
LA DESCENTRALIZACIÓN A LA LUZ DEL CASO BELLA FLOR EN CIUDAD BOLÍVAR, BOGOTÁ

Jean Philippe Pening G.*

Resumen

Pening G., Jean Philippe. "La descentralización a la luz del caso Bella Flor en Ciudad Bolívar, Bogotá", *Cuadernos de Economía*, v. XXIV, n. 43, Bogotá, 2005, páginas 197-226

En Colombia, las políticas de descentralización se profundizaron con la Constitución Política de 1991 y los desarrollos legislativos posteriores. A los municipios se les devolvió la responsabilidad en inversiones en sectores como educación, salud y agua potable y saneamiento básico. Bogotá presenta los mejores indicadores colombianos, sin embargo en la ciudad conviven hogares que presentan indicadores bastante alejados del promedio de la localidad, de la ciudad y del país. Para demostrarlo, se realizó un censo en el barrio Bella Flor de la localidad de Ciudad Bolívar en Bogotá, el cual arroja unos resultados que comparamos con un censo realizado en 2000 y con resultados de encuestas del DANE.

Palabras claves: descentralización, pobreza, desigualdad.
JEL: H70, I31, I32.

* Candidato a Doctor en Desarrollo de la Universidad Católica de Lovaina en Bélgica. El autor agradece a quienes colaboraron para llevar a cabo la encuesta en el barrio Bella Flor de la localidad de Ciudad Bolívar en Bogotá y en especial a Henry Polo Quiroga por su apoyo estadístico. Enviar los comentarios al correo: jeanpening@yahoo.com. Artículo recibido el 15 de agosto de 2005, aprobada su publicación el 1 de noviembre.

Abstract

Pening G., Jean Philippe. "Decentralising in Bella Flor, Ciudad Bolívar, Bogotá, Colombia", Cuadernos de Economía, v. XXIV, n. 43, Bogotá, 2005, pages 197-226

Colombia's 1991 political constitution and foregoing legislative developments led to decentralisation policy being more deeply thought out. The responsibility for investment in sectors such as education, health and drinking water and basic sanitation was returned to local municipalities. Bogotá presented the best Colombian indicators; however, this city has housing presenting indicators far removed from that averaged by the locality, the city and the country. A census was thus carried out in the Bella Flor barrio in the Ciudad Bolívar locality in Bogotá, giving results which were compared to a census carried out in 2000 and with results from the DANE survey.

Key words: decentralisation, poverty, inequality. **JEL:** H70, I31, I32.

Résumé

Pening G., Jean Philippe. "La décentralisation sous la lumière du cas Bella Flor de Ciudad Bolivar, Bogotá", Cuadernos de Economía, v. XXIV, n. 43, Bogotá, 2005, pages 197-226

En Colombie, les politiques de décentralisation se sont approfondies avec la Constitution Politique de 1991 et les développements législatifs postérieurs. La responsabilité de l'investissement dans des secteurs tels que l'éducation, la santé, l'eau potable et l'assainissement de base a été redonnée aux municipalités. Bogotá présente les meilleurs indicateurs colombiens, cependant dans la ville se côtoient des foyers qui présentent des indicateurs très éloignés de la moyenne de la localité, de la ville et du pays. Pour le démontrer, un recensement a été réalisé dans le quartier de Bella Flor dans la localité de Ciudad Bolivar à Bogotá, qui donne des résultats que nous comparons avec un recensement réalisé en 2000 et des résultats d'enquêtes du DANE.

Mots clés: décentralisation, pauvreté, inégalité. **JEL:** H70, I31, I32.

Históricamente el modelo de desarrollo en Colombia había funcionado alrededor de un Estado fuertemente centralizado. El proceso de descentralización surgió como una reforma estructural que hizo parte de una tendencia internacional, justificada por la crisis económica, política y social. En el campo económico, el proceso de globalización ha estado acompañado de una menor intervención del Estado. En el campo político, se presentó una crisis de legitimidad del Estado sobre todo en las regiones que buscaban más autonomía. En el campo social, las anticuadas superestructuras del gobierno central no fueron capaces de atender las demandas de la población en salud, educación y agua potable, lo cual se reflejó en protestas sociales.

Hasta el año 1967 las transferencias del Estado hacia las regiones eran discrecionales. Para cambiar esta situación, en 1968 se incluyó el término de descentralización técnica o por servicios en una reforma constitucional. Con el Acto Legislativo 01 de 1986 se reformó la Constitución Política que puso en un mismo plano cinco elementos claves: la elección popular de alcaldes con reelección autorizada pero no en el periodo siguiente, la introducción de referendo local, el fortalecimiento fiscal del gobierno local continuando un proceso iniciado en 1983, la descentralización administrativa y la participación ciudadana en asuntos municipales.

Las reformas se profundizaron con la Constitución Política de 1991, en la que se aprobó la elección popular de gobernadores y se amplió la participación ciudadana. En las leyes y decretos posteriores, las transferencias hacia las regiones siguieron aumentando, pero dependiendo de los ingresos corrientes de la nación, se crearon nuevos recursos a través del sistema de cofinanciación, se le otorgó a Bogotá un régimen político, fiscal y administrativo especial, se autorizó la sobretasa a la gasolina que se convirtió en un impuesto local importante y se intentó garantizar la sostenibilidad de las finanzas territoriales. La última

ley importante es la 715 de 2001, en la que se reglamentó el sistema general de participaciones de los entes territoriales.

Gracias al proceso de descentralización, Bogotá ha elegido sus alcaldes, los cuales históricamente han aumentado las inversiones en salud, educación y saneamiento básico; prueba de ello es que la capital tiene los mejores indicadores económicos y sociales del país. Pero al mismo tiempo existe un grupo de la población con indicadores muy por debajo del promedio de la ciudad y lo que es peor, por debajo del promedio nacional. Es el caso del barrio Bella Flor de la localidad de Ciudad Bolívar de Bogotá, que expondremos en este artículo.

DIAGNÓSTICO

La ciudad de Bogotá ha recibido más población de la que es capaz de albergar, pues además de la migración normal, se presenta el desplazamiento de la población que huye del conflicto en los pequeños municipios y en las zonas rurales del país. Bogotá presenta una división geográfica entre ricos y pobres, tal como lo describe Aprile-Gnisset:

El centro denso y alto es la mezcla corriente y normal de servicios del Estado, comercio internacional, hoteles de turismo, ministerios, bordado de un antiguo barrio somnoliento en el pasado¹. Éste aísla los sectores del sur consagrado a los pobres de aquellos del norte donde vive la clase dirigente. Entre los dos, como un tampón, una enorme masa de desclasificados y sobreclasificados [...] denominada la clase media (Aprile-Gnisset 1971, 126).

En general, los desplazados o población de pocos recursos económicos llegan a tratar de acomodarse en el sur de la ciudad principalmente, donde invaden terrenos y se ubican en anillos periféricos en los barrios ya formados. Se presenta una ocupación desordenada del terreno, pues estas personas no están incluidas en los planes de desarrollo o de expansión de la ciudad.

La puesta en orden de todos estos barrios de invasión ha sido una tarea ardua para las autoridades, ya que se concentran en lugares de difícil

¹ El autor se refiere a *La Candelaria*, zona en la cual se fundó Bogotá.

acceso y en zonas en peligro de desastre natural, lo cual eleva los costos para dotarlos de infraestructura y de servicios públicos. Las últimas administraciones de la ciudad iniciaron programas para mejorar las condiciones de vida de estos habitantes: Mockus (1995-1997) comenzó un programa llamado el *Mejoramiento de barrios*, Peñalosa (1998-2000) siguió con el programa de *Desmarginalización*, con el cual se legalizaron una gran cantidad de barrios, lo que significaba dotarlos de servicios públicos domiciliarios y dar acceso a educación y salud. En su segunda alcaldía, Mockus (2001-2003) siguió trabajando en estos temas. En la presente administración, Garzón (2004-2007) trabaja en estos frentes a través del programa *Bogotá sin hambre*.

