

**POBREZA EN BUCARAMANGA: AVANCES Y RETOS DE LA POLITICA
SOCIAL**

(2001 - 2011)

GISSETTE JOHANA BELTÁN RÍOS

LAURY ALEJANDRA MOLINA MALAGÓN

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

ESCUELA DE ECONOMIA Y ADMINISTRACION

BUCARAMANGA

2014

**POBREZA EN BUCARAMANGA: AVANCES Y RETOS DE LA POLITICA
SOCIAL**

(2001 - 2011)

GISSETTE JOHNANA BELTRAN RIOS

LAURY ALEJANDRA MOLINA MALAGON

Trabajo de grado presentado para optar al título de Economista

Director:

Freddy Jesús Ruiz Herrera

Magister en Ciencias Económicas

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

ESCUELA DE ECONOMIA Y ADMINISTRACION

BUCARAMANGA

2014

DEDICATORIA

A Dios por iluminar mi camino.

A mis padres y abuelos por su amor y confianza.

A mis hermanos por su amistad incondicional.

Gisette Johana Beltrán Ríos

A Dios y a mi familia por su apoyo incondicional.

Laury Alejandra Molina Malagón.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios por acompañarme en cada etapa de mi vida, por darme fortaleza y sabiduría para enfrentar cada reto.

A mis padres Nelly Ríos, Crisanto Beltrán y abuelos, por su amor, confianza y oraciones que han permitido formar en mí un espíritu de conciencia social en el que la dignidad humana se antepone a lo material.

A mis hermanos William, Alejandro y Diana por ser un ejemplo a seguir y por su apoyo incondicional.

A mi amigo Freddy Ramírez por enseñarme que un mundo mejor es posible.

A mis amigos Juleny Jiménez, Diana Méndez Pahola Jaimes, Luis Roa y compañeros de la pastoral universitaria por iluminar mis días en aquellos momentos en los que todo parecía opacarse.

A los líderes comunales de los barrios entrevistados por creer que desde la academia se inicia un verdadero cambio.

A mi director de proyecto de grado Freddy Ruíz por confiar, guiar y apoyar la realización de esta tesis.

Gisette Johana Beltrán Ríos

Agradezco a Dios, por bendecirme y guiar mi camino

A mis padres Gustavo Molina y Luz Betty Malagón, por su apoyo, comprensión, fortaleza, confianza y sacrificio para que pudiera culminar con éxito mi carrera profesional y darme alas para vivir.

A mis hermanos, por su apoyo incondicional en mis días difíciles.

A John Carlos, mi amigo y confidente quien me enseñó a ver la otra cara de la vida y me ayudó a crecer como persona.

A los líderes comunales quienes nos brindaron su experiencia y confían en que la Universidad Pública puede aportar al cambio del país.

A mis amigos, porque cada una de sus experiencias ayudaron a fortalecer mi paso por la universidad

A mis profesores, porque gracias a ellos pude formarme como economista.

A mi director de proyecto, por su confianza, enseñanza y apoyo.

Laury Alejandra Molina Malagón

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION	17
1. POBREZA Y POLÍTICAS PÚBLICAS. UN ACERCAMIENTO CONCEPTUAL	20
1.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CONCEPTO DE POBREZA	20
1.1.1. El concepto de pobreza. Un debate en curso	23
1.2. Políticas Públicas y Pobreza: Una respuesta a los desafíos del Mercado.....	32
1.2.1. Una conceptualización teórica.....	33
1.2.2. Descentralización y Desarrollo Económico Local como alternativa para un escenario depobreza.....	36
1.2.2.1. Desarrollo Económico Local. Un nuevo territorio sin pobreza.....	36
2. POBREZA EN COLOMBIA: AVANCES Y RETOS (1990-2010)	40
2.1. EVOLUCION DE LA MEDICION DE POBREZA EN COLOMBIA.....	41
2.1.1. Pobreza Monetaria: Una medida por nivel de ingresos.....	41
2.1.2. Otras caras de la pobreza.....	42
2.2. POLITICAS SOCIALES: UN CAMINO A LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA..	44
2.2.1. Una senda para poner fin a la pobreza.....	45
2.2.2. OTRAS DIMENSIONES DE LA POBREZA.....	51
2.2.2.1. Necesidades básicas insatisfechas (NBI).....	51
2.2.2.2. Índice de Desarrollo Humano.....	59
2.2.2.3. Índice de Pobreza ultidimensional.....	71
3. POBREZA EN BUCARAMANGA: INDICADORES, POLÍTICAS Y PERCEPCIONES	79
3.1. DEMOGRAFÍA Y CONTEXTO ECONÓMICO EN BUCARAMANGA	80
3.1.2 Contexto económico en Bucaramanga.....	83
3.1.2.1. Producto Interno Bruto en Bucaramanga y su área metropolitana.....	84
3.1.2.2. Empleo y desempleo en el municipio de Bucaramanga.....	86
3.2. CARACTERIZACION DE LA POBREZA EN BUCARAMANGA.....	89
3.2.1. Pobreza y pobreza extrema medida por nivel de ingresos.....	90
3.2.2. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).....	92
3.2.3. Índice de Pobreza Multidimensional.....	93
3.2.4. Pobreza en Bucaramanga medida por el SISBEN.....	96
3.2.4.2. Indicadores de educación en los niveles 1 y 2 del SISBEN.....	98

3.2.4.3.	Indicadores de vivienda	100
3.2.4.4.	Pobreza en Bucaramanga: Relación de indicadores: LP – NBI – IPM.....	102
3.3.	POLÍTICAS SOCIALES PARA LA DIMINUCIÓN DE LA POBREZA EN BUCARAMANGA.....	104
3.3.1.	Incidencia de las políticas de educación :Educación como eje de desarrollo humano y competitivo.....	105
3.3.1.1.	Eje 1: Ampliar la Cobertura de educación	105
3.3.1.2.	Eje 2: Cualificación del Servicio Educativo.....	116
3.3.1.3.	Acceso a Educación Superior	117
3.3.1.4.	Inversión en educación	121
3.3.2.	Incidencia de las políticas de salud:Mejoramiento en Salud como condición para la construcción de una ciudad más humana y competitiva.....	124
3.3.2.1.	Plan de Atención Básica PAB	125
3.3.2.2.	Inversión en salud.....	133
3.3.3.	Análisis de las políticas públicas de la vivienda en Bucaramanga.....	136
3.3.3.1.	Déficit cualitativo: Mejoramiento habitacional y saneamiento básico.....	136
3.3.3.2.	Déficit cuantitativo : Viviendas de Interés Prioritario, reubicación y legalización.....	139
3.3.3.3.	Inversión en vivienda.....	144
3.3.4.	Incidencia de las políticas de empleo: El fomento del empleo digno y formal para la población vulnerable como base para la erradicación de la pobreza.....	147
3.3.4.1.	Inversión en empleo.....	151
3.3.5.	Programas de atención a población desplazada.....	152
3.3.6.	Programas especiales para el habitante de calle.....	154
3.3.7.	Programas de Atención a la mujer.....	155
3.3.8.	Protección y Atención al Adulto mayor.....	156
3.3.9.	Atención especial a la niñez y jóvenes en alto riesgo.....	157
3.3.10.	Familias en Acción.....	158
3.4.	PERCEPCIONES DE POBREZA E IMPACTO DE POLITICAS SOCIALES EN LAS ZONAS VULNERABLES DE BUCARAMANGA.....	159
4.	CONCLUSIONES.....	163
	BIBLIOGRAFÍA.....	169
	ANEXOS.....	176

LISTA DE ANEXOS

Anexo A: Lista de 10 capacidades básicas propuestas por Martha Nussbaum	176
Anexo B : Indicadores Multidimensionales de la pobreza	178
Anexo C : Desagregación del IPM y metas para el 2014	180
Anexo D : Colombia. Inversión Plan Nacional de Desarrollo. 2006 - 2010. Millones de pesos	181
Anexo E : Mapa Urbano Estratificado del Municipio de Bucaramanga	182
Anexo F: Bucaramanga. Porcentaje de población ocupada por rama de actividad	183
Anexo G : Cartas y Derechos de petición	185
Anexo H : Inversión en programas de educación 2008 – 2011.	205
Anexo I: Inversión en programas de empleo y vivienda. 2001-2011.	208
Anexo J: Entrevista semiestructurada.	214
Anexo K: Entrevistas a Ediles comunitarios. Comunas 1, 2, 9, 10 y 14.	216

LISTA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Colombia. Pobreza Monetaria 1990 – 2010	45
Ilustración 2: Colombia. NBI 1993 – 2009	52
Ilustración 3: Colombia: NBI por Componentes 1993 - 2009	53
Ilustración 4: Colombia. Índice de Desarrollo Humano IDH. 1980 – 2012	59
Ilustración 5: Colombia: Índice de Desarrollo Humano por componente 1990 –2005	60
Ilustración 6: Colombia. Afiliación al SGSSS 1990 – 2010	62
Ilustración 7: Colombia: Crecimiento del PIB y nivel de pobreza extrema 1991-005	71
Ilustración 8: Colombia. Índice de Pobreza Multidimensional 1997- 2012	72
Ilustración 9: Colombia. Índice de Pobreza Multidimensional por dimensiones 2010	73
Ilustración 10: Bucaramanga y Colombia. Tendencias de crecimiento poblacional 1993 - 2011	81
Ilustración 11: Bucaramanga. Pirámide poblacional por rango de edad 2000 vs 2011	82
Ilustración 12: Bucaramanga AM. Crecimiento del PIB 2007 – 2010	84
Ilustración 13: Bucaramanga AM. Participación porcentual por ramas de actividad 2007 - 2010	85
Ilustración 14: Bucaramanga. Empleo por categoría 2000 – 2010	87
Ilustración 15: Bucaramanga. Personas empleadas según posición ocupacional 2007 – 2010	88
Ilustración 16: Bucaramanga. Tasa global de participación, tasa de ocupación y tasa de desempleo 2002- 2012	89
Ilustración 17: Bucaramanga. Pobreza y Pobreza extrema medida por nivel de ingresos 2002 – 2011	90
Ilustración 18: Bucaramanga AM. Índice de Gini 2002- 2011	91
Ilustración 19: Bucaramanga. Evolución NBI 1995 – 2012	92
Ilustración 20: Bucaramanga. NBI por componentes 2005, 2011, 2012	92

Ilustración 21: Bucaramanga. IPM por componentes 2005	95
Ilustración 22: Bucaramanga. Porcentaje de personas por nivel del SISBEN	97
Ilustración 23: Cobertura del SISBEN en los niveles 1 y 2 en los regímenes de salud.	98
Ilustración 24: Cobertura en niños de 5 a 17 años 2010	99
Ilustración 25: Número de viviendas por área de población registrada en el SISBEN 2007 – 2010	101
Ilustración 26: Bucaramanga. Número de viviendas en riesgo de población registrada en el SISBEN 2007 – 2010	101
Ilustración 27: Pobreza en Bucaramanga medida por LP, NBI, IPM	102
Ilustración 28: Bucaramanga. Evolución cobertura en educación por rango de edad. 2007 – 2011	111
Ilustración 29: Bucaramanga. Evolución cobertura en educación por nivel educativo. 2000 –2011	112
Ilustración 30: Bucaramanga. Tasa de deserción en el sector oficial, por nivel de escolaridad. 2007 – 2009.	113
Ilustración 31: Bucaramanga. Número Total de estudiantes matriculados por sector educativo. 2008 – 2011	115
Ilustración 32: Bucaramanga. Evolución inversión en educación 2001 – 2011	121
Ilustración 33: Bucaramanga. Inversión en Educación per cápita. 1993 – 2011	122
Ilustración 34 :Bucaramanga.Porcentaje de cobertura del sistema de seguridad social 2008 – 2010	127
Ilustración 35: Bucaramanga. Número de defunciones de menores de 5 años	129
Ilustración 36 : Bucaramanga. No de defunciones y casos nuevos notificados de VIH – SIDA	130
Ilustración 37: Bucaramanga. Causa de muerte en mujeres 2007 – 2012	131
Ilustración 38: Bucaramanga. Fecundidad en Adolescentes 2008 – 2012.	132
Ilustración 39: Bucaramanga. Inversión en Salud 2001 – 2011.	134
Ilustración 40: Bucaramanga. Inversión percápita en Salud, en miles de pesos constantes 1993 – 2011.	134
Ilustración 41: Bucaramanga. Programa Crédito para todos por munas.	150

LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Bucaramanga. Cobertura de jóvenes Universidad del Pueblo.	118
Tabla 2: Bucaramanga. Déficit Cualitativo de Vivienda Urbana y Rural	138
Tabla 3: Bucaramanga. Déficit Cuantitativo de Vivienda Urbana y Rural	141

RESUMEN

TÍTULO: POBREZA EN BUCARAMANGA: AVANCES Y RETOS DE LA POLITICA SOCIAL (2001 – 2011)*

AUTORAS: GISSETTE JOHANA BELTRÁN RÍOS, LAURY ALEJANDRA MOLINA MALAGÓN**.

PALABRAS CLAVE: Pobreza Multidimensional, políticas públicas, salud, educación, vivienda, empleo, capacidades, percepciones, líderes comunales.

CONTENIDO: Este trabajo de grado tiene como propósito de identificar los avances y retos de la política social enfocada a disminuir la pobreza en Bucaramanga en el periodo 2001 – 2011 a partir de dos perspectivas; la institucional que responde a e análisis de indicadores oficiales como el NBI, IPM, IP, IL además de los planes de desarrollo e informes del periodo y el segundo enfoque desde la percepción de los ediles comunales de las zonas más vulnerables en el municipio. Para cumplir este objetivo el siguiente trabajo de grado se divide en tres secciones. En la primera sección, se desarrolla el debate en torno al concepto de pobreza, política pública desde sus inicios hasta la actualidad y el concepto de desarrollo económico local. La segunda sección describe los distintos indicadores utilizados en Colombia para medir la pobreza a partir de la década de los 90's del siglo XX y su evolución de acuerdo a las políticas públicas. El tercer capítulo analiza el impacto de las políticas públicas planteadas en los Planes de Desarrollo de Bucaramanga y contrasta estos resultados con la percepción que tienen los líderes de las comunas más vulnerables de Bucaramanga, de esta manera se logra ampliar la percepción en torno al papel que desempeña la política pública tanto Nacional como local en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población bumanguesa.

* Trabajo de Grado.

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración. Director: Freddy Jesús Ruiz Herrera.

SUMMARY

TITLE: POVERTY IN BUCARAMANGA: PROGRESS AND CHALLENGES OF SOCIAL POLICY (2001-2011)*

AUTHORS: GISSETTE JOHANA BELTRÁN RÍOS, LAURY ALEJANDRA MOLINA MALAGAÓN**.

KEY WORDS: Multidimensional poverty, public policy, health, education, dwelling, employment, capabilities, perceptions, community leaders.

FRAME WORK: This degree work, aims to identify progress and challenges of social policy aimed at reducing poverty in Bucaramanga in the period 2001 - 2011 from two perspectives; the institutional perspective that responds the analysis of official indicators such as NBI, IPM, IP, IL, in the same way also analyzes the development plans and reports for the period. The second approach comes from the perception of communal councilors of the most vulnerable areas in the town. To meet this objective, the following undergraduate work is divided into three sections. In the first session, the discussion revolves around the concept of poverty, public policy from its beginnings to the present and the concept local economic development. The second section describes the various indicators used to measure poverty in Colombia, from the early 90's of the twentieth century and its evolution according to public policy. The third chapter analyzes the impact of public policies proposed in the Development Plans of Bucaramanga and contrasts these results with the perception of the leaders of the most vulnerable districts of the city, and in this way achieve enlarge the perception around the role of public policy both nationally and locally in improving the living conditions of the population of Bucaramanga.

* Degree Project .

** Faculty of Human Science. Departament of Economics and Management. Director: Freddy Jesús Ruiz Herrera.

INTRODUCCION

La pobreza y desigualdad son un fenómeno que ha estado presente desde la historia de los sistemas económicos, los modos de producción y la misma humanidad. Ante la complejidad de la pobreza, se han debatido desde conceptos hasta mediciones con el fin de encontrar causas y consecuencias y un mecanismo efectivo que logre disminuir o erradicar el fenómeno.

Actualmente, estos problemas son aceptados socialmente con características multidimensionales en donde la evolución de la discusión teórica ha reconocido aspectos cualitativos y cuantitativos que se sobrepone a una dimensión monetaria, conservando como esencia las dimensiones del ser, como el acercamiento teórico realizado por Sen desde la teoría de las capacidades, en donde los individuos pueden lograr la libertad de elegir y alcanzar las metas que cada uno tiene razones para valorar. Esta teoría le devuelve la autonomía al ser humano y le exige un entorno en el que pueda lograr a cabalidad con su plan de vida y conseguir en palabra de Boltvinic, el florecimiento humano.

En Colombia la pobreza se relaciona con la falta de oportunidades que tienen las personas, el conflicto armado, la deficiencia en la gestión pública y la ineficiente labor del Estado en materia social. Los compromisos adquiridos por el país en materia de pobreza están enmarcados dentro de las metas propuestas por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y de otras iniciativas que utilizan como mecanismo para el logro, las políticas públicas, enfocadas en aspectos sociales como educación, salud, vivienda empleo entre otros, que se condensan en los planes de desarrollo tanto a nivel nacional como municipal.

Bucaramanga ha logrado ser la ciudad con menor “pobreza” en el país y la primera en cumplir el objetivo número 1 de los ODM que establece como meta para 2015 un nivel de personas en situación de pobreza de 28,50%. Bucaramanga está muy por debajo de esta cifra a partir del 2008 y para 2013 cuenta con un porcentaje de 10,4% según las cifras del DANE. Este trabajo de grado nace con el objetivo de conocer cuáles han sido las políticas públicas aplicadas en Bucaramanga para alcanzar este

indicador, ya que la pobreza es la deshumanización y la pérdida de dignidad humana que en Colombia se manifiesta como el resultado del desempleo, conflicto armado interno, corrupción, narcotráfico, desplazamiento forzado, analfabetismo, marginalidad, incertidumbre y riesgo; y se describen las políticas públicas por considerarse una herramienta que traza fines y metas para atender problemas públicos.

Para cumplir este objetivo el siguiente trabajo de grado se divide en 3 secciones o capítulos. En la primera sección, se desarrolla el debate que ha existido en torno al concepto de pobreza iniciando con economistas clásicos como Adam Smith, Marx y Malthus, hasta Martha Nussbaum, Amartya Sen, Townsend y Max Neef entre otros, así como de política pública, se describen sus avances y perspectivas en el tiempo hasta el debate actual. Este capítulo es la sustentación teórica que se utiliza para analizar los logros en pobreza como objetivo en Bucaramanga, y las políticas públicas como medio para alcanzarla.

La segunda sección describe los distintos indicadores utilizados en Colombia para medir la pobreza y su evolución a partir de la década de los 90's del siglo XX. Igualmente se contrasta esta evolución con las políticas públicas emprendidas desde los distintos Planes de Desarrollo Nacionales enfocados a mejorar las condiciones de vida de los colombianos y su incidencia en la disminución de estos índices.

El tercer capítulo analiza el impacto de las políticas públicas planteadas en los Planes de Desarrollo, en la reducción de la pobreza en el municipio a partir de 2001 y contrastar estos resultados con la percepción que tienen los líderes de las comunas más vulnerables de Bucaramanga. Para lograr este objetivo el capítulo está dividido en 3 secciones, la primera responde al contexto macroeconómico en el que se han generado estos avances, es decir, crecimiento del PIB, empleo, desempleo, y demás. En la segunda sección se describen los distintos indicadores de pobreza y su evolución a partir del año 2000 como el Índice de Indigencia, Índice de Pobreza, Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, el SISEN y el Índice de Pobreza Multidimensional; y se hace una caracterización general del fenómeno en Bucaramanga. La tercera sección describe la incidencia de las políticas públicas

implementadas desde la alcaldía para reducir estos índices. En una cuarta parte se encuentran concepciones de pobreza que perciben los líderes de las Juntas de Acción Comunal de las comunas 1, 2, 9, 10 y 14 así como su opinión acerca del impacto de las políticas públicas y programas ejecutados desde la alcaldía y se realiza una síntesis relacionando los informes institucionales con las percepciones recibidas. Por último se dan las conclusiones de la investigación y se presentan algunas pautas de política pública para solucionar la pobreza.

1. POBREZA Y POLÍTICAS PÚBLICAS. UN ACERCAMIENTO CONCEPTUAL

El concepto de pobreza como de política pública son abordados en este capítulo como punto de partida de una construcción que permita dar rostro a este fenómeno y entender el mecanismo por el cual es contrarrestado. Lo anterior se enmarca en la subjetividad y objetividad de la interpretación de esta realidad, que evoluciona a la par del hombre.

Para ello, el capítulo se estructura de la siguiente manera. La primera parte describe el debate evolutivo que se ha presentado entorno al concepto de pobreza, posteriormente se hace una conceptualización de la política pública de acuerdo a sus funciones y objetivos como herramienta para atender este fenómeno y en una tercera sesión se expondrá el contexto teórico del desarrollo económico local, como alternativa para mejorar el desarrollo de las regiones.

1.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CONCEPTO DE POBREZA

La constante búsqueda de establecer una caracterización universal de la pobreza ha generado diferentes conceptos como los desarrollados por Townsend, Sen y Nussbaum, entre otros. La pobreza ha sido parte de un proceso evolutivo que tiene origen desde la misma humanidad, según los registros de las primeras sociedades.

Cuando se estudia la definición del término pobreza, para el Diccionario de la Real Academia Española se define como: “Cualidad de pobre”, “Falta de bienes, dinero u otros, escasez”, es un concepto relacionado directamente a la escasez.

Los antiguos escritos evidencian que la escasez de alimentos era común y siempre estaba presente en el día a día de la sociedad; en el siglo VIII por ejemplo se tienen registro de fenómenos como que “Entre 1201 y 1600 el ritmo de su crecimiento y

propagación (de la hambruna y escasez) se mantuvo constante: Siete épocas de hambre y diez años de escasez de alimentos a lo largo de cada siglo”¹.

El economista clásico Thomas R. Malthus² observaba en 1795 la tendencia de la población a crecer en mayor proporción a la producción, y concluía que esta situación llevaría a la humanidad a la guerra, hambre y enfermedad; de manera que para él la pobreza, vista como un problema de “escasez”, se mostraba como algo inevitable. Así mismo Adam Smith pensaba:

[...] todas las especies de animales se multiplican en proporción a los medios de subsistencia, y no hay especies que puedan hacerlo por encima de esa proporción. Pero una sociedad civilizada sólo en las gentes de los rangos inferiores al pueblo, la escasez de alimentos puede poner límites a la multiplicación de la especie humana³.

También Smith argumentaba con respecto a la pobreza,

[...] ninguna sociedad puede ser floreciente y feliz si la mayor parte de sus miembros son pobres y miserables. Es, por añadidura equitativo que quienes alimentan, visten y albergan al pueblo entero participen de tal modo en el producto de su propia labor que ellos también se encuentren razonablemente alimentados, vestidos y alojados⁴.

En el libro de Smith, *Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* se resaltan dos cuestiones fundamentales: La primera es la identificación de los pobres con los trabajadores y la segunda el esbozo de la reproducción de la fuerza de trabajo. Carlos Marx retomó y redefinió la segunda introduciendo la categoría del ejército industrial de reserva y definiría la pobreza

¹ ARIAS VENTURA, Luis Enrique; RIVERA TORRES, Eva María; ROQUER MENJIVAR, Rodrigo Alexander y TOVAR CAMPOS, José Leonel. Análisis del impacto de las políticas públicas focalizadas, aplicadas para el combate a la pobreza extrema y severa en el periodo 2004 – 2009. Trabajo de grado Licenciado (a) En Economía. Antiguo Cuscatlán: Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”. Facultad de ciencias económicas y empresariales. 2011. 7 p.

² *Ibid.*, 7 p.

³ SMITH, Adam. *Investigación sobre la naturaleza y causa de las riquezas de las naciones*, México, Fondo de cultura económica, 6ta edición. Reimp., 1990, p.77

⁴ *Ibid.*, p. 77

como una condición necesaria para la producción capitalista que depende de la existencia de una sobrepoblación relativa, resultado del progreso técnico que permite ajustar los salarios al mínimo vital estricto. Esta sobrepoblación constituye el ejército industrial de Reserva⁵.

A mediados del siglo XVII se comienza a pensar que la pobreza como un problema de escasez puede vencerse gracias a la Revolución Industrial. Este enfoque se desarrolla a raíz de los avances técnico – científicos, que pretendían en teoría alcanzar el progreso económico con aumento de la producción de bienes que satisfagan totalmente las necesidades humanas. Sin embargo así como se desarrolló la Revolución Industrial también se elevaron los índices de demografía y el aumento de la migración y de su mano el hambre y la miseria⁶.

Los primeros estudios de pobreza se limitaban sólo a describir la población de un país o región, y estas se basaron en encuestas sociales, como la realizada en Londres en el siglo XVII que no tenían el objetivo de cuantificarla, sino vincularla con la creencia que en las sociedades industriales la pobreza era un problema social que podía ser evitado.

Según Atkinson es Booth el primero en combinar la observación de la pobreza con un intento de medirla matemáticamente en su encuesta llamada “La vida y el trabajo de la gente de Londres” 1889- 1903. Sin embargo, según Sachs, no es sino hasta los años 40 del siglo pasado cuando “se descubre” la pobreza a escala mundial en los primeros Informes del Banco Mundial⁷. En estos estudios se describía la pobreza como una operación estadística de carácter comparado que afectaba los ingresos per cápita de los diferentes Estados.

Así pues, la medición de la pobreza y los estudios propiamente científicos, se remonta a finales del siglo XIX. A partir de entonces los conceptos de pobreza se

⁵ VILLARESPE REYES, Verónica. Pobreza: Teoría e historia. México, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones económicas. 2002, p. 124

⁶ ARIAS VENTURA, RIVERA TORRES, ROQUER MENJIVAR, TOVAR CAMPOS. Op. Cit., p. 7 – 8.

⁷ DOMINGUEZ DOMINGUÉZ, Juana; MARTÍN CARABALLO, Ana. Medición de la pobreza: Una revisión de los principales indicadores. En Revista de métodos cuantitativos para la economía y la empresa. Diciembre 2006, vol. 2, p. 27-66

comienzan a debatir desde distintos enfoques monetario o financiero, económico y multidimensional. A continuación se analizarán la diversidad de enfoques propuestos por varios autores, entre ellos Spicker, Vic George, Baratz y Grigsb, Sen, Townsend, Nussbaum, entre otros (desde conceptos hasta mediciones) y poder entender la evolución del concepto.

1.1.1. El concepto de pobreza. Un debate en curso

El debate acerca de la definición de la pobreza es tema central en organismos internacionales, y ha pasado de ser un tema de carácter netamente financiero a ser estudiado desde dimensiones económicas, sociales y filosóficas, esto a merced de que aún persisten demandas sociales que tienen sus raíces en este fenómeno. A continuación se presenta un panorama de las distintas perspectivas y los debates que aún persisten entorno a la evolución del concepto de pobreza.

Spicker ha sido un referente teórico en la definición del concepto de pobreza, en su trabajo *Definiciones de la pobreza, doce grupos de significados*⁸, el autor identifica doce maneras de caracterizar la pobreza bajo tres dimensiones o aspectos básicos: Material, Económico y Social^{***}. Estos aspectos son tomados en el análisis de pobreza de la FAO y traducidos a un léxico que responde más a la evolución del estudio, como son el financiero o monetario, el económico y enfoque multidimensional. A partir de estos tres enfoques se resumen la evolución del análisis de pobreza en el mundo y son el punto de partida del debate a continuación.

El primero de los enfoques hace la distinción entre pobres y no pobres en función de un nivel de ingresos. Este es utilizado por el Banco Mundial quien desde sus primeros informes en 1948, define como pobres a los países con una renta por habitante menor a 100 USD. Desde este momento, naciones y países son considerados como pobres comparados con los ingresos de otros estados. Esta

⁸ SPICKER, Paul; LEGUIZAMON ALVAREZ, Sonia; GORDON, David. Pobreza un glosario Internacional. Definiciones de pobreza: Doce grupos de significados. Buenos Aires. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO. 2009. 291- 306 p.

^{***} Los cuales responden a características como necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento inaceptable

misma institución entre las décadas 60 y 70, plantea la reconducción del término pobreza. Es así como en 1973 nace el concepto de pobreza absoluta que toma como medida una línea de ingresos a partir de la cual se es pobre llamada también *Umbral de pobreza*⁹ definida como el nivel de renta que se necesita para obtener las necesidades mínimas de vida.

Sin embargo, este nivel de ingreso no cubre todas las necesidades materiales. Dimensiones esenciales del bienestar, como la salud y la educación, tienden a quedar fuera del rango. Esta privación de necesidades responde a la decisión “social” de sustituir al mercado por mecanismos públicos que proporcionen este tipo de servicios, dejando de lado la raíz del problema, (en este contexto) un nivel de ingresos óptimo que permita a los individuos su propia satisfacción de las necesidades.

El Umbral de pobreza es medido a nivel mundial como las personas que reciben 1 dólar al día, sin embargo instituciones como Naciones Unidas en la Declaración del Milenio de 2000, estableció un nivel de renta como referencia fijada en 2 dólares al día y para la pobreza absoluta en 1 dólar diario.

Por el contrario, en el estudio de la pobreza monetaria también se introduce el concepto de pobreza relativa, que tiene en cuenta la capacidad adquisitiva de un dólar (u otra franja) en función del país, ciudad, lugar y circunstancias en las que se encuentre^{****}. Lo anterior abre las puertas al debate en la literatura en entender si la pobreza debe ser vista desde un sentido absoluto o relativo.

La pobreza absoluta sostiene que las necesidades de los individuos son ajenas a la riqueza del resto y el hecho de no poder satisfacerlas implica una condición de pobreza independientemente del contexto en el que se las analice. Sin embargo, la

⁹ DOMINGUEZ DOMINGUÉZ, MARTÍN CARABALLO, Op cit., p. 27 – 66.

^{****} La Unión Europea mide la pobreza “relativa” desde este enfoque. Considera que están en riesgo de pobreza todas aquellas personas que ganan menos del 60% de la renta mediana de cada país. Implícitamente, pues, tiene en cuenta la desigualdad. **Fuente especificada no válida.**

pobreza relativa se enfoca en que las personas percibirían su propio bienestar en función del bienestar del resto de la sociedad^{****}.

Según Spicker, la diferencia entre “absoluto” y “relativo” no está en la definición de pobreza, sino en las necesidades. Este enfoque está basado en una condición material, la carencia de recursos para acceder a las cosas que necesita. Según Vic George, “la pobreza consiste en un núcleo de necesidades básicas no satisfechas y en un conjunto de otras necesidades que cambian en el tiempo y en el espacio”. Mientras que Baratz y Grigsb hablan de la pobreza como “una privación severa de bienestar físico y bienestar mental, estrechamente asociada con inadecuados recursos económicos y consumos”¹⁰.

La visión de George, en sentido absoluto, la pobreza está determinada en cualquier contexto por la no-satisfacción de un conjunto de necesidades o una parte de ellas; la de Baratz y Grigsb tiene un sentido relativo porque el término de bienestar puede ser definido de distintas maneras en cada persona. En estos términos, ambas visiones aciertan en que la pobreza es una carencia de recursos que no permiten satisfacer necesidades, el desacuerdo fundamental radica en el origen y el fundamento de las necesidades.

El segundo enfoque tiene que ver con lo económico, este pone como punto de partida el nivel de renta en la medida que es a través de ésta que los individuos pueden conseguir cualquier fin. Bajo esta perspectiva, Benjamin Rowntree define la pobreza como la situación en la que “el total de ingreso es insuficiente para obtener lo mínimo necesario para la subsistencia”, establece un umbral que identifica un nivel

**** Éste es el concepto de pobreza que maneja la CEPAL. Para la CEPAL (Comisión Económica para América y el Caribe, un individuo es pobre cuando no satisface el consumo de bienes y servicios que le permite vivir y desenvolverse dignamente en su contexto social. El indicador de bienestar estará dado por el consumo de bienes específico. El individuo será pobre solamente en relación con otros individuos que viven dentro de su misma sociedad; es decir no existe un patrón normativo exógeno a su contexto social que defina las condiciones de pobreza sino que ésta será delimitada endógenamente a partir de las decisiones de consumo de las personas dentro de la comunidad.

¹⁰ SPICKER, Óp. cit., p. 292.

mínimo de satisfacción de necesidades bajo el cual la subsistencia de una persona está en riesgo, este umbral es conocido como necesidades básicas.¹¹

Sen al igual que Rowntree considera que la pobreza económica es aquella que priva a los individuos de la libertad necesaria para satisfacer necesidades básicas como el hambre, un nivel de nutrición suficiente, salud, vestir dignamente, tener una vivienda aceptable o para disponer de agua limpia o de servicios de saneamiento”.¹² Sen, coincide en el término de necesidades básicas en el sentido absoluto, y argumenta que si bien la sociedad determina ciertas necesidades, no puede negarse la existencia de un “núcleo irreductible” de pobreza absoluta, unas necesidades básicas insatisfechas. Este núcleo está conformado por necesidades cuya insatisfacción representa indiscutiblemente una situación de privación.

Por el contrario, Townsend defiende posturas “relativistas” y no está de acuerdo con el planteamiento de Sen o la idea de un componente absoluto de la pobreza.^{*****} Townsend hace una crítica a estas concepciones y establece que las “necesidades básicas” desconocen la amplitud de las necesidades humanas ya que ignoran que éstas evolucionan históricamente y están socialmente determinadas.¹³

Este autor plantea que el crecimiento económico, del ingreso y el mejoramiento de los estándares de vida no eliminan la pobreza. Para Townsend el parámetro para definir la pobreza está determinado por el estilo de vida debido a que éste “considera un mejor y más amplio conjunto de actividades que el término consumo, que sugiere meramente la ingestión de bienes. Este enfoque, es un concepto más amplio al responder a las necesidades de cada individuo independientemente de la cultura o lugar donde se encuentre.

¹¹ OLAVARRIA GAMBI, Mauricio. Pobreza, crecimiento económico y políticas sociales. Santiago de Chile, Editorial Universitaria, S.A. 2005. p. 25.

¹² SEN, Amartya. Desarrollo y libertad. Traducido por Rabasko Sther y Toharia Luis. Barcelona. Editorial Planeta. 2000. p 21.

^{*****} Hay que destacar que los desacuerdos surgen en algunos casos por interpretar de manera diferente el término “absoluto”; por ejemplo, “absoluto en términos de bienes” implica una línea de pobreza constante en el tiempo, pero “absoluto en términos de capacidades” no necesariamente.

¹³CHILE. NACIONES UNIDAS. Enfoque para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura. Santiago de Chile. CEPAL. 2001. p.12.

En palabras Townsend:

Un error ha sido reducir la mirada a la eficiencia física y suponer que ésta puede divorciarse del bienestar psicológico y de la organización y estructura de la sociedad. Otro error fue hacer una lista de satisfactores básicos, traducirlos en un cierto nivel de ingreso [requerido], y llamarle a esto subsistencia. Todos los estudiosos de la pobreza han tendido a escribir como si sus estándares de subsistencia consistieran en una lista de satisfactores absolutos que pudieran aplicarse en cualquier tiempo y lugar. La pobreza es un concepto dinámico, no estático.¹⁴

Es decir, el hombre es un ser social inmerso en una red de relaciones que al interactuar con ellas ejerce cambios tanto en gustos, preferencias y aspectos morales al que debe responder. Sin embargo esta concepción de pobreza no delimita o establece parámetros objetivos lo que lleva a una confusión en la medición.

Por el contrario, Sen sostiene que la pobreza es un concepto absoluto en el espacio de las capacidades (un neo-concepto creado por él), pero “con frecuencia tomará una forma relativa en el de los bienes y servicios”. Esta tesis le permite, entonces sostener que “no hay conflicto entre el elemento absolutista irreductible en la noción de pobreza (relacionado con las capacidades) y la relatividad total a la que se refiere Townsend, si ésta es interpretada en términos de bienes y recursos.¹⁵

En este debate hay dos temas principales según Sen. El primero, el hecho que una necesidad sea absoluta no es lo mismo que mantener fija la manera en la que esta se expresa en el espacio de los bienes, a través del tiempo. Segundo, hay una diferencia entre logros relativamente menos que los otros, y logros absolutamente menos que los otros, porque unos se enfrentan a privaciones que los otros no ***** . Es

¹⁴ BOLTIVINIK, Julio. Peter Townsend y el rumbo de la investigación sobre pobreza en Gran Bretaña. En: Centro de Investigaciones económicas y administrativas y sociales del IPN. México. Mundo siglo XXI. 2009. 48 p.

¹⁵ *Ibid.*, 49 p.

***** Por ejemplo, el hecho de que una persona haya logrado un estándar de vida menos que los otros, es una prueba de desigualdad, pero no es una prueba de pobreza, por lo que se requeriría información sobre las necesidades que esa persona no ha podido satisfacer. Por consiguiente había un núcleo de privación absoluta en el concepto de pobreza.

decir, si existe muerte por hambre o desnutrición en una sociedad determinada, entonces habría pobreza, independientemente de sus niveles de desigualdad, ya que existen unas necesidades mínimas en todas las sociedades que se satisfacen de distinta manera dependiendo el tiempo y el espacio.¹⁶

Según el libro de este autor, *Desarrollo y Libertad*. Sen deja de lado la pobreza medida sobre el nivel de ingresos y propone la pobreza como: La privación de capacidades básicas. Adela Cortina y Gustavo Pereira lo describen de esta manera en el libro: *Pobreza y libertad: Erradicar la pobreza desde el enfoque de Amartya Sen* así:

La pobreza no es sólo la falta de medios, como el ingreso o las mercancías, que producen unos resultados u otros según las personas y los contextos. Tampoco puede decirse que son pobres aquellos cuyas preferencias no están suficientemente satisfechas, porque las preferencias pueden manipularse y depende también de las oportunidades que cada sociedad ofrece. La pobreza es ante todo falta de libertad para llevar adelante los planes de vida que una persona tiene razones para valorar: es pobre quien no puede desarrollar los proyectos vitales que podría desear razonablemente.¹⁷

Desde esta perspectiva, tanto la identificación como la medición de la pobreza son juicios que necesitan un análisis que vaya más allá del campo específico del espacio de bienes y abarque el campo de lo social y lo político^{*****}. Esto no implica necesariamente abstraerse de la pobreza económica; como lo diría Boltvinik, la

¹⁶ OLAVARRIA GAMBI, Óp. Cit. 30

¹⁷ CORTINA, Adela; PEREIRA, Gustavo. *Pobreza y libertad. Erradicar la pobreza desde el enfoque de las capacidades de Amartya Sen*. Madrid. Tecnos. 35 p.

^{*****} El marco teórico en el que se construye la teoría de las capacidades, nace de la crítica al modelo económico que crea la figura del Homo economicus utilizada en los análisis económicos mencionados hasta el momento. Sen hace una crítica dirigida hacia estos presupuestos, al agente económico racional, que obliga a concebir una ciencia de la economía en términos demasiado estrechos, y que hace del hombre Humano una abstracción a lo real. Para Sen, toda teoría económica debe referirse a una economía "Humana", esto es, una economía que se ocupe no de ángeles y demonios, sino del hombre viviendo en sociedad con otros hombres. Lo que Sen critica es la particular abstracción del Homo economicus empleada en el quehacer científico del economista "tradicional".

pobreza económica es el primer obstáculo a vencer para que se pueda dar el florecimiento humano por medio de las capacidades.

Una de las ventajas que se menciona de este enfoque, es que se adapta a los distintos ámbitos de la vida humana, es multicultural, no es un enfoque cerrado o matriculado en alguna concepción de la vida buena. No obstante su principal crítica es la realizada por Martha Nussbaum, quien considera que no identifica una lista de capacidades básicas¹⁸. Ella aborda esta cuestión, presentando su lista de “diez capacidades funcionales humanas centrales”, considerando que todas las capacidades son igualmente fundamentales.***** (Ver anexo 1).

A su vez, subraya que la idea de la publicar una lista de capacidades proviene de su realizabilidad múltiple: sus miembros pueden ser especificados más concretamente de acuerdo a creencias y circunstancias locales”. Además, “es categóricamente una lista de componentes separados. No podemos satisfacer la necesidad de uno de ellos ofreciendo una mayor cantidad de otro. Todos son fundamentalmente importantes y todos tienen calidades distintas”¹⁹

Sen ante la crítica de Nussbaum de no enumerar una lista de capacidades argumenta que lo que él intenta evaluar es la libertad y su alcance, dice:

Las personas aumentan su grado de libertad gracias a políticas sociales que velen por el desarrollo de las capacidades garantizando una asignación de recursos que permitan el ejercicio de ciertas libertades, como también la preocupación por la ampliación de los límites de la elección en los bienes y sus funciones de utilización en las que una persona esté en la libertad de escoger.²⁰

¹⁸ NUSSBAUM, Martha. Women and Human development the capabilities approach. Cambridge. The Press Syndicate of the University of Cambridge. 2000. 78- 80 p.

***** De ellas, Nussbaum identifica dos, razón práctica y afiliación, como de especial significado, ya que “las dos organizan y se difunden hacia los demás, haciendo que su búsqueda sea verdaderamente humana”. Más adelante añade un tercer elemento de importancia primordial, la integridad física. Aunque algunas de las entradas en la lista son atemporales, ésta está concebida para el mundo moderno: “el alfabetismo es una especificación concreta de una capacidad más general para el mundo moderno

¹⁹ *Ibid.* 77 p.

²⁰ SEN, Amartya. Commodities and capabilities. Ámsterdam: North – Holland. 1985. 48 p

En las décadas de 1960 y 1970, el enfoque de las necesidades básicas evaluado por Sen, buscó proporcionar un marco multidimensional a los estudios de pobreza, con el objetivo de identificar poblaciones pobres y ordenar datos geográficos provenientes de censos para orientar la implementación de políticas públicas. Sin embargo, este enfoque no se apoyó en un marco normativo explícito y muchas veces fue utilizado como sustituto de datos de ingreso más que como espacio evaluativo en sí mismo. Esta iniciativa dio paso a la consolidación de la Pobreza multidimensional en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo consagrado en el Informe sobre Desarrollo Humano, correspondiente a 1997.

En el prólogo del informe mencionado, el Director del PNUD, James Speth, escribió lo siguiente:

“La pobreza tiene muchos rostros y abarca más que un bajo ingreso. Refleja también mala salud y educación, la privación de conocimientos y comunicaciones, la incapacidad para ejercer derechos humanos y políticos y la falta de dignidad, confianza y respeto por sí mismo. Hay también un empobrecimiento ambiental y el empobrecimiento de países enteros, donde esencialmente todos viven en pobreza. Detrás de los rostros de la pobreza se oculta la sombría realidad de vidas desesperadas, sin salida y con frecuencia, gobiernos que carecen de capacidad para enfrentar la situación²¹”

El análisis multidimensional contemporáneo de pobreza se basa en el enfoque de las capacidades y funcionamientos de Amartya Sen. De acuerdo a este autor, la información de ingresos debe ser complementada con otras bases informacionales que arrojen luz sobre otras dimensiones de la vida humana, dado que no todos los individuos tienen la misma capacidad de transformar medios como el ingreso, en logros o funcionamientos^{*****}. Sobre esta nueva perspectiva multidimensional el concepto de pobreza ha sido utilizado con la intención de resolver el problema planteado, además de hacer uso de método de los indicadores sociales, cuya

²¹ PRGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Human devolpment report. New York. 1997. 3.p.

***** Así, los funcionamientos dan cuenta de las posibilidades individuales de aprovechar oportunidades en diferentes áreas (nutrición, salud, vivienda, participación en la vida social).

modalidad más difundida en América Latina se conoce como de las “necesidades básicas insatisfechas”.

El “método de líneas de pobreza a partir del costo de las necesidades básicas”, se relaciona con la definición de “estándar de vida”. En él, se considera pobres a las personas cuyo ingreso o consumo no es suficiente para mantener un nivel de vida considerado mínimo. Por su parte, el método “relativo” está ligado con la interpretación de pobreza como “insuficiencia de recursos”, ya que la satisfacción de necesidades específicas es irrelevante, y lo que importa es que los recursos disponibles permitan llevar una “forma de vida aceptable” de acuerdo a los estándares sociales prevalecientes²². Este enfoque delimita la teoría relativista de Townsend asignando una real y mejor caracterización de la pobreza al tener un mínimo culturalmente aceptado.

De lo anterior, Max Neef premio nobel alternativo de economía en 1983²³, apoya su teoría en la diferencia existente entre “necesidad” y “satisfactores”. Su tesis plantea que las necesidades son “absolutas”, debido a que son las mismas en todas las culturas y períodos históricos, pero los satisfactores de esas necesidades están determinados culturalmente, y por lo tanto, pueden ser muy distintos en diversas sociedades.

Por su parte el PNUD, afirma que «la pobreza significa que se deniegan las oportunidades y las opciones más fundamentales del desarrollo humano». Este enfoque ha logrado que cobre importancia en las agendas mundiales de política, la necesidad de avanzar hacia un enfoque multidimensional de medición de la pobreza.

Con este objetivo, la Cumbre del Milenio, celebrada en Nueva York en Septiembre del año 2000, los presidentes 191 naciones, acordaron una serie de objetivos y Metas para el año 2015 con el fin de combatir la pobreza, el hambre, el analfabetismo, las enfermedades, entre otros siendo el centro de la agenda mundial.

²² CHILE. NACIONES UNIDAS. Óp. cit. 10 p.

²³ MAX NEEF, Manfred; ELIZALDE, Antonio y HOPENHAYN, Martín. Desarrollo a escala humana opciones para el futuro. Madrid. Biblioteca CF+S. 1986. 16 – 17 p.

Estas metas se conocen como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y se enfatizan en la necesidad de prestar más atención a los derechos humanos, la buena gestión de los asuntos públicos y la democracia.²⁴

Para el diseño de las propuestas enfocadas a la disminución de la pobreza en el siglo XXI, se tomaron en cuenta los aportes como el del PNUD, el de Marx que relaciona la pobreza con la insatisfacción alimentaria de la clase trabajadora, el de Amartya Sen, con niveles de consumo estándares; y el del Banco Mundial, que los relaciona con el hambre y las carencias económicas, sociales y culturales; entre otros.²⁵

Estos aportes han servido para proveer antecedentes básicos para las políticas públicas en materia de distribución espacial de los recursos y contribuye a identificar a las poblaciones más vulnerables, y establecer criterios de focalización de los programas de disminución de la pobreza y evaluar su eficacia en el mejoramiento de las condiciones de vida en las distintas dimensiones. En este sentido, y retomando la teoría de Amartya Sen acerca de pobreza, (la no realización de capacidades y funcionamientos de las personas con total libertad) es necesario describir los actores que deben intervenir para dar fin a este fenómeno, Estado- sociedad. El Estado para responder a los desafíos de la pobreza hace uso de la política pública como herramienta intermediadora estableciendo las condiciones y oportunidades para que las personas puedan desarrollar el plan de vida que deseen.

1.2. Políticas Públicas y Pobreza: Una respuesta a los desafíos del Mercado

El origen de las políticas públicas se remonta a uno de los “beneficios” de la Segunda Guerra Mundial, con la aparición del *Welfare State* o (*Estado de Bienestar*). *El Estado de Bienestar*, propuesto por Keynes es definido como la *combinación* entre el libre mercado y la acción estatal que garantiza el acceso a beneficios sociales en la población. Este intervencionismo es la respuesta a la depresión económica de 1929

²⁴ ARIAS VENTURA, RIVERA TORRES, ROQUER MENJIVAR, TOVAR CAMPOS. Op. Cit., 9 p.

²⁵ *Ibid.*, p. 9.

de Estados Unidos. El economista plantea dejar de lado el modelo liberal, en donde el Estado cumple un rol de garante externo, y que gestione por sí mismo aquello que el mercado no proveía.

Bajo este escenario, se da origen a la creación de políticas públicas en respuesta a las consecuencias económicas del mercado que afecta a la población. La esencia del *Estado de Bienestar* es la intervención gubernamental: pautas mínimas en materia de ingresos, nutrición, sanidad, vivienda y educación, garantizados a cada ciudadano como un derecho político y no como caridad²⁶. El tipo de intervención es regido por el volumen de los recursos disponibles y la consagración por parte de los gobernantes y ciudadanos, es decir de las condiciones económicas y políticas lo que dará cuenta de la cantidad y calidad de la intervención. Bajo este contexto se ha intentado conceptualizar a la política pública en miras a cumplir los retos que impone el escenario mundial de constantes transformaciones económicas.

1.2.1. Una conceptualización teórica

Existen diferentes definiciones del concepto de política pública; en el libro *Políticas Públicas formulación, implementación y evaluación* del autor André Roth Deuber, se mencionan autores como Velásquez²⁷, Windavsky²⁸, Muller y Surel²⁹, Hogwood³⁰ entre otros quienes coinciden en que las políticas públicas es la intervención gubernamental frente a situaciones problemáticas con objetivos de investigación o de mejoramiento social. Sin embargo estos conceptos asumen una posición estatal causa-efecto en el que la causa pierde total importancia y la política pública se enfoca simplemente a abordar someramente los efectos causados. De esta manera,

²⁶ WINDDASKY, Araon. *Speaking Truth To Power: the art and craft of policy analysis*. Boston. Little brown. 1987. 72 p.

²⁷ Conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejable.

²⁸ La política pública es "una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma.

²⁹ La política pública es un programa de acción de una autoridad pública, una construcción social y de un objeto de investigación

³⁰ Para que una política pueda ser considerada como una política pública, es necesario que en un cierto grado haya sido producida o por lo menos tratada al interior de un marco de procedimientos, de influencias y de organizaciones gubernamentales.

la política pública pierde validez, por lo tanto es necesario identificar lineamientos efectivos para su realización. Roth identifica cuatro elementos centrales para determinar una política pública y asumir esta como una herramienta de acción en la atención de demandas sociales: la implicación del gobierno, la percepción del problema, definición de objetivos y procesos³¹. Según el autor en una política pública el Estado no dispone del monopolio sobre las acciones públicas, por el contrario en algunos casos pueden ser de carácter privado, asociativo, ONG, etc. pero bajo la condición de que el Estado, asuman de forma total o parcial el proceso de dirección, orientación, coordinación, ejecución o autorización de acciones. Es decir, el Estado en ningún escenario debe dejar de lado su responsabilidad en el logro de atender las demandas sociales independientemente del actor que ejecute la política pública.

En consideración a lo anterior, es preciso resaltar que la política pública no existe “naturalmente”, sino que se trata de una construcción sociopolítica. Es, a menudo, el resultado de una lucha entre diferentes actores portadores de concepciones e intereses, visiones del mundo o paradigmas diversos sobre el tema. En esta construcción, el Estado, se ve obligado a intervenir en el conjunto de las relaciones sociales para modificar o prevenir los comportamientos de los actores sociales.

Luego del diseño de la política pública se debe establecer parámetros para su análisis, en primera medida es Preciso identificar el tipo de política pública que se implementara (económica, social, exterior, entre otras) para diferenciar el tipo de realidades en distintos sectores y territorios. En segundo lugar se requiere de tres etapas de análisis : a) Formulación de hipótesis explicativas relacionadas con el sentido, importancia y objetivos que la política pública estudiada responde; b) proceso de reparación generada por la política pública, y c) se contrastan el proceso vivenciado bajo la política con las hipótesis que se formularon entorno a su funcionalidad³². Con este seguimiento se espera realizar un escenario de acción que evidencie los resultados generados por las políticas entendiendo cada rol que

³¹ ROTH DEUBEL, André Noel. Políticas públicas formulación, implementación y evaluación. Bogotá D.C. Aurora. 2002. 25 – 34 p.

³² *Ibid.*, p. 27

desempeñan los actores involucrados en este proceso y los vacíos en la formulación de las mismas.

El desafío que conlleva el análisis de la política se evidencia en el tipo de enfoque que se le dé, ya que los objetivos que justifican las políticas no son necesariamente los que se quieren alcanzar, pero por razones de oportunidad política o estratégica, a veces no conviene al decisor enunciar sus intenciones reales³³, debido a los recursos limitados y la burocracia estatal. Sin embargo autores como Duschatzky y Redondo más preocupados en el carácter social de las políticas públicas consideran que el sector público debe concentrarse en acciones a los más necesitados, independiente de los dineros disponibles, pero con la focalización como herramienta para compensar la falla de un sistema que se muestra incapaz de articular a los diferentes grupos poblacionales desde sus mecanismos globales de regulación³⁴.

La focalización acompañado de un proceso de descentralización puede tener mayores ventajas porque en palabras de Rondinelli sería devolver la capacidad de tomar decisiones a las unidades de base local³⁵ Además que podría tener otras ventajas, como lograr una mayor equidad del gasto, en necesidades como la educación básica, el reentrenamiento de la fuerza de trabajo, el saneamiento, la salud básica, adultos mayores entre otras.³⁶

Así pues, para la mejor implementación de las políticas públicas, y resultados eficaces es necesaria la descentralización que responda a la heterogeneidad de los habitantes de áreas locales. Para ello se está dejando de lado las políticas de carácter redistributivo basadas en la fijación de precios y subsidios generales, y se están ejecutando políticas y programas directos es decir “focalizados” atendiendo a los sectores más pobres de la población. Es así como los países han adoptado políticas de asistencia social que buscan atender las el carácter multidimensional de la pobreza y la generación de desarrollo de cada país implementando políticas

³³ *Ibíd.*, p. 28

³⁴ SATRIANO, Cecilia. Pobreza, Políticas Públicas y Políticas Sociales. Madrid. Revista Madrid. 2006. 60-73 p.

³⁵ *Ibíd.* p.67

³⁶ *Ibíd.* p.68

sociales o de asistencia sectoriales (educación salud, vivienda entre otras) y creación de programas sociales compensatorios (subsidios para alimentación, planes de emergencia de empleo, distribución de pensiones asistenciales y similares)³⁷ ejecutados bajo la hipótesis de mayor eficiencia en el logro del objetivo de reducción de la pobreza que los programas de carácter universal.

1.2.2. Descentralización y Desarrollo Económico Local como alternativa para un escenario de pobreza

La descentralización política en América Latina es parte de los procesos de “democratización” que se iniciaron en la década de 1980 a partir de la organización territorial histórica de cada país. Con la descentralización se buscaba principalmente en teoría, con diferentes énfasis en cada uno, generar nuevos espacios de participación ciudadana, hacer frente a los problemas de desequilibrio fiscal y organizar territorialmente el aparato estatal para implementar políticas sociales que permitieran hacer frente a la deuda social.

Este proceso de descentralización debe verse entonces como una oportunidad para que los agentes locales tengan autonomía desde las distintas regiones para aportar al desarrollo económico nacional ya que la competitividad depende, no solamente de las empresas, de los equilibrios macroeconómicos y de políticas nacionales activas, sino de la capacidad de cada localidad para encarar su propio desarrollo.

El sistema de transferencias territoriales como herramienta para la distribución equitativa de los recursos podría ser usado en cada una de las regiones para financiar estrategias de desarrollo local/regional con el propósito de atender a las demandas sociales de cada territorio entre los que encuentran la pobreza.

1.2.2.1. Desarrollo Económico Local. Un nuevo territorio sin pobreza

La promoción del desarrollo económico local se postula como una necesidad en la medida en que determinadas regiones enfrentan problemas con distintos orígenes,

³⁷ RACZYNSKI, Dagmar. ESTRATEGIAS PARA COMBATIR LA POBREZA EN AMERICA LATINA. DIAGNOSTICO Y ENSEÑANZA DE POLITICA. Editorial BID, Chile.1995.Pág.12

vinculados a los procesos mundiales de desarrollo económico que por efecto de reestructuraciones globales pierden importancia y se resienten sus niveles de producción, empleo e ingresos generando desempleo, desigualdad y pobreza donde su impacto depende de las condiciones del territorio. De esta manera el Desarrollo Económico Local se puede definir como:

Un proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a la mejora del bienestar de la población en una localidad o región. Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede convenir en denominarla desarrollo local endógeno.³⁸

Según el autor debe existir un conjunto de recursos económicos humanos institucionales y culturales a nivel local no explotados que justifiquen esta descentralización del desarrollo, este potencial es necesario para que una comunidad local pueda poner en marcha procesos para mejorar su competitividad y estimular la actividad económica y genere aumento en el bienestar de la población. Este desarrollo es de carácter endógeno, ya que toma al territorio más allá de un mero soporte físico, de los objetos, actividades y procesos económicos, sino como un agente de transformación social.

Esta conceptualización del desarrollo constituye un modelo alternativo al propuesto por el paradigma de desarrollo exógeno dominante durante los años cincuenta y sesenta, según el cual el crecimiento se apoya en los procesos de industrialización y la concentración de la actividad productiva, por medio de plantas en un número reducido de centros urbanos, a partir de los cuales los mecanismos de mercado lo difunden posteriormente hacia las ciudades y regiones periféricas, favoreciendo así su desarrollo.

Una política pública bien dirigida atiende efectivamente a las necesidades para la cual fue diseñada , por lo que si se realizara un proceso efectivo de descentralización

³⁸ VAZQUEZ BARQUERO, Antonio. DESARROLLO ECONOMICO LOCAL Y DESCENTRALIZACION: APROXIMACION A UN MARCO CONCETUAL. Editorial Comisión económica para América Latina y el Caribe, Chile.200.Pág.5.

este mecanismo debería ir de la mano a atender los procesos locales y fallas para que generar un entorno apropiado en el que pueda gestarse el desarrollo económico local.

Los avances teóricos logrados en términos de la conceptualización de pobreza, políticas públicas y desarrollo económico local, han logrado establecer un marco para el análisis de la pobreza y el diseño de mecanismos eficaces de ejecución. Sin embargo estos han quedado en solo conceptos , pese a que existen países e instituciones internacionales (Banco Mundial) que aún miden la pobreza por el nivel de ingresos desde el enfoque monetario, lo que demuestra que aún hay necesidades que no están siendo abarcadas por la medición. Igualmente hay que reconocer las iniciativas propuestas por entidades como el PNUD, CEPAL, DANE que han ampliado el horizonte de evaluación de conceptualización y medición de la pobreza incorporando los aportes de algunos teóricos como Amartya Sen y Martha Nussbaum en la creación del Índice de Pobreza Multidimensional.

Desde el punto de vista de las políticas públicas, se puede evidenciar que hace falta un compromiso teórico real si se tiene en cuenta que las definiciones de política pública mencionados, tienen como objetivos “reducir” las “situaciones socialmente problemáticas” en palabras de Vargas, o “ser tratadas” en palabras de Hogwood. Estos términos *reducir* y *tratar*, tiene un significado subjetivo; cualquier disminución de indicadores (por más mínimo que sea) puede satisfacer este objetivo; el tema de la pobreza y las políticas públicas debe tener un enfoque o un carácter más “humano” al saber que se está hablando de hambre, niños, mujeres embarazadas, falta de oportunidades, entre otras características, que afectan de manera directa la vida de personas.

Hay que reconocer igualmente, que el avance de la implementación de las políticas públicas, hace referencia a la *focalización* como un método para que los problemas sean tratados de manera específica y se tengan resultados más eficaces. En este contexto el desarrollo económico local, presenta una alternativa para el desarrollo de estas problemáticas al “empoderar” a los ciudadanos para que hagan parte de este proceso y no se limiten al que – hacer del Estado, sin embargo, hay que aclarar, que

esto no exime la responsabilidad del Estado de atender estas necesidades, que son producto de *su* mismo “*mal manejo*”. Por el contrario, el Estado debe garantizar unas condiciones económicas y organizativas que hagan del desarrollo económico local una herramienta conjunta y no aislada, para alcanzar el objetivo de brindar un número igual de oportunidades a toda la población y eliminar de manera definitiva la pobreza.

En este punto de la discusión es necesario cuestionar, ¿Las políticas públicas son realmente el mecanismo adecuado para la eliminación de la pobreza? ¿Existe un compromiso real con la pobreza en Bucaramanga? ¿El crecimiento económico es una garantía para la reducción de la pobreza? Estas preguntas serán resueltas en las siguientes secciones.

2. POBREZA EN COLOMBIA: AVANCES Y RETOS (1990-2010)

Durante los primeros años de la década de los noventa se implementaron en Colombia una serie de reformas económicas y jurídicas entre las cuales se destacan la apertura comercial y cambiaria, la reforma laboral, la descentralización fiscal y la mayor independencia del Banco Central. Estas reformas afectaron las relaciones y estructuras económicas, produciendo ajustes en los mercados y afectando el nivel de pobreza, la distribución del ingreso y las fuentes de crecimiento de la economía entre otras.³⁹

El concepto de pobreza al igual que su medición ha evolucionado constantemente. Colombia no ha sido ajena a este proceso. Desde finales del siglo XX se han venido desarrollando metodologías para su cuantificación. Básicamente estos métodos de medición se pueden clasificar en dos grupos: medición monetaria o uni-variable y pobreza económica o multi-variable.

Dentro del primer grupo se cuentan las diferentes versiones metodológicas para la construcción de las líneas de pobreza referidas por un nivel de ingreso. En el segundo grupo se incluyen los indicadores propuestos por organismos multilaterales como el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el Índice de Desarrollo Humano (IDH) propuesto por el PNUD, el índice de Oportunidades Humanas (IOH), y el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) entre otros. Oficialmente, la medición de la pobreza en Colombia para 2014 se hace mediante el IPM y el medido por el nivel de ingresos. Hay que resaltar que las dos metodologías son complementarias y no excluyentes, son mediciones del mismo fenómeno a través de distintas variables, la segunda con una cantidad mayor.

El análisis evolutivo de la medición de la pobreza en Colombia permite entender el direccionamiento que han tenido las políticas públicas encaminadas a la atención de ésta, y a su vez realizar un diagnóstico de cada uno de los componentes del indicador asumidos como los puntos de acción de cada política. Con este propósito

³⁹ NUÑEZ, Jairo; RAMIREZ, Juan Carlos. Determinantes de la pobreza en Colombia. Años recientes. Bogotá. Naciones Unidas. 2002. 7 p.

el presente capítulo se divide en tres secciones, la primera describe la evolución de la medición de la pobreza en Colombia a partir de 1990 y el contexto político e ideológico en que es medida; la segunda analiza las políticas sociales que responden a las variables que componen cada indicador para en una tercera parte realizar un diagnóstico general de la política pública en la atención de la pobreza en el país.

2.1. EVOLUCION DE LA MEDICION DE POBREZA EN COLOMBIA

La forma en que se ha abordado el tema de la pobreza ha sido a través de métodos que miden el nivel de ingresos suficientes para subsistir y la calidad de vida, respondiendo a la evolución conceptual abordados por los teóricos nombrados como Sen, Townsend, Nussbaum, Max Neef e instituciones como el Banco Mundial y el PNUD. En Colombia se han adoptado distintos indicadores enfocados a analizar estas dos variables; el primero es monetario el cual mide el nivel de ingresos de la población y el segundo atiende a dimensiones económicas y sociales. A continuación se presentarán los indicadores comúnmente utilizados para medir la pobreza en Colombia.

2.1.1. Pobreza Monetaria: Una medida por nivel de ingresos.

Siguiendo la práctica internacional (Banco Mundial), Colombia ha utilizado dos líneas de pobreza. La primera, la línea de pobreza extrema o línea de indigencia (LI), son aquellas personas que no tienen el ingreso mínimo requerido para comprar una cantidad de alimentos que contengan los requerimientos nutricionales básicos diarios para una persona⁴⁰ y su costo es lo que se considera como línea de indigencia⁴¹. La

⁴⁰ 2200 calorías, 62 gramos de proteínas, calcio, hierro, tiamina, riboflavina, niacina y vitamina C

⁴¹ CARVAJAL OLAYA, Patricia; TREJOS CARPINTERO, Álvaro Antonio; Barrera Robellón Mauricio. Indicadores sociales para la evaluación del plan de desarrollo “Pereira región de oportunidades” – 2010. Colombia. Scientia Et Technica, vol. XVII, núm. 47, abril, 2011, 317-323 p.

segunda línea, la línea de pobreza (LP), y se define en base a una canasta más amplia de necesidades⁴².

