



## Propuesta preliminar de focalización territorial para la aplicación de política social en Bogotá

**Inti Mesias Barrera.** Magíster en Ordenamiento Urbano Regional de la Universidad Nacional de Colombia.  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4156-696X> Correo electrónico: imesiasb@unal.edu.co

**Recibido:** 5 de julio de 2022

**Aprobado:** 5 de febrero de 2023

**Publicado:** 13 de diciembre de 2023

**Acceso abierto:** Creative Commons: Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), la cual permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de su obra, de modo no comercial, siempre y cuando den crédito y licencien sus nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.



**Conflicto de intereses:** el autor ha declarado que no existen conflictos de intereses.

### Resumen

El objetivo de este estudio es proponer una focalización social para las políticas sociales en la ciudad de Bogotá, Colombia, que reconozca el papel que juega el territorio en la permanencia, producción y desarrollo de las desigualdades. Para ello, se realiza un análisis e intersección de fuentes de información generadas por entidades estatales. Con base en estas fuentes, se construye una matriz de vulnerabilidad territorial que sustenta una propuesta de focalización de la política social del distrito en 224 barrios catastrales. Esta propuesta de focalización presenta elementos que orientan la política social del Distrito Capital a largo plazo, buscando focalizar las respuestas intersectoriales y articuladas, además de permitir identificar a corto, mediano y largo plazo la eficiencia y eficacia de la acción del Estado en los territorios y poblaciones intervenidas.

**Palabras clave:** desigualdad, Estado, focalización, política social, territorio, vulnerabilidad.



## Preliminary Proposal for Territorial Targeting in the Implementation of Social Policy in Bogotá

### Abstract

The objective of this study is to propose a social targeting approach for social policies in the city of Bogotá, Colombia, that recognizes the role that territory plays in the permanence, production, and development of inequalities. To achieve this, an analysis and intersection of information sources generated by state entities are conducted. Based on these sources, a territorial vulnerability matrix is constructed, which supports a proposal for targeting the social policy of the district in 224 cadastral neighborhoods. This targeting proposal presents elements that guide the social policy of the Capital District in the long term, aiming to focus intersectoral and articulated responses, as well as allowing the identification in the short, medium, and long-term of the efficiency and effectiveness of the State's actions in the intervened territories and populations.

**Keywords:** inequality, State, targeting, social policy, territory, vulnerability.

## Proposta preliminar de focalização territorial para a aplicação da política social em Bogotá

### Resumo

O objetivo deste estudo é propor uma focalização social para as políticas sociais na cidade de Bogotá, Colômbia, que reconheça o papel que o território desempenha na permanência, produção e desenvolvimento das desigualdades. Para isso, é realizada uma análise e cruzamento de fontes de informação geradas por entidades estatais. Com base nestas fontes, constrói-se uma matriz de vulnerabilidade territorial que sustenta uma proposta de focalização da política social do distrito em 224 bairros cadastrais. Esta proposta de focalização apresenta elementos que norteiam a política social do Distrito Capital no longo prazo, procurando focar as respostas intersetoriais e articuladas, além de permitir identificar a eficiência e eficácia da ação do Estado, em curto, médio e longo prazo, nos territórios e populações intervencionadas.

**Palavras-chave:** desigualdade, Estado, focalização, política social, território, vulnerabilidade.

## Introducción

La asignación de recursos y el accionar del Estado en el territorio nacional y, particularmente, en Bogotá se encuentran con dos realidades: limitados recursos y capacidad operativa del Estado y una priorización poblacional que varía con cada gobierno. Por ejemplo, el *Plan Distrital de Desarrollo (PDD) 2020-2024: Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI* establece como meta ampliar la inclusión social y productiva, en especial, en mujeres y jóvenes. En el documento se asume que la ciudadanía, las empresas y el Estado gestionan y distribuyen los costos y beneficios de la aglomeración territorial de Bogotá-Región (Concejo de Bogotá, 2020).

Ahora, la intervención del Estado y, en particular, la política social distrital, entendida como las acciones que buscan “la integración social de las personas, las familias y las comunidades, con especial atención para aquellas que están en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad” (Secretaría Distrital de Integración Social, 2015, párr. 1), requieren el establecimiento de criterios que permitan focalizar su accionar de manera efectiva. A modo de muestra, durante las cuarentenas adelantadas en el Distrito por la pandemia COVID-19 y ante las crecientes necesidades en la ciudad, la administración distrital decidió enfocar la entrega de alimentos para preparación en los hogares utilizando como criterio el índice de pobreza multidimensional. La ayuda concentró sus esfuerzos en el decil 10, basado en datos proporcionados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), (2018). Además, se tuvieron en cuenta los 100 barrios priorizados por la estrategia de pobreza de la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS) así como las alertas tempranas generadas por la Defensoría del Pueblo.

Como resultado de esta experiencia y ante la necesidad de fortalecer los criterios territoriales de abordaje de la política social en el Distrito, en el presente artículo se plantea un criterio de focalización que valore los elementos de distribución espacial de las necesidades identificadas en los territorios y que concentre recursos,

esfuerzos y estudios en esos territorios. Por tanto, el objetivo es elaborar una propuesta preliminar de focalización territorial de la política social en el Distrito Capital de Colombia que recoja los elementos que en esa dirección se han construido y a los que se tuvo acceso. Con esta propuesta también se pretende disponer de un enfoque que asuma los elementos que las propias entidades definen para avanzar en estudios de impacto de políticas sociales espacializadas.

En un primer momento, se lleva a cabo una revisión conceptual, seguida del análisis de las fuentes propuestas para la focalización territorial, las cuales incluyen las representaciones cartográficas realizadas en estos documentos. Con estos insumos, se presenta una propuesta de tabulación de la información recolectada, que se sintetiza en 224 barrios que se cruzan con la información oficial del Distrito en materia catastral para preparar un mapa propuesta de intervención social con enfoque territorial. Finalmente, se plantean algunas conclusiones y recomendaciones para continuar desarrollando este tema que busca orientar la acción del Estado en materia de política social en Bogotá y esbozar una metodología para los demás entes territoriales que se enfrentan a la misma realidad.