Estos programas han sido implementados en estrecha relación con la comunidad directamente afectada, y su filosofía es que al participar en el mejoramiento de su hábitat y de su barrio y al mejorar su estilo de vida, se crea un vínculo de pertenencia hacia su medio ambiente, lo cual tiene un efecto psicológico positivo hacia el futuro.

Esta es una breve descripción de la realidad bogotana, y aunque la ciudad tenga los mejores indicadores del país, en ella vive en situación de pobreza una gran parte de la población. Esto justifica el estudio que realizamos en el barrio Bella Flor de Ciudad Bolívar.

Es importante resaltar el Censo realizado en Bella Flor. Sobre la necesidad de cifras comparativas presentamos un fragmento de un informe de la Veeduría:

Sobre este tema existen en el Distrito estudios de caso muy limitados en cuanto a representatividad, ya que no superan los 100 ó 150 hogares encuestados y no se basan en procedimientos estadísticamente relevantes, por lo tanto son de carácter exploratorio. Aparte de un estudio llevado a cabo por la Misión Social del DNP (Lampis 1998), no existen en el Distrito investigaciones que se ocupen del fenómeno de la vulnerabilidad social (Veeduría Distrital 2002).

El acercamiento al barrio Bella Flor se hizo a través de la Parroquia de Corpus Christi del barrio Nicolás de Federmán², donde su párroco, Padre Lucinio Martín, venía impulsando un programa de apadrinamiento

² Barrio de estrato 5, mientras que Bella Flor es estrato 1.

de un barrio marginado en Bogotá. Esta idea se concretó en 1998, y el encargado del acercamiento con el barrio Bella Flor fue el seminarista Dairo Pérez, quien hizo el puente entre ambas comunidades a través de un programa llamado la Pastoral Social.

El barrio Bella Flor es un asentamiento que tiene su origen en 1985 y está ubicado sobre los terrenos de una cantera propiedad de la familia del señor Víctor Cangrejo, quienes actuaron demasiado tarde para recuperar su propiedad privada, pues los invasores eran demasiados y con muchos niños. Se dieron muchos enfrentamientos con los dueños y la policía. Los niños eran usados como escudos humanos mientras los adultos negociaban sin llegar a ningún acuerdo. Con el paso del tiempo la población aumentó y se fue normalizando el barrio, aunque no tiene aún el estatus de legal³.

Inicialmente dos urbanizadores piratas le dieron el nombre de 'Lomalinda' a este terreno situado en la carretera que conduce a la vereda de Quiba de la localidad de Ciudad Bolívar⁴, la cual ha sido últimamente el teatro de los asentamientos subnormales en Bogotá, y por ende es el lugar donde se encuentran albergados los habitantes de menos recursos de la ciudad.

Este sitio era el ideal para tener un terreno propio a bajo precio, pues ya no se tendría que pagar arriendo, y para pasar desapercibidos por las autoridades distritales, quienes en otro lado de la ciudad les impedirían invadir cualquier terreno. Como aparentemente el nombre no era lo suficientemente atractivo para vender los lotes, fue cambiado por el de 'Bella Vista' para volver a promocionar la venta de los terrenos.

En esa época el barrio no contaba con servicios públicos, vías de acceso, ni siquiera con un pequeño comercio que vendiera lo básico. Las casas eran cuatro palos rodeados de una tela asfáltica y un techo de zinc en el mejor de los casos, el agua se traía en burro y las necesidades corporales se hacían entre los matorrales.

³ La historia del barrio se fundamenta en el proyecto de licenciatura del seminarista D. Pérez (2000), y se complementa con las visitas al barrio desde junio de 2001.

⁴ De las veinte localidades en las que se divide Bogotá, Ciudad Bolívar es la que en general tiene los peores indicadores.

A partir de diciembre de 1985, el señor José Omar Chacón tuvo la idea de organizar un comité cívico con la finalidad de que los habitantes participaran en obras importantes para el mejoramiento del barrio. Se construyó un tanque recolector de agua proveniente de Quiba, otras obras importantes fueron la demarcación de las rutas de acceso al barrio y las gestiones ante la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) y la Policía Nacional para que les proporcionaran agua potable en carrotanques. Por esa época apareció “la doctora Flor Alba” (Concejala de Bogotá) quien propuso un nuevo nombre al barrio, el de Bella Flor que fue adoptado por los habitantes, y aunque han surgido otras propuestas, se sigue denominando Bella Flor.

Alrededor de 1992 comenzaron a llegar carrotanques de agua hasta el barrio Paraíso, es decir, cada vez más cerca, y desde allí se transportaba en burro hasta Bella Flor. En 1997, los carrotanques de la policía subieron agua al sector de la Torre, la parte más alejada de Bella Flor, es decir, la frontera con la zona rural de Quiba. Un año después, en 1998, llegaron los carrotanques de la EAAB a Bella Flor. En todos estos años, cada hogar tenía derecho a una caneca de agua, y a veces ocurrían disturbios para conseguir el preciado líquido. En 2000, cada hogar tuvo el derecho a dos canecas de agua, una comprada a la EAAB y otra regalada por la Policía Nacional. En cuanto al servicio de energía, siempre fue de manera fraudulenta, pero les llegaba recibo de cobro a sus casas.

Las mujeres lavaban la ropa en las quebradas de Quiba, situadas por lo menos a 100 metros más de altura; lo que les representaba considerable esfuerzo físico. Ante casos de robos y violaciones, las mujeres empezaron a hacer los ‘viajes’ hacia las quebradas en grandes grupos.

A finales de 2000, es decir, 15 años después de su origen, el barrio fue conectado a los servicios de acueducto, alcantarillado y energía, aunque el presupuesto para el alcantarillado no alcanzó para cubrir el 100% de la población. En cuanto a telefonía, existían dos teléfonos públicos en todo el barrio.

Si bien esto se puede ver como un beneficio para la comunidad, pues ahora tienen los mismos servicios con los que cuentan los demás ciudadanos, no se ha resuelto el problema económico de los miembros

de estos hogares para que puedan cumplir con el pago mensual de las tarifas. En general, la situación laboral y económica es deplorable.

Además de las tres Juntas de Acción Comunal, existen otros grupos externos al barrio que trabajan con la comunidad, tal como la Pastoral Social a través de la cual me pude acercar al barrio, la escuela del Padre Garavito, la Fundación Laudes, la Fundación Bella Flor, otras Iglesias Evangélicas y Cristianas, Programas de madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

En el barrio no hay presencia de atención médica, ni de seguridad, ni escuela distrital, existen labores culturales y religiosas que realizan algunos grupos. La estrategia clara de la población es la de asistir a todas las reuniones posibles para tratar de obtener los máximos beneficios posibles de todas estas organizaciones, y obviamente es la de no dar a conocer en cuál otro grupo participa por miedo a perder los beneficios de alguno de ellos.

La Pastoral Social se financia con los recursos de la Parroquia de Corpus Christi y de recursos conseguidos en España por el Padre Martín Navarro, los cuales han sido invertidos en programas de mejoras y construcción de viviendas, plan de becas para educación primaria y de bachillerato, construcción y mantenimiento de parques infantiles, programas recreativos para niños y ancianos, interacción activa con las Juntas de Acción Comunal y programas de formación de valores.