Oficialmente en Colombia este indicador ha sido utilizado para la medición de la pobreza desde su creación hasta el actual gobierno. La primera construcción de líneas de pobreza en el país se implementó en 1987, a partir de ésta se han diseñado tres versiones más; una en 1998, otra en 2005 y la metodología actualmente utilizada en 2011. Según la MESEP (Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad) esta última metodología ofrece una medición actualizada (precisa, técnica y empírica) de la pobreza en Colombia en tres aspectos, el primero es la actualización de la base estadística de los hábitos de consumo ENIG (Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2006- 2007)⁴³, el segundo se debe a adelantos metodológicos recientes aceptados a nivel internacional y la utilización más precisa del agregado de ingreso⁴⁴.

En Colombia también se ha tomado en cuenta los avances en medición de pobreza y se ha optado por la implementación de Indicadores multidimensionales basados en los aportes teóricos de Sen y el PNUD como el NBI, IDH e IPM ampliando las limitantes de la medición por ingreso.

2.1.2. Otras caras de la pobreza

A partir de la década de los 90's Colombia cuenta con índices multidimensionales de pobreza, desarrollo humano y calidad de vida como lo son: el Índice de Focalización del Gasto Social SISBEN en sus versiones I,II y III; el Índice de Condiciones de Vida (ICV) y el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), además existen otros indicadores propuestos por organismos multilaterales como el Índice de Desarrollo

⁴² Para calcularla se multiplica la línea de indigencia o LI por un coeficiente que resulta del cociente entre el gasto total sobre el gasto en alimentos del 25% más pobre de la población, bajo esta metodología se calcula la incidencia, que significa el porcentaje de personas que están por debajo de la línea de pobreza.

⁴³ La anterior metodología utilizó la ENIG 1994-1995.

⁴⁴ Este agregado de ingreso omite ajustes a cuentas nacionales que introduce sesgos no controlados en la distribución de los ingresos y composición de la pobreza.

Humano (IDH), propuesto por el PNUD y el Índice de Oportunidades Humanas (IOH), propuesto por el Banco Mundial (Ver anexo 2).

Sin embargo de los anteriores indicadores, el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas fue el único construido exclusivamente para medir la pobreza, en este se analizan diferentes variables consideradas como necesidades básicas. Su medición consiste en reconocer como pobre a quien tenga carencia en una de estas necesidades o en pobre extremo si tiene dos o más⁴⁵. Este se diferencia de los indicadores anteriores al relacionar el bienestar de un hogar no en términos de su canasta de consumo sino en términos de algunos elementos críticos de la canasta de servicios de vivienda y educación.

A pesar de contar con un número considerable de variables y de ser utilizado en los análisis de pobreza del país, en términos generales, ninguno de los indicadores anteriores cumplían con el conjunto de propiedades axiomáticas para la elaboración de un análisis completo de pobreza multidimensional. Con este fin el DNP (Departamento Nacional de Planeación) implemento en 2007 el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) con base en la metodología de Alkire y Foster, que a diferencia del NBI, tiene en cuenta cinco variables desagregadas en quince dimensiones que satisfacen las propiedades axiomáticas planteadas por Amartya Sen.

De acuerdo con esta medida, se considera que una persona está en condición de pobreza si cuenta con privaciones en al menos 5 de las variables seleccionadas (33% del total de privaciones). El IPM en Colombia utiliza los hogares como unidad de análisis lo que permite conservar el lugar de la familia como unidad social fundamental⁴⁶.

⁴⁵ Las dimensiones que evalúa este indicador son: Viviendas inadecuadas, hogares con hacinamiento crítico, viviendas con servicios inadecuados, hogares con alta dependencia económica y hogares con niños en edad escolar que no asisten a la escuela.

⁴⁶ Para escoger a la familia como unidad de análisis son considerados tres criterios, el primero, normativo que emana de la constitución colombiana donde se declara que es responsabilidad conjunta de la familia, la sociedad y el estado garantizar condiciones de vida y derechos; el segundo, parte de la evidencia colombiana en donde históricamente los hogares han respondido a las situaciones adversas de manera colectiva y por último se relaciona con el contexto político y social del

Como producto de la evolución de la medición de pobreza, la desagregación por dimensiones del IPM facilita el monitoreo y la contribución de cada uno de los factores que componen la pobreza total. Esto permite que se puedan focalizar, implementar y coordinar las políticas sociales, y así mismo plantear políticas multisectoriales, tanto a nivel nacional como regional, que atiendan de manera efectiva el fenómeno de la pobreza. No obstante hay que aclarar que este método no excluye las políticas implementadas a partir de indicadores anteriores a este.

2.2. POLITICAS SOCIALES: UN CAMINO A LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

A través de los planes de desarrollo se puede apreciar la forma en que ha evolucionado la medición de la pobreza a la par de su atención. Esta evolución responde a los enfoques monetario, económico y multidimensional que por medio de las políticas sociales han estado dirigidas a atender cada una de estas dimensiones, en donde el aspecto social como finalidad en cada plan, se ha dividido entre la distribución como principal objetivo de desarrollo y el crecimiento económico como condición básica del desarrollo humano.

Durante el periodo de estudio se han planteado un sin número de estrategias con el propósito de disminuir la pobreza en Colombia, los distintos presidentes han plasmado sus esfuerzos en los planes de Desarrollo con políticas sectoriales de vivienda, empleo, educación y salud. Éstas políticas se han desarrollado bajo distintos escenarios como el conflicto interno, el cambio del sistema productivo (apertura económica), las crisis económicas internacionales, entre otras; que en su momento direccionaron la política social del país.

Los resultados de los indicadores sociales de pobreza, como el medido por el nivel de ingresos, el NBI e IPM son el reflejo de los esfuerzos realizados durante estas dos décadas en materia de políticas públicas debido a que esta se presenta como herramienta para la coordinación entre los distintos actores con diferentes intereses y

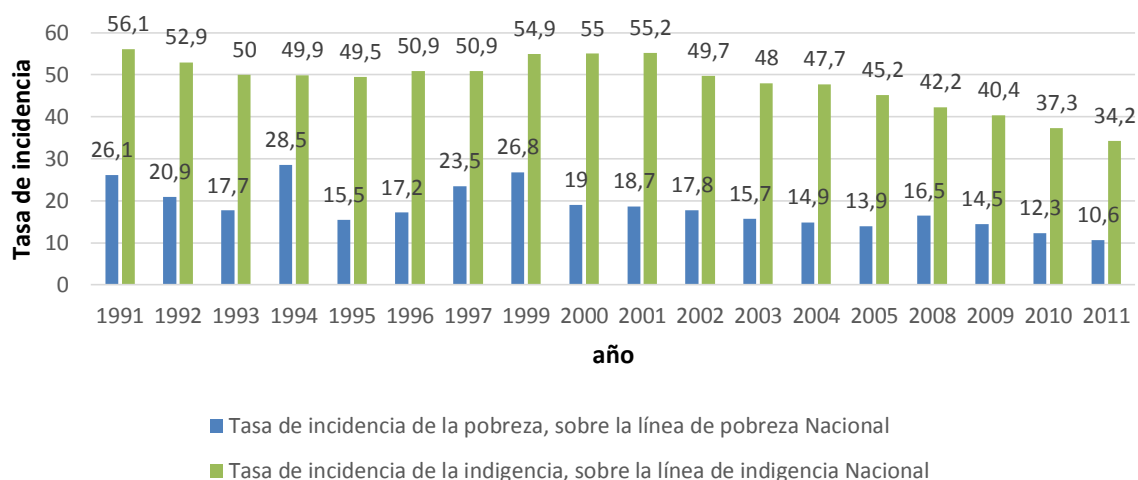
país, en donde políticas, programas e instrumentos existentes en el país consideran el hogar como unidad de análisis e intervención.

concepciones. En esta sección se hará un bosquejo general de los efectos de la política social medida a través de estos indicadores.

2.2.1. Una senda para poner fin a la pobreza

En Colombia el fenómeno de la pobreza medida a través de ingresos desde el enfoque monetario ha tenido un comportamiento de disminución no significativo en las dos décadas recientes. Los esfuerzos realizados por los presidentes para la reducción de este indicador responden a las políticas enfocadas en la generación de empleo, por ser la fuente principal de ingresos de la población (Ver ilustración 1).

Ilustración 1: Colombia. Pobreza Monetaria 1990 - 2010



Fuente: Datos. CEPAL y BANCO MUNDIAL (BM). Gráfico. Elaboración de las autoras.

Teniendo en cuenta que los ingresos de las familias dependen entre otras cosas de las condiciones del mercado laboral es necesario el análisis de las políticas de empleo en cada periodo por esta razón a continuación se describe las políticas enfocadas al mejoramiento de este factor durante el periodo de estudio.

2.2.1.1. Incidencia de las políticas de empleo en la reducción de la pobreza medida por ingresos

Durante del gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994) la pobreza monetaria, según las cifras del DANE disminuyó constantemente desde 1991, ubicándola inicialmente en 56,1 % hasta un 49.9% al terminar el periodo. Este aumento en los ingresos se debe a dos sucesos relevantes. El primero, es la ley 50 de 1990, que eliminó dos normas que atentaban con la estabilidad laboral, la acción de reintegro forzoso⁴⁷ y la de pensión-sanción⁴⁸. El segundo es el cambio en el sistema de producción ya que la apertura económica aumentó la demanda por mano de obra en distintos sectores. Estas modificaciones, se reflejaron en el mercado laboral, según datos del DANE y el Banco de la Republica, la tasa de desocupación paso de estar en 10,6% en 1990 al 7,9% en 1994.

Un artículo publicado por Camilo Gonzalez Posso⁴⁹ en 1995 menciona que pese al aumento del empleo, el salario real de la población trabajadora no mejoró e incluso el salario mínimo decreció⁵⁰ con la ley 50.

El presidente Ernesto Samper, si bien la pobreza durante el periodo 1990 – 1994 disminuyó, aumentó en relación a años anteriores; manifiesta que la población urbana con ingresos inferiores a la línea de pobreza se redujo del 48,6% al 44,0% entre 1978 y 1988, pero se incrementó al 46,4% en 1992 y en el sector rural se redujo del 70,0% al 68,2% en 1988 y aumentó nuevamente al 69,5% en 1992⁵¹. Este comportamiento puede estar asociado con la fuerte crisis que experimentó el sector rural a comienzos de la década de los noventa, que se reflejó en una disminución del empleo y de los ingresos reales de los hogares.

⁴⁷ Obligaba al empresario a reintegrar a los trabajadores que, en concepto de un juez laboral, hubieran sido despedidos sin justa causa tras 10 años de servicio, indemnizándolos por los ingresos dejados de devengar.

⁴⁸ Obligaba a la empresa a asumir la jubilación de los trabajadores despedidos después de 10 años de servicio.

⁴⁹ GONZÁLEZ POSSO, Camilo. Desarrollo Social en los 90. Extraído de <http://www.bdigital.unal.edu.co/1441/4/03CAPI02.pdf>

⁵⁰ El salario mínimo real decreció en 1990 en 2.6 con respecto a 1989, decreció 3.3 en 1991, 2.1 en 1992. El salario medio real en los sectores productivos de la industria manufacturera y agropecuaria estuvo estancado con respecto a 1989 y decayó especialmente en la agricultura y en la ganadería durante los años 90,91 y 92

⁵¹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. El salto social (1994-1998). Extraído de: https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/Samper_fundamentos_plan.pdf

Durante el periodo de Ernesto Samper, se presentaron algunos sucesos que no permitieron concluir con éxito la política social planteada en su plan de desarrollo. Estos episodios fueron el proceso 8000 que reveló la inmoralidad a la que había llegado la mayor parte de la clase política colombiana y provocó una grave alteración institucional obligando al gobierno a olvidarse del énfasis social de su administración para defenderse de las acusaciones por el ingreso de dólares provenientes del cartel de Medellín. El segundo episodio fue la emergencia económica dada por la grave situación del déficit fiscal.⁵²

En este periodo la pobreza de ingresos se mantuvo constante en 50,4% sin embargo la pobreza extrema tuvo alteraciones significativas, en 1994 se situó en 28,2% la más alta en todo el periodo de estudio y terminó en 1997 en 23,5%. Para esta época aproximadamente el 80% de la población Colombiana se encontraba en situación de pobreza monetaria.

Uno de los programas diseñados para la reducción de la pobreza por el aumento de ingresos de las familias rurales fue el programa PADEMER⁵³ del cual no se encuentra aportes en este periodo pero se evalúa en el 2006 como un programa exitoso.

El presidente Pastrana explica que la pobreza de 1994 – 1998 (periodo de Samper) aumentó de 49,9 % a 50,9 % porque desde 1995, hubo una pérdida de dinámica asociada con el ciclo económico y esto produjo que en los cuatro años la tasa de crecimiento no superara el 3% que se reflejó en la tasa de desempleo⁵⁴, en bajos niveles de ingreso y aumento de la pobreza.

Después de las fuertes críticas presentadas por el expresidente Pastrana, se esperaba que en su mandato 1998 - 2002 estas cifras se redujeran, sin embargo no

⁵² JARAMILLO LONDOÑO, Cesar. El Fracaso de la Política Social de Samper. Bogotá: Revista Universidad EAFIT. 1997. Extraído de <http://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/revista-universidad-eafit/article/viewFile/1127/1018>

⁵³ El Proyecto de Apoyo al Desarrollo de la Microempresa Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, proponía apoyar el desarrollo y fortalecimiento de las microempresas rurales con servicios integrados de asistencia técnica, capacitación, desarrollo tecnológico, comercialización, crédito y garantías a los microempresarios rurales

⁵⁴ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Cambio para construir la paz. Extraído de: https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/Pastrana2_Contexto_Cambio.pdf

fue así. Durante este periodo se registraron las tasas más altas de pobreza medida por nivel de ingresos de la década. En el año 2001, según los datos del Banco Mundial, Colombia tuvo un 55,2% de su población en condición de pobre, cifras que obedecen a un contexto macroeconómico de crisis Mundial, principalmente la crisis del Rublo que comenzó en 1997 y se acrecentó en 1998, en el cual según cifras del DANE las 300 empresas más representativas de Colombia redujeron en un 3,8% el total de los puestos generados.

Sin embargo en el marco del Plan Colombia, hubo tres programas explícitamente dirigidos a “generar empleos” entre los estratos más pobres de la población. El primero fue el Empleo en Acción⁵⁵ que cofinanciaba la contratación transitoria de desempleados mayores de edad de los niveles 1 y 2 en proyectos de infraestructura urbana comunitaria en las áreas más pobres de todos los municipios⁵⁶, el segundo, Jóvenes en Acción que tuvo como finalidad mejorar las posibilidades de inserción laboral de jóvenes desempleados entre 18 y 25 años de edad de los mismos niveles, financiando su participación en cursos de capacitación para oficios no calificados.⁵⁷

Igualmente en el marco de la atención brindada por la Red de Solidaridad⁵⁸ a la población desplazada, se ejecutaron programas de generación de ingresos, financiados con recursos del presupuesto nacional, ONG´s y el Plan Colombia. Estos proyectos eran proyectos productivos de restablecimiento y de prevención que cofinanciaban el desarrollo de pequeñas actividades productivas, ya fuera en las zonas de expulsión o en las de recepción de los desplazados. Durante los años (2001-2002) se contrataron 243 proyectos productivos de restablecimiento que beneficiaron a 11.825 familias, además la Red de Solidaridad ofrecía un programa de capacitación de carácter técnico, relativamente calificada, que tenía

⁵⁵ A pesar de la publicidad que se le ha dado, este programa “no es nuevo en cuanto a la actividad, metodología en la presentación de los proyectos, cobertura y estructura de gastos para obras”. En el pasado estas actividades eran coordinadas por Findeter.

⁵⁶ Con este programa se pretendía generar 300.000 empleos no calificados en tres años.

⁵⁷ UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. Políticas de Mercado de trabajo en un país en crisis. El caso de Colombia. Parte I: La administración Pastrana. Extraído de: http://www.uexternado.edu.co/derecho/pdf/observatorio_mercado_trabajo/cuaderno_4.pdf

⁵⁸ Establecimiento público de orden nacional encargado de financiar, promover, coordinar y desarrollar, programas y proyectos para los sectores más pobres de la población colombiana, creada por el presidente Ernesto Samper en 1994.

características similares a las de Jóvenes en Acción: capacitación laboral para jóvenes dirigido a la población desplazada.

Los programas anteriormente mencionados no se implementaron en su totalidad durante el mandato de Pastrana, fue sólo con el expresidente Uribe que se otorgó aproximadamente el 60% de los subsidios y se ampliaron más las coberturas. Según el informe Impacto del programa Jóvenes en Acción⁵⁹ hasta la cuarta convocatoria, se formaron 81.623 jóvenes y se ejecutaron 150.000 millones de pesos.

Durante el gobierno de Álvaro Uribe con la adjudicación de los subsidios, se observó que los ingresos de los colombianos tuvieron un aumento prolongado, no tanto por una política de empleo sino por la política de transferencias condicionadas manifestadas en los subsidios del programa Familias en Acción⁶⁰. La pobreza en estos hogares disminuyó al pasar de 92% en 2002 a 87.8% en 2006. La magnitud de hogares y personas indigentes disminuyó doce puntos pasó de 47.6% en 2002 a 35.2% en 2003, y en personas de 54.4% a 42% en los mismos periodos de tiempo.⁶¹

Estos subsidios a pesar de que benefician mensualmente a familias y contribuyen a la disminución de los indicadores, son motivo de crítica al presentarse como políticas asistencialistas, que resuelven el problema a corto plazo sin solucionarlo de manera real. Según un estudio hecho por el Departamento Nacional de Planeación en 2006 al programa Familias en Acción, se descubre que los ingresos de las personas

⁵⁹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Evaluación de políticas públicas. Subprograma: Jóvenes en acción Consultoría para la evaluación del impacto del subprograma Jóvenes en acción. Extraído de: https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DEPP/Evaluacion_Politicas_Publicas/Serie_EP_P09_Jovenes_en_Accion.pdf

⁶⁰ Es una iniciativa del Gobierno Nacional para entregar subsidios de nutrición o educación a los niños menores de 18 años, pertenecientes a las familias del nivel 1 del SISBEN, familias en condición de desplazamiento o familias indígenas. El programa Familias en Acción consiste en otorgar un apoyo monetario directo a la madre beneficiaria, condicionado al cumplimiento de compromisos por parte de la familia. En educación deben garantizar la asistencia escolar de los menores y en salud, hacer lo mismo frente a la asistencia de los niños y niñas menores a las citas de control de crecimiento y desarrollo programadas

⁶¹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Evaluación de Políticas Públicas. Programa. Familias en Acción: Impactos en el Capital Humano y Evaluación Beneficio Costo del Programa. Extraído de: https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DEPP/Evaluacion_Politicas_Publicas/Serie_Reportes_de_Evaluacion_No_6_Familias%20en%20accion.pdf

vinculadas al programa es 25.2% mayor que el ingreso que tendría el hogar sin programa; y sin incluir los subsidios es 21.2% mayor; y el ingreso laboral es 9.6% mayor al que habrían obtenido los miembros del hogar sin programa por que se esperaba que las familias mejoraran sus condiciones al ampliar su renta presupuestaria permitiendo tener acceso a mejores condiciones de las que ha tenido sin el subsidio.

Finalizadas las dos décadas de implementación de políticas para aumentar los ingresos de la población, se encuentra que la mayor disminución de pobreza estuvo en el último periodo situándola en el 2011 en 34,2% que puede responder además de la implementación de Familias en Acción, al cambio metodológico del DANE en los parámetros de medición de pobreza y el contexto económico con el cambio de constitución en 1991 que conllevó a la reforma del sector financiero, las modificaciones del régimen cambiario y los cambios institucionales.

Igualmente, este cambio de modelo ha contribuido a variaciones en la participación del empleo en los sectores productivos y a la transición de los ingresos de la población. Es decir, los sectores de la economía que no utilizan en su mayoría mano de obra, están ganando una alta participación como porcentaje del PIB. Por ejemplo, el sector de servicios, pasó de representar el 26,65% del PIB en 1980 a ser el 30,68% en 1998. Igualmente, la explotación de minas y canteras ha ganado participación en la producción en este decenio pasando de ser el 1,27% del PIB a ser el 4,84%. Por el contrario, la agricultura y la industria que necesitan mano de obra calificada y no calificada han mostrado una tendencia decreciente dentro de la producción total, especialmente acentuada desde 1994, la agricultura pasó de 20,57% en 1993 hasta el 18,44% en 1998. La participación de la industria en el PIB pasó de 22,38% en 1980 a 17,88% en 1998.⁶²

Pese a los esfuerzos de la política social en cada periodo presidencial, no se pueden justificar en ningún sentido, los actuales niveles de pobreza e indigencia en el país.

⁶² DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Los ciclos económicos en Colombia. Evidencia empírica (1977-1998). Extraído de https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DEE/Archivos_Economia/131.PDF

Las cifras son preocupantes al ver que aún en el 2011, el 44,8% de la población (casi la mitad de los colombianos) son pobres o indigentes, medidos solamente por este indicador. Detrás de esta cifra se encuentra la insatisfacción de un sin número de necesidades que día a día afronta la población.

Estas necesidades insatisfechas, como falta de escolarización, baja calidad en el sistema de salud, condiciones precarias de la vivienda, entre otras que no se analizan con el indicador de ingresos, son medidas a través de otros indicadores multidimensionales como el NBI, el IDH o el IPM que se presentaran a continuación.

2.2.2. OTRAS DIMENSIONES DE LA POBREZA

Como ya se mencionó los criterios de política social se analizan en términos de los factores que contribuyen a la satisfacción de las necesidades básicas de la población, bajo la concepción de que ello permite una mayor concentración de los recursos en la remoción de los obstáculos que impiden alcanzarla. Por lo anterior, la política social está enfocada en aumentar la cobertura en salud, educación, nutrición, vivienda entre otras dependiendo del tipo de indicador por el que se mida.

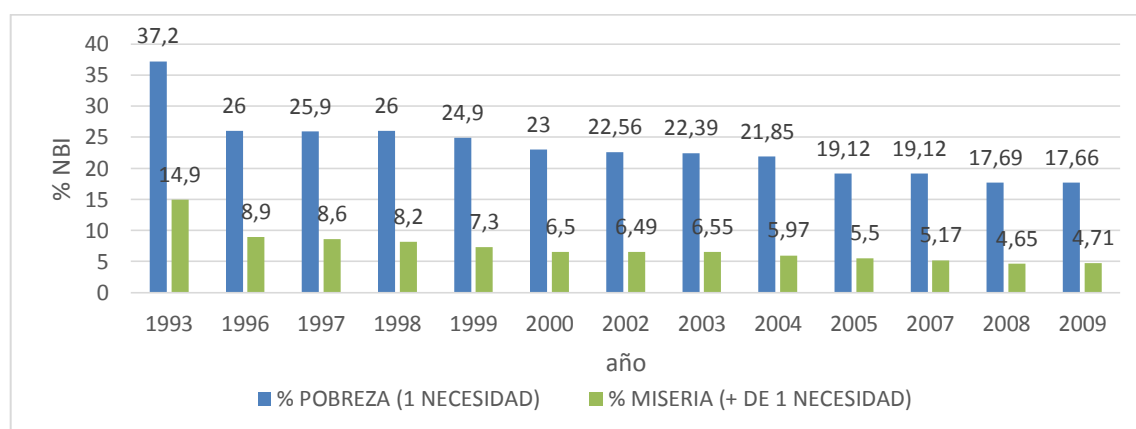
2.2.2.1. Necesidades básicas insatisfechas (NBI)

La pobreza ha sido medida en Colombia desde finales de los años ochenta con la metodología de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Esta nueva medición sirvió de acuerdo con el marco constitucional de 1991, para definir las participaciones de las entidades territoriales en las transferencias presupuestales de la nación, el seguimiento y visualización de los avances en la cobertura, la evolución de algunas manifestaciones extremas de la pobreza y la sustentación a la formulación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

El comportamiento del NBI en Colombia ha tenido una disminución constante en todo el periodo. Su más drástico cambio se presentó en el primer cuatrienio de la década del 90. En 1993 el indicador se ubicó en 37, 2%, para 1996 estuvo 11 puntos

porcentuales por debajo y en el 2009 se ubicó casi por la mitad de la cifra inicial en 17,66%. El NBI, demuestra el porcentaje de población que tuvo insatisfecha al menos 1 necesidad de las 5 evaluadas y la pobreza extrema es medida como la insatisfacción de 2 o más necesidades, ésta mostró un comportamiento similar. Al iniciar el periodo la cifra fue en 14,9% y al culminar la primera década del siglo XXI, se observó su reducción aproximadamente a la tercera parte ubicándose en 4,71% (Ver ilustración 2).

Ilustración 2: Colombia. NBI 1993 - 2009



Fuente: ECH 2002-2005, GEIH 2007-2009. Cálculos DNPSPCV⁶³. Grafico elaborado por las autoras.

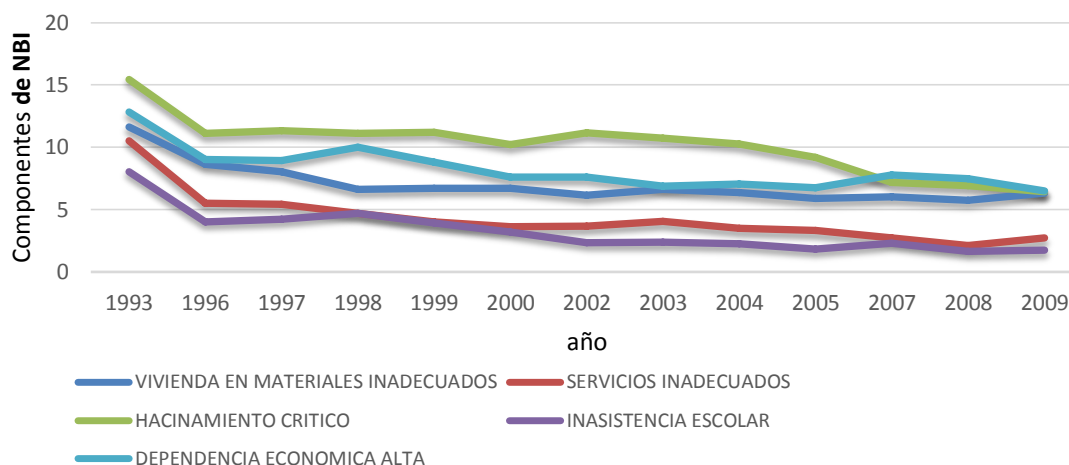
Para conocer los factores que generaron estas variaciones, es necesario el análisis de cada uno de sus componentes. Esta desagregación considera 5 necesidades básicas insatisfechas: hogares en viviendas inadecuadas, hogares en vivienda sin servicios básicos, hogares en hacinamiento crítico, hogares con alta dependencia económica y hogares con ausentismo escolar (Ver ilustración 3).

Este indicador presenta varias críticas, la principal, es que considera como pobres personas que tienen una necesidad básica insatisfecha, a pesar de tener altos niveles de satisfacción en las necesidades restantes. Además, tres de las cinco variables consideradas dependen de características físicas que pueden estar

⁶³ Expansiones Censo 2005, además de los años 2002-2005 la estimación tiene un error más alto debido a que en las 13 áreas se realizó módulo de vivienda en el tercer trimestre solamente.

afectadas por el grado de urbanización, más que por las características de los niveles de vida. Por otro lado, las condiciones del hábitat de vivienda que afectan de forma directa la salud y la seguridad de la familia frente a diversos riesgos ambientales no son tomadas en cuenta por esta medición.

Ilustración 3: Colombia: NBI por Componentes 1993 - 2009



Fuente: ECH 2002-2005, GEIH 2007-2009. Cálculos DNP-SPSCV. Gráfico elaboración de las autoras.

Para evaluar este indicador se tomara la evolución de las políticas sociales en el sector de vivienda debido a que tres de los componentes del NBI responden a las condiciones de ésta, igualmente las políticas en educación para ver su incidencia en el mejoramiento de los niveles de vida.

2.2.2.1.1. Incidencia de la política de Vivienda en la disminución del NBI

Durante el periodo del presidente Cesar Gaviria se propuso el Plan de Vivienda Social con el objetivo de facilitar el acceso a vivienda a los hogares con ingresos inferiores a 4 salarios mínimos. Para hacer efectivo este objetivo se ejecutó la ley 03 de 1991 que estableció el subsidio Familiar de vivienda⁶⁴ con la administración del

⁶⁴ Estos subsidios serían de tres tipos, individual, colectivo y rural. El primero cobijaría a las familias con ingresos entre 2 y 4 salarios mínimos que corresponde a soluciones de vivienda entre 135 y 50

INURBE, igualmente se creó el sistema Nacional de Vivienda de Interés social, y se reformó el Instituto de Crédito Territorial ICT, para dar respuesta a la reforma constitucional de vivienda.⁶⁵

Los resultados fueron mínimos en comparación con las metas gubernamentales. Se propusieron 540 mil viviendas de interés social en los cuatro años, 360 mil de las cuales recibirían el subsidio directo. Sin embargo, en 1993 el cobro de subsidios no alcanzaba el 10% de la meta propuesta y la construcción efectiva de vivienda no se logró.⁶⁶

A mitad de periodo de la "Revolución Social" se habían adjudicado 76.961 subsidios de vivienda, pero sólo se habían cobrado 9.468. El sistema no arrancaba por problemas como la baja rentabilidad y alto riesgo para las corporaciones de ahorro y vivienda, las limitaciones de gestión individual de los potenciales usuarios, la debilidad de los municipios para implementar bancos de tierras y demás instrumentos de la ley urbana y la influencia del clientelismo en la selección de planes. Estos inconvenientes, no hicieron posible el cumplimiento de las metas propuestas lo que generó un déficit cuantitativo y cualitativo⁶⁷ en el sector de viviendas de interés social.

En cuanto a agua potable y alcantarillado, según Cesar Gaviria, Colombia registró niveles muy bajos de cobertura y un vacío institucional que obstaculizó el logro de

salarios mínimos. El subsidio para este rango de precio de las viviendas sería de 12 salarios mínimos, lo que significaría el 24% en las soluciones económicas, alcanzando el 80% de la cuota inicial. El segundo, el subsidio colectivo, pretendía entregar a las familias, cuando solicitan de manera organizada dentro de un plan de autogestión de la construcción de sus viviendas. Esta modalidad fue creada para las familias con ingresos inferiores a 2 salarios mínimos para acceder al sistema formal de crédito y para viviendas con precio igual o inferior a 50 salarios mínimos. El monto del subsidio sería de 15 salarios mínimos, que representan aproximadamente el 30% del valor de la solución. Por último, el subsidio rural, disponía de 3 componentes: El primero, en el caso de los productores agropecuarios, se limitaba el valor de sus activos productivos a no más de 70 salarios mínimos, el segundo, se debía concentrar el 50% de los subsidios en procesos de saneamiento básico y el tercero, se otorgaría con preferencia a las solicitudes de subsidios provenientes de las regiones con mayor índice de pobreza.

⁶⁶ GONZÁLEZ POSSO, Óp. Cit. 68 p.

⁶⁷ El Déficit cuantitativo se presenta cuando la demanda es mayor que la oferta y el déficit cualitativo se refiere a viviendas que tienen problemas habitacionales en su estructura, espacio y en la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios.

metas satisfactorias. Por esta razón propuso reestructurar las instituciones del sector en línea con la política de descentralización definiendo además las responsabilidades de la ejecución y administración a nivel municipal.

Con esta reforma institucional se quería aumentar durante el periodo las coberturas promedio nacionales de agua potable y alcantarillado del 66% al 76% y del 51% al 57% respectivamente beneficiando a aproximadamente 6 millones de habitantes y de alcantarillado a 4 millones.⁶⁸

En el periodo del presidente Ernesto Samper, se siguieron implementando los subsidios a la demanda. Su política de Vivienda Social Urbana propuso focalizar el subsidio familiar en los estratos 1 y 2, para esto lo integró a la Red de Solidaridad Social y lo articuló a programas complementarios de mejoramiento del espacio y de la infraestructura de servicios comunitarios con el fin de promover un desarrollo urbano integral y ordenado y mejorar las condiciones de vida.⁶⁹

Sus metas fueron realizar 606 mil soluciones de vivienda social urbana de las cuales el 72% serían destinadas a familias con ingresos inferiores a 2 salarios mínimos, 500 mil contarían con subsidios directos y el resto con programas especiales de crédito. Se estimó que reduciría el déficit en cerca del 43% y tendrían 1'123.000 familias beneficiadas por programas complementarios.

Para los asentamientos subnormales de alta concentración de pobreza, se propuso apoyar el subsidio otorgado por el INURBE complementado con recursos de los municipios de los fondos de cofinanciación de la Red de Solidaridad Social que adjudicaría 258.500 subsidios. Así mismo, se propuso el Programa de Vivienda Nueva para asignar 158 mil soluciones de vivienda con servicios, subsidiadas a familias de menos de 2 salarios mínimos, el 82% de los 2,5 billones de pesos destinados.

⁶⁸ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. La revolución pacífica (1990 – 1994). Extraído de: https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/Gaviria_Prologo.pdf

⁶⁹ *Ibid.*.

Sin embargo los resultados no fueron los esperados. En el informe sobre la evaluación de la vivienda de Interés Social elaborado por INURBE, muestra que las metas planeadas en el Plan Nacional de Desarrollo fueron imposibles de alcanzar, debido a que la asignación de recursos programados eran insuficientes, en relación con el valor promedio del subsidio que estuvo muy por debajo del requerido.⁷⁰ De acuerdo con el análisis el programa de ajuste al gasto público, también hizo efecto en el sector vivienda. En el plan de desarrollo se había planteado incrementos anuales del 25% en 1996 y 1997, y en la práctica los recursos asignados al INURBE se redujeron en un 13% y 18% respectivamente.

En la investigación “Las políticas de vivienda en los noventa” publicado en 1996 por el viceministro de vivienda, reveló que el déficit habitacional del país afectaba a 3,57 millones de familias de las cuales el 66,7% pertenecían a familias con déficit en el área rural y 31,2% restante a la población urbana.

Durante el gobierno de Andrés Pastrana se estableció como política de vivienda, el fortalecimiento del Sistema Nacional de vivienda, la formulación de políticas para transformar ciudades con macro proyectos urbanos, la creación de mercados inmobiliarios, la formalización del predial y la identificación de sistemas contributivos viables para la construcción de VIS.

En este contexto, se incrementaron los valores de las Viviendas de Interés Social (VIS) de 135 a 200 SMMLV con un doble propósito: combatir las condiciones habitacionales que atravesaba el 17% de la población y jalonar el sector de la construcción considerado como el motor de crecimiento económico y generador de empleo. A partir de 1999 el Subsidio de Vivienda Familiar (SVF) se restringió solamente a la compra de vivienda nueva ya que antes de éste año, el beneficiado también podía adquirir vivienda usada.

La idea que el sector de la construcción fuera considerado el motor del crecimiento económico y generador de empleo se ha aplicado durante todo el periodo de estudio, sin embargo el gasto público en vivienda se ha mantenido muy por debajo de lo

⁷⁰ JARAMILLO LONDOÑO, Óp. Cit. 25 p.

esperado para que esto sea realidad⁷¹. El mismo sector de la construcción propuso incrementar este porcentaje al 1%, con lo cual el presupuesto del SVF podría financiar cerca de 194.000 VIS al año. Se estableció el objetivo de construir 420 mil viviendas tipo VIS de las cuales 242 mil (58%) serían subsidiadas.

Para el 2002 el déficit de vivienda registraba que 3'228.751 de los hogares urbanos no eran propietarios y el 80% de ellos poseían ingresos inferiores a 4 SMMLV. Es por esto que a través de la política "Impulso a la vivienda y a la construcción" contemplada en el plan de desarrollo, se hacen algunas reformas al programa de subsidio de vivienda familiar (SVF) que consistieron en cambiar la fórmula de calificación de los hogares, la adopción del modelo de demanda efectiva⁷² y la redefinición de los tipos de vivienda.

El gobierno de Álvaro Uribe fijó su objetivo durante su primer mandato (2002-2006) en el financiamiento de 400 mil soluciones de vivienda que serían financiadas de la siguiente forma; al gobierno nacional le correspondería el 37%, a las cajas de compensación familiar el 42%, al Banco Agrario el 8% y finalmente al FNA y la caja de vivienda militar el 13%. Es decir, la descentralización generó el traslado de responsabilidades sociales a entidades privadas.

Con respecto al destino del SVF que hasta el momento estaba restringido a la compra de vivienda nueva, en el 2004 se hizo una excepción para los desplazados o víctimas de atentados terroristas o desastres naturales, flexibilizando la inversión a viviendas usadas. Se implementaron nuevos estímulos para la oferta, como la devolución del IVA para los constructores y se crearon cuentas de ahorro para el fomento de la construcción (AFC) que promovieron el control financiero y aseguramiento de la deuda para los beneficiarios.

⁷¹ Para el 2002 fue de aproximadamente el 0.3% del PIB, cifra que está por debajo respecto a otros países como Chile (1.1%) y Venezuela (1.04%).

⁷² En este modelo, solo se asigna el subsidio a los hogares que demuestren los recursos necesarios para terminar de pagar la vivienda

En el contexto de la reestructuración del Ministerio de Vivienda⁷³ la movilización efectiva de los subsidios disminuyó pasando del 49% entre 1991 y 1996 al 45% durante el periodo de 2003 a 2008 es decir, cuantitativamente la reforma ministerial disminuyó su efectividad en la entrega de los subsidios en vez de aumentar. Igualmente aumentaron los tiempos de entrega de las soluciones de vivienda, el beneficiado recibía la ayuda luego de 3 a 6 años por las múltiples etapas que debía superar el proceso, habitando viviendas en precarias condiciones mientras el trámite culminaba. Por ejemplo de los 366 proyectos que se iniciaron en el 2004 el 35% terminaron en un periodo de 5 años⁷⁴.

Desde el gobierno de César Gaviria, la política de Vivienda de Interés Social ha girado en torno a la ley 03 de 1991 como un esquema de subsidio a la demanda. Estas políticas han caído en un ciclo repetitivo donde las responsabilidades compartidas entre el gobierno central, los entes territoriales y las entidades privadas no coordinan. En el 2010, por ejemplo el sistema Geotec⁷⁵ de supervisión de las obras no estuvo sincronizado con el Sistema Nacional de Información de Vivienda, lo que impidió tomar decisiones en la ejecución de los proyectos afectando el cronograma de entrega de las soluciones de vivienda y la calidad de las mismas.

La justicia social no ha sido el objetivo de las políticas de vivienda, en vez de esto han sido encaminadas a tratar de mitigar los niveles de pobreza, brindando viviendas para disminuir el déficit cuantitativo, sin importar las condiciones de habitabilidad.

⁷³ Las políticas públicas de vivienda distribuirían sus funciones de la siguiente forma: el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Subdirección de Vivienda del Departamento Nacional de Planeación y Acción Social se encargarían de la formulación de estas políticas. A su vez las entidades territoriales serían responsables de la implementación de estas estrategias y de la gestión, promoción y ejecución de los proyectos, de forma directa o por medio de entidades públicas o privadas que podían a su vez crear alianzas estratégicas avaladas por el municipio.

⁷⁴ CONTRALORIA GENERAL DE LA NACION. Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2008-2009. Extraído de: <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/17164825/Estado+de+los+Recursos+Naturales+y+el+MedioAmbiente+2009-2010.pdf/4302e882-8102-4dad-9fde-44e1a0f542c0>

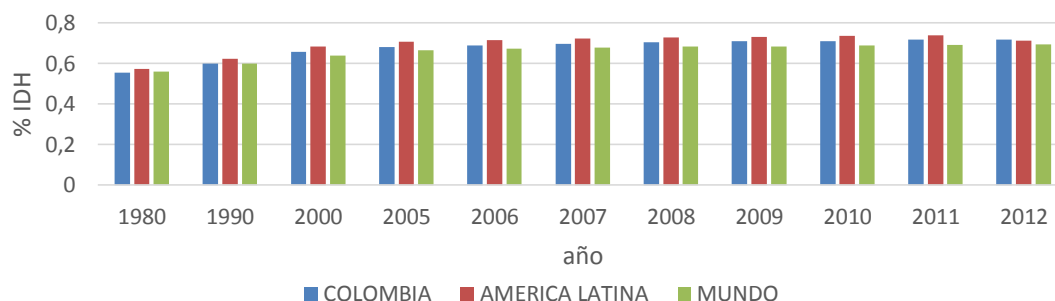
⁷⁵ Sistema informático donde los supervisores de FONADE consolidan y reportan informes en tiempo real realizados durante las visitas a las obras en ejecución.

2.2.2.2 Índice de Desarrollo Humano

En Colombia el IDH ha tenido una variación positiva entre 1980 y 2012, pasó de 0.556% hasta el 0.719% en el periodo. Este indicador posiciona al país en el lugar número 91 de los 169 países para los que se disponen datos comparables y lo clasifican dentro del grupo de IDH alto para el 2012 (Ver ilustración 4).

En la región el IDH de América Latina y el Caribe ha pasado del 0.578 de 1980 al 0.706 en el 2010. Sin embargo el comportamiento de Colombia frente a los países de la región no es el óptimo. Colombia se sitúa por debajo de la media regional, y algunos países como Argentina, Chile, Uruguay, Panamá, Cuba, México, Costa Rica, Venezuela, Perú, Brasil y Ecuador están por encima del país.

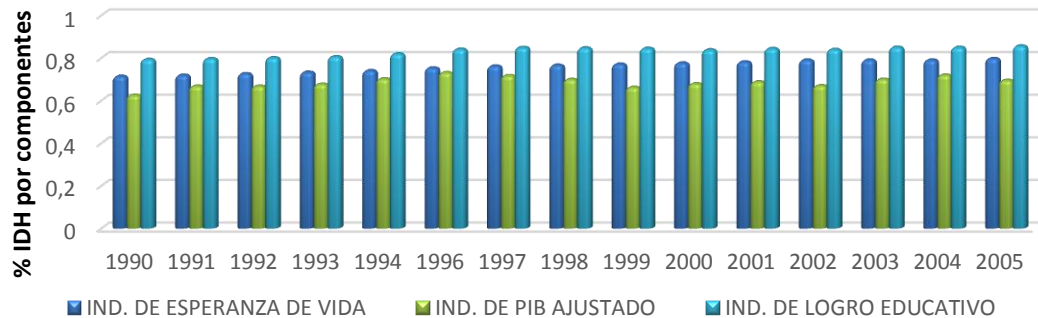
Ilustración 4: Colombia. Índice de Desarrollo Humano IDH. 1980 - 2012



Fuente: Datos. PNUD. Gráfico. Elaboración de las autoras

Si se analiza el comportamiento de los componentes del IDH en Colombia, los niveles más altos los tiene el logro educativo pasando de 0,793 en 1990 a 0,856 en 2005; seguido del índice de Esperanza de vida que aumento de 0,714 a 0,797 y el PIB per cápita de 0,625 a 0,695 (Ver ilustración 5).

Ilustración 5: Colombia: Índice de Desarrollo Humano por componente 1990 - 2005



Fuente: DATOS. PNUD. DANE ECV. Gráfico. Elaboración de las autoras.

Estas variaciones pueden ser provocadas por los distintos esfuerzos en política pública en los sectores de salud, educación y empleo, por esto es necesario analizar las políticas que durante el periodo se han enfocado en aumentar la calidad y la cobertura de éstas necesidades insatisfechas.

2.2.2.2.1. Incidencia de la política de Salud en el índice de Esperanza de vida

Según el IDH la esperanza de vida tuvo un proceso positivo que respondió a las políticas sociales de los planes de desarrollo. Al iniciar la década del 90 la esperanza de vida era 71,4 años en 1993 se ubicó en 72,6 años. El índice de esperanza de vida se relaciona directamente con la calidad de salud, nutrición y el ambiente en que crece la población, por esta razón se presentará la evolución de las políticas dirigidas a estos factores.

Cesar Gaviria desde 1990 con el plan de la Revolución Pacífica reconoció el avance en los indicadores de mortalidad, morbilidad y nutrición pero consideró como una limitación la organización institucional. Bajo este contexto ejecutó las leyes 60 y 100 de 1993 que crearon un nuevo marco operativo, financiero e institucional, junto al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), que estimaba la cobertura y protección total en salud para el año 2001 con énfasis en programas de atención a población vulnerable.

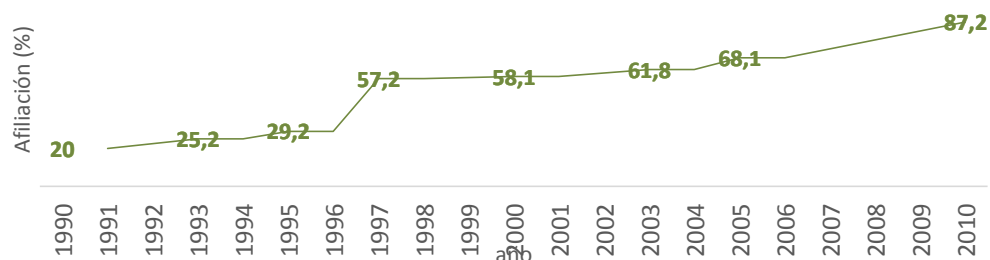
Bajo otros puntos de vista, este contexto pretendió la privatización del servicio a la salud. El gobierno se centró en la creación del Sistema Subsidiado de Prestación y Financiación de los servicios médicos y hospitalarios del sistema de salud que más tarde, en 1993 se llamó el Régimen de Subsidios a la Salud. Según Camilo Gonzales, la reforma pretendió la transformación del sistema público en un sistema de subsidio directo a los más pobres sin una reforma de fondo en materia de salud sino un ajuste en los tres subsistemas vigentes.⁷⁶

Sin embargo, es probable que el aumento en el índice de esperanza de vida, se deba a las políticas de nutrición adoptadas. Para erradicarla se estableció un programa orientado a la atención de niños menores de 2 años, mujeres embarazadas y lactantes sin cobertura en el programa de hogares de bienestar, atendiendo 1'000.000 menores entre 1 y 2 años en 1994. Estos programas redujeron drásticamente las tasas de mortalidad, morbilidad infantil y desnutrición, principales factores para el aumento de la esperanza de vida.

Dentro del plan de desarrollo de Ernesto Samper se propuso aplicar la Ley 100 de 1993 y crear dentro de esta norma la Red de Solidaridad Social. Las personas vinculadas a este programa aumentaron por la inclusión de los familiares en primer grado en calidad de beneficiarios. Estos resultados afectaron positivamente y de manera indirecta el indicador de esperanza de vida al nacer, sin embargo la cobertura en aseguramiento solo da cuenta de las personas que potencialmente pueden acceder al servicio, mas no cuantas acceden a éste (Ver Ilustración 6). La población pobre fue la más beneficiada respecto a la cobertura en salud, la mayoría de ellos fueron afiliados al régimen subsidiado.

⁷⁶ El primer enfoque buscaba resolver los problemas de cobertura y de universalidad y pone como instrumento para ese propósito la transformación empresarial de la gestión para tener eficiencia y calidad. El segundo enfoque parte de que el comienzo es introducir la competencia y la rentabilidad, pues la eficiencia y la ampliación de cobertura vendrán por añadidura y el tercer enfoque es la solidaridad, en donde esta se da principalmente por vía fiscal en un subsistema para los pobres.

Ilustración 6: Colombia. Afiliación al SGSSS 1990 - 2010



Datos: Tomado de Dos décadas de cambios en la equidad del sistema de salud colombiano: 1990-2010. Grafico elaboración de las autoras.

Por medio de esta red, para la atención materno-infantil se creó el programa PAMI, que brindaría servicios de salud y complemento nutricional a 400 mil madres gestantes y lactantes y a sus hijos menores de un año. Con este programa y otras acciones del sector, se reducirían el número de niños nacidos sin atención y la mortalidad por desnutrición.

Sin embargo, en el informe publicado por la Universidad EAFIT, se menciona que la Contraloría General de la Nación en 1995 señaló que la Red de Solidaridad Social, que abarcaba todos los programas, aun después de 3 años de implementado enfrentaba varios problemas derivados de su diseño inicial, el despilfarro presupuestal, su excesiva carga burocrática y altos costos que demandaba su funcionamiento, así como su baja ejecución y el lento traslado de fondos a los municipios que provocaban ineficiencia.⁷⁷ Lo que sugiere que la Red de Solidaridad no cumplió sus objetivos por fallas estructurales del programa.

Durante el periodo de Andrés Pastrana, el índice de esperanza de vida aumentó de 76,6 a 78,1 años. Esto pudo ser provocado por el programa de Atención Integral a la Primera Infancia, para niños pobres menores de 6 años que creó nuevos modelos de atención con la participación del ICBF, las cajas de compensación familiar, los gobiernos municipales y las familias de los niños, entre otros actores.

⁷⁷ JARAMILLO LONDOÑO. Óp. cit. 118 p.

Al dar por terminado el gobierno de Pastrana, la Presidencia de la República publica que aproximadamente más de 3.3 millones de pobres fueron afiliados al régimen subsidiado durante los cuatro años y la cobertura de la población NBI pasó del 55.5% en 1998 al 71.8% en 2002.

Un balance preliminar sobre el funcionamiento del régimen subsidiado y la aplicación del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBÉN), mostraba el continuo recorte de los recursos asignados al sector. Cumpliendo con la prescripción de reducir el déficit fiscal, la ley 344 de 1996, conocida como ley de racionalización del gasto público, derogó el artículo 221 de la ley 100 que establecía la financiación del régimen subsidiado, y con ello eliminó el porcentaje que debía aportar el Estado⁷⁸. Como consecuencia de las prioridades del ajuste fiscal el gobierno incumplió con esta obligación y en la mayoría de los municipios ni siquiera se realizó la apropiación presupuestal correspondiente para adelantar el proceso de identificación de los beneficiarios potenciales.⁷⁹

Esto explica la tendencia que se presentó durante ese período en materia de afiliación de la población al régimen subsidiado, pues a pesar de que incrementó en algunos sectores, no lo hizo a la medida en la que se venía presentando, la cual luego de este gobierno volvió a subir, haciendo visible su disminución. Otro problema detectado por la Superintendencia Nacional de Salud en el régimen subsidiado es que a él ni siquiera acceden los sectores más pobres de la población, cerca del 40% de éstos, unos seis millones de personas, no reciben el subsidio.

En el periodo de Álvaro Uribe la política social en general cobra un nuevo enfoque. En este escenario, se crea el Sistema de Protección Social (SPS) por medio de la ley 789 de 2002⁸⁰. La política de salud se centró en varios aspectos como lograr la

⁷⁸ La nueva ley estatuyó el llamado Paripassu, mecanismo mediante el cual el fisco está obligado a girar un peso por cada peso que los asalariados e independientes, inscritos en el régimen contributivo, cotizan solidariamente al sistema para ampliar el servicio en los estratos 1 al 3.

⁷⁹ AHUMADA BELTRÁN, Consuelo. La penuria de la salud pública. Extraído de: http://rev_gerenc_polit_salud.javeriana.edu.co/vol1_n_3/salud_espacio_2.pdf

⁸⁰ Este Sistema se definió como el conjunto de políticas públicas orientadas a reducir la vulnerabilidad de los habitantes del país y a mejorar su calidad de vida, en particular, para los más desprotegidos. El SPS buscó disminuir el riesgo de la población ante choques económicos.

cobertura total de aseguramiento, la incorporación de grupos laborales excluidos, el aumento del número de subsidios para la población pobre; así mismo se puso en marcha la implementación de procesos de vigilancia para evitar la evasión y mejorar la eficiencia del sistema de salud y enfrentar indicadores negativos relacionados con la mortalidad materna, embarazos no deseados, abortos complicados, embarazo adolescente y casos de mujeres afectadas por el VIH/Sida.

Las políticas han logrado ciertos avances que se observan con el aumento de la cobertura total de los servicios de salud, la cual alcanza para el año 2009 niveles del 86% y disminuye el déficit que se registraba en 2006 del 60%. Este mejoramiento se vio impulsado por los esfuerzos realizados en el Régimen Subsidiado, específicamente en la población rural, donde se incrementó el porcentaje de cobertura (niveles SISBÉN 1 y 2) del 45.8% en 2006 al 69.4% en 2010 lo que dio como resultado el incremento a 0,706 del IDH en el 2010.

Pese a lo anterior, los desacuerdos en ejecución de políticas y resultados no son bien vistos. En el artículo Balance del gobierno de Uribe en el tema de salud. Ocho años de Inseguridad Social en Salud elaborado por Mauricio Torres⁸¹, señala que en este doble período presidencial, cada decisión tomada buscó consolidar el modelo de mercado y fortalecer la acumulación de capital en el sector de la salud:

“Este gobierno tomó medidas en aspectos institucionales, sobre todo en tres ámbitos: desaparición del Ministerio de Salud, reestructuración y liquidación de hospitales públicos, y liquidación del Instituto de los Seguros Sociales (ISS) desconociendo la promesa de salvarlo, y que fue incumplida producto de una estrategia clara y sistemática que concluyó con su liquidación. Todo esto llevó al fortalecimiento de lo privado a expensas de lo público, y CAPRECOM, única EPS pública que sobrevive, fue tomada por el gobierno para uso clientelista”.

⁸¹ TORRES, Mauricio. Ocho años de inseguridad social en salud. Extraído de: <http://www.desdeabajo.info/blogs/alternativas/item/7067-ocho-a%C3%B1os-de-inseguridad-social-en-salud.html>

Además con la Ley 715 de 2002 y su posterior reforma⁸² en el año 2007 conocida como la reforma a las transferencias se disminuyeron los recursos para la salud y educación destinados a los municipios y hospitales públicos. Las consecuencias de estas políticas se vieron reflejadas en la afectación de la financiación de estos entes con la disminución de \$12 billones para salud que dejaron de recibir los municipios, por el contrario con la reforma de 2007 el efecto alcanzaría unos \$54 billones entre 2007 y 2025. Esta situación recuerda lo sucedido durante el gobierno anterior de Andrés Pastrana, que a través de la Ley 344 de 1996 recortó el gasto público y empeoró la situación en Salud en los municipios y la asistencia integral del servicio de salud por parte de los hospitales públicos.

Si bien es cierto, durante el gobierno de Álvaro Uribe se incrementó la cobertura en el régimen subsidiado y contributivo de salud, esto no garantiza el verdadero acceso de la población pues conforme aumentaban las cifras de inscritos durante su período, así lo hacían también las acciones de tutela presentadas por los mismos usuarios. En el 2008 la cifra ascendía a 142.957⁸³ tutelas impuestas, frente a lo que la Corte Constitucional por medio de la sentencia T-760 reconoció la “tutelitis” en salud como expresión de la negación del derecho por lo cual declaró a la salud como derecho humano de carácter fundamental y demandó del Gobierno el ajuste del sistema para resolver estos problemas.

El porcentaje de población afiliada al sistema de salud es un indicador que difícilmente garantiza la prolongación de la esperanza de vida de la población ya que realmente no refleja el verdadero acceso a los diferentes servicios de salud y mucho menos garantiza que la población reciba un servicio de atención en salud de calidad.

2.2.2.2.2. Incidencia de la política de Educación en el índice del Logro Educativo

⁸² El objetivo de esta reforma era utilizar el dinero recortado a los entes territoriales para subsanar el déficit financiero existente en el SGSSS, donde la demanda por servicios no incluidos en el POS por parte de los usuarios amenazaba con colapsar el sistema.

⁸³ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Programa de Salud. La tutela y el derecho a la salud. Período 2006-2008. Bogotá. Extraído de: <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/publicaciones/tutelaSalud.pdf>.

El índice de logro educativo es el indicador con valor más alto durante el periodo evaluado. Su aumento ha sido prolongado con disminuciones leves en 1998 y 2002. Sin embargo analizaremos cada una de las políticas en temas de educación para observar el comportamiento del indicador.

Iniciando con el periodo de Cesar Gaviria en la sección del plan de desarrollo La Apertura Educativa resalta el hecho de que a partir de 1990, la educación dejó de crecer lo que se asocia con problemas institucionales.

Las propuestas en educación estuvieron dirigidas a alcanzar la cobertura total de la educación primaria, específicamente beneficiar al 22% de los niños campesinos y el 12% de los niños pobres de las ciudades que no asisten a la escuela, así como educación para 1 millón de jóvenes analfabetas. Para hacer más equitativo y eficiente el sistema de financiación pública, propuso establecer mecanismos que aseguraran el subsidio directo de la educación a las personas de bajos recursos y para aumentar la calidad en todos los niveles, se propuso dotar con los implementos pertinentes a estudiantes y maestros de la primaria pública.

Sin embargo, la perspectiva de estas políticas en la población pobre no fue la misma. Según Ernesto Samper quien le precedió en su candidatura, dijo que si bien el número promedio de años de estudio de la población con 24 años o más aumentó de 3,5 a 5,9 entre 1973 y 1993, en el caso de la población pobre sólo alcanzó a llegar en 1993 a los 3,3 años, 4,3 en las áreas urbanas y 2,3 en las áreas rurales. Este factor es una de las principales restricciones para el ascenso social de amplios sectores de la población.

Por otra parte, dice el presidente que aunque la cobertura del sistema escolar aumentó, los excesivos niveles de repitencia y deserción fueron síntomas de la incapacidad de retención del sistema escolar y la baja calidad de la educación que recibían la mayoría de los niños y jóvenes; además el comportamiento del gasto público en educación tuvo una tendencia ascendente, que estuvo sujeta a fluctuaciones cíclicas y a una asignación que en algunos casos no benefició a los sectores más pobres, en particular aquella destinada a la educación superior. Su

nivel 3,07% en 1993 es inferior al de muchos países latinoamericanos con niveles similares de desarrollo.

Ernesto Samper en la sección El Salto Educativo del plan de desarrollo, planteó el aprendizaje del alumno basado en la medición de los logros para conocer los factores que contribuyen a mejorarla con el aumento de la jornada docente y el calendario escolar. Para las personas de bajos recursos, propuso otorgar subsidios a más de 500 mil estudiantes pobres por año y apoyar a través de la Red de Solidaridad Social, a madres jefes de hogar en el pago de los costos educativos⁸⁴.

Para hacer el acceso más equitativo a los cupos con el programa de crédito se entregarían 66 mil créditos destinados al pago de los gastos educativos y de sostenimiento de estudiantes meritorios de escasos recursos. En Educación superior se fortalecería el servicio de bienestar universitario para impulsar los servicios de prevención en salud, librerías, actividades deportivas, recreativas y culturales.

El plan social del expresidente Samper, como se mencionó en las secciones anteriores de salud y empleo, no tuvo éxito por el contexto del proceso 8000 y seguidamente la crisis de 1998, que afectaron el déficit fiscal y pusieron al país en un Estado de Emergencia Económica.

En 1998 con el gobierno de Andrés Pastrana Arango, se dispusieron medidas que consistían en extender los convenios de desempeño con los departamentos, el incremento de la cobertura, la fusión y cierre de instituciones, la supresión de las direcciones de escuelas y la eliminación de la repetición de grados que obedecieron a las recomendaciones del Banco Mundial⁸⁵. En términos de financiación se creó el Plan Caminante en el contexto Sistema General de Participación para movilizar recursos y alcanzar una cobertura neta del 90% en educación básica. Este método según el Ministerio de Educación Nacional, no fue conveniente debido a que el costo

⁸⁴ Con el fin de mejorar las condiciones de entrada de los niños al sistema, se pondrían en marcha acciones interinstitucionales que permitieran mejorar la atención educativa de los niños beneficiarios de los hogares comunitarios de Bienestar Familiar y de otros programas de atención a los menores de 5 años

⁸⁵ ATEHORTÚA CRUZ Adolfo León, El Banco Mundial y las políticas educativas en Colombia, Artículo, Simposio Internacional de Pedagogía – Humanidades y Educación, Red Iberoamericana de Pedagogía REDIPE, 2012.

por alumno varía según la región y al considerarse como uno solo se incrementa la inequidad en la asignación de recursos.

Se establecieron tres políticas principales, un estatuto docente que permitió renovar la planta profesoral dándole oportunidad a nuevos educadores en los establecimientos públicos; el programa Familias en Acción, en el que uno de los requisitos era garantizar que los hijos estuvieran matriculados en un centro educativo y la transferencia de recursos por alumno atendido, en vez de basarse en costo de maestros y nómina.

Los resultados en cobertura en relación con el presupuesto invertido se perciben de forma lenta como se ha venido evaluando desde los años 90⁸⁶, solo hasta este periodo se vieron los primeros efectos en el nivel de primaria. En educación secundaria se incrementó la inequidad en el acceso ya que su cobertura se dejó a cargo del sector privado viéndose beneficiados solamente los estudiantes con mayores recursos. Así mismo la calidad en los establecimientos oficiales disminuyó a diferencia de lo sucedido en el sector privado, ya que, como varios analistas a nivel nacional e internacional han concluido, la calidad educativa no solo depende del colegio, sino también de los hogares de los estudiantes⁸⁷. Es así como uno de los objetivos del gobierno se centró en acabar con el cuello de botella generado en la transición de educación primaria a secundaria que traía como consecuencia deserción escolar, lo que afecta de forma directa al nivel educativo dentro del índice de desarrollo humano.

La situación en las universidades reflejaba que el costo por estudiante había crecido a una tasa del 1.8% real anual en los años ochenta, en los noventa el costo se eleva al 6%, lo que para el gobierno había sido causado por el estancamiento en el número

⁸⁶ SARMIENTO, A. y CARO, B. El avance de la educación en Colombia: lento, insuficiente e inequitativo. Planeación y Desarrollo. Extraído de: <http://biblat.unam.mx/es/revista/revista-de-planeacion-y-desarrollo/articulo/el-avance-de-la-educacion-en-colombia-lento-insuficiente-e-inequitativo>.

⁸⁷ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Educación Básica en Colombia: Opciones futuras de política. Extraído de: https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDS/Pobreza/En_Que_Vamos/EDUCACION_BASICA.pdf.

de estudiantes, el aumento del costo de la planta y la persistencia de una relación alumno – docente innecesariamente baja. Es así como desde el gobierno se implementaron políticas que mejoraran la eficiencia en la inversión de recursos por parte de las entidades públicas.

En los periodos de Álvaro Uribe Vélez, con el fin de ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación dando continuidad al modelo descentralizado, creo por medio del MEN el programa de educación rural y el Fondo Nacional de Regalías para beneficiar a 93.000 alumnos en 2004 y a más de 231.000 desde agosto de 2002, a través de la creación de nuevos cupos educativos dirigidos a la población más vulnerable⁸⁸. Sin embargo, la calidad de la educación empeoró en el nivel básico y medio. Según el MEN en 2002 el número promedio de años de educación de los jóvenes mayores de 15 años era de 7.5 inferior a la mayoría de los países de la región.

En el periodo 2007-2010 se implementó el modelo de Aceleración del Aprendizaje con el fin de reducir los altos niveles de extra edad, los Círculos de Aprendizaje como un puente para ingresar a la institución educativa y el modelo de Educación Continuada de CAFAM para los jóvenes y adultos.

Los resultados publicados en el año 2008 muestran que las metas en términos de cobertura no fueron logradas, a pesar de haber mejorado durante el proceso. Se evidencia que el problema real de este aspecto de la política radica en el acceso de la población escolar a la educación básica secundaria, ya que a esta edad, aquellos niños que hacen parte de familias de escasos recursos se ven obligados a trabajar y el estudio secundario no genera ingresos para el hogar, es decir, no les ofrece los instrumentos necesarios para lograr sus metas que están ligadas a otro tipo de características impuestas simbólicamente por clases con mayores ingresos, como la adquisición de capital económico y sobre todo, de capital simbólico que pueda ser explotado en un campo determinado.

⁸⁸ Las bases del Plan Nacional de Desarrollo daban una luz del contexto y reconocían en estado crítico tres ámbitos de la educación: cobertura, calidad y eficiencia. La estadística nacional presentaba un porcentaje considerable de la población en edad escolar por fuera del sistema educativo y una inequidad persistente en materia de acceso y permanencia

Según Oscar Andrés Rincón Villamil, en su artículo “Análisis de la política educativa actual en Colombia desde la perspectiva teórica de Pierre Bourdieu” hace el siguiente análisis:

“La política se propone disminuir los índices estadísticos del problema, pero no hay una preocupación por definir las causas de la problemática y hacer una distinción clara entre los diferentes grupos sociales para generar una educación de acuerdo con sus características, su hábitos, la diferencia de capitales o, al menos, para integrarlos culturalmente al sistema, antes de imponérselo arbitrariamente⁸⁹”

Según el autor, es evidente que la técnica educativa responde también a su estrato social por ejemplo, los más favorecidos, al poseer un capital social mucho más significativo, tienen la posibilidad de acceder a empleos que les permitan ejercer el poder en cada uno de los campos sociales, mientras que los agentes de las clases sociales desfavorecidas se convierten en individuos formados para trabajar bajo el mando de los otros y en beneficio de los agentes dominantes.⁹⁰

Esto implica una fuerte inequidad en el acceso a empleos y a la generación de nuevas empresas, ya que aquellos que luego de graduarse entran a ser parte de una empresa familiar tienen su futuro asegurado, además este tipo de empresas tiende a monopolizar el mercado, siendo cada vez más injusta la competencia comercial.

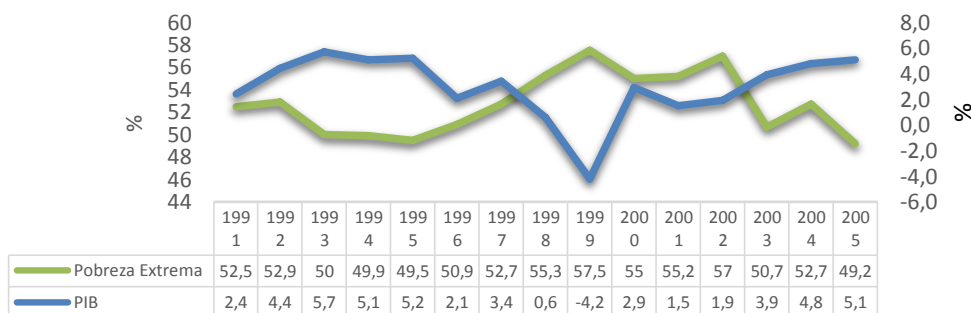
2.2.2.2.3. Crecimiento del PIB y reducción de la pobreza

⁸⁹ RINCÓN VILLAMIL, Oscar Andrés. Análisis de la política educativa actual en Colombia desde la perspectiva teórica de Pierre Bourdieu. Extraído de file:///C:/Users/Usuario/Documents/Downloads/Dialnet-AnalisisDeLaPoliticaEducativaActualEnColombiaDesde-3681094.pdf

⁹⁰ Es evidente ver como en las instituciones educativas estatales, los programas técnicos y tecnológicos, forman personas o mano de obra poco calificada que responde a los estratos sociales que acceden a ella, es decir, los programas que ofrecen se especializan en crear obreros, mecánicos, entre otros.

El PIB ajustado dentro del Índice de Desarrollo Humano considera el Producto Interno Bruto per cápita y evalúa el acceso a los recursos económicos necesarios para que las personas puedan tener un nivel de vida decente. Como es sabido existe una relación entre el PIB y el nivel de pobreza. Cuando el crecimiento del PIB es positivo el porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza extrema disminuye, y cuando hay recesión, mayor porcentaje de población estará por debajo de la línea de pobreza (Ver Ilustración 7).

Ilustración 7: Colombia: Crecimiento del PIB y nivel de pobreza extrema 1991- 2005



Fuente: Tomado de Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD) y CEPAL- Colombia, estudio económico 2005-2006. Grafico elaboración de las autoras

Según la gráfica existe relación entre crecimiento y pobreza los periodos de mayor crecimiento del país han ido acompañados por disminución del número de pobres, sin embargo, el crecimiento económico no siempre es traducido en el mejoramiento de las condiciones de vida, los altos niveles de desigualdad existentes en el país requieren de la intervención de políticas sociales que garanticen que el efecto derrame en la población vulnerable y mejore la distribución de la renta.

2.2.2.3. Índice de Pobreza Multidimensional

En Colombia, el IPM está creado en base a la metodología de Alkire y Foster que se adecuan a los nuevos requerimientos de las concepciones de pobreza. Esta metodología permite determinar no sólo la incidencia de la pobreza, sino la brecha y

la severidad⁹¹. Este indicador es más completo al IDH, porque describe cinco dimensiones⁹² que son evaluadas a través de 15 indicadores (Ver anexo 3).

Los resultados indican una reducción de la pobreza multidimensional a nivel nacional y por dominios durante el período de análisis. El porcentaje de personas pobres por IPM a nivel nacional se redujo en 32 puntos porcentuales entre 1997 y 2012, al pasar de 60% a 27% en este periodo (Ver Ilustración 8). En la zona urbana en 2012 se registró una incidencia de pobreza multidimensional de 30 puntos porcentuales inferior a la registrada en 1997, mientras que en la zona rural la incidencia fue de 48%, más de dos veces el porcentaje de personas pobres en la zona urbana.

La meta estimada del IPM para 2014 es de 22%, lo que implica una disminución de 5 puntos porcentuales respecto a 2012. El número absoluto de pobres según IPM en 2008 (línea base) fue de 15'415.986 personas y la meta para 2014 de 10'701.598. Así, se espera una reducción de 4'714.388 de pobres por IPM en las distintas regiones, en la región Atlántica la meta estimada del IPM es de 36.9% (15.6 p.p inferior respecto a la del 2008) y para la región de la Amazonía y Orinoquía es de 19.5% (15.7 p.p inferior respecto a la del 2008)⁹³. En las regiones Oriental, Central y Pacífica la meta se encuentra alrededor de la nacional, mientras que para Bogotá se espera una incidencia de 4.5% para 2014⁹⁴.

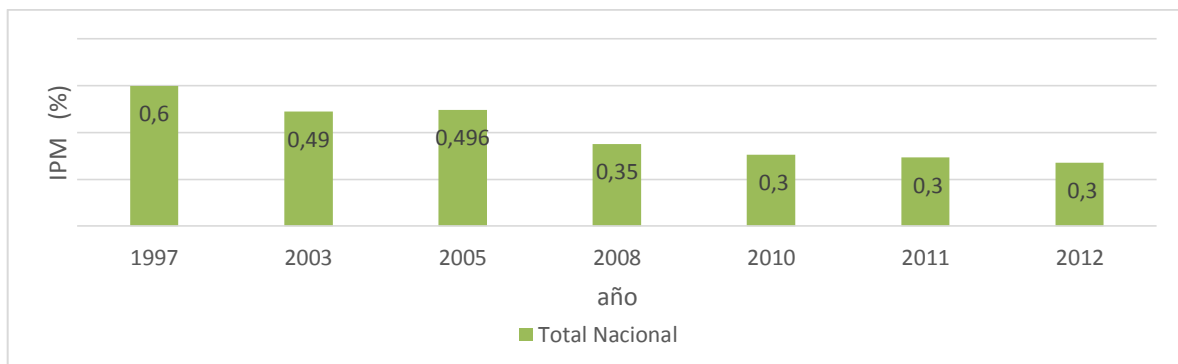
Ilustración 8: Colombia. Índice de Pobreza Multidimensional 1997- 2012

⁹¹ Alkire y Foster (2007, 2011) reconocen que su metodología tiene una motivación en la medición de pobreza según el enfoque de capacidades de Sen (1987, 1992 y 1993). El método AF busca, entre otras cosas, comparar conjuntos de oportunidades en términos de los niveles de libertad. Sin embargo, pensamos que una medición se acerca al enfoque de Sen no solo al solucionar un problema de medición multidimensional, sino que como condición necesaria tendrá que contar con variables que permitan medir los funcionamientos.

⁹² Estas dimensiones son: condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y la juventud, salud, trabajo y acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda.

⁹³ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-Colombia) 1997-2008 y meta del PND para 2014. Extraído de <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=sxarqTMWtRI%3D&tabid=108>

⁹⁴ El dato proyectado del IPM para 2014 se estimó con base en las metas sectoriales establecidas en el PND para garantizar el cumplimiento de los objetivos de política para el cuatrienio. Para cada uno de los indicadores del IPM se asoció una meta sectorial del Plan Nacional de Desarrollo.



Fuente: Datos. DNP. DANE. SPSCV. Con base en la encuesta de ECV de 1997, actualizada a 2012. Grafico elaboración de las autoras.

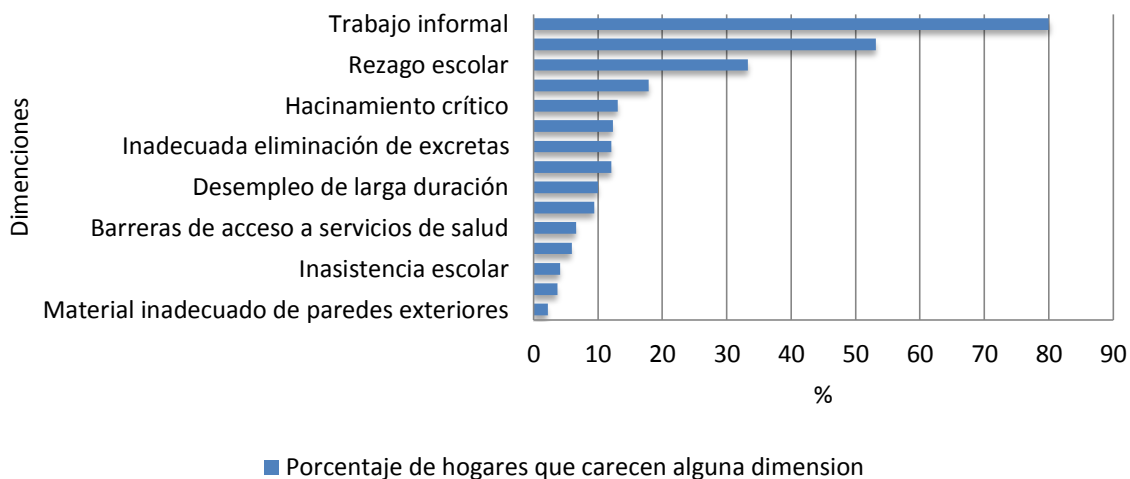
Una de las ventajas que presenta este índice es que revela las dimensiones que tienen mayor correlación con la pobreza, y permiten hacer seguimiento a los sectores específicos en la medida en que cada variable lo compone. Este avance en medición de pobreza contribuye a la orientación de política al permitir concentrarse en grupos de población que experimentan simultáneamente varias carencias y permite focalizar las políticas públicas para atender de manera estructural el fenómeno siempre y cuando esté acompañada de una buena gestión.

2.2.2.3.1. IPM en Colombia por Componentes ¿Cómo estamos?

A continuación se analizarán las políticas sociales a partir del 2000 a 2010 implementadas en el gobierno de Uribe que tuvieron impacto en la variación del IPM al disminuir de 2,51% de 2005 a 2010.

Para el 2010 las variables que presentan privaciones más altas son trabajo formal, logro educativo, rezago escolar y aseguramiento a salud, con un 80%, 53,1 %, 33 % y 17% respectivamente. Por el contrario, es bajo el porcentaje de hogares que se encuentra en privación por desempleo de larga duración y material deficiente de las paredes de la vivienda (Ver ilustración 9).

Ilustración 9: Colombia. Índice de Pobreza Multidimensional por dimensiones 2010



Fuente: DANE. DDS. Encuesta ECV 2010. Grafico elaboración de las autoras.

La informalidad en el país no ha disminuido. Entre el segundo trimestre de 2009 y 2011, el número de trabajadores informales en las 13 principales ciudades del país aumentó en 5,36%. No obstante, la tasa de informalidad presentó una leve caída de 52,6% a 51,3%, debido a que el empleo formal creció a una tasa ligeramente superior. Por su parte, la tasa de subempleo pasó de 29,9% en 2009, a 32,9% en 2010, y en el primer semestre de 2011 se mantuvo en 32,5%. Estos indicadores revelan que el empleo generado por la economía colombiana en el periodo de estudio no ha reducido el déficit absoluto de trabajo decente, pues se trata principalmente de empleo de baja calidad.⁹⁵

En cuanto los indicadores de logro educativo y rezago escolar, encuentran su explicación en el desplazamiento forzado y escasez de recurso de las familias, como principales factores generadores de estas privaciones por ejemplo, muchos de los jóvenes suelen ser mayores para su grado o no tener las condiciones económicas para iniciar o continuar el ciclo escolar. Siguen los esfuerzos por atender a esta

⁹⁵ PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION. Trabajo digno y decente en Colombia Seguimiento y control preventivo a las políticas públicas. Extraído de [http://www.procuraduria.gov.co/porta/media/file/Trabajo%20digno%20y%20decente%20en%20Colombia_%20Seguimiento%20y%20control%20preventivo%20a%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas\(1\).pdf](http://www.procuraduria.gov.co/porta/media/file/Trabajo%20digno%20y%20decente%20en%20Colombia_%20Seguimiento%20y%20control%20preventivo%20a%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas(1).pdf)

necesidad y es a partir de entonces que cobra importancia el modelo de educación flexible, como Aceleración de Aprendizaje y Círculos de Aprendizaje.

Para atender a los factores educativos mencionados se generaron estrategias dirigidas a mejorar las posibilidades de educación a través de subsidios para educación y nutrición entregados en coordinación con el programa Familias en Acción; acceso preferente a la protección social entre las familias desplazadas, a través de del programa del gobierno nacional Juntos y la Red para la Superación de la Pobreza Extrema; la orientación a las entidades educativas locales en el uso de los recursos asignados a los programas escolares de alimentación; la promoción y aprobación de los proyectos que invierten recursos de las cooperativas y asociaciones mutuales en programas apuntados a mejorar el acceso y la retención entre los estudiantes desplazados; y la provisión de recursos a entidades educativas locales para ofrecerles a estudiantes desplazados una educación gratuita en instituciones educativas estatales y las mejoras en términos de atención integral para la primera infancia.⁹⁶

Otra de las privaciones más frecuentes de la pobreza multidimensional es el aseguramiento, que respecto al porcentaje de población asegurada en Colombia, aumentó del 58,3% en el año 2000 a un 92,21% en el 2012; lo que significa que 42'952.833 personas cuentan con aseguramiento en salud. Esta tendencia positiva se debe más al crecimiento del régimen subsidiado, el cual pasó de un 23.60% en el año 2000 a un 48,53% en el año 2012, contando con un total de 22'605.295 personas afiliadas, mientras el aumento de la afiliación al régimen contributivo no ha sido tan significativo, pasando de 35,22% en el 2000 a un porcentaje de 42,84% en el 2012. Al mismo tiempo se observa una disminución en la población no afiliada al sistema, pasando de un 41,17% en el 2000 a un 7,79% en el año 2012. Para el 2012,

⁹⁶ BANCO MUNDIAL. La Calidad de la educación en Colombia: Un análisis y algunas opciones para un programa de política. Extraído de: <http://siteresources.worldbank.org/INTCOLUMBIAINSPANISH/Resources/EDUCACIONCOLOMBIA.pdf>

389.799 personas se encuentran afiliadas en alguno de los regímenes de excepción o especiales⁹⁷.

La consecuencia primordial de esta disparidad es que la financiación del sistema tiende a recaer cada día más en los recursos públicos y menos en las contribuciones de los trabajadores formales de la economía, ya que factores como el desempleo o la informalidad laboral afecta directamente el monto de las cotizaciones en salud. Es así como el aseguramiento en salud es uno de los retos más importantes, lo que significa aumentar el aseguramiento en el régimen contributivo mediante la formalización del empleo, y garantizar la financiación del régimen subsidiado con el aumento de los recursos públicos para este propósito.

En cuanto al índice de condiciones de vivienda y servicios públicos domiciliarios, en Colombia los pobres por lo general no pueden ofrecer a las instituciones prestamistas las garantías necesarias para acceder a créditos, ni tienen suficientes recursos para pagar el servicio de la deuda. Además, las instituciones financieras usualmente no tienen interés en dar crédito a los pobres para financiar sus hogares, o en su defecto cobran altas tasas de interés para cubrir los riesgos. Como consecuencia, las coberturas de los programas tienden a ser bajas y los recursos no siempre se ejecutan en su totalidad para atender a esta necesidad en especial en áreas rurales.⁹⁸

Luego de describir las políticas sociales que se han implementado en el país para la mitigación de la pobreza y el estado de los indicadores, es necesario también destacar el gasto social que se ha invertido con este fin.

En Colombia la focalización del gasto público social (GPS), se ha convertido en una herramienta de impacto de las políticas para la mitigación de pobreza. Con la creación del SISBEN se identifican los potenciales beneficiarios para hacer más

⁹⁷ ASÍ VAMOS EN SALUD. Porcentaje de Población afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Extraído de: <http://www.asivamosensalud.org/inidicadores/aseguramiento/grafica.ver/15>

⁹⁸ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Pobreza y Protección social en Colombia. Extraído de: http://www.pnud.org.co/img_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/00_Libro_Proteccion_Iniciales_1.pdf

eficiente la asignación de los recursos. El presupuesto para los programas durante 2007- 2010 muestran que la mayor parte está asignado a programas como Familias en Acción, Salud en Acción, y Educación, sin embargo éste último ha experimentado una disminución considerable a causa de la reforma a las transferencias (Ver Anexo 4). A esto se suma que para 2010 la inversión disminuyó para casi todos los programas de la red de protección social para la superación de la pobreza JUNTOS, salvo salud, generación de ingresos y capacitación y habitabilidad.

Esto es preocupante ya que refleja la baja importancia que le da el gobierno a este campo. Si tan solo se ampliara y se promoviera el papel que juegan los profesionales en el futuro del país para reducir condiciones de pobreza y brechas de desigualdad en vez de promoverlo a competir en el mercado laboral como capital humano, se podrían disminuir otros indicadores (visto desde esta perspectiva) a través del trabajo de la misma población en pro del mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

La evaluación de la acción pública entendiendo ésta por las instituciones y políticas, ha tomado relevancia en América Latina desde la década de los 80. En Colombia, bajo el contexto de la adopción de las políticas del consenso de Washington, la nueva Constitución en el año 1991, y los cambios económicos y políticos que trajo consigo este cambio nace también la necesidad de evaluar los resultados e impactos para conocer mejor el desempeño institucional, limitar la corrupción y aumentar la transparencia.

Hace veinte años, la descentralización fue considerada como un logro político que creó expectativa en diversos sectores de la población. Sin embargo, hoy es motivo de preocupación para un segmento de los colombianos que piensan que el proceso está enfrentando serios dilemas y sufriendo una involución que afectará seriamente las posibilidades de desarrollo en muchos rincones del país.

Esta preocupación se debe a los distintos niveles de pobreza, desigualdad, desempleo, analfabetismo, los escándalos en el sector de la salud, la educación entre otros problemas sociales que han sido una constante en la evolución del país.

Se han propuesto muchas iniciativas desde los distintos gobiernos para disminuir estos problemas y es inevitable reconocer que los indicadores analizados han mejorado, sin embargo si se hubieran cumplido las metas propuestas por cada uno de ellos, en la actualidad la población gozaría de mejores condiciones.

La falta de resultados se debe a situaciones particulares del país, como el conflicto armado que vive la mayoría de la población del sector rural, la corrupción de los distintos gobernantes que se ven envueltos en procesos de para-política, narcotráfico, apropiamiento ilegal de terrenos, relaciones clientelistas con los entes privados encargados de la prestación de servicios de educación, salud, construcción, financiación, entre otros y uso de políticas públicas en pro de intereses personales (AIS) por mencionar solo algunos.

En estos 20 años se ha promovido la descentralización de las políticas y con ellas la liquidación total o parcial de la mayoría de empresas públicas del Estado como Acerías Paz del Río, Instituto de Seguros Sociales (ISS), Instituto Nacional de Pesca y Agricultura (INPA), Carbones de Colombia S.A. (CARBOCOL), Residencias Femeninas⁹⁹, Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero (Caja Agraria) y el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, entre muchas otras¹⁰⁰.

El compromiso por una sociedad equitativa y con justicia social incluye en primera instancia a los mismos intereses de la comunidad. Propender por una democracia participativa es deber del Estado, sin embargo, éste se ha limitado a desarrollar programas asistencialistas cuyo fin primordial, a pesar que a todas luces no sea claro, es la promoción del consumismo que beneficia a la clase dirigente nacional y extranjera. Sin embargo, no es solo deber del Estado promover esta participación, la sociedad en su grueso se ha quedado pasmada sin proponer soluciones a través de los mecanismos de participación ciudadana con los que cuenta (Juntas de Acción Comunal, Cooperativas de Trabajo Asociado, Protesta social, etc.). A pesar del

⁹⁹ Cuyo objeto era proponer a estudiantes y empleadas pobres y de buena conducta, que no tengan hogar en Bogotá, servicio de alojamiento en un ambiente agradable y sano que contribuya a su mejor educación y estima su formación moral, física e intelectual

¹⁰⁰ Alrededor de 50 entidades públicas fueron liquidadas nada más durante el período de Álvaro Uribe Vélez (29 entidades liquidadas, Departamento Administrativo de la Función Pública, República de Colombia, 2010.)

incremento de la persecución a los actores que siembran alternativas frente a las políticas de Estado es deber de la sociedad conservar la autonomía y el libre pensamiento político así como perseverar en la construcción de un Estado Social de Derecho donde prevalezca el interés general sobre el particular.

Teniendo en cuenta lo anterior, las variables macroeconómicas son muy útiles a la hora de diseñar, ejecutar y evaluar políticas públicas debido a la facilidad en el manejo de la información que permite cuantificar la gestión pública, siempre y cuando éstas vayan dirigidas a la solución de las causas de los problemas. La pertinencia de éstas variables y la eficacia a la hora de representar realmente el concepto que se pretende estudiar van de la mano con un análisis concienzudo, previo a su aplicación, en el cual deben hacerse pruebas preliminares y seguimientos posteriores, que cuenten con la participación de todos los actores involucrados en el indicador con el fin de garantizar la transparencia y veracidad de la información representada por este.

3. POBREZA EN BUCARAMANGA: INDICADORES, POLÍTICAS Y PERCEPCIONES

Bucaramanga, al igual que la comunidad internacional enfrenta el reto de superar la pobreza y exclusión de la población. En el capítulo anterior se mencionaron los esfuerzos que han hecho los gobiernos a partir de la década de los 90's para mitigar la pobreza de acuerdo a los avances teóricos en conceptualización y medición, y a su vez en la importancia de la creación de políticas; los resultados arrojan que a pesar de que han disminuido los indicadores aún se contemplan cifras significativas. Estas cifras evidencian, además, las desigualdades entre las ciudades del país: mientras en Bogotá la pobreza afecta a 11,6% de la población, en Montería y Pasto la cifra asciende a 36,9% y 39,8% respectivamente.

Sin embargo, la capital de Santander se muestra como la ciudad de avances inigualables. Según las cifras del DANE, en el 2013 Bucaramanga tuvo el indicador de pobreza más bajo, situándose en 10,4%, lo que denominan el Milagro Económico, además por presentar indicadores bajos en desempleo y desigualdad.

En este contexto, es importante analizar el papel de la acción pública y sus efectos en el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de la población Bumanguesa, para replicar estas iniciativas en otras ciudades del país como Montería y Pasto que aún tiene cifras considerables de pobreza.

El propósito de este capítulo, es describir las políticas públicas desde los distintos factores que contemplan los Planes de Desarrollo promovidos por la alcaldía municipal y algunas iniciativas de carácter Nacional, en términos de vivienda, salud, educación, empleo y demás, respondiendo a la necesidad del carácter multidimensional de la pobreza.

Para cumplir este objetivo, la sección está estructurada de la siguiente manera. En la primera parte se hará una breve caracterización de la población de Bucaramanga, y se describirán algunos indicadores económicos, como la tasa ocupación, desempleo, crecimiento del PIB, comportamiento de las ramas de actividad entre otros. En la segunda, se analizará la pobreza en Bucaramanga a través de distintos indicadores, Línea de indigencia (LI), línea de pobreza (LP), necesidades básicas insatisfechas (NBI), SISBEN y por último el Índice de pobreza multidimensional (IPM). En la tercera se estudiará los programas y políticas implementadas desde los distintos actores para la eliminación de la pobreza en los años 2001 – 2011 y en la cuarta se describirá la percepción del impacto de estas políticas desde la opinión de los presidentes de las Juntas de Acción Comunal de los barrios de los estratos 1 y 2 para corroborar el avance en el desarrollo de las capacidades propuestas por Amartya Sen.

3.1. DEMOGRAFÍA Y CONTEXTO ECONÓMICO EN BUCARAMANGA

La capital del departamento de Santander, es un municipio de aproximadamente 526.000 habitantes en la zona urbana y algo más de 1.000.000 de habitantes en el área metropolitana¹⁰¹.

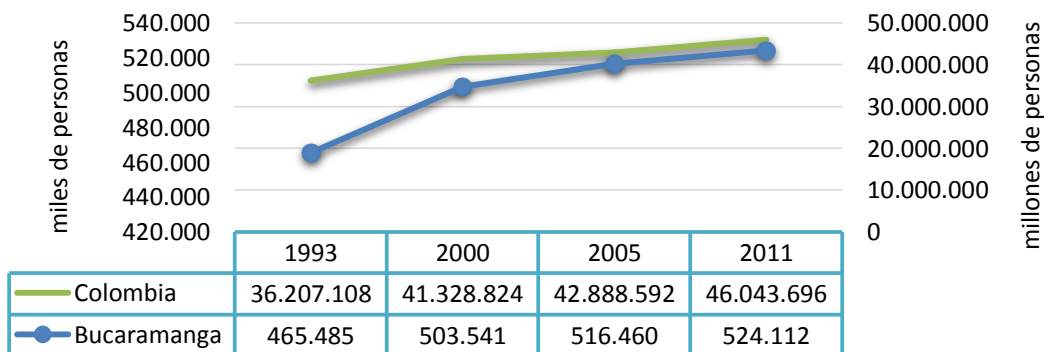
101 El área metropolitana de Bucaramanga la conforman los municipios de Bucaramanga, Girón, Floridablanca y Piedecuesta, según proyecciones del DANE para junio de 2012, con base en Censo General 2005.

Según el Censo DANE 1993, esta ciudad contaba con el 99,10% de hogares urbanos, para 2005 los hogares rurales aumentaron en 0,35%, pero siguieron representando un bajo porcentaje del total de hogares; entre tanto, el número de hogares urbanos representaba el 98,75% del total de hogares. Es decir, hoy en día Bucaramanga es una región predominantemente urbana con un nivel de urbanización del 98,9%.

En general, la población de Bucaramanga creció en 12,59% entre 1993 y 2011 según los datos del DANE, sin embargo el crecimiento nacional aumentó en 27,17%. El bajo crecimiento poblacional en Bucaramanga puede deberse a factores urbanísticos y al elevado costo de vida, además a la falta de oferta de vivienda, el alto costo de los servicios públicos y la facilidad a los servicios de salud que encuentran las familias en locaciones pequeñas aledañas (Piedecuesta, Floridablanca, Girón).

La tendencia de crecimiento poblacional en comparación al país presenta una diferencia que se aprecia al final del periodo en el que Bucaramanga pasa de representar el 1,29% de la población nacional en 1993 a 1,14% en 2011, tendencia que ratifica que una parte de la población está buscando otras alternativas urbanas o suburbanas en localidades vecinas dando lugar a nuevas formas de ocupación del territorio en el cual se participa en el proceso de metropolización (Ver Ilustración 10).

Ilustración 10: Bucaramanga y Colombia. Tendencias de crecimiento poblacional 1993-2011

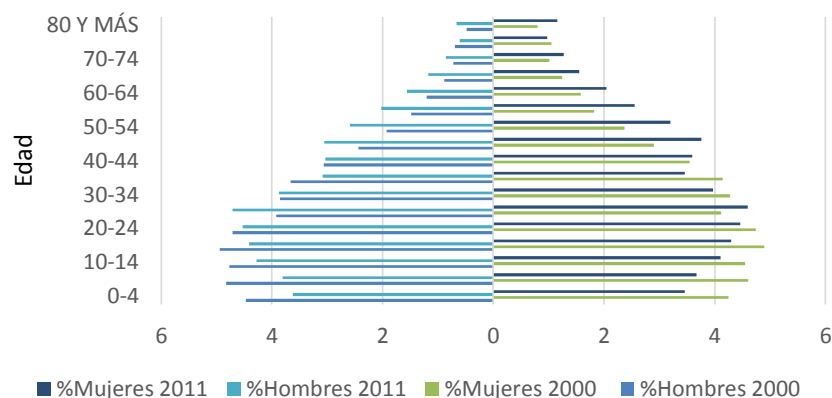


Fuente: DANE. Proyecciones poblacionales con base en el Censo 2005. Grafico elaboración de las autoras.

En cuanto a la participación de las mujeres y hombres sigue siendo la misma hace 11 años, las mujeres siguen representando el 52% y los hombres disminuyeron en 0,2% ubicándose en 2011 en el 47,9%. La población de Bucaramanga, en edad reproductiva representa el 72,3%, de esta el 53,9% pertenece a las mujeres, es decir, en el largo plazo la población tendrá una senda de crecimiento estacionaria con bajos índices de población joven. Igualmente la población infantil disminuyó, los niños entre 0 – 4 en 15,36% y 5-9 en 17,47% en el mismo periodo, estos indicadores pueden responder a que Bucaramanga notificó el mayor número de casos de muertes prenatales en 2010, con una tasa de 10,3 por mil nacidos vivos (Ver Ilustración 11).

En cuanto a la población adulta las personas mayores de 50 años aumentó en 40,28% y los mayores de 80 en 48,06 %. Estos indicadores aunque son tradicionales de países desarrollados se traducen en el largo plazo a deficiencias en temas relacionados con salud, educación y pensiones, debido a que no existe un relevo generacional productivo.

Ilustración 11: Bucaramanga. Pirámide poblacional por rango de edad 2000 vs 2011.



Fuente: DANE. Estimaciones de población 1985-2005 y proyecciones de población 2005-2020 nacional, departamental y municipal por sexo, grupos quinquenales de edad. Grafico elaboración de las autoras.

En Bucaramanga la distribución de la población por estratos refleja que la pobreza no tiene altos niveles de desigualdad ya que el 60% de la población pertenece a estratos 3 y 4 y el 33,35 a los niveles 1 y 2, y el 8,8% restante a los estratos 5 y 6, según el censo del DANE del 2005.

Sin embargo la ubicación de este 33,3% es estratégica y en Bucaramanga como en otras ciudades del mundo, se encuentran segregados o apartados de los centros productivos. Como se muestra a continuación, estos estratos están ubicados en la parte norte y occidente del municipio, lo que al tenerlos concentrados en un mismo lugar genera reproducción acelerada de problemas sociales, como delincuencia, inseguridad, alcoholismo, drogadicción, pandillismo, entre otros, generando así focos de pobreza más allá de sus condiciones de vida sino por el contexto en el que se encuentran (Ver Anexo 5).

La población en situación de vulnerabilidad, no es medida acertadamente por el método de la estratificación debido a que esta metodología calcula aspectos subjetivos relacionados con las fachadas, garajes, puertas, entorno de las viviendas etc., Es decir, barrios pueden pasar por evaluaciones del DNP del estrato 2 al 3, y quedar automáticamente excluidos del proceso de focalización y con ello el “aumento” sistemático de su nivel de vida, esto puede provocar costos de los servicios públicos, impuestos entre otros. Muchos de estos ajustes en la estratificación en este caso pueden provocar la pérdida de programas sociales por discriminación gubernamental.

3.1.2 Contexto económico en Bucaramanga

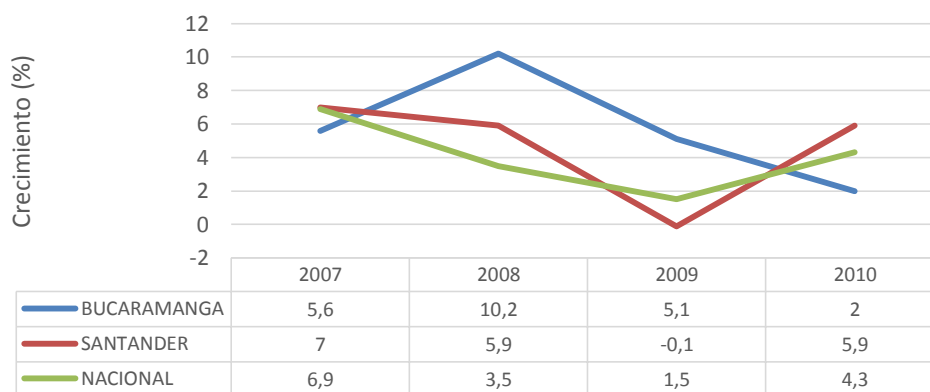
Para analizar el fenómeno de la pobreza es necesario conocer el contexto económico en el cual han surgido estos cambios debido a que pueden ser una herramienta útil a la hora de determinar los factores que han incidido en la superación de ésta. Por esta razón a continuación se describe la evolución de algunos indicadores macroeconómicos como el PIB, el empleo, desempleo entre

otros¹⁰². El Área Metropolitana de Bucaramanga representa el 50% de la población de Santander y hace parte de la Provincia de Soto. Su población para 2010 según el DANE, fue de 1.274.929 habitantes de los cuales Bucaramanga tiene 524.030 habitantes que representa el 41,10%, Floridablanca está compuesto por 280.980 habitantes con un porcentaje de 22,03%, San Juan de Girón: 180.706 habitantes un 14,17%, y Piedecuesta con 152.448 habitantes con el 11,95%.

3.1.2.1. Producto Interno Bruto en Bucaramanga y su área metropolitana.

El Área Metropolitana de Bucaramanga presenta un comportamiento de crecimiento marginal decreciente para el periodo 2007-2010, pero se resalta el hecho de que el PIB del AMB a partir del año 2008 ha estado por encima del PIB de Santander y el Nacional pero en el 2010 se sitúa nuevamente por debajo de estos (Ver Ilustración 12).

Ilustración 12: *Bucaramanga AM. Crecimiento del PIB 2007 – 2010*



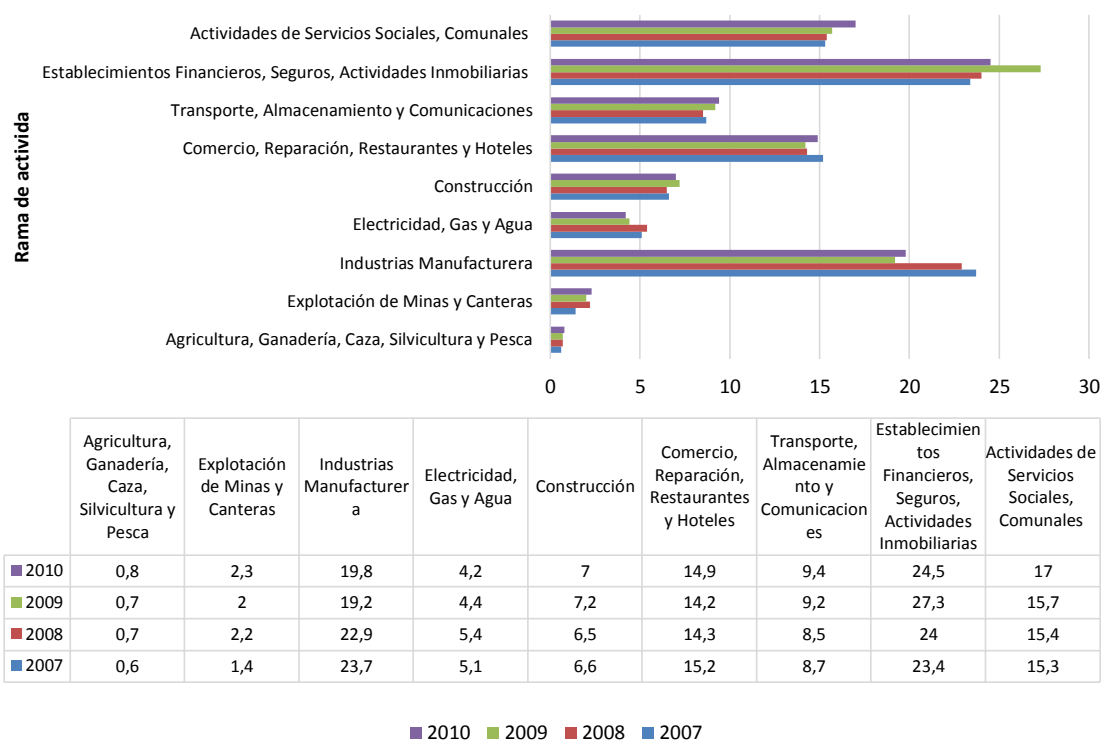
Fuente: Tomado de: Diagnóstico socioeconómico y del mercado de trabajo área metropolitana de Bucaramanga (2007-2010). Grafico elaboración de las autoras.

La actividad económica del AMB es liderada por el sector de Establecimientos Financieros, Seguros, Actividades Inmobiliarias y Servicios a las Empresas, cuyo peso en el PIB es del 24,5%, al año 2010, este sector ha mantenido constante su

¹⁰² Para esta descripción, se utilizan datos de Bucaramanga y su área metropolitana ya que no existe información desagregada del DANE, por municipios

participación en el PIB en durante los últimos años (Ver Ilustración 13). En orden de importancia le sigue la Industria Manufacturera con un 19,8%. La participación de este sector en el PIB municipal es significativa debido a la Zona Industrial de Chimita ubicada al occidente de Bucaramanga y articulada con Girón¹⁰³. Este sector aunque su participación es alta ha disminuido en el periodo; en el 2007, sin embargo esta ha disminuido al pasar de 23,7% al 19,8% en el 2010. La actividad de menor contribución es la Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura y Pesca con aproximadamente 0,8% de participación.

Ilustración 13: Bucaramanga AM. Participación porcentual por ramas de actividad 2007 – 2010



Fuente: Datos tomados de: Diagnóstico socioeconómico y del mercado de trabajo área metropolitana de Bucaramanga (2007-2010). Gráfico elaboración de las autoras.

¹⁰³ En ella, se encuentran 952 empresas con diversos CIU, divididas así: comercio al por menor y por mayor de frutas y verduras, con el 41.80% (398), de las cuales el 4,9% (47) son comercio frutas, legumbres y tubérculos; el 3,8% (37) comercio de materia prima para industria alimenticia; el 2,6% (25) comercio al por mayor y menor de víveres y abarrotes; 1.26% (12) en actividades mixta agrícola y pecuaria; el 45,64% restante lo conforman de otros CIU variados desde producción y extracción, hasta actividades empresariales, entre una y tres empresas registradas de cada CIU.

Dentro de los sectores que han tenido notables variaciones en el crecimiento y contribución al PIB se encuentran por un lado la explotación de minas y canteras, que va de la mano con la locomotora minera como senda de desarrollo del país y el sector constructor, que durante los últimos años se ha visto como un sector de crecimiento y expansión especialmente en la ciudad de Bucaramanga. No obstante, la actividad económica del AMB que mayor valor agregado es la agricultura con crecimiento del 19% para el periodo 2009- 2010.

3.1.2.2. Empleo y desempleo en el municipio de Bucaramanga

La tasa global de participación (TGP) es el indicador que relaciona la Población Económicamente Activa (PEA) con la Población en Edad de Trabajar (PET). El comportamiento de este indicador en relación con el de Santander y el Nacional es favorable. Según los datos del DANE, el aumento de la TGP Bucaramanga para 2010 se sitúa en 71,2%, mientras que la departamental y la Nacional se ubican en 66,6% y 62,9% respectivamente para el mismo año. En este panorama, existe una mayor participación a nivel regional, frente a la Nacional, lo que implica una mayor presión de la población en el mercado de trabajo Santandereano y en el AMB.

Según el comportamiento de la Tasa de Ocupación TO durante el periodo 2002 a 2012, su evolución se puede dividir en 2 periodos. El primero desde 2002 hasta 2006 con un comportamiento descendente iniciando en 54,8% y terminando en 49,9%, a partir de 2007 el indicador asciende situándose en el resto de la década por encima de 58% y terminando en 2012 en 64,5%.

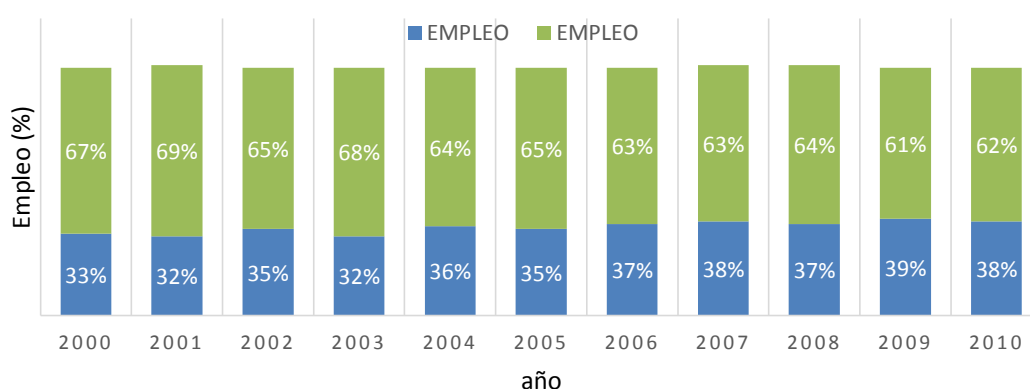
Este indicador sitúa a la región como una de las economías más sólidas del país por tener indicadores de crecimiento sostenido, acompañado de bajos índices de desempleo y altos en población ocupada.

Al analizar la población por rama de actividad, se descubre que la ocupación de la población Bumanguesa se concentra en sectores como Comercio, hoteles y restaurantes, Servicios sociales, personales y comunales y por último la Industria manufacturera (Bucaramanga se destaca por tener altos niveles de producción textil

en la fabricación de ropa infantil al igual que las numerosas empresas y microempresas de calzado). El primer sector mantuvo sus indicadores por encima del 30%, el segundo disminuyó de 21,1% en 2001 a 18,2% en 2013 y el tercero representó el 19,6% de la población ocupada en este mismo año.

Otros sectores como el transporte, almacenamiento y comunicaciones y actividades inmobiliarias emplean el 18,7% de la población restante y entre los demás sectores (construcción, servicios públicos, minería, agropecuario e intermediación financiera) se encuentran el 13% de la población ocupada. Hay que resaltar que el sector construcción que no emplean tanta mano de obra ha aumentado en todo el periodo. Este sector registra una ocupación que inicia en 4,1% y termina en 6,1% lo que responde al proceso urbanizador que ha tenido la región en la última década (Ver Anexo 6). No obstante, a pesar de que Bucaramanga es considerado como una de las ciudades modelo del país, por presentar altos niveles de ocupación y crecimiento del PIB, también existe un alto porcentaje de subempleo 34,8% e informalidad (58,2%), esto se debe a que las actividades económicas formales no absorben toda la oferta laboral y las medianas y pequeñas empresas son de categoría cuenta propia. Esta cifra al inicio de la década se encontraba en 67% y aunque ha disminuido notoriamente, aún a 2010 ésta fue de 62% (Ver Ilustración 14).

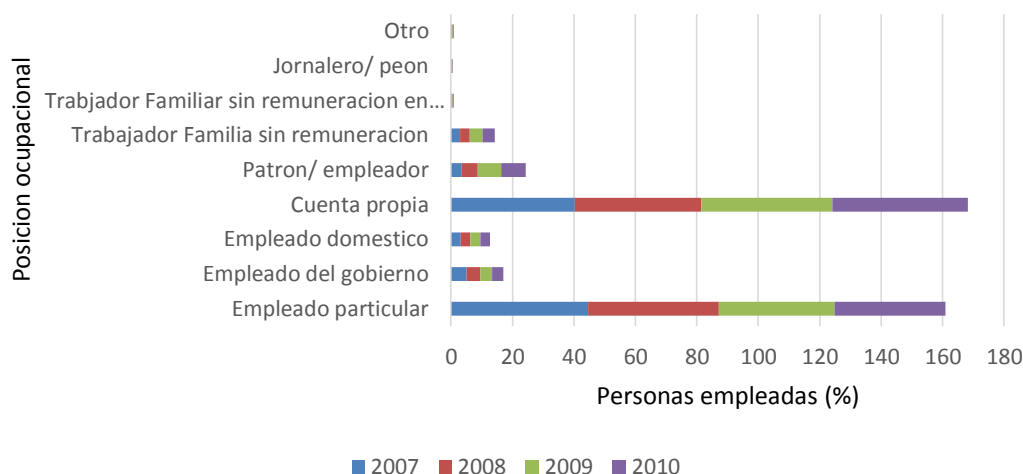
Ilustración 14: Bucaramanga. Empleo por categoría 2000 – 2010



Fuente: DANE. GRAN Encuesta Integrada de Hogares. (GEIH) Grafico elaboración de las autoras.

Los altos índices de informalidad se deben a que la población ocupada en el AMB, son empleados particulares o por cuenta propia, cada uno con 36,1% y 44,2% respectivamente¹⁰⁴. Bucaramanga se caracteriza por ser un municipio con una cultura de “creación de empresa” que hace que estos altos niveles de informalidad aumenten, en estos sectores se encuentran aproximadamente 230 mil personas ocupadas por cuenta propia y más de 42 mil empleados. Estos indicadores revelan el reto que tiene Bucaramanga para gestionar políticas de formalización de empresas que vinculen el capital humano a las dinámicas de desarrollo de la región (Ver Ilustración 15).

Ilustración 15: Bucaramanga. Personas empleadas según posición ocupacional 2007 – 2010



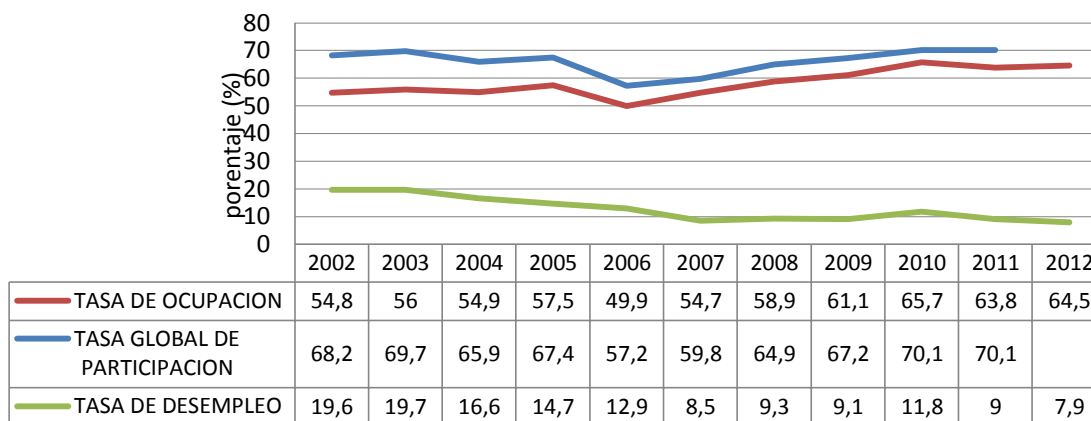
Fuente: DANE. GRAN Encuesta Integrada de Hogares. (GEIH). Grafico elaboración de las autoras.

En cuanto al desempleo su comportamiento tuvo un avance significativo, ya que al comenzar el periodo la cifra se situaba en 19,6% y termina el 2012 con un 7,9% según el DANE. Sin embargo durante los años de crisis mundial, 2008 y 2009, el municipio se vio afectado por el contexto. Desde 2002, la tasa de desempleo disminuye hasta 2007 ubicándose inicialmente el 19,6% hasta 8,5%, a partir de 2008

¹⁰⁴ Según la medición del DANE, una persona con un “negocio” en el garaje de su casa, como tienda, peluquería, venta de minutos, entre otras, responde a una persona con empleo. Este tipo de empleo se considera de tipo informal.

esta cifra aumenta hasta 2010 donde registra un indicador de 11,8%. Durante 2011 y 2012 esta cifra desciende nuevamente ubicándose en este último año en 7,9 (Ver Ilustración 16).

Ilustración 16: Bucaramanga. Tasa global de participación, tasa de ocupación y tasa de desempleo 2002- 2012



Fuente: DANE. GRAN Encuesta Integrada de Hogares. (GEIH). Grafico elaboración de las autoras.

Estos índices del mercado laboral en Bucaramanga según el informe presentado por el PNUD acerca del estado de los ODM, están relacionados con el crecimiento sostenido de la economía regional a tasas reales cercanas al 5% en la última década; por la estructura micro empresarial de la economía local; con la inversión pública y privada en obras de desarrollo urbano, principalmente viales y de transporte; y al auge del turismo en la región.

3.2. CARACTERIZACION DE LA POBREZA EN BUCARAMANGA

Las dinámicas económicas que se han desarrollado en la región son el contexto de la disminución de los índices pobreza, sin embargo este apartado intenta describir las condiciones de vida de esta población con el uso de indicadores como línea de

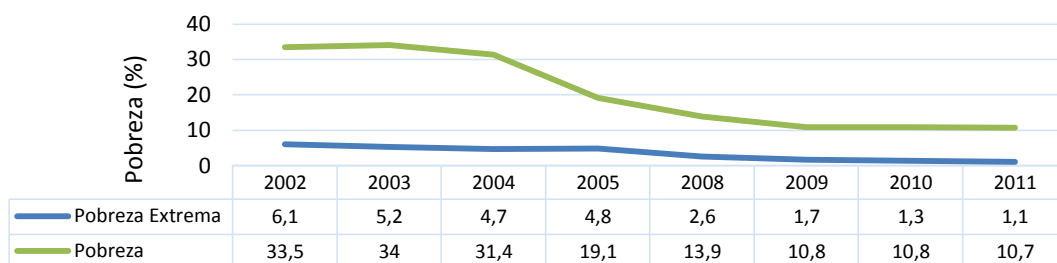
pobreza (LP) línea de indigencia (LI), necesidades básicas insatisfechas (NBI), índice de pobreza multidimensional (IPM), SISBEN, entre otros.

3.2.1. Pobreza y pobreza extrema medida por nivel de ingresos

La pobreza monetaria medida por ingresos en Bucaramanga evidencia uno de los más exitosos avances de reducción de la pobreza urbana en Colombia y de América latina en los últimos años. En Bucaramanga la Pobreza paso de 33,5% en el año 2002 con cerca de 168.686 personas al 10,7% en el año 2011 que representa cerca de 56.079 personas, una disminución de 22,8 puntos porcentuales que significan el mejoramiento de vida de 112.606 personas.

Este logro significa que en la ciudad se alcanzó la Meta del Milenio de reducir la pobreza en más de la mitad en solo 7 años. Además fue la mayor reducción lograda en Áreas Metropolitanas en Colombia en el último decenio; lo que significa que en Bucaramanga de continuar la tendencia podría lograr reducir la pobreza a menos de un dígito en el año 2015 (Ver ilustración 17)

Ilustración 17: Bucaramanga. Pobreza y Pobreza extrema medida por nivel de ingresos 2002 – 2011

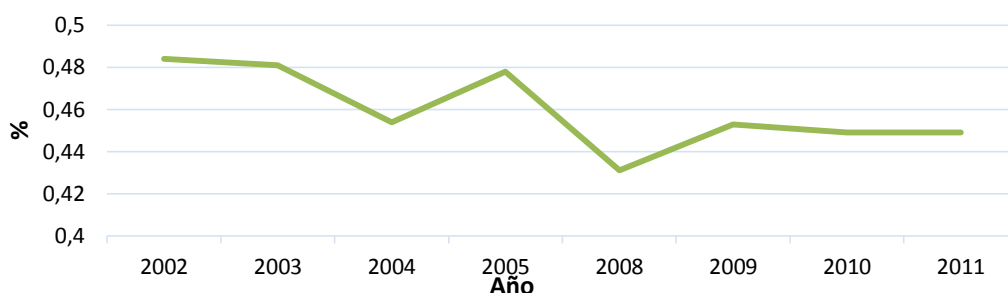


Fuente: Informe PNUD. Estado de avance de los ODM. 2010. Grafico Elaboración de las autoras.

Si bien los avances han sido paulatinos, la variación más significativa ocurrió del año 2004 al 2005 con 0,6%. La ciudad finalizó la primera década del siglo XXI con una disminución del 67,7%, lo que hace reconocimiento a nivel nacional por ser el más exitoso avance en el país para este indicador

En términos de desigualdad, Colombia es considerada como una de las naciones más desiguales en su riqueza por su concentración en segmentos muy pequeños de su población, de la mayoría de la riqueza del país. Sin embargo si comparamos a Bucaramanga con otras ciudades, la capital Santandereana y su área metropolitana presenta la menor desigualdad con un coeficiente de gini de 0,449 para 2011 al igual que Ibagué, seguido de Pereira, Villavicencio y Manizales con 0,45, 0,46 y 0,47 respectivamente. Los bajos niveles de desigualdad en Bucaramanga puede deberse a la inexistencia de grandes capitales como ocurre en otras ciudades y se pueden ver reflejados en la distribución estratificada, en donde los estratos 5 y 6 abarcan sólo el 8,8% y el 60% corresponde a los estratos 3 y 4 (Ver Ilustración 18).

Ilustración 18: Bucaramanga AM. Índice de Gini 2002- 2011



Fuente: Cálculos MESEP con base en Encuestas de Hogares del DANE (ECH y GEIH. Grafico elaborado por las autoras.

El problema de la desigualdad es una falencia que tiene que ser acabada debido a que la sociedad debe garantizar que todas las personas tengan un nivel igual de oportunidades para poder realizar los proyectos que tiene planeado hacer, como lo diría Amartya Sen.

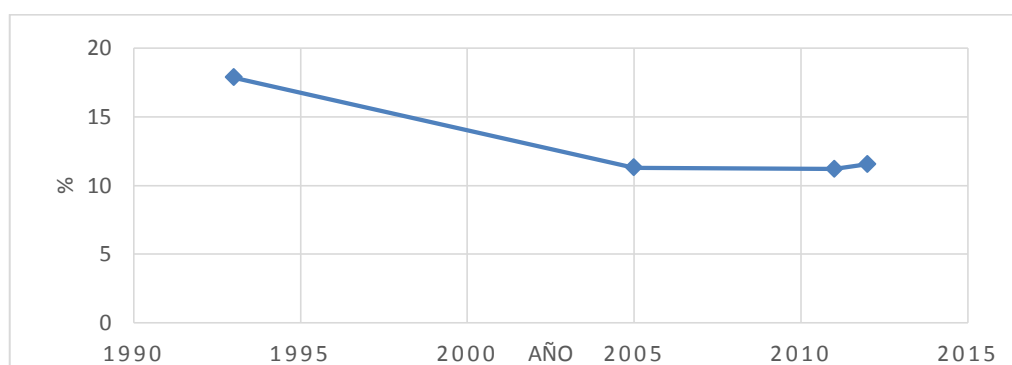
Una cifra del 0,449 de coeficiente Gini no es óptima, está por debajo de las ciudades europeas, pero hemos logrado situarnos por debajo del 0,548 que mantiene a Colombia en el puesto 150 de 160 países auscultados, lo que indica que se encuentra en el puesto número 11 entre los países más desiguales del planeta.

Hay que resaltar que aunque bajar la brecha entre ricos y pobres no es Objetivo del Nuevo Milenio, es un fenómeno que también debe controlarse y debe trazarse una meta para lograr la equidad en la población.

3.2.2. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

El indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas para Bucaramanga según el plan de desarrollo 2004 – 2007, el deterioro social afectaban a gran parte de la población y aunque los niveles disminuyeron significativamente desde el censo de 1993, para 2005 el 14,43% se encontraban en condición de pobreza y 3,2% en pobreza extrema y para 2012 se situaron en 11,55% y 2,76% respectivamente (Ver Ilustración 19).

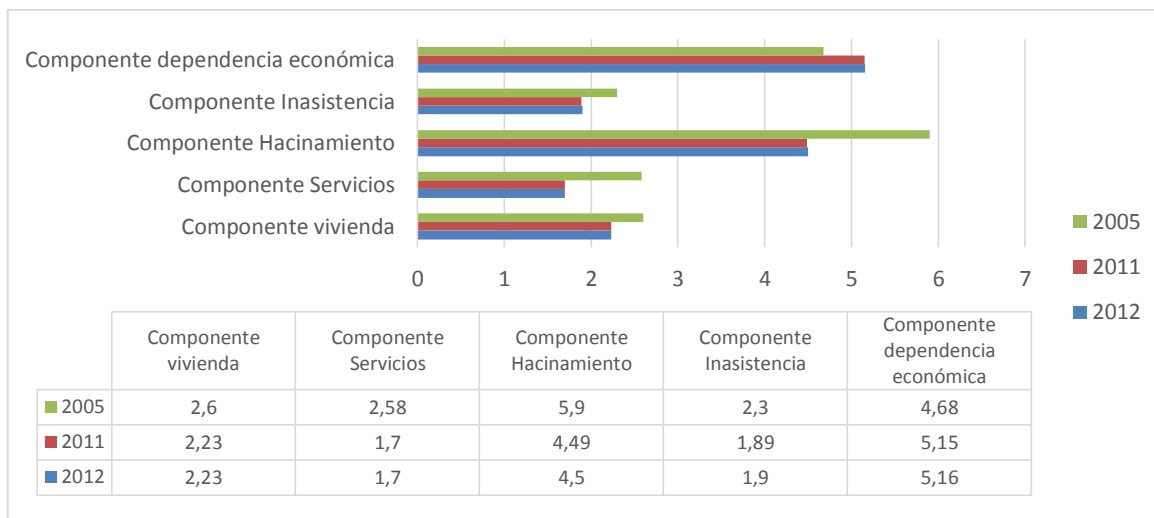
Ilustración 19: Bucaramanga. Evolución NBI 1995 – 2012



Fuente: Censos del DANE 1993, 2005 y actualizaciones a 2011 y 2012. Gráfico realizado por las autoras.

El NBI visto por componentes refleja que la población ha mejorado sus condiciones de vida desde el 2005 en general, las variaciones más altas las tuvieron el hacinamiento y el acceso a servicios públicos. Sin embargo para 2012, las condiciones que más afectaron a los Bucaramanguenses y que contribuyeron a aumentar y reproducir la pobreza son las escasas oportunidades para acceder a un empleo formal, el bajo nivel educativo y las condiciones de vivienda como el hacinamiento, o la baja calidad en pisos, y materiales (Ver Ilustración 20).

Ilustración 20: Bucaramanga. NBI por componentes 2005, 2011, 2012



Fuente: DATOS. DANE. Censo 2005. Actualizado a 2011, 2012. Grafico realizado por las autoras.

La pobreza en Bucaramanga según el NBI se caracteriza entonces, por la falta de vivienda que permita acabar el hacinamiento y el poco ingreso disponible de las familias que les garantice acceder a los demás servicios de manera autónoma como la educación, salud y mejorar las condiciones de habitabilidad entre otros.

3.2.3. Índice de Pobreza Multidimensional

La pobreza en Bucaramanga abarca otras dimensiones que se condensan en el IPM. Los datos suministrados por el DNP sólo revelan la cantidad de personas en situación de pobreza para el año 2005¹⁰⁵. El Índice de Pobreza Multidimensional en el promedio nacional fue de 50,4% afectando a 21,6 millones de personas. El municipio de Bucaramanga tuvo un IPM de 28,5%, que aproximadamente afecta a 147.191 personas, lo que indica que la pobreza en esta ciudad más allá del ingreso, sufre privaciones de salud, educación, vivienda entre otros que no les permite desarrollar sus capacidades. La pobreza más crítica por IPM en Bucaramanga fue en el sector rural que alcanzó 71,41%, en tanto a nivel urbano fue 27,86% de acuerdo

¹⁰⁵ Los cálculos realizados por el Departamento Nacional de Planeación incluyen resultados para los departamentos y municipios con base en la información disponible sólo del Censo 2005 del DANE

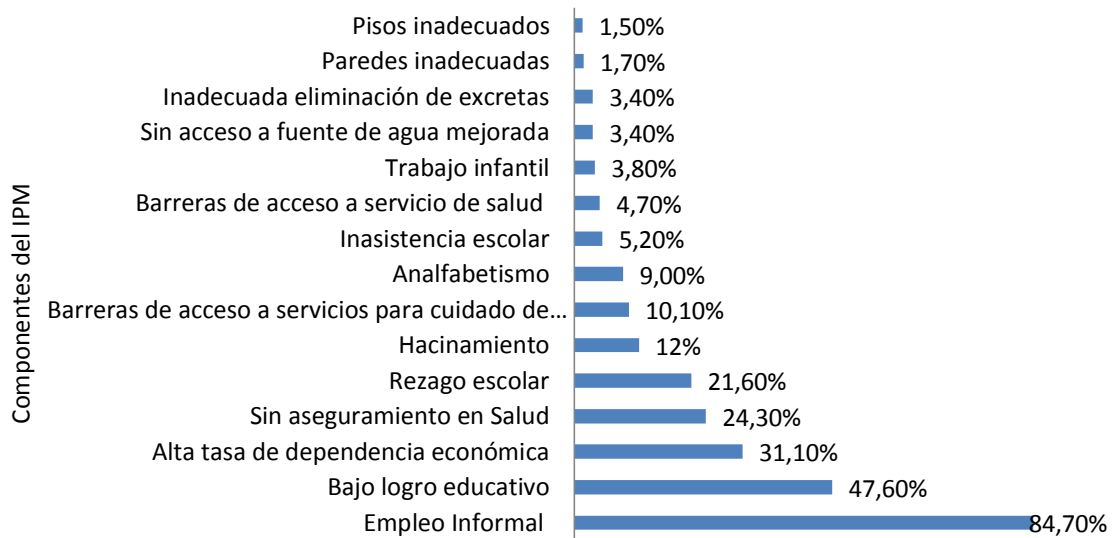
con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), Dirección de Desarrollo Social (DDS), Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida (SPSCV). Es decir, las personas que viven en el “campo” tienen un número mayor de privaciones y menores niveles de vida.

Al observar este mismo indicador desagregado, se evidencia que la necesidad que más afecta a la población en Bucaramanga al igual que el NBI, es la falta de un empleo formal el 84,7% de los encuestados en el censo del 2005 mencionan no tener un trabajo con prestaciones, vacaciones, seguridad social y demás. Este indicador puede ampliar la mirada al bajo índice de desempleo que presenta la ciudad. Según los indicadores anteriores sólo el 7,9% de la población está desempleada, pero de este, el 84,7% es informal.

De las dimensiones educativas del hogar, el bajo logro educativo es el que presenta mayor privación con un 47,6%, y en niños y jóvenes el rezago escolar 21,6% lo que indica que aún el sistema educativo no genera las condiciones necesarias para que un niño logre su ciclo y permanencia en el mismo.

En cuanto a la salud, el 24,3% de los hogares no se encuentran afiliados al sistema de seguridad social, lo que puede estar relacionado a la falta de ingresos para suplir esta necesidad y por otro lado, el sistema de protección social no garantiza la cobertura de este servicio (Ver Ilustración 21).

Ilustración 21: Bucaramanga. IPM por componentes 2005



Fuente: DNP. Censo 2005. Gráfica de las Autoras

Además de los indicadores tradicionales para medir la pobreza y caracterizarla, en Colombia se creó el Sistema de Identificación de Potenciales beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) el cual responde al mandato constitucional de focalización (Leyes 60¹⁰⁶ y 100) del gasto social para población pobre y vulnerable, para identificar los potenciales beneficiarios de los programas estatales.

La información expuesta en el siguiente apartado corresponde a un estudio realizado por el Observatorio Socioeconómico de Santander y publicado por la Universidad Santo Tomás llamado Boletín estadístico indicadores socioeconómicos provincia de soto a partir de estadísticas de hogares registrados en el SISBEN municipio: Bucaramanga¹⁰⁷.

¹⁰⁶ La ley 60 en art 30 plantea la necesidad de focalizar los servicios sociales como medio por el cual es posible garantizar la asignación del gasto social a grupos de población vulnerable y pobre del país.

¹⁰⁷ OBSERVATORIO SOCIOECONOMICO DE SANTANDER. Boletín estadístico indicadores socioeconómicos provincia de soto a partir de estadísticas de hogares registrados en el SISBEN. Municipio: Bucaramanga. Bucaramanga. 2013. Universidad Santo Tomás.

