

PERPECTIVAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS:
REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN BUCARAMANGA 2008-2015.

ANDREA KATHERINE ROJAS VILLABONA

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
BUCARAMANGA

2016

PERPECTIVAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS:
REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN BUCARAMANGA 2008-2015.

ANDREA KATHERINE ROJAS VILLABONA

Trabajo de grado para obtener el título de Economista

Director:
Fernando Estrada
Magíster en Economía

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
BUCARAMANGA

2016

CONTENIDO

INTRODUCCION	13
1. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA POBREZA Y POLÍTICAS PÚBLICAS	18
1.1 CONCEPTOS DE POBREZA- MARCO GENERAL.....	18
1.1.1 Thomás Pogge.....	21
1.1.2 Peter Townsend.....	22
1.1.3 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).	23
1.2 AMARTYA SEN Y LA TEORÍA DEL DESARROLLO	25
1.3 LA CONCEPCIÓN DE LAS LIBERTADES	27
1.3.1 Libertades fundamentales.....	27
1.3.2 Libertades Instrumentales.....	28
1.4 LA POBREZA COMO PRIVACIÓN DE LAS CAPACIDADES	30
1.5 EL PAPEL DEL ESTADO	32
1.6 LAS POLITICAS PÚBLICAS.....	36
1.7 EL ESTADO Y LA POBREZA EN COLOMBIA	40
1.7.1 La constitución política.....	41
1.7.2 ¿Qué ha hecho el Estado para reducir la pobreza en Colombia.....	42
2. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN COLOMBIA.....	45
2.1 INDICADORES DE POBREZA	46
2.1.1 Pobreza monetaria.....	47
2.1.2 Pobreza Extrema.	48
2.1.3 Comportamiento de la línea de pobreza.	51
2.1.4 Pobreza multidimensional.	53
2.2 METAS Y ESTRATEGIAS PARA LA REDUCCION DE LA POBREZA: <i>Estado comunitario: desarrollo para todos 2006-2010</i>	59
2.2.1 Política educativa.....	59
2.2.1.1 Política de calidad y eficiencia.	61

2.2.2 Política de empleo y generación de ingresos.....	62
2.2.3 Sistema de Protección Social.	64
2.2.4 Sistema de promoción social.	65
2.2.5 Política de vivienda: ciudades amables.	66
2.2.5.1 Servicios básicos.	67
2.2.5.2 Logros al final del periodo 2006-2010.	68
2.3 METAS Y ESTRATEGIAS PARA LA REDUCCION DE LA POBREZA: <i>Prosperidad para todos 2010-2014</i>	69
2.3.1 Educación.	70
2.3.2 Empleo.....	72
2.3.3 Política pública Red para la Superación de la Pobreza Extrema.	74
2.3.4 Vivienda y servicios básicos.	76
2.4 POBREZA EN COLOMBIA POR DEPARTAMENTOS	77
3. EVOLUCION DE LA POBREZA EN BUCARAMANGA: INDICADORES Y POLITICAS	81
3.1 Caracterización del municipio de Bucaramanga	82
3.1.1 Actividad económica.	82
3.1.2 Mercado de trabajo.	84
3.2 Indicadores de pobreza en Bucaramanga	88
3.2.1 Pobreza monetaria y pobreza extrema.	88
3.2.2 Índice de pobreza multidimensional.	90
3.3 Políticas públicas para reducir la pobreza en BucaramangA 2008-2011	92
3.3.1 Educación.	94
3.3.2 Empleo.....	98
3.3.3 Salud.....	100
3.3.4 Vivienda.	102
3.4 Políticas públicas para reducir la pobreza en Bucaramanga 2012-2015	105
3.4.1 Política pública democratización de la educación, la ciencia y la tecnología.	106

3.4.2 Política pública empleo formal y productivo.	110
3.4.3 Política pública Salud y Protección Social.	111
3.4.4 Política pública infraestructura de ciudad.....	113
3.4.5 Familias en acción.	116
4. CONCLUSIONES	118
BIBLIOGRAFIA.....	124
ANEXOS.....	131

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Comportamiento línea de la pobreza nacional y por dominios 2010-2015	52
Tabla 2. Comportamiento línea de indigencia nacional y por dominios 2010-2015	52
Tabla 3. Porcentaje de hogares que enfrentan privación por variables.	56
Tabla 4. Metas de política de empleo	63
Tabla 5. Metas en salud.....	65
Tabla 6. Pobreza Multidimensional Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta	91
Tabla 7. Logros del programa Ni un niño por fuera del sistema escolar	96
Tabla 8. Déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda 2012	114

LISTA DE GRAFICAS

Gráfica 1. Incidencia de la pobreza monetaria 2008-2015.....	47
Gráfica 2. Pobreza monetaria por dominios 2008- 2015.....	48
Gráfica 3. Pobreza extrema nacional 2008-2015.....	49
Gráfica 4. Pobreza monetaria extrema por dominios 2008-2015.....	50
Gráfica 5. Pobreza multidimensional 2008-2015	54
Gráfica 6. Incidencia de la pobreza Multidimensional por regiones	55
Gráfica 7. Relación entre la incidencia de la pobreza multidimensional rural/ urbana.....	57
Gráfica 8. Tasa informalidad 2010-2014.....	74
Gráfica 9. Incidencia de la pobreza monetaria 2008-2015.....	77
Gráfica 10. Incidencia de la pobreza en Chocó 2008-2015	78
Gráfica 11. Incidencia de la pobreza en Santander 2008-2015	80
Gráfica 12. Desempleo nacional y Bucaramanga 2009-2015.....	85
Gráfica 13. Tasa Global de Participación a nivel nacional y Bucaramanga AM.....	85
Gráfica 14. Tasa de Ocupación Bucaramanga AM 2008-2015.....	86
Gráfica 15. Pobreza y pobreza extrema en Bucaramanga AM 2008 -2015.....	89
Gráfica 16. Incidencia de la pobreza monetaria 13 ciudades y Áreas Metropolitanas.	89
Gráfica 17. Índice de Pobreza Multidimensional por componentes 2005	90
Gráfica 18. <i>Número de niños anuales atendidos</i>	107
Gráfica 19. Distribución de matricula por niveles	107

LISTA DE ANEXOS

ANEXO A: Pobreza monetaria con antigua y nueva metodología	131
ANEXO B. descripción de variables IPM	132
ANEXO C: Indicadores de Índice de Pobreza Multidimensional	134
ANEXO D. Soluciones VIS financiadas por entidades vinculadas a la política de vivienda.....	135
ANEXO E. Participación de empresas constituidas por sectores 2014	136
ANEXO F. Participación de empresas constituidas por sectores 2015.....	137

RESUMEN

TITULO: PERSPECTIVAS DE LAS POLITICAS PÚBLICAS: REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN BUCARAMANGA (2008-2015)*

AUTORA: ANDREA KATHERINE ROJAS VILLABONA**

PALABRAS CLAVE: Políticas públicas, desarrollo, pobreza, capacidades, libertades.

CONTENIDO: Este trabajo de grado tiene como propósito brindar las perspectivas de las políticas públicas para reducir la pobreza y una descripción de los lineamientos bajo los cuales se establecieron tales políticas en el municipio de Bucaramanga para el periodo 2008-2015. Para cumplir con este objetivo el presente trabajo de grado se divide en tres secciones. En la primera sección, se desarrolla la teoría de Amartya Sen sobre desarrollo, capacidades y libertades, y complementariamente se expone la concepción sobre pobreza de los autores Peter Townsend, Thomas Pogge y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Además, en esta sección se explican los conceptos relacionados con el papel del Estado y las políticas públicas en la reducción de la pobreza. La segunda sección, presenta la evolución de los principales indicadores que miden la pobreza en Colombia, y examina las políticas y programas aplicados a nivel nacional para reducir la pobreza en el país. El tercer capítulo estudia la pobreza en el caso específico del municipio de Bucaramanga, se describe su actividad económica, el comportamiento de sus indicadores y se evalúa el impacto de las políticas públicas y los ejes bajo los cuales se establecieron sus lineamientos. Adicionalmente se presentan las metas propuestas por el gobierno local de turno, junto a sus respectivos logros y limitaciones, para finalizar con algunas conclusiones sobre el análisis realizado en el contenido del proyecto.

* Trabajo de grado

**Facultad de Ciencia Humanas. Escuela de Economía y Administración. Director: Fernando Estrada Gallego

ABSTRACT

TITLE: PROSPECTS FOR PUBLIC POLICY: POVERTY REDUCTION IN BUCARAMANGA (2008-2015)*

AUTHOR: ANDREA KATHERINE ROJAS VILLABONA**

KEY WORDS: Publics policies, development, poverty, capabilities, freedoms.

This degree work is intended to provide the enviroment for public policies to reduce poverty and a description of the guidelines under which such policies were established in Bucaramanga since 2008 until 2015. To meet this objective, this degree work is divided into three sections. In the first section, Amartya Sen's theory development, capabilities and freedoms, and complementarily the conception of poverty authors Peter Townsend, Thomas Pogge and The United Nations Development Programme (UNDP) is exposed. Also, this section provides concepts related to the role of government and public policy in reducing poverty are explained. The second section presents the evolution of the main indicators measuring poverty in Colombia, and examines policies and programs implemented at national level to reduce poverty in the country. The third chapter examines poverty in the specific case of Bucaramanga, economic activity, describes the behaviour of indicators and the impact of public policies and shafts under which its guidelines were established. Additionally the goals set by the local government of the day, along with their respective achievements and limitations, ending with some conclusions on the analysis in the final project content are presented.

* Degree Proyect.

** Faculty of Human Science. Departament of Economics and Management. Director: Fernando Estrada.

INTRODUCCION

En el marco de los problemas sociales que han surgido con el desarrollo de las sociedades, se ha hecho necesaria la formulación de estrategias que permitan soluciones factibles a cada una de las situaciones presentadas. Las políticas públicas han jugado un papel importante y se puede hablar de su nacimiento desde el momento en que el hombre deja de migrar y se instala en un lugar fijo. Las primeras muestras de políticas públicas en sociedades antiguas como las de Mesopotamia están relacionadas con la construcción, planeación y modelaje de acueductos¹.

Posteriormente este proceso se relaciona con el nacimiento de civilizaciones urbanas, como señala Gonzalo Ordoñez en su libro *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*, su diseño y estudio estuvo sujeto a mitos y rituales. Consecutivamente esta disciplina fue acreedora de aportes por parte de líderes y filósofos como Platón, Aristóteles, Maquiavelo, entre otros, sirviendo como inspiración para otros estudiosos del tema.

Durante el siglo XIX Y XX esta disciplina sufrió un conjunto de transformaciones; inicialmente estos cambios se vieron reflejados en el aumento de métodos cuantitativos, ratificando de esta manera mayor sustento teórico al análisis de políticas públicas. En el siglo XX se da uno de los pasos más grandes con la conformación de grupos de reflexión estratégica y posteriormente con la llegada de la primera guerra mundial y los ajustes de la posguerra, creció el interés por la resolución de los problemas públicos. Además, gran parte de los autores le atribuyen la aparición de este enfoque al surgimiento del Estado de bienestar

¹ ORDÓÑEZ-MATAMOROS, Gonzalo. Manual de análisis y diseño de las políticas públicas. 1. ed. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2013. Pág. 33.

¹ *Ibíd.* Pág. 34.

después de la segunda guerra mundial. A partir de estos cambios se fue consolidando el interés por este tema.

De la mano de estos cambios, han surgido diversos autores que han propuesto una definición para las políticas públicas. De los cuales se pueden destacar a Thomas Dye, Melvin J. Dubnick, André-Noé Roth, Gonzalo Ordoñez, entre otros, quienes han ofrecido desde definiciones muy amplias hasta las más específicas, las cuales toman en cuenta el papel del conocimiento y el ejercicio analítico que acompaña a la definición de las políticas públicas, como la propuesta de Ordoñez, quien define la política pública como “el conjunto de acciones implementadas en el marco de planes y programas gubernamentales diseñados por ejercicios analíticos de algún grado de formalidad”².

En la actualidad, las políticas públicas son el eje de acción fundamental de los Estados, su herramienta más poderosa. En Colombia por medio de los Planes de Desarrollo se establecen los lineamientos básicos de las políticas públicas y un conjunto de metas enfocadas a atender las necesidades de la población.

El panorama social de Colombia requiere del enfoque de estas políticas hacia las poblaciones más vulnerables. Y en este sentido han jugado un papel fundamental, pese a que las acciones aplicadas no han sido del todo eficaces.

Lo que propone este trabajo es una exploración o sondeo inicial sobre el estado de los indicadores de pobreza en Colombia y Bucaramanga; así como de la dinámica de implementación de políticas públicas. Esta investigación posteriormente puede verse mejorada con estudios que tengan la posibilidad de acceso a un mayor número de datos.

² ORDÓÑEZ-MATAMOROS, Gonzalo. Manual de análisis y diseño de las políticas públicas. 1. ed. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2013. Pág. 34.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En el primer capítulo se presenta el marco teórico fundamental con relación a la pobreza y las políticas públicas. Inicialmente se realiza este análisis con los trabajos adelantados por Thomas Pogge y Peter Townsend. Luego se presentan anotaciones muy amplias sobre la teoría de Amartya Sen acerca del desarrollo y la pobreza. En el caso de Sen se demuestra la vinculación de la pobreza y su concepción de las libertades. En particular, se distinguen las libertades fundamentales de las instrumentales. Las primeras están relacionadas con las características filosóficas. Y las segundas acompañan los problemas de solución concreta y eficiente a los problemas de pobreza.

Así mismo, se observa como la pobreza está vinculada de manera estricta a lo que Sen denomina la privación de las capacidades. Cuando se relaciona de este concepto, se hace referencia a la imposibilidad de realizar distintas combinaciones de funciones que les ofrezca la oportunidad a los individuos de elegir entre distintos modos de vida. Estas capacidades se constituyen en grupos de vectores de funcionamientos que consisten en cosas simples como evitar la muerte prematura, evitar la inanición, tener un buen estado de salud, etc.

Por otro lado, para Sen es importante comprender que existe un carácter limitado de los mercados para resolver problemas de ineficiencia, problemas de vacío en la regulación y problemas de abastecimiento para el caso de necesidades básicas. Por tanto, los mercados no son eficientes y se requiere bajo ciertas condiciones excepcionales la participación del Estado.

Para el caso de Amartya Sen el desarrollo de las políticas públicas está estrechamente vinculado a la iniciativa comprensiva que poseen los gobiernos para tratar de resolver los problemas de pobreza.

En el caso específico de Colombia, la Constitución Política de 1991 expresa de manera sustantiva la concepción de Sen en los artículos 5 y 13 que rezan: El Estado será el principal encargado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, y adoptará medidas en favor de los grupos discriminados o marginados; y el artículo 336 que manifiesta: La finalidad del Estado es garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población y su objetivo fundamental es la solución de necesidades insatisfechas en salud, educación, saneamiento y agua potable.

En el segundo capítulo de este trabajo se presenta de forma condensada la evolución de la pobreza en Colombia. Se observa que desde principios de siglo y hasta entrada la década de los 80, los niveles de pobreza eran suficientemente altos y las desigualdades irrumpían en la condición de la sociedad. De modo que la brecha entre ricos y pobres era extremadamente amplia. En la actualidad esto se puede observar mejor por medio de los indicadores de pobreza. Para ello se expone la pobreza monetaria y la pobreza extrema, mostrando las variaciones presentadas entre los años correspondientes al periodo que va de 2008 a 2015, los cuales representan las irregularidades propias de la falta de acompañamiento de las políticas públicas y de condiciones de precariedad en el tránsito intergeneracional, la geografía poblacional, la falta de empleo, etc.

Se realiza, además, una aproximación al concepto de pobreza en Colombia a través del Índice de pobreza multidimensional. Aquí se hace referencia específicamente al hecho de que la medición de pobreza no depende únicamente del ingreso, sino de otros factores como educación, salud, servicios básicos, vivienda digna, entre otros.

Para el capítulo final se realiza el estudio de pobreza en el caso específico del municipio de Bucaramanga, en donde se describe la evolución de sus indicadores reflejando su correspondencia frente a las acciones aplicadas para la reducción

del fenómeno. Asimismo, se examinan las políticas implementadas en los periodos de alcaldías dirigidos por Fernando Vargas Mendoza (2008-2011) y Luis Francisco Bohórquez (2012-2015), evidenciando sus avances y logros, como también parte de sus fallas en relación con la mitigación de la pobreza y la cobertura de las necesidades de la población en condición de escasez y miseria en el municipio.

Este trabajo de investigación no pretende cubrir como se puede observar todos los contenidos de la relación entre política pública y la reducción de la pobreza, pero sus aportes consisten en brindar una visión preliminar de la evolución de la pobreza en Colombia y en Bucaramanga durante los últimos ocho años. Además, brinda las perspectivas de las políticas implementadas en este mismo periodo de tiempo, tanto en Bucaramanga como en Colombia. Ofrece una descripción de los ejes bajo los cuales se establecieron los lineamientos de política y adicionalmente se presentan las metas junto a sus respectivos logros y porcentaje de cumplimiento.

1. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA POBREZA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Como base de esta investigación, el presente capítulo tiene como objetivo principal presentar los conceptos relacionados con la pobreza y los mecanismos que se han utilizado para combatir este fenómeno a lo largo de los años. Para lo anterior el capítulo se divide en dos secciones. En la primera parte se describen las definiciones de pobreza propuestas por el filósofo alemán Thomas Pogge, el sociólogo Peter Townsend, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y finalmente el economista Amartya Sen, cuya concepción será el soporte fundamental del presente trabajo. En la segunda sección se explica la importancia que tiene el Estado como principal interventor y actor frente a la pobreza. Asimismo, se examinan las diferentes definiciones de Políticas Públicas que se han establecido por autores como Thomas Dye, André-Noe Roth, Gonzalo Ordoñez, entre otros. Y finalmente se hace alusión al caso específico de Colombia, indicando los principales lineamientos que rigen el papel del Estado y su función como mitigador de la pobreza y las privaciones en la sociedad colombiana.

1.1 CONCEPTOS DE POBREZA- MARCO GENERAL

La pobreza ha sido asociada con la aparición de las sociedades mercantilistas, posteriormente con las industriales y el desarrollo del capitalismo. A la par, los pensadores de cada época han ido analizando el fenómeno asignándole diferentes definiciones que con el tiempo se han hecho más integrales, comprendiendo diferentes dimensiones de la vida humana.

Adam Smith³ quien fue uno de los mayores exponentes de la economía clásica en su obra *Investigación Sobre la Naturaleza y la Causa de la Riqueza de las*

³ SMITH, Adam. Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones. Traducido por Gabriel Franco. 1 ed. 8reimpr. México: Fondo de Cultura Económica, 1994. Pág. 77.

Naciones publicada en 1776 hizo sus primeras observaciones sobre la pobreza; “ninguna sociedad puede ser floreciente y feliz si la mayor parte de sus miembros son pobres y miserables”. Este autor resalta dos cuestiones fundamentales: la primera es la identificación de los pobres con la clase trabajadora, y la segunda es la reproducción de la fuerza del trabajo, que sería retomada y redefinida posteriormente por Carlos Marx introduciendo la categoría de ejército industrial de reserva. Marx define la pobreza como una condición necesaria para la producción capitalista que depende de la existencia de una sobrepoblación relativa la cual constituye el ejército industrial de reserva⁴. Lo anterior es resultado del progreso técnico que permite adecuar los salarios a un nivel mínimo vital.

Por su parte, Alexis de Tocqueville y Thomas Malthus establecieron también su visión sobre el fenómeno de la pobreza y con ello desarrollaron una fuerte crítica de gran influencia a la ley de pobres, con la cual se constituyeron una serie de normas y prácticas de asistencialismo social, conformando un sistema de ayuda legal financiado con impuestos y dirigido a los pobres ingleses. Ambos autores consideraban que esta forma de asistencia generaba en los individuos debilitamiento de los incentivos para trabajar, las familias terminaban recostándose sobre la ley, provocando un estancamiento de la economía. En las siguientes palabras Tocqueville ratifica su rechazo a la ley de pobres:

“Toda medida que funde la asistencia legal sobre una base permanente y le dé una forma administrativa crea, pues, una clase ociosa y perezosa a expensas de la clase industrial (...) Una ley semejante es un germen envenenado depositado en el seno de la legislación”⁵

Durante los siglos XIX Y XX el concepto de pobreza va evolucionando. Hasta finales del siglo XIX y principios de XX, los estudios sobre pobreza son realizados

⁴ VILLARESPE, Verónica. Los economistas políticos clásicos: pobreza y población. Algunos de sus teóricos relevantes. En: *Revista Problemas del Desarrollo*, Octubre- Diciembre, 2000. Vol. 31, núm. 123, pág. 12-31. [En línea] Disponible en: <http://www.biblioteca.org.ar/libros/91430.pdf>

⁵ TOCQUEVILLE, Alexis. *Memorias sobre el pauperismo*. Madrid, Trotta, S.A, 2003, P 67.

únicamente en algunas zonas del mundo. En 1940 el Banco Mundial en sus primeros informes reconoce que la pobreza es a escala mundial y es entendida como una operación estadística de carácter comparado que afecta los ingresos per cápita de los diferentes países. De este concepto se origina una estructuración a nivel mundial de la pobreza; países de mayor renta y países de menor renta. En 1940 por primera vez en la historia naciones enteras son consideradas como pobres en el sentido de que sus ingresos son insignificantes al compararlos con otros países de mayor renta, hoy ricos y dominantes del mundo económico⁶.

De acuerdo a lo anterior se puede observar como las primeras asociaciones sobre el concepto de pobreza están relacionadas con los ingresos. No obstante, a partir de la mitad del siglo XX se empieza a comprender la pobreza tomando en cuenta otro tipo de elementos. Desde el propio Banco Mundial se empieza a hablar de pobreza absoluta y niveles de vida, relacionando elementos fundamentales de la vida como la salud, el analfabetismo, la desnutrición, necesidades básicas, entre otros. El presidente del Banco Mundial Robert McNamara plasma en 1974 un nuevo rumbo del concepto de pobreza con las siguientes palabras:

Unas condiciones de vida tan degradadas por la enfermedad, el analfabetismo, la desnutrición y la miseria que niegan a sus víctimas las necesidades humanas fundamentales; unas condiciones de vida tan limitadas que impiden la realización del potencial de los genes con que se nace; unas condiciones de vida tan degradantes que insultan a la dignidad humana; y aun así, unas condiciones de vida tan habituales que constituyen el destino de cerca del 40% de los pueblos de los países en vía de desarrollo.⁷

Este hecho marca el inicio de una nueva “ola” de estudios sobre pobreza que comprenden otras dimensiones fundamentales del ser y de la vida. A continuación

⁶ Medición de la pobreza: una revisión de los principales indicadores pág. 30

⁷ RÍOS, Humberto; ORTIZ, Jonathan. La Pobreza en México, un análisis con enfoque multidimensional. Análisis Económico [en línea] 2013, XXVIII (Septiembre-Diciembre) Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41331033010>> ISSN 0185-3937

examinaremos de manera breve los conceptos propuestos por Tomás Pogge, quien realiza una crítica al orden económico mundial, a los gobiernos de países en desarrollo y a las elites de países ricos, quienes han sido indiferentes ante la injusticia social y han contribuido a que se perpetúe el fenómeno de la pobreza. Y Peter Townsend considerado como uno de los estudiosos más importantes de la pobreza, quién a lo largo de su vida luchó contra las desigualdades y realizó una profunda investigación sobre el tema. Además, se incluye el aporte conceptual del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

1.1.1 Tomás Pogge. Thomas Pogge define como pobreza toda condición que afecta los intereses de un individuo y lo priva del acceso a los bienes básicos que son necesarios para promover una vida que ellos consideren personal y éticamente valiosa. Aquellas personas que viven en la pobreza reciben oportunidades deficientes e inferiores y son privados de la posibilidad de desarrollar las capacidades que les permiten gozar de un nivel de vida digno. La pobreza afecta la vida, el ambiente, el acceso a la belleza natural, a la cultura, y a todos aquellos factores que permiten llevar una vida plena⁸.

De acuerdo con Pogge la responsabilidad de que existan millones de personas viviendo en deplorables condiciones recae especialmente sobre los gobiernos y las elites de los países en desarrollo, que generalmente se caracterizan por ser autoritarios, corruptos e indiferentes con la situación de todas aquellas personas que sufren el fenómeno de la pobreza⁹. Sin embargo, no exime de esta responsabilidad a las clases opulentas de occidente por su indolencia y beneficiarse de un orden económico global que perpetua las desigualdades y la miseria; *“Los ciudadanos y los gobiernos de los países ricos al imponer el actual orden económico global contribuyen de manera significativa a la persistencia de la pobreza severa y, por consiguiente, comparten una responsabilidad moral e*

⁸ POGGE, Thomas. La pobreza en el mundo y los derechos humanos. Traducido por Ernest Weikert. Barcelona, España: Ediciones Paidós Ibérica, S.A. 2005. Pág. 251.

⁹ *Ibíd.* Pág. 38

*institucional*¹⁰. Para el filósofo el contexto social en que nacen las personas, es en la mayoría de los casos el principal causante de la pobreza. Esta posición social en la que van desarrollando su vida no les proporciona otra alternativa que la de convertirse en pobres, vulnerables y dependientes, generando una cadena de pobreza pues no pueden brindar a sus hijos un mejor inicio del que ellos tuvieron.

1.1.2 Peter Townsend. Para Peter Townsend¹¹ la pobreza no es un estado absoluto, es privación relativa. A medida que va cambiando la sociedad se van imponiendo nuevas obligaciones a sus miembros, los que a su vez van adquiriendo nuevas necesidades.

“El hombre es un animal social envuelto en una red de relaciones –en el trabajo, la familia y la comunidad- que ejerce presiones complejas y cambiantes a las que debe responder, tanto en consumo de bienes y servicios como en cualquier otro aspecto de su conducta”.

De acuerdo con su definición, pobres son aquellos individuos o familias cuyos recursos a lo largo del tiempo se van situando por debajo de los recursos demandados por el individuo o la familia promedio de la comunidad en que viven, y están tan significativamente por debajo que resultan excluidos de los patrones ordinarios de vida, costumbres y actividades.

¹⁰ *Ibíd.* Pág. 151

¹¹ TOWNSEND, Peter. El significado de la pobreza. Traducido por Luis Arizmendi y Víctor Corona. Ensayo originalmente publicado en *British Journal of Sociology*, núm. 8, septiembre de 1962. Pág. 15.

Esta concepción es detractora de las teorías que poseen un componente absoluto de pobreza. Por ejemplo, Townsend comenta sobre Amartya Sen:

Su enfoque lleva a la subestimación de la importancia de las necesidades no alimentarias y conlleva a la riesgosa implicación de que los exiguos beneficios otorgados a los pobres en los países industriales son más que suficientes para satisfacer sus necesidades (absolutas). El minimalismo del profesor Sen, es por lo tanto, preocupante, no solo porque parece ignorar o subestimar la importancia de ciertas formas de necesidad social, sino porque esa indiferencia o subestimación trae implícita una recomendación política¹²

Para Townsend dado que la sociedad es determinante fundamental de las necesidades de los individuos, la idea de necesidades absolutas se disuelve y deja de existir un conjunto específico o limitado de requerimientos, y se aplica una relatividad total al tiempo y al lugar. *“La creciente estratificación y una división del trabajo en desarrollo, así como el crecimiento de nuevas y poderosas organizaciones, crean y reconstituyen necesidades”*.¹³ De aquí que los satisfactores necesarios no sean constantes, pues en la medida en que ocurren cambios en la sociedad, estos se van incrementando.

1.1.3 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Actualmente existen organizaciones que definen y miden la pobreza, con el fin de generar soluciones por medio de programas y políticas con los cuales se mitigue el fenómeno hasta llegar a su erradicación. El programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹⁴ ha proporcionado a lo largo de los años nuevos instrumentos de medición y análisis a los países en vía de desarrollo. En su primer informe emitido en 1990 definen el Desarrollo Humano como

¹² BOLTVINIK, Julio. Peter Townsend y el rumbo de la investigación sobre pobreza en Gran Bretaña. 2011. Pág. 49. Disponible en: http://www.julioboltvinik.org/index.php?option=com_content&view=article&id=75&Itemid=65

¹³ *Ibíd.* Pág. 48.

¹⁴ El PNUD trabaja en cerca de 170 países y territorios, ayudando a lograr la erradicación de la pobreza, y la reducción de las desigualdades y exclusión. Asisten a los países en el desarrollo de políticas, capacidades de liderazgo, asociación e institucionales; y a crear resistencia con el fin de obtener resultados en materia de desarrollo. Fue creado en 1965 y desde el año 1990 emite anualmente informes sobre el Desarrollo Humano.

“el proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo.”¹⁵

Su concepto de pobreza está directamente relacionado con el Desarrollo Humano, definiendo la pobreza como el deniegue de las oportunidades y las opciones más fundamentales del Desarrollo Humano; vivir una vida larga, sana, creativa y disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad, respeto por sí mismo y los demás. La pobreza abrevia la vida, la hace difícil y dolorosa; priva a los individuos de conocimientos y comunicación; les roba la dignidad, la confianza y el respeto por sí mismos¹⁶.

Con el propósito de promover el desarrollo humano y contrarrestar los problemas sociales que aquejan a las poblaciones más vulnerables del mundo, se fijaron en el año 2000 en la Cumbre del Milenio realizada en Nueva York una serie de objetivos, siendo el primero de estos erradicar la pobreza extrema. Las metas fueron fijadas para el año 2015, por lo que ya fueron evaluadas y se ha extendido la lista de estos objetivos, ahora llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Para la elaboración de los programas que son destinados a la reducción de la pobreza en las distintas regiones del mundo se han tenido en cuenta las investigaciones y las concepciones establecidas por distintos especialistas en el tema. La teoría de Amartya Sen, la conceptualización de Peter Townsend, los estudios hechos por el PNUD, entre muchos otros, han servido de soporte teórico

¹⁵ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Desarrollo Humano informe 1990. Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores. 1990. Pág. 33. Extraído: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf

¹⁶ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Informe sobre desarrollo humano 1997. Madrid, España: Mundiprensa libros, s.a., 1997. Pág. 17.

y práctico para las políticas públicas que se aplican con el fin de mitigar aquellos problemas sociales.

Como eje teórico principal, se explicará ampliamente la teoría sobre el desarrollo propuesta por Amartya Sen, pues brinda una visión alternativa y más integral de lo que significa pobreza, teniendo en cuenta otras dimensiones importantes de la vida humana y no solo un componente monetario. Para Sen más que la renta, son importantes las herramientas que poseen y tienen la oportunidad de desarrollar las personas para llevar a cabo la vida que valoran. Así mismo es esencial el papel del Estado principalmente como promotor de estas herramientas, pues su labor está en brindar oportunidades para la vida a los individuos, más no entregarles algo ya acabado. La concepción de Amartya Sen permitirá realizar un análisis más completo de la pobreza en los siguientes capítulos del presente trabajo.

1.2 AMARTYA SEN Y LA TEORÍA DEL DESARROLLO

El desarrollo ha sido concebido desde muchas perspectivas. Las visiones más estrictas lo han identificado con el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), el aumento de la renta personal, la industrialización, el desarrollo tecnológico o la modernización social dado que son variables cuantificables que pueden relacionarse con otros indicadores sociales¹⁷.

Para el economista Amartya Sen el desarrollo es un proceso de expansión de libertades reales de que disfrutaran los individuos, que exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad que no permiten que los individuos gocen de una vida digna, como lo son: la pobreza, la escasez de oportunidades económicas, las privaciones sociales sistemáticas, entre otras.

¹⁷ SEN, Amartya K, Desarrollo y Libertad. Traducido por Esther Rabasco y Luis Toharia. 1 ed. Barcelona, España.: Editorial Planeta, 2000. Pág. 19.

Para Sen¹⁸ la expansión de la libertad es el fin primordial y el medio principal del desarrollo. El primero conforma el papel constitutivo y el segundo el papel instrumental de la libertad en el desarrollo.¹⁹ El papel constitutivo está relacionado con la importancia de aquellas libertades fundamentales que permiten el enriquecimiento de la vida humana. Entre estas libertades se pueden encontrar algunas capacidades elementales, por ejemplo, evitar las privaciones como la inanición, la desnutrición, la morbilidad, evitar la muerte prematura, entre otras. En cuanto al papel instrumental, se refiere a la forma en que contribuyen los diferentes tipos de derechos y oportunidades a expandir la libertad del hombre, lo cual fomenta el desarrollo.

Ambos papeles están ligados y los diferentes tipos de libertad mantienen una conexión. Las libertades instrumentales pueden contribuir directa o indirectamente a la libertad en general de los individuos y la cantidad de instrumentos que intervienen es amplia.

Por otro lado, las capacidades que poseen los individuos concebidas como libertades fundamentales, es decir reales, se definen como las diferentes posibilidades de funciones que las personas pueden conseguir para elegir y lograr el estilo de vida que desean. Por ejemplo, una persona rica que ayune, puede lograr los mismos resultados funcionales en lo que se refiere a comer que una persona de bajos recursos que se ve obligada a pasar hambre. Sin embargo, la primera puede elegir alimentarse bien, mientras la segunda no. Lo que demuestra la diferencia de capacidades que pueden tener dos personas de distinta condición económica y social²⁰.

¹⁸ SEN, Amartya K, Desarrollo y Libertad. Traducido por Esther Rabasco y Luis Toharia. 1 ed. Barcelona, España.: Editorial Planeta, 2000. Pág. 55.

¹⁹ *Ibid.*, Pág. 56.

²⁰ *Ibid.*, Pág. 100.

Las instituciones sociales y económicas; los servicios de salud y educación; los derechos políticos y humanos, son algunos de los determinantes de las libertades. Factores como la mortalidad infantil, la inanición, la pobreza, la escasez de recursos básicos y otros mencionados anteriormente demuestran la falta de libertad que pueden padecer los individuos. A continuación, serán estudiadas a fondo cada una de estas libertades y capacidades, así como la trascendencia que tienen en el proceso de desarrollo.

1.3 LA CONCEPCIÓN DE LAS LIBERTADES

Se concibe la libertad como el conjunto de capacidades individuales que posee una persona para hacer las cosas que tiene razones para valorar. La contribución de la libertad al desarrollo puede contemplarse de dos formas diferentes: como fin y como medio. Dado que la libertad es el fin principal del desarrollo, se hace necesario aumentar la libertad por la libertad en sí misma y no para conseguir “algo más”²¹. Lo anterior compone el papel constitutivo de la libertad en el desarrollo. La libertad como medio puede constituir una excelente herramienta para lograr el desarrollo, y esto compone el papel instrumental de la libertad.

1.3.1 Libertades fundamentales. Las libertades fundamentales que componen el papel constitutivo de la libertad y su fin primordial, son aquellas que están relacionadas con el enriquecimiento de la vida humana, permiten aumentar las oportunidades y así obtener resultados valiosos²².

De estas libertades se desprende un conjunto de capacidades elementales y necesarias como, por ejemplo: evitar la inanición, la desnutrición, la mortalidad

²¹ EDO, María. Amartya Sen y el desarrollo como libertad. La viabilidad de una alternativa a las estrategias de promoción del desarrollo. Buenos Aires, Argentina.: Universidad Tortuaco Di Tella. Departamento de Ciencia Política y Gobierno. Licenciatura en Estudios Internacionales, 2002. Pág. 21.

²² SEN, Amartya K, Desarrollo y Libertad. Traducido por Esther Rabasco y Luis Toharia. 1 ed. Barcelona, España.: Editorial Planeta, 2000. Pág. 55.

prematura, o gozar de las libertades que guardan relación con la capacidad de leer, estudiar, escribir, calcular., entre otras.

La importancia del desarrollo de estas libertades reside en la influencia que tiene cada una en la libertad total de los individuos, en la obtención de resultados valiosos y en las capacidades que le son otorgadas gracias a estas libertades para llevar una vida que tienen razones para valorar.

Una sociedad puede considerarse exitosa de acuerdo a las libertades fundamentales que sus miembros disfrutan. Y son tan esenciales no solo en razón del éxito o el fracaso, sino porque son determinantes de la iniciativa individual y de la eficacia social. Aquel individuo que goce de su libertad tendrá mejores capacidades y de esta manera posee la facultad de ayudar a otros e influir positivamente en su sociedad y en el mundo en general.²³

1.3.2 Libertades Instrumentales. La libertad como medio, es decir en su papel instrumental se refiere a la forma en que los diferentes tipos de derechos y oportunidades contribuyen a expandir la libertad del hombre en general y por lo tanto a fomentar el desarrollo.

Cada libertad está interrelacionada, de manera que un tipo de libertad coadyuva extraordinariamente a aumentar otras y la expansión de estas debe contribuir al desarrollo en general.

La cantidad de instrumentos que influyen en este proceso es diversa. Sin embargo, Sen²⁴ enfatiza en cinco tipos de libertad relacionadas con la política económica y social, que para él demandan especial atención y son las siguientes:

²³ *Ibíd.*, Pág. 35.

²⁴ SEN. Op, Cit., P. 59.

✓ Libertades políticas: Se refiere a las oportunidades que tienen los individuos para decidir quién los debe gobernar y bajo qué principios. Comprende los derechos políticos y democráticos en su sentido más amplio.

✓ Servicios económicos: Trata de las oportunidades que poseen los individuos de utilizar los recursos económicos para realizar cualquier proceso de consumo, producción o intercambio. Los derechos económicos aumentan en la medida que aumenta la renta, la riqueza y los recursos de los individuos.

✓ Oportunidades sociales: Se refiere a los sistemas de educación, sanidad, etc. que posee una sociedad y que influyen en la libertad fundamental de los individuos para vivir mejor. Permiten una participación dinámica en las actividades económicas y políticas, y evitan situaciones como la muerte prematura, la morbilidad, etc.

✓ Garantías de transparencia: se refiere a la transparencia que esperan los individuos, es decir el derecho de interrelacionarse con la garantía de divulgación de información y claridad.

✓ Seguridad proyectora: se encuentra relacionada con las redes de protección social que impiden que la población caiga en situaciones de miseria que puedan conducirlos a la muerte, inanición, etc. Se compone por mecanismos institucionales como prestaciones en caso de desempleo, ayudas dirigidas a indigentes, etc.

La ausencia de las diferentes libertades en la vida de los individuos genera privaciones que inhiben la realización de diversas actividades, entorpeciendo así el proceso de desarrollo. Dado que las libertades y capacidades tienen interrelación, la falta de una sola puede impedir la expansión de las otras, provocando una cadena que conduce finalmente a un estado de privación total en

el cual los individuos carecen de las herramientas básicas para llevar a cabo una vida por si solos, cayendo en situación de pobreza y miseria.

1.4 LA POBREZA COMO PRIVACIÓN DE LAS CAPACIDADES

Habitualmente la pobreza es concebida simplemente como la falta de ingresos, sin embargo para Sen²⁵ definir la pobreza constituye algo más complejo pues se deben comprender las diferentes dimensiones y características de la vida humana. Para el autor la pobreza es la privación de las capacidades básicas y no únicamente la falta de renta.

Las capacidades constituyen la libertad fundamental para realizar distintas combinaciones de funciones que les permitan elegir entre distintos modos de vida. Estas capacidades conforman un grupo de vectores de funcionamientos que consisten en cosas simples como estar bien alimentado, tener un buen estado de salud, poder evitar situaciones que conlleven a padecer enfermedades, entre otras. Además incluyen también las realizaciones más complejas como ser feliz, tener dignidad, participar en la sociedad de forma activa, etc.²⁶

La perspectiva de las capacidades permite obtener una visión sobre las diferentes dimensiones de la pobreza y contiene varios puntos a favor por encima del análisis basado en la falta de renta que es el criterio habitual con el que se identifica este fenómeno; 1) a diferencia de la renta baja, la privación de las capacidades hace hincapié en aquellas carencias que son intrínsecamente más importantes, la renta resulta siendo solo instrumentalmente importante. 2) La falta de renta no es el único instrumento generador de capacidades, hay diversos factores relacionados con la pobreza real, además de la renta. 3) Existen diferencias de una comunidad a otra, de una familia a otra; cada individuo posee disparidades con el resto, es

²⁵ SEN, Amartya K, Desarrollo y Libertad. Traducido por Esther Rabasco y Luis Toharia. 1 ed. Barcelona, España.: Editorial Planeta, 2000. Pág. 99.

²⁶ *Ibíd.* Pág. 53.

por esta razón que la relación instrumental entre la falta de renta y la de capacidades varía en cada caso²⁷.

Este análisis permite entender mejor la naturaleza y las causas de la pobreza, brindando más atención a los fines que tienen razones los individuos para perseguir que a los medios, (especialmente la renta). Sin embargo, ambas perspectivas se encuentran relacionadas por medio de dos conexiones: 1) La falta de renta está relacionada con la falta de capacidades, pues la renta es uno de los medios para obtener las capacidades. 2) la mejora en las capacidades de los individuos permite que obtengan mejores ingresos y mayor renta. De acuerdo con esto, Sen²⁸ destaca la segunda conexión, ya que puede ser fundamental para erradicar la pobreza de renta. Por ejemplo, al mejorar la educación básica o la asistencia sanitaria, no solo aumenta la calidad de vida sino también las capacidades de estas personas para ganar una mejor renta y liberarse de la pobreza en términos económicos y así gozar de una vida digna.

La importancia de observar la pobreza más allá de la simple falta de ingresos, radica en que cada individuo es diferente, su entorno y los requerimientos de este varían de acuerdo a su contexto social y económico. Por esto Sen hace hincapié en aquellas capacidades que no pueden desarrollar los individuos debido a una renta insuficiente teniendo en cuenta aquellos factores que reducen o aumentan el impacto del ingreso en cada persona, para el autor no es correcto trazar una línea de pobreza y aplicarla a todo el mundo sin tomar en cuenta las circunstancias personales y sus características²⁹.

De acuerdo con lo anterior la falta de capacidades y libertades en los individuos se traduce en pobreza. El Estado como garante de los derechos de los individuos y como poseedor de una de las herramientas de acción más importantes, a saber,

²⁷SEN, Amartya K, Desarrollo y Libertad. Traducido por Esther Rabasco y Luis Toharia. 1 ed. Barcelona, España.: Editorial Planeta, 2000. Pág. 117-118

²⁸Ibíd. Pág. 114

²⁹ QUESADA, Charo. Amartya Sen y las mil caras de la pobreza. Banco Interamericano de Desarrollo [Online]. Julio, 2001. Disponible en: <http://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2001-07-01/amartya-sen-y-las-mil-caras-de-la-pobreza,9286.html>

las políticas públicas, es el principal actor encargado de eliminar las privaciones de que padecen los individuos y brindar así oportunidades que les permita salir de esta condición y tener una vida digna. A continuación, se explicará más a fondo el papel del Estado en la eliminación de aquellos factores que conducen a la pobreza.

1.5 EL PAPEL DEL ESTADO

El desarrollo es un proceso de expansión de libertades de que disfrutan los individuos, que exige la eliminación de todo tipo de privaciones como la pobreza, la inanición, el analfabetismo, la morbilidad, la mortalidad prematura, etc. Estas libertades constituyen el conjunto de capacidades individuales que posee una persona para hacer las cosas que tiene razones para valorar. Si bien el crecimiento del Producto Nacional Bruto (PBN) o las rentas personales conforman un medio importante para la expansión de las libertades, estas también dependen de otros determinantes como las instituciones sociales y económicas³⁰.

La libertad individual es esencialmente un producto social y existe una relación de doble sentido entre; los mecanismos sociales para expandir las libertades individuales, y el uso de las libertades individuales no solo para mejorar las vidas respectivas sino también para conseguir que los mecanismos sociales sean eficaces³¹. Esta concepción de libertad entraña los procesos que hacen posible la libertad de acción y decisión, como las oportunidades reales que tienen las personas dadas las circunstancias personales y sociales.

Aquello que pueden lograr los individuos depende de las posibilidades económicas, las libertades políticas, las fuerzas sociales y las posibilidades que les brinda el hecho de contar con salud, educación, el fomento de nuevas

³⁰ SEN, Amartya K, Desarrollo y Libertad. Traducido por Esther Rabasco y Luis Toharia. 1 ed. Barcelona, España.: Editorial Planeta, 2000. Pág. 19.

³¹ *Ibíd.* Pág. 49

iniciativas y la participación en la toma de decisiones sociales y públicas que puedan impulsar el aumento de oportunidades y el progreso de su sociedad³². Dado el papel fundamental que cumplen las libertades individuales en el proceso de desarrollo, resulta importante examinar sus determinantes.

Desde la perspectiva de Amartya Sen, el Estado tiene un rol esencial que desempeñar en el reforzamiento y en la salvaguardia de las capacidades humanas. Es el encargado de fomentar el bienestar de los individuos y garantizar la protección de sus derechos y la satisfacción de sus necesidades. No obstante su papel es el de ayudar y no proporcionar algo ya acabado³³.

Otros autores como Oscar Oszlak³⁴ también destacan la importancia del papel del Estado en el fomento del desarrollo de una sociedad.

En palabras del mismo:

Los «roles del Estado» no son sino las diversas formas de articulación que se crean y reproducen constantemente entre las esferas social y estatal. Este papel articulador, que justifica y legitima la existencia del Estado, busca satisfacer diversas necesidades o solucionar determinados problemas que la sociedad no consigue resolver por sí sola, se trate de la producción de ciertos bienes, la promoción de actividades, la dilucidación de conflictos, la morigeración de inequidades, la defensa de derechos humanos, la provisión de servicios o la creación de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia a una comunidad nacional

En este sentido la herramienta más poderosa y por medio de la cual el Estado puede cumplir con las funciones de garantizar todo este tipo de derechos y

³² SEN, Amartya K, Desarrollo y Libertad. Traducido por Esther Rabasco y Luis Toharia. 1 ed. Barcelona, España.: Editorial Planeta, 2000. Pág. 75.

³³ Ibid. Pág. 21.

³⁴ OSZLAK, Oscar. Estado y sociedad: una triple relación. En: Los miedos de los argentinos: ensayos sociopolíticos y culturales. Extraído de: http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos_prensa/Estado%20y%20sociedad%20una%20triple%20relacion.pdf

satisfacciones a la sociedad brindar oportunidades a los individuos y fomentar su desarrollo es la política pública.

Desde el punto de vista de Sen³⁵, la política social- que es en estricto sentido política pública- es concebida como inversión en capital humano, en capital social, o en las capacidades humanas mediante programas orientados a la participación de las personas y comunidades en los diferentes procesos socioeconómicos de la sociedad. Este proceso impulsado por la política social no da como resultado inmediato un aumento espectacular en los niveles de renta, sino que confiere prioridad a la provisión de distintos servicios sociales que mejoran la calidad de vida en general y les permite a los individuos acceder a las diferentes libertades y oportunidades, fomentado su capacidad para crecer como ser humano y llevar a cabo el tipo de vida que tienen razones para valorar.

Las políticas públicas expresan los principales objetivos del Estado y deben contribuir a que la acción colectiva favorezca el ejercicio de las libertades individuales. Esto pone énfasis en estrategias institucionales y de gobierno para alcanzar los fines sociales y económicos.³⁶ Cabe aclarar que en el proceso que realiza la política pública, los individuos deben actuar como seres que participan activamente –si tienen la oportunidad- en la configuración de su propio destino y no como receptores pasivos de los frutos de la aplicación de los programas de desarrollo y las políticas sociales. Como se mencionó anteriormente; el rol del Estado es ayudar, contribuir, más no proporcionar algo ya acabado. Con suficientes oportunidades sociales, las personas pueden configurar su propio destino y ayudarse mutuamente, generando a su vez cambios en la sociedad.

³⁵ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea. México, D. F., agosto de 2006. Pág. 13.

³⁶ ALFAJEME, María; GUABLOCHE, María. ESTADO, GASTO PÚBLICO Y DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES: UNA APROXIMACIÓN. *Revista Estudios Económicos* 2. Perú, 1998. Pág. 5. [En línea] Disponible en: <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/02/Estudios-Economicos-2-4.pdf>

Sin embargo, al observar la realidad se evidencia como el Estado al parecer no está cumpliendo a cabalidad con sus funciones de promotor y garante de oportunidades y del bienestar de la sociedad. Para el caso Colombiano en las últimas décadas el número de personas pobres ha disminuido significativamente³⁷, no obstante los esfuerzos no han sido suficientes y eso se ratifica al ver la situación en que viven cientos de personas en diferentes regiones del país.

En síntesis, dentro del proceso de desarrollo de las libertades y las capacidades de los individuos el Estado posee un papel fundamental, pues su intervención contribuye a determinar la naturaleza y el alcance de las libertades individuales. Esta intervención es realizada utilizando como herramienta principal las políticas públicas, pues con estas se puede lograr efectivamente una mejora en la calidad de vida de los individuos, brindando las oportunidades pertinentes para que las personas lleven a cabo el tipo de vida que valoran. En consecuencia, es esencial estudiar el papel entre el Estado y la sociedad, así como las herramientas utilizadas por el primero para la eliminación de las privaciones sociales³⁸.

Con el fin de entender la relevancia y el papel tan importante que poseen las políticas sociales como herramienta del Estado para brindar a los individuos oportunidades y garantizar su desarrollo, se estudiarán a continuación los conceptos que tienen que ver con su definición y función.

³⁷ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Resultados Pobreza Monetaria y Desigualdad 2012, por Departamentos. Bogotá, Colombia, 2013. Pág. 15.

³⁸ SEN, Amartya K, Desarrollo y Libertad. Traducido por Esther Rabasco y Luis Toharia. 1 ed. Barcelona, España.: Editorial Planeta, 2000. Pág. 61

1.6 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas nacen con la configuración de las sociedades estacionarias, es decir en el momento en que el hombre decide fijar un solo lugar para su residencia y quedarse allí. Desde las sociedades antiguas de Mesopotamia conformadas por los mayas y los egipcios, se pueden encontrar indicios de políticas públicas al hablar de la construcción, planeación y modelaje de acueductos, adopción de códigos y construcción de ciudades³⁹.

En la actualidad existe una extensa literatura sobre el concepto de política pública. Algunos autores han ofrecido definiciones muy amplias, como Thomas Dye para quien la política pública es “todo lo que el gobierno hace o deja de hacer”. Por su parte Ives Meny y Jean- Claude Thoenig definen la política pública como “la acción de las autoridades en el seno de la sociedad” o “el programa de acción de una autoridad pública”.⁴⁰

Gonzalo Ordoñez⁴¹ identifica dentro de la pluralidad de definiciones existente una tendencia pragmática típica de la tradición norteamericana, en donde el concepto está ligado a la respuesta que se da ante una situación problemática. Dubnick y Bardes se encuentran dentro de esta orientación y definen la política pública como “las acciones gubernamentales” es decir todo aquello que los gobiernos puedan hacer o decidir respecto a un problema público. Por su parte para Kraft y Furlong la política pública es “el curso de acción o inacción gubernamental en respuesta a problemas públicos”. Estas definiciones podrían ser consideradas limitadas pues generan el pensamiento de que las políticas públicas son ante todo respuestas, dando la impresión de un Estado reactivo a eventos exteriores a él.

³⁹ DELEON, P. Advise and Consent: The development of the policy sciences, Citado por: ORDÓÑEZ, Gonzalo. Manual de análisis y diseño de políticas públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013. P. 33.

⁴⁰ ORDÓÑEZ-MATAMOROS, Gonzalo. Manual de análisis y diseño de las políticas públicas. 1. ed. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2013. Pág. 29.

⁴¹ *Ibíd.* Pág. 29.

En segunda instancia este autor identifica otra corriente de definiciones más normativa y positiva, contraria a la descrita anteriormente y particular de la tradición europea. Dentro de esta vertiente se puede encontrar el concepto de Hogwood quien argumenta para que una política pública pueda ser concebida como tal es “preciso 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”. Elau y Prewitt definen la política pública como una “decisión permanente caracterizada por una conducta consistente y la repetitividad por otra parte tanto de aquellos que la elaboran como por aquellos que se atienen a ella”.

Por su parte para André-Noë Roth⁴² una política pública designa la existencia de “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados por lo menos parcialmente, por una institución y organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”. Este autor resalta cuatro elementos característicos de la existencia de una política pública: implicación del gobierno, percepción de problemas, definiciones de objetivos y proceso. En este sentido Roth señala que una política pública existe siempre y cuando las instituciones estatales asuman la tarea de cumplir los objetivos considerados necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar alguna situación que resulte problemática.

Retomando a Gonzalo Ordoñez⁴³, son pocas las definiciones que consideran de manera explícita el papel que juega el conocimiento, el ejercicio analítico que acompaña la definición, implementación y cambio de las políticas públicas. Por lo

⁴² ROTH, André Noël. Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. 6ta reimp. Bogotá, Colombia: Gente nueva editorial, 2009. Pág. 27.

⁴³ ORDÓÑEZ-MATAMOROS, Gonzalo. Manual de análisis y diseño de las políticas públicas. 1. ed. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2013. Pág. 32.

anterior este autor ofrece una definición alternativa: “la política pública es el conjunto de acciones implementadas en el marco de planes y programas gubernamentales diseñados por ejercicios analíticos de algún grado de formalidad, en donde el Conocimiento, anudado a la voluntad política y los recursos disponibles viabilizan el logro de objetivos sociales”. En tal sentido Ordoñez propone tres criterios que permiten identificar una política pública:

✓ *Criterio procedimental:* dado que las políticas públicas son el resultado de un conjunto de decisiones, en donde cada una de estas está encadenada a un propósito particular y de ellas se espera un resultado específico y deseado, el no hacer nada se puede constituir como política pública, siempre y cuando la decisión se tome a partir de un proceso.

✓ *Criterio orgánico:* si bien las políticas públicas nacen a partir de acciones realizadas por actores públicos, también existe la posibilidad de participación de otro tipo de actores en el proceso.

✓ *Criterio material:* Las políticas públicas se pueden referir a acciones concretas materiales, así como a actividades simbólicas, lo importante de este proceso es que generen un impacto.

La existencia de las políticas públicas ha hecho posible el diseño y la implementación de medidas por parte del Estado permitiéndole afrontar diversas situaciones que perturban el bienestar y la satisfacción de las necesidades de los individuos, así como brindar una solución eficiente a los diferentes problemas que se generan en la sociedad; ya sean económicos, sociales, de infraestructura, ambientales, etc.

Para el diseño de políticas públicas se hace fundamental entender los problemas con el propósito de ofrecer una solución viable para estos. El análisis de las

políticas públicas consiste en examinar los objetivos, los medios y las acciones definidas por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad así como sus resultados y efectos⁴⁴. De acuerdo a lo establecido por Sen⁴⁵ no existe un camino real para evaluar la política económica o social, dado que dentro de este proceso intervienen multiplicidad de consideraciones que reclaman atención de los diferentes actores.

Para el caso colombiano se puede decir que las políticas públicas han enfrentado tres grandes retos en lo que se refiere a su implementación⁴⁶. Primero en lo conceptual, existe una idea de inclusión, planeación y eficacia que en ocasiones puede observarse lejos en su ejecución. Gran parte de las políticas resultan siendo solo resultado de actos administrativos que son consecuencia de interacciones entre grupos políticos y de interés, los cuales no poseen una idea clara sobre lo que es una política pública, y en este sentido se percibe cierto afán por cumplir solo con los compromisos que se adquirieron en campaña política evidenciándose la falta de compromiso con la comunidad. Segundo, las políticas públicas son vistas en ocasiones simplemente como un instrumento público en donde el gobierno le da una responsabilidad a agentes privados, en donde la participación de la ciudadanía no se percibe y se convierte en un ejercicio simbólico que vende la idea de inclusión y acción conjunta de las comunidades, gobierno, grupos de interés como esfuerzo colectivo para responder a las demandas de aquellos individuos que se ven afectados por diferentes problemáticas sociales. El tercer reto es la concentración del poder que resulta de las relaciones entre funcionarios, políticos y empresarios al beneficiar solo a conjunto selecto de personas perteneciente a estos tres grupos, de donde termina excluida la sociedad y los verdaderos interesados en generar un cambio por medio de una correcta creación e implementación de las políticas públicas.

⁴⁴ ROTH, André Noël. Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. 6ta reimp. Bogotá, Colombia: Gente nueva editorial, 2009. Pág. 28.

⁴⁵ SEN, Amartya K, Desarrollo y Libertad. Traducido por Esther Rabasco y Luis Toharia. 1 ed. Barcelona, España.: Editorial Planeta, 2000. Pág. 112.

⁴⁶ ARROYAVE, Santiago. Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. En: Revista Forúm. 2011. Vol.1, no.1, P. 95-111. Bogotá, Colombia. Extraído de: <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/forum/article/view/32359/32374>

Estos problemas han generado que las políticas públicas no sean efectivas en su totalidad y que el Estado pierda la capacidad para hacer de ellas instrumentos totalmente efectivos e incluyentes. El contexto político colombiano se caracteriza por la corrupción y el clientelismo, lo que no permite que se puedan generar escenarios de oportunidades que promuevan el desarrollo y las capacidades de todos los individuos⁴⁷.

La responsabilidad del Estado se encuentra plasmada en la Constitución Política de Colombia. Desde esta instancia se ratifica al Estado como garante de los derechos de los colombianos, así como principal actor y ejecutor de las acciones y políticas dirigidas a la protección de la integridad y dignidad de los mismos. En tal sentido se describirán a continuación cuales han sido estos Artículos y qué ha hecho el Estado para combatir la falta de oportunidades en el país.

1.7 EL ESTADO Y LA POBREZA EN COLOMBIA

Como se estableció en el Artículo 1 de la Constitución Política de 1991; Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de república unitaria (...) fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general⁴⁸.

El fin esencial del Estado y el compromiso que tiene con los colombianos reside en el servicio que presta a la comunidad, en la protección y promoción de sus derechos, en su inclusión y participación en las decisiones que pueden afectar sus vidas. Las responsabilidades del Estado y las autoridades de la república de Colombia son proteger la vida, la honra, los bienes y demás derechos y libertades, así como asegurar el cumplimiento de los deberes por parte de todos. De esta

⁴⁷ Ibid. P. 95-111.

⁴⁸ REPÚBLICA DE COLOMBIA, Congreso Nacional, Constitución Política, 1991. Art. 1.

manera, en la constitución Nacional se han establecido todos y cada uno de los derechos que poseen los colombianos y que serán garantizados por parte del Estado, utilizando diferentes medidas con las que se puedan afrontar las situaciones en que se ven violados los derechos de los colombianos.

1.7.1 La constitución política. En la Constitución Política de Colombia de 1991 se plasmaron una serie de artículos relacionados con los derechos que tienen los colombianos y la responsabilidad del Estado de garantizar al menos las condiciones mínimas de vida digna de los individuos.

El Estado reconoce sin excepción alguna, la primacía de los derechos inalienables de las personas; quienes nacen libres e iguales ante la ley, recibirán libertades y oportunidades sin discriminación por su condición social, raza, sexo, etc., Así mismo el Estado será el principal encargado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, y adoptará medidas en favor de los grupos discriminados o marginados (Artículo 5 y 13). La finalidad del Estado es garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población y su objetivo fundamental es la solución de las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable (Artículo 366).

Pese a lo anterior, en Colombia existen millones de personas que no reciben las oportunidades de las que se habla en la Constitución Política; no viven en condiciones de igualdad, no gozan de calidad de vida y no les son brindadas herramientas que les permitan cumplir si quiera con sus necesidades básicas; no tienen acceso a educación, salud, saneamiento, etc. Lo anterior ha generado que todas estas personas caigan en una de las peores condiciones que puede padecer un ser humano: la pobreza.

En razón de lo establecido por la Ley, el Estado debe atender las necesidades de todos los colombianos que se encuentran privados de sus derechos y

oportunidades. En tal sentido, cabe abrir el siguiente interrogante: ¿Cómo han sido los mecanismos de acción por parte del Estado para brindar mejores oportunidades de vida a sus habitantes y reducir el número de personas en situación de pobreza, y dar cumplimiento a sus responsabilidades?

1.7.2 ¿Qué ha hecho el Estado para reducir la pobreza en Colombia? En el artículo 339 de la constitución nacional⁴⁹ se establece que en cada gobierno habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En este documento estarán señalados los objetivos y las prioridades de la acción estatal a largo y mediano plazo, así como las estrategias y orientaciones relacionadas con la política económica y social que se adoptarán durante el periodo establecido de gobierno.

A lo largo de los años, en cada periodo de gobierno se han ido implementado diferentes políticas y programas que han tenido como objetivo reducir la pobreza en Colombia. El gobierno nacional se ha ido trazando distintos objetivos con el fin de lograr una sociedad con más empleo y menos pobreza, en donde los individuos no dependan de las condiciones vulnerables en que nacieron, sino que el Estado pueda garantizarles el acceso a herramientas que promuevan sus capacidades, permitiéndoles desarrollar mejores niveles de vida.

Por medio de la consolidación de diferentes instituciones y la implementación de políticas y programas se ha podido llevar a cabo en cierta medida los objetivos planteados. En cierta medida porque los niveles de desigualdad medidos con el índice de Gini son alarmantes y aún existe un número sumamente importante de gente en condición de pobreza y pobreza extrema, que no pueden satisfacer ni

⁴⁹ REPÚBLICA DE COLOMBIA, Congreso Nacional, Constitución Política, 1991. Art. 339.

siquiera sus necesidades básicas y se ven privados de las libertades fundamentales y carecen de posibilidades para desarrollar sus capacidades⁵⁰.

En términos generales, durante el gobierno del actual presidente Juan Manuel Santos no solo se han creado programas enfocados a la reducción de la pobreza, también se fortalecieron programas que fueron implementados por primera vez durante el gobierno del ex presidente Álvaro Uribe Vélez como los Programas Familias en Acción y Jóvenes en acción. También la consolidación del Sistema de Protección Social ha jugado un papel importante de acuerdo con el DNP⁵¹, pues se ha logrado reducir durante el último cuatrienio los niveles de pobreza 8,8 p.p., y pobreza extrema 4,2 p.p. También se destacan dentro de sus programas las acciones orientadas a brindar atención integral a la primera infancia, garantizar el derecho a la educación, recreación, etc. No obstante, siempre existe la duda de que tan veraces son estos resultados emitidos por el gobierno y las diferentes instituciones, y cuál ha sido el impacto de las acciones aplicadas para reducir la pobreza. Más adelante se hará énfasis en estos aspectos.

La teoría de Amartya Sen hace hincapié en la importancia que tienen las diferentes libertades de los individuos, concibiendo la pobreza como la privación de las capacidades básicas y no solo como la falta de renta. Sin embargo, no desconoce la trascendencia que tiene el ingreso en la generación de capacidades, y reconoce dos conexiones importantes entre ambos; la renta es uno de los medios para obtener capacidades y al mismo tiempo la mejora en las capacidades permite que los individuos puedan acceder a un ingreso mejor.

De otro lado Sen otorga gran importancia a la política social como principal actor para reducir la pobreza y como inversión en capacidades humanas. El autor

⁵⁰ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Resultados Año Móvil Julio 2014-Junio 2015. Bogotá, Colombia, 2015. Extraído de: [http://www.dane.gov.co/files/investigacion es/condiciones vida/pobreza/bol_pobreza_mon_jul14_jun15.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigacion/es/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_mon_jul14_jun15.pdf)

⁵¹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Avances y retos de la política social en Colombia. Bogotá, Colombia: 2015. Extraído de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/CARTILLA2014_JULIO2015.pdf

destaca que con suficientes oportunidades los individuos pueden cambiar su realidad y configurar su propio destino, sin convertirse en receptores pasivos de las ayudas brindadas, y sin dejar de lado la productividad. En este sentido, la intervención del Estado es fundamental, pues sus acciones determinan el alcance de las libertades individuales. Las políticas públicas conforman el principal mecanismo de acción del Estado para combatir la pobreza. El compromiso que tiene el Estado con los ciudadanos está plasmado en la constitución política de Colombia.

Hasta este punto de la investigación han sido objeto de estudio los conceptos más importantes sobre pobreza, en donde se destaca la concepción de Amartya Sen, por ofrecer una visión más profunda del fenómeno haciendo énfasis en las diferentes dimensiones de la vida humana, sin dejar atrás la definición usual de pobreza relacionada con el ingreso. De esta misma forma fueron expuestas las definiciones más importantes sobre política pública y el papel del Estado en la aplicación de las mismas como herramienta principal para combatir la pobreza.

Lo anterior es importante dado que el análisis realizado en los siguientes capítulos en materia de indicadores, así como de las políticas y programas ejecutados en los últimos años, se regirán bajo estos conceptos.

El indicador de pobreza monetaria permitirá ver cómo ha evolucionado la pobreza de renta en el país a través del tiempo. Por medio del índice de pobreza multidimensional se podrá observar el progreso de los colombianos en un sentido más integral, pues este indicador tiene en cuenta un conjunto de 15 variables relacionadas con la calidad de vida de los individuos y los servicios a los que tiene o no acceso. En síntesis, se examinará a continuación el comportamiento de la pobreza en Colombia, así como las políticas y programas que se aplicaron para su reducción durante los años 2008 a 2015.

2. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN COLOMBIA

En este segundo capítulo se analizará la evolución de indicadores de pobreza desde el año 2008 hasta el 2015, esto permitirá entender como ha sido la dinámica de evolución de la tasa de pobreza en el país. La pobreza es la privación de las capacidades básicas, estas capacidades constituyen la libertad fundamental de los individuos para realizar distintas combinaciones de funciones que les permiten disfrutar de una vida digna⁵². Este concepto de pobreza de Amartya Sen será la matriz teórica que argumentará el análisis de las políticas, programas, evolución de indicadores y resultados en los últimos ocho años en Colombia.

A principios de siglo Colombia reunía un conjunto de características negativas respecto a su panorama económico y social; atravesaba una fuerte crisis económica, altos niveles de desempleo, conflicto armado, violencia, desplazamiento, entre otras problemáticas. Estos elementos configuraban un escenario de agudización de las condiciones de pobreza en el país. En el año 2002 el índice de pobreza fue de 49,7 % y a partir de allí se inicia una disminución constante, aunque paulatina en algunos periodos, hasta llegar a una tasa de 27.8% para el año 2015, logrando una reducción de 21.9 p.p. en trece años, estas cifras serán descritas y analizadas posteriormente en el presente capítulo.

Junto a la evolución de las cifras de pobreza se generaron cambios en los métodos y herramientas utilizadas para su medición. A partir del año 2000 se aplica por parte del DANE la “Encuesta Continua de Hogares”⁵³ (ECH) con el fin de acogerse a los estándares internacionales que surgieron de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) de 1993 y la Organización

⁵² SEN, Amartya K, Desarrollo y Libertad. Traducido por Esther Rabasco y Luis Toharia. 1 ed. Barcelona, España.: Editorial Planeta, 2000. Pág. 99.

⁵³ Es una encuesta continua que ofrece información anualmente sobre las características demográficas básicas de la población y de los hogares que componen (tipología y tamaño) así como de las viviendas que habitan.

Internacional del Trabajo (OIT). Posteriormente a mediados del año 2006 se introdujeron un conjunto de mejoras en la ejecución y recolección de la información, introducción del informante directo, captura de información mediante dispositivos móviles y se amplió la cobertura para 24 ciudades y áreas (13 áreas metropolitanas trimestralmente y 11 ciudades semestralmente). Con esto se dio inicio a la aplicación de la “Gran Encuesta Integrada de Hogares” (GEIH) con el propósito de brindar a los diferentes entes investigativos información coherente y eficaz que sirva para la toma de decisiones. Con el fin de dar respuesta a este cambio metodológico en 2009 La Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP) realizó el acoplamiento de las cifras de pobreza y empleo con el propósito de hacer una serie comparable para los años 2002-2008. En el año 2010 se entregó la serie actualizada hasta el 2009, excluyéndose los datos de 2006 y 2007. (Ver anexo 1)

2.1 INDICADORES DE POBREZA

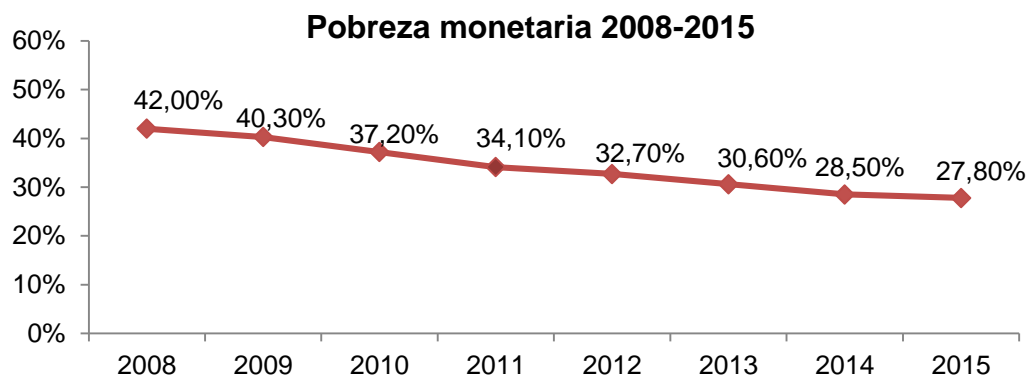
En Colombia oficialmente existen dos formas de calcular la pobreza: la primera se calcula en base a los ingresos monetarios de los hogares; también es conocida como pobreza monetaria. La segunda se realiza teniendo en cuenta el Índice de pobreza multidimensional que analiza cinco dimensiones que pueden representar privaciones para los individuos⁵⁴. Estas medidas son complementarias. Adicionalmente, existen otros indicadores como la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV), el Índice de Desarrollo Humano, entre otros, que, aunque son propuestos por otras organizaciones, permiten tener información sobre la dinámica de la pobreza y las restricciones que representan no tener acceso a bienes elementales ni poder satisfacer sus necesidades básicas.

⁵⁴ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2015. Bogotá, Colombia, 2015. Pág. 22.

2.1.1 Pobreza monetaria. La pobreza monetaria es la medición estándar, según la cual una persona es pobre si sus ingresos están por debajo de una línea de pobreza establecida. Con este método se busca evaluar la capacidad adquisitiva de los hogares respecto a una canasta de bienes, para esto se observa el ingreso de los hogares, el cual es un medio para lograr la satisfacción. Esta medida está asociada con el enfoque teórico de la pobreza como carencia de condiciones materiales⁵⁵ y para calcularla desde el año 2008 se utiliza la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

La pobreza monetaria en Colombia ha mantenido una tendencia decreciente en los últimos años. Entre el año 2008 y 2010 se redujo en 4,7 p.p., pasando de 42% a 37,20%⁵⁶. Entre 2011 y 2012 428.000 personas dejaron de ser pobres. De 2012 a 2013 la reducción fue de 2,1p.p al pasar de 32,70% a 30,60%, lo que en términos absolutos significa que en 2013 un total de 820.000 personas salieron de la pobreza. (Ver gráfica 1)

Gráfica 1. Incidencia de la pobreza monetaria 2008-2015



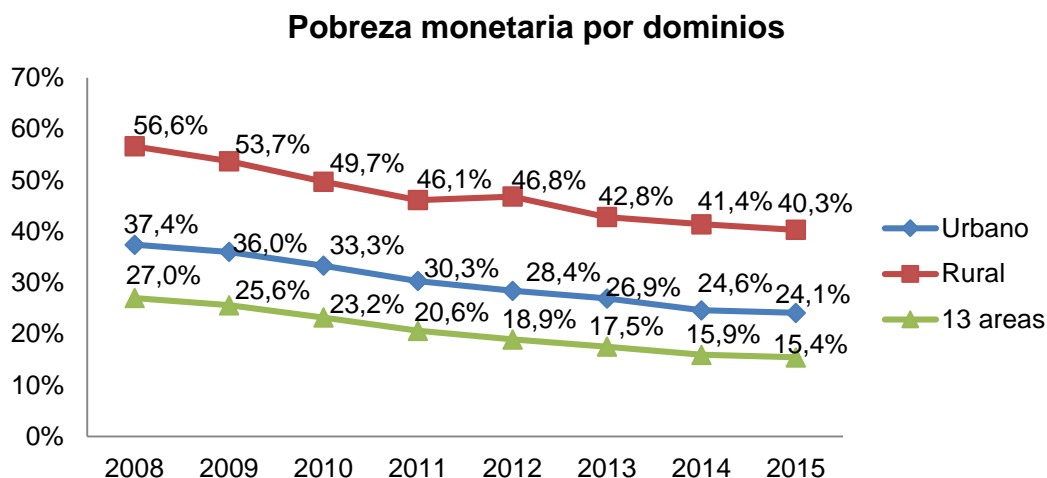
Fuente: Datos. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Gráfica. Elaboración propia.

⁵⁵ QUINTERO, Claudia; CADENA, Ximena. Encuesta Longitudinal Colombiana. Boletín de divulgación núm. 5. Universidad de los Andes. Bogotá, 2013.

⁵⁶ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2015. Bogotá, Colombia, 2015. Pág. 9.

En cuanto a la pobreza por dominios se puede observar que en la zona rural se presentó mayor reducción de pobreza que en zonas urbanas y las trece áreas, pasando de 56,6% a 40,3% en ocho años. Sin embargo, entre 2011 y 2012 ocurrió un aumento de 0,7 p.p. en este indicador. Por otro, lado al realizar una comparación año por año, se tiene que entre 2014 y 2015 en los tres dominios hubo la menor tasa de reducción de todo el periodo; 1,1 p.p. para la zona rural, 0,5 p.p. para el sector urbano y 0.5 p.p. para las 13 áreas (ver grafica 2).

Gráfica 2. Pobreza monetaria por dominios 2008- 2015



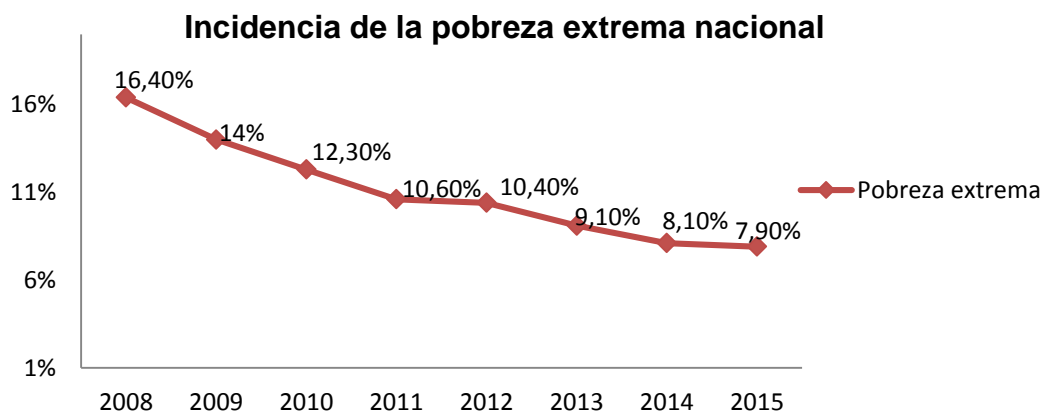
Fuente: Datos. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) con base en la Encuesta Continua de Hogares ECH (2002-2005) y Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH (2008-2013). Gráfica. Elaboración propia.

2.1.2 Pobreza Extrema. La pobreza extrema es el estado en el cual los individuos no poseen recursos para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación. Se identifican como pobres extremos aquellas personas que tienen un ingreso mensual per cápita por debajo de una línea de indigencia establecida. El Banco Mundial utiliza una línea de pobreza extrema internacional de 1,25 dólares al día. Sin embargo, en el contexto de cada país y para establecer índices más precisos, se maneja una línea de indigencia propia la cual tiene pequeñas variaciones en cada ciudad de acuerdo al nivel de vida.

De acuerdo con el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁵⁷ sobre los objetivos del milenio 2015, Colombia ha presentado grandes avances en cuanto a reducción de la pobreza extrema, con una disminución de 9 p.p. en doce años, lo que significa que durante este periodo 3,5 millones de colombianos dejaron de ser pobres extremos, destacándose en este sentido entre los países de América Latina y siendo el cuarto país con mayor disminución luego de Perú, Brasil y Paraguay.

Durante el periodo de referencia se tiene que la incidencia de la pobreza extrema pasó de 16% en el año 2008 a 7,90% en 2015, lo que se traduce en una disminución de 8,1 p.p. Al realizar una comparación año a año, se observa que la mayor tasa de reducción se dio entre 2008 y 2009, con un descenso 2,4 p.p. en los niveles de pobreza extrema.

Gráfica 3. Pobreza extrema nacional 2008-2015

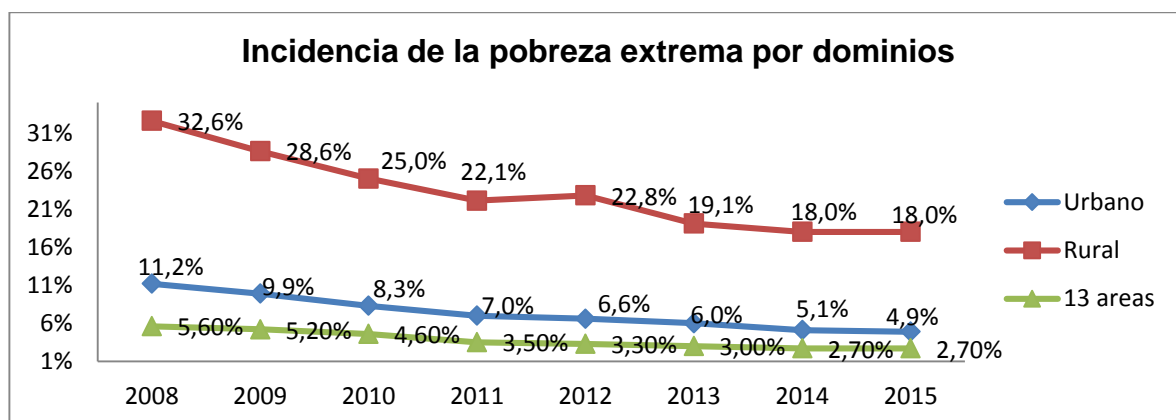


Fuente: Datos. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) con base en la Encuesta Continua de Hogares ECH (2002-2005) y Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH (2008-2013). Gráfica. Elaboración propia.

⁵⁷ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Informe Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe de 2015. New York, 2015. Pag.3.

En cuando a la tasa de pobreza extrema por dominios entre 2008 y 2011 se destaca que la mayor reducción se dio en la zona rural, pasando de 32,6% a 22,1%, lo que se traduce en una disminución de 14,1 p.p. Así mismo, es importante resaltar el comportamiento de la tasa para la misma zona entre 2011 y 2012, pues se observa un leve aumento de 0,7 p.p. Para el año 2013 la incidencia de la pobreza retoma en esta región su tendencia a la baja, no obstante, esta es muy leve; entre 2013 y 2015 hubo una reducción de 1,1 p.p., resultado de un estancamiento de la tasa entre 2014 y 2015, pues se ubicó durante estos dos años en 18%. Lo anterior también ocurrió para las 13 áreas principales, en donde la tasa permaneció durante los dos últimos años en 2,7%.

Gráfica 4. Pobreza monetaria extrema por dominios 2008-2015



Fuente: Datos. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) con base en la Encuesta Continua de Hogares ECH (2002-2005) y Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH (2008-2013). Gráfica. Elaboración propia.

En términos generales los avances respecto a pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema han sido importantes en la última década, sin embargo, aún existen profundas diferencias entre las zonas urbanas y la rural; el mayor porcentaje de pobres se encuentra concentrado en esta región.

2.1.3 Comportamiento de la línea de pobreza. De acuerdo con el DANE la línea de pobreza e indigencia establece el umbral que identifica a quienes se encuentran en condición de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema. La primera se refiere al costo per cápita mínimo que permite adquirir una canasta de bienes (alimentarios y no alimentarios) y es calculada de acuerdo al Índice de Precios al Consumidor (IPC) de ingresos bajos. La segunda es el ingreso mínimo necesario para adquirir únicamente una canasta de alimentos básicos que permiten un nivel de sobrevivencia, y se calcula teniendo en cuenta el Índice de Precios al Consumidor de alimentos de precios bajos. La línea de pobreza ha ido aumentando durante el periodo de referencia⁵⁸. En 2010 era considerado pobre un hogar que por ejemplo estuviera conformado por cuatro integrantes y recibiera un ingreso menor de \$748.063 mensuales, teniendo en cuenta la línea de pobreza nacional. Al realizar el análisis por dominios se tiene para el año 2010 en la zona rural un hogar de cuatro personas era pobre si vivía con menos de \$494.502. Teniendo en cuenta la línea de pobreza para el año 2015 una persona era pobre si obtenía un ingreso diario de aproximadamente \$7.454.

Respecto a la línea de indigencia en 2010 a nivel nacional fue de \$83.578, es decir que aquellos hogares que recibieran un ingreso inferior a \$334.578 al mes se encontraban en condición de pobreza extrema. Durante 2012 y 2013 el nivel de ingresos tuvo una muy leve variación, pasando de \$91.207 a \$91.698 respectivamente. Para la zona rural se tiene que durante el periodo de tiempo de referencia la cantidad de dinero que permite clasificar a una persona dentro de la pobreza extrema no superó los \$100.000, a comparación del resto de áreas.

⁵⁸ Las cifras para los años 2008 y 2009 no se incluyen pues no se encuentran datos oficiales sobre su empalme con las cifras calculadas de acuerdo a la nueva metodología de medición, por tanto presentan diferencias.

Tabla 1. Comportamiento línea de la pobreza nacional y por dominios 2010-2015

	Línea de pobreza- Ingreso mensual per cápita					
Zona/ Año	2010	2011 ⁵⁹	2012	2013	2014	2015
Nacional	187.063	194.696	202.083	206.091	211.807	223.638
Urbana	207.005	215.216	223.151	227.367	233.530	246.336
Rural	123.502	128.593	133.522	136.192	139.792	147.752
13 áreas	207.082	215.215	222.971	227.118	233.361	245.856

Fuente: Datos. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), línea base ENIG 2006-2007, actualizada con el IPC de ingresos bajos. Tabla: Elaboración propia.

Tabla 2. Comportamiento línea de indigencia nacional y por dominios 2010-2015

	Línea de indigencia- Ingreso mensual per cápita					
Zona/ Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nacional	83.578	87.672	91.207	91.698	94.103	102.109
Urbana	87.401	91.650	95.351	95.884	98.407	106.653
Rural	71.392	74.855	77.720	77.947	79.837	86.918
13 áreas	87.670	91.930	95.703	96.422	99.071	107.060

Fuente: Datos. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), línea base ENIG 2006-2007, actualizada con el IPC de ingresos bajos. Tabla: Elaboración propia.

Tomando como referencia la última línea de pobreza e indigencia oficial publicada por el DANE son pobres extremos quienes tengan un ingreso mensual inferior a \$102.109, y pobres aquellos que obtengan un ingreso entre \$102.109 y \$223.630 mensuales.

La capacidad adquisitiva puede dar una referencia de las privaciones a las que se enfrentan los individuos constantemente. La renta conforma un generador de capacidades, sin embargo, cada individuo, familia, comunidad difieren con el resto, así como su entorno, contexto y requerimientos. Lo anterior genera que la relación entre los ingresos y la obtención de capacidades cambie. Evaluar la pobreza desde una perspectiva diferente al de la renta permite entender otras dimensiones del fenómeno, haciendo hincapié en otro tipo de carencias que son intrínsecamente más importantes que la mera falta de ingresos.

⁵⁹ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2011. Bogotá, Colombia, 2011. Extraído de: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/%C3%8Dndice%20de%20Pobreza%20Multidimensional%20\(I PM-Colombia\)%201997-2008.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/%C3%8Dndice%20de%20Pobreza%20Multidimensional%20(I PM-Colombia)%201997-2008.pdf)

2.1.4 Pobreza multidimensional. El Índice de Pobreza Multidimensional refleja el grado de privación de los individuos en un conjunto de dimensiones establecidas. Por medio de esta medida se determina la naturaleza de las privaciones y la intensidad de estas mismas⁶⁰. En Colombia el indicador abarca cinco dimensiones y dentro de estas un total de quince indicadores (ver anexo 2). La fuente para el cálculo de la pobreza multidimensional es la Encuesta Nacional de Calidad de vida (ENCV).

Cabe destacar la importancia que tiene una medición de pobreza que no se base únicamente en los recursos monetarios. El indicador multidimensional brinda información más completa sobre las dimensiones del fenómeno de la pobreza y el papel que juega no solo la renta sino el desarrollo de las capacidades y la libertad que tienen las personas para alcanzar los funcionamientos básicos que les da la posibilidad de gozar de una vida digna. De acuerdo con lo establecido por el DANE, son considerados pobres los hogares que tengan 33% de privación, es decir que se encuentren privados de al menos 5 de los 15 indicadores.

Dimensiones y variables que componen la pobreza multidimensional:

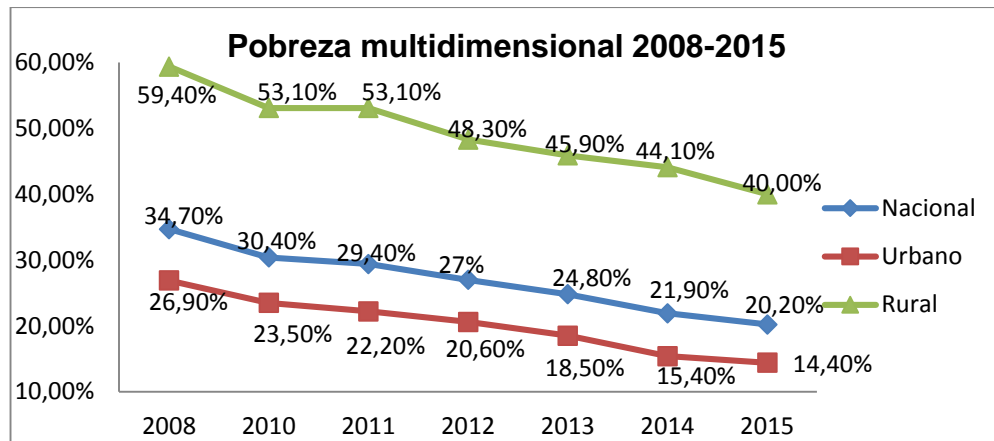
- ✓ *Condiciones Educativas del hogar:* logro educativo, analfabetismo.
- ✓ *Condiciones de la niñez y juventud:* asistencia escolar, rezago escolar, acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia, trabajo infantil.
- ✓ *Trabajo:* desempleo de larga duración, empleo informal.
- ✓ *Salud:* aseguramiento en salud, acceso a servicios de salud dada una necesidad.

⁶⁰ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Índice de pobreza multidimensional 1997-2008 y meta del Plan Nacional de Desarrollo para 2014. Extraído de: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/%C3%8Dndice%20de%20Pobreza%20Multidimensional%20\(I PM-Colombia\)%201997-2008.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/%C3%8Dndice%20de%20Pobreza%20Multidimensional%20(I PM-Colombia)%201997-2008.pdf)

✓ *Servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda:* acceso a fuente de agua mejorada, eliminación de excretas, material de pisos, material de paredes exteriores, hacinamiento crítico.

Según datos del DANE⁶¹, el índice de pobreza multidimensional para el total nacional ha tenido una tendencia a la baja en los últimos años; entre 2008 y 2015 la tasa se redujo en 14,5 p.p., en este periodo el menor nivel de reducción se presentó en los años 2010 y 2011 con una disminución de 1 p.p. En cuanto a la incidencia por dominios se tiene que el mayor número de pobres está ubicado en la zona rural. Respecto a este mismo sector es de señalar que entre los años 2010 y 2011 se presentó un estancamiento en la disminución del número de pobres, permaneciendo la cifra en 53,1%. En la actualidad, de acuerdo al último informe oficial del DANE, se tiene que en zona rural aún el 40% de la población permanece en la pobreza, sin poder satisfacer las necesidades que caracterizan una vida digna y plena (ver grafica 5).

Gráfica 5. Pobreza multidimensional 2008-2015



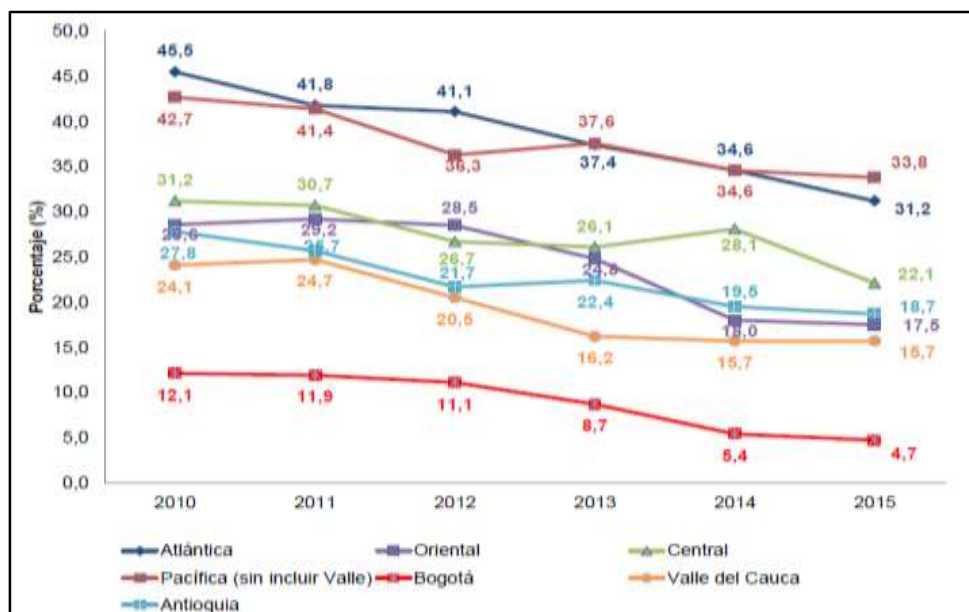
Fuente: Datos. Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE con base en la Encuesta de Calidad de vida (2008-2015). Gráfica. Elaboración propia.

⁶¹ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2015. Extraído de: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_15_.pdf

Respecto al comportamiento del indicador por regiones se observa que disminuyó durante el periodo 2010-2015 reduciéndose la incidencia en todas las zonas, sin embargo, en Valle del Cauca se mantuvo en 15,7% durante 2014 y 2015. Por otro lado, se observa que todas las regiones tuvieron un aumento de la pobreza en algunos de los años de referencia. Por ejemplo, entre 2010 y 2011 en la Región Oriental y el Valle del Cauca la pobreza aumentó de 28,6% a 29,2% y 24,1% a 24,7% respectivamente. Entre los años 2012 y 2013 aumentó en la región pacífica y Antioquia, pasando de 36,3% a 37,6% y de 21,7% a 24,7%.

La pobreza multidimensional tiene su mayor concentración en la región Atlántica y Pacífica, en donde están ubicados departamentos como La Guajira y Chocó que se han caracterizado por la carencia de recursos de sus habitantes y las condiciones lamentables en las que viven muchos de ellos. Las tres regiones que para 2015 tienen el menor índice de pobreza multidimensional son: Valle del Cauca, Bogotá y la Región Oriental.

Gráfica 6. Incidencia de la pobreza Multidimensional por regiones



Fuente: Datos. Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE con base en la Encuesta de Calidad de vida (2008-2015). Gráfica. DANE

Respecto a los resultados por variable del total nacional, se puede observar que entre los años 2010 y 2015 las mayores disminuciones en las privaciones por hogar se representaron en los indicadores de *bajo logro educativo* y *rezago escolar* pasando de 55,4% a 48,2% y 35,5% a 29%, respectivamente. Es decir que la proporción de hogares en donde la educación promedio de las personas mayores de 15 años es menor a 9 años de educación, disminuyó. Así como también disminuyó la cantidad de hogares en donde hay niños entre 7 y 17 años con un número de años escolares aprobados inferior a la norma nacional.

Por otro lado, el único indicador que presentó un aumento fue el de *desempleo de larga duración*, pasando de 9,9% a 10,2% entre 2010 y 2015. Por su parte es de señalar que el indicador de *empleo informal* varió muy poco entre 2008 y 2012, sin embargo, para 2013 y hasta 2015 ha mantenido una tendencia a la baja más pronunciada, disminuyendo 3,5 p.p. al pasar de 78,1% a 74,5%, pese a esto el porcentaje de personas vinculadas a trabajos informales sigue siendo muy alto, y es de resaltar que esta situación genera la privación de otros indicadores, debido a las condiciones precarias en que cientos de personas trabajan día a día.

Tabla 3. Porcentaje de hogares que enfrentan privación por variables.

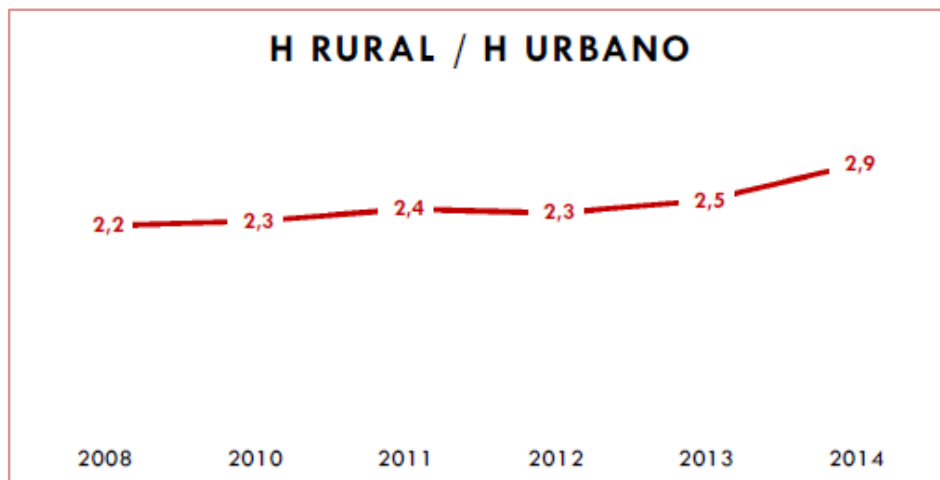
Indicadores (7 de 15)	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Variación p.p. 2015/2010
Bajo logro educativo	58,8%	55,4%	54,6%	53,1%	51,6%	50,7%	48,2%	- 7,2
Analfabetismo	14,2%	13,2%	12%	12,1%	11,7%	10,7%	10,2%	-3
Inasistencia escolar	5,4%	4,6%	4,8%	4,1%	3,8%	3,3%	3%	-1,6
Rezago escolar	33,4%	35,1%	34,1%	33,3%	31,7%	32%	29,5%	-3,9
Trabajo infantil	5,5%	4,6%	4,5%	3,7%	3,6%	3,4%	3,2%	-1,4
Desempleo de larga duración	9,6%	9,9%	9,1%	10,0%	9,7%	10,4%	10,2%	0,3
Empleo informal	80,6%	80,9%	80,4%	80%	78,1%	76,8%	74,5%	-6,4

Fuente: Datos. DANE. Con base en la Encuesta de Calidad de Vida (2008-2015). Tabla:

Elaboración propia.

La zona rural en Colombia se ha caracterizado por tener los indicadores de pobreza más altos a nivel monetario y multidimensional. La brecha existente entre zonas sigue siendo amplia, por lo que el esfuerzo realizado para la reducción de la misma no es suficiente. Si bien en la gráfica 7 se puede apreciar que la brecha cedió entre 2011 y 2012, para 2014 volvió a incrementarse situándose en 2,5%. Por cada punto porcentual que se reduzca en este índice en la zona urbana, habría que alcanzar una reducción de 2,5 p.p. en el área rural para lograr el cierre de la brecha.

Gráfica 7. Relación entre la incidencia de la pobreza multidimensional rural/urbana.



Fuente: Cálculos del Departamento Nacional de Planeación DNP con base en datos del DANE.

Gráfica: DNP.

El progreso que han tenido los indicadores que miden la pobreza en Colombia ha sido importante, destacándose por este hecho entre los países de América Latina. A lo largo del análisis se pudo observar como en la zona rural prevalecen los índices más altos de pobreza y privaciones, sin ignorar por supuesto que en la zona urbana aún existe un número importante de personas en condición de pobreza y miseria. Al comparar ambas regiones se tiene que la pobreza monetaria

se reduce relativamente más rápido en las ciudades, mientras que la pobreza multidimensional disminuye más en el campo.

Los esfuerzos realizados por el gobierno nacional son implementados por medio de políticas públicas y programas enfocados a apoyar a las personas más vulnerables. De acuerdo con datos del Departamento Nacional de Planeación (DNP)⁶², las ayudas institucionales han jugado un papel fundamental en la reducción de la pobreza, por ejemplo se puede observar en un informe publicado por la entidad que en 2012 la pobreza rural sin ayudas institucionales habría sido de 48,6 % y no de 46,8% y la pobreza extrema habría sido 2,6 p.p. mayor (ver anexo 3).

El Estado colombiano como promotor del bienestar, protector y garantizador de los derechos tiene el compromiso de brindar a los individuos en estado vulnerable el apoyo y las herramientas para superar las limitaciones y privaciones que impiden su desarrollo y crecimiento humano y social. Esta responsabilidad es plasmada cada cuatrienio en el Plan Nacional de Desarrollo propuesto por cada gobernante.

Durante el periodo de referencia los presidentes Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos plantearon diversas estrategias con el principal objetivo de reducir la pobreza en Colombia. Los esfuerzos fueron plasmados en sus planes de desarrollo con políticas enfocadas principalmente hacia aquellas variables fundamentales para el desarrollo humano y la calidad de vida: educación, salud, empleo, vivienda, servicios básicos, entre otras. A continuación, serán estudiadas las acciones implementadas para reducir la pobreza entre 2006 y 2014.

⁶² DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Pobreza monetaria y multidimensional 2010-2013. Extraído de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/An%C3%A1lisis%20resultados%20pobreza%20multidimensional%202013.pdf>

2.2 METAS Y ESTRATEGIAS PARA LA REDUCCION DE LA POBREZA: *ESTADO COMUNITARIO: DESARROLLO PARA TODOS 2006-2010*

El plan Nacional de Desarrollo implementado para el periodo 2006-2010 por el expresidente Álvaro Uribe Vélez fue denominado “*Estado Comunitario: Desarrollo para todos*”. Concibiéndose en este título al Estado comunitario como el instrumento para lograr un desarrollo que beneficiara a todos los colombianos. Básicamente se plantearon cuatro objetivos fundamentales: seguridad democrática, equidad social, crecimiento económico y mejoramiento del Estado.

En el marco del presente trabajo, se estudiará de manera breve el segundo objetivo, denominado *Equidad social*, pues en él se plantearon las principales políticas para enfrentar la pobreza durante este periodo. La estrategia de equidad constituyó el compromiso de brindar a los colombianos igualdad de oportunidades en el acceso y la calidad de los servicios sociales que permitieran el alcance de los instrumentos necesarios para lograr un modo de vida digno. A través de las políticas sociales y con el propósito de superar el asistencialismo se incluyeron apoyos condicionados y acompañamiento para el desarrollo de habilidades generadoras de ingresos y capacidades en los individuos. En este sentido, el acceso a educación, seguridad social, empleo, vivienda, servicios básicos, etc., conformaron los pilares fundamentales para crear las condiciones pertinentes que garantizaran la equidad social.

2.2.1 Política educativa. La educación constituye una de las herramientas más importantes para el desarrollo de los seres humanos y la sociedad. El acceso a educación posibilita la reducción de las privaciones y la promoción de las capacidades. Pese a que la educación tiene una relación directa con el crecimiento, la finalidad de la misma excede el ámbito económico e incluye valores

más trascendentales para la vida humana como la libertad, la justicia, la autodeterminación, etc.⁶³

El bienestar de los individuos viene de las posibilidades que tienen para realizar distintas actividades. En este sentido, la educación permite que las personas fomenten sus capacidades para desarrollar una vida plena.

La política de educación planteada durante el gobierno de Álvaro Uribe se fundamentó básicamente en el acceso universal a la educación, la ampliación de la cobertura en educación preescolar, básica, media y superior, educación de calidad para todos, mejora en su eficiencia y disminución de la tasa de deserción. Estuvo acompañada de un conjunto de estrategias enfocadas en el cumplimiento de todas las metas. *“La política educativa será para todos y estará acompañada de estrategias que permitirán avanzar hacia la disminución de las brechas regionales y poblacionales”*⁶⁴.

Por medio de la política de ampliación de cobertura se ratificó el propósito de asegurar que todos los estudiantes, sin distinción de situación social, económica y cultural accedieran a la educación. Dada la importancia que tiene la educación inicial, y siendo la base de todo el proceso de formación escolar, se impulsó la articulación de las entidades encargadas de liderar los proyectos y programas enfocados a la niñez, como primera instancia para cumplir los objetivos planteados. Lo anterior se hizo por medio de la creación de un comité interinstitucional de educación inicial, constituido por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), los departamentos de bienestar social, el Ministerio de Educación Nacional, el Programa presidencial de Acción Social, entre otras entidades. Con la aplicación de esta política se buscó atender a 400.000 niños de tres y cuatro años de edad, quienes en su mayoría pertenecían a los niveles uno y

⁶³ LARRAÑAGA, Osvaldo. Educación y superación de la pobreza en América latina: un estudio del proyecto "mitigación de la pobreza y desarrollo social" del PNUD. Quito, Ecuador. 1997. Pág. 2.

⁶⁴ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Bogotá, 2006. Extraído de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND_Tomo_1.pdf

dos del Sisbén. En este sentido se establecieron tres modalidades de acción para responder a las necesidades de los niños y sus familias: entorno familiar, entorno comunitario y entorno institucional.

Siguiendo el proceso y la continuación de la política de educación inicial, el siguiente reto fue la universalización del acceso a la educación básica, por medio de la creación de 1.5 millones de cupos. De acuerdo a esto la meta para el año 2010 planteada durante el gobierno de Uribe Vélez en la política de educación básica fue la de alcanzar una tasa de cobertura de 100%. Respecto a la educación media la meta establecida fue de 73%.

En relación a la educación superior se planteó la creación de 320.000 cupos nuevos, lo que se traduciría en el aumento al 34% de la tasa bruta de cobertura, así mismo se propuso promover el acceso de quienes pertenecían a los hogares más pobres vinculados al Sisbén uno, dos y tres. A inicio de cuatrienio solo el 14% de esta población tenía acceso a la educación superior. Esto se propuso en el marco de tres estrategias principales: financiamiento de la demanda y mejoramiento de la equidad; fomento de la permanencia en el sistema educativo; descentralización de la oferta educativa.

2.2.1.1 Política de calidad y eficiencia. Respecto a la política de calidad de la educación se planteó el objetivo de que todos los estudiantes sin restricciones contaran con oportunidades de adquirir capacidades para fomentar el desarrollo de competencias y valores necesarios para vivir dignamente. La base de esta política estuvo enfocada en la articulación de los niveles educativos, a saber: inicial, preescolar, básica, media y superior, alrededor de un enfoque común de competencias. Esto partió de la idea de que el propósito de los procesos educativos es el desarrollo de un conjunto de competencias, cuya complejidad va creciendo en la medida de que obtienen más niveles de educación.

Fueron cuatro estrategias principales en torno a las cuales giró la política de calidad: 1) consolidación del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación en todos sus niveles, 2) implementación de programas para el fomento de competencias, 3) desarrollo profesional de los docentes y directivos, 4) fomento de la investigación⁶⁵.

En cuanto a la política de eficiencia se tiene que fue orientada a consolidar el proceso de descentralización, con base a la modernización de la administración y la gestión del sector educativo con el propósito de posibilitar el cumplimiento de los objetivos planteados de acuerdo a cobertura y calidad. En razón de lo anterior se propuso mejorar la gestión de los niveles administrativos con el objeto de fomentar las capacidades pertinentes para la toma de decisiones y administración de los recursos.

2.2.2 Política de empleo y generación de ingresos. La formulación de la política de empleo durante el segundo gobierno de Álvaro Uribe de acuerdo a lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, tuvo como fundamento básico la mejora de las condiciones de empleabilidad por medio del crecimiento económico y el diseño de programas direccionados a resolver el desempleo⁶⁶. Los componentes de esta política se pueden sintetizar en los siguientes aspectos:

- ✓ Construcción de un escenario económico, social e institucional que garantizara el aprovechamiento de la fuerza laboral como motor del crecimiento económico y la equidad
- ✓ Creación de las condiciones adecuadas para generar mayor competitividad y productividad.

⁶⁵ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Bogotá, 2006. Extraído de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND_Tomo_1.pdf

⁶⁶ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Bogotá, 2006. Extraído de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND_Tomo_1.pdf

- ✓ Reducción de la brecha tecnológica del país, a través del fomento de las interacciones entre empresas y sector educativo, apoyo a la innovación y desarrollo.
 - ✓ Promoción de nuevos mercados para productos y servicios nacionales, por medio de una política de integración económica con el mundo.
 - ✓ Cambios a nivel normativo para operatividad del Sistema de Protección social, consolidación del Sistema Nacional de Formación para el trabajo y la Banca de Oportunidades.
 - ✓ Construcción de políticas para la generación de trabajo en condiciones dignas.
- Las principales metas planteadas fueron básicamente sobre reducción de la tasa de desempleo, duración del tiempo promedio de búsqueda de empleo, reducción del trabajo infantil. Así como creación de empresas por medio de fondo emprender y la promoción de empleos en estas empresas (Ver tabla 4).

Tabla 4. Metas de política de empleo

	Línea de base	Meta cuatrienio
Transversales		
Tasa de desempleo. Línea de base 2006 ^A	11,9%	8,8%
Tasa de desempleo de los menores de 24 años. Línea de base 2005 ^A	26%	20%
Duración promedio del desempleo (meses). Línea de base 2005 ^A	11	7
Trabajo infantil (proporción de la PEA infantil (5 - 17 años) respecto al total de la PEA). Línea de base 2005	7,2%	5,3%
Ministerio de la Protección Social		
Empresas creadas por el Fondo Emprender ^A	777	1.768
Empleos generados en empresas promovidas por el Fondo Emprender ^A	4.171	9.100
Porcentaje de vacantes utilizadas por inscritos en el Servicio Público en Empleo ^A	48,4%	65%

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo: 2006-2010, anexo 9.

Garantizar oportunidades de empleo digno y de calidad a los menos favorecidos es brindarles la posibilidad de tener una mejor vida. Sin embargo, cabe recalcar que se requiere de la articulación de aquellas variables que influyen en la

eliminación de las privaciones; educación, salud, empleo, servicios básicos, etc. El propósito principal debe ser siempre el de crear escenarios oportunos y capacidades en las personas para la vida, y no ofrecerle una salida momentánea a su situación.

La eliminación de la pobreza es todo un proceso en donde juegan un papel fundamental las acciones del Estado, en este sentido un servicio de salud eficiente permite a las personas proteger su salud y de esta manera potenciar sus capacidades físicas y mentales para ser así productivos. El estado del sistema de salud colombiano es precario en la actualidad y atraviesa una crisis de años atrás, a continuación, se examinará cuáles fueron los principales propósitos expuestos por el presidente Uribe en su mandato 2006-2010.

2.2.3 Sistema de Protección Social. Por medio del Sistema de Protección Social se constituyeron el conjunto de políticas públicas que se destinaron a la disminución de la vulnerabilidad y mejora de la calidad de vida de los colombianos, principalmente de los más vulnerables. En cuanto al sistema de salud los programas fueron enfocados a garantizar la cobertura y el acceso a los servicios básicos, en condiciones de calidad⁶⁷.

Como meta general se planteó la universalización del aseguramiento en condiciones de sostenibilidad fiscal y financiera, de equidad y eficiencia. Las principales estrategias fueron 1) la universalización del régimen subsidiado de la población perteneciente a Sisbén uno y dos, 2) la implementación de subsidios parciales a la cotización del régimen subsidiado o contributivo, 3) el aumento de la afiliación al régimen contributivo y la actualización del plan de beneficios, teniendo en cuenta los cambios a nivel demográfico y epidemiología.

⁶⁷ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Bogotá, 2006. Extraído de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND_Tomo_1.pdf

Tabla 5. Metas en salud

Metas	Línea Base (2005)	Meta (2010)
Incrementar la afiliación al régimen subsidiado al 100%. Nivel Sisbén 1 y 2	71%	100%
Incrementar la afiliación al régimen contributivo	15.967.055	17.467.055

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010).

2.2.4 Sistema de promoción social. En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 se definió la promoción social como la acción por parte del Estado que toma la forma de programas de transferencia, ya sea en efectivo o en especie, enfocado a la población más vulnerable. Su objetivo principal fue y es el de expandir las oportunidades de los menos favorecidos, promoviendo el desarrollo de sus oportunidades en términos de inclusión y generación de ingresos. En la política de promoción social se planteó como propósito mejorar el conocimiento de la sociedad colombiana en la elección de estrategias para prevenir y superar los riesgos asegurables y no asegurables que pudieran tener impactos negativos en el plan de vida de las familias, especialmente las más vulnerables. El sistema de promoción social se planteó el fortalecimiento de las políticas transversales en seguridad alimentaria y nutricional, discapacidad, familia, infancia y adolescencia.

La Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema nació a partir del reconocimiento de las limitaciones que poseían los enfoques de Promoción Social, pues no permitían una respuesta integral a la multidimensionalidad de la pobreza. Por medio de esta red, se articularon las políticas y programas de los demás subsistemas con el propósito de lograr una incorporación efectiva de los hogares más pobres, asegurándoles la superación de esta condición⁶⁸. Como meta se planteó la promoción de 1.5 millones de familias en extrema pobreza, desplazadas o pertenecientes al nivel de Sisbén 1.

⁶⁸ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Bogotá, 2006. Extraído de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND_Tomo_1.pdf

El eje articulador de la red fue el Programa Familias en Acción. Este programa venía desde el primer gobierno de Uribe y fue expandido en su segundo mandato. Por medio de este se promovió la entrega de subsidios y la realización periódica de controles de peso y talla, así como la asistencia escolar de los niños beneficiados. El gobierno Nacional programó la expansión del programa a 1.5 millones de familias en extrema pobreza para mediados del 2007. En este sentido, se planificó el acompañamiento de gestores sociales que contribuirían a la construcción de un plan de vida y a la verificación del cumplimiento de las condiciones mínimas que permitirían la superación de la pobreza extrema de las familias beneficiadas. Estas condiciones mínimas se definieron de acuerdo a nueve dimensiones: identificación de las familias, ingresos y trabajo, educación, habitabilidad, acciones para el desarrollo urbano, nutrición, dinámica familiar, aseguramiento y bancarización y apoyo legal (ver anexo 4). De acuerdo con lo anterior se estableció una meta de inversión para estas familias de 19 billones durante el cuatrienio.

2.2.5 Política de vivienda: ciudades amables. La estrategia denominada ciudades amables conformó el conjunto de políticas de vivienda y servicios básicos⁶⁹. La política de vivienda tuvo una evolución para el segundo gobierno de Álvaro Uribe, este cambio estuvo relacionado con ajustes institucionales y operativos, destacándose los siguientes: 1) mejor focalización de los hogares con bajos ingresos; 2) aumento de la cobertura del subsidio de vivienda; 3) mayor eficiencia y menor costo administrativo por subsidio; 4) mayor transparencia en la administración tercerizada del subsidio Familiar de Vivienda; 5) mayor atención a la población vulnerable. Para el logro de los objetivos de la política se plantearon básicamente tres estrategias: 1) evitar la formación de nuevos asentamientos en condiciones precarias y mejorar las condiciones de los existentes; 2) incrementar

⁶⁹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Bogotá, 2006. Extraído de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND_Tomo_1.pdf

la participación del sector financiero en la financiación de vivienda; 3) consolidación de un sector edificador eficiente y competitivo.

En este sentido los objetivos específicos de la política de vivienda fueron:

- ✓ Definir esquemas e instrumentos financieros adecuados para cada uno de los segmentos de la demanda por vivienda.
- ✓ Aumentar la tasa e construcción de Viviendas de Interés Social, para frenar la formación de asentamientos precarios.
- ✓ Optimizar los instrumentos existentes e incluir nuevos, de forma tal que se logre ampliar la cobertura de la Política de vivienda.
- ✓ Fortalecer y aumentar la participación del sector financiero y solidario en la financiación de vivienda.
- ✓ Fortalecer la capacidad empresarial del sector, con especial énfasis en la cadena productiva de la vivienda de interés social.

Cabe destacar que mediante la Red para la Superación de la Pobreza Extrema se planteó hacer la identificación de los hogares más vulnerables al momento de distribuir los recursos destinados a las soluciones acordes a este segmento de la población como el arrendamiento, vivienda usada y mejoramiento. Por medio de esta política se propuso un financiamiento de 828.000 soluciones de interés social mediante subsidios y créditos para la adquisición de vivienda, mejoramiento y habilitación legal de títulos (ver anexo 5).

2.2.5.1 Servicios básicos. El desarrollo de los servicios básicos debe estar articulado con la Política de Vivienda. En este sentido la estrategia para maximizar estos servicios estuvo soportada en dos pilares fundamentales: 1) impulso de esquemas regionales de prestación de los servicios a través de Planes Departamentales de Agua y Saneamiento Básico, con el objetivo de aglomerar mercados y lograr una estructura de la industria más compacta, en la que haya un mayor aprovechamiento de economías de escala y una menor atomización de los

recursos invertidos; (2) mejor distribución de los recursos asignados, principalmente del Sistema General de Participaciones y la focalización de subsidios. Se propuso beneficiar a 3.671.206 de personas con servicio de acueducto y 4.040.871 personas con servicio de alcantarillado⁷⁰

2.2.5.2 Logros al final del periodo 2006-2010. De acuerdo a los resultados del gobierno de Álvaro Uribe se tiene en términos generales que respecto a educación preescolar, primaria y secundaria a 2010 se crearon 11.324.874 cupos⁷¹. De aquí es importante destacar que la meta establecida en su plan de gobierno 2006-2010 como se mencionó anteriormente, fue de crear 1.500.000 nuevos cupos en educación básica⁷². Sin embargo, la cantidad de cupos en 2002 de educación preescolar, primaria y secundaria era de 9.994.404 por lo que el incremento entre 2002 y 2010 fue de 1.430.570 cupos. De lo anterior se puede intuir que la meta de crear 1.500.000 de cupos solo en educación básica en su segundo gobierno no se cumplió. En cuanto a educación superior se estableció como meta un aumento de cobertura bruta de 29% en 2006 a 34% en 2010. Como resultado se obtuvo una tasa de cobertura bruta de 37,1%, en 2010 de lo que se concluye que si se cumplió la meta para este indicador⁷³.

Respecto al avance en materia de desempleo, los resultados arrojan que se estuvo lejos de cumplir la meta de reducción planteada en el Plan Nacional de Desarrollo. Se esperaba que en 2010 la tasa de desempleo fuera de 8.8%, sin embargo esta se ubicó en 11.8%.⁷⁴

En cuanto a la meta propuesta por medio del Programa Familias en Acción de beneficiar a 1.500.000 personas, se tiene que se pudo cubrir a 1.039.391 de estas.

⁷⁰ Incluye pozos, aljibes, pilas públicas en zonas rurales y soluciones individuales en zonas rurales.

⁷¹ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Revolución educativa 2002-2010: acciones y lecciones. Bogotá, Colombia. 2010. Pág. 87.

⁷² La educación básica comprende cinco grados de primaria y cuatro grados de secundaria.

⁷³ MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL. Revolución educativa: Plan sectorial 2006-2010. Bogotá, 2008.

⁷⁴ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADISTICA. Principales Indicadores de mercado laboral. Bogotá, 2015. Extraído de: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_dic_14.pdf

De las cuales 495.381 pertenecen a la región rural. Con lo anterior se refleja un cumplimiento de 69.29% frente al total de familias propuesto⁷⁵.

Con lo descrito anteriormente se evidencia el incumplimiento de varias de las metas propuestas por el expresidente Uribe en su Plan de Desarrollo. Como es de conocerse, su sucesor fue Juan Manuel Santos, quien por medio del *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: prosperidad para todos* estableció sus estrategias de política para darle continuidad al objetivo de reducir la pobreza.

2.3 METAS Y ESTRATEGIAS PARA LA REDUCCION DE LA POBREZA: PROSPERIDAD PARA TODOS 2010-2014

La prosperidad para todos conformó el principal objetivo del gobierno del presidente Juan Manuel Santos durante 2010-2014. Lo anterior se tradujo en el propósito de lograr una sociedad con más empleo, menos pobreza y más seguridad. Con la visión de tener una sociedad con igualdad de oportunidades y movilidad social, en donde nacer con menos oportunidades no significara perpetuar dichas condiciones a lo largo de la vida, el Estado se comprometió con el cumplimiento de su labor como garantizador del bienestar de los colombianos y en este sentido acudir a la toma acciones para brindar a la población menos favorecida las herramientas fundamentales que les permitiera llevar una vida digna de ahí en adelante⁷⁶. En concordancia con lo anterior, Juan Manuel Santos por medio de su Plan de Gobierno planteó un conjunto de políticas y estrategias dirigidas a la mejora de condiciones de los colombianos en materia de educación, empleo, reducción de la pobreza, las cuales serán examinadas de manera breve continuación.

⁷⁵ CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Pág. 46.

⁷⁶ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Bogotá, 2010. Extraído de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>

2.3.1 Educación. El objetivo fundamental de la política de educación fue el de mejorar la calidad y la pertinencia de la educación en todos los niveles. La mejora de la calidad estuvo basada en el desarrollo de competencias básicas y de competencias laborales (específicas y profesionales). En este ámbito se plantearon tres líneas de acción estratégicas; 1) fortalecimiento de la evaluación, la cual comprendió el mejoramiento de la evaluación de estudiantes en todos los niveles educativos, la consolidación de docentes en educación básica, media y superior y la evaluación integral de los resultados del sistema educativo. 2) desarrollo de competencias y gestión del recurso humano, fundamentada en el fortalecimiento del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación. 3) gestión del recurso humano, con la cual se buscó la consolidación del enfoque por competencias para fomentar una articulación entre la oferta de formación y el sector productivo.

De acuerdo a lo anterior, fue construido el Plan Decenal de educación⁷⁷, en el cual se consideraron cinco grandes temas de política educativa. 1) Educación inicial de calidad para la primera infancia con atención integral; 2) Mejoramiento de la calidad en todos los niveles educativos; 3) Disminución de las brechas en acceso y permanencia entre la población urbana y rural, poblaciones diversas, vulnerables y por regiones; 4) Educación con pertinencia e incorporación de innovación en la educación; 5) Fortalecimiento de la gestión del sector educativo. En materia de calidad educativa se definieron cinco programas estratégicos de acompañamiento⁷⁸: 1) transformación de la calidad educativa; 2) formación para la ciudadanía; 3) calidad para la equidad; 4) aseguramiento de la calidad educativa en preescolar, básica y media; 5) programa nacional de formación de educadores.

Respecto a la política de cobertura educativa se propusieron cinco programas orientados a los niveles de preescolar, básica y media; 1) oportunidades en

⁷⁷ CONTRALORIA GENERAL DE LA NACIÓN. Auditoría a la política Pública de Educación PND 2010-2014. Extraído de: http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/188941280/03_Educacion.pdf/6f5a47b1-8cf6-4fc1-86d6-c4657f3f1396?version=1.1

⁷⁸ *Ibíd.*, 54. P.

acceso y permanencia para la educación preescolar, básica y media; 2) más y mejores espacios escolares; 3) Fortalecimiento de la cobertura con calidad para el sector educativo rural; 4) programa de alimentación escolar; 5) alfabetización de jóvenes y adultos. Adicionalmente se plantearon cuatro programas dirigidos a la mejora de la cobertura en educación superior⁷⁹; 1) ampliación y fortalecimiento de la regionalización y flexibilidad de la oferta de educación superior: 2) Fomento a la educación técnica y tecnológica; 3) incentivación de la permanencia en la Educación Superior. 4) Fortalecimiento de la financiación de la educación superior.

En cuanto al cumplimiento de las metas establecidas para educación preescolar, básica y media se tiene que inicialmente se planteó la generación de 600.000 nuevos cupos en el sistema oficial. Sin embargo, esta cifra fue ajustada a 300.000 cupos, debido a una sobrestimación de la línea base 2010 con la cual se proyectó el aumento de la cobertura. De los \$995.998.000.000 asignados para el cumplimiento de las metas en materia de cobertura de los niveles anteriormente mencionados, \$882.845.000.000 se invirtieron solo en dos de los cinco proyectos, denominados “Generación de oportunidades en acceso y permanencia para disminuir las brechas entre ciudad y campo, para poblaciones vulnerables y diversas” y “Más y mejores espacios”. Lo que correspondió al 88.7% del total de recursos destinados a esta política.

En relación con la cobertura en educación superior a los cuatro proyectos que conformaron la política se les asignó un presupuesto total para el cumplimiento de las metas de \$540.218. El programa “ampliación y fortalecimiento de la regionalización y flexibilidad de la oferta de educación superior” estableció como una de sus actividades principales la creación y fortalecimiento de CERES. Para lo cual se asignó un total de \$27.042.300.000, de los cuales a 2013 se pagaron \$21.662.000.000, es decir para esta fecha se habría ejecutado ya el 80% del presupuesto total. Sin embargo, este programa durante el cuatrienio presentó

⁷⁹ *Ibíd.*, 54. P

fallas. Las matrículas en estos centros disminuyeron pasando de 34.799 matrículas en 2010 a 33.274 matrículas en 2013. En correspondencia a este comportamiento el número de CERES sin estudiantes aumentó de 4 en 2010 a 34 en 2014, lo que se traduce en el funcionamiento de solo el 74% de ellos (154 de 208).

2.3.2 Empleo. La política de empleo durante el periodo de gobierno 2010- 2014 estuvo articulada alrededor de tres ejes: generación de empleo, mejora en las condiciones de la fuerza de trabajo e inclusión de la población más vulnerable al mercado laboral. Las medidas tomadas por el gobierno pueden categorizarse en tres grupos; el primero de estos tiene que ver con la aprobación de dos iniciativas legislativas por medio de las cuales se quería impulsar la creación de empleos formales con condiciones más favorables y mejor remuneración. En este sentido a comienzos del periodo presidencial se sancionó la Ley de Formalización y Generación de Empleo en la que se reglamentó un subsidio que eximía a las pequeñas y medianas empresas que fueran constituidas a partir de su promulgación. Con lo anterior se buscó el alivio de las cargas presupuestales para así inducir la canalización de recursos hacia la contratación formal de nuevos empleados. Posteriormente esta norma adquirió un propósito de inclusión social, privilegiando a la población marginada del mercado. De otro lado en 2012 se aprobó la reforma tributaria que desde el punto de vista institucional se tradujo en un avance en cuanto a la lucha contra la informalidad.

En segunda instancia, se tienen las medidas aplicadas en los dos últimos años para inducir mejoras en el bienestar en la fuerza laboral (compuesta por los trabajadores y por aquellos que teniendo la intención de trabajar no encuentran empleo). De acuerdo a lo anterior, se emprendió una persecución hacia aquellas empresas que mantenían mecanismos de tercerización laboral extralegal, por medio de los cuales realizaban subcontrataciones de personal a través de Cooperativas de Trabajo Asociado que no garantizaban la afiliación de los

empleados a seguridad social. Con esto se logró mayor formalización de trabajadores, a la vez que se reemplazaron los empleados temporales por permanentes en algunos sectores de la economía.

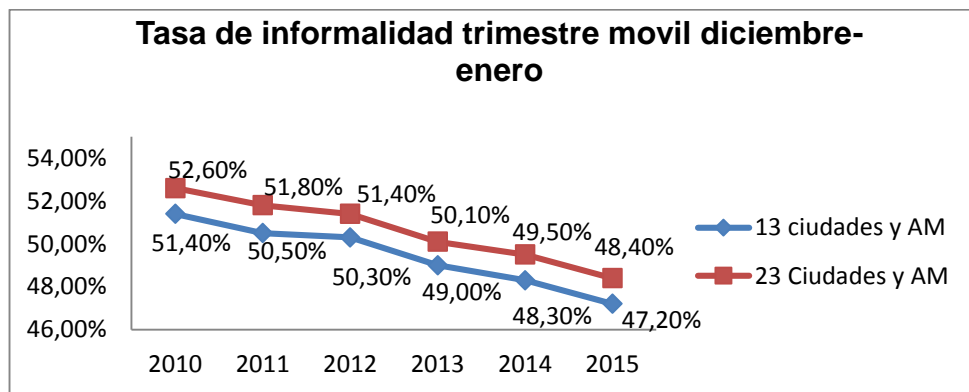
Finalmente se tiene el tercer paquete de medidas contempladas en la política de empleo, el cual estuvo enfocado a estimular la transformación del mercado laboral. Respecto a este grupo se tuvieron previstos resultados de más largo plazo. Con la creación del Servicio Público de Empleo en 2013 se propuso lograr un acercamiento eficiente entre la oferta y la demanda de trabajo, reduciendo las fallas connaturales al mercado laboral, asociadas a las restricciones geográficas y las asimetrías de información presentes en el mismo.⁸⁰ Con lo anterior se buscó que los trabajadores aplicaran a cargos que se ajustaran a su aspiración. A la vez las empresas tendrían la oportunidad de mejorar su perfil personal, de acuerdo a sus necesidades. En términos de evolución el mercado laboral ha presentado resultados positivos, pues la tasa de desempleo ha mantenido una tendencia a la baja; la proporción de desocupados en la población económicamente activa promedió 10.3% durante los últimos cuatro años, ubicándose 1.4 p.p. por debajo de la estimada en el periodo presidencial anterior.

De acuerdo a los datos registrados en la auditoría realizada en 2014 por la Contraloría General de la Nación a la política de empleo⁸¹, entre 2010 y 2014 hubo un aumento de 1.500.000 nuevos afiliados a seguridad social, lo que daría para pensar que la calidad del empleo mejoró durante el primer gobierno de Juan Manuel Santos. Al observar el comportamiento de la tasa de informalidad según datos del DANE, se tiene que en los últimos 6 años ha disminuido paulatinamente, por lo que el porcentaje de personas en condición de informalidad sigue siendo alto (ver grafica 8). De otro lado, la tasa de desempleo ha mantenido en los

⁸⁰ FEDESARROLLO. Informe mensual del mercado laboral: Un balance a la política de empleo en Colombia en el cuatrienio 2010-2014. Extraído de: http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/IML-Agosto-2014_Web.pdf. Pág. 5.

últimos años una tendencia a la baja, pero al ser comparada con la de otros países de la región sigue siendo alta.

Gráfica 8. Tasa informalidad 2010-2014



Fuente: DANE. Con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)

2.3.3 Política pública Red para la Superación de la Pobreza Extrema. La política Red para la Superación de la Pobreza Extrema ha venido siendo articulada y complementada desde el primer gobierno de Uribe hasta el actual gobierno de Juan Manuel Santos. A inicios de gobierno, en 2010 los objetivos en materia social se vieron impactados por la Ley 1448 con el cual se estableció mayor reconocimiento a las víctimas de la violencia. En razón de esto el gobierno implementó un conjunto de disposiciones que reformaron las entidades dedicadas a la atención de la pobreza y otros temas relacionados. Para lo anterior se transformó la Agencia para la Acción Social en el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), creando a su vez el sector de la Inclusión social y Reconciliación. El DPS se convirtió en el ente rector del nuevo sector encargado de impulsar las medidas en materia de reducción de la pobreza y consolidación de la paz. Adicional a lo anterior, el departamento para la prosperidad social quedó con las funciones de ejecutor del programa Familias en Acción; Ingreso para la Prosperidad Social, paz, desarrollo y estabilización; Familias en su Tierra, Infraestructura y hábitat; Programa Especial Lina de Desarraigados, entre otros.

Para el manejo específico del tema de la pobreza extrema se creó la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE), encargado de la misión de acompañamiento a las familias más pobres para que superen su condición. Para la ANSPE se definieron cuatro objetivos estratégicos: 1) Lograr que 350.000 familias superaran la pobreza extrema; 2) coordinar la oferta de la estrategia Red UNIDOS⁸²; 4) incrementar las estrategias y herramientas dirigidas a al apoyo de la erradicación de la pobreza extrema.

Los resultados para esta meta en enero de 2014 evidencian que 125.747 núcleos familiares superaron la pobreza extrema, de estos 34.021 en 2012 y 88.309 en 2012, cifras consideradas muy bajas⁸³, teniendo en cuenta que en 2008 se dio inicio a la vinculación y en 2011 se contaba con 1.472.360 financiados. Por lo que se evidencia nuevamente una deficiencia en la aplicación de los programas y recursos. En marzo del 2014 se alcanzó 39% de la meta. Es decir, de las 350.000 familias propuestas como meta, a marzo de 2014 fueron atendidas solo 135.484.

En relación con la eficacia de la Red, se tiene que la escogencia de los núcleos familiares y su vinculación es contradictoria con lo establecido en el PND, en donde se plantea mejor focalización del gasto social para beneficiar a los más vulnerables. De acuerdo a lo informado por la ANSPE, los núcleos familiares escogidos por el Departamento Nacional de Planeación para el logro de la meta no fueron los más vulnerables, sino los que presentaban mejor situación de habitabilidad e ingreso. La ANSPE también detecta que en aquellos departamentos en donde existen mayores índices de pobreza extrema, es en donde menos población logró promoverse con la estrategia, indicando nuevamente la ineficacia, ineficiencia y la falta de focalización de manera preferente hacia la población más necesitada.

⁸² La red UNIDOS fue denominada durante el gobierno de Uribe Vélez como Red JUNTOS.

⁸³ CONTRALORIA GENERAL DE LA NACION. Política Pública para la Red de la Superación de la Pobreza Extrema PND 2010-2014. Extraído de: http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/188941280/16_Pobreza+Extrema+2014.pdf/47bc41d7-6677-48e9-885a-9b5a40c3356a?version=1.0

2.3.4 Vivienda y servicios básicos. Por parte del ministerio de vivienda se abrió para el cuatrienio una oferta de 100.000 viviendas para el área urbana y 100.000 para el área rural proveniente del Ministerio de Agricultura. Respecto al mejoramiento de condiciones de habitabilidad se ofrecieron 2.640 mejoramientos, de los cuales según la Red UNIDOS el 80% estarían destinados a sus núcleos familiares.

De otro lado durante 2010- 2012 fueron asignados 20.981 subsidios de vivienda para la población desplazada de los cuales se legalizaron 1.894. Adicional a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, la Presidencia de la Republica anunció el programa de construir 100.000 viviendas que serían destinadas a ser entregadas a título de subsidio en especie, con el fin de cubrir a las familias en situación de pobreza extrema, desplazamiento, comunidades indígenas y afrodescendientes. A mayo de 2014 solo se había alcanzado el 15,5 % de la meta, es decir únicamente se habían entregado 15.500 viviendas.

Cabe destacar que en medio de todo el proceso realizado por la ANSPE se han presentado no solo incumplimiento de las metas, sino una asignación de recursos insuficientes. Un ejemplo de ello es lo ocurrido en 2014; la ANSPE solicitó una inversión \$315.781.000.000 que serían utilizados en el desarrollo de tres proyectos (Acompañamiento familiar y comunitario, Gestión de Oferta y Fortalecimiento Institucional e innovación social). No obstante, solo se asignaron recursos por \$163.416.000.000, los cuales solo permitían las operaciones hasta julio de dicho año. Con lo anterior se evidencia la falta de cumplimiento por parte de quienes asignan recursos.

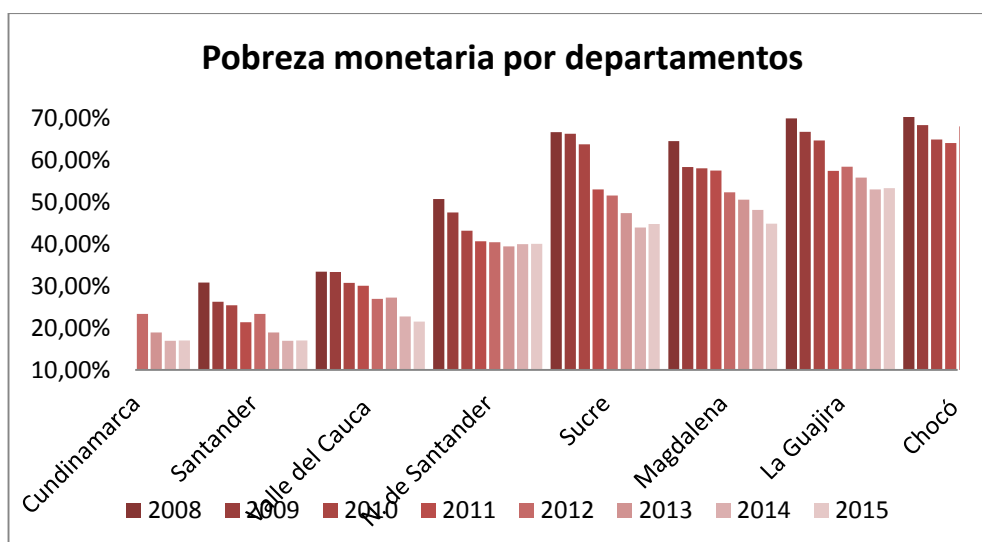
En Colombia el avance frente a la reducción de la pobreza ha estado sesgado y existen amplias brechas entre distintas regiones. Mientras unas ciudades presentan disminuciones significativas en los indicadores de pobreza y aumentos en las oportunidades de vida, otras padecen condiciones de miseria que

empeoran día a día. A continuación, se hará una breve revisión de cuales han sido los departamentos destacados por sus cifras de pobreza satisfactorias.

2.4 POBREZA EN COLOMBIA POR DEPARTAMENTOS

En términos generales la pobreza se ha reducido significativamente en el país durante los últimos años. Sin embargo, existe un número considerable de departamentos que a 2015 aún tienen un porcentaje de pobreza superior a 40%, entre los cuales tenemos: Caquetá, Cesar, Huila, Sucre, Magdalena, Córdoba, Cauca, Guajira y Chocó, estos últimos con el mayor número de personas en condición de pobreza e indigencia. Por su parte los departamentos con mejores indicadores de pobreza monetaria a 2015 fueron: Meta, Valle del Cauca, Cundinamarca y Santander. Respecto a pobreza extrema se encuentran Atlántico, Risaralda, Cundinamarca y Santander, con porcentajes inferiores al 5% (Ver grafica 9)

Gráfica 9. Incidencia de la pobreza monetaria 2008-2015.



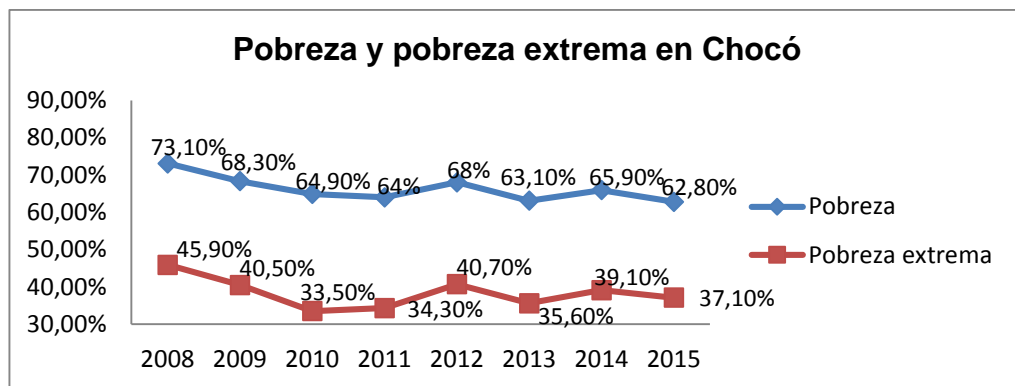
Fuente: Datos. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Con base a la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Gráfica. Elaboración propia.

El departamento del Chocó ha tenido entre los 24 departamentos del país estudiados el menor desempeño en reducción de la pobreza. De acuerdo a datos del DANE, durante 2008 y 2015 hubo una disminución de 10,3 p.p. pasando de 73,1% a 62,8%, respectivamente. Teniendo en cuenta lo anterior este departamento posee el mayor porcentaje de personas en situación de pobreza.

Al observar el comportamiento del indicador se evidencian fluctuaciones en la tasa de pobreza de dicho departamento. Por ejemplo, entre 2008 y 2011 el índice mantuvo una tendencia a la baja, sin embargo, para 2012 el porcentaje de pobres aumentó 4 p.p., pasando de 64% a 68%. En el año 2013 la tasa disminuyó 4,9 p.p. pasando de 68% en 2012 a 63,1% en 2013. Para 2014 nuevamente sube, y se ubica en 65,9%. Finalmente, en 2015 el 62,8% de los habitantes del Chocó vivían en la pobreza, que como se dijo anteriormente es el porcentaje más alto de todo el país.

De otro lado, la pobreza extrema tuvo un comportamiento similar, se redujo de 2008 a 2010 en 12.4 p.p. pasando de 45,9% a 33,5%, aumentó levemente en 2011 ubicándose en 34,3% y para 2012 se elevó a 40,7%. En 2013 se reduce nuevamente y se ubica en 35,6%. Finalmente, en 2015 la incidencia de la pobreza extrema fue de 37,1%. (Ver grafica 10).

Gráfica 10. Incidencia de la pobreza en Chocó 2008-2015



Fuente: Datos. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Con base a la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Gráfica. Elaboración propia.

El departamento del Chocó es un ejemplo claro de abandono estatal, ausencia de políticas públicas y violación de los derechos humanos. Millones de personas no pueden acceder a una canasta mínima de bienes, no hay seguridad alimentaria, sus habitantes son víctimas de la violencia y el conflicto armado, no poseen un sistema de salud eficiente, entre otros múltiples problemas que padece esta población y generan que la situación empeore con el tiempo. En definitiva, no existe un Estado que garantice el respeto de los derechos humanos y la calidad de vida de los chocoanos.

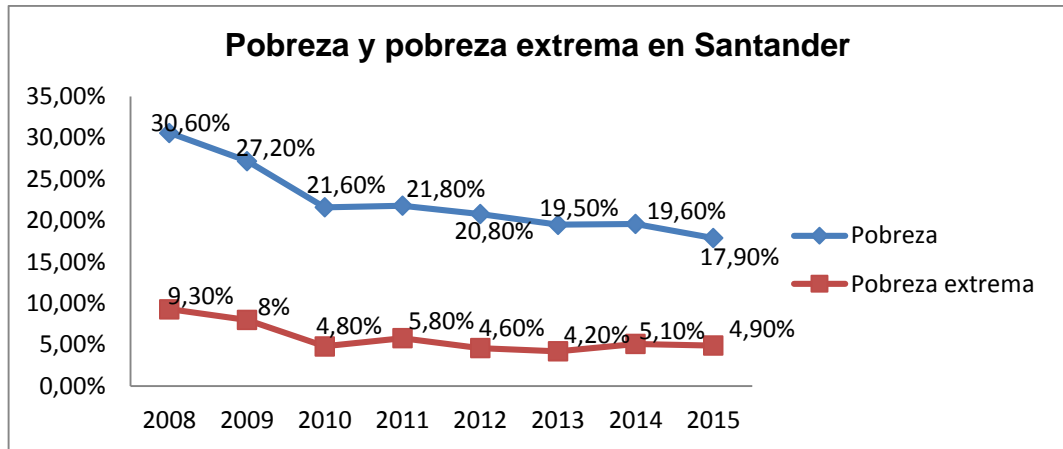
Contrario a la situación anteriormente descrita, se tiene el caso del departamento de Santander, que como ya se mencionó ha tenido un desempeño sobresaliente entre los 24 departamentos analizados por el DANE, ocupando el segundo puesto entre los porcentajes más bajos de pobreza monetaria para el año 2015 y el cuarto en lo que respecta a indigencia para el mismo año.

La evolución de la incidencia de la pobreza monetaria en Santander ha mantenido mayormente una tendencia a la baja, con algunos aumentos que no han sido mayores a 0,2 p.p. Entre 2008 y 2015 la pobreza se redujo un total de 12,7 p.p., y los aumentos mencionados anteriormente ocurrieron en los años 2011 y en 2014⁸⁴.

Respecto a pobreza extrema entre 2008 y 2015 se redujo en 4,4 p.p. pasando de 9,3% a 4,9%, sin embargo, en este indicador si se observan aumentos más significativos a los ocurridos con el índice de pobreza. El más relevante ocurrió entre 2010 y 2011 en donde la tasa pasó de 4,8% a 5,8%, es decir hubo un aumento de 1 p.p. Entre 2013 y 2014 el porcentaje de pobres subió 0,9 p.p. pasando de 4,2 para ubicarse en 5,1% (ver grafica 11).

⁸⁴ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADISTICA. Pobreza monetaria 2015: Santander. Extraído de: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2015/Santander_Pobreza_2015.pdf

Gráfica 11. Incidencia de la pobreza en Santander 2008-2015



Fuente: Datos. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Con base a la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Gráfica. Elaboración propia.

En el departamento de Santander se encuentra ubicado el municipio de Bucaramanga, el cual se destacó en el año 2014 por lograr una tasa de pobreza monetaria de 8,4% y pobreza extrema de 1,1%, siendo estos los índices más bajos para aquél año a nivel nacional. Sin embargo, para el año 2015 la pobreza en el municipio de Bucaramanga aumentó 0,7p.p., pasando de 8,4% a 9,1%. Así mismo la pobreza extrema pasó de 1.1% a 1,3%.

El comportamiento de los indicadores de pobreza en Bucaramanga será analizado a fondo en el tercer capítulo. Además, se describirán y analizarán las políticas y programas que se han aplicado durante los últimos ocho años para reducir la pobreza en el municipio.

Se escoge el municipio de Bucaramanga por ser uno de los que mejor desempeño en sus indicadores de pobreza ha presentado a nivel nacional, de allí nace el propósito de conocer qué políticas han sido aplicadas para cumplir este logro y cuál ha sido el impacto generado sobre las personas que se han visto beneficiadas por las acciones tomadas.

3. EVOLUCION DE LA POBREZA EN BUCARAMANGA: INDICADORES Y POLITICAS

Erradicar la pobreza ha sido durante años a nivel mundial uno de los principales objetivos. Dado que las condiciones en todas las regiones no son las mismas, cumplir este propósito se ha convertido en todo un reto para algunos países, en donde por años han prevalecido altas cifras de pobreza. En el capítulo anterior se examinaron los indicadores de pobreza y las estrategias aplicadas en los dos últimos periodos de gobierno en Colombia para mitigar el fenómeno. De acuerdo a los resultados, los indicadores han tenido reducciones significativas, sin embargo, se contemplan cifras que dejan percibir el atraso que aun predomina en el país. Estas cifras evidencian, además, la disparidad que hay entre regiones; los mayores porcentajes de personas afectadas por la pobreza se encuentran concentrados en su mayoría en la región pacífica y atlántica, en donde los departamentos allí ubicados sostienen índices de pobreza superiores al 50%.

Sin embargo, el municipio de Bucaramanga se ha destacado por sus avances extraordinarios, siendo catalogada como un “milagro económico”; no solo por tener el menor índice de pobreza a nivel nacional, también ha mantenido bajas cifras de desempleo y desigualdad.

En este sentido, es importante analizar el papel que han jugado las acciones públicas aplicadas en el municipio de Bucaramanga para enfrentar el fenómeno de la pobreza y acabar con las privaciones que acarrea este sobre la vida de los bumangueses que se encuentran en esta condición.

El propósito del presente capítulo, es examinar las políticas públicas que han sido implementadas en el municipio de Bucaramanga, teniendo en cuenta los lineamientos establecidos en el Plan de Desarrollo de cada periodo de alcaldía.

El capítulo está dividido en tres secciones: en la primera se hará de manera breve la caracterización económica del municipio de Bucaramanga teniendo en cuenta su actividad productiva y empresarial, además de su mercado laboral, con el fin de conocer el contexto en que estos cambios se han desarrollado. En la segunda parte será analizada la evolución de los principales indicadores de pobreza, a saber, pobreza monetaria, indigencia y pobreza multidimensional. Para la parte final se hará un estudio de las políticas públicas y programas implementados para reducir la pobreza durante los años 2008 a 2015.

3.1 CARACTERIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA

Los avances en reducción de la pobreza no solo son potenciados por las acciones públicas; un contexto económico positivo genera que las diferentes medidas aplicadas tengan mayor impacto. Conocer el contexto económico permite, además, determinar cuáles han sido esos factores adicionales que han incidido positivamente en la disminución de la pobreza. En razón de lo anterior se describe a continuación el comportamiento de algunos indicadores macroeconómicos del municipio de Bucaramanga, así como su actividad económica.

Bucaramanga es la capital del departamento de Santander. Cuenta con 528.269 habitantes y junto con los municipios de Floridablanca, Girón y Piedecuesta conforman el área metropolitana con un total de 1.132.339 habitantes, representando aproximadamente el 50% de la población del departamento de Santander, distribuidos principalmente en los estratos tres y cuatro de acuerdo al censo del año 2005.

3.1.1 Actividad económica. Bucaramanga se ha destacado en los últimos años por sus cifras económicas, lo que ha generado que sea catalogada en ocasiones como “un boom financiero”. Su economía está caracterizada por la variedad en la

actividad de industrias y diversas empresas especializadas en software, calzado, joyería, metalmecánica, hidrocarburos, construcción, textiles, entre otros.

Las principales actividades económicas en Bucaramanga están relacionadas con el comercio y la prestación de servicios. El Calzado es de las actividades industriales mayormente reconocidas a nivel nacional e internacional, teniendo un importante mercado en países como Argentina, Brasil, Canadá, Ecuador, Italia, Perú, entre otros. Así mismo la confección, las finanzas e incluso la educación en alto grado juegan un papel importante en la economía del municipio.

Se ha llegado a decir que Bucaramanga se perfila como la “Tecnopolis de los Andes”⁸⁵. Lo anterior debido al creciente número de centros de investigación tecnológica en áreas como la energía, gas, petróleo, asfalto, cuero, entre otros. El sector agropecuario conforma también uno de los sectores importantes de la economía bumanguesa, sus principales actividades son la agricultura, la ganadería y avicultura, las cuales se desarrollan en las zonas aledañas del departamento de Santander, pero su administración y comercialización se realiza en la ciudad.

Por su parte, la inversión empresarial se ha manifestado de diferentes formas en la economía, y una de ellas ha sido la creación de nuevas empresas. De acuerdo a los datos publicados por la Cámara de Comercio de Bucaramanga, en los últimos cinco años se matricularon 461 empresas en Santander dentro del rango de pequeñas, medianas y grandes empresas, aportando a la región activos por encima de 1,4 billones de pesos, en donde el AM de Bucaramanga ha tenido un buen porcentaje de participación⁸⁶.

⁸⁵ ALCALDIA DE BUCARAMANGA. Bucaramanga datos generales. Extraído de: <http://www.bucaramanga.gov.co/Contenido.aspx?Param=9>

⁸⁶ CAMARA DE COMERCIO DE BUCARAMANGA. Nuevas empresas Pymes y Grandes. Extraído de: http://www.camaradirecta.com/temas/documentos%20pdf/informes%20de%20actualidad/2015/pymes_grandes_2014.pdf

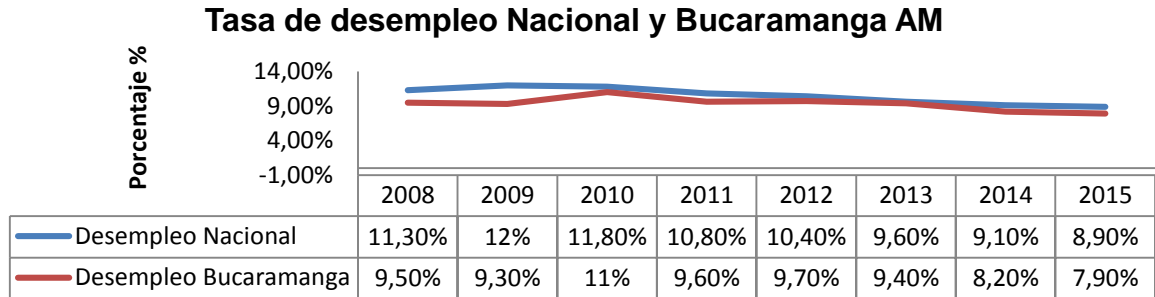
Durante el 2014 fueron creadas 91 compañías en Santander dentro del rango de Pymes y grandes empresas, logrando activos por \$693.000.000.000. La mayor inversión estuvo concentrada en el sector de la minería en el campo de la extracción de oro y metales, conformando el 70,4% del total de activos, seguido por el sector de servicios con un 14,2%. Para estas actividades el Área Metropolitana de Bucaramanga tuvo un porcentaje de participación de 100% en minería y el 96,6% en la dinámica de los servicios (Ver anexo 6).

Para 2015 se constituyeron 73 compañías, las cuales aportaron \$168.000.000.000 en activos a Santander. Para este año el sector de los servicios públicos aportó el 53,3% de los activos y el sector de la construcción el 12,6%. Bucaramanga tuvo un porcentaje de participación dentro de estos dos grupos de actividades de 50% y 85,7%, respectivamente (Ver anexo 7).

3.1.2 Mercado de trabajo. El mercado de trabajo en Colombia se puede medir por medio de la Tasa de Desempleo, la Tasa Global de Participación y la Tasa de Ocupación.

Históricamente, Bucaramanga se ha destacado por mantener una tasa de desempleo inferior a la de otras ciudades del país. Como se evidencia en la Grafica 12, entre 2008 y 2015 disminuyó 1,6 p.p., manteniéndose durante este periodo por debajo del promedio nacional, lo que ha generado que se consolide como una de las ciudades con menor tasa de desempleo del país, junto a Montería. En la dinámica de evolución de este índice en Bucaramanga, se puede observar un aumento de 1,7 p.p. entre los años 2009 y 2010, siendo este el más significativo del periodo, ya que entre los años 2011 y 2012 ocurrió otro aumento de tan solo 0,1 p.p.

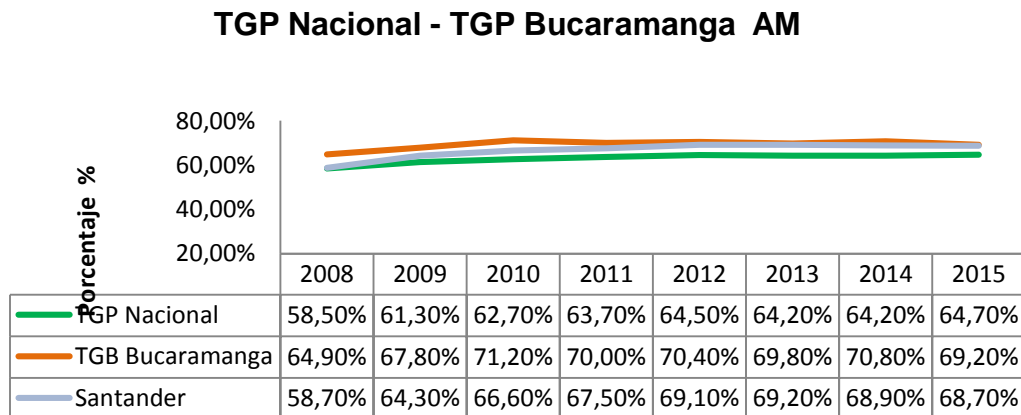
Gráfica 12. Desempleo nacional y Bucaramanga 2009-2015



Fuente: Datos. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Con base a la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Gráfica. Elaboración propia.

La Tasa Global de Participación (TGP) es la relación porcentual de la población Económicamente Activa (PEA) y la población en Edad de Trabajar (PET) y cuantifica el tamaño relativo de la fuerza de trabajo. Para el periodo 2008 a 2015, la TGP en Bucaramanga presentó un comportamiento positivo. Pese a algunas variaciones, se mantuvo por encima del promedio de Santander y Nacional. Para el año 2015 la TGP del municipio de Bucaramanga se ubicó en 69,2% mientras que a nivel de Santander y Nacional fue de 68,7% y 64,70%, respectivamente.

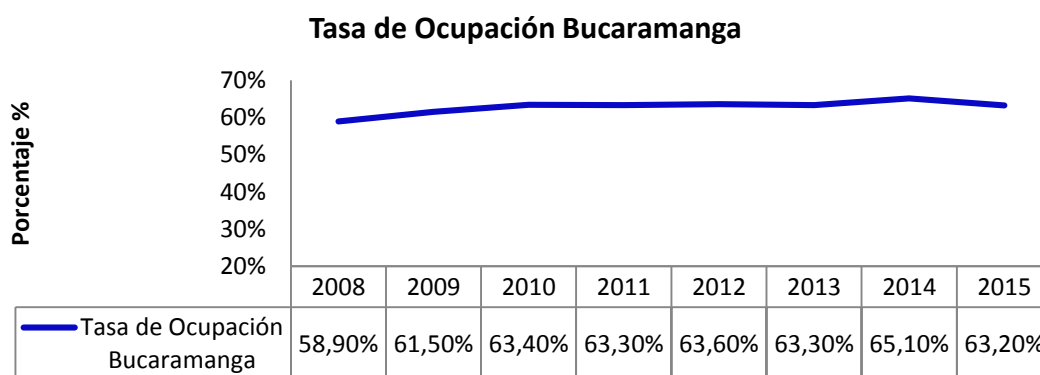
Gráfica 13. Tasa Global de Participación a nivel nacional y Bucaramanga AM



Fuente: Datos. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Con base a la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Gráfica. Elaboración propia.

Respecto a la Tasa de Ocupación que refleja la población ocupada en relación con el número de personas que integran la población en edad de trabajar, se tiene de 2008 a 2014 hubo leves descensos que no fueron mayores de 0,5 p.p. Sin embargo, en el año 2015 la tasa disminuyó 1.9 p.p. lo que significa que el porcentaje de personas ocupadas descendió para este año. Pese a lo anterior, Bucaramanga posee la tasa de Ocupación más alta entre las 23 ciudades estudiadas⁸⁷.

Gráfica 14. Tasa de Ocupación Bucaramanga AM 2008-2015



Fuente: Datos. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Con base a la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Gráfica. Elaboración propia.

De acuerdo a estos indicadores se puede concluir que el mercado laboral en Bucaramanga ha mantenido un comportamiento relativamente positivo, reflejando una condición económica favorable, comparada con la de otras ciudades. Sin embargo, hasta este punto se ignoran dos fenómenos que están presentes en el mercado laboral del municipio de Bucaramanga y en el país en general desde hace varios años; a saber, la informalidad y el subempleo.

En términos generales se entiende por informalidad al grupo de unidades de producción que típicamente forma parte del sector de los hogares como empresas,

⁸⁷ FUENTE DE INFORMACION LABORAL DE COLOMBIA. Indicadores de mercado laboral. Extraído de: <http://filco.mintrabajo.gov.co/pages/listaIndicadores.xhtml>

las cuales no están constituidas en sociedad y componen un trabajo sin formalidades legales; no cotizan pensión ni salud y por tanto no gozan de ningún tipo de garantías⁸⁸. En las calles del país es habitual encontrar grupos de personas realizando ventas informales en donde se hace evidente su precaria situación, pues no tienen un sustento de vida estable y en razón de esto no gozan de los beneficios que ofrece un trabajo formal. Así mismo es común encontrar negocios conformados dentro de las viviendas. El DANE toma en cuenta estas y otras características para calcular el porcentaje de empresas y personas en situación de informalidad laboral.

De acuerdo a cifras reveladas por el Ministerio de Trabajo y la Fuente de Información Laboral de Colombia, se tiene que para el año 2008 el 61.9% de los ocupados en Bucaramanga y su área metropolitana no cotizaron pensión y el 51% no contribuyeron a salud. Entre 2008 y 2015, el porcentaje de personas que no contribuyeron a salud y a pensión disminuyó 1,5 p.p. y 7,8 p.p.

La tasa de informalidad del municipio de Bucaramanga, calculada por el DANE de acuerdo a un conjunto de criterios específicos, se ubicó para para el segundo bimestre del 2015 en 53,4% y aumentó a 56,7% para el mismo periodo del año 2016.

El subempleo subjetivo refleja el número de personas que manifiestan el deseo de querer y poder trabajar más horas, mejorar sus ingresos o tener una labor más apropiada de acuerdo a sus competencias. En cuanto a este indicador se tiene que para el año 2008, 122.428 personas manifestaron estar inconformes con su empleo. Esta cifra en el año 2015 ascendió a 161.011 personas.

⁸⁸ FUENTE DE INFORMACION LABORAL DE COLOMBIA. Indicadores de mercado laboral. Extraído de: <http://filco.mintrabajo.gov.co/pages/listaIndicadores.xhtml>

Por su parte el subempleo objetivo tiene que ver con la población que tiene el deseo de cambiar de trabajo, pero además ha realizado una gestión formal para materializar esta aspiración. El año 2008 registra un total de 34.611 subempleados objetivos. Al año 2015 el número de personas en esta condición aumentó a 66.033.

3.2 INDICADORES DE POBREZA EN BUCARAMANGA

A continuación, será descrita la evolución de estos indicadores que han generado este buen posicionamiento y que además, suponen el mejoramiento de las condiciones de vida de cientos de bumangueses que han logrado salir de la pobreza.

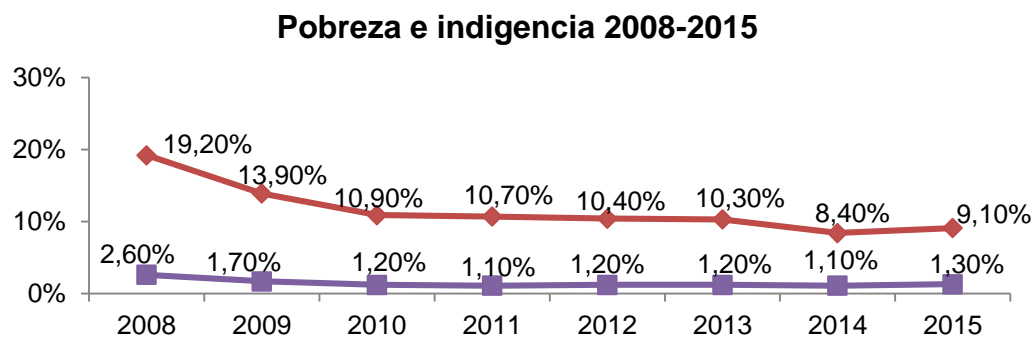
3.2.1 Pobreza monetaria y pobreza extrema. Desde hace ocho años Bucaramanga está entre las tres ciudades con menor índice de pobreza, dentro de las 23 estudiadas por el DANE. El año 2008 registró una tasa de pobreza de 19,2%, la cual ha venido disminuyendo hasta ubicarse en el año 2015 en 9,1% (Ver grafica 15).

Sin embargo, al observar más en detalle cómo ha sido esta dinámica, se evidencia que la mayor disminución de un año a otro fue de 5,3 p.p. y se dio entre 2008 y 2009. A partir del 2010 y hasta el 2013 se registraron disminuciones no mayores de 1 p.p. Para el año 2014 se destacó el hecho de que Bucaramanga lograra una tasa de pobreza de 8,4%, sin embargo, para 2015 esta no siguió descendiendo y por el contrario aumentó 0,7 p.p., situándose en 9,1%.

Respecto al índice de pobreza extrema, Bucaramanga también ha registrado mínimos históricos. Al igual que la tasa de pobreza, la mayor disminución en ocho años fue registrada entre 2008 y 2009, pasando de 2,60% a 1,70%. A partir del año 2010 osciló entre 1,1% y 1,2%, hasta 2014. Finalmente, en 2015 se ubicó en

1,3%, lo que se tradujo en un aumento de 0,2 p.p. respecto al año anterior.

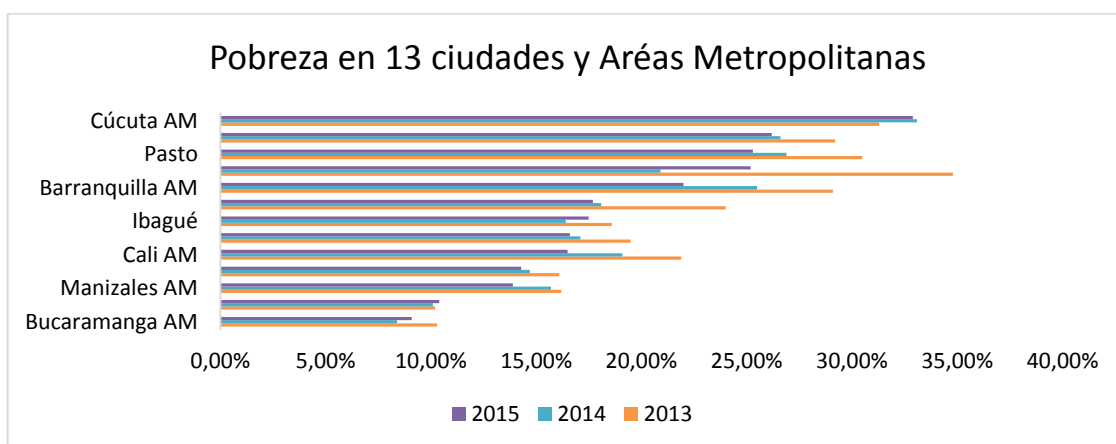
Gráfica 15. Pobreza y pobreza extrema en Bucaramanga AM 2008 -2015



Fuente: Datos. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Con base a la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Gráfica. Elaboración propia.

En la gráfica 16 se pueden apreciar los resultados de pobreza monetaria para las 13 ciudades y áreas metropolitanas en los últimos tres años, en donde Bucaramanga se destaca entre todas. Sin embargo, del año 2014 al 2015, cuatro de las trece ciudades presentaron aumentos en su tasa, entre esta Bucaramanga.

Gráfica 16. Incidencia de la pobreza monetaria 13 ciudades y Áreas Metropolitanas.

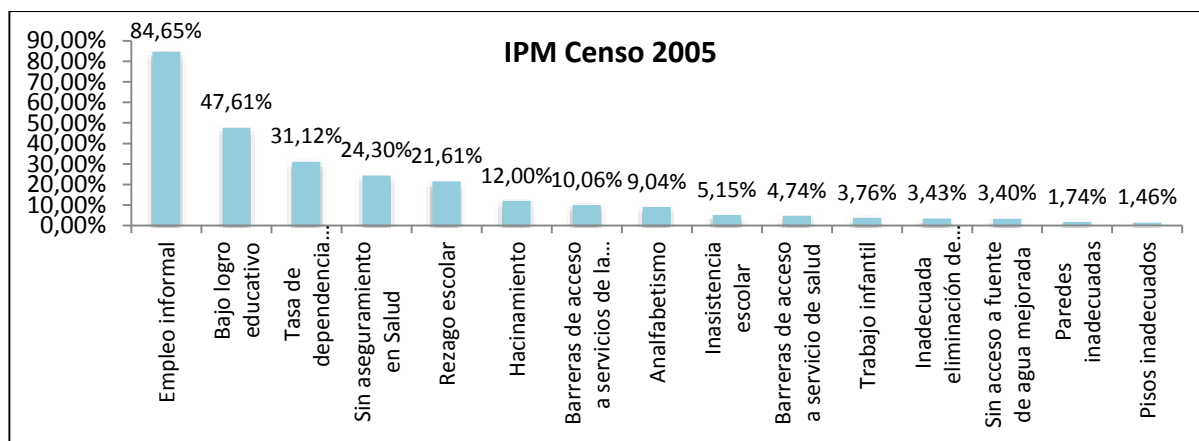


Fuente: Datos. DANE. Gráfica. Elaboración propia.

3.2.2 Índice de pobreza multidimensional. El índice de pobreza multidimensional que mide la pobreza teniendo en cuenta un enfoque más integral, solo presenta datos actualizados a nivel nacional o por regiones. Los datos suministrados por el DNP y el DANE revelan información para Bucaramanga de acuerdo al último censo realizado en 2005, en el cuál se registra un IMP de 28%⁸⁹. De esta manera se intuye que la población bumanguesa en condición de pobreza, no solo sufre de escasos recursos en términos monetarios, sino además no tienen acceso a salud, educación, servicios básicos, etc.

En cuanto a los componentes que conforman el IPM se tiene que para el periodo estudiado, el empleo informal es el indicador que mayor porcentaje de privación presenta con un 84,65%, seguido de bajo logro educativo con 47,6% y la tasa de dependencia económica con 31,12%. Por su parte los componentes relacionados con las condiciones de vivienda; paredes y pisos inadecuados son los que menor porcentaje de privación registran. (Ver grafica 17)

Gráfica 17. Índice de Pobreza Multidimensional por componentes 2005



Fuente: Datos. DANE con base en el Censo 2005. Gráfica. Elaboración propia.

⁸⁹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Índice de Pobreza Multidimensional por municipios censo 2005. Extraído de: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/IPM%20por%20municipio%20y%20dpto%202005%20\(Incidenias%20y%20Privaciones_F\).xls](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/IPM%20por%20municipio%20y%20dpto%202005%20(Incidenias%20y%20Privaciones_F).xls)

Los datos desagregados de pobreza multidimensional dejan ver que la mayor incidencia se encuentra en el sector rural, en donde Piedecuesta presenta el mayor número de personas en situación de pobreza a nivel rural con un 73,9%. Es decir, de los 24.314 habitantes registrados en 2005, 17.979 se encontraban en condición de pobreza. Seguido se encuentra Girón, con un IPM de 72,9%. De Bucaramanga se tiene que de una población urbana de 493.922, 137.719 personas eran pobres para la época, es decir el 28%. En cuanto a su población rural, el 69,9% fueron calificados como pobres. (Ver tabla 6).

Tabla 6. Pobreza Multidimensional Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta

	Zona Urbana			Zona Rural		
	Población Urbana muestra cocensal 2005	Población urbana pobre por IMP	Incidencia1	Población Rural muestra cocensal 2005	Población rural pobre por IMP	Incidencia2
Bucaramanga	493,922	137,719	27.9%	7,191	5,027	69.9%
Floridablanca	241,298	64,868	26.9%	10,354	5,542	53.5%
Girón	117,544	49,460	42.1%	16,360	11,933	72.9%
Piedecuesta	91,869	31,243	34.0%	24,314	17,979	73.9%

Fuente: Datos. DANE con base en el Censo 2005. Tabla. DNP.

Si bien la evolución de los índices de pobreza en Bucaramanga ha sido favorable respecto a otras ciudades, es evidente que la tendencia no ha sido la misma a través de los años. Como anteriormente se demostró, durante varios periodos de tiempo la tasa para ambos indicadores estuvo estancada, sin disminuciones realmente significativas; la tasa no responde desde hace 5 años y lamentablemente el porcentaje de personas en la pobreza e indigencia aumentó para el último año.

Lo anterior permite entrever que las políticas y medidas aplicadas para reducir el fenómeno no han generado un impacto verdaderamente significativo. El comportamiento del índice de pobreza e indigencia deja ver que si bien en un año

salieron un número de personas de esta condición, al siguiente otras o las mismas ingresaron a formar parte de este porcentaje.

En el siguiente apartado serán examinadas las políticas que se han aplicado para reducir la pobreza en Bucaramanga, así como algunos de los programas más importantes implementados. Este análisis brinda la posibilidad de ampliar la visión sobre los efectos de las medidas públicas tomadas, además de permitir entender como ha sido la atención brindada a la población bumanguesa más vulnerable.

La información utilizada para este análisis y los resultados obtenidos a partir de esta provienen principalmente de los Planes de desarrollo, Informes de gestión emitidos por la Secretaria de Planeación y la Secretaria de Desarrollo social, así como de diferentes documentos publicados en las páginas institucionales relacionados con las acciones y los impactos generados sobre la población en condición de pobreza y vulnerabilidad. El estudio se dividirá de acuerdo a los dos últimos Planes de Desarrollo denominados: “Bucaramanga empresa de todos” 2008-2011 y “Bucaramanga Capital Sostenible” 2012-2015.

3.3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REDUCIR LA POBREZA EN BUCARAMANGA 2008-2011

En el Plan de Desarrollo “Bucaramanga Empresa de Todos” el alcalde Fernando Vargas Mendoza planteó como fundamento principal la promoción del Desarrollo Humano Integral, concebido como el proceso de expansión de libertades y capacidades de los individuos, las cuales permiten la ampliación de sus oportunidades. Lo anterior exige la eliminación de todo tipo de privaciones que inhiben el gozo de una vida digna⁹⁰.

⁹⁰ ALCALDIA DE BUCARAMANGA. Plan de Desarrollo “Bucaramanga capital sostenible. Extraído de: http://www.bucaramanga.gov.co/documents/ACUERDO_014_PDM_2012-2015._version_final_mayo_31.pdf

Las políticas y programas relacionados con la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de los bumanguenses fueron vinculados principalmente a las siguientes líneas estratégicas:⁹¹

1) Ciudad integradora, incluyente y participativa: hacer una construcción de ciudad para todas y todos, con el esfuerzo de una sociedad civil organizada, amable, justa, tolerante y participativa. Con ciudadanas y ciudadanos con capacidad para crear o modificar el orden social y disfrutar de altos estándares de vida

2) Ciudad educadora y cultural: optimizar y cualifica el servicio educativo y la acción cultural para dignificar la vida humana a través de la formación integral que facilite a cada persona la construcción responsable de su vida como parte del proyecto colectivo y ciudadano de la ciudad

3) Ciudad competitiva e internacional: propone construir un escenario de generación de riqueza colectiva bajo principios de equidad social y sostenibilidad ambiental, basado en la aplicación de la ciencia y la tecnología para el desarrollo de los sectores estratégicos, con el compromiso social de los agentes del desarrollo, en especial de los empresarios, los trabajadores y el gobierno.

4) Ciudad con compromiso ambiental: se orienta a hacer del municipio un territorio equilibrado en sus relaciones urbano–rurales, integrado regionalmente, con calidad en su espacio habitable y equilibrio en el aprovechamiento de sus recursos físicos (naturales y construidos), sociales, culturales y ambientales.

Además, estas líneas fueron vinculadas al objetivo denominado *Equidad Social*, el cual fue descrito de la siguiente manera: “el desarrollo económico y social, debe permitir que todas las comunidades se beneficien de él, sin ningún asomo de

⁹¹ ALCALDIA DE BUCARAMANGA. Plan de Desarrollo “Bucaramanga capital sostenible. Extraído de: http://www.bucaramanga.gov.co/documents/ACUERDO_014_PDM_2012-2015._version_final_mayo_31.pdf

exclusión social, para producir transformaciones de la vida hacia niveles superiores de calidad, crecimiento y prosperidad”⁹².

Lo anteriormente descrito resume los lineamientos principales bajo los cuales se plantearon las políticas y programas relacionados con la promoción de la salud, educación, empleo y en general el mejoramiento de las condiciones de vida de la población vulnerable, las cuales serán estudiadas a continuación.

3.3.1 Educación. Como es de conocerse, la educación constituye uno de los principales motores de desarrollo de una sociedad. En Colombia se define como “un proceso de formación permanente personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, su dignidad, sus derechos y deberes”. En este sentido, el país en general tiene el compromiso de promover un sistema educativo de calidad, que sea incluyente y cobije no solo a las clases altas, sino además a la población de bajos recursos, quienes necesitan oportunidades para el desarrollo de capacidades con las cuales puedan forjarse y gozar de una vida plena.

Siguiendo los lineamientos de la política de educación nacional, el municipio de Bucaramanga ha venido implementado un conjunto de medidas ajustadas a las necesidades presentes en materia educativa en la población bumanguesa.

Para el periodo de referencia del presente apartado, la política de educación estuvo fundamentada en el potenciamiento del desarrollo humano por medio del fomento y la generación de capacidades. El objetivo general fue el de “optimizar y cualificar el servicio educativo siguiendo las políticas de ampliación de cobertura, calidad, pertinencia y eficiencia. Buscando la formación integral de la población en

⁹² ALCALDIA DE BUCARAMANGA. Plan de Desarrollo “Bucaramanga capital sostenible. Extraído de: http://www.bucaramanga.gov.co/documents/ACUERDO_014_PDM_2012-2015._version_final_mayo_31.pdf

edad escolar que les permita construir un proyecto de vida y contribuir al proyecto colectivo”⁹³.

Para llevar a cabo lo propuesto se desarrollaron cuatro programas principales; *Ni un niño por fuera del sistema escolar* fue denominado el programa vinculado a la ampliación de la cobertura. Al respecto, se planteó la meta de otorgar 3.120 nuevos cupos a la primera infancia. Además de 2.000 subsidios de transporte escolar. Así mismo se estableció mantener a 2.320 estudiantes con dificultades en su desarrollo. Por su parte se propuso ampliar la cobertura de alimentación escolar a 32.000 niños anualmente de los grados 0 a 5. Se planeó por otro lado, construir tres instituciones educativas y ampliar cuatro más. Se formuló mantener al 100% la cobertura, partiendo de una línea base de 85,3% en 2007, y reducir en 0,3 p.p. la tasa de deserción.

En la tabla 6 de evidencian los logros alcanzados para cuatro de las metas anteriormente mencionadas. Los resultados arrojados por el informe de gestión de la Secretaria de Educación de Bucaramanga, permiten ver que se logró brindar el doble de subsidios de transporte planeados y atender a 2.980 estudiantes más con déficit de desarrollo. Sin embargo, en lo relacionado con el programa de alimentación escolar no se cumplió el propósito para ninguno de los años, a inicio de periodo no se atendió a ninguno y para el año 2011 solo se cubrieron 28.377.

Los resultados positivos significan que se aseguró la permanencia de un número importante de niños. No obstante, de haberse desarrollado en su totalidad el programa de alimentación escolar el impacto posiblemente habría sido mayor.

⁹³ ALCALDIA DE BUCARAMANGA. Plan de desarrollo “Bucaramanga empresa de todos” 2008-2011. Extraído de: http://www.bucaramanga.gov.co/documents/PLAN_DE_DESARROLLO_2008_2011.pdf

Tabla 7. Logros del programa Ni un niño por fuera del sistema escolar

Programa	Meta propuesta	Indicador	Logros
Ni un niño por fuera del sistema escolar	32000	Número de niños y niñas anuales atendidos en el programa de alimentación escolar.	2008: 0 2009: 16,057 2010: 29,850 2011: 28377
	2000	Número de subsidios para transporte escolar brindados.	4199
	2320	Número de estudiantes con dificultades en el desarrollo de sus procesos mantenidos.	5300
	3	Número de instituciones educativas construidas.	3

Fuente: Datos. Informe de gestión Secretaria de Educación vigencia 2011. Tabla. Elaboración propia.

Además de estos logros, se consiguió ampliar cuatro instituciones educativas; la capilla sede A Santa Rita, con la construcción de dos aulas académicas; La institución educativa Jorge Ardila Duarte sede B, con siete aulas, una batería sanitaria y dotación inmobiliaria; la Institución educativa Gabriela Mistral con la reposición de tres aulas y la construcción de un aula más, además de un laboratorio y mobiliario escolar; En la institución Andrés Páez de Sotomayor se construyeron dos aulas. De los \$889.000.000 programados para este proyecto, fueron ejecutados \$877.543.000⁹⁴.

Por otro lado, fueron atendidos un total de 2.598 estudiantes mediante las estrategias metodológicas flexibles. Esta población corresponde a madres comunitarias, madres cabeza de familia, líderes comunales y jóvenes infractores remitidos por el ICBF. Con este alcance se logró el cumplimiento del 100% de la meta, con un presupuesto de \$760.000.000.

Con el programa *Alfabetización tecnológica escuelas digitales* se constituyó el desarrollo de la calidad educativa en Bucaramanga para el periodo referencial.

⁹⁴ SECRETARIA DE EDUCACION DE BUCARAMANGA. Informe de gestión vigencia 2012. Extraído de: http://www.seb.gov.co/developer/files/INFORME_DE_GESTION_2012_SEB.pdf

Para el cual se planteó entregar 3.000 nuevos equipos de cómputo a instituciones educativas, de los cuales, según los registros del informe ejecutivo de la secretaria de educación, se entregaron 259 como parte del programa nacional *computadores para educar*. Por otro lado, de acuerdo a las cifras registradas en el informe de gestión de la SEB, se entregaron un total de 1.651 computadores. Finalmente, la meta solo se cumplió en un 55%.

Además, se programó la adecuación de 20 aulas de informática. Para esta meta se logró un cumplimiento superior al 100%, con un total de 25 aulas adecuadas. Asimismo, se propuso capacitar a 100 docentes en el manejo de un segundo idioma, de los cuales se capacitaron a 190.

También se estipuló dotar 25 aulas de bilingüismo y actualizar ocho existentes. Los resultados para estas dos metas fueron de 15 aulas dotadas y 4 actualizadas respectivamente. Adicionalmente se formularon entregas de estímulos especiales a estudiantes y docentes por su calidad académica.

Uno de los objetivos de la política educativa en términos de pertinencia es asegurar que los estudiantes logren un desempeño productivo que les permita mejorar sus condiciones de vida. En el programa *Bucaramanga competitiva* se propuso la articulación de ocho nuevas instituciones de educación media con el SENA. Al año 2011 se articularon 28 instituciones, lo que da un cumplimiento de más del 100%.

Así mismo, un total de 1.100 estudiantes fueron admitidos en programas académicos, lo que significa un cumplimiento superior al 100%, pues la meta establecida fue de 1.000 estudiantes. Además de mantener la formación en educación técnica, tecnológica y profesional de 1.000 estudiantes en CERES y UIS y gestionar la formación en educación superior de 4.000 nuevos estudiantes de estratos 1 y 2.

En términos generales, el porcentaje de logro de las metas en materia de educación fue de 86%. Lo que representa según los rangos de evaluación establecidos por El Grupo de Desarrollo Económico de la Secretaria de Planeación, un cumplimiento excelente. Sin embargo, ese porcentaje que no se cumple sigue siendo importante, pues se sigue sin atender las necesidades educativas de un porcentaje de la población.

3.3.2 Empleo. La evolución del mercado de trabajo en Bucaramanga se ha destacado respecto a otras ciudades, como se pudo ver en la caracterización económica del municipio. Por lo que llama la atención conocer cuáles han sido esas políticas aplicadas que han generado la disminución del índice de desempleo.

En el periodo de alcaldía de Fernando Vargas, la política de empleo tuvo como objetivo principal la ejecución de programas y proyectos que contribuyeran a la generación de fuentes de trabajo, a partir de la promoción de una cultura emprendedora y de desarrollo empresarial, en donde los más afectados por la falta de un empleo pudieran insertarse en el mundo laboral, mediante las competencias laborales⁹⁵.

Para lograr estos propósitos se plantearon tres programas principales, los cuales estuvieron compuestos por 11 metas específicas dirigidas a atender las necesidades en materia del empleo del municipio de Bucaramanga.

Con el programa *generación de empleo y apoyo al fomento empresarial* se consolidó el propósito de fortalecer la generación de empleos en las personas de bajos recursos, por medio del apoyo de actividades productivas generadoras de

⁹⁵ ALCALDIA DE BUCARAMANGA. Plan de desarrollo "Bucaramanga empresa de todos" 2008-2011. Extraído de: http://www.bucaramanga.gov.co/documents/PLAN_DE_DESARROLLO_2008_2011.pdf

ingresos. En tal sentido, se propuso la entrega de 1.909 créditos a razón de \$1.500.000 en promedio por crédito, de los cuales se lograron entregar 7.540.

Todas las comunas de Bucaramanga se vieron beneficiadas en algún porcentaje por estos créditos, empero el mayor porcentaje de participación estuvo concentrado en la comuna 1 con un 11%, en donde están ubicados barrios como El Rosal, Colorados, Café Madrid, Las Hamacas, Kennedy, Las Olas, Minuto de Dios, Tejar Norte, entre otros. Y en la comuna 15 conformada por los barrios Centro y García Rovira con 12% de los créditos.

Así mismo, se planteó la generación de 635 empleos y el mantenimiento de 2.918. De acuerdo con el informe de rendición de cuentas de 2011, se generaron un total de 1.583 trabajos, es decir el cumplimiento de la meta fue muy superior al 100%. Y en cuanto al sostenimiento de empleos, se lograron mantener 9.264, para lo cual también se cumplió por encima del 100% la meta. Estos empleos generados y sostenidos son atribuidos al otorgamiento de créditos.

Con el programa *Formación y cultura emprendedora hacia la creación y fortalecimiento de las empresas de Bucaramanga* se tuvo como objetivo principal motivar a los bumanguenses al desarrollo de emprendimientos por medio de espacios de formación ofrecidos por el IMEBU, a través de programas que les permitiera a los beneficiarios acercarse al mundo empresarial y fortalecer sus propias ideas de negocio. En razón de lo anterior se propuso formar a 320 personas pobres de los estratos 1, 2 y 3 en disciplinas que les hiciera posible el acceso a un empleo. Al final del cuatrienio se logró una ejecución superior al 100%, con la formación de 3.713 personas. Además, se consiguió brindar formación en disciplinas de trabajo a 2.268 jóvenes del área urbana, 954 del sector rural y a 594 personas en situación de desplazamiento.

Así mismo se logró la adecuación de 221 parcelas en la zona rural para su reactivación económica y productiva. La meta planteada fue de 151, por lo que el cumplimiento de este propósito superó el 100%.

En general el porcentaje de ejecución de metas fue positivo para el sector del empleo, con un 95% de cumplimiento al corte de septiembre de 2011. Sin embargo, con estos programas se esperaba que la tasa de desempleo disminuyera en 1,2 p.p., es decir que pasara de 9,8% en donde se ubicó para el año 2007 a 8,6% en 2011. Contrario a esto para 2011 la tasa fue de 9,6% y en 2012 de 9,7%. Por lo que se intuye que, pese a la gestión realizada, la tasa de desempleo no respondió como se esperaba.

3.3.3 Salud. La salud conforma uno de los pilares fundamentales en el desarrollo de una persona, es la posibilidad del disfrute de la vida y el aprovechamiento de las oportunidades. Siendo la salud un derecho inalienable de todos los ciudadanos, el Estado debe garantizar su acceso universal. Además, la condición de salud de una persona contribuye a determinar sus expectativas de vida, su nivel de productividad, el acceso y la permanencia en un empleo.

El objetivo general de la política de salud del Plan de desarrollo "*Bucaramanga empresa de todos*" fue el mejoramiento de la calidad de vida, por medio de la promoción de salud, la prevención de las enfermedades; garantizando, además, la atención y la rehabilitación de las enfermedades en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud

Por medio del programa de *aseguramiento en salud* se propuso lograr el aseguramiento universal y la financiación del plan obligatorio de salud, dando prioridad a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad. Además, se formuló la meta de mantener la afiliación del 100% de los beneficiarios con subsidio total y parcial, partiendo de una línea base de 186.469 y 20.263

respectivamente. Así mismo, se proyectó garantizar los servicios de salud a la población pobre no cubierta con subsidio a la demanda, cuya línea base fue de 27.000.

Durante el cuatrienio se logró garantizar el acceso a los servicios de salud a 204.696 personas de bajos recursos, lo que correspondió según el informe de rendición de cuentas de aquel periodo, al 40% de la población total de municipio. De las 204.696 personas beneficiadas, 179.236 en promedio estaban afiliadas a subsidios totales y 41.840 a subsidios parciales.

Por otro lado, de un total de \$229.036.991.633 destinados al aseguramiento en Salud, \$203.227.569.726 se presupuestaron a invertir en régimen subsidiado y \$25.809.421.907 a la atención de la población vinculada. De esta cantidad total, para el año 2011 se presupuestaron 2.299.306.486, de los cuales a diciembre 31 fueron ejecutados 88.616.581, es decir en 2011 solo se ejecutó el 4% del dinero designado. De lo anterior, se puede deducir que al final no se invirtió el total de presupuesto asignado.

Además de la gestión realizada en materia de aseguramiento, se propuso un plan de salud pública, dirigido a atender las necesidades en materia de salud infantil, salud sexual y reproductiva, enfermedades transmisibles y crónicas, entre otros requerimientos de la comunidad.

En términos generales se logró disminuir la mortalidad infantil a 2.5%, este alcance es atribuido a la aplicación de algunas estrategias como la Atención Integral de Eventos Prevalentes de la Infancia, la Iniciativa Instituciones Amigas de la Mujer y la Infancia IIAMI, entre otras. Lo anterior incidió en la disminución de las enfermedades infecciosas y las enfermedades inmunoprevenibles. Además, estos resultados se deben a los cambios en las condiciones de sociales y económicas,

promovidas por el acceso a los servicios de salud en forma gratuita para la población pobre y vulnerable.

Así mismo se logró mantener por encima del 95% la cobertura de vacunación en niños y niñas. También disminuyó la tasa de mortalidad en menores de cinco años a 5.56% y la tasa de destrucción para el mismo rango de edad se ubicó en 2.7%. Las muertes por desnutrición crónica descendieron a 0.9%. Al final del cuatrienio 23 de las 30 metas propuestas lograron el 100% de cumplimiento.

La inversión programada en Salud pública en el cuatrienio fue de un total de \$14.255.679.240, de los cuales \$2.193.244.044 pertenecieron a recursos propios del municipio. El mayor rubro de recursos proviene de la Nación, en el marco de la ley 715 S.G.P⁹⁶, en total se giró al municipio de Bucaramanga la cifra por valor de \$12.062.435.196.⁹⁷

3.3.4 Vivienda. El diagnóstico del sector vivienda, realizado en el marco del Plan de desarrollo “*Bucaramanga empresa de todos*” 2008 -2011 revela un problema de escases de tierra para dar solución de viviendas a los estratos 1 y 2. El déficit de vivienda en Bucaramanga según el censo 2005 del DANE es de 24.521 viviendas urbanas. Y se hace referencia, además, a la proliferación de las viviendas informales, construidas en las orillas de los ríos, y otras zonas de alto riesgo.

Para dar solución a la problemática de vivienda se planteó el programa *soluciones habitacionales*, en el cual se establecieron seis metas principales relacionadas con la disminución del déficit cuantitativo y cualitativo con 3.000 soluciones para el primero y 1.600 para el segundo. Además, se propuso la entrega de 2.000 subsidios de vivienda, de los cuales se entregaron 1.664 en 2008, 12 en 2009, 106

⁹⁶ El Sistema General de Participaciones SGP está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia a las entidades territoriales – departamentos, distritos y municipios, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación y los definidos en el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001

⁹⁷ No se encontró información precisa sobre el porcentaje ejecutado.

en 2010 y 276 en 2011; para un total de 2.058 subsidios transmitidos en el cuatrienio⁹⁸. Sin embargo, cabe señalar que este hecho no asegura al 100% que todas estas familias finalmente puedan tener acceso a una vivienda.

Por otro lado, se planeó el mejoramiento barrial de 800 viviendas urbanas de interés prioritario. Al final del periodo se logró un cumplimiento de esta meta superior al 100%, con 1.400 mejoramientos integrales. Adicionalmente, se ejecutaron 463 mejoramientos de vivienda y saneamiento básico en zona urbana y 400 en el sector rural. Durante el periodo de alcaldía de Fernando Vargas, también se ejecutaron otros proyectos de construcción de viviendas adicionales.

Con el proyecto *Paseo La Feria*, se planteó la construcción de 480 viviendas, divididas en 5 etapas. Según el Informe de rendición de cuentas de vigencia 2011, al final del cuatrienio se logró la construcción de 92 unidades, pertenecientes a la etapa V. Este proyecto fue dirigido a la población en situación de desplazamiento y reubicados.

Altos de Betania fue otro de los proyectos formulados, en donde se planteó la construcción de 420 viviendas a la comunidad desplazada y damnificada por la ola invernal en 2010. De acuerdo con el informe de rendición de cuentas al final del 2011 se inició la construcción de las obras. Según la información encontrada, en 2015 se hizo entrega de 300 de estas viviendas. Cabe destacar, además, que a los beneficiarios el Gobierno Nacional les hizo entrega de un subsidio de vivienda por \$19.000.000, y el Municipio les completó el valor de cada apartamento con 23 millones adicionales. Este proyecto no hizo parte del programa de vivienda gratuita del gobierno, sin embargo estas familias no pagaron ninguna cantidad de dinero por sus viviendas, gracias a la gestión realizada por el municipio⁹⁹.

⁹⁸ ALCALDIA DE BUCARAMANGA. Informe de rendición de cuentas vigencia 2011. Extraído de: <http://www.bucaramanga.gov.co/documents/transparencia/INFORME%20DE%20RENDICION%20DE%20CUENTAS%20VI%20GENCIA%202011%20ULTIMO.pdf>

⁹⁹ VANGUARDIA LIBERAL. <http://www.vanguardia.com/area-metropolitana/bucaramanga/316163-manana-se-entregan-300-viviendas-a-desplazados-en-altos-de-bet>

Por su parte se realizó la reubicación de 70 familias del sector norte. Este proceso permitió la entrega de soluciones de vivienda, brindándoles estabilidad social y mejor calidad de vida¹⁰⁰.

En general, durante la alcaldía de Fernando Vargas se lograron avances significativos, pese a que algunos de los indicadores como el desempleo no respondieron a la gestión realizada para su disminución. Sin embargo, el índice de pobreza monetaria a 2008 se ubicó en 19,20% y al final del cuatrienio se logró una tasa de 10,70%¹⁰¹. En razón de esto se puede intuir que los programas ejecutados sí impactaron en la población pobre del municipio, permitiéndoles una mejora en sus ingresos y además en su calidad de vida, potenciando sus capacidades para el disfrute de una vida plena. Los programas en general como se pudo observar en el análisis realizado a lo largo de este apartado, estuvieron enfocados a la promoción de los servicios de salud, entrega de créditos con razón de generación de ingresos y empleo, entrega de viviendas por medio de proyectos importantes a la población desplazada y ubicada en asentamientos precarios, además de acceso y cobertura educativa para los niños de familias vulnerables y estudios superiores para los jóvenes de bajos recursos.

También hay que destacar como aspecto negativo que los recursos programados no fueron en su totalidad ejecutados y el cumplimiento del Plan de Desarrollo y las diferentes metas no fue al 100%. Por lo que se evidencia falta de cumplimiento y eficacia.¹⁰²

Durante el periodo de Luis Fernando Bohórquez (2012-2015) la reducción total en la incidencia de la pobreza fue de 1,3 p.p., pasando de 10,4% en 2012 a 9,1% en 2015, ocurriendo entre 2014 y 2015 un aumento de 0,7 p.p. Por lo anterior se hace

¹⁰⁰ ALCALDIA DE BUCARAMANGA. Informe de rendición de cuentas vigencia 2011. Extraído de: <http://www.bucaramanga.gov.co/documents/transparencia/INFORME%20DE%20RENDICION%20DE%20CUENTAS%20VI%20GENCIA%202011%20ULTIMO.pdf>

¹⁰¹ Es importante señalar que entre 2010 y 2011 la reducción solo fue de 0,2 p.p.

¹⁰² ALCALDIA DE BUCARAMANGA. Informe de gestión Invisbu. Extraído de: http://www.bucaramanga.gov.co/Documents/Dependencias/PLAN%20DE%20ACCION%202008-2011_INVISBU.xls

pertinente examinar qué políticas se han aplicado y sobre que indicadores se quiso impactar con estas.

3.4 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REDUCIR LA POBREZA EN BUCARAMANGA 2012-2015

El Plan de Desarrollo “Bucaramanga capital sostenible” 2012-2015 del Alcalde Luis Fráncico Bohórquez fue fundamentado en el respeto a los principios de equidad y atención de los requerimientos de las personas en materia de: educación, empleo, vivienda, salud, servicios básicos, movilidad, seguridad, cultura y recreación, los cuales son necesarios para el disfrute de una vida con calidad.

Generar bienestar colectivo y riqueza bajo los principios de equidad y sostenibilidad social por medio de acciones generadoras de oportunidades dirigidas a disminuir las necesidades básicas insatisfechas de la comunidad y la erradicación de la pobreza extrema, fue uno de los objetivos principales del Plan¹⁰³.

En tal sentido se plantearon cuatro líneas estratégicas principales; 1) Sostenibilidad Social y económica; 2) Sostenibilidad Ambiental, Cambio climático y ordenamiento territorial; 3) Sostenibilidad Urbana; 4) Sostenibilidad Fiscal y Gobernanza.

En el marco del presente trabajo, serán estudiados las políticas y programas generados bajo la línea estratégica de Sostenibilidad Social y Económica, la cual incluye los ejes programáticos de Empleo, Salud, Educación y la atención a las poblaciones más vulnerables del municipio. Y la línea estratégica de sostenibilidad

¹⁰³ ALCALDIA DE BUCARAMANGA. Plan de Desarrollo “Bucaramanga capital sostenible. Extraído de: http://www.bucaramanga.gov.co/documents/ACUERDO_014_PDM_2012-2015._version_final_mayo_31.pdf

Urbana, la cual contiene el eje programático relacionado con las políticas de vivienda.

3.4.1 Política pública democratización de la educación, la ciencia y la tecnología. La política educativa planteada durante el periodo de alcaldía de Bohórquez, al igual que la ejecutada durante el periodo anterior, conserva los lineamientos establecidos en la política nacional. En este sentido, se mantuvo el propósito de garantizar el acceso y la permanencia de la población en edad escolar dentro del servicio educativo por medio de la aplicación de estrategias y programas en concordancia con las políticas establecidas por el Ministerio de Educación Nacional, como la gratuidad de la educación, que a partir de 2012 fue extendida a todos los niveles de educación pública. Además de transporte para los estudiantes más pobres de los estratos 1 y 2 en todos los niveles, así como el complemento nutricional para los niños de los grados 0 a 5 primaria, entre otras.¹⁰⁴ Estas políticas como se mencionó anteriormente vienen siendo implementadas desde la alcaldía anterior, por lo que el municipio guarda el compromiso de mantener la aplicación no solo de las políticas que vienen desde el Gobierno Nacional y el MEN, sino además, las que necesitan de continuidad en el tiempo para generar impactos en la comunidad escolar.

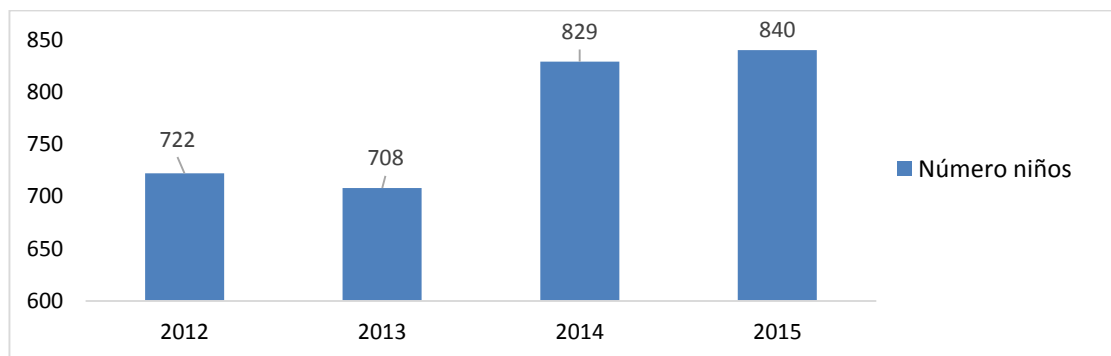
Para el periodo 2012-2015 se plantearon dos programas principales; Con el *programa reducción de brechas educativas en el sector público* se ratificó el propósito de mantener la cobertura educativa. Para lo cual se formularon dos subprogramas cada uno con un conjunto de metas dirigidas a cumplir los propósitos de la política de educación.

Por medio del *Subprograma Garantía al acceso educativo en todos los niveles*, se planteó brindar cobertura y atención a 1.400 niños con necesidades educativas

¹⁰⁴ ALCALDIA DE BUCARAMANGA. Informe de gestión 2012-2015. Extraído de: <http://www.bucaramanga.gov.co/Contenido.aspx?param=392>

especiales. Al final del cuatrienio de tuvo un total de 3.099 niños atendidos, lo que se traduce en un cumplimiento de 221% de la meta (Ver grafica 19).

Gráfica 18. Número de niños anuales atendidos



Fuente: Datos. Informe de gestión Secretaria de Educación vigencia 2011. Tabla. Elaboración propia.

Así mismo, se formuló la meta de mantener el servicio educativo a 8.200 estudiantes por medio del sistema de contratación (administración del servicio, banco de oferentes, y concesiones). El número de estudiantes mantenidos en promedio durante los cuatro años fue de 9.324, lo que significa que el porcentaje de cumplimiento fue de 114%. Además, se logró brindar atención a 17.001 personas con ningún o bajo nivel escolar.

Gráfica 19. Distribución de matricula por niveles

NIVELES	MATRICULA 2012	MATRICULA 2013	MATRICULA 2014	MATRICULA 2015	% DE VARIACIÓN 2014-2015
Prescolar	6.268	5.881	5.399	5.007	-7.26%
Básica primaria	31.719	32.219	31.783	31.270	-1.61%
Básica secundaria	26.643	26.021	25.543	25.572	0.11%
Media	10.269	10.091	9.733	9.475	-2.65%
Formación complementaria	354	378	429	391	-8.85%
Aceleración	81	68	72	110	52.7%
Metodologías flexibles	2.335	2.800	4.570	3.608	-21.50%
TOTAL	77.669	77.458	77.529	75.433	-2.70%

Fuente: Datos. Informe de gestión Secretaria de Educación vigencia 2011. Tabla. Elaboración propia.

En general, la matrícula educativa durante el periodo de referencia se mantuvo por encima de los 77.000 alumnos, presentando un leve descenso en la cifra registrada al corte de septiembre de 2015, de acuerdo con la información suministrada en el Informe de rendición de cuentas 2012-2015. Por el lado de las tasas de cobertura se tiene que durante el cuatrienio de mantuvieron entre 108% y 111%, y la de cobertura neta entre 98% y 99%.

Para garantizar la permanencia de los alumnos en el sistema educativo, se planteó el subprograma *permanencia en el servicio educativo en todos los niveles*, por medio del cual se aplicaron estrategias para evitar la deserción escolar. En razón de lo anterior, se entregaron 8.344 cupos de transporte, superando con esta cantidad la meta propuesta, pues inicialmente se planificó entregar 4.400.

Además, se logró mantener la cobertura anual en alimentación a 27.500 niños en promedio durante el cuatrienio. Por otro lado, se formuló la meta de mantener los servicios de apoyo al 100% de la población con necesidades educativas especiales. Los resultados para esta propuesta no fueron totalmente positivos, pues durante el 2013 y 2014 el apoyo solo llegó a 80% y 87% de esta población, respectivamente. Así las cosas, el cumplimiento para esta meta en el periodo total fue de 92%.

Por otro lado, se estableció el *Programa calidad innovación, pertinencia y gestión educativa*, que tuvo como objetivo principal asegurar que los estudiantes de los colegios públicos de Bucaramanga alcanzaran niveles de competencia técnica y tecnológica, para enfrentarse en el futuro a las exigencias del sector productivo.

Con el subprograma *fortalecimiento de la capacidad pedagógica y el aprendizaje* se consiguió capacitar un total de 10.197 estudiantes de los grados 5,9 y 11, pertenecientes a las instituciones educativas de bajo logro educativo del municipio,

superando la meta en 597 jóvenes. Además, se llevaron a cabo avances positivos en materia de capacitación de docentes en áreas técnicas pedagógicas de desarrollo personal, competencias básicas, y otras áreas de conocimiento, con un total de 49 maestros capacitados, de 50 que se establecieron como meta. Al igual que en el periodo anterior, se entregaron estímulos a profesores y alumnos. Por su parte fueron vinculados 15.114 niños a Plan Nacional de lectura y escritura. Se desarrollaron también proyectos de apoyo psicoterapéutico y habilidades para la vida, así como de educación sexual, derechos humanos y construcción de ciudadanía.

De igual manera, se lograron avances en materia de recuperación y dotación de establecimientos educativos con el subprograma *Mantenimiento, recuperación y dotación de establecimientos educativos*, por medio del cual se logró el mantenimiento de 47 instituciones en promedio durante los cuatro años. Sin embargo, la meta era de 50 instituciones, por lo que solo se alcanzó un cumplimiento de 93%. Adicionalmente, se dotaron ocho aulas especializadas para la educación media y repotenciar 12 aulas de tecnología.

En general, de las 45 metas propuestas en la política de educación, únicamente dos tuvieron un cumplimiento inferior a 75%, 24 metas lograron cumplirse por encima del 100% y 19 se cumplieron entre el 90% y 100%.

Según el informe de cumplimiento del Plan de desarrollo “Bucaramanga capital sostenible” se programaron \$818.468.045.000 para la política pública de educación, de los cuales se ejecutaron \$665.366.742.000, es decir el porcentaje de ejecución fue del 81%. Al realizar una comparación de la inversión en educación del periodo 2008-2012 y 2012-2015, se encuentra que la de primer periodo es inferior en \$115.063.519.000, por lo que durante la alcaldía de Bohórquez se invirtió aproximadamente un 18% más.

3.4.2 Política pública empleo formal y productivo. La política pública de empleo de Luis Francisco Bohórquez se constituyó en medio de un escenario aparentemente positivo, en donde las cifras del mercado laboral se destacaron por encima de las de otras regiones del país, pues como se dijo anteriormente, Bucaramanga ha sobresalido a lo largo de los años por estar entre las primeras ciudades con menor tasa de desempleo. Sin embargo, como se evidenció en el análisis realizado de la situación del empleo, en Bucaramanga existe un número importante de personas en empleo informal y subempleo. En razón de lo anterior, las políticas han estado dirigidas a la mitigación de estos fenómenos y al fomento de la dinámica empresarial y laboral en general.

El programa *emprendimiento y desarrollo empresarial* se enfocó en la formalización laboral y empresarial, para lo cual se apoyó inicialmente la creación de 155 nuevas unidades productivas. No obstante, se logró apoyar un total de 171 unidades en todo el cuatrienio. Se apoyó también, la generación de 1.014 puestos de empleo, cuyo propósito inicial fue de 460, es decir la meta se cumplió por encima del 100%. Por el lado de la financiación de empresas, fueron otorgados 932 créditos a microempresas del sector productivo y 6.202 microcréditos a empresas financiadas en plena producción. Además, se logró la formación de 6.825 personas en diferentes áreas de trabajo con el objetivo de facilitarles el acceso al mercado laboral.

Por otro lado, con el programa *fortalecimiento económico y promoción de la ciudad* se consolidaron las estrategias dirigidas a la captación de inversiones, por medio del apoyo de cuatro iniciativas enfocadas a la atracción de inversión extranjera. Adicionalmente se propuso crear y promocionar una Marca ciudad, sin embargo, esta meta no se cumplió.

Bajo el programa *Diseño e innovación como estrategia para el desarrollo competitivo de la oferta del macrosector de prendas de vestir* se propuso la

implementación de un centro de investigación e información de tendencias de moda y diseño. El avance de este proyecto a final de 2015 solo fue de 10%. También se planteó la implementación de un centro de servicio especializado en diseño y desarrollo de productos, y apoyar la consolidación y registro de cuatro marcas en el macro sector de prendas. Para estos propósitos el cumplimiento fue casi nulo.

De las 27 metas planteadas para el desarrollo de los programas relacionados con el empleo formal y productivo, 17 lograron un cumplimiento superior al 100%, 7 estuvieron por debajo del 70% y el resto estuvieron entre el 80% y el 100%.

De un total de \$24.434.940.000 programados para la consecución de la política pública de empleo, se ejecutaron \$22.149.698.000, es decir fueron invertidos el 92% de los recursos. Al observar la inversión realizada durante la alcaldía de Fernando Vargas en empleo, se tiene que fueron ejecutados un total 17.778.077.000. Además, cabe destacar que, durante el gobierno de Vargas Mendoza, solo se establecieron 17 metas dirigidas a atender este sector. Así las cosas, se evidencia que hubo mayor inversión durante el cuatrienio 2012-2015, ejecutándose exactamente \$4.371.621.000 más.

Por otro lado, al analizar el posible impacto de estas políticas en la tasa de desempleo, se puede corroborar que el indicador respondió en mayor medida durante el último cuatrienio, disminuyendo en 1,8p.p., al pasar de 9,70% a 7,90%.

3.4.3 Política pública Salud y Protección Social. La política formulada en Salud para el cuatrienio 2012-2015 se planteó como directriz de la gestión pública hacia el mantenimiento de los logros ya alcanzados. Sus propósitos fueron los de fortalecer las actividades de Inspección, Vigilancia y Control de las EPS-S con el objetivo de garantizar el cumplimiento de los indicadores en salud; mantener la cobertura en Salud para todos los bumangueses; ampliar las acciones en materia

de Salud Pública y fortalecer la estrategia de Atención Primaria en Salud; prestar servicios de Salud sin barreras a las poblaciones más vulnerables, entre otros¹⁰⁵.

Salud para todos y todas con calidad fue el programa principal de la política de Salud. Según con lo establecido en el Informe de cumplimiento del Plan de desarrollo en el cuatrienio 2012-2015 se logró una cobertura de 99% en salud, manteniéndose durante los tres primeros años en 100% y disminuyendo a 97% para 2015. Al igual que en el periodo anterior de alcaldía se propuso mantener una cobertura de vacunación superior al 97% en todos los biológicos del Programa Ampliado de Inmunizaciones. Los resultados de cumplimiento de esta meta arrojan que durante los años 2012 a 2014 se pudo mantener la cobertura por encima del 100%, pero en 2015 bajó a 62%. Sin embargo, es considerado un logro importante en la medida en que se realizaron 16 jornadas de vacunación, aplicando 58.754 dosis a niños y niñas del municipio. Por su parte, se llevaron a cabo avances significativos en materia de atención y controles prenatales; el porcentaje de nacidos vivos con cuatro o más consultas a 2015 fue de 98%.

Asimismo, se aplicaron estrategias en materia de Salud pública con programas de prevención de enfermedades crónicas no trasmisibles y promoción de vida saludable, trabajando en estos temas con 60.000 personas. Además, fueron atendidas 31.700 personas en situación de discapacidad en el marco del Plan Municipal de discapacidad por decreto 283 de 2013¹⁰⁶. Por otro lado, se consolidó la iniciativa para la implementación de consultorios rosados, con el objetivo disminuir la tasa de mortalidad por cáncer de mama. Según el informe de rendición de cuentas, las cifras de impacto se publicarían en el año actual.

¹⁰⁵ ALCALDIA DE BUCARAMANGA. Plan de Desarrollo "Bucaramanga capital sostenible. Extraído de: http://www.bucaramanga.gov.co/documents/ACUERDO_014_PDM_2012-2015._version_final_mayo_31.pdf

¹⁰⁶ ALCALDIA DE BUCARAMANGA. Informe de gestión 2012-2015. Extraído de: <http://www.bucaramanga.gov.co/Contenido.aspx?param=392>

Con el subprograma *prestación de servicios con calidad* se logró la adecuación de 21 centros de salud, además de la dotación de 94. Por su parte, se planteó la remodelación de la Unidad Materno Infantil Santa Teresita en los servicios de cirugía, sala de partos, hospitalización, terapias y otras dependencias. Para esta meta no se logró ningún tipo de cumplimiento; a 2015 el porcentaje de logro fue de 0%.

En materia de salud laboral se creó y fortaleció la estrategia de enseñanza de hábitos para el cuidado de la salud de los niños de grados 0 a 11, además se promovió la erradicación del trabajo infantil, llegando a 883 niños y niñas. Asimismo, se divulgó la política de la política pública de trabajo saludable beneficiando a 2.031 empleados.

En general se establecieron un total de 32 metas, de las cuales solo cuatro presentaron un desempeño inferior a 75%. Para esta política se programó un total de \$480.107.341.000 y se ejecutaron \$310.881.852.000. Para el periodo de 2008-2011 la inversión en salud fue de \$177.778.077.000, es decir que el alcalde Luis Bohórquez realizó una mayor inversión en salud.

3.4.4 Política pública infraestructura de ciudad. Según estudios del INVISBU con base en el censo del año 2005 el total de déficit cuantitativo de vivienda a 2012 fue de 36.299 viviendas, de las cuales 332 eran del sector rural. Respecto al déficit cualitativo a 2012 se calculó en 8.795 viviendas en la zona urbana y 1.085 en el sector rural. Según estos cálculos el número de viviendas con carencias aumentó en 2.000 debido a la ola invernal 2010-2011 para ambas zonas (ver tabla 7).

Tabla 8. Déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda 2012

DEFICIT CUANTITATIVO	Urbano	Rural
Urbano	19.651	182
Rural Hogares destechados	10.136	
Hogares en condición de desplazamiento	6.512	150
Total déficit	36.299	332
DEFICIT CUALITATIVO		
Hogares con carencias	6.795	835
Hogares afectados ola invernal	2.000	2.501
Total déficit	8.795	1.085

Fuente: Tomado de Plan de Desarrollo “Bucaramanga capital sostenible” 2012-2015

La política de vivienda del Plan de Desarrollo “Bucaramanga capital sostenible” se consolidó en el marco del objetivo 7 de los ODM: “garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”, con la meta 10 que propone reducir en 50% las personas que carecen de acceso a agua potable y a servicios de saneamiento básico, y la meta 11 que plantea la mejora sustancial de la vida de 10 millones de habitantes para el año 2020¹⁰⁷.

Con el fin de atender la alarmante situación de las personas que no tienen acceso a vivienda digna, se aplicaron esquemas de gestión institucional relacionados con la gestión del suelo, promoción de proyectos y acompañamiento de las familias en el proceso de acceso a vivienda y sostenibilidad de la misma¹⁰⁸.

El componente de la política de vivienda se integró en el programa denominado *vivienda y hábitat digno y saludable para Bucaramanga*, en el cual se plantearon tres metas específicas dirigidas a la solución del déficit de vivienda en Bucaramanga. En primera instancia se propuso disminuir a 33.981 el déficit de vivienda cuantitativo. Como segunda medida, disminuir a 10.580 el déficit cualitativo con la colaboración del Observatorio del Hábitat Urbano. Por último, se proyectó desarrollar dos modelos piloto de barrios sostenibles. No obstante, no

¹⁰⁷ ALCALDIA DE BUCARAMANGA. Informe de gestión 2012-2015. Extraído de: <http://www.bucaramanga.gov.co/Contenido.aspx?param=392>

¹⁰⁸ *Ibid.*, 108. P.

existe información precisa del avance y desarrollo de estas metas. En el informe de cumplimiento del plan de desarrollo se registran datos incompletos que no coinciden con la realidad.

Por medio de la formulación de tres subprogramas (*promoción del hábitat sostenible, renovación urbana y mejoramiento integral*), se planteó la meta de gestionar y asignar 1.743 subsidios para la construcción de vivienda prioritaria. Según informes de la alcaldía, fueron otorgados al final de cuatrienio 3.438 subsidios. Además, fueron entregadas 634 viviendas de interés prioritario con subsidios ya asignados y se ejecutaron 359 mejoramientos de viviendas rurales. Asimismo, se designaron 163 subsidios para construir vivienda en la zona rural del municipio. Por otro lado, se registraron 1.693 títulos de propiedad, se beneficiaron 1.518 familias con obras de saneamiento básico y se logró legalizar 33 asentamientos.

Respecto a información sobre los proyectos de vivienda de interés prioritario gratuita se tiene que para la Urbanización Campo Madrid se realizó una inversión de \$56.300.000.000 para 1.348 viviendas, de los cuales \$52.000.000.000 correspondieron a portes de la Nación y 4.300.000.000 del municipio, según datos registrados en el Informe de rendición de cuentas. La Inmaculada fase 1 es otro proyecto de VIP gratuita, el cual se realizó con un aporte de la Nación por valor de \$26.000.000.000 y \$7.424.000.000 por parte del municipio, para un total de \$33.424.000.000.

De otro lado, se ejecutaron dos proyectos tipo Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores. Para el proyecto Norte club se hizo una inversión total de \$10.348.800.000, de los cuales \$3.696.000.000 correspondieron a aportes de la Nación, \$739.200.000 al municipio y 5.913.600.000 fueron de parte de las familias. Sin embargo se reportó que hubo problemas para adecuar la red de alcantarillado, ya que se encontró el terreno y las redes domiciliarias en malas

condiciones, además se han presentado fallas a nivel estructural de varias viviendas¹⁰⁹. En el proyecto La Inmaculada Fase 2 VIPA se emplearon recursos por valor de \$34.927.200.000, de los cuales las familias aportaron \$21.714.000.000, la Nación \$12.474.000.000 y el municipio \$739.200.000.

Al analizar el valor de los recursos invertidos en vivienda entre el periodo de alcaldía de Fernando Vargas y Bohórquez, se tiene nuevamente mayor inversión en el periodo 2012-2015. Para solucionar las problemáticas presentadas respecto a déficit y mal estado de viviendas en el periodo de tiempo anteriormente mencionado, fue invertido un total de \$85.301.544.000 y adicionalmente se gestionaron \$165.513.987.000. Estos valores para el cuatrienio 2008-2012 fueron de \$21.849.898.000 y \$8.586.158.000, respectivamente. Como se evidencia los valores en inversión y gestión fueron superiores para el último periodo de la alcaldía de Bucaramanga.

3.4.5 Familias en acción. Además de las políticas y los programas implementados en el marco específico de Educación, Empleo, Salud y Vivienda, se ha venido aplicando desde la administración municipal el programa Nacional Familias en acción, que consiste en la entrega de apoyos monetarios directos en forma de subsidio de nutrición escolar y acompañamiento en la educación y la salud en familia. Este programa se ha destacado por brindar apoyo a la población en pobreza extrema y permitirles mejorar su calidad de vida.¹¹⁰

Para el periodo de alcaldía de Fernando Vargas Mendoza, se logró mantener a 6.662 familias en acción vinculadas, mediante la estrategia Juntos. Además, a octubre de 2011 fueron vinculadas 19.116 nuevas familias al programa. También se brindó anualmente 11.262 entradas a la población ya vinculada a los parques

¹⁰⁹ VANGUARDIA LIBERAL. <http://www.vanguardia.com/area-metropolitana/bucaramanga/337135-proyecto-de-vivienda-norte-club-se-entregaria-en-junio>

¹¹⁰ CONSEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA. Informe de Gestión Familias en acción. Octubre, 2009. Extraído de: <http://www.concejodebucaramanga.gov.co/descargas.php?categoria=Nw==&subcategoria=MjU=&subsubcategoria=Nw==>

RECREAR. Para la ejecución de estas tres iniciativas se invirtió un monto de \$1.377.302.000¹¹¹.

Por su parte, en el Plan de Desarrollo “Bucaramanga capital sostenible” 2012-2015, se propuso mantener la atención a 19.116 familias ya vinculadas y capacitar 3.600 madres titulares vinculadas al mismo programa, con razón de promover el emprendimiento y la microempresa. De acuerdo con la información proporcionada, la primera de estas metas se cumplió en 91% con un total de 17.378 familias atendidas. Respecto a la segunda, se logró un cumplimiento de 178% con 6.393 madres capacitadas.

En este punto cabe señalar que pese a que el Programa Familias en Acción ha desarrollado avances positivos y ha cobijado a un número importante de familias vulnerables, debe resaltarse su carácter asistencialista, además presenta fallas en materia de control y seguimiento; el 100% de la población que tiene acceso a este subsidio no corresponde a personas en situación de pobreza, existen familias de clase media que consiguen acceder a este beneficio, debido a que en ciertas regiones no hay suficientes familias con Sisbén 1 y 2, por lo que se termina vinculando a familias de Sisbén 3 y más¹¹².

¹¹¹ ALCALDIA DE BUCARAMANGA. Informe de rendición de cuentas vigencia 2011. Extraído de: <http://www.bucaramanga.gov.co/documents/transparencia/INFORME%20DE%20RENDICION%20DE%20CUENTAS%20VI%20GENCIA%202011%20ULTIMO.pdf>

¹¹² RESVISTA SEMANA. Política en acción. Extraído de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/politica-accion/103146-3>

4. CONCLUSIONES

Amartya Sen, gestó una de las teorías de pobreza y desarrollo más importante de todos los tiempos. Como se sabe, la definición habitual de pobreza es la relacionada con la falta de recursos económicos y el desarrollo normalmente se vincula al crecimiento del Producto Interno Bruto y otros indicadores macroeconómicos. Sin embargo, Sen lleva su análisis más allá y concibe en primera instancia el desarrollo como la expansión de las libertades de que disfrutaran los individuos, que exige, además, la eliminación de todo tipo de privaciones.

De acuerdo con Sen la expansión de la libertad es el fin primordial y el medio principal para el desarrollo. Por su parte, la libertad es definida como el conjunto de capacidades individuales que posee un individuo para hacer las cosas que tiene razones para valorar. Las libertades se clasifican en Libertades Fundamentales e Instrumentales, dentro de las cuales se encuentran capacidades elementales como evitar la muerte prematura, evitar la inanición, etc.

Por su parte, debido a que estas libertades se encuentran interrelacionadas, la ausencia de una o varias de ellas, puede generar una cadena que conduce a un estado de privación total, en donde los individuos carecen de herramientas fundamentales para desarrollar un modo de vida digno, y caen finalmente en situación de pobreza, la mayor de las privaciones.

Sen propone definir la pobreza como la privación de las capacidades básicas. El autor hace hincapié en la importancia de comprender el concepto de pobreza bajo una medida más integral. Su perspectiva de las capacidades permite entender mejor las dimensiones que comprende la pobreza, pues esta hace énfasis en aquellas carencias que son intrínsecamente más importantes. Si bien Sen no

desconoce el valor que tiene la renta en el desarrollo de las capacidades, señala que las diferencias presentes entre individuos y comunidades representan los factores que inciden en el impacto del ingreso en cada persona. Razón por la cual no considera pertinente trazar una línea de pobreza para todo el mundo sin tener en cuenta sus características personales y su entorno.

De acuerdo con el autor, las libertades también dependen de otros factores como las instituciones sociales y económicas. En este sentido Sen reconoce el papel que interpreta el Estado y su herramienta principal contra la pobreza y las privaciones, a saber, las políticas públicas. En este marco, Amartya Sen entiende la política social como inversión en capital social o en capacidades humanas. Además, resalta que con suficientes oportunidades los individuos pueden jugar un papel activo en este proceso y no ocupar un rol de simples receptores pasivos. Este proceso no tiene el objetivo de aumentar los niveles de renta, sino brindar servicios fundamentales como el de la educación, que generan impactos positivos y una mejora directa en la calidad de vida.

La teoría de Sen se implementa desde el momento en que se hace necesario dar una mirada más integral y profunda a la pobreza con el fin de comprender sus dimensiones. Desde el momento en que los Estados y las diferentes organizaciones mundiales iniciaron la búsqueda de una caracterización específica se han generado diversas medidas y definiciones de pobreza. En Colombia existen dos formas oficiales de medir la pobreza; por medio del Índice de pobreza monetaria y extrema, y el Índice de pobreza multidimensional. El primero corresponde a la definición de falta de renta y el segundo, tiene que ver en mayor medida con las dimensiones de las que Amartya Sen hace mención en su teoría.

En el segundo capítulo del presente trabajo, fueron evaluados estos indicadores a nivel de Colombia, en donde se encontraron comportamientos destacables a lo largo del periodo de tiempo estudiado. En los últimos ocho años el número de

personas en situación pobreza monetaria ha disminuido, lo que significa que dejaron atrás la falta de ese componente monetario que según Sen, pese a que solo es instrumentalmente importante, también contribuye al fomento de las capacidades de los individuos. Para el caso específico de Bucaramanga que es estudiado en el tercer capítulo, los resultados arrojan que este indicador se encuentra prácticamente estancado desde hace cinco años y para el 2015 el índice aumentó de 8,4% a 9,1%. Cabe destacar, además, que especialmente en los últimos dos años se presenta un cambio muy leve respecto a la tasa de pobreza en Colombia.

Para establecer el indicador monetario se determina una línea de pobreza que es aplicada a toda la población, con algunas variaciones mínimas de acuerdo a cada región del país. En tal sentido, se trae a colación la idea de Sen, de que no es pertinente una línea de pobreza. En este caso, no se están teniendo en cuenta las características de los diferentes individuos, ni su contexto, ni su entorno, por lo que este indicador da información en cierta medida limitada sobre la situación de pobreza que padecen cientos de colombianos.

No obstante, como se mencionó anteriormente también se aplica la medida multidimensional de pobreza, que permite tener una visión más completa de las carencias que sufren los colombianos. Respecto a esta cuestión se tiene que durante los últimos ocho años se han reducido las privaciones relacionadas con los 15 indicadores que determinan este índice, sin embargo es evidente la brecha que existe entre la zona urbana y el sector rural, los índices más altos de pobreza multidimensional se encuentran concentrados en las zonas del campo colombiano. Para reducir el número de personas en condición de privación de capacidades, es decir pobreza, se han venido aplicando un conjunto de medidas en materia de política pública. En el estudio realizado de las políticas aplicadas tanto a nivel de Colombia como del municipio de Bucaramanga, los resultados arrojan; primero, las metas que se proponen resultan siendo de corto plazo y en diversas ocasiones

no generan más que un impacto momentáneo en la vida de quienes se ven beneficiados. Por ejemplo, varias de las metas establecidas para el cumplimiento de las políticas consistieron en la entrega de subsidios, de los cuales no se tiene información precisa y completa sobre si finalmente estas personas han logrado mejorar sus condiciones de vida. No se niega por supuesto que programas como los de Vivienda de Interés Prioritaria Gratuita y para Ahorradores se han visto materializados en la entrega de un hábitat digno para un grupo de personas, que si bien es significativo no es suficiente.

Empero, programas como Familias en acción, presentan fallas a nivel de control y seguimiento, como se dijo anteriormente, existen personas que no se encuentran en condición de pobreza y tienen acceso a este subsidio, además este tipo de programas asistencialistas tienden a acostumbrar a la gente a esta dinámica. Se menciona como un aporte importante, que las políticas deben generar un proceso participativo de los beneficiarios, es decir no deben concebirse como receptores pasivos de las prestaciones.

En segunda instancia se tiene que hacen falta más iniciativas que fortalezcan las capacidades de ese grupo de personas pobres. La falta de empleo formal condiciona a un número importante de ciudadanos a la perpetuación de su condición marginal, pues no cuentan con las garantías sociales debidas y no generan ingresos que les dé la posibilidad de acceder a un mejor modo de vida. Las políticas de empleo están más relacionadas con la promoción a nivel empresarial, dejando de un lado la situación de las personas que viven en la informalidad. Dentro de los ejes programáticos establecidos en los planes de desarrollo, solo se generan de una a tres metas relacionadas directamente con la creación y formalización de empleos. La falencia de la política de empleo, puede medirse con base al comportamiento de la tasa de desempleo, informalidad y subempleo, las cuales no ha respondido positivamente a las medidas aplicadas.

Por otro lado, la situación del servicio de salud en el municipio y en general en Colombia es precaria. En los planes de desarrollo no existen verdaderas políticas dirigidas a solucionar la crisis que atraviesa el sistema para poder brindar un servicio efectivo de salud. Otra dificultad presente es la falta de cumplimiento y ejecución de los recursos, cuyo porcentaje de inversión de acuerdo a los Planes de Desarrollo nunca ha llegado a ser del 100%.

En general la pobreza bajo el concepto de Sen de privación de las capacidades, se refleja en la escasez de oportunidades, en el déficit de vivienda, la falta de servicios públicos, las barreras de acceso a un empleo formal y digno, baja calidad en educación, un sistema de salud precario y escasez bienestar en general. Este escenario es el que se vive en Colombia y sus regiones. Estas condiciones reflejan la incapacidad de las políticas para atender de manera efectiva las necesidades de la población y del Estado para generar condiciones de oportunidad para los colombianos.

La presente investigación puede generar posteriormente la iniciativa de realizar un análisis más profundo de la pobreza en Bucaramanga. Hay que tener en cuenta además los limitantes en el acceso a la información, ya que no existe una fuente directa, y únicamente se tiene acceso a documentos como informes de gestión, informes de rendición de cuentas, Planes de desarrollo, Planes de acción, entre otros, emitidos por las diferentes dependencias y la alcaldía en sus páginas Web. Este trabajo permite conocer la situación actual de los indicadores de pobreza y su evolución en Colombia y Bucaramanga desde el año 2008 hasta el 2015, así como las iniciativas y la dinámica de política pública implementada en el municipio para reducir las privaciones de la población.

Habitualmente se ve como los ciudadanos en general consideran que la información emitida por el Departamento Nacional Administrativo de Estadística y otras entidades no es verídica y no coincide con la verdadera situación del país y

sus ciudades. Con la evolución de las cifras aquí presentadas se evidencia por ejemplo que en Bucaramanga el progreso del indicador de pobreza extrema, por el cual se ha destacado entre las ciudades analizadas por el DANE, no ha sido tan significativo como se ha manifestado por diferentes medios. Este indicador no ha presentado movimientos importantes, desde el año 2010 hasta el 2015 ha oscilado entre 1,1% y 1,2% como se evidencia en la información aquí plasmada. Lo anterior puede significar un aporte importante para quienes ignoran esta situación y deseen informarse sobre la dinámica de los indicadores de pobreza en Colombia y el municipio. Además, se presentan cifras actualizadas de otros indicadores como el de mercado laboral.

El Estado en general y los gobiernos municipales tienen la obligación de realizar una gestión efectiva con las herramientas que poseen para brindar condiciones de vida digna a los colombianos. Además, tienen la responsabilidad de hacer una inversión adecuada de los recursos recibidos desde las diferentes fuentes de ingresos, dejando atrás la corrupción y el desvío de dineros y centrándose en el factor más importante de una sociedad, la gente.

La pobreza debe ser atendida integralmente desde cada una de las dimensiones que la componen. Implementar estrategias que lleguen específicamente a las poblaciones más vulnerables y no se desvíen hacia grupos de población que no precisan un apoyo especial, debe ser una prioridad. Estos apoyos como se ha insistido a lo largo de este trabajo, deben fomentar y potenciar las capacidades de los individuos, generando oportunidades que les permita salir definitivamente de la pobreza y ejecutar un papel en la sociedad, promoviendo el desarrollo en general.

BIBLIOGRAFIA

ALCALDIA DE BUCARAMANGA. Informe de gestión 2012-2015. Extraído de:
<http://www.bucaramanga.gov.co/Contenido.aspx?param=392>

ALCALDIA DE BUCARAMANGA. Informe de gestión Invisbu. Extraído de:
http://www.bucaramanga.gov.co/Documents/Dependencias/PLAN%20DE%20ACCION%202008-2011_INVISBU.xls

ALCALDIA 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>

ALCALDIA DE BUCARAMANGA. Plan de Desarrollo “Bucaramanga capital sostenible”.
Extraído de:
http://www.bucaramanga.gov.co/documents/ACUERDO_014_PDM_2012-2015._version_final_mayo_31.pdf

ALCALDIA DE BUCARAMANGA. Plan de desarrollo “Bucaramanga empresa de todos”
2008-2011. Extraído de:
http://www.bucaramanga.gov.co/documents/PLAN_DE_DESARROLLO_2008_2011.pdf

ALCALDIA DE BUCARAMANGA. Tomado de:
<http://www.bucaramanga.gov.co/Contenido.aspx?Param=9>

ALFAJEME, María; GUABLOCHE, María. Estado, Gasto Público Y Desarrollo De Las Capacidades: Una Aproximación. Revista Estudios Económicos 2. Perú, 1998. [En línea] Disponible en: <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/02/Estudios-Economicos-2-4.pdf>

ARROYAVE, Santiago. Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. En: Revista Forúm. 2011. Vol.1, no.1.

BOLTVINIK, Julio. Peter Townsend y el rumbo de la investigación sobre pobreza en Gran Bretaña. 2011. Disponible en: http://www.julioboltvinik.org/index.php?option=com_content&view=article&id=75&Itemid=65

CAMARA DE COMERCIO DE BUCARAMANGA. Nuevas empresas Pymes y grandes. Extraído de: http://www.camaradirecta.com/temas/documentos%20pdf/informes%20de%20actualidad/2016/pymes_grandes.pdf

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea. México, D. F., agosto de 2006.

CONSEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA. Informe de Gestión Familias en acción. Octubre, 2009. Extraído de: <http://www.concejodebucaramanga.gov.co/descargas.php?categoria=Nw==&subcategoria=MjU=&subsubcategoria=Nw==>

CONTRALORIA GENERAL DE LA NACIÓN. Auditoria a la política Publica de Educación PND 2010-2014. Extraído de:

http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/188941280/03_Educacion.pdf/6f5a47b1-8cf6-4fc1-86d6-c4657f3f1396?version=1.1

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

DELEON, P. Advise and Consent: The development of the policy sciences, Citado por: ORDÓÑEZ, Gonzalo. Manual de análisis y diseño de políticas públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADISTICA. Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2015. Bogotá, Colombia, 2015.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADISTICA. Pobreza monetaria 2015: Santander. Extraído de: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2015/Santander_Pobreza_2015.pdf

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADISTICA. Principales Indicadores de mercado laboral. Bogotá, 2015. Extraído de: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_dic_14.pdf

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADISTICA. Resultados Año Móvil Julio 2014-Junio 2015. Bogotá, Colombia, 2015.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADISTICA. Resultados Pobreza Monetaria y Desigualdad 2012, por Departamentos. Bogotá, Colombia, 2013.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Avances y retos de la política social en Colombia. Bogotá, Colombia: 2015. [En línea] Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/CARTILLA2014_JULIO2015.pdf

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Índice de pobreza multidimensional 1997-2008 y meta del Plan Nacional de Desarrollo para 2014. Extraído de: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/%C3%8Dndice%20de%20Pobreza%20Multidimensional%20\(IPM-Colombia\)%201997-2008.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/%C3%8Dndice%20de%20Pobreza%20Multidimensional%20(IPM-Colombia)%201997-2008.pdf)

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Índice de Pobreza Multidimensional por Municipio. Extraído de: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/IPM%20por%20municipio%20y%20dpto%202005%20\(Incidenncias%20y%20Privaciones_F\).xls](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/IPM%20por%20municipio%20y%20dpto%202005%20(Incidenncias%20y%20Privaciones_F).xls)

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Bogotá, 2006.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Pobreza monetaria y multidimensional 2010-2013. Extraído de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/An%C3%A1lisis%20resultados%20pobreza%20multidimensional%202013.pdf>

EDO, María. Amartya Sen y el desarrollo como libertad. La viabilidad de una alternativa a las estrategias de promoción del desarrollo. Buenos Aries, Argentina.: Universidad Tortuaco Di Tella. Departamento de Ciencia Política y Gobierno. Licenciatura en Estudios Internacionales, 2002.

FEDESARROLLO. Informe mensual del mercado laboral: Un balance a la política de empleo en Colombia en el cuatrienio 2010-2014. Extraído de: http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/IML-Agosto-2014_Web.pdf.

FUENTE DE INFORMACION LABORAL DE COLOMBIA. Indicadores de mercado laboral. Extraído de: <http://filco.mintrabajo.gov.co/pages/listaIndicadores.xhtml>

LARRAÑAGA, Osvaldo. Educación y superación de la pobreza en América latina: un estudio del proyecto "mitigación de la pobreza y desarrollo social" del PNUD. Quito, Ecuador. 1997.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Revolución educativa 2002-2010: acciones y lecciones. Bogotá, Colombia. 2010.

MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL. Revolución educativa: Plan sectorial 2006-2010. Bogotá, 2008.

ORDÓÑEZ-MATAMOROS, Gonzalo. Manual de análisis y diseño de las políticas públicas. 1. ed. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2013.

OSZLAK, Oscar. Estado y sociedad: una triple relación. En: Los miedos de los argentinos: ensayos sociopolíticos y culturales. Extraído de: <http://www.oscarozslak.org.ar/images/articulos/prensa/Estado%20y%20sociedad%20una%20triple%20relacion.pdf>

POGGE, Thomas. La pobreza en el mundo y los derechos humanos. Traducido por Ernest Weikert. Barcelona, España: Ediciones Paidós Ibérica, S.A. 2005.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Desarrollo Humano informe 1990. Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores. 1990. [En línea] Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Informe Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe de 2015. New York, 2015.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Informe sobre desarrollo humano 1997. Madrid, España: Mundi-prensa libros, s.a., 1997.

QUESADA, Charo. Amartya Sen y las mil caras de la pobreza. Banco Interamericano de Desarrollo [Online]. Julio, 2001. Disponible en: <http://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2001-07-01/amartya-sen-y-las-mil-caras-de-la-pobreza,9286.html>

QUINTERO, Claudia; CADENA, Ximena. Encuesta Longitudinal Colombiana. Boletín de divulgación núm. 5. Universidad de los Andes. Bogotá, 2013.

REPÚBLICA DE COLOMBIA, Congreso Nacional, Constitución Política, 1991.

RESVISTA SEMANA. Política en acción. Extraído de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/politica-accion/103146-3>

RÍOS, Humberto; ORTIZ, Jonathan. La Pobreza en México, un análisis con enfoque multidimensional. Análisis Económico [en línea] 2013, XXVIII (septiembre-diciembre) Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41331033010>
ISSN 0185-3937

ROTH, André Noël. Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. 6ta reimp. Bogotá, Colombia: Gente nueva editorial, 2009.

SEN, Amartya K, Desarrollo y Libertad. Traducido por Esther Rabasco y Luis Toharia. 1 ed. Barcelona, España.: Editorial Planeta, 2000.

SMITH, Adam. Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones. Traducido por Gabriel Franco. 1 ed. 8reimpr. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

TOCQUEVILLE, Alexis. Memorias sobre el pauperismo. Madrid, Trotta, S.A, 2003.

TOWNSEND, Peter. El significado de la pobreza. Traducido por Luis Arizmendi y Víctor Corona. Ensayo originalmente publicado en British Journal of Sociology, núm. 8, septiembre de 1962.

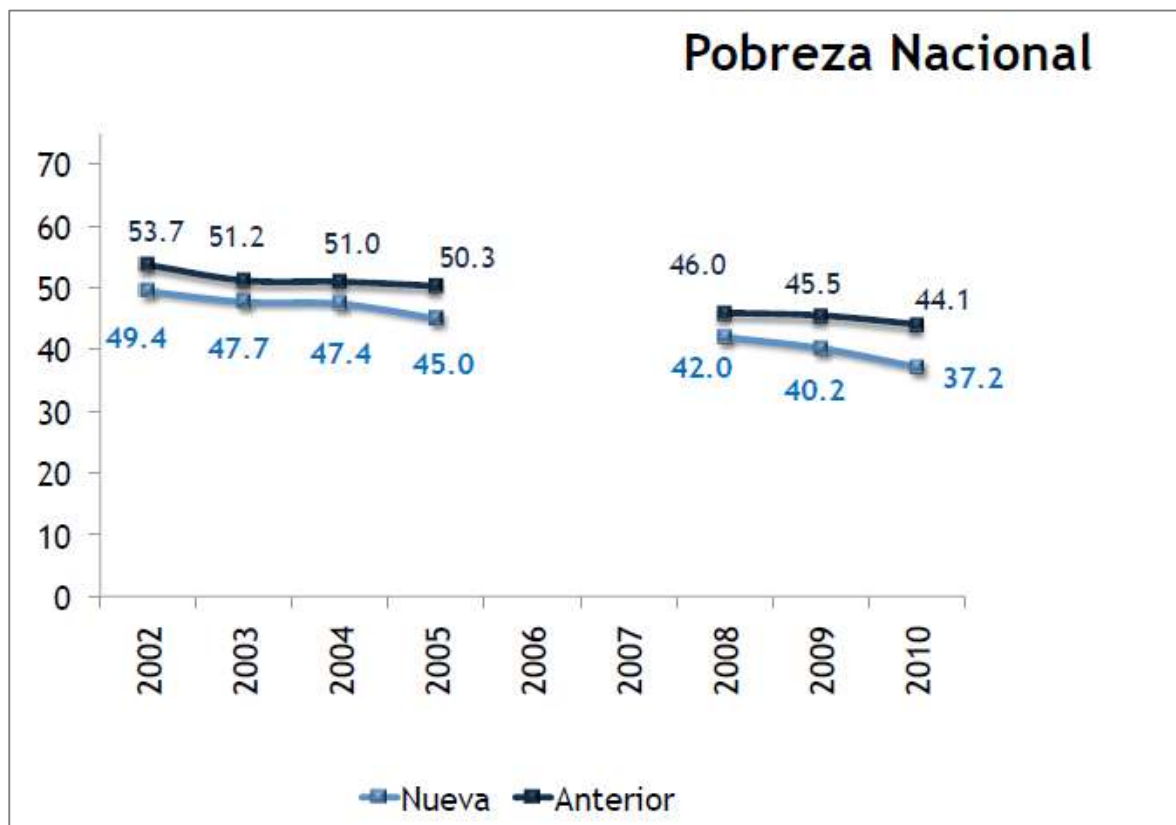
VANGUARDIA LIBERAL. <http://www.vanguardia.com/area-metropolitana/bucaramanga/316163-manana-se-entregan-300-viviendas-a-desplazados-en-altos-de-bet>

VANGUARDIA LIBERAL. <http://www.vanguardia.com/area-metropolitana/bucaramanga/337135-proyecto-de-vivienda-norte-club-se-entregaria-en-junio>

VILLARESPE, Verónica. Los economistas políticos clásicos: pobreza y población. Algunos de sus teóricos relevantes. En: Revista Problemas del Desarrollo, octubre- diciembre, 2000. Vol. 31, núm. 123. [En línea] Disponible en: <http://www.biblioteca.org.ar/libros/91430.pdf>

ANEXOS

ANEXO A: Pobreza monetaria con antigua y nueva metodología.



Fuente: Datos. MESEP con base en la ECH 2002-2005 y GEIH 2008-2010 del Dane. Grafico: Dane.

ANEXO B. descripción de variables IPM

Variables y dimensiones que miden la pobreza multidimensional- explicadas		
Condiciones Educativas del hogar	Logro educativo	Una persona se considera privada si pertenece a un hogar donde la educación promedio de las personas de 15 años y más es menor a 9 años de educación.
	Analfabetismo	Una persona se considera privada si pertenece a un hogar en el que hay al menos una persona de 15 años y más que no sabe leer y escribir.
Condiciones de la niñez y juventud	Asistencia escolar	Una persona se considera privada si pertenece a un hogar que tiene al menos un niño entre 6 y 16 años que no asiste a una institución educativa.
	Rezago escolar	Una persona se considera privada si pertenece a un hogar que tiene al menos un niño entre 7 y 17 años con rezago escolar (número de años aprobados inferior a la norma nacional).
	Acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia	Una persona se considera privada si pertenece a un hogar que tiene al menos un niño de 0 a 5 años sin acceso a todos los servicios de cuidado integral (salud, nutrición y cuidado).
	Trabajo infantil	Una persona se considera privada si pertenece a un hogar que tiene al menos un niño entre 12 y 17 años trabajando
Trabajo	Desempleo de larga duración	Una persona se considera privada si pertenece a un hogar que tiene al menos una persona de la Población Económicamente Activa (PEA) desempleada por más de 12 meses
	Empleo informal	Una persona se considera privada si pertenece a un hogar que tiene al menos un ocupado que no tiene afiliación a pensiones o se encuentra en desempleo.
Salud	Aseguramiento en salud	Una persona se considera privada si pertenece a un hogar que tiene al menos una persona mayor de 5 años que no se encuentre asegurada en salud
	Acceso a servicios de salud dada una necesidad.	Una persona se considera privada si pertenece a un hogar que tiene al menos una persona que en los últimos 30 días tuvo una enfermedad, accidente, problema odontológico o algún otro problema de salud que no haya implicado hospitalización y que para tratar este problema de salud no acudió a un médico general, especialista, odontólogo, terapeuta o institución de salud.
Servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda	Acceso a fuente de agua mejorada	Una persona se considera privada si pertenece a un hogar que no cuenta con servicio de acueducto. Y en el caso de los hogares en el resto el agua la obtienen de pozo sin bomba, agua lluvia, río, manantial, carro tanque, aguatero u otra fuente.
	Eliminación de excretas	Una persona se considera privada si pertenece a un hogar que no cuenta con servicio público de alcantarillado. Y en el caso de los hogares rurales cuentan con inodoro sin conexión, bajamar o no tienen servicio sanitario.
		Una persona se considera privada si pertenece a un

	Material de pisos	hogar cuya vivienda cuenta con pisos de tierra.
	Material de paredes exteriores	Una persona se considera privada si pertenece a un hogar cuya vivienda cuenta con paredes de madera burda, tabla, tablón, guadua, otro vegetal, zinc, tela, cartón, desechos y sin paredes. Y un hogar en el resto se considera en privación si su vivienda cuenta con paredes de guadua, otro vegetal, zinc, tela, cartón deshechos y sin paredes.
	Hacinamiento crítico	Una persona se considera privada si pertenece a un hogar donde hay 3 o más personas por cuarto. Un hogar en resto se considera en privación si hay más de 3 personas por cuarto.

Fuente: DANE

ANEXO C: Indicadores de Índice de Pobreza Multidimensional

Indicadores	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bajo logro educativo	58,8%	55,4%	54,6%	53,1%	51,6%	50,7%	48,2%
Analfabetismo	14,2%	13,2%	12%	12,1%	11,7%	10,7%	10,2%
Inasistencia escolar	5,4%	4,6%	4,8%	4,1%	3,8%	3,3%	3%
Rezago escolar	33,4%	35,1%	34,1%	33,3%	31,7%	32%	29,5%
Barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia	12,2%	11,8%	10,8%	9,4%	9,7%	9,4%	9,1%
Trabajo infantil	5,5%	4,6%	4,5%	3,7%	3,6%	3,4%	3,2%
Desempleo de larga duración	9,6%	9,9%	9,1%	10,0%	9,7%	10,4%	10,2%
Empleo informal	80,6%	80,9%	80,4%	80%	78,1%	76,8%	74,5%
Sin aseguramiento en salud	24,2%	21%	19%	17,9%	17,1%	12,2%	11,2%
Barreras de acceso a servicios de salud dada una necesidad.	8,9%	6,9%	8,2%	6,6%	7,2%	6,3%	6,5%
Sin acceso a fuente de agua mejorada	12,9%	11,6%	12%	12,3%	11,2%	11,5%	9,8%
Inadecuada eliminación de excretas	14,9%	12%	14,5%	12,1%	11,8%	10,5%	10,1%
Material inadecuado de pisos	7,5%	6,3%	6,3%	5,9%	5,8%	5,2%	4,6%
Material inadecuado de paredes exteriores	3,1%	3%	3,2%	2,2%	2,1%	1,8%	1,7%
Hacinamiento crítico	15,7%	15,1%	14,2%	13,1%	12,4%	10,8%	10,6%

Fuente: DANE

ANEXO D. Soluciones VIS financiadas por entidades vinculadas a la política de vivienda

Millones de pesos de 2006

	Número de soluciones	Monto
1. Subsidios		
Gobierno Nacional-urbano	470.857 ^{1/}	1.203.049 ^{2/}
Gobierno Nacional-rural	53.834	310.208
Cajas de compensación familiar	171.045	1.271.443
Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía	29.622	482.168
2. Créditos		
Fondo Nacional de Ahorro	103.075	2.880.862
Total	828.433	6.147.733

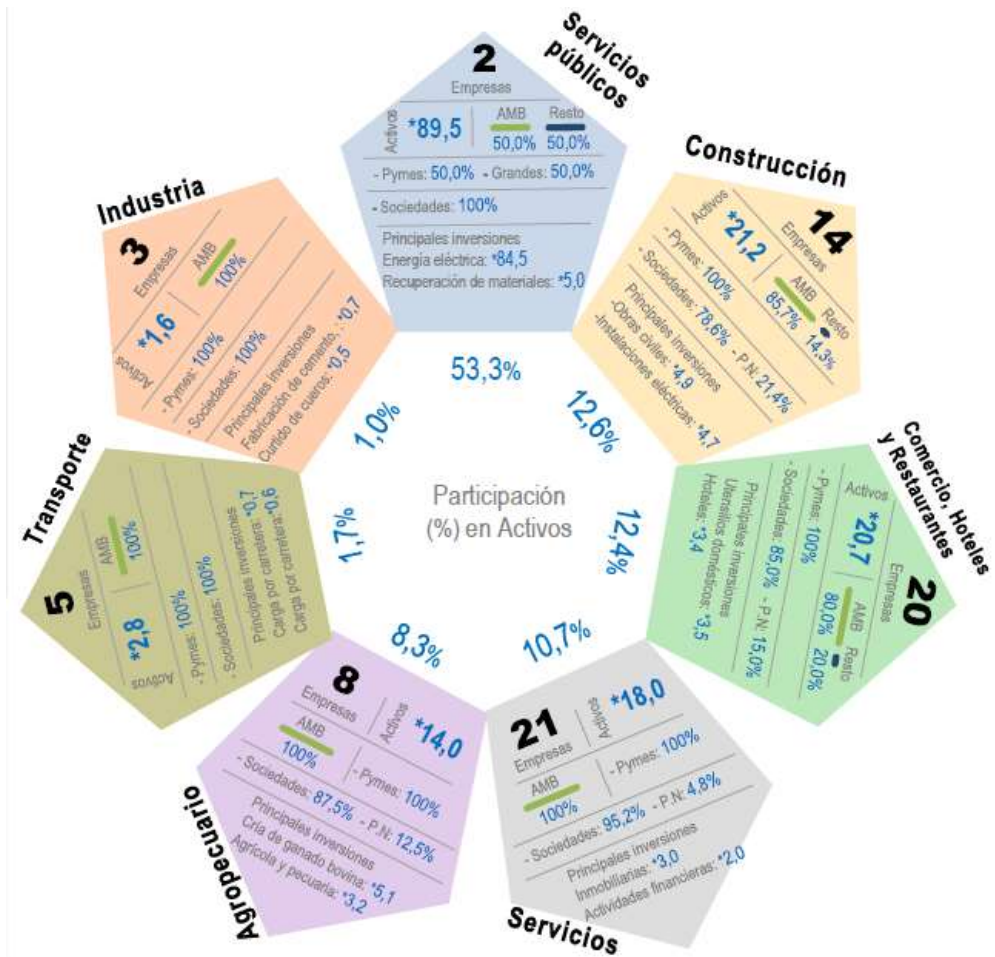
Fuente: Plan de desarrollo "Bucaramanga empresa de todos" 2008-2011

ANEXO E. Participación de empresas constituidas por sectores 2014



Fuente: Cámara de comercio de Bucaramanga. Registro mercantil.

ANEXO F. Participación de empresas constituidas por sectores 2015



Fuente: Cámara de comercio de Bucaramanga. Registro mercantil