Las encuestas en Bella Flor

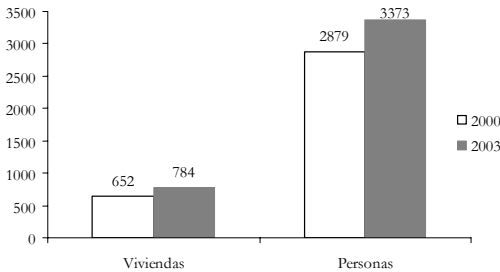
Con base en las encuestas se pretende hacer un estudio de caso en el barrio Bella Flor para medir su estándar de vida, y además, hacer un balance de las necesidades en obras de infraestructura y de las condiciones de accesibilidad y calidad del espacio público, la procedencia de los hogares, la causa de su llegada al barrio, su percepción frente a acudir a las urnas a votar, su participación en organizaciones comunitarias y su visión del futuro⁵.

⁵ Ver en el anexo las actividades del operativo de campo. Los interesados en conocer en detalle el formulario de la encuesta, pueden comunicarse con el autor.

Población

Los datos obtenidos en 2003 muestran que el censo se realizó en 132 viviendas más con respecto al Censo 2000, lo que significa aproximadamente 494 personas adicionales.

GRÁFICA 1
DISTRIBUCIÓN DE VIVIENDAS Y PERSONAS



Fuente: Censo Bella Flor 2000 (Navarro y Ramírez 2001) y Censo Bella Flor, 2003.

Al analizar los rangos de edades, la población mayor de 55 años es la única que gana participación con un crecimiento muy alto, sin embargo, en 2003 representa sólo un 5,9% del total de la población en el barrio.

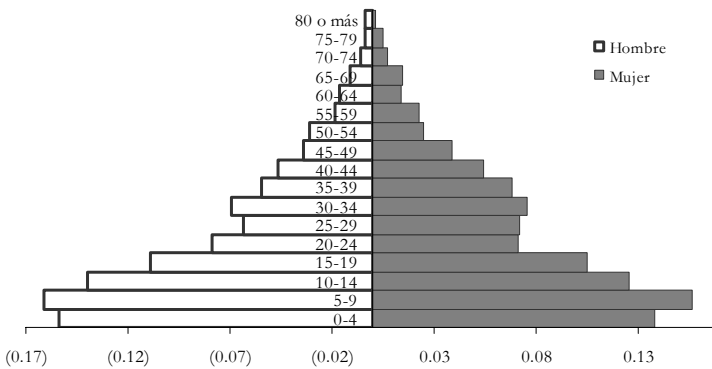
CUADRO 1
DISTRIBUCIÓN DE POBLACIÓN POR RANGOS DE EDAD

Rango de edad	2000 (%)	2003 (%)
0 a 9 años	32,0	30,5
0 a 24 años	62,5	62,1
55 años o más	2,2	5,9

Fuente: Censo Bella Flor 2000 y Censo Bella Flor 2003.

La pirámide de edades para Bella Flor en 2003 muestra una alta concentración en la población joven, que hasta los 24 años representa el 62,1% de la población total. En la comparación de los censos se encuentra que las mujeres han ganado participación, llegando a representar el 52,1% de la población.

GRÁFICA 2
PIRÁMIDE DE LA POBLACIÓN EN 2003 POR GÉNERO



Fuente: Censo Bella Flor 2003.

MEDICIÓN DE LA POBREZA

Debemos comenzar por indicar que no existe un método confiable para medir la pobreza, pues los ingresos y gastos de los hogares son cifras muy difíciles de controlar. Es frecuente que los hogares omitan información al responder las encuestas, o que den valores inferiores a sus ingresos reales, pues entre más pobres sean clasificados esperan recibir subsidios en dinero o especie, o pagar menos impuestos.

Utilizamos tres indicadores para medir las condiciones de vida de la población, y aunque cada uno tiene metodologías diferentes, todos informan sobre la capacidad de los hogares para vivir dignamente. El primer indicador es el de necesidades básicas insatisfechas (NBI), a través del cual se conoce el porcentaje de población que no ha cubierto al

menos una de las cinco necesidades definidas como básicas. El segundo indicador, línea de pobreza, además de estimar el porcentaje de personas pobres, deja conocer otras medidas, como la brecha de pobreza, que permite estimar los recursos necesarios para que la población pobre salga de esa situación. El tercer indicador es la línea de indigencia, la cual permite medir la situación de la población en extrema pobreza o situación de miseria (DNP 2000 y 2001b, DAPD 2004).

Estos índices se complementan con otros utilizados en la distribución de los ingresos, el coeficiente de Gini y el índice de Sen, que a su vez utiliza la incidencia de la pobreza, el índice de brecha o intensidad de la pobreza y el coeficiente de Gini de los pobres (DNP 2001c). Además, presentaremos dos metodologías de Naciones Unidas, el índice de desarrollo humano y el índice de pobreza humana (DNP 2001a), y describiremos algunas de las metodologías utilizadas para medir la pobreza, y los resultados obtenidos en la encuesta aplicada en 2003 que a su vez serán comparados con los del estudio de Navarro y Ramírez (2001).

Necesidades básicas insatisfechas

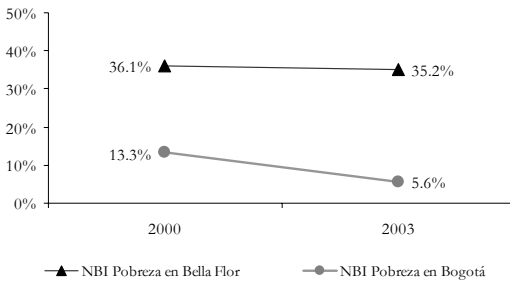
Un hogar se considera como pobre por necesidades básicas insatisfechas (NBI) si no tiene una vivienda con materiales adecuados, si su vivienda tiene servicios públicos de acueducto y alcantarillado inadecuados, si tiene un nivel de hacinamiento considerado como crítico, si el grado de dependencia económica es alto o cuando uno de sus niños entre 7 y 11 años no asiste a un establecimiento escolar. Un hogar se considera en miseria o en pobreza extrema cuando tiene dos o más NBI.

La medición de la pobreza con el NBI tiene algunas limitaciones, como considerar como pobres a personas que tienen una necesidad básica insatisfecha, pero altos niveles de satisfacción en las necesidades restantes. Además, tres de las cinco variables consideradas dependen de características físicas que pueden estar afectadas por el grado de urbanización, más que por otras formas de niveles de vida.

A continuación presentamos los resultados obtenidos en 2000 comparados con los de 2003. Podemos observar que el índice de NBI de Bella Flor disminuyó muy poco, dando como resultado que el 35,2% de

la población del barrio en 2003, seguía con al menos una necesidad básica insatisfecha. En cambio, el índice para Bogotá muestra una clara mejoría, pues la población en NBI de pobreza cae al 5,6%.

GRÁFICA 3
COMPARACIÓN NBI POBREZA



Fuente: Censos Bella Flor 2000 y 2003, y DANE 2000 Encuesta Continua de Hogares (DAPD 2004), DANE 2003 Encuesta de Calidad de Vida.

En el caso del NBI de miseria, encontramos que la situación desmejora, llegando al 42% de la población (era de 36,6% en 2000), lo cual indica que aunque el NBI de pobreza prácticamente se mantiene, la miseria aumenta. Al igual que en el NBI de pobreza, en Bogotá los resultados son de mejoría del indicador (1,4% en el año 2000 y 0,7% en 2003), lo que nos permite concluir que la realidad en el barrio se encuentra bastante alejada de lo que ocurre en el resto de la ciudad, pues sus indicadores son cada vez peores.