3.2.4. Pobreza en Bucaramanga medida por el SISBEN

En Bucaramanga para 2013 según la base de datos de la Red Unidos, habían inscritos en el SISBEN 32.886 personas, lo que representa un 6,25% del total de la población. Si comparamos las cifras de pobreza en Bucaramanga medidas por los indicadores anteriores, se puede decir que la cobertura del SISBEN no responde a ninguna de las mediciones anteriores, es decir, el número de población vulnerable medidos por nivel de ingresos es de 56.076 personas, medidas por NBI son 59.651 y medidas por IMP son 147.191 personas en esta situación, lo que se traduce en que aún habitantes en situación de pobreza en Bucaramanga que no están registrados en el SISBEN y no pueden obtener los beneficios para alivianar su situación.

La caracterización de la población inscrita en el SISBEN puede verse desde varios aspectos. Al categorizarla por origen el 97,2% viven en el área urbana y el 2,9% en la zona rural, estos indicadores responden al proceso de urbanización que ha tenido la región. Por sexo, en Bucaramanga el 52,1% de las personas son mujeres para 2010; lo que indica que este género es más vulnerable que el masculino y puede deberse a que son ellas las que componen el 58,75% de las personas informales en el municipio.

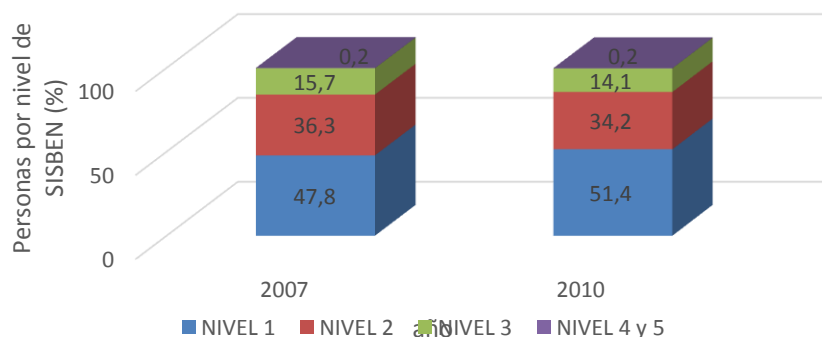
La población por rango de edad está compuesta en un 41,6% en niños o menores de 18 años, lo que indica que los programas en su mayoría deben ir enfocados a suplir necesidades básicas como nutrición, salud, educación y recreación y deporte. Entre 18 y 60 años, población económicamente activa se encuentra el 52,9% de las personas, esto infiere que las políticas deben orientarse a mejorar las condiciones laborales, de vivienda, salud y educación superior y para los mayores de 60 años que representan solo el 5%, programas integrales de adulto mayor.

Dentro del SISBEN también existe categorización por etnias, el 0,1% de personas son indígenas, 0,25% gitano, 2,4% afro descendientes y 0,3% palenqueños, lo que indica que se debe ampliar la cobertura a estos grupos para que el programa sea

integral. Por otro lado, el 22% son personas en situación de desplazamiento, aproximadamente un cuarto de la población sisbenizados requiere aseguramiento de salud, atención psicosocial, y reubicación o devolución de tierras.

La población inscrita en el SISBEN, es categorizada por niveles según sus condiciones de vida. Los niveles 1 y 2 son las personas que presentan mayor número de privaciones de salud, educación, viviendas entre otros y son beneficiarios de subsidios y programas sociales del Estado. Por esta razón, para caracterizar la pobreza en Bucaramanga se toma como referencia el estado de las necesidades de la población sisbenizados en los niveles 1 y 2 que representaron el 47,8% y el 36,3% durante los años 2007 que representaron aproximadamente el 84,1% y que para el 2010 aumentó a 85,6% lo que puede deberse al empeoramiento de las condiciones de vida de las personas en el nivel 3. (Ver Ilustración 22)

Ilustración 22: Bucaramanga. Porcentaje de personas por nivel del SISBEN



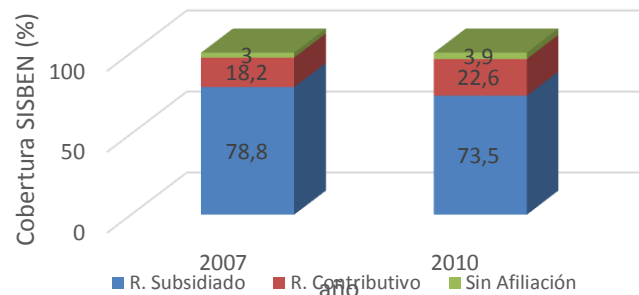
Fuente: Tomado de Boletín estadístico indicadores socioeconómicos provincia de Soto a partir de estadísticas de hogares registrados en el SISBEN municipio: Bucaramanga.

3.2.4.1. Indicadores de salud niveles 1 y 2 del SISBEN

En Bucaramanga la población con régimen subsidiado disminuyó en 5,3%, del 2007 al 2010 aumentando la proporción de personas afiliadas al régimen contributivo en 4,4% y sin afiliación en 0,9% respectivamente. Este último para 2013 según la base

de datos de Red Juntos disminuyó a 2,2%, lo que indica que los beneficios del SISBEN se vieron reflejados en el aseguramiento de salud¹⁰⁸ (Ver Ilustración 23).

Ilustración 23: Cobertura del SISBEN en los niveles 1 y 2 en los regímenes de salud.



Fuente: Tomado de Boletín estadístico indicadores socioeconómicos provincia de Soto a partir de estadísticas de hogares registrados en el SISBEN municipio de Bucaramanga. Elaboración de las autoras.

La participación de la población del SISBEN en el régimen contributivo puede deberse, no al mejoramiento de las condiciones de vida generales, sino a la necesidad de mejorar su aseguramiento en los servicios de salud, debido a que el otorgado por el estado es deficiente. En cuanto a las personas sin afiliación, se evidencia la ineficiencia en la asignación del servicio.

3.2.4.2. Indicadores de educación en los niveles 1 y 2 del SISBEN

Para 2010 el grado de educación encontrado en la población no es favorable. Según la investigación realizada por el Observatorio Socioeconómico de Santander¹⁰⁹ el

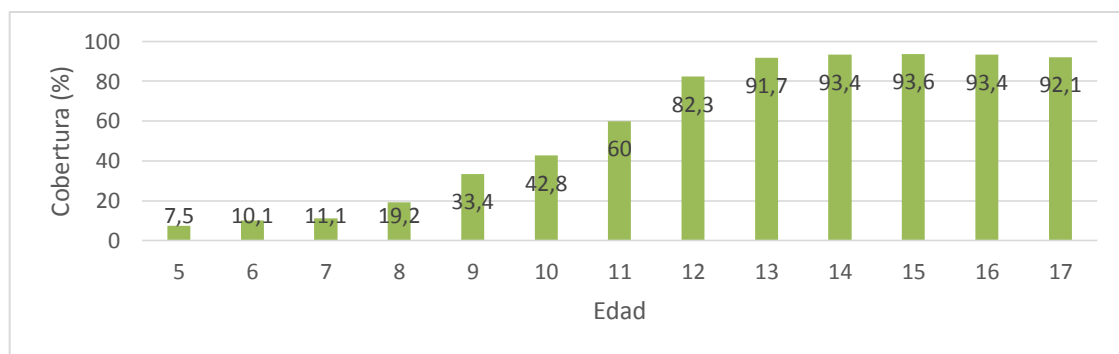
¹⁰⁸ Algunos de los beneficios recibidos el programa de Red Juntos, en términos de salud fueron para que el 87,2% de las personas tuvieron acceso a capacitaciones, cursos y demás acerca de métodos de planificación, de 2.603 niños, el 51,9% fueron vacunados, de 199 mujeres gestantes el 76,5% tuvo atención especializada, de 2149 discapacitados, el 45% tuvo ayudas técnicas y cuentas con procesos de rehabilitación. Además de estos programas especiales a mujeres, niños y discapacitados existen otros proyectos para mejorar la salud pública de la población como, la implementación de hábitos de alimentación para disminuir enfermedades infecciosas, la lactancia materna exclusiva para prevenir la mortalidad en los menores recién nacidos, capacitaciones para mujeres para la prevención de cáncer de cuello uterino y mama, exámenes a niños para detectar alteraciones en su crecimiento entre otros.

32% de la población tiene educación primaria, el 60% tiene educación secundaria, sólo el 2% recibe una educación técnica, y el 4% tiene educación universitaria, el 2% restante no tienen ningún grado de educación.

Estas cifras revelan una de las razones del porqué esta población tiene dificultades para salir en un mediano o largo plazo de esta condición. Los estratos bajos al sólo tener educación básica y secundaria se ven restringidos a acceder al mercado laboral que mejore sus condiciones, por el contrario esta población se ve obligada a emplearse en negocios familiares, ubicados en la mayoría en sus casas (tiendas de barrio, peluquerías entre otras), las mujeres su destino será ser ama de casa o emplearse como trabajadora doméstica, o en peores casos, trabajadoras sexuales, y estará destinada a tener varios hijos. Los hombres trabajarán en carpinterías, zapaterías y demás actividades que no les permitirá (por mucho que trabajen) salir de esta situación de pobreza, sino que por el contrario sus hijos la reproduzcan.

La cobertura educativa de la población infantil de 5 a 17 años para el año 2010 tiene una tendencia ascendente. Los bajos indicadores de cobertura en los pequeños o menores de 5 años (Ver ilustración 24), puede traer consecuencias a largo plazo.

Ilustración 24: Cobertura en niños de 5 a 17 años 2010



Fuente: Tomado de Boletín estadístico indicadores socioeconómicos provincia de Soto a partir de estadísticas de hogares registrados en el SISBEN municipio: Bucaramanga.

¹⁰⁹ Boletín estadístico indicadores socioeconómicos provincia de Soto a partir de estadísticas de hogares registrados en el SISBEN municipio: Bucaramanga. Universidad Santo Tomas.

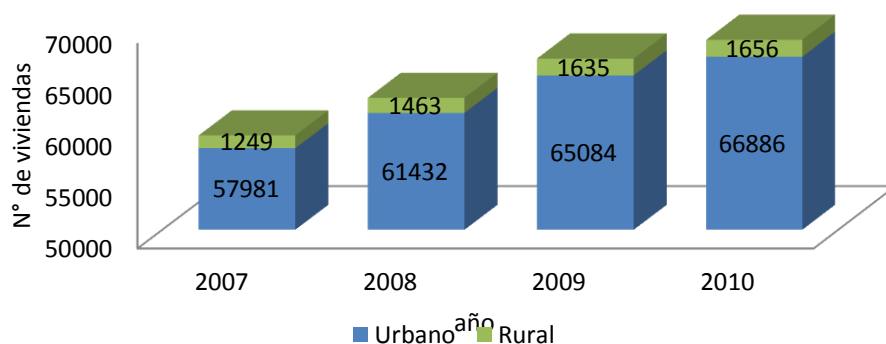
Según el código de la Infancia y la adolescencia, la primera infancia es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. El desarrollo educativo en esta etapa influye en un mejor desempeño en las fases posteriores de la educación, en una disminución del fracaso escolar y, en consecuencia, en una reducción de la deserción académica.

Según las bases de datos de la Red Juntos los 18.057 adultos inscritos en el SISBEN el 93,5% estaban alfabetizados. En términos de educación superior o formación para el trabajo, de los 5.518 jóvenes en edad de estudiar, el 39,9% tiene acceso a educación superior, el 42,4% no tiene acceso, y el 17,6% está en proceso de inscripción. Estas cifras ratifican la baja formación de la población vulnerable que les impide mejorar sus condiciones de vida en el largo plazo

3.2.4.3. Indicadores de vivienda

En el Municipio de Bucaramanga durante el periodo 2007-2010 el número de viviendas urbana aumento en 15,4%. Para el caso del área rural el crecimiento fue 32,8% (ver ilustración 25). Este aumento significa un mayor número de viviendas en condición de pobreza. Según el Observatorio Socioeconómico de Santander, estas viviendas contaban un 99,41% con energía eléctrica, el 63,60% con servicio de alcantarillado, el 60,9% cocinan con gas natural domiciliario, el 95,29% con recolección de basuras y el 66,28% con acueducto. De los anteriores servicios reflejan que la población enfrenta problemas de salubridad, lo que aumenta la vulnerabilidad de sus habitantes.

Ilustración 25: Número de viviendas por área de población registrada en el SISBEN 2007 – 2010

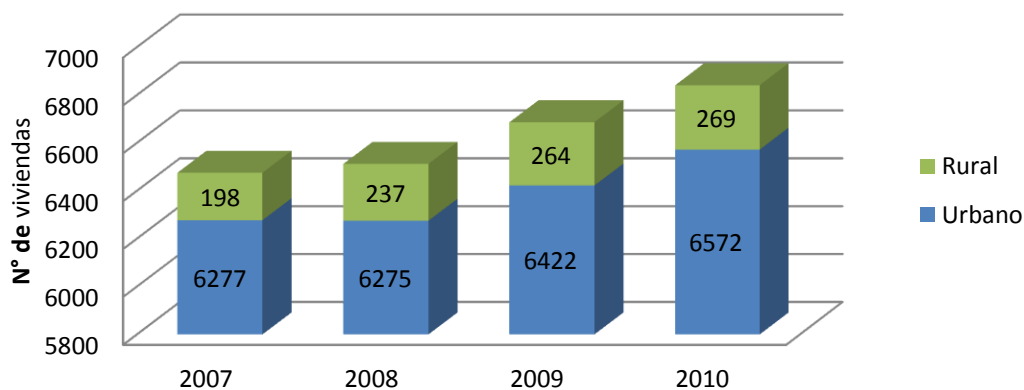


Fuente:

Tomado de Boletín estadístico indicadores socioeconómicos provincia de Soto a partir de estadísticas de hogares registrados en el SISBEN municipio: Bucaramanga.

De las anteriores viviendas registradas en el SISBEN, para 2007 el 10,8% se encontraban ubicadas en zonas de alto riesgo, sin embargo para 2010 estas viviendas disminuyeron en 1% reducción que puede deberse a dos circunstancias; la primera por un proceso de reubicación y la segunda porque el aumento de viviendas en el periodo pertenecían a terrenos habitables (ver ilustración 26).

Ilustración 26: Bucaramanga. Número de viviendas en riesgo de población registrada en el SISBEN 2007 – 2010



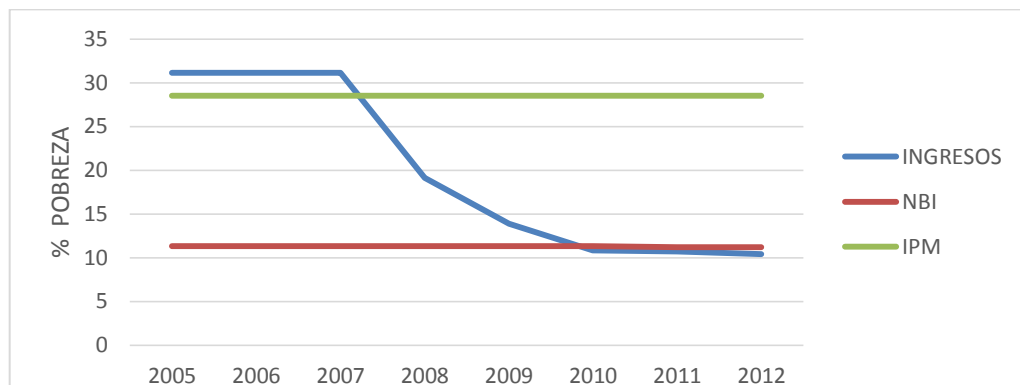
Fuente: Tomado de Boletín estadístico indicadores socioeconómicos provincia de Soto a partir de estadísticas de hogares registrados en el SISBEN municipio: Bucaramanga.

En la Base de datos de Red Juntos, para diciembre de 2013, de 9.155 hogares inscritos en el SISBEN, el 33% de los hogares viven en hacinamiento, el 8,3% tiene pisos de vivienda en malas condiciones, el 24,4% no tienen espacios diferenciados en la vivienda.

3.2.4.4. Pobreza en Bucaramanga: Relación de indicadores: LP – NBI – IPM

Al comparar los indicadores LP, NBI e IPM se observa que el Ingreso no cubre las necesidades como salud, educación, vivienda, empleo entre otras que ya que se encuentra por debajo del IPM y NBI a partir del 2010, año en que se emplea oficialmente la nueva metodología del DANE¹¹⁰. Igualmente, el IPM indicador que cuenta con 15 privaciones está muy por encima del NBI lo que puede inferir este indicador aún está rezagado a las necesidades reales de la población. En relación a los 3 indicadores, a medida que aumenta el número de las necesidades evaluadas, así mismo aumenta el indicador de pobreza (Ver Ilustración 27).

Ilustración 27: Pobreza en Bucaramanga medida por LP, NBI, IPM



Fuente: Datos: DANE. DNP Censo 2005. Gráfico de las autoras.

¹¹⁰ La disminución sistemática de la pobreza medida por ingresos en los años 2007 – 2009 en Bucaramanga, más que por el mejoramiento de ingresos puede estar relacionada con el cambio metodológico utilizado por el DANE.

Necesidades como hacinamiento crítico¹¹¹ y dependencia económica¹¹² que son calculados con los mismos parámetros, tienen variaciones significativas al pasar de un indicador a otro (NBI – IPM)¹¹³. Es decir, según el IPM el Hacinamiento crítico en Bucaramanga AM es de 12% y medido por el NBI es de 5,9% para el mismo año. Igualmente la dimensión de dependencia económica según el NBI es 4,68% y por el IPM es 31,10%.

Hasta el momento se ha descrito la pobreza en Bucaramanga medida por todos los indicadores oficiales que utilizan en Colombia. De acuerdo a estos resultados podemos encontrar que la necesidad que se presenta con mayor insatisfacción en los 4 índices (IL, NBI IPM, SISBEN) es la alta dependencia económica provocada por niveles bajos de ingresos, y la falta de acceso a educación o la deserción estudiantil de los niños y jóvenes por el contexto en el que se desarrollan. Esto ligado a bajas oportunidades de empleo, que les permita salir de manera definitiva del estado de Pobreza.

Aunque las condiciones de vida han mejorado en los últimos años, según los indicadores, la percepción que tienen los bumanguenses es otra. La encuesta de Calidad de Vida hecha para la ciudad en 2010, arroja como resultados, que Bucaramanga es la ciudad con mayor percepción de pobreza entre las 9 ciudades evaluadas por la encuesta, el 29% de las personas sientes que aún son pobres.

Un estudio realizado por el Departamento Nacional de Planeación a las 3 ciudades con menos niveles de pobreza en el país, Bucaramanga, Barranquilla y Medellín revela que en los progresos alcanzados en las tres ciudades ha tenido papel protagónico el sector privado. Además los logros alcanzados por Barranquilla y Medellín desde 2004 tienen que ver con sus gobernantes, las políticas públicas implantadas y la confianza que generan en empresarios y ciudadanos en general. Por otro lado, en el caso de Bucaramanga las razones que explican sus favorables

¹¹¹ Tanto el IPM como el NBI toman como hacinamiento crítico las viviendas en las que habitan 3 o más personas en un cuarto.

¹¹² El NBI al igual que el IPM toman en cuenta como dependencia económica que más de 3 personas por miembro ocupado en el hogar.

¹¹³ Estos dos indicadores tomaron para el cálculo del hacinamiento crítico los datos del censo de 2005 del área metropolitana de Bucaramanga.

indicadores de pobreza están más asociadas a determinantes históricos, económicos y culturales propios del éthos santandereano, según el documento¹¹⁴.

Sin embargo, el análisis de las políticas públicas permite ampliar el escenario en el han mejorado las condiciones de vida de la población en Bucaramanga, y por lo tanto a disminuir los índices de pobreza, pobreza extrema y desigualdad.

3.3. POLÍTICAS SOCIALES PARA LA DIMINUCIÓN DE LA POBREZA EN BUCARAMANGA

Como se mencionó en capítulos anteriores, la pobreza actualmente es medida desde un enfoque multidimensional, la falta de acceso a salud, educación, vivienda, trabajo estable, entre otras condiciones, obedecen a un estado de pobreza. A partir de estas dimensiones se evaluará la acción estatal en el municipio de Bucaramanga, para los programas enfocados a población vulnerable, en situación de desplazamiento, discapacitados y personas de estratos 1 y 2, debido a que ellos son en su mayoría la población que padece estas condiciones.

Los resultados presentados a continuación sólo pertenecen a información publicada en los planes de desarrollo y los informes de rendición de cuentas presentados por la alcaldía. No existe evidencia en las dependencias de la alcaldía (secretaría de desarrollo social, secretaria de Educación, secretaría de infraestructura, IMEBÚ, INVISBÚ entre otros), datos alternos a los divulgados en la página institucional acerca de los impactos y programas implementados para mejorar cada una de las dimensiones de la pobreza; salud, educación, vivienda, empleo entre otras; a pesar de que se solicitó dicha información por distintos medios como derechos de petición, carta, visitas personales y demás (Ver Anexo 7).

¹¹⁴ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2012). Buenas prácticas que llevaron a la disminución de la pobreza en Bucaramanga, Medellín y Barranquilla. Extraído de: https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=_j1C3amgMTA%3D&tabid=1805

3.3.1. Incidencia de las políticas de educación: Educación como eje de desarrollo humano y competitivo.

La educación ha sido durante varios años el motor del desarrollo del municipio de Bucaramanga. La misión de la secretaria de Educación en resumen plantea educar niños y jóvenes solidarios y respetuosos, ajenos a los dogmatismos y abiertos a la innovación técnica, que mejore la calidad de vida y cree una sociedad donde predomine la eficiencia en la construcción de ciudad y ciudadanos.

Con este fin, en todos los planes de desarrollo planteados desde el 2001, se ha visto el sector educativo como uno de los principales sectores a desarrollar y se ha evidenciado avances prolongados hasta el 2011. Siguiendo con la política nacional, la política de educación implementada por el municipio durante el periodo de análisis ha cumplido con 2 indicadores principales, ampliar la cobertura con el acceso a educación y mejorar la calidad acompañado de la disminución en la deserción escolar.

Sin embargo estas metas y cambios en el sistema educativo de Bucaramanga se han dado en torno a las modificaciones estructurales Nacionales, con el proceso de reorganización iniciado a principios del siglo XXI que buscaba elevar la articulación de la oferta educativa, buscando garantizar el tránsito de los estudiantes desde los niveles educativos inferiores hasta la media especialmente en el campo. Bajo este contexto se describirán entonces, los avances en políticas de cobertura y calidad de la capital santandereana.

3.3.1.1. Eje 1: Ampliar la Cobertura de educación

Desde el inicio del periodo estudiado 2001 – 2011, los distintos gobernantes se han preocupado por aumentar la cobertura en el acceso a la educación. Cada uno de con diferentes objetivos pero queriendo cumplir la meta de llegar al 100%. El mecanismo principal y efectivo para llegar a la población vulnerable son los subsidios a la demanda implementados como política Nacional desde la década del 90, estos

subsidios han aparecido en los 3 periodos estudiados, ayudados con la ampliación de cupos en las instituciones ya existentes y la creación de otras nuevas.

Inicialmente en el plan de desarrollo del Alcalde Néstor Iván Moreno (2001 – 2003) ¡Construyendo la ciudad de todos! ¡En Bucaramanga el mañana es hoy!, con el objetivo de dar educación a la población por ser un derecho constitucional, se propusieron otorgar 8.000 subsidios educativos y ampliar 3.300 cupos en instituciones oficiales¹¹⁵.

En el segundo mandato con el alcalde Honorio Galvis (2004 – 2007)¹¹⁶, se continuó la política de subsidios pero con el objetivo de eliminar las desigualdades existentes y mejorar la calidad de vida de la población. Para esto planteó el programa La Revolución Educativa que tenía programado subsidiar a 4.800 niños. Estos subsidios con respecto al mandato anterior disminuyeron cerca del 45%. Sin embargo no existen informes ni evidencias acerca de cuántos de ellos se entregaron ni cuál era su valor.

En el informe publicado por el Departamento Nacional de Planeación¹¹⁷, argumentan que Bucaramanga tuvo un aumento en la cobertura de educación entre los años en estos años, por la asignación de competencias nuevas a las entidades territoriales en la ley 715¹¹⁸ del 2001, que delega a las alcaldías la administración del sistema educativo y a partir de 2003 la administración también de los maestros y los recursos por estudiante matriculado en el sistema. Según lo anterior el aumento de cobertura en Bucaramanga, responden más a la reforma del SGP gestionada desde la

¹¹⁵ ALCALDÍA DE BUCARAMANGA. Construyendo una ciudad para todos. 2001 – 2003. Extraído de: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/documentosExternos/plan%20de%20desarrollo%20de%20Bucaramanga.pdf>

¹¹⁶ ALCALDIA DE BUCARAMANGA. Bucaramanga productiva y competitiva 2004 – 2007. Extraído de: [http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd-bucaramanga-santander-2004-2007-\(110%20p%C3%A1g%20-%20576%20kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd-bucaramanga-santander-2004-2007-(110%20p%C3%A1g%20-%20576%20kb).pdf)

¹¹⁷ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Óp. cit. 4 p.

¹¹⁸ El nuevo sistema (SGP) repartiría los nuevos recursos para administrar la educación de acuerdo con el número de estudiantes inscritos (en promedio un millón de pesos por estudiante), que generó una demanda adicional de cupos por parte de los estudiantes residentes de los municipios vecinos, dadas las mejores condiciones de institucionalidad y el calificativo de municipios certificados, además de que podía prestar el servicio mediante el pago de subsidios en colegios privados de la ciudad, una vez demostrada la falta de capacidad de las instituciones oficiales

Presidencia de la Republica, que a decisiones, iniciativas y acciones del gobierno local.

En el siguiente mandato 2008 – 2011, se plantea otra visión acerca de la cobertura de la educación. En el Plan de desarrollo Bucaramanga Una empresa de Todos, se desea alcanzar el desarrollo industrial, la creación de empresas y el aumento de la competitividad por medio de la educación y la innovación. Se propuso para lograr este fin, el Programa Ni un niño por Fuera del Sistema Escolar que contenía aproximadamente 15 estrategias para alcanzar la cobertura del 100%; una de ellas fue continuar con la política de subsidios, esta vez la cifra se redujo aún más, fueron 2.000 subsidios otorgados exclusivamente para transporte escolar de niños del sector rural y urbano. Igualmente se ofrecieron 3120 cupos en el programa de Atención de la primera infancia, (programa diseñado a nivel Nacional, para disminuir la pobreza), en las distintas modalidades del entorno (comunitaria e institucional)¹¹⁹.

De las políticas utilizadas para aumentar la cobertura, la de mayor incidencia y efecto en la población escolar se pueden mencionar el programa de Atención Integral a la primera Infancia¹²⁰ que con la participación conjunta por medio de contratos de fundaciones como Estructurar, María Auxiliadora, Perpetuo Socorro, Fe y Alegría entre otras, corporaciones y demás, lograron beneficiar en el periodo a 3.907 estudiantes, sin embargo, para este caso, la entrega de subsidios de transporte más que aumentar la cobertura ayudó a disminuir la deserción de los 4.199 estudiantes que recibieron el subsidio en el cuatrienio.

Otra de las maneras para aumentar la cobertura y asegurar el acceso al servicio educativo, es la remodelación, ampliación y creación de instituciones educativas de

¹¹⁹ ALALDÍA DE BUCARAMANGA. Bucaramanga una empresa de todos 2008 – 2011. Extraído de: http://www.minambiente.gov.co/documentos/plan_de_desarrollo_2008_2011_bucaramanga_version_4.pdf

¹²⁰ Estos cupos se dieron gracias a instituciones contratistas como Fundación estructurar que otorgo 760 cupos en el periodo, María auxiliadora con 800, Perpetuo socorro con 600, Fundación Colombo Alemana Volver a Sonreír 400, Fundación Fe y Alegría 432, Andercop 780, Corporación Yraka 135. Un valor en el total de contratos por 920.185.736 Millones.

carácter oficial. En el primer periodo se esperaba la creación de 6 instituciones y la remodelación de 67 y en el segundo 4 y 25 respectivamente. Al finalizar el 2007 se logró que Bucaramanga contara con 54 establecimientos educativos, 126 sedes, y 135 predios de estos, el 83% estaban ubicados en el sector urbano y sólo el 17% en el rural. Como beneficios para los estudiantes vulnerables, se puede mencionar que 52% de estos predios están localizados en zonas de estratos 1 y 2, y albergan el 37% de la población matriculada.

En el último mandato se propusieron 4 colegios donde se ejecutaron 3 con éxito y se remodelaron 4 más. Según el plan de Desarrollo 2012 – 2015, se menciona que en el 2008 se adquirió el Colegio Privado Santa Teresita del Niño Jesús, convirtiéndose en el colegio oficial Bicentenario de la República de Colombia, que atendió 633 estudiantes en el año 2009 y para el 2011 cubría a 1.043. Igualmente se compró un lote de 33.000 metros cuadrados ubicado en la vereda Bolarquí para la ampliación de la cobertura de atención escolar a la Institución Educativa Rural Bolarquí.

Además, se construyó el Colegio de Villas de San Ignacio en convenio de Ley 21 por concepto de Ola Invernal para la reubicación del Colegio Santander Sedes Rincones de Paz y José Antonio Galán, que atendió 968 estudiantes en el año 2011. Se encontraban en proyecto El Mega colegio en el barrio Colorados proyectado para atender a 1.500 estudiantes de los niveles 0° al 11° e igualmente el Colegio Claveriano que se construyó en convenio con la Fundación Fe y Alegría, el cual sería concesionado a partir del año 2012. Este aumento en instituciones educativas, aumenta el número de cupos a estudiantes que puedan ir al colegio, pero no se traduce en el aumento de niños efectivamente estudiando.

En cuanto a programas de carácter Nacional, se pueden mencionar en el periodo 2001 – 2003 el programa Becas Paces, que tenía el objetivo de otorgar 337 subsidios educativos para acceso a la educación privada de nivel secundaria. Según la información existente, aunque este fue evaluado con calificaciones buenas, en Colombia no se siguió implementando porque las instituciones a las que accedían

estos alumnos no eran de buena calidad y este tipo de programas obedecía a políticas del consenso de Washignton y por presiones políticas y sindicales, se canceló al poco tiempo de su implementación.

Para el periodo 2008 – 2011 por medio del Banco de Oferentes, se propuso disminuir de 14.033 a 8.648 al finalizar el periodo, el número de estudiantes mantenidos en este sistema educativo. Este programa se cumplió en 75%, con las instituciones educativas privadas Américas (Sede Colorados) y San Nicolás de Mira en el barrio las Hamacas con una atención a 227 estudiantes, con la IE Café Madrid a 1.959, Gabriela Mistral 1.489, San José de la Salle 1.218, Instituto Rafael García Herreros 1.168, Salesiano 2565 para un total de 8.326 estudiantes.

En este mismo periodo se implementó el Proyecto de Modelos Escolares para la Equidad (MEPE)¹²¹ que pretendía desarrollar en Bucaramanga las última fase durante los 4 años que efectivamente se ejecutó, con la capacitación a 40 docentes de 4 centros rurales y 19 sedes de instituciones educativas oficiales, en las áreas de matemáticas, ciencias básicas y lectoescritura.

Según la base de datos de Red Juntos, en total, los programas de ampliación de cobertura en educación para niños, jóvenes y adultos para el 2013, fueron 24, todos de carácter público. 8 ejecutados a nivel Nacional, 13 a nivel departamental, y 3 propuestos por el municipio. Sin embargo, hay que aclarar que sólo 7 de estos se encontraban a la fecha activos, 3 no estaban ejecutados al 100%, y 14 estaban vencidos. Es decir, más del 50% de los programas no se ejecutaron, lo que se traduce en la falta de eficacia a la hora de efectuar los programas sociales.

¹²¹ Programa Creado por La Fundación Empresarios por la Educación (ExE) que busca ofrecer oportunidades para todos. Con este motivo, en el año 2004 se planteó el llamado “Modelos Escolares para la Equidad (MEPE)”, un arquetipo de cambio integral cuyo objetivo es contribuir a mejorar la equidad en el acceso y en la calidad de la educación preescolar, básica y media. Su objetivo es favorecer escuelas que atienden poblaciones apartadas o situadas en sectores urbano-marginales y rurales; niños y jóvenes con discapacidad; comunidades afrodescendientes e indígenas, y estudiantes pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3.

Después de ver todas las políticas implementadas para ampliar la cobertura en educación en general y los beneficios a los niños de estratos bajos en específico, se estudia ¿cómo estamos de cobertura hasta el 2012? Para evidenciar los cambios después de la implementación de los programas.

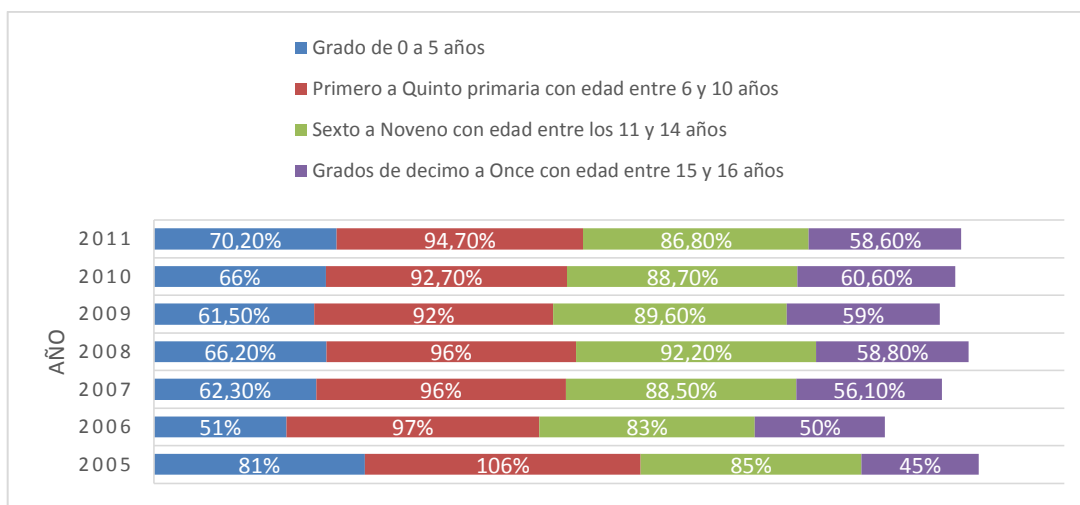
3.3.1.1.1. Bucaramanga ¿Cómo estamos de cobertura en educación?

Según los informes publicados por la encuesta Bucaramanga ¿Cómo vamos? acerca de la cobertura en educación, se puede observar aumentos de cobertura pero no los esperados. Las cifras revelan que en 2007 sólo el 62% de los niños en edad de estudiar de 0 a 5 años accedieron a educación y para 2011 fue el 70%, es decir, aún el 30% de estos niños se encuentran sin acceso a educación¹²².

La cobertura más alta se encuentra en los niños de 6 a 10 años. Ellos presentan un acceso en el 2007 de 96% pero para el 2011 disminuye 2 puntos porcentuales situándose en 94%. Los estudiantes en edad de cursar de sexto a noveno, para el 2007 contaban con cobertura del 89%, pero para el 2011% también disminuyeron a 86,8%. El menor indicador de acceso a educación lo tiene los estudiantes en entre los 15 y 16 años para los grados décimo y once; estos jóvenes tienen una cobertura de 56% para 2007 y tiene un aumento no significativo para 2011 situándose en 58,9% (Ver Ilustración 28).

¹²² BUCARAMANGA METROPOLITANA ¿CÓMO VAMOS? Cómo vamos en educación Bucaramanga. Ficha de indicadores técnicos. Extraído de: http://bucaramangametropolitanacomovamos.co/filescomov/2013/8/1100_educacion_bucaramanga_w eb.pdf

Ilustración 28: Bucaramanga. Evolución cobertura en educación por rango de edad. 2007 – 2011

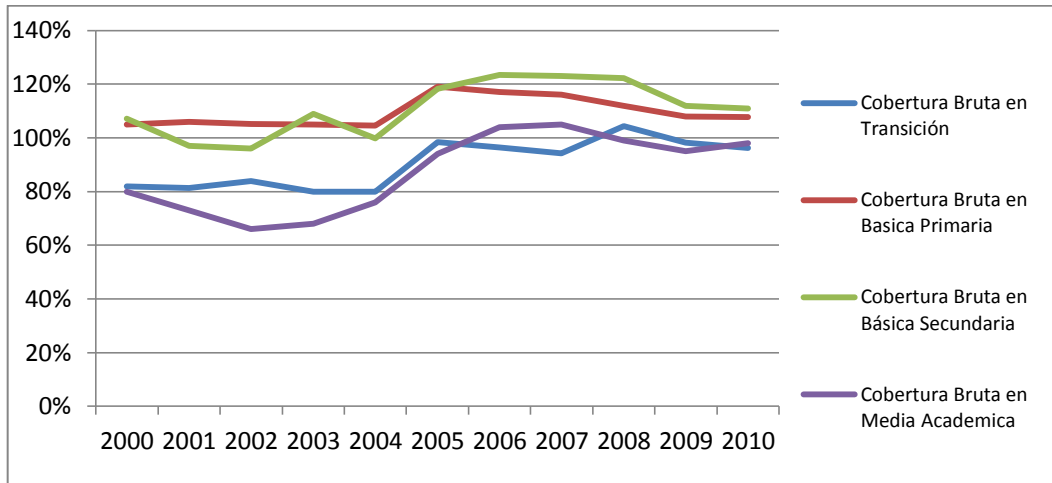


Fuente: Informe. Bucaramanga ¿Cómo Vamos? 2012. Grafica Elaboración de las autoras.

En general Bucaramanga muestra una reducción de cobertura en los dos primeros niveles a partir del 2007, mientras que según el informe de DNP, los municipios del área la aumentaron. Esta disminución la explican porque la capital no puso en funcionamiento los nuevos establecimientos educativos a diferencia de Floridablanca y Piedecuesta.

Al mirar la cobertura por niveles, los tres niveles más altos tuvieron indicadores superiores al 100% mientras que Floridablanca y Girón en el 2009 estaban en 92% y 82% respectivamente. La razón es que Bucaramanga atiende alumnos de estos municipios probablemente por la política de gratuidad implementada a partir del 2004 por el alcalde Honorio Galvis, mientras que Floridablanca se efectuó en el 2009 (Ver Ilustración 29).

Ilustración 29: Bucaramanga. Evolución cobertura en educación por nivel educativo. 2000 – 2011



Fuente: Datos. Tomados de Informe del PNUD. Estado de avance de los objetivos de Desarrollo del Milenio. Gráfico. Elaboración de las autoras.

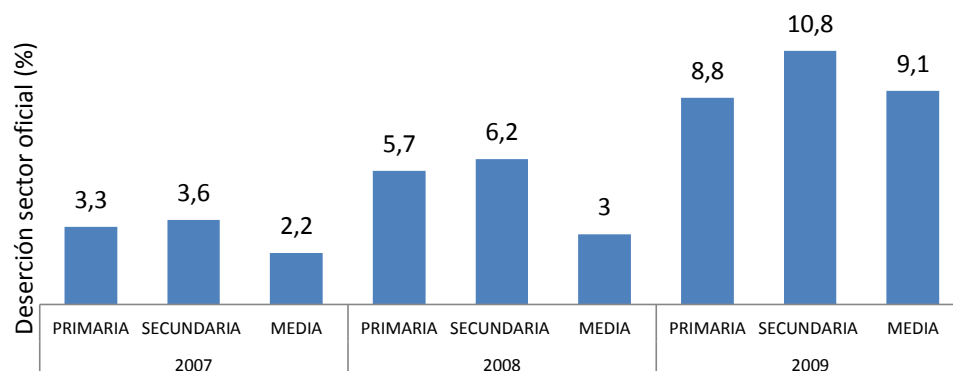
Existe otro tipo de problema en cuanto a la Educación, que no están relacionados con la cobertura y se debe al contexto en que viven los niños y jóvenes que no permite que terminen exitosamente su año escolar. Esto es la deserción. Según el informe publicado por el PNUD, acerca del estado de avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio¹²³, se evidencia que la meta de 2,3% en deserción para 2015, está lejos de alcanzarse al igual que los bajos logros a nivel nacional.

En el sector oficial la deserción ha aumentado significativamente en todos los niveles, sin embargo el nivel educativo que presenta la mayor tasa, es la secundaria, ésta comienza en 2007 en 3,6 y termina en 2009 en 10,8% (Ver Ilustración 30). Los bajos indicadores de asistencia escolar en los grados decimo y once pueden ser explicados por diferentes razones; los jóvenes abandonan su estudio a causa de la pobreza de sus familias e ingresan muy temprano al mercado del trabajo, también

¹²³ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Bucaramanga 2012. Estado de avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Extraído de: http://www.pnud.org.co/2012/odm2012/odm_bucaramanga.pdf

porque existe la percepción de que no hay muchas expectativas de progreso para un joven bachiller y además por el contexto en el que se desarrollan, por su mal rendimiento y repitencia de niveles, se dedican a formar pandillas.

Ilustración 30: Bucaramanga. Tasa de deserción en el sector oficial, por nivel de escolaridad. 2007 – 2009.



Fuente: Tomados de Informe del PNUD. Estado de avance de los objetivos de Desarrollo del Milenio. Gráfico. Elaboración de las autoras.

Para disminuir la deserción en los grados de 0 a 5, se planteó otorgar alimentación escolar a 32.000 niños de estratos 1 y 2 para cada año a partir del 2009, sin embargo sólo se entregaron 28.377 en el 2010 y no se tienen informes acerca de la composición del refrigerio.

Igualmente para los estudiantes en situación de vulnerabilidad, se brindaron metodologías flexibles como los círculos de aprendizajes, CLEI, y Aceleración del aprendizaje en el nivel básico y media. Según el informe de rendición de cuentas, se atendieron a 535 estudiantes desvinculados de grupos armados, 12.988 en situación de desplazamiento, 184 hijos de adultos desmovilizados y 3 víctimas de Minas durante los 4 años el 100% de las metas propuestas. Estos estudiantes, se ubicaron en las IE de Café Madrid, San Ignacio, Club Unión, Santander, Maiporé, Gustavo cote, todos ubicados en la zona norte del municipio, lo que indica que un gran porcentaje de los niños vulnerables se concentran en esta zona.

De la población desmovilizada, 95 personas en distintos ciclos educativos, recibieron mediante el programa de Alfabetización para jóvenes y adultos CLEI, jornadas en fines de semana o nocturna en las IE oficiales Santander, las Américas, José celestino Mutis, Aurelio Martínez Mutis, Gustavo Cote Uribe, y Oriente Miraflores. Se desarrolló el programa de Grupos Juveniles Creativos GJC, como estrategia para incrementar la cobertura en básica secundaria y media para jóvenes entre 13 y 24 años en condición de desplazamiento y vulnerabilidad¹²⁴.

Según el informe, en materia de cumplimiento de metas 370 niños, niñas y jóvenes en situación de discapacidad mantenidos (Síndrome Down y Autismo y Discapacitados) al termino del cuatrienio fueron beneficiados con el proyecto, lo que representa un porcentaje de cumplimiento del 106.0% frente a la meta programada 350 estudiantes.¹²⁵ Sin embargo, aunque se cumplieron las metas propuestas, no se tiene el porcentaje de población atendida en relación con la población vulnerable total.

Otra de las metas propuestas para disminuir la deserción fue la realización de un informe para conocer el porcentaje de niños vinculados al trabajo infantil. Los resultados arrojaron que 805 niños trabajan¹²⁶ y se atienden en las IE de Café Madrid, Colegio Promoción social, Colegio Santo Ángel y Villas de San Ignacio vinculados a estrategias de prevención y erradicación del trabajo infantil.

A pesar de que la deserción es alta, la tasa bruta de cobertura no ha disminuido porque la repitencia escolar aumento al igual que la deserción. El reto es lograr que los estudiantes continúen en el sistema educativo.

En cuanto a los Subsidios propuestos en el plan de desarrollo 2008 – 2011 para disminuir la deserción, según el informe de rendición de cuentas del programa Ni un

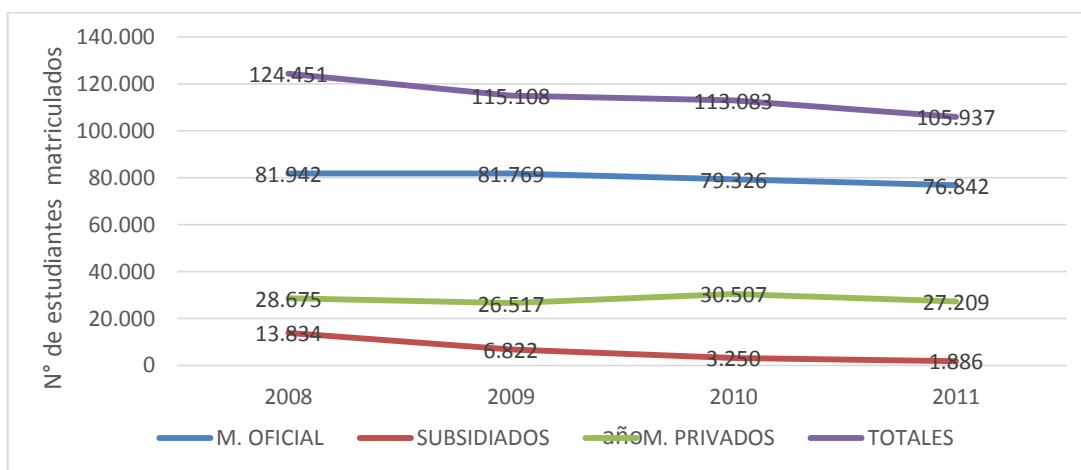
¹²⁴ Esta metodología está diseñada especialmente para jóvenes que hayan estado desescolarizados por seis meses o más 188 jóvenes.

¹²⁵ ALCALDÍA DE BUCARAMANGA. Informe de rendición de cuentas vigencia 2011. Extraído de: <http://www.bucaramanga.gov.co/documents/transparencia/INFORME%20DE%20RENDICION%20DE%20CUENTAS%20VIGENCIA%202011%20ULTIMO.pdf>

¹²⁶ Las actividades que realizan son vendedores ambulantes, cuidado de niños, negocio familiar, manufactura industrial, recicladores, mendicidad, plazas de mercado, mandados remunerados, construcción, agricultura, jardinería, entre otros.

Niño por fuera del sistema Escolar, lineamiento nacional, se evidencia que la cobertura de subsidios también disminuyó. En 2008 de 124.451 estudiantes matriculados sólo el 11,1% tuvieron subsidios y al finalizar el periodo la disminución fue de 9,4%, es decir, en lo corrido del periodo 2008 – 2011, aproximadamente 11.948 niños dejaron de recibir este subsidio (Ver Ilustración 31).

Ilustración 31: Bucaramanga. Número Total de estudiantes matriculados por sector educativo. 2008 – 2011



Fuente: Tomado de informe ejecutivo de gestión de la secretaria de educación vigencia diciembre 2011. Grafico elaborado por las autoras.

No obstante, el 65% del total de estudiantes para 2008 pertenece al sector oficial y para 2011 aumentó en 7,5%, pero los subsidiados disminuyeron a 1,7%. Esto puede ser explicado, porque el tipo de subsidio que se planteó en el último periodo fue de transporte escolar. Esto evidencia el aumento relativo de cobertura pero la disminución de los subsidios.

Hay que mencionar que no explican en ningún informe porqué la población matriculada disminuye en 18.514 estudiantes en los 4 años, pasando de estar en 124.451 a 105.937.

3.3.1.2. Eje 2: Cualificación del Servicio Educativo

Cualificar el servicio educativo también es un tema abordado desde distintas ópticas por los 3 alcaldes. Durante los 8 primeros años, se implementó una reforma a nivel Nacional en el sector que buscaba su mejoramiento. Esta reforma planteó unificar los textos en todas las instituciones educativas oficiales en ciertas materias específicas. Pese a esta reforma, los mandatarios coincidieron en promover políticas para diseñar, elaborar y distribuir estos textos y con ello garantizar que los niños fueran al colegio. 50.000 y 135.000 textos respectivamente, de los grados de 1 a 11 fueron repartidos en las instituciones del municipio para que los estudiantes tuvieran los implementos adecuados y pudieran así terminar con éxito los niveles cursados.

Se propuso también capacitar a 2.384 docentes y directivos de instituciones educativas, en los grados 9, 10 y 11, a 1.900 docentes y 27.000 estudiantes de estratos 1 y 2 para aumentar el promedio en las pruebas de Estado y poder acceder a universidad pública.

Un programa que se mantuvo durante los tres periodos para aumentar la calidad de la educación de población vulnerable y disminuir el analfabetismo fue el programa Nacional para la Aceleración del Aprendizaje¹²⁷. Este programa en el primer periodo propuso educar a 5.000 adultos en básica primaria y secundaria en horario nocturno y para la población desplazada matricular a 5.000 personas, 3.000 niños y educar a 5.000 docentes. En el segundo, quiso beneficiar a 700 estudiantes del área rural y urbana y se propuso vincular a 8.000 adultos en básica primaria, secundaria y media en las modalidades semi presencial, presencial y a distancia durante el cuatrienio, 3000 más a los planeados en 2001.

Para los años 2008 – 2011, el programa fijó la meta de atender cada año a 580 estudiantes con dificultades en desarrollo de sus procesos, dejando de lado la

¹²⁷ Programa dirigido a niños, niñas y jóvenes entre 10 y 15 años que estén por fuera del Sistema de Educación Regular, cuya edad es superior a su bajo nivel de aprendizaje. Este programa permite que los estudiantes nivelen la primaria en un año lectivo y puedan pasar a Bachillerato con estudiantes de su misma edad.

educación para adultos. Los resultados publicados por la secretaría de planeación informan que esta meta se cumplió al 100% con sobresaltos en el 2009 porque no se atendió a ningún estudiante pero en el año 2010 estas capacitaciones se duplicaron.

Para generar un contexto social favorable y amigable con los estudiantes, se propuso durante el primer periodo dar subsidios de Recreación y deporte y material didáctico para niños y jóvenes que estuvieran vinculados a instituciones educativas oficiales. Este programa durante el segundo periodo desapareció, pero se gestionó la entrada gratuita al parque del municipio Neo mundo para complementar la educación formal que se recibía en las instituciones y para el tercer periodo en términos de recreación, se planteó la conformación de bandas musicales en 20 IE de 35 existentes, de las cuales sólo el 18% de esta meta se ejecutó, es decir, en promedio 3 bandas por año.

Se desarrolló el programa Aprende, Lee y Sueña sobre ruedas “Un Camino a la Diversidad”, cuyo fin era lograr una educación eficaz a partir de la promoción del aprendizaje mediante la estimulación de los sentidos. En el área urbana se logró la inclusión de los niños y niñas matriculados en instituciones y/o centros educativos oficiales de los niveles 1 y 2 del SISBEN pertenecientes a los grados 1, 2, 3, de básica primaria, cubriendo el cupo de 4000 niños beneficiados. En cada institución oficial seleccionado, la meta fue brindarle atención al 100% de los alumnos matriculados, en los grados 1, 2 o 3 sin excepción, sin embargo sólo el 20.6% se ejecutó pero el presupuesto programado si ejecuto al 100%.

3.3.1.3. Acceso a Educación Superior

Luego de describir los programas implementados para aumentar la cobertura en educación básica primaria y secundaria, se mencionan los programas que se promovieron para generar acceso a educación superior. Estos también van a ser nombrados según periodo de ejecución.

Iniciando con el plan de desarrollo 2001 – 2003, se propuso el proyecto Universidad para el Norte, que otorgaba a los estudiantes de la UIS estrato 1, egresados de colegios de Bucaramanga, subsidios a la matricula, y a partir del 2005 también los de

estrato 2. La meta era alcanzar 150 estudiantes por semestre y finalizar el periodo con 1.000 estudiantes. Este programa fue implementado durante el primer periodo con éxito, pero para el segundo no se mencionan datos ni informes de su ejecución, actualmente el programa es implementado y tiene cobertura del 75% de la matrícula a los estudiantes que tengan nivel del SISBEN 1 y 2 hayan tenido un promedio mínimo de 3,5.

En el plan de desarrollo 2008 - 2011 se presentan 2 políticas para beneficiar a los jóvenes de estratos 1 y 2. El primero, es promovido desde la Alcaldía de Bucaramanga y es el proyecto La Universidad del Pueblo que según el informe de gestión del Plan de Desarrollo, el número total de estudiantes vinculados al programa a 2011 fue de 1.928 en 28 programas de técnicos profesionales y tecnológicos que se ofertan (Ver Tabla 1).

Este programa responde a las demandas de las políticas nacionales con la necesidad de vincular a la población en condición de desplazamiento. A partir de 2008 ha vinculado a aproximadamente 6.858 estudiantes hasta el 2011, beneficiando al 36,42% jóvenes del SISBEN nivel 1, y al 26,10% del nivel 2. Igualmente a 4,09% jóvenes desplazados y 33,3% de estratos 1, 2, y 3. El año en el que presentó mayor cobertura fue el 2009 en los distintos niveles.

Tabla 1: Bucaramanga. Cobertura de jóvenes Universidad del Pueblo.

AÑO	No total de estudiantes	Estudiantes SISBEN nivel 1	Estudiantes SISBEN nivel 2	Desplazados	Estratos 1, 2, y 3
2008	913	232	115	22	544
2009	2116	769	491	97	759
2010	1902	649	510	68	674
2011	1928	848	674	94	312

TOTAL	6858	2498	1790	281	2289
--------------	------	------	------	-----	------

Fuente: Alcaldía de Bucaramanga. Secretaría de Planeación. Tabla elaborada por las autoras.

Para los 20 mejores estudiantes, la alcaldía de Bucaramanga como incentivo a seguir su nivel profesional, otorgó el 100% de subsidios en programas de Administración de Empresas e Ingeniería de Sistemas con la Universitaria de Investigación y Desarrollo (UDI) para la terminación de su carrera. Sin embargo comparado con la cifra total de matriculados, sólo el 0,29% podrían ser beneficiados.

Para aumentar la calidad de estos estudiantes, se ofrecieron gratuitamente 10 grupos de programas de Diplomado en las áreas de Sistemas, Electrónica, Administrativos, Financieros, y de Mercadeo, beneficiando a 469 estudiantes y egresados.

A nivel Nacional, se promovió el programa CERES que buscaba beneficiar a aproximadamente 1.069 jóvenes cada año en edad de cursar niveles de educación superior y articular a 2011 un total de 28 instituciones educativas oficiales con instituciones de media técnica y profesional, con programas ofrecidos por SENA, La Tecnológica del Oriente, Unisangil, UNAB, Manuela Beltrán, UDI, Uniminuto, FITEC, UCC, UIS y Uniciencia.

Sin embargo este programa no ha tenido éxito. De los 1.069 jóvenes programados para cada año, en 2008 sólo accedió un 37% y para 2011 la cifra descendió a 14,59% lo que representa 156 estudiantes.

A pesar de la implementación de estos programas, la cobertura en educación superior para estratos 1, 2 y 3 aún es baja. Según el plan de desarrollo 2012 – 2015, sólo el 12% de los jóvenes que terminan los grados de 10 y 11 en instituciones oficiales, logran acceder a educación superior, aproximadamente 3.684 alumnos.

Hay que resaltar que a pesar de que existen algunas oportunidades para el acceso de los jóvenes vulnerables, estas instituciones en su mayoría no son de calidad. Según el artículo Educación Superior - Síntesis Estadística Departamento De Santander, publicado por el Ministerio de Educación, en Bucaramanga sólo hay 2

instituciones de Educación Superior IES acreditadas, con 513 programas con registro calificado, y 33 con acreditación de alta calidad, es decir, los jóvenes en general en la capital Santandereana, no cuentan con oportunidades reales de acceso a educación de calidad¹²⁸.

En síntesis en Bucaramanga, en el sector educativo se evidencia la falta una política pública de atención a la adolescencia por ser esta edad en la que se presentan mayores niveles de deserción y repitencia y un programa que los articule de manera efectiva a educación superior y de calidad. La educación de los jóvenes de estratos 1 y 2 es la base para que una persona pueda salir del estado de pobreza, ya que brinda alta probabilidad para tener nuevas oportunidades, mejorar sus condiciones de vida y las de sus futuras generaciones y a su vez contribuye al desarrollo de capital humano que genere el avance industrial del municipio

En cuanto a las políticas de ampliación de cobertura y calidad, aunque en general todas han logrado un alcance del 100%, las que mayor ha tenido incidencia en el aumento de cobertura son los programas implementados a nivel Nacional. Programas como Atención Integral a la Primera Infancia que por medio de fundaciones y organismos privados lograron aumentar la cobertura y el programa Aceleración del Aprendizaje que brindo atención especializada a estudiantes y padres de familia en situación de desplazamientos, desvinculados del conflicto armado, estratos 1 y 2, en situación de discapacidad entre otros.

Hace falta la puesta en marcha de una política Local estructurada, y la cohesión del municipio con las políticas Nacionales para que atiendan, para delegar responsabilidades específicas a cada ente y atacar de manera acertada las necesidades de la región. Por ejemplo, un fenómeno que se está dando en la población de Bucaramanga es la disminución de la población en edad de estudiar, la pirámide población muestra cómo hay un descenso significativo en los niños de 6 a 10 años, con lo cual es posible que las políticas no estén encaminadas tanto a

¹²⁸ MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL. Educación superior. Síntesis estadística del departamento de Santander. Extraído de: http://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articles-212352_santander.pdf

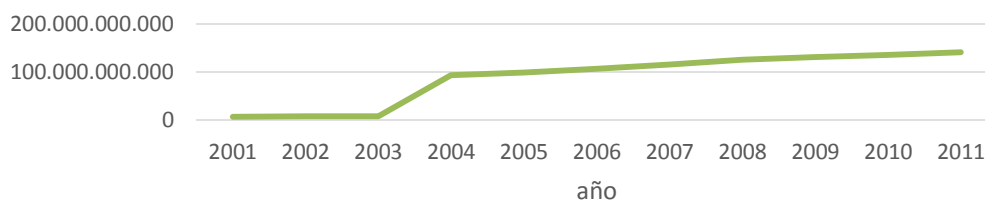
aumentar la cobertura, sino por el contrario que esta inversión se haga en el mejoramiento de la calidad y a la disminución de la deserción de jóvenes.

3.3.1.4. Inversión en educación

En el primer mandato 2001 – 2003, la inversión en educación fue poco significativa en comparación del resto del periodo, la inversión aprobada por el concejo municipal para el trienio fue de 35.466.153.896 millones, un 10,058% del presupuesto total aprobado para la ejecución del plan de desarrollo.

En 2004 con el objetivo de que la ciudad explotara su localización estratégica y desarrollara el sector industrial, comercio y servicios y tuviera altos índices de creación de pequeñas y medianas empresas, se buscó en la educación la herramienta para alcanzar altos logros en investigación y desarrollo tecnológico. Por esta razón, según el plan de desarrollo, para el 2004 se propuso invertir 93.145.384.696 millones de pesos para aumentar la educación básica y tecnológica de reconocimiento regional y nacional y poseer un talento humano altamente calificado. Para seguir con este objetivo al 2007 al terminar el cuatrienio se invertirían 413.637.419.113 millones de pesos, de los cuales se aprobaron por el concejo municipal sólo 388.951.993,017 millones, sin embargo esta cifra fue aproximadamente 10 veces al programado para el periodo anterior y representaba el 55,81%. Como se mencionó al comienzo de esta sección durante los años 2001 – 2007 no se encuentran reportes de la ejecución de estos dineros (Ver Ilustración 32).

Ilustración 32: Bucaramanga. Evolución inversión en educación 2001 – 2011

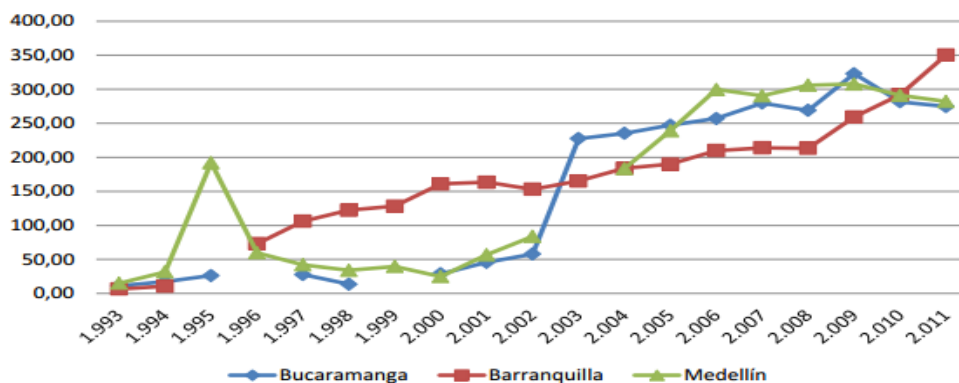


Fuente: Datos: Planes de Desarrollo de Bucaramanga 2001 - 2011. Gráfico: Elaboración de las autoras.

Durante el gobierno del alcalde Fernando Vargas Mendoza, se continuó con la inversión en educación, este con el fin de convertir a Bucaramanga en una Empresa para Todos, como es su nombre. Por esta razón al iniciar el periodo se invirtió aproximadamente 125.263.292.664 millones de pesos y durante los 4 años 531.926.062.819 millones.

Si se observa la inversión per cápita destinada a educación, se puede apreciar que en el 2003 y el 2004 los municipios incrementan su asignación de recursos, lo que se debe a la reasignación de las transferencias nacionales de educación por medio del SGP (Ley 715 de 2001). El esfuerzo adicional que la Alcaldía de Bucaramanga ha realizado en educación, especialmente después del ajuste de los presupuestos de la ley, se ha limitado a administrar el Sistema General de Participaciones para educación, sin efectuar inversiones que estén encaminadas a mejorar la calidad, razón que puede ser causa de una baja en las coberturas a finales de esta década.

Ilustración 33: Bucaramanga. Inversión en Educación per cápita. 1993 – 2011



Fuente: Tomado de: Buenas prácticas que llevaron a la disminución de la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida en las ciudades de Barranquilla, Bucaramanga y Medellín. DNP.

Sin embargo, el objetivo del análisis es mostrar la inversión en los programas propuestos para mejorar las condiciones de vida de la población, en este caso, la educación.

En el periodo 2001 – 2003, el programa de atención educativa para niños y jóvenes en situación de vulnerabilidad que tuvo mayor presupuesto fue el de subsidios educativos para los escolares de estratos 1, 2 y 3 con un 14,01% del total. Para programas como Aceleración del Aprendizaje y la financiación de estudios de nivel superior de estratos 1 y 2 se aprobó por el concejo municipal 120`000.000 millones de pesos el 0,33% a cada programa. Para el programa Becas Paces se destinaron 240.000.000 millones, para la unificación de textos escolares de instituciones educativas se programaron 870.000.000 millones, y para el bono escolar 150.000.000 millones.

Para el periodo 2008 – 2011 con el programa de cobertura Ni un niño por fuera del sistema escolar, que tenía como objetivo alcanzar el 100% en la cobertura, se ejecutaron aproximadamente 15 estrategias, de las cuales se lograron 11 al 100% o más y 4 por debajo del 75%. De estas estrategias, las vinculadas a convenios con instituciones educativas privadas para ampliar los cupos, los recursos invertidos provenían en 100% de la Nación por medio de la Ley 715 de 2001.

El primero de ellos fue ofrecer 3120 cupos para la Atención a la primera infancia, se presupuestaron 3.366.793 millones de pesos, de los cuales se ejecutaron sólo el 13% del total. Sin embargo el nivel de desarrollo de la estrategia llegó al 100% con el 1041% de recursos gestionados. Este programa al igual que los anteriores, tienen un apoyo del 100% de recursos del SGP compes 115 de 2008, lo que indica que el municipio no invierte recursos adicionales en el programa.

Dentro del programa MEPE, (Modelos Escolares para la Equidad), se programaron 110.031 millones de pesos de los cuales se ejecutaron el 95%. Dentro de este periodo también se propuso brindar 2.000 subsidios cada año para soporte escolar del sector rural y urbano donde se programaron 2.876.546 millones de los cuales se ejecutó el 98%.

