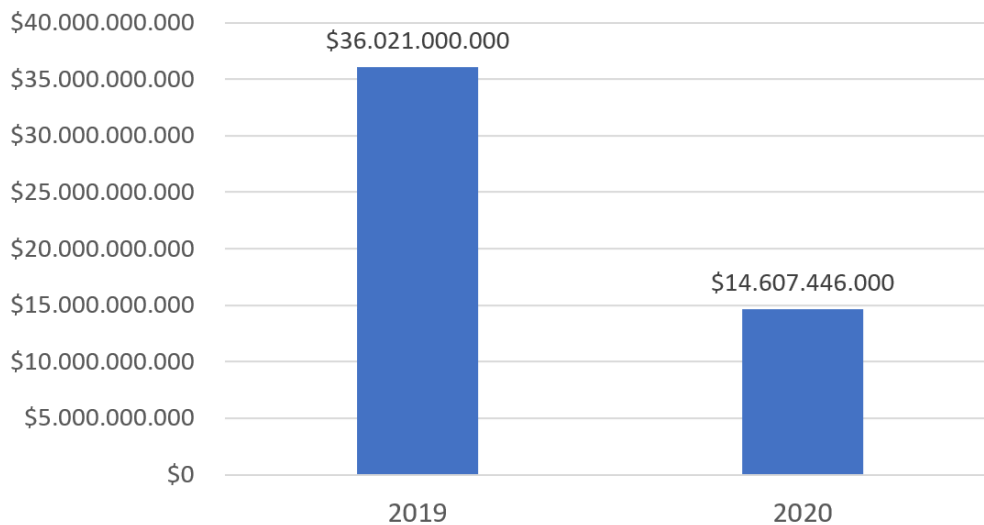
En el año 2019 y 2020, la cantidad de deportistas apoyados era muy similar, sin embargo, el recurso destinado para apoyar su manutención disminuyó en un 59,01% aproximadamente, según lo muestra la Tabla 5 y la gráfica 4. Esta reducción afectó las necesidades básicas de los deportistas y su calidad de vida, lo cual se puede reflejar en una baja en el rendimiento y resultados deficientes a corto plazo.

Tabla 5.
Datos de deportistas de rendimiento beneficiados con estímulos económicos

Deportistas de rendimiento beneficiados con estímulos económicos						
Sector	2016	2017	2018	2019	2020	Promedio
Convencional	1806	1114	1080	1413	1559	1394
Paralímpico	367	339	425	506	395	406
Número de personas	2173	1453	1505	1919	1954	1800

Fuente: Elaborada por el equipo de trabajo del Centro Javeriano de Formación Deportiva con base en el Informe de Rendición de Cuentas del IDRD (2020).

Gráfica No. 4.
Promedio del presupuesto asignado por cada deportista apoyado por el IDRD.



Fuente: Elaborada por el equipo de trabajo del Centro Javeriano de Formación Deportiva con base en el Informe de Rendición de Cuentas del IDRD (2020).

Los resultados negativos evidenciaron problemas estructurales que han sido permanentes en el sistema deportivo de la ciudad desde hace décadas. Entre los principales, la falta de articulación entre los diferentes actores, procesos e instancias públicas y privadas a cargo del deporte en Bogotá, lo cual trae como consecuencia una brecha significativa entre las etapas de iniciación-formación deportiva, talento y reserva y, el rendimiento, representado en la participación en ligas y clubes. Es evidente en todo el sistema, la falta de procesos técnicos y metodo-

lógicos, así como la falta de sinergias con las diferentes escuelas deportivas, clubes, cajas de compensación y otras instancias que alimentan la base de la pirámide de rendimiento. De otra parte, no existe información consistente y confiable sobre el estado actual de las más de 44 ligas deportivas en Bogotá, con lo cual, es prácticamente imposible orientar programas transversales y gestionar recursos efectivamente de manera que lleguen a la base de los deportistas. Salvo contadas excepciones, es también estructural la falta de desarrollo de los clubes que conforman las

ligas, sus dificultades en cuanto al acceso a escenarios de práctica adecuados, su informalidad administrativa y la baja calidad de los profesionales de deporte a cargo de los procesos de preparación.

El fenómeno descrito anteriormente significó una reorientación de los recursos asignados al deporte para 2020. El IDRDR se propuso desarrollar un sistema deportivo más articulado y eficiente. Para tal fin diseñó el proyecto de inversión 7850: “Implementación de una estrategia para el desarrollo deportivo y competitivo de Bogotá”, el cual se concentró en fortalecer el proceso de rendimiento de los atletas bogotanos en cuanto a su proyecto de vida y a cualificar su proceso de entrenamiento deportivo para llevarlo a los altos logros (resultados mundiales y olímpicos).

La base del desarrollo deportivo de una ciudad es sin duda la promoción del deporte infantil y escolar. Sobre este tema, según el Informe de Rendición de Cuentas del IDRDR (2020), para el mes de septiembre se había cumplido el 85,48% de lo proyectado en el Programa Jornada Escolar Complementaria (JEC), realizando 566.000 sesiones de clase en los 35 centros de interés. La encuesta de valoración del programa afirma que el 82% de los encuestados están motivados y el 95%, consideran que la participación les aporta en su proceso de aprendizaje.

El programa JEC ha tenido un impacto social muy positivo con las comunidades más vulnerables, apoyando procesos de formación deportiva, el buen uso de tiempo libre, la formación en valores y brindando espacios seguros dentro de sus comunidades. Es clara su valoración en las familias y comunidades;

sin embargo, presenta algunas debilidades. Por parte de la Secretaría de Educación del Distrito y los Colegios Distritales, a pesar de que se mantiene información precisa dentro de los planes curriculares en educación física, con respecto al avance en cuanto al cumplimiento de los objetivos formativos en la gran mayoría de instituciones, en algunas ocasiones la relación Colegio-IDRDR no es fluida, produciéndose fracturas dentro del proceso; en cuanto al IDRDR, algunas fuentes consultadas y con experiencia directa en diferentes roles dentro del Programa, describen que el IDRDR, organismo responsable de la operación del Programa, tiene un rol eminentemente operativo, interesándose únicamente en los datos bio estadísticos y de asistencia de los participantes, dejando de lado el inmenso potencial que significan miles de niños como base del talento y la reserva deportiva provenientes de toda la ciudad. De otra parte, el Programa JEC afronta otros problemas en relación con el talento humano debido a la falta de rigor en la formación y desempeño del personal a cargo junto con algunas presiones políticas provenientes de las juntas de administración locales líderes comunitarios, ediles y concejales para la contratación de determinadas personas no idóneas.

Con relación al deporte escolar, entre octubre y diciembre del 2020, periodo que presentó dinámicas de alternancia a causa de la COVID-19, contó con una participación de 977 personas escolares de acuerdo con la información suministrada por el IDRDR (2021). El IDRDR brinda prioridad, como es natural, al deporte de las instituciones públicas escolares, dejando de lado otras organizaciones deportivas de carácter privado que podrían estar articuladas entre sí para beneficio del

deporte formativo en la ciudad. Algunos ejemplos directos son la Asociación Unión de Colegios Internacionales (UNCOLI) que cuenta con 27 colegios con 13.000 deportistas al año en 7 modalidades deportivas según reportes del año 2018, la Asociación Colombiana de Educación Privada (ASOCOLDEP) quien integra 52 colegios privados con participación en competencias deportivas y culturales y, la Unión de Colegios Bilingües (UCB), organización en la que participan 14 colegios en 5 modalidades deportivas, así mismo asociaciones de colegios de otra índole como se muestra en la Tabla 6.

Basados en los datos obtenidos del Boletín Técnico de Educación Formal (EDUC) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en Colombia se matricularon en 2019 9.916.546 alumnos. Bogotá es la región con la mayor cantidad de niños y niñas matriculados con 13,2% que equivalen a 1.308.333. Bajo este panorama, es importante buscar la articulación de todas las instituciones de educación escolar con el IDR, con el fin de establecer proyectos y programas que permitan el desarrollo deportivo estructurado y articulado desde las diferentes iniciativas con las que la ciudad cuenta.

En el contexto de educación universitaria, Bogotá cuenta con una población estudiantil

mayor a 1.000.000 estudiantes matriculados, lo cual representa un grupo poblacional estratégico para el desarrollo del deporte en la ciudad, y abre la posibilidad también de contribuir a procesos formativos y de bienestar a través de planes y acciones que pueden ser implementadas desde la SCRyD por medio del IDR. Sin embargo, desde ese organismo, no se hace seguimiento a la participación de deportistas universitarios en procesos deportivos en las Instituciones de Educación Superior (IES). Según la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), el deporte universitario cuenta en Bogotá con la participación regular de 30 Instituciones de Educación Superior en 18 deportes, con 4.118 deportistas y 188 entrenadores registrados a fecha de febrero de 2020. A estas cifras de deportistas que representan a las universidades en torneos a nivel local, se pueden sumar las personas que participan del deporte a nivel intramural (equipos y torneos internos) en las diferentes IES que corresponde a más de 21.000 estudiantes de acuerdo con ASCUN, nodo Bogotá (ver Tabla 7).

Al igual que lo que sucede en el deporte formativo escolar, el deporte universitario distrital está desconectado del sistema deportivo de la ciudad y de absolutamente todos los proyectos y programas liderados por el IDR. Es notoria la debilidad de este sis-

Tabla 6.
Deporte escolar
en asociaciones
privadas

Asociación	Número de Colegios	Número de Disciplinas deportivas
UNCOLI	27	7
ASOCOLDEP	52	4
UCB	14	5
Total	93	No aplica

Fuente: Elaborada por el equipo de trabajo del Centro Javeriano de Formación Deportiva con base en información extraída de las páginas oficiales de cada asociación con fecha de 2020.

Tabla 7.
Información de deportistas que representan universidades en ASCUN Deportes Bogotá.

Institución de Educación superior	Deportes	Deportistas Hombres	Deportistas Mujeres	Número de Entrenadores
30	18	2.438	1.635	188
Total		4.073		188

Fuente: Elaborada por el equipo de trabajo del Centro Javeriano de Formación Deportiva con base en información extraída de la plataforma HERCULES 2020.

tema, quien tuvo un grave impacto en 2020 debido a la pandemia, pues se redujo el número de clubes activos, así mismo el número de deportistas que practican regularmente en la ciudad.

En relación con el deporte local, el Programa “Escuelas de mi barrio” proyectó en 2020 impactar a más de 20.000 personas. A causa de la pandemia el impacto no fue mayor del 10% y, por tal razón, el Programa fue dado de baja hasta su reactivación en el mes de noviembre. Adicionalmente, de acuerdo con el Informe de Rendición de Cuentas del IDRD (2020), se realizaron en el año cuatro “Torneos Interbarrios” en las siguientes disciplinas deportivas: Baloncesto 3x3 mixto; Fútbol 8 mixto; Voleibol 4x4 mixto y Fútbol Sala 5x5 mixto. Sin embargo, no es clara la articulación de estos eventos con el sistema de clubes y ligas, pues no se encuentran indicadores que establezcan la cobertura y participación general, así como la información precisa y específica sobre la cantidad de participantes, equipos y/o localidades que más aprovechan este tipo de programas.

En general, no se encuentran en los diferentes mecanismos de información del IDRD, variables que puedan medir desde una perspectiva cualitativa aquellos aspectos deportivos, sociales, psicológicos, y culturales afines con los procesos de formación y promoción deportiva en los diferentes ni-

veles y grupos objetivos dentro de la multiplicidad de proyectos y programas a cargo de dicha institución. Por ello, el IDRD inició en el segundo semestre del 2020 un rastreo documental cuantitativo y cualitativo acerca de la participación de deportistas en todas las fases de aprendizaje y desarrollo, con el fin de estructurar metodológicamente su funcionamiento con bases visibles y tangibles, proceso que pretenden se desarrolle en el periodo 2020-2024.

La coyuntura presentada a causa de la COVID-19, permitió generar nuevas estrategias de masificación de los deportes. Según el IDRD, se han creado nuevas rutas para el fomento de la práctica deportiva, rutas en donde se incluyen deportistas desde la primera etapa de iniciación hasta el alto rendimiento, abarcando los clubes y ligas. Lo anterior estará soportado en un programa de estímulos que iniciará en el año 2021 y contará con la colaboración de la Caja de Compensación Familiar Compensar.

ACTIVIDAD FÍSICA

Se ha comprobado que la actividad física regular ayuda a prevenir y tratar las enfermedades no transmisibles (ENT) como las cardiopatías, los accidentes cerebrovasculares, la diabetes y el cáncer de mama y de colon, también ayuda a prevenir la hipertensión, el sobrepeso y la obesidad, y puede

mejorar la salud mental, la calidad de vida y el bienestar. Además de los múltiples beneficios para la salud que entraña la actividad física, las sociedades más activas pueden generar otros beneficios, como un menor uso de combustibles fósiles, un aire más limpio y carreteras menos congestionadas y más seguras. Estos resultados están interrelacionados con el logro de los objetivos comunes, las prioridades políticas y la ambición de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (WHO, 2018).

La actividad física, por ser un comportamiento presente en las diferentes dimensiones de la existencia humana, debe ser considerada fundamental para la calidad de vida en todos los grupos etarios. La alta prevalencia de inactividad física tiene consecuencias para la salud individual y colectiva, con un impacto económico y social significativo. Para que todo el potencial de la práctica de actividad física sea alcanzado, su promoción combinada con la propuesta para reducir el comportamiento sedentario puede verse como un desafío para todos, especialmente en tiempos de reducidas oportunidades de práctica, como en la actual pandemia de COVID -19. Los determinantes sociales de la salud y la calidad de vida nunca necesitaron ser enfrentados de manera tan amplia y urgente, con especial énfasis en otro factor fundamental en las relaciones humanas y en la lucha contra la desigualdad y la intolerancia: la solidaridad entre personas, comunidades, ciudades y naciones (CELAFICS, 2020).

El costo mundial de la inactividad física se estima en INT\$ 54.000 millones anuales en atención médica directa, en el 2013, a los que se les suman otros INT\$ 14.000 millones adicionales atribuibles a la pérdida de

productividad. La inactividad representa entre el 1% y el 3% de los costos nacionales de atención médica, aunque se trata de cifras que no incluyen los costos asociados con las afecciones de salud mental y musculoesqueléticas.

En el 2013, la Asamblea Mundial de la Salud, aprobó un plan de acción global para la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles y acordó un conjunto de nueve metas mundiales de aplicación voluntaria, que incluyen una reducción del 25% de la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles y una reducción relativa del 10% de la prevalencia de actividad física insuficiente para el 2025. A nivel mundial, 1 de cada 4 adultos y 3 de cada 4 adolescentes (de 11 a 17 años) no siguen actualmente las recomendaciones mundiales relativas a la actividad física establecidas por la OMS. A medida que aumenta el desarrollo económico de los países, aumenta la inactividad. Hay países en que los niveles de inactividad pueden llegar al 70%, debido a los cambios en los patrones de transporte, al mayor uso de la tecnología y a la urbanización (WHO, 2018).

A nivel mundial, según la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), alrededor del 23% de los adultos de 18 años o más no eran lo suficientemente activos en 2010 (hombres 20% y mujeres 27%). En 22 países de Latinoamérica con datos, en promedio, el 35% de la población adulta no realiza suficiente actividad física. La tasa supera el 40% en varios países como Argentina, Colombia, Surinam, Brasil, Barbados, Costa Rica y Bahamas. Por otro lado, Dominica y Uruguay tienen las tasas más bajas, por debajo del 23%. En línea con las

tendencias mundiales, las mujeres tienden a realizar menos actividad física. Más del 42% de todas las mujeres adultas no realizan suficiente ejercicio en seis países de la región, con un promedio regional del 42% (OCDE, 2020). Entre los hombres, este promedio alcanza el 30% de la actividad física insuficiente como se muestra en la gráfica 5.

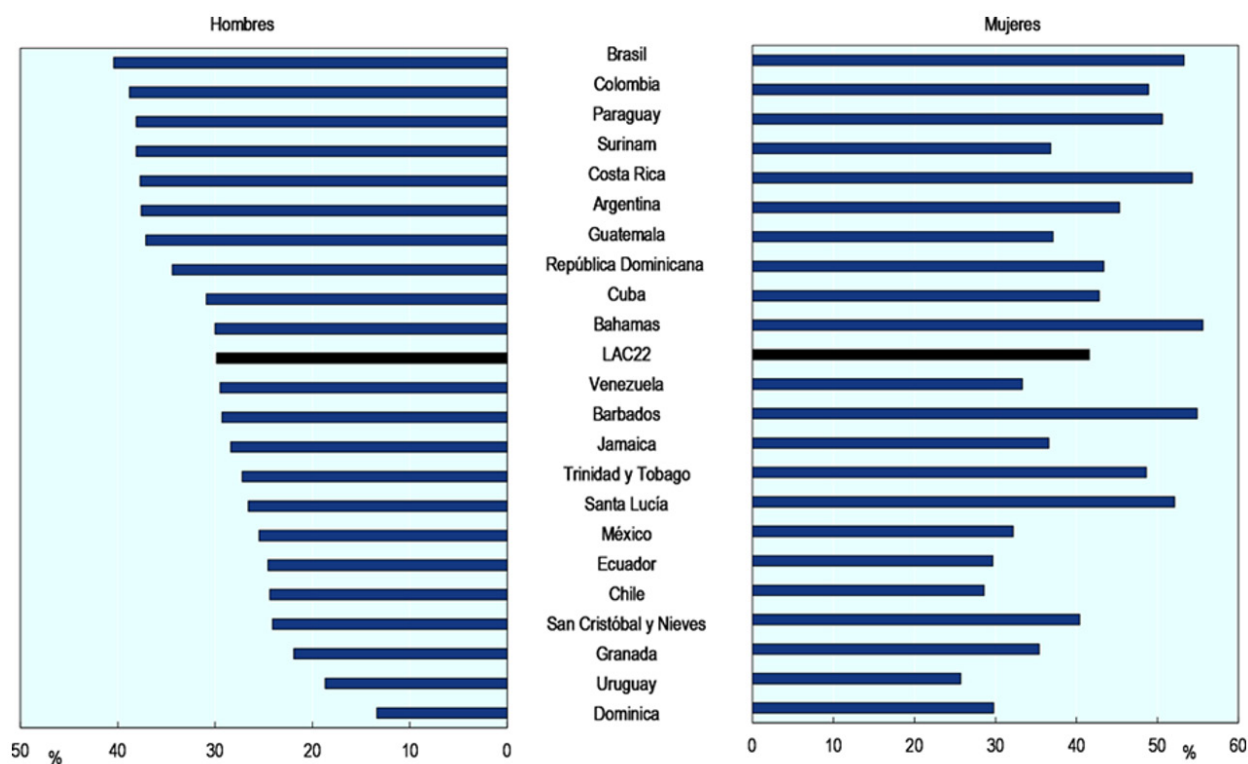
Según la ENSIN (2015), en Colombia, el cumplimiento de las recomendaciones tiene

una prevalencia más alta en niños de 6 a 12 años, con un 31,1% mientras que los adolescentes de 13 a 17 cuentan con un 13,4% y los adultos con un 22,5%, (ver Tabla 8).

En la Encuesta Bienal de Cultura (EBC) de 2019, se realiza una aproximación al comportamiento activo ya que intenta medir patrones relacionados con la práctica de actividad física, indagando sobre diferentes

Gráfica 5.
Prevalencia de actividad física insuficiente en adultos mayores de 18 años – 2016

Fuente: Tomado de OCDE, 2020.



EDAD	PREVALENCIA
6 a 12 años	31,1
13 a 17 años	13,4
18 a 64 años	22,5

Tabla 8.
Prevalencia de cumplimiento con las recomendaciones de actividad física por concentración de población e índice de riqueza en Colombia según la ENSIN 2015

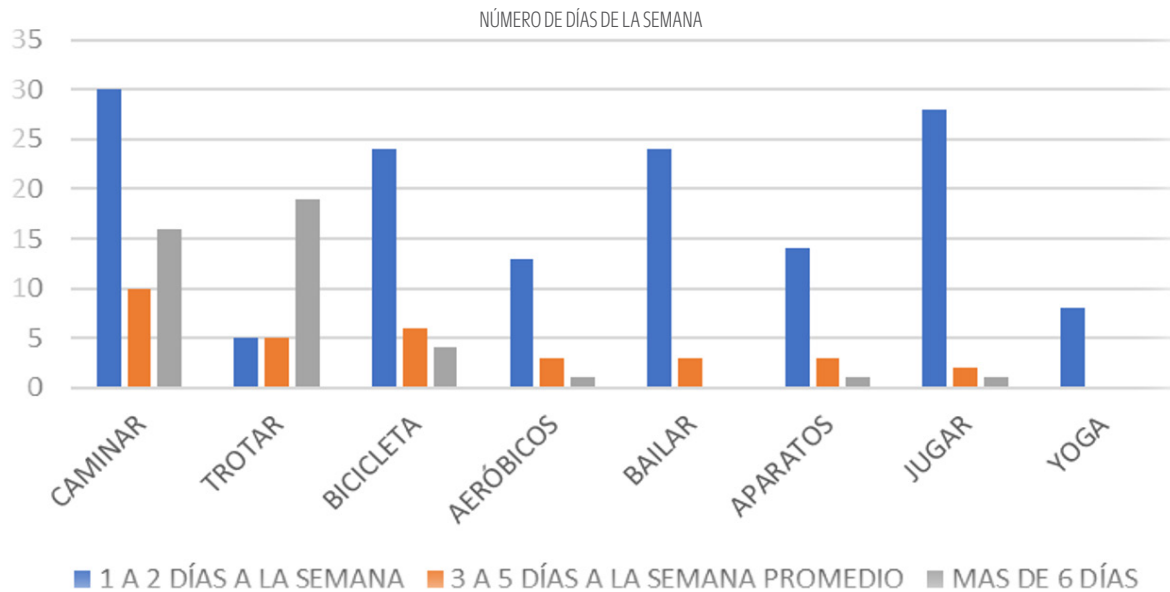
Fuente: Elaborada por el equipo de trabajo del Centro Javeriano de Formación Deportiva con base en información extraída de la ENSIN 2015.

manifestaciones como caminar, trotar, montar bicicleta, bailar, practicar aeróbicos, usar aparatos (equipos), jugar o hacer yoga. Sin embargo, esta indagación no permite establecer con precisión los niveles de actividad física y el cumplimiento de las recomendaciones mínimas sugeridas por la OMS. La EBC afirma que, en relación con días a la semana,

los bogotanos practican en mayor medida la actividad relacionada con trotar seguido por las caminatas. Con respecto a la duración de la actividad física, medida en tiempo, la actividad más frecuente realizada por más de dos horas es caminar y montar en bicicleta como se muestra en las gráficas 6 y 7.

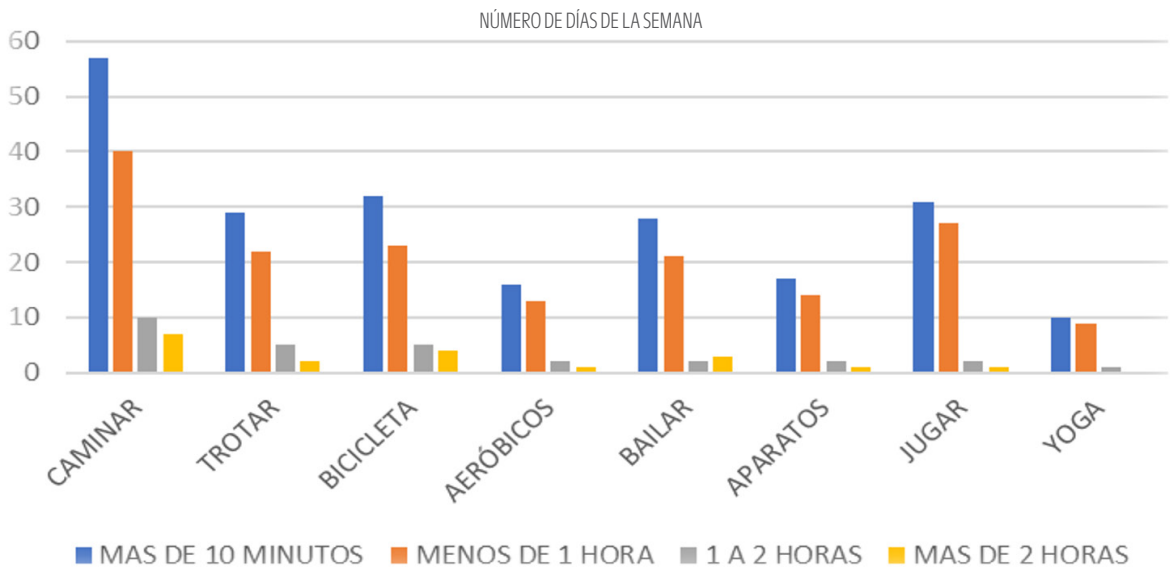
Gráfica No. 6.
Días a la semana destinado a práctica de actividad física según Encuesta Bienal 2019.

Fuente: Elaborado por el equipo del Centro Javeriano de Formación Deportiva a partir de datos de la Encuesta Bienal de Culturas-EBC (2019).



Gráfica No. 7.
Tiempo destinado a práctica de actividad física según Encuesta Bienal 2019.

Fuente: Elaborado por el equipo del Centro Javeriano de Formación Deportiva a partir de datos de la Encuesta Bienal de Culturas-EBC (2019).



Según la Encuesta Multipropósito del DANE (2017), el (18,3 %) de las personas de 10 años o más de la cabecera de Bogotá, practicaron deporte o realizaron actividad física 3 o más veces por semana en los últimos 30 días (DANE, 2018). Por tal razón, el Distrito planteó en la meta PDD 135, “Aumentar a 48% el porcentaje de personas que realizan actividad física en Bogotá”. Para la vigencia 2020 la programación de esta meta es de 47,67 % que corresponde al porcentaje de personas que realizan actividad física y que es la línea base establecida de acuerdo con los resultados obtenidos en la encuesta multipropósito de Bogotá de la vigencia 2017 (ver gráfica 8).

Esta meta se estableció en el Proyecto 7852 del IDRD: Construcción de comunidades activas y saludables en Bogotá, cuyo objetivo es aumentar los niveles de actividad física de los habitantes de Bogotá planteando como estrategias:

- Incrementar la oferta de prácticas deportivas y de actividad física para la ciudadanía de acuerdo con la población y sus necesidades.
- Incentivar el uso de la bicicleta para promover en el distrito capital nuevas conductas y hábitos de vida saludable.
- Incentivar la apropiación de la actividad física como un instrumento cotidiano para la salud física y mental.
- Diseñar e implementar una estrategia de medición sobre las acciones de actividad física y los impactos en cuanto a la salud física y mental.

Dentro de este proyecto no existe una con-

Gráfica No. 8.
Distribución porcentual de personas que realizaron actividad física en los últimos 30 años.

Localidad área urbana	3 o más veces por semana %	1 a 2 veces por semana %	Menos de una vez a la semana %	No practicó deporte ni tuvo actividad física %
Total Bogotá cabecera	18,3	21,7	10,4	49,6
Usaquén	31,8	25,2	7,3	35,7
Chapinero	32,3	29,0	8,2	30,6
Santafé	15,2	22,8	14,5	47,4
San Cristóbal	10,5	20,1	13,6	55,8
Usme	10,4	19,3	12,9	57,4
Tunjuelito	15,9	24,3	9,8	49,9
Bosa	12,9	20,0	11,7	55,4
Kennedy	15,9	18,0	10,5	55,6
Fontibón	18,8	21,8	12,3	47,2
Engativá	20,0	22,2	8,0	49,8
Suba	23,8	23,0	8,4	44,8
Barrios Unidos	24,1	26,9	11,5	37,5
Teusaquillo	32,7	26,0	7,7	33,5
Los Mártires	16,4	17,5	16,1	50,0
Antonio Nariño	15,7	22,8	15,5	46,0
Puente Aranda	18,3	21,2	12,3	48,2
La Candelaria	24,8	19,2	10,8	45,3
Rafael Uribe Uribe	11,4	20,0	8,2	60,3
Ciudad Bolívar	11,6	22,3	12,1	54,0

Fuente: DANE, EM

Fuente: DANE, Encuesta Multipropósito (2017). Distribución porcentual de personas de 10 años o más, por veces a la semana que en los últimos 30 días practicaron deporte o realizaron actividad física durante 30 minutos continuos o más. Bogotá cabecera – localidad urbana Año 2017.

ceptualización sobre lo que significa “niveles de actividad física”, dado que la medición y evaluación del proyecto se encuentran trazadas en términos de participaciones y número de actividades como se muestra en la Tabla 9. Lo anterior trae como consecuencia posibles imprecisiones a nivel de comparabilidad y monitoreo.

De acuerdo con el Informe de Rendición de Cuentas (2020), el IDRDR ha mantenido su objetivo de aumentar los niveles de actividad física para los ciudadanos Bogotanos, con lo cual se pretende aumentar la prevención de enfermedades no transmisibles, asociadas con el comportamiento sedentario. Atendiendo las condiciones establecidas por la llegada de la COVID-19 el IDRDR, trazó es-

trategias para abordar los retos del momento y así mismo, buscó transformaciones de las mismas para la atención ciudadana, cumpliendo las normas de cuidado establecidas por el gobierno distrital, desde la restricción total de movilidad, hasta la reapertura de espacios de esparcimiento ciudadano. Es así como en el Informe de Rendición de Cuentas (2020), se reportan más de 8 millones de reproducciones de las clases dirigidas de manera virtual (Facebook live) durante lo corrido de tiempo de confinamiento en 2020. Estas clases fueron gestionadas durante todos los días de la semana en diversos horarios propuestas.

En lo que respecta a la participación de la ciudadanía con el fin de propiciar encuentros de tejido social y reconocimiento del

Tabla 9.
Cumplimiento de metas planteadas en el PDD

Fuente: Elaborada por el equipo de trabajo del Centro Javeriano de Formación Deportiva con base en información extraída del Informe de Rendición de Cuentas del IDRDR (2020)

Objetivo PDD 135	Meta 2019-2020	Rendición de cuentas 2020	Porcentaje de cumplimiento
Incrementar la oferta de prácticas deportivas y de actividad física para la ciudadanía de acuerdo con la población y sus necesidades.	8.741 actividades	8.647 actividades	98,92%
Incentivar el uso de la bicicleta para promover en el distrito capital nuevas conductas y hábitos de vida saludable.	845 actividades	928 actividades	109,82%
Incentivar la apropiación de la actividad física como un instrumento cotidiano para la salud física y mental.	27.000 participantes	29.671 participantes	109,89%
Diseñar e implementar una estrategia de medición sobre las acciones de actividad física y los impactos en cuanto a la salud física y mental.	0	0	0,00%

otro, el logro de ciudad número 9, del Informe Rendición de Cuentas (2020), evidencia la realización de más de 8 mil actividades virtuales, promoviendo la vida activa en diversos grupos etarios, así como 33.568 sesiones virtuales a escolares correspondientes a los centros de interés en actividad física y deporte.

En cuanto a la atención con la población escolar, el IDR (2020) reportó un alcance de 743.080 estudiantes y la inauguración de nuevas infraestructuras en actividad física.

Las respuestas nacionales eficaces pueden llegar a incluir medidas para abordar los factores que afectan las oportunidades y capacidades de todas las personas de practicar una actividad, así como medidas normativas para proteger y mejorar aquellos factores que permiten y alientan la participación. En consecuencia, puede darse prioridad a los enfoques “de tipo estructural” en las políticas basadas en la población para promover la actividad física e interrelacionarlos con medidas normativas centradas en las intervenciones “de tipo más específico” centradas en los factores individuales (WHO, 2018).

De acuerdo con el análisis presentado, se evidencia el esfuerzo de la Alcaldía y el IDR en 2020 por mantener unos niveles básicos de promoción de la actividad física y ejercicio para la salud a través de actividades diversas dirigidas a múltiples grupos poblacionales con adecuados niveles de cobertura si se tiene en cuenta la coyuntura de la pandemia COVID-19. Pese a esto, existen algunos vacíos en conceptualización y/o actualización de normas y políticas internacionales como base para la formulación y desarrollo de los proyectos. Así mismo, y tal como sucede con la promoción del deporte en la ciudad, no existe claridad sobre proyectos y/o estrategias transversales que puedan integrar recursos y capacidades de múltiples actores sociales, así como mecanismos eficaces de monitoreo sobre los niveles de comportamiento sedentario, inactividad y actividad física. Este tipo de medidas estructurales pueden combinar estrategias generales e individuales con base en lo establecido por la OMS: sociedades activas, poblaciones activas, sistemas activos, entornos activos, lo cual no se identifica en el caso de Bogotá.

III. Balance del sector con respecto a las metas del plan de desarrollo distrital – pdd para el período 2020 - 2024

La Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte - SCRYD, instancia a cargo del desarrollo del Sector en la ciudad, estableció para 2020 un total de 13 proyectos que concretan la articulación del sector con el Plan de Desarrollo Distrital – PDD de la Alcaldía Mayor. En efecto, cada uno de los proyectos de la Secretaría se articula con un propósito del PDD del distrito, así como con sus programas estratégicos y de desarrollo. Los proyectos, describen con claridad las metas para el siguiente cuatrienio con base en lo establecido en el Acuerdo 761 en relación con la adopción del PDD.

Es evidente que existe una gran alineación entre los propósitos del PDD y los Programas y Proyectos de la SCRYD tal como se muestra en la Tabla 1. Esto indica la importancia que dio la Alcaldía a los asuntos asociados con la Secretaría, es decir, la Cultura, la Recreación, el Deporte y la Actividad Física como herramientas para el cumplimiento de propósitos tan importantes para la ciudad como la igualdad e inclusión (Propósito de ciudad 1), la generación de confianza y cultura ciudadana (Propósito de ciudad 3), y la construcción de Bogotá-región (Propósito de ciudad 5).

Adicionalmente, en el PDD del distrito existen 4 metas trazadoras 2020-2024 relacionadas con la gestión de la SCRYD y cobijadas por el propósito 1: Hacer un nuevo contrato social con igualdad de oportunidades para la inclusión social, productiva y política. Cada una de las metas del cuatrienio contienen un objetivo e indicador que tiene una línea de base basada en fuentes tales como la Encuesta de consumo cultural del DANE y la Encuesta Bianual de Culturas de la SCRYD. Ver Tabla 11.

Tal como se observa en la Tabla 1 y la Tabla 2, a pesar que los programas, proyectos, metas, indicadores y proyectos de la SCRYD están estrechamente relacionados con los propósitos y logros de ciudad, es claro que su formulación general apunta con mayor prioridad y detalle a temas relativos a las prácticas culturales, el patrimonio y la lectura, dejando de lado una relación directa, intencional y transversal con el desarrollo de la recreación, el manejo del tiempo libre, el deporte y la actividad física. Es evidente entonces que el distrito puede estar desperdiciando una potencial gestión sinérgica entre los temas y subsectores a cargo de la Secretaría, lo cual podría fortalecer el influjo del sector en el cumplimiento de los logros y

Tabla 10.
Proyectos del plan de acción 2020 SCRyD.

Fuente: Elaboración del equipo de trabajo del Centro Javeriano de Formación Deportiva, con base en el plan de acción 2020 de la SCRyD.

PROPÓSITO PDD	PROGRAMA ESTRATÉGICO	PROGRAMA-PROYECTOS
01 Hacer un nuevo contrato social con igualdad de oportunidades para la inclusión social, productiva y política.	01 Oportunidades de educación, salud y cultura para mujeres, jóvenes, niños, niñas y adolescentes.	15 Plan Distrital de Lectura, Escritura y oralidad: Leer para la vida. 21 Creación y vida cotidiana: Apropiación ciudadana del arte, la cultura y el patrimonio, para la democracia cultural. Proyecto 1. Fortalecimiento cultura. Proyecto 2. Fomento cultural. Proyecto 3. Infraestructura. Proyecto 4. Valoración cultural.
	02 Mejores ingresos de los hogares y combatir la feminización de la pobreza.	01 Subsidios y transferencias para la equidad. 20 Bogotá, referente en cultura, deporte, recreación y actividad física, con parques para el desarrollo y la salud.
	03 Sistema Distrital de cuidado.	20 Bogotá, referente en cultura, deporte, recreación y actividad física, con parques para el desarrollo y la salud.
	04 Reactivación y adaptación económica a través de esquemas de productividad sostenible.	24 Bogotá región emprendedora e innovadora. Proyecto 1. Desarrollo social. Proyecto 2. Arte en espacio público.
03 Inspirar confianza y legitimidad para vivir sin miedo y ser epicentro de cultura ciudadana, paz y reconciliación.	10 Cambio cultural y diálogo social.	45 Espacio público más seguro y construido colectivamente.
05 Construir Bogotá Región con gobierno abierto, transparente y ciudadanía consciente	15 Gestión pública efectiva, abierta y transparente	55 Fortalecimiento de Cultura Ciudadana y su institucionalidad
	15 Gestión pública efectiva, abierta y transparente.	56 Gestión Pública Efectiva.