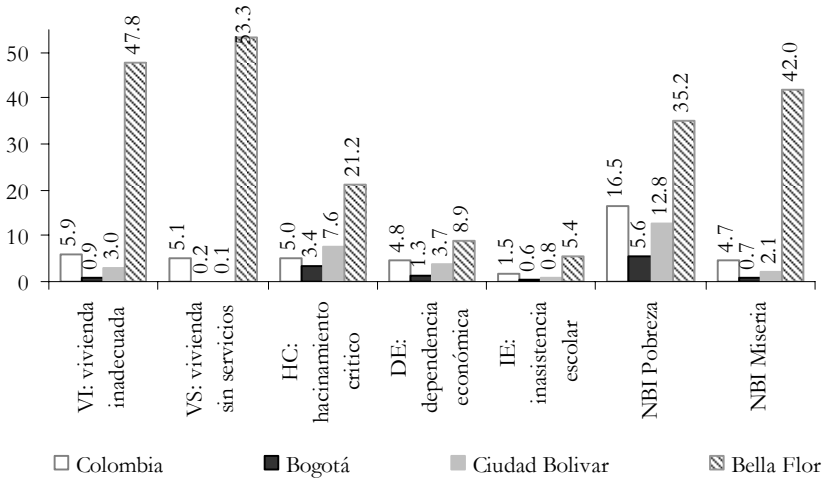
En la gráfica 4 podemos observar los resultados para el barrio Bella Flor en cada una de las cinco variables analizadas en el índice NBI, comparados con los obtenidos para Bogotá y para el país y en particular para la localidad de Ciudad Bolívar, una de las de peor situación en la capital.

La variable que muestra la mayor diferencia con la situación en general es la de 'viviendas sin servicios' llegando al 53,3% de los hogares encuestados en el barrio contra un 5,1% en Colombia. La situación en la

localidad es incluso mejor que en el promedio del país, por lo tanto Bella Flor vive en unas condiciones precarias.

En cuanto al NBI de pobreza vemos que el indicador es casi el triple del promedio de la localidad y más del doble del promedio del país; en cuanto al NBI de miseria, la diferencia es abismal. En resumen, los más pobres del barrio Bella Flor viven en una situación deplorable cuando se compara con los promedios de la localidad, de Bogotá y del país.

GRÁFICA 4
COMPARACIÓN DE INDICADORES DE NBI, 2003



Fuente: Censo Bella Flor 2003 y DANE 2003 Encuesta de Calidad de Vida.

En el cuadro 2 presentamos una relación entre los resultados de los indicadores obtenidos en Bella Flor con respecto a los obtenidos en Colombia, Bogotá y la localidad de Ciudad Bolívar. Para la lectura de las cifras: entre menor es el porcentaje obtenido, más parecida es la situación con la que se compara.

CUADRO 2
COMPARACIONES DE LOS INDICADORES DE NBI, 2003⁶

Indicadores NBI	Colombia y Bella Flor (%)	Bogotá y Bella Flor (%)	Ciudad Bolívar y Bella Flor (%)
VI: vivienda inadecuada	810,7	5.314,6	1.599,1
VS: vivienda sin servicios	1.045,4	26.658,2	41.499,6
HC: hacinamiento crítico	423,5	622,7	280,4
DE: dependencia económica	185,4	684,6	239,2
IE: inasistencia escolar	357,1	892,9	656,3
NBI pobreza	214,0	628,6	274,9
NBI miseria	901,1	5.994,9	1.955,7

Fuente: Censo Bella Flor 2003 y DANE 2003 Encuesta de Calidad de Vida.

Con respecto a Bogotá, la brecha es abismal pues el barrio está muy alejado de los indicadores obtenidos en promedio para la ciudad. Con respecto a la localidad de Ciudad Bolívar, sólo en las variables hacinamiento crítico y dependencia económica los indicadores se aproximan. Al compararlo con los datos del país, aunque la situación es más cercana, las diferencias siguen siendo demasiado altas. En resumen, Bella Flor es la representación de la pobreza extrema en las grandes ciudades.

Ingreso y desigualdad

Línea de pobreza (LP) y línea de indigencia (LI). Esta metodología indica que cierto porcentaje de la población no cuenta con los ingresos necesarios con respecto a un valor dado, que es la línea de pobreza, entonces, sus ingresos no son suficientes para satisfacer los requerimientos nutricionales básicos de una familia.

El primer paso permite calcular el valor de una canasta normativa de alimentos que cumpla con las siguientes condiciones: que cubra los requisitos nutricionales mínimos diarios (2.200 calorías, 62 gramos de proteínas, necesidades de calcio, hierro, retinol, tiamina, riboflavina,

⁶ La relación se obtiene con los datos de la gráfica 4, así: $810,7\% = (47,8/5,9) \times 100$.

niacina y vitamina C), que respete en lo posible los hábitos alimentarios de una población dada, que tenga en cuenta la disponibilidad de alimentos y que tenga un costo mínimo. El valor de esta canasta es la línea de indigencia (LI) y un hogar cuyos ingresos no alcancen para comprar esa canasta para todos sus miembros se considera que está en indigencia o pobreza extrema⁷. El segundo paso es el cálculo de la línea de pobreza (LP), donde se supone que la carencia de los demás bienes y servicios es proporcional a la carencia de alimentos. Por eso el valor de la indigencia (canasta normativa) se multiplica por el cociente del gasto total (GT) sobre el gasto en alimentos (GA) de los hogares del 25% más pobre de la población⁸.

Los indicadores que tienen como fundamento los ingresos no dan razón directamente de las capacidades y potencialidades de los individuos, ni sobre el acceso que ellos tienen a los bienes y servicios públicos, ni de las elecciones que realiza el consumidor. Adicionalmente, la información proveniente de ingresos no resulta ser confiable debido a ingresos no declarados y/o subdeclarados, razón que motiva a ajustarlos por modelos de capital humano y/o cuentas nacionales.

Sin embargo, una ventaja es su sensibilidad, en especial frente a los cambios que tienen lugar en el mercado de trabajo y en general, a los ciclos económicos que experimenta el país, lo que hace que los indicadores de pobreza asociados al ingreso sean especialmente relevantes en épocas de coyuntura; siempre y cuando se entienda que, aun sin considerar otras limitantes, ellos sólo informan parcialmente sobre la pobreza y los pobres en el país. A diferencia de los anteriores indicadores, aquí se enfatiza la dimensión monetaria de la pobreza medida con base en los ingresos. A continuación presentaremos algunos indicadores de pobreza monetaria:

Incidencia de la pobreza (H). Informa que cierto porcentaje de la población no cuenta con los ingresos necesarios con respecto a un valor dado (LP), o que sus ingresos no son suficientes para satisfacer los requerimientos nutricionales básicos de una familia (LI):

$$H = q/n \quad [1]$$

⁷ Para Bogotá en 2003, el DANE la calculó en \$ 77.751.

⁸ Para Bogotá en 2003, el DANE la calculó en \$ 248.743.

Donde q es el número de personas con ingreso inferior a la línea de pobreza y n es la población total.