Por el contrario, programas como el de Mantener alimentación escolar a 32.000 niños y niñas anualmente de los grados de 0 a 5 de estratos 1 y 2 a partir del 2009, sólo el 45% de los recursos programados fueron ejecutados, esta falta de ejecución

se vio reflejada en que se cumplió solo el 77% del objetivo al final del cuatrienio (Ver Anexo 8). Los recursos invertidos correspondieron en el total del cuatrienio a aproximadamente el 80% a recursos de la nación por medio de la Inversión Forzosa Ley 715 para alimentación escolar y para propósitos generales, el 20% restante fueron recursos propios del municipio y rendimientos financieros de la alimentación escolar.

En general, la inversión en políticas educativas de ampliación de cobertura y mejoramiento de calidad, pertenecen a recursos transferidos por la Nación y no por recursos locales, lo que indica que los avances en educación son producto de la inversión programada por la presidencia y la gestión de la Alcaldía, mas no por iniciativa de las administraciones municipales.

3.3.2. Incidencia de las políticas de salud: Mejoramiento en Salud como condición para la construcción de una ciudad más humana y competitiva.

Al igual que la educación, tener un buen servicio de salud corresponde a una necesidad básica que debe ser satisfecha y con calidad, para no propagar la situación de pobreza en próximas generaciones. Por esta razón, desde el plan de desarrollo 2001 – 2003 en el artículo 25 promueven la prevención, atención y rehabilitación de las enfermedades, en el marco del Sistema General de Seguridad Social para mejorar las condiciones de vida de la población y aumentar la dignidad humana, que en largo plazo será factor de desarrollo.

En este contexto, durante la década se implementaron una serie de políticas dirigidas a alcanzar 2 objetivos, el primero aumentar la cobertura del régimen subsidiado de salud, el segundo otorgar un Plan de Atención Básica. Sin embargo para el fin de la investigación, sólo se describirán los avances y aportes de éstas programas enfocados a mejorar las condiciones de salud de la población vulnerable en el municipio.

3.3.2.1. Plan de Atención Básica PAB

Dentro de este Plan ¹²⁹se presentaron en Bucaramanga iniciativas para disminuir la mortalidad infantil como mantener las coberturas en vacunación para niños menores de 5, certificar instituciones como Amigos de la mujer y la Infancia con servicios infantiles, implementar la estrategia de Escuela Saludable y el juego de la cultura ciudadana en el 100% de las instituciones educativas de básica primaria del sector público para disminuir la incidencia de los eventos que afectan la salud sexual y reproductiva de niños y jóvenes.

Durante el segundo periodo, para aumentar la cobertura, se comprometieron a afiliar 15.000 personas al régimen subsidiado de salud, mantener 76.500 afiliados existentes y garantizar los servicios a 130.000 personas. En el marco del PAB se propuso implementar 5 programas para la promoción de la construcción de vida u ambientes saludables que previnieran enfermedades de alto riesgo y controlen los factores de riesgo que pongan en peligro la salud del municipio. Hay que resaltar una vez más que de estas propuestas planteadas en los planes de desarrollo 2001 - 2007, existe estado de resultados, ni logros o avances de cada uno, sin embargo hay que mencionarlas para contextualizar las condiciones actuales de la población.

En el tercer periodo 2008 – 2011, como objetivo se propuso lograr el 100% del aseguramiento de la población del municipio que inicia el periodo con 93%, y mantener igualmente la totalidad de personas afiliadas con subsidio total, y el 100% de los afiliados con el subsidio parcial. Para la población pobre y vulnerable que no estaba vinculada a ningún tipo de subsidio, ni total ni parcial, se quiso garantizar la prestación de los servicios de salud con garantía en su calidad.

¹²⁹ Es un conjunto de actividades , intervenciones y procedimientos, de promoción de la salud, prevención de la enfermedad, vigilancia en Salud pública y control de factores de riesgo dirigidos a la colectividad, el cual se realiza con participación social donde se tienen en cuenta la capacidad efectiva del ciudadano y sus organizaciones para que influyan en las decisiones que le afectan en especial aquellas que contribuyen al desarrollo social y al bienestar humano, con base en los principios de Equidad , Solidaridad y Universalidad consagrados en las constitución. Este Plan fue creado en el marco del SGSSS con la resolución 4288 de 1996 para dar mejor organización al sistema de salud.

Dentro de este cuatrienio no se tuvo el plan de PAB sino el Plan de Salud Pública, que tenía como propósito al igual que el PAB mejorar las condiciones de salud en general que vive la población vulnerable, enfermedades y circunstancias debidas a la deficiencia en educación y atención saludable y preventiva¹³⁰. Los avances en política pública se ven reflejados, en el logro de los objetivos del PSP, por esta razón en base a la encuesta de Bucaramanga ¿Cómo Vamos? y el estudio realizado por el DNP, se describirán la evolución de las condiciones durante el último periodo en temas como cobertura al régimen subsidiado de salud, mortalidad infantil, embarazos en adolescentes, jóvenes con VIH – SIDA entre otros¹³¹.

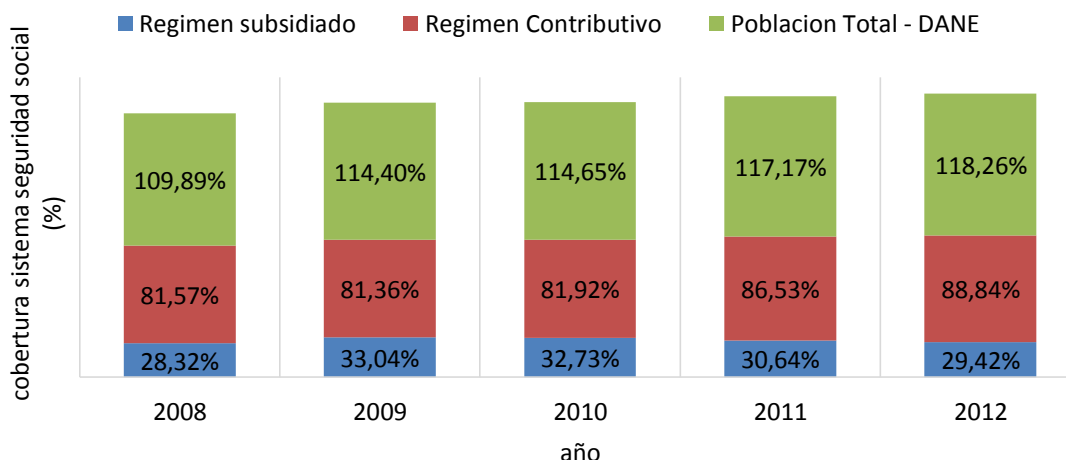
En cuanto a la cobertura en seguridad social en salud, a partir del 2008 se garantizó a 30.000 personas en situación de pobreza y vulnerabilidad no cubierta con subsidio a la demanda (vinculados), los servicios de salud. La población disminuyó a Diciembre 31 de 2011 a 2000 personas producto de la depuración de las bases de datos y afiliación inmediata al régimen subsidiado (Ver Ilustración 34).

Según la encuesta de ¿Cómo vamos? tuvo desde 2008 cobertura total al sistema de salud hasta el 2012, el indicador alcanza un valor superior al 100%, debido en parte a que personas residentes en otros municipios del departamento como Girón, Piedecuesta y Floridablanca asisten y se inscriben al régimen contributivo en Bucaramanga.

¹³⁰ Dentro de estas circunstancias se encuentran el alto índice de embarazo en adolescentes y mujeres, la mortalidad en niños menores de 5 años, la deficiencia de vacunas en niños, desnutrición; en mujeres mayores, cáncer de cuello uterino, mama entre otros, jóvenes consumo de drogas, cigarrillo y licor, con infecciones de transmisión sexual como el VIH – Sida entre otros.

¹³¹ BUCARAMANGA METROPOLITANA CÓMO VAMOS. Cómo vamos en salud Bucaramanga. Ficha de indicadores técnicos. Extraído de: http://bucaramangametropolitanacomovamos.co/filescomov/2013/8/1082_salud_bucaramanga_web.pdf

Ilustración 34: Bucaramanga. Porcentaje de cobertura del sistema de seguridad social. 2008 – 2010



Fuente: Encuesta ¿Cómo Vamos? BMCV. Cálculos a partir de información BDUA – Min Salud y proyecciones DANE actualizadas a 2012

La cobertura en salud subsidiada de 2008 a 2009 aumenta al pasar de 28,32% al 33% sin embargo, a partir de este año hasta 2011 el indicador disminuye hasta situarse en 30,64%. Con respecto a este régimen está encaminado a garantizar protección en salud a la población de los estratos 1, 2, y 3. Según esta descripción la población vinculada para el 2008 a este régimen fue de 236. 996 personas y para el 2011 disminuyó a 170. 508, aproximadamente 66.488 personas dejaron de estar afiliadas durante el cuatrienio, lo que evidencia que probablemente la población en situación de pobreza y vulnerabilidad disminuyó y ahora cotizan en el sistema contributivo, o la desvinculación de población pobre al sistema.

Según el Plan de rendición de cuentas 2011, los servicios de salud que son responsabilidad del Municipio para la población vulnerable y desplazada, sólo son los de baja complejidad, y no se garantiza a esta población los de mediana complejidad contemplados en el Plan Obligatorio de Salud Subsidiada como cirugías, exámenes de laboratorio, lentes y monturas, cáncer de mama, cáncer de cerviz, cáncer gástrico, prótesis dental, entre otros, es decir, la población vulnerable no tiene acceso al tratamiento de enfermedades de alta complejidad.

Dentro del régimen subsidiado, existen 2 tipos de subsidios, los totales y los parciales, de los cuales, al inicio del cuatrienio sólo el 79% tenían subsidios totales, el 9% subsidios parciales, y el 13% restante de la población eran atendidos por prestación de servicios. Para 2011, el 100% de la población recibió subsidios totales.

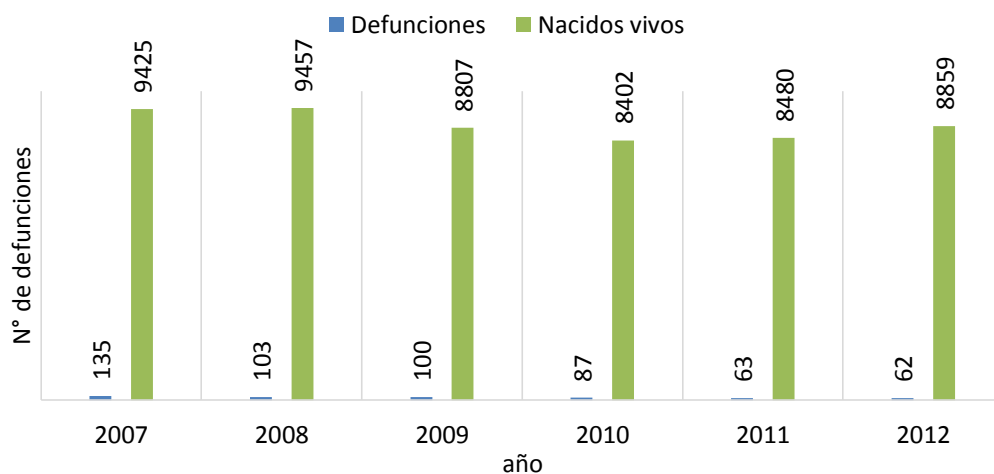
Según la Secretaria de Salud y Ambiente, el total de personas cubiertas por el régimen subsidiado al terminar el 2011 fue de 168.457 las cuales se afiliaron al régimen por medio de las 5 empresas promotoras de salud (EPS – S) así: Comfenalco (32.225), Caprecom (37.074) Coosalud (19.347), Solsalud (52.068) y Asmetsalud (25.528). Lo anterior responde al proceso descentralizador del sector con lineamientos en las políticas nacionales.

El régimen contributivo se mantuvo estable durante los años 2008 al 2010 con un porcentaje del 81%, para 2011 este indicador aumenta en 5 puntos porcentuales, según la Secretaría de Salud esto se debe al aumento del empleo en el municipio que otorga una mayor cantidad de ingresos a las personas.

Siguiendo con las metas trazadas, dentro del Plan de Salud Pública, según el plan de rendición de cuentas, se alcanzaron el 100% de las metas propuestas, dentro de estas se quiso disminuir la tasa de mortalidad infantil en los niños menores de 5 años. Según los datos suministrados por la Encuesta ¿Cómo Vamos? y avalados por la Secretaria de Salud, para el año 2008 hubo 135 defunciones de niños en esta edad y para el 2011 las muertes disminuyeron a 62.

Estos resultados en salud infantil se pueden atribuir a la implementación de estrategias como Atención Integral de Eventos Prevalentes de la Infancia AIPEI, las Iniciativas de Instituciones Amigas de la Mujer y la Infancia IIAMI, la cobertura del 100% de los biológicos del programa Ampliado de Inmunizaciones-PAI, las cuales inciden directamente en la disminución de las enfermedades infecciosas y enfermedades inmuno prevenibles y a cambios en las condiciones sociales y económicas por el acceso a los servicios de salud en forma gratuita para la población pobre y vulnerable (Ver Ilustración 35).

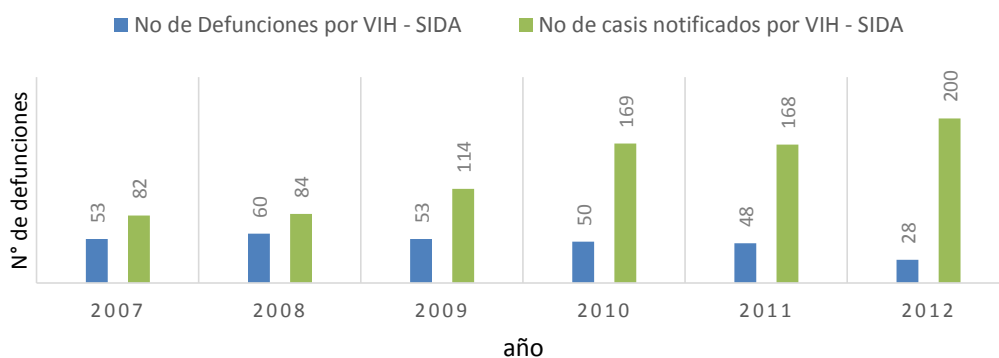
Ilustración 35: Bucaramanga. Número de defunciones de menores de 5 años.



Fuente: Encuesta Bucaramanga ¿Cómo Vamos? BMCV a partir de información validada por la Secretaria de Salud de Bucaramanga. Estadísticas Vitales y proyecciones poblacionales DANE 2012p.

Dentro del Plan de Salud Pública PSP durante la vigencia del último periodo, se formuló el plan de Intervenciones colectivas de Salud Pública alcanzando el 100% en las metas propuestas. Dentro de estas estuvo la disminución y prevención de muertes por infecciones como el VIH – SIDA que logró la disminución de 28 muertes en el cuatrienio. Sin embargo hay que resaltar que la prevención no ha cumplido su objetivo, en este mismo periodo el número de casos notificados por el Virus aumentó en más del 100%, al iniciar el 2008 se notificaron 82 nuevos casos de infectados, y para el 2012 había 200 (Ver Ilustración 36).

Ilustración 36: Bucaramanga. No de defunciones y casos nuevos notificados de VIH – SIDA



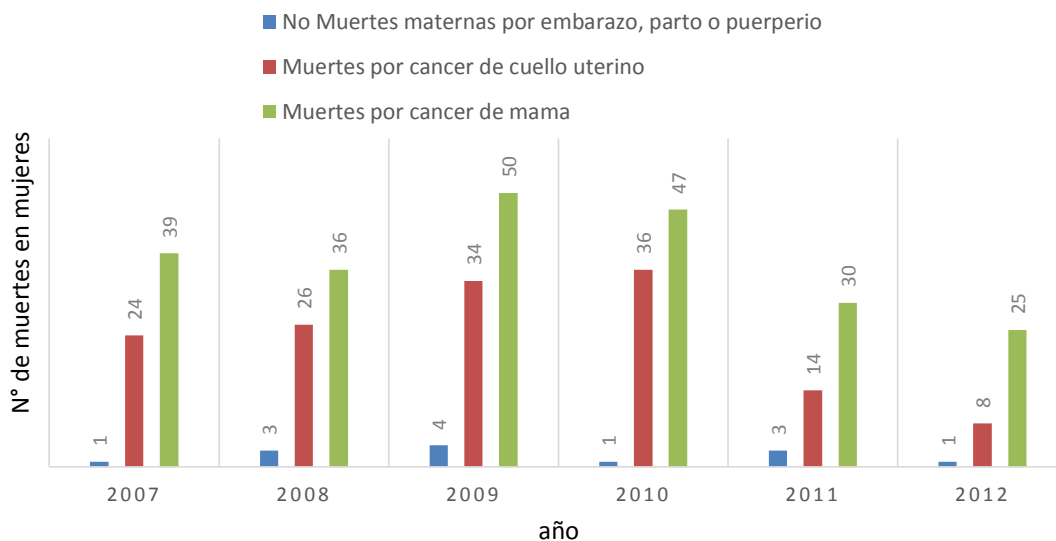
Fuente: Encuesta Bucaramanga ¿Cómo Vamos? BMCV a partir de información validada por la Secretaría por la Secretaria de Salud de Bucaramanga. Estadísticas Vitales y proyecciones poblacionales DANE 2012p.

Aunque en los datos publicados por la Secretaría de Planeación se indica que se alcanzó la meta de lograr la cobertura universal de terapia antiretroviral para prevenir el VIH positivos, estas terapias no obtuvieron los resultados esperados en la población.

Dentro del Plan de Salud Pública también se busca la prevención de muertes de mujeres por casos como cáncer de cuello uterino, cáncer de mama, o por embarazo o parto entre otros. El número de muertes en las mujeres que tuvo un registro mayor fue el de cáncer de mama. Para 2007 se presentaron 39 casos y para 2011 disminuyeron a 25 sin embargo, en los años 2008 y 2009 aumentaron a 50 y 47 respectivamente.

Las muertes maternas por embarazo o parto fue la causa que registró la cifra menor, estas fueron 13 durante los 5 años. Estos indicadores fueron resultado igualmente por las distintas iniciativas de instituciones como Amigas de la Mujer y la Infancia AIIAMI, en donde se busca la formación educativa en prevención de enfermedades y salud pública (Ver Ilustración 38).

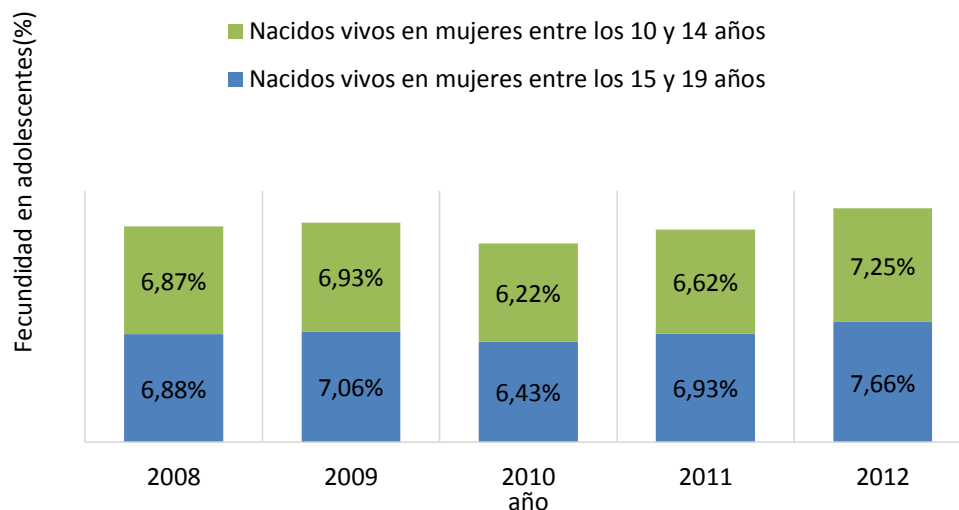
Ilustración 37: Bucaramanga. Causa de muerte en mujeres 2007 – 2012



Fuente: Encuesta Bucaramanga ¿Cómo Vamos? BMCV a partir de información validada por la Secretaría de Salud Bucaramanga. Estadísticas Vitales y proyecciones poblacionales DANE 2012p.

Una de las causas de que la pobreza se reproduzca y haga más difícil su control y posterior eliminación, es el embarazo en niñas adolescentes, por esta razón el Plan de desarrollo 2008 – 2011 planteó reducir la proporción de madres adolescentes por debajo del 15%, meta que se cumplió con éxito registrándose cifras por encima del 6,5%, sin embargo en el año 2012 fue el año en el que se registró un mayor indicador, este fue de 7,66%. Las cifras son preocupantes cuando se observan los embarazos en niñas entre los 10 y 14 años, las cifras son similares a las anteriores, inicia el periodo con 6,87% y termina con 7,25% (Ver Ilustración 38).

Ilustración 38: Bucaramanga. Fecundidad en Adolescentes 2008 – 2012.



Fuente: Encuesta Bucaramanga ¿Cómo Vamos? BMCV a partir de información validada por la Secretaria de Salud de Bucaramanga. Estadísticas Vitales y proyecciones poblacionales DANE 2012p.

Las altas tasas de fecundidad en adolescentes, responden a la deserción escolar en la secundaria y media de los sectores oficiales. Una adecuada educación desde niños, evitaría la reproducción de situación de pobreza en próximas generaciones. Actualmente, debe ponerse en marcha políticas y programas fuertes, dirigidos especialmente a niños desde los 12 años, ya que a esta edad comienzan a tener su vida sexual y al no asistir al colegio, son más propensos a quedar en embarazo, consumo de drogas y demás.

En la categoría de Salud, se encuentran según la base de datos de ANSPE, 34 programas destinados a mejorar en general el servicio de salud, de las cuales en su totalidad son atendidas en instituciones de carácter público, 10 son implementadas desde la presidencia de la Republica a nivel Nacional, 9 desde la gobernación de Santander y 15 propuestas por el Municipio de acuerdo a las necesidades específicas de la población. De las anteriores propuestas sólo a Diciembre de 2013, 8 de ellas estaban activas, las 26 restantes inactivas y 23 de estas, vencidas por

tiempo de ejecución, es decir, no se ejecutó en el año más del 67% de los programas propuestos.

La salud en el municipio al igual que a nivel Nacional encuentra graves falencias en cuanto a cobertura y calidad del servicio, las políticas no han logrado generar ningún efecto en el mejoramiento de las condiciones de vida, debido a su mala gestión que por el contrario han generado cuellos de botella que merecen la atención urgente de reformas al sistema, que se traduzca en brindar el contexto apropiado para que cada persona pueda cumplir sus metas planeadas.

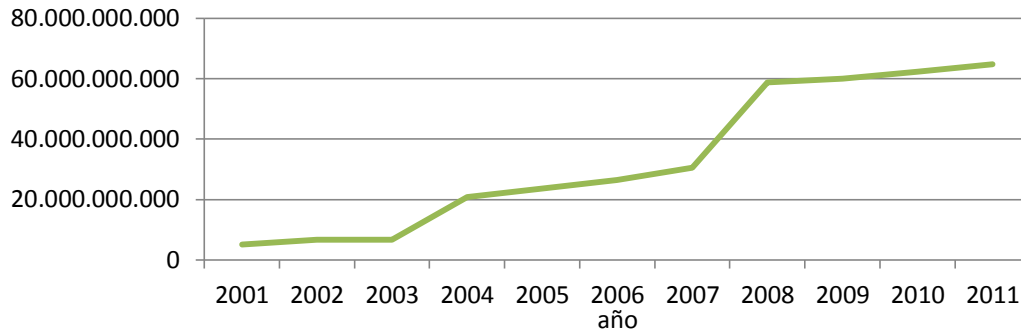
3.3.2.2. Inversión en salud

Al igual que la sección anterior, después de describir las políticas que se han implementado desde el gobierno Nacional y los programas emprendidos desde la Alcaldía Municipal en el sector Salud para mejorar las condiciones de vida de la población vulnerable, ahora describiremos la inversión en estos programas y la ejecución efectiva del presupuesto.

Los recursos destinados a la ejecución de programas de salud, en el primer periodo, oscilo en los 4 años entre 5 mil y 6 mil millones de pesos para un total al final del trienio de 49.323.505.744 millones de pesos aprobados por el concejo municipal que representaban un 13,98% del presupuesto total del plan de desarrollo, sin embargo a partir del 2004 estos recursos fueron de 101.506.825.375 millones aprobados, un 14,56% del total y para el tercer periodo representaban aproximadamente 10 veces el presupuesto inicial(Ver anexo 8).

En la investigación realizada por el Departamento Nacional de Planeación, se observa también, la inversión per cápita en salud durante las últimas dos décadas. A pesar de que ha aumentado significativamente, comparado con Barranquilla y Medellín, es la ciudad que menos presupuesto invierte en su población en este sector (Ver Ilustración39).

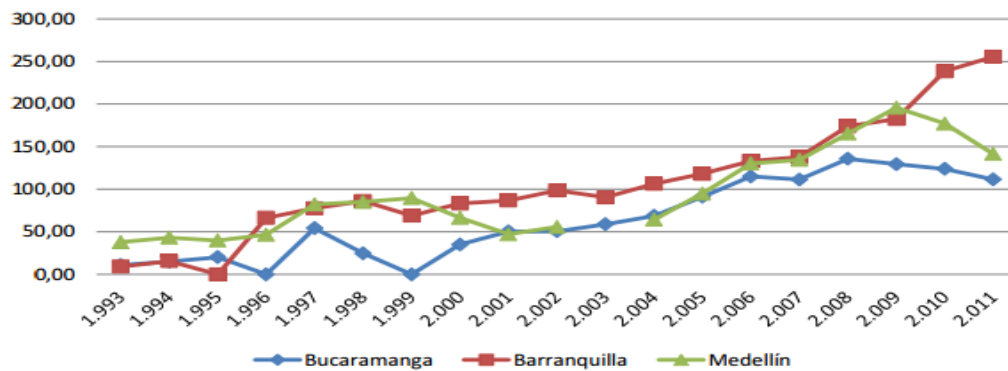
Ilustración 39: Bucaramanga. Inversión en Salud 2001 – 2011.



Fuente: Datos. Planes de desarrollo Bucaramanga. Gráfico. Elaboración de las autoras.

En Bucaramanga es evidente que desde el año 2002 se ha venido incrementado cada vez más el destino de recursos para atender programas de desarrollo social. Sin embargo la inversión local en Salud, se puede observar que en Bucaramanga como el las restantes dos ciudades, básicamente dicha inversión corresponden a las transferencias de la nación para el régimen subsidiado y atención en salud básica.

Ilustración 40: Bucaramanga. Inversión per cápita en Salud, en miles de pesos constantes. 1993 – 2011.



Fuente: Tomado de: Buenas prácticas que llevaron a la disminución de la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida en las ciudades de Barranquilla, Bucaramanga y Medellín

En cuanto a programas específicos para la población en situación de vulnerabilidad, durante el primer periodo según el plan de desarrollo se estableció 2 políticas fundamentales, la primera fue el Plan de Atención Básica que destinó 6.525.471 millones de pesos y la gestión para garantizar la continuidad y aumento de cobertura en el régimen subsidiado en salud para el cual el concejo aprobó 1.928.759.040. La inversión del primer programa que para nuestra interpretación es el de mayor importancia, en relación con otras políticas como la atención a madres comunitarias, la atención en salud para población discapacitada, el programa REVIVIR para adulto mayor, el banco de alimentos, es insignificante ya que para ellos la inversión oscila entre 50 mil millones y 300 mil millones, es decir, se necesitan de un monto mayor de recurso para este programa ya que involucra varias dimensiones en cuanto a la salud de la población vulnerable.

Para el último cuatrienio dentro del presupuesto aprobado por el concejo, se ejecutaron programas como la financiación al Plan Obligatorio de Salud POS, el mantenimiento del 100% de los subsidios totales, el 100% de los subsidios parciales y en general el Plan de Salud Pública que como se mencionó anteriormente, buscaba la disminución y mejoramiento de aspectos como la mortalidad infantil, la cobertura en vacunación, mortalidad materna por cáncer de distintos tipos, la disminución de embarazos en adolescentes, entre otros que son más propensos a reproducirse en la población vulnerable.

Para el Plan de Salud Pública se utilizó durante el cuatrienio 2008 – 2011, se presupuestaron utilizaron aproximadamente 14.807.680 millones de pesos un 0,6% de los recursos totales destinados para Salud, sin embargo los recursos invertidos en un 75% fueron transferencias del SGP con la ley 715 de 2001, y el 25% restantes pertenece a rendimientos financieros del sistema. Para la estrategia de aseguramiento a Salud al 100% de la población se destinaron el 14% de estos recursos que representan 344.319.394 millones de pesos que se componen de recursos propios, de Coldeportes, del SGP, Fosyga, rendimientos del régimen Subsidiado, y de Etesa, aproximadamente un 5% son recursos del municipio y el restante de entidades privadas, o de la Nación.

3.3.3 Análisis de las políticas públicas de la vivienda en Bucaramanga

El municipio de Bucaramanga presenta una dinámica habitacional particular debido a sus condiciones geográficas y topográficas. La saturación del territorio urbano, la calidad del suelo y la presencia de amenazas físicas, han contribuido a empeorar la situación de vivienda, tanto en cantidad como en calidad. A esto se le suma la expansión de la demanda de vivienda, característica derivada de las condiciones de vida que brinda la ciudad, en términos de infraestructura, lo que la ha hecho atractiva para población rural y desplazada.

Los problemas derivados de la demanda de vivienda se ven reflejados en el aumento de asentamientos, en especial en zonas de riesgo (28.884 predios en asentamientos subnormales), hacinamiento, disminución del espacio público por habitante, entre otros, que deterioran y generan problemas sociales. Estos problemas se presentan en 7 (1, 2, 4, 5, 8, 9 y 14) de las 17 comunas.

En respuesta a estos problemas, se puede evidenciar que el factor común en las propuestas de los planes de desarrollo han sido la disminución del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, cuya ejecución se ha dado por medio de programas, que analizados desde una visión general, se resumen en la creación de viviendas de interés social, adjudicación de subsidios de vivienda familiar y prioritaria(SVF,), programas de reubicación de viviendas en alto riesgo, legalización de asentamientos subnormales y mejoramiento de las condiciones habitacionales y de saneamiento básico.

3.3.3.1 Déficit cualitativo: Mejoramiento habitacional y saneamiento básico.

Este programa sigue los lineamientos de las políticas nacionales de vivienda, por lo tanto está sometido a los trámites y procedimientos trazados desde el gobierno central. Durante el periodo de gobierno del 2000 al 2004 las políticas públicas de

vivienda que responden a la disminución del déficit cualitativo se enfocaron hacia la población vulnerable, a saber, desplazados y hogares de estratos 1, 2 y 3, además de aquellos ubicados en zonas de riesgo.

En este periodo se tiene en cuenta las estrategias enfocadas en la legalización de predios subnormales, relocalización de viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo, mejoramiento habitacional y saneamiento básico urbano. Para el logro de este objetivo, se buscó legalizar 5.937 sectores y asentamientos subnormales, pertenecientes en su mayoría a la comuna 1, 2 y 9, brindar mejoramiento y saneamiento básico a 2.500 viviendas urbanas y la entrega de escrituras a 1.000 predios.

De lo anterior solo se tiene como resultado la situación de vivienda en el año 2003, según la Secretaria del despacho de la Alcaldía, 3.204 hogares vivían en condiciones inadecuadas, 2.990 tenían servicios públicos inadecuados, 32.000 desplazados tenían problemas de vivienda y 6.853 familias vivían en hacinamiento crítico, siguiendo los lineamientos del NBI, además 935 viviendas se encontraban en zonas de riesgo. Estos datos presentan un panorama general de la situación, sin embargo hay que aclarar, que no es posible corroborar avances, debido a que no existen informes de esta gestión.

Durante el segundo mandato 2004 – 2007, se planteó la legalización de 1.347 escrituras de vivienda, se gestionaron 4.000 proyectos de mejoramiento y saneamiento y se buscó incrementar las soluciones de vivienda de interés social a más de 4500. Según el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bucaramanga 2004-2007 durante éste periodo, arrojó que 28.884 predios se encontraban ubicados en zonas de riesgo, para los cuales se buscaría su reubicación luego de superar impedimentos legales.

En el año 2005 el déficit cualitativo ascendía a 6.795 hogares, correspondiendo el 87.7% a la zona urbana y el 12.3% al área rural. En materia de servicios públicos y reubicación de hogares en riesgo no se especifican de manera clara la forma como se llevaran a cabo los programas.

Durante el tercer mandato 2008 – 2011, se planteó ejecutar 400 mejoramientos de vivienda y saneamiento básico urbano para vivienda de interés prioritaria, reubicar 304 familias del sector norte de la ciudad con acción popular, registrar 1.000 títulos de propiedad, realizar el mejoramiento integral barrial a 800 viviendas urbanas de interés prioritario y ejecutar 400 mejoramientos de vivienda y saneamiento básico rural. Según el informe de cumplimiento del plan municipal de 2011 todas las metas se cumplieron a cabalidad, a excepción de aquella enfocada en el mejoramiento habitacional que alcanzó un 77% de cumplimiento durante el cuatrienio. También sobresale por su incumplimiento el programa de reubicación de familias del sector norte, ya que este fue ejecutado solamente en un 27% (Ver tabla 2).

Tabla 2: Bucaramanga. Déficit Cualitativo de Vivienda Urbana y Rural

DEFICIT CUALITATIVO			
	1993	2005	2011
Rural	4,0	12,3	13,0
Urbano	96,0	87,7	87,0

Fuente: Estudios INVISBU con base en el censo del año 2005.

Al déficit cualitativo anterior se le suman 2.000 viviendas que sufrieron afectación por la ola invernal durante 2010 y 2011. Con lo anterior se puede calcular que el déficit cualitativo en Bucaramanga para 2011 era de 8.795 viviendas y en el sector rural también creció a 1.085 por la ola invernal que agravaron las necesidades de 2.250 viviendas aproximadamente en el municipio.

Al relacionar este déficit con el Nacional, Bucaramanga está por debajo del valor nacional del indicador de todo el periodo analizado. Sin embargo, comparado con Medellín y Barranquilla, según el análisis del DNP, el municipio presenta menos progreso junto a Medellín. En términos generales, el mejoramiento de las viviendas en cualquier ciudad es responsable de la disminución de la pobreza medida por NBI.

3.3.3.2 Déficit cuantitativo: Viviendas de Interés Prioritario, reubicación y legalización

Dentro del plan de Desarrollo 2001 – 2004, se plantea la construcción de 4.500 viviendas de interés social, estas serían construidas en su mayoría en las comunas 1 y 2. Analizando la información acerca de los asentamientos subnormales en amenaza por inundación o fenómenos de remoción en masa¹³² se ha encontrado que dos de los barrios (Café Madrid y El Cristal) donde se proyectaba construir las viviendas se encuentran dentro de ésta clasificación. Según las políticas de construcción de viviendas de interés social, los terrenos donde se planean llevar a cabo las obras no deben tener ningún riesgo estructural en el terreno.

Dentro de los datos proporcionados por INVISBU para este periodo, se encuentra la construcción de 100 viviendas de interés prioritario en el barrio Cristal Alto, 369 VIP en el barrio Ciudadela Café Madrid (2003 al 2006) y 286 VIP en el barrio Claveriano (2006). Estas obras buscaban reducir el déficit habitacional, que presentaba una tendencia de crecimiento desde la década anterior. Mientras en 1993 la cifra era de 30.472, para el 2003 ascendía a 40.000¹³³, es así como las soluciones planteadas para aumentar la oferta de VIS no fueron suficientes, siguiendo la dinámica nacional.

A pesar de que la actividad edificadora ha tenido un comportamiento positivo, no ha sido suficiente para contrarrestar el crecimiento de hogares por el natural crecimiento poblacional, añadido a la migración campo-ciudad, inter e intra urbano y el fenómeno de desplazamiento forzado producto del conflicto armado interno que sufre Colombia. Sin embargo, según el informe del DNP, la demanda por servicios de la población en alta condición de vulnerabilidad, aún es un reto enorme.¹³⁴

Durante el periodo de 2004 al 2007 se propuso mejorar el número de soluciones de vivienda del periodo anterior, es decir, más de 4.500 proyectos de vivienda. Dentro de estos planes se encontraban proyectadas 640 viviendas de interés social

¹³² ALCALDÍA DE BUCARAMANGA (2008). Decreto n° 078 del 11 de Junio de 2008. Extraído de: http://www.contratos.gov.co/archivospuc1/2009/DA/268001001/09-15-161325/DA_PROCESO_09-15-161325_268001001_937233.pdf

¹³³ ALCALDIA DE BUCARMANGA, Diagnósticos sectoriales, año 2003

¹³⁴ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. (2012). Óp. Cit. 29 p.

multifamiliares, así mismo se invirtieron 51.630 millones de pesos para crear 2200 soluciones de vivienda unifamiliar en el barrio Villas de San Ignacio.

Los datos proporcionados por INVISBU reportan que fueron construidas 272 Viviendas de interés prioritaria en el barrio la Feria durante el año 2005, así mismo durante el período de 2000 a 2008 se construyeron 152 soluciones de vivienda para el barrio las Hamacas, en el año 2007, 256 viviendas multifamiliares en el barrio la Estación y finalmente en este mismo año se construyeron 1.865 viviendas los barrios Ingeser, Bavaria I y II y Betania.

De lo anterior solo se reporta un panorama general en el año 2005, que según registros del programa Acción Social de la Presidencia de la República, en el municipio de Bucaramanga había 139.796 familias de las cuales 84,78%, tenían algún tipo de vivienda. De esta forma se ve reflejado el fuerte déficit cuantitativo que se presentaba en la época, correspondiente a 21.274 familias sin vivienda. En donde el 79% se encontraban por debajo de la línea de pobreza (ingresos menores a 2 SMMLV), es decir, 10.211 requerían una solución de forma prioritaria y un total de 4.900 lo demandaban de forma urgente, ya que se encontraban en situación de pobreza extrema. Adicionalmente, Bucaramanga recibió en el 2005, 27.617 personas que representaban 6.181 hogares desplazados por la violencia. Estas personas, evidentemente aumentaron los indicadores de déficit cuantitativo de vivienda.

El periodo 2008 - 2011 se caracteriza por proponer un programa de solución de vivienda para mejorar el acceso de la población vulnerable. Para atender el déficit de vivienda se da prioridad a los estratos 1,2 y 3 con ingresos inferiores a 2 SMMLV, (en especial para evitar la conformación de nuevos asentamientos), además de otorgar subsidios de vivienda a hogares informales, y dar Apoyo y fortalecimiento al Hogar de Paso-Bodegas del Café Madrid, para solucionar problemas de migración por situaciones de amenaza y riesgos naturales y antrópicos.

Durante el periodo se construyeron 212 viviendas prioritarias de las cuales 92 se ejecutaron en el barrio la feria en la modalidad unifamiliar y 120 ejecutadas en altos de Betania en modalidad multifamiliar. De acuerdo con el informe de cumplimiento del

plan de desarrollo se evidencia que el déficit cuantitativo de vivienda disminuyó 8,8% en el cuatrienio al pasar de 22.592 viviendas a 20,592, con la entrega y gestión de 2000 subsidios, dejando a un 13.7 % de la población sin vivienda. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la entrega del subsidio no garantiza el acceso real a la vivienda dado que el subsidio consiste en un apoyo económico del valor total del predio.

Relacionando el crecimiento de las familias con la oferta de vivienda realizada desde 2005 al 2011 se tiene un incremento de 800 familias promedio de las cuales el 50% son vulnerables y una oferta de vivienda prioritaria en el mismo período de 353 viviendas, por lo tanto se asume que el déficit a 2011 se incrementó en 280 viviendas prioritarias. Por el contrario el sector rural tiene un déficit de vivienda que se incrementó por la necesidad de reubicar las familias que se vieron damnificadas en las olas invernales. Este incremento no coincide con el informe de cumplimiento del plan de desarrollo de la alcaldía ya que la población con déficit cuantitativo se mantiene constante durante el cuatrienio (Ver Tabla 3).

Tabla 3: Bucaramanga. Déficit Cuantitativo de Vivienda Urbana y Rural

DEFICIT CUANTITATIVO			
	1993	2005	2011
Rural	51,0	58,9	47,0
Urbano	33,0	22,2	17,0

Fuente: Estudios INVISBU con base en el censo del año 2005.

Sumado a las cifras anteriores de déficit de vivienda se debe incluir el número de viviendas que requieren mitigación del riesgo, legalización y consolidación del barrio. Según el plan de desarrollo Bucaramanga sostenible 2012-2015, se identifican 146 asentamientos precarios en los que se ubica el 12% de la población del municipio de Bucaramanga, es decir 16.557 viviendas.

Dentro de los programas de vivienda se encuentra la realización de estudios de la situación de familias ubicadas en zonas susceptibles a procesos erosivos, sin

embargo ni en el informe de rendición de cuentas del año 2011, ni en el plan de desarrollo 2012-2015 se muestran cifras sobre la ejecución de este programa. Sin mencionar que solo se tiene previsto realizar estudios y no se habla de reubicación de estas familias a zonas más seguras.

Para estas familias, la solución planteada fue un subsidio que ayude a su reubicación, de esta forma, aquellas que llevaron a cabo todo el proceso (que no fue sencillo) para poder recibir este subsidio por parte del INVISBU fueron un total de 19, que beneficiarían a 97 personas (5 personas por casa) que integran estos hogares.

Como una acción que contribuya al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de las familias del sector durante el año 2010, se adelantó el proceso de identificación de necesidades, estructuración del alcance de la intervención y selección de las familias beneficiarias del programa. Es así como se ejecutó el proceso precontractual para el suministro de materiales de construcción y ferretería, en el mejoramiento de vivienda rural de los corregimientos I, II y III del municipio de Bucaramanga. El objeto principal del proceso era mejorar la calidad de vida de 920 personas, integradas en 180 familias. El INVISBU aporta además la Asesoría y Supervisión técnica de las intervenciones que serán adelantadas directamente por las familias beneficiarias. El costo total del programa fue de \$ 770'246.142.

El principal obstáculo para conseguir vivienda propia de las personas vulnerables en los estratos 1 y 2 se asocia los altos precios del suelo de calidad, en comparación con los ingresos recibidos, sumado a la dificultad de conseguir crédito. Los altos precios se deben según el informe de DNP, por la escases de suelo en la meseta de Bucaramanga enfrentada al alta demanda. Ante estos hechos, una alternativa es acudir al mercado informal del suelo y la vivienda donde se ofrecen menores precios,

alternativas de financiación y la posibilidad de acudir a la autoconstrucción, donde los cronogramas de obras y gastos se adecuan a las particularidades de cada familia.¹³⁵

Las familias se ven motivadas a realizar compras ilegales o ranchos en terrenos de sectores que incluso el plan de desarrollo territorial contempla como no aptos para vivir, ya sea por carecer de servicios públicos, terrenos en zonas de alto riesgo, generando zonas marginales y costos sociales que incurren los municipios al tener que legalizar los barrios informales.

Otro factor de consideración en determinar por qué la ciudad posee aún 37 barrios ilegales en los cuales se presenta el fenómeno antes mencionado, es la elección entre vivienda formal o informal por parte de los pobladores, que está determinada primordialmente por los ingresos del hogar. En la mayoría de los casos, los habitantes de los asentamientos informales se encuentran en condiciones laborales precarias (un alto porcentaje son vendedores ambulantes), este hecho implica niveles de ingresos bajos e inestables. La reunión de estos factores con la necesidad de disminuir costos fijos como el arrendamiento, lleva a la población a buscar formas alternativas de acceder a vivienda propia, en cuyo caso la informalidad resulta ser la mejor opción.

En consideración, la legalización de los títulos de la propiedad por sí sola, no tiene porque necesariamente elevar el valor del patrimonio de las personas en situación de pobreza, ni garantizar el acceso al mercado de crédito y por el contrario puede resultar como incentivo a la informalidad con efectos indeseados sobre la credibilidad de las políticas.

A los problemas de crédito y de ingresos mencionados, hay que resaltar la segregación que se genera al agrupar a la población de estratos 1 y 2 en lugares estratégicos de la ciudad, es decir, todas las personas en condiciones de vulnerabilidad ubicadas en la zona norte del municipio, por medio de los programas

¹³⁵ CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO ECONOMICO. CEDE. Informalidad de la vivienda y el suelo en Bucaramanga y Cartagena. Extraído de: file:///C:/Users/Usuario/Documents/Downloads/d2006-42%20(2).pdf

de vivienda de interés social, reubicación de asentamientos, legalización de predios y demás, lo que ha generado es la reproducción de problemas sociales.

Es así como en estos barrios (los que se encuentran alejados de los centros productivos como Café Madrid) ha aumentado la delincuencia, el consumo y venta de drogas alucinógenas, embarazo en adolescentes, riñas callejeras y demás. Es necesario, entonces articularlos a las dinámicas “normales” de la ciudad, y otorgar políticas sociales enfocadas especialmente a los jóvenes que viven en estos lugares.

3.3.3.3. Inversión en vivienda

En Bucaramanga, según la investigación realizada por el DNP, se puede resaltar como esfuerzo propio, la inversión realizada por la alcaldía destina al sector de vivienda en general, hacia el 2000, destinando más de \$6.000 millones para mejoramiento de vivienda. Luego, a mediados de la primera década del siglo XX también existen inversiones significativas, producto de los planes de vivienda para damnificados por la ola invernal del año 2005, ejecutadas a partir de 2006, para lo cual, además de la inversión local, el gobierno nacional puso a disposición de los municipios de Bucaramanga y Girón cerca de 5.000 subsidios¹³⁶

Ahora, teniendo en cuenta la información suministrada en los planes de desarrollo, la Inversión¹³⁷ proyectada para 2001 – 2003, fue de \$157.289'446.493, sin embargo los recursos computados dentro de los presupuestos anuales aprobados por el concejo municipal revelan una cifra un mayor correspondiente a \$194.724'973.500¹³⁸.

El INVISBU, que fue creado desde el año 1992 es el ente descentralizado encargado de recibir los presupuestos y ejecutar los programas proyectados para periodo, enfocados en disminuir el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda. Durante el

¹³⁶ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2012).Op.cit.155 p.

¹³⁷ Dentro del análisis presupuestal de los diferentes sectores estudiados se usará esta palabra referente a aquellos recursos únicamente destinados a inversión social, es decir, dentro de los valores no se tienen en cuenta gastos de funcionamiento ni inversiones a la deuda.

¹³⁸ Todos los datos relacionados a continuación corresponden a los presupuestos aprobados anualmente por el concejo municipal a través de acuerdos cuyos títulos se relacionan en el anexo 5

trienio recibió \$21.468'900.910, porcentualmente representa el 11% del total del presupuesto. Estos recursos fueron invertidos en 4 programas, 3 dirigidos a la mitigación de los problemas en calidad habitacional y el restante al problema cuantitativo. Se asignaron \$2.919.803.446 para reubicar predios localizados en zonas de alto riesgo, \$105.500.000 con recursos propios del municipio, en legalización de predios, \$7.887.720.200 en mejoramiento, habitabilidad y legalización y \$5.302.795.530 en construcción de vivienda. Se puede observar que el dinero invertido en la reducción del déficit cualitativo fue mayor que el destinado al déficit cuantitativo.

En el periodo de 2004 a 2007, en materia de apoyo hacia el INVISBU, se le adjudicaron \$24.396'697.740 que corresponden a un 3% del presupuesto general de inversión social (\$789.978'959.300), los cuales fueron destinados a las siguientes estrategias: reubicación de viviendas en zonas de alto riesgo con \$3.349.400.000, legalización de predios con \$1.100.000.000, mejoramiento, habitabilidad y legalización cuya adjudicación fue de \$9.318.629.470 y que fue aplicada hasta 2006, año en el cual se reemplaza el mejoramiento habitacional por un programa de saneamiento básico, alcantarillado y agua potable, construcción de vivienda con \$7.653.200.000 y finalmente un nuevo programa para atención de desplazados que parte de una iniciativa nacional a la cual se le asignaron \$230.000.000, según la relación de presupuesto.

Existe un comportamiento particular en cuanto a la inversión en este periodo, ya que a pesar de que el presupuesto general de inversión aumentó en un 402% con respecto a la administración pasada, la inversión en vivienda solamente lo hizo un 13% dando mayor prioridad a otros programas.

Durante el periodo del alcalde Fernando Vargas se destinaron \$1.621.737.216.314 en inversión social, algo más del doble de dinero desembolsado en el periodo anterior. Según esto se esperaría que la inversión en los diferentes programas incluidos los de vivienda también lo hiciera, sin embargo, con este incremento, la destinación de recursos hacia el INVISBU representa el 2.76% del total de la inversión, estos es \$44.760'131.974. Las estrategias planteadas en el periodo

anterior se repiten en este gobierno como parte del plan de reducción del déficit habitacional. Para la reubicación de viviendas en zonas de alto riesgo se destinan \$8.994.200.000, de la misma forma, en el programa de legalización de predios la inversión es de \$1.030.000.000, para la línea de saneamiento básico, alcantarillado y agua potable se destinan \$9.547.831.503, para disminuir el déficit cuantitativo se destinan \$5.357.676.300 en construcción de vivienda y en el programa de atención a población desplazada se otorgan \$3.683.000.000.

Para este periodo de los recursos programados según los informes de presupuesto entregados por la alcaldía, los planes de vivienda urbana nueva y de mejoramiento fueron financiados en un 80% con recursos propios del municipio y un 25% aproximadamente con recursos transferidos por medio de la ley 715 de inversión forzosa a otros sectores.

Los programas de saneamiento básico, construcción, ampliación y mejoramiento de vivienda para mejorar el déficit cuantitativo y cualitativo se utilizaron recursos del municipio en un 27% pero en el 2011 aumentaron a 62%, transferidos por la ley 715 un 76% con disminución al 34% en el 2011, recursos provenientes de regalías por exportaciones de minerales un 0,5% y un 0,08% por impuestos de transporte de oleoductos.

Por el contrario los planes de reubicación y los programas de vivienda a la población desplazada se financiaron en un 100% con recursos propios del municipio durante todo el cuatrienio.

A la mitad del último periodo, a través del acuerdo 048 del 17 de Nov de 2010, el concejo de Bucaramanga modificó las políticas del INVISBU con el fin de poder desarrollar proyectos de inversión que involucraran proyectos inmobiliarios diferentes a los denominados vivienda de interés social, con el propósito de obtener recursos con destino específico a la financiación de vivienda de interés social del municipio de Bucaramanga, según la administración; sin embargo, este cambio pudo haber servido como base para iniciar la política de vivienda de interés prioritario VIP

impulsada por el gobierno de Juan Manuel Santos y aprobada por la cámara de representantes en 2012.

3.3.4. Incidencia de las políticas de empleo: El fomento del empleo digno y formal para la población vulnerable como base para la erradicación de la pobreza.

Los objetivos planteados en el plan de desarrollo del alcalde Iván Moreno Rojas (2001 - 2003) se caracterizaron por un enfoque dirigido hacia la población pobre y vulnerable del municipio además del fortalecimiento de pequeñas y medianas empresas.

Dentro de los programas se encuentran la capacitación formativa, laboral y agroindustrial dirigida a jóvenes desplazados que permitirían mejorar sus opciones de trabajo. Se destaca la pertinencia de los temas, dado que estas personas provienen de zonas rurales y es más factible que tengan un buen desempeño en labores agrícolas; además se plantearon mecanismos de generación de empleo para la población desplazada del centro de mercadeo Café Madrid que mejoraría su nivel de ingresos. Los habitantes en situación de discapacidad y ciudadanos de estratos 1, 2 y 3 con conocimientos en los sectores de alimentos, confecciones, cuero y marroquinería también serían beneficiados con dicha propuesta, otorgando líneas de crédito a éstos últimos, promoviendo además la ocupación formal.

Para el cumplimiento de estas metas se otorgarían capacitaciones a 410 desplazados en mercadeo, producción y creación de microempresas y a 300 personas en situación de discapacidad en actividades laborales; se adjudicarían 1900 créditos a microempresas emergentes; se brindaría formación a 1000 jóvenes en iniciativas laborales y a 300 mujeres cabeza de familia en actividades productivas.

Dentro de las propuestas también se encuentra el apoyo a empresas asociativas de trabajo y cooperativas conformadas por población vulnerable. Se inició el programa de jóvenes emprendedores con el fin de lograr apalancar ayudas a iniciativas de esta población que en la mayoría de los casos no logra acceder a la educación superior además de la deserción escolar. A su vez se planteó realizar asesoría en donde la

meta fue capacitar 1000 jóvenes en iniciativas empresariales como el programa Jóvenes Emprendedores gestionadas por jóvenes Profesionales, Técnicos y Tecnólogos financiados por el IFI y el Fondo Nacional de Garantías, y asistencia técnica a mujeres cabeza de familia en los estratos 1 y 2 para integrarlas al mercado laboral. Los alcances reales de sus políticas no se han podido analizar debido a la falta de información sobre la gestión realizada durante su gobierno, ya que según la secretaría de planeación, no se encuentran documentos de rendiciones de cuentas por ello se mencionaran las iniciativas.

En el plan de desarrollo 2004-2007 las políticas enfocadas a la generación de empleo se segmentan en el sector urbano y rural asumiendo que el desarrollo de cada sector permite generar una dinámica propicia para la disminución del desempleo. A partir del objetivo se desarrollan programas de fortalecimiento del desarrollo rural y Asistencia técnica directa en diversas áreas del desarrollo económico sostenible a través de capacitaciones a la población objeto en producción limpia, organización a productores en cadenas productivas, capacitación sectorial y estructural para Bucaramanga con el apoyo a las empresas en la implantación de nuevas tecnologías y capacitaciones en tendencias ocupacionales con el fin de disminuir los índices de desempleo.

Al final del periodo según la información publicada por el DANE en el último trimestre del año 2007, Bucaramanga reportó la tasa de desempleo en un 7.8%, convirtiéndose en una de las ciudades con menor desempleo en el país. Sin embargo el subempleo llegó al 34.4%. Según el IMEBU se generó 1.398 empleos y hubo 6.547 empleos sostenidos en el año 2007. En el informe de gestión 2004/2007 de la alcaldía de Bucaramanga, aparece solo un proyecto ejecutado durante el cuatrienio "Fomento Al desarrollo Rural municipal" con una inversión de 715 millones de pesos, sin mayor información de la gestión, además de la realizada por el IMEBU a través del programa de microcréditos dirigido a población vulnerable, el cual según el plan de desarrollo ha permitido a los beneficiarios identificar fuentes de apoyo técnico y financiero, información que no se puede corroborar .

Para el periodo 2008-2011 para la disminución del desempleo se desarrollaron programas de generación de empleo productivo y sostenible articulando esfuerzos del Estado y sector privado para dinamizar la economía local.

Los programas tenían un enfoque en la reactivación económica empresarial ya sea con la realización de procesos de incubación de empresas culturales productivas, competitiva y generadoras de empleo; por medio de capacitaciones, estímulos tributarios, movilización de recursos de orden nacional hacia programas pilotos de generación de ingreso, investigación y creatividad.

Según el informe de rendición de cuentas de 2009¹³⁹, en cuanto a los proyectos productivos que se desarrollaron en el marco del programa fondo local para promover el fomento de la microempresa en Bucaramanga, se buscó financiar proyectos individuales y colectivos para la puesta en marcha de empresas o ideas de negocios. El IMEBU durante la vigencia 2009, brindó financiación para la creación y puesta en marcha de 4 iniciativas de jóvenes tanto del sector rural y urbano por valor de \$49.150.000.

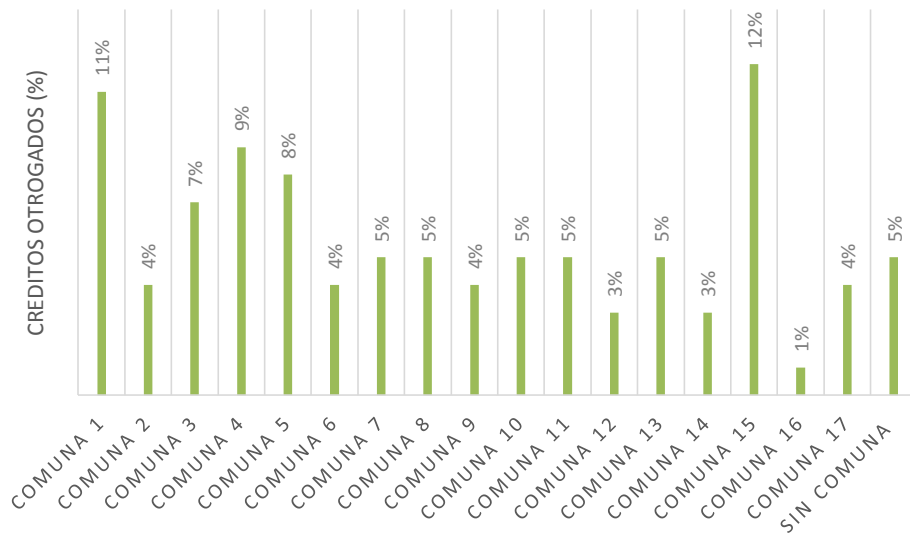
El proyecto “crédito para todos” beneficio 816 Madres Cabeza de Familia, 104 Familias en Situación de Desplazamiento, 22 Discapacitados y 1 Familia Indígena. En total se entregaron 3.609, por valor de \$7.010.000.000 en 2009 superando la meta propuesta para el año 2009, la cual era de 1.377 créditos y aportando en un 57% a la meta del cuatrienio. Al final del periodo se incrementó la cobertura del crédito a 6.996 por medio de los operadores financieros CORFAS, COOPFUTURO Y FUNDESAN donde el monto ascendió a 16.532.506.914.000 millones de pesos de los cuales el 60% beneficio a mujeres.

Del total de créditos otorgados el 42% fueron a establecimientos de comercio, el 32% a industria, el 26% a servicios y el 19% a actividades de confecciones, calzado y joyería. Según el informe de rendición de cuentas la comuna que tiene la mayor participación, es la comuna 15 con una participación del 12% de los créditos y en

¹³⁹ ALCALDIA DE BUCARAMANGA. Informe de gestión de rendición e cuentas 2009. Extraído en: <http://www.bucaramanga.gov.co/documents/transparencia/INFORME%20DE%20RENDICION%20DE%20CUENTAS%20VIGENCIA%202009.pdf>

segundo lugar la comuna 1 con el 11% la cual no se especifica el tipo de actividad (ver ilustración 41)

Ilustración 41: Bucaramanga. Programa Crédito para todos por comunas.



Fuente: Estadísticas programa Crédito para todos – IMEBU 2009. Gráfico elaboración de las autoras.

En cuanto a los proyectos de iniciativa local de gestión empresarial en 2009 se logró la capacitación de 269 emprendedores de las diferentes comunas, y mediante la Jornada Viernes Empresarial se orientó la formulación de 19 planes de negocios otorgando a su vez 23 créditos para la creación de nuevas empresas por valor total de \$141.000.000. Teniendo en cuenta las estadísticas del programa Crédito para Todos a diciembre de 2009, los programas del IMEBU, permitieron el mantenimiento de 4.136 fuentes de empleo y la creación de 522 nuevos puestos de trabajo. El IMEBU formó en disciplinas de trabajo a 3.158 personas en situación de desplazamiento, jóvenes del área urbana y rural, personas en situación de vulnerabilidad de los estratos 1,2 y 3 y al término del cuatrienio el centro de desarrollo empresarial capacitó a 8.576 personas pertenecientes a diferentes grupos de población vulnerable, y formó en disciplinas para el trabajo 6.599 personas, superando la meta propuesta en un 175%, además de lograr sostener 6.518 empleos y generar 958 empleos.

Las anteriores alternativas pese a que eran incluyentes con población de estratos 1,2, y 3 según el IMEBU no cumplían con los requisitos necesarios para la obtención de créditos, entonces, el resultado de la diversidad económica en Bucaramanga, puede deberse a dos razones la primera, por la economía tradicional que ha sido soportada por sectores productivos como el calzado, marroquinería, confecciones, joyería, alimentos y metalmecánica, y por otra parte la economía no tradicional que en la última década se basó en el conocimiento, específicamente del sector salud, las TIC, Energía (hidrocarburos, gas y generación de energía) y Turismo. Estos sectores han contribuido al desarrollo e impacto positivo de los indicadores económicos y sociales de la región, sin embargo, la población vulnerable tiene difícil acceso.

3.3.4.1. Inversión en empleo

En el año 2001, para el programa de generación de empleo se relaciona un presupuesto de \$500'000.000 Es decir que si se invirtió dinero en generación de empleo para el año 2001, siguiendo las propuestas planteadas en el plan de desarrollo se debió hacer un cambio en la destinación de dineros para algún otro destino con el fin de invertirlos efectivamente en este objetivo. En el siguiente año se relaciona claramente los recursos orientados a esta política; es así como se invierten \$600'000.000 en programas de generación de empleo, sin embargo aunque el programa de apoyo al empresario joven se encuentra relacionado, no se le destinan recursos.

En el año 2003 se invirtieron \$2.230'000.000 de los cuales \$1.230'000.000 corresponden al presupuesto del recién creado Instituto Municipal de Empleo Fomento Empresarial IMEBU, que se convertiría en el ente descentralizado encargado de ejecutar las políticas de generación de empleo en el municipio y el resto a los programas anteriormente presentados. Durante todo el periodo de gobierno se presupuestaron \$2.830'000.000 en estas políticas, este valor corresponde al 1.45% del valor total destinado a inversión durante el trienio. Esta cifra contrasta con las políticas de empleo propuestas en el plan de desarrollo y per

se representa la baja gestión realizada por la administración para combatir el desempleo.

Durante el periodo de gobierno de Honorio Galvis (2004 - 2007) el presupuesto general plasmado en el plan de desarrollo destinado a inversión social asciende a \$736.930'238.490. Los recursos destinados a al IMEBU corresponden al 0,45% del total invertido (prioridad), esto corresponde a 3.632'875.000. Se agrega al programa de generación de empleo una nueva estrategia dirigida al empresario joven.

Durante el periodo 2008 – 2011 se invierten \$12.012'630.000 y se agregan 2 programas más como los son el de microcréditos al que se le adjudican \$4.500'000.000 para su ejecución y el de apoyo a ferias micro empresariales que recibe \$537.400'000.000. Sin embargo el programa de apoyo al empresario joven solo llega hasta el 2008 adjudicándosele \$1.561'000.000. Estos recursos ejecutados son en su totalidad provenientes del municipio (Ver anexo 9).

Por otro lado, adicional a las políticas nombradas anteriormente, de salud, empleo, educación y vivienda para mejorar las condiciones de vida de la población en general, también se han ejecutado programas enfocados a comunidades específicas como desplazados, discapacitados, habitantes de calle, mujeres cabeza de hogar, entre otros que vale la pena resaltar.

3.3.5. Programas de atención a población desplazada

Colombia ha desarrollado su historia, política, economía y sociedad, en medio del conflicto armado interno provocado desde la década de os 50's. Por esta razón, en todos los Planes de desarrollo (Nacionales, departamentales, locales), se habla de atención especial a la población desplazada.

En el periodo 2001 – 2004, aunque no se tiene resultados de ejecución, se propuso en términos de empleo, Apoyar y capacitar a 410 desplazados, en actividades laborales, mercadeo, producción y creación de microempresas.

En educación, con la política de ampliación equitativa de cobertura, se pretendió dar educación a 1860 escolares desplazados, y crear la Oficina de la Paz, para brindar apoyo a docentes con Entidades Educativas Oficiales, alfabetizar la población y proporcionar material didáctico y educativo.

Por medio del Plan de Atención Básica, se buscó dar fortalecimiento al Centro de Recepción de Familias Desplazadas y el diligenciamiento de la ficha social, para buscar lazos con el lugar de origen de las familias, igualmente brindar asistencia alimentaria familiar y atención nutricional especial a los niños sin escolaridad, entre otros. En el barrio Café Madrid la creación del Hogar Infantil “Gólicas de Esperanza”. Como mencionamos inicialmente no se encuentran datos de resultados de estos proyectos.

En el segundo periodo, se quiso mantener el nivel de asesoría, atención y apoyo implementado por parte de la oficina asesora de paz, con el fin de incidir en la mejora de su calidad de vida y su adecuada ubicación.

Para el tercer mandato 2008 – 2011, se propuso mantener el 100% de cobertura educativa de población desplazada en edad escolar, al igual que en el primer periodo, atender integralmente el 100% de las personas en situación de desplazamiento en el componente de ayuda humanitaria de emergencia, y al 100% de víctimas del conflicto armado recibiendo reparación administrativa y reincorporación al tejido social. Suministrar 16.440 unidades de apoyo nutricional a personas en situación de desplazamiento.