## Marco teórico

Valorar el papel que juega el territorio en la permanencia, producción y desarrollo de las desigualdades y, por ende, de la vulnerabilidad social implica comprenderlo como “una ‘construcción social’ que trasciende los aspectos físicos-geográficos que constituyen su base, incorporando además muy centralmente a la población y a las comunidades, junto a elementos de intervención humana que se ‘instalan’ en él” (Yáñez y Muñoz, 2018, p. 99). Se trata de un espacio que se construye socialmente y que, como resultado de la producción humana, responde a las condiciones de clase en que se inserta y a las subjetividades presentes tanto de la dimensión de identidad individual como de la social que lo constituyen y reproducen (Czytajlo, 2017).

Priorizar criterios territoriales en la focalización de las políticas públicas es reconocer el rol del espacio en la producción y reproducción de desigualdades. Como lo expone la Cepal, “el lugar importa’, no da lo mismo nacer o vivir en cualquier territorio, puesto que este influye en forma importante en la distribución de las oportunidades de bienestar” (Cepal, 2016, p. 61). Esta valoración ha estado inmersa en los diferentes estudios y análisis de la realidad latinoamericana, nacional y distrital, como los de Lauchlin Currie (citado en Zuluaga, 2003) a mediados del siglo xx y en estudios de segregación más contemporáneos, como el de Francisco Sabatini (2006) o Alfonso Roa (2012).

Siguiendo el estudio de Sabatini (2006, p. 31) para el Banco Interamericano de Desarrollo, la perspectiva de enfoque territorial social implica el reconocimiento de los ejercicios espaciales que involucran la segregación como un fenómeno que puede ser analizado y atendido desde las políticas públicas. Estos deben involucrar una coordinación territorial de servicios y programas sociales y la promoción de los barrios sujetos a intervención, con el fin de hacer frente a los estigmas territoriales y a las estructuras delincuenciales que los explotan. Se trata de intervenciones espaciales multisectoriales que fortalecen el tejido social y estimulan el arraigo y la identidad, al tiempo que previenen o combaten la formación de estigmas.

El componente espacial es fundamental para abordar de manera efectiva los territorios. Es solo a través de este que invita a reconocer los actores que los construyen socialmente para poder activarlos y considerarlos como sujetos de derecho. Esto posibilita la construcción de entornos seguros y protectores; lo que en la *nueva agenda urbana* (Organización de las Naciones Unidas, 2017) se ha denominado “una ciudad para todos”. Recogiendo la valoración de la Cepal (2016), se trata de entender que,

considerar la dimensión territorial en la política social es una oportunidad para gestionar de manera integral, coordinada y sinérgica las políticas sociales en las distintas localidades de un país. Así, las estrategias de desarrollo in-

clusivo que se puedan generar en el territorio son también un eje fundamental para avanzar en la superación de las distintas dimensiones de la desigualdad. (p. 75)

Con la inclusión de la dimensión territorial en la focalización de la política social se busca avanzar en la consideración de externalidades positivas que trascienden a los individuos y sus núcleos familiares y en las implicaciones derivadas de las intervenciones estatales en entornos sociales que van más allá de la escala remitida al núcleo familiar.

Para el caso de Colombia, si bien la focalización del gasto social se encuentra en el marco de la Ley 715 del 2001 (Congreso de la República de Colombia, 2001) y fue modificada por la Ley 1176 de 2007 —cuyo artículo 94 concibe la focalización como “el proceso mediante el cual, se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable” (Congreso de la República de Colombia, 2007)—, la acción del Estado se ve materializada a través de los planes de desarrollo establecidos para cada periodo de gobierno y su relación con las políticas públicas vigentes y los programas y proyectos que de estos se deriven. Por tanto, si se entiende que la focalización es el instrumento básico para lograr que la política social llegue efectivamente a los grupos poblacionales definidos, se valora el papel que juega la implantación óptima de esta focalización.

Sin embargo, aunque la orientación de la focalización está normatizada y los planes de desarrollo e incluso las políticas públicas pueden definir la acción de la focalización a escala local o distrital, la realidad evidencia que cada sector con injerencia en la política social o capacidad de movilizar recursos públicos establece sus propios criterios, los cuales obedecen a sus propias concepciones, enfoques e intereses. De acuerdo con André-Noël Roth (2002), a pesar de que el objetivo del Estado es perpetuar las relaciones de producción existentes, cuenta con diferentes grados de autonomía que se derivan de las relaciones de clases que se manifiestan en él. Esto permite postular e incluso desarrollar políticas públicas y enfoques de estas en diferentes

grados y escalas según las capacidades de movilización de los diversos actores políticos que logran incidir en el Estado. La disputa y confrontación de puntos de vista y orientaciones que se desprenden de grupo de interés no solo se hace manifiesta en la lucha electoral en un contexto de democracia representativa, sino que trasciende a la configuración de las prioridades definidas en un gobierno en ejercicio.

Al analizar los diferentes criterios de focalización territorial en el ámbito distrital relacionados con la política social, se promueve un diálogo entre los grupos de interés presentes en los documentos técnicos producidos por los diferentes sectores. Esto permite plantear una focalización territorial que busque concentrar los esfuerzos distritales públicos y la capacidad instalada en estos territorios, con miras a superar condiciones de vulnerabilidad social y llevar a cabo seguimientos interseccionales e intersectoriales a los resultados de esa intervención.