Intensidad de la pobreza (I). La brecha o intensidad es un índice que mide la distancia entre el ingreso efectivo o promedio de los pobres y la línea de pobreza (LP), responde a la pregunta cuán pobres son los pobres. Indica que cuanto mayor sea el índice, mayor será la cantidad de dinero requerido que se debe transferir a esa población para que alcance el umbral de la pobreza definido por la LP:

$$I = \frac{1}{q} \sum_{i=1}^q \left[\frac{\bar{x}_i - y_i}{\bar{x}} \right] \quad [2]$$

Donde \bar{x} es el valor monetario de la línea de pobreza e y_i el ingreso del individuo i . La brecha per cápita corresponde a las transferencias que por cada uno de los habitantes del país se debería llevar a cabo para que todos los pobres tuvieran ingresos iguales al valor de la LP.

*Resultado H*I (HI).* Se puede interpretar como el monto global de ingresos requeridos para que toda la población supere la línea de pobreza (DAPD 2004, 68):

$$HI = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[\frac{\bar{x} - y_i}{\bar{x}} \right] \quad [3]$$

Coefficiente de Gini. Es un resumen de la curva de Lorenz y es uno de los índices más usados para medir la desigualdad. Parte del supuesto de que si los ingresos se distribuyeran en forma completamente igualitaria, a cada persona de una población le correspondería la misma porción del ingreso. El coeficiente de Gini mide qué tanto se aleja una distribución dada del patrón hipotético igualitario, describe y ordena la distribución acumulada de los ingresos, desde el individuo u hogar más pobre hasta el más rico:

$$CG = \left[1 + \left(\frac{1}{n} \right) \right] - \left[\left(\frac{2}{n^2 \mu} \right) (y_1 + 2y_2 + \dots + ny_n) \right] \text{ para } y_1 \geq y_2 \geq y_n \quad [4]$$

Donde n es la población total o número de divisiones en la población (cuartiles, deciles), μ es el ingreso promedio de la población e y_i es el

ingreso per cápita. Este coeficiente varía entre 0 y 1, entre más se aproxime a cero, más igualitaria será la distribución, su aproximación a la unidad indica que existe mayor desigualdad⁹.

Índice de pobreza de Sen. Para lograr una lectura más dinámica de la pobreza y avanzar en el conocimiento no sólo de cuántos son los pobres, sino también de qué tan pobres son los pobres, se han desarrollado metodologías que profundizan sobre la desigualdad y la pobreza de la población, como insumo para el diseño de estrategias y para la evaluación de los programas sociales existentes.

El análisis de la distribución de activos (bienes y servicios) y de ingresos permite medir la desigualdad, que no sólo contribuye a agudizar la pobreza, sino también a incrementar las tensiones sociales y políticas. La concentración de uno y otro en pocas manos indica que sólo unos pocos se benefician del progreso económico, situación que genera fisuras en el tejido social, y afecta la convivencia pacífica y el progreso. Aunque no se dispone de datos sobre el grado de desigualdad en la distribución de la riqueza, se supone que la desigualdad en los ingresos resulta, en gran parte, de una desigualdad aún mayor en las titularidades o capacidades, conceptos desarrollados por el premio Nobel en economía de 1998, Amartya Sen.

En 1976, Sen publicó su famoso artículo *Poverty: An Ordinal Approach to Measurement* en el que propone un nuevo índice para expresar la situación agregada de la pobreza de una sociedad, el cual es conocido como el Índice de Sen.

En el índice compuesto sugerido por Sen, se relacionan la incidencia de la pobreza (H) y la intensidad de la pobreza (I), con el Gini de los pobres (CG). El índice de Sen mide la sensibilidad de la mejora de los más pobres entre los pobres e indica el grado de homogeneidad o heterogeneidad entre los ingresos de la población pobre:

$$SEN = H[I + (1 - I)CG] \quad [5]$$

⁹ En el mundo el coeficiente de Gini varía entre 0,25 y 0,65. Según PNDH-PNUD/DNP (2005), en 2003, en Colombia era de 0,558 y Bogotá de 0,565. En 2004, en Colombia era de 0,56 y en Bogotá de 0,553.

Este índice tiende a cero cuando se mejoran las condiciones de los más pobres, es decir cuando hay menos población en pobreza y menos desigualdad entre ellos, por lo tanto si el indicador Sen es nulo, entonces habrá una igualdad perfecta. De otro lado, el indicador tiende a la unidad cuando se empeora su situación, entonces si el indicador vale uno, habrá desigualdad perfecta.

En el cuadro 3 podemos observar los resultados de estos cinco indicadores que miden pobreza, aunque no se tienen datos de Ciudad Bolívar para el año 2000. En general, todos los resultados empeoran en el barrio Bella Flor entre los dos censos, y son preocupantes al compararlos con el promedio de la localidad y con los resultados para Bogotá. Con respecto a la intensidad de la pobreza, el porcentaje de la población que no cuenta con los ingresos necesarios para cubrir la LP, aumenta en el barrio, llegando a un resultado mayor a lo que ocurre en el resto de la localidad en promedio, y casi el doble del indicador obtenido para Bogotá, es decir que la situación de pobreza aumenta, aunque ésta es también la tendencia en Bogotá.

CUADRO 3
INDICADORES DE INGRESOS Y DESIGUALDAD (POBREZA)

Indicadores	Bella Flor 2000 ⁽¹⁾	Bella Flor 2003 ⁽²⁾	Bogotá 2000 ⁽³⁾	Bogotá 2003 ⁽³⁾	Ciudad Bolívar 2003 ⁽³⁾
H	0,97	0,98	0,52	0,53	0,75
I	0,69	0,77	0,50	0,48	0,54
HI	0,67	0,76	0,26	0,25	0,40
Sen	0,78	0,94	0,33	0,34	0,51

⁽¹⁾ Censo Bella Flor 2000. La población base para el cálculo del IP fue de 2.156 personas porque no se consideraron los hogares que no reportaron ingresos en el censo.

⁽²⁾ Censo Bella Flor 2003. La población base para el cálculo del IP fue de 2.629 personas porque no se consideraron los hogares que no reportaron ingresos en el censo.

⁽³⁾ DANE, Encuesta Continua de Hogares (DAPD 2004).

En lo que respecta al índice de Sen, en el caso del barrio Bella Flor crece muy rápido acercándose a la unidad, lo que significa que aumenta la desigualdad entre los pobres, fenómeno explicado por los nuevos

habitantes sin ingresos que llegan y se instalan en el barrio. El cuadro 4 muestra los resultados de los indicadores que miden miseria o pobreza extrema. En general, entre los dos censos todos los resultados empeoran en el barrio, y son demasiado altos al compararlos con el promedio de la ciudad, mientras el 16% de los habitantes de la capital viven en esta situación, en Bella Flor es el 82%.

Lo más alarmante de estos indicadores es que entre 2000 y 2003, mientras la intensidad de la pobreza creció en un 1%, la intensidad de la miseria creció un 30%, por lo tanto cada día que pasa, los habitantes del barrio son más pobres.

CUADRO 4
INDICADORES DE MISERIA O POBREZA EXTREMA

Indicadores	Bella Flor 2000 ⁽¹⁾	Bella Flor 2003 ⁽²⁾	Bogotá 2000 ⁽³⁾	Bogotá 2003 ⁽³⁾
H m	0,64	0,82	0,17	0,16
I m	0,50	0,56	0,47	0,38
HI m	0,32	0,46	0,08	0,06
SEN m	0,42	0,77	n. d.	n. d.

⁽¹⁾ Censo Bella Flor 2000. La población base para el cálculo del IP fue de 2.156 personas porque no se consideraron los hogares que no reportaron ingresos en el censo.

⁽²⁾ Censo Bella Flor 2003. La población base para el cálculo del IP fue de 2.629 personas porque no se consideraron los hogares que no reportaron ingresos en el censo.

⁽³⁾ DANE Encuesta Continua de Hogares (DAPD 2004).

n. d.: dato no disponible.