Tabla 11.
Relación Metas trazadoras PDD Alcaldía Mayor y Metas 2024

Fuente: Elaboración del equipo de trabajo del Centro Javeriano de Formación Deportiva, con base en el plan de acción 2020 de la SCRyD.

No	Metas Trazadoras	Indicador	Línea Base	Fuente y año	Meta 2024
24	Promover la participación, la transformación cultural, deportiva, recreativa, patrimonial y artística que propicien espacios de encuentro, tejido social y reconocimiento del otro.	Aumentar el porcentaje de la población que realiza prácticas culturales	9,5	Encuesta de Consumo Cultural - DANE 2017	10,5
25	Promover la participación, la transformación cultural, deportiva, recreativa, patrimonial y artística que propicien espacios de encuentro, tejido social y reconocimiento del otro.	Aumentar el porcentaje de la población que realiza al menos una práctica vinculada con el patrimonio cultural inmaterial.	43,7	Encuesta Bienal de Culturas - SCRyD 2019	44
26	Promover la participación, la transformación cultural, deportiva, recreativa, patrimonial y artística que propicien espacios de encuentro, tejido social y reconocimiento del otro.	Aumentar el porcentaje de personas que han asistido durante los últimos 12 meses a presentaciones de la OFB.	13,7	Encuesta Bienal de Culturas - SCRyD 2019	14,5
27	Promover la participación, la transformación cultural, deportiva, recreativa, patrimonial y artística que propicien espacios de encuentro, tejido social y reconocimiento del otro.	Aumentar el promedio de libros leídos al año por persona.	2,7	Encuesta de Consumo Cultural - DANE 2020	3

propósitos expresados en el PDD de la Alcaldía para los próximos cuatro años.

Otro punto importante para destacar es la necesidad de que indicadores y líneas de base utilizados por la SCRyD, cuenten para los próximos años con fuentes de información que permitan generar una mayor trazabilidad al desarrollo de las metas en periodos más cortos. Actualmente, los indicadores se diseñan con base en encuestas robustas de tipo bianual, las cuales son fuentes confiables en el mediano plazo; sin

embargo, el PDD establece, dentro del cuatrienio de la Alcaldía, metas anuales que son imposibles de rastrear o analizar en el corto plazo. Lo anterior, trae como consecuencia que la Secretaría y las instancias a cargo del sector no cuenten con herramientas de seguimiento confiables que midan su gestión en el corto plazo, generando inconvenientes para el ajuste de los programas, proyectos y actividades.

La revisión documental realizada sobre los planes estratégicos e informes de la Se-

cretaría, el IDRDR e IDARTES indica que los procesos de planeación, ejecución y evaluación para las metas y proyectos previstos para el cuatrienio presentan algunas debilidades con respecto al diseño de indicadores de resultados y satisfacción específicos acordados con los proyectos definidos. De la misma manera, las metodologías de planeación del Instituto Distrital de Recreación y Deporte IDRDR y el Instituto Distrital de las Artes IDARTES difieren a nivel metodológico en algunos apartados importantes y parecen no estar alineadas con las que utiliza la Secretaría.

Con respecto al cumplimiento de las metas PDD 2020-2024, IDARTES formula una estructura muy coherente con el PDD del distrito y tres de sus propósitos, reuniendo 12 metas del PDD (86, 96, 103, 139, 147, 150, 155, 156, 158, 168, 324, 493) en torno a 4 Perspectivas Estratégicas para los siguientes cuatro años: 1) Creación y construcción de saberes para garantizar los derechos culturales de la ciudadanía; 2) Crecimiento y aprendizaje institucional en cuanto al talento humano de IDARTES, 3) Optimización de gestión y procesos para cumplir misión; 4) Asignación y gestión eficiente de recursos. A partir de las perspectivas, se declaran 19 objetivos estratégicos los cuales desarrolla mediante 71 iniciativas estratégicas y numerosos proyectos que tienen como base un análisis profundo de causas, efectos y participantes, así como de la población objetivo. Es una plataforma de planeación muy robusta que permitirá relacionar la gestión de IDARTES con las metas PDD.

Por su parte, el IDRDR, plantea una formulación más general desde la cual no se distinguen perspectivas e iniciativas estra-

tégicas. Su Plan Estratégico se articula en 6 metas principales del PDD (135, 137, 138, 141, 143, 144), de la misma forma, con los propósitos, logros, metas trazadoras y programas de ciudad. Las metas particulares del IDRDR para el 2024 se pueden reunir en 4 grandes temas a los que se debe hacer seguimiento particular. En primer lugar, y con respecto al Deporte, se plantea desarrollar el sistema deportivo integrando los diferentes procesos de masificación, base deportiva y deporte de rendimiento. En segundo término, y con relación a la Recreación, se busca fortalecer los consejos locales de deporte, recreación, actividad física y parques, así como realizar torneos y actividades recreativas en el 100 % de las UPZ priorizadas. En tercer lugar, y con respecto a la Actividad Física, se plantea aumentar a un 48% el nivel de actividad física en la población bogotana. Finalmente, y en cuanto a los aspectos de gestión transversales, el IDRDR busca para 2024 lograr crear las condiciones para la generación de un clúster del deporte, el fortalecimiento de las alianzas público-privadas en proyectos de infraestructura, así como la vinculación del sector privado y ONG's para la sostenibilidad de parques y programas. Se observa en las fuentes de información disponibles, que los proyectos del IDRDR no son formulados con el mismo nivel técnico y de detalle si se comparan con los provenientes de IDARTES, en especial, si se tiene en cuenta que los indicadores de logro se declaran con base en cifras y estadísticas que por sí mismas no poseen una línea de base formal o dan cuenta del estado específico de las temáticas y grupos objetivos. Este aspecto será clave para el seguimiento de las metas y compromisos en los próximos 4 años.

IV. Relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible

A partir de la revisión documental realizada para la presentación de este capítulo, se observó que la Alcaldía, desde su Plan de Desarrollo Distrital (PDD), articula los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con los diferentes propósitos y logros de ciudad formulados entre los años 2020 y 2024. Este es el marco general institucional y normativo que se dicta desde la Alcaldía a los distintos sectores y las secretarías que están al frente de los mismos, tal como sucede con el Sector Cultura, Recreación y Deporte.

En el caso de IDARTES, se formuló un Plan Estratégico Institucional el 26 de junio de 2020 en el cual, el cumplimiento de la misión y visión del Instituto, así como las normas y políticas distritales y nacionales se articulan explícitamente con los siguientes ODS: 1) garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades (ODS 3); 2) garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos (ODS 4); 3) promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas (ODS 16). Esto quiere decir que los ODS inspiran, al menos en la formulación del Plan, las 4 perspectivas, 19 objetivos estratégicos, 71 iniciativas, así como a más de 12 metas asignadas a IDARTES y los correspondientes

proyectos de inversión para llevarlas a cabo.

De otra parte, el IDRDR vincula también su gestión con los ODS, dando cuenta incluso del balance de sus actividades en términos de las metas que los componen: 3d. Reforzar la capacidad de todos los países, en particular los países en desarrollo, en materia de alerta temprana, reducción de riesgos y gestión de los riesgos para la salud nacional y mundial (Salud y bienestar); 4.7 Asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible (Educación de calidad); poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo (Igualdad de género); potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición (Reducción de las desigualdades); 11.7 Proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular

para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad (Ciudades y comunidades sostenibles); mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana (Acción por el clima); fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas (Alianzas para lograr los objetivos). Es curioso que no se haya encontrado, desde los reportes del IDRDR, un nexo directo con el ODS 3 (Salud y Bienestar) y la meta 3.4: Reducir en un tercio la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles mediante la prevención y el tratamien-

to y promover la salud mental y el bienestar, siendo un asunto fundamental para las ciudades y comunidades en términos de los hábitos de vida saludables y su relación con beneficios para la salud y el bienestar físico y mental.

Si bien, en la documentación de la Secretaría y los Institutos (planes estratégicos, reportes e informes) existe un nexo directo entre los ODS y las metas PDD y los proyectos de inversión, esta articulación puede diluirse en la operación y seguimiento, debido a la gran categoría de variables establecidas en la estructura de planeación existente, con lo cual, no es claro en los resultados presentados que los proyectos se direccionen intencionalmente a los ODS y sus metas constitutivas.

V. Impactos y nuevas tendencias por la pandemia

Sin duda, la pandemia por la COVID-19 ha traído efectos devastadores, grandes hallazgos y numerosas oportunidades de mejora al sector de la cultura, la recreación, el deporte y la actividad física, a nivel mundial y en Bogotá. Tal como sucedió con otros sectores económicos y sociales, este sector no estaba preparado para los retos y contingencias enfrentados en 2020, lo que ha hecho visibles problemas estructurales heredados de años de gestión inadecuada en múltiples frentes y una falta de atención histórica por parte del estado.

La mayoría de los expertos coinciden en que las manifestaciones artísticas, deportivas y de actividad física, así como sus eventos constitutivos, fueron los primeros en anularse y serán los últimos en reactivarse integralmente en la post pandemia. En efecto, el Sector evidenció un fuerte aumento en las tasas de desempleo y/o pauperización laboral debido a la suspensión de gran parte de las actividades presenciales dentro de su cadena de valor, lo cual denota la gran fragilidad e informalidad de los ecosistemas de creación promoción, gestión, acceso y evaluación en Cultura, Recreación, Deporte y Actividad Física.

Es claro que, a pesar de la migración de muchos contenidos al entorno digital, el re-

curso humano y productivo del sector ha perdido años de desarrollo a nivel de estabilidad salarial y condiciones mínimas de bienestar económico y social. Lo anterior, no solo afecta a los gestores, creadores, promotores, profesionales y demás instancias de la cultura, el arte, la recreación, el deporte y la actividad física, sino también la pertinencia y calidad de la oferta que se brinda a la población de Bogotá en estos importantes ejes transformadores de la identidad, el desarrollo humano y la ciudadanía.

La “migración digital” de parte de las actividades del sector tuvo efectos positivos en algunos temas: se sostuvo la lectura y la promoción musical, algunos artistas y manifestaciones se dieron a conocer con mejores resultados gracias a la divulgación en redes. Así mismo, y a pesar del aumento del sedentarismo, la actividad física en casa se fortaleció como un mecanismo de promoción de estilos de vida saludables, aumentó el influjo de los denominados “E-Sports” y se diversificaron las plataformas remotas para la recreación y educación física. Sin embargo, estos avances no pudieron darse de manera general, debido a la falta de accesibilidad a Internet y equipos tecnológicos de parte importante de la población, lo cual ha potenciado lamentablemente la brecha digital y la inequidad en la ciudad.

Un efecto que ha traído por el aumento de contenidos a nivel digital en el sector es la exagerada individualización de estos. Ello tiene beneficios en cuanto al acceso masivo de nuevos públicos; sin embargo, es necesario prever y evitar efectos contraproducentes con relación a la integración social y comunitaria de las personas, objetivo fundamental de la Cultura, la Recreación y el De-

porte. Puede ser muy posible que la ciudad tenga a corto plazo mayor demanda por parte de los consumidores de entretenimiento remoto, asincrónico y “a medida”, causados por meses al frente de las pantallas, y menos ciudadanos proclives a desarrollar sus potencialidades artísticas o corporales en experiencias reales y como parte integral de su formación humana e identidad cultural.

VI. Temas que van a marcar la agenda del sector en 2021

Un tema fundamental para el Sector en el 2021 será la reactivación de su cadena de valor. Se espera que, desde la SCRYD, IDARTES y el IDR D se fortalezcan los estímulos para los creadores, gestores y promotores culturales y se reinicie gran parte de la agenda cultural de Bogotá; a nivel masivo y en los contextos locales y zonales, ya que es perentoria la reapertura al público de escuelas y academias artísticas, centros culturales, auditorios, galerías de arte y salas de concierto, entre otros.

Así mismo, será urgente dar inicio nuevamente a procesos presenciales de promoción de actividad y ejercicio físico en espacios abiertos, así como salas de acondicionamiento, academias y gimnasios. De la misma forma, el sistema deportivo capitalino tendrá el reto de una reapertura gradual a nivel de escuelas de formación deportiva, clubes, ligas, así como el deporte profesional, escolar, comunitario y universitario.

Para tal fin la Alcaldía, en coordinación con la Secretaría y los Institutos adscritos tendrán que priorizar y focalizar los recursos en los temas y proyectos que realmente cumplan con el cometido de reactivar el Sector. Adicionalmente, será muy importante que las diferentes normas y lineamientos

sean socializadas de forma clara y oportuna garantizando el cumplimiento de las medidas sanitarias de bioseguridad.

El segundo tema prioritario para la ciudad, tal como sucederá en el país y el mundo, será sin duda, la salud mental, afectada en las personas y núcleo familiar por las condiciones derivadas del confinamiento y aislamiento social. Será clave entonces para la ciudad, contar con los proyectos y programas del Sector Cultura, Recreación, Deporte y Actividad Física, como herramientas para apoyar una labor coordinada con otros entes públicos y privados en diseño, prevención, promoción e intervención de estrategias integrales e intersectoriales orientadas a reducir la ansiedad, estrés y soledad de la población fortaleciendo el bienestar de individuos y comunidades. La cultura, el arte, la recreación, el deporte y la actividad física pueden actuar de manera unificada y compartiendo recursos y capacidades para lograr este cometido.

La agenda 2021 traerá a la cultura el aumento de la tensión preexistente a la Pandemia en esta “era digital” entre la creación-desarrollo artístico y el consumo-entretenimiento, ya que los artistas y las instancias promotoras del arte y la cultura tendrán que, para sobrevivir, seguirse

acomodando a la necesidad de expandir sus contenidos en múltiples plataformas que exigen cada vez más seguidores sin importar muchas veces la naturaleza, propósitos y valores artísticos de sus obras.

De otra parte, el deporte tratará de acomodarse a un escenario en el cual le será posible realizar actividades presenciales de práctica o competencias modificadas sin público lo cual debilitará aún más la base masiva de consumidores de los eventos de-

portivos en la ciudad. A nivel de la actividad física, existe un auge por la demanda de entrenamientos personalizados lo que conlleva a una adaptación de la promoción de actividad física en los hogares y a nivel individual interviniendo poblaciones de todos los rangos de edad, e incrementando la demanda de una mayor cantidad de personal idóneo, junto al uso de escenarios cercanos a los hogares como canchas, parques, calles y andenes, incrementando actividades como el running, la caminata y el trote.

VII. Conclusiones y recomendaciones

Con base en el análisis realizado a las diferentes fuentes de información documentales consultadas, así como a las observaciones realizadas por los diferentes expertos, se presentarán a continuación las principales conclusiones y recomendaciones distinguiendo una perspectiva transversal al tema de Cultura, Recreación, Deporte y Actividad Física, y una diferencial para cada una de ellas.

Sin duda, es notorio el esfuerzo que ha hecho el sector para flexibilizar su oferta de proyectos y programas, así como de realizar oportunamente los ajustes necesarios para aminorar el impacto negativo que ha traído la pandemia a los diferentes actores partícipes de la cadena de valor de la Cultura, Recreación, Deporte y Actividad Física. Es recomendable realizar una sistematización general y por especialidades acerca de las numerosas actividades que tuvieron éxito en cobertura e impacto de manera que las experiencias adaptadas a las circunstancias de 2020 sirvan en un futuro próximo para generar valor agregado al Sector. Un ejemplo de ello es considerar generar programas masivos con base en plataformas tecnológicas asegurando previamente el acceso igualitario a las tecnologías de información y comunicaciones (TIC) necesarias para garantizar asistencias recurrentes por parte de la población.

Tal como se ha observado, el proceso de planeación de la Secretaría e Institutos es detallado y tiene una estructura que permite articular los propósitos y logros de ciudad con las metas y proyectos particulares previstos por esos organismos para la ciudad; sin embargo, tal nivel de detalle dificulta muchas veces su pertinencia, operación, seguimiento e impacto. Bien podría pensarse en un modelo más ágil que pueda conectar directamente a los problemas y retos que enfrenta la ciudad en el Sector, con estrategias y proyectos más focalizados para atacar concretamente los diferentes fenómenos a resolver. Así mismo, la Alcaldía podría estimular una mayor participación por parte de los diferentes grupos de interés en la construcción de los proyectos y metas del Sector. De la misma forma, articular la planeación estratégica de la ciudad con planes políticas y estrategias del nivel nacional, pues este nexo no es visible hasta el momento.

Una oportunidad importante de mejora es la construcción intencional y estratégica de proyectos intersectoriales con las demás Secretarías de la Alcaldía, con quienes se pueden generar proyectos conjuntos, dentro de los cuales la Cultura, la Recreación, el Deporte y la Actividad Física, puedan servir para temas urgentes en la postpandemia tales como salud mental, seguridad y convivencia

ciudadanas, integración social y comunitaria y equidad de género, entre otros.

Similarmente, los Institutos y organismos adscritos a la Secretaría podrían construir una mayor cantidad de proyectos, estrategias y metas transversales en temas comunes y de coyuntura, con el fin de generar sinergias y optimizar recursos humanos y económicos, así como capacidades instaladas.

La gestión de alianzas aparece también como un factor estructural para enfrentar la postpandemia en el sector. Desde la perspectiva internacional, la ciudad tiene como reto a corto plazo buscar y acceder a mecanismos internacionales de apoyo provenientes de organismos multilaterales tales como la ONU, la UNESCO y el BID, los cuales no solo están representados solamente en recursos económicos sino en el conocimiento de experiencias exitosas de reactivación del sector en otras regiones y en la generación de convenios y sinergias con diferentes países y organizaciones. En esa misma línea, y desde un entorno de ciudad, la Secretaría e Institutos pueden servir como puentes y facilitadores entre instancias públicas y privadas para encontrar respuestas conjuntas a los retos por venir del Sector.

Un ejemplo significativo es la potencial sinergia que puede desarrollarse entre las actividades formativas de la Jornada Escolar Complementaria (JEC) de artes y deporte, que agrupan miles de niños y jóvenes, tanto con los colegios públicos de la Secretaría de Educación como con distintos entes deportivos y artísticos públicos y privados de la ciudad en verdaderos procesos participativos, interrelacionados e interdependientes que

garanticen un real impacto en sus procesos de transformación personal y social y provean además a la ciudad en el futuro de miles de buenos ciudadanos, artistas, deportistas, y espectadores calificados.

Lo anterior depende, entre otros factores, de aislar estos procesos de presiones políticas y clientelistas, de garantizar procesos de formación que conecten los proyectos educativos de los Colegios con el proceso desarrollado por la JEC y las actividades de formación artística, de articular los programas con el sistema cultural y deportivo en edades más avanzadas (centros culturales, Facultades, clubes deportivos, ligas, etc.), así como de mantener la idoneidad del personal a cargo de la formación de los niños.

En cuanto a los mecanismos de medición y retroalimentación sobre la gestión del Sector, se cuenta con múltiples herramientas de información caracterizadas por tener como base diferentes encuestas y agrupar una gran cantidad de datos., lo cual es importante como base de un proceso de evaluación. No obstante, los datos y las respuestas generadas por encuestas y reportes no constituyen en sí mismos indicadores efectivos sobre la gestión e impacto de los programas, proyectos, estrategias, iniciativas y actividades desarrolladas. Por esta razón, la Alcaldía y sus Institutos deberían construir indicadores con base la participación de los diferentes grupos de interés, decisores y actores de las cadenas de valor del sector que permitan conocer con mayor pertinencia y precisión, desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo, el estado real de la ciudad en los principales temas y fenómenos relativos a la Cultura, la Recreación, el Deporte y la Actividad Física.

En línea con este reto, Bogotá cuenta con decenas de Facultades, Departamentos e Institutos en temas afines con la Cultura, la Recreación, el Deporte y la Actividad Física. Estos centros de pensamiento podrían apoyar la construcción de estudios, líneas de base e indicadores y llevar a cabo investigaciones que apoyen la gestión de la Secretaría y sus Institutos. A corto plazo, será urgente medir el impacto de la pandemia en diferentes temas, grupos poblacionales, niveles y contextos con el fin de ajustar los proyectos y metas de la Secretaría e Institutos. Una mejora en el proceso de medición de la Secretaría e Institutos y sus metas y proyectos podría incluir indicadores de satisfacción en un mayor número de temas y fenómenos. Adicionalmente, sería pertinente contar con un diseño de indicadores transversales del sector entre los diferentes Institutos y la Secretaría, así como una discriminación más eficaz de distintas variables que en diferentes reportes aparecen muy generales. Es indispensable que la ciudad cuente con un mecanismo integrado de medición en Cultura, Recreación, Deporte y Actividad Física, tal como sucede en la ciudad con respecto a otros temas como salud, economía, seguridad, etc., lo cual permitiría un diseño y evaluación más pertinente de los planes, programas y proyectos, asociados al sector.

Con respecto a la Cultura, es prioritario enfocar los recursos a los creadores. A pesar del esfuerzo hecho por la Secretaría e IDARTES para fortalecer los estímulos, la base masiva de creadores percibe que estos no llegan con la oportunidad y el impacto esperado. La contingencia establecida por la Secretaría en torno al sostenimiento de las poblaciones más vulnerables del sector (trabajadores de las industrias creativas y cultu-

rales) podría sumar una mayor cantidad de recursos en el futuro próximo.

La ciudad puede plantear incentivos reales a las personas e instituciones que apoyen proyectos y manifestaciones artísticas en diferentes niveles, pues ello permitirá reactivar la oferta cultural y artística de la ciudad. Otro destino importante de las ayudas lo constituyen las academias y centros de formación artística que han padecido una deserción masiva de alumnos, y quienes pueden recibir alivios tributarios así estos sean de carácter temporal. Los auxilios, alivios y exenciones tributarias, pueden ser también un factor esencial para reactivar los grandes eventos culturales de la ciudad, tales como ferias de arte, conciertos y festivales masivos, claves para restituir el posicionamiento de la agenda cultural de Bogotá, caracterizada tradicionalmente por una gran variedad y calidad.

En cuanto a la Recreación se recomienda profundizar y actualizar la investigación y conceptos asociados con la recreación, el ocio y el aprovechamiento del tiempo libre, permitiendo una mayor visibilidad, y a su vez, su diferencia epistemológica con respecto a las categorías de deporte y actividad física, que permita transformar la Recreación en una categoría transversal, englobante y universal a los diferentes institutos de la Secretaría, y definir acciones específicas y focalizadas, alejándose de miradas tradicionales comerciales y mercantilistas.

En tal sentido, la Alcaldía y la Secretaría deberán generar metas y proyectos transversales de recreación direccionados intencionalmente a los propósitos y logros de ciudad. Dentro de este marco de referencia, es prioritario dar relevancia a los procesos

dirigidos a los grupos de Adulto Mayor que con la pandemia han sido de las poblaciones más vulnerables, creando condiciones para su alfabetización digital de forma que aprovechen la oferta remota existente.

En referencia al Deporte, y de manera general, se recomienda construir políticas claras y proyectos integrales que permitan construir por fin en la ciudad un sistema integral de deporte, en el cual se entienda que debe existir una relación interdependiente y sinérgica entre diferentes manifestaciones deportivas, grupos objetivo, temas y especialidades. Hasta el momento, la promoción del deporte en la ciudad se basa en el activismo y los “grandes números”: eventos, cobertura general (medida en participantes, partidos, deportes, etc.), un apoyo de índole transaccional a ligas (recursos a cambio de resultados), interés circunstancial en la organización de eventos internacionales, el interés eventual de la ciudad por obtener los mejores resultados a en los Juegos Nacionales.

Existe un momento histórico para que la ciudad estructure un sistema en el que todos los actores se sientan motivados y comprometidos. No es ya una “pirámide” como se vislumbra tradicionalmente y desde hace centenares de años, en la cual tiene mayor prelación la punta, es decir, el deporte de rendimiento y altos logros o resultados. Es más bien una especie de humilde “cernidor-colador” en el cual lo que más importa es lo que ingresa desde arriba. Desde esta metáfora, cada uno de los ingredientes es fundamental para que el producto del proceso de discernimiento sea de mayor relevancia y calidad.

El deporte masivo realizado en los barrios y a nivel escolar, universitario y comunitario

es el más importante, y se “mezcla” sinérgica e interdependientemente con los organismos del sistema nacional del deporte. En este sentido, el IDRDR puede ser la instancia que coordina y mantiene la calidad de todos y cada uno de los ingredientes de forma que cada uno de ellos tenga una representación equitativa en términos de atención y recursos. Este nuevo paradigma exige proceso de cambio estructurales al Instituto dado por elementos como un nuevo proceso de planeación más participativo, la orientación de recursos a los actores que jalonan el sistema significativamente, una nueva relación con el sistema de clubes y ligas, una mejor gestión de los espacios deportivos (también sujetos muchas veces de la presión política en algunas localidades) así como hacer visible el deporte escolar y universitario como ejes fundamentales del desarrollo de la ciudad.

Finalmente, con respecto a actividad física, es importante resaltar su importancia para el desarrollo de ciudades sostenibles, como una herramienta vital en estrategias de promoción y prevención en salud y la generación de un estilo de vida saludable. Para lograr este cometido, el Distrito podría definir un modelo de medición más eficaz, que cuente con una conceptualización clara y actualizada de la actividad física (actualmente se asocia en los procesos de evaluación con Deporte, tal como sucede con la Recreación) y que permita ajustar las indagaciones y evaluaciones con respecto a los estándares internacionales. Esto permitirá una toma de decisiones enfocada a un monitoreo más específico y realmente asociado a los niveles de actividad física de la población, permitiendo diseñar estrategias acordes a las necesidades reales de la ciudad.

A su vez, se recomienda, incluir en estos procesos de evaluación y medición, así como en el diseño de proyectos, las categorías de inactividad física y comportamiento sedentario, las cuales inciden ostensiblemente en la aparición de enfermedades crónicas no

transmisibles, fenómenos que van en contra del bienestar de las personas y suponen una alta carga para los sistemas de salud públicos y la consecuente presión fiscal sobre la ciudad.

VIII. Referencias

- C** **Alcaldía de Bogotá, (2019).**
Bogotá. Recuperado el 18 de mayo de 2021.
<https://bogota.gov.co/asi-vamos/nuevo-centro-dia-se-abre-en-engativa>
- Alcaldía de Bogotá, (2020).**
Así es nuestro plan de desarrollo.
<https://bogota.gov.co/asi-va-el-plan/index.php>
- Alcaldía de Bogotá, (2020).**
Así es el plan de reapertura de parques y ciclovías en Bogotá.
<https://bogota.gov.co/mi-ciudad/cultura-recreacion-y-deporte/parques-y-ciclovias-asi-sera-la-reapertura-en-bogota>
- Alcaldía de Bogotá, (2020).**
Borrador de decreto de Simulacro Vital.
<https://bogota.gov.co/mi-ciudad/salud/coronavirus/claudia-lopez-muestra-borrador-del-decreto-de-simulacro-de-aislamiento>
- Alcaldía Mayor de Bogotá Distrito Capital, (2020).**
7850 Implementación de una estrategia para el desarrollo deportivo y competitivo de Bogotá. (Archivo PDF).
https://www.idrd.gov.co/sites/default/files/documentos/7850_implementacion_de_una_estrategia_para_el_desarrollo_deportivo_y_competitivo_de_bogota1.pdf
- Alcaldía de Bogotá, (2021).**
Bogotá se Cuida: Así Inició La Transformación Social en el 2020.
<https://bogota.gov.co/claudia-lopez-rendicion-de-cuentas-2021-vigencia-2020/#intro>
- Alcaldía de Bogotá, (2021).**
“EN LA JUGADA POR BOGOTÁ” DEL IDRD QUIERE VINCULAR A 20 MIL PERSONAS AL DEPORTE.
<https://bogota.gov.co/mi-ciudad/cultura-recreacion-y-deporte/en-la-jugada-por-bogota-quiere-vincular-20-mil-personas-al-deporte>
- Amigo M.L. y Amigo Cuenca M., (2016).**
Educación del ocio estético. Principios y orientaciones del programa Disfrutar las Artes de la Universidad de Deusto. Sinéctica (47)
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-109X2016000200008
- Asociación Colombiana de Educación Privada, (2018).**
Actividades deportivas y Culturales.
<https://www.asocoldep.edu.co/actividades-deportivas-y-culturales/>
- Asociación Colombiana de Universidades – ASCUN, (2020).**
Deportes.
<https://www.ascundeportes.org/home/temporada/2020/>

Bogotá Cómo Vamos, (2018).
Informes calidad de vida.
<https://bogotacomovamos.org/informes-de-calidad-de-vida/>

Bogotá Cómo Vamos, (2019).
Bogotá en cifras.
<https://bogotacomovamos.org/informes-de-calidad-de-vida/>

Bogotá Cómo Vamos, (2020).
Presentación de resultados Bogotá, segunda fase #miVozmiCiudad.
<https://bogotacomovamos.org/presentacion-de-resultados-bogota-segunda-fase-mi-vozmiciudad/>

CELAFISC - Centro de Estudos do Laboratório de Aptidão Física de São Caetano do Sul, (2020).
Manifiesto Internacional de la Actividad Física en el Post-COVID-19: Una llamada Urgente para la acción. 43° Simposio Internacional de Ciencias del Deporte Disponible en:
https://www.idrd.gov.co/sites/default/files/documentos/manifiesto_internacional_de_la_actividad_fisica_en_el_post-covid-19.pdf

DANE, (2018).
Boletín técnico Encuesta Multipropósito (EM), (2017).
https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/multi/Boletin_EM_2017.pdf

DANE, (2019).
Boletín técnico educación formal (EDUC), (2018).
https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/educacion/bol_EDUC_18.pdf

Díaz A. (2020)
Introducción Recreación, ocio y sociedad: las

preguntas de un campo académico en desarrollo en A. Díaz (compilador) y otros Recreación, ocio y sociedad: Procesos de intervención e investigación educativas (1° edición, pp. 13-23) Editorial: UPN

<http://upnblib.pedagogica.edu.co/bitstream/handle/20.500.12209/12090/PREVIEW%20Recreaci%c3%b3n%2c%20ocio%20y%20sociedad-web.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Encuesta Nacional de la Situación Nutricional ENSIN (2015).
Ministerio de Salud, Departamento para la Prosperidad Social y ICBF. Disponible en:
<https://www.icbf.gov.co/bienestar/nutricion/encuesta-nacional-situacion-nutricional>

Franco S.A., Tabares J.F. (2020)
Reflexiones Sobre Ocio, Recreación Y Tiempo Libre En Contextos De Pandemia en El Papel del Ocio y la Recreación frente al COVID -19 en Colombia (pp 25 - 42) Recuperado de:
https://www.researchgate.net/publication/350874920_REFLEXIONES_SOBRE_OCIO_RECREACION_YTIEMPO_LIBRE_EN_CONTEXTOS_DE_PANDEMIA

Gómez C. y Elizalde R. (2010) Ocio y recreación en América Latina: conceptos, abordajes y posibilidades de resignificación. Polis, Revista Latinoamericana (26)
<https://journals.openedition.org/polis/64>

IDRD - Instituto Distrital de Recreación y Deporte, (s.f.). Deportes. <https://www.idrd.gov.co/deportes>

IDRD, (s.f).
Videos. [Página de Facebook]. Facebook. Recuperado el 20 de mayo de 2021
https://www.facebook.com/IDRDBogota/videos/?ref=page_internal

IDRD - Instituto Distrital de Recreación y Deporte, (2020).

Informe rendición de cuentas instituto distrital de recreación y deporte vigencia 2020. https://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/sites/default/files/documentos_transparencia/28102020_informe_idrd_rendicion_de_cuentas_2020.pdf

IDRD - Instituto Distrital de Recreación y Deporte, (2020).

Informe rendición de cuentas instituto distrital de recreación y deporte vigencia 2020. Disponible en: https://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/sites/default/files/documentos_transparencia/28102020_informe_idrd_rendicion_de_cuentas_2020.pdf

IDRD - Instituto Distrital de Recreación y Deporte, (2020).

Este fin de semana volverán a entrar en funcionamiento Salitre Mágico y Mundo Aventura. <https://www.idrd.gov.co/noticias/este-fin-semanavolveran-entrar-funcionamiento-salitre-magico-y-mundo-aventura>

IDRD - Instituto Distrital de Recreación y Deporte, (2020).

Inicia piloto para el regreso del programa Recreovía. <https://www.idrd.gov.co/noticias/inicia-piloto-regreso-del-programa-recreovia>

IDRD - Instituto Distrital de Recreación y Deporte, (2020).

Bogotá Brilla en navidad con la Ciclovía Nocturna. <https://www.idrd.gov.co/noticias/bogota-brilla-navidad-la-ciclovía-nocturna>

IDRD - Instituto Distrital de Recreación y Deporte, (2020).

Los parques de la ciudad serán nuevos lugares de encuentro. <https://www.idrd.gov.co/noticias/los-parques-la-ciudad-seran-nuevos-lugares-encuentro>

IDRD - Instituto Distrital de Recreación y Deporte, (2020).

Inicia piloto para el regreso del programa Recreovía. <https://www.idrd.gov.co/noticias/inicia-piloto-regreso-del-programa-recreovia>

IDRD - Instituto Distrital de Recreación y Deporte, (2020).

Bogotá Brilla en navidad con la Ciclovía Nocturna. <https://www.idrd.gov.co/noticias/bogota-brilla-navidad-la-ciclovía-nocturna>

IDRD - Instituto Distrital de Recreación y Deporte, (2020).

Los parques de la ciudad serán nuevos lugares de encuentro <https://www.idrd.gov.co/noticias/los-parques-la-ciudad-seran-nuevos-lugares-encuentro>

IDRD - Instituto Distrital de Recreación y Deporte, (2020).

Los bogotanos siguen disfrutando de la Ciclovía dominical y de los puntos de Recreovía. <https://www.idrd.gov.co/noticias/los-bogotanos-siguen-disfrutando-la-ciclovía-dominical-y-los-puntos-recreovia-presencial>

Juegos Nacionales, (2009).

Programación y resultados. https://www.juegosnacionales.gov.co/programacion_resultados/

Secretaría Distrital de Planeación, (2020).

Actos administrativos.

http://www.sdp.gov.co/busqueda-avanzada?search_api_multi_fulltext=deporte+2020

Mindeporte – Ministerio del Deporte, (2021).

Noticias Mindeporte.

<https://www.mindeporte.gov.co/index.php?idcategoria=97305>

OECD/The World Bank (2020),

“Actividad física”, in Health at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020, OECD Publishing, Paris. DOI:

<https://doi.org/10.1787/bb392bd3-es>

Ojeda D, (8 de marzo de 2021).

Las apuestas para mejorar la cobertura de fibra óptica en Bogotá. El Espectador.

<https://www.elespectador.com/bogota/las-apuestas-para-mejorar-la-cobertura-de-fibra-optica-en-bogota-article/>

OPS - Organización Panamericana de la Salud, (2020).

Salud Mental y COVID – 19.

<https://www.paho.org/es/salud-mental-covid-19>

Organización Mundial de la Salud, (2019).

Plan de acción mundial sobre actividad física 2018-2030: personas más activas para un mundo más sano. Organización Mundial de la Salud.

<https://apps.who.int/iris/handle/10665/327897>. Licencia: CC BY-NC-SA 3.0 IGO

Secretaria de Cultura

Recreación y Deporte, (s.f.).

Cultura Recreación y Deporte.

Recuperado el 27 de mayo de 2021, de

<https://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/es/scrd-transparente/rendicion-de-cuentas/2-informe-gestion-idrd-2020>

Secretaría de Integración Social, (s.f.).

Integración social. Recuperado el 18 de 05 de 2021, de

<https://www.integracionsocial.gov.co/index.php/politicas-publicas/lidera-sdis/politica-publica-envejecimiento-y-la-vejez>

Secretaria de Cultura,

Recreación y Deporte, (2020).

Informe de Gestión IDRD.

<https://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/es/scrd-transparente/rendicion-de-cuentas/2-informegestion-idrd-2020>

Unión de Colegios Bilingües, (2020).

Actividades deportivas UCB.

<https://ucb.edu.co/actividades/deportivas/>

Unión de Colegios Internacionales, (2021).

Informe gestión deportes.

<https://uncoli.edu.co/informe-gestion-deportes/https://www.elespectador.com/bogota/las-apuestas-para-mejorar-la-cobertura-de-fibra->

WHO- World Health Organization, (2018).

Plan de acción mundial sobre actividad física 2018-2030. Más personas activas para un mundo sano. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud; 2019. Licencia: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.



CÓMO VAMOS EN
**ENTORNO ECONÓMICO,
EMPRESARIAL Y EMPLEO**

CÓMO VAMOS EN ENTORNO ECONÓMICO, EMPRESARIAL Y EMPLEO*

I. Introducción

La pandemia de la COVID-19, generó un impacto negativo en todos los países, especialmente en las ciudades y centros urbanos, donde se presenta la mayor incidencia, con un 90 % de los casos comunicados, teniendo en cuenta que el 55% de los habitantes del mundo se encuentran en este tipo de áreas (ONU, 2020). La restricción de las actividades económicas, sociales y culturales que se han realizado para reducir el contagio han llevado a un aumento en el desempleo y una contracción en el crecimiento económico.

Las ciudades son las que más aportan al crecimiento nacional, tienen la mayor aglomeración de población, empresas, actividades productivas y concentran la generación de empleo. Según las síntesis y cuentas nacionales del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), Bogotá genera el 26% del PIB nacional. Adicional a esto, según la información del Registro Mercantil de la Cámara de Comercio de Bogotá y de Confecámaras, en Bogotá se encuentra la mayor plataforma empresarial con cerca de 387 mil empresas, lo que representa el 26% del total; la mayoría de estas son microempresas (87%) y pymes (12%). También se constituye como un centro de empleo ya que, según las cifras de la Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH del DANE,

para el 2020, de sus 7,74 millones de habitantes, más de 3,8 millones tenían empleo, principalmente en las actividades de servicios (59,6%), comercio (20,0%), industria (13,4%) y construcción (7,0%).

Tanto para Bogotá como para el país, la pandemia y la parálisis de la actividad productiva han convertido la coyuntura en una de las más difíciles y complejas. El crecimiento ha caído a niveles históricos; para el 2020 el PIB cerró en -6,8% en el país y -6,6% para la ciudad, la ocupación se contrajo al pasar de 62,2% en la tasa de ocupación en el trimestre móvil octubre – diciembre de 2019 a 56,1% para el mismo período de 2020 y el aumento del desempleo no tiene antecedentes por la velocidad y la magnitud que afectan en mayor medida a los jóvenes, a las mujeres, a las personas con menor educación y a las poblaciones vinculadas a las actividades informales que perdieron súbitamente sus fuentes de ingresos. En el mercado laboral se perdieron 366.000 empleos en el año y la tasa de desempleo cerró en 16,3%.

En Bogotá la caída del crecimiento para 2020 llegó a -6,6% a raíz de la parálisis en la producción de bienes y servicios a causa de la pandemia. Además, se perdió el dinamismo que traían el comercio y los servicios,

* Capítulo elaborado por la Cámara de Comercio de Bogotá. Autores: Ana María Fergusson, David Monroy, Paola Andrea Medellín, Kevin Alexander López y John Wilson Buitrago.

Se agradece la participación y aportes en la mesa técnica a los siguientes expertos: Ángela María Fonseca, Docente Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Javeriana, Jorge Llano, vicepresidente Técnico Asofondos, Daniel Rey, director de Estudios Económicos CAMACOL Bogotá – Cundinamarca. Mauricio Romero, Gerente de Apoyo Estratégico en Invest in Bogota. Martha Delgado, Investigadora de Fedesarrollo. Diego Zamora, Experto consultor en economía y María del Pilar López, Profesora de economía de la Universidad de los Andes.

así como la recuperación de la industria, la construcción y las exportaciones que se había visto en el 2019. Se acentuó la vulnerabilidad de las empresas, especialmente de las micro, pequeñas y medianas empresas, que en Bogotá son el 99,3% de la base empresarial, lo que ha significado grandes dificultades para mantenerse en el mercado, responder a las obligaciones con los trabajadores, los proveedores y mantener su funcionamiento. Esto ha erosionado el tejido empresarial de la capital y ha dificultado su recuperación sostenida.

Durante la construcción de este documento se realizaron mesas de trabajo en las cuales participó la Cámara de Comercio de Bogotá, el equipo de Bogotá Cómo Vamos y un conjunto de expertos que permitieron entender las vulnerabilidades que fueron puestas en manifiesto por la pandemia en la economía de Bogotá. En estos espacios se identificaron las dificultades que tiene Bogotá en su sector productivo y en la composición del tejido empresarial y la fuerza laboral, entre los cuales se encuentran los altos niveles de informalidad y la vulnerabilidad de mujeres y jóvenes ante choques como la

pandemia que precipitan en mayor medida su salida del mercado laboral. Se determinó que es indispensable lograr la sostenibilidad en el proceso de reactivación económica para el 2021, con el fin de frenar el mayor deterioro en los indicadores de calidad de vida de los más de 7,8 millones de habitantes, que representan el 15% de la población nacional. Entre estas, se encuentra el fortalecimiento de los planes de ejecución de obras públicas, mantener los esquemas de programas de apoyo al empleo formal, fortalecer los esquemas de economía del cuidado y apresurar la apertura de centros educativos para reducir el desempleo femenino y mejorar los procesos de capacitaciones para jóvenes, componente del desempleo que fue considerado por los expertos como el más complejo para generar disminuciones.

En este contexto, se analiza el impacto de la crisis en el crecimiento de la economía de Bogotá, en sus principales actividades productivas y en la actividad empresarial, considerando la difícil coyuntura que se ha generado en el mercado laboral por la pérdida de empleo e ingresos y los efectos negativos en la calidad de vida.

II. Se revirtió el crecimiento de la economía bogotana

La crisis económica y social, derivada de la pandemia del COVID-19, afecta a todas las economías del mundo, donde América Latina es una de las regiones más afectadas. Para 2020 se estimó una caída en el crecimiento de la región de -7,3% según la ONU (2021). Para Colombia la caída fue menos pronunciada que el promedio ubicándose en -6,8% según las cuentas nacionales del DANE para el 2020.

En América Latina, los sectores más afectados por las decisiones tomadas para contener la pandemia han sido: el comercio minorista, hoteles y restaurantes, turismo y otros servicios, las empresas que han tenido mayores restricciones a su actividad y dificultades con las cadenas de suministro. Igualmente, las empresas más afectadas son las microempresas (más de 2,6 millones de cierres) y las pequeñas empresas (casi 100.000 cierres). (CEPAL, 2020).

Como consecuencia de lo anterior, las condiciones sociales se han deteriorado, derivando en aumentos en la pobreza y la pérdida de empleos, donde en Colombia el número de personas en condición de pobreza creció en 3,6 millones para 2020 en comparación con 2019. Adicionalmente, se perdieron 1,35 millones de puestos de trabajo lo que implicó que la tasa de desempleo para

diciembre de 2020 cerrara en 13,4%, según información del DANE.

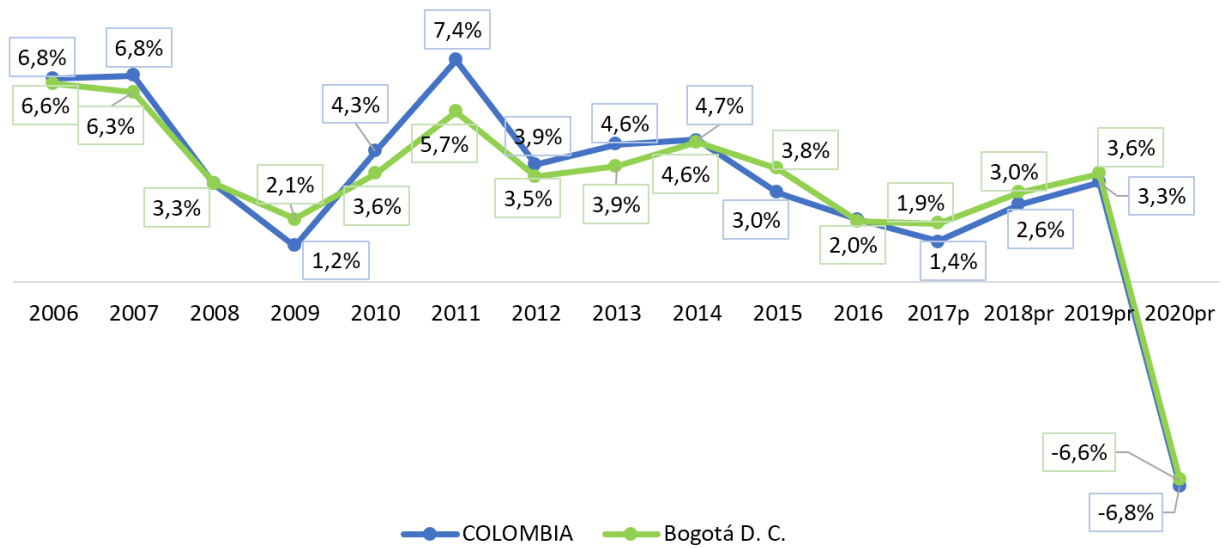
En Colombia y Bogotá se interrumpió la recuperación del crecimiento que se había iniciado en el 2018, y que en el 2019 le permitió al país crecer 3,3%, siendo uno de los cuatro más altos en América Latina¹. Ese mismo año, Bogotá creció un 3,6%, superior al crecimiento promedio, que para los últimos 10 años fue de 3,4%, lo que había generado expectativas para el 2020 de un crecimiento del 4%. A pesar de la reversión de la senda de crecimiento estimada por el DANE, la contracción en Bogotá fue menos fuerte que para el total nacional, que cayó 6,8% y para América Latina que tuvo una producción 7,3% más baja que la del resto del 2019 (ONU, 2021).

Para el 2021 se espera una rápida recuperación en el mundo, pues el Fondo Monetario Internacional prevé para este año un crecimiento de la economía mundial del 5,5% (FMI, 2021) y el Banco Mundial uno del 5,4% (BM, 2021). De acuerdo con las proyecciones de la Administración Distrital, se espera un crecimiento del 5% en el 2021 para Bogotá y del 4% anual en los años siguientes hasta el 2025 (SDH, 2020). Centros de pensamiento independientes como Fedesarrollo (2021) esperan un crecimiento para el total de Colombia superior al 4,8%.

¹Las economías de mayor crecimiento fueron: República Dominicana, 4,8%, Panamá, 3,5%, Colombia 3,3% y Guatemala, 3,3%. Ver: (CEPAL, 2019)

Gráfica No. 1.
Crecimiento económico de Colombia y Bogotá, 2006 – 2020.

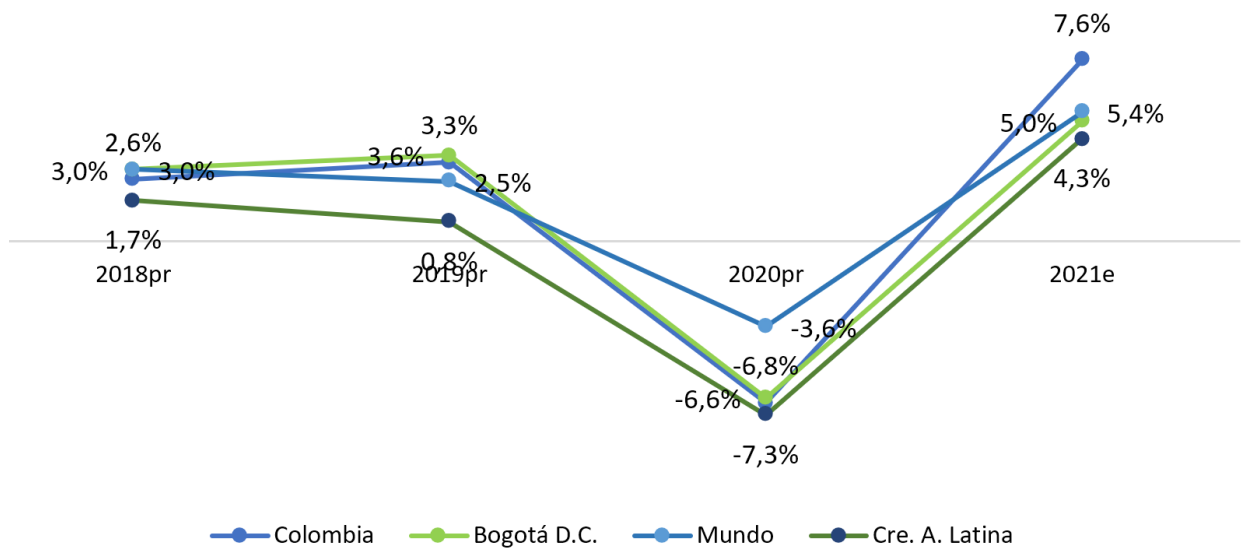
Fuente: DANE, 2021. Cuentas nacionales y PIB de Bogotá. Marzo de 2021



Para el cierre de 2020 en términos de exportaciones, la información de comercio exterior del DANE mostró que Bogotá-Cundinamarca fue la segunda región con mayor valor exportado con 6,2%, seguido de Antioquia con 30,5%. A pesar de esto, entre enero y diciembre de 2019, las exportaciones de Bogotá fueron de US\$ 2.443 millones, las

cuales se redujeron a US\$ 2.283 millones en el mismo período de 2020, esto representa una caída de 6,5%. Por su parte, las exportaciones de Cundinamarca cayeron 20,1% y las de la región 13,3%. Lo anterior sucedió debido a la reducción en las ventas de bienes industriales a la Unión Europea y América Latina y de la floricultura a Estados Unidos.

Gráfica No. 2.
Recuperación y proyección del crecimiento económico en el mundo, América Latina, Colombia, Cundinamarca y Bogotá, 2017 - 2021.



Fuente: DANE. Cuentas nacionales, 2020. Banco Mundial, mayo 2021. OCDE, mayo 2021. Global Economic Prospect. Cálculos: CCB. Proyecciones de crecimiento Bogotá, Marco Fiscal de Mediano Plazo SDH 2020. Proyecciones crecimiento Colombia, Marco Fiscal de Mediano Plazo (e = estimado).

El impacto de la crisis ha sido generalizado en la economía bogotana

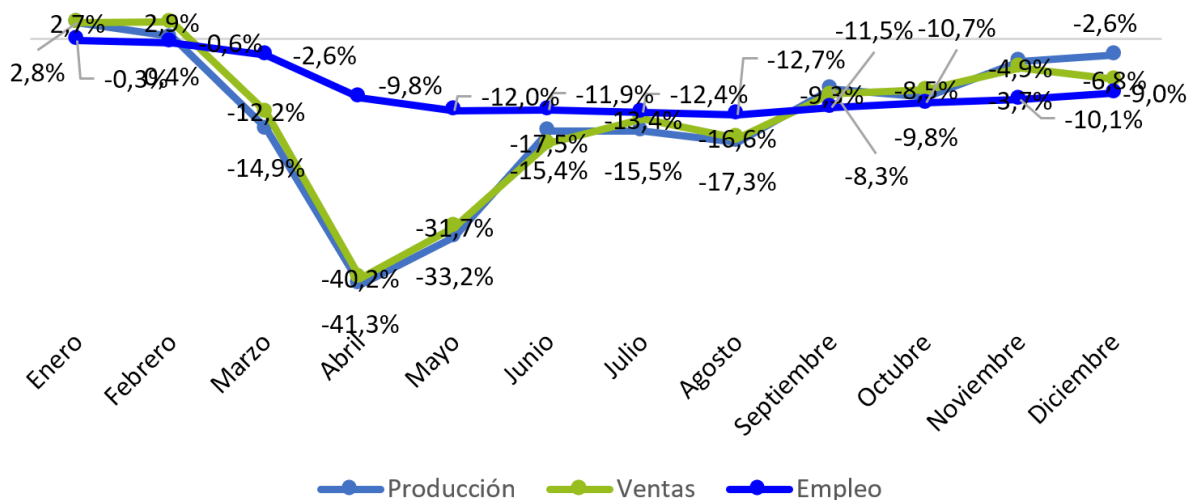
La vocación productiva de Bogotá se ha concentrado en el eje de servicios, este sector representa el 61% del PIB de la ciudad. Estas actividades, no solo generan valor agregado al interior de la Capital, sino que, en gran medida, se constituyen como los soportes de las actividades agrícolas, industriales e incluso minero-energéticas del país, tanto en el componente financiero, como en otro tipo de actividades de apoyo a las empresas. Por tal razón, según las cuentas departamentales del DANE de 2019, el PIB de Bogotá representa el 25,8% del total nacional y si a este se suma a Cundinamarca, la cifra asciende a 31,8%. Esto explica que en gran medida, el desempeño de la ciudad aporte sustancialmente en la dinámica económica nacional.

La actividad industrial genera el 8% del PIB de la ciudad y desde el 2017 había mostrado limitaciones en su crecimiento: según el DANE, el valor agregado de la industria

creció 0,6% en el 2018 y 1,1% en el 2019. Para diciembre de 2020, la producción, las ventas y el personal ocupado disminuyeron con respecto al 2019 en 2,6%, 6,8% y 9% respectivamente. Como se puede ver en la gráfica 3, para el cierre de 2020 se vieron los mejores resultados desde el inicio de la pandemia y se observó que persisten dificultades para la recuperación del empleo en este sector. En este sentido, la industria es una de las actividades que más aportó al aumento de la tasa de desempleo local con un -2,2% en la caída del empleo.

Como se observa en la tabla 1, en todas las actividades industriales el balance es negativo en producción, ventas y empleo, con impacto diferente en cada sector. En la industria de cuero y calzado, minerales no metálicos, productos metálicos y el de textiles y confecciones ha sido mayor la caída en producción y ventas. El empleo se redujo en 18,3% en los sectores de curtido de cuero y calzado y 20,2% en madera y muebles, siendo los dos sectores más críticos. Esto se da como consecuencia de no poder operar los negocios lo cual tiene encadenamientos.

Tabla No. 1. Variación porcentual en el comportamiento de la producción, las ventas y el empleo, Bogotá, enero - diciembre 2019 - 2020.



Fuente: DANE, 2021. Cuentas nacionales y PIB de Bogotá. Marzo de 2021

Tabla No. 1.
Variación porcentual en el comportamiento de la producción, las ventas y el empleo, Bogotá, enero – diciembre 2019 -2020.

Enero – diciembre (2020 / 2019) p*	Producción	Ventas	Empleo
Alimentos y bebidas	-11,4	-10,4	-6,3
Textiles y confecciones	-26,6	-22,4	-11,2
Curtido de cuero y calzado	-25,4	-24,5	-18,3
Madera y muebles	-25,1	-24,3	-20,2
Papel e imprentas	-19,8	-19,2	-8,2
Sustancias y productos químicos, farmacéuticos, de caucho y plástico	-1,9	-2,6	-4,0
Minerales no metálicos	-24,9	-24,7	-12,8
Productos metálicos	-17,9	-17,1	-7,2
Resto de industria	-22,4	-23,0	-10,9
Total, Industria Colombia	-8,0	-8,0	-5,8
Total, Bogotá, D.C	-13,4	-13,1	-8,6

Fuente: DANE, 2021^a.
Cálculos: CCB.

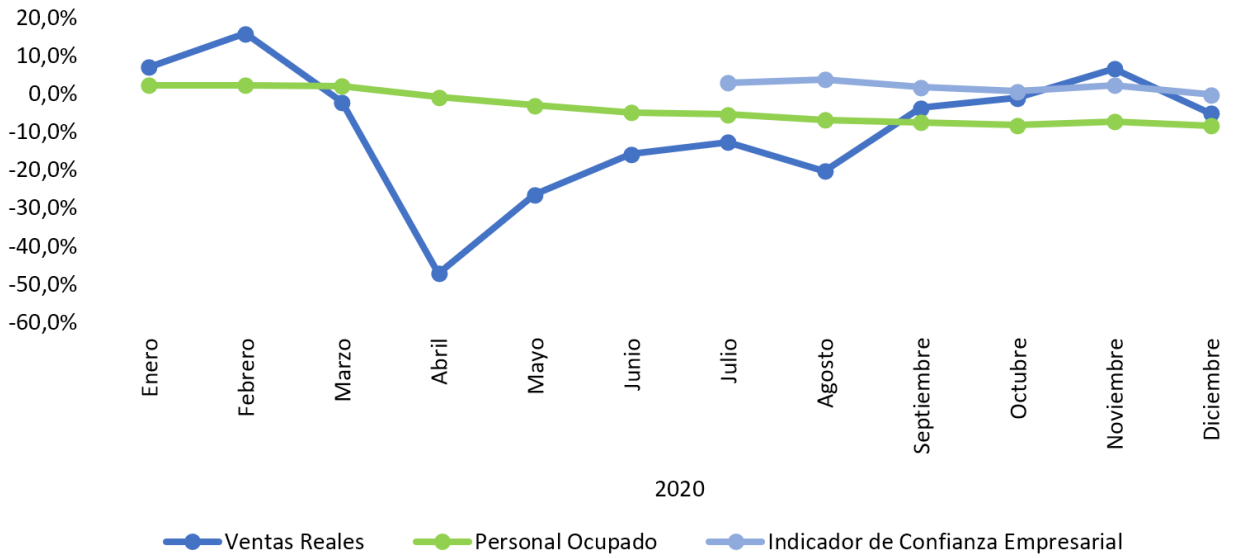
Para el caso de comercio, el crecimiento promedio de los últimos cinco años fue de 2,8%. En 2020, el comercio fue una de las actividades más afectadas con una disminución de -15,4%. Como se observa en la gráfica 4, debido a la crisis, las ventas se redujeron en 5,1% para diciembre y el personal ocupado en este sector disminuyó 8,4%. El impacto en la actividad comercial ha sido diferenciado: en la comercialización de alimentos, productos de salud y de alimentos procesados, la afectación ha sido menor que en otras actividades debido a que las empresas han podido funcionar parcialmente, no ha habido restricciones a su comercialización y la demanda se ha sostenido. En el comercio, los más afectados han sido: prendas de vestir y sus accesorios, calzado y artículos sucedáneos al cuero en establecimientos especializados.

La construcción, que generó el 3,2% del PIB de Bogotá para 2020, se encontraba en niveles de bajo crecimiento antes de la pandemia, pues desde 2016 se registra un cre-

cimiento bajo que culminó en el 2020 con una caída en el valor agregado de 1,1%, por la drástica disminución en la construcción de edificaciones residenciales y no residenciales, cuya actividad se redujo un 32%, y en actividades especializadas para la construcción de edificaciones y obras de ingeniería civil (alquiler de maquinaria y equipo de construcción con operadores) la cual cayó en un 31%, según información del Censo de Edificaciones del DANE. Relacionado con lo anterior, para el 2020, disminuyó el área censada en 9,1%, particularmente, en el área culminada la caída fue del 33% y en proceso la disminución de la dinámica fue del 22,4%.

Las medidas de apertura en lo corrido fueron positivas para reiniciar obras. Sin embargo, para darle sostenibilidad y dinamizar la construcción son esenciales las medidas de estímulo a la demanda y al empleo en esta actividad que ocupa a 308 mil personas en la ciudad y que tiene efectos multiplicadores en otros sectores productivos. Cualquier plan de reactivación debe tener en cuenta el

Gráfica No. 4.
Variación anual de ventas minoristas reales, personal ocupado e Indicador de Confianza Empresarial (variación mensual), Bogotá 2020.



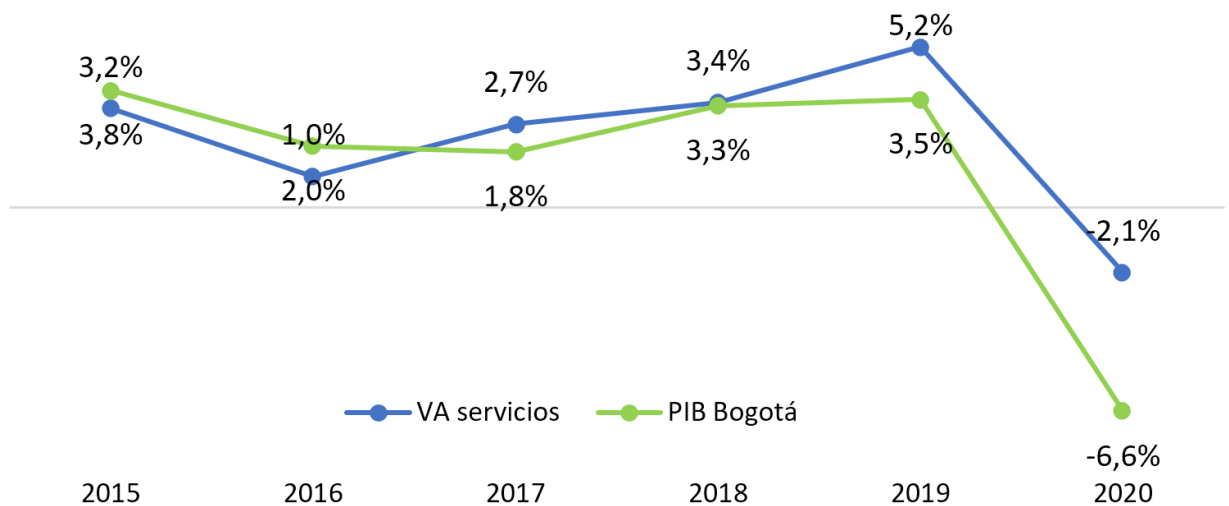
Fuente: DANE. Encuesta Mensual de Comercio -EMC-. Mayo 2020. DANE. Encuesta de Pulso Empresarial. Junio de 2020. Cálculos, CCB.

efecto dinamizador y expedito de estimular la contratación en el empleo y el crecimiento. Para diciembre de 2020, el área licenciada mostró recuperaciones con respecto a todo el 2020, cuando fue de 375.260 m2 pero estuvo muy por debajo del 2019, año en que se licenciaron 614.902 m2, según las estadísticas de licencias de construcción.

Los servicios son la principal actividad

productiva de Bogotá, sector que genera el 61% del PIB de la ciudad. Entre el 2016 y el 2019, estas actividades crecieron anualmente en promedio 3,4%, superior al 3,3% del total del PIB de la ciudad y para 2019 llegó a un crecimiento de 3,8% con respecto al 2018. Como se observa en la gráfica 5, esta tendencia se revirtió en un 2,1% en el sector de servicios.

Gráfica No. 5.
Crecimiento de los servicios y el PIB, Bogotá 2015 - 2020.



Fuente: Dane, 2020 - 2021b. Cálculos, CCB.

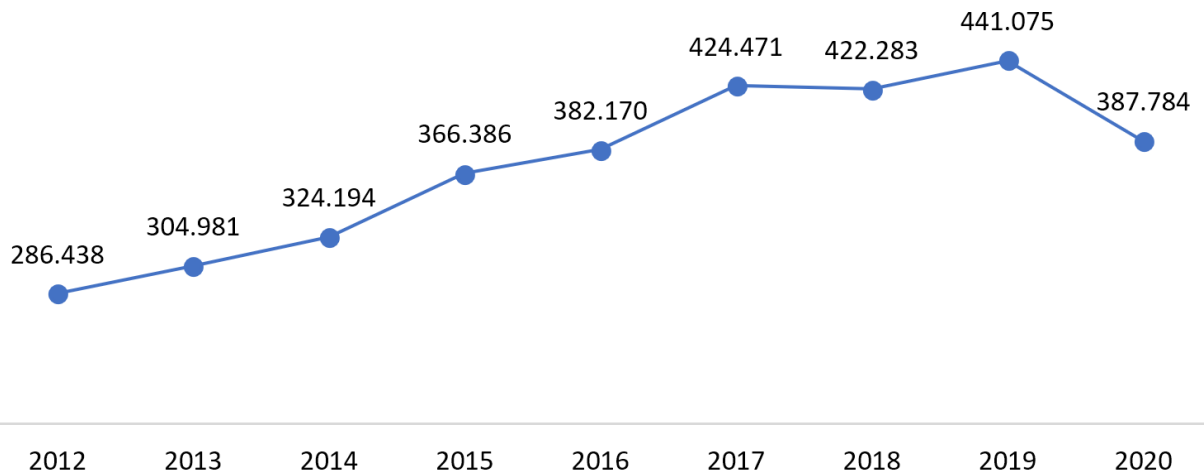
III. En la actividad empresarial la crisis se siente con más fuerza en las micro y las pequeñas empresas

Previo a la pandemia, en Bogotá la tendencia había sido de crecimiento en la actividad empresarial sustentada en las condiciones favorables para la inversión nacional y extranjera, la diversidad de la estructura productiva, el tamaño del mercado, el talento y la capacidad emprendedora y empresarial de sus habitantes. Bogotá se consolidó en la principal plataforma empresarial de Colombia, con el 26% de las empresas registradas en el país. La capital también tuvo la mayor actividad emprendedora y el mayor promedio anual de creación de empresas, que en los dos últimos años fue de 70.178 nuevas empresas. Sin embargo, las restricciones en la actividad productiva para la contención del COVID-19 en 2020 han tenido repercusiones importantes en la actividad empresarial: de

acuerdo con la encuesta de reactivación productiva de la CCB (2021a), en diciembre de 2020 en Colombia el 58% de las empresas se encontraba operando con restricciones, el 21% estaba cerrada temporal, el 10% estaba en cierre definitivo o proceso de liquidación y sólo el 10% estaba operando a plena capacidad.

Como se observa en la gráfica 6, al terminar el 2020 el total de empresas decreció 12,1%, pasando de 441 mil en el 2019 a 387 mil empresas de personas naturales y jurídicas activas en la Cámara de Comercio de Bogotá en 2020; la comparación histórica se observa en la gráfica 8. Del total empresas activas al cierre de 2020, el 96,45% de las empresas son microempresas y pequeñas empresas.

Gráfica No. 6.
Dinámica empresarial (número de empresas activas), Bogotá 2012 – 2020.



Fuente: CCB (2021b). Base del Registro Mercantil de la CCB, 2010-2020. Cálculos, CCB.

En 2020, la afectación a la dinámica empresarial se dio en la totalidad de la ciudad. Así, la participación más alta de empresas por localidad la tienen Suba (13%), Usaquén (11%), Kennedy (10%), Chapinero (10%) y Engativá (9%) que en conjunto concentran el 53% de las empresas activas en la ciudad. Por otra parte, San Cristóbal (2%), Antonio Nariño (2%), Tunjuelito (2%), Usme (2%) y Candelaria (1%) son las localidades que cuentan con menor participación de empresas activas en el Registro Mercantil, acumulando el 9% del tejido empresarial de la capital. En términos de dinámica empresarial, a

excepción de Usme (-7%), todas las localidades tuvieron una disminución en el número de empresas activas de al menos 10% entre 2019 y 2020. En especial, las localidades que tuvieron la mayor variación negativa en las empresas activas fueron; Candelaria (-16%), Ciudad Bolívar (15%), Teusaquillo (15%), Santa Fe (15%), Rafael Uribe Uribe (14%) y San Cristóbal (14%).

El número de empresas creadas disminuyó -21%, pasando de 78.398 a 61.958 entre 2019 y 2020. De las 278.302 empresas creadas en el país, el 21% se crearon en Bogotá.

Tabla No. 2. Variación porcentual en el comportamiento de las empresas activas por localidad 2019 -2020.

Fuente: Registro Mercantil, CCB, diciembre (2020). Cálculos, CCB.

Empresas activas				
Localidad Bogotá	Enero-diciembre 2019	Enero-diciembre 2020	Variación 2019 - 2020	Participación de la localidad en el total
Suba	56.603	50.117	-11%	13%
Usaquén	45.834	40.956	-11%	11%
Kennedy	43.600	38.587	-11%	10%
Chapinero	41.735	37.209	-11%	10%
Engativá	41.417	36.319	-12%	9%
Fontibón	22.240	19.942	-10%	5%
Barrios Unidos	21.653	19.256	-11%	5%
Puente Aranda	21.342	19.188	-10%	5%
Bosa	18.230	15.782	-13%	4%
Los Mártires	17.836	15.560	-13%	4%
Teusaquillo	17.348	14.772	-15%	4%
Santa Fe	16.906	14.359	-15%	4%
No informa	15.222	12.647	-17%	3%
Ciudad Bolívar	13.163	11.176	-15%	3%
Rafael Uribe Uribe	12.095	10.459	-14%	3%
San Cristóbal	9.010	7.790	-14%	2%
Antonio Nariño	8.247	7.173	-13%	2%
Tunjuelito	7.387	6.473	-12%	2%
Usme	6.790	6.319	-7%	2%
Candelaria	4.417	3.700	-16%	1%
Total Bogotá	441.075	387.784	-12%	100%

El 36,9% de las nuevas empresas fueron en comercio, 10,7% en la industria manufacturera y 52,5% en la categoría de servicios. Así mismo, la renovación se redujo en -10%, pasando de 362.677 empresas en 2019 a 325.826 en 2020.

Como se observa en la gráfica 7, en el 2020 se liquidaron 20.479 empresas en Bogotá, -24% menos que en el 2019, cuando fueron 27.091 las empresas canceladas (ver gráfica 9), resultado inferior a la tendencia de los últimos 10 años (21 mil empresas en promedio anual). Para 2020, dada la coyuntura, se amplió hasta el 3 de julio el plazo para la renovación de la Matrícula Mercantil y en este período renovaron la matrícula 305.448 empresas en Bogotá y en los 59 municipios de jurisdicción de la CCB en Cundinamarca. Al terminar el año la cifra se incrementó a 374.461 empresas.

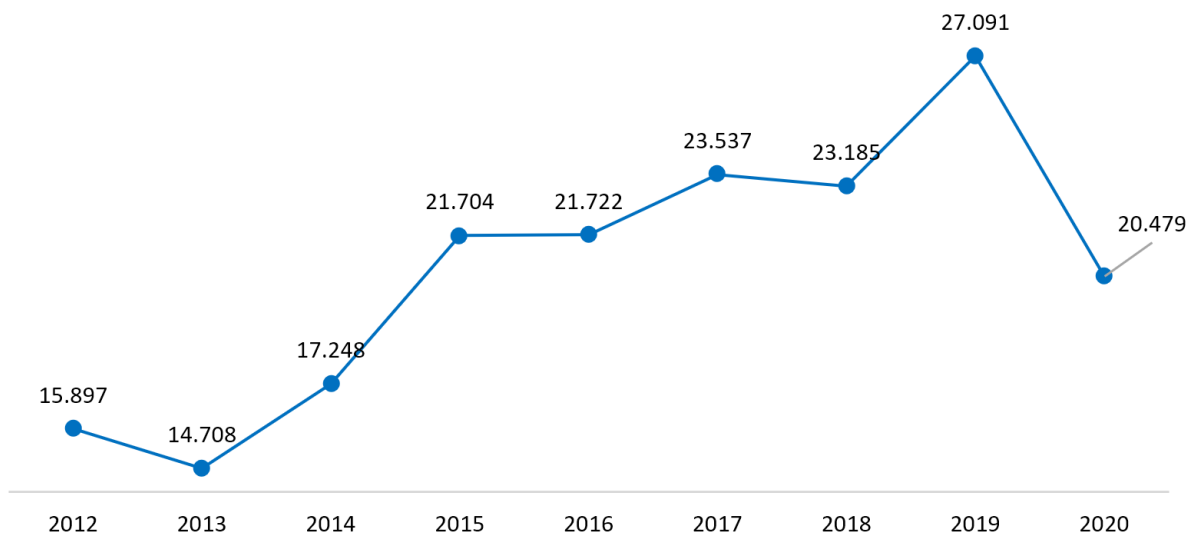
Para profundizar más en esta dinámica empresarial, la encuesta de reactivación productiva realizada por la Cámara de Comercio de Bogotá, CCB, para el mes de di-

ciembre, mostró que sólo el 12% de las empresas estaba operando a plena capacidad y el 67% de estos reportaron tener disminución en sus ventas. Los resultados de esta y otras encuestas realizadas por la CCB a los empresarios han identificado entre los principales problemas la falta de liquidez para el pago de las obligaciones, pagar la nómina e invertir en la gestión de las empresas, las dificultades para lograr el abastecimiento de insumos, y la caída en las ventas. Según la encuesta de reactivación, para diciembre del 2020, el 46% de los empresarios consultados manifestaba tener inconvenientes para el abastecimiento de insumos, mercancías o materias primas. También se observó que 5 de cada 10 empresas tienen dificultades financieras respecto a su liquidez y el 28% mencionó que tenía problemas de cartera en su empresa para diciembre de 2020.

Con la encuesta de reactivación también fue posible analizar cómo los empresarios estaban respondiendo a la crisis y qué veían como elementos importantes para la recuperación. Por ejemplo, se encontró que las

Gráfica No. 7.
Empresas liquidadas, Bogotá 2012 - 2020.

Fuente: CCB (2021b).
Base del Registro Mercantil de la CCB, 2010-2019. Cálculos, CCB.



estrategias implementadas para la protección del empleo según los empresarios han sido: la distribución de la jornada laboral en turnos (13%), reducción en número de trabajadores (12%), cambios en los días de trabajo (10%), mantenimiento de los contratos sin modificar horas de trabajo (10%), enviar a los empleados a trabajar desde la casa (9%) y vacaciones anticipadas (6%). Entre las medidas que consideran prioritarias para la reactivación económica señalan las relacionadas con vacunación, prevención del contagio, tributarias, financieras y costos operacionales y laborales, como elementos centrales para la reactivación económica.

- Se debilitó la capacidad de mantener el empleo en Bogotá y aumentó la pobreza

La caída en el crecimiento y la parálisis en las actividades productivas han debilitado la capacidad de generar empleo en Bogotá, el mayor mercado laboral del país. Está aumentando el desempleo y la informalidad lo que lleva a un deterioro en los ingresos de los hogares, en la calidad de vida, en la calidad del empleo y en el acceso a protec-

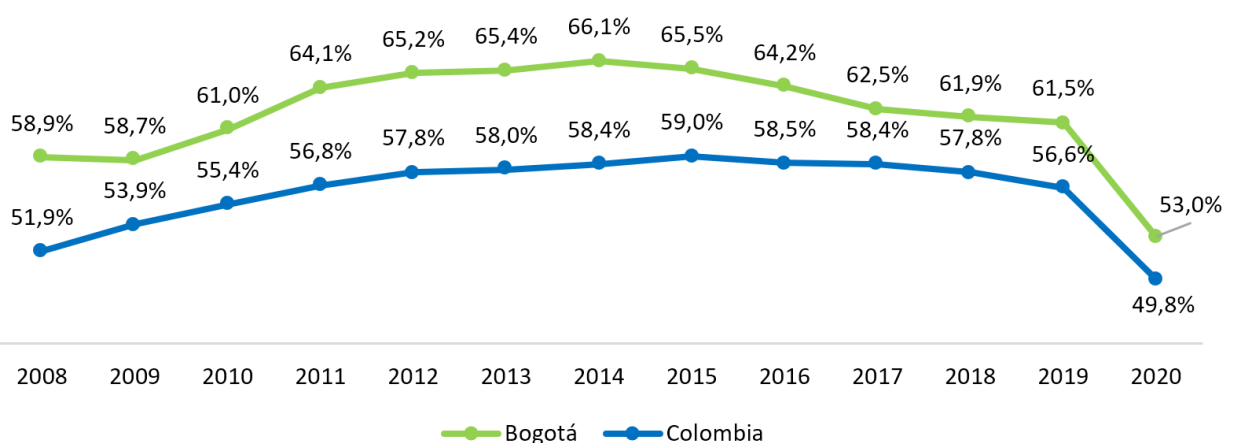
ción social, que se verá reflejada en los índices de pobreza monetaria y multidimensional, al igual que en otros indicadores de calidad de vida.

Al terminar el 2020, en Bogotá se encontraban alrededor de 3,9 millones de empleados siendo la ciudad que más empleo generaba, en las actividades de servicios (50%), en el comercio (28%), en la industria (14,0%) y en la construcción (7,2%). El sector privado es la principal fuente de ocupación, genera el 96,3% del empleo y es la ciudad con mejores condiciones para ofrecer empleo de calidad (el 60% del empleo es asalariado).

Para el último trimestre de 2020, el número de ocupados disminuyó en 366 mil personas en comparación con el mismo período del 2019. La Tasa de ocupación, que se observa en la gráfica 8, fue de 56,1%, bajó 6,1 puntos porcentuales con respecto al mismo trimestre del 2019, lo que significa que el mercado laboral expulsó personas al desempleo o a la inactividad y fue incapaz de

Gráfica No. 8. Tasa de ocupación, Bogotá y Colombia 2008 – 2020.

Fuente: DANE (2021). Cálculos, CCB.



absorber la siempre creciente oferta laboral. Adicionalmente, el número de personas inactivas llegó a 2,3 millones, 169 mil más que en el mismo trimestre del año anterior y la tasa global de participación fue 67%, bajó 2 puntos porcentuales.

Asimismo, para diciembre de 2020, el número de ocupados en Bogotá se redujo en las actividades que fueron más golpeadas durante este periodo cómo las de comercio y reparación de vehículos (32 mil ocupados), actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios (24 mil), industrias manufactureras (37 mil), administración pública, defensa, educación y atención de la salud humana (90 mil), construcción (39 mil), actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos (49 mil) y alojamiento y servicios de comida (89 mil). Por otra parte, aumentó la ocupación en las actividades de suministro, electricidad, gas, agua y gestión de desechos (8 mil personas) y agricultura, ganadería,

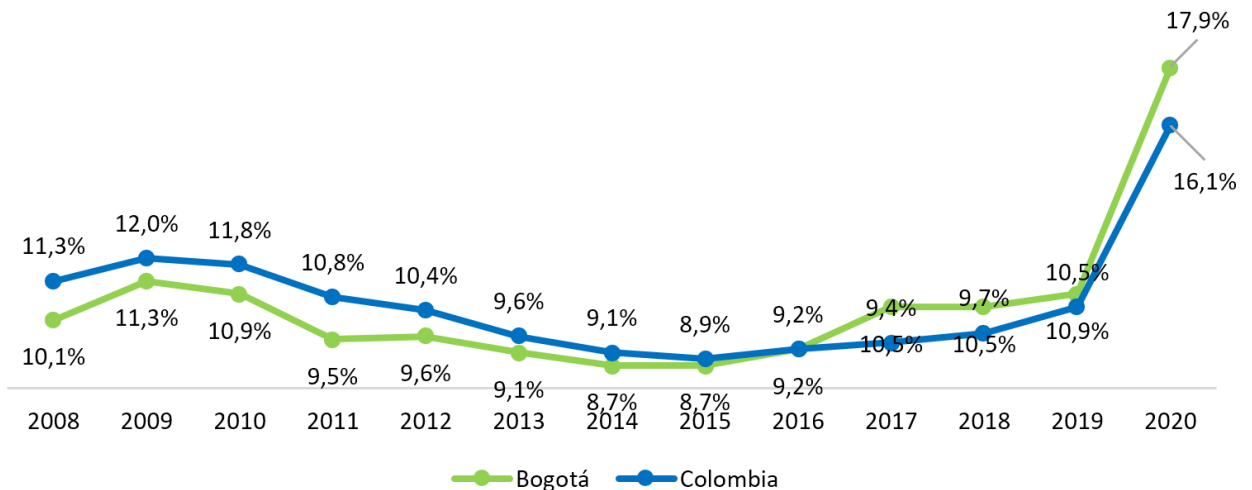
caza, silvicultura y pesca (15 mil). Según la posición ocupacional, las mayores reducciones en los ocupados han sido en las categorías de empleado particular (312 mil), empleado doméstico (29 mil) y en trabajador por cuenta propia (23 mil).

El número de desempleados se ha incrementado. Mientras en el trimestre móvil octubre-diciembre de 2019, se encontraban en la ciudad 465 mil personas desempleadas, en 2020, el número de desempleados para este mismo período llegó a 758 mil personas, lo que implica un aumento de 293 mil personas. Esto implicó que la tasa de desempleo llegó a 17,9% para el cierre del año, un aumento de 7 puntos porcentuales con respecto al mismo período del año anterior cuando se ubicó en 10,9%, como se observa en la gráfica 9.

En Bogotá se generó el 22% de los desempleados, donde los grupos más afectados son los jóvenes, las mujeres y las personas con menor nivel educativo. Igualmente, las empresas con menos de 10 personas, el

Gráfica No. 9.
Tasa de desempleo (%), Bogotá y Colombia 2008 - 2020.

Fuente: DANE (2021).
Cálculos, CCB.



Fuente: DANE (2021). Cálculos, CCB.

empleo particular y por cuenta propia y en las actividades de comercio y servicios. La tasa de desempleo de los jóvenes de 14 a 28 años fue 25,8% y la de las mujeres 20,3% (trimestre octubre-diciembre). Asimismo, se mantuvo la tendencia, del desempleo de concentrarse en un 99% en las actividades de comercio, servicios, construcción y en la industria, como se observa en la gráfica 10.

De la misma forma, la informalidad laboral, si bien no ha aumentado significativamente en el comercio y los servicios, actividades en las que tradicionalmente se encuentran la mayoría (77%) de los informales, se mostró un aumento en el 2020, año en que se perdió levemente la tendencia a la disminución que se había visto al pasar de 43,6% en 2015 a 40,6% en 2019 como se ve en la gráfica 11. La cifra para octubre-diciembre de 2020 fue de 41,1%, valor que se destaca por estar por debajo del promedio

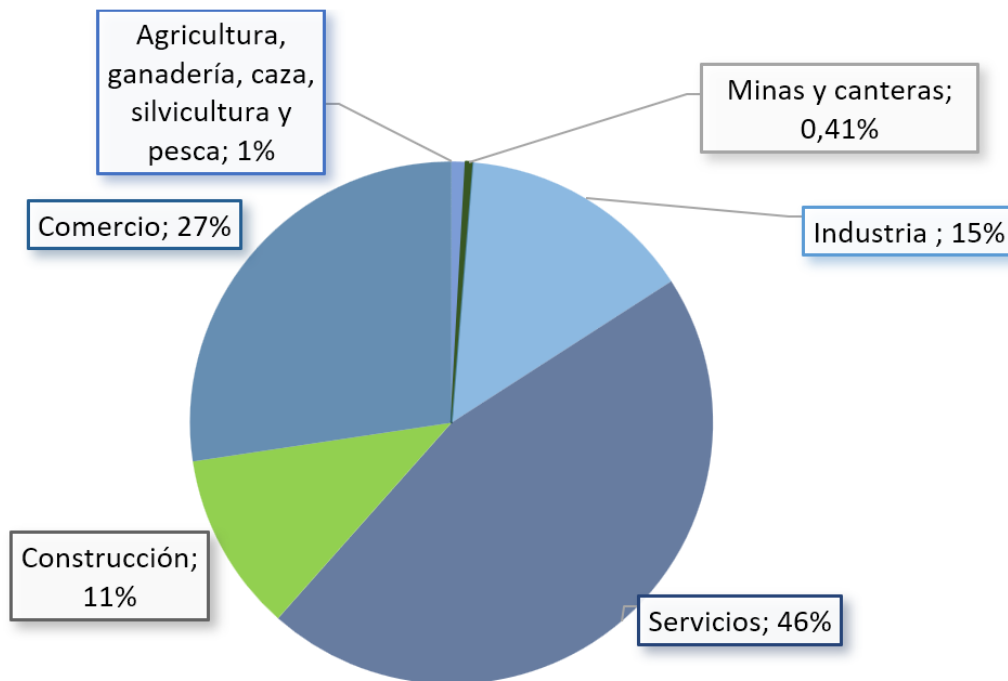
para las trece principales ciudades y áreas metropolitanas medidas por el DANE.

Como lo han manifestado los empresarios a través de las distintas encuestas, a pesar de los resultados negativos, el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) ha significado un apoyo importante para empresas con limitadas capacidades para financiar su nómina y que están laborando de manera parcial, en especial las micro y pequeñas empresas que se dedican principalmente a las actividades de comercio, industria y profesionales, científicas y técnicas². Este programa establecido por el Gobierno Nacional de subsidiar el 40% de un salario mínimo de cada empleado con vinculación a seguridad social, ha destinado recursos por más de \$2,4 billones en el país³, de los cuales el 33% se han dirigido a empresas localizadas en Bogotá.

Los resultados económicos de la pande-

Gráfica No. 10.
Participación de desempleados por sector productivo, Bogotá 2020.

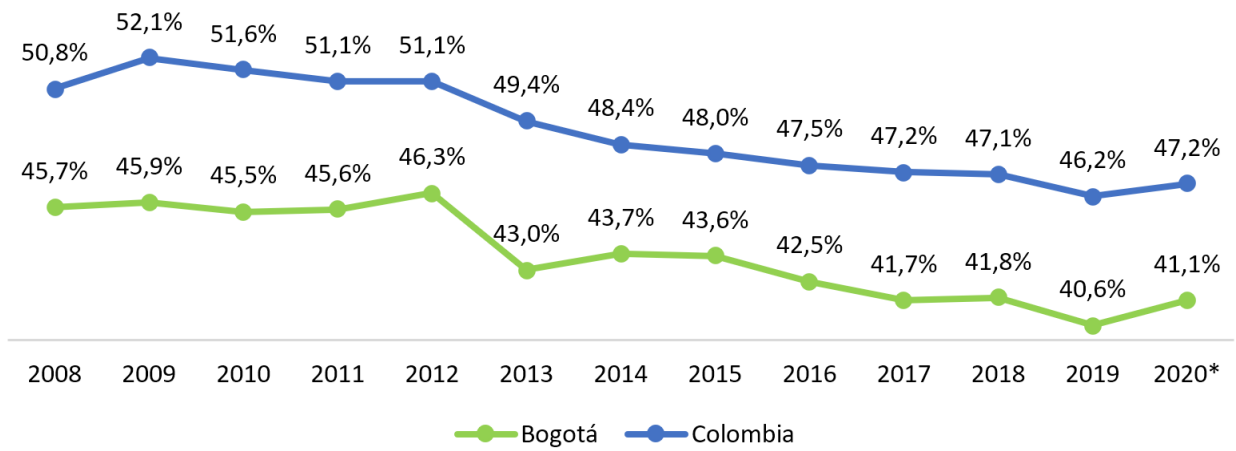
Fuente: DANE (2021).
Cálculo, CCB.



²Ver al respecto el informe de la Unidad de Pensiones y Parafiscales, en: https://paef.ugpp.gov.co/paefweb/anexos/Boletin_consolidado_mayo_junio_julio.pdf

³Ver Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Decreto 639 de 2020 para consultar los requisitos y beneficiarios del Programa.

Gráfica No. 11.
Tasa de informalidad laboral,
Bogotá y Colombia
2008 - 2020.



Fuente: DANE (2020). Cálculos, CCB. *2020 las cifras corresponden al trimestre móvil octubre-diciembre 2020.

La pandemia tuvo una consecuencia directa sobre la pobreza monetaria y extrema. Ambas estadísticas tuvieron un aumento importante entre 2019 y 2020 para Bogotá. En la capital, la incidencia de pobreza creció 12,9 puntos porcentuales pasó de tener un 27,2% en 2019 a 40,1% en 2020. Esto implicó que Bogotá aportó el 30,9% de las nuevas personas en condición de pobreza monetaria, lo que equivale a 1.098.662 personas. Además, las personas en condición de Pobreza Extrema en Bogotá se triplicaron, aumentaron de 344.591 en 2019 a 1.102.789 en 2020, un incremento de 758.198 personas, esto muestra que la incidencia de pobreza monetaria

extrema creció 9 puntos porcentuales y pasó de ser 4,2% a 13,2% en 2020 (DANE, 2021h).

Y como se mencionó anteriormente, la brecha en la incidencia de pobreza monetaria se acentúa según la situación laboral. Pues, la incidencia para las personas desocupadas es de 69,1% y para los ocupados es de 38,7% esto es una brecha de 30,4 puntos porcentuales entre estos dos componentes en el país. Por otra parte, para Bogotá la brecha es aún mayor, la incidencia de pobreza para personas desocupadas es de 70,9% y para los ocupados es de 38% una diferencia de 32,9 puntos porcentuales.

IV. ¿Cómo vamos en los indicadores y metas del Plan Distrital de Desarrollo?

En esta sección se identifican y se hace seguimiento al cumplimiento de las metas de los principales programas asociados directamente con el desarrollo económico y empresarial al 31 de diciembre del 2020, formulados en el Plan Distrital de Desarrollo *“Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del siglo XXI”*.

Para este balance se tomaron los tres principales programas relacionados con el desarrollo económico y empresarial y que están dentro del plan de inversiones de las Secretaría de Desarrollo Económico, el Instituto para la Economía Social y el Instituto Distrital de Turismo como son: i) Bogotá región emprendedora e innovadora, ii) Bogotá región productiva y competitiva, iii) Bogotá - Región, el mejor destino para visitar.

Para cada uno de ellos se identificó la descripción del programa, las metas, los indicadores, los logros físicos de la meta a 31 dic 2020, el porcentaje de avance físico (Logro/Meta), el porcentaje de ejecución de recursos (Recursos ejecutados / Recursos programados).

A continuación, se presenta el análisis del seguimiento realizado y avance de cada una de las metas e indicadores de los programas:

Bogotá región emprendedora e innovadora.

Este programa busca generar un entorno propicio en el desarrollo social, cultural y económico de Bogotá y la región con la implementación de acciones estratégicas que conlleven a la sostenibilidad y productividad de los artistas, emprendimientos, organizaciones y empresas del sector cultural y creativo, con especial atención por la reactivación de este sector en la fase postpandemia por COVID-19.

Así mismo, busca priorizar estrategias virtuales que promuevan la comercialización digital, la creación de nuevos modelos de negocio y el desarrollo de soluciones que permitan mitigar el impacto de crisis bajo modelos de innovación; estrategias para reconocer, crear, fortalecer, consolidar y/o posicionar Distritos Creativos; impactar empresas de alto potencial de crecimiento con mayores generadores de empleo, emprendimientos de estilo de vida y PYMES con programas de aceleración, sofisticación e innovación para detonar la generación de empleo en industrias de oportunidad; e implementar el programa distrital de agricultura urbana y periurbana articulado a los mercados campesinos, para la reactivación económica.

El avance de las metas e indicadores del programa se resume a continuación:

Tabla No. 3.
Metas e indicadores programa "Bogotá región emprendedora e innovadora"

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2021) SEGPLAN y Acuerdo no. 761 de 2020. Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del distrito capital 2020-2024 "un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI"

Programa	Entidad	Meta	Indicador	Meta	Logro a 31 dic 2020	% Ejec Física	% Ejec de recursos
Bogotá región emprendedora e innovadora	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico	Desarrollar y/o participar en al menos 60 eventos dando la prioridad a estrategias presenciales y/o virtuales que promuevan el emprendimiento, la reinvención o generación de modelos de negocio, promueva la comercialización digital, el desarrollo de soluciones que permitan mitigar el impacto de crisis bajo modelos de monetización en redes y esquemas de innovación, entre otros temas, contribuyendo a consolidar el ecosistema de emprendimiento e innovación de la ciudad, mediante instrumentos tales como Emprendetones, Mercadotones y Hackatones, enfocados principalmente en micro, pequeñas y medianas empresas, promoviendo el emprendimiento sostenible y amigable con los animales	Número de eventos desarrollados con prioridad en prioridad a estrategias presenciales y/o virtuales	60	7	12%	84%
		Fortalecer Invest in Bogotá, como agencia de inversión y emprendimiento, para que se haga cargo de: a) la articulación y consolidación de ecosistema emprendedor de la Bogotá Región, b) la creación de una plataforma electrónica de emprendimientos (i.e. pipe-line) para inversión de etapa temprana (i.e. seed and venture capital) y c) la consolidación de un espacio de innovación abierta para la solución de retos de ciudad en alianza con las universidades (públicas y privadas) de Bogotá	Número de acciones de implementadas para Invest in Bogotá	1	0	0%	N. A.
		Crear un directorio digital de MIPYMES abierto a la ciudadanía, que contenga la información necesaria para visibilizar y fomentar el comercio de los productos y servicios que estas ofrecen (datos de contacto, ubicación, descripción del producto y/o fotografías, etc). A través de canales de información y páginas web institucionales que permita hacer nuevos registros y actualización constante de información	Número de directorios para MIPYMES abierto a la ciudadanía	1	0	0%	N. A.

	Impactar al menos 3.500 emprendimientos de alto potencial de crecimiento o alto impacto a través del fortalecimiento del Fondo Cuenta Distrital de Innovación, Tecnología e Industrias Creativas (FITIC) para financiación, fomento y/o liquidez, principalmente enfocado a las MIPYMES con el ánimo de promover la transformación digital y la inclusión financiera y la innovación para detonar generación de empleo en industrias de oportunidad en el marco de la reactivación económica. como mínimo un 20% de la oferta será destinada a jóvenes	Número de empresas de alto potencial de crecimiento (mayores generadores de empleo), emprendimientos de estilo de vida y PYMES impactadas	3500	80	2%	100%
	Participar en la estructuración, financiación y puesta en marcha de un complejo físico de innovación, ciencia y tecnología, para el fortalecimiento del ecosistema de CTI y emprendimiento de la Bogotá-región, habilitando el relacionamiento de sus actores, con el propósito de apalancar la reactivación económica de la ciudad, y promover su competitividad a través de la innovación, así como también la consolidación del talento necesario para generar soluciones tecnológicas y científicas propias de la Cuarta Revolución Industrial para el impulso del desarrollo de la ciudad	Complejo físico de innovación, ciencia y tecnología, creado para el fortalecimiento del ecosistema de CIT de la Bogotá-región	1	0,01	1%	85%

En términos generales se observa un nivel de ejecución recursos al 31 de diciembre del 2020 por encima del 84% de este programa, pero niveles de ejecución física que no superan el 12%.

La meta de mayor avance fue la de desarrollar y/o participar en al menos 60 eventos dando la prioridad a estrategias presenciales y/o virtuales que promuevan el emprendimiento, la reinención o generación de modelos de negocio, con un registro de 7 de 60 eventos realizados en el 2020.

Llama la atención los bajos niveles de cumplimiento de metas físicas, especialmente en los relacionados con la financiación, fomento y/o liquidez de al menos 3.500 empre-

ndimientos de alto potencial de crecimiento o alto impacto para la transformación digital y la inclusión financiera y la innovación a través del fortalecimiento del Fondo Cuenta Distrital de Innovación, Tecnología e Industrias Creativas (FITIC). Al 31 de diciembre, sólo 80 empresas se habían beneficiado; y en la puesta en marcha de un complejo físico de innovación, ciencia y tecnología, para el fortalecimiento del ecosistema de CTI y emprendimiento de la Bogotá-región. Su logro físico a 31 de diciembre del 2020 fue del 1%. Aspecto crítico para el proceso de reactivación productiva, en cuanto se necesita acelerar el apoyo a las empresas para la efectiva generación de empleo. Los resultados de la encuesta sobre la reactivación de la CCB del mes de mayo indican que para el 68% de

los empresarios la liquidez disminuyó. Cifra más alta del año y desde que se realiza la medición.

Bogotá región productiva y competitiva.

Programa diseñado para intervenir en la reactivación social y económica de Bogotá afectada por la pandemia de COVID-19, mediante actividades para preservar el empleo y el tejido empresarial y en particular de la micro, pequeña y mediana empresa. Este programa también busca promover aglomeraciones productivas y sectores de alto impacto en Bogotá región y favorecer las mejores condiciones para una productividad sostenible; abriendo nuevos mercados comerciales para empresas con potencial exportador y atracción de eventos; aumentar la productividad de unidades productivas en 6 zonas de aglomeración especializada por medio de sistemas productivos solidarios locales. El programa también busca formular una política de fomento a la industria manufacturera con incentivos para implementar programas de empleabilidad con enfoque diferencial y de género, compras públicas para las MiPymes, líneas de financiación blandas

para la inversión productiva, subsidios a las exportaciones y programas de inversionistas ángeles.

Así mismo, el programa busca ofrecer mecanismos de financiación a emprendimientos de estilo de vida, PYMES, acompañadas en programas de apropiación y fortalecimiento de nuevas tecnologías y empresas medianas en programas de sofisticación e innovación; diseñando y fondeando un vehículo financiero de crecimiento, que permita a empresas de alto impacto en etapa de consolidación y/o aceleración, recursos que los ayuden a reinventar, crecer y consolidar sus negocios, disminuyendo su exposición a la tasa de mortalidad empresarial; fortalecer actores del sistema de abastecimiento de alimentos promover el crecimiento Verde; organizar mercados campesinos; potenciar plazas distritales de mercado para el abastecimiento; brindar apoyo e incentivos a los emprendimientos enfocados en la reconversión productiva de la venta de animales vivos en el Distrito; y vincular hogares y/o unidades productivas a procesos productivos y de comercialización en el sector rural.

El avance de las metas e indicadores del programa se resume a continuación:

Programa	Entidad	Meta	Indicador	Meta	Logro a 31 dic 2020	% Ejec Física	% Ejec de recursos
		Abrir nuevos mercados/segmentos comerciales para al menos 100 empresas, MiPymes y/o emprendimientos con potencial exportador y atracción de eventos, que permita la reactivación económica local	Número de nuevos mercados / segmentos comerciales abiertos para 100 empresas	100	25	25%	100%
		Actualizar la Política Pública de Desarrollo Económico, ante la nueva situación económica y social de la ciudad, incluyendo emprendimiento, tecnología e innovación como pilar de desarrollo	Porcentaje de Política pública de desarrollo económico actualizada	100	5	5%	99%

Tabla No. 4. Metas e indicadores programa "Bogotá región productiva y competitiva"

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación. (2021). SEGPLAN y Acuerdo no. 761 de 2020. Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del distrito capital 2020-2024 "un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI"

Bogotá región productiva y competitiva	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico	Brindar acceso a mecanismos de financiación a 3.700 emprendimientos de estilo de vida, de alto impacto, independientes, MIPYMES acompañadas en programas de apropiación y fortalecimiento de nuevas tecnologías y empresas medianas en programas de sofisticación e innovación. Como mínimo, un 20% de la oferta será destinada a jóvenes	Emprendimientos de estilos de vida y MIPYMES con acceso a financiamiento	3700	0	0%	N. A.
		Diseño, puesta en marcha y fondeo de un vehículo de propósito especial (SPV) para capital semilla, consolidación y crecimiento de emprendimientos de alto impacto, con recurso propios y/o del sector privado, otros gobiernos, cooperación, entre otros	Vehículo financiero de crecimiento diseñado, puesto en marcha y fondeado	1	1	100%	100%
		Fortalecer al menos seis (6) zonas de aglomeraciones productivas en articulación con las entidades competentes (tales como seguridad y movilidad, entre otras), en temas de oportunidad para ciudad donde tengamos ventajas comparativas y competitivas, tales como: industrias creativas y culturales, bioeconomía, tecnología y servicios y economía circular como transversal, entre otros	Número de zonas de aglomeración con aumento de su productividad	6	7	117%	74%
		Organizar al menos 1.600 mercados campesinos, que hagan parte de circuitos económicos	Número de mercados campesinos organizados	1600	175	11%	100%
		Promover una Bogotá productiva 24 horas, 7 días a la semana, segura, incluyente y cuidadora, que procure generar empleo	Programa impulsado para la Bogotá productiva 24/7	1	5%	5%	98%
		Vincular al menos 750 hogares y/o unidades productivas a procesos productivos sostenibles y sustentables y de comercialización en el sector rural	Número de hogares y/o unidades productivas vinculados a procesos productivos	750	0	0%	99%
	Instituto para la Economía Social	Potenciar al menos 6 plazas distritales de mercado para el turismo y 8 plazas distritales de mercado para abastecimiento (todas con reforzamiento estructural)	Número de plazas distritales de mercado para el turismo potenciadas	6	0	0%	97%
		Potenciar al menos 6 plazas distritales de mercado para el turismo y 8 plazas distritales de mercado para abastecimiento (todas con reforzamiento estructural)	Número de plazas distritales de mercado para abastecimiento potenciadas	8	0	0%	N. A.

Con excepción de la meta del fortalecimiento de al menos seis (6) zonas de aglomeraciones productivas, en general se observa un nivel de ejecución de recursos al 31 de diciembre del 2020 por encima del 96%, y niveles de ejecución física hasta del 25%, con el registro de dos casos con ejecuciones iguales o superiores al 100%.

La meta de mayor avance físico fue la del fortalecimiento de al menos seis (6) zonas de aglomeraciones productivas; al 31 de diciembre del 2021 se habían intervenido 7 zonas de 6 programadas; otra meta física cumplida en el 2020 fue la del diseño, puesta en marcha y fondeo de un vehículo de propósito especial para capital semilla, consolidación y crecimiento de emprendimientos de alto impacto, lo cual es un excelente logro para el sector empresarial por cuanto dispone de un nuevo instrumento financiero.

Se observan bajos niveles de cumplimiento de metas físicas en el 2020 de: Bogotá productiva 24 horas, probablemente por efecto de la pandemia del COVID19, vinculación de al menos 750 hogares y/o unidades productivas a procesos productivos sostenibles y sustentables y de comercialización en el sector rural, el reforzamiento estructural

de al menos 6 plazas distritales de mercado para el turismo y 8 plazas distritales de mercado para abastecimiento y la de brindar acceso a mecanismos de financiación a 3.700 emprendimientos de estilo de vida, de alto impacto, independientes, MIPYMES acompañadas en programas de apropiación y fortalecimiento de nuevas tecnologías y empresas medianas en programas de sofisticación e innovación.

Bogotá - Región, el mejor destino para visitar.

Programa creado para diseñar y colocar en marcha productos turísticos-culturales, de naturaleza, de bienestar y de reuniones de alto impacto. Así como la formulación de la Política Pública Distrital de Turismo, la construcción e intervención de infraestructura turística, la implementación de un plan de promoción y mercadeo para el posicionamiento de la ciudad y la ejecución de acciones estratégicas que hacen de Bogotá un destino atractivo a nivel nacional e internacional, con impacto positivamente el desarrollo económico de la ciudad.

El avance de las metas e indicadores del programa se resume a continuación:

Programa	Entidad	Meta	Indicador	Meta	Logro a 31 dic 2020	% Ejec Física	% Ejec de recursos
		Actualizar la política distrital de turismo	Porcentaje de Política distrital de turismo formulada	100	5	5%	100%
		Construir o intervenir en infraestructura al menos tres atractivos turísticos	Número de atractivos turísticos construidos o intervenidos	3	0	0%	100%
		Implementar un programa de promoción y mercadeo para el turismo en Bogotá orientado en la recuperación y fortalecimiento de la actividad turística de la ciudad	Número de personas impactadas por campañas publicitarias	2000000	0	0%	N. A.

**Tabla No. 5.
Metas e indicadores programa
"Bogotá y región,
el mejor destino
para visitar"**

Fuente: Secretaría distrital de Planeación. (2021) SEGPLAN y Acuerdo no. 761 de 2020. Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del distrito capital 2020-2024 "un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI"

Bogotá y región, el mejor destino para visitar	Instituto Distrital de Turismo	Fortalecer la red de información turística de Bogotá Región	Número de consultas realizadas por turistas en la ciudad a través de los distintos canales de información	1000000	10265	1%	100%
		Implementar al menos seis productos turísticos, de los cuales 3 sean de alcance regional	Número de productos turísticos de alcance distrital y regional implementados	6	0	0%	100%
		Implementar señalización turística en al menos tres corredores de la ciudad	Número de corredores de la ciudad con señalización turística implementada	3	0	0%	N. A.
		Implementar una estrategia de promoción y comunicaciones de corto plazo orientada al cuidado y mantenimiento de la imagen turística de la ciudad y recuperación de la confianza del turista en el marco de la emergencia del COVID 19	Número de personas impactadas por campañas publicitarias	400000	519767	130%	100%
		Incorporar al menos 10% de los prestadores de servicios turísticos de la ciudad en el programa de turismo sostenible, que incluya un 2% con énfasis en bioseguridad	Número de prestadores de servicios turísticos incorporados en el programa de turismo sostenible, incluido el énfasis en bioseguridad	510	123	24%	100%
		Impulsar 1 programa de captación y organización de congresos, convenciones, reuniones, viajes de incentivo y grandes eventos para la recuperación de la industria de reuniones en Bogotá	Número de eventos captados a causa de la estrategia implementada por el IDT	10	1	10%	100%

En términos generales se observa un nivel de ejecución de recursos al 31 de diciembre del 2020 del 100% en las metas de este programa, con niveles de ejecución física bajos y sólo en dos casos superiores al 20%.

Las dos metas de mayor avance fueron: la implementación de una estrategia de promoción y comunicaciones orientada al cuidado y mantenimiento de la imagen turística de la ciudad y recuperación de la confianza del turista en el marco de la emergencia del COVID -19, y la incorporación de al menos 10% de los prestadores de servicios turísticos de la ciudad en el programa de turismo sostenible. Se habían programado 51 y se vincularon 123 al 31 de diciembre del 2020.

Se observa un bajo avance en las metas físicas de: Construcción o intervención en infraestructura al menos tres atractivos turísticos, implementación de un programa de promoción y mercadeo para el turismo en Bogotá orientado en la recuperación y fortalecimiento de la actividad turística de la ciudad, fortalecimiento de la red de información turística de Bogotá Región, implementación de al menos seis productos turísticos, de los cuales 3 sean de alcance regional, señalización turística en al menos tres corredores de la ciudad.

En términos generales, el comportamiento de la ejecución en el 2020 estuvo marcada por varios elementos:

- Fue el primer año de gobierno, en el cual se formuló, discutió y aprobó el nuevo Plan de Desarrollo el primer semestre⁴

- Pandemia generada por el COVID – 19 con restricciones de movilidad

- Armonización presupuestal

- Contratación del talento humano

- Inicio del proceso de formulación de proyectos y elaboración de estudios técnicos, y en el caso de los

proyectos antiguos se elaboran los pliegos de licitaciones y solamente en los proyectos muy avanzados se alcanza a abrir la licitación.

- Buenos niveles en ejecución de recursos, pero bajos logros en ejecución física. Lo cual plantea el reto a la administración de acelerar el cumplimiento de metas para que la población objeto de los programas se beneficie tangiblemente de los programas para el desarrollo económico y la pronta reactivación productiva.

⁴Acuerdo 761 del Plan Distrital de Desarrollo "UN NUEVO CONTRATO SOCIAL Y AMBIENTAL PARA LA BOGOTÁ DEL SIGLO XXI", aprobado el 11 de junio del 2020.

V. Relación del sector con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París sobre cambio climático son apuestas globales orientadas a construir sociedades pacíficas, más justas, solidarias e inclusivas, en las que se protejan los derechos humanos, el planeta y sus recursos. En este sentido, es determinante el rol del sector empresarial como agente dinamizador, generador de empleo, promotor del desarrollo sostenible, en el marco de las políticas nacionales y distritales. En este sentido, en el 2020 se realizó por segunda vez la medición de la contribución de las empresas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con la participación de 86 empresas que reportaron ingresos operacionales de \$130 billones en 2018 y de más de 240.000 personas vinculadas entre empleados y contratistas en múltiples dimensiones: Personas, Planeta y Prosperidad. (Pacto Global Red Colombia; 2021).

Dimensión relacionada con la reducción de pobreza

El ODS 1 tiene como objetivo “Poner fin a la pobreza en todas sus formas”. De acuerdo con el DANE, las empresas generan el 91,7% del empleo del país, el restante 8,3% son los empleos en administración pública, defensa y educación. En este sentido, la dinámica empresarial cumple una función en la gene-

ración de ingresos para los hogares, no solo por la generación de empleo, sino también por la inversión social en las zonas de influencia de las empresas.

La tabla 6 muestra la participación de las empresas en la generación de empleo dependiendo del sector económico. Particularmente, el sector de administración pública, defensa y educación tiene una concentración alta de empleo generado por el estado. Los demás sectores, por el contrario, concentran todo el empleo en el sector privado. Se observa que para el total del país el comercio, hoteles y restaurantes agregan el 26,3% del empleo, y la industria manufacturera el 11,6% y la agricultura el 16,8% del trabajo en Colombia. Bogotá, por su parte no cuenta con un sector agrícola que supere el 1% de la participación del empleo; particularmente el comercio, hoteles y restaurantes agregan el 28%; la industria manufacturera el 14% y la intermediación financiera el 14,5%; cifra que en Colombia llega al 1,3%. Estas cifras muestran en general que existe una diferencia importante en la manera en la cual se organiza el mercado laboral de Bogotá, orientada en gran medida a los servicios.

El 2020 fue un año de grandes retos en términos de empleo, como se mencionó anteriormente, la ciudad tuvo pérdidas de cer-

Tabla 6.
Participación de las empresas en la generación de empleo

Sector	Personas (miles)	%
Ocupados Total Nacional	21.331	100%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	3.579	16,8%
Explotación de minas y canteras	164	0,8%
Industrias manufactureras	2.472	11,6%
Suministro de electricidad gas, agua y gestión de desechos	223	1,0%
Construcción	1.527	7,2%
Comercio y reparación de vehículos	4.125	19,3%
Alojamiento y servicios de comida	1.487	7,0%
Transporte y almacenamiento	1.489	7,0%
Información y Comunicaciones	319	1,5%
Actividades financieras y de seguros	267	1,3%
Actividades inmobiliarias	251	1,2%
Actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos	1.314	6,2%
Administración pública y defensa, educación	1.769	8,3%
Salud	557	2,6%
Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios	1.787	8,4%

Fuente: DANE. (2020). Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH

ca de 366.000 empleos en el año y la tasa de desempleo cerró en 16,3% para el trimestre móvil octubre - diciembre, 6,4 puntos porcentuales por encima del valor observado en el mismo periodo de 2019. Esto derivó en una caída de 366 mil ocupados entre 2019 y 2020 para el último trimestre móvil del año, generando también un aumento de 292 mil desocupados.

Por su parte, otro mecanismo que tienen las empresas para mitigar la pobreza como un objetivo de desarrollo sostenible son las iniciativas e inversiones sociales, los cuales son acciones que complementan la generación de empleo por parte de las empresas con miras a la producción de externalidades

positivas para la población. Son inversiones que buscan mejorar las condiciones sociales, incluso si este no trae beneficios directos para las compañías, pues están enfocadas en la reducción de fenómenos como la mala alimentación y salud, el analfabetismo y falta de educación de calidad. En el marco de la medición de la contribución de las empresas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible a 86 empresas, en su conjunto, invirtieron más de \$233.000 millones en iniciativas y proyectos sociales que beneficiaron a más de 12.500.000 personas a lo largo del territorio nacional. El 80% de las grandes empresas tuvo esta clase de iniciativas de inversión social.

Tabla 7.
Programas de inversión social según sector.

Sector	% empresas con iniciativas sociales	Número total de beneficiarios	Monto (COP) de la inversión social
Alimentos, bebidas y productos agrícolas	67%	38.566	17.544.201.831
Educación	80%	281.575	19.570.936.421
Extracción recursos naturales	100%	1.419.942	55.359.522.789
Industria manufacturera	75%	692.435	17.666.436.720
Ingeniería y construcción	50%	221	231.800.000
Prestación de asistencia médica	67%	446	699.921.500
Servicios financieros y seguros	100%	7.913.654	30.942.691.993
Servicios profesionales y comerciales	47%	13.806	1.171.629.104
Servicios públicos	77%	2.164.026	89.933.104.707
Transporte por carretera	33%	75	5.000.000
Total	71%	12.524.746	233.125.245.065

Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá. (2021). Unidos por los ODS.

Es importante resaltar que las Pymes por lo general tienen menor impacto sobre el entorno y cuentan con presupuestos más limitados, por lo tanto, se puede evidenciar que sólo el 37.5% de las pymes que participaron en la medición cuentan con iniciativas de inversión social, lo cual contrasta con las grandes empresas en las que este porcentaje aumenta a un 80%.

Igualdad de Género

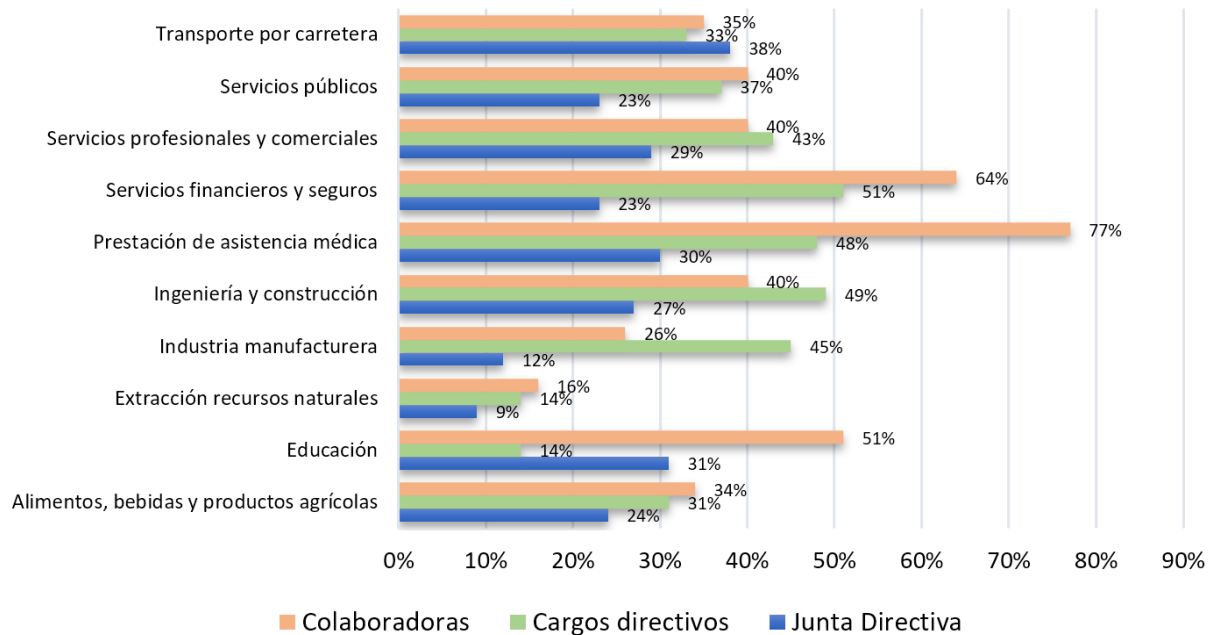
Las mujeres y hombres deben gozar los mismos derechos, recursos y oportunidades laborales y de cualificación, participando en todos los niveles de una empresa, incluyendo la ocupación de altos cargos; es por esto que el ODS 5 es esencial en la búsqueda de una sociedad igualitaria. Para esto, diversos sectores fomentan políticas de igualdad en las oportunidades laborales y promover ambientes de trabajo inclusivos. También se

observan inversiones en programas de empoderamiento económico de las mujeres y con el objetivo de adoptar políticas de igualdad dentro de la empresa para proporcionar oportunidades laborales a todos los trabajadores. En este sentido se puede evidenciar que las mujeres son el 43% del total de colaboradores en las empresas que hicieron parte de la medición de la contribución de las empresas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, pero tan solo son el 25% de los miembros de los órganos de gobierno y solo ocupan el 38% de las posiciones directivas dentro de las empresas.

Entre las condiciones dignas que una empresa debe garantizar a sus empleados no ser discriminados por ninguna condición, de manera que su desempeño y talentos sean las únicas consideraciones para que un empleado sea retenido o promovido por parte de la empresa. En ese sentido el 68% de las

Gráfica 12.
Participación de mujeres en los sectores empresariales

Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá. (2021). Unidos por los ODS



empresas cuenta con una política de inclusión y no discriminación.

Dimensión relacionada con el Planeta

En la dimensión ambiental se encuentran directamente relacionados los ODS 11, 12, 13 y 15. Por ejemplo, para reducir la contaminación del agua, garantizar su consumo potable y proteger ecosistemas hídricos, las empresas deben minimizar y controlar sus impactos sobre esta clase de recursos. En ese sentido, según el instrumento aplicado para medir la contribución de las empresas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es posible evidenciar que un 82% de las empresas que realizan vertidos en fuentes distintas al alcantarillado, cuentan con plantas de tratamiento. Las empresas del sector de Alimentos, bebidas y productos agrícolas reciclan el 66% del agua consumida y las del sector de extracción de recursos naturales,

reciclan el 59% del agua que consumen. Es importante resaltar que, de la información disponible, se observa que las PYME no están realizando actividades de recirculación de agua, por lo que los porcentajes son cercanos a cero.

Con respecto a la producción y consumo responsable se observa que el 81% de las empresas cuenta con un sistema de gestión de residuos, y se destaca que el 42% de las empresas manifiestan reciclar insumos que reutilizan en sus procesos productivos, este porcentaje se sube al 100% de las empresas del sector de Ingeniería y construcción y al 80% en la Industria manufacturera.

Dimensión relacionada con la Prosperidad

Según el estudio de Unidos por los ODS de la Cámara de Comercio de Bogotá, Las empresas son generadoras y transmisoras

de riqueza, que en proporciones cercanas al 90% se distribuyen a la sociedad de diferentes maneras.

- 63% se destina en costos de operación incluyendo pago a proveedores y contratistas, insumos, instalaciones y servicios adquiridos, entre otros.
- 19,1% se ha usado para impuestos y otros pagos al Estado.
- 11,5% a los proveedores de capital.
- 6,2% se ha invertido en pago de salario y beneficios a los empleados.
- 0,3% destinado a inversiones en la comunidad.

El valor económico distribuido varía considerablemente entre pymes y no pymes. Según el estudio de Unidos por los ODS, se destaca que las pymes invierten un menor

porcentaje de sus recursos en costos de operación 47,8% en las pymes y 63,3% en la no pyme, y en pago de impuestos 3,4% en las pymes y 18,8% en las no pymes, a la vez que aumentan los salarios y beneficios para sus trabajadores 25,8% en las pymes y 6,1% en las no pymes y a los proveedores de capital 22,9% en las pymes y 11,6% en las no pymes.

Esta sección muestra cómo la operación de las empresas ha generado aportes importantes al desarrollo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, no solo en componentes asociados a la generación de empleo, sino a la generación de bienestar, igualdad y búsqueda de sostenibilidad ambiental. Se han mostrado grandes volúmenes de inversión social que contribuyen a la superación de retos en objetivos relacionadas con pobreza. Sin embargo, persiste una serie de retos importantes sobre disposición de residuos y los métodos para reutilizar recursos hídricos que protejan las cuencas de ríos y otros recursos que prestan servicios ecosistémicos a la población.

VI. Conclusiones y recomendaciones

Bogotá tuvo una disminución importante en la dinámica económica y en el bienestar de sus habitantes en el 2020 debido a la pandemia por COVID-19. Esto se vio reflejado en un desarrollo económico contraído, aumento de la pobreza, desaceleración de la dinámica empresarial, pérdida de empleos y una producción muy por debajo de su potencial, dejando como evidencia problemas estructurales de la estructura productiva y económica de la ciudad.

Los aumentos en el desempleo y en la pobreza son más que proporcionales a los del resto de ciudades y áreas metropolitanas, cómo se evidencia a partir de los indicadores económicos del DANE, los impactos económicos y sociales, especialmente en materia de empleo, pobreza y desarrollo económico, dejaron reducciones en el empleo que al cierre de mayo de 2021, aún persisten al ser comparados con los niveles previos a la pandemia, situación similar a lo observado en las cifras de dinámica empresarial.

Dentro de los ejercicios en mesas de expertos realizados en el marco de la preparación de este documento, hubo consenso en que Bogotá cuenta con los mecanismos suficientes para tener una de las recuperaciones más rápidas en el país. Según los analistas consultados, la capital debe definir priori-

dades en la inversión pública en obras civiles que generen altos volúmenes de empleo y encadenamientos como eje central de las estrategias de reactivación económica y social que respondan a las necesidades de sus habitantes. Hicieron énfasis en mantener como primera prioridad el plan nacional de vacunación. Este se considera el eje principal para la reactivación económica y social, por lo cual avanzar de forma apresurada con la inmunización en Bogotá abre la posibilidad a reactivar la economía de la ciudad a niveles prepandemia. Conclusión que coincide con el sentir de los empresarios de la ciudad quienes en la encuesta sobre la reactivación productiva del mes de mayo manifestaron que las principales medidas que se deben fortalecer para prevenir y controlar el contagio de covid-19 son: Fortalecer la capacidad logística para la vacunación (24%), mayor control de las aglomeraciones en el espacio público (18%) y descentralizar la compra de vacunas (12%).

En el documento se observó que la pandemia afectó más a unos que otros, en especial el sector comercio y servicios, por lo cual, estos sectores deben tener una hoja de ruta clara y de alta importancia para iniciar con una senda de reactivación fuerte que impulse el crecimiento conjunto. Así, es necesario seguir un plan de acción con varias

recomendaciones que aporten al objetivo de la reactivación.

Recomendaciones

1. Diseñar un plan de reactivación inteligente que priorice a las poblaciones más afectadas, como lo son mujeres y jóvenes, en los sectores más afectados y con mayor participación de esta población (restaurantes, servicios de comida, turismo y alojamiento).

2. Frente a la población joven, los programas de capacitación, deben ser un mecanismo que este articulado con los sectores productivos, especialmente los más afectados por la pandemia. El crecimiento del capital humano debe responder a las nuevas necesidades derivadas de la pandemia y a las especificidades propias de cada sector. En algunas áreas asociadas al desarrollo tecnológico y digital, existe un potencial de generación de empleo a partir de nuevas competencias asociadas al bilingüismo y al uso de sistemas de información y computación, como lo plantea el PDD.

3. Para lograr una recuperación estructural del empleo para las mujeres es necesario que se tengan en cuenta los factores que, a causa de la pandemia, han limitado su participación en mercado laboral. Adicionalmente, se requiere generar esquemas de inserción laboral en oficios que tradicionalmente han sido dominados por hombres o en los cua-

les han tenido menor participación, entre los cuales se encuentra la construcción.

4. La economía del cuidado debe ser un eje que debe ser prioritario para la ciudad, pues, es una alternativa que agiliza el desarrollo de la ciudad desde esquemas de economía de escala que llevan a un impulso y un crecimiento conjunto de la economía de la ciudad.

5. Bogotá tiene uno de los planes de inversión más ambiciosos de la ciudad que se viene gestionado en medio de un contexto institucional y de salud pública particular: i) es el primer año de gobierno, en el cual se formuló, discutió y aprobó el nuevo Plan de Desarrollo el primer semestre y se realizó la armonización presupuestal y estructuración de proyectos en el segundo semestre, y ii) la pandemia generada por el COVID – 19 con restricciones de movilidad de personas con profundos efectos sociales, económicos y de calidad de vida.

En este contexto, se identificaron bajos logros en ejecución física y cumplimiento de metas con buenos niveles en ejecución de recursos, lo cual plantea el reto a la administración de acelerar el cumplimiento de metas para que la población objeto de los programas se beneficie tangiblemente de los programas del distrito. La reactivación económica requiere también el cumplimiento de las metas propuestas, y en muchas de esas actividades la virtualidad puede ser

una herramienta eficaz para acompañar las empresas y a los emprendedores.

Adicionalmente, la gran apuesta de inversiones del denominado Plan Marshall con los grandes proyectos de inversión, en especial los de infraestructura, debe acelerarse su ejecución. Estos proyectos son un mecanismo de reactivación de empleos, por el efecto multiplicador y derrama económica en los eslabones de la cadena de insumos y comercialización, sobre todo para los sectores intensivos en personal menos calificado, que permite tener una economía más dinámica y lograr una reactivación estructural desde el consumo y la oferta,

6. Como lo ha mencionado la CEPAL, es el momento de apuntar a una recuperación transformadora para el desarrollo sostenible, es decir, una estrategia que combine la recuperación económica con la superación del estilo de desarrollo vigente. Esto implica, incrementar la participación de algunos sectores en la economía y desincentivando otros por razones ambientales, de igualdad o tecnológicas. Por ejemplo, apuestas estratégicas como la movilidad sostenible, la economía digital inclusiva, economía circular y la industria manufacturera para el cuidado de la salud pueden alentar una recuperación sostenible e inclusiva.

VII. Referencias

Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020.

Plan de desarrollo Distrital. Bogotá durante y después de la pandemia. Un nuevo contrato social y ambiental para el siglo XXI. En:

CCB, 2020.

Balance de la economía de la región Bogotá Cundinamarca 2019. En:
<https://bibliotecadigital.ccb.org.co/handle/11520/25364>

CCB, 2021a.

Encuesta Mensual Sobre Reactivación Productiva: Mipymes Bogotá – Región, Tercera Medición. Enero, 2021. En:
<https://www.ccb.org.co/observatorio/Herramientas/Termometro-de-la-reactivacion-Bogota-Region>

CCB, 2021b.

Observatorio de la región Bogotá Cundinamarca. En:
<https://www.ccb.org.co/observatorio/Economia/Economia-dinamica-incluyente-e-innovadora/Crecimiento-economico>

CEPAL, 2020.

Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones En:
https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/final_200714_version_re-

[visada_ab-ppt_informe_covid_5_15_julio.pdf](#)

DANE, 2021.

Estadísticas de crecimiento de Colombia y de Bogotá.

DANE, 2021a.

Encuesta mensual Manufacturera con Enfoque Territorial. En:
<https://www.dane.gov.co/index.php/en/estadisticas-por-tema/industria/encuesta-mensual-manufacturera-con-enfoque-territorial-emmet>

DANE, 2021b.

Producto Interno Bruto de Bogotá. IV trimestre 2020. En:
<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales/cuentas-nacionales-departamentales-pib-trimestral-bogota-d-c>

DANE, 2021c.

Censo de Edificaciones –CEED. Cuarto trimestre de 2020. En:
<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/construccion/censo-de-edificaciones>

DANE, 2021d.

Encuesta Mensual de Servicios. En:

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/servicios/encuesta-mensual-de-servicios-ems>

DANE, 2021e.

Encuesta Mensual de Comercio. En:

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-interno/encuesta-mensual-de-comercio-emc>

DANE, 2021f.

Estadísticas de Licencia de Construcción históricas. En:

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/construccion/licencias-de-construccion>

DANE, 2021g.

Exportaciones históricas. En:

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/exportaciones/exportaciones-historicos>

DANE, 2021h.

Pulso Empresarial. En:

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-interno/encuesta-pulso-empresarial>

FEDESARROLLO, 2020.

Prospectiva Económica para Abril. En:

<http://dams.fedesarrollo.org.co/prospectiva/publicaciones/prospectiva-economica-abril-2021/>

FMI, 2020.

Informes de perspectivas de la economía mundial enero de 2021, enero. En:

<https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2021/01/26/2021-world-economic-outlook-update>

SDH, 2020.

Secretaría Distrital de Hacienda, Plan plurianual de inversiones del Plan de Desarrollo Distrital 2020 – 2024.

Naciones Unidas. (2020).

Documento de Políticas: La COVID-19 en un mundo urbano. En:

https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/covid-19_in_an_urban_world_spanish.pdf

Naciones Unidas. (2021).

World Economic Situation and Prospects as of mid-2021. En:

https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/WESP2021_UPDATE.pdf

Pacto global Red Colombia. Unidos por los ODS – El Aporte de las Empresas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2021). Disponible en: <https://bit.ly/2S6M7oK>

Secretaría Distrital de Hacienda, SDH (2020), Plan plurianual de inversiones del Plan de Desarrollo Distrital 2020 – 2024.



CÓMO VAMOS EN

FINANZAS PÚBLICAS

CÓMO VAMOS EN FINANZAS PÚBLICAS¹

I. Introducción

Históricamente, Bogotá ha sido una ciudad referente en el diseño de políticas públicas a nivel nacional. La coyuntura generada por la pandemia del COVID-19 no ha sido la excepción. Las medidas implementadas en materia de aislamiento obligatorio, disposición de equipos médicos y transferencias monetarias destinadas para los ciudadanos más pobres y vulnerables, dan cuenta de ello. Por su parte, el liderazgo en finanzas públicas se evidencia en el financiamiento de los programas de respuesta a la emergencia, incluidos los que continúan vigentes. La ciudad enfrenta retos sociales, económicos y financieros complejos, los cuales se amplificaron con la emergencia, y debe hacer una inversión constante en políticas que garanticen el acceso a servicios públicos, así como una reactivación económica que beneficie a toda ciudadanía. En este contexto, las finanzas públicas sostenibles son un requisito para financiar el desarrollo.

Los impactos derivados de la pandemia –los cuales no podrían haber sido previstos– demandan una redefinición constante de todas las políticas públicas de la ciudad. El principal hito en este sentido es el Plan Distrital de Desarrollo (PDD) que en su versión final cuenta con un título propio para la emergencia sanitaria y la reactivación. El segundo hito fue la aprobación del denomi-

nado ‘Plan Marshall’ (Acuerdo 315 de 2020) por parte del Concejo de la ciudad, con el objetivo de dar alivios tributarios a la ciudadanía y a las empresas más afectadas. Finalmente, como tercer hito se aprobó el ‘Cupo de Endeudamiento’ (Acuerdo 316 de 2020) otorgando un cupo de 10,8 billones para impulsar la reactivación económica. Paralelamente, todas las políticas públicas se han tenido que adaptar a las condiciones que demanda la pandemia.

Durante los años recientes Bogotá ha contado con una situación financiera favorable, caracterizada por una alta capacidad para generar ingresos propios, e invertirlos de forma relativamente eficiente. Según el último reporte del Índice de Desempeño Fiscal del Departamento Nacional de Planeación (DNP), Bogotá se posiciona como la capital con mejor desempeño fiscal del país con un índice de 74 puntos sobre 100, seguida por Cali y Cartagena. En 2019 la ciudad pasó a tener una clasificación de desempeño solvente, tras una calificación como vulnerable en 2018. En este índice se destaca que Bogotá es la ciudad con mayor nivel de endeudamiento, que es una deuda sostenible y que genera altos excedentes propios, por lo que cuenta con relativa independencia de las transferencias del Gobierno nacional. Asimismo, cuenta con recursos suficientes para

¹Capítulo elaborado por el Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana.

Se agradecen los aportes y la participación en la mesa técnica de expertos a: Arcesio Valenzuela: Docente Pontificia Universidad Javeriana y Universidad del Bosque; Jairo Orlando Villabona: Docente Facultad de Economía Universidad Nacional de Colombia; Carlos Felipe Cantor: Economista de la Universidad de Los Andes; Jorge Bula: Docente Facultad de Economía Universidad Nacional de Colombia; Víctor Castañeda: Docente Facultad de Administración y Contaduría Pública de la Universidad Nacional de Colombia.

financiar su funcionamiento, podría aumentar su deuda para realizar inversiones de largo plazo y es una de las más preparadas para enfrentar un choque externo. Entre 2015 y 2018 Bogotá también ha sido la capital con mejor desempeño fiscal.

Los recursos propios de la ciudad representan la mayoría de sus ingresos. Entre estos, la mayoría son impuestos asociados a la actividad económica y por esto Bogotá cuenta con una estrecha relación con los ciclos económicos. Respecto al impacto de la pandemia y de las políticas públicas asociadas, inicialmente se estimó que el PIB de la ciudad caería hasta en un 8%, que se necesitarían \$3,5 billones para cubrir las necesidades generadas y que habría una disminución de \$1,3 billones en el recaudo anual (Secretaría de Hacienda, 2020). Ahora bien, el recaudo efectivo de la ciudad en el 2020 tuvo una caída del 7,4% (La República, 2021). Para cubrir estas necesidades se esperaba contar con una transferencia de recursos por parte del Gobierno nacional, se hizo un ajuste en el Plan Plurianual de Inversiones del PDD y se aprobaron una serie de acuerdos. Actualmente se está tramitando un proyecto de acuerdo en el que se propone una asignación de \$1,7 billones del presupuesto

de la ciudad para la generación de empleo, la atención humanitaria y el fortalecimiento de los programas de educación escolar y universitaria. Los recursos provendrían de una reasignación de algunos rubros del presupuesto y del cupo de endeudamiento.

El cuidado de las finanzas públicas es fundamental para cubrir las necesidades cotidianas de la ciudadanía y las nuevas inversiones necesarias. Como parte de este proceso, es fundamental conocer la forma en que la administración está manejando los recursos públicos. En el presente capítulo se exponen las finanzas públicas de la ciudad como un puente entre los indicadores financieros y la ciudadanía. El capítulo se divide en siete secciones, siendo la primera la presente introducción. En la segunda se expone el diagnóstico del sector. En la tercera se presentan las principales metas del PDD y en la cuarta su relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En la quinta sección se presentan los impactos generados por la pandemia. Posteriormente se analiza cómo el impacto podría establecer la agenda del sector en 2021. Finalmente, en la séptima sección se presentan las conclusiones y recomendaciones.

II. Diagnóstico del sector

Según la Secretaría Distrital de Hacienda, en 2020 los ingresos propios de la administración central ascendieron a \$17,6 billones de pesos, una reducción de \$1,8 billones en términos corrientes respecto a los ingresos de la vigencia anterior, correspondiente al 11% en términos reales. Entre 2015 y 2019 estos ingresos se habían incrementado en 7% en promedio en términos reales, un aumento considerable, mayor al crecimiento del PIB nacional y al Presupuesto General de la Nación.

En 2020 los ingresos presupuestados fueron \$18,1 billones, entre los cuales el 60% correspondían a ingresos corrientes, el 19% a transferencias y el 21% a recursos de capital. Los ingresos corrientes son los ingresos tributarios y no tributarios, es decir, aquellos sobre los cuales el Distrito tiene control directo. Los recursos de capital corresponden principalmente a las utilidades de las empresas de la ciudad e ingresos financieros. Finalmente, las transferencias corresponden principalmente a las realizadas por el Gobierno nacional a través del Sistema General de Participaciones (SGP). El recaudo efectivo fue de \$17,6 billones, correspondientes al 97%, lo cual evidencia que en la planeación presupuestal se incorporaron en gran medida los efectos de la pandemia. En el recaudo efectivo los ingresos corrientes

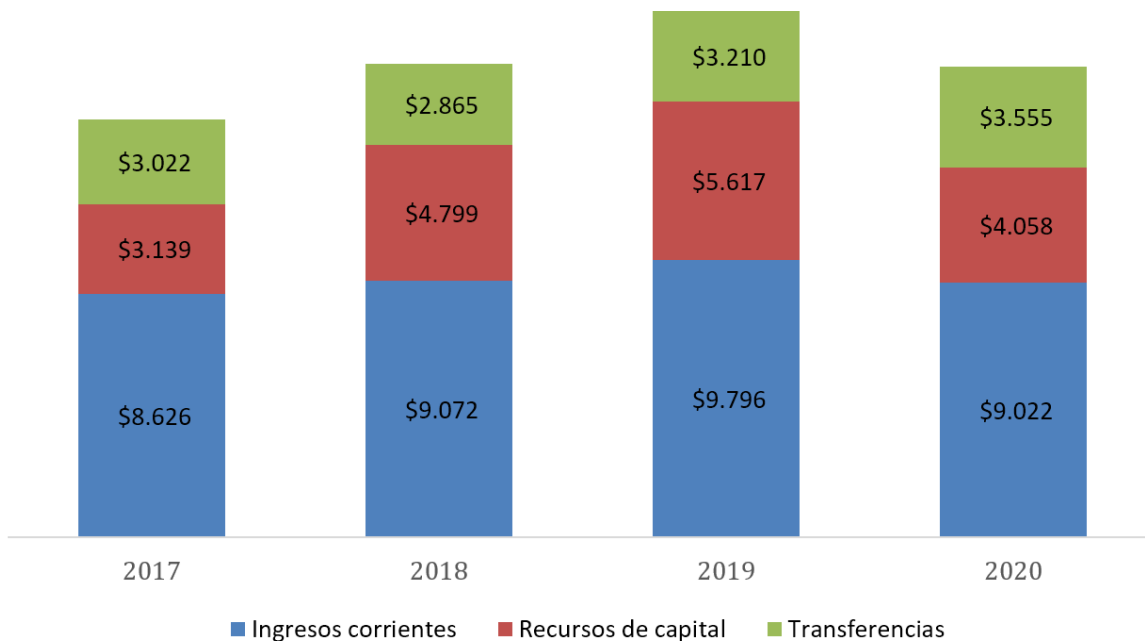
disminuyeron en \$1,3 billones, mientras que las transferencias y los recursos de capital aumentaron en \$317 y \$435 mil millones, respectivamente.

Al observar la composición de ingresos, se evidencia que el 54% fueron ingresos corrientes, el 24% recursos de capital y el 21% transferencias. En la Gráfica No. 1 se presentan los ingresos totales de la administración entre 2017 y 2020 en términos reales, con el IPC del 2018 como referencia. La estructura de la composición de ingresos permanece constante durante los años recientes; en 2019 las participaciones correspondientes fueron 53%, 30% y 17%; en 2018, 54%, 29% y 17%; y en 2017, 58%, 21% y 20%, respectivamente para ingresos corrientes, recursos de capital y transferencias.

El principal componente del recaudo de la ciudad es el Impuesto de industria, comercio y avisos (ICA), por cuenta del cual se obtuvieron \$3,8 billones de pesos en 2020, correspondientes al 41% de los tributos propios. En segundo lugar, se ubica el impuesto predial, con \$3,5 billones (37%); le sigue el impuesto a vehículos (9%); los \$2 billones restantes (12%) se obtienen a través de los demás impuestos locales. La composición de esta estructura de ingresos ha sido constante desde el año 2016; desde entonces, todos los

Gráfica 1.
Ingresos totales de la Administración Central (cifras en billones de pesos)

Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda



cambios en el porcentaje de participación de los tipos de impuestos han sido inferiores a dos puntos porcentuales. En la Gráfica No. 2 se presenta la participación de ingresos tributarios según tipo de impuesto, entre 2017 y 2020.

Entre 2020 y 2019 el recaudo de todos impuestos territoriales disminuyó en términos reales a causa de la pandemia y de las medidas de cuarentena. El ICA cayó 7%; el predial, 3%; vehículos, 7%; y los demás impuestos, 22%. Estas variaciones evidencian la estrecha relación entre los ciclos económicos y el recaudo tributario.

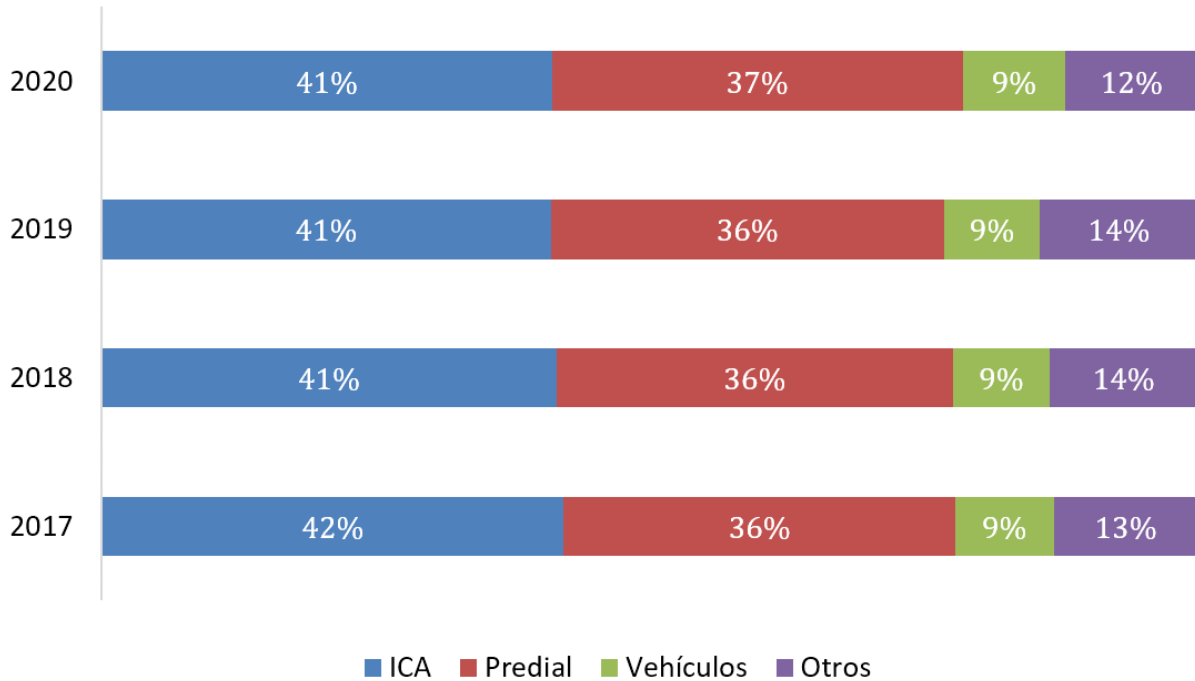
Las variaciones del ICA y del impuesto de vehículos están estrechamente relacionadas a la coyuntura. Por su parte, las variaciones en el impuesto predial, adicionalmente, obedecen a las actualizaciones del catastro dis-

trital, las formas de pago alternativas implementadas y los incentivos para su pago (por pago oportuno o por actualización de datos). En 2020, 2'727.385 ciudadanos estuvieron obligados a pagar este impuesto, 48.635 más que en el 2019, reflejando un incremento del 2%. Las actualizaciones han implicado que desde 2015 el número de personas obligadas a pagar este impuesto haya aumentado en un 9%, con aumentos cercanos al 2% anual.

En 2020, más de mil hogares que el año anterior se registraban sin estrato tuvieron una asignación efectiva. También subió el número de predios de depósitos y parqueadero (3%), los no urbanizables (17%) y los rurales (1%). En contraste, disminuyeron los predios comerciales (4%), financieros (5%), industriales (5%), dotacionales (8%), urbanizables no urbanizados y no edifica-

Gráfica No. 2.
Participación de
ingresos tributa-
rios según tipo de
impuesto

Fuente: Secretaría
Distrital de Hacienda



dos (21%), las pequeñas propiedades rurales destinadas a la producción agropecuaria (2%) y las áreas protegidas (9%).

En la ciudad hay un amplio espacio para aumentar el recaudo. Según cálculos de la Secretaría de Hacienda, en 2020 se tuvo una evasión del 23% del ICA, 19% del predial y 19% del impuesto a vehículos. En el ICA 182.817 personas declararon entre las 205.216 obligadas, cifra correspondiente al 89%. En 2017 este porcentaje fue 83%; en 2018, 89%; y en 2019, 86%. Paralelamente, hay espacio para mejorar el proceso de cobro: en 2020 se presentaron 677 reclamos para su recalculation –505 fallaron a favor de los contribuyentes (74%) y 172 a favor del Distrito (26%)–. Paralelamente, 74.409 predios fueron exentos o excluidos de pagar el predial, con un costo de oportunidad de \$506.020'417.828. Entre los valores de exenciones el 10% de los ingresos no perci-

bidos corresponde a predios residenciales, comerciales, financieros e industriales, que se podrían revisar para focalizar las excepciones en los predios dotacionales del distrito o que cuenten con alguna función pública. Así mismo, 17.667 personas pagaron una sobretasa adicional voluntaria del predial, equivalente al 0,7% de los obligados. Este es el mayor registro desde 2016, y podría estar asociado a una intención de apoyar las necesidades de recursos por la emergencia.

Según el Estatuto Tributario (Decreto 352 de 2002) de Bogotá, publicado en la página web de la Secretaría de Hacienda, la ciudad cuenta con trece gravámenes locales: diez impuestos, dos sobretasas y una estampilla.² Adicionalmente, cuenta con cuatro impuestos que no administra, respecto de los cuales es propietaria de una participación.³ Igualmente, cuenta con las contribuciones especiales de participación en plusvalía, so-

²Artículo 7. Impuestos distritales: Impuesto predial unificado, Impuesto de industria y comercio y el complementario de avisos y tableros, Impuesto sobre vehículos automotores, Impuesto de delineación urbana, Impuesto de azar y espectáculos, Impuesto al consumo de cerveza, sifones y refajos, Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, de procedencia extranjera, Sobretasa a la gasolina motor, Sobretasa al ACPM, Impuesto del fondo de pobres, Impuesto de lotería foráneas, Impuesto sobre premios de lotería, y Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

³En el Parágrafo del Artículo 7 del Estatuto Tributario se exponen el Impuesto a los espectáculos públicos con destino al deporte, el Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, de origen nacional, el Impuesto de registro y anotación, y el Impuesto global a la gasolina.

bre contratos de obra pública y valorización, entre otros gravámenes aprobados mediante acuerdos que no hacen parte del Estatuto Tributario.⁴ Actualmente, en las páginas web institucionales de la Alcaldía no hay una plataforma en la que se compilen todos los gravámenes locales, junto con los documentos legislativos correspondientes y los manuales para su pago oportuno. Si bien en diversas secciones de la página web de la Secretaría de Hacienda está publicado el Estatuto y todos los documentos legales a partir de los que se han realizado adiciones o modificaciones a los tributos locales, así como en la Guía de trámites y servicios de Bogotá, la información es dispersa y de difícil acceso para un ciudadano o empresa que se instale en la ciudad y deba pagar impuestos. Esto incentiva la informalidad y la evasión.

Los gastos del Distrito se dividen entre la administración central, los establecimientos públicos⁵, los organismos de control, la Universidad Distrital y las empresas industriales y comerciales. En 2020 el gasto total de estas entidades fue de \$27,7 billones de pesos, correspondiente a un crecimiento real anual del 0,7%. Este incremento es sustancialmente menor a los registrados en 2018 y 2019, correspondientes a 9,5% y 2,8% respectivamente. El mayor rubro de gasto es la administración central con \$12,6 billones, correspondientes al 45%. El segundo y

tercer rubro corresponden a las empresas y los establecimientos públicos con participaciones de 33% y 2% respectivamente. Los porcentajes de participación del gasto han permanecido constantes desde el 2017: en ningún año la participación de algún componente ha tenido un cambio mayor a dos puntos porcentuales. En la tabla No 1 se presentan los gastos distritales entre 2017 y 2020.

Los gastos de la administración distrital se componen de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda. Los gastos de funcionamiento corresponden a los necesarios para la operación de las entidades distritales, como administrativos y nómina. Las inversiones son los gastos que se destinan a programas sociales, obras públicas y demás, diseñados con el horizonte de obtener alguna rentabilidad económica o social. Finalmente, el servicio de la deuda cubre las obligaciones de las deudas públicas del distrito. En 2020 los gastos de funcionamiento, inversión y deuda fueron \$1,3, \$11 y \$0,3 billones respectivamente. En términos porcentuales estas partidas fueron de 11%, 87% y 2%, y estas participaciones han sido constantes recientemente.

El saldo de la deuda en Bogotá en 2020 fue de \$3,4 billones de pesos. La composición de la deuda es 70% interna y 30% externa. Específicamente, el 60% es a través de bonos

Tabla No. 1.
Gastos distritales
(cifras en miles de
millones de pesos)

Sector	2017	2018	2019	2020
Administración Central	\$ 10,201	\$ 11,524	\$ 12,293	\$ 12,579
Establecimientos Públicos	\$ 5,082	\$ 5,995	\$ 6,759	\$ 5,628
Organismo de Control	\$ 131	\$ 148	\$ 165	\$ 168
Universidad	\$ 284	\$ 299	\$ 328	\$ 340
Empresas Industriales y Comerciales	\$ 4,827	\$ 5,556	\$ 6,848	\$ 9,016

Fuente: Secretaría
Distrital de Hacienda

⁴El Fondo de Ventas Populares, Fondo de Educación y Seguridad Vial - FONDATT, Fondo de Prevención y Atención de Emergencias - FOPAE, Fondo Rotatorio del Concejo, Instituto de Desarrollo Urbano - IDU, Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital FAVIDI, Caja de la Vivienda Popular, Instituto de Recreación y Deporte - IDRD, Instituto de Cultura y Turismo, Corporación Barrio La Candelaria, Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud IDIPRON, Fundación Gilberto Alzate Avendaño, Orquesta Filarmónica de Bogotá, Fondo de Vigilancia y Seguridad, Jardín Botánico José Celestino Mutis, Fondo Financiero Distrital de Salud y el Instituto para la Investigación y Desarrollo Pedagógico - IDEP.

internos, el 17% de bonos externos, el 12% de créditos adquiridos con la banca multilateral y el 21% restante de otras fuentes. Esta focalización interna protege las finanzas de una devaluación de la moneda nacional, como la vivida recientemente. La magnitud de la deuda corresponde al 24% de los ingresos corrientes de la ciudad, lo cual refleja que Bogotá cuenta con una alta capacidad de pago, e incluso podría aumentar la magnitud de la deuda de acuerdo con los límites establecidos en la Ley 358 de 1997.

Respecto a la evaluación de la deuda, la calificación de la deuda interna es AAA para Fitch Ratings Colombia y BRC Standard & Poor's. Por su parte, la calificación de la externa es BBB- tanto para Standard & Poor's como para Fitch, y Baa2 para Moody's. Recientemente la deuda de la ciudad ha aumentado considerablemente: en 2018 el saldo era \$1,2 billones; en 2019 ascendió a \$2,5 billones; y en 2020 a \$3,4 billones. Los mayores aumentos en el cupo de la deuda se dieron por el Acuerdo 743 de 2019 (\$1 billón de pesos para el Hospital de Bosa) y el Acuerdo 788 de 2020 (\$3,2 billones de pesos para financiar el presupuesto vigente).⁶ Posteriormente, mediante el Acuerdo 781

de 2020, la ciudad aumentó su cupo de endeudamiento en \$10,8 billones.⁷

En términos generales, las metas tributarias de la Alcaldía Mayor de Bogotá se han cumplido históricamente. Lo mismo ha sucedido con sus ejecuciones presupuestales. Esto invita a reflexionar sobre la conveniencia de establecer metas más altas, enfocándose en el control de la evasión, la recuperación de cartera y la preparación frente a coyunturas adversas.

La pandemia y las medidas de aislamiento preventivo implementadas han trascendido a las finanzas y a la salud pública, afectando todos los componentes de la vida en la ciudad. Estas implicaciones se mantendrán en el tiempo, por lo que es posible considerar que podrían cubrir varios mandatos. Por esta razón es importante contar con finanzas públicas sanas sobre las que se fundamente el desarrollo de la ciudad como proceso continuo. Finalmente, es importante reconocer que las políticas de reactivación económica están sujetas a la efectividad de las políticas de salud pública, y que no existe una disyuntiva entre salud y economía, sino que ambos aspectos son pilares fundamentales para el desarrollo de la ciudad y el país.

⁶Los compromisos extraordinarios adquiridos por Bogotá se han desarrollado mediante el Acuerdo No. 647 de 2016, el Acuerdo No. 657 de 2016, el Acuerdo No. 691 de 2017, el Acuerdo No. 694 de 2017, el Acuerdo No. 713 de 2018, Acuerdo No. 715 de 2018, el Acuerdo No. 711 de 2018, el Acuerdo No. 725 de 2018, el Acuerdo No. 743 de 2019 y el Acuerdo No. 788 de 2020. Durante el mes de abril del 2020 el saldo total de la deuda pública era de \$4'348.129'429.528.

⁷Actualmente Bogotá cuenta con menores calificaciones tras la pérdida del grado de inversión para el país por parte de Fitch y Standard & Poor's, quienes redujeron la calificación soberana del país desde BBB- a BB+ con perspectiva estable.

III. Metas claves del Plan Distrital de Desarrollo para el sector

El Plan Distrital de Desarrollo (PDD) es la política pública más importante de la ciudad. En este, la Alcaldía Mayor establece las metas a cumplir, definiendo también las herramientas para ello.⁸ La Alcaldía debe presentar el PDD al Concejo dentro de los primeros cuatro meses de su periodo, para que sea debatido durante el mes siguiente. El plan puede ser aprobado por el Concejo o, en caso contrario, debe ser sancionado por la Alcaldía mediante decreto. Finalmente, el PDD entra en vigencia desde junio. En el PDD cuenta con cinco propósitos generales y treinta logros, cada uno asociado a un ODS para el 2030. Adicionalmente, en su articulado cuenta con una serie de programas y estrategias para la atención de la emergencia y recuperación económica.

El impacto de la pandemia en todos los niveles de la ciudad plantea la necesidad de hacer seguimiento tanto a las políticas diseñadas para atender la emergencia y el cumplimiento de las metas planteadas, como al uso de los recursos públicos empleados en estos procesos.

En este orden de ideas, se debe documentar cada una de las políticas incluidas en el articulado del PDD que tienen relación con el uso de recursos públicos. Respecto a las políticas sociales se debe hacer seguimiento

a la estrategia para el fortalecimiento de los sistemas de atención de emergencias (Artículo 23), a la estrategia del Ingreso Mínimo garantizado (artículos 24 y 25) y el Sistema Distrital de Bogotá Solidaria en Casa (Artículo 26). Respecto a las políticas económicas se debe considerar la integración del Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y reactivación Económica al PDD (Artículo 27) y los programas que podrían contribuir a la reactivación económica y social de la ciudad (artículos 28, 29, 30 y 31). Finalmente, se deben estudiar las políticas ambientales y culturales (artículos 32, 33, 34 y 35).

Asimismo, se debe hacer seguimiento a las principales metas trazadoras relacionadas con la atención de la emergencia, así como todas las demás en las que se abarque la calidad de vida de la ciudadanía. Dado que históricamente Bogotá ha sido una ciudad referente en el diseño e implementación de políticas públicas a nivel nacional, y que cuenta con una mayor provisión de servicios públicos y más recursos disponibles para atender la emergencia, se espera que tenga una mejor evolución en todas las cifras sociales y de atención a la emergencia – específicamente, que tenga un alto desempeño en indicadores de pobreza y acceso a servicios públicos. Ahora bien, de acuerdo con el últi-

De esta forma, por transitividad, Bogotá también reduce su grado de inversión, puesto que las calificaciones de los entes territoriales no pueden ser superiores a las nacionales.

⁸El marco legislativo del Plan Distrital de Desarrollo está definido en la Constitución Política de Colombia, la Ley 152 de 1994, la Ley 1955 de 2019, el Decreto 1421 de 1993, el Acuerdo 12 de 1994, el Acuerdo 740 de 2019, el Acuerdo 13 de 2000 y la Ley 388 de 1997.

mo registro de pobreza monetaria realizado por el DANE, Bogotá tuvo un aumento en la pobreza mayor al registrado en el país. Específicamente, Colombia pasó de un registro nacional de 35,7% de personas pobres a 42,4%, mientras Bogotá pasó de un nivel de 27,2% de pobreza a 40%. En la tabla No 2 se presentan las principales metas trazadoras relacionadas con la emergencia y su impacto

social y económico en las cuales las finanzas públicas son un factor esencial para el cumplimiento y avance de las mismas.

Estas metas hacen parte del Propósito 1 “Hacer un nuevo contrato social con igualdad de oportunidades para la inclusión social, productiva y política” y el Propósito 5 “Construir Bogotá-región con gobierno abierto, transparente y ciudadanía consciente”.

Tabla No. 2.
Seguimiento a las metas sectoriales del PDD 2020-2024

Fuente: Cálculos por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia con información del Sistema de Información Estadístico Delincuencial y Contravencional SIEDCO-PONAL. Información extraída el día 19/01/2021. Información sujeta a cambios.

#	Meta Sectorial	Nombre indicador	Línea base	Fuente	Meta Sectorial 2024
1	Mantener la incidencia de la pobreza multidimensional en Bogotá.	Índice de pobreza multidimensional - IPM	4,40%	DANE, cálculos con base en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV), 2018	4.4%
2	Reducir la incidencia de la pobreza monetaria en Bogotá	Incidencia de la pobreza monetaria	12,40%	DANE - GEIH, 2018	11.4%
4	Beneficiar a familias en pobreza y vulnerabilidad a través del Sistema Distrital Bogotá Solidaria	Número de familias beneficiadas por el Sistema Distrital Bogotá Solidaria	NA	SDP-SHD-SDIS	350.000
7	Mantener el tejido productivo de Bogotá medido a través del número de empresas generadoras de empleo registrado por Bogotá antes de la pandemia	Porcentaje de empresas registradas por cada mil personas	52,1 empresas registradas por cada mil personas	Número de empresas, CCB, registros empresariales 2019; población: DANE, 2019.	52,1 empresas registradas por cada mil personas

8	Apoyar a unidades productivas micro, pequeña y medianas como empresas, negocios, pequeños comercios, unidades productivas aglomeradas, y/o emprendimientos que permitan su acceso a mecanismos de financiación, programas de apropiación y/o fortalecimiento de nuevas tecnologías, promoción de la transformación digital, procesos de formalización y fortalecimiento productivo	Número de unidades productivas con acceso a mecanismos de financiación, programas de apropiación y/o fortalecimiento de nuevas tecnologías, promoción de la transformación digital, procesos de formalización y fortalecimiento productivo.	Línea base: n.d.	Comité Interinstitucional del Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico	100 mil unidades productivas micro, pequeña y medianas apoyadas
15	A 2024 conseguir una cobertura del 95% o más el aseguramiento de la población al SGSSS en el Distrito Capital. (Con base en Censo DANE 2018)	Población de Bogotá D.C. asegurada en el Sistema General de Seguridad Social en Salud. % de la Población asegurada al SGSSS en el DC/Población DC según DANE	Régimen Contributivo 6.344.968 (Activos 6.244.592 y Suspendidos 100.376); Régimen Subsidiado 1.216.036 y Regímenes Especiales 194.797.	Población asegurada al SGSSS en el DC según Liquidación Mensual de Afiliados (LMA). Año 2019 /Población D.C. según DANE. Censo DANE realizado en 2018.	95%
72	Elevar el Índice de Medición de Desempeño Municipal	Índice de Desempeño Municipal	69,56	DNP 2017	80%
73	Lograr el recaudo oportuno y la gestión <u>anti-evasión</u> para la ciudad en 50.4 billones de pesos constantes de 2020	Recaudo tributario por cumplimiento. Mide el periodo completo de 5 años entre los años 2020 y 2024.	\$37.7 billones 2016-2019 Precios constantes 2020	Dirección de Impuestos de Bogotá LB 2016-2019, elaborada en abril de 2020	50.4 billones de pesos constantes de 2020

Se espera que exista una coordinación entre las políticas establecidas con las metas asociadas. Así, la urgencia vital de atender la pobreza debería redundar en un desempeño sobresaliente en la evolución de pobreza multidimensional y monetaria. Por un lado, se esperaría que la cobertura de servicios públicos se refleje en la pobreza multidimensional y, por otro lado, se esperaría que la cobertura del sistema Distrital Bogotá Solidaria se refleje en la pobreza monetaria. También es deseable esperar que aumente la cobertura de servicios públicos y aseguramiento de la población al Sistema General de Salud y Seguridad Social en el Distrito, así como un buen desempeño en indicadores relacionados con contagios, muertes por COVID-19 y disposición de equipos médicos.

Finalmente, en temas económicos, se espera que la ciudad cuente con una reactivación económica que cubra y beneficie a toda la ciudadanía, reconstruyendo el tejido empresarial productivo. A través de esta política pública se recuperaría la senda de crecimiento económico de la ciudad y se

normalizarían los niveles empleo. Secuencialmente, esto contribuiría a la disminución de la pobreza y se mitigarían las dificultades económicas a las que se enfrenta un alto porcentaje de la población. Finalmente, aumentaría el recaudo tributario, lo cual permitiría aumentar las inversiones sociales y pagar los nuevos créditos de la ciudad.

Sin embargo, este no ha sido el caso de Bogotá en el año 2020, donde el aumento de la pobreza monetaria (12,9%) y monetaria extrema (9,5%), la cantidad de casos y muertes por COVID-19, el cierre de empresas debido al freno de la actividad económica normal y una disminución en el recaudo tributario que se ha mencionado en este capítulo, ubican a la ciudad en un contexto retador para alcanzar varias de las metas establecidas en el PDD. Asimismo, pide replantear varias de las metas trazadoras relacionadas a pobreza y economía, entendiendo que las cifras analizadas no tienen precedentes y que van a tener consecuencias en el recaudo del distrito el cual depende en su mayoría de la actividad productiva.

IV. Relación del sector con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Las finanzas públicas de las ciudades se relacionan principalmente con los objetivos número 8 “Trabajo decente y crecimiento económico” y 11 “Ciudades y comunidades sostenibles”. Sin embargo, cubren todos los ODS de manera transversal, dado que es mediante estas que se da luz verde a las inversiones sociales necesarias para cumplir con objetivos de forma sostenible en el tiempo. El PDD, titulado “Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del siglo XXI”, tiene cinco propósitos y 30 logros de ciudad, con metas trazadoras orientadas a cumplir los ODS en el 2030, que se ejecutan a través de los programas definidos para este periodo. Cada propósito y logro de la ciudad está asociado con algún ODS. El objetivo es integrar el trabajo de los sectores con propósitos articulados de corto y largo plazo. El artículo 11 del PDD incorpora la visión nacional de los ODS, que está definida en el Documento CONPES 3918 de 2018:

Artículo 11. Implementación y seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible- ODS. Con el propósito de avanzar en la implementación, seguimiento, y rendición de cuentas de los ODS en Bogotá D.C., la Secretaría Distrital de Planeación en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y demás instancias involucradas, establecerá los lineamientos metodológicos e instru-

mentos de información asociados al plan de acción del Plan Distrital de Desarrollo para garantizar su avance y cumplimiento, a través de metas e indicadores con enfoque poblacional, de derechos, género, ambientales, económicos y énfasis territorial, en el marco de la agenda 2030 y en armonía con las recomendaciones del Documento CONPES 3918 de 2018.

Adicionalmente, los logros del PDD se estructuran a través de los lineamientos definidos en el Documento CONPES 3918, a través del Artículo 16. Allí se señalan los propósitos del PDD, los logros de la ciudad y el programa a través del cual se ejecutan, así como los ODS asociados. Los propósitos son: 1) hacer un nuevo contrato social con igualdad de oportunidades para la inclusión social, productiva y política; 2) cambiar nuestros hábitos de vida para reverdecer a Bogotá y adaptarnos y mitigar la crisis climática; 3) inspirar confianza y legitimidad para vivir sin miedo y ser epicentro de cultura ciudadana, paz y reconciliación; 4) hacer de Bogotá Región un modelo de movilidad multimodal, incluyente y sostenible; y 5) construir Bogotá Región con gobierno abierto, transparente y ciudadanía consciente.

Artículo 16. Contribución a los cinco propósitos y treinta logros de ciudad al

cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS–. Los diferentes Propósitos del Plan Distrital de Desarrollo contienen y visibilizan los Objetivos de Desarrollo Sostenible, proponiendo el cumplimiento de los lineamientos contenidos en el Documento CONPES 3918, y reconoce el valor agregado de alinear e interconectar la agenda de desarrollo Distrital con la Nación y la Región en pro de aumentar los niveles de vida digna, prosperidad y bienestar con un enfoque de protección y garantía del medio ambiente, como se relacionan a continuación:

Los propósitos del ODS 8 están relacionados principalmente con el crecimiento económico, la promoción de actividades productivas y la generación de empleo decente para toda la ciudadanía. Por su parte, los del ODS 10 corresponden principalmente el acceso a servicios básicos adecuados a toda la ciudadanía, el aumento de la urbanización sostenible y la reducción del impacto ambiental negativo de las ciudades.

Finalmente, el ODS 17, en específico el ODS 17.1 plantea el objetivo de “Mejorar la Capacidad Doméstica para Recaudación de

Ingresos “el cual estaría relacionado con los recaudos de ingresos de la ciudad. Sin embargo, el CONPES 3918 no menciona una meta específica país para medir este objetivo, si bien este rubro podría ser un objetivo referente para promover un recaudo mayor en función de proveer mayor cobertura, bienes y servicios para la sociedad.

En este orden de ideas, las finanzas públicas no se relacionan explícita y directamente con alguno de los objetivos específicos de los ODS. Sin embargo, las finanzas públicas son un requisito indispensable para garantizar la disponibilidad de recursos públicos para hacer las inversiones necesarias para lograr el cumplimiento de todos los ODS de manera transversal. En el PDD se incorporan los ODS en sus metas de forma articulada con la política pública nacional. Los ODS tienen como meta el año 2030, un horizonte de tiempo que va más allá de la actual administración distrital. Así, las finanzas públicas sostenibles permiten garantizar un flujo constante y sostenible de recursos públicos para que todos los próximos gobiernos de la ciudad puedan hacer las inversiones sociales necesarias para cumplir con los ODS.

V. Impactos y nuevas tendencias como consecuencia de la pandemia

La declaratoria de la pandemia del COVID-19 coincidió con los debates del PDD, titulado “Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI”. La Alcaldía presentó la propuesta de PDD el 28 de febrero para su discusión. Paralelamente, el primer caso confirmado de covid-19 en Bogotá se dio el 6 de marzo. Como respuesta a la coyuntura, en el PDD se incluyó un título exclusivo sobre la pandemia, y se hicieron modificaciones al Plan Plurianual de Inversiones. La importancia del tema quedó explícita en el primer párrafo del documento:

“El presente Plan Distrital de Desarrollo tiene por objetivo consolidar un nuevo contrato social, ambiental e intergeneracional que permita avanzar a la igualdad de oportunidades, recuperando la pérdida económica y social derivada de la emergencia del COVID-19, capitalizando los aprendizajes y los canales de solidaridad, redistribución y reactivación económica creados para atender y mitigar los efectos de la pandemia”.

La pandemia afectó todos los sectores de la ciudad, especialmente la salud. En la tabla No 3. se presenta, para cada sector, el nivel de inversión propuesto en la primera versión del PDD y el asignado en la versión aprobada, así como su variación. Actualmente la pandemia sigue teniendo impactos en la

salud pública y en la economía de la ciudad, por lo que las políticas públicas siguen en constante adaptación.

En términos generales, la estructura de la inversión permaneció constante entre la versión propuesta y la aprobada. En ambas versiones, el principal rubro de inversión es movilidad, seguido de educación y salud. Así mismo, en términos de variación porcentual se evidencia que la estructura permaneció constante. Entre los 18 rubros que se incluyen en el PDD, en cinco su cambio fue menor al 5%; en nueve, el cambio fue menor al 15% y en dos rubros se produjo un cambio mayor. Los mayores cambios fueron la disminución de la magnitud total de ingresos por la disminución del recaudo a causa de la inactividad económica, un aumento de \$2,2 billones para salud para cubrir las necesidades de salud pública causadas por la pandemia y un aumento de \$4,3 billones en Gobierno, desde donde también se ha atendido la emergencia.

En el PDD se planteó que la atención de la emergencia sería transversal entre todos los sectores y contaría con una inversión total de \$53 billones en el cuatrienio. En la tabla No. 4 se presentan las asignaciones de recursos enfocados hacia la reactivación económica por sectores.

Tabla No. 3.
Inversión propuesta, aprobada y variación por sectores (cifras en miles de millones de pesos)

Fuente: elaboración propia

Presupuesto por sector	Propuesto	Aprobado	Variación
Ambiente	\$ 1,481,188	\$ 1,345,877	-\$ 135,311
Cultura	\$ 2,444,469	\$ 2,237,368	-\$ 207,101
Desarrollo Económico	\$ 779,601	\$ 878,188	\$ 98,587
Educación	\$ 23,983,996	\$ 23,740,594	-\$ 243,402
Gestión Jurídica	\$ 49,772	\$ 44,736	-\$ 5,036
Gestión Pública	\$ 627,974	\$ 548,000	-\$ 79,974
Gobierno	\$ 1,823,482	\$ 6,131,207	\$ 4,307,725
Hábitat	\$ 7,391,572	\$ 7,288,401	-\$ 103,171
Hacienda	\$ 551,859	\$ 544,876	-\$ 6,983
Integración Social	\$ 6,709,889	\$ 6,486,848	-\$ 223,041
Movilidad	\$ 38,793,055	\$ 36,919,236	-\$ 1,873,819
Mujeres	\$ 454,577	\$ 414,685	-\$ 39,892
Otras transferencias ⁹	\$ 11,547,265	\$ 4,400,470	-\$ 7,146,795
Planeación	\$ 242,101	\$ 219,434	-\$ 22,667
Salud	\$ 13,938,921	\$ 16,186,123	\$ 2,247,202
Seguridad	\$ 1,848,255	\$ 1,879,387	\$ 31,132
Veeduría	\$ 18,134	\$ 18,134	\$ -
Total	\$ 112,686,107	\$ 109,283,564	-\$ 3,402,543

Tabla No. 4.
Asignación de recursos para la reactivación económica por sectores (cifras en miles de millones de pesos)

Fuente: elaboración propia

Sector	Inversión	Participación
Movilidad	34'845.576	65,6%
Hábitat	5'351.292	10,1%
Gobierno	3'573.855	6,7%
Educación	2'776.665	5,2%
Salud	2'101.596	4,0%
Seguridad	1'270.595	2,4%
Cultura	1'072.903	2,0%
Desarrollo Económico	776.588	1,5%
Ambiente	657.613	1,2%
Hacienda	348.937	0,7%
Integración social	177.204	0,3%
Mujer	99.620	0,2%
Planeación	63.311	0,1%
Gestión Pública	29.820	0,1%
Total	53'145.575	100%

⁹Concejo, Contraloría y Personería.

El impacto de la pandemia en la ciudad ha sido dinámico, y así lo ha sido también la adaptación de todas las políticas públicas de la ciudad a esta nueva realidad. Al momento de escribir este informe se estaba debatiendo un proyecto de acuerdo en el que la Alcaldía proponía cambiar la asignación de \$1,7 billones de pesos para priorizar programas de educación, empleo y renta básica de

niños, niñas, jóvenes, mujeres y personas en condición de vulnerabilidad. Los recursos provendrían de una reasignación de algunos rubros del Plan Plurianual de Inversiones y del uso del cupo de endeudamiento. Igualmente, es probable que posteriormente se planteen nuevos cambios de asignaciones o el rediseño de diversas políticas públicas de acuerdo con la evolución de la coyuntura.

VI. Análisis sobre la temática que va a marcar la agenda del sector para el 2021

La pandemia del COVID-19 ha sido una coyuntura sin precedentes a nivel mundial por sus impactos a todo nivel, más allá de sus vastas afectaciones a la salud pública. La emergencia ha sido compleja e impredecible. Cuando esta inició fue imposible estimar sus efectos y las mejores políticas públicas para hacerle frente, dado el alto grado de incertidumbre y las implicaciones a nivel global. Actualmente tampoco es posible determinar cuándo será superada a pesar de los avances en aumento de capacidades hospitalarias y el avance de los procesos de vacunación. Las políticas diseñadas para su atención se enfrentan a un alto grado de incertidumbre y a la necesidad de implementarlas con urgencia.

Al momento de escribir este informe se registraban, en promedio, más de 500 muertes y 25.000 contagios diarios en el país, con un registro acumulado que ya había superado los 95.000 fallecimientos. Paralelamente, el último registro de pobreza monetaria fue de 43% –el mayor en la historia reciente– y el nivel desempleo también alcanzaba niveles máximos, como consecuencia de la seria afectación del tejido empresarial.

En todos los niveles de gobierno se han implementado diversas estrategias para mitigar los efectos de la emergencia –como transferencias monetarias–, las cuales han reducido los efectos sociales de la pandemia.

Sin embargo, estos esfuerzos no han logrado cubrir a toda la población pobre y vulnerable del país. Finalmente, tenía lugar un paro nacional que, por cuenta de movilizaciones ciudadanas, bloqueos en vías y confrontaciones ciudadanas con las autoridades, impactó la sociedad colombiana a todo nivel. A nivel nacional, los resultados de las transferencias fueron presentados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021 presentado en junio de 2021. La pobreza pasó del 35,7% en 2019 a 42,5% en 2020, y hubiese aumentado a 46,1% sin las ayudas gubernamentales, una cobertura de 3,6 puntos porcentuales. Estos resultados evidencian que, si bien los programas gubernamentales han cubierto a millones de hogares, están lejos de mitigar los efectos de la pandemia en la pobreza.¹⁰

Estos elementos evidencian que la pandemia, además de sus enormes afectaciones a la salud pública, ha golpeado estructuralmente todos los elementos de la sociedad. Así mismo, evidencian que era imposible haber predicho sus efectos y las mejores alternativas posibles para hacerle frente sin haber afectado la actividad económica y las demás esferas sociales.

Al inicio de la pandemia la principal preocupación era la salud pública, motivo por el cual la principal política pública adoptada por diversos gobiernos alrededor del mun-

¹⁰En el documento no se exponen cifras equivalentes para Bogotá.

do fueron cuarentenas estrictas. Colombia no fue la excepción. Las medidas de confinamiento y las restricciones de la movilidad –implementadas con el propósito de disminuir las muertes y los contagios, y aumentar la capacidad hospitalaria– fueron la estrategia predominante. Inicialmente, los temas económicos y sociales eran seculares. Asimismo, no se estimó la duración de la pandemia ni el impacto económico y social de las medidas de las cuarentenas, ni los impactos fiscales en el recaudo en todos los niveles de Gobierno. En suma, las preocupaciones económicas, sociales y tributarias fueron surgiendo durante la pandemia.

La respuesta a la emergencia no solo se incluyó en el Plan Distrital de Desarrollo por los plazos establecidos para su aprobación. Posteriormente, se aprobó el “Plan Marshall” –una propuesta de la Alcaldía, aprobada por el Concejo de la ciudad, para atender la emergencia–. Actualmente, se está debatiendo un “Plan de Cambio y Rescate Social para Bogotá”, que se propone una asignación de \$1,7 billones de pesos. Los recursos provendrían de la suspensión de algunas obras temporales –en especial de infraestructura vial y de transporte público– y del cupo de endeudamiento, para ser invertidos en generación de empleo y educación para los jóvenes y mujeres, quienes han sido los más afectados. De acuerdo con las declaraciones de la alcaldesa, el principal horizonte de esta reasignación es cubrir con una renta básica a las familias que cayeron en la pobreza extrema en Bogotá.

El “Plan Marshall” se constituye como la primera respuesta económica del distrito para la atención de la emergencia. A continuación, se expone el contenido de esta política –más no sus impactos, ya que, por cuenta

de los plazos de implementación e impacto, estos se observarán durante 2021–. En primer lugar, en el Plan se realizaron algunas disminuciones y aplazamientos del impuesto predial para las empresas y predios residenciales urbanos. También se redujeron y ampliaron algunas tarifas del ICA, aunque se aumentaron las tarifas de los sectores económicos que se beneficiaron de la cuarentena –como las plataformas digitales para el servicio de compra, distribución y entrega de productos–. En segundo lugar, se determinaron los lineamientos para la implementación del Régimen simple de Tributación (SIMPLE). En tercer lugar, se fortalecieron algunos procesos administrativos para el Registro de Información Tributaria (RIT) y de la matrícula mercantil. Igualmente, se generó un mecanismo de asistencia técnica, jurídica, financiera y de capacitación empresarial para la formalización, y se fortaleció el esquema de denuncias en el distrito sobre prácticas ilegales. Finalmente, se establecieron algunas políticas focalizadas para los sectores más afectados por la emergencia, como la cultura y educación. En la tabla No. 5 se presenta el impacto fiscal de las políticas.

En términos fiscales que los recursos propios de Bogotá representan la mayoría de sus ingresos y que, entre estos, la mayoría son impuestos asociados a los ciclos económicos. Por estos motivos la ciudad necesitó un crédito para cubrir con sus necesidades ordinarias y las extraordinarias. Esta dinámica generó un cambio de prioridades en el enfoque de fiscal. Antes de la pandemia las metas estaban centradas en aumentar el crecimiento económico y controlar la evasión, aumentando el recaudo. Así, la ciudad contaría con más recursos para realizar más inversiones sociales. En 2020 la ciudad sufrió una gran pérdida en su tejido empresarial por el

Tabla No. 5.
Impacto fiscal
del Plan Marshall
(cifras en miles de
millones de pesos)

Fuente: Proyecto de
Acuerdo N° 315¹¹

Medida	2021	2022	2023	2024	2025-2030	Total
Congelamiento predial	\$ (160,802)					\$ (160,802)
Descuento ICA	\$ (188,000)					\$ (188,000)
Incentivos para la formalización	\$ (6,400)	\$(9,600)	\$ (9,600)	\$ (6,400)	\$ -	\$ (32,000)
Ingresos tributarios por la formalización			\$ 7,650	\$ 18,006	\$ 204,138	\$ 229,794
Descuento tributario para predios	\$ (11,000)					\$ (11,000)
Exención impuesto predial teatros y museos	\$ (230)	\$ (230)	\$ (230)	\$ (230)	\$ (1,380)	\$ (2,300)
Aumentos ICA (permanentes)		\$32,200	\$ 64,300	\$ 96,500	\$ 591,000	\$ 748,000
Aumentos ICA (nivelación)	\$ 28,107	\$28,107	\$ 28,107	\$ 28,107	\$ 168,642	\$ 281,070
Aumento predial > 1.092 millones		\$26,783	\$ 29,622	\$ 30,961	\$ 194,808	\$ 282,174
Incremento ICA (temporal)	\$ 94,000					\$ 94,000
Exención colegios y jardines infantiles privados	\$ (17,765)					\$ (17,765)
Exención vehículos eléctricos	\$ (2,600)	\$(2,600)	\$ (2,600)	\$ (2,600)	\$ (15,600)	\$ (26,000)
Total	\$ (264,690)	\$ 74,660	\$ 117,249	\$ 164,344	\$1'141,608	\$ 1'197,171

cierre de más de 53.000 empresas –una disminución del 12%, mayor al 11% nacional, según datos de la Cámara de Comercio de Bogotá–. Adicionalmente, la mayoría de las empresas que siguen constituidas tuvieron una disminución en ventas e ingresos. Paralelamente, ha aumentado el desempleo, afectando principalmente a mujeres y a jóvenes.

Este escenario invita a una redefinición de las políticas públicas con el horizonte de que la prioridad sea construir una recuperación económica que cubra y beneficie a toda

la ciudadanía, en la que se proteja el tejido empresarial y se incentiven la creación de nuevas plazas de empleo. Con ello aumentaría la calidad de vida de la ciudadanía y se fortalecerían los procesos sociales. Asimismo, aumentaría el recaudo tributario. Por último, es importante reconocer que todos los procesos económicos y fiscales están sujetos a la evolución de la pandemia y a la efectividad de las políticas de salud pública. Por ello, es importante concebir conjuntamente los retos económicos y de salud.

¹¹Nota: las cifras de los valores totales son elaboración propia a partir de la suma de los valores registrados con cada política y no corresponden a las cifras totales registradas en el Proyecto de Acuerdo 315 presentado al Concejo.

VII. Conclusiones y recomendaciones

Durante los años recientes Bogotá ha presentado una situación financiera favorable, que se caracteriza por una alta capacidad para generar ingresos propios e invertirlos de forma relativamente eficiente. Recientemente, la ciudad ha aumentado su recaudo tributario, hasta 2020 como consecuencia de la pandemia y de la inactividad económica asociada a las medidas de cuarentena. Las finanzas de la ciudad son sostenibles. La capital cuenta con recursos propios para financiar sus gastos de funcionamiento y alta capacidad de ahorro, que le permite hacer inversiones estructurales a largo plazo. Este escenario ha determinado que Bogotá sea una de las ciudades con mayor capacidad de respuesta ante la pandemia. Adicionalmente, la ciudad tiene alta capacidad para financiar sus actividades sin depender de las transferencias del Gobierno nacional, o aumentar significativamente su nivel de endeudamiento. Se espera que estas ventajas se reflejen en el proceso de recuperación pasada la crisis sanitaria y económica, y en los índices de calidad de vida de la ciudadanía, sobre todo en materia de empleo y pobreza. También se espera un desempeño eficiente en el gasto público.