Finalmente, vale la pena mencionar que, si bien el campo de la política social abarca todos los aspectos humanos y puede interpretarse de diversas maneras en la disciplina científica que involucra, para efectos de este estudio se refiere a garantizar los niveles y recursos materiales para la existencia digna (lo que se denomina bienestar social) y promover el fomento a la realización personal del ser humano con miras a alcanzar justicia social (Fernández Riquelme y Caravaca Llamas, 2011). Estos elementos condensan el accionar del Estado en materia social y son sustento de la aplicación de criterios de focalización territorial.

## Bogotá, organización administrativa y de política social

Colombia es definida en el artículo primero de la Constitución Política como un

Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria nacional, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, funda-

da en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (Congreso de la República de Colombia, 1991, art. 1)

Administrativamente, se divide en 32 departamentos y 1123 municipios. De estos últimos, cinco son catalogados como entidades territoriales de administración especial (Bogotá y las ciudades puerto: Cartagena, Barranquilla, Santa Marta y Buenaventura). Además, el país cuenta con entidades territoriales indígenas y territorios colectivos adjudicados a comunidades afrocolombianas en el Pacífico.

La ciudad de Bogotá, catalogada como Distrito Capital, alberga a más de siete millones de habitantes, según datos del *Censo nacional de población y vivienda 2018* (DANE, 2018). Su estructura administrativa se compone de 20 localidades, cada una con su respectiva alcaldía menor (designada por el alcalde mayor) y una Junta Administradora Local (elegida por voto popular). Estas localidades se organizan en Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) y barrios, como unidad base de actuación local. En total, la ciudad cuenta con 1922 barrios oficiales, además de veredas y corregimientos en las áreas rurales de la ciudad, principalmente en las localidades de Sumapaz, Ciudad Bolívar y Usme.

La entidad encargada de la política social es la Secretaría Distrital de Integración Social, y su misión consiste en

la formulación e implementación de políticas públicas poblacionales orientadas al ejercicio de derechos, ofrece servicios sociales y promueve de forma articulada, la inclusión social, el desarrollo de capacidades y la mejora en la calidad de vida de la población en mayor condición de vulnerabilidad, con un enfoque territorial. (Secretaría Distrital de Integración Social, 2019)

El rol de la Secretaría Distrital de Integración Social, como entidad encargada del sector, se entrelaza con la labor de otras entidades del Distrito que intervienen en el territorio y que

repercuten de manera directa en la materialización de los derechos de la ciudadanía. Es de resaltar el papel desempeñado por la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, la cual lidera los servicios de emergencias para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades; las secretarías de Salud y Educación y la secretaría Distrital del Hábitat, que lidera la formulación e implementación de políticas de gestión del territorio urbano y rural.

Esta intersectorialidad de la política social resulta valiosa a la hora de proyectar una propuesta de intervención con enfoque territorial, ya que cada sector, a pesar de pertenecer a una misma estructura de gobierno, plantea su propia focalización siguiendo sus dinámicas particulares así como las estructuras de poder inmersas en su configuración y los grupos de presión con injerencia en la toma de decisiones. Es justamente este reconocimiento de la diversidad de enfoques y perspectivas en una misma administración en disputa lo que lleva a plantear una propuesta de focalización territorial que recoja y articule estas visiones, con miras a plantear una propuesta que no solo recoja las perspectivas existentes, sino que se fortalezca de las mismas para configurar una intervención social que articule las acciones sectoriales del Distrito en el territorio.

## Fuentes documentales para la construcción de la propuesta de focalización territorial

Al hacer una revisión de la intervención territorial de las entidades del Distrito Capital, se encuentran diversas propuestas de focalización que buscan priorizar la atención social a diferentes áreas en Bogotá, sin presentarse un diálogo que articule esos procesos de definición e intervención. Por tanto, el ejercicio que aquí se propone recoge las focalizaciones territoriales en la administración distrital y a las que se tuvo acceso, para generar un único mapa de focalización territorial que priorice y articule la intervención del Estado en Bogotá. Las entidades

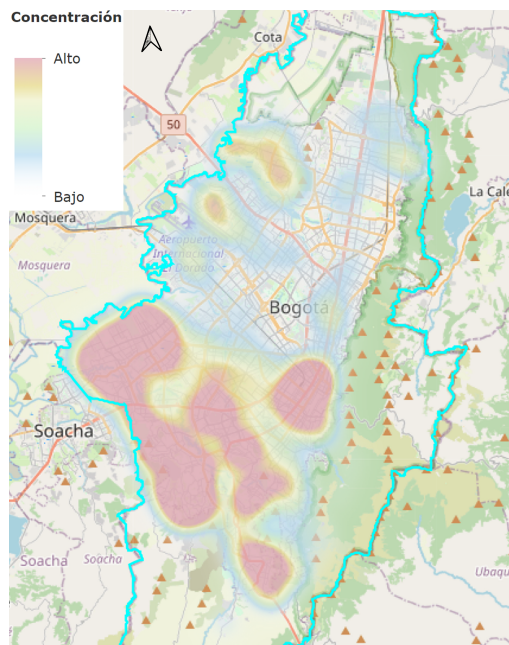
definidas como fuentes para la propuesta de focalización territorial son aquellas que se relacionan con la política social distrital y cuentan con documentos técnicos accesibles que incluyen los determinantes territoriales para dar respuesta a las vulnerabilidades sociales identificadas. Estas entidades son:

- Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia
- Secretaría de Educación del Distrito
- Secretaría Distrital del Hábitat
- Secretaría Distrital de Integración Social
- Defensoría del Pueblo

De estas entidades se desprenden los documentos base de la propuesta de focalización territorial que se describen a continuación y que busca exponer una metodología para recoger los documentos técnicos que producen las administraciones de manera desarticulada y brindar una herramienta que consolide la información que el propio Gobierno genera.