Desarrollo humano

Este enfoque fue diseñado en 1990 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ofrece un panorama más amplio de la vida humana que va más allá del ingreso per cápita. Los indicadores diseñados bajo estos criterios son el índice de desarrollo humano (IDH) y el índice de pobreza humana (IPH), (DNP 2001a). Con el fin de introducir estos dos indicadores citamos a Sen:

El uso del concepto del capital humano, que presta atención a una sola parte del cuadro (una parte importante relacionada con la ampliación de la cantidad de recursos) es ciertamente un paso adelante, pero debe ser complementado, debido a que los seres humanos no son meros instrumentos de producción –aunque su capacidad como tales sea sobresaliente– sino también el fin de su aplicación (Sen 1998).

En ese texto el autor muestra que el concepto de capital humano es un avance teórico y práctico, pero aún insuficiente. Entonces, establece una diferencia entre capital humano y capacidad humana, el primero relacionado con la producción económica, mientras que el segundo va más allá para convertirse en un instrumento de desarrollo social. En gran medida, los indicadores de Naciones Unidas que revisaremos a continuación, recogen el concepto de capacidad humana.

Índice de desarrollo humano. El IDH se basa en tres indicadores: longevidad medida en función de la esperanza de vida al nacer, logro educativo medido en función de una combinación de la tasa de alfabetización de adultos y de la tasa de escolarización combinada de los tres niveles (primaria, secundaria y superior) y nivel de vida medido por el PIB real per cápita (paridad en dólares). El valor del IDH indica cuánto le falta a un país (zona o región) para alcanzar ciertos objetivos definidos: duración media de la vida hasta edades avanzadas, acceso a la enseñanza para todos y nivel de vida decoroso¹⁰.

Según el PNDH-PNUD/DNP (2005), Bogotá mejoró su IDH de 0,8523 en 2003 a 0,8334 en 2004, lo cual se asemeja a condiciones de vida de Costa Rica, Uruguay o Chile; este puntaje también significa que Bogotá ha alcanzado estándares de calidad de vida similares a los países desarrollados, pues es un IDH alto. Mientras tanto, el resto de regiones de Colombia al igual que el país en su conjunto se ubicaron en el rango medio del IDH¹¹.

¹⁰ En 2004, Colombia ocupó el puesto 69 entre 177 países del mundo obteniendo como resultado 0,7867. Bogotá en cambio se sitúa en un nivel alto de desarrollo con 0,8334. El país con mejor resultado fue Noruega con 0,963 y el país con peor resultado fue Níger con 0,281 (PNDH-PNUD/DNP 2005).

¹¹ Este desequilibrio regional explica, en buena parte, la desigualdad en Colombia y el fracaso de las políticas de descentralización.

Con los resultados de los dos censos en Bella Flor, encontramos dos fenómenos importantes, que su IDH es bajo comparado con el de Bogotá y el promedio colombiano (que pasó de 0,7801 en 2003 a 0,7867 en 2004), pero a su vez, el IDH del barrio ha mejorado, principalmente, por mejores logros en la esperanza de vida y el nivel de educación de los habitantes. Aunque el IDH hubiera podido aumentar más si no hubiera caído el índice de nivel de ingresos (NI).

CUADRO 5
COMPARACIÓN DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO

Componentes del IDH	2000	2003
Esperanza de vida EV ⁽¹⁾	0,78	0,81
Nivel educacional NE	0,61	0,70
Alfabetización de adultos A	0,64	0,77
Tasa de escolaridad TE	0,54	0,56
Nivel de ingresos NI ⁽²⁾	0,21	0,13
IDH	0,53	0,55

⁽¹⁾ Para los cálculos del Censo de 2000 se utilizó el dato de 1999, 72,4 años de esperanza de vida al nacer en Bogotá. Para 2003 la esperanza de vida al nacer en Bogotá es de 73,5 años. Fuente: DANE-ECH, DAPD (2004).

⁽²⁾ Para el cálculo se tomó como proxy el ingreso total anual del barrio y la TRM del 2000 (\$2.088) y para el 2003 (\$2.858,82).

Índice de Pobreza Humana. El IPH es un indicador que permite visualizar otras carencias que afectan a la vida humana y que no se consideran en los anteriores indicadores. Aunque en este índice se incluyen los mismos elementos agregados que en el IDH, las variables utilizadas son diferentes, con la ventaja de que no utiliza valores derivados del PIB o del ingreso. El IPH se concentra en la privación de tres elementos esenciales de la vida humana: longevidad, cuya privación se mide como el porcentaje de personas que se estima no sobrevivirán más allá de los 40 años; conocimientos, su privación se mide por el porcentaje de adultos analfabetas; estándares de vida decente, índice compuesto por tres variables: porcentaje de personas sin acceso a servicio de salud,

porcentaje de personas sin acceso a agua potable y porcentaje de niños menores de cinco años con problemas de desnutrición. El IPH se calcula como:

$$\text{IPH} = [(\text{IL}^3 + \text{IC}^3 + \text{Ivd}^3)/3]^{1/3}$$

IL: índice de longevidad, IC: índice de conocimiento, Ievd: $[\text{P}_{31} + \text{P}_{32} + \text{P}_{33}] / 3$, TNAS: tasa de acceso a servicios de salud (personas sin acceso a salud sobre el total de la población), TNAA: tasa de personas sin acceso a agua potable, TD: tasa de desnutrición (en niños menores de cinco). Cuando se obtenga un indicador cercano a la unidad, mayor será el grado de pobreza humana.

Aplicar este índice en un barrio presenta dos inconvenientes: no se cuenta con IL, ni con TD. El IL se obtiene al establecer el número de defunciones con edad menor a 40 años en un periodo determinado a través de la encuesta. Para la TD se debe recurrir a un sistema de medidas de peso y estatura, y este es un estudio que el ICBF ha implementado en un nivel de muestreo a nivel nacional, por lo tanto se tomó el mismo dato de 2000.

CUADRO 6 COMPARACIÓN DEL ÍNDICE DE POBREZA HUMANA

Componentes del Índice de Pobreza Humana (IPH)	2000	2003
Índice de longevidad IL ⁽¹⁾	10,8	12,5
Índice de conocimiento IC	36,0	25,1
Ievd	9,5	10,7
Acceso a servicios de salud TNAS	22,6	17,4
Acceso a agua potable TNAA ⁽²⁾	0,0	8,8
Desnutrición TD ⁽³⁾	5,9	5,9
IPH	25,3	18,5

⁽¹⁾ Para el 2000, este índice se tomó como proxy de las personas que no sobrevivirán a los 40 años en Bogotá en 1999 (10,8%). Para el 2003, se calculó sobre las 445 personas que viven en el barrio de 5 años o más.

⁽²⁾ Para el 2000, esta tasa se tomó como 0% según fuente de la Junta de Acción Comunal.

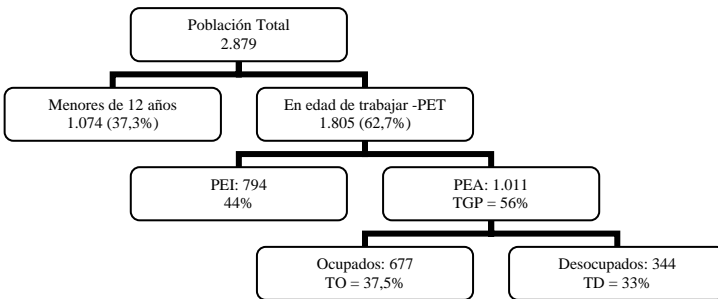
⁽³⁾ Para la tasa de desnutrición se empleó el mismo dato de 2000 en 2003.

Fuente: PNDH-PNUD/DNP (2005).

Mercado laboral

El mercado laboral está directamente relacionado con la pobreza y el bajo nivel de ingresos, y lo que se encuentra en los estudios del DNP es una alta correlación entre desempleo y los grupos de población más pobres. En el diagrama 1 resume la clasificación laboral de la población de Bella Flor en 2000. Las personas en edad de trabajar –PET– (mayores de 12 años) son el 62,6%. De este grupo, el 44% es población económicamente inactiva. De acuerdo con la situación de pobreza del barrio, este grupo de personas pudo quedar fuera del mercado laboral por la dificultad de encontrar empleo, desistiendo finalmente de su búsqueda. Por su parte, la población económicamente activa es el 56% de la PET. Dentro de la PEA, 677 personas se encuentran ocupadas y 334 desempleadas, lo que significa que las tasas de ocupación y desempleo son 37,5% y 33% respectivamente. En Bogotá, los porcentajes de estos indicadores para el decil de ingreso 1 fueron de 53% y 23% en diciembre de 2000 (Navarro y Ramírez 2001).

DIAGRAMA 1
MERCADO LABORAL DE BELLA FLOR, 2000

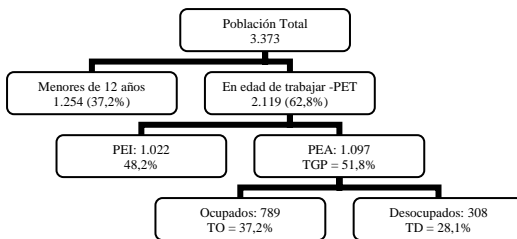


Fuente: Navarro y Ramírez (2001).

En 2003, la PET es del 62,8% y la PEI es del 48,2%, lo cual indica que cada vez hay más personas que desisten de buscar empleo. Por su parte, la TGP es del 51,8% y dentro de la PEA, las tasas de ocupación y desempleo son 37,2% y 28,1% respectivamente, por lo tanto el

desempleo ha disminuido en el barrio pero principalmente por un aumento de la PEI. Ver el diagrama 2. Un dato interesante es que por cada dos jefes de hogar hombres, hay una mujer jefe de hogar, estadística que persiste entre los dos censos.

DIAGRAMA 2
MERCADO LABORAL DE BELLA FLOR, 2003



En el cuadro 7 se presentan los datos comparativos entre 2000 y 2003 para los censos realizados en Bella Flor, Bogotá y Colombia. Se destaca que la tasa de desempleo disminuye en las tres escalas, sin embargo en Bella Flor el problema sigue siendo muy grave, pues es el doble de la tasa que presenta el país. En cuanto a la PEI, se nota claramente que en el barrio hay más población desincentivada a buscar empleo.

Otros resultados de Bella Flor 2003

La encuesta que se realizó en 2003 es mucho más amplia que la de 2000, por lo tanto se tienen nuevas variables que no se pueden comparar, pero que nos sirven para caracterizar la vida en Bella Flor.

En el cuadro 8 se resume la situación de posesión de electrodomésticos en el barrio. Sobre este aspecto, un 23,3% de los hogares contestó que ha tenido que empeñar alguna vez uno de estos electrodomésticos, lo cual es un indicador de vulnerabilidad social (Lampis 1998).

CUADRO 7 COMPARACIÓN DE LA CLASIFICACIÓN LABORAL

Año 2000	Bella Flor		Bogotá		Colombia	
		%		%		%
Población total	2.879		6.450.174		40.754.696	
Menores de 12 años	1.074	37,3	1.389.763	21,5	9.367.889	23,0
PET = PEI + PEA	1.805	62,7	5.060.411	78,5	31.386.807	77,0
PEI	794	44,0	1.730.370	34,2	11.987.339	38,2
PEA*	1.011	56,0	3.330.041	65,8	19.399.468	61,8
Tasa de ocupados	677	37,5	2.653.789	52,4	16.168.531	51,5
Tasa de desocupados	334	33,0	676.252	20,3	3.230.937	16,7

Año 2003	Bella Flor		Bogotá		Colombia	
		%		%		%
Población total	3.373		6.890.991		43.164.714	
Menores de 12 años	1.254	37,2	1.537.502	22,3	10.379.604	24,0
PET	2.119	62,8	5.353.489	77,7	32.785.110	76,0
PEI	1.022	48,2	1.740.837	32,5	12.753.209	38,9
PEA*	1.097	51,8	3.612.652	67,5	20.031.901	61,1
Tasa de ocupados	789	37,2	3.037.630	56,7	17.169.826	52,4
Tasa de desocupados	308	28,1	575.022	15,9	2.862.075	14,3

* PEA: mayores de 12 años que están trabajando o buscando trabajo.

Fuente: Censos Bella Flor 2000 y 2003, DANE Encuesta Nacional de Hogares, septiembre 2000 y Encuesta Continua de Hogares por regiones, julio - diciembre 2003.

CUADRO 8 POSESIÓN DE ELECTRODOMÉSTICOS

Electrodoméstico	Hogares que lo poseen (%)
Estufa	83,7
Televisor	70,5
Radio	62,4
Licudadora	41,3
Nevera	23,7
Equipo de sonido	15,8
Lavadora de ropa	0,8

Fuente: Censo Bella Flor 2003.

En cuanto a la descentralización política, el 46% de los hogares tiene conocimiento sobre organizaciones comunitarias en el barrio, pero sólo 15,3% participa en Juntas de Acción Comunal, 2% en asociaciones de usuarios de servicios públicos y el 1,1% en Juntas de Acción Local, esto

revela una muy baja participación ciudadana. La abstención en votaciones anteriores a 2003 ha sido alta, del 60,6% para alcaldía mientras era de un 56,4% para Bogotá en 2000; 58,2% para concejal y edil; 52,9% para presidente comparado con un 53,5% a nivel nacional en la primera vuelta de 2002. En resumen, el nivel de abstención en el barrio se asemeja a los promedios de la ciudad y del país¹².

De otro lado, los oficios que desempeñan los habitantes del barrio son los realizados por mano de obra no calificada, lo cual se relaciona con el nivel de educación que tienen, y se refleja por lo tanto en los ingresos tan bajos que perciben.

CUADRO 9
OFICIO DEL JEFE DEL HOGAR

Oficio	Cantidad de hogares	%
Servicio doméstico	202	25,8
Obrero	161	20,5
Vendedor ambulante	106	13,5
Reciclador	71	9,1
Celador	39	5,0
Pide dinero en la calle	7	0,9
Zapatero	6	0,8
Otra	103	13,1
No sabe o no responde	89	11,3
Total	783	100,0

Fuente: Censo Bella Flor 2003.

CONCLUSIONES

Con la comparación entre las encuestas de 2000 y 2003 en el barrio de Bella Flor de la localidad de Ciudad Bolívar podemos concluir para cada uno de los indicadores que:

- El NBI de pobreza mejora en el barrio pasando de 36,1% a 35,2% pero sigue muy alejado del promedio de la ciudad de Bogotá, que disminuyó

¹² Ver resultados sobre descentralización fiscal y política en Pening (2003).

de 13,3% a 5,6%. En cuanto al NBI de miseria, mientras en Bogotá pasó de 1,4% a 0,7%, en Bella Flor aumentó de 36,6% a 42%. Es preocupante que en el barrio el NBI de pobreza disminuye pero en cambio el de miseria aumenta, lo cual indica que la situación ha empeorado mientras que en promedio en Bogotá los indicadores cada vez son mejores.

- El porcentaje de pobres en el barrio pasa de 97% a 98%, con la misma tendencia para Bogotá que pasa de 52% a 53%. Para 2003 en Ciudad Bolívar el indicador de pobreza era de 75%, que encierra una pobreza muy elevada en el barrio.
- El porcentaje de hogares por debajo de la línea de indigencia en Bella Flor aumentó del 64% al 82%, mientras que en Bogotá disminuía del 17% al 16%.
- El IDH del barrio mejoró de 0,53 a 0,55, pero sigue estando muy alejado del promedio para Colombia en 2003, que era de 0,78 y del de Bogotá de 0,83. Ese indicador tan bajo es explicado principalmente por una disminución en el ingreso de los hogares.
- El IPH del barrio mejora pasando de 25,3% a 18,5% mientras que en 2003 en Colombia era de 7,4%. El indicador del barrio sigue siendo alto principalmente porque ha llegado nueva población que no cuenta con servicios de saneamiento básico.
- En cuanto al mercado laboral, la tasa de desempleo disminuye en Bella Flor al 28,1%, pero aumenta la PEI al 48,2%, lo que indica que cada vez hay más personas que desisten de buscar empleo. Lo más relevante es que la tasa de desempleo disminuye en el barrio, en Bogotá y en Colombia, pero en Bella Flor el problema sigue siendo muy grave, pues es el doble de la tasa de Colombia (14,3%).
- Los hogares de Bella Flor son vulnerables, pues el 23,3% ha empeñado alguna vez uno de sus electrodomésticos.
- El 26,6% de la población del barrio llegó en los últimos cinco años. Un 41,5% migró por la situación de pobreza en la que se encontraba y el 30,4% como desplazados por la violencia.

- La participación de los ciudadanos en organizaciones comunitarias es muy baja y la abstención tiene promedios altos pero semejantes a los de la ciudad y del país.
- Las obras de infraestructura más importante para los habitantes del barrio es la construcción de un centro de salud, la pavimentación de las calles y la construcción de un colegio. Este tipo de inversiones las realiza el municipio de acuerdo con el modelo de descentralización vigente, por lo tanto en este caso está en mora con el barrio.
- Los oficios que desempeñan los habitantes del barrio son de mano de obra no calificada, lo cual se relaciona con el nivel de educación que tienen y se refleja en los ingresos tan bajos que perciben.

En general, concluimos que los indicadores mejoran en el barrio salvo en la parte de ingresos que perciben los hogares, aunque como se explicó, esta variable es la más difícil de controlar en la encuesta.

Los indicadores de Bogotá y de Colombia mejoran a una velocidad superior que la de los indicadores del barrio Bella Flor, lo cual puede ser considerado como una evidencia parcial acerca de las fallas del proceso de descentralización. Aunque el estudio de caso de Bella Flor no es concluyente para Bogotá es un indicio que busca incentivar la realización de nuevas investigaciones al respecto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aprile-Gnisset, Jacques. *Colombie*, Seuil, Petite Planète, Paris, 1971.
- DAPD, Departamento Administrativo de Planeación Distrital. *Evolución de los principales indicadores sociales en Bogotá*, Subdirección de Desarrollo Social, Bogotá, 1, 2004.
- DNP, Departamento Nacional de Planeación. *Coyuntura económica e indicadores sociales*, Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia, Boletín 26, Bogotá, julio, 2000.
- DNP, *Informe de Desarrollo Humano para Colombia*, Misión Social y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Bogotá, mayo, 2001a.

- DNP, *Coyuntura económica e indicadores sociales*, Sistema de indicadores sociodemográficos para Colombia, SISD 30, Bogotá, diciembre, 2001b.
- DNP, *Coyuntura económica e indicadores sociales*, Sistema de indicadores sociodemográficos para Colombia, SISD 31, Bogotá, diciembre, 2001c.
- Lampis, Andrea. *El acceso a la salud pública para los grupos de bajos recursos en Bogotá*, informe preliminar del proyecto realizado con la Universidad Externado de Colombia, Facultad de Trabajo Social, julio, 1998.
- Navarro, Hugo y Ramírez, Néstor. “Uso de indicadores socioeconómicos en la formulación y evaluación de proyectos sociales”, tesis de especialización en evaluación social de proyectos, Universidad de los Andes, Bogotá, 2001.
- Pening, Jean Philippe. “Evaluación del proceso de descentralización en Colombia”, *Economía y Desarrollo*, Bogotá: Universidad Autónoma de Colombia, 2(1): 123-150, 2003.
- Pérez, Dairo. “De Lomalinda a Bella Flor”, proyecto de licenciatura de la Facultad de Teología y Ciencias Religiosas, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2000.
- PNDH-PNUD/DNP. *¿Quiénes son y a dónde están los pobres?* Bogotá, 2005.
- Sen, Amartya. “Capital humano y capacidad humana”, *Cuadernos de Economía*, Universidad Nacional de Colombia, XVII(29): 67-72, 1998 [1997].
- Veeduría Distrital. “Vulnerabilidad social en Bogotá D. C. 2002”, *Boletín de Indicadores Sociales*, 8, noviembre, 2002.

ANEXO

ACTIVIDADES DEL OPERATIVO DE CAMPO

Formulario: se tomó como base el utilizado por la encuesta de caracterización socioeconómica aplicada por el DANE en 2001¹³, siendo ésta a su vez basada en el del SISBEN, pero ampliado con preguntas de

¹³ Esta encuesta tiene representatividad a nivel nacional y se realizó por solicitud del DNP, en conjunto con el DANE y la Red de Solidaridad Social, para medir el impacto de la política de vivienda social entre los hogares a los cuales se les otorgó un subsidio de vivienda en 1999 y 2000. En ella participé como coordinador del proyecto en representación del DNP entre abril de 2001 y enero de 2002. Los interesados en conocer el formulario aplicado en Bella Flor en 2003 así como también la relación de las preguntas de la encuesta con las variables requeridas para calcular los indicadores, solicitarlos al autor.

otras encuestas aplicadas por el DANE, tal como la Encuesta de Hogares y la Encuesta de Calidad de Vida.

Revisión cartográfica: con el fin de organizar el operativo se identificaron las viviendas a encuestar y se hizo una visita de reconocimiento del terreno para la zonificación.

Prueba piloto: en marzo de 2003 se realizó una prueba piloto de la encuesta de la cual se concluyó que se debía disminuir el número de preguntas pues tal como estaba diseñada se necesitaban 35 minutos aproximadamente para aplicar el formulario de 67 preguntas en cada vivienda. El formulario aplicado tuvo 57 preguntas.

Capacitación a encuestadores: se realizó el 7 de junio de 2003 a habitantes del barrio en su mayoría, aunque se contó con la colaboración de un grupo de estudiantes de la Universidad de los Andes fundadores de la Fundación Bella Flor para trabajar en actividades lúdicas con los niños del barrio. Para la capacitación se utilizó como guía el manual de capacitación de la encuesta de caracterización socioeconómica del DANE 2002. Según el parámetro de productividad establecido por el SISBEN (15 encuestas por persona al día), para realizar 900 encuestas en un día se necesitaban 60 encuestadores.

Encuesta: el sábado 14 de junio de 2003 se realizó el operativo de campo, haciendo más de 750 encuestas en un día. En los dos siguientes sábados se realizaron encuestas para completar el barrio. El principal problema es que los días sábado no se encuentran los padres de familia o adultos del hogar quienes son los indicados para responder a la encuesta, pues en general es un día laboral para ellos.

El procesamiento de la información consistió en la captura, codificación de variables, identificación de errores lógicos y sistematización de las bases de datos por persona, hogar y vivienda.