

Lineamientos para la implementación de la política pública de superación de pobreza extrema en  
el distrito de Barrancabermeja

Liz Eliana Silva Pérez

Trabajo de Grado para Optar el Título de Maestra en Gestión y Políticas Públicas

Director

Jorge Luis Navarro España

Maestro en Gestión y Políticas Públicas

Universidad Industrial de Santander  
Escuela de Economía y Administración  
Maestría en Gestión y Políticas Públicas  
Bucaramanga

2021

**Tabla de Contenido**

	<b>Pág.</b>
Introducción .....	12
1 Conceptualización y evolución histórica de la pobreza.....	16
1.1 Enfoques de Pobreza .....	18
1.1.1 Enfoque Relativo y Absoluto.....	18
1.1.2 Enfoque de Desarrollo .....	19
1.2 Medición de la Pobreza .....	20
1.2.1 Métodos Indirectos.....	20
1.2.2 Métodos Directos .....	21
1.3 El Papel del Estado en las Intervenciones de Pobreza .....	22
1.3.1 Teoría del Bienestar .....	22
1.3.1 Teoría de la Justicia .....	23
1.3.2 Teoría Libertaria .....	25
1.4 Políticas Públicas como Herramienta para Superación de Pobreza .....	26
1.4.1 El Análisis de Políticas Públicas.....	28
1.5 Bases Legales de la Política Pública de Superación de Pobreza en Colombia .....	31
2 Contextualización territorial .....	35
2.1 Caracterización Geográfica .....	35
2.2 Caracterización Demográfica .....	37
2.3 Caracterización Social y Económica .....	39
2.4 Indicadores de Pobreza en Barrancabermeja.....	43
2.4.1 Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) .....	43

2.4.2	Pobreza Monetaria .....	46
2.4.3	Pobreza Multidimensional IPM .....	48
2.5	Distribución Geoespacial del IPM en el Distrito Especial de Barrancabermeja .....	58
3	Planes de desarrollo y pobreza en el distrito de Barrancabermeja .....	67
3.1	Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un Nuevo País” 2014-2018 .....	67
3.1.1	Pilar 2: Equidad.....	68
3.1.2	Estrategia Transversal “Movilidad Social” .....	71
3.1.3	Plan Plurianual de Inversiones .....	75
3.2	Plan de Desarrollo Municipal “Barrancabermeja Incluyente, Humana y Productiva” 2016-2019 .....	78
3.2.1	Plan de Inversiones .....	81
4	Oferta social para la superación de la pobreza en Barrancabermeja .....	85
4.1	Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” 2018-2022.....	86
4.1.1	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS).....	87
4.1.2	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF.....	90
4.1.3	Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) .....	93
4.1.4	Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) .....	93
4.1.5	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).....	95
4.1.6	Colpensiones.....	96
4.2	Plan de Desarrollo Centenario Barrancabermeja 2020-2023 - “Distrito Muy Especial” ....	96
5	Lineamientos para la aplicación de la política pública nacional de pobreza en el distrito de Barrancabermeja .....	103
5.1	Ruta para la Intervención de Pobreza en el distrito de Barrancabermeja.....	105

5.1.1	Objetivo.....	105
5.1.2	Alcance .....	105
5.1.3	Población Objetivo.....	105
5.1.4	Fases de Implementación .....	105
6	Conclusiones y recomendaciones .....	112
	Referencias.....	116
	Apéndices.....	124

**Lista de Tablas**

	<b>Pág.</b>
Tabla 1 Definiciones del concepto de pobreza .....	17
Tabla 2 Normatividad asociada al tema de pobreza en Colombia.....	33
Tabla 3 Número de comunas y asentamientos de Barrancabermeja.....	36
Tabla 4 Metas Pilar Equidad PND “Todos por un Nuevo País” 2014-2018 .....	69
Tabla 5 Niveles de cumplimiento de metas .....	69
Tabla 6 Nivel de cumplimiento metas PND “Todos por un Nuevo País” - Pilar “Colombia Equitativa” .....	70
Tabla 7 Nivel de cumplimiento metas PND “Todos por un Nuevo País” 2014-2018 – Estrategia Transversal “movilidad social” .....	72
Tabla 8 Objetivos estrategia “movilidad social” PND “Todos por un Nuevo País” 2014-2018..	72
Tabla 9 Líneas estratégicas Plan de Desarrollo Municipal Barrancabermeja, 2016-2019 .....	78
Tabla 10 Metas programadas vs. ejecutadas PDM Barrancabermeja, 2016-2019 .....	80
Tabla 11 Gestión e inversión de Prosperidad Social 2021 .....	89
Tabla 12 Oferta primera infancia ICBF distrito de Barrancabermeja.....	90
Tabla 13 Oferta infancia y adolescencia ICBF distrito de Barrancabermeja.....	91
Tabla 14 Otros programas ICBF dirigidos a primera infancia e infancia en el distrito de Barrancabermeja .....	91
Tabla 15 Programas y proyectos para protección de niños, niñas, adolescentes y jóvenes.....	92
Tabla 16 Programas y proyectos ARN .....	94
Tabla 17 Inventario de oferta UARIV Barrancabermeja 2021 .....	95
Tabla 18 Entidades o sectores nacionales y territoriales con oferta en las dimensiones de IPM .	98

Tabla 19 Propuesta del plan de trabajo para intervenir hogares en condiciones de pobreza en el distrito de Barrancabermeja, 2021. .... 108

**Lista de Figuras**

	<b>Pág.</b>
Figura 1 Ciclo de las políticas públicas .....	29
Figura 2 Localización geográfica de Barrancabermeja en el departamento de Santander .....	36
Figura 3 División político-administrativa de Barrancabermeja.....	37
Figura 4 Pirámide poblacional Barrancabermeja y Colombia.....	39
Figura 5 Población Sisbén Barrancabermeja, Villavicencio, Yopal y Bucaramanga.....	42
Figura 6 Necesidades Básicas Insatisfechas Barrancabermeja.....	43
Figura 7 Necesidades Básicas Insatisfechas según componentes Barrancabermeja .....	44
Figura 8 Necesidades Básicas Insatisfechas Colombia, Bucaramanga, Yopal y Barrancabermeja .....	46
Figura 9 Tasa de Pobreza Monetaria Bucaramanga AM y Barrancabermeja, de 2012 a 2019 ....	47
Figura 10 Tasa de Pobreza Extrema Bucaramanga AM y Barrancabermeja, de 2012 a 2019 .....	48
Figura 11 Medida de Pobreza Multidimensional distrito de Barrancabermeja .....	49
Figura 12 Índice de Pobreza Multidimensional Nacional, Bucaramanga, Villavicencio, Yopal y Barrancabermeja .....	51
Figura 13 Incidencia de la pobreza multidimensional en Barrancabermeja vs. nacional .....	52
Figura 14 Dimensión condiciones educativas a nivel nacional, departamental y Barrancabermeja .....	53
Figura 15 Dimensión salud nacional, departamental y Barrancabermeja.....	54
Figura 16 Dimensión condiciones de la niñez y la juventud a nivel nacional, departamental y Barrancabermeja .....	55

Figura 17 Dimensión condiciones de la vivienda y acceso a servicios públicos nacional, departamental y Barrancabermeja.....	57
Figura 18 Dimensión trabajo privación trabajo informal nacional, departamental y Barrancabermeja .....	58
Figura 19 Índice de Pobreza Multidimensional por comunas en Barrancabermeja .....	63
Figura 20 Porcentaje de barrios con IPM superior a 33 % Barrancabermeja.....	64
Figura 21 Índice de Pobreza Multidimensional por manzanas de Barrancabermeja.....	65
Figura 22 Nivel de cumplimiento objetivos de la estrategia “movilidad social” PND “Todos por un Nuevo País” 2014-2018 .....	73
Figura 23 Distribución Plan Plurianual de Inversiones “Todos por un Nuevo País” 2014-2018.	76
Figura 24 Porcentaje de ejecución estrategia “movilidad social” PND “Todos por un Nuevo País” .....	77
Figura 25 Programación de metas por ODS PDM Barrancabermeja, 2016-2019.....	80
Figura 26 Porcentaje de cumplimiento de metas por sectores PDM Barrancabermeja, 2016-2018 .....	81
Figura 27 Ejecución presupuestal por sectores Barrancabermeja, 2016-2019 .....	82
Figura 28 Inventario de oferta social por dimensiones y privaciones IPM distrito Barrancabermeja .....	99
Figura 29 Sectoriales en Barrancabermeja con oferta social relacionada con las dimensiones y privaciones del IPM .....	100
Figura 30 Identificación de necesidades hogares beneficiarios de los programas de TM con Sisbén A y B.....	107

**Lista de Apéndices**

	<b>Pág.</b>
Apéndice A. Formato Mapa de Oferta Social Distrito de Barrancabermeja .....	124

## Resumen

**Título:** lineamientos para la Implementación de la Política Pública de Superación de Pobreza Extrema en el Distrito de Barrancabermeja\*

**Autor:** Liz Eliana Silva Pérez\*\*

**Palabras Clave:** pobreza, política pública, articulación, planes de desarrollo, oferta social, Barrancabermeja.

### Descripción:

El objetivo principal del presente trabajo de aplicación fue definir los lineamientos para la implementación de la política pública nacional de superación de pobreza en el distrito de Barrancabermeja, con el fin de articular la acción territorial con las metas nacionales. Para lograr este propósito, se determinó la inclusión del fenómeno de la pobreza en los planes de desarrollo nacional y territorial, y se realizó un inventario de la oferta social del distrito orientada a las privaciones y dimensiones del Índice de Pobreza Multidimensional.

Desde el punto de vista metodológico esta investigación fue de corte descriptivo, dado que se explicó la manifestación del fenómeno de pobreza a través de fuentes de información cuantitativa del DANE 2018. Respecto al procesamiento de esta información se utilizaron técnicas de análisis estadístico de tipo descriptivo y metodologías participativas que permitieron consolidar un inventario de oferta social.

A partir de este documento se logra contextualizar el problema social de la pobreza en una entidad territorial, logrando conjugar el marco normativo con la ejecución de planes, programas y proyectos que son ejecutados por los niveles de gobierno, proponiendo un esquema de intervención que toma como referencia la Ruta de Superación de Pobreza propuesta por Prosperidad Social como entidad que lidera el sector de la Inclusión Social en Colombia.

---

\*Trabajo de Grado

\*\*Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración. Director: Jorge Luis Navarro España. Economista - MGPP (DII - U de Chile) - CRM (IIPER)

### Abstract

**Title:** Guidelines for the implementation of the public policy for overcoming extreme poverty in Barrancabermeja's district.\*

**Author:** Liz Eliana Silva Pérez\*\*

**Key Words:** Poverty, public policy, articulation, development plans, social offer, Barrancabermeja.

**Description:**

The main objective of this applied work was to define the guidelines for the implementation of a national public policy for overcoming poverty in Barrancabermeja's district. This, with the aim to articulate territorial actions with government national goals. In order to achieve this, the inclusion of poverty phenomenon into the national and territorial development plans was determined. Additionally, an inventory of the social offer of the district, oriented to privations and to the dimensions of the Multidimensional Poverty Index, was done.

Methodologically, this investigation was descriptive since the explanation of the poverty phenomenon manifestation was made through quantitative information from 2018 records from the National Administrative Department of Statistics (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE). Respecting to the processing of all this information, some descriptive techniques of statistical analysis were used. Also, some participative methodologies allowed to consolidate a social offer inventory.

Trough this document is possible to contextualize the social problem of poverty into a territorial entity, managing to conjugate the normative frame with the execution of the plans, programs and projects that are normally executed by the government. This, proposing an intervention scheme that starts out from the *Overcoming Poverty Rout* which was proposed by Social Prosperity (Prosperidad Social) as an entity that leads the sector of the Social Inclusion in Colombia.

---

\*Degree work

\*\*Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración. Director: Jorge Luis Navarro España. Economista - MGPP (DII - U de Chile) - CRM (IIPER)

## Introducción

La pobreza es un fenómeno social que constituye uno de los mayores problemas que se enfrentan a nivel mundial, debido a que este término integra diferentes aspectos o dimensiones de la vida de los seres humanos, no solo abarca las carencias asociadas al ingreso, sino también a las necesidades de bienes y servicios que afectan e impactan las condiciones físicas, sociales y emocionales de las personas. En este sentido, se trata de un problema social en la medida que impide el desarrollo individual de los sujetos, y en el plano colectivo es causa de menor bienestar que obstaculiza el crecimiento de la sociedad, de modo que representa un costo social enorme, pues en sí mismo refleja un fenómeno de asignación ineficiente de recursos que tiende a perpetuarse al conformar un equilibrio estable (Vallejo, 1999).

Durante las últimas décadas, el análisis de la pobreza se ha hecho más notorio en las políticas internacionales, impulsando agendas conjuntas para su erradicación con el propósito de disminuir la desigualdad, preservar el medio ambiente y lograr mayor bienestar para todos. Esta agenda se integró en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), actualmente conocidos como Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que marcaron la ruta del progreso internacional y, por consiguiente, se establecieron como el punto de referencia fundamental para el desarrollo global hasta el 2030, dado que su primer objetivo es erradicar la pobreza (Gómez, 2017).

Cabe resaltar que Colombia ha impulsado diferentes iniciativas para abordar el fenómeno de la pobreza, a través de documentos de política económica y social con los que pretende asegurar la focalización del gasto público y actualizar las mediciones usadas para la identificación de la pobreza o la institucionalización de redes, como la propuesta en el CONPES 102 de 2006, reglamentada una década después en la Ley 1785 de 2016, mediante la cual se creó una Red Nacional para Superación de Pobreza, en un intento por generar responsabilidades en los diferentes

niveles de gobierno y suscitar planes enfocados a atender el fenómeno en su conjunto, en función de los planes de desarrollo local que las entidades territoriales promueven y ejecutan.

Por otra parte, el aumento en las tasas de pobreza obliga a implementar acciones que generen más impacto a nivel nacional, a fin de superar los desafíos que se imponen para alcanzar las metas de superación de pobreza que tiene el país, y que actualmente están bajo la responsabilidad de Prosperidad Social. Dicha entidad lidera la Estrategia Nacional implementada desde 2008 en las regiones, y tras una década de su aplicación continúa teniendo vacíos en su ejecución, dado que las entidades territoriales en su conjunto han presentado debilidades en la implementación de planes concretos de lucha contra la pobreza, los cuales deberían responder a las necesidades de los territorios y estimar indicadores que midan el resultado de las intervenciones que se realizan.

En función de lo anterior, y con el propósito de generar un plan de trabajo conjunto que articule las metas nacionales y territoriales, en la presente investigación se plantea la pregunta acerca de ¿cuáles serían los lineamientos de política pública para la superación de la pobreza extrema en el distrito especial de Barrancabermeja?

Sobre esta base, el objetivo principal del presente trabajo de aplicación es definir los lineamientos para la implementación de la política pública nacional de superación de pobreza extrema en Barrancabermeja, a fin de articular la acción territorial con las metas nacionales. Los objetivos específicos están relacionados con la elaboración de un diagnóstico situacional de pobreza extrema, a partir de la información contenida en la Fuente Censal 2018 del DANE, por lo que se debe analizar el grado de implementación de la política pública de Superación de Pobreza Extrema Nacional en virtud de los planes de desarrollo nacional y local de la vigencia anterior; diseñar una cartografía social con la oferta institucional que tiene el distrito, la cual apunte a las

privaciones del Índice Multidimensional de Pobreza; y proponer un esquema para la aplicación de la política nacional en el distrito de Barrancabermeja.

Desde el punto de vista metodológico, esta investigación es de corte descriptivo y busca explicar cómo se ha manifestado el fenómeno de pobreza en el distrito, al igual que el proceso de articulación entre la nación y el territorio para su intervención, para lo que se utilizó información cualitativa y cuantitativa obtenida del DANE y de fuentes secundarias provenientes de datos bibliográficos, gracias a la disponibilidad y el libre acceso a los datos. Respecto al procesamiento de esta información se utilizaron técnicas de análisis estadístico de tipo descriptivo en el programa Excel.

En cuanto a su estructura, este documento consta de cinco capítulos. El primero está relacionado con el marco conceptual que subyace al abordaje del fenómeno de la pobreza, partiendo de las conceptualizaciones “unidimensional” y “multidimensional”, y los diversos enfoques de análisis, entre los que se destacó el enfoque de capacidades propuesto por Amartya Sen; la identificación de la pobreza a través de las mediciones existentes en el país; el papel del Estado en la intervención del fenómeno y la función de las políticas públicas como instrumento de gestión, para finalizar con una descripción del marco legal aplicable al tema de pobreza en Colombia.

El segundo capítulo presenta una contextualización territorial y un diagnóstico situacional del fenómeno en cuestión en Barrancabermeja, cuya referencia principal es la información del DANE. Como complemento, en el tercer capítulo se muestra el abordaje de la pobreza en política pública realizado mediante los planes de desarrollo nacional y territorial para las vigencias 2014-2018 y 2016-2019, respectivamente.

Para el cuarto capítulo se hace un ejercicio participativo con el propósito de consolidar un inventario de la oferta vigente. En el desarrollo de esta sección se parte de los planes de desarrollo de los gobiernos actuales (nacional y territorial), tomando las metas y las líneas estratégicas como punto de referencia. Posteriormente, se realiza un inventario de oferta nacional con las entidades que tienen sede en Barrancabermeja, y se termina con las sectoriales de la Alcaldía Distrital, de modo que se establece un marco de referencia que da lugar al quinto capítulo. En este último se trabaja la propuesta de lineamientos de política pública de superación de pobreza en el distrito, basada en la apuesta nacional de construir Rutas Integrales de Inclusión Social y Productiva, la cual es desarrollada por Prosperidad Social como entidad responsable del cumplimiento de metas en materia de superación de pobreza. Finalmente, se presentan las conclusiones generales del trabajo.

## 1 Conceptualización y evolución histórica de la pobreza

El concepto de pobreza ha evolucionado de forma constante, y abarca desde la falta de ingresos hasta las privaciones asociadas a la multidimensionalidad del fenómeno. Históricamente, las primeras intervenciones se desarrollaron con la promulgación de la Ley de Pobres en la Edad Media, bajo los principios de beneficencia y caridad. Después, esta mirada se modificó por las acciones del Estado moderno, a partir de la Revolución Francesa (Casas y Barichelo, 2015), pero a comienzos del siglo XX se inició el estudio científico de la pobreza, que tuvo lugar gracias a la elaboración de un mapa de pobreza en Londres que Booth realizó entre 1892 y 1897. Luego, Feres y Mancero (2001a) llevó a cabo un estudio para medir este fenómeno en New York, utilizando un estándar de pobreza basado en requerimientos nutricionales.

A raíz de lo anterior, Townsend (2007) señaló que desde 1880 hasta la fecha se han desarrollado particularmente tres concepciones de la pobreza: subsistencia, necesidades básicas y privación relativa. De acuerdo con la primera concepción, Feres y Mancero (2001a) afirmaron que son pobres aquellas personas cuyos ingresos no son suficientes para mantener los mínimos necesarios para mantener la eficiencia física. Este planteamiento fue criticado porque solo contemplaba necesidades de subsistencia física, como alimentación y abrigo, pero ignoraba las necesidades sociales. Por lo tanto, el concepto de “necesidades básicas” empezó a ganar fuerza desde 1970, e incluye otros elementos adicionales, tales como equipamiento del hogar y servicios esenciales: agua potable, transporte público, salud, educación e infraestructura cultural.

Posteriormente, el concepto de necesidades se cuestionó debido a las particularidades de estas, según el contexto en que los individuos se desenvuelvan. De esta manera, surgió la noción de “privación relativa” que, como su nombre lo indica, relativiza los recursos a las condiciones sociales, espaciales y materiales de cada momento histórico de la sociedad (Townsend, 2007).

En la Tabla 1 se agrupan las múltiples concepciones de pobreza encontradas y se dividen en dos categorías: unidimensionales (se caracterizan por relacionar la pobreza con un atributo mediado por un umbral, que habitualmente es la renta) y multidimensionales (dan una explicación más amplia en términos de la inclusión de más atributos [Boltvinik, 2007]).