## Plan Integral de Seguridad Ciudadana, Convivencia y Justicia (PISCCJ) de Bogotá 2020-2024

El documento fue construido por la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia. Este plan contiene las responsabilidades, estrategias y acciones que el Distrito tomó durante el periodo 2020-2024 y la apuesta para mejorar la seguridad en calles, el transporte público y las ciclorrutas. El plan contiene las medidas para luchar contra los delitos sexuales, violencia intrafamiliar y demás, desde un enfoque de transformación cultural que busque garantizar el acceso de los ciudadanos a la oferta distrital en la materia (Secretaría de Seguridad, Justicia y Convivencia, 2020, p. 20). El informe incluye una representación cartográfica que espacializa los delitos de alto impacto en la ciudad (particularmente homicidios); lo cual indica la priorización de la acción del distrito en esos territorios. Esta valoración, que también es nutrida en el documento por el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (Idipron), se condensa en la figura 1.

**Figura 1.** Concentración de homicidios (2019)

Fuente: elaboración propia a partir de información de la Secretaría de Seguridad, Justicia y Convivencia (2020).

## Caracterización socioeconómica de la matrícula de Bogotá y avances a nivel nacional

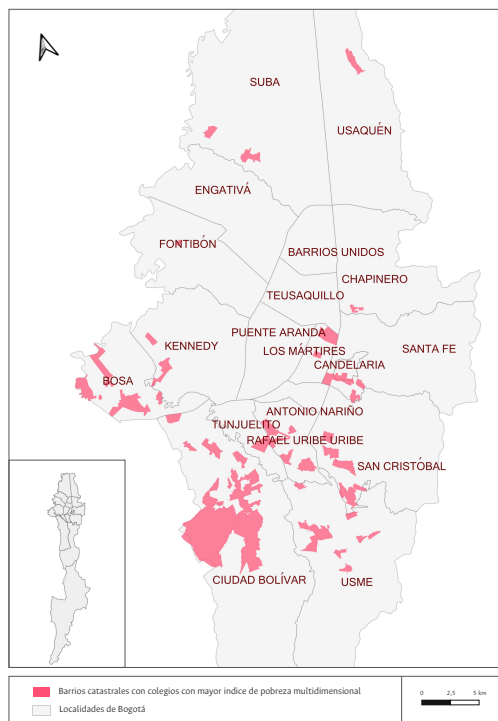
El estudio de *Caracterización socioeconómica de la matrícula de Bogotá y avances a nivel nacional* (Instituto de Estudios Urbanos, 2019) plantea un instrumento para la focalización de programas sociales denominado índice de pobreza multidimensional para estudiantes de Colombia (IPM-E). Este documento, además de relacionar pobreza y variables de medios y resultados de la educación, realiza una cartografía de los colegios en zonas con mayor índice de pobreza multidimensional y otras variables socioeconómicas, lo cual permite una priorización territorial que tenga en cuenta la determinante propuesta. Para ello, se toman como referencia los 100 colegios ubicados en zonas con mayor pobreza multidimensional. Este insumo se resume en la figura 2.

## Pobreza y cambio social en Bogotá

Este estudio de la Secretaría Distrital de Integración Social propone un marco de análisis para abordar la pobreza, la desigualdad y la inclusión social y productiva a escala de ciudad, además de hacer un análisis detallado de las series de pobreza y desigualdad en Bogotá para plantear una narrativa del cambio social en la ciudad. El documento sostiene que los canales directos para reducción de pobreza parecen ser más eficaces que los indirectos, lo cual le otorga relevancia a la política social por encima de los resultados derivados de la distribución de las ganancias del crecimiento.

El documento trabaja con la unidad de análisis denominada polígonos de pobreza. Con la información obtenida, cruza 93 barrios o zonas priorizadas, que, desde esta perspectiva, son territorios donde se acentúa la pobreza, entendida como “el fracaso de las capacidades básicas para alcanzar determinados niveles de vida mínimamente aceptables” (Alcaldía de Bogotá, 2019, p. 28).

**Figura 2.** Barrios catastrales con colegios con mayor porcentaje de pobreza multidimensional



**Fuente:** elaboración propia con base en IEU (2019).

### Alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo

El Decreto 2124 del 18 de diciembre de 2017 de la Presidencia de la República reglamenta el sistema de prevención para la reacción rápida a la presencia y acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y una paz duradera*. Además, este decreto establece las alertas tempranas como el documento de advertencia de carácter preventivo emitido de manera autónoma por la Defensoría del Pueblo.

En los casos en que la entidad determine que las circunstancias lo requieren, emitirá Alertas tempranas bajo el rótulo de riesgo inminente (art. 15), las cuales serán remitidas a la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial

para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT). Una vez recibidas, la CIPRAT las transmitirá de forma inmediata a las autoridades nacionales competentes y a las autoridades territoriales para el cumplimiento de sus funciones y la adopción de medidas necesarias de reacción rápida (art. 11).

El Sistema de Alertas Tempranas está diseñado para monitorear y advertir las situaciones de riesgo en las que se encuentre la población civil por efectos del conflicto armado interno. Asimismo, el sistema busca promover la acción de prevención humanitaria con el ánimo de proteger y garantizar los derechos fundamentales de las personas, lo cual lo convierte en fuente relevante de la focalización territorial de la política social y del enfoque expuesto en el documento actual. Por tanto, y reconociendo que estas alertas cambian en el tiempo, se asume como base las siguientes:



- **Alerta temprana 022-2020:** expone una situación de riesgo que vulnera los Derechos Humanos (DD.HH.) y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) de los habitantes de las siguientes UPZ: Verbenal, La Uribe, San Cristóbal Norte y Toberín (localidad de Usaquén), ubicadas en la ciudad de Bogotá (Defensoría del Pueblo, 2020).
- **Alerta temprana 023-19:** identifica la población en situación de riesgo y realiza un mapeo en las siguientes localidades: Ciudad Bolívar, Kennedy y Bosa de la ciudad de Bogotá, específicamente en las UPZ de Arborizadora (UPZ 65), Ismael Perdomo (UPZ 69), Jerusalén (UPZ 70), El Tesoro (UPZ 68), Lucero (UPZ 67) y San Francisco (UPZ 66), así como en los corregimientos de Mochuelo y Quiba, en la localidad Ciudad Bolívar; Las UPZ Timiza (UPZ 48), Calandaima (UPZ 79), Corabastos (UPZ 80), Patio Bonito (UPZ 82), Gran Britalia (UPZ 81) y Las Margaritas (UPZ 83) en la localidad de Kennedy; y en la localidad de Bosa, las UPZ Bosa Occidental (UPZ 84), Central (UPZ 85), El Porvenir (UPZ 86), Tintal Sur (UPZ 87) y la vereda de San Bernardino. La población en situación de riesgo incluye personas estigmatizadas socialmente, líderes y lideresas de organizaciones sociales, comunales, culturales, comunitarias y de población desplazada. También incluye campesinos, indígenas, afrodescendientes y comunidad ROM; comerciantes, transportadores, docentes y estudiantes; miembros de movimientos sociales y ambientales; miembros de partidos políticos en oposición, principalmente del Partido Fuerza Revolucionaria Alternativa del Común (FARC), y excombatientes de las FARC-EP (Defensoría del Pueblo, 2019a).
- **Alerta temprana 046-19:** advierte sobre 67 barrios que participan dentro de los corredores de movilidad y zonas de control utilizadas por grupos de delincuencia locales articulados, cooptados o tercerizados por grupos armados ilegales (GAI), en particular las autodenominadas AGC (Autodefensas Gaitanistas de Colombia) y el ELN (Ejército

de Liberación Nacional). Esto implica que son zonas vulnerables al desarrollo de actividades delictivas como sicariato, venta de estupefacientes, imposición de tributos ilegales, cobros por uso del espacio público, reclutamiento forzado, entre otras (Defensoría del Pueblo, 2019, p. 11), las cuales afectan especialmente a los jóvenes de los territorios advertidos. En esta Alerta temprana se incluyen los barrios de las UPZ Sabana y Santa Isabel (Los Mártires), Ciudad Montes y Zona Industrial (Puente Aranda) y el Barrio Egipto en la localidad de la Candelaria (Defensoría del Pueblo, 2019b).

- **Alerta temprana 086-18:** advierte sobre el riesgo que corre una población aproximada de 1 021 630 060 habitantes de las localidades de San Cristóbal, Usme y Rafael Uribe Uribe. Dentro de estas, algunos sectores poblacionales se han visto afectados por la acción de integrantes de grupos armados ilegales y de delincuencia organizada presentes en la ciudad (Defensoría del Pueblo, 2018).
- **Alerta temprana 010-2021:** advierte sobre el riesgo generado por los corredores de movilidad utilizados por grupos armados ilegales para dinamizar economías ilegales, entre otras fuentes de financiación. La comisión de delitos de alto impacto afecta a las comunidades de diez localidades del Distrito Capital y doce municipios del departamento de Cundinamarca. La alerta temprana subsume las siguientes alertas: AT 086-2018, AT 023-2019 y AT 022-2020. Se mantienen independientes y vigentes los escenarios de riesgo advertidos mediante la alerta temprana AT 046-2019 (Defensoría del Pueblo, 2021).

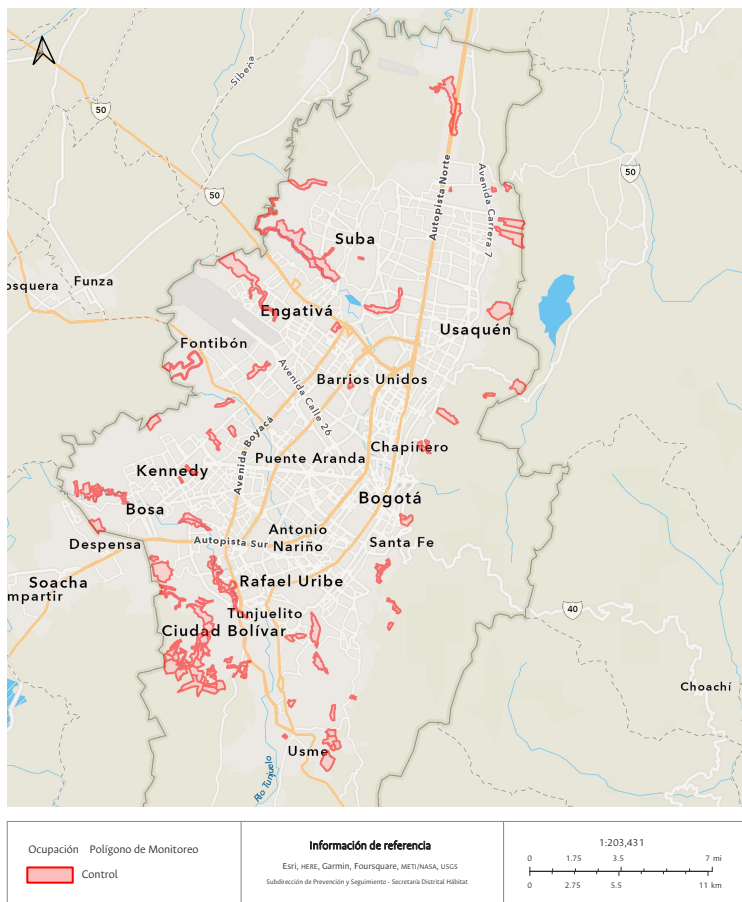
## Polígonos de monitoreo de la Secretaría Distrital del Hábitat

Finalmente, la última base usada fue la generada por la Secretaría Distrital del Hábitat y adoptada por la Secretaría Distrital de Integración Social como insumo en el proceso de atención a la emergencia provocada por la pandemia COVID-19. Este ejercicio indica las manzanas que

corresponden a una ocupación de polígonos de monitoreo donde se han identificado condiciones de vulnerabilidad y pobreza de la ciudad. Se da prioridad a los sectores con mayor presencia de ocupaciones provisionales (en materiales como lata, cartón, madera, polisombra). La selección se resume en la figura 3 (Secretaría Distrital del Hábitat, 2020).