En términos de vivienda, se planteó asignar 521 subsidios complementarios para adquisición de vivienda nueva o usada a la población en situación de desplazamiento. De manera general, según los resultados publicados por la secretaría de Planeación, todos estos logros se alcanzaron satisfactoriamente, con indicadores por encima del 100%.

En cuanto al presupuesto invertido para la ejecución de estas metas de 13.697.902 millones de pesos en recursos programados, se ejecutaron el 96% y se gestionaron el 51% para el total del cuatrienio. El proyecto que requirió la mayor cantidad de

presupuesto, fue el aumento en la cobertura en educación para la población, para este fin se destinaron 7.659.540 millones de pesos. El segundo fueron los subsidios complementarios otorgados para la adquisición de vivienda, en estos subsidios se utilizaron 3.260.500 millones de pesos, que acompañados a los recursos gestionados lograron una inversión de aproximadamente 6.500.000 millones de pesos. El tercer programa de inversión fue el de apoyo nutricional a personas en esta condición, con cerca de 1.084.186 millones durante los 4 años. Sin embargo este presupuesto, fue financiado en 100% con recursos transferidos por la Nación al municipio de acuerdo a la ley 715 de 2001. Es decir, el programa de Atención Integral a los desplazados, es financiado totalmente por la Nación según los informes de presupuesto de la Alcaldía de Bucaramanga.

3.3.6. Programas especiales para el habitante de calle

Al igual que para desplazados, con el fin de minimizar los indicadores de pobreza extrema durante el segundo y tercer periodo de estudio, se ejecutaron planes especiales para las personas habitantes de calle, que pretendían promover la integración social y garantizar los mínimos necesarios para su inclusión y mejoramiento en sus condiciones de vida.

La meta para 2007, fue brindar atención a 500 habitantes de calle con la creación y puesta en funcionamiento de un albergue para estas personas, con el fin de brindarles atención en salud, programas de rehabilitación y socialización.

En el siguiente periodo el logro fue reducir de 2,2% la pobreza extrema a 1,8%. Con este fin se crea la política de Habitante de calle, reduciendo la meta con respecto al cuatrienio anterior en la manutención del número de habitantes de calle; comprometiéndose a mantener sólo a 250 personas entre niños, adolescentes, y adultos en programas de rehabilitación, y a 400 en albergues con 108.819 almuerzos. Dentro de las 250 personas en programas de rehabilitación sólo en el 2010 no se cumplió la meta, porque se atendieron a 188 personas, y de los 400 habitantes de calle que debían estar en albergue atendiendo a 1216 personas y por

último se entregaron el 97% de los almuerzos. En este programa se destinó aproximadamente 3.002.508 millones de pesos de los cuales se ejecutaron el 91% y se gestionaron el 13%. De estos recursos la Nación le transfirió al municipio por la ley 715 de 2001 para propósitos generales aproximadamente el 15% de presupuesto total del cuatrienio.

3.3.7. Programas de Atención a la mujer

Desde el año 2004 se tuvo en cuenta la vulnerabilidad que tienen las mujeres en Bucaramanga, producto de violencia intrafamiliar en su mayoría. Con el objetivo de brindar atención integral a estas mujeres, se propuso dar educación formal con la metodología CAFAM a 800 mujeres cabeza de hogar, con subsidios para el acceso a bienes y servicios a 400 mujeres, atención especializada a 400 mujeres en abandono y vulnerabilidad extrema y capacitar a 400 mujeres para el trabajo y lograr equidad social.

En el último cuatrienio se cumplieron el 100% de los programas planteados con una inversión de 7.521.772 millones de pesos sin embargo de estos recursos, aproximadamente el 60% pertenecen a recursos propios del municipio y el 40% pertenecen a Inversión Forzosa de la Ley 715 de 2001 con propósitos generales. y Las metas propuestas fueron mantener en funcionamiento y condiciones adecuadas el Centro Integral de la Mujer para capacitar a 2000 mujeres en empoderamiento, temas asociativos y emprendimiento empresarial, mantener 650 madres comunitarias apoyadas en proyectos de educación infantil y promoción a la comunidad, suministrar 28.800 unidades de apoyo nutricional a mujeres cabeza de familia, Brindar anualmente 5.000 entradas a mujeres a los parques RECREAR, reactivar y poner en funcionamiento el Consejo Comunitario de Mujeres, Construir una Política Pública de mujer y género. De las anteriores metas no se tiene un total de mujeres vulnerables que permitan el análisis de resultados reales.

3.3.8. Protección y Atención al Adulto mayor

Para el adulto mayor de Bucaramanga, durante el año 2004 se propuso suministrar 9.200 refrigerios reforzados, brindar subsidio a 916 mediante el programa de Protección social, beneficiar a 8.000 con subsidios para el acceso de elementos que contribuyan a su salud y bienestar. Adicionalmente la puesta en marcha de 2 nuevos centros vida, para un total de 4 funcionando, con una cobertura de atención a 36.000 adultos mayores, asesorías y seguimiento a 300 grupos de adultos mayores organizados, conformación de 4 empresas de economía solidaria de adulto mayor, para los abuelos de bajos recursos brindar protección exequial indigentes y sisbenizados nivel 1 y 2. Como ya lo mencionamos de estas iniciativas no se tienen indicadores de ejecución ni impacto, sin embargo mencionarlos.

Para el periodo 2008- 2011, se continuó la política de brindar alimentación al adulto mayor, asignando 240.000 mercados en el cuatrienio, de los cuales según el reporte de cumplimiento entregado por la secretaria de planeación se ejecutaron en un 120%; vincular a 2000 adultos al programa de almuerzos “Juan Luis Londoño de la Cuesta” mediante apoyo logístico de los que se entregaron sólo el 20%.

En cuanto a infraestructura se continuó con el funcionamiento de los 3 Centros Días, con mantenimiento durante el periodo y en los Centros de Bienestar al Anciano se brindó atención al 91% de los 3.600 adultos mayores. Con el Programa Nacional de Protección Social anualmente se proyectó la entrega de 2.992 bonos con un presupuesto total de 1.439.940 millones de pesos de los que se ejecutó el 94%. En servicios funerarios se planteó brindar asistencia exequias a 400 adultos mayores sisbenizados nivel 1 y 2 brindando sólo el 80% de la meta anualmente. Hay que decir que no se especifica en la información registrada por secretaria de Planeación, la calidad y cantidad de subsidios, mercados y alimentaciones.

El presupuesto programado para cumplir estos objetivos fue de 31. 562.021, la proporción de mayor inversión, 14.340.340 fue para suministrar 240.000 mercados en el cuatrienio, lo que corresponde aproximadamente a 65.975 pesos por mercado.

Del total de los recursos programados, se ejecutaron el 90% según el informe entregado por la secretaría de Planeación, sin embargo estos datos no coinciden con el informe de rendición de cuentas publicado por la alcaldía en 2011.

De esta inversión según los datos suministrados por la oficina de Presupuesto de la Alcaldía, para 2011, 1.000.000.000 millones pertenecían a recursos propios de la Alcaldía y 614.175.744 millones fueron transferencias otorgados al municipio por la Ley 715 de 2001 y en el cuatrienio aproximadamente un 50%. Es decir, las políticas sociales de asistencia a población vulnerable, en su mayoría son financiadas por la Nación.

3.3.9. Atención especial a la niñez y jóvenes en alto riesgo

Los niños y jóvenes de la ciudad han sido preocupación en los últimos años, debido a la violencia y problemas sociales a los que están expuestos. Con este objetivo desde el 2004 se programó brindar atención especial a la niñez y jóvenes en alto riesgo psicosocial de los estratos 1 y 2, a través de acciones que garantizaran el cumplimiento de sus derechos en nivel de supervivencia, desarrollo, afecto, protección y participación, brindando vigilancia y atención en salud nutricional a 35.000 menores escolares, con la implementación del sistema municipal de prevención y control de sustancias psicoactivas, igualmente atención a 3000 menores en alto riesgo, re culturización a 200 jóvenes con acceso a recreación.

En el 2008 para seguir con este propósito, se brindó atención especializada en el entorno socio – familiar a 2.000 niños, niñas y adolescentes en albergues y hogares de paso; a los menores con limitaciones especiales estimulación, se programó educación, rehabilitación funcional y apoyo a la integración de aproximadamente 300 niños, y para 250 niños desvinculados del conflicto armado, se les dio seguimiento en las comisarías de familia. Adicional a estos programas se realizaron capacitaciones, festejos del día de la niñez, jornadas de registro civil, campañas

lúdico – recreativas para prevenir abuso sexual y maltrato intrafamiliar, y finalmente para los menores fallecidos del estrato 1 y 2 asistencia exequial.

Para los jóvenes existen programas específicos como el fortalecimiento de 40 organizaciones juveniles, 5 villas de la juventud, modelos de intervención psicosocial, formación de jóvenes del área urbana y rural en disciplinas de trabajo que faciliten el acceso al mundo laboral y jornadas de desarme y pactos de paz entre jóvenes de la ciudad. Estos programas tuvieron un monto en recursos programados de 19.286.044 para el cuatrienio ejecutados en un 85% y gestionados en un 3%.

A pesar de los programas relacionados con los jóvenes en situación de vulnerabilidad han tenido un alcance aproximado del 100%, los problemas de la población joven están vinculados causas de deserción escolar, problemas intrafamiliares, abuso sexual, drogadicción entre otros, que necesitan una atención integral y profunda, más allá de capacitaciones y “buenas practicas”.

3.3.10. Familias en Acción

El programa de familias en acción, fue un programa implementado en el gobierno de Álvaro Uribe. En el plan de ejecución 2008 – 2011, la alcaldía del municipio brindo apoyo logístico a 11.282 familias vinculadas al programa y sostuvo 6.662 familias a través de la estrategia Red JUNTOS con una cobertura del 134% según el informe presentado por la Alcaldía.

Estas propuestas se ejecutaron en más del 100%, hasta un 160% aproximadamente. Los recursos programados para la ejecución de estas fueron 6.743.516 millones de pesos, de los cuales se ejecutaron 6.342.075 millones y se gestionaron 1.524.120 millones. Estos recursos en su totalidad fueron gestionados por el municipio, sin tener ayuda de la Nación.

Pese a los avances de los planes de desarrollo, se pudo observar también, cómo aún existen falencias en cuanto la calidad en la salud, la formalización del empleo, el

aumento de la deserción escolar, además los problemas sociales que se han reproducido en las zonas marginadas de la ciudad.

Los avances en políticas sociales en el municipio de Bucaramanga, se han enfocado a atender a la población vulnerable, desplazada, mujeres cabezas de familia, habitantes de calle, mayores de edad, niños en alto riesgo, entre otros para mejorar las condiciones de vida de la población en general y lograr el objetivo de disminuir la pobreza.

Estos avances y las falencias se pueden percibir de acuerdo a la información oficial disponible por la alcaldía de Bucaramanga, sin embargo, es fundamental, conocer la percepción que tiene las personas que viven los cambios de estas políticas, acerca del impacto real en salud, educación, empleo, vivienda y pobreza en general. Por esta razón en el siguiente apartado se mencionan algunas de las percepciones que tiene la población del municipio.

3.4. PERCEPCIONES DE POBREZA E IMPACTO DE POLITICAS SOCIALES EN LAS ZONAS VULNERABLES DE BUCARAMANGA

Como se mencionó anteriormente es importante conocer la opinión de las personas que se han visto beneficiadas o perjudicadas con la implementación de políticas sociales diseñadas, para mejorar en general las condiciones de vida. Con este objetivo, se realizaron aproximadamente 70 entrevistas (ver anexos 10 y 11) a los presidentes de las juntas de acción comunal de las comunas más vulnerables de la ciudad, para captar cómo ellos ven la pobreza en el municipio y en su barrio, así como las posibilidades reales para su desarrollo humano y los factores que por el contrario, lo impiden, la percepción acerca de las políticas públicas y las necesidades que aun los afectan y no están resueltas.

Las comunas más vulnerables se escogieron a partir de la caracterización hecha al inicio de este capítulo¹⁴⁰, a partir de este contexto, descubrimos que las comunas que tienen mayor número de asentamientos, y que pertenecen a los estratos 1 y 2, son las comunas norte y nororiental, la comuna 14 en el oriente de la ciudad, la comuna 10 que alberga 4 de los barrios con mayores vulnerabilidades, ubicados en la parte inferior del viaducto La Flora, y la comuna 9 que instala 5 asentamientos ilegales en la parte baja de Provenza.

La metodología que se propuso inicialmente fue reunir a los miembros de las juntas de Acción Comunal JAC de cada comuna, sin embargo, esta metodología no fue posible llevarla a cabo porque en las 2 primeras reuniones la asistencia y participación fue muy poca. La segunda opción, fue entrevistar a cada uno de los miembros de las JAC, vía telefónica y registrar su opinión.

Dentro de estas opiniones encontramos varias percepciones y conceptos de pobreza, además se observó la diversidad y complejidad de pobrezas en Bucaramanga. Normalmente, como lo expusimos en el primer capítulo, la pobreza es asociada con carencia de bienes materiales e ingresos en general, y estas se evidenciaron en las respuestas de los entrevistados, sin embargo también aparecen otras características que no se pueden medir, que son símbolos de pobreza, como la discriminación, segregación, inseguridad, violencia, drogadicción, vulnerabilidad, falta de dignidad. Estas situaciones disminuyen las posibilidades de que las familias salgan de manera definitiva de la pobreza y permita su desarrollo humano. De estas entrevistas, también salieron a flote algunas propuestas que para ellos, posibilitaría de manera definitiva el mejoramiento de la calidad de vida.

Una de las variables que se reconocieron como críticas en todas las zonas encuestadas, fueron la falta de ingresos razonables, a raíz de oportunidades

¹⁴⁰ Según las cifras de la Secretaria de Planeación Municipal, existen personas en condiciones de pobreza distribuidos en todo el municipio, ya que de las 17 comunas sólo 6 no tienen asentamientos y 2 de ellas, la comuna 14 Morrórico es considerada como zona de alta vulnerabilidad y la Pedregosa ubica 4 de sus barrios debajo del Viaducto la Flora. La pobreza en Bucaramanga afecta a aproximadamente a 10.124 familias para 2012 concentradas en su mayoría en las comunas Nororiental, Sur Occidental, Morrórico y Norte siendo las dos últimas las más afectadas por fenómenos naturales como erosión, remoción de masas e inundaciones

laborables estables, que permitieran la cobertura por si misma, del resto de necesidades, como salud, educación, vivienda etc. Para la mayoría de líderes, la solución se encuentra en capacitar la población para que puedan acceder a trabajos dignos que permitan el pago por si mismos de los servicios necesarios.

También se pudo encontrar diferencias de percepciones entre distintos barrios de la misma comuna, esto refleja la historia, la cultura de sus habitantes y sus prácticas políticas y sociales lo que hace que piensen de manera distinta las realidades de la ciudad.

Dentro de los barrios estudiados, se encontraron mejoramiento (en ciertos casos) de condiciones de vida, con dotaciones iniciales precarias, pero vulnerables a cambios en el entorno, pobres vulnerables, y están también pobres estructurales, que carecen incluso de las condiciones iniciales, y por lo tanto se encuentran indefensos a cambios en el contexto, en ellos aparece una tendencia al asistencialismo o paternalismo como forma de solución.

En otros casos, el Estado debe cambiar de rol. Existen potencialidades, dadas por el deseo natural y la cultura de los santandereanos de salir adelante, mujeres llenas de creatividad, iniciativa y autoestima que necesitan un puente para mejorar su vida. En este caso la pobreza debe ser atendida no desde el asistencialismo tradicional, sino asumir un papel potencializador y estimulador del desarrollo local.

La pobreza no es un asunto individual sino colectivo. El entorno común poco favorable, en donde viven familias, añadido a la falta de oportunidades reales, tiende a reproducir las situaciones de pobreza comprometiendo a generaciones futuras. Esta es la importancia del buen diseño e implementación de políticas sociales que permitan romper este círculo vicioso, y “explotar” estas potencialidades presentes en todo núcleo. La inversión social podría ser más eficiente, donde se generan proyectos que aprovechen las buenas iniciativas generadas en estas personas, que hagan posible la transformación de fondo de los problemas y no soluciones inmediatas, como los bonos, subsidios y demás que en caso de ser retirados, siguen en igual condición de pobreza.

La pobreza actualmente debe ser vista de manera integral, ya no se limita ni a ingresos ni a condiciones de vida (salud, educación, vivienda) sino una pobreza de capacidades internas. Esta pobreza es difícil de atacar, porque no basta con dar subsidios, mercados, bonos y demás, sino es devolver la esperanza, la dignidad y la vida a las personas. Las pobrezas hay que tratarlas de manera diferente en cada sector de acuerdo a los diagnósticos de cada comunidad para poder actuar y responder de manera acertada, no se puede diseñar un programa para todo el municipio y aplicarlo de igual manera en todos los casos, se requiere de un tratamiento particular y detallado para cada comuna o barrio.

4. CONCLUSIONES

La constante búsqueda de caracterizar, medir y ampliar las dimensiones de la pobreza, ha dejado de lado el sentido humano llegando a ser socialmente aceptado el hambre de niños, abuelos, madres, *Seres Humanos*, minimizando el problema a un tema de indicadores que deben ser satisfactores básicos de cualquier persona. La pobreza en el siglo XXI tiene otras realidades que difieren a las características evaluadas por los tradicionales indicadores, Línea de pobreza, Línea de Indigencia, Necesidades Básicas Insatisfechas, e índice de pobreza Multidimensional, que tienen en cuenta salud, educación, vivienda, empleo, ingresos entre otros.

A pesar de ser parte de las agendas públicas de los países, la pobreza se ha convertido en una guerra silenciosa en la que se le atribuye un solo rostro, el ser carente de ingresos, siendo este un medio para alcanzar otros satisfactores, dejando de lado realidades como la exclusión social, la marginalidad, discriminación, inseguridad, segregación, incertidumbre y riesgo permanente, entre otros, que en palabras de Amartya Sen se traduce en la privación de la libertad para poder realizar las metas que una persona tiene razones para valorar.

Los actuales indicadores son el resultado de un proceso evolutivo en el que se inicia cuantificando pobres hasta caracterizar su magnitud como si fueran una muestra de laboratorio que aumentan y disminuyen sistemáticamente de acuerdo al método de medición y a los cuales se les atribuye los problemas sociales existentes impidiendo el florecimiento humano.

La pobreza en Bucaramanga en general obedece a causas estructurales como el fenómeno del desplazamiento forzado, la incapacidad de generación de empleo formal y digno pese al crecimiento económico de la región, la segregación como método de exclusión alejándolos de los centros productivos y ubicándolos en la periferia (zona norte, oriental), la efectividad de las políticas públicas, tanto organizativa como de recursos, la gestión pública que no ha logrado tener una dinámica que le permita generar una propuesta clara a largo plazo, sino que se

limita a cumplir indicadores, sin una previa evaluación, seguimiento y control de éstas.

La pobreza como falta de acceso a oportunidades y como carencia de las condiciones básicas, se manifiesta en Bucaramanga de distintas maneras; con el déficit de transporte público en las zonas consideradas como de concentración de pobreza (Comuna 1, Comuna 14, 9 y 10), la falta de infraestructura vial, la eliminación de rutas, la no cobertura del transporte masivo, y el aumento de la inseguridad; las barreras en el acceso al servicio de salud, con deficiencias críticas en infraestructura física, calidad, cobertura y hacinamiento en los hospitales y centros de salud.

En términos de educación en Bucaramanga la deficiencia principal se encuentra en la existencia de un bajo canal de absorción entre la educación secundaria y superior, además del aumento desmedido de la deserción escolar al pasar de 2,2% a 9,1% de 2007 a 2009 en Media Básica y de 3,6% a 10,8% en el mismo periodo en Básica Secundaria. En cuanto a vivienda, el municipio se caracteriza por tener un alto déficit cualitativo que para 2011 se situó en 87%, además de la existencia de 146 asentamientos precarios en los que se ubica el 12% de la población, es decir 16.557 viviendas; y por último los indicadores de empleo que son el reflejo de la incapacidad de la economía de mercado para permitirle a la población generar sus propios ingresos, esto se evidencia en el 11,8% de desempleo que presentó el municipio en 2010, el 62% de la población que tiene un empleo informal y sólo el 38% con uno formal.

Para atender a estas demandas sociales las políticas implementadas durante el periodo de estudio responden más al control político y social que a la realización de los derechos públicos, no existe un grado de objetividad, por el contrario se realizan programas que establecen metas corto placitas para mostrar evolución de un indicador que no es reflejo de la condición real del problema.

En Bucaramanga las políticas públicas no abordan la pobreza de forma integral, en los Planes de Desarrollo local no se encuentra estructurado un programa específico

para mejorar las condiciones de vida de la población, las políticas para disminuir la pobreza están inmersas como secciones dentro de otros programas. Esto se sustenta en proyectos como la Atención Integral al Adulto mayor con el apoyo de mercados o subsidios que no cubre las necesidades alimentarias, el programa de Habitante de calle el cual se enfoca en la atención de “hogares de paso” dejando de lado la prevención.

En cuanto a la Atención integral de la mujer, las políticas se enfocan en la asistencia por medio de capacitaciones y en el tema de vivienda se abarca un costo social creciente producto de la ilegalidad, la necesidad de mejoramiento y la reubicación que se ha acrecentado con el aumento del desplazamiento y la obligatoriedad de asistir a esta población.

En relación a las políticas de empleo estas se han enfocado en 2 ramas importantes, la capacitación empresarial y los créditos a micro y macro empresarios, sin embargo estas políticas dejan de lado a la población en situación de pobreza debido a que su fuente de ingresos son economías domésticas que se escapan del diseño de las políticas planeadas en el municipio.

Las políticas de educación están dirigidas a aumentar la cobertura y a mejorar la calidad, sin embargo estas deben tener en cuenta el comportamiento de la pirámide poblacional, ya que en la ciudad el aumento de la cobertura responde más a la disminución de la población en edad de estudiar, que al aumento de cupos en los establecimientos educativos, las políticas y recursos entonces, deben re direccionarse de acuerdo a las condiciones de la población.

A nivel local los esfuerzos han sido pocos en temas de Salud y Educación, las políticas con mayor impacto como la de Atención Integral a la primera infancia, el Plan de Atención Pública y el Aseguramiento a Salud, en un 90% fueron financiadas con recursos Nacionales transferidos por medio de la ley 715 del SGP de 2001.

En general, las políticas públicas a nivel local no han tenido impacto en la reducción de la pobreza, la percepción de los líderes relacionan esta reducción directamente con las políticas implementadas desde la presidencia, como Familias en Acción, Red

Juntos, Jóvenes en Acción, SISBEN entre otros, que también presentan falencias en términos de ejecución, seguimiento y control ya que incentivan a la reproducción de la pobreza por el mal diseño de éstas.

Las condiciones sociales en general de todas las comunas no han mejorado, la violencia intrafamiliar, el pandillismo, consumo y venta de drogas, inseguridad, violaciones entre otras, son circunstancias que se han reproducido en estos lugares y que cada vez se presentan con más frecuencia y gravedad. Estas situaciones son características que no están inmersas dentro de los indicadores de medición, pero son las nuevas caras de la pobreza¹⁴¹ que no se pueden atender dando vivienda, salud, educación, sino generando un contexto que efectivamente haga que se puedan satisfacer estas necesidades.

Sin embargo en las cifras de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Bucaramanga aparece como una de las primeras ciudades en cumplir los objetivos de pobreza y pobreza extrema programados para 2014. La pregunta radica entonces, en conocer cuáles han sido los factores que han influenciado a que Bucaramanga cumpla con estos indicadores.

Según investigaciones realizadas por el DNP y otras entidades estatales, la disminución de la pobreza en Bucaramanga responde al papel protagónico del sector privado y a razones asociadas a determinantes históricos, económicos y culturales propios del ethos santandereano. Además se pueden atribuir los avances en pobreza por la cantidad de microempresas en el sector comercio pero que a su vez son los generadores de empleo informal.

Finalmente, las políticas públicas encaminadas a disminuir la pobreza a nivel local deben estar enfocadas en atender de manera integral todos los aspectos al mismo tiempo, salud, educación y vivienda pero con énfasis en atender a la primera infancia, a los jóvenes, y al adulto mayor. En los focos de pobreza como las comunas

¹⁴¹ Las llamamos así porque un hogar puede que sus hijos tengan cupo en el colegio, pero no puedan asistir a clase por la inseguridad o porque su papa el día anterior le pego a su mamá, o porque su hermano tuvo una pelea la noche anterior y ahora se encuentran en el hospital.

estudiadas, deben existir inversiones en la formación y capacitación para el trabajo para explorar potencialidades y crear microempresas con contratación formal y garantías a los trabajadores, lo que permitiría dinamizar la economía en estas zonas y articularlas con el mercado de la ciudad. Este proceso llamado Desarrollo Económico Local, acompañado de la buena gestión de las entidades descentralizadas como el IMEBU, INVISBU, ISABU y demás, devolvería la capacidad de tomar decisiones a las autoridades de base local siguiendo la teoría de Rondinelli. Además se podrían tener otros beneficios como mayor equidad del gasto, la satisfacción de necesidades como la educación, salud, adulto mayor y el reentrenamiento de la fuerza de trabajo.

La planificación de la ciudad, la educación con calidad, acompañada de un mercado laboral favorable, aumentaría las oportunidades en la población para que puedan salir del círculo vicioso. Por otro lado, y el más importante a nuestro parecer, es el acompañamiento a las familias; más que dar un subsidio, un bono o un mercado, es hacer un seguimiento para comprobar que se dé solución al problema, de esta manera se logra la focalización como herramienta para compensar las fallas de un sistema que se muestra incapaz de articular los diferentes grupos poblacionales según Duschatzky.

Igualmente, el generar un contexto y un ambiente armonioso, seguro, sin violencia, alejado de la drogadicción, alcoholismo entre otros, les va a permitir que se aprovechen y desarrollen sus capacidades.

En este sentido para combatir la pobreza espiritual presentada en algunas comunas, las políticas deberán estar enfocadas al fortalecimiento de la educación sexual y reproductiva en jóvenes, adecuación de espacios deportivos para niños, educación y nutrición en toda la población y en el fortalecimiento de la cultura ciudadana, lo que obliga a un cambio de medición que se ajuste al ser humano y no a las condiciones del entorno.

A la par, es necesario devolver el sentido a la institucionalidad y el buen gobierno, los actores políticos deben recuperar la legitimidad de la comunidad, los distintos

gobernantes deben diagnosticar las necesidades de cada una de las zonas para planificar y ejecutar políticas de acuerdo al escenario percibido, y no tomar estas zonas como discurso político, sino que su acompañamiento y compromiso sea real por el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Superar la pobreza es una construcción social, Estado – sociedad, el Estado debe velar por brindar las condiciones básicas (salud, educación, vivienda, empleo, seguridad, entre otros) y la sociedad velar por el desarrollo autónomo de sus capacidades, que tomen la rienda de sus decisiones y que su vida no dependa del ir o venir de un subsidio. Que se deje a un lado el paternalismo, la lucha contra la dependencia y la generación de mayores niveles de autonomía. De esta manera la pobreza pasaría de ser de un estado a una condición, en la cual los pobres no están al servicio de la política pública, sino ésta al servicio de las personas en condición de pobreza, devolviendo así la dignidad humana donde la evaluación no solamente tenga en cuenta la discusión presupuestal, sino el diseño y eficiencia de éstas.

BIBLIOGRAFÍA

_____. Bucaramanga 2012. *Estado de avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Extraído de: http://www.pnud.org.co/2012/odm2012/odm_bucaramanga.pdf

_____. *Bucaramanga productiva y competitiva 2004 – 2007*. Extraído de: [http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd-bucaramanga-santander-2004-2007-\(110%20p%C3%A1g%20-%20576%20kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd-bucaramanga-santander-2004-2007-(110%20p%C3%A1g%20-%20576%20kb).pdf)

_____. *Construyendo una ciudad para todos. 2001 – 2003*. Extraído de: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/documentosExternos/plan%20de%20desarrollo%20de%20Bucaramanga.pdf>

_____. *Desarrollo y libertad*. Traducido por Rabasko Sther y Toharia Luis. Barcelona. Editorial Planeta. 2000. p 21.

_____. *El salto social (1994-1998)*. Extraído de: https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/Samper_fundamentos_plan.pdf

_____. *Evaluación de Políticas Públicas. Programa. Familias en Acción: Impactos en el Capital Humano y Evaluación Beneficio Costo del Programa*. Extraído de: <https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DEPP/Evaluacion Politicas Publicas/Serie Reportes de Evaluacion No 6 Familias%20en%20accion.pdf>

_____. *Evaluación de políticas públicas. Subprograma: Jóvenes en acción Consultoría para la evaluación del impacto del subprograma Jóvenes en acción*. Extraído de: <https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DEPP/Evaluacion Politicas Publicas/Serie EPP09 Jovenes en Accion.pdf>

_____. *Human devolpment report*. New York. 1997. 3.p.

_____. *Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-Colombia) 1997-2008 y meta del PND para 2014*. Extraído de <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=sxarqTMWtRI%3D&tabid=108>

_____. *La revolución pacífica (1990 – 1994)*. Extraído de:
https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/Gaviria_Prologo.pdf

_____. *Los ciclos económicos en Colombia. Evidencia empírica (1977-1998)*.
Extraído de
https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DEE/Archivos_Economia/131.PDF

_____. *Bucaramanga una empresa de todos 2008 – 2011*. Extraído de:
http://www.minambiente.gov.co/documentos/plan_de_desarrollo_2008_2011_bucaramanga_version_4.pdf

_____. *Informe de rendición de cuentas vigencia 2011*. Extraído de:
<http://www.bucaramanga.gov.co/documents/transparencia/INFORME%20DE%20RENDICION%20DE%20CUENTAS%20VIGENCIA%202011%20ULTIMO.pdf>

_____. *Cambio para construir la paz*. Extraído de:
https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/Pastrana2_Contexto_Cambio.pdf

_____. *Educación Básica en Colombia: Opciones futuras de política*. Extraído de:
https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDS/Pobreza/En_Que_Vamos/EDUCACION_BASICA.pdf

_____. *Cómo vamos en salud Bucaramanga. Ficha de indicadores técnicos*.
Extraído de:
http://bucaramangametropolitanacomovamos.co/filescomov/2013/8/1082_salud_bucaramanga_web.pdf

AHUMADA BELTRÁN, Consuelo. *La penuria de la salud pública*. Extraído de:
http://rev_gerenc_polit_salud.javeriana.edu.co/vol1_n_3/salud_espacio_2.pdf

ALCALDÍA DE BUCARAMANGA. Decreto n° 078 del 11 de Junio de 2008. Extraído de: <http://www.contratos.gov.co/archivospuc1/2009/DA/268001001/09-15-161325/DA PROCESO 09-15-161325 268001001 937233.pdf>.

ARIAS VENTURA, Luis Enrique; RIVERA TORRES, Eva María; ROQUER MENJIVAR, Rodrigo Alexander y TOVAR CAMPOS, José Leonel. *Análisis del impacto de las políticas públicas focalizadas, aplicadas para el combate a la pobreza extrema y severa en el periodo 2004 – 2009*. Trabajo de grado Licenciado (a) En Economía. Antiguo Cuscatlán: Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”. Facultad de ciencias económicas y empresariales. 2011.

ASÍ VAMOS EN SALUD. *Porcentaje de Población afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS)*. Extraído de: <http://www.asivamosensalud.org/inidicadores/aseguramiento/grafica.ver/15>

ATEHORTÚA CRUZ, Adolfo León. *El Banco Mundial y las políticas educativas en Colombia*, Artículo, Simposio Internacional de Pedagogía – Humanidades y Educación, Red Iberoamericana de Pedagogía REDIPE, 2012.

BANCO MUNDIAL. *La Calidad de la educación en Colombia: Un análisis y algunas opciones para un programa de política*. Extraído de: <http://siteresources.worldbank.org/INTCOLUMBIA/INSPANISH/Resources/EDUCACIONCOLOMBIA.pdf>

BOLTIVINIK, Julio. *Peter Townsend y el rumbo de la investigación sobre pobreza en Gran Bretaña*. En: Centro de Investigaciones económicas y administrativas y sociales del IPN. México. Mundo siglo XXI. 2009. 48 p.

BUCARAMANGA METROPOLITANA ¿CÓMO VAMOS? *Cómo vamos en educación Bucaramanga. Ficha de indicadores técnicos*. Extraído de: http://bucaramangametropolitanacomovamos.co/filescomov/2013/8/1100_educacion_bucaramanga_web.pdf

CARVAJAL OLAYA, Patricia; TREJOS CARPINTERO, Álvaro Antonio; Barrera Robellón Mauricio. *Indicadores sociales para la evaluación del plan de desarrollo*

“Pereira región de oportunidades” – 2010. Colombia. Scientia Et Technica, vol. XVII, núm. 47, abril, 2011, 317-323 p.

CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO ECONOMICO. CEDE. *Informalidad de la vivienda y el suelo en Bucaramanga y Cartagena*. Extraído de: [file:///C:/Users/Usuario/Documents/Downloads/d2006-42%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Documents/Downloads/d2006-42%20(2).pdf)

CHILE. NACIONES UNIDAS. *Enfoque para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*. Santiago de Chile. CEPAL. 2001. p.12.

CONTRALORIA GENERAL DE LA NACION. *Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2008-2009*. Extraído de: <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/17164825/Estado+de+los+Recursos+Naturales+y+el+MedioAmbiente+2009-2010.pdf/4302e882-8102-4dad-9fde-44e1a0f542c0>

CORTINA, Adela. LA POBREZA COMO FALTA DE LIBERTAD. *En: Pobreza y libertad, erradicar la pobreza desde el enfoque de las capacidades de Amartya Sen*, capítulo 1. Editorial Tecno (Grupo Anaya S.A). Madrid, 2009. Pags. 15 – 30.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Programa de Salud. *La tutela y el derecho a la salud. Período 2006-2008*. Bogotá. Extraído de: <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/publicaciones/tutelaSalud.pdf>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. *Buenas prácticas que llevaron a la disminución de la pobreza en Bucaramanga, Medellín y Barranquilla*. Extraído de: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket= j1C3amgMTA%3D&tabid=1805>

DOMINGUEZ DOMINGUÉZ, Juana; MARTÍN CARABALLO, Ana. *Medición de la pobreza: Una revisión de los principales indicadores*. *En Revista de métodos cuantitativos para la economía y la empresa*. Diciembre 2006, vol. 2., p. 27-66

EDO, María. Amartya Sen y el desarrollo como libertad. *La viabilidad de una alternativa a las estrategias de promoción del desarrollo*. 2002. Pag. 12. Trabajo de Grado (Licenciatura en estudios internacionales). Universidad Torcuato Di Tella. Departamento de Ciencia Política y Gobierno.

GONZÁLEZ POSSO, Camilo. *Desarrollo Social en los 90*. Extraído de <http://www.bdigital.unal.edu.co/1441/4/03CAPI02.pdf>

JARAMILLO LONDOÑO, Cesar. *El Fracaso de la Política Social de Samper*. Bogotá: Revista Universidad EAFIT. 1997. Extraído de <http://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/revista-universidad-eafit/article/viewFile/1127/1018>

MAX NEEF, Manfred; ELIZALDE, Antonio y HOPENHAYN, Martín. *Desarrollo a escala humana opciones para el futuro*. Madrid. Biblioteca CF+S. 1986. 16 – 17 p.

MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL. *Educación superior. Síntesis estadística del departamento de Santander*. Extraído de: http://www.mineduacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articles-212352_santander.pdf

NUÑEZ, Jairo; RAMIREZ, Juan Carlos. *Determinantes de la pobreza en Colombia. Años recientes*. Bogotá. Naciones Unidas. 2002. 7 p.

NUSSBAUM, Martha. *Women and Human development the capabilities approach*. Cambridge. The Press Syndicate of the University of Cambridge. 2000. 78- 80 p.

OBSERVATORIO SOCIOECONOMICO DE SANTANDER. *Boletín estadístico indicadores socioeconómicos provincia de soto a partir de estadísticas de hogares registrados en el SISBEN. Municipio: Bucaramanga*. Bucaramanga. 2013. Universidad Santo Tomás.

OLAVARRIA GAMBI, Mauricio. *Pobreza, crecimiento económico y políticas sociales*. Santiago de Chile, Editorial Universitaria, S.A. 2005. p. 25.

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION. *Trabajo digno y decente en Colombia Seguimiento y control preventivo a las políticas públicas*. Extraído de [http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Trabajo%20digno%20y%20decente%20en%20Colombia%20Seguimiento%20y%20control%20preventivo%20a%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas\(1\).pdf](http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Trabajo%20digno%20y%20decente%20en%20Colombia%20Seguimiento%20y%20control%20preventivo%20a%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas(1).pdf)

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Pobreza y Protección social en Colombia*. Extraído de: [http://www.pnud.org.co/img_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/00 Libro Proteccion Iniciales 1.pdf](http://www.pnud.org.co/img_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/00_Libro_Proteccion_Iniciales_1.pdf)

RACZYNSKI, Dagmar. *ESTRATEGIAS PARA COMBATIR LA POBREZA EN AMERICA LATINA. DIAGNOSTICO Y ENSEÑANZA DE POLITICA*. Editorial BID, Chile. 1995. Pág. 12

RINCÓN VILLAMIL, Oscar Andrés. *Análisis de la política educativa actual en Colombia desde la perspectiva teórica de Pierre Bourdieu*. Extraído de <file:///C:/Users/Usuario/Documents/Downloads/Dialnet-AnalisisDeLaPoliticaEducativaActualEnColombiaDesde-3681094.pdf>

ROTH DEUBEL, André Noel. *Políticas públicas formulación, implementación y evaluación*. Bogotá D.C. Aurora. 2002. 25 – 34 p.

SARMIENTO, A. y CARO, B. *El avance de la educación en Colombia: lento, insuficiente e inequitativo. Planeación y Desarrollo*. Extraído de: <http://biblat.unam.mx/es/revista/revista-de-planeacion-y-desarrollo/articulo/el-avance-de-la-educacion-en-colombia-lento-insuficiente-e-inequitativo>

SATRIANO, Cecilia. *Pobreza, Políticas Públicas y Políticas Sociales*. Madrid. Revista Madrid. 2006. 60-73 p.

SEN, Amartya. *Commodities and capabilities*. Ámsterdam: North – Holland. 1985. 48 p

SMITH, Adam. *Investigación sobre la naturaleza y causa de las riquezas de las naciones*, México, Fondo de cultura económica, 6ta edición. Reimp., 1990, p.77

SPICKER, Paul; LEGUIZAMON ALVAREZ, Sonia; GORDON, David. *Pobreza un glosario Internacional. Definiciones de pobreza: Doce grupos de significados*. Buenos Aires. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO. 2009. 291- 306 p.

TORRES, Mauricio. *Ocho años de inseguridad social en salud*. Extraído de: <http://www.desdeabajo.info/blogs/alternativas/item/7067-ocho-a%C3%B1os-de-inseguridad-social-en-salud.html>

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. *Políticas de Mercado de trabajo en un país en crisis. El caso de Colombia*. Parte I: La administración Pastrana. Extraído de: http://www.uexternado.edu.co/derecho/pdf/observatorio_mercado_trabajo/cuaderno_4.pdf

VAZQUEZ BARQUERO, Antonio. *DESARROLLO ECONOMICO LOCAL Y DESCENTRALIZACION: APROXIMACION A UN MARCO CONCEPTUAL*. Editorial Comisión económica para América Latina y el Caribe, Chile. 200. Pàg.5.

VILLARESPE REYES, Verónica. *Pobreza: Teoría e historia*. México, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones económicas. 2002, p. 124

WINDDASKY, Araon. *Speaking Truth To Power: the art and craft of policy analysis*. Boston. Little brown. 1987. 72 p.

ANEXOS

Anexo A: Lista de 10 capacidades básicas propuestas por Martha Nussbaum

1. **Vida**, Ser capaces de vivir una vida humana de duración normal hasta su fin, sin morir prematuramente o antes de que la vida se reduzca a algo que no merezca la pena vivir.
2. **Salud corporal**. Ser capaces de gozar de buena salud, incluyendo la salud reproductiva, estar adecuadamente alimentado y tener una vivienda adecuada.
3. **Integridad corporal**. Ser capaces de moverse libremente de un lugar a otro; que los límites físicos propios sean considerados soberanos, es decir, poder estar a salvo de asaltos, incluyendo la violencia sexual, los abusos sexuales infantiles y la violencia de género; tener oportunidades para disfrutar de la satisfacción sexual y de la capacidad de elección en materia de reproducción.
4. **Sentidos, imaginación y pensamiento**. Ser capaces de utilizar los sentidos, de imaginar, pensar y razonar, y de poder hacer estas cosas de una forma realmente humana, es decir, informada y cultivada gracias a una educación adecuada, que incluye (pero no está limitada a) el alfabetismo y una formación básica matemática y científica. Ser capaces de hacer uso de la imaginación y el pensamiento para poder experimentar y producir obras auto-expresivas, además de participar en acontecimientos elegidos personalmente, que sean religiosos, literarios o músicos, entre otros. Ser capaces de utilizar la mente de maneras protegidas por las garantías a la libertad de expresión, con respeto a la expresión política, artística y de culto religioso. Ser capaces de buscar el sentido propio de la vida de forma individual. Ser capaces de disfrutar de experiencias placenteras y de evitar daños innecesarios.
5. **Emociones**. Ser capaces de tener vínculos afectivos con cosas y personas ajenas a nosotros mismos; amar a los que nos aman y nos cuidan y sentir pesar ante su ausencia; en general, amar, sentir pesar, añorar, agradecer y experimentar ira justificada. Poder desarrollarse emocionalmente sin las trabas de los miedos y ansiedades abrumadores, ni por casos traumáticos de

abusos o negligencias. (Defender esto supone promover formas de asociación humana que pueden ser demostrablemente esenciales para su desarrollo).

6. **Razón práctica.** Ser capaces de formar un concepto del bien e iniciar una reflexión crítica respecto de la planificación de la vida. (Esto supone la protección de la libertad de conciencia).
7. **Afiliación.** A) Ser capaces de vivir con otros y volcados hacia otros, reconocer y mostrar interés por otros seres humanos y comprometerse en diversas formas de interacción social; ser capaces de imaginar la situación del otro y tener compasión hacia esta situación; tener la capacidad tanto para la justicia como para la amistad. (Esto implica proteger instituciones que constituyen y alimentan tales formas de afiliación, así como la libertad de asamblea y de discurso político). B) Teniendo las bases sociales del amor propio y de la no humillación, ser capaces de ser tratados como seres dignos cuyo valor es idéntico al de los demás. Esto implica, como mínimo, la protección contra la discriminación por motivo de raza, sexo, orientación sexual, religión, casta, etnia u origen nacional. En el trabajo, poder trabajar como seres humanos, ejercitando la razón práctica y forjando relaciones significativas de mutuo reconocimiento con otros trabajadores.
8. **Otras especies.** Ser capaces de vivir interesados y en relación con los animales, las plantas y el mundo de la naturaleza.
9. **Capacidad para jugar.** Ser capaces de reír, jugar y disfrutar de actividades de ocio.
10. **Control sobre el entorno de cada uno.** A) Político. Ser capaces de participar eficazmente en las decisiones políticas que gobiernan la vida; tener el derecho de participación política junto con la protección de la libertad de expresión y de asociación. B) Material. Ser capaces de poseer propiedades (tanto tierras como bienes muebles) no sólo de manera formal, sino en términos de una oportunidad real; tener derechos sobre la propiedad en base de igualdad con otros; tener el derecho de buscar un empleo en condiciones de igualdad con otros, ser libres de registros y embargos injustificados.

Anexo B : Indicadores Multidimensionales de la pobreza

INDICADOR	DEFINICION
NBI	Es un indicador compuesto que comprende indicadores ordinales sobre las condiciones de vida de los hogares (materiales de la vivienda, acceso a servicios públicos, hacinamiento crítico, dependencia económica y asistencia escolar) e identifica como hogares con necesidades básicas insatisfechas aquellos que tengan carencia en al menos uno de los indicadores. Un hogar se considera en condición de miseria si presenta más de una de estas características.
ICV	Es una medida de estándar de vida conformado por cuatro factores: servicios del hogar, capital humano, aspectos demográficos y materiales de la vivienda. Este indicador hace una valoración del estándar de vida de los hogares asignándoles un valor entre 0 y 100 (a medida que aumenta el puntaje del indicador el estándar de vida mejora), lo que permite hacer ordenamientos y comparaciones entre los hogares de acuerdo a sus condiciones de vida. El ICV utiliza la metodología de componentes principales.
Índice SISBEN	En su última versión, es considerado un indicador de estándar de vida que incluye adicionalmente elementos asociados con la vulnerabilidad de los hogares. El índice utiliza el método de conjuntos borrosos para estimar el puntaje que asigna valores entre cero y cien, quedando los más pobres ubicados en los niveles más bajos. Los puntos de corte, diferenciados por programa, son definidos a partir de los objetivos y las características de la población que atienden los diferentes programas.
IDH	Es un indicador creado por PNUD con el fin de determinar el nivel de desarrollo que tienen los países del mundo. Fue ideado con el objetivo de conocer, no sólo los ingresos económicos de las personas en un país, sino también para evaluar si el país aporta a sus

ciudadanos un ambiente donde puedan desarrollar mejor o peor su proyecto y condiciones de vida. Para esto, el IDH tiene en cuenta tres variables: Esperanza de vida al nacer (Analiza el promedio de edad de las personas fallecidas en un año), Educación (Recoge el nivel de alfabetización adulta y el nivel de estudios alcanzado primaria, secundaria, estudios superiores), PIB per Cápita (Considera el producto interno bruto per cápita y evalúa el acceso a los recursos económicos necesarios para que las personas puedan tener un nivel de vida decente).

El índice IDH aporta valores entre 0 y 1, siendo 0 la calificación más baja y 1 la más alta. El PNUD clasifica a los países en tres grupos: Países con Alto desarrollo Humano quienes tienen un IDH mayor de 0,80.

Países con Medio desarrollo Humano para quienes tienen un IDH entre 0,50 y 0,80 y los Países con Bajo desarrollo Humano quienes tienen un IDH menor de 0,50

IOH

Sintetiza el nivel de cobertura de oportunidades básicas en una sociedad y el grado de igualdad en la distribución de esas oportunidades. El primer componente del índice—la disponibilidad general de una oportunidad dada—puede ser fácilmente determinado utilizando la información recopilada en encuestas de hogares, como por ejemplo, el acceso a agua potable y saneamiento, educación primaria y electricidad. El segundo componente—la distribución de las oportunidades—está basado en qué tan disímil es el acceso de estas oportunidades para las personas con diferentes circunstancias (género, ubicación, educación e ingreso de los padres, número de hermanos, presencia de ambos padres en el hogar).

Anexo C : Desagregación del IPM y metas para el 2014

IPM		METAS PLAN NACIONAL DE DESARROLLO			
Dimensión	Indicador	Indicador Asociado		Línea base	Meta 2014
Condiciones educativas del hogar	Logro educativo	Años promedio aprobados de educación población de 15 a 24		9,15 (línea base 2009)	9,80
	Analfabetismo	Tasa de analfabetismo (mayores de 15 años)		6,70% (línea base 2009)	5,70%
Condiciones de la niñez y juventud	Asistencia escolar	Tasa de Cobertura Bruta	Media	79,27% (línea base 2009)	91,00%
	Rezago escolar	Tasa de Deserción Intra-anual en preescolar, básica y media		5,15% (línea base 2009)	3,80%
	Acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia	Dado que los datos de la encuesta no permiten medir exactamente la Atención Integral a Primera Infancia, y en comparación con los datos oficiales, la cobertura según la ECV 2008 es superior, no se calcula meta de reducción para este indicador			
	Trabajo infantil	Porcentaje de niños, niñas y adolescentes (entre 5 y 17 años) fuera del mercado laboral		1.768.153 (Línea base 2009)	35%
Trabajo	Desempleo de larga duración	Tasa de desempleo. Total nacional (%)		12% (línea base 2009)	8,9%
	Tasa de empleo formal	Afiliados al Sistema de Pensiones. Porcentaje		32% (Línea base 2009)	42%
Salud	Aseguramiento en salud	Afiliados al Régimen Contributivo		*18.116.769 Fuente : SIGOB -Corte 31/05/2010	*19.593.047
		Cobertura del Régimen Subsidiado		*90,27% (línea base 2009)	*100%
	Acceso a servicio de salud dada una necesidad				
Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda ¹	Acceso a fuente de agua mejorada	Cobertura del servicio de acueducto		91.79% hogares	94.12% hogares
	Eliminación de excretas	Cobertura del servicio de alcantarillado		87.48% hogares	90.76% hogares
	Pisos	Porcentaje de hogares con carencias en los materiales de la vivienda		9.4%	6.7%
	Paredes exteriores				
	Hacinamiento crítico	Porcentaje de hogares en hacinamiento crítico		12.5%	8.2%

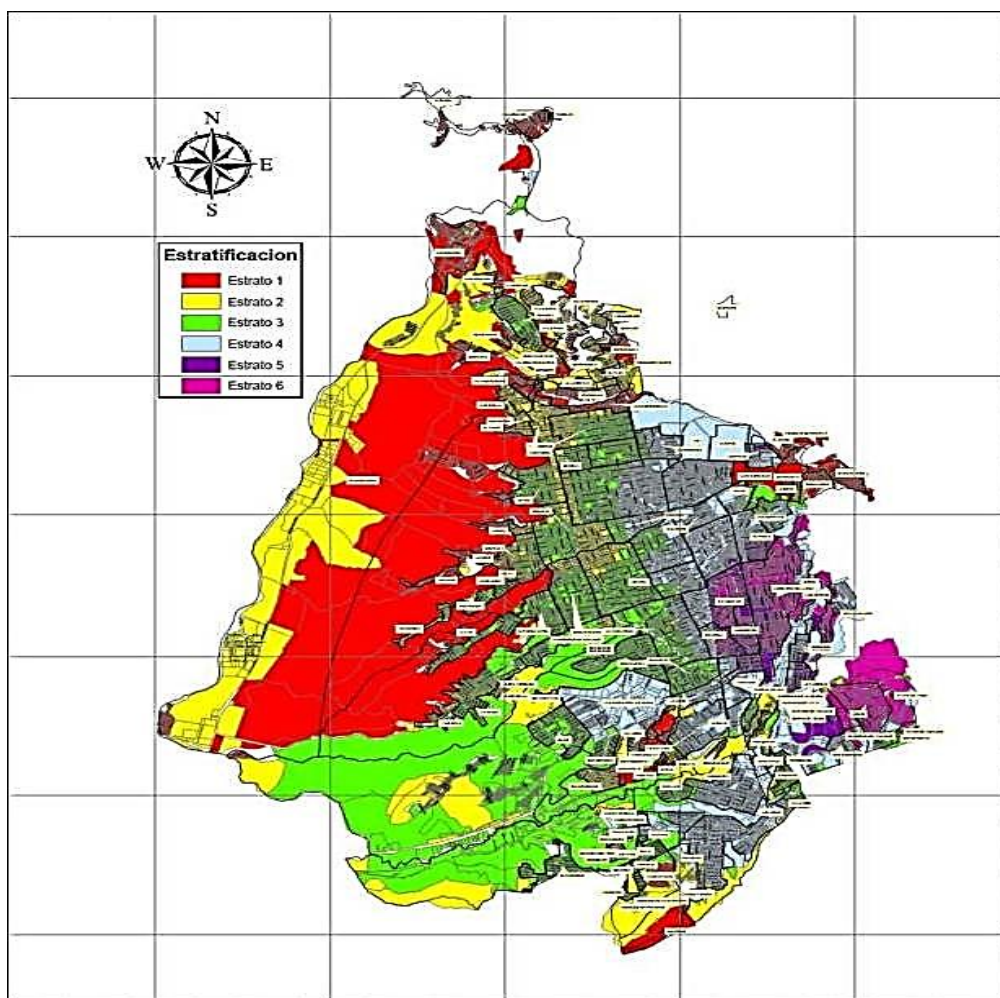
¹Las metas asociadas a la dimensión de Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda fueron adaptadas con base en las que aparecen en el PND, para lograr correspondencia con los indicadores del IPM.

Anexo D : Colombia. Inversión Plan Nacional de Desarrollo. 2006 - 2010. Millones de pesos

PROGRAMA	TOTAL				
	2007	2008	2009	2010	TOTAL
EDUCACION	1.927.119	1.789.147	1.749.935	1.721.090	7.180.7291
ADULTO MAYOR	422.774	491.437	554.972	611.037	2.080.219
NUTRICION	177.018	182.897	187.515	187.514	734.944
SALUD EN ACCION	598.815	1.087.399	1.049.719	1.161.593	3.892.808
FAMILIAS EN ACCION	739.296	1.026.375	1.032.788	1.019.839	3.818.298
ANALFABETISMO	16.460	27.187	21.980	21.966	87.593
GENERACION DE INGRESOS Y CAPACITACION	175.778	243.941	348.077	401.814	1.169.610
HABITABILIDAD	86.870	133.860	95.825	98.612	415.167
GESTORES SOCIALES	39.147	52.791	50.070	33.559	175.568
TOTAL	4.183.307	5.035.053	5.090.880	5.256.926	19.566.167

Fuente: Avances y retos de la Política Social en Colombia, Red de Protección Social de la Pobreza Extrema – JUNTOS, DNP. 2009

Anexo E : Mapa Urbano Estratificado del Municipio de Bucaramanga



Fuente: Bucaramanga. Secretaria de Planeación. 2012

Anexo F: Bucaramanga. Porcentaje de población ocupada por rama de actividad.

Ramas de Actividad	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Industria Manufacturera	21,2	22	22,7	21,6	22,7	21,5	22,3	21,1	19,4	18,8	19
Comercio, Hoteles y restaurantes	32,7	31,5	31,6	32	31,8	31,1	31	30,5	31,3	31,3	31,5
Construcción	4,1	3,9	4,2	4,6	4,9	4,9	5,8	5,4	5,7	5,6	6,1
Agricultura. Pesca. Ganadería. Caza y Silvicultura	-	-	-	-	-	-	1,3	1,9	2,0	2,3	-
Explotación de minas y canteras	-	-	-	-	-	-	0,3	0,4	0,3	0,4	-
Suministro de Electricidad Agua y Gas	-	-	-	-	-	-	0,6	0,6	0,5	0,5	-
Actividades Inmobiliarias	-	-	-	-	-	-			1,8	1,5	-
Establecimientos financieros	-	-	-	-	-	-	8,5	10,2	9,0	7,9	-
Transporte. Almacenamiento y comunicaciones	-	-	-	-	-	-	9,6	10	10,4	10,4	-
Servicios Comunes. Sociales y	-	-	-	-	-	-	20,7	21,2	20,1	21,0	-

personales												
No informa	-	-	-	-	-	-	0,1	0,1	0,04	-	-	
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: DANE. ECV – GEIH¹⁴².

¹⁴² Tomado de: Bucaramanga: Capital humano y crecimiento económico. Banco de la Republica. 2013.

Anexo G : Cartas y Derechos de petición



Proceso: PROYECCION HABITACIONAL VIVIENDA NUEVA Y MEJORAMIENTO		
Código: 1160.32.2		
Nº Consecutivo	Fecha:	F.20.PO.GD
0081-12	29.06.12	Versión: 0.4
		Página: 1 de 1

Bucaramanga, 21 ENE 2014

Señorita
LAURY ALEJANDRA MOLINA MALAGON
Estudiante de Economía 10° - UIS
Calle 12 No. 28-42
Bucaramanga

Asunto: Respuesta Derecho de Petición, Radicado INVISBU No. 18.

Cordial saludo,

De manera atenta estamos dando respuesta a su petición, informándole que el INVISBU de la mano del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio del Gobierno Nacional, está desarrollando desde el año 2012 dentro del PROGRAMA DE 100 MIL VIVIENDAS GRATUITAS, la inscripción, aprobación y actual ejecución de dos (2) Proyectos de vivienda prioritaria denominados LA INMACULADA FASE I localizado en el km 3 vía Palenque al Café Madrid frente a las bodegas de Centro Abastos Sector Chimita, y por otra parte el Proyecto CAMPO MADRID localizado frente a la etapa 9 de Betania Villas de San Ignacio Barrio Café Madrid. Se anexa cuadro informativo y código de proyecto.

CODIGO	NOMBRES	AÑO	VIV EJECUCION	VIV PROYECTADAS
PROY-1.18	LA INMACULADA FASE I	2012-2015		810
PROY-1.19	CAMPO MADRID	2012-2015	1364	
TOTALES			2.174 VIP	

De igual forma por parte del Municipio de Bucaramanga, los demás Proyectos adelantados desde el año 2000 hasta el 2013 dirigidos a la población más vulnerable de nuestra ciudad, se relacionan en el siguiente cuadro comparativo:



Calle 36# 15-32 Edificio Colseguros Piso 3 y 4
 Conmutador: 6700505, Fax: 6701008 E-mail: Dirección@invisbu.gov.co
 www.invisbu.gov.co





Proceso: GESTION Y DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA		No. Consecutivo 0043
Subproceso: SUBSECRETARIA	Código General 5000	Código de la Serie /o- Subserie (TRD) 5000 – 73.04



desarrollo durante el actual periodo de gobierno del Dr. Luis Francisco Bohórquez, Alcalde de Bucaramanga.

- Mantener un alto nivel de calidad en los procesos de elaboración, contratación, ejecución y control de las obras a ejecutar por la secretaría de infraestructura.
- Aumentar la asignación de recursos de la secretaría de infraestructura para mejorar el nivel de satisfacción de las necesidades de la comunidad.

Con respecto a los programas y proyectos que desarrolla la secretaría de Infraestructura, le invitó a conocer parcialmente, algunos de los programas que la Alcaldía de Bucaramanga ejecuta actualmente, a través de esta dependencia los cuales están consagrados en la página Web del municipio denominada www.bucaramanga.gov.co. Igualmente en la misma aparece la siguiente documentación que le brindará un mejor panorama:

Acuerdo Municipal N°. 014 de Mayo 30 de 2012, por medio del cual se aprobó y adoptó el plan de desarrollo, económico, social y de obras públicas 2012 – 2015, denominado: "BUCARAMANGA CAPITAL SOSTENIBLE".

La Rendición de Cuentas de todas las actividades *programas y proyectos que ha desarrollado la entidad*, que versa sobre:

- PRESUPUESTO APROBADO EN EJERCICIO
- INFORMACIÓN HISTÓRICA DE PRESUPUESTOS
- POLÍTICAS, PLANES O LÍNEAS ESTRATÉGICAS
- INFORMES DE GESTIÓN:
 - 2011
 - Indicadores de Gestión Segundo Trimestre 2012
 - Indicadores de Gestión Primer Trimestre 2012
- METAS E INDICADORES DE GESTIÓN
- PLAN DE MEJORAMIENTO
- INFORME DE RENDICION DE CUENTAS 2012
- INFORME PARTICIPACIÓN CIUDADANA
- INFORME DE RENDICION DE CUENTAS 2013

Y demás datos generales sobre cada una de las dependencias de la entidad

Atentamente,


ARQ. CLEMENTE LEÓN OLAYA
Secretario de Infraestructura



Calle 35 N° 10 – 43 Centro Administrativo, Edificio Fase I
Carrera 11 N° 34 – 52, Edificio Fase II
Conmutador: (57-7) 6337000 Fax 6521777
Página Web: www.bucaramanga.gov.co
Código Postal: 680006
Bucaramanga, Departamento de Santander, Colombia



REMITENTE
 Nombre/ Razón Social
 ALCALDIA DE BUCARAMANGA
 Dirección:
 Calle 35 # 10-43 Fase II
 Ciudad:
 BUCARAMANGA
 Departamento:
 SANTANDER

Proceso: GESTION Y DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA		No. Consecutivo 0043
Subproceso: SUBSECRETARIA	Código General 5000	Código de la Serie /o- Subserie (TRD) 5000 - 73,04



ENVIO:
 YG031681944C0

DESTINATARIO
 Nombre/ Razón Social
 LAURY ALEJANDRA MOLINA
 Dirección:
 CALLE 12 28 - 42
 Ciudad:
 BUCARAMANGA
 Departamento:
 SANTANDER
 Fecha:
 13/01/2014 14:28:30

manga, 10 de Enero de 2014

ALEJANDRA MOLINA
 ante de Economía 10° UIS
 2 28 - 42
 imanga

472 DEVOLUCION DESTINATARIO

D: DERECHO DE PETICIÓN RADICADO EL 03 DE ENERO DE 2014
 Radicado de Ventanilla No. 00154
 Radicado Interno No. 0019

Respetada Estudiante:

Con respecto a la información solicitada, me permito informarle que esta dependencia, solamente le responderá lo referente a la secretaria de Infraestructura referente a la actual administración y no a toda la entidad; es por ello que le invito a que se acerque a cada una de las secretarías, Institutos descentralizados, oficinas y demás entidades del orden municipal donde con gusto será atendida.

La secretaria de Infraestructura tiene como Objetivo General: " Mantener, mejorar, diseñar y construir la infraestructura de uso público optimizando los recursos asignados". A su vez la Visión y Misión de la misma es:

Visión: "Alcanzar la excelencia como núcleo ejecutor de los planes y proyectos de infraestructura de la administración encaminados a elevar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad".

Misión: "Desarrollar acciones tendientes a mantener, mejorar, diseñar y construir la infraestructura de la ciudad para satisfacer las necesidades y requerimientos de la comunidad establecidos en el plan de desarrollo y el P.O.T"

Las Metas Generales de la Secretaria con respecto a la entidad son:

- Gestionar los recursos necesarios para la ejecución de los programas y proyectos inscritos por la secretaria de infraestructura en el plan de



Calle 35 N° 10 - 43 Centro Administrativo, Edificio Fase I
 Carrera 11 N° 34 - 52, Edificio Fase II
 Conmutador: (57-7) 6337000 Fax 6521777
 Página Web: www.bucaramanga.gov.co
 Código Postal: 680006
 Bucaramanga, Departamento de Santander, Colombia

		INSTITUTO MUNICIPAL DE EMPLEO Y FOMENTO EMPRESARIAL DE BUCARAMANGA	
DIRECCION GENERAL 100		COMUNICACIONES Comunicaciones Externas 046.01	
GESTION ESTRATEGICA Y DE DIRECCION GED		Fecha: 09/01/2014	Consecutivo: 012
		Página: 1 de 1	Versión: 02

Señora
LAURY ALEJANDRA MOLINA MALAGON
 Calle 12 No. 28-42
 Barrio La Universidad
 Tel: 3138456826
 Ciudad.

ASUNTO: Derecho de Petición

El Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial de Bucaramanga-**IMEBU**, tiene como objeto, impulsar la política municipal para el fomento del empleo y empresa de la ciudad, gestión de la actividad municipal en los ámbitos de la formación para el empleo, apoyo a estrategias de orientación e inserción laboral, la promoción económica y empresarial y la investigación socioeconómica, buscando con ello la disminución del desempleo.

En el Plan de Acción del IMEBU existen tres Programas EGE, UPES y CAPITAL SEMILLA, destinados para el apoyo de la población en SITUACION DE POBREZA, los requisitos, informes y resultados de este proceso dirigido a esta población en específico, así como la forma para acceder a cada Programa se encuentran disponibles en cada una de las dependencias del Instituto.

El IMEBU la invita a acercarse a las Instalaciones, ubicado en la Calle 37 No. 12-80 y recibir mayor información acerca de los Programas Disponibles.

Cordialmente,



CRISTIAN RUEDA RODRIGUEZ
 Director.

Proyecto: MARISOL ADARME VALENZUELA

ELABORO	FECHA	REVISOR	FECHA	APROBO	FECHA
EQUIPO MECI	02 - OCTUBRE - 2013	RESPONSABLE PROCESO	04 - OCTUBRE - 2013	EQUIPO DIRECTIVO	07 - OCTUBRE - 2013

Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial de Bucaramanga – IMEBU
 Calle 37 No. 12 – 80 Tel. 6423942 – 64279 21 Fax: 6706293 www.imebu.gov.co
 Bucaramanga – Colombia



Proceso: DIRECCIONAMIENTO Y PROYECCION MUNICIPAL		No. Consecutivo 00155
Subproceso: DESPACHO	Código General 6100	Código de la Sede - Subsección (TRD) 6100-223,95



Bucaramanga, 14 de enero de 2014.