A continuación, se presenta una serie de recomendaciones de política pública hacia el cuidado de las finanzas públicas de la ciudad:

1. En primer lugar, es importante reconocer que la mayor disminución en el recaudo distrital corresponde principalmente a una disminución de los impuestos asociados al ciclo económico, causados por las medidas de cuarentena tomadas con el objetivo de controlar los niveles de contagio. De ahí la importancia de implementar políticas públicas de recuperación económica de forma articulada con las políticas enfocadas al cuidado de la salud pública. Por la propagación del COVID-19, también es importante que las políticas de salud pública sean coordinadas en los distintos niveles de gobierno local, distrital y nacional.

2. Como mecanismo para aumentar el nivel de recaudo y la vinculación con las políticas públicas por parte de la ciudadanía, la Alcaldía Mayor debe hacer un ejercicio activo de socialización de las finanzas públicas de la ciudad, junto con las inversiones realizadas, en formatos que siempre estén disponibles para consulta pública por parte de la ciudadanía.

3. Dado los aumentos en el desem-

pleo y pobreza mayores a los registros nacionales, la ciudad debe implementar acciones para revertir este panorama. Esto implica elementos como el cumplimiento de los cronogramas de obras públicas y el respaldo a la generación de empleo privado, facilitando todos los trámites y procesos administrativos. Asimismo, debe continuar con la eficiencia en la ejecución de los recursos públicos.

4. Dada la dispersión en la disposición de información sobre los recaudos locales, la ciudad debe disponer de una plataforma en la que se unifiquen todos los recaudos distritales, donde se exponga en detalle su

proceso de pago, así como los documentos legislativos sobre los que se fundamentan. De esta forma, disminuiría la informalidad y evasión.

5. La ciudad tiene amplias posibilidades de aumentar el recaudo a través del control de la evasión de impuestos y las revisiones de las rentas exentas o excluidas de algunos impuestos y es pertinente revisar estos procesos. También es pertinente blindar algunos procesos de cobro del impuesto predial para evitar demandas y solicitudes de revisiones por parte de la ciudadanía, que actualmente la mayoría de los casos fallan en contra del distrito.

VIII. Bibliografía

Alcaldía Mayor de Bogotá.
(17 de diciembre de 1993).
Decreto 807 de 1993.

Alcaldía Mayor de Bogotá.
(17 de diciembre de 1993).
Decreto 807 de 1993.

Alcaldía Mayor de Bogotá.
(1 de junio de 2021).
Obtenido de Plan Marshall, cupo de endeudamiento y acuerdo social: así reactivamos a Bogotá: <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/hacienda/plan-marshall-cupo-de-endeudamiento-y-acuerdo-social-para-bogota>

Alcaldía Mayor de Bogotá.
(1 de junio de 2021).
2021 es el año de la reactivación económica en Bogotá. Obtenido de <https://bogota.gov.co/reactivacion-economica/>

Alcaldía Mayor de Bogotá.
(1 de junio de 2021).
Alcaldía Mayor de Bogotá. Obtenido de <https://bogota.gov.co/>

Alcaldía Mayor de Bogotá.
(1 de junio de 2021).
Guía de trámites y servicios. Obtenido de <https://guiatramitesyservicios.bogota.gov.co/>

Alcaldía Mayor de Bogotá.
(1 de junio de 2021).
Normativa de impuestos. Obtenido de <https://www.shd.gov.co/shd/pub-tri-normatividad>

Alcaldía Mayor de Bogotá.
(1 de junio de 2021).
Otros impuestos y tributos. Obtenido de <https://www.shd.gov.co/shd/otros-impuestos-y-tributos>

Alcaldía Mayor de Bogotá.
(1 de junio de 2021).
Plan Distrital de Desarrollo. Obtenido de <https://bogota.gov.co/yo-participo/plan-desarrollo-claudia-lopez-2020-2024/>

Alcaldía Mayor de Bogotá.
(1 de junio de 2021).
Régimen Legal de Bogotá. Obtenido de https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/consulta_tematica.jsp

Cámara de Comercio de Bogotá.
(5 de enero de 2021).
Al cierre de 2020 las empresas de Bogotá y la Región cayeron 11 %. Obtenido de <https://www.ccb.org.co/Sala-de-prensa/Noticias-CCB/2021/Enero/Al-cierre-de-2020-las-empresas-de-Bogota-y-la-Region-cayeron-11>

Concejo de Bogotá .

(16 de septiembre de 2016).

Acuerdo 647 de 2016. "POR EL CUAL SE AUTORIZA A LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL, POR MEDIO DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO, PARA ASUMIR COMPROMISOS CON CARGO A VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES PARA EL PERÍODO 2017 - 2026".

Concejo de Bogotá . (6 de diciembre de 2018).

Acuerdo 725 de 2018 . Por el cual se autoriza a la Administración Distrital, por medio del Fondo Financiero Distrital de Salud, para asumir compromisos con cargo a vigencias futuras ordinarias para el período 2019 – 2027 del Proyecto 1191 "Actualización y modernización de la i.

Concejo de Bogotá . (22 de agosto de 2019).

Acuerdo 743 de 2019 . Por el cual se autoriza a la Administración Distrital, por medio del Fondo Financiero Distrital de Salud, para asumir compromisos con cargo a vigencias futuras excepcionales para el período 2023 – 2037.

Concejo de Bogotá .

(22 de diciembre de 2020).

Acuerdo 788 de 2020 . Por el cual se expide el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2021 y se dictan otras disposiciones.

Concejo de Bogotá.

(20 de diciembre de 2016).

Acuerdo No. 657 de 2016. Por el cual se expide el presupuesto anual de rentas e ingresos y gastos e inversiones de Bogotá, distrito capital, para la vigencia fiscal comprometida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2017 y se dictan otras disposiciones.

Concejo de Bogotá. (2 de noviembre de 2017).

Acuerdo No. 691 de 2017. Por medio de la cual se autoriza a Bogotá, D.C., para que a través de la Secretaría de Hacienda asuma obligaciones para garantizar el aporte del Distrito Capital a la cofinanciación del Sistema Integrado de Transporte Masivo para Bogotá – Primera Línea de.

Concejo de Bogotá. (28 de diciembre de 2017).

Acuerdo No. 694 de 2017. "Por el cual se expide el presupuesto anual de rentas e ingresos y de gastos e inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de Enero y el 31 de Diciembre de 2018 y se dictan otras disposiciones."

Concejo de Bogotá.

(6 de septiembre de 2018).

Acuerdo 713 de 2018. Por el cual se autoriza a la Administración Distrital, por medio del Fondo Financiero Distrital de Salud, para asumir compromisos con cargo a vigencias futuras ordinarias para el período 2020 – 2022.

Concejo de Bogotá. (31 de julio de 2018).

Acuerdo N°. 711 de 2018. Por medio del cual se autoriza a la administración distrital, por medio de la secretaría de educación del distrito, para asumir compromisos con cargo a vigencias futuras excepcionales para el periodo 2019-2028.

Concejo de Bogotá. (6 de noviembre de 2020).

Acuerdo 781 de 2020. Por el cual se autoriza un cupo de endeudamiento para la Administración Central y los Establecimientos Públicos del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.

Concejo de Bogotá. (22 de diciembre de 2020).

Acuerdo 788 de 2020 . Por el cual se expide el

Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2021 y se dictan otras disposiciones.

Concejo de Bogotá. (21 de agosto de 2021).
Acuerdo 743 de 2019. Por el cual se autoriza a la Administración Distrital, por medio del Fondo Financiero Distrital de Salud, para asumir compromisos con cargo a vigencias futuras excepcionales para el período 2023 – 2037.

Congreso de la República. (30 de enero de 1997).
Ley 358 de 1997. por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento.

Departamento Nacional de Planeación. (15 de marzo de 2018).
Documento CONPES 3918. Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia.

La República. (15 de enero de 2021).
Cámara de Comercio reveló que la pandemia hizo cerrar más de 53.000 empresas en Bogotá. Obtenido de
<https://www.larepublica.co/empresas/camara-de-comercio-revelo-que-la-pandemia-hizo-cerrar-mas-de-53000-empresas-en-bogota-3111120>

La República. (13 de enero de 2021).
El recaudo en 2020 ascendió a \$146,18 billones, una caída de 7,4% frente al año anterior. Obtenido de

<https://www.larepublica.co/economia/el-recaudo-en-2020-ascendio-a-14618-billones-una-caida-de-74-frente-al-ano-anterior-3110715>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (junio de 2020).

Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021.

Secretaría de Hacienda. (2020). *P lan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo. Presentación al Concejo de Bogotá.*

Secretaría Distrital de Hacienda. (1 de junio de 2021).
Estado de la deuda. Obtenido de
https://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/files/credito_publico/estado_de_la_deuda/2021/Abril/Deuda_04_20213383.pdf

Secretaría Distrital de Hacienda. (1 de 6 de 2021).
Secretaría Distrital de Hacienda. Obtenido de
<https://www.shd.gov.co/shd/>

Secretaría Distrital de Hacienda. (1 de junio de 2021). *E statuto Tributario de Bogotá D.C. Obtenido de*
<https://www.shd.gov.co/shd/pub-tri-estatu-to>

Secretaría Distrital de Planeación. (1 de junio de 2021).
Planes de Desarrollo Distrital. Obtenido de
<http://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/planes-de-desarrollo-y-fortalecimiento-local/planes-de-desarrollo-distrital>



CÓMO VAMOS HACIA LA
**TERRITORIALIZACIÓN
DE LOS ODS
EN BOGOTÁ**

CÓMO VAMOS HACIA LA TERRITORIALIZACIÓN DE LOS ODS EN BOGOTÁ D.C.¹

I. LOS ODS Y SU TERRITORIALIZACIÓN

En el 2012, el compromiso se ratificó en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Rio+20), donde se reconocieron los avances logrados con relación a los y se establecieron los fundamentos para plantear una visión de desarrollo más ambiciosa. En el año 2015 y basado en los avances logrados por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los 193 países miembros de la Organización de las Naciones Unidas adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y, con ella, los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los ODS “son un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin

a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad” (Naciones Unidas, 2015).

Como resultado del marco establecido por los ODS, y debido al fuerte compromiso del Gobierno de Colombia con la Agenda 2030, se impulsaron diferentes acciones con el fin de realizar un proceso de planeación integral de cara a la implementación de la agenda. En consecuencia, el Gobierno de Colombia conformo la Comisión Intersectorial para los ODS en el año 2016 y a partir del trabajo de dicha comisión, se elaboró el documento CONPES 3918 del 15 de marzo

Figura 1.
Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas



¹Capítulo elaborado por Luis Hernán Sáenz, Coordinador Nacional de la Red de Ciudades Cómo Vamos.

²La agenda 2030 está compuesta por diferentes agendas firmadas y adoptadas por las Naciones Unidas durante 2015 y 2016, a saber: el Acuerdo de París, el Marco de Sendai, la Nueva Agenda Urbana (Hábitat III), la agenda de Addis Ababa y los ODS.

de 2018. El CONPES 3918 estableció la ruta nacional de implementación de los ODS, a través de la definición de un conjunto de estrategias que incluyen la definición de metas e indicadores para el seguimiento de los ODS (DNP, 2018).

Dado que la mayoría de la población mundial se concentra en las ciudades, estas se convierten en las principales responsables del desarrollo sostenible en el mundo. Por ejemplo, en Colombia, cerca del 75% de la población se concentra en las áreas urbanas y cerca del 85% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional se genera en las ciudades. Se estima que a 2050 la población urbana en el país aumentará en 18 millones, concentrando así al 86% de la población (DNP, 2014). Adicional a esto, el proceso de urbanización de las ciudades colombianas conlleva también grandes desafíos. Según la Red de Ciudades

Cómo Vamos (RCCV), las ciudades de Colombia se enfrentan a grandes problemáticas relacionadas con: 1) Pobreza, informali-

dad y desigualdad; 2) Educación de calidad; 3) Cambio climático y resiliencia urbana; 4) Ciudades sostenibles e incluyentes; y 5) Seguridad ciudadana, paz y coexistencia (Fundación Corona y Red Cómo Vamos, 2017).³

En este contexto, uno de los principales retos que enfrenta la implementación de los ODS a nivel mundial tiene que ver con la apropiación e implementación de la agenda a nivel local por parte de gobiernos subnacionales. A este proceso se le conoce como la territorialización de los ODS. De acuerdo con las ONU, la territorialización es “el proceso de tomar en cuenta los contextos subnacionales en el cumplimiento de la Agenda 2030, desde la definición de objetivos y metas, hasta la determinación de medios de implementación y el uso de indicadores para medir y monitorear el progreso. Se trata además de poner en el centro del desarrollo sostenible a los territorios y a las prioridades, necesidades y recursos de sus habitantes. Esto, en el marco de una articulación entre los niveles global, nacional y local” (Global Taskforce for Local and Regional Governments, 2018).

³Más información en: redcomovamos.org/wp-content/uploads/2017/03/1.-Estudio-ADnea-Base-ODS-Cinco-retos-urbanos-para-el-Desarrollo-Sostenible-en-Colombia.pdf

II. Contexto habilitante, proceso para la territorialización y medios de implementación

Proceso de territorialización y su contexto habilitante

En el contexto de los retos para la territorialización, el Grupo de Trabajo para la Territorialización de los ODS conformado entre otros por ONU Hábitat, la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (en inglés SDSN) y, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (en inglés UCLG), desarrollaron un marco de referencia para facilitar la territorialización de los ODS en las ciudades del mundo (Global Taskforce for Local and Regional

Governments, 2016) (SDSN, 2016). Como se muestra en la figura 2, este marco de referencia se compone de 3 componentes principales: (1) Proceso para la territorialización de los ODS; (2) Contexto habilitante para la territorialización de los ODS; (3) Fortalecimiento de capacidades.

Los componentes 1 y 2 contienen una serie de elementos o fases para guiar su respectiva implementación. El componente 3 es una sección transversal que se debería considerar en cada fase de la territorialización del proceso.

Dentro de este marco propuesto, el componente 1 se desarrolla en 4 fases que permiten guiar el proceso de territorialización en una ciudad. Las cuatro fases son:

- **Sensibilización y promoción:** comunicar la importancia y cabildar en pro de la adopción de los ODS a las partes interesadas es esencial en esta fase.
- **Diagnóstico:** permitir el desarrollo de una línea base de informa-

Figura 2. Marco para la territorialización de los ODS⁴



⁴Fuente: Elaboración propia con base en: <http://localizingthesdgs.org/discover-tools>

ción cualitativa y cuantitativa requerida en un territorio en particular; la identificación de brechas existentes, activos y partes interesadas.

- **Estrategias y planes:** garantizar la integración de los ODS en los planes de desarrollo subnacionales. Los ODS darán un marco metodológico para el desarrollo.
- **Monitoreo y evaluación:** promover la participación local y regional alentando a los gobiernos locales para que adapten los indicadores nacionales en el contexto local y se conviertan en un agente de monitoreo y evaluación de su proceso.

Adicional a estas cuatro etapas, el marco para la territorialización de los ODS también identifica cuatro condiciones habilitantes (componente 2) que se necesitan desarrollar por parte de las partes interesadas para garantizar la implementación exitosa de los ODS a un nivel local:

- **Gobernanza multinivel:** coherencia de la política vertical entre los gobiernos internacionales, nacionales, regionales y municipales, además del mecanismo de colaboración entre ellos. Como consecuencia de esta integración el diseño de políticas, la planeación, la implementación y el monitoreo se ven reforzados.
- **Aproximación territorial/Multi actores:** articulación de los esfuerzos gubernamentales, de la sociedad civil y del sector privado.

- **Rendición de cuentas:** gestión y monitoreo datos de locales específicos para incrementar la conciencia y el empoderamiento del Plan 2030. Esto fortalece la rendición de cuentas de cara a la ciudadanía.

Finalmente, el marco para la territorialización reconoce la importancia de la capacidad de empoderamiento como una fase transversal que debería aplicarse en cada etapa y condición. La capacidad de empoderamiento fomentará el desarrollo de capacidades individuales, organizacionales y societarias para lograr los objetivos de una manera coherente con los ODS. El fortalecimiento de capacidades debe también estar orientado a mejorar y fortalecer la capacidad de cooperación y articulación entre todos los actores; públicos, privados y sociales.

Retos para la territorialización

De acuerdo con la literatura especializada y basado en el trabajo de la Red Cómo Vamos y la Fundación Corona, aquí se mencionan algunos de los principales retos asociados a la territorialización de los ODS en las ciudades de Colombia.

- 1) Conocimiento y apropiación del “Desarrollo Sostenible”. Un primer desafío que enfrentan los gobiernos locales es la falta de participación y compromiso de los líderes políticos con la implementación de los ODS. Por su parte, la apropiación de esta agenda por parte de otros actores sigue siendo bajo y por lo tanto no se exige a los políticos locales la alineación de las políticas locales con los ODS.

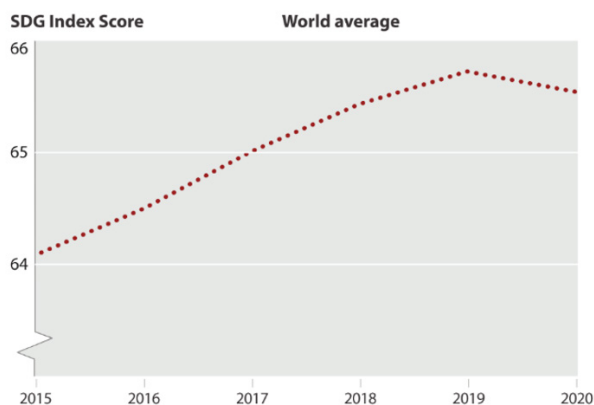
2) Producción, calidad y acceso a datos locales en las ciudades colombianas. La mayoría de los gobiernos locales no poseen la información suficiente para evaluar su nivel de progreso frente a todos los ODS. En relación con esto, la RCCV identifica cuatro problemas: 1) el desajuste entre los indicadores de los ODS y los datos locales disponibles en Colombia; 2) la falta de fuentes de datos locales y criterios unificados; 3) los diferentes niveles de análisis que proporcionan los datos nacionales en comparación con los datos locales; y 4) la dificultad para integrar otras fuentes de información al análisis e informes oficiales.

3) Liderazgo y articulación de actores de cara a la territorialización de metas 2030 y su monitoreo a nivel de ciudad. La implementación de un marco de ODS puede ayudar a los gobiernos locales a hacer seguimiento a sus esfuerzos de territorialización e implementación de los ODS, más allá del Plan de Desarrollo. Hasta ahora, el gobierno central ha establecido objetivos nacionales y re-

gionales, pero en varios casos estos objetivos son demasiado ambiciosos y no consideran la limitada capacidad de los municipios locales, o en otros casos, ya han sido alcanzados por algunas ciudades. Desarrollar una estrategia de territorialización que oriente a los gobiernos subnacionales a definir metas de largo plazo alineadas con las metas país 2030 es una necesidad fundamental para el logro de los ODS y requiere de un liderazgo y articulación entre diferentes instituciones tanto públicas como privadas.

4) El impacto del COVID-19 pone en riesgo el cumplimiento de los ODS a nivel mundial. El 2020 es el primer año, desde la adopción de los ODS, en el que el Índice ODS calculado por la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (en inglés SDSN) ha disminuido con respecto al año inmediatamente anterior. Este retroceso se debe al aumento de la pobreza y el desempleo derivados por la pandemia de la COVID-19. Si bien el resultado permite ver el retroceso global del índice, se espera que los verdaderos efectos de la pandemia se hagan más evidentes y claros en los próximos años. Para retomar la senda hacia un desarrollo sostenible es imperante que los gobiernos nacionales y subnacionales se concentren en la supresión de la pandemia; como se expresa en el informe: “No puede haber desarrollo sostenible ni recuperación económica mientras la pandemia hace estragos” (Sachs, Kroll, Lafortune, Fuller, & Woelm, 2021).

Figura 3
-Puntaje Mundial promedio para el Índice de ODS⁵.



⁵Ver: <https://dashboards.sdgindex.org/>

Los medios de implementación

En el marco para el proceso de implementación y territorialización de los ODS y especialmente en lo relacionado con el desarrollo de capacidades, cobran gran relevancia los denominados “medios de implementación” consignados en la agenda 2030 (United Nations, 2021).⁶ La agenda garantiza que se preste atención a los medios adecuados de implementación (finanzas, comercio, creación de capacidad y/o ciencia, tecnología e innovación) en la formulación de la mayoría de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y a través del ODS 17 se dedica a velar para que se presten los medios de aplicación para apoyar los esfuerzos⁷.

Los medios de implementación en la Agenda 2030 también incluyen compromisos para abordar cuestiones sistémicas, in-

cluida la coherencia política e institucional, las asociaciones de múltiples partes interesadas, los datos y la información, el seguimiento y la rendición de cuentas.

De acuerdo con el más reciente informe de SDSN (Sachs, Kroll, Lafortune, Fuller, & Woelm, 2021), el impacto del COVID-19 pone presiones a los países y al sistema de cooperación internacional para fortalecer los medios de implementación necesarios. Algunos de los principales retos en este sentido están asociados a:

1. Los países de ingresos bajos y medios presentan retos fiscales para financiar e implementar planes de inversión y emergencia derivadas por el COVID-19 que estén alineados con los ODS.
2. La crisis derivada por la pandemia pone en evidencia la necesidad de fortalecer el sistema multilateral de gobernanza tanto a nivel nacional como subnacional para atender retos globales paralelos como el cambio climático y la crisis de biodiversidad.
3. La pandemia resalta la necesidad de acelerar el progreso hacia una cobertura de salud y acceso universal a infraestructuras vitales; en Bogotá especialmente a infraestructura digital.
4. Los retos en materia de información ponen en evidencia la necesidad de seguir fortaleciendo las capacidades estadísticas territoriales y nuevas aproximaciones para monitorear el compromiso y progreso de los países y ciudades en relación con transformaciones claves para el desarrollo sostenible.

Figura 4.
El ODS 17 y los
medios de imple-
mentación de la
Agenda 2030



Objetivo 17: Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la alianza global para el Desarrollo sostenible.

Macrometas: Financiamiento, comercio internacional, Desarrollo de capacidades y ciencia, tecnología e innovación.

Metas específicas a resaltar:

- **17.14:** Coherencia en política pública
- **17.16:** Alianzas para el desarrollo
- **17.18-19:** Datos para el Desarrollo sostenible (capacidades estadísticas, mediciones complementarias de desarrollo).

⁶Recuperado de: <https://www.unescap.org/2030-agenda/means-of-implementation>

⁷Si bien el ODS 17 reúne los principales elementos asociados a los denominados “medios de implementación” de la Agenda 2030, es importante resaltar que de igual forma a través del ODS 16 se consignan otra serie de objetivos y metas fundamentales para el logro de estos medios. Específicamente es importante resaltar las metas 16.6: Instituciones efectivas, transparentes y “accountable”; 16.7: Garantizar una toma de decisión inclusiva y representativa; 16.10: Acceso público a la información.

III. Hacia la territorialización de los ODS en Bogotá D.C.: una mirada a los medios de implementación en marcha

Teniendo en cuenta la relevancia de los medios de implementación para lograr una territorialización coherente y de largo plazo de los ODS en el Distrito Capital, esta sección presenta los resultados de un análisis cualitativo realizado a algunos de los medios de implementación necesarios de cara a la territorialización en Bogotá. Tomando como referencia el marco para la territorialización mencionado en la sección anterior, el análisis se concentró en examinar diferentes medios de implementación (marcos de política, recursos humanos y capacidades, y datos e información) a lo largo de las diferentes etapas del proceso de territorialización. Este análisis permite conocer el avance de la ciudad en las diferentes etapas del proceso de territorialización de los ODS.

Marco metodológico propuesto

Con base en el trabajo realizado desde la Red de Ciudades Cómo Vamos durante los últimos años, y especialmente a partir del proyecto de “Territorialización de ODS” desarrollado entre 2018 y 2019 en alianza con la Universidad de Columbia y el Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales (CRECE), se plantea una herramienta de análisis cualitativo con el objetivo general de identificar fortalezas y debilidades en la territorialización e implementación de los

ODS en ciudades como Bogotá, con el fin de apoyar y acompañar el proceso en la ciudad y en el resto del país.

Específicamente se busca: 1) comprender el nivel de apropiación de los ODS por cada municipio; y 2) guiar a los municipios sobre cómo pueden incorporar los ODS dentro de sus planes de implementación.

Para crear esta herramienta, se utilizó un compendio de buenas prácticas publicado por Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (UCGL), el Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD) y el Grupo de Trabajo Mundial sobre la territorialización de los ODS a nivel municipal. Este compendio describe las mejores prácticas de territorialización en todo el mundo. Estas prácticas dividieron la territorialización en cuatro categorías: 1) Sensibilización y promoción de los ODS; 2) Diagnóstico del estado actual de la implementación de los ODS; 3) Desarrollo de planes y estrategias de implementación y acción; 4) Monitoreo y evaluación.

Sobre la base de las mejores prácticas descritas anteriormente, se proponen 7 categorías para evaluar el estado de la territorialización de una ciudad. El cuadro a continuación sintetiza las categorías evaluadas y los componentes de análisis específico:

Tabla 1. Categorías y componentes de análisis sobre el proceso de territorialización y los medios de implementación en una ciudad

Etapa	Componente
Sensibilización y promoción	Campañas y/o estrategias de comunicación y pedagogía
	Alianzas multisectoriales para la implementación/territorialización de los ODS
	Acuerdo para facilitar conversaciones y desarrollo conjunto de políticas/programas con otros niveles de gobierno o sectores.
	Promoción y participación en espacios de intercambio para promover la implementación de los ODS
Diagnóstico	Estudio de línea de base sobre los ODS a nivel distrital y zonal (localidades)
	Encuestas o estudios para conocer el nivel de apropiación, conocimiento y capacidades relacionadas a los ODS al interior de la administración distrital.
	Estudios/mesas de trabajo para conocer el nivel de apropiación, conocimiento y capacidades relacionadas a los ODS con la sociedad civil, sector privado o academia
Visión y estrategia	Estrategia específica para la territorialización de los ODS
	Metas específicas a nivel distrital para 2030 y un presupuesto distrital para la ejecución de los ODS a nivel territorial
	Alineación de planes y políticas con los ODS de manera coherente e integral
Implementación	Entidad/oficina/funcionario líder para la territorialización de los ODS
	Planes de capacitación para el manejo de los ODS al interior de la administración pública.
	Personal interno (funcionarios o contratistas) designado para promover los ODS.
Monitoreo y evaluación	Sistema de información y monitoreo para evaluar el progreso de los ODS
	Estrategia de monitoreo y evaluación para el fortalecimiento de capacidades estadísticas a nivel territorial
	Promoción de participación de los ciudadanos y otros actores en la revisión y monitoreo de los resultados de los ODS
	Reporte(s) Local(es) Voluntario(s)
	Espacios de reflexión internos y/o externos para evaluar el progreso de los ODS e implementar ajustes
Aprendizajes e intercambio de conocimiento	Promoción y participación en redes y/o espacios de intercambio de conocimiento sobre la territorialización de los ODS a nivel global y nacional.

A partir de este instrumento de análisis y de un diálogo inicial con la administración de la ciudad, se presentan los principales hallazgos del ejercicio.

Hallazgos principales

En esta sección se presenta una selección de avances que ha tenido Bogotá de cara a su proceso de implementación y territorialización de los ODS. Esta sección hace una revisión de diferentes elementos asociados a dichos medios, en las diferentes etapas de desarrollo del proceso de territorialización, mencionados en el capítulo II, a saber: (i) Sensibilización y promoción de los ODS; (ii) Diagnóstico; (iii) Estrategias; (iv) Implementación; (v) Monitoreo y evaluación; (vi) Aprendizajes e intercambio de conocimiento.

Los elementos incluidos acá parten de un análisis de información secundaria levantada e identificada para los propósitos de este informe, así como de información provista por la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) y la Dirección de Asuntos Internacionales de la Secretaría General, a partir de diálogos realizados durante el primer semestre de este año. Esta sección hace un primer abordaje al análisis propuesto, el cual se seguirá complementando en los próximos informes del programa.

Sensibilización y promoción

Uno de los elementos que menos atención ha recibido, pero que resulta fundamental para lograr un proceso de territorialización coherente, tiene que ver con el proceso de sensibilización y promoción de los ODS entre los diferentes actores de la ciudad.

Esta etapa del proceso de territorialización debe no sólo abordar; la sensibilización de la ciudadanía de cara los ODS, sino también la sensibilización y promoción de los ODS al interior de la administración distrital y de otros actores clave del sector privado, civil y la academia. A continuación, se comparten los hallazgos más relevantes:

- Bogotá viene avanzando en materia de sensibilización y promoción de la agenda 2030, principalmente en el marco de los procesos de planeación de la ciudad, como son los Planes de Desarrollo y los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Tanto en el periodo 2016-2020, como en el periodo 2020-2024 se realizaron diferentes procesos participativos que han permitido adelantar procesos de sensibilización sobre el desarrollo sostenible y los ODS. Si bien los instrumentos de planeación son escenarios importantes para la sensibilización de la ciudadanía, la promoción y difusión de los ODS debe propender por diálogos continuos y específicos que garanticen que el desarrollo sostenible y la agenda 2030 sea apropiada de manera coherente por los diferentes actores. Como parte de los procesos de planeación de la ciudad, corren en el riesgo de volverse elementos secundarios de baja relevancia.
- El desarrollo de alianzas para la territorialización de los ODS con el sector privado, sociedad civil y la academia es un trabajo pendiente para la administración distrital. Du-

rante el periodo de 2016-2020, se inició la construcción de una estrategia de implementación de los ODS que contó con una serie de espacios de diálogo técnico y pedagógico con diferentes actores, y tuvo como objetivo dar a conocer el proceso de construcción de dicha estrategia. Este foro se realizó en alianza con el Centro de ODS para América Latina y el Caribe durante el 2do semestre del año 2019, y es un espacio valioso que se puede retomar.

- Adicionalmente, el Distrito cuenta con una estrategia liderada desde la Secretaría de Educación en relación con la Misión de educadores y sabiduría ciudadana⁸, la cual está planteada para articularse con los ODS y la agenda 2030. En la medida

en que la Misión progrese, será importante conocer si dicha alineación y articulación con los ODS contempla una educación explícitamente articulada y enfocada en la formación en desarrollo sostenible.

- Finalmente, la actual administración viene implementando una serie de estrategias de pedagogía asociadas a la transferencia y acceso a datos abierto denominada “Exploradatos Bogotá 2021”, el cual tiene como objetivo identificar hallazgos que aporten a la eficiencia en la ejecución del presupuesto público distrital y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), mediante la exploración y evaluación de datos abiertos de Bogotá.⁹

Figura 5.
Exploradatos
2021 – Campaña
de datos abierto
y ODS en Bogotá
D.C.

GOBIERNO ABIERTO
DE BOGOTÁ

**Lanzamiento
Exploradatos**

Martes 18 de mayo 2:00 p.m.

**#ExploraDatos por la
#MejoraDelGasto**
para el Desarrollo Sostenible 2021 + COVID19
Bogotá 2021

⁸Definir la política pública de educación para el Distrito Capital, a largo plazo. Una política que le permita a la nueva generación de bogotanos responder a los desafíos productivos y sociales de la ciudad y su región. Ver más información en: <https://misioneducadores.educacionbogota.edu.co/>

⁹Más información en: <https://bogota.gov.co/exploradatos-2021>.

Diagnóstico

A lo largo del trabajo de las dos últimas administraciones, Bogotá viene consolidando esfuerzos para profundizar en el conocimiento del territorio en clave para ODS. Este apartado explora diferentes elementos que le permiten a una ciudad conocer y comprender los retos territoriales de cara al cumplimiento de los ODS.

- Si bien la ciudad no cuenta con una línea de base oficial de ODS, existen esfuerzos que permiten conocer y entender las realidades territoriales. El documento “Estrategia para la implementación y territorialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Bogotá D.C.”, elaborado en 2019 por la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) constituye un primer acercamiento a la identificación de prioridades territoriales para la ciudad alineado con los ODS. Adicionalmente, este documento hace un primer planteamiento de lo que podría ser una batería de indicadores de ODS exclusivamente para la ciudad, donde se plantean metas e indicadores trazadores alineados con lo definido por el DNP en el Conpes 3918¹⁰. Es fundamental que dicho proceso pueda continuarse durante este periodo administrativo y que, junto a los aprendizajes del Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024, permita construir una hoja de ruta para la territorialización de los ODS a 2030.

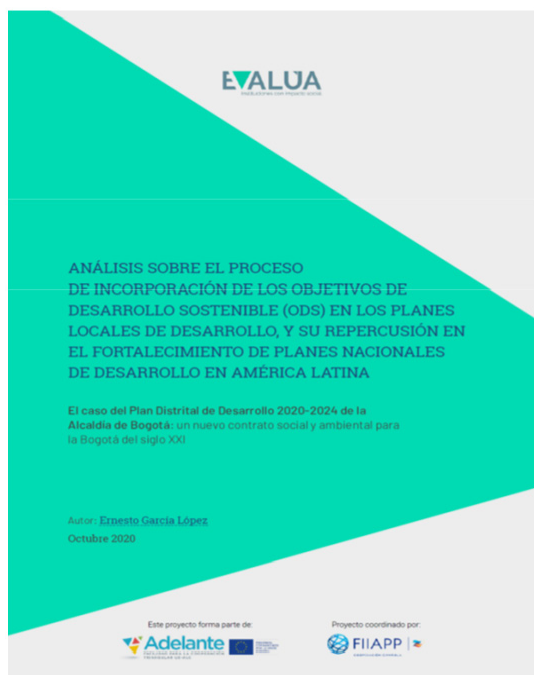
- La SDP también viene preparan-

do un documento en alianza con el PNUD enfocado en medir el impacto de la COVID-19 en los ODS en la ciudad, que va a permitir conocer y entender mejor cómo focalizar los recursos y presupuesto distrital de cara a atender los retos e impactos que ha producido la pandemia. Este estudio busca consolidarse como un insumo principal para una definición de hoja de ruta de cara al cumplimiento de los ODS en la ciudad, postpandemia, por la cuál es fundamental su socialización oportuna y plural.¹¹

- En el año 2020, la ciudad recibió por parte de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) y la Unión Europea el estudio “Análisis Sobre el Proceso De Incorporación De Los ODS En Los Planes Locales De Desarrollo, Y Su Repercusión En El Fortalecimiento De Planes Nacionales De Desarrollo En América Latina, caso del PDD 2020-2024: un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del Siglo XXI”. Entre otros hallazgos y conclusiones específicas, el estudio resalta que el PDD es un instrumento y marco de política claro y riguroso, que construye sobre lecciones aprendidas de la administración anterior y que se desarrolló bajo un trabajo articulado con la ciudadanía y al interior de la administración pública (García López, 2020) .

Si bien estos estudios y documentos constituyen avances relevantes para la compren-

Figura 6. Estudio sobre incorporación de los ODS en el PDD de Bogotá D.C. 2020-2024



sión de los retos que enfrenta Bogotá D.C. de cara al cumplimiento de los ODS, tanto desde una mirada territorial como de la gestión a los medios de implementación, es imperante que la ciudad consolide una línea de base 2015 que permita tener un panorama claro y detallado de los retos territoriales en clave de ODS. A la luz de los impactos del COVID-19 en el país, resulta imperante igualmente que esta línea de base 2015 se complemente con una segunda línea de base 2020 que permita identificar donde y en que ODS se han presentado los mayores retrocesos y brechas. Consolidar estos estudios y publicarlos a la ciudadanía general contribuirá a consolidar los esfuerzos realizados previamente.

Visión y estrategia

En relación el diseño de una estrategia orientada a la implementación de los ODS en Bogotá, se indagó sobre diferentes elemen-

tos para la construcción de una estrategia coherente e integral que le permita avanzar a la ciudad en la territorialización con una perspectiva de largo plazo, superior a los periodos de gobierno distrital. A continuación se presentan los hallazgos más relevantes:

- En relación con estrategias específicas para la territorialización de los ODS la ciudad se ha apoyado hasta el momento en los instrumentos contemplados en la legislación nacional para definir planes de acción que le permitan avanzar en este sentido. Los PDD tanto del periodo anterior como el periodo actual se han articulado con los ODS en diferentes niveles, permitiéndole a la ciudad progresar en la implementación y cumplimiento de los ODS. Ambos instrumentos ofrecieron avances importantes en su articulación con los ODS, tanto en los niveles estratégicos y generales de los planes, como en los componentes programáticos, de monitoreo y de financiación. Este segundo avance se pudo evidenciar especialmente en el PDD 2020-2024.
- En relación con el PDD 2016-2020, el estudio realizado por el DNP resaltó que, si bien Bogotá realizó un esfuerzo por articular los objetivos generales y principios del Plan con los ODS, dicha articulación se realizó únicamente al nivel de los grandes ejes estratégicos con los que se estructuró el plan, dejando por fuera una vinculación evidente y explícita a nivel de programas, proyectos y/o metas específicas del

¹⁰SDP (2019) "Estrategia para la implementación y territorialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Bogotá D.C.", SDP, Bogotá D.C.

¹¹PNUD (2021) "La Inferencia de Prioridades de Política: Una propuesta metodológica para la reasignación de recursos presupuestales en Bogotá D.C. en los tiempos de COVID-19". Fecha estimada de publicación: junio de 2021

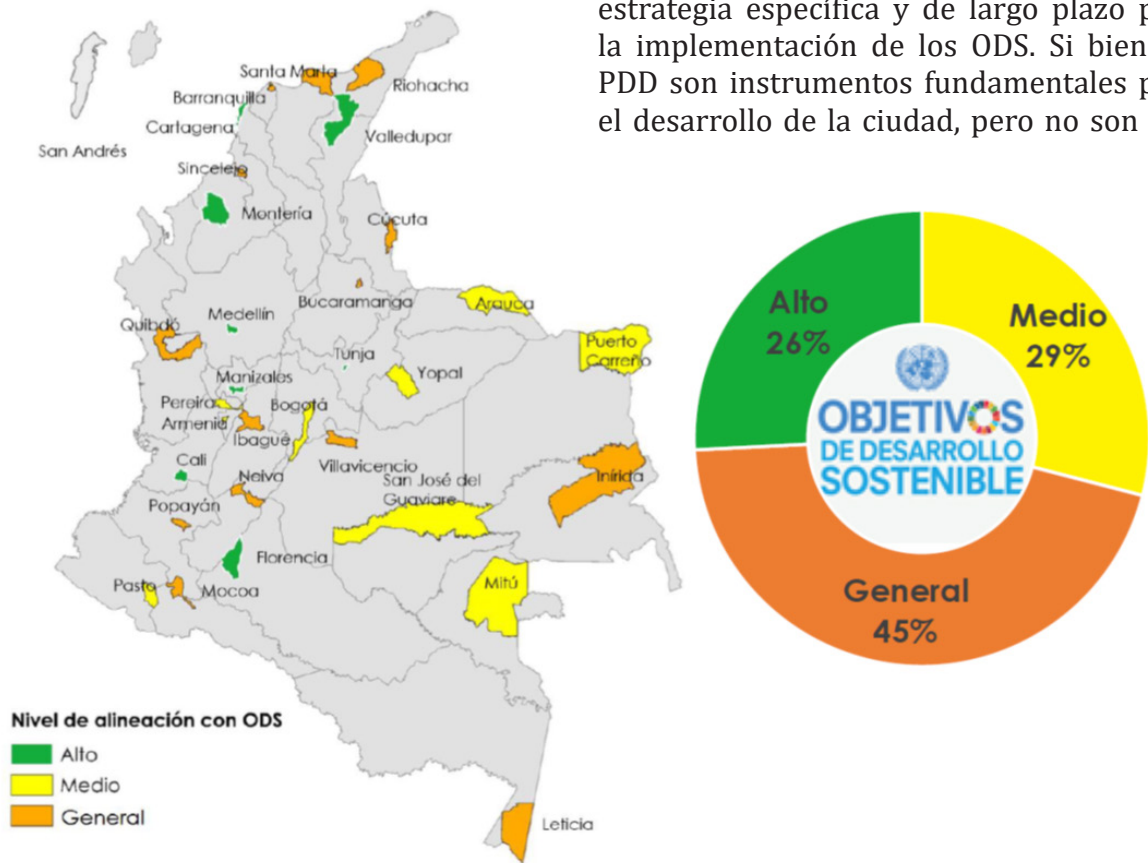
PDD. Este nivel de articulación con los ODS, denominado “nivel medio” por la metodología de análisis del DNP, lo compartió Bogotá con otras 8 ciudades capitales del país (DNP, 2016).

- En relación con el PDD¹³ 2020-2024, y como se mencionó en el Informe de Calidad de Vida 2019 de Bogotá Cómo Vamos, vale la pena resaltar que es un plan que hace un importante avance en hacer explícito su compromiso con el cumplimiento de los ODS. El Plan ofrece un valioso ejemplo en relación

con la estructuración y alineación del instrumento en los diferentes niveles de planeación, alineándose tanto a nivel de objetivos y principios, como también con las metas trazadoras definidas. De esta forma, no solo la ciudad podrá monitorear y conocer el progreso frente a los diferentes ODS y metas alineadas con los “logros de ciudad” sino que es un esfuerzo por garantizar que los diferentes sectores administrativos se articulen para contribuir al progreso de los ODS.

Si bien Bogotá ha sabido aprovechar los PDD para avanzar en el proceso de territorialización, la ciudad no cuenta aún con una estrategia específica y de largo plazo para la implementación de los ODS. Si bien los PDD son instrumentos fundamentales para el desarrollo de la ciudad, pero no son ins-

Figura 7. Resultado de inclusión de los ODS en los Planes de Desarrollo de Ciudades Capitales (2016-2020)



Fuente: DNP. DSEPP

¹³DNP (2016), Implementación de los ODS en Colombia: Un enfoque territorial. Bogotá D.C.

trumentos de largo plazo y por ende podrían dificultar una territorialización coherente y duradera. La literatura especializada y los análisis de buenas prácticas¹⁴ realizadas desde diferentes actores nacionales e internacionales reconocen la importancia y valor de tener una estrategia específica e independiente para la territorialización de los ODS. Estas estrategias deben no solo concentrarse en hacer monitoreo y seguimiento al progreso o retroceso de los ODS en el territorio, sino que especialmente debe prestar atención a los medios de implementación necesario para alcanzarlos.

Implementación

En relación con la implementación de los ODS, se indagó sobre organización y disponibilidad de capacidades al interior de la administración distrital para adelantar el proceso de territorialización. Específicamente se indagó sobre: (i) definición de entidades/oficinas y/o funcionarios líderes para la territorialización; (ii) planes de capacitación para el manejo de los ODS al interior de la administración pública y; (iii) personal interno designado para promover los ODS dentro y entre las diferentes secretarías y dependencias.

- Desde el trabajo iniciado por la administración anterior, el proceso de territorialización de los ODS ha estado liderado por la Secretaría Distrital de Planeación (SDP), específicamente desde la Subsecretaría de Planeación de la Inversión y de Información y Estudios Estratégicos, y de las direcciones de Planes de Desarrollo y Fortalecimiento Local (DPDFL) y, de Información,

Cartografía y Estadística (DICE), entre otras. Dichas direcciones han liderado no sólo la formulación del Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024 sino también algunas de las diferentes iniciativas previamente mencionadas como los diferentes estudios e investigaciones realizadas.

- A partir del trabajo de la presente administración y teniendo en cuenta el compromiso adquirido por la alcaldesa Claudia López, y a lo consignado en el Plan de Desarrollo Distrital (PDD), desde la Secretaría General de la Alcaldía se ha designado a la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales como instancia encargada de apoyar la implementación de los ODS y de posicionar a Bogotá como un referente internacional y regional. Desde dicha dirección se vienen liderando diferentes iniciativas de intercambio global y regional que se mencionarán más adelante.
- En relación con el desarrollo de planes de capacitación sobre los ODS al interior de la administración distrital no se encontraron evidencias relacionadas. Sin embargo, la ciudad, a través de su iniciativa “Exploradatos Bogotá 2021” avanza en el proceso de capacitación y sensibilización de la ciudadanía en relación con los ODS.

Monitoreo y evaluación

La fase de monitoreo y evaluación es una de las que ha recibido mayor atención tan-

¹⁴ Algunos casos de éxito relevantes para este ejercicio son: Nueva York, Los Ángeles, Ciudad de México y/o Medellín en Colombia. Este último ejemplo planteó un avance importante en la definición de metas de largo plazo a 2030 para la capital del Antioquia, más sin embargo no incluyó estrategias o esfuerzos adicionales relacionados a los medios de implementación.

to en la literatura especializada como en las experiencias internacionales de territorialización. En relación con esta fase la metodología propuesta indagó sobre diferentes componentes que se presentan a continuación:¹⁵

- La Alcaldía de Bogotá cuenta con un sistema de información robusto coordinado desde la Secretaría Distrital de Planeación (SDP). De acuerdo con lo reportado por dicha entidad, el portal geoestadístico coordinado desde la DICE se encuentra actualmente en proceso de actualización y depuración de más de 400 indicadores ciudad para hacer su alineación con los ODS. Los “indicadores de ciudad” corresponden a un listado de indicadores definidos por la administración en el año 2002 y consignados en el Acuerdo distrital 067 de 2002.
- Teniendo en cuenta el esfuerzo de articulación del PDD 2020-2024 con los ODS, el sistema de seguimiento al Plan (SEGPLAN) genera información que se articula en clave de ODS tanto con las metas trazadoras y sectoriales consignadas en el Plan, como con los recursos de inversión asignados. Sin embargo, al consultar los informes de avance del PDD, en dichos informes no es posible identificar la alineación de los diferentes programas, proyectos y metas sectoriales con los ODS.
- En relación con las estrategias para el fortalecimiento de capacidades estadísticas territoriales es importante resaltar dos instancias

e instrumentos fundamentales con los que cuenta la ciudad de cara al proceso de territorialización de los ODS.¹⁶

- o La primera es la Comisión Intersectorial de Estudios Económicos y de Información y Estadísticas del Distrito Capital (CIEEIE)¹⁷, la cual tiene como objetivo principal “coordinar y articular la gestión de las políticas distritales de producción de información, estadísticas, modelos e indicadores económicos, sociales, culturales, ambientales, territoriales, de productividad y de competitividad”.
- o El segundo instrumento es el Plan Estadístico Distrital (PED) publicado en el año 2019. El PED identifica fortalezas y debilidades de la información estadística y establece una hoja de ruta para el desarrollo y fortalecimiento de la actividad estadística del territorio. Uno de los importantes hallazgos es la inclusión de los ODS como parte integral del PED, tanto en la etapa de diagnóstico (Capítulo 4.10.4), como una de las estrategias específicas del Plan, a saber, la estrategia 7: Fortalecer la medición de las operaciones estadísticas que da cuenta de la implementación de los ODS (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2019)¹⁸.
- En relación con el desarrollo de mecanismos como Reporte Local Voluntario (RLV), la ciudad no cuenta con un reporte hasta el momento; sin embargo, la administración se

¹⁵(i) Sistemas de información y monitoreo para evaluar, específicamente, el progreso de los ODS; (ii) estrategia de monitoreo y evaluación para el fortalecimiento de capacidades estadísticas a nivel territorial; (iii) espacios de diálogo y participación ciudadana para la revisión y monitoreo de los ODS; (iv) desarrollo de Reportes Locales Voluntarios (RLV); (v) espacios de reflexión y evaluación internos para evaluar el progreso de los ODS e implementar ajustes.

¹⁶Ver: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/01_avancefisico_20210331.pdf

¹⁷Más información en: <http://sdp.gov.co/transparencia/informacion-interes/instancias/comision-intersectorial-de-estudios-economicos-y-de-informacion-y-estadisticas-del-dc>

ha comprometido con el desarrollo de su primer RLV, a ser presentado a mediados del 2022. Este primer RLV ofrece una oportunidad valiosa no solo para el monitoreo y seguimiento a los ODS, sino para consolidar un grupo de trabajo multi-actor que articule a diferentes actores del sector privado, sociedad civil y la academia en torno a la territorialización de los ODS.

- Finalmente, en relación con los espacios de evaluación internos para la administración distrital para el seguimiento y reflexión sobre los ODS, es prioritario que adicional a lo definido en el PDD sobre los informe de avance que desde la SDP se deben presentar a diferentes entidades de la ciudad¹⁹, los ODS y su reporte adquieran una relevancia prioritaria ante el Consejo de Gobierno y sean monitoreados tam-

bién desde la más alta instancia de gobierno de la ciudad.

Aprendizajes e intercambio de conocimiento

Complementario a los mecanismos e instrumentos para el monitoreo y evaluación de la implementación de los ODS, durante los últimos años las redes de ciudades se han configurado como espacios vitales para el intercambio de conocimiento y aprendizajes entre los gobiernos subnacionales. Este tipo de espacios resultan útiles y pertinentes para adelantar y avanzar en el proceso de territorialización de los ODS, ya que han sido precisamente redes de ciudades como UCLG o C40, quienes han gestionado los avances para lograr el compromiso de las ciudades con estas agendas. En este marco, este análisis indagó por la participación de Bogotá en diferentes espacios de intercambio que contribuyan a una mejor implementación de los ODS.

¹⁸Más información en: <http://www.sdp.gov.co/micrositios/plan-estadistico-distrital/que-es-y> y http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/1_formulacion_distrital.pdf

¹⁹ Concejo de Bogotá, la Comisión de Plan, al Consejo Territorial de Planeación Distrital-CTPD, al Consejo Consultivo de Mujeres y a la Veeduría Distrital.

IV. Recomendaciones generales para Bogotá D.C.

Esta sección presenta una serie de recomendaciones para fortalecer el proceso de territorialización en Bogotá. Estas recomendaciones se enfocan en el fortalecimiento de los medios de implementación para la territorialización y se dividen en 4 secciones, que se presentan a continuación:

a. Visión y estrategia para una territorialización de largo plazo

Diseño y desarrollo de una visión y estrategia de largo plazo para la territorialización de los ODS. Si bien Bogotá ha iniciado un proceso de territorialización, es fundamental que la ciudad cuente con una estrategia de largo plazo que oriente a las próximas dos administraciones en cómo continuar y fortalecer el proceso de territorialización.

• Estrategia de largo plazo con enfoque territorial y poblacional.

El desarrollo de una estrategia de largo plazo debe orientarse a una focalización coherente de las prioridades y necesidades que requieren las diferentes localidades de la ciudad y los principales grupos poblacionales vulnerables. Esta visión y focalización de largo plazo ofrecerá

insumos importantes, no solo para los Planes de Desarrollo Distritales venideros, sino también para los Planes de Desarrollo Local implementados por las alcaldías locales. El enfoque territorial puede prestar especial atención al territorio y población rural de la capital.

• **Articulación con otros instrumentos de planeación.** Una estrategia de largo plazo anclada en los ODS puede servir como instrumento orientador para los demás instrumentos de planeación con los que cuenta la ciudad, especialmente el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), el Plan de Acción Climática (PAC) y el Plan Distrital de Gestión del Riesgo de Desastres y del Cambio Climático, entre otros. Una adecuada articulación de instrumentos, especialmente en relación con la definición de metas territoriales y poblacionales, puede contribuir a ejercicios de planeación en el mediano y largo plazo con mayor coherencia y articulación.

• **Articulación de largo plazo a nivel regional.** Finalmente, la construcción de una agenda conjunta

a nivel regional con los diferentes municipios de la Región Metropolitana de Bogotá, articulada a los ODS es una oportunidad importante de sinergia y coherencia regional. Los ODS ofrecen un marco común de prioridades que puede servir para la identificación y definición de metas de largo plazo comunes para los municipios que den lineamiento a los Planes de Desarrollo Municipal y otros instrumentos de planeación. Trabajar con la Región en clave de ODS es imperante.

b. Construcción de un mecanismo de monitoreo y repore para la implementación de los ODS en el Distrito Capital

- **Definición y clasificación de metas trazadoras ODS de largo plazo para el Distrito y sus localidades.**

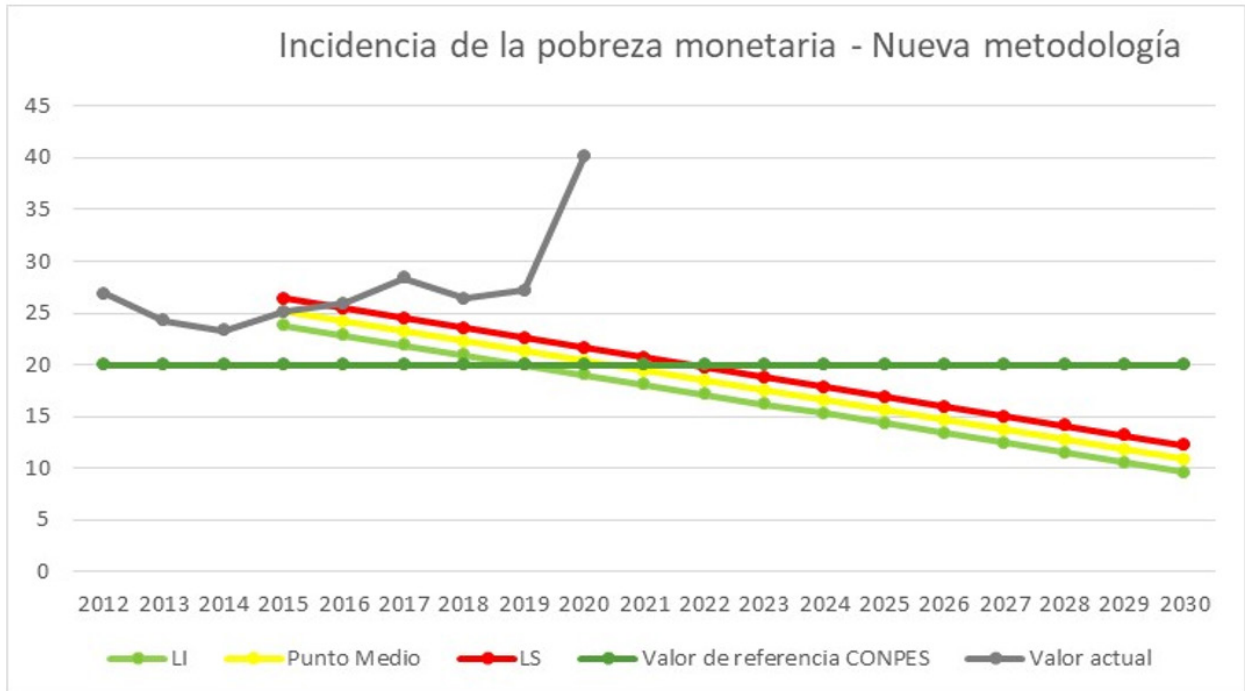
Uno de los principales avances que presentó el PDD 2020-2024, fue la priorización y jerarquización de metas trazadoras articulados con las metas ODS para el periodo administrativo actual. Construyendo sobre este aprendizaje, la ciudad debe avanzar en la definición y clasificación de metas trazadoras de ODS de largo plazo a 2030, como lineamiento para los PDD venideros, a partir de análisis de correlaciones y beneficios entre ODS y metas.

- **Articulación de “indicadores de ciudad” con metas trazadoras ODS y definición de valores de referencia a 2030.** Construyendo sobre el trabajo que se viene reali-

zando con la articulación de los denominados “indicadores de ciudad” y las metas e indicadores de ODS, y a partir de la clasificación de metas trazadoras mencionadas en el punto anterior, Bogotá está en posición de definir valores de referencia para sus metas a 2030. La definición de metas de largo plazo a 2030 contribuirá a reconocer las principales prioridades para la reducción de brechas distritales, territoriales y poblacionales que requiere para cumplir los ODS. Para esta recomendación, la RCCV y la Fundación Corona ponen a disposición del Distrito la Herramienta para la definición de metas a 2030 que se presenta en el Box 1.

La herramienta de territorialización de los ODS diseñada por la Red de Ciudades Cómo Vamos y la Fundación Corona (Ver Anexo 2), está orientada a contribuir al desarrollo de una visión de largo plazo en los territorios del país, a través de la definición de metas aspiracionales a 2030, alineadas con las metas de los ODS. La herramienta es un instrumento que le permite a las ciudades del país proyectar trayectorias para el cumplimiento de metas ODS ambiciosas, de acuerdo con el comportamiento histórico de indicadores clave y contribuyendo al cumplimiento de las metas país propuestas por el Conpes 3918. La herramienta busca servir como motivador de diálogo y de procesos de planeación de largo plazo que les permitan a las ciudades del país superar la planeación de corto plazo y pensar en ejercicios de planeación de más largo plazo, alineado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Box 1.
Herramienta para
la definición de
metas a 2030



• **Definición de mecanismos oficiales de reporte para la territorialización de los ODS.** El anuncio por parte de la administración distrital sobre la construcción del primer Reporte Local Voluntario (RLV) es positivo. Hacer uso de este mecanismo de Reporte no sólo le permitirá a la ciudad y ciudadanía conocer los avances y retos que enfrenta el proceso de territorialización, sino que ofrecerá un documento oficial de aprendizajes y lecciones sobre los cuales puede aprender y construir la ciudad en el largo plazo. El RLV a su vez, debe servir como una iniciativa para la articulación de diferentes actores que contribuyen a la implementación y seguimiento a los ODS. Debe ser prioritario para esta administración no sólo dejar un

primer reporte, sino una metodología y evaluación clara de los aciertos y desaciertos para procesos de reporte futuros.

• **Definición de mecanismos para la rendición de cuentas sobre la territorialización de los ODS.** Si bien la ciudad cuenta con diferentes espacios para la rendición de cuentas de su Plan de Desarrollo Distrital y otros instrumentos de planeación y política pública, los ODS ofrecen una oportunidad valiosa para la construcción de espacios innovadores de rendición de cuentas donde haya una mayor articulación con diferentes actores, donde se promuevan principios de transparencia y participación activa de la ciudadanía para avanzar de manera colecti-

Box 2- Guía para Reportes Locales Voluntarios (RLV)



Los Reportes Locales Voluntarios (RLV) son una oportunidad para que los gobiernos locales y regionales se apropien de la Agenda 2030 y se empoderen de las acciones que pueden llevar a cabo para la consecución de esta. Al menos el logro del 65% de las 169 metas ODS depende del trabajo de las comunidades y los gobiernos locales urbanos.

Reconociendo el rol que juega la escala local en el logro de la Agenda 2030, la Red de Ciudades Cómo Vamos, la Fundación Corona, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD y el Departamento Nacional de Planeación - DNP, unieron esfuerzos para fortalecer y consolidar la estrategia territorial para la implementación de los ODS, a través del posicionamiento de los ODS en la agenda pública local y el establecimiento de mecanismos de seguimiento, reporte e intercambio de buenas prácticas a nivel subnacional.

Esta Guía surge de una conceptualización sobre la territorialización de los ODS y la relevancia de los RLV como mecanismos de seguimiento y reporte, además de un mapeo de buenas prácticas, mecanismos y arreglos institucionales para el diseño, desarrollo e implementación de los RLV, incluyendo roles y funciones a nivel mundial. Esta guía será lanzada en julio de 2021, y buscará fomentar el desarrollo de Reportes Locales Voluntarios en varias ciudades en los próximos años, institucionalizando este mecanismo y una cultura de intercambio de aprendizajes sobre desarrollo sostenible en el país.

va hacia el logro de estos objetivos. El RLV abre una puerta valiosa no solo para el proceso de reporte sino también para, a través de él, generar o complementar espacios de rendición de cuentas bajo principios de innovación y gobierno abierto.

c. Fortalecimiento de capacidades técnicas y financieras para la implementación de los ODS.

- **Fortalecimiento de la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) como entidad líder para la implementación y territorialización de los ODS.** Como lo señala el estudio realizado por la FIIAPP, Bogotá viene avanzando en el reconocimiento e inclusión de los ODS dentro del quehacer de los diferentes sectores administrativos; sin embargo, el

paso posterior implica de un trabajo intenso y retador de mayor articulación intersectorial que permita romper la inercia de trabajo sectorializado en la ciudad. Para esto, el liderazgo y fortalecimiento de las capacidades técnicas y financieras de la SDP es fundamental.

- **Fortalecimiento de capacidades estadísticas territoriales en los diferentes sectores.** Como se ha mencionado previamente y a lo largo del documento, uno de los principales retos que enfrenta la territorialización es la calidad de la información local. Si bien Bogotá cuenta con capacidades robustas y ha definido en el Plan Estadístico Distrital (PED) una hoja de ruta articulada con los ODS, es de suma importancia que dicho instrumento efectivamente oriente el cierre de

brechas de información que existe en la ciudad; principalmente en relación a la desagregación de la misma y al fortalecimiento de los sistemas de información más rezagados como pueden ser el los asociados a los ODS ambientales.

d. Definición de un esquema multiactor para la implementación y territorialización de los ODS con el sector privado, la academia y la sociedad civil.

- **Desarrollo de una estrategia pedagógica y de comunicación Distrital para el conocimiento y apropiación de los ODS por parte del sector privado, academia y ciudadanía.** Si bien la implementación de los ODS acarrea principalmente un liderazgo público, es fundamental avanzar en una estrategia que permita una mayor apropiación de los ODS por parte de la ciudadanía, la academia y el sector privado. Modificar y adaptar los hábitos y patrones de consumo, la cultura ciudadana y el rol de la ciencia y la

tecnología en la implementación de la Agenda 2030 en Bogotá debe ser de alta prioridad. Generar mayor conocimiento y apropiación requiere de esfuerzos en materia pedagógica y educativo que se debe estructurar tanto a nivel de educación básica y media, como de educación superior. Igualmente, impulsar una mayor articulación de los ODS entre actores académicos **y del sector privado permitirán consolidar una agenda común clara.**

- **Desarrollo de una estrategia de intercambio, aprendizaje y diplomacia de los ODS para fortalecer el rol de Bogotá como ciudad capital y líder a nivel nacional.** Bogotá debe asumir un rol protagónico a nivel nacional y posicionarse como una ciudad líder y referente en y para la implementación de los ODS. Intercambiar experiencias con otras ciudades, liderar el proceso de territorialización a nivel regional y articularse con el gobierno nacional de cara al proceso de territorialización post-COVID19 debe ser prioritario.

V. Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2016). *Plan Distrital de Desarrollo (2016-2019): Bogotá Mejor para Todos*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2020). *Plan De Desarrollo Distrital 2020-2024: Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI*. Bogotá D.C.: Concejo Distrital de Planeación.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2019). *Plan Estadístico Distrital*. Bogotá: Secretaria Distrital de Planeación (SDP).
- CEPAL. (2016). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Reporte Nacional Voluntario - Colombia 2018*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2014). *CONPES 3819 - Política Nacional para consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (2016). *Implementación de los ODS en Colombia: Un enfoque territorial*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (2018). *CONPES 3918 - Estrategia nacional para la implementación de los ODS en Colombia*. Bogotá.: Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).
- Fundación Corona y Red Cómo Vamos. (2017). *Línea Base de los Objetivos de Desarrollos Sostenible- Los 5 Restos Urbano para el Desarrollo Sostenible en Colombia*. Bogotá: Fundación Corona.
- García López, E. (2020). *Análisis Sobre el Proceso De Incorporación De Los ODS En Los Planes Locales De Desarrollo, Y Su Repercusión En El Fortalecimiento De Planes Nacionales De Desarrollo En América Latina, caso del PDD 2020-2024 (Resumen ejecutivo)*. Bogotá: FIAPP.
- Global Taskforce for Local and Regional Governments. (2016). *Roadmap for localizing the SDGs: Implementation and Monitoring at the subnational level*. New York: GTF-LRG.
- Global Taskforce for Local and Regional Governments. (2018). *Towards the Localization of the SDGs*. Barcelona: GTF-LRG.

Local 2030. (2019).

El compromiso de Sevilla: Fortaleciendo el movimiento local-global para localizar los ODS. Sevilla.

Naciones Unidas. (2015).

Transformado nuestro mundo: la agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Nueva York: ONU.

ONU Hábitat. (2012).

Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe. Nairobi: Naciones Unidas.

Sachs, J., Kroll, C., Lafortune, G., Fuller, G., & Woelm, F. (2021).

Sustainable Development Report: The Decade of Action for the Sustainable Development Goals. New York: Cambridge University Press.

SDSN. (2013).

Why the world needs an urban sustainable development goal. Nueva York: Sustainable Development Solutions Network (SDSN).

SDSN. (2016).

Getting started with the SDGs in Cities. New York: German Cooperation and SDSN.

UCLG. (2017).

National and Sub-national Governments on the Way Towards the Localization of the SDGs. New York: UCLG.

United Nations. (2018).

2018 Review of SDGs implementation: SDG 11- Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable. New York: United Nations.

United Nations.

(20 de June de 2021). UNESCAP.

Obtenido de UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific:

<https://www.unescap.org/2030-agenda/means-of-implementation>

VI. Anexos

a. Anexo 1 - Herramienta cualitativa - Preguntas orientadoras

Etapa	Pregunta
Sensibilización y promoción	La ciudad implementa campañas y/o estrategias de comunicación y pedagogía para crear conciencia a sobre el desarrollo sostenible y los ODS (internas y externas)
	La ciudad cuenta con alianzas multisectoriales para la implementación/territorialización de las ODS entre el sector público, privado y sociedad civil (general y/o sectorial)
	La ciudad cuenta con un acuerdo para facilitar conversaciones y desarrollo conjunto de políticas/programas que incorporen los ODS con otros niveles de gobierno o sectores. La ciudad promueve y/o participa en espacios de intercambio/observatorios/mesas de trabajo para promover la implementación y apropiación de las ODS a nivel nacional.
	La ciudad promueve y/o participa en espacios de intercambio/observatorios/mesas de trabajo para promover la implementación y apropiación de las ODS a nivel nacional.
Diagnóstico	La ciudad ha realizado un estudio de línea de base sobre los ODS a nivel distrital y zonal (localidades) para definir sus prioridades e identificar brechas y necesidades (política, financieras y capacidades).
	La ciudad ha realizado encuestas o estudios para conocer el nivel de apropiación, conocimiento y capacidades relacionadas al desarrollo sostenible y los ODS al interior de la administración distrital.
	La ciudad ha realizado estudios/mesas de trabajo para conocer el nivel de apropiación, conocimiento y capacidades relacionadas al desarrollo sostenible y los ODS con la sociedad civil, sector privado o academia
Estrategia	La ciudad cuenta con una estrategia específica para la territorialización de los ODS, que contempla medidas territoriales/sectoriales y para fortalecer los medios de implementación.
	La ciudad definió metas específicas a nivel distrital para 2030 y un presupuesto distrital para la ejecución de los ODS a nivel territorial (Ej. Metas ciudad a 2030 Marcadores de ODS en el Plan Plurianual de Inversiones).
	La ciudad ha alineado sus planes y políticas con los ODS de manera coherente e integral -PDD, POT, PDGRCC, otros (Criterios de alineación/incorporación de ODS).

Implementación	La ciudad cuenta con una entidad/oficina/funcionario líder para la territorialización de los ODS
	La ciudad cuenta con planes de capacitación para el manejo de los ODS al interior de la administración pública.
	La ciudad cuenta con personal interno (funcionarios o contratistas) designado para promover las ODS dentro de las diferentes dependencias/secretarías.
Monitoreo y evaluación	La ciudad cuenta con un sistema de información y monitoreo para evaluar el progreso de los ODS alineado con Marco Global o Nacional de monitoreo y verificación (Sistema propio o articulación de sistemas en clave ODS).
	La ciudad cuenta con una estrategia de monitoreo y evaluación para el fortalecimiento de capacidades estadísticas a nivel territorial (Cierre de brechas de información).
	La ciudad promueve la participación de los ciudadanos en la revisión y monitoreo de los resultados de los ODS
	La ciudad cuenta con Reporte(s) Local(es) Voluntario(s)
	La ciudad cuenta con espacios de reflexión internos y/o externos para evaluar el progreso de las ODS e implementar ajustes
Aprendizajes e intercambio de conocimiento	La ciudad promueve y/o participa en redes y/o espacios de intercambio de conocimiento sobre la territorialización de los ODS con otras ciudades/gobiernos subnacionales a nivel global y nacional.

b. Anexo 2 - Herramienta cuantitativa – Definiendo ambiciones a 2030

Basados en su experiencia de más de 20 años monitoreando la calidad de vida de las ciudades de Colombia, en 2016 la Fundación Corona y la Red de Ciudades Cómo Vamos (RCCV) priorizaron la territorialización de los ODS como su estrategia principal de incidencia y monitoreo a la política y gestión pública local. Esta estrategia tiene como objetivo principal contribuir a la implementación de los ODS en las ciudades y municipios de Colombia y servir como referente para el diseño y monitoreo de los procesos de planeación a nivel territorial a través de una caja de herramientas para la territorialización. Como parte de este Reporte Nacional Voluntario (RNV) se resaltan dos de las

herramientas desarrolladas por la RCCV en años recientes:

La herramienta de territorialización de los ODS está orientada a contribuir al desarrollo de una visión de largo plazo en los territorios del país, a través de la definición de metas aspiracionales a 2030, alineadas a las 169 metas de los ODS.

¿Cómo funciona?

La herramienta parte de una batería de 46 indicadores, objetivos y subjetivos, alineados a los 17 ODS que cuentan con información disponible desde el 2015, año en el que inició la implementación de la Agenda 2030.

²⁰Más información en: www.redcomovamos.org/ods

Estos indicadores provienen de fuentes oficiales nacionales y locales, como el DANE o las alcaldías municipales, e indicadores de percepción producidos por la Red de Ciudades Cómo Vamos.

A partir de esta información, se calculan metas aspiracionales a 2030 para 15 de las ciudades que hacen parte de la Red de Ciudades Cómo Vamos. Además, se proyecta una trayectoria de cumplimiento desde 2015 hasta 2030, que reflejan el camino que debe seguir la ciudad para alcanzar la meta propuesta.

Por último, a través de un semáforo se hace seguimiento y se evalúa el desempeño de las ciudades en el cumplimiento de las metas a través del tiempo.

¿Cómo se definen las metas aspiracionales?

Las metas aspiracionales hacen referencia al rango de valor deseado al que la ciudad debe llegar a 2030. Este se define a partir de la meta nacional y otros valores de referencia definidos, y del desempeño histórico del indicador en cada ciudad. Esto implica que la herramienta busca que cada territorio contribuya al alcance de la meta nacional 2030 y que las metas propuestas reconozcan las capacidades propias de cada territorio.

¿Cómo se mide el desempeño de una ciudad?

Se mide año a año por medio de bandas que permiten evaluar el desempeño del indicador de la ciudad en cuestión. Las bandas dibujan la senda que guía la trayectoria por la cual debe moverse el indicador con el fin

de llegar a la meta aspiracional. Esto se refleja a través de un semáforo que indica el avance del indicador a la luz de la meta aspiracional 2030 mediante cuatro niveles de desempeño que se definen así:

- Si el indicador supera la banda inferior, el color que le corresponde es rojo, reflejando un desempeño no aceptable.
- Si el indicador se encuentra entre la banda inferior y la banda media, el color que le corresponde es amarillo, reflejando un desempeño aceptable.
- Si el indicador se encuentra entre la banda media y la banda superior, el color que le corresponde es verde claro, reflejando un buen desempeño.
- Por último, si el indicador supera la banda superior, el color que le corresponde es verde oscuro, reflejando un desempeño sobresaliente.
- Si se espera que el indicador sea decreciente se invierte el semáforo y el rojo se convierte en la banda superior.

La herramienta fue lanzada en octubre de 2019 y durante el primer semestre de 2020 sirvió como referente para la definición de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) de varias de las ciudades Cómo Vamos. Previamente en 2018, la herramienta fue premiada por la iniciativa de Datos Locales (Trends) de la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (en inglés SDSN) y presentada en

el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas.

Esta iniciativa contó con el apoyo de socios estratégicos como la Escuela de Asuntos

Internacionales y Públicos (en inglés SIPA) de Universidad de Columbia y el Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales (CRECE).

BOGOTÁ

cómo vamos



INFORME DE CALIDAD DE VIDA

en Bogotá, 2020

El camino hacia una
ciudad sostenible

#CómoVamos
#CalidadDeVida

 @programabogotacomovamos

 @bogotacomovamos

 /bogotacomovamos

www.bogotacomovamos.org

Fundación corona

EL TIEMPO



 Cámara
de Comercio
de Bogotá

#SOYEMPRESARIO