La información recopilada y disponible fue la base para la identificación de los barrios catastrales de la propuesta preliminar de focalización de la política social. Se cruzaron las determinantes mencionadas por cada documento fuente. Con base en esta información se desarrolla la propuesta síntesis que se presenta en el siguiente apartado.

**Figura 3.** Polígonos de monitoreo de la Secretaría del Hábitat



**Fuente:** elaboración propia a partir de información cartográfica de la Secretaría Distrital del Hábitat (2020).

## Propuesta preliminar de focalización territorial

La propuesta preliminar de focalización territorial aquí planteada parte de identificar los barrios referenciados en los documentos base. Para tal fin, se tomó como fuente oficial de información catastral la Infraestructura de Datos Espaciales para el Distrito Capital (IDECA) (s. f.) y se referenciaron las capas de los barrios catastrales. Si bien en la práctica la información consignada no coincide a plenitud con la realidad territorial<sup>1</sup>, esta sigue siendo la fuente oficial más fiable a la hora de establecer ejercicios que impliquen referenciación cartográfica en el territorio. Las capas usadas fueron MR\_09\_20.gpkg; MR\_09\_20 Loca; UPZ: MR\_09\_20 UPZ; y de referencia catastral de barrios MR\_09\_20 SCat<sup>2</sup>.

El cruce de análisis espacial propuesto plantea la focalización territorial de la política social en 224 barrios catastrales de 15 localidades de Bogotá que se encuentran en las condiciones más altas de vulnerabilidad y riesgo social. De los 224 barrios catastrales establecidos, 141 se incluyen en dos documentos de referencia (distribuidos en 15 localidades); 62, en tres (concentrados en 11 localidades); 20, en cuatro (7 localidades) y 1 en la totalidad de documentos usados como fuente para el ejercicio de focalización territorial propuesto (ubicado en la localidad de Ciudad Bolívar).

El resultado de la propuesta de focalización arrojó que la mayor cantidad de sectores catastrales se concentran en Ciudad Bolívar con el 26 %, seguido de Usme con el 14.3 % y Bosa con el 12.5 %. Las localidades de Barrios Unidos, Teusaquillo, Antonio Nariño y Puente Aranda no registran sectores catastrales focalizados, es decir, no se referencian en dos o más de los documentos analizados. El número de sectores catastrales por intervenir se resume en la tabla 1 por localidad y su peso porcentual.

**Tabla 1.** Resumen de la propuesta preliminar de focalización territorial

Localidad	Sectores catastrales por intervenir	Porcentaje
Usaquén	10	4.5 %
Chapinero	1	0.4 %
Santa Fe	11	4.9 %
San Cristóbal	13	5.8 %
Usme	32	14.3 %
Tunjuelito	1	0.4 %
Bosa	28	12.5 %
Kennedy	16	7.1 %
Fontibón	2	0.9 %
Engativá	5	2.2 %
Suba	22	9.8 %
Barrios Unidos	-	0.0 %
Teusaquillo	-	0.0 %
Los Mártires	8	3.6 %
Antonio Nariño	-	0.0 %
Puente Aranda	-	0.0 %
La Candelaria	1	0.4 %
Rafael Uribe Uribe	16	7.1 %
Ciudad Bolívar	58	25.9 %
Sumapaz	-	0.0 %
TOTAL	224	100.0 %

**Fuente:** elaboración propia (2022).

Esta propuesta de focalización es representada visualmente en la figura 4. Se evidencian las áreas catastrales según la información del IDECA, y se le otorga un peso relativo a cada sector catastral a partir de una escala cromática que va de dos a cinco. Si en la identificación catastral realizada en fuentes primarias estudiadas coincidieron en dos o más documentos, esto se refleja en la representación. Mediante este análisis multicausal propuesto se busca que quienes toman las decisiones

1 Por ejemplo, los habitantes tienen consideraciones diferentes sobre los límites geográficos de los barrios, como sucede en las localidades de Usme y Rafael Uribe Uribe.

2 Los mapas de referencia se toman del sistema <https://www.ideca.gov.co/recursos/mapas/mapa-de-referencia-para-bogota-dc>

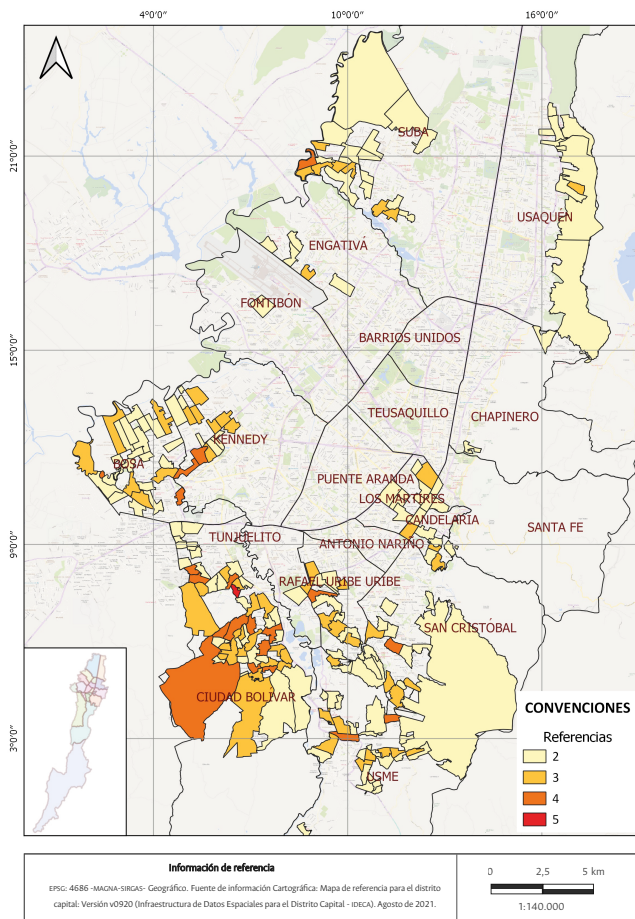
puedan priorizar acciones de política social en los territorios o que se proyecte la inclusión de más referentes espaciales de política social, según sea el caso.

Como se observa, la intervención focalizada se concentraría en la media luna del sur de Bogotá, particularmente en las localidades de Ciudad Bolívar (parte alta y límite con Soacha), Usme y San Cristóbal. Hacia el norte, la atención se dirigiría a los barrios que limitan con los cerros orientales en Usaquén, y los que lo hacen con el río Bogotá en la localidad de Suba. Igualmente, el centro de Bogotá y su expansión hacia el sur por el trazado vial de la

Avenida Caracas, particularmente en la localidad de Rafael Uribe Uribe y su parte alta.

En suma, la representación construida evidencia la urgencia de atención prioritaria en sectores catastrales que ya han sido valorados por diferentes entidades del Distrito. Sin embargo, estas áreas siguen enfrentando una atención institucional desarticulada y una falta de respuesta integral, así como de un seguimiento a indicadores que permitan monitorear las condiciones de los sectores catastrales que los llevaron a ser incluidos en los documentos analizados.

**Figura 4.** Propuesta preliminar de focalización territorial para la política social en Bogotá



Fuente: elaboración propia (2022).

## Conclusiones

La pandemia COVID-19 planteó enormes desafíos para la política social en Colombia y, particularmente, en Bogotá. Uno de los más evidentes fue responder a las necesidades sociales en los territorios desde las limitadas capacidades y recursos del Estado. Aunque en Bogotá se implementó la atención de emergencias y la entrega de bonos y alimentos no perecederos, el ejercicio evidenció la necesidad de fortalecer criterios de abordaje y focalización territorial que permitan acciones interinstitucionales continuas en el territorio.

Adicionalmente, los cambios de gobierno, sumado a la desarticulación de las diferentes secretarías y entidades encargadas de dar respuesta a las necesidades sociales en el Distrito Capital, imposibilita la continuidad de los procesos de intervención territorial y la articulación institucional para que estos cuenten con criterios unificados para su desarrollo. La ausencia de lineamientos impide hacer un seguimiento cuantificable a los resultados derivados de las intervenciones que buscan el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de los territorios intervenidos. Es necesario monitorear las intervenciones de las inversiones públicas y privadas en los territorios con el propósito de identificar su impacto en las necesidades que buscaban atender.

Por tanto, es urgente una propuesta de focalización territorial para la política social en Bogotá como la aquí realizada. El resultado del análisis de la información oficial provista por diversas entidades busca que la validación provenga de las propias entidades involucradas con el objetivo de lograr la promoción de una intervención territorial interinstitucional y transectorial. Los ejercicios de abordaje territorial no pueden reiniciarse en cada periodo de gobierno. Al contrario, a partir de los propios diagnósticos que las entidades realizan, se debe mantener una intervención regular, constante y ordenada del Estado en los territorios que se focalizan.

Esta propuesta de focalización catastral orienta a la administración distrital en la construcción de una caracterización integral de las condiciones en materia poblacional, social, económica y de capacidad instalada en los territorios focalizados, para establecer la priorización en el tipo de intervención social. Este ejercicio permitiría definir una línea base que se utilizaría para realizar análisis anteriores y posteriores a las intervenciones, con perspectivas de corto, mediano y largo plazo.

La propuesta de focalización se concentra en menos del 12 % de los barrios catastrales de Bogotá. Si se ajustara el ejercicio propuesto a los barrios identificados como prioritarios en cuatro o más documentos de los analizados, este porcentaje se reduciría al 1.1 % (21 barrios catastrales), que solo se concentran en 7 localidades (Bosa, Ciudad Bolívar, Kennedy, Rafael Uribe Uribe, San Cristóbal, Suba y Usme). Esto permitiría realizar laboratorios de intervención estatal con indicadores cuantitativos y cualitativos que se pueden contrastar en un corto periodo de tiempo y valorar las implicaciones reales de la intervención de la política social en un territorio determinado. Las intervenciones puntuales de política social se pueden complementar con ejercicios de renovaciones urbanas o enfoques, como los de la acupuntura urbana que el distrito está adelantando y que le darían al proceso de intervención una mirada holística.

Ahora bien, aunque la propuesta realizada presenta grandes beneficios, también existen componentes problemáticos que vale la pena identificar. En primera lugar, es notoria la debilidad en el análisis de las áreas rurales del Distrito Capital, particularmente, la localidad de Sumapaz. Esta localidad, aunque solo concentra el 0.2 % de la población, ocupa el 70 % del territorio de Bogotá. De ahí que la inclusión de indicadores rurales robustecería un ejercicio de focalización territorial como el adelantado.

En segundo lugar, la focalización territorial puede afectar de manera negativa mercados como el inmobiliario y la especulación de vivienda, ya que la intervención del Estado puede volver atractivo habitar en los barrios

focalizados. Esta situación deberá contemplar medidas que permitan mitigar este tipo de externalidades negativas o establecer elementos de capturas de plusvalías para propietarios e inmobiliarias que busquen obtener beneficios particulares que vayan en detrimento del bien general en la zona por intervenir.

Finalmente, al margen de las debilidades y retos expuestos, es imperativo avanzar en el establecimiento de criterios de focalización. Estos deben incluir elementos territoriales que aboguen por la relación intersectorial, promuevan la acción conjunta de las entidades del Estado y busquen trascender los periodos de gobierno. De esta manera, se lograrán proyectos a mediano y largo plazo, y se focalizará territorialmente la acción estatal, independientemente de los énfasis poblacionales o rango etario que plantee cada administración.

## Referencias

- Alcaldía de Bogotá. (2019). *Pobreza y cambio social en Bogotá*. Panamericana Formas e Impresos s. A. [https://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/2020documentos/09032020\\_Libro\\_Pobreza\\_cambio\\_social\\_en\\_Bogota.pdf](https://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/2020documentos/09032020_Libro_Pobreza_cambio_social_en_Bogota.pdf)
- Cepal. (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Naciones Unidas y Cepal. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40668-la-matriz-la-desigualdad-social-america-latina>
- Concejo de Bogotá. (2020). Acuerdo 761 del 11 de julio de 2020, por medio del cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del Distrito Capital 2020-2024. R. D. 6833. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=93649&dt=S>
- Constitución Política de Colombia. (1991). *Gaceta Constitucional* n.º 116. <http://bit.ly/2NA2BRg>
- Congreso de la República de Colombia. (2001). Ley 715 del 21 de diciembre de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. D. o. 44 654. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0715\\_2001.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0715_2001.html)
- Congreso de la República de Colombia. (2007). Ley 1176 del 27 de diciembre de 2007, por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. D. o. 46 854. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1176\\_2007.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1176_2007.html)
- Czytajlo, N. P. (2017). Desigualdades socio-territoriales y de género en espacios metropolitanos. *Bitácora Urbano Territorial*, 27(3), 121-134. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v27n3.66484>
- DANE. (2018). *Censo nacional de población y vivienda 2018*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>
- Defensoría del Pueblo. (2018). De acuerdo con el contexto de amenaza pre basado en la presencia de presuntos integrantes de las AUC, los Rastrojos, las Águilas Negras, los Paisas, ELN y disidencia de las FARC-EP, se evidencia altamente probable la ocurrencia de hechos victimizantes. *Alerta temprana* 086-18. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/02/AT-N%C2%B0-086-18-BOG.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2019a). Reducir las dinámicas que tienen lugar en estas localidades a asuntos de delincuencia común y de criminalidad organizada como un fenómeno desligado del conflicto armado, tiene serias implicaciones sobre las acciones de prevención y abordaje del riesgo. *Alerta temprana* 023-19. <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/023-19.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2019b). El escenario de riesgo se configura por el control ejercido

- por parte de las autodenominadas AGC, las cuales instrumentalizan, se articulan o cooptan estructuras y bandas delincuenciales locales. *Alerta temprana* 046-19. <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/046-19.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2020). El escenario de riesgo para la localidad de Usaquén (Bogotá D.C.) se configura por la expansión y disputa por el control de corredores de movilidad entre GADO como Los Paisas, Los Pascuales y Los Boyacos. *Alerta temprana* 022-20. <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/022-20.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2021). El escenario de riesgo se configura a partir de la expansión y disputa por el control de los corredores de movilidad. *Alerta temprana* 010-21. <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/010-21.pdf>
- Fernández Riquelme, S. y Caravaca Llamas, C. (2011). La Política Social. Presupuestos teóricos y horizonte histórico. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, (50), 1-46.
- Ideca. s. f. Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) de Bogotá. <https://ideca.gov.co/>
- Instituto de Estudios Urbanos (IEU). (2019). *Estrategias para el fortalecimiento de la educación pública en Bogotá D.C. Informe final Caracterización socioeconómica de la matrícula de Bogotá*. Universidad Nacional de Colombia y Alcaldía Mayor de Bogotá. [https://matricula.educacionbogota.edu.co/portal\\_matriculas/sites/default/files/inline-files/PW\\_Caracterizacion\\_socioeconmica\\_matricula\\_Bogota\\_0.pdf](https://matricula.educacionbogota.edu.co/portal_matriculas/sites/default/files/inline-files/PW_Caracterizacion_socioeconmica_matricula_Bogota_0.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas. (2017). *La nueva agenda urbana*. Naciones Unidas. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>
- Presidencia de la República. (2017). Decreto 2124 de del 18 de diciembre de 2017, el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. D. o. 50451. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30034436>
- Roa, O. A. (2012). *Bogotá segmentada: Reconstrucción histórico-social de la estructuración residencial de una metrópoli latinoamericana*. Universidad Externado de Colombia.
- Romo, V. Y. y Parra, C. M. (2018). Metodología para determinar la vulnerabilidad socio-territorial frente a la pobreza. *Redur*, (19), 95-120. <https://doi.org/10.18172/redur.4236>
- Roth, A.-N. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.
- Sabatini, F. (2006). *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Secretaría de seguridad, Justicia y Convivencia. (2020). *Plan Integral de Seguridad Ciudadana, Convivencia y Justicia (PISCCJ) 2020-2024*. <https://scj.gov.co/es/transparencia/planeacion/pol%C3%ADticas-lineamientos-y-manuales/plan-integral-seguridad-ciudadana>
- Secretaría Distrital del Hábitat. (2020). Polígonos de monitoreo. <https://www.habitatbogota.gov.co/secretaria/habitat-2020-2024/poligonos-de-monitoreo>
- Secretaría Distrital de Integración Social. (2015). *¿Quiénes somos?* <https://www.integracionsocial.gov.co/index.php/entidad/integracion-social/quienes-somos>
- Secretaría Distrital de Integración Social. (2019). *Misión y visión*. Social. <https://www.integracionsocial.gov.co/index.php/entidad/plataforma-estrategica/mision-y-vision>
- Yáñez, V. y Muñoz, C. (2018). Metodología para determinar la vulnerabilidad socio-territorial frente a la pobreza. *Redur*, (16), 95-120. <https://doi.org/10.18172/redur.4236>
- Zuluaga, B. C. (2003). Lauchlin Currie: desarrollo, pobreza y desigualdad del ingreso. *Estudios Gerenciales*, (87), 51-65.