3 3 7 1 4 5

14 ENE 2014

Doctor
MAURICIO MEJÍA ABELLO
Secretario de Planeación
Alcaldía de Bucaramanga
Ciudad

Ref.: Remisión Derecho de Petición -Radicado Alcaldía No. 00155 del 03 de enero de 2014.

Cordial saludo.

Por medio del presente, de manera respetuosa, le informo que el pasado 07 de enero del corriente año, esta Secretaría recibió el Derecho de Petición de la referencia presentado por LAURY ALEJANDRA MOLINA MALAGÓN, mediante el cual solicita información respecto de la definición de pobreza, indicadores sociales que miden el avance o atraso de la pobreza en el municipio, programas y proyectos emprendidos desde la Presidencia de la República y adoptados a nivel local desde el año 2000, hasta el 2013, entre otros.

Por las anteriores razones y por ser su Despacho el competente para dar respuesta de fondo al Derecho de Petición, me permito remitir el requerimiento presentado por la peticionaria para que dentro de los términos establecidos en la ley, resuelva la solicitud a través de respuesta escrita debidamente notificada a la interesada, enviando copias informativas a este Despacho. De no ser de su competencia, favor remitir a la dependencia correspondiente.

Cordialmente,

REMITENTE
Nombre/ Razón Social
ALCALDIA DE BUCARAMANGA - SEC. DESEA
Dirección:
Calle 35 # 10-43 Fase II
Ciudad:
BUCARAMANGA
Departamento:
SANTANDER

EDUARDO PENALOZA CADENA
Secretario de Desarrollo Social

ENVIO:
YG033091582CO

Derecho de Petición en Un (1) folio.

~~ALEJANDRA MOLINA MALAGÓN - Calle 12 No. 28-42 Barrio La Universidad - Bucaramanga~~

DESTINATARIO
Nombre/ Razón Social
LAURI ALEJANDRA MOLINA
Dirección:
CALLE 12 # 28 -42 LA
Ciudad:
BUCARAMANGA
Departamento:
SANTANDER
Fecha:
29/01/2014 17:09:05



Calle 35 N° 10 - 43 Centro Administrativo, Edificio Fase I
Carrera 11 N° 34 - 52, Edificio Fase II
Conmutador: (57-7) 6337000 Fax 6521777
Página Web: www.bucaramanga.gov.co
Bucaramanga, Departamento de Santander, Colombia

REMITENTE
Nombre/ Razón Social
ALCALDIA DE BUCARAMANGA - DESPACHO
ALCALDE

Dirección:
Calle 35 # 10-43 Fase II

Ciudad:
BUCARAMANGA

Departamento:
SANTANDER

ENVIO:
YG032001648CO
DESTINATARIO

Nombre/ Razón Social
LAURY MOLINA

Dirección:
CL 12 16 42

Ciudad:
BUCARAMANGA

Departamento:
SANTANDER

Fecha:
15/01/2014 19:16:12

472 DEVOLUCION
 DESTINATARIO

Proceso: DIRECCIONAMIENTO Y PROYECCION MUNICIPAL		No. Consecutivo 00149
Subproceso: DESPACHO ALCALDE	Código General 1000	Código de la Serie /oSubserie (TRD) 1000-73,16


Bucaramanga
una sola ciudad
un solo corazón

Bucaramanga, 3 de enero de 2014.

Para
LAURY ALEJANDRA MOLINA
Calle 12 No. 28-42
de la Universidad
Bucaramanga

Asunto: Derecho de Petición

Cordial Saludo

Una vez radicado en este Despacho su Petición, donde solicita información sobre concepto de pobreza para evaluar la gestión de la política social y otros enunciados en el oficio.

Me permito informarle que su petición se remitió al Dr. MAURICIO MEJIA ABELLO - Secretario de Planeación.

Atentamente,


ISOLINA RIBERO SILVA
Auxiliar Administrativo
Código 407 Grado 22



Calle 35 N° 10 - 43 Centro Administrativo, Edificio Fase I
Carrera 11 N° 34 - 52, Edificio Fase II
Conmutador: (57-7) 6337000 Fax 6521777
Página Web: www.bucaramanga.gov.co
Código Postal 680006
Bucaramanga, Departamento de Santander, Colombia

Bucaramanga, 03 de Enero de 2014

Doctora:
Yolanda Tarazona Álvarez
Secretaria de Desarrollo Social

ALCALDÍA DE BUCARAMANGA

Asunto: Derecho de petición

ALCALDIA DE BUCARAMANGA Oficina de Atención a la Ciudadanía	
RADICADO:	00155
FECHA:	03 ENE 2014
HORA:	9:36
NOMBRE:	Hernando

Laury Alejandra Molina Malagón, identificada con la cédula de ciudadanía No 1.099.208.438 de Barbosa, Santander, residente en la Calle 12 No 28-42 barrio La Universidad, en ejercicio del Derecho de Petición consagrado en el art 23 de la Constitución Política de Colombia y con el lleno de los requisitos del art.5 del Código Contencioso Administrativo, respetuosamente me dirijo a su despacho, con la intención de solicitar la siguiente información:

PETICIÓN

1. Definición del concepto de pobreza que utiliza la Alcaldía del municipio de Bucaramanga para evaluar la gestión de la política social.
2. Indicadores sociales que miden el avance o atraso de la pobreza en el municipio.
3. Programas y proyectos emprendidos desde la Presidencia de la República y adoptados a nivel local desde el año 2000 hasta el 2013.
4. Programas y proyectos propuestos por las distintas dependencias de la Alcaldía de Bucaramanga desde el año 2000 hasta 2013 para disminuir la población en situación de pobreza.
5. Estado de resultados, informes de gestión e indicadores de avance de estas políticas.

Cordialmente,

Laury A. Molina

Laury Alejandra Molina
Estudiante de Economía 10° - UIS
C.C. 1.099.208.438
Dirección: Calle 12 No 28-42
Correo: aleja9904@hotmail.com
Teléfono: 3138456826 - 3163806765

Bucaramanga, 03 de Enero de 2014

ALCALDIA DE BUCARAMANGA	
Oficina de Atención a la Ciudadanía	
RADICADO:	00153
FECHA:	03 ENE 2014
HORA:	935
NOMBRE:	Hernando

Doctora:
Martha Rosa Amira Vega Blanco
Secretaría de Hacienda

ALCALDÍA DE BUCARAMANGA

Asunto: Derecho de petición

Laury Alejandra Molina Malagón, identificada con la cédula de ciudadanía No 1.099.208.438 de Barbosa, Santander, residente en la Calle 12 No 28-42 barrio La Universidad, en ejercicio del Derecho de Petición consagrado en el art 23 de la Constitución Política de Colombia y con el lleno de los requisitos del art.5 del Código Contencioso Administrativo, respetuosamente me dirijo a su despacho, con la intención de solicitar la siguiente información:

PETICIÓN

1. Definición del concepto de pobreza que utiliza la Alcaldía del municipio de Bucaramanga para evaluar la gestión de la política social.
2. Indicadores sociales que miden el avance o atraso de la pobreza en el municipio.
3. Programas y proyectos emprendidos desde la Presidencia de la República y adoptados a nivel local desde el año 2000 hasta el 2013.
4. Programas y proyectos propuestos por las distintas dependencias de la Alcaldía de Bucaramanga desde el año 2000 hasta 2013 para disminuir la población en situación de pobreza.
5. Estado de resultados, informes de gestión e indicadores de avance de estas políticas.

Cordialmente,



Laury Alejandra Molina
Estudiante de Economía 10° - UIS
C.C. 1.099.208.438
Dirección: Calle 12 No 28-42
Correo: aleja9904@hotmail.com
Teléfono: 3138456826 – 3163806765

Bucaramanga, 03 de Enero de 2014

Doctora:
Martha Eugenia Jiménez de Gómez
Alta consejería en Política Social

ALCALDÍA DE BUCARAMANGA

ALCALDIA DE BUCARAMANGA Oficina de Atención a la Ciudadanía	
RADICADO:	00152
FECHA:	03 ENE 2014
HORA:	935
NOMBRE:	Hernando

Asunto: Derecho de petición

Laury Alejandra Molina Malagón, identificada con la cédula de ciudadanía No 1.099.208.438 de Barbosa, Santander, residente en la Calle 12 No 28-42 barrio La Universidad, en ejercicio del Derecho de Petición consagrado en el art 23 de la Constitución Política de Colombia y con el lleno de los requisitos del art.5 del Código Contencioso Administrativo, respetuosamente me dirijo a su despacho, con la intención de solicitar la siguiente información:

PETICIÓN

1. Definición del concepto de pobreza que utiliza la Alcaldía del municipio de Bucaramanga para evaluar la gestión de la política social.
2. Indicadores sociales que miden el avance o atraso de la pobreza en el municipio.
3. Programas y proyectos emprendidos desde la Presidencia de la República y adoptados a nivel local desde el año 2000 hasta el 2013.
4. Programas y proyectos propuestos por las distintas dependencias de la Alcaldía de Bucaramanga desde el año 2000 hasta 2013 para disminuir la población en situación de pobreza.
5. Estado de resultados, informes de gestión e indicadores de avance de estas políticas.

Cordialmente,

Laury A. Molina

Laury Alejandra Molina
Estudiante de Economía 10° - UIS
C.C. 1.099.208.438
Dirección: Calle 12 No 28-42
Correo: aleja9904@hotmail.com
Teléfono: 3138456826 - 3163806765

Bucaramanga, 03 de Enero de 2014

Doctora:
Carolina Rojas Pabón
Secretaría de Educación

ALCALDÍA DE BUCARAMANGA

ALCALDIA DE BUCARAMANGA Oficina de Atención a la Ciudadanía	
RADICADO:	00156
FECHA:	03 ENE 2014
HORA:	936
NOMBRE:	Hernando

Asunto: Derecho de petición

Laury Alejandra Molina Malagón, identificada con la cédula de ciudadanía No 1.099.208.438 de Barbosa, Santander, residente en la Calle 12 No 28-42 barrio La Universidad, en ejercicio del Derecho de Petición consagrado en el art. 23 de la Constitución Política de Colombia y con el lleno de los requisitos del art.5 del Código Contencioso Administrativo, respetuosamente me dirijo a su despacho, con la intención de solicitar la siguiente información:

PETICIÓN

1. Programas y proyectos emprendidos desde la Presidencia de la República y adoptados a nivel local desde el año 2000 hasta el 2013.
2. Programas y proyectos propuestos desde esta dependencia de la Alcaldía de Bucaramanga desde el año 2000 hasta 2013 para disminuir la población en situación de pobreza.
3. Estado de resultados, informes de gestión e indicadores de avance de estas políticas.

Cordialmente,

Laury A Molina

Laury Alejandra Molina
Estudiante de Economía 10° - UIS
C.C. 1.099.208.438
Dirección: Calle 12 No 28-42
Correo: aleja9904@hotmail.com
Teléfono: 3138456826 – 3163806765

Bucaramanga, 03 de Enero de 2014

Doctor:
Paulo César Pedraza
ISABU

ALCALDÍA DE BUCARAMANGA

ALCALDIA DE BUCARAMANGA	
Oficina de Atención a la Ciudadanía	
RADICADO:	00151
FECHA:	03 ENE 2014
HORA:	9:55
NOMBRE:	Hernando

Asunto: Derecho de petición

Laury Alejandra Molina Malagón, identificada con la cédula de ciudadanía No 1.099.208.438 de Barbosa, Santander, residente en la Calle 12 No 28-42 barrio La Universidad, en ejercicio del Derecho de Petición consagrado en el art 23 de la Constitución Política de Colombia y con el lleno de los requisitos del art.5 del Código Contencioso Administrativo, respetuosamente me dirijo a su despacho, con la intención de solicitar la siguiente información:

PETICIÓN

1. Programas y proyectos emprendidos desde la Presidencia de la República y adoptados a nivel local desde el año 2000 hasta el 2013.
2. Programas y proyectos propuestos por esta dependencia de la Alcaldía de Bucaramanga desde el año 2000 hasta 2013 para disminuir la población en situación de pobreza.
3. Estado de resultados, informes de gestión e indicadores de avance de estas políticas.

Cordialmente,

Laury A. Molina

Laury Alejandra Molina
Estudiante de Economía 10° - UIS
C.C. 1.099.208.438
Dirección: Calle 12 No 28-42
Correo: aleja9904@hotmail.com
Teléfono: 3138456826 – 3163806765



Bucaramanga, 16 de Diciembre de 2013

Doctor
MAURICIO MEJÍA ABELLO
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN
Alcaldía de Bucaramanga

ALCALDÍA DE BUCARAMANGA	
Oficina de Atención a la Ciudadanía	
RADICADO:	74904
FECHA:	17 DIC 2013
HORA:	340
NOMBRE:	Hernandi


Reciba un cordial saludo en nombre de la Universidad Industrial de Santander, en especial de la Escuela de Economía y Administración.

Respetado, Dr. Mejía consientes del papel fundamental y dinámico de la acción pública en la solución de los problemas sociales de Bucaramanga, y de su papel como actor del desarrollo, me permito solicitar su colaboración para continuar algunos estudios sobre fenómenos como pobreza, equidad y transformación social.

Con este interés, nos agradecería conocer información de su despacho, para el periodo 2000-2010, respecto a programas de atención al fenómeno de la pobreza en Bucaramanga, particularmente en temas como: educación, salud, cultura, deporte y recreación, vivienda. De igual manera, es pertinente para nosotros conocer el tipo de programa, los recursos destinados y los impactos alcanzados a lo largo del tiempo. En este orden de ideas, adicionalmente, nos gustaría reunirnos con usted para conocer sus apreciaciones sobre la atención del municipio frente a la pobreza a nivel local.

Quedo al pendiente de sus documentos, informes, comentarios y lineamientos sobre el particular. Con este propósito quedo al pendiente de sus comentarios, de igual manera, se encuentran a disposición las auxiliares de esta investigación: Lairy Alejandra Molina Malagón (aleia9904@hotmail.com 3138456826) y Gissette Johana Beltrán Ríos (gissette0106@hotmail.com 3103531349).

Atentamente,


FREDDY JESÚS RUIZ HERRERA
Profesor Escuela de Economía y Administración
UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
frwyz@yahoo.com fruiuze@uis.edu.co
3112838184
6344000 ext. 1151

Escuela de Economía y Administración.
UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
6344000 ext 2106



Bucaramanga, 16 de Diciembre de 2013

Doctora
YOLANDA TARAZONA ÁLVAREZ
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL
Alcaldía de Bucaramanga

ALCALDIA DE BUCARAMANGA	
Oficina de Atención a la Ciudadanía	
RADICADO:	74903
FECHA:	17 DIC 2013
HORA:	340
NOMBRE:	Hernandez

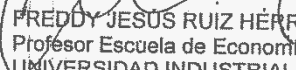
Reciba un cordial saludo en nombre de la Universidad Industrial de Santander, en especial de la Escuela de Economía y Administración.

Respetado, Dra. Tarazona consientes del papel fundamental y dinámico de la acción pública en la solución de los problemas sociales de Bucaramanga, y de su papel como actor del desarrollo, me permito solicitar su colaboración para continuar algunos estudios sobre fenómenos como pobreza, equidad y transformación social.

Con este interés, nos agradecería conocer información de su despacho, para el periodo 2000-2010, respecto a programas de atención al fenómeno de la pobreza en Bucaramanga, particularmente en temas como: educación, salud, cultura, deporte y recreación, vivienda. De igual manera, es pertinente para nosotros conocer el tipo de programa, los recursos destinados y los impactos alcanzados a lo largo del tiempo. En este orden de ideas, adicionalmente, nos gustaría reunirnos con usted para conocer sus apreciaciones sobre la atención del municipio frente a la pobreza a nivel local.

Quedo al pendiente de sus documentos, informes, comentarios y lineamientos sobre el particular. Con este propósito quedo al pendiente de sus comentarios, de igual manera, se encuentran a disposición las auxiliares de esta investigación: Laury Alejandra Molina Malagón (aleja9904@hotmail.com 3138456826) y Gissette Johana Beltrán Ríos (gissette0106@hotmail.com 3103531849).

Atentamente,


FREDDY JESÚS RUIZ HERRERA
Profesor Escuela de Economía y Administración
UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
frwyz@yahoo.com fruiizhe@uis.edu.co
3112838184
6344000 ext. 1151

Escuela de Economía y Administración.
UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
6344000 ext 2106

Bucaramanga, 03 de Enero de 2014

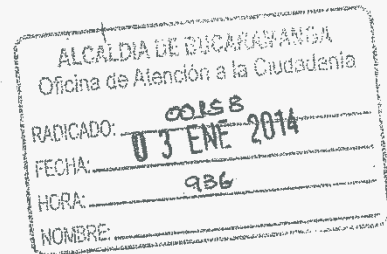


0000018

Doctora:
Silvia Johanna Camargo Gutiérrez
INVISBÚ

ALCALDÍA DE BUCARAMANGA

Asunto: Derecho de petición



Laury Alejandra Molina Malagón, identificada con la cédula de ciudadanía No 1.099.208.438 de Barbosa, Santander, residente en la Calle 12 No 28-42 barrio La Universidad, en ejercicio del Derecho de Petición consagrado en el art 23 de la Constitución Política de Colombia y con el lleno de los requisitos del art.5 del Código Contencioso Administrativo, respetuosamente me dirijo a su despacho, con la intención de solicitar la siguiente información:

PETICIÓN

1. Programas y proyectos emprendidos desde la Presidencia de la República y adoptados a nivel local desde el año 2000 hasta el 2013.
2. Programas y proyectos propuestos por esta dependencia de la Alcaldía de Bucaramanga desde el año 2000 hasta 2013 para disminuir la población en situación de pobreza.
3. Estado de resultados, informes de gestión e indicadores de avance de estas políticas.

Cordialmente,

Laury A. Molina

Laury Alejandra Molina
Estudiante de Economía 10° - UIS
C.C. 1.099.208.438
Dirección: Calle 12 No 28-42
Correo: aleja9904@hotmail.com
Teléfono: 3138456826 – 3163806765

Bucaramanga, 03 de Enero de 2014

Doctor:
Cristian Rueda Rodríguez
IMEBU

ALCALDÍA DE BUCARAMANGA

Asunto: Derecho de petición

ALCALDIA DE BUCARAMANGA	
Oficina de Atención a la Ciudadanía	
RADICADO:	00150
FECHA:	03 ENE 2014
HORA:	934
NOMBRE:	

Laury Alejandra Molina Malagón, identificada con la cédula de ciudadanía No 1.099.208.438 de Barbósa, Santander, residente en la Calle 12 No 28-42 barrio La Universidad, en ejercicio del Derecho de Petición consagrado en el art 23 de la Constitución Política de Colombia y con el lleno de los requisitos del art.5 del Código Contencioso Administrativo, respetuosamente me dirijo a su despacho, con la intención de solicitar la siguiente información:

PETICIÓN

1. Programas y proyectos emprendidos desde la Presidencia de la República y adoptados a nivel local desde el año 2000 hasta el 2013.
2. Programas y proyectos propuestos por esta dependencia de la Alcaldía de Bucaramanga desde el año 2000 hasta 2013 para disminuir la población en situación de pobreza.
3. Estado de resultados, informes de gestión e indicadores de avance de estas políticas.

Cordialmente,

Laury A. Molina

Laury Alejandra Molina
Estudiante de Economía 10° - UIS
C.C. 1.099.208.438
Dirección: Calle 12 No 28-42
Correo: aleja9904@hotmail.com
Teléfono: 3138456826 – 3163806765

IMEBU
Correspondencia Recibida
107 ENE 2014 Fecha Hora: 9:00
Rad. _____
Firma: *[Firma]*

Bucaramanga, 03 de Enero de 2014

Doctor:
Paulo César Pedraza
ISABU

ALCALDÍA DE BUCARAMANGA

Asunto: Derecho de petición

ALCALDÍA DE BUCARAMANGA	
Oficina de Atención a la Ciudadanía	
RADICADO:	00151
FECHA:	03 ENE 2014
HORA:	935
NOMBRE:	

Laury Alejandra Molina Malagón, identificada con la cédula de ciudadanía No 1.099.208.438 de Barbosa, Santander, residente en la Calle 12 No 28-42 barrio La Universidad, en ejercicio del Derecho de Petición consagrado en el art 23 de la Constitución Política de Colombia y con el lleno de los requisitos del art.5 del Código Contencioso Administrativo, respetuosamente me dirijo a su despacho, con la intención de solicitar la siguiente información:

PETICIÓN

1. Programas y proyectos emprendidos desde la Presidencia de la República y adoptados a nivel local desde el año 2000 hasta el 2013.
2. Programas y proyectos propuestos por esta dependencia de la Alcaldía de Bucaramanga desde el año 2000 hasta 2013 para disminuir la población en situación de pobreza.
3. Estado de resultados, informes de gestión e indicadores de avance de estas políticas.

Cordialmente,

Laury A. Molina

Laury Alejandra Molina
Estudiante de Economía 10° - UIS
C.C. 1.099.208.438
Dirección: Calle 12 No 28-42
Correo: aleja9904@hotmail.com
Teléfono: 3138456826 – 3163806765



Bucaramanga, 16 de Diciembre de 2013

ALCALDIA DE BUCARAMANGA
Oficina de Atención a la Ciudadanía
RADICADO: 34902
FECHA: 17 DIC 2013
HORA: 339
NOMBRE: Heróndez

Doctor
RENE RODRIGO GARZÓN MARTÍNEZ
SECRETARÍA DEL INTERIOR
ALCALDÍA DE BUCARAMANGA
Ciudad

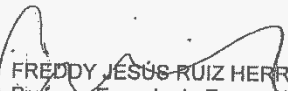
Reciba un cordial saludo en nombre de la Universidad Industrial de Santander, en especial de la Escuela de Economía y Administración.

Respetado, Dr. Garzón consientes del papel fundamental y dinámico de la acción pública en la solución de los problemas sociales de Bucaramanga, y de su papel como actor del desarrollo, me permito solicitar su colaboración para continuar algunos estudios sobre fenómenos como pobreza, equidad y transformación social.

Con este interés, nos agradecería conocer información de su despacho, para el período 2000-2010, respecto a programas de atención al fenómeno de la pobreza en Bucaramanga, particularmente en temas como: educación, salud, cultura, deporte y recreación, vivienda. De igual manera, es pertinente para nosotros conocer el tipo de programa, los recursos destinados y los impactos alcanzados a lo largo del tiempo. En este orden de ideas, adicionalmente, nos gustaría reunirnos con usted para conocer sus apreciaciones sobre la atención del municipio frente a la pobreza a nivel local.

Quedo al pendiente de sus documentos, informes, comentarios y lineamientos sobre el particular. Con este propósito quedo al pendiente de sus comentarios, de igual manera, se encuentran a disposición las auxiliares de esta investigación: Laury Alejandra Molina Malagón (aleja9904@hotmail.com 3138456826) y Gissette Johana Beltrán Ríos (gissette0106@hotmail.com 3103531349).

Ateritamente,


FREDDY JESÚS RUIZ HERRERA
Profesor Escuela de Economía y Administración,
frwyz@yahoo.com fruiuze@uis.edu.co
3112838184
6344000 ext. 1151

Escuela de Economía y Administración.
UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
6344000 ext 2106

Bucaramanga, 03 de Enero de 2014

Doctor:
Luis Francisco Bohórquez

ALCALDE DE BUCARAMANGA

Asunto: Derecho de petición

ALCALDIA DE BUCARAMANGA	
Oficina de Atención a la Ciudadanía	
RADICADO:	00149
FECHA:	03 ENE 2014
HORA:	934
NOMBRE:	Hernando

Laury Alejandra Molina Malagón, identificada con la cédula de ciudadanía No 1.099.208.438 de Barbosa, Santander, residente en la Calle 12 No 28-42 barrio La Universidad, en ejercicio del Derecho de Petición consagrado en el art 23 de la Constitución Política de Colombia y con el lleno de los requisitos del art.5 del Código Contencioso Administrativo, respetuosamente me dirijo a su despacho, con la intención de solicitar la siguiente información:

PETICIÓN

1. Definición del concepto de pobreza que utiliza la Alcaldía del municipio de Bucaramanga para evaluar la gestión de la política social.
2. Indicadores sociales que miden el avance o atraso de la pobreza en el municipio.
3. Programas y proyectos emprendidos desde la Presidencia de la República y adoptados a nivel local desde el año 2000 hasta el 2013.
4. Programas y proyectos propuestos por las distintas dependencias de la Alcaldía de Bucaramanga desde el año 2000 hasta 2013 para disminuir la población en situación de pobreza.
5. Estado de resultados, informes de gestión e indicadores de avance de estas políticas.

Cordialmente,

Laury A. Molina

Laury Alejandra Molina
Estudiante de Economía 10° - UIS
C.C. 1.099.208.438
Dirección: Calle 12 No 28-42
Correo: aleja9904@hotmail.com
Teléfono: 3138456826 - 3163806765



Proceso: GESTION DE LAS FINANZAS PUBLICAS		No. Consecutivo DSHM
Subproceso: DESPACHO	Código General 3000	Código de la Serie /o- Subserie (TRD) .3000-73,04

Bucaramanga, 08 Enero de 2014

Señora
LAURY ALEJANDRA MOLINA
CALLE 12 # 28-42
BUCARAMANGA

REF. REMISION OFICIO CON RADICADO 153 DE ENERO 3 DE 2014

Con toda atención me permito informarle que he remitido por competencia a la Secretaria de Planeación del Municipio su escrito, donde solicita información indicadores sociales y programas y proyectos para disminuir la población en situación de pobreza.

Por tal motivo debe dirigirse a dicha Dependencia para lo pertinente.

Cordialmente.


MARTHA ROSA AMIRA VEGA BLANCO
Secretaria de Hacienda

Con lo referente a un estado de resultados, informe de gestión e indicadores de avance de estas políticas de vivienda prioritaria dentro del Municipio de Bucaramanga, el INVISBU informa que desde el año 1996 a la fecha la institución ha adelantado la gestión pública de habilitación de tierras y gestión de recursos para la vivienda de interés prioritaria del municipio según el siguiente cuadro comparativo anexo:

PROYECTOS						
CODIGO	NOMBRES	AÑO	VIV CONSTRUIDAS	VIV EJECUCION	VIV PROYECTADAS	TIPOLOGIA
PROY-1.1	ZONA NORTE FASE III	1996-2000	91			UNIFAMILIAR
PROY-1.2	ZONA NORTE FASE IV	1996-2000	3			UNIFAMILIAR
PROY-1.3	NUEVA COLOMBIA	1996-2000	95			UNIFAMILIAR
PROY-1.4	SAN EXPEDITO	1996-2000				UNIFAMILIAR
PROY-1.5	SAN MARTIN-SAN PEDRO-LASCASITAS	1996-2000	42			UNIFAMILIAR
PROY-1.6	TRANSICION FASE I-II	1996-2000	175			UNIFAMILIAR
PROY-1.7	ALTOS DEL PROGRESO	1996-2000	100			UNIFAMILIAR
PROY-1.8	EL CRISTAL (CRISTAL ALTO)	2000-2002	100			UNIFAMILIAR
PROY-1.9	CIUDADELA CAFÉ MADRID	2003-2004-2006	369			UNIFAMILIAR
PROY-1.10	CIUDADELA VILLAMIL	2005				UNIFAMILIAR
PROY-1.11	PASEO LA FERIA FASE I	2005	95			UNIFAMILIAR
	PASEO LA FERIA FASE II		56			
	PASEO LA FERIA FASE III	120				
	PASEO LA FERIA FASE IV		116			
	PASEO LA FERIA FASE V	2011	92			
PROY-1.12	PASEO LA FERIA	2005-2012				
PROY-1.12	CLAVERIANO	2000-2004-2005-2006	286			UNIFAMILIAR
PROY-1.13	HAMACAS I	2000-2001-2004-2008	152			UNIFAMILIAR
	HAMACAS II					
	HAMACAS VILLA ALEGRIA I-II					
PROY-1.14	LA ESTACION FASE I	2007	256			MULTIFAMILIAR
	LA ESTACION FASE II	2012			390	
	LA ESTACION	2007-2011				
PROY-1.15	INGESER	2007	1865			UNIFAMILIAR
	BAVARIA I					
	BAVARIA II					
	BETANIA			150		
	BAVARIA II ETAPA 13	2012				
PROY-1.16	VILLAS DE SAN IGNACIO	2007-2011				2000 MULTIFAMILIAR
PROY-1.17	PARQUE COMUNERO	2010				300 MULTIFAMILIAR
PROY-1.17	ALTOS DE BETANIA	2010-2011	120			810 MULTIFAMILIAR
PROY-1.18	LA INMACULADA FASE I	2012				810 MULTIFAMILIAR
	LA INMACULADA FASE II	2012				810 MULTIFAMILIAR
PROY-1.19	CAMPO MADRID	2012		1364		MULTIFAMILIAR
PROY-1.20	TIBURONES	2013				240 MULTIFAMILIAR
PROY-1.21	VALLADOLID FASE I	2013				210 MULTIFAMILIAR
	VALLADOLID FASE II	2013				270 MULTIFAMILIAR
TOTALES			10684	4024	1480	5180

Anexo H : Inversión en programas de educación 2008 – 2011.

Ni un niño por fuera del sistema escolar	Rec. Progra.	Rec. Ejecu.	Recu. Gest.	%Ejec	Nivel de gestión
Ofrecer 3.120 cupos para la atención a la primera infancia en	3.366.793	431.972	4.496.841	13%	1041%
Desarrollar las 2 fases finales del proyecto Modelos Escolares Para la Equidad (MEPE).	110.031	105.000	0	95%	0%
Brindar 2.000 subsidios para transporte escolar a escolares del sector rural y urbano.	2.876.546	2.832.137	16.000	98%	1%
Atender el 100% de la población en situación de vulnerabilidad en edad escolar en instituciones educativas.	5.112.742	5.112.740	52.615	100%	1%
Mantener anualmente la atención especializada a 580 estudiantes con dificultades en el	2.855.810	2.173.311	363.812	76%	17%

desarrollo de sus dimensiones y sus procesos.					
Mantener la cobertura de atención en programas especiales a 350 niños, niñas en situación de discapacidad.	1.207.350	1.179.860	0	98%	0%
Disminuir el servicio educativo a 8.648 estudiantes por medio del banco de oferentes.	27.565.976	27.515.127	0	100%	0%
Construir 3 nuevas instituciones educativas en el Municipio de Bucaramanga.	5.448.729	5.273.300	3.000.000	97%	57%
Ampliar 4 nuevas instituciones educativas.	2.883.100	1.104.327	510.441	38%	100%
Mantener alimentación escolar a 32.000 niños y niñas anualmente de los grados de 0 a 5 de estratos 1 y 2 a partir	14.324.460	6.477.768	0	45%	0%

del 2009.					
Mantener la atención al 100% de los estudiantes que superan la edad escolar en programas con metodologías flexibles.	1.774.884	1.702.328	0	96%	0%
Mantener las 44 instituciones educativas con planta de personal docente optimizada.	393.590.362	393.562.887	0	100%	0%
Mantener 44 instituciones educativas con planta de personal administrativo	49.273.704	48.555.144	0	99%	0%
Realizar 2 censos para determinar la población en edad escolar que pertenece a grupos étnicos.	78.600	66.600	0	85%	0%
Implementar un sistema de y 3 del sector rural	152.250	100.000	0	66%	0%

Fuente: Bucaramanga. Plan de Desarrollo 2008 – 2011.

Anexo I: Inversión en programas de empleo y vivienda. 2001-2011.

Año	Acuerdo del concejo municipal	Valor proyectado para inversión del presupuesto general	Inversión proyectada al INVISBU	Inversión en programas de vivienda	IMEBU	Inversión en programas de empleo
2001	Acuerdo 049 (Diciembre 21 de 2000)	36.098'361.136	5.250'688.466	Legalización 42'000.000 Mejoramiento, habitabilidad y legalización 2.657'202.000 Construcción de vivienda 1.338'000.000		
2002	Acuerdo 054 de Diciembre 7 de 2001	65.615'085.657	8.591'281.99613 (13%)	Legalización 42'000.000 Mejoramiento, habitabilidad y legalización 1.600'000.000 Construcción de vivienda 3.334'795.530 Reubicación 1.545'000.000		
2003	Acuerdo 029 del 13 de diciembre	93.011'526.694	7.626'930.446 (8%)	Legalización 21'500.000 Mejoramiento, habitabilidad y legalización		

	e de 2002			3.630'000.000 Construcción de vivienda 2.095'000.000 Reubicación 1.374'803.446		
TOTAL		\$194.724'9 73.500	\$21.468'900. 910			
2004	Acuerdo n° 039 del 15 de diciembr e de 2003	168.644'90 9.000 (74.37%)	7.082'940.00 0	Legalización 250'000.000 Mejoramiento, habitabilidad y legalización 2.050'000.000 Construcción de vivienda 2.800'000.000 Reubicación 675'000.000	913'500. 000	1.300'0 00.000 IMEBU
2005	Acuerdo n° 034 del 21 de diciembr e de 2004	177.284'01 9.304	5.904'600.00 0	Legalización de predios 150 m Saneamiento básico, alcantarillado, mejoramiento habitacional 2.782'000.000 Reubicación 424'400.000 Construcción de vivienda 1.763'600.000	859'600. 000	1310'0 00.000 Recau do 5% industri a y comerc io Progra ma empres ario

						joven 30 m
2006	Acuerdo 053 del 14 de diciembr e de 2014	205.554'96 2.557	5.407'928.00 0	Legalización de predios 150 m Saneamiento básico, alcantarillado, mejoramiento habitacional 2.214'000.000 Reubicación 600'000.000 Construcción de vivienda 1.811'000.000 Prog de vivienda población desplazada 200 m	911'575. 000	1.273'7 50.000 Prog emp joven 40 m
2007	Acuerdo 055 del 12 de Dic de 2006	238.495'06 8.462	6.001'229.74 1	Legalización de predios 550'000.000 Saneamiento básico, alcantarillado, y agua potable 2.272'629.471 Reubicación 1.650'000.000 Construcción de vivienda urbana y rural 1.278'600.000 Prog de vivienda población desplazada 210 m	948'200. 000	1.396'0 00.000 Prog emp joven 100 m

TOTAL		789.978'95	24.396'697.7		3.632'87	5.279'7
2004/07		9.300	40		5.000	50.000
2008	Acuerdo 071 del 10 de diciembre de 2007	258.685'99 9.831	10.773'440.2 33	Legalización de predios 550'000.000 Saneamiento básico, alcantarillado, y agua potable 2.906'740.933 Reubicación 2.150'000.000 Construcción de vivienda urbana y rural 1.369'699.300 Prog de vivienda población desplazada 222 m	1.084'30 0.000	1.561'0 00.000 Prog empleo joven 100m
2009	Acuerdo 042 del 15 de diciembre de 2008	554.176'63 1.661	10.053'570.5 70	Legalización de predios 150'000.000 Saneamiento básico, alcantarillado, y agua potable 2.361'170.570 Reubic	5.026'33 0.000	5.650'0 00.000 Microcr ed 2.500 m Apoyo

				2.193'000.000 Construcción de vivienda urbana y rural 200'000.000 Prog de vivienda población desplazada 226 m		a ferias 150 m
2010	Acuerdo 086 del 15 de diciembre de 2009	421.314'13 4.198	9.030'103.47 1	Legalización de predios 180'000.000 Saneamiento básico, alcantarillado, y agua potable 2.098'000.000 Reubicación 2.280'000.000 Construcción de vivienda urbana y rural 1.440'000.000 Prog de vivienda población desplazada 235 m	2.816'00 0.000	4.237'4 00.000 Microcrédito 1.000 m Apoyo a ferias 237'40 0.000
2011	Acuerdo 064 del 21 de Diciembre de 2010	387.560'45 0.624	14.903'017.7 00	Legalización de predios 150'000.000 Saneamiento básico, alcantarillado, y agua potable 2.181'920.000 Reubicación 2.371'200'000	3.086'00 0.000	4.270'0 00.000 Microcréditos 1000 m Apoyo a ferias 150 m

				Construcción de vivienda urbana y rural 2.347'977.000 Prog de vivienda población desplazada 3.000 m		
TOT AL 2008 - 2011		1.621.737. 216.314	44.760.131.9 74		12.012.6 30.000	15.718. 400.00 0

*Fuente: Bucaramanga. Planes de desarrollo y archivos del concejo municipal. 2001
- 2010*

Anexo J: Entrevista semiestructurada.

Nombre:

Barrio:

Comuna:

1. En su opinión:

a. ¿Qué entiende usted como pobreza?

b. ¿En Bucaramanga hay pobreza? ¿Considera usted que la pobreza ha disminuido en Bucaramanga?

2. VIVIENDA

a. ¿Qué tipo de vivienda existen en la comunidad? Si es VIS, ¿qué proyecto los ubicó en esta zona?

b. ¿Cómo es la tenencia de la vivienda? Arriendo, la están pagando, propia, ¿Tienen hacinamiento?

c. La vivienda, ¿cuanta con todos los servicios públicos?

3. SALUD.

a. ¿Cuántos centros de salud hay por comuna?

b. ¿Cómo califica usted el servicio de urgencias, especialistas y medicina general?

d. ¿Hay embarazo en adolescentes?

e. ¿Pagan por recibir el servicio de salud?

f. ¿Tienen algún tipo de beneficio (subsidio) para acceder al servicio de salud?

4. EDUCACIÓN

a. ¿Qué oportunidades educativas tiene su comunidad, niños y jóvenes?

b. ¿Tienen algún tipo de beneficio los niños y jóvenes para acceder al servicio de educación?

c. ¿Cómo califica el servicio educativo?

5. EMPLEO

a. ¿A qué actividades económicas se dedica la población de la comunidad?

b. ¿de dónde proviene el ingreso de la población?

c. ¿A que se dedican las mujeres y hombres?

6. POBREZA

a. ¿Qué acciones se han adelantado por el gobierno local para atender este fenómeno? (Si responde si en la anterior) Recuerda algún programa de incidencia.

b. ¿Reciben al algún subsidio ya sea: familia en acción, jóvenes en acción, subsidios de desempleo, educación, ayudas para desplazados entre otros?

b. ¿Cree usted que han mejorado la calidad de vida de la población de esta comunidad?

c. ¿Cuáles han sido los beneficios de programas más significativos que han recibido por parte del Estado?

d. ¿Creen ustedes que el Estado un compromiso real para disminuir la pobreza en Bucaramanga?

7. TRANSPORTE

a. ¿A Qué tipo de transporte público tiene acceso la población?

COMUNA 14: MORRORICO

Comuna compuesta por los Barrios: Vegas de Morrорico, El Diviso, Morrорico, Albania, Miraflores, Buenos Aires, Limoncito y Los Sauces. Esta comuna tiene aproximadamente 22.936 habitantes de estratos 1 y 2. Aunque no presenta ningún asentamiento, según los informes de la Alcaldía, ésta es una de las comunas más deprimidas de la ciudad.

La concepción de pobreza para ellos, está arraigada a la falta de oportunidades, falta de ingresos, que no permiten la cobertura por si mismos de alimentación, salud, educación entre otras. Consideran que en general en los últimos 10 años las condiciones de vida no han mejorado.

“... considero por pobreza en este sector, las personas donde el padre o la madre no tienen trabajo, madres cabeza de familia no tiene empleo, que pagan arriendo, no tienen posibilidad y rentabilidad de ingresos, para darle alimentación, educación, salud a sus hijos...”

A pesar de ser un barrio antiguo sus habitantes viven en casas en su mayoría arrendadas, la falta de viviendas dignas hacen prioritaria su lucha por salir de la pobreza. Según los líderes, la zona ha sido olvidada, no llegan ningún tipo de programa o ayuda desde que declararon la comuna, por su ubicación, de alto riesgo.

“...se necesita más cobertura para la comuna, que tengan más en cuenta nuestro barrio porque todos los programas son enfocados al norte, nos tienen olvidados, es como si no existiéramos...”

“...Los políticos se inventaron ese cuántico de alto riesgo para no invertir por vivienda ni por nada ese cuento es flojo no hay nada subsidio de vivienda, desde hace aproximadamente 12 años...”

“...acá pusieron un problema de zona de alto riesgo hace como 20 años y desde ese momento no hemos recibido ningún tipo de beneficio ni mejoramiento de vivienda, nosotros pagamos impuestos. En el INVISBU se pasó un proyecto y dicen que solo benefician a madres comunitarias y discapacitados, hay discriminación...”

“...Por lo mismo de zona de alto riesgo no hay inversión en carreteras, vías precarias, desde la vía Nacional, hasta las peatonales, las escaleras...”

“...acá la mayoría de casas cuenta con acueducto. Lo que necesitamos es que desde que somos declarados zona de alto riesgo, no nos están dando el servicio del agua, el que logra conseguir servicio al agua es por influencias, es difícil conseguirla...”

Adicionalmente, se puede observar una pobreza de subsistencia, empleo formal, falta de oportunidades reales, de trabajo, lo que se traduce en hambre y baja autoestima, sentimiento de discriminación y segregación.

“... la mayoría de las personas trabaja en construcción y en las plazas de mercado, la gente que trabajaba con los empleos informales como las ventas ambulantes, ahora con las políticas del señor alcalde, que quiere acabar con la pobreza absoluta, ¡pero acabarlos de hundir! La gente antes se defendía vendiendo un caramelo por allá en los semáforos, ahora los persiguen por venderlo, porque tiene un chuso, porque tienen cualquier cosa, no los dejan. Eso ha aumentado el desempleo y al vandalismo a los jóvenes... Empleo formal no lo hay, usted va a cualquier empresa, si esta joven y está capacitado de pronto tiene más acceso, pero nosotros, la gente como nosotros ¡estamos en la olla!...”

Se encuentra en esta comuna una falla grave en la educación para niños, la alta deserción por el ambiente y contexto, la drogadicción desde temprana edad y otros problemas sociales.

“...hay un colegio, el colegio de Miraflores pero como hay tanta pobreza, el niño que va sin desayuno, zapatos, con conflictos familiar, sin lápiz no tienen las condiciones para seguir y atender a clase, es mermado por la incapacidad de los chinos para aprender. El título es el bachiller clásico tradicional, ese un título pero no aprenden un carajo...”

“... hay mucho joven que no tiene primaria, y bachillerato, hay mucho pandillismo, drogadicción, niños de 7 y 8 años expendiendo droga, acá hemos solicitado que el bienestar venga y recojan a esos niños porque ellos no tienen la culpa de vivir así, eso es pobreza...”

“... nosotros tenemos un colegio cerca, el colegio oriente, de calidad no se habla de que sea malo, lo que le pasa es que llega mucha gente que sacan de otros colegios y los reciben ahí, entonces el problema es de disciplina. Normalmente como en estos barrios se presenta problemas de deserción, drogadicción, de que los papas están en la cárcel, la mayoría de los niños no tienen acompañamiento familiar...”

“... en educación para niños hay 2 escuelas, una hasta tercero primaria, y la otra hasta quinto. Falta un colegio de bachillerato, aunque acá no hay personal para bachiller. Solo hay primaria, para bachillerato se van al instituto de la Flora...”

“... sólo hay una escuela, la comunidad prefiere llevarlos a las Américas, existe mucha indisciplina hay poca cobertura en el colegio del Oriente...”

En los jóvenes se sigue esta tendencia de los niños pero en niveles más altos. La juventud es el núcleo en donde se reproduce la pobreza, sin embargo, es este momento también, para romper el ciclo vicioso que los consume. Según los líderes de esta comuna, brindar una educación óptima de acuerdo a las necesidades actuales de los jóvenes, y a los requerimientos que el mercado laboral pide, que les asegure en un mayor porcentaje el acceso al trabajo formal, es la táctica para que

puedan salir del estado de pobreza. Según lo anterior, perciben la solución de la pobreza como una relación directa entre la educación, trabajo, futuro. Como mencionamos anteriormente en Bucaramanga para estos jóvenes, se han puesto en práctica proyectos como el SENA, La Universidad del Pueblo, entre otros. Sin embargo, la percepción que tiene la comuna 14 acerca de estos programas es:

“... el cuento del SENA es como muy flojo, todos los cursos son malos. Si los jóvenes no tienen computador no pueden capacitarse. La educación debe ser presencial y práctica, no sé si nosotros estaremos muy atrasados, pero a mí me no me parece tan práctico...”

“... la Universidad Del Pueblo es una ficción que creó Fernando Vargas, como tal no existe esa universidad, no hay decano, no hay infraestructura, es una payasada, no hay instalaciones, no hay nada, se dan el lujo de decir que son certificados de la Universidad pero son altamente mediocres, no hay de calidad, sin embargo no es excusa para que la quiten sino para que mejoren. El acceso a los trabajos de los jóvenes que se certifican de allá no son buenos, vayan a la alcaldía a ver si los reciben y verán...”

Existen también otros puntos de vista, acerca de las oportunidades a los jóvenes.

“... los jóvenes si tienen oportunidades pero son muy pocos los que la aprovechan, acá estudian mucho en el SENA, en las Unidades Tecnológicas, la UIS, aunque no es tan fácil ingresar. El problema es que la gente de acá es muy dada a trabajar, acá no hay cultura de que la gente siga estudiando, porque no ven en el estudio oportunidades, sino se ponen es a trabajar en lo que salga... En estos barrios, en las mujeres se presenta mucho los embarazos a temprana edad, ya las niñas no trabajan ni estudian, sino se dedican a ser mamás...”

Igualmente, se encuentra un des conformismo y pérdida legitimidad de los actores públicos y sus acciones. La participación política la entiende como la ayuda de un político, pero no creen en los políticos, porque prometen mucho y no cumplen nada.

“...Hay un bono de 92 mil pesos para los abuelos, esos 90 mil pesitos es tan poquito, es para sacar pecho el Estado... A los discapacitados hace poco les dieron muletas, pero eso es lo menos que pueden darle, caminadores, muletas. Eso más bien es como un pretexto del Estado para ganar plata...”

La Salud, además de los problemas ya mencionados, es uno de los factores que son preocupantes en la comuna.

“...No hay un puesto de salud, solamente una droguería y tenemos que ir al de Morrорico, pero uno va a las 4 de la mañana, a hacer una fila larguísima y sólo reparten 10 fichas, toca es ir al de Rosario...”

“... Los del barrio Buena Vista vamos a 2 puestos de salud, el Rosario y la Flora, pero el servicio es regular. El puesto de salud del Rosario en las noches no tiene servicio, entonces nos remiten al Hospital del Norte, pero las personas a veces no pueden trasladarse, menos si son abuelos, o los niños a media noche...”

“... hay un solo puesto de salud, sólo como un médico, el servicio de urgencia es remitido al Álvarez, al Hospital del Norte, o al Rosario. El alcalde nos acaba de decir que le iban a invertir una millonada al Rosario, hasta ahora no hay cambios, pero el de Morrорico es una tristeza...”

“...acá tenemos el centro un salud, es el único, pero no está muy bien dotado, hay solo lo básico. Para el servicio de urgencias se tiene que ir al Rosario, eso para los que tienen SISBEN...”

Existen otras necesidades básicas que tampoco están cubiertas en algunas zonas, por ejemplo los servicios públicos, u otras que hacen parte de las condiciones generales de la comuna.

“... tenemos acceso a todos los servicios públicos, pero el acueducto es veredal, no tenemos todo el día ni constantemente agua sino por horas, algunas viviendas no tienen gas natural...”

“...En transporte, estamos mal, la vía Nacional está desde la quinta brigada hasta el km 2 a Cúcuta pésima, hemos pasado cartas al gobierno nacional y departamental y hasta la fecha no hemos conseguido apoyo, ya han habido muchos muertos...”

“... desde la vía principal, hasta las terciarias, las peatonales, las vías son una escarpa llenas de desplazados, asentamientos de las provincias de norte Gutiérrez, de García Rovira, de Florida, Pamplona, pero más desplazados por la violencia, que construyen sus casas de manera caótica, descontrolada, no hay planeación, no hay control, es un desorden total...”

“... Transporte formal, sólo el bus de Morro, pero esa ruta solo llega al Centro, Real de Minas y Provenza, no tenemos transporte al Estadio, UIS, Cabecera, solo hay una ruta a cabecera y solo pasa cada 40 minutos, acá se utilizan muchos piratas...”

En general a los líderes de estas comunas, les preocupa mucho la violencia, el contexto que conduce a los jóvenes a la delincuencia y que no los deja construir una vida sana. Coinciden en que hacen falta programas dirigidos a jóvenes y que aumenten la seguridad por parte de la policía.

“... faltan programas dirigidos a controlar y disminuir la violencia Intrafamiliar, el consumo de drogas, capacitaciones para quienes quieran aprender, tema de seguridad, bandas, ladrones, delincuentes... los policías no dan abasto porque es una comuna muy grande, somos el ultimo barrio y solo hay 3 patrullas para toda la comuna, reportamos algo y suben a la hora o media hora, cuando todo ya ha pasado...”

“... hace falta incentivar al niño desde que empieza preescolar, para que cuando terminen el bachillerato sigan estudiando, los programas esos de la Alcaldía que sean de prevención, así como hacen de la toma de citologías para evitar el cáncer de cuello uterino, que lo hagan con los drogadictos, que

prevengan la enfermedad antes de que todos la tengan, porque es más difícil hacer cosas cuando el problema ya está hecho, por lo menos capacitación a las adolescentes para prevenir embarazos...”

Existen otras iniciativas acerca de

“... falta capacitaciones para hacer pequeñas microempresas, que nosotros mismos podamos generar empleo y oportunidades a los jóvenes, además para ellos que puedan trabajar en entidades privadas...”

“... sería bueno hacer una olla comunitaria en el salón comunal, para beneficiar a los niños de las mamitas cabeza de familia que se van a trabajar y no pueden estar pendientes de sus hijos...”

Los líderes de las JAC, están de acuerdo también en que hace falta que pongan en práctica muchos de los estudios que se hacen a la zona.

“... lo que si se ha hecho en la comuna 14 es diagnósticos, y por cierto mal hechos. Llegan estudiantes pidiendo presupuesto a la alcaldía, por lo menos 100 millones para un diagnóstico de 15 hojas, pero nunca se implementan programas, ya muchos diagnósticos, y nada de hechos...”

“... acá hay diagnósticos pero no los hacen efectivos, como el programa de Vivienda Saludable, con ese programa vinieron acá, entrevistaron a muchas familias, se descubrieron necesidades que no sabíamos, el programa está bien diseñado, pero no lo pusieron en práctica, hicieron la encuesta y eso se quedó...”

En síntesis, en la Comuna 14, Morrónico, no se encuentran satisfechas necesidades fundamentales en algunas zonas. Todos coinciden que el sistema de Salud está en las peores condiciones, y que las circunstancias son críticas en cuanto al ambiente de los adolescentes, que bloquean las posibilidades de que ellos desarrollen sus potencialidades porque se ven inmersos desde temprana edad en estos problemas.

Se evidencia también un problema de exclusión, al no existir un sistema de transporte completo que les permita acceder a todas las zonas de la ciudad además de las deterioradas vías que rodean y con las que se comunica la comuna. Se necesita la inclusión de esta población en los planes de desarrollo, en todos los aspectos, educación, empleo, vivienda y salud, ya que al parecer y según cuentan los líderes, están olvidados desde que se declaró esta zona de alto riesgo.

COMUNA 1: NORTE

La comuna 1 tiene percepciones de pobreza semejantes a las de la comuna 14. Consideran por pobreza, en primera medida, la falta de ingresos, que se traduce en bajos niveles de salud, educación, vivienda y otras necesidades no satisfechas.

“...La pobreza es la falta de oportunidades, la falta de preparación que la persona se capacite la falta de nivel académico para poder salir a delante, porque hoy en día si nosotros no nos capacitamos no estudiamos no nos preparamos al futuro fácilmente vamos llegamos a pobreza extrema al no poder conseguir un empleo digno. La pobreza para mi es la falta de oportunidades...”

“...La pobreza es la necesidad que nosotros tenemos de adquirir algunos enceres algunos bienes y estar marginados por algunas instituciones municipales, departamentales y nacionales y nos alejan debido a los estratos sociales...”

“... la pobreza es de pronto la falta de oportunidades de un trabajo estable creo que es eso porque ninguno somos pobres todo el mundo tenemos muchas cualidades pobreza es cuando no tenemos la oportunidad de tener un trabajo estable...”

“... La pobreza es la vulnerabilidad de todo ser humano, es estar completamente en el abandono por medio del Estado. Se culpa más que todo al gobierno, porque la pobreza se está radicando no sé si debido a tanta disociación, entre más pobres hayan más ricos hay...”

Diferente a lo que muestran los indicadores, creen que la pobreza no ha disminuido en la ciudad y tampoco el desempleo o la desigualdad. La percepción que tienen, relacionan la pobreza con la falta de cumplimiento y honradez por parte de los actores políticos, las instituciones y técnicas de medición.

“... La pobreza es un indicador que no se dan cuenta de los que viven los barrios de afuera y ellos no se basan en eso...”

“... Bucaramanga no es la ciudad más pobre que hay, pero si está en las pobres, porque aquí cuando hacen los estudios los que los hacen no presentan los resultados como son, muestran sólo lo tangible que le conviene al gobierno municipal y gubernamental para decir que no hay pobreza. El centro de Bucaramanga se puede decir que es el único que subsisten con estratos 3 ,4 y 5, de resto son barrios que tenemos asentamiento humanos, como en Girón, Floridablanca, Morrónico. En el Norte hay aproximado más de 30 mil personas viviendo en asentamiento humano, entonces como pueden decir que no hay pobreza...”

“...La tasa de pobreza, desempleo e inseguridad está igual en Bucaramanga, lo que pasa es que cuando hacen una encuesta, y usted llega a una casa y le preguntan usted en que trabaja, los hombres en construcción, independiente o lo que sea, y las mujeres, yo trabajo en servicios varios, pero no, ¡mentiras! hay mucha delincuencia prostitución y ellos no lo comentan porque les da pena a lo que se dedican por falta de empleo...”

“... la pobreza es la falta de oportunidades, porque todo está negociado por los grandes políticos y no le dan oportunidad a las personas que pueden crecer por sus conocimientos porque a ca en Colombia lamentablemente se maneja a través de política y el que no tiene ese poder entre más días lo vulneran y lo vuelven más pobre...”

“...La pobreza... como siempre las encuestas son en las partes altas y en los estratos altos. Considero que la pobreza se da por falta de oportunidades y no ha mejorado nada, al contrario, si en su casa nadie tiene trabajo usted de que

puede sobrevivir, eso lo que hace es que nos margina y obligan a familias a tirarse a la calle y hacer cosas que no deben hacer, no hay oportunidad...”

“...El DANE va y le hace encuestas a gente acomodada pero no le hacen las encuestas a la gente pobre, a la gente que se va desde las madrugadas y los hijos los tiene en la calle, pero como la gente trabaja, tiene calidad de vida entonces la pobreza se está acabando...”

“...La pobreza se mantiene en Bucaramanga lo que pasa es que es disfrazada porque ellos vienen y preguntan si usted está comiendo las raciones diarias y la gente contesta, usted desayuna, almueza, y come y todos dicen sí. Usted no está pobre porque pobre es solo aquel que le alcanza para comerse una, pero no está mirando de qué manera está solucionando ese problema no es una solución de vida sino un problema diario...”

“...Vamos por un camino malo la pobreza sigue aumentando se ha vuelto la ciudad con pocas oportunidades laborales y más costosa de vida esperamos que la parte privada, pública y la academia pongan planes de contingencia para cambiar este modelo...”

Y por el contrario, existen personas que opinan que la pobreza, efectivamente ha disminuido.

“... La pobreza si ha disminuido pero la gente se acostumbra a pedir casa y van y las venden les gusta meter sus chinicos van y venden y venden...”

Existen otras pobrezas que se relacionan directamente con la falta de empleo digno, oportunidades y falta de apoyo de las instituciones oficiales. Muestran claramente el inconformismo con la política de recuperación del Espacio público, ejecutada el año pasado en el municipio,

“... La pobreza en Bucaramanga ha aumentado, porque ahorita con ese desempleo por lo menos los vendedores ambulantes y toda la plata que ha tenido el departamento de gobierno, en vez de ayudarlos lo que ha hecho es aumentar

la pobreza. Yo creo que ahorita está más cruel porque al menos antes tenían como un trabajo para ellos, pero ahorita ni eso...”

“... La pobreza no ha disminuido al contrario la pobreza sigue aún más, con lo que hizo el Alcalde con los vendedores ambulantes fue mucha la gente que trabajaba para vivir, pagar arriendo, sacar la familia adelante y mire para donde nos mandaron...”

“... no hay empleo, a un zapatero ¿cuánto le están pagando? eso es pobreza, no poder adquirir usted lo que necesita. Es que creen que la gente es pobre por no tener un ranchito, no señor usted puede tener donde vivir, pero usted es pobre porque tiene falencias tiene necesidades y el gobierno tiene que suplirlas...”

“... El DANE da la información que el desempleo ha bajado, la pobreza ha bajado, pero la pobreza es una persona que no pueda trabajar que no pueda valerse, pero la gente que se vale por si misma busca vende sus agujas, sus vikingos, helados y toda esa vaina y el gobierno piensa que por que hace eso ya tiene empleo, ¡eso no es empleo! Yo soy una experiencia viva de esa situación porque en mi profesión yo soy solador soy zapatero y a raíz de la escasez de empleo en la zapatería a mi meteco me toco coger un termo y yo actualmente vendo churros y hojaldras por la calles y hay muchísima gente en esta situación amigos míos que les ha tocado ponerse a vender lotería, el diario empanadas, e incluso sacar un calentador a la puerta de la casa para vender sus empanaditas...”

Existen otras percepciones de pobreza, que argumentan que ésta es una falta de espíritu, ánimo, y baja autoestima producto de una pobreza altamente económica.

“...Pobreza es una persona que está muy mal económicamente, la pobreza es como bajos recursos, la pobreza sería como una persona llevada, sin esperanza...”

“... la pobreza es la pobreza de valores y la económica, la más miserable es la de falta de valores y la económica la carencia de lo necesario lo más básico como un salario digno la vivienda digna condena a los seres humanos de lo básico para poder vivir.

“... La pobreza es una persona que no tiene recursos para subsistir o puede ser espiritual el que no tiene un anhelo para subsistir...”

“...Hay que ver la pobreza no solo como falta de oportunidades, ni empleo, sino pobreza mental...”

Existen necesidades básicas que aún no están satisfechas en algunas zonas de la comuna. Frente a la educación, por ejemplo, se pudo percibir que existen colegios con una cobertura bruta para los niños en edad de estudiar, igualmente oportunidades a través de fundaciones y demás para que ellos se formen. Sin embargo, en algunos casos, existen problemas de asignación de cupos, por causa de la pobreza económica y problemas sociales, que se origina mucha deserción.

“... desde el año 2010 que construyó el Colegio para primaria y bachillerato. Las condiciones del colegio a nivel académico falta de sala de informática, pero más que este problema, existe deserción escolar...”

“... ha sido una lucha, hay gente que va a estudiar, porque tienen monetariamente como estudiar, pero en estas zonas, si tiene para una cosa no tienen para la otra, además otros desertan por esta razón...”

“... hay cupos en el Maipore y García Herrero y hay instituciones probadas. La cobertura es buena lo que pasa es que hay veces la asignación de cupos se dificulta se puede decir que en un 80% es bueno...”

“... la educación es bastante buena el que no estudia es porque no quiere estudiar hay bastante cupos...”

“... gracias a Dios antes sobran cupos y hay que rogarle a la gente que se inscriba...”

“...Tenemos derecho a la educación, los que no tienen la capacidad de ir a estudiar no es por falta de recursos sino más bien falta de motivación. Algunos padres trabajan desde temprana hora y se quedan muchos jovencitos sin estudiar...”

“... en la comunidad la mayoría de la de los muchachos está estudiando, no tanto en el colegio Minuto de Dios sino también en colegios afuera de Bucaramanga. Aquí toda la gente es trabajadora aquí hay albañiles, casas de familia almacenes formales e informales...”

“... los muchachos estudian en el Colegio Villas de San Ignacio. Algunos estudian en el centro, Kennedy, María Paz y el Café. Tenemos una problemática de que los papitos no les exigen a sus hijos estudiar y se salen del colegio hacerle daño a la sociedad y los niños fácil mente les coge los vicios pese a que la comunidad es más activa no deja hacer grupos no permite tanta vagancia...”

“... En el barrio no hay colegios hay un colegio pero es pago y bachillerato toca en el maipore pero todos estudian en colegio público, la deserción es por culpa del desempleo porque muchas veces los padres no cuentan con un trabajo fijo muchas señoras trabajan es por días no son amas de casa y los muchachos se descuidan...”

“... Aquí hasta hace poco gracias a Dios se logró conseguir un Mega colegio que le da cobertura de primaria y bachillerato a más de mil jóvenes... Solo algunos jóvenes pueden tener acceso cuando los papas pueden y se esfuerzan para darles esa oportunidad de resto es imposible hay jóvenes que si no trabajan no comen. Hay deserción porque muchas veces los papas tiene que trabajar y no tiene con quien dejar los hijos los hijos pierden el año porque no van al colegio pero son casos aislados...”

“... Acá hay muchas oportunidades de estudio para los niños y jóvenes, por ejemplo la Fundación telefónica (Telebucaramanga, Movistar, Comcel) esta fundación es pro – niños: ellos ofrecen para los niños que de pronto no les va muy bien en el colegio, profesores con refuerzos...”

“... La Fundación Bavaria también nos ayuda, es una Integración entre Bavaria y los empleados, por cada 1.000 pesos que pone un trabajador, la empresa da el doble. A los jóvenes del grado 11 les ayuda con un curso pre-icfes, y en todos los grados, a los niños que ocupen el primer puesto les dan un bono de 200 mil y a los del segundo puesto 150 mil...”

“... Tenemos muchachos que salen del grado 11, tienen la posibilidad con Bavaria le presta plata mientras estudian, y cuando terminan de estudiar, Bavaria les ayuda a conseguir trabajo para que puedan pagar el préstamo...”

Existen también otros barrios de esta misma comuna en donde la educación se presenta como una necesidad insatisfecha o de baja calidad, hacinamiento, con problemas de cobertura y de seguimiento de problemas sociales

“... Todo lo que nos beneficiamos es del Kenedy, en los colegios no hay salones y hay mucho niño los cuales toca ubicarlos en escuelas que no tiene ni sentido, decía el coordinador. ..”

“...En cuanto a educación los cupos son muy restringidos, prácticamente no se consiguen, no sé porque si los rectores deberán darle prioridad a estos sectores. Si un niño comente un mínimo error ya ningún rector ni del colegio Santo Ángel ni del Maipore les quiere dar oportunidad...”

“... Nosotros no tenemos escuela, en el barrio nos toca llevar los niños a escolita de Colorados, en el Instituto Club Unión resulta que como hay mucho estudiante, el cupo de los niños es un problema son muy escasos los cupos muchas veces la gente le toca ir a pie por que verdaderamente por cuestión de transporte es muy cara. Los conductores son muy conscientes que van a

estudiar y les colaboran a uno a pesar que las empresas les prohíbe que dejen entrar a los niños por encima de la registradora...”

Generalmente en cada barrio no hay puestos de Salud, pero pueden acceder al Hospital del Norte en donde los atienden. Se pudo percibir un alto inconformismo con este servicio en cuanto a calidad, cobertura y condiciones. Consideran que este no es sólo problema de Bucaramanga, sino que en general Colombia está pasando por un mal momento en la salud.

“... En cuanto a la salud en Colombia estamos en cuidados intensivos los centros de salud no cuenta realmente con lo que se requiere para brindar los primeros auxilios las urgencias son de 12 - 14 horas es algo que realmente estamos padeciendo de eso...”

“... La salud en Colombia está en estado de coma estado crítico tenemos centro de salud pero no da abasto para atender a tanta población incluso el hospital del norte adolece de muchas cosas se congestiona, nosotros como líderes presidentes de junta se llevaba un proyecto desde la alcaldía pasada para mejorar la atención de urgencias y a nivel hospitalario pero hasta la fecha no se ha visto todavía...”

“... Centro de salud falencias grandes , no hay puesto de salud, toca ir al Hospital del norte o al Kenedy. La oferta no es capaz con la demanda súmele, si del barrio de Bavaria somos 5.000 habitantes súmele los otros barrios...”

“... el puesto de salud lo tenemos en una casa, existen ni diseños desde hace 4 años, inclusive tenemos solo 1 medico que no supe la gente de la comuna...”

“... El barrio no tiene centro de salud, hay un terreno de la parte que no se ha legalizado y no la hemos podido hacer nada usted sabe que mientras no esté legalizado la alcaldía no puede hacer anda...”

“... Tenemos el Hospital del Norte que es el más cercano de acá y hay es un poco difícil cuando uno va por urgencias hay muchísima gente esperando turno y creo que hay poquitos médicos siempre la atenciones regular...”

“... Nosotros no contamos con centro de salud, a nosotros nos atienden en Colorado a propósito de ese tema la verdad para que una persona pueda acceder a una cita tiene que irse a las 3 o 4 de la mañana para reclamar esos fichos, muchas veces llega la persona tarde y ya han repartido los fichos los 20, 25, o 30 fichos que hay, y la persona pierde la madrugada y así es todos los días. El ministerio de salud debería o la autoridad competente mirar a ver qué solución se le pone a eso para que la gente no tenga que estar a las 3 de la mañana para fichos que reparten hasta las 7 de la mañana...”

“... El centro de salud que tenemos es el de Villa Rosa, la atención es regular las urgencias en el hospital del norte...”

“... Aquí no hay centro de salud para acudir a un centro de salud tenemos que ir al centro de salud del Kennedy y es donde llegan todos los barrios de aquí del norte y las urgencias en el Hospital local del Norte...”

Hay otros puntos de vista acerca de la percepción en el servicio de Salud,

“...Hay un centro de salud atienden barrios, es bueno está un poco demorada las citas porque son los pocos recursos que cuenta por el cierre de Solsalud nos perjudico a todos...”

“... En el barrio Kennedy tenemos centro de salud y el Hospital del Norte que es donde llega el potencia del personas enfermas graves el puesto de salud cubre necesidades de bajo nivel, citas casos que no requieren. El servicio ha sido bueno se han presentado fallas humanas pero nosotros hemos hecho veeduría yo pertenezco al comité de veeduría del puesto de salud y el hospital lo visitamos y vemos que manejo le dan y se han venido corrigiendo cosas...”

“... no contamos con centros de salud nos toca en el Kennedy es buen servicio...”

La vivienda es una característica importante de esta zona. muchos de sus habitantes han recibido por medio de programas de vivienda de interés social, subsidios y demás, acceso a viviendas, sin embargo se observa una gran preocupación por el hacinamiento y en algunos casos, el mejoramiento a los servicios públicos. Existe alta relación entre la vivienda digna y la pobreza

“... Son 287 viviendas de interés social y cuentan con todos los servicios públicos además presentan hacinamientos en el barrio hay una casa de madera y esa casita no cuenta con servicios públicos es un lote que es del INVISBU y no se adjudicó a la persona...”

“... El barrio Miramar es casas de interés social de 3,50 de frente por 11 de fondo no hay hacinamiento son casa con todos los servicios es un barrio legal no hay ranchitos en el barrio es estrato 1...”

“... Las viviendas son hechas por un subsidio dado por el gobierno por damnificado de la Ola invernal del 2005 todas las casas poseen servicios públicos. La gente vive en hacinamiento ya que se entregó sala, cocina y una piecita para toda la familia...”

“... La vivienda es de interés social que la dio el INVISBU en 2001 cuenta con todos los servicios gracias al Señor, tenemos un excepción que es la casa de madera que es víctima de la ola invernal está esperando casita. En el barrio hay varios desplazados en unas casa hay hacinamiento...”

“... Las viviendas son construidas en viviendas de interés social pero salieron más caras y mal hechos por que son greteadas, no hay hacinamiento...”

“... La pobreza absoluta en el barrio mucha gente necesitada por ejemplo en mi casa viven casi 5 familias. Las casas son construida con subsidio de vivienda de las cuales quedaron 4 y 5 casa que quedaron por fuera sin material de madera la mayoría tiene casa propia tenemos hacinamiento con todos los servicios públicos...”

“... Hay casas unifamiliares con y sin reformas estas casitas esas casitas las tenemos gracias a Belisario Betancourt no hay invasiones somos estrato 2. Tenemos los servicios públicos algunos les han quitado lo de la electrificadora, porque dique algunos los iban a trasladar esas están hace 10 años. Vivimos en hacinamiento...”

“... El barrio es estrato1 las viviendas son de interés social el gobiernos nos la dio con un subsidio, todos tenemos servicios públicos y llegan muy caros. Hay hacinamiento hay personas desplazadas...”

También se observa en algunos líderes, inconformismo con las entidades Estatales y entes territoriales por la metodología de acceso a estas viviendas y en la ejecución de estos planes.

“... El barrio se recibieron casi 100 subsidios de mejoramiento de vivienda pero yo no sé qué estará pasando en este gobierno sobre todo los de cámara y senado son personas que no se vuelven a ver durante el periodo de cuatro años...”

“... La pobreza es cada día más latente las viviendas si se habla del subsidio de vivienda no hay una vigilancia del subsidio de vivienda los que están aprovechando los subsidios son aquellos que tiene dos o tres predios a los alrededores de donde están construyendo los subsidios de vivienda...”

“... a veces por medio de firma o por apoyo de ciertos políticos personas que ya tiene su casa consiguen viviendas teniendo ya cierto y los que de verdad no tiene no tiene el margen, no tiene la plata para eso del margen de ahorro programado es una plata que no se le debía pedir a ningún ser humano solicitando una vivienda eso del ahorro programado es un beneficio que está recibiendo el mismo gobierno... Para quitar ese ahorro programado para quitar esos subsidios de vivienda mejor porque no les dan una casa a las personas que de verdad lo necesitan, que paguen un arriendo de doscientos mil pesos y ese arriendo paguen su casa y pagan de una vez lo que es de ello, en vez de

estar pidiendo ese ahorro programado la gente no quiere que le regalen nada pero que les den la facilidad de tener su vivienda.

“... Que el mismo arriendo no se pierda que eso no vuelve. Si se firma un contrato que tan pronto termine de pagar el arriendo puede pagar su vivienda a diez 15 años y al final puede reformarla arreglarla. El gobierno siempre quiere tener al pueblo más pobre sumiso relegado a la pobreza...”

“... Como va ser el alcalde de cobrarle impuesto de valorización a un ranchito como los de los comuneros a sacarles 500.000 o 600. 000 que no tiene como pagar esa valorización. El año antepasado en el Minuto de Dios se pagaba 80 mil pesos el año pasado se llegó a pagar 150 mil es un abuso lo que está haciendo el alcalde...”

Hay que resaltar que en esta zona, también existen viviendas construidas por cuenta propia, derivadas de invasiones, de población desplazada y demás. Sin embargo, algunas de estas casas no cuentan con el total acceso a los servicios públicos domiciliarios, las condiciones parecen ser mejor, en general, en las viviendas otorgadas por el Estado mediante alguno de sus programas.

“... El barrio Rosal Bajo y Alto, el bajo es asentamiento humano que ya están organizadas habrá por ahí como 3 casitas que por falta de la gente de trabajo cuentan con servicios públicos el rosal alto y el bajo no cuenta con alcantarillado...”

“... Hay ranchos donde viven de 6 a 7 personas, en una pobreza absoluta. Tienen ranchos de tabla, tenemos todos los servicios estamos en prueba de legalización. Las familias viven en unos cucuruchos de ranchitos de apartamenticos que viven en hacinamiento y pagan 300. 000- 350.000 mil pesos y les toca porque no hay más, gente de verdad pobre...”

“... La vivienda son ranchos y carecen de los servicios públicos, con hacinamiento no se ha legalizado...”

“... El barrio son parcelas que se han vendido, no está legalizado, no hay escritura tienen cara de compraventa unas que están en material otras en madera por no decir rancho, hay casas que tienen luz pero el agua es de pila comunitaria hay quienes tiene gas domiciliario y otras no como 30 familias y no contamos con alcantarillado...”

“... Las casas fueron creadas por la comunidad solo tenemos luz, pero tenemos un contador comunal de agua, no tenemos alcantarillado, gas propano...”

“... En las hamacas la parte baja son puros ranchos y la otra son auto construcción tenemos servicios públicos. La parte baja tiene pila publica ellos se están enfermando mucho porque son aguas estancadas viven con diarreas con epidemias. Y al igual pasa por ahí también una cañada que esa trae sancudos y varios niños se han enfermado con dengue hemorrágico la parte baja cuenta con todos los servicios pero la parte baja no, precisamente ahorita estamos en la legalización para que cada uno quede con servicio de agua del acueducto...”

“... El barrio no está legalizado, hay ranchitos y casa por creación propia, no tenemos todos los servicios públicos, hay dos pilas públicas. Somos estrato 1...”

Por el contrario, existen otros barrios, los más antiguos de la comuna, que han construido sus viviendas y que actualmente gozan de buen estado, gracias al esfuerzo de cada uno de sus habitantes

“... La vivienda es auto construcción ha dado paso que las personas que desarrollen y quieran surgir quieran meterle a su vivienda por que arrancaron desde comprar su lotecito hasta donde están casas de dos y un piso todo mundo trabaja con la ilusión de ver su casa arregladita todos cuentan con servicios públicos tenemos como tres ranchitos de personas desplazadas sin servicios públicos lo que se llaman colgados. La gente tiene hacinamiento con dos tres y más familias...”

“ ... Son casas de 16 x 7 metros cuentan con todos los servicios fueron adquiridas con el lucro de cada viviente ahorros de hace muchos años el barrio está totalmente legalizados...”

En términos de transporte, los líderes coinciden en que es muy malo el servicio y se han visto perjudicados altamente por la transformación que tuvo la movilidad en la ciudad, gracias a la ejecución de metrolínea. El transporte informal, es la mejor alternativa que se presenta en esta comuna, debido a que hay pocas rutas de bus y son peligrosas al estar solas en el sector. Algunos de estos líderes ven positivo este hecho debido a que ha fomentado el “empleo” en el sector. Se siente la discriminación en el sector por falta de un buen servicio de transporte.

“... El transporte público es muy malo, ahora la gente recurre al pirata también es cierto que nos quitaron la mayorías de rutas por el metrolínea...”

“... El transporte público es pésimo utilizamos solo ciudad note y mucha demora y poca ruta y no se ve casi en el barrio por ejemplo hasta las 7:30 por más tardar sale del centro pero de acá para allá hasta las 6:00 es terrible, toca pedirles canoa a los taxistas porque se vuelven regodientos....”

“... En transporte público si es malito solo hay una ruta Hamacas siempre es demorada, las otras rutas las quitaron uno casi no lo utiliza porque hay muchos atracos. Debido a que no hay más transporte se utiliza el transporte informal por ser más cómodo, nosotros le hemos DICHO a la doctora del área metropolitana acudimos a la piratería porque nos presta el servicio más adecuado...”

“... Con lo de metrolínea nos obligaron a coger el transporte informal, las rutas las acabaron se demoran mucho en pasar la ruta por lo tanto la gente utiliza demasiado transporte informal...”

“... El caos con el transporte masivo, que ha quitado transporte al norte y se ha incrementado el transporte informal para gente de bajos recursos y la desviación de las volquetas han vuelto el norte un cuello de botella...”

“... Aquí no tenemos transporte, el transporte es pésimo aquí solo transita la ruta hamacas usted después de las 6 ya no encuentra transporte, Betania tenía el compromiso pero no está cumpliendo con la ruta como debería ser. Para coger un bus le toca hasta la quebrada seca exponiéndose a un accidente o a que lo atraquen...”

“... Aquí tenemos transporte público, como es tan retirado no hay transporte informal...”

“... Estamos mal de transporte, si funciona es cada media hora o una hora, porque cuando no se les da la gana de pasar no hay transporte. Antes teníamos transporte a las 9 o 10 de la noche ahora no era excelente ahora no toca con transporte informal con los piratas...”

“... Al barrio no entra transporte público...”

La comuna 1 es una compleja en cuanto a su caracterización. La población cuenta con las dotaciones iniciales para poder vivir, aunque no en condiciones óptimas de educación, vivienda, salud y servicios públicos. Estas condiciones iniciales son producto en su GRAN mayoría de beneficios que les ha otorgado el Estado, sin embargo el mayor problema que se presenta, es la falta un empleo formal e ingresos estables, que les permita sostener estas mínimas condiciones de vida. La pobreza se ve relacionada en este sector, con la falta de oportunidades y de un agente potencializador que les ayude a desarrollar sus capacidades.

“... La gente se dedica a trabajo informal, en construcción. No ha habido la oportunidad de darle espacio a esa gente que trabaje que no habido una empresa que se organice para darle trabajo a toda la gente, aquí hay mucho desempleado que se está saliendo un poco de las manos por que muchos de ellos se meten a la droga y no estudian y falta ayuda de una entidad que los ocupen en algo y se les dé la oportunidad...”

“.. La gente se dedica a construcción y empleadas de servicios, vendedores ambulantes que trabajan en el centro...”

“... La gente se dedica al rebusque diario a lo que tú puedas hacer en el día como no hay oportunidades con la persecución del señor alcalde peor...”

“... En Bucaramanga se está generando más desempleo una delincuencia total por que prohibirle a una persona que trabaje de informal que se consiga su sustento y lo que ha hecho el alcalde de perseguir a los vendedores ambulantes a los moto taxistas, a los piratas eso genera desempleo porque supongamos que la gente no mantiene su recurso para poder sobrevivir...”

“...Aquí los padres de familia se dedican en zapatería y construcción el 100% están desempleado hay mucha informalidad...”

“... el empleo es mínimo aquí hay mucha población obrera mucha construcción zapatería servicios generales, trabajos no calificados la gente aquí vive del rebusque por no decir otras palabras...”

Se puede observar una pobreza de subsistencia, empleo e ingresos, lo que está generando en algunos casos la baja autoestima y sentimiento de discriminación.

“... La mayoría de la gente son informales zapateros y muy pocos profesionales y los que son profesionales el hecho de estar en el Norte les cierran las puertas, las empresas no les dan la oportunidad a esos muchachos de demostrar que se han formado con esfuerzo y que la gente de aquí es buena...”

“... El norte ha sido uno de los barrios más discriminados por que viene en búsqueda de votos somos los más discriminados. En el impuesto gente de aquí de estrato 1 y llega casi 400 mil 500 mil pesos, la idea es que ellos salgan de los escritorios deje las oficinas y dejen de sacar diagnósticos sin saber...”

“...Se demoran mucho en los proyectos que se proponen en los planes de desarrollo, porque tenemos que esperar tanto para arreglar una carretera si llevamos 80 años, quedaron de hacernos una cancha de futbol en los 6 meses y van 8 años y nada. Si los políticos cumplieran ahorita estaríamos preocupados por los problemas sociales, drogadicción, pandillismo y no de

salud, educación, los políticos no han hecho nada. En cabecera una obra no se les demora más de un año...”

Se observa en esta comuna una alta tendencia al paternalismo, a que les den las cosas, y muy poca confianza en el futuro y en sus posibilidades de salir adelante por sí mismos, debido a que esta comuna es el núcleo, donde se han aplicado un sin número de ayudas, ya sean de Familias en Acción, viviendas de interés social y demás, por ser el foco de la pobreza. Sin embargo, mas adelante expondremos también la percepción que ellos tienen acerca de éstos programas Nacionales.

“...Ahora están acostumbrados a que se les da todo, porque es un derecho...”

“... la gente le gusta todo regalado... muchas veces las personas se acostumbran a que todo se lo tienen que dar, ejemplo, cuando les dieron las casas mucha gente no las recibió porque sabían que si las recibían no iba a ser beneficiarios de otras cosas. El gobierno debería invertir más en empleo, en empresas...”

Por ser el foco de la pobreza, se observa también un contexto social desfavorable, que no permite, al igual que la comuna 14, que los jóvenes salgan del estado de pobreza, sino que se reproduzca. La drogadicción, el vandalismo, los embarazos en adolescentes, son problemas sociales que han estancado la posibilidad de los jóvenes de salir de este círculo vicioso. También se puede observar en ciertos casos, la pérdida de esperanza por un futuro mejor.

“...Uno les inculca a los hijos para que estudien para tener un mejor futuro, ¿pero cuál futuro? Si no hay trabajo no hay empleo...”

“... Aquí no contamos ni con un colegio, ni con un CAI móvil y la inseguridad está bastante preocupante, he hablado con el general para la cámara de seguridad y la policía baja de vez en cuando para que la gente pueda transitar con seguridad los conductores y taxistas ya no bajan por la inseguridad...”

“... La seguridad del barrio, este lugar es muy neurálgico ojala nos acompañara la policía de infancia y adolescencia para velar por los jóvenes del barrio, no mandan cámaras, no mandan un caí móvil nadie se compromete, no es de ahorita ya se ha pedido hace 6 años, la inseguridad es muy grande...”

“...Han mejorado las condiciones de vida en la parte de infraestructura, la imagen de la comuna, pero los problemas sociales, la drogadicción, alcoholismo, se hicieron más fuertes...”

“Quitaron el ferrocarril, por el avance del transporte mulas, nos quitaron el club, ahí había gramilla sintética, ahí venían los del Bucaramanga, se vivía tranquilo, la gente venía al río (turismo), ahora a la gente le da miedo venir por acá por tanta inseguridad...”

En la comuna 1 se puede ver que a pesar de tener atención en salud, educación, vivienda propia, aunque no de muy buena calidad, esto no es suficiente cuando hay poca confianza en el futuro por las pocas posibilidades de empleo. Allí se puede ver que las inversiones son insuficientes para cambiar la situación real de la comuna, todas estas son paños de agua tibia si no se soluciona el problema de fondo de desempleo, discriminación, segregación e inseguridad. Debe entonces articularse esta zona, al igual que Morrónico, con los centros productivos de la ciudad, no apartarlos por ser estrato 1 y 2, y enfocarse detenidamente en la población juvenil, que son la generación que puede cambiar las condiciones de vida de las futura población.

Se percibe que la zona no ha sido abandonada, como pasó con la comuna 14, por el contrario las grandes ayudas han hecho que la población se acostumbre a que le estén dando ayudas mensuales. Se encuentra un descontento general con la población desplazada que reside en la zona, algunos líderes argumentan que en su mayoría todas las políticas y programas van enfocados a ellos, y “descuidan” el resto de los habitantes.

“... por ejemplo lo de Visión Mundial que solo ayudaba a los desplazados, acá les han dado una cantidad de negocios como internet, tiendas, carros de comida rápida y les dura por ahí un mes y los recogen o los venden...”

“... la Red Unidos han puesto hasta huertas de hortalizas pero es solo para desplazados...”

COMUNA 2: NORORIENTAL

La percepción de pobreza que tiene la comuna 2 es integral, se relaciona en su mayoría con la falta de empleo e ingresos, pero también una tendencia fuerte a la falta de vivienda y educación. En general consideran que no ha disminuido como lo muestran los indicadores y al igual que la comuna 1 creen que esta reducción se debe a una percepción falsa por parte de los encuestadores y medidores.

“... El DANE es el que llega a un lugar y saca eso porque ven que tiene un televisor, una neverita, o porque hay una o dos personas trabajando o dos estudiando eso no nadie sabe con las que otro vive que por que vive ya en vivienda en ladrillo entonces ya salieron de la pobreza eso es una mentira. Usted sabe que en un hogar trabajan dos personas pero le dan un contrato por dos o tres meses y a los dos tres meses queda en lo mismo...”

“... Percepción de mejoría, es mentira las condiciones del barrio cada vez peor las calles están vueltas nada, la única vía principal vuelta nada...”

“... Las encuestas dicen que la pobreza ha disminuido por que las mismas personas se rebuscan, por ejemplo una persona sin trabajo se rebusco hizo empanadas y la vendió entonces cogen ese trabajo y le hacen la encuesta y dice yo tengo trabajo y eso queda en el indicador y no por las condiciones reales de pobreza...”

“... La pobreza no ha disminuido hay mucha pobreza el mínimo no le alcanza uno para nada y la indigencia ha aumentado mucho, la gente desplazada hay

mucha ayuda la población de la ciudad hay gente vulnerable y ayudan más a los desplazados...”

“... La pobreza la hemos disfrazado por la cuestión de la informalidad yo veo que la pobreza sigue lo mismo pero está prosperando ya no están en miseria y son ahora pobreza...”

Sin embargo existen también otros líderes que consideran que las condiciones de vida en general han mejorado gracias al apoyo otorgado por el Estado.

“... A disminuido por los auxilios que el gobierno nacional les da y otros programas sociales que de verdad han fortalecido, la comunidad más vulnerable tiene más que sea para echarle algo a la olla...”

“... Si ha mejorado las personas que eran analfabetas han mejorado sus estudios, personas que no habían terminado bachillerato, ya lo han terminado. Ha mejorado sobre todo con la política pública de vivienda el hecho de legalizar los asentamientos y la política pública de los discapacitados, al menos los han llamado para darles los implementos de ayuda y la ley de vivienda los está cobijando para darles viviendas...”

Como ha sido tradicional en las dos comunas anteriores, la falta de empleo es una necesidad que aún no ha sido satisfecha. Los empleos de esta población se caracterizan por ser empleos informales, los hombres trabajadores como constructores, albañiles, vendedores ambulantes y demás y las mujeres en servicios varios.

“... Trabajan zapatería contrición carpintería si ve y otros semáforos en lo que salga...”

“... Como no tienen fuente de empleo no tiene ingreso a la vez si tiene para desayunar no tiene para almorzar. A la comunidad por la falta de empleo y oportunidad laborales...”

“... Trabajan independientemente hay una que tiene empleo independiente para poderse sostener...”

“... La gente se dedica a la construcción, a vender joyas, en las confesiones, comerciantes, vendedores ambulantes...”

Por otro lado, la comuna 2 no se ha visto tan beneficiada de los subsidios y programas de vivienda de interés social como en la comuna 1. Estos barrios son construcciones propias en su mayoría realizadas por la población, sin embargo, cuenta con muchos asentamientos y viviendas en malas condiciones. El hacinamiento, al igual que en la comuna Norte es una falencia que no se ha solucionado.

“... Las casas son construidas por las mismas personas en Altos de Transición, por encima del barrio la Transición hay una invasión hay ranchitos...”

“... Son vivienda de interés social alrededor del barrio hay un asentamiento “altos de nueva Colombia” hasta el momento tiene servicio de luz no tiene pila publica toman el agua de la loma algunas casas, si hay hacinamiento es estrato 1. La gente tiene escrituras así sea con hipoteca nosotros lo creamos con recursos propios y ayudada con el gobierno nacional y municipal...”

“... En el barrio todos han comprado el terrenito, lo que pasa desafortunadamente no hemos podido tener las escrituras y ahora estamos en el problema que como vamos tumbar las casas no nos dejan sacar escrituras que por qué tenemos que tener el agua aparte y la mayoría de las casas tiene tres apartamentos dos apartamentos pero no hemos podido tener el agua compartida. Tenemos todos los servicios a parte. El barrio no está legalizado hay personas que llevan más de 50 años hay una invasión con casitas de palo, no reubicaron...”

“... Las casas del barrio algunas viviendas son invasión, las familias fueron asignadas por las juntas de acción comunal y la 5 brigada por lo que era

terreno nacional, la mayoría de las personas fueron asignadas hay para solucionar el tema de la vivienda pero la mayoría están en material, sin embargo todavía hay casa en tabla y bareque...”

“... Hay invasiones, casas de interés social, ranchos organizaditos y hay sitios donde se usa mucho la droga, y se han venido para la orilla de la carretera hay una invasión en María Córdoba que tumbaron por que los tenían que sacar porque era de alto riesgo y ahora ahí invadieron los barrios tienen pila publica hay mucho hacinamiento.

“... El barrio empezó a comprar los lotecitos y construían, hay casas de madera, y cuentan con todos los servicios menos el gas. Hace poquito el barrio fue legalizado entonces estamos en ese proceso hay mucho hacinamiento viven hasta dos familias por casa...”

“... En mi barrio gracias a Dios y la virgen es auto contrición el barrio tiene buen material servicios públicos, el 30 % de la viviendas sufren no pues pagan servicios los vecinos son los que ayudan a estas personas. En una vivienda si son de dos habitaciones, viven hasta dos o tres familias sus hijos con su familia o cualquier pariente más, este barrió es reubicación por barrio san Rafael y Nariño. Este fue hecho por auto construcción...”

“... Aquí se entregó el lote y cada vecino construyó su casita todas las casas están construidas en material con servicios públicos no hay hacinamiento...”

“... Vivienda que nosotros mismos compramos, nosotros las hemos construido el barrio figura como zona de alto riesgo, que vengan los del DANE y digan por ejemplo acá ven y dicen que son ricos y vayan a ver las condiciones que están y no es verdad. Prácticamente la comunidad vivimos acá de un salario mínimo tienen que darle de comer a tres y cuatro chinitos, vive en hacinamiento, las casa tiene una pila publica el acueducto nosotros no contamos con el acueducto de ahí pues gracias a dios hemos distribuido el agüita para las viviendas pero es por horarios por turnos. Hay ranchos de madera...”

En términos de Educación se evidencia altas tasas de cobertura al igual que GRAN número de instituciones, sin embargo los problemas sociales y el contexto en el que vive esta población, hace que los jóvenes no vayan al colegio, y eleve el porcentaje de deserción, los bajos niveles de educación también en adultos hace que no se incentive a los adolescentes a estudiar.

“... Buenos centros educativos, pero tiene problemas de deserción prefieren los hijos estar en la calle dentro de las pandillas juveniles eso si es una problemática social. El problema es que uno abre la puerta y sale el perro y primero entra el perro que los hijos porque no saben para dónde coger...”

“... Colegios los hay nuestra comuna, desgraciadamente con dolor lo digo cada día estamos viviendo la drogadicción, hay unos padres de familia que echan sus hijos a la calle desde pequeños de niños y aparecen niños de 6,7, 8 y 9 ya en las drogas, tiene embarazos en adolescentes, hoy día las mismas escuelas hacen conferencias y los anticonceptivos los hay en los centros de salud los hay, yo pienso que desde que Iván Moreno Rojas hizo ese decreto que los colegios tenían que ser mixtos viene aumentando más los dolores de cabeza...”

“... En el barrio no hay centros educativos estamos en punto estratégico de centros educativos se requiere seguimiento a jóvenes de que hacen deserción escolar ya que algunos padres no los obligan a terminar sus estudios...”

“... Si hay buena educación lo único malo es que a veces los niños no tiene para los buses por que quedaron en otros lados por que no hubo los cupos están comentando que sería bueno un bono para subsidio de transporte. Por ejemplo la gente que está en la universidad nos sale más costoso el transporte que el mismo semestre de universidad...”

“... En el barrio hay una guardería en el bienestar infantil hay un hogar infantil, fe y alegría. Muy poquitos son los que no están estudiando porque no quieren están calle arriba calle abajo...”

En cuanto al servicio de Salud, es evidente el malestar que genera la insuficiencia en atención en el Hospital del Norte y los demás centros de Salud. Todos tienen acceso a salud, pero la infraestructura es insipiente para atender tanta población.

“... Centro de salud si hay esta los Padres Samascos son una ONG prestan salones y servicios puesto de salud y el de Regaderos, el problema es la congestión de citas, no atienden las urgencias solo en el hospital del norte...”

“... La atención se recibe en el Hospital del Norte pero es insuficiente sobre todo el fin de semana...”

“... Poco o mucho vienen cubriendo en un 70 % las necesidades de la comunidad en servicio primario, en especialistas un 20%...”

“... Contamos con el puesto de salud IPC y el hospital del Norte. Le toca esperar hasta dos tres horas para que lo atiendan y le recetan una aspirina mejor va uno a la farmacia le dan la misma y se ahorra esas horas...”

En cuanto al transporte, los líderes coinciden con la comuna Norte en que no llega Metrolínea y los buses públicos no abarca la totalidad de rutas que se tenían anteriormente, la inseguridad de la zona hace que sea más conveniente usar el transporte informal, moto taxis o taxis piratas.

“... No entra el transporte público al barrio siempre queda lejos de 10 a 20 cuadras del barrio y las rutas se demoran de aquí a cabecera son como 2 horas. Toca transporte en motos transporte pirata...”

“... Hay acceso al transporte público no entra al barrio sino a la parada el barrio esta pavimentado pero no hay acceso para el norte hasta quebrada seca colectivo motos y ruta chapinero y ciudad norte...”

“... Tenemos un poco de dificultad con el transporte público antes teníamos rutas del Alvares, Bosconia, Caracolí, ahora solo tenemos Hamacas, Chapineros y Transporte Informa...”

“... No hay entrada vehicular al barrio pero en el alrededor hay transporte y hay mucha gente que usa el transporte informal...”

“... El transporte público no llega hasta el barrio es más los taxistas se abstienen a entrar aquí al barrio, usamos el transporte informal, el transporte público es muy deficiente toca esperar hasta media hora el bus nos deja a unos 200 -300 metros del barrio y a muchos los han robado y atracado, prefiere uno pagarle a una moto...”

La Comuna 2 al igual que las anteriormente nombradas, sufre de altos niveles de delincuencia común, vandalismo, venta y consumo de drogas y en las niñas embarazos a temprana edad. Es este contexto el que más preocupa a sus habitantes. Para ellos una buena política pública estaría enfocada a mejorar la perspectiva que tienen los jóvenes acerca del futuro y capacitar a los padres de familia para que infundan en sus hijos la educación.

“.. Yo creo que hace falta recreación para jóvenes, canchas, en el tiempo libre no hay nada que hacer, deberían hacer capacitaciones y talleres a padres...”

“... Más presencia de policía falta programas para jóvenes...”

COMUNA 10: PROVENZA

Esta comuna según algunos líderes está dividida en 2 partes, Provenza alta y Provenza baja. Provenza baja está compuesta por 11 asentamientos. Para efectos del análisis entrevistaremos sólo a los líderes de estos asentamientos debido a que los barrios pertenecientes a la parte alta de Provenza corresponden a estratos 3 y 4.

En esta comuna existen percepciones de pobreza diferentes a las encontradas en las anteriores comunas, esto se debe porque en esta comuna la población en su total, tiene habitantes con estratos 1, 2, 3 y 4. La pobreza en esta zona es conceptualizada no como la falta de ingresos, empleo, u oportunidades, sino la falta de espíritu, “verraquera” y ganas. E acuerdo a esta caracterización, algunos líderes comunales,

consideran que la pobreza si ha disminuido y se han mejorado las condiciones de vida de la comuna.

“... Pobreza es la gente que no quiere trabajar, pobre no hay nadie pobre de espíritu pobre de pereza...”

“... La pobreza si ha disminuido con el programa de la prosperidad para todos, el gobierno ha ayudado a disminuir la pobreza el del presidente Uribe y el presidente Santos...”

“... La pobreza si ha disminuido que hay muchas personas que no quieren trabajar si hay la forma para trabajar si hay trabajo una cosa es que muchas personas no quieran trabajar una cosa es que uno sea pobre y no quiera trabajar....”

“... La pobreza provee la actitud de cada uno de la persona uno puede vivir pobre pero si uno tiene las posibilidades de querer superarse la pobreza no le va impedir poderlo hacer. Por ejemplo el cuento de los desplazados los que dicen ser desplazados no quiere trabajar no quieren hacer nada porque el gobierno les da subsidios les da una cosa les da otra creen que tiene que darles todo una vida sin tener programas demarcados donde pueden ser desplazados dos tres años tienen que salirse de la situación y dejan de ser desplazados para nosotros el gobierno...”

“... Esas personas no quieren progresar porque saben que el gobierno las está ayudando, pero personas como madres de familias que de verdad pa’ Dios no tienen sino un cuadro de niños no tiene como hacerse para la casa si no las ayudan. La lucha que se hace para volver ranchos en casas de material, se logró conseguir un programa con banco de alimento envés de comprar la comida se les daba en restaurante y esa plata se usa para construir las casa y cambiar los ranchos, no tenemos servicio de gas, deberían sacar proyecto de ley que el gas deba ser lo mismo que la necesidad de la luz y del agua...”

Por el contrario, hay líderes que opinan acerca de la pobreza el concepto relacionado con la falta de oportunidades, ingresos y empleo, y el no poder proveer por sus propios medios las necesidades de sus familias. Los líderes que opinaron esto, son los habitantes de los asentamientos existentes en la comuna y consideran que la pobreza está escondida en la ciudad.

“... La pobreza es cuando uno no tiene nada que comer trabajo ni casa no tiene servicios público tener que vivir en partes incomodas...”

“... Pobreza es toda a aquella persona que no pueda trabajar que no tenga todavía donde vivir...”

“...La pobreza esta camuflada si usted se va para el Norte que dicen que esta la pobreza extrema mentiras, también en el Sur ahí está Cristal Bajo, Luz de salvación, granjas de julio, rincón, brisas del paraíso, tenemos 11 barrios del sur de la comuna diez que es una pobreza absoluta, porque piensan que somos ricos...”

“... Creo que la pobreza en Bucaramanga esta camuflada se cree que por que salen con algo a vender a la calle para conseguir el sustento y esa es una persona que ya tiene empleo y yo considero que no, yo estoy convencido que el salario debe estar en 1.500.000 para que un colombiano pueda vivir en las mínimas condiciones posibles y mire como estamos en el salario mínimo...”

“.. Yo veo casi igual de pobreza o antes veo mas no sé si estoy equivocado porque uno ve los indicadores y dicen otra cosa...”

En temas específicos como la educación, los líderes en general opinan que la población en edad de estudiar, tienen acceso a educación sin embargo, existen problemas como la falta de cupos, la deserción escolar.

“... Los niños en su gran mayoría tiene acceso a educación...”

“... Los centros educativos tenemos es el de Toledo plata, a Provenza y gracias al concejal tenemos recorrido llevan los niños y los traen. Aquí hay es

un problema cosa que se le está saliendo al gobierno de las manos la educación ahoritica son solo 4, 5, o 6 horas los niños les queda toda la tarde para callejear, fumar, andar de arriba pa' bajo les da las 10 o 11 de la noche. No como nos criaron a nosotros que era 7 de la mañana llegábamos 11:30 almorzábamos y a la 1:30 teníamos que estar hasta las 5 de la tarde con que tiempo le queda solo de llegar y hacer las tareas por las noches nos tocaba llegar a poner una velita pa' poder mirar por que sin luz ni nada así si aprenden. Desde que el gobierno dejo dos jornadas diarias hay mucha corrupción...”

“... La educación les toca en básico de Provenza y en el INEM muchos se retiran y hay todavía quienes no tienen cupo, la educación es regular a quienes les toca en el Cristal Bajo es regular por que no cuenta con todos los requisitos para ser una institución...”

“... Los niños van a estudiar en una escuela de Cristal bajo, el INEM, y el Básico Provenza y el San José el tipo de educación del básico Provenza es de muy buena calidad. Problemas de educación no tenemos por qué aquí han venido programas de la alcaldía y les han dado educación gratuita la gente la mayor parte de las personas adultas ya somos bachilleres ya tenemos es ese opción que nos han dado ha sido por parte del gobierno sin ningún costo...”

La salud es otra de las necesidades básicas que deben ser satisfechas, para que una persona pueda desarrollar libremente sus capacidades. En esta comuna a diferencia de las anteriores mencionadas, se presentan problemas de cobertura en los asentamientos, además de los bajos niveles de calidad, esta circunstancia hace que se perciba un sentimiento de discriminación y autoestima.

“... En el barrio no hay centro de salud porque somos de estrato 1 y 2 pues no va a ver eso porque no estamos legalizados aquí lo que nosotros hacemos es del sacrificio de nosotros porque el gobierno no hace nada porque somos zona de Alto Riesgo y en un barrio de estos no da un peso aquí somos los peores como si no fuéramos seres humanos a nosotros nos tienen restringidos a

nosotros no nos dan partidas. Tenemos Sisben vamos al Toledo, al barrio el Cristal...”

“... nosotros tenemos centros de salud del Cristal parte alta y del Toledo plaza, tenemos una situación que es la siguiente una persona va una consulta médica logra conseguir la consulta pasa al médico y le receta un sobre de pastillas que vale 2.000 pesos para hacerse de esas pastillas lo mandan por el lado del Rosario se gasta 3.000 y punta de pesos por unas pastillas que vales 2000 pesos...”

“... Tenemos centro de salud en una casa pagando arriendo atienden de 6 a 3 de la tarde de lunes a viernes. Las urgencias tocan en el hospital del norte...”

“... Nosotros tenemos un centro de salud en el Cristal Alto en el cual nos atienden por la cuestión del ARS del SISBEN, y hay otro centro de salud que es muy eficiente que es el TOLEDO Plaza, ese si tiene todos los servicios laboratorio, odontología, nutricionista, sólo atienden los del SISBEN y particular paga cuota moderadora...”

En esta comuna y los líderes entrevistados coinciden en que no cuentan con la disponibilidad de los servicios públicos domiciliarios como el agua, alcantarillado, luz. Las viviendas en algunos sectores son viviendas de VIS, pero en otras ocasiones aún persisten las viviendas construidas en tabla y materiales inadecuados.

“... En el barrio somos estrato 1 y 2 estamos en Plan de legalización, las casas las construimos nosotros mismos únicamente tenemos la luz, no tenemos agua potable individual toca por 2 pilas públicas, antes de legalizar no tendremos servicios públicos...”

“... Hay viviendas que son interés social y otras invasiones ranchitos en un 70 % de servicios públicos tenemos dos pilas públicas todos tenemos luz y unos tienen gas natural y otros propano. Una que otra casa viven en hacinamiento. El barrio está en proceso de legalización...”

“... En varias partes del barrio varias personas están en ranchitos de tabla no tiene su vivienda no tenemos servicios públicos solo tenemos servicio de luz, el agua es comunitaria, pila pública, el gas está en bombonas, nosotros tenemos aparte de la pila una red donde nos distribuye el agua para todos los usuarios pero eso es probado uno paga el recibo se divide el recibo entre los usuarios son más o menos 15 mil pesos pagando de ahí el servicio de fontanería. No hay hacinamiento, el barrio está en trámites de legalización, las viviendas las creamos nosotros...”

“... Las viviendas cada una son de tres y cuatro pisos construida por nosotros mismos, las viviendas no tiene hacinamiento tenemos todos los servicios...”

Los líderes de los asentamientos entrevistados, coinciden con los líderes de las otras comunas, que no existe una política de empleo formal para las personas de estratos 1 y 2. Su población se dedica a la construcción, ventas ambulantes, servicios varios, pero en general ninguno cuenta con garantías de formalidad. Hay otros líderes sin embargo, que opinan que las personas informales no quieren recibir ayuda de los programas locales.

“... En cuanto a la política de la informalidad se hizo su censo, se le puso a elegir si usted quiere trabajar en una empresa o quiere tener su local, lo mandaban entonces esa la decisión de cada trabajador independiente. Se reunió el gremio de informales y cada quien escogió. Se hizo una charla y reunión que se daban con un acuerdo donde el gobierno les dio sin pagar arriendo les dio una ayuda para que surgieran sus locales y cuidaran su patrimonio si la gente no puso lo que tenía que hacer hay va perdiendo porque después de un tiempo se les iba a cobrar un precio adecuado a cada local para que lo puedan pagar no es arriendo...”

“... En luz de salvación son muy pocos que trabajan por parte de empresa la mayoría trabajan por construcción, vendedores ambulantes otros cargando volquetas bueno por trabajos, lo que salga”

“... La fuente de trabajo es zapatería, construcción y muchachas domésticas...”

“... La mayoría de la gente trabaja en construcción y las señoras en servicios domésticos al día y por ahí lo que sale...”

El transporte al igual que en las comunas mencionadas, es un indicador de pobreza porque aleja inmediatamente la población que vive en estas zonas. En la comuna 10 en algunas zonas, no entra transporte público, sin embargo hay más acceso por su ubicación al servicio de Metro línea.

“... En cuanto al transporte no tenemos metro línea y nos quitaron el transporte que teníamos por eso es que la piratería aumenta más el moto taxista por esa situación...”

“... No entra el transporte urbano a nosotros nos toca andar casi 2km para poder salir y el invierno mejor dicho cuando hay alguien enfermo nos toca hacerle camilla para sacarla a la central, nosotros no apoyamos el transporte informal cada uno tiene su moto...”

“... El servicio de transporte ha estado pesadito, el servicio de los alimentadores es bastante pesado es regular, como el servicio es tan malo la gente utiliza el transporte informal...”

“... A nosotros nos entra metro línea, teníamos la ruta de morro pero la gente ya se acostumbró a subirse al metro línea...”

En general, la zona vulnerable de la comuna 10 compuesta por más de 11 asentamientos muestra gran deficiencia en todas las necesidades básicas, salud, educación, vivienda añadido a los problemas sociales que se presentan en los jóvenes, las condiciones se presentan entonces como las más críticas de la ciudad. Son pobres estructurales con falta de oportunidades y sin ayuda estatal que les permita mejorar su vida, desarrollar sus capacidades y explorar sus potencialidades. Los jóvenes no tienen acceso a educación superior, lo que les corta las posibilidades

de mejorar su vida y la de su familia a largo plazo, sin opciones de salir del círculo vicioso que los consume.

COMUNA 9: LA PEDREGOZA

Según una líder de la comuna 9, esta comuna está dividida en dos partes, al igual que comuna 10 Provenza. La parte baja con los barrios ubicados debajo del Viaducto La Flora, Antonia Santos Sur, San Pedro Claver, San Martín y las urbanizaciones del Sol I y II, estos barrios de estratos 1 y 2 son reubicaciones de antiguos asentamientos. Está la parte alta de la comuna compuesta por los barrios Nueva Granada, La Pedregosa, La Libertad, Diamante I, Villa Inés, Asturias, Las Casitas. Por el objetivo de analizar la pobreza en la población vulnerable, de esta comuna sólo se entrevistó a los 4 barrios pertenecientes a la parte baja de la comuna.

La pobreza para ellos tiene una percepción integral, está relacionada directamente con ingresos y empleo, pero también con carencia de vivienda, educación y salud.

“... Pobreza es no tener servicios básicos con precios cómodos que uno no pueda pagar, que uno no pueda tener acceso a internet teléfono, televisión, que no pueda tener un buen sueldo para alimentarse mejor no tener vivienda no tener acceso fácil a educación superior...”

Hay percepciones diferentes en que la pobreza haya disminuido en la ciudad.

“... La pobreza no ha disminuido, eso da hasta risa, los gobernantes han ido manejando esto como ellos han querido pero hay mucha mucha pobreza si nos vamos a los barrios estrato 1 y 2 son muy elevados. Lastimosamente la alcaldía le echan tierra toda vaina esconden muchas cosas hay pobreza, no hay trabajo, no hay fuentes de empleo, nada eso no colaboran, este año la carrera 31 ahorita en estos momentos se quedaría aterrada porque

desalojaron de la calle 31 de quebrada seca donde vendía droga, pero todos ellos se vinieron para este sector los entes gubernamentales no quieren escuchar, ese cuentico que no hay pobreza de que hay pobreza lastimosamente en Bucaramanga vamos de mal en peor aquí hay mucha pobreza en estrato 1,2,3 e incluso en el 4 donde se ve mucha vaina de desempleo si no hay empleo no hay como educar Nuestros hijos entonces verdaderamente tenemos una pobreza total aquí en Bucaramanga todo esto lo están escondiendo los entes gubernamentales vamos de mal en peor...”

“... La pobreza no ha descendido tanto como ellos dicen, más bien es que aquí llega mucho mercado, mucha comida muy barata, aquí se consigue libra de papa en 400 o 500 pesos entonces barrios bajos como nosotros estrato 1, 2 uno puede comprar 500 de aceite, conseguir un gajito de cebolla, un solo tomate, una yuca, un solo plátano, por eso ellos miden que hay muy poca pobreza por eso les digo que es por eso, si uno tiene sino 5.000 pesos para hacer para 5 con eso tiene que pasarla...”

“... Yo no creo que la pobreza haya disminuido lo que sí creo es que la gente ha hecho conciencia de que uno es lo que quiere ser, por ejemplo si yo gano dos mil pesos no me gasto cuatro mil, por ejemplo si yo me gano dos mil debo ahorrar aunque sea 500 para el mañana...”

“...La gente tiene una cultura del menor esfuerzo, en toda parte hay vicio, jartera, muchas personas ponen a aguantar a los hijos porque se beben la mitad del pueblo, no son pobres, son es irresponsables...”

“...las condiciones del barrio han mejorado mucho, el gobierno ofrece muchas oportunidades y la alcaldía, lo que nosotros pedimos nos abren muchas puertas...”

En cuanto a las necesidades básicas como educación, el contexto actual

“... Aquí hay un colegio que digamos es una sede del INEM, aquí todos tenemos acceso a la educación en el barrio si porque los que no van al INEM van al colegio Ardila Duarte queda cerca...”

“... Respeto a la educación lo que es la primaria y el bachillerato si tiene acceso a educación porque hay escuelas una sede del INEM, el problema es la deserción estudiantil debido al hacinamiento que hay. En las casas no se pueden tener los muchachitos por que donde hay 5, 4, 3 muchachos viven peleando entonces esos niños salen a la calle y se la pasa hay por qué los papas tiene que estar trabajando juntos porque entonces no se sobrevive con un solo sueldos porque hay que pagar arriendo educación recibos comida...”

“... En la única universidad que he escuchado que va hacer propaganda es la Universidad del Pueblo, en las demás no usted sabe que hay que sacar un puntaje en la UIS aunque hay muchachos aquí en el barrio que tiene opciones...”

“... el que no quiere estudiar hoy en día es porque no quiere, con el Dr. Fernando Vargas abren cupos para en las mejores universidades privadas como la UDES, en la UIS ofrecen 70% de la matrícula pero sólo a los que acceden, con el SENA, Jóvenes en Acción ofrece un subsidio de 200 mil pesos... Validaciones cada 8 días por 10 mil en el colegio abandonado... acá lo que pasa también es que el papa no se preocupa si el joven estudia o no estudia...”

“... solo hay 1 centro educativo, habían 3 y se acabaron 2. Hay la Sede del INEM pero no tiene capacidad para todos los niños del barrio...”

En cuanto a salud coinciden en que el servicio es muy malo en general en Bucaramanga y el país.

“... la salud a uno le toca sacar una cita, si está enfermo tiene que irse muriendo para que lo atiendan de una vez si no le dan 8 días para darle una cita y cuando va ya está alentado o ya se ha muerto, en cuanto salud no hay

una buena cobertura hay un puesto de salud pero igual pero no hay urgencias no hay nos toca en el Hospital del Norte...”

“... El centro de salud existe pero a medias, habían puesto que atención a urgencias y no tienen urgencias; otra cosa una persona va enferma y le dan una cita para tres días entonces yo veo ese sistema de la salud en Colombia si está muy mal. Las urgencias las atienden en el Hospital del Norte, en el Hospital Gonzales Valencia sí lo atienden a uno pero la gente casi no va haya porque lo tiran a uno en el pasillo de urgencias y no eso así si es mal...”

“... Solo hay 1 puesto de Salud, haya en vez de ir poniendo van quitando. No hay servicio de urgencias, tienen que ir al Hospital del Norte, o al Rosario. Un centro de salud no tiene las condiciones para atender, a todas las características. Nos atendían en el Toledo Plata, pero lo quitaron...”

En cuanto a vivienda algunas han recibido ayudas por parte del Estado, y otras por el contrario aún se encuentran sin legalizar. Se percibe un sentimiento de discriminación y segregación.

“... La urbanización fue construida la mitad por el instituto de crédito territorial y la otra por cada uno de los adjudicatarios aquí no se carece de ningún servicio aparecemos como estrato 2, tenemos personas vivienda algunos viviendo en hacinamiento pero de pronto porque les gusta vi vivir así porque son familiares...”

“...Viviendas de interés social no hay nada, hay viviendas de estrato 1 y 2, son viviendas de una o dos habitaciones pero que vive 2 o 3 familias eso quiere decir que si la casa tiene 5 habitaciones pues en cada habitación mete a vivir una familia. Y contamos con servicios públicos...”

“... El barrio no está legalizado aparecen como lotes, aparte de eso nos tienen una sanción que es de alto riesgo, pero no necesitamos una reubicaron inclusive están haciendo edificios de 20 pisos encima de nosotros del barrio san Martín. A nosotros nos vendieron los señores de la alcaldía que esto está

declarado zona de alto riesgo, ¡pero para nosotros los pobres que no tenemos para hacer edificios! Nosotros llevamos más de 50 años y nunca han habido deslizamientos ni nada; para nosotros si hay zona de alto riesgo pero para los constructores los ricos que están haciendo torres de 20 pisos, para ellos no es zona de alto riesgo porque tiene la plata...”

“... La vivienda creada por el instituto de crédito territorial que día a día las mismas personas han ido arreglando su casa de 1, 2, 3 pisos de estrato tres...”

“... Éramos invasión. Ahora estamos aquí porque nos reubicaron. Cuando a uno le dan las casas de Interés social, las casas son habitables, el problema es el entorno, el lugar, segregación, es como si discriminaran a las personas por ser pobres...”

“...Todas las casas tiene servicios públicos, pero viven en hacinamiento, porque las niñas se embarazan muy rápido, son mamás muy niñas. Es alcahuetería...”

El transporte es otro de los servicios que mejoran la calidad de vida de la población. Hasta donde hemos visto el servicio público de metro línea no llega a las comuna 1, 2, algunas zonas de la 10 y la 14. La parte baja de la comuna 9 no es excepción.

“... Acá no entra nada de transporte público inclusive metro línea hizo una parada que la hizo en el puente eso quiere decir que nos deja a 1... Sólo hay dos buses que pasan en la Antonia Santos, en la autopista eso queda maso menos a 500 metros y para allá no mandan transporte público. Algunos tienen motos otros carritos pero es para transporte personal, no hay piratería...”

“...Aquí no tenemos transporte urbano, aquí no entra un bus a recoger la gente nos toca hasta la autopista estamos en el puente la Flora y nos toca ir hasta el

puede García Cadena esta lejísimo nos toca 7 - 8 minutos a pie, aquí no hay transporte pirata aquí somos legales...”

“... Por lo general el servicio metrolínea es bueno, pero le falta mucho. Antes era mejor pero nunca ha entrado ruta como tal al barrio. Entran en carro pirata, moto taxi, taxi. No Considero que sea factor de pobreza el no tener acceso al transporte, porque ese es un servicio...”

Al igual que en las otras comunas, la población de estos barrios tampoco tienen acceso a un empleo formal, sus habitantes se dedican a ser constructores, vendedores ambulantes, amas de casa, servicios varios.

“... Somos obreros, vendedores ambulantes, constructores, independientes...”

“... La gente se dedica unos a zapateros otros a albañiles otros son carpinteros otros metalúrgicos en el caso mío yo trabajo con el acero cualquier tipo de acero, son poquitos los que trabajan en la formalidad...”

“... Aquí hay muchas señoras que trabajan en casa de familias, trabajan por días, hay zapateros, hay albañiles, mecánicos, tenderos más que todo eso...”

En general la pobreza de la parte baja de la comuna 9, tiene características similares a las restantes. La situación más crítica por un lado, se ve en el servicio de salud y por otro en el sentimiento de discriminación se sienten al estar en medio de zonas altas como en Diamante I y II de estratos 4 y 5. Una de las características similares en todas las comunas es el contexto.

“...Pero mire hay un problema el que más nos afecta a este sector que son las pandillas, allá tenemos un CAI en el viaducto y es como si no hubiese nada, allá los muchachos de Antonia Quebrada y San Martín, como eso no lo pasan por noticias, allá se dan bala, cuchillo inclusive hace 8 días hirieron a un señor que nada tiene que ver en esos conflictos, allá no dejan los CAI móviles, hay otra cosa por allá hay ollas, hay mucha venta de droga, hay mucho indigente y eso no le prestan atención.

PERCEPCIONES DE POLITICAS Y PROGRAMAS SOCIALES

Hasta el momento hemos visto las percepciones de los líderes de las comunas más vulnerables, acerca de lo que entienden por pobreza de acuerdo a las realidades de cada uno de sus barrios, y el estado en que se encuentran cada una de las necesidades básicas, como la salud, educación, vivienda, ingresos y empleo. Sin embargo también se les pregunto acerca de la percepción del impacto de las políticas sociales y programas que se han implementado desde la presidencia de la república y la alcaldía local ejecutados especialmente en la población vulnerable.

Todas las comunas evaluadas coinciden en que por medio del SISBEN a los niveles 1 y 2 por medio de los programas Red Juntos o Unidos, Familias en Acción, Jóvenes en Acción y demás, se han visto beneficiados muchos de los habitantes de estas comunas. La percepción de programas locales que les haya permitido mejorar sus condiciones, es mínima.

“Ahorita no contamos con un salón comunal y por eso no contamos casi con programas de la alcaldía y la gobernación. El gobierno si tienen algunos de Familias en acción, bonos, mercaditos y así pero yo diría que habría que mejorar porque un mercado que da la gobernación no arriba de tres mil pesos en dos tres días se come lo que le dan hay deberían darle un poco más de mercado pero la ayuda es buena...” Líder comuna 9.

“... Programas tenemos Familias en Acción, programa adulto mayor, madres lactantes casi todos tiene que ver en el bienestar a la población infantil, pero los que tiene que ver a la salud en general los programas no han llegado...” Líder Comuna 2.

“... Familias en acción, Visión mundial que nos ha ayudado mucho. Ayudan más las privadas que las mismas entidades estatales. Visión Mundial cada año viste a los niños, les da los uniformes camisas... Muchos programas ahorita los discapacitados es una lucha con el gobierno toca esperar demasiado para que salgan las cosas usted sabe que el gobierno no le interesa el dolor ajeno...” Líder Comuna 1.

“... De acuerdo con los programas sociales carecemos de muchos pues supuestamente tenemos un alcalde social y cuáles son los programas sociales, en cuanto municipal no hay...” Líder Comuna 14.

“... Contamos con el programa del desayuno de los niños, hay ancianitos que tiene mercados de la tercera edad tienen valorización medica hay una brigada que los atiende, Familias en Acción, Red Unidos han estado beneficiando. Contamos con la ayuda de Visión mundial que se ha escaseado, desorganizado, no es la misma ayuda; antes ayudaban con camarote, cobijas ahorita está como calmado...” Líder Comuna 1.

“... A nivel Nacional la mayoría de las familias han logrado salir en el programa de Red Unidos, otros han tenido suerte en Visión Mundial, a nivel local no, está ves el municipio se queda corto para adulto mayor beneficios no hay algunos con un bono y otros los tiene el municipio con el mercadito lo que pasa es que eso no es que los beneficie mucho, porque a los 70, 75, 80 años no es arroz, ni los GRANos muchas cosas de esas no lo pueden comer y a ellos les toca ver quien les compra y los denuncian que están vendiendo eso...” Líder Comuna 1.

“... Prácticamente los desplazados tiene más ayudas por eso que muchos se hacen pasar por desplazados respetando a quienes si son desplazados...”

“... en la alcaldía nos dieron dos mercado en el año...” Líder Comuna 10

“... ahoritica no tenemos programas solo las brigadas de salud, todos los programas los han acabado...” Líder comuna 14.

“... El único programa que tienen son Familias en Acción, no hay comedores infantiles, ni el vaso de leche, no contamos con programas, solo apoyo de la alcaldía solo un mercadito cada mes o dos meses...” Líder Comuna 10.

“... Los programas del gobierno están entregando leches de un año a 5 años, los niños reciben refrigerio en el colegio, Familias en Acción...” Líder Comuna 1.

“ ... Tenemos programas del DPS y Visión mundial, del DPS Capacitación a madres de familias en cuestión de modistería de sus negocios hay con la cuestión del SENA son proyectos que son muy favorables para las personas mayores. La alcaldía nos ha colaborado con los bobos pensionales con las personas de la tercera edad, las sillas de ruedas con las personas discapacitadas, los bastones, el mercado con personas de adulto mayor , hay adulto mayor de receta médica con prioridad en ese sentido los mercados que vienen no tiene disminución todos son iguales...” Líder Comuna 10

“... El bono pensional que se les está dando a mayores de 60 años es una cuestión que les dan cada dos meses 90 mil pesos...” Líder Comuna 10.

“... Hemos sido muy abandonados, todo los proyectos se van para el norte pero también necesitamos, hasta ahorita el año pasado, vivieron programas que beneficiaron a los abuelos y niños...” Líder Comuna 14.

“...Solo recibimos lo que el gobierno da lo de familias en acción y jóvenes en acción pero es muy poca la gente con esos programas, el puntaje del SISBEN es muy alto nosotros la mayoría salió por el puntaje que merecemos y no podemos acceder a los programas y llevamos más de 1 año esperando que nos arreglen eso y por ninguna parte se ha podido. De la alcaldía están dando bonos...” Líder comuna 9.

“... Las capacitaciones que uno logra traer para las comunidades, cursos para madres, allá las señoras están beneficiadas con sus hijos, haya hay un programa que cada mes les dan un mercado, en las guarderías con lo del vaso de leche...” Líder Comuna 9.

Las comuna 1 y 2 se han visto beneficiadas, además de los proyectos Nacionales como Familias en Acción, por entidades privadas como Visión Mundial y Fundación Bavaria. La comunas 14 por el contrario opina que han sido abandonados y solo llegan ayudas del gobierno Nacional. La comuna 10 por el contrario ha recibido algunos programas de la alcaldía, como capacitaciones, mercados, bonos a ancianos y ayuda a los discapacitados. Familias en Acción, Red Juntos y Unidos han sido los

más reconocidos por la atención brindada a todas las comunas, por esta razón veremos a continuación la percepción de la población frente al SISBEN como método de medición de la pobreza y los programas que se otorgan a los niveles 1 y 2.

FRENTE AL SISBEN

El SISBEN como instrumento de medición de pobreza, toca muchos de los problemas de la pobreza material que afectan a la gente, tales como vivienda, seguridad social, educación, equipamiento de servicios e ingreso. Sin embargo, muchas de las personas se encuentran inconformes con la metodología utilizada por parte del SISBEN.

“... El SISBEN muy alto, usted cree que hacen encuesta que por que le vieron un televisor y dos jóvenes estudiando el bachilleratos, esto les quita oportunidades a la comunidad, muchos abuelitos no pueden tener bonos por que no tiene el puntaje...” Líder Comuna 2.

“... La calificación del SISBEN es lo peor de lo peor, el cambio de la metodología del SISBEN y aquellas personas que viven de arrendamiento y en hacinamiento que por que tiene la casa piso y eso subieron del nivel 1 a nivel 6 lamentablemente la calificación perjudico la calidad de vida de la clase pobre...” Líder Comuna 10

“... Yo no me explico porque un abuelo que no tiene ni la primaria, vive arrimado donde la hija, que no sabe ni leer ni escribir y salen con un puntaje de 80 puntos tan alto, se han pasado derechos de petición para pedir nueva evaluación...” Líder Comuna 14.

“... Hemos tenido problemas con el puntaje del Sisben personalmente tenía un puntaje de 35 punto en este momento 67 y todo porque tengo un hijo universitario me dijeron que por eso...” Líder Comuna 2.

“... Habría que mejorar muchísimo porque las personas que mandan hacer las encuestas las preparan mal o las preparan para que mejor si uno no tiene

derecho de tener un televisor eso inmediatamente le sube el puntaje eso está mal programado porque uno no puede tener un televisor otra cosa el gobierno le dice que si uno tiene hijos mayores de 18 entonces uno no necesita nada porque ellos tiene que trabajar y producir entonces eso está mal enfocado entorno a la población de estratos bajos...” Líder comuna 9.

“... Eso del SISBEN en un barrio como este que es comuna 1 estrato 1 por ejemplo usted viene a mi casa y vive una hija con su esposo ellos no tiene casa ni nada y sale con puntaje 83, que bueno puede ser eso no tiene derecho a nada esa encuesta ya se hizo hace 2 años. Va uno y le dice a la señora Lucey que es la directora del SISBEN y le dice que no eso es de Bogotá, hombre como va ser de Bogotá que un mismo se da cuenta que persona de San Alonso con puntaje de 16, 18 y semejante mechero de casas...” Líder Comuna 1.

“... La pobreza no ha disminuido lo que pasa es que nos subieron de estrato con el SISBEN nos han jodido, viviendo en el norte pidiendo poquitos recursos no sé por qué en que se basaron para esas encuestas porque hay gente que si lo necesita hay una madre cabeza de vivienda en una piecita viviendo con sus dos hijos y el puntaje no les da 56 y 54...” Líder Comuna 14.

“... El SISBEN se lo dieron a una universidad pero vinieron hicieron unas encuestas que gente que vive en un ranchito en condiciones inhumanas aquí hay dos ranchitos que gente desplazada que vive en condiciones terribles que tiene 70 y 80 que les cierran las puertas a pesar que son desplazados...” Líder Comuna 1.

“... Para acceder a un subsidio se requiere puntaje bajito pero hay gente que no pudo porque el puntaje que se necesita es de 30 y nos salió 60, 70 54, tendría que ser desplazado muchos desplazados entró en ese programa...” Líder Comuna 2.

“... El SISBEN lo hicieron mal que mandaron niños de 15,14 años que no sabían por dónde andaban vieron casas de tabla y subían estrato tres y

ponían 60, 65 entonces el SISBEN del área metropolitana fue un error que se cometió con esa contratación...” Líder Comuna 10

“... Hay veces que los programas les llegan a personas que no se saben si hacen trampa con el SISBEN que a veces no lo necesitan por ejemplo hay gente que vive en cañaveral, la ciudadela, son profesionales y tiene que estar en las casa de estos sectores y poder decir que tiene una pieza de las casa estos sectores para poder acceder entrar a los programas del gobierno nacional. Las familias que realmente necesitan les llegan el puntaje muy alto y las que no necesitan si loGRAN tener puntajes bajitos....” Líder Comuna 1.

Existen otras percepciones de líderes Comunales, acerca de los beneficios que tiene pertenecer al SISBEN, y acceder a los programas, subsidios, bonos y demás.

“... El barrio tiene diferentes programas como Familias en Acción, atención a tercera edad, yo creo que en ese sistema la gente se acostumbra a los programas de la alcaldía y de pronto no tratan de buscar otra solución, pero hay un poco de ayuda en eso...”

“... Hay mujeres cabezas de hogar subsidiadas por Familias en Acción que tiene sus estudios y todo y por qué le llega ese subsidio lo más mínimo del Estado, no van a buscar empleo no van buscar una fuente de ingreso, se vuelve sostenida, esperan igual que en Venezuela todo el pueblo se está volviendo perezoso y entonces un venezolano espera que le regalen mas no salen a trabajar y por eso se incrementa el índice de delincuencia y de todo y se vuelven paquidermos no son productivos ni siquiera para la misma comunidad llegan hacer productivos, no sirven para nada porque les llega un miserables subsidio....”

“... No debería ser, porque la gente le gusta todo regalado. Muchas veces las personas se acostumbran a que todo se lo tienen que dar, ejemplo, cuando les dieron las casas mucha gente no las recibió porque sabían que si las recibían no iba a ser beneficiarios de otras cosas. El gobierno debería invertir más en empleo, en empresas...”

“... Todo el mundo quiere acceder al Sisben porque es gratis, no aportan nada mensual, en los otros seguros, si uno no aporta nada no lo atiende, deberían cobrar aunque sea un poquito de acuerdo a la condición de cada uno...”

“... Inclusive el SISBEN, no ayuda a la gente que verdaderamente lo necesita, los discapacitados, los desplazadas, madres cabeza de familia, el SISBEN es una alcahuetería...”

“... Esos programas que hay, la Red Juntos, la gente que participa se beneficia, pero es el que se quiere beneficiar se beneficia, Jóvenes en Acción, Familias en Acción, uno ve que es muy descuidada, no pasan papeles, no ahorran, la gente no le gusta capacitarse, no podemos decir que toda la población, a veces no se ven los resultados porque la gente comienza y no terminan los cursos, por lo menos en el SENA, grupos pre- juveniles, uno no puede echarle la culpa al Estado porque la gente que le pone cuidado se beneficia, son bien diseñados, lo que pasa es que las personas tienen que ser constantes...”