**Tabla 1**

*Definiciones del concepto de pobreza*

Unidimensionales	Multidimensionales
<p>Para <b>Fields (2001)</b> la pobreza es la incapacidad de un individuo o una familia de disponer de los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.</p>	<p>De acuerdo con <b>Boltvinik</b> (citado por <b>Dieterlen, 2007</b>), la pobreza es una situación compleja, expresada en un conjunto de carencias que pueden amenazar la dignidad de quienes la padecen.</p>
<p>Siguiendo a <b>Hagenaars (1986)</b>, la pobreza es una situación en la que el bienestar de un hogar, derivado de su disposición de recursos, cae por debajo de un cierto nivel de bienestar mínimo, denominado el umbral de pobreza.</p>	<p>Desde el punto de vista de <b>Sen (1992)</b>, la pobreza no debería medirse según el acceso a bienes materiales y sociales, sino que es fundamental que las personas tengan la capacidad de usarlos adecuadamente para que les permita proveerse de la libertad para buscar su bienestar.</p>
<p>La <b>CEPAL (2000)</b> sostuvo que “la pobreza significa la carencia de ingresos suficientes con respecto al umbral de ingreso absoluto, o línea de pobreza, que corresponde al costo de una canasta de consumo básico”.</p>	<p>En palabras de <b>Narayan (2000)</b>, la pobreza tiene que ver con “cuatro sistemas de integración social: democrático y jurídico, el mercado de trabajo, el de protección social, y la familia y la comunidad”.</p>
<p>Desde la perspectiva de <b>Ravallion (1992)</b>, la pobreza existe en una sociedad cuando una o más personas no tienen un nivel de bienestar económico que les permita tener un mínimo razonable frente a los estándares de la sociedad.</p>	<p>Por su parte, <b>Max-Neef (1986)</b> distinguió entre necesidades y satisfactores. Las primeras son absolutas, dado que son las mismas en todas las culturas y periodos históricos; pero los satisfactores de las necesidades están determinados culturalmente, y por ello suelen ser diferentes en cada sociedad.</p>
<p>El <b>Banco Mundial</b> calculó líneas de pobreza en términos de la Paridad de Poder de Compra (PPC), la cual mide el poder de compra relativo de las monedas. Aquellas personas que viven con menos de U\$ 1 diario se considera en pobreza absoluta, y quienes viven con menos de U\$ 2 diarios se ubican en pobreza relativa.</p>	<p>De su lado, <b>Spicker (2000)</b> registró 11 posibles formas de identificar la pobreza como necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento inaceptable.</p>

*Nota.* Adaptado de “Hacia una noción sobre de pobreza” por J. A. Casas y R. Barichello, 2015, p.

50, en *Apuntes del CENES 34(59)*, pp. 39-62.

Con el propósito de caracterizar e identificar los elementos principales que componen el concepto de pobreza y su intervención, la presente investigación toma algunas conceptualizaciones asociadas a la multidimensionalidad del fenómeno.

## **1.1 Enfoques de Pobreza**

### ***1.1.1 Enfoque Relativo y Absoluto***

Dada su naturaleza dinámica y cambiante en el tiempo y el espacio, la pobreza exige que cada momento de la historia se analice de un modo específico, pues “la evidencia sugiere que la pobreza es un fenómeno social polifacético. Las definiciones de la pobreza y sus causas varían en función del género, la edad, la cultura y otros factores sociales, históricos y económicos” (Narayan, 2000, p. 47).

Según Feres y Mancero (2001a), el enfoque relativo plantea que la condición de pobreza surge a partir de la comparación entre individuos, es decir, depende del nivel general de riqueza existente en la sociedad. Asimismo, está relacionado con el contexto social, el cual determina el consumo y las necesidades de un individuo para no estar en condición de pobreza.

Acerca del enfoque absoluto, este “sostiene que las necesidades son independientes de la riqueza de los demás y no satisfacerlas revela una condición de pobreza en cualquier contexto” (Feres y Mancero, 2000, p. 11). En tal orden de ideas se entiende que existen necesidades inherentes a los seres humanos, independientemente de la sociedad en la que estén, y no satisfacerlas ocasiona un detrimento en su desarrollo físico (necesidad de alimentación, abrigo, entre otras). Este enfoque supone que cada persona u hogar tiene la misma función de utilidad y que los individuos son maximizadores de dicha utilidad, además de que el ingreso del hogar sirve como indicador de bienestar.

### 1.1.2 *Enfoque de Desarrollo*

Teniendo en cuenta a Sen (1999), economista y premio nobel, este enfoque surgió en un contexto de importantes críticas y cuestionamientos a las conceptualizaciones unidimensionales, que solo consideran el ingreso. La perspectiva de desarrollo se centra en las personas y lo que son capaces de hacer, más que en los recursos materiales; es decir, la facultad de realizar acciones es lo que determina el nivel de vida, no la posesión de objetos (Casas y Barichello, 2015).

Con el enfoque de capacidades se introducen los *funcionamientos*, que se definen por las “cosas que una persona puede valorar, hacer o ser” (Sen, 1999, p. 99). Este término se equipara al de “realización”, que es “utilizado para referirse a las actividades y situaciones que las personas espontáneamente reconocen como importantes. Estos también pueden concebirse como una colección de resultados observables para cada persona” (Alkire, 2013, p. 25).

El concepto de *capacidades* se refiere a las diversas combinaciones de funciones que puede conseguir. Por lo tanto, el conjunto de capacidades representa la libertad para lograr diferentes estilos de vida. En ese sentido, los funcionamientos se refieren a lo que una persona es capaz de hacer, mientras que las capacidades se relacionan con las opciones que tiene o las oportunidades reales (Sen, 1999, p. 100).

Las capacidades tienen las siguientes características:

a) se refieren a la habilidad para la consecución de las cosas valiosas; b) tienen que ver con la posibilidad de elegir entre varios logros que puede alcanzar una persona”; y c) reflejan el poder de elegir y actuar, su libertad para hacer o ser y la capacidad de la persona para realizar sus metas y alcanzar su propio bienestar (OCEI y PNUD, 2000, p. 20).

La posibilidad de elección es una característica fundamental y distintiva del enfoque que lleva a la revisión de un tercer concepto: agencia. Definido como “aquello que una persona tiene

la libertad de hacer y lograr en búsqueda de las metas o valores que él o ella considere importantes” (Sen, 1999, p. 85). De esta manera, la agencia incluye acción, intención y propósito de las personas para actuar según lo que estiman útil para su vida.

## **1.2 Medición de la Pobreza**

La pobreza se ha cuantificado a través de dos métodos: indirectos y directos. El primero tiene que ver con las conceptualizaciones unidimensionales de la pobreza e incluye las metodologías usadas para la construcción de las líneas de pobreza; y el segundo grupo está relacionado con la conceptualización multidimensional de la pobreza y lo integran el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).

### **1.2.1 Métodos Indirectos**

Estos métodos están vinculados con la suficiencia de los ingresos de un hogar, donde intervienen dos elementos principales: 1) el ingreso per cápita de la unidad de gasto, que hace referencia a la persona que atiende sus propios gastos o al grupo de personas que comparten la vivienda y tienen arreglos para satisfacer sus necesidades esenciales en común (gastos de alimentación, servicios de la vivienda, equipamiento y otros gastos del hogar (Conpes 150, 2012), y 2) los valores de las líneas de pobreza y pobreza extrema.

El valor de la LP representa el costo mensual per cápita necesario para adquirir una canasta básica de alimentos y otros bienes y servicios básicos. La línea de pobreza extrema o línea de indigencia (LI) equivale al costo mensual per cápita necesario para adquirir la canasta de alimentos que cubra los requerimientos nutricionales mínimos (Conpes 150, 2012).

### 1.2.2 *Métodos Directos*

- **Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas:** “el NBI fue introducido por la CEPAL a comienzos de los años 80, en busca de aprovechar la información de los censos demográficos y de vivienda en la caracterización de la pobreza” (Feres y Mancero, 2001b); además, es uno de los métodos directos más utilizados en América Latina. El indicador hace posible estimar la incidencia de la pobreza a partir de las necesidades básicas de la población que no se encuentran cubiertas, para lo que toma como referencia cinco dimensiones: viviendas inadecuadas, hacinamiento crítico, servicios inadecuados, dependencia económica y presencia de niños en edad escolar que no asisten a la escuela. Con base en esto clasifica como pobres a los hogares que tienen al menos una de las carencias mencionadas, y en caso de que un hogar sufra dos o más privaciones se clasifica en situación de miseria (Casas y Barichello, 2015). La importancia de este indicador en el país radica en que, siguiendo la Constitución Política de 1991, la asignación del gasto social a los territorios debe darse teniendo en cuenta las NBI de la población.
- **Índice de Pobreza Multidimensional (IPM):** desarrollado por el Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), y adaptado a Colombia por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en virtud de la metodología de Alkire y Foster. Este indicador incorpora diferentes variables de calidad de vida en cinco grupos, por lo que refleja privaciones del hogar en distintas dimensiones. En Colombia, el IPM está conformado por cinco dimensiones: 1) condiciones educativas del hogar; 2) condiciones de la niñez y la juventud; 3) trabajo; 4) salud y acceso a servicios públicos domiciliarios; y 5) condiciones de la vivienda. Estos factores se miden a través de 15

indicadores, y cada dimensión y las variables que se encuentran al interior de estas tienen igual peso. Para el cálculo de IPM, el hogar se utiliza como unidad de análisis, pues todos los miembros del hogar experimentan las privaciones simultáneamente. En efecto, el IPM es una herramienta útil para el seguimiento y el diseño de políticas públicas, en la medida que las variables que lo componen posibilitan el seguimiento a los sectores específicos (Angulo et al., 2011, p. 5).

Actualmente, el monitoreo y la evaluación de la pobreza en Colombia se realiza mediante dos indicadores que son complementarios: la incidencia de la pobreza monetaria con base en las líneas de pobreza e indigencia, y la incidencia de pobreza multidimensional, que se mide a través de IPM (CONPES 150 de 2012).

### **1.3 El Papel del Estado en las Intervenciones de Pobreza**

La pobreza, entendida como fenómeno social, puede concebirse como el resultado de la interacción de agentes que responden al estímulo de las estructuras sociales y de poder, las cuales operan en distintos niveles de análisis, incluidos el Estado, el mercado y el contexto internacional (Cimadamore, 2003). Con el objetivo de fundamentar el rol del Estado, a continuación, se revisan brevemente tres enfoques que permiten valorar el papel de las políticas públicas en las intervenciones de pobreza.

#### ***1.3.1 Teoría del Bienestar***

El enfoque de capacidades que Sen planteó tiene dos usos, uno evaluativo, que consiste en la comparación y la evaluación de diferentes estados y situaciones; y el otro uso es propositivo, pues debe generar “un grupo de sugerencias de políticas para expandir capacidades” (Alkire, 2010, p. 34). Sobre el ámbito propositivo, Sen (1999) expresó:

[...] puesto que no solamente valoramos el vivir bien y en forma satisfactoria, sino que también apreciamos el tener control sobre nuestras propias vidas, la calidad de la vida tiene que ser juzgada no solamente por la forma en que terminamos viviendo, sino también por las alternativas substanciales que tenemos (p. 2).

El espacio de las “alternativas” remite a las políticas públicas, es decir, al papel de las instituciones estatales al ofrecer oportunidades equitativas a la población. En ese sentido, el enfoque de capacidades hace posible orientar el diseño y la implementación de intervenciones públicas, debido a lo siguiente: a) permite describir un objetivo “final” (la expansión de capacidades); b) sirve para evaluar y mejorar los resultados de las políticas; c) construye supuestos sobre las cosas en las que las personas están de acuerdo (situaciones excesivamente injustas); e d) incentiva la deliberación (p. 109).

Dicha concepción permite evaluar el papel del Estado al ser garantista del ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales.

### ***1.3.1 Teoría de la Justicia***

La teoría de la justicia propuesta por Jhon Rawls aporta elementos importantes a las iniciativas estatales en materia de política pública de lucha contra la pobreza. Desde el plano de la filosofía política incluye aspectos plausibles que determinan o contribuyen a los creadores o desarrolladores de este tipo de iniciativas. Desde su ubicación contractualista este autor inicia destacando la importancia de una teoría de la justicia en los sistemas de cooperación social al señalar que “la justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento” (Rawls, 1995, p. 17). Este autor aborda un tema inquietante desde el punto de vista filosófico, político y social a lo largo de la historia – el de construir una sociedad más justa-.

Su propuesta de principios de justicia eleva a un plano fundamental a la libertad individual y a la igualdad, “cada persona posee una inviolabilidad fundada en la justicia que ni siquiera el bienestar de la sociedad en conjunto puede atropellar” (Rawls, 1995, p. 17). Si bien es cierto se acepta como admisible ciertas desigualdades entre las personas, la desigualdad aceptable es aquella donde todos tienen los medios suficientes para vivir y desarrollarse en condiciones dignas.

Para Rawls es importante como se acuerdan los principios de justicia que definen los términos básicos de asociación de las personas, por tal razón, propone su teoría de justicia como imparcialidad, en donde los actores que buscan acordar dichos principios concurren a una hipotética reunión bajo lo que él denomina “el velo de ignorancia” para denotar que los participantes de ésta deben actuar en total imparcialidad, racionalidad e igualdad y desprovistos de cualquier elemento que los defina, posicione o clasifique en la sociedad, es decir en un estado de “posición original”. En este sentido, un principio de justicia no puede surgir de un acuerdo derivado del desequilibrio por razones de poder o ventaja de alguno de los participantes. “... el dar a cada uno según el poder de su amenaza, no es un principio de justicia” (Rawls, 1995, p. 139).

Acordar estos principios de justicia se constituye en un aspecto central y determinante para realizar una distribución de los derechos y deberes básicos entre los miembros de una sociedad a fin de que promuevan sus intereses para obtener los mayores beneficios posibles pero guiados por una conducta de racionalidad y sin asumir posiciones ventajosas o desventajosas.

La teoría de la justicia propuesta por Rawls (1995), ha logrado permear el pensamiento político y la política social, de igual forma, resalta la importancia de la aplicación de principios de justicia en el funcionamiento de las instituciones básicas del Estado y en el proceso de construcción del poder a través del derecho a la participación política, propone la independencia de los partidos políticos de los intereses económicos, de lo contrario los más aventajados y poderosos serían

quienes captarían la mayor atención dando lugar a lo que denomina como la “apatía” y el “resentimiento” de los grupos menos favorecidos de una sociedad.

Si bien es cierto esta teoría puede resultar un tanto idealista e irrealizable por su alto grado de abstracción, no se puede pasar por alto que aporta elementos fundamentales y orientadores para la construcción de normas y políticas públicas direccionadas a la reducción de la pobreza y a la pretensión indeclinable que debe existir en los individuos la búsqueda de una sociedad más justa.

### ***1.3.2 Teoría Libertaria***

Una de las primeras críticas que suscitó la teoría de la justicia ofrecida por Rawls fue hecha por Robert Nozick. En este punto es necesario atender el concepto de “libertarianismo”, definido como una posición filosófica que respalda la idea de que los seres humanos deben ser dueños de sí mismos. Así pues, una sociedad es justa o imparcial si cada individuo es capaz de perseguir sus propios objetivos sin la interferencia de otras fuentes externas, como el Estado. Desde este punto de vista, cualquier intervención externa que obligue a un sujeto a darle recursos a otros individuos como una manera de justificar la equidad es una violación de los derechos individuales, dado que no se define de forma clara y objetiva cuáles son los méritos que las personas tienen para alcanzar su propio destino (Arellano y Cabrero, 2005).

En función de lo anterior, los libertarios defienden el argumento que sostiene que si a los individuos se les dejara solos construirían “naturalmente” instituciones y organizaciones que los protejan de la “esclavitud” de las autoridades formales (Arellano y Cabrero, 2005); por consiguiente, cualquier intento de obligarlos a preocuparse por asuntos de la justicia creará la posibilidad de derrumbar la racionalidad de los intereses individuales y el equilibrio.

Partiendo de los postulados de estas teorías, el papel del Estado se centra en la consecución del bienestar del hombre, y aunque en algunos casos es el ente regulador, promotor y distribuidor

de justicia, en otros el valor admisible en una sociedad es la intervención mínima del Estado. Sin embargo, independientemente de la visión teórica que se tenga, la intervención de la pobreza debe estar en el centro del debate y contar con los esfuerzos de los países, dada su incidencia en la población, la complejidad de su intervención por la variedad de dimensiones que afecta, por justicia social y por ser una prioridad en las agendas nacionales e internacionales que requieren políticas públicas contundentes que contribuyan a mejorar las condiciones de las personas afectadas.

#### **1.4 Políticas Públicas como Herramienta para Superación de Pobreza**

Las políticas públicas son la herramienta principal que los gobiernos emplean para intervenir en problemas que afectan a una sociedad. Existe una variedad de perspectivas generales que orientan lo que es o no es política pública, entre las cuales se encuentra la propuesta por Ordóñez (2013), quien explicó la política pública como “todo lo que el gobierno hace o deja de hacer”. Atendiendo a las visiones utilitaristas, como la de Ordóñez (2013), estas políticas son acciones gubernamentales, lo que los gobiernos dicen o hacen con relación a un problema o una controversia. Por su parte, Kraft y Furlong (2007) como se citaron en Ordóñez (2013) las plantearon como “un curso de acción o inacción gubernamental en respuesta a problemas públicos” (p. 29). Sobre esta base es posible afirmar que no hacer nada frente a los problemas públicos también puede ser una política pública, siempre y cuando esa decisión sea el resultado de un proceso racional.

Adicionalmente, se encuentran conceptos de políticas públicas que incluyen otras variables, como:

Líneas de acción y de información adoptadas democráticamente, impulsadas desde el sector público con distintos grados de participación de diversos sectores, y que buscan

solucionar problemas o satisfacer necesidades en la sociedad, o reconocer una situación social como deseable y, en consecuencia, sostenerla (Comba, 2006, p. 16).

En esta conceptualización, por líneas de acción se entiende todo plan, programa o proyecto inscrito públicamente en un ejercicio democrático; y con el sector público se relaciona toda instancia de gobierno nacional, departamental, municipal o distrital. La definición de Comba (2006) contempla un sentido de aplicación que va desde el Estado a la sociedad, ya sea para solucionar un problema, satisfacer una necesidad o atender situaciones que pueden derivar en problemas o necesidades.

Por otro lado, se identifica una orientación conceptual que le otorga importancia al papel del “conocimiento” en las políticas públicas, las cuales fueron planteadas por Ordóñez (2013) como:

[Un] 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, aunado a la voluntad política y los recursos disponibles, viabilizan el logro de objetivos sociales (p. 31).

Para Ordóñez (2013), la noción de “social” incluye asuntos económicos, culturales, étnicos, políticos, ambientales, entre otros. Sumado a esto, propuso tres criterios que facilitan la identificación de una política pública: los criterios procedimentales, que guardan relación con los pasos que subyacen las decisiones (de acción o inacción) tomadas en política pública. Este es el proceso de toma de decisiones, por ello, está conectado con los objetivos, a partir de los que se pretende obtener resultados específicos. De otro lado, el criterio orgánico tiene que ver con la participación de actores públicos y de otra naturaleza, tanto en las acciones como en las decisiones

de política pública. Finalmente, se encuentra el criterio de las acciones concretas materiales y simbólicas que generan un impacto.

#### ***1.4.1 El Análisis de Políticas Públicas***

Este análisis implica la comprensión de los problemas, el conocimiento de los procesos que la integran y las herramientas que posibilitan la toma de decisiones que conllevan a impactar positivamente a la sociedad. Sin duda, el diseño y el análisis de políticas públicas permiten identificar y entender una situación problemática que afecta a una sociedad, con el objetivo de plantear soluciones, lo cual se conjuga en decisiones y acciones del Estado para resolver problemas (Ordóñez, 2013).

Los enfoques más importantes para comprender los pasos que interviene en las políticas públicas son las teorías que intentan explicar el proceso, las características, los determinantes y las dinámicas. Por ello, estos enfoques están agrupados en teorías basadas en el modelo racional, en el análisis del poder, en el estudio de estructuras institucionales y neoinstitucionales, en el análisis de la configuración de actores, respectivamente, así como las teorías de los enfoques cognitivo y constructivista (Ordóñez, 2013). En esta investigación se profundiza en el modelo secuencial que hace parte del enfoque racional. El enfoque secuencial propuesto por Lasswell (1956), similar al modelo del ciclo de políticas públicas presentado por Ordóñez (2013), ha sido el más influyente y está dentro del enfoque clásico racional. En palabras de Ordóñez (2013):

Se trata de una representación lineal-racional que presenta las políticas públicas como el resultado de una secuencia lógica que va desde la identificación del problema público, pasando por su inclusión en la agenda pública, su implementación, evaluación, modificación o terminación (pp. 49-50).

Este modelo divide el proceso en etapas, de modo que se constituye en una guía metodológica que intenta explicar el ciclo de las políticas públicas, tal como se ilustra en la Figura 1.

### Figura 1

*Ciclo de las políticas públicas*



*Nota.* Adaptado de *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*, por G. Ordóñez, 2013, p. 50, Universidad Externado de Colombia.

Las críticas principales relacionadas con el modelo secuencial giran en torno al procedimiento lineal y sistemático del proceso de decisión, sin tomar en cuenta que no siempre se sigue un orden estricto, así que pueden suprimirse fases. Por otra parte, en el sesgo *top down* (arriba hacia abajo) unos actores toman e implementan las decisiones de política pública, en lo que excluyen a otros actores involucrados en el problema de la influencia del contexto en el desarrollo de dicho sesgo (Ordóñez, 2013).

A pesar de sus críticas, el modelo secuencial se constituye en una herramienta pedagógica que permite entender descriptivamente las fases del proceso de políticas públicas, las cuales se implementan a partir de la agenda y las decisiones de un gobierno, de modo que se acepta la superposición de otras teorías que expliquen mejor o complementen las fases de proceso.

Para el caso colombiano, las políticas públicas son la plataforma en la que se formulan planes, programas y proyectos; es decir, son la base de la acción del Estado. No obstante, en su formulación e implementación se han encontrado debilidades que no permiten mejorar efectivamente los problemas sociales y económicos que enfrenta la sociedad. Aunado a esto, “el estudio y la implementación de la política contienen vacíos académicos y técnicos, asunto que es resultado del poco tiempo que lleva su utilización y los altos grados de empirismo con que se ejecutan” (Arroyave, 2011, p. 96).

En este orden de ideas, Arroyave (2011) relacionó tres grandes retos de la implementación de política pública en Colombia, a saber:

- 1) El primero está vinculado con la claridad conceptual de lo que es y no es política pública. Estas políticas son el resultado de cumplir con las obligaciones jurídicas o los compromisos políticos adquiridos en campañas electorales.
- 2) Otro de los retos tiene que ver con la visión de la política como instrumento público, donde el gobierno delega una responsabilidad constitucional en agentes privados, con la participación escasa o nula de las comunidades. En este caso, el impacto en los problemas no resulta significativo, y tales debilidades apuntan a un problema de legitimidad de las políticas públicas, lo cual es consecuencia de la incapacidad del Estado de convertirlas en un instrumento efectivo e incluyente.

- 3) El último reto se da por las relaciones de intereses entre funcionarios, políticos y empresarios que conllevan a círculos de corrupción y clientelismo, donde los funcionarios necesitan de los políticos para alcanzar sus cargos y mantenerlos; a su vez, los políticos necesitan de los empresarios para poder financiar sus campañas y los empresarios requieren la ayuda de los políticos para crear leyes que beneficien a sus empresas.

Cabe señalar que estas dinámicas han sido uno de los obstáculos principales de las políticas públicas en Colombia, pues las decisiones se toman en función de los intereses particulares o grupos de interés, de modo que la sociedad civil es excluida y se impide la construcción de una gobernanza.

En síntesis, la reflexión en torno a las políticas públicas y al concepto multidimensional de pobreza permite apuntar a que la política debe ser integral y articulada con otras políticas, en aras de garantizar una atención completa de la problemática, teniendo como referente sus causas y consecuencias. De esta forma, las políticas públicas que son incapaces de articularse entre sí desde los diferentes niveles de gobierno conllevan a hacer intervenciones aisladas y poco efectivas, las cuales alejan la posibilidad de brindar una solución efectiva para reducir el problema.

### **1.5 Bases Legales de la Política Pública de Superación de Pobreza en Colombia**

En Colombia se han implementado una serie de normas, leyes y lineamientos de política pública que han permitido abordar el problema de la pobreza, dentro de los cuales se ha considerado el análisis cuantitativo a partir de las diferentes metodologías que se tienen para su medición. De esta forma, el concepto de pobreza ha evolucionado a una categoría multidimensional.

Para presentar las bases legales de política pública se parte de la Constitución Política de 1991, que en el capítulo de Principios Fundamentales, Artículo 1, establece que Colombia es un Estado social de derecho, con prevalencia del interés general y cuyos fines esenciales son servir a la comunidad y promover la prosperidad general. Asimismo, en su Artículo 13 dispone que el Estado debe garantizar “medidas en favor de grupos discriminados o marginados”, por tanto, está en la obligación de proteger especialmente a “aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta”. Este artículo se hace operativo en el Título II del Capítulo 2, que contiene los Derechos Económicos, Sociales y Culturales que demandan del Estado acciones efectivas en procura de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables.

Además, en su Capítulo 2, Artículo 339, consagra lo siguiente:

Habrá un Plan Nacional de Desarrollo (PND) que contendrá los objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, así como las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. Por su parte, las entidades territoriales elaborarán y adoptarán, de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, a fin de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley.

De acuerdo con lo anterior, la Constitución Política como norma superior consagra en sus diferentes artículos la aspiración de velar por los derechos de las poblaciones más necesitadas. En función de esto se ha implementado un marco normativo y legal que soporta las acciones en política pública de la población en pobreza, el cual se resume en la Tabla 2.

**Tabla 2***Normatividad asociada al tema de pobreza en Colombia*

<b>Tipo de norma</b>	<b>Número</b>	<b>Fecha de expedición</b>	<b>de Denominación</b>
Constitución Política	N/A	1991	Carta Magna del Estado social de derecho colombiano.
Ley	152	1994	Ley Orgánica de los Planes de Desarrollo.
Ley	715	2001	Normas orgánicas en materia de recursos y competencias que organizan la prestación de los servicios de salud, educación, saneamiento y agua potable, entre otros.
Ley	1785	2016	Red para la Superación de Pobreza Extrema-Red Unidos.
Ley	1955	2019	Expedición del Plan de Desarrollo Nacional 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.
CONPES	102	2006	Red de Protección Social Contra la Extrema Pobreza- Departamento Nacional de Planeación.
CONPES	100	2006	Focalización del Gasto Público Social.
CONPES	3616	2009	Política de Generación de Ingresos para la Población en Situación de Pobreza Extrema y/o Desplazamiento.
CONPES	150	2012	Metodologías oficiales que Colombia tiene para la medición de la pobreza, la pobreza monetaria y la pobreza multidimensional.
Decreto	4160	2011	Por el cual se crea la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema y se determinan tanto sus objetivos como su estructura orgánica.
Decreto	1084	2015	Mediante el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación.
Decreto	2094	2016	Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Prosperidad Social.
Decreto	1111	2020	Adición al Decreto 1084 de 2015, Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, se reglamenta el artículo 211 de la Ley 1955 de 2019 y se definen las reglas de organización y funcionamiento de la Mesa de Equidad.

*Nota.* Elaborado con base en las leyes y los decretos reglamentarios del tema de pobreza.

Recapitulando, en esta primera parte de la investigación se abordó el marco teórico que subyace al problema público de la pobreza, por lo que se expusieron las diferentes conceptualizaciones del fenómeno y cómo ha evolucionado a un concepto multidimensional. También se presentaron los distintos enfoques, especialmente el de capacidades y desarrollo humano, el cual está basado en las oportunidades que los individuos tienen para desarrollar su vida. Por último, se explicaron las mediciones de pobreza que nacieron a partir de los diversos enfoques, por ello fue necesario referenciar las políticas públicas como herramienta fundamental del Estado para abordar la pobreza desde una perspectiva multidimensional.

## **2 Contextualización territorial**

En el desarrollo del presente capítulo se tiene en cuenta el primer objetivo planteado, por lo que se propone diagnosticar la situación de pobreza en el distrito de Barrancabermeja, tomando como referencia la información censal del 2018 proporcionada por el DNP. Para ello, se parte de una contextualización del territorio, tomando en consideración variables geográficas, demográficas y socioeconómicas.

Posteriormente, se revisa la evolución y el comportamiento de los indicadores de pobreza, partiendo del NBI durante los periodos censales 2005 y 2018, así como los indicadores de pobreza monetaria y multidimensional del distrito, en busca de comparar la incidencia de pobreza con respecto a los resultados que ha presentado el país, la capital del departamento de Santander y otras ciudades de características similares, como Yopal y Villavicencio. Por último, para completar el diagnóstico situacional, se estudia la distribución geoespacial de la pobreza, utilizando el IPM de cada comuna, que fue presentado por el DANE en 2018.

### **2.1 Caracterización Geográfica**

Desde 2019, Barrancabermeja es considerado oficialmente un Distrito portuario, biodiverso, industrial y turístico. Es capital de la Provincia de Yarigués; se encuentra ubicado al occidente del departamento de Santander y es ciudad referente de la Región del Magdalena Medio, que une el norte con el sur del país por medio del Río Magdalena. En la Figura 2 se muestra la localización geográfica del distrito en el departamento de Santander.

**Figura 2**

*Localización geográfica de Barrancabermeja en el departamento de Santander*



*Nota.* Tomado del Plan de Ordenamiento Territorial de Barrancabermeja 2021-2035.

El distrito se encuentra en la cuenca Hidrográfica del Magdalena Medio, cuenta con dos sistemas de ciénagas y con una gran variedad de caños y quebradas. Está organizado en siete comunas y seis corregimientos en la zona rural. En la Tabla 3 se presentan las características de las comunas del distrito.

**Tabla 3**

*Número de comunas y asentamientos de Barrancabermeja*

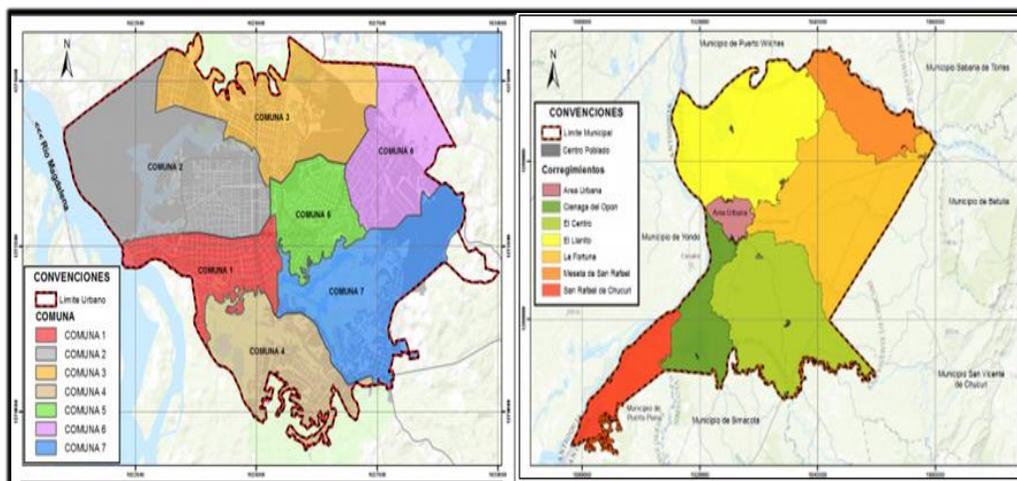
<b>Comuna</b>	<b>Orientación</b>	<b>Barrio por comuna</b>	<b>Asentamientos informales por comuna</b>
1	Sector comercial u occidente	18	6
2	Centro occidente	11	1
3	Norte	34	22
4	Sur	40	8
5	Centro oriente	34	3
6	Nororiente y oriente	21	15
7	Suroriente	22	15

*Nota.* Adaptada del Plan de Ordenamiento Territorial de Barrancabermeja 2021-2035.

En la Figura 3 se detalla la división político-administrativa del área urbana y rural del distrito.

### Figura 3

#### *División político-administrativa de Barrancabermeja*



*Nota.* Adaptada del Plan de Ordenamiento Territorial Barrancabermeja 2021-2035.

## 2.2 Caracterización Demográfica

Según las cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2020), para 2020 el distrito de Barrancabermeja tenía 210 729 habitantes, de los que el 87,2 % estaba concentrado en el área urbana y el 12,8 % en el área rural, y tenía una densidad poblacional de 165 41 Hab/km<sup>2</sup>. Acerca de la población desagregada por sexo, el distrito presenta una tendencia similar al país, con el 49 % de hombres y el 51 % de mujeres.

La pirámide poblacional de ese mismo año muestra que los grupos de edades correspondientes a niños y adolescentes menores de 14 años representan el 25 % de la población, mientras que los grupos comprendidos entre los 15 y 64 años representan el 67 %. Estos datos indican que la proporción de población en edad de trabajar es más alta, posiblemente por los flujos

migratorios de personas que llegan al distrito con la expectativa de laborar en los megaproyectos y en la actividad petrolera.

Lo anterior puede convertirse en una oportunidad para generar una acumulación de activos y mejorar el crecimiento económico, si se aprovecha adecuadamente al fortalecer y diversificar el mercado laboral (Huertas, 2012); pero si no se generan estas oportunidades se constituye en una amenaza que podría deteriorar la situación social y económica de los hogares, puesto que se incrementarían los niveles de desempleo e informalidad que afectan la incidencia de pobreza en el distrito.

Por último, se encuentra que un número menor de personas requieren de inversiones en educación y salud, lo cual se refleja en que la población adulta mayor representa el 8 % de la pirámide poblacional.

Al comparar la composición demográfica de Barrancabermeja y el resto de Colombia se encuentra que la estructura poblacional es similar, lo que se evidencia en la Figura 4, donde se relacionan estas pirámides poblacionales.

**Figura 4***Pirámide poblacional Barrancabermeja y Colombia*

*Nota.* Tomado del *Censo de Población y Vivienda*, por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2020, DANE.

Sin duda, esto constituye un reto de política pública, pues el distrito analizado requiere la generación de condiciones para que esta población cuente con capacidad de ingresos y, por ende, de consumo, aspecto que permitirá apalancar los segmentos de población que necesitan inversiones sociales en educación, salud y seguridad social, las cuales están representadas en el 33 % de la población, donde se incluye la población menor de 14 años y mayores de 65.

### 2.3 Caracterización Social y Económica

Barrancabermeja ha sido el epicentro urbano de la región del Magdalena Medio; es un distrito de tradición ribereña donde convergen varias culturas del país, debido a los procesos de colonización que se remontan a las tres primeras décadas del siglo XX, con la construcción de líneas férreas hacia el río Magdalena y la instalación del enclave petrolero (Becerra, 2019).

Desde la apertura de la refinería de petróleo más grande del país y de la empresa estatal ECOPETROL, el distrito ha sido el centro de desarrollo económico, de modo que ocupa el primer lugar en el departamento de Santander, con un aporte del 77 % del crudo extraído al cierre del primer semestre del 2019. A pesar de que en ese año se reflejó una reducción del 4,7 % frente al mismo periodo en 2018, el puerto petrolero mantiene su posición de líder en la generación del hidrocarburo. A esto se suma la representación del 5,2 % con la que cuenta en la producción nacional, cifra que la posiciona como la quinta entidad territorial del país con mayor extracción de crudo (Cámara de Comercio de Barrancabermeja, 2019).

Entre los 87 municipios del departamento de Santander, Barrancabermeja lidera el peso relativo municipal en el valor agregado departamental con un porcentaje de 27,2 %, con lo cual supera incluso a la capital santandereana, que tuvo un peso de 26,5 % para el 2019. Las actividades económicas del distrito que agregan valor económico son aquellas relacionadas con industrias manufactureras y construcción, con un 65 %; las actividades de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, y explotación de minas y canteras, con una representación del 15 %; y por último, las actividades de prestación de bienes y servicios, y el comercio, que tienen un 20 % de representación.

Adicionalmente, Barrancabermeja es la única entidad territorial de la región del Magdalena Medio que cuenta con cinco modos de transporte: fluvial, vial, férreo, aéreo y de poliductos, por tanto, posee ventajas competitivas frente a los otros municipios de la región. En adición, la puesta en marcha de los megaproyectos de la Gran Vía Yuma, el Puerto Multimodal, la Navegabilidad del Río (Conpes 3758, 2013), el Ferrocarril del Carare, entre otros, contribuyen a proyectar al distrito como un potencial logístico para generar conectividad a escala departamental, nacional e internacional, de manera que se configura como una ciudad-región (Triana y Barrios, 2018).

No obstante, aunque se considera una entidad financieramente robusta, también ha sido perjudicada por los efectos negativos de las bonanzas petroleras, tales como violencia, desplazamiento, inseguridad, desigualdad y la crisis generada por la caída de los precios del petróleo a nivel internacional en 2014, lo cual fue más evidente para la industria en 2016, puesto que afectó directamente la implementación del Proyecto de Modernización de la Refinería de Barrancabermeja (PMRB), que había generado entusiasmo en los gremios y la comunidad en general, debido a su impacto social y económico.

La Cámara de Comercio de Barrancabermeja (CCB) estimó que, desde el anuncio de la modernización, la ciudad empezó a prepararse en términos económicos y de infraestructura para afrontar un proyecto de tal magnitud, pues se esperaba que se activaran sectores como el de hospedaje, alimentación, comercio, recreación, entre otros. Por eso, las inversiones privadas de la economía local pasaron de \$ 6 629 millones en 2009 a \$ 52 085 millones en 2010.

De otro lado, siguiendo el Índice de Competitividad del Departamento de Santander realizado por las Cámaras de Comercio de Bucaramanga y Barrancabermeja, el distrito presenta un alto desempeño en ciertos pilares, como son infraestructura y sostenibilidad ambiental, gracias a una cobertura de más del 95 % en servicios públicos y a la ejecución de proyectos como la rehabilitación de los espejos de agua y el desarrollo de viviendas de interés social. Sin embargo, los resultados no han sido favorables en materia de educación, puesto que en las Pruebas Saber de 5° y 11° el distrito ocupó la novena posición entre los municipios de Santander.

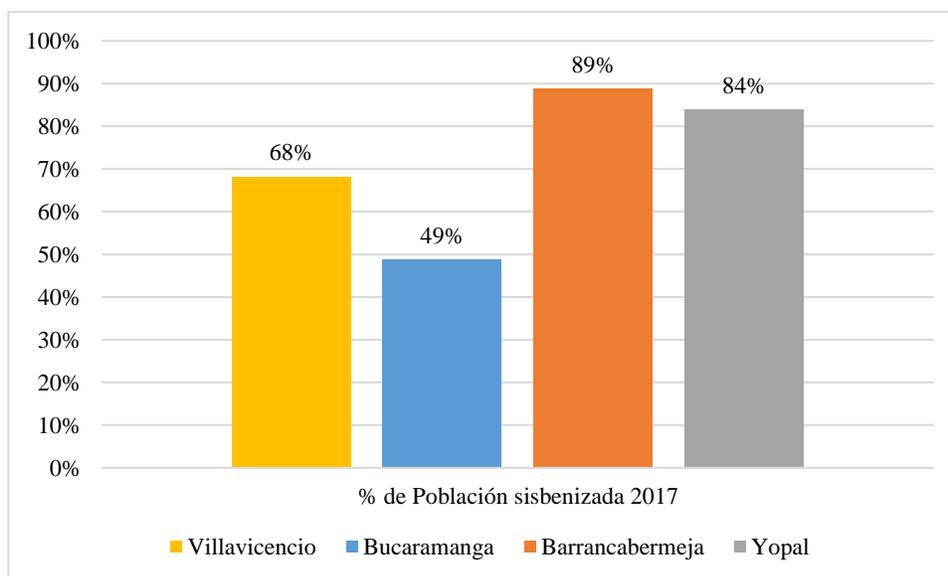
Referente al índice de competitividad, este resalta que el sistema de salud posee mejores condiciones en cobertura, pero la calidad presenta desventajas frente a los otros municipios de la medición. En los últimos años, la cobertura en aseguramiento en salud registró una caída, sumada a los resultados bajos en la asignación de citas y a la reducción del presupuesto de inversión pública

para la atención a la primera infancia (Cámara de Comercio de Bucaramanga y Barrancabermeja, 2020).

En cuanto al Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (Sisbén), se trata de una herramienta que sirve para clasificar e identificar a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad. Gracias a este instrumento es posible determinar el porcentaje de la población vulnerable que debe incluirse en los programas sociales del país. La Figura 5 muestra que para el 2017, el 89 % de la población del distrito estaba incluida en la base de datos del Sisbén, en comparación con ciudades que tienen características similares, como Yopal, Villavicencio y Bucaramanga, cuyos porcentajes eran 84 %, 68 % y 49 %, respectivamente.

### Figura 5

*Población Sisbén Barrancabermeja, Villavicencio, Yopal y Bucaramanga*



*Nota.* Adaptado de TerriData y Censo Nacional de Población, por Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2017, DANE.

## 2.4 Indicadores de Pobreza en Barrancabermeja

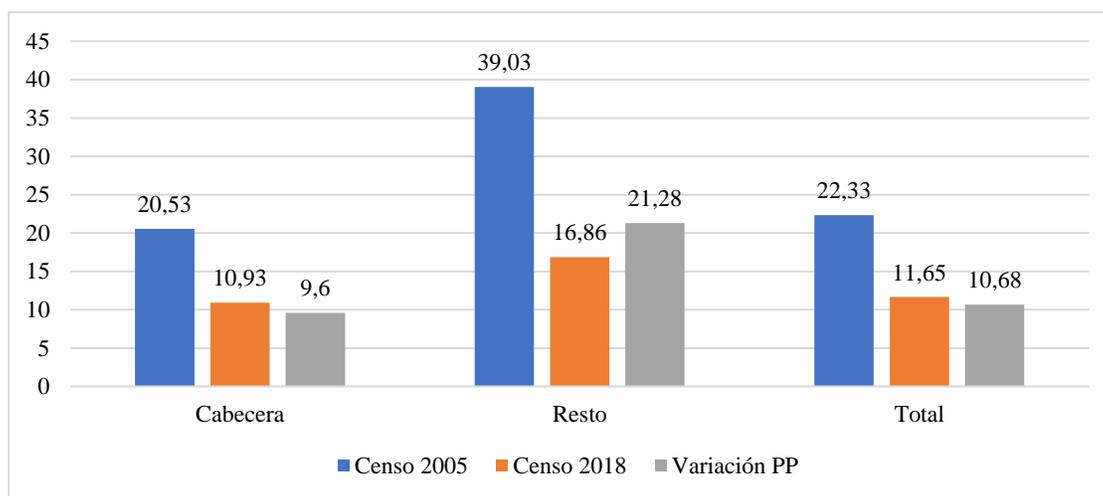
En esta sección se analizan las cifras de pobreza en el distrito de Barrancabermeja, para lo cual se toma como referencia el NBI a partir de los Censos de Población y Vivienda (CNPV) realizados en 2005 y 2018, la línea de pobreza y el IPM.

### 2.4.1 Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

De acuerdo con las cifras arrojadas por el CNPV en 2005 y 2018, las NBI en el distrito se redujeron 10.68 p.p. durante ese periodo. Esta variación es más notoria en los centros poblados, rural y rural disperso, cuya variación fue de 21,28 p.p. en comparación con el 9.6 p.p. de las cabeceras, como se ilustra en la Figura 6.

**Figura 6**

*Necesidades Básicas Insatisfechas Barrancabermeja*



*Nota.* Adaptado del Censo de Población y Vivienda 2005 y 2018, por Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2005, 2018, DANE.

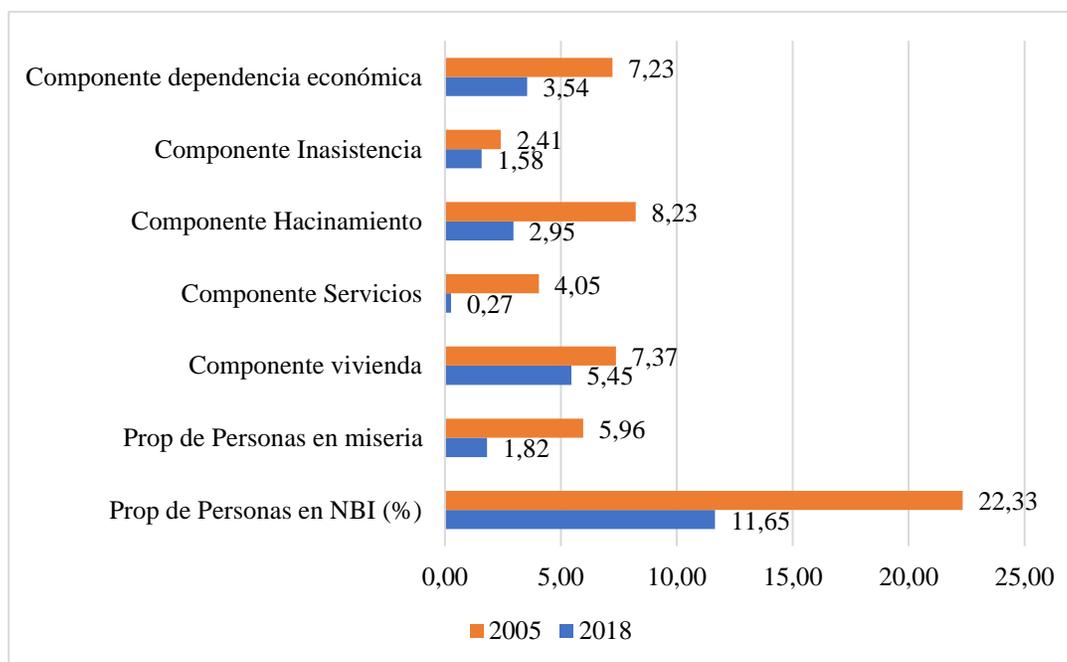
Según estos datos, las NBI se han reducido más en el resto que en las cabeceras, cuando se compara la variación entre el censo 2005 y 2018. Una hipótesis que no es objeto de demostración

en el presente estudio es que la inversión privada proveniente de las empresas petroleras se focalizó más en zonas rurales que en las urbanas durante los periodos mencionados.

Al revisar los indicadores NBI en los dos censos se identifican mejoras en los resultados, especialmente los relacionados con las condiciones de la vivienda, cuya reducción se dio en 5.28 p.p. en hacinamiento, 3.78 p.p. en servicios y 1.92 p.p. en vivienda. La dependencia económica varió en 3.69 p.p., lo cual indica que para el 2018 se pasó de tres a siete de cada 100 hogares que tenían tres o más personas por miembro ocupado. Igualmente, la proporción de personas en miseria se redujo en 4.14 p.p. entre 2005 y 2018. En la Figura 7 se aprecian las variables NBI y su modificación entre los dos años contrastados.

### Figura 7

*Necesidades Básicas Insatisfechas según componentes Barrancabermeja*



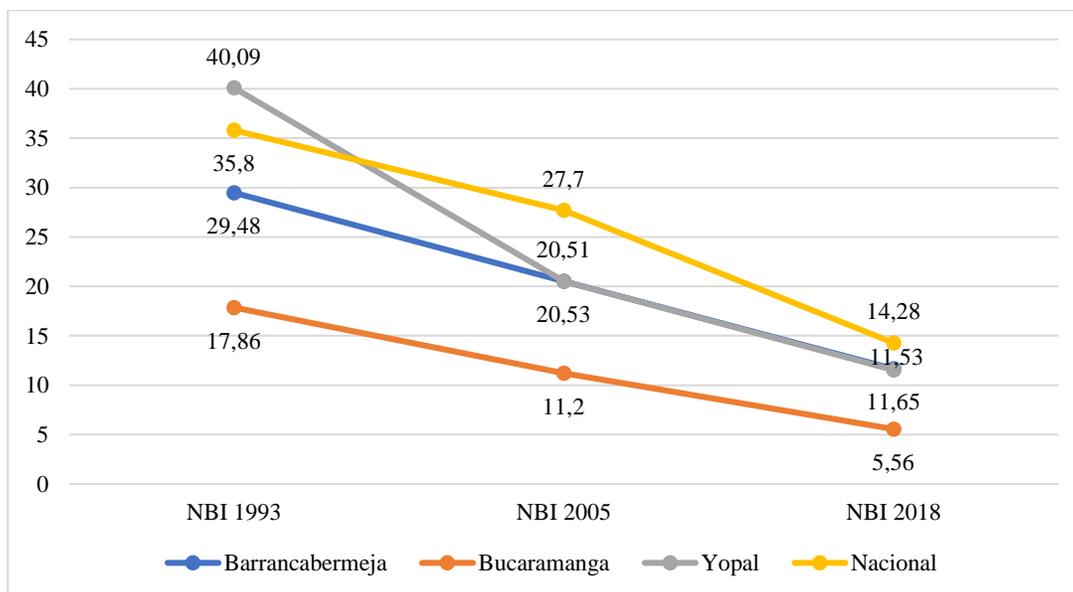
*Nota.* Adaptado del Censo de Población y Vivienda 2005 y 2018, por Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2005, 2018, DANE.

En otro orden de ideas, a efectos de revisar la evolución del Índice de NBI de Barrancabermeja, se toma la medición realizada a partir del censo en tres periodos (1993, 2005 y 2018), a fin de comparar los resultados nacionales, departamentales y municipales. Para llevar esto a cabo se considera la información de Yopal, municipio colombiano relativamente joven, cuyo crecimiento poblacional ha sido rápido producto de la exploración petrolera.

La Figura 8 presenta una reducción de NBI en el distrito, la cual ha tenido lugar en un ritmo constante, con un índice de 8.9 p.p. entre el periodo de 1993 al 2018. El resultado se ha mantenido por debajo de los resultados nacionales, pero por encima de la cifra de la capital santandereana. Por otro lado, Yopal registró un NBI de 40,0 % en 1993, cifra superior al indicador que Barrancabermeja tuvo para la misma fecha, que fue de 29,48 %. Sin embargo, en la evolución del indicador en Yopal, este se redujo significativamente en 19.58 p.p. entre 1993 y 2005, por lo que niveló su NBI con el distrito en la medición realizada en 2018, y el resultado en Yopal fue de 11,53 % respecto al 11,65 % de NBI que se registró en Barrancabermeja.

**Figura 8**

*Necesidades Básicas Insatisfechas Colombia, Bucaramanga, Yopal y Barrancabermeja*



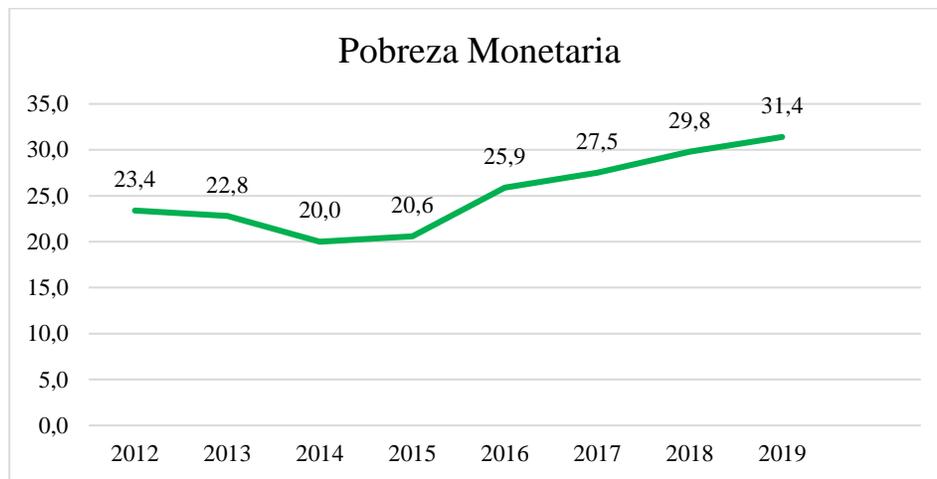
*Nota.* Adaptado del Censo de Población y Vivienda, por Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 1993, 2005 y 2018, DANE.

### 2.4.2 Pobreza Monetaria

Dentro de la información proporcionada por el DANE, el municipio de Barrancabermeja está contenido dentro de la información reportada para Bucaramanga y el Área Metropolitana (AM). Por ello, según esos datos, la tasa de pobreza monetaria nacional se ubicó en 35,7 % en 2019, así que registró un aumento de 1 p.p. más que en 2018. Para el caso de Bucaramanga y el AM, este indicador alcanzó una cifra de 31,4 %, la más alta en los últimos ocho años, con un incremento de 1,6 p.p. frente al 2018 (Figura 9). Ahora bien, al revisar la evolución en siete años se encuentra que la pobreza ha aumentado un 8 %.

**Figura 9**

*Tasa de Pobreza Monetaria Bucaramanga AM y Barrancabermeja, de 2012 a 2019*

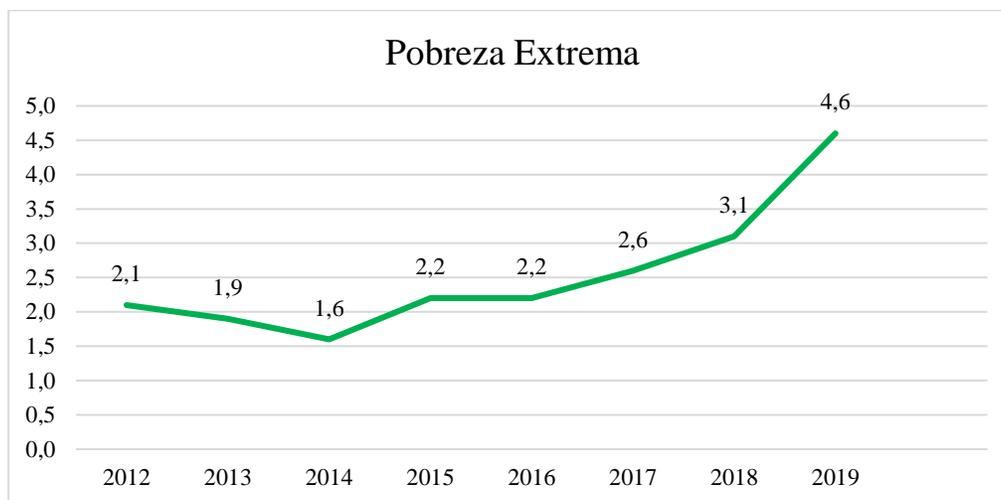


*Nota.* Adaptado del Censo poblacional del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2019, DANE.

En la Figura 10 se muestran los cambios en la tasa de pobreza monetaria extrema desde el año 2012 hasta el 2019 en Bucaramanga y el AM, con una variación de 2.5 p.p.; la cifra del 2019 es de 4,6 %, por lo que aumentó 1.5 p.p. frente al 2018, valor que la ubica por debajo del promedio nacional (9,6 %).

**Figura 10**

*Tasa de Pobreza Extrema Bucaramanga AM y Barrancabermeja, de 2012 a 2019*



*Nota.* Adaptado del Censo poblacional del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2019, DANE.

### **2.4.3 Pobreza Multidimensional IPM**

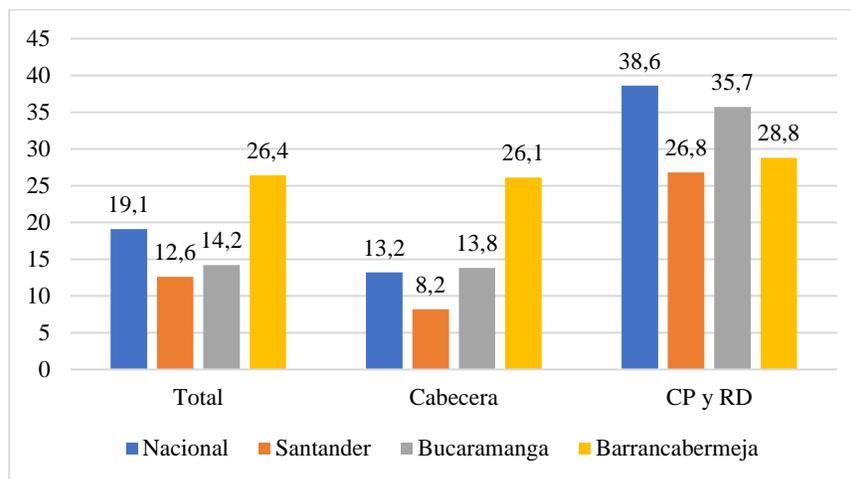
En conformidad con el CNPV 2018, Barrancabermeja tenía un 26,4 % de población en pobreza multidimensional con 7.3 p.p. por encima de la cifra nacional, que para el mismo año era de 19,1 %. Sobre la cifra que reportaba el departamento de Santander, el distrito estaba a 13.8 p.p. por encima y 12.2 p.p. con respecto a Bucaramanga.

Acercas de las áreas geográficas, los resultados reflejan una variación más alta entre la cifra del distrito y la reportada a nivel nacional en cabeceras municipales, así: 12.9 p.p. con el total nacional, 17.9 p.p. respecto a la cifra departamental y 12.3 p.p. por encima de Bucaramanga. No obstante, al revisar las cifras de IPM en áreas rurales, estas se reducen cuando el distrito se compara con el total nacional y Bucaramanga, de forma que presenta una reducción de 10 p.p. y 6.9 p.p., respectivamente.

Para el caso de Santander, que tiene un IPM rural de 26,8 %, la variación es de 2 p.p. con respecto al distrito, cuyo IPM rural está en 28,8 %. En ese sentido, el distrito tiene una pobreza por IPM más alta en la zona urbana que en la zona rural, si se contrasta con las cifras que reporta la nación, el departamento y Bucaramanga. Es probable que esto se deba a las inversiones sociales que las empresas petroleras realizan en las áreas de operación, concentradas principalmente en los sectores rurales, como parte de sus políticas de responsabilidad social. Estos datos se muestran en la Figura 11, que representa la medida de pobreza multidimensional del distrito, en comparación con la cifra nacional, departamental y de Bucaramanga como ciudad capital de departamento.

**Figura 11**

*Medida de Pobreza Multidimensional distrito de Barrancabermeja*



*Nota.* Tomado del Censo Nacional de Población y Vivienda, por Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2018, DANE.

Para contextualizar la incidencia de pobreza multidimensional en el distrito se comparan las cifras con la nación, la capital de Santander y dos ciudades capitales de departamentos como Yopal y Villavicencio, que fueron seleccionadas teniendo en cuenta los criterios de entidades territoriales cuya economía abarque la explotación de petróleo; entidades territoriales de categoría

1 y 2; así como entidades territoriales con peso entre 20 % y 30 % de Valor Agregado Municipal para el departamento.

En esta línea, las cifras que aparecen en la Figura 12 permiten identificar que Barrancabermeja supera el porcentaje de hogares con IPM (26,4 %) de la nación, de Bucaramanga y de ciudades como Yopal y Villavicencio, pese a que sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación<sup>1</sup> y Producto Interno Bruto (PIB) municipal<sup>2</sup> superan los ingresos de esas ciudades. Este mismo comportamiento se presenta en la incidencia de la pobreza en las cabeceras urbanas; no obstante, en las cifras de la incidencia de la pobreza en los centros poblados, rural y rural disperso se identifica que el distrito tiene cifras inferiores a las reportadas por la nación, Bucaramanga y Yopal, con 28,8 %, seguido únicamente por la cifra reportada en Villavicencio, que fue de 26,7 %.

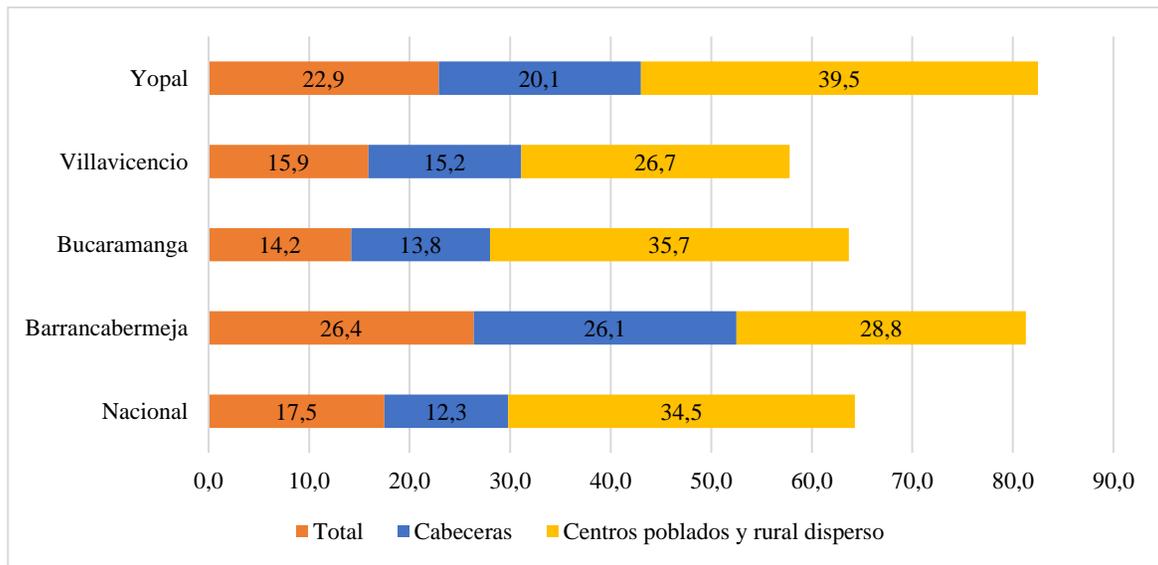
---

<sup>1</sup> De acuerdo con la Contaduría General de la Nación, los ICLD del municipio de Barrancabermeja eran de \$ 238 190 375 000 en 2020, los de Villavicencio eran de \$ 153 567 672 000 y los de Yopal eran \$ 74 227 782 000.

<sup>2</sup> PIB municipal 2018 de Barrancabermeja estimado en 14 096 (miles de millones de pesos).

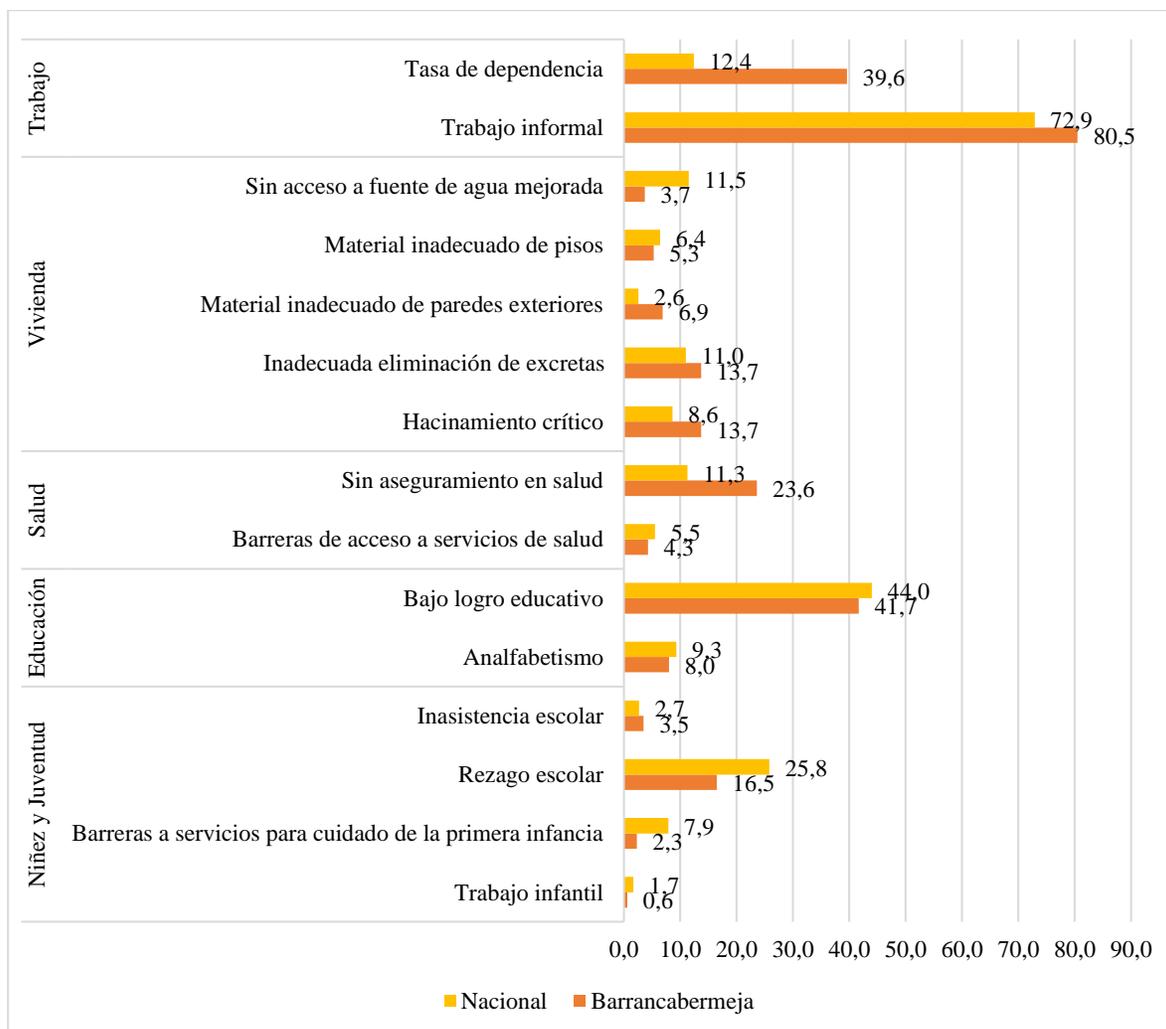
**Figura 12**

*Índice de Pobreza Multidimensional Nacional, Bucaramanga, Villavicencio, Yopal y Barrancabermeja*



*Nota.* Tomado del Censo Nacional de Población y Vivienda, por Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2018, DANE.

Como se puede ver, en las cifras del distrito no hay mayor diferencia entre la cabecera y el resto, a diferencia de lo que sucede en el país, Bucaramanga y Yopal. En la Figura 13 se muestran las privaciones que más incidencia tienen en los hogares barranqueños.

**Figura 13***Incidencia de la pobreza multidimensional en Barrancabermeja vs. nacional*

*Nota.* Tomado del Censo Nacional de Población y Vivienda, por Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2018, DANE.

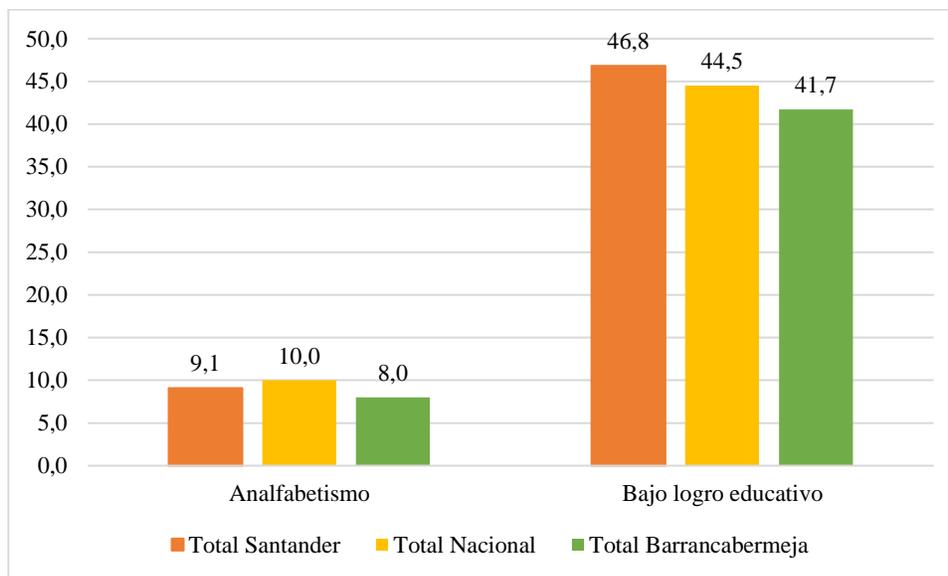
Partiendo de estos datos se analiza el comportamiento de las variables de IPM de Barrancabermeja con respecto al total nacional y departamental.

2.4.3.1 Condiciones Educativas del Hogar. Estas condiciones integran dos indicadores: el bajo logro educativo y el analfabetismo. La Figura 14 muestra que para 2018, el 41,7 % de los hogares de Barrancabermeja tenían personas de la población mayor de 15 años que no habían

alcanzado los nueve años escolares. Este indicador es de 5.1 p.p. por debajo de la cifra reportada en el departamento de Santander y 2.8 p.p. con respecto al total nacional.

### Figura 14

*Dimensión condiciones educativas a nivel nacional, departamental y Barrancabermeja*



*Nota.* Tomado del Censo Nacional de Población y Vivienda, por Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2018, DANE.

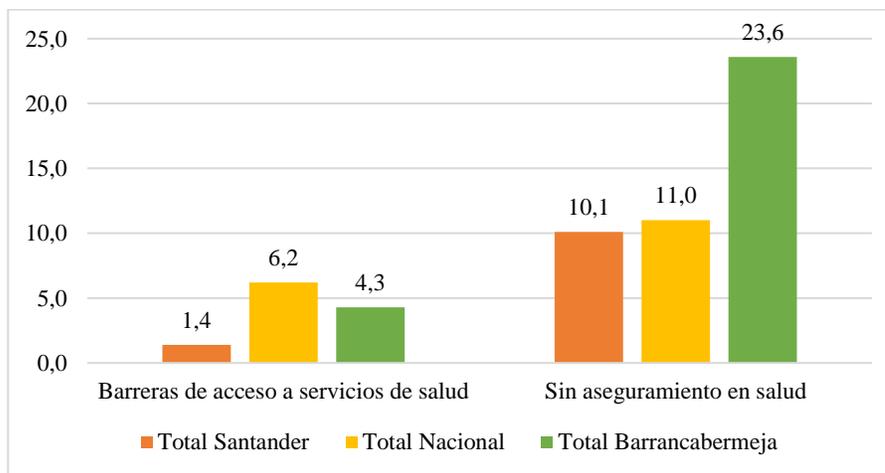
2.4.3.2 Dimensión Salud. El IPM mide la dimensión de salud a través de dos indicadores: población sin aseguramiento y las barreras de acceso a los servicios de salud. La Figura 15 deja ver que la privación más alta está representada en la privación de aseguramiento, que para 2018 era el 23,6 % de los hogares, en contraste con el indicador de barreras de acceso a servicios de salud, que representaba el 4,3 % de privación en los hogares.

Por otra parte, al comparar la privación de aseguramiento en salud con respecto a la cifra del nivel nacional y el departamento, se reporta que el distrito tiene 12.6 p.p. por encima de la cifra nacional y 13.5 p.p. por arriba de la cifra departamental de población sin aseguramiento en salud. Además, al comprar la privación de barreras de acceso a servicios de salud se encuentra que el

distrito está por debajo de las cifras nacionales en 1.9 p.p., pero más alta que la cifra departamental, que se ubica en 2.9 p.p.

### Figura 15

*Dimensión salud nacional, departamental y Barrancabermeja*



*Nota.* Tomado del Censo Nacional de Población y Vivienda, por Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2018, DANE.

2.4.3.3 Dimensión Condiciones de la Niñez y la Juventud. Esta dimensión se encuentra integrada por cuatro indicadores que representan las privaciones de la niñez y la juventud, a saber, barreras de servicios para cuidado de la primera infancia, inasistencia escolar, rezago escolar y trabajo infantil. En la Figura 16 se aprecia que el indicador con mayor incidencia es la privación de rezago escolar, con un 16,5 % de privación total; no obstante, al compararla con el desempeño que reporta la nación y el departamento, el distrito está por debajo de ambos en 10.9 p.p. y 8.2 p.p., respectivamente. Esta privación representa una condición de atraso en las

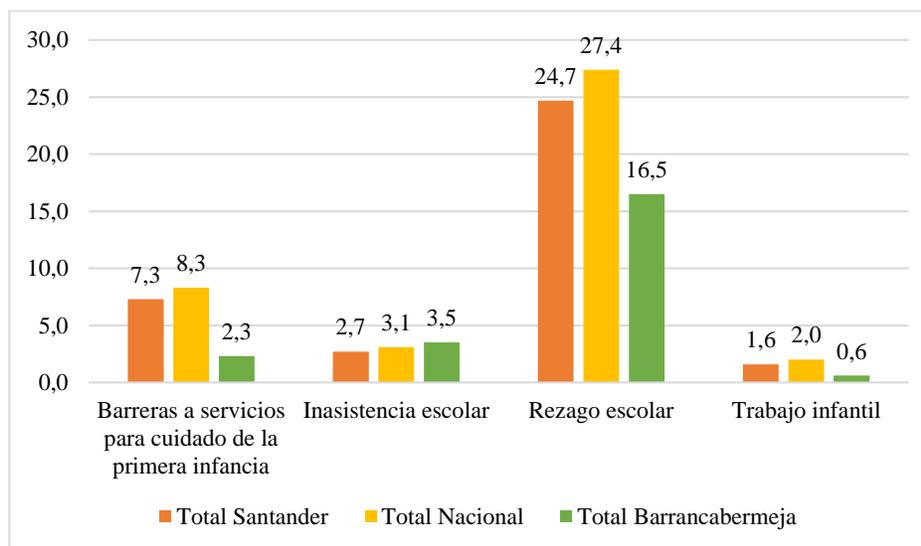
personas de 15 años o más que no han alcanzado el nivel educativo que se considera básico, de acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional.

En la figura también se muestra un 2,3 % de privación en el indicador de barreras a servicios de cuidado para la primera infancia, muy por debajo del promedio nacional, cuyo porcentaje asciende a 8,3 %, y del departamento, que reporta un 7,3 % de privación. Esta misma dinámica se aprecia en el indicador de trabajo infantil, que tiene una privación en el distrito del 0,6 %, a diferencia del resultado nacional (2,0 %) o del departamento (1,6 %). Sobre el indicador de inasistencia escolar, el distrito reporta un 3,5 %, cifra que está por encima del promedio nacional, que es de 3,1 %, y del departamental, con 2,7%.

### Figura 16

*Dimensión condiciones de la niñez y la juventud a nivel nacional, departamental y*

*Barrancabermeja*



*Nota.* Tomado del Censo Nacional de Población y Vivienda, por Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2018, DANE.

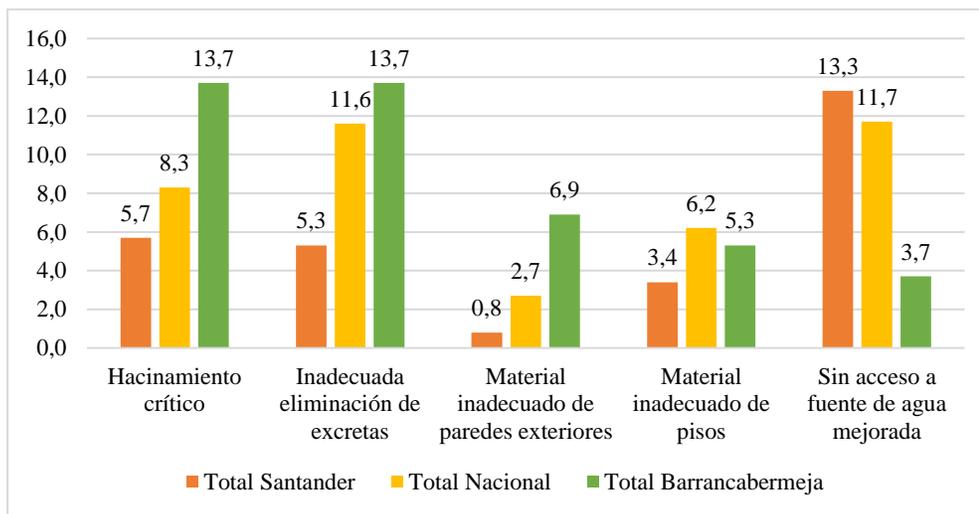
2.4.3.4 Dimensión de Condiciones de la Vivienda y Acceso a Servicios Públicos. Para el análisis de esta dimensión se tienen los indicadores de hacinamiento crítico, que en Barrancabermeja representan el 13,7 %, cifra que está por encima de las reportadas a nivel nacional (8,3 %) y departamental (5,7 %).

En el indicador relacionado con el material de la vivienda, representado en paredes exteriores y pisos, se encuentra una privación del 6,9 % y 5,3 %, respectivamente, a diferencia del promedio nacional, que equivale a una privación del 2,7 % para el caso del material de paredes, y 6,2 % en el material de pisos.

Acerca del indicador de eliminación inadecuada de excretas, el distrito tiene una privación del 13,7 % por arriba del promedio nacional, cuyos valores son 11,6 % y 5,3 % con respecto al departamento. Por el contrario, en la privación del acceso a fuentes mejoradas de agua, el distrito se ubica por debajo de la cifra nacional y departamental, con una diferencia de 8 p.p. y 9.6 p.p., respectivamente (Figura 17).

**Figura 17**

*Dimensión condiciones de la vivienda y acceso a servicios públicos nacional, departamental y Barrancabermeja*



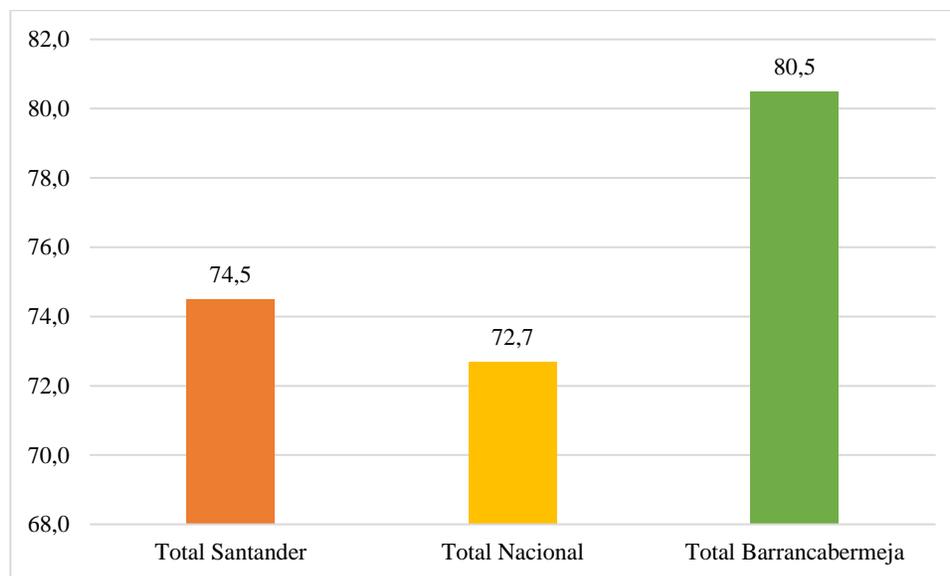
*Nota.* Tomado del Censo Nacional de Población y Vivienda, por Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2018, DANE.

2.4.3.5 Dimensión trabajo. Esta dimensión tiene dos indicadores (ver Figura 18): tasa de dependencia económica y trabajo informal. La primera indica que una persona se considera privada si pertenece a un hogar con más de tres personas por miembro ocupado. A nivel municipal, el porcentaje de privación de este indicador en el país oscilaba entre 14,7 % y 89,1 %. Para el distrito, la tasa de dependencia se ubicó en 39,6 %.

En lo concerniente al indicador de empleo informal, para el distrito representa un 80,5 % de privación en los hogares, cifra que está por encima del promedio nacional, con un 72,3 %. Este último indicador es la privación que más impacta el IPM del distrito. Adicionalmente, los resultados del DANE muestran una tasa de desempleo de 20,9 % en Barrancabermeja, lo que implica una reducción de 2,2 p.p. en este indicador frente al registro de 2018, donde se ubicó en 23,1 %. Sin embargo, esta cifra duplica la tasa nacional, la cual se encuentra ubicada en un 10,5 %.

**Figura 18**

*Dimensión trabajo privación trabajo informal nacional, departamental y Barrancabermeja*



*Nota.* Tomado del Censo Nacional de Población y Vivienda, por Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2018, DANE.

Para el caso del indicador tasa de dependencia económica no se realiza comparativo con los porcentajes nacionales y departamentales, debido a que la privación en ambos casos fue el desempleo de larga duración.

## **2.5 Distribución Geoespacial del IPM en el Distrito Especial de Barrancabermeja**

Partiendo de la segregación residencial, un fenómeno que tiene que ver con la aglomeración en el espacio geográfico de familias de una misma condición social (Sabatini, 2006), se considera importante revisar el comportamiento espacial del IPM en el distrito para determinar la vulnerabilidad de ciertos sectores geográficos que requieren inversiones públicas que conlleven a mejorar los indicadores sociales y económicos. En el caso concreto de Barrancabermeja, Molina (2008) señaló:

De los factores precursores del proceso de segregación en Barrancabermeja se pueden observar cuatro tipos que tienen repercusión directa en la estructura funcional actual de la ciudad. Dentro de estos factores se encuentran los asociados a la promoción de invasiones; la violencia y el desplazamiento interno forzado; el acceso a equipamientos colectivos que a su vez están estrechamente ligados a los desequilibrios socio espaciales internos de la ciudad y los de tipo socioeconómico que hacen énfasis en las causas que le dieron origen, más que en su representación territorial (p. 339).

Dada la disponibilidad de la información es preciso revisar la distribución espacial, tomando como base el IPM de las comunas que integran el distrito.

- **Comuna 1:** está conformada por 18 barrios legalmente constituidos y ocho asentamientos humanos. Se caracteriza por ser un sector tradicional y comercial, que cuenta con 264 hectáreas (has) que parten de la malla de la Refinería de ECOPETROL en el muelle, siguiendo el margen del río Magdalena hasta las desembocaduras del Caño Cardales y Juan Esteban. Tiene una población aproximada de 34 136 habitantes, con una densidad poblacional de 128 96 Hab/k<sup>2</sup>.

Por su ubicación es la comuna con más equipamientos de interés colectivo. Pese a ello, está marcada por desequilibrios y fragmentación urbanos, los cuales son notorios en los sectores contiguos a los caños, que hacen parte de la comuna, y algunos sectores localizados en inmediaciones del sector histórico. De acuerdo con el CNPV 2018, la incidencia de pobreza multidimensional de la comuna 1 es de 21,1 %, pero al interior del área existen sectores con IPM que superan este porcentaje y se concentran principalmente en asentamientos donde las condiciones sociales son precarias.

- **Comuna 2:** junto con la comuna 1 fue uno de los primeros sectores en que se inició el desarrollo urbanístico del distrito. Es la comuna más grande, pues cuenta con 730 has, pero alberga menos población en comparación con la comuna 1, motivo por el cual tiene una densidad poblacional de 34,52 Hab/km<sup>2</sup>. Se encuentra conformada por 12 barrios, todos ellos legalmente constituidos, sin existencia de asentamientos humanos, lo que se traduce en una incidencia de pobreza multidimensional de 7,8 %. Es una comuna de carácter residencial y comercial, en ella se encuentra el Centro Comercial principal y el circuito deportivo de Barrancabermeja.
- **Comuna 3:** tiene 534,3 has, donde viven 34 776 habitantes, con una densidad poblacional de 65,08 Hab/km<sup>2</sup>. Está conformada por 30 barrios y 21 asentamientos humanos; tiene carácter residencial y empresarial, con firmas contratistas de la empresa petrolera y con la línea férrea que es transversal a la comuna. La incidencia de pobreza multidimensional es de 25,9 %, lo que la hace una comuna heterogénea en cuanto a las condiciones de vida de sus habitantes, puesto que el 22 % de sus barrios y el 100 % de sus asentamientos humanos superan el promedio de pobreza multidimensional del total de la comuna.
- **Comuna 4:** tiene 31 059 habitantes, 377 has y una densidad poblacional de 82,38 Hab/km<sup>2</sup>. La conforman 32 barrios y nueve asentamientos humanos; su carácter es residencial y comercial, especialmente para empresas del sector terciario. Su ubicación es adyacente a los humedales Juan Esteban y el Castillo, además de los barrios que conforman el Complejo Industrial de ECOPETROL. El promedio de incidencia en pobreza multidimensional es de 16,2 %, con 13 sectores que superan el promedio de IPM del Distrito.

- **Comuna 5:** es la comuna más grande en cuanto a número de habitantes, que son 39 566 ubicados en 232 has, y tiene una densidad poblacional de 170,03 Hab/Km<sup>2</sup>. Está conformada por 34 barrios y un asentamiento humano. Su origen se dio de manera informal con barrios populares que están constituidos legalmente y que fueron afectados con hechos de violencia en la década de los 90. La incidencia de pobreza multidimensional de esta comuna es de 22,7 % con el 41 % de barrios, cuyo IPM supera el promedio de distrito.
- **Comuna 6:** está conformada por 20 barrios y 15 asentamientos humanos que tienen una población de 18 991 habitantes en 351 has y una densidad poblacional de 53,98 Hab/km<sup>2</sup>. Al igual que la comuna 5 hace parte del nororiente del distrito, y ambos sectores han sido fuertemente estigmatizados. Siguiendo a Molina (2008):

En este punto es necesario recalcar que el sector oriental de Barrancabermeja ha tenido un proceso continuo –desde las últimas cuatro décadas– de invasiones, algunas promovidas por reconocidos líderes políticos de la época, otras por grupos guerrilleros y finalmente, las que tienen su origen en los desplazamientos forzados masivos que tuvieron a la ciudad como el principal nodo receptor en la región. (p. 340)

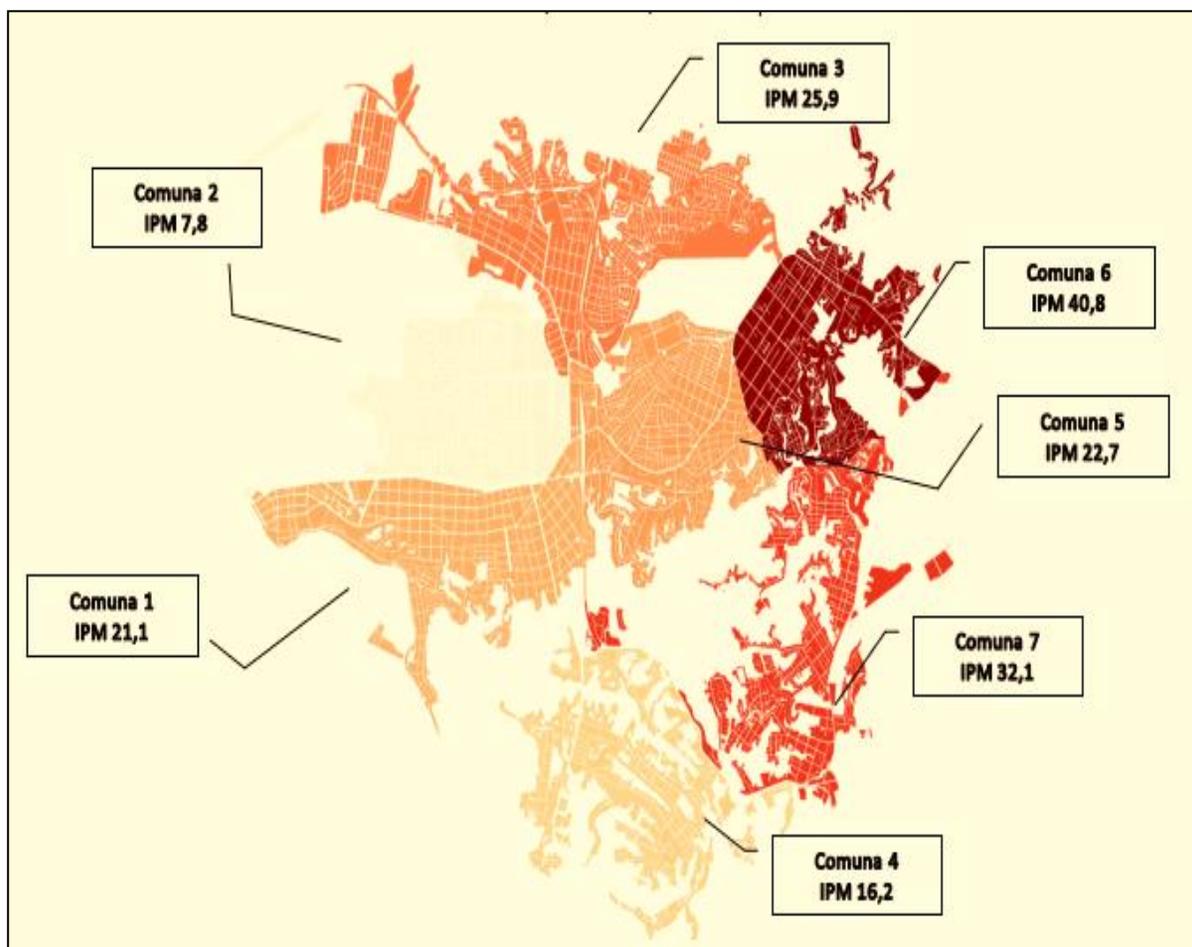
Con corte a 2018, esta comuna contaba con una IPM de 40,8 % con el 57 % de barrios cuya incidencia de pobreza multidimensional superaba el promedio distrital.

- **Comuna 7:** este sector tiene 539 has con 23 467 habitantes y una densidad poblacional de 43,8 %. Está conformada por 27 barrios y 20 asentamientos humanos; estos barrios se originaron informalmente, y se encuentran marcados por una historia de conflictos entre grupos armados, situación que acrecentó la violencia y la estigmatización de sus habitantes

hacia la década del 90. La incidencia de pobreza multidimensional es de 32,1 % con un 78,7 % de barrios y asentamientos humanos con IPM que superan el promedio del distrito.

Cabe señalar, acerca de la pobreza del distrito y su configuración en las comunas, que la ausencia de planeación y de políticas públicas que permitan tanto la inclusión social como la disminución de las inequidades espaciales representadas en el acceso progresivo y adecuado a servicios sociales básicos, tal vez es uno de los factores que ha ocasionado el aumento de la marginalidad de la periferia urbana, especialmente en los sectores orientales de la ciudad (Molina, 2008).

En la Figura 19 se presenta la distribución geográfica del IPM por comunas en Barrancabermeja.

**Figura 19***Índice de Pobreza Multidimensional por comunas en Barrancabermeja*

*Nota.* Tomado del Censo Nacional de Población y Vivienda, por Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2018, DANE.

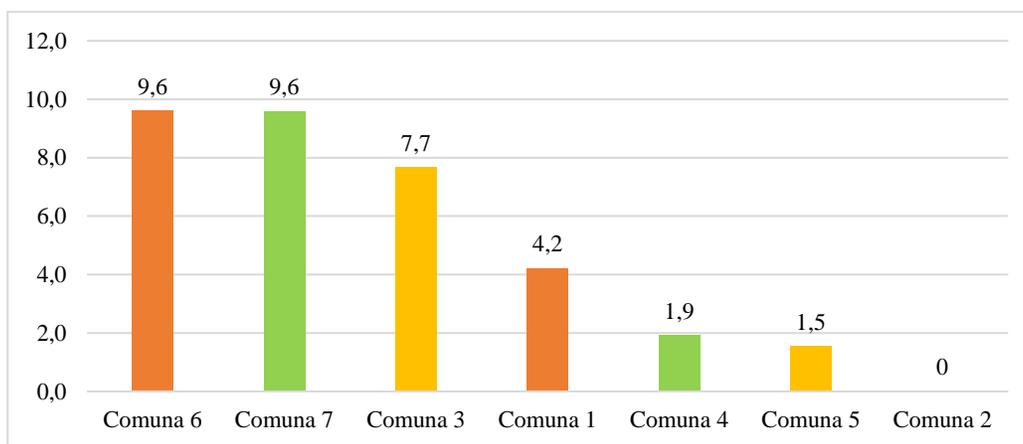
Por otra parte, al revisar la información de pobreza multidimensional al interior de cada comuna, se advierte que existen diferencias entre la incidencia de pobreza multidimensional a nivel global en una comuna y el comportamiento de este indicador cuando se revisa su información desagregada. Así pues, la comuna 6 tiene la incidencia de pobreza multidimensional más alta del distrito, esto es 40,8 %, lo que permite pensar en la necesidad de priorizar la inversión pública en los barrios y los asentamientos que la componen. No obstante, al revisar la información de los

sectores al interior de cada comuna con privaciones que superan el 33 %, se encuentra que las comunas 6 y 7 tienen promedios similares, es decir, igual número de barrios con IPM por encima de 33 %.

Asimismo, cuando se revisa la incidencia de pobreza multidimensional de las comunas 1 y 3 se evidencia que sus IPM son algo similares: 21,1 % y 25,9 %, respectivamente; pero en la información de barrios y asentamientos por cada sector es claro que para el caso de la comuna 1, el 4,2 % de los barrios y asentamientos tienen incidencia de pobreza multidimensional que supera el 33 %, mientras que para la comuna 3 es el 7,7 %. En la comuna 4 este dato está representado en 1,9 % (ver Figura 20).

### Figura 20

*Porcentaje de barrios con IPM superior a 33 % Barrancabermeja*

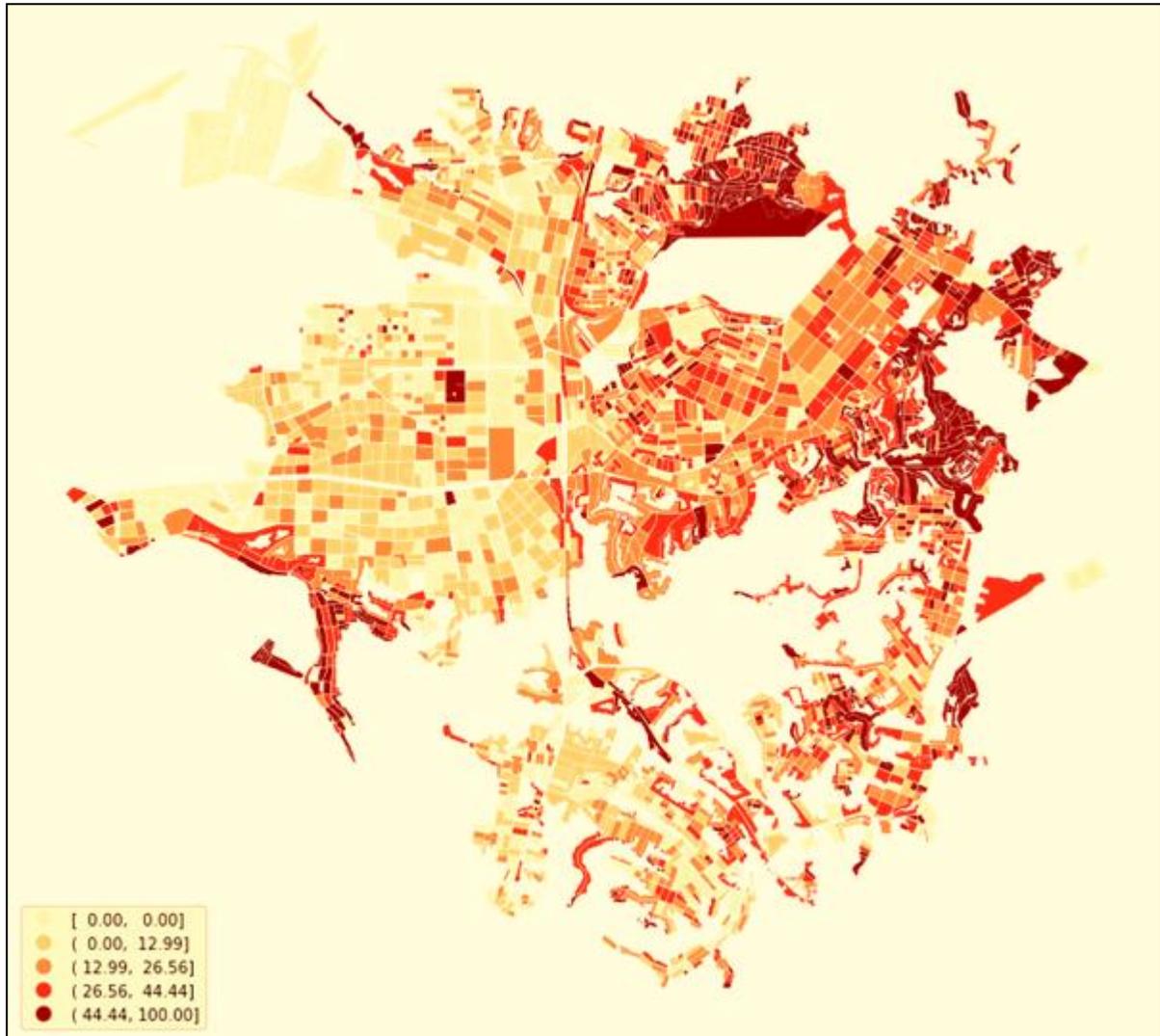


*Nota.* Tomado del Censo Nacional de Población y Vivienda, por Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2018, DANE.

La Figura 20 también muestra que al interior de cada comuna existen sectores deprimidos, cuyos hogares tienen incidencia de pobreza multidimensional alta, aunque en los mismos sectores hay barrios con IPM altos. Esto se ilustra en la Figura 21, que presenta la pobreza multidimensional por manzanas del distrito de Barrancabermeja.

**Figura 21**

*Índice de Pobreza Multidimensional por manzanas de Barrancabermeja*



*Nota.* Tomado del Censo Nacional de Población y Vivienda, por Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2018, DANE.

Con base en todo lo explicado en este capítulo se tiene que el distrito especial de Barrancabermeja es una entidad territorial que ha tenido una economía fortalecida por el enclave petrolero. Sin embargo, al comparar sus cifras de pobreza con otras ciudades del país que tienen menores entradas económicas, sus ingresos no se reflejan en el desarrollo social y económico de

sus habitantes. Aunado a esto, en la ciudad se evidencia una fuerte segregación socioeconómica, que ha sido alimentada por los procesos de violencia política y social que han permeado al distrito desde los años 90. Además, la falta de políticas públicas de largo plazo ha perjudicado el desarrollo organizado y planeado del distrito, aspecto que se evidencia en las dificultades para aprobar e implementar un Plan de Ordenamiento Territorial que brinde respuestas a las necesidades de organización del territorio; dichas respuestas podrían llegar a promover más inversión y mejorar las condiciones sociales de otros sectores marginales que se constituyen en asentamientos humanos.

No obstante, el distrito cuenta con ventajas competitivas derivadas de su ubicación geográfica que la hacen susceptible de ser polo de desarrollo económico y social que permite, además, la diversificación de la economía al incursionar en otras actividades, tales como el transporte logístico, que posibilitan la conexión de Barrancabermeja con el nivel departamental, nacional e internacional. Todo ello dependerá necesariamente de la planeación territorial incluyente, así como de las políticas públicas que se implementen a mediano y largo plazo, que deben estar orientadas a reducir los niveles de pobreza, que en 2018 representaba el 26,4 % de los barranqueños.

### **3 Planes de desarrollo y pobreza en el distrito de Barrancabermeja**

En este capítulo se exponen las intervenciones de política pública que se implementaron a partir de los planes de desarrollo nacional y municipal de los gobiernos anteriores, como el Plan de Desarrollo Nacional 2014-2018 “Todos por un Nuevo País” y el Plan de Desarrollo 2016-2019 “Barrancabermeja Humana, Incluyente y Productiva”. Gracias a la disponibilidad de la información se tomaron como referencia los balances que expidió el DNP, que incluyen la ejecución y la línea base. Si bien para el plan de desarrollo municipal no se encontraron balances similares, se consideró el cumplimiento de metas que se encuentra en el Portal Territorial del DNP para revisar el abordaje del tema de pobreza.

La presente investigación aplicada tiene en cuenta el grado de inclusión que el fenómeno analizado ha tenido en los planes de desarrollo nacional y local, pues estos documentos son el instrumento principal de planeación en los que se concretan las decisiones, las acciones, los medios y los recursos para promover el bienestar integral de la población, garantizar los derechos humanos y fortalecer la democracia participativa. Asimismo, se constituyen en la herramienta de planeación y de gestión pública más importante para lograr los fines esenciales del Estado establecidos en la Constitución Política de 1991 (DNP y ESAP, 2015).

#### **3.1 Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un Nuevo País” 2014-2018**

Este PND se expidió por medio de la Ley 1753 de 2015; tenía tres pilares, a saber, la paz, la equidad y la educación; y cinco estrategias transversales, entre las que se señalan la competitividad e infraestructura estratégica; la movilidad social; la transformación en el campo; la seguridad, justicia y democracia; y el buen gobierno.

Lo anterior se estima relevante para el desarrollo del presente trabajo, el cual se centra principalmente en el pilar 2 “equidad” y la estrategia transversal “movilidad social”, que señala los objetivos, las estrategias y las metas para alcanzar los fines sociales del PND.

### **3.1.1 *Pilar 2: Equidad***

Este pilar incluye, de forma explícita, la intención de alcanzar un país con mayor equidad y menor pobreza extrema a través de los siguientes objetivos:

- 1) Erradicar la pobreza extrema en el 2024 y reducir la pobreza moderada por medio de la articulación, la coordinación y la evaluación de la oferta de programas de protección y promoción social, a partir de un inventario detallado de programas sociales a nivel nacional, departamental y municipal.
- 2) Reducir las brechas poblacionales en materia de ingresos mediante la inclusión productiva y financiera con mecanismos efectivos de generación de ingresos y empleo.
- 3) Disminuir las brechas poblacionales y territoriales en la provisión de servicios de calidad en salud, educación, servicios públicos, infraestructura, vivienda y conectividad.
- 4) Promover el desarrollo económico incluyente del país y sus regiones (PND 2014-2018).

Las metas propuestas para alcanzar estos objetivos se relacionan en la Tabla 4.

**Tabla 4***Metas Pilar Equidad PND “Todos por un Nuevo País” 2014-2018*

<b>Metas trazadoras</b>	<b>Línea base-2013</b>	<b>Meta a 2018</b>
Pobreza multidimensional*	24,80 %	17,80 %
Pobreza monetaria*	30,6	25,00 %
Índice de Gini*	0,54	0,52
Tasa de formalidad por cotización a seguridad social en pensiones (13 áreas metropolitanas).	45,5 %	50,2 %
Tasa de desempleo	9,60 %	8,00 %
Niños y niñas con atención integral, en el marco de la estrategia De Cero a Siempre (miles)-	1 051	2 000

*Nota.* Adaptado del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

Siguiendo los balances de gestión realizados por el DNP, en la Tabla 5 se presenta un balance cuantitativo del número total de indicadores y su nivel de avance durante el periodo de gobierno, para lo cual se establecen cuatro niveles de cumplimiento frente a las metas establecidas.

**Tabla 5***Niveles de cumplimiento de metas*

<b>Nivel</b>	<b>Indicador</b>
Esperado	Cumplimiento mayor o igual al 100 %
Alto	Cumplimiento mayor o igual al 80 %, pero inferior al 100 %.
Medio	Cumplimiento mayor o igual al 50 %, pero inferior al 80 %.
Bajo	Cumplimiento inferior al 50 %.

*Nota.* Adaptado de Balances de Gestión DNP.

Como resultado de lo anterior, las metas del “Pilar de Equidad” alcanzaron un porcentaje de avance de 74,3 % en el cuatrienio; es decir, cuatro de las seis metas propuestas (pobreza monetaria, multidimensional, índice Gini y atención integral de niños y niñas) tuvieron un nivel de cumplimiento de 100 %. Por otro lado, dos metas presentaron un cumplimiento medio inferior

al 50 % respecto de la meta definida, las cuales se encuentran relacionadas con la tasa de desempleo y la formalidad, tal como aparece en la Tabla 6.

**Tabla 6**

*Nivel de cumplimiento metas PND “Todos por un Nuevo País” - Pilar “Colombia Equitativa”*

Esperado (X>=100 %)	Alto (%<=X<100 %)	(80 Medio (%<=X<80 %)	(50 Bajo (X<50 %)	Total
4 (75 %)	0 (0 %)	0 (25 %)	2 (0 %)	6 (100 %)

*Nota.* Adaptado del Balance de Resultados 2018, Departamento Nacional de Planeación, abril 29, 2019.

Durante el periodo 2014-2018 se presentaron los siguientes cambios en el comportamiento de los indicadores relacionados con la pobreza en el país:

En ese cuatrienio, la pobreza monetaria se redujo en 5,4 p.p., dado que pasó de 41,4 % en 2014 a 36 % en 2017; y la incidencia de pobreza extrema se ubicó en 7,4 % en el total nacional, así que disminuyó 1,1 p.p. frente al 2016, cuyo registro fue 8,5 %. La distribución del ingreso en 2017 fue de 0,508 puntos, o sea, 0,009 puntos inferior al 2016, que era de 0,517. Con respecto al IPM, entre 2016 y 2017 el IPM se redujo, pues pasó de 17,8 % en 2016 a 17 % en 2017, frente a las metas programadas de 19,9 % y 18,8 % para los mismos años. En total, el IPM disminuyó 4,9 p.p.

La tasa de desempleo registró un aumento de 0,3 p.p. en 2018 en relación con 2017, pero se mantuvo en un dígito. La tasa de formalidad nacional medida como el total de empleados que cotizan a pensión aumentó de 34,6 % en 2014 a 37 % en 2018, de modo que superó la meta fijada para el cuatrienio, que era de 36 %. Asimismo, en 2018 los trabajadores formales que cotizan a pensiones representaron el 50,6 % de la población ocupada en las 13 principales áreas

metropolitanas del país, lo cual conllevó al cumplimiento de la meta establecida para el cuatrienio (50,2 %).

Por otro lado, la meta de atención integral de niños y niñas se cumplió en un 100 %, a través de la implementación de la estrategia “De Cero a Siempre”, que logró brindar atención integral en salud, nutrición, cuidado, protección y educación inicial a 1 208 216 niños y niñas. Igualmente, mediante la aplicación de las líneas de política pública para la Prevención y Erradicación de Trabajo Infantil y Protección Integral al adolescente Trabajador 2017-2027, así como la línea de Política Pública para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual comercial de Niños y Niñas y Adolescentes 2018-2028, se impactaron cifras de trabajo infantil que, de acuerdo con el DANE, se redujeron de 9,3 % en 2014 a 5,9 % en 2018.

Gran parte de los logros alcanzados en el “Pilar de Equidad” se deben a las metas conseguidas en el “Pilar de Paz”, pues el proceso que el Gobierno nacional adelantó con la guerrilla de las FARC propició el cese de hostilidades y la reducción de acciones violentas, especialmente en zonas rurales, donde fue posible adelantar planes, programas y proyectos tanto sociales como económicos orientados a mejorar las condiciones de la población segregada geográficamente por el Estado. De esta manera, con el Proceso de Paz se implementaron estrategias relacionadas con la construcción y el mantenimiento de redes viales, la reducción del déficit de electrificación, el agua potable, el saneamiento básico y la conectividad digital en zonas que se vieron afectadas por el conflicto armado.

### ***3.1.2 Estrategia Transversal “Movilidad Social”***

Las metas proyectadas en esta estrategia se cumplieron en un 80,5 %; 123 metas reportaron un cumplimiento igual o superior al 100 %, 61 mayor o igual al 80 % y menor al 100 %; 49

presentaron un porcentaje de avance mayor o igual al 50 % y menor al 80 %, y 44 menor al 50 %, como se muestra en la Tabla 7.

**Tabla 7**

*Nivel de cumplimiento metas PND “Todos por un Nuevo País” 2014-2018 – Estrategia Transversal “movilidad social”*

Esperado ( $X \geq 100$ %)	Alto ( $80 \leq X < 100$ %)	Medio ( $50 \leq X < 80$ %)	Bajo ( $X < 50$ %)	Total
123 (44 %)	61 (22 %)	49 (18 %)	44 (16 %)	277 (100 %)

*Nota.* Adaptado del Balance de Resultados 2018, Departamento Nacional de Planeación, fecha de corte: 31 de diciembre de 2018, fecha de actualización: 29 de abril de 2019.

Con el propósito de reducir las brechas sociales y aumentar las oportunidades de la población colombiana, la estrategia planteó los objetivos relacionados en la Tabla 8.

**Tabla 8**

*Objetivos estrategia “movilidad social” PND “Todos por un Nuevo País” 2014-2018*

Objetivo	Programas	Indicadores
<b>Objetivo 1:</b> garantizar los mínimos vitales y avanzar en el fortalecimiento de las capacidades de la población en pobreza extrema para su inclusión social efectiva y productiva (Sistema de Promoción Social).	7	68
<b>Objetivo 2:</b> mejorar las condiciones de salud de la población colombiana y propiciar el goce efectivo del derecho a la salud.	3	27
<b>Objetivo 3:</b> generar alternativas para crear empleos de calidad y acceder al aseguramiento ante la falta de ingresos y los riesgos laborales.	5	32
<b>Objetivo 4:</b> cerrar la brecha en el acceso y la calidad de la educación, a fin de mejorar la formación de capital humano, incrementar la movilidad social y fomentar la construcción de ciudadanía.	15	120
<b>Objetivo 5:</b> impulsar la planificación, la actuación coherente y articulada de los sectores de vivienda, agua potable y saneamiento básico, bajo el concepto de Ciudades Amables y Sostenibles para la Equidad, en complemento con las acciones estratégicas de movilidad urbana.	4	20

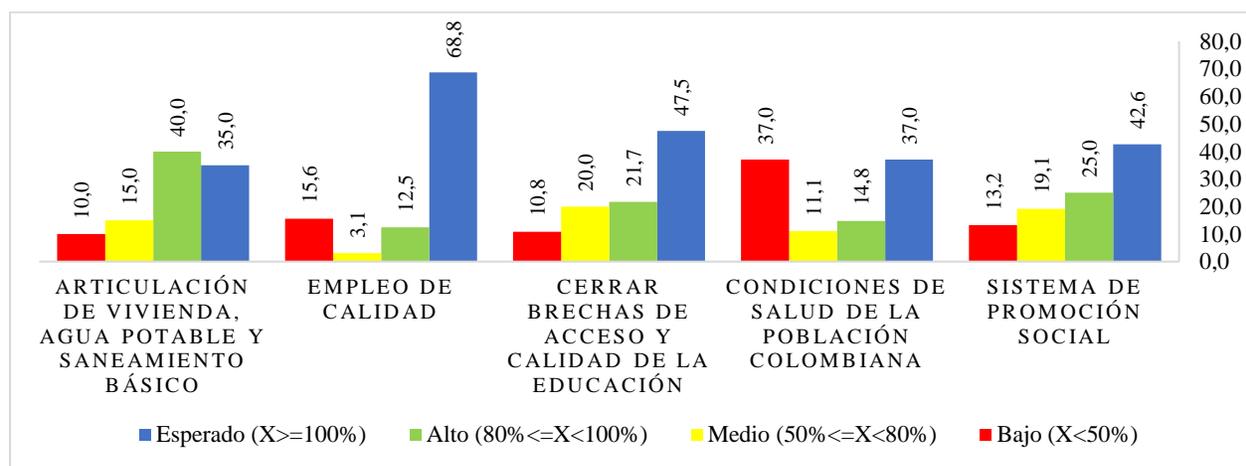
*Nota.* Adaptado del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Departamento Nacional de Desarrollo, 2014, DNP.

Estos objetivos se cumplieron por medio de 34 programas y 267 indicadores. Los resultados del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) aparecen en la Figura 22. Este sistema fue creado para seguir y evaluar las políticas públicas estratégicas del país, particularmente aquellas estipuladas en el PND.

Los objetivos que más reportaron cumplimiento de indicadores fueron el empleo de calidad, con 81,3 % de indicadores en el nivel esperado y alto; los temas de vivienda, agua potable y alcantarillado, con un nivel esperado y alto de 75 %; educación, con 69,2 % de cumplimiento; el sistema de protección social, con 67,6 %; y salud, con 51,87%. Aquellos objetivos que tuvieron un nivel de cumplimiento entre los rangos medio y bajo fueron condiciones de salud, con 48,1 %; sistema de protección social, con 32,3 %; educación, con 30,8 %; vivienda, con 25 %; y empleo, con 18,7 %.

### Figura 22

*Nivel de cumplimiento objetivos de la estrategia “movilidad social” PND “Todos por un Nuevo País” 2014-2018*



*Nota.* Adaptado de SINERGIA.

Sobre esta base, el PND “Todos por un Nuevo País” 2014-2018 trazó metas específicas para abordar el fenómeno de la pobreza en Colombia, las cuales plasmó en la estrategia “movilidad

social” con cinco objetivos directamente relacionados con las dimensiones y las privaciones del IPM. En lo concerniente a las intervenciones de promoción social orientadas a garantizar la inclusión social y productiva que permitió el resultado en el cumplimiento de objetivos, se encuentra la implementación y el fortalecimiento de los programas de “Transferencias Monetarias Condicionadas”, los cuales se constituyen en política pública e incrementan el número de beneficiarios y la cobertura territorial.

De la misma forma, los programas de habitabilidad hicieron posible el acceso a vivienda nueva o al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de los hogares con menores ingresos, a través de la implementación de la política de vivienda urbana y rural que garantizó la reducción del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda. Entre dichos programas están “Mi Casa Ya”, “Vivienda Gratis”, “Casa Ahorro-Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores (VIPA)”, y gracias a ellos se logró que 12 039 familias mejoraran sus condiciones al finalizar el cuatrienio.

También se destaca la inversión en proyectos de agua potable y saneamiento básico, la cual permitió llegar a 92,4 % de cobertura de agua potable en 2017 y 88,2 % en cuanto a alcantarillado. Sumado a esto, se resalta el desarrollo de planes orientados a mejorar la eficiencia en la prestación de servicios de acueducto, alcantarillado y aseo por parte de las entidades territoriales (DNP, 2018).

Igualmente, se trazaron acciones para mejorar la eficiencia y la coordinación de la oferta social, así como programas de generación de ingresos y empleo liderados por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), mediante sus procesos de formación y desarrollo de iniciativas rurales de emprendimiento y la creación de empresas. Asimismo, el “Servicio Público de Empleo (SPE)” se consolidó con el propósito de integrar la oferta y la demanda laboral en los territorios; a su vez, Prosperidad Social, como entidad líder del sector de la inclusión social, desarrolló intervenciones

integrales para la generación de ingresos a través de componentes de empleabilidad, empleo temporal y emprendimientos, del mismo modo que los programas “Familias en su Tierra”, “Red de Seguridad Alimentaria” e “IRACA”, que coadyuvaron a alcanzar los objetivos para mejorar el acceso y el consumo de alimentos.

Además, se amplió la infraestructura educativa en las zonas rurales y la continuidad en el plan de alimentación escolar para contrarrestar la deserción escolar, al igual que en otros programas que garantizaron el acceso, la calidad y la permanencia del sector.

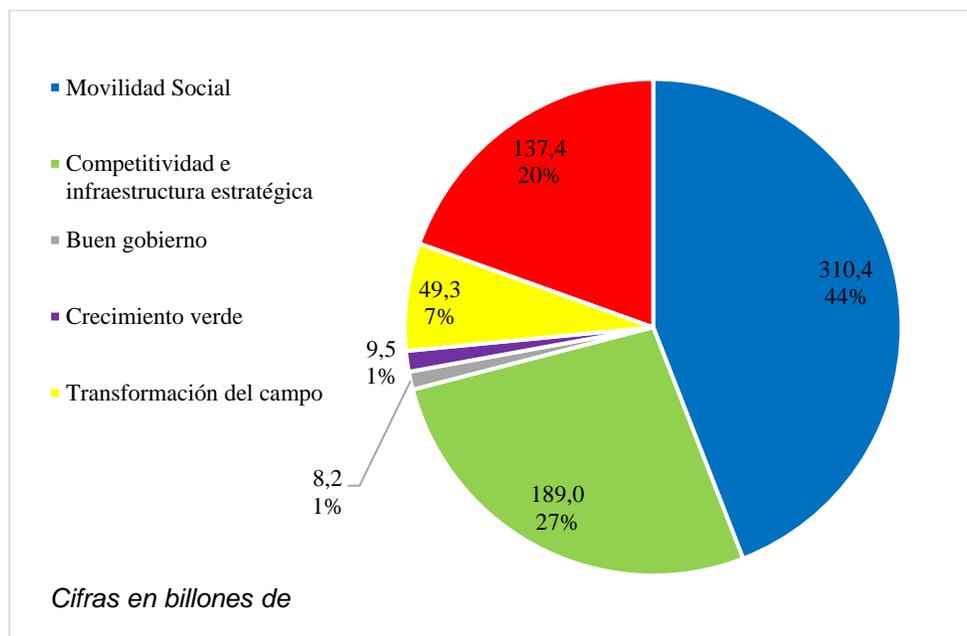
Acercas del sector salud, las acciones apuntaron a mejorar la calidad en la prestación de servicios de salud; mantener las coberturas de salud cercanas a la universalidad; igualar el Plan de Obligaciones en Salud (POS) en ambos regímenes; impulsar la equidad en el acceso y el financiamiento de la salud por parte de los colombianos; y fortalecer los programas de promoción y prevención en salud, a fin de asegurar la sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud (DNP, 2018).

### ***3.1.3 Plan Plurianual de Inversiones***

El PND “Todos por un nuevo país” estuvo fundamentado en un Plan Plurianual de Inversiones (PPI) que ascendió a un valor de \$ 703,9 billones en 2014. En cuanto a las estrategias transversales y los objetivos principales del Plan, la distribución de los recursos del PPI se representa en la Figura 23, así: 44 % para la estrategia “movilidad social”; 27 % para materializar los objetivos y las metas planteadas en “competitividad e infraestructura estratégicas”; 20 % destinado a la realización de la estrategia de “seguridad, justicia y democracia para la construcción de la paz”; 7 % para el desarrollo de “transformación del campo”; 1 % para implementar la estrategia de “crecimiento verde” y 1 % asociado al cumplimiento del “buen gobierno”.

**Figura 23**

*Distribución Plan Plurianual de Inversiones “Todos por un Nuevo País” 2014-2018*



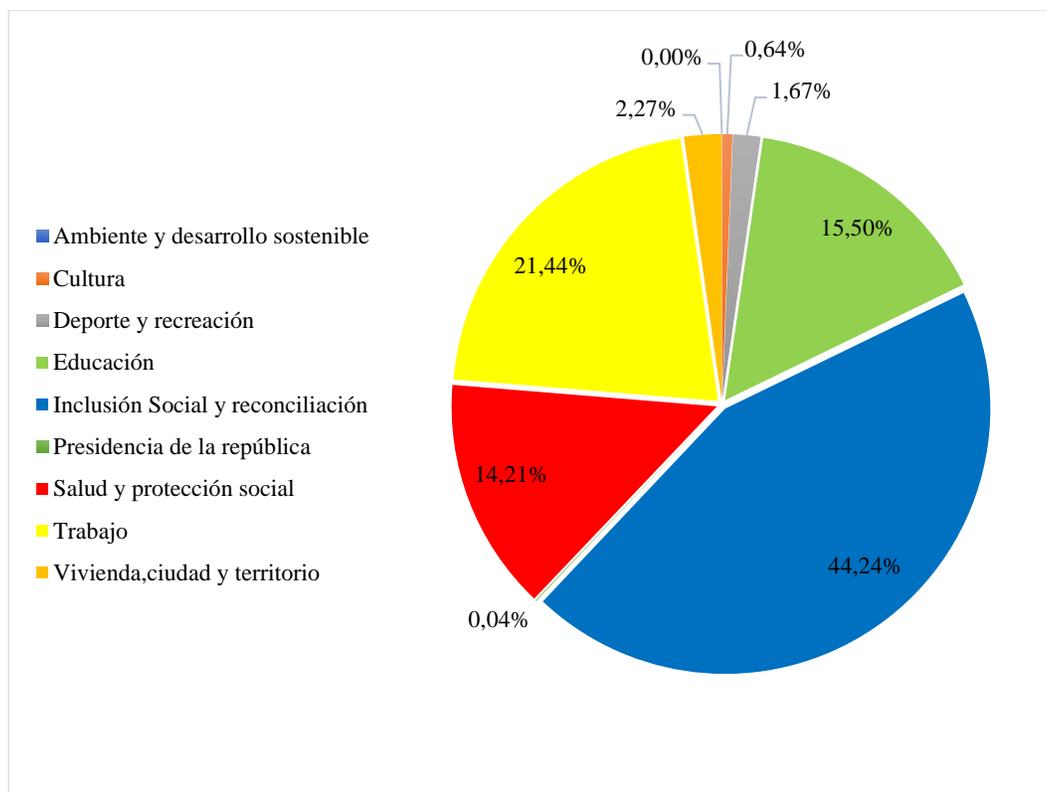
*Nota.* Adaptado del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Departamento Nacional de Planeación, 2014, DNP.

En la Figura 23 se visualiza la consistencia de la inversión con las prioridades del PND en sectores eminentemente sociales, los cuales permitieron la atención de las acciones proyectadas en los tres pilares (paz, equidad y educación), por lo que apuntaron a la generación de oportunidades y la disminución de la pobreza, sobre todo en zonas rurales, a partir de la reducción de las barreras existentes en las zonas afectadas por el conflicto armado.

Sobre la estrategia “movilidad social”, los sectores donde se concentró la inversión (ver Figura 24) fueron el de la inclusión social y la reconciliación, con 44,2 %; el trabajo, con 21,44 %; la educación, con 15,50 %; y la salud y protección y social, con 14,21 %, que concentran las acciones orientadas a la población en condición de pobreza.

**Figura 24**

*Porcentaje de ejecución estrategia “movilidad social” PND “Todos por un Nuevo País”*



*Nota.* Adaptado del Mapa Inversiones Portal Territorial

El balance del PND “Todos por un Nuevo País” pone de manifiesto el interés del gobierno por continuar reduciendo las cifras de pobreza en el territorio nacional. Para lograr este objetivo, la educación se toma como pilar fundamental del desarrollo y la equidad social, así como la disminución del conflicto armado con la guerrilla de las FARC, a fin de priorizar la inversión en políticas públicas orientadas a la movilidad social de la población colombiana.

### 3.2 Plan de Desarrollo Municipal “Barrancabermeja Incluyente, Humana y Productiva” 2016-2019

Este documento se estructura en dos pilares principales, el primero de ellos se denominó “Seguridad Humana”, con 10 líneas estratégicas, 57 programas, 101 metas de resultado y 431 metas de producto. El segundo fue “Cultura Ciudadana”, conformado por seis líneas estratégicas, 24 programas, 19 metas de resultado y 168 metas de producto. La Tabla 9 detalla las líneas estratégicas de cada pilar, donde se incluyeron los diferentes sectores sociales y económicos del plan programático.

**Tabla 9**

*Líneas estratégicas Plan de Desarrollo Municipal Barrancabermeja, 2016-2019*

<b>Pilar Seguridad Humana</b>	<b>Pilar Cultura Ciudadana</b>
1. Barrancabermeja saludable.	
2. Seguridad alimentaria.	1. Cultura ciudadana.
3. Empleo para los barranqueños y barranqueñas.	2. Educación para la equidad y el progreso.
4. Protección del medio ambiente.	3. Integración social.
5. Barrancabermeja segura.	4. Inclusión social.
6. Desarrollo rural.	5. Atención integral a víctimas.
7. Desarrollo territorial.	6. Posconflicto, paz, DDHH y DIH.
8. Fortalecimiento institucional y planeación de lo público.	
9. Desarrollo estratégico.	
10. Vivienda saludable.	

*Nota.* Adaptado del Plan de Desarrollo Municipal – PDM “Barrancabermeja Incluyente, Humana y Productiva” 2016-2019, Alcaldía Municipal de Barrancabermeja.

El PDM relaciona que la construcción del documento se hizo en función de apuestas nacionales e internacionales orientadas a la superación de pobreza extrema, tales como los ODS y el PND “Todos por un Nuevo País” 2014-2018, entre otros; sin embargo, en el documento no se evidencia una alineación en el PND y el PDM en cuanto a las metas de superación de pobreza,

pero sí incluye un apartado donde aborda cifras de pobreza, considerando las variables IPM y la metodología de la “Red de Superación de Pobreza Extrema Red UNIDOS”, la cual estuvo en operación por parte de Prosperidad Social hasta el 2019.

El PDM señala que para enfrentar estas problemáticas

Y contribuir al proceso de superación de pobreza extrema de las familias de Red Unidos en el Municipio de Barrancabermeja se han planteado a nivel general las siguientes acciones que se encuentran diseminadas de manera transversal dentro de la parte estratégica del Plan de Desarrollo. Si bien es cierto [que] las metas derivadas de estos programas y/o líneas estratégicas están destinadas para la población vulnerable del municipio en general, se tendrá en cuenta el acceso preferente y focalización de la población perteneciente a la Red Unidos o en situación de pobreza extrema (PDM 2016-2019).

De acuerdo con lo anterior, pese a que el PDM plantea la problemática del municipio en cuanto a las cifras de pobreza, deja abierta las ofertas para atender a la población vulnerable. En su componente programático no se traza un plan que permita garantizar el acceso preferente de las familias pobres del municipio, la focalización de recursos ni las metas relacionadas con el impacto de las cifras de IPM.

Por tal razón, en línea con los objetivos de este trabajo y dado que las metas están abiertas durante los componentes programáticos, se revisa la ejecución de metas por sectores. Para llevar esto a cabo se toma en cuenta la información consignada en el Portal Territorial del DNP, que evalúa los resultados de las entidades territoriales con base en la gestión del PDM, a través del Sistema de Información para la Evaluación de la Eficacia (SIEE).

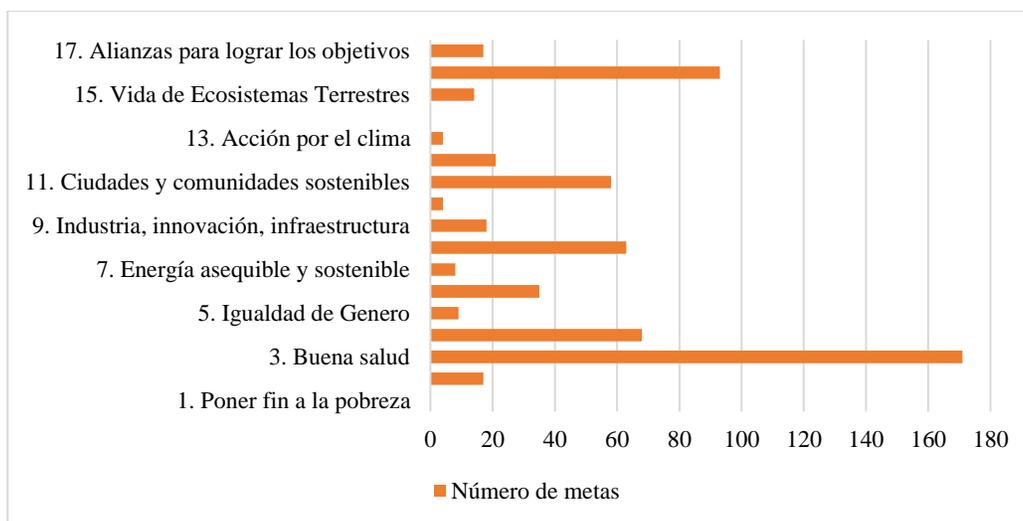
La Tabla 10 relaciona las metas programadas vs. las ejecutadas por vigencia en el PDM 2016-2019.

**Tabla 10***Metas programadas vs. ejecutadas PDM Barrancabermeja, 2016-2019*

Programación	2016	2017	2018	2019
Número de metas de producto en el periodo de gobierno.	600	600	600	600
Número de metas de producto programadas por vigencia.	393	447	440	461
Número de metas de producto reportadas por vigencia.	332	434	423	386
Porcentaje de avance sobre metas evaluables por vigencia.	63.5 %	80.3 %	91.9 %	80.1 %

*Nota.* Adaptado del Portal Territorial DNP- SIEE.

El PND 2016-2019 tuvo un porcentaje de avance promedio de 78,95 % sobre las metas evaluables, con un nivel de cumplimiento medio. Al revisar los ODS, el municipio no presentó ejecución de metas en el primer objetivo, que consiste en “poner fin a la pobreza”, sino que estas se diligencian en otros objetivos que apuntan a reducir las condiciones de marginalidad de las poblaciones, tal como se presenta en la Figura 25.

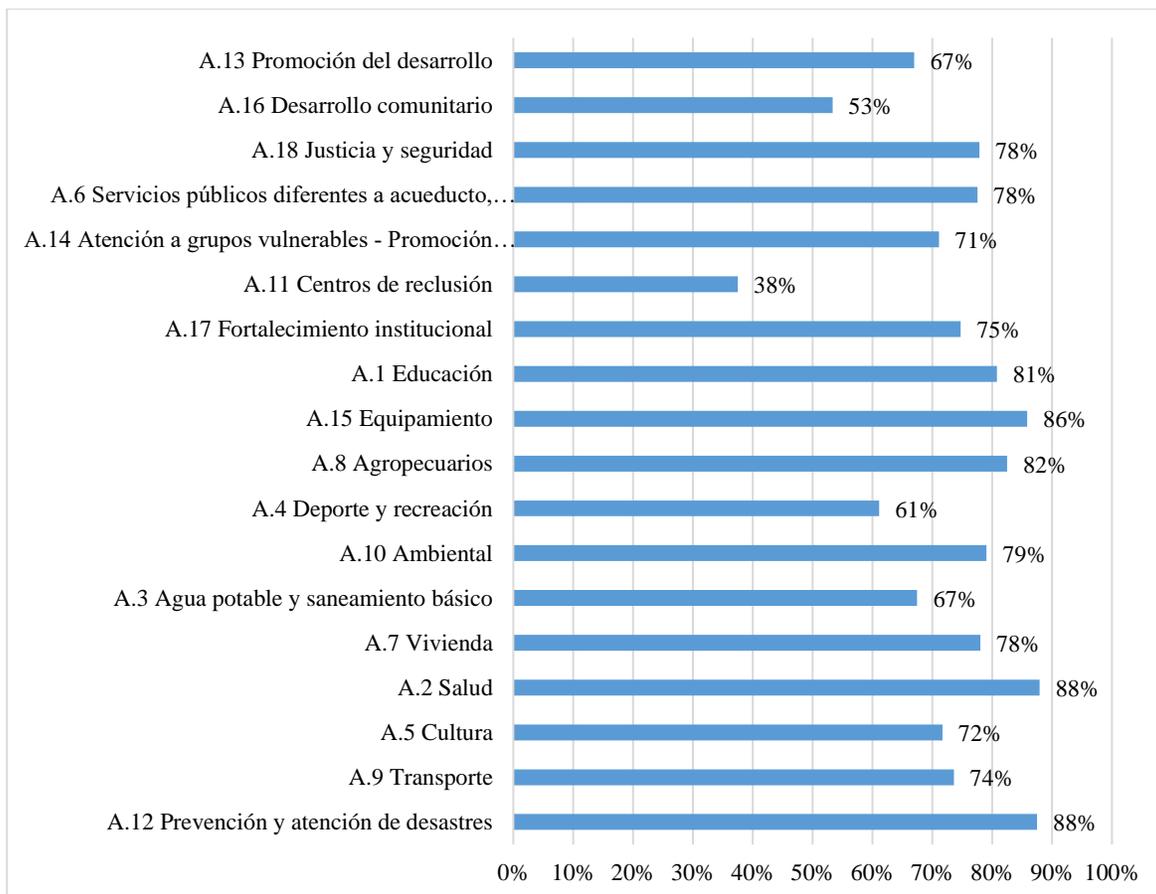
**Figura 25***Programación de metas por ODS PDM Barrancabermeja, 2016-2019**Nota.* Adaptado del Portal Territorial DNP- SIEE

Con respecto al porcentaje de cumplimiento por sectores, en la Figura 26 se muestra que los de mayor cumplimiento son salud (88 %), prevención y atención de desastres (88 %),

equipamiento (86 %), agropecuarios (82 %) y educación (81 %). Los sectores que están directamente relacionados con las dimensiones de IPM (salud, educación, vivienda, agua potable y saneamiento básico) tienen un promedio de 78,5 % de cumplimiento en sus indicadores.

### Figura 26

*Porcentaje de cumplimiento de metas por sectores PDM Barrancabermeja, 2016-2018*



*Nota.* Adaptado del Portal Territorial DNP- SIEE.

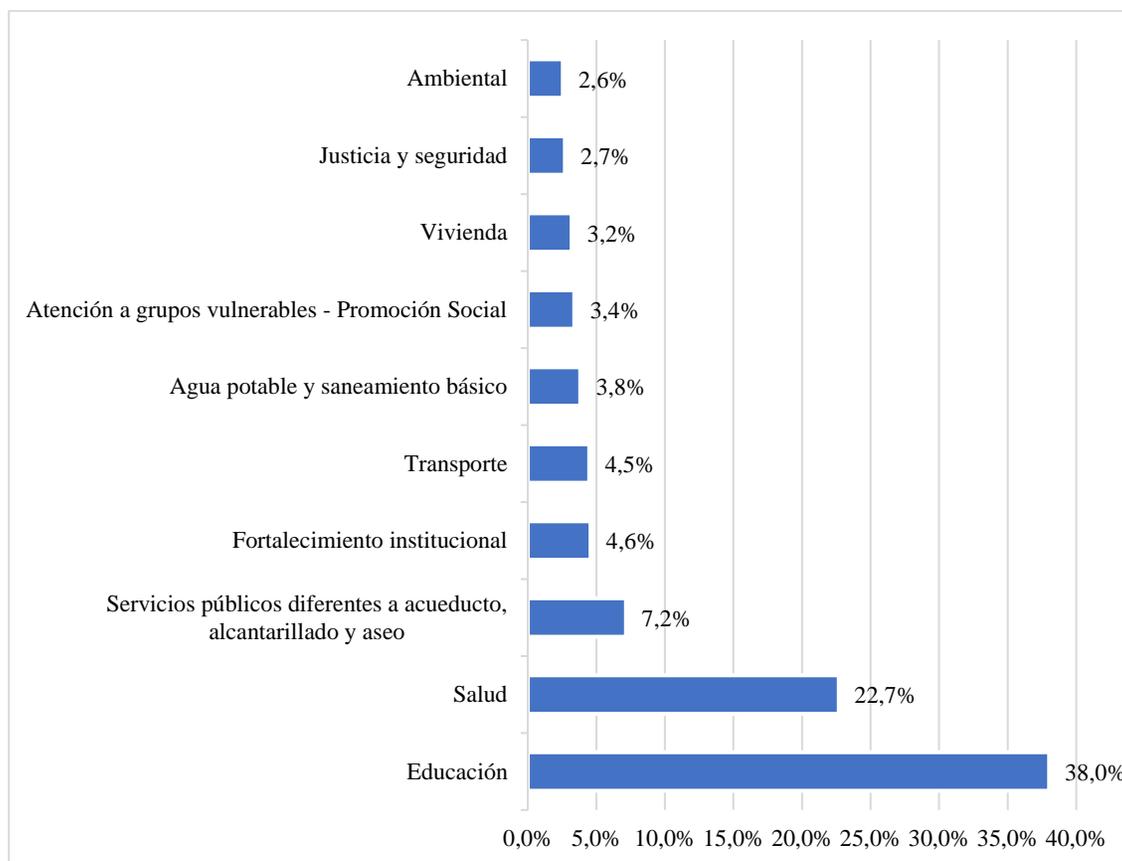
#### 3.2.1 Plan de Inversiones

A propósito del aspecto financiero, inicialmente el municipio había proyectado que las actividades del PDM tenían un valor de \$ 1 628 321 786 175, y al revisar la ejecución se identificó que esta correspondió al 84 % de lo proyectado en el PPI. Los sectores en los que el presupuesto

se concentró fueron educación y salud, con porcentajes de ejecución del 41 % y 24 %, respectivamente; y en menor proporción aquellos relacionados con servicios públicos, transporte, fortalecimiento institucional, agua potable, vivienda y ambiente. La Figura 27 muestra el porcentaje de ejecución por cada sector.

### Figura 27

*Ejecución presupuestal por sectores Barrancabermeja, 2016-2019*



*Nota.* Adaptado del Portal Territorial SIEE, vigencias 2016-2019.

En la Figura 27 se muestra que la baja inversión en el sector vivienda, priorizado por el PDM, solo se ejecutó el 3,2 %, mientras que otros sectores asociados a la atención a grupos vulnerables tuvieron una inversión de 3,4 %. El PDM 2016-2019 tuvo un nivel de gestión medio en el cumplimiento de metas, pero la ejecución financiera tuvo un nivel alto.

De otro lado, es importante señalar que en los cuatro años de gobierno hubo inestabilidad política debido al proceso de revocatoria de mandato que el alcalde electo debió afrontar, situación que conllevó a investigaciones por parte de los entes de control, las cuales fueron suscitadas por presuntas maniobras ilícitas para detener el proceso. Esto afectó directamente el cumplimiento de las metas propuestas, pues durante la vigencia del PDM, el mandatario tuvo que concentrar la atención en su defensa, así que delegó la ejecución en otros secretarios de despacho, quienes fungieron como alcaldes encargados.

En los dos planes de desarrollo se encontraron dos documentos densos en su estructura, con un número elevado de metas por cada objetivo trazado, lo que incide en la determinación del grado de cumplimiento de las prioridades específicas de cada gobierno. Por otra parte, en ambos documentos se identificaron metas que, directa o indirectamente, apuntan a mejorar los indicadores de pobreza; no obstante, al revisar la ejecución de los planes, programas y proyectos, y compararlos con el comportamiento de los indicadores, se evidencia una reducción leve.

En el ejercicio realizado también se identificó que para el PND existe disponibilidad de información y balances de gestión que son hechos por el DNP, donde el cumplimiento de los objetivos trazados se evalúa en función de las líneas base; mientras que, para los planes de desarrollo municipal, la evaluación se hace a través de metas que son reportadas directamente por la entidad territorial en un sistema de información, lo que hace más complejo determinar su cumplimiento.

Asimismo, se encontró una desconexión entre la planeación nacional y territorial, aunque los pilares en el primer plan se basan en la paz, la equidad y la educación; para el segundo, todos los sectores se integran en dos pilares, sin definir líneas estratégicas que permitan abordar o sincronizar con las prioridades nacionales. A nivel territorial tampoco se encontraron planes,

programas y proyectos dirigidos a atender la población en condiciones de pobreza, lo cual hace más complejo establecer si las acciones desarrolladas por el gobierno local tuvieron algún impacto en los indicadores de pobreza del distrito.

Otro de los aspectos a destacar es que la ejecución en los instrumentos de evaluación y gestión de los planes de desarrollo es presentada a nivel general teniendo en cuenta los sectores sociales, por tanto, no permite revisar específicamente el cumplimiento de las metas por pilares o estrategias. Esta misma situación aparece en la ejecución presupuestal que tiene el repositorio del Portal Territorial, donde se incluye la inversión por sector. Asimismo, en la parte relacionada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible no se logra dilucidar las acciones que se implementaron en el objetivo 1 “Poner fin a la pobreza”. En tal sentido, en el instrumento de planeación principal del país existe una desconexión entre las apuestas internacionales, las aspiraciones nacionales y lo desarrollado en territorio para reducir los indicadores de pobreza.

#### **4 Oferta social para la superación de la pobreza en Barrancabermeja**

El presente capítulo aborda el diseño de una cartografía social de la oferta institucional del distrito de Barrancabermeja, teniendo como referencia las privaciones del Índice Multidimensional de Pobreza. Además, se realizó un inventario de los programas y proyectos, para lo cual se revisaron los planes de desarrollo nacional “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” 2018-2022 y el plan de desarrollo distrital Centenario Barrancabermeja 2020-2023 “Distrito Muy Especial”. A partir de estos documentos se revisaron las estrategias y los objetivos relacionados con la superación de pobreza y la inclusión social y productiva de la población. Posteriormente, se diseñó una matriz en Excel denominada “mapa de oferta social”, una herramienta que facilita la identificación de los programas sociales de las entidades del orden nacional y territorial, así como su pertinencia para promover la inclusión social y productiva de la población en condiciones de pobreza (Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, 2022).

Con este instrumento se llevó a cabo un ejercicio participativo que permitió consolidar los programas, los proyectos o los servicios destinados a atender las privaciones del IPM, tanto en las entidades del orden nacional que tienen ofertas en ejecución en el distrito como en las sectoriales de la entidad territorial. Gracias a esto se pudo obtener información de las siguientes variables de la oferta: información geográfica, descripción, población a atender, medida de pobreza asociada a la oferta, presupuesto, directorio de entidades y funcionarios asociados a la oferta.

Además, el resultado fue un inventario institucional del orden nacional y territorial, al igual que de los programas, proyectos o acciones que se adelantan en Barrancabermeja, los cuales se encuentran relacionados con las dimensiones y las privaciones del IPM, con el objetivo de tener un insumo base para proyectar los lineamientos de la política pública de superación de pobreza en el distrito especial. Finalmente, en función del inventario de oferta recopilado con las sectoriales

del distrito, mediante Excel se procesó un resumen de las ofertas que actualmente están en ejecución.

#### **4.1 Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” 2018-2022**

El PND 2018-2022 cuenta con tres pilares, que son 1) legalidad, el cual está vinculado con el acceso a la justicia y la seguridad efectiva; 2) emprendimiento, que se encuentra orientado a la transformación productiva y la formalización tanto laboral como empresarial; y 3) equidad, que concentra la política social del Gobierno nacional, a fin de garantizar igualdad de oportunidades para los colombianos.

En busca de lograr la equidad social en el país, el PND trazó unas metas orientadas a la reducción de pobreza, entre las que se destacan la creación de 1,6 millones de empleos adicionales y sacar a 2,9 millones de colombianos de la pobreza, a 1,5 de personas de pobreza extrema y a 2,5 millones de personas de pobreza multidimensional (PND, 2018-2022).

Para cumplir con estos objetivos, el Gobierno nacional se alinea con el contexto internacional, por ello combina el desarrollo de programas de transferencias monetarias y el acompañamiento familiar con ciertas estrategias, tales como la implementación del Sisbén IV; el rediseño de programas como “Familias en Acción” y Red Unidos, con miras a fortalecer las estrategias de superación de pobreza extrema; la ampliación de coberturas del programa “Jóvenes en Acción”; el saneamiento financiero del sector salud en la nación y las entidades territoriales; la educación superior incluyente y con calidad; la atención integral desde la primera infancia hasta la adolescencia; la permanencia en la educación inicial, preescolar, básica y media; el mejoramiento e incremento del acceso a viviendas de interés social y prioritario; la formalización de tierra; el acceso al crédito y a los servicios de extensión agropecuaria para mujeres rurales; el plan integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias; la caracterización y

localización de población discapacitada; así como la priorización de acciones de reducción de pobreza en regiones con alta incidencia de pobreza en el país.

En lo concerniente a la inclusión productiva se planteó la propuesta de conectar a los desempleados con ofertas labores a través del Servicio Público de Empleo y la generación de 1,6 millones de empleos para aumentar la formalidad laboral en el país.

Tomando en consideración las aspiraciones de la política social del Gobierno nacional trazada en el PND 2018-2022, a continuación, se relacionan las entidades que ejecutan programas y proyectos que aportan al cumplimiento de las metas de gobierno en el distrito de Barrancabermeja.

#### ***4.1.1 Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS)***

En conformidad con el Decreto 1084 de 2015, el DPS:

[Es] la cabeza del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, que agrupa y ordena las políticas, planes generales, programas y proyectos para la superación de la pobreza, la inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios, la atención, asistencia y reparación a víctimas de la violencia, la atención a grupos vulnerables y la protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias colombianas (Art. 1.1.1.1).

Según el PND 2018-2022, el DPS tiene la misión de rediseñar los programas Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Red Unidos, y diseñar una ruta de inclusión social y productiva, a partir de su oferta social. Por tanto, se presenta la oferta que el DPS está ejecutando en el distrito de Barrancabermeja.

- **Familias en Acción:** es un Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) que está orientado a la entrega de incentivos condicionados a la asistencia de las atenciones en salud individual de los niños y las niñas en primera infancia, así como a la asistencia escolar de los niños, las niñas y los adolescentes en edad escolar.
- **Programa Jóvenes en Acción:** se trata de un programa de TMC orientado a fortalecer la formación de capital humano mediante el acceso y la permanencia en la educación superior.
- **Ingreso Solidario:** programa de Transferencia Monetaria No Condicionada (TMNC) que se creó en 2020 para mitigar el impacto social y económico de la pandemia generada por el COVID-19. Su propósito es apoyar hogares que no son beneficiarios de otros programas sociales como Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Compensación IVA o Colombia Mayor.
- **Compensación del Impuesto sobre las ventas (IVA):** es un programa de TMNC que busca que las familias de menores ingresos reciban recursos que alivien el impacto del impuesto que grava el consumo de productos y servicios de las personas más vulnerables.
- **Protección Social al Adulto Mayor - “Colombia Mayor”:** programa cuyo “objetivo es aumentar la protección a los adultos mayores que se encuentran desamparados, que no cuenten con una pensión, vivan en la indigencia o en la extrema pobreza, por medio de la entrega de un subsidio económico mensual” (Fondo Solidaridad Pensional, 2022, párr. 1).
- **Programa EMPLEÁTE:** tiene como fin garantizar el acceso efectivo y permanente al mercado laboral de la población en pobreza y pobreza extrema, a través de la

ejecución de proyectos de empleo que contribuyan a la generación de ingresos de la población.

- **Proyectos de Infraestructura Social:** dinamiza la generación de ingresos y el acceso a bienes y servicios de las comunidades más vulnerables del país, mediante proyectos de infraestructura social.

Estos programas y proyectos que tiene Prosperidad Social en el distrito de Barrancabermeja se resumen en la Tabla 11.

**Tabla 11**

*Gestión e inversión de Prosperidad Social 2021*

Nombre de programas	Unidad de atención	Población atendida	Inversión 2021
Familias en Acción	Familias	10 931 familias (2 626 menores por salud y 14 456 por educación).	\$ 2 105 970 400
Jóvenes en Acción	Beneficiarios	3 955	\$ 1 876 200 000
Devolución IVA	Familias	4 721	\$ 724 204 000
Ingreso Solidario	Familias	12 745	\$ 10 404 640 000
Colombia Mayor	Beneficiarios	5 966	\$ 5 014 120 000
EMPLEÁTE	Beneficiarios	129	Fondo de Inversión por Resultado. Valor unitario \$ 1 061 460.
Ejecución de obras de infraestructura social vial con el propósito de aportar a la inclusión socioeconómica, la superación de pobreza, la consolidación de territorio y la generación de espacios comunitarios para la reintegración, la estabilización y la reconciliación social.	Global	Intervención de vías terciarias mediante sistema de placa huella en la Vereda Ciénaga Brava, Corregimiento el Llanito.	\$ 2 678 797 781

Nota. Información Oficial de la Gestión e Inversión del Sector de la Inclusión Social corte agosto de 2021.

#### 4.1.2 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF

En el distrito de Barrancabermeja existen dos Centros Zonales del ICBF: uno responsable y ejecutor de los programas de prevención, y otro encargado de los programas de protección.

La Tabla 12 muestra los servicios para la atención de la primera infancia, infancia, adolescencia y familias que se ejecutaron en el distrito en 2021.

**Tabla 12**

*Oferta primera infancia ICBF distrito de Barrancabermeja*

<b>Tipo de modalidad</b>	<b>Nombre de servicio</b>	<b>Unidades de servicio vigentes</b>	<b>Cupos programados</b>	<b>Usuarios programados</b>
	Hogares Infantiles	5	505	505
Institucional	Centros de Desarrollo Infantil	3	672	672
	Hogares FAMI	90	1 260	1 260
Familiar	Desarrollo Infantil en Medio Familiar.	44	1 617	1 617
	Comunitario	Hogares Comunitarios	185	2 220

*Nota.* Adaptado de los datos suministrados por el Centro Zonal Yariguíes, septiembre de 2021.

La oferta anterior está presente en seis de las siete comunas del distrito. La comuna 2 tiene un hogar infantil que atiende a la población de la comuna 1, con alta incidencia de IPM, aunque con pocos espacios que cumplan con los requerimientos técnicos y de espacio para tener una oferta que se ocupe de la población en primera infancia. Además, el distrito solo tiene tres Centros de Desarrollo Infantil ubicados en tres comunas, los cuales no alcanzan a cubrir la demanda de población en primera infancia, que está representada en el 10 % de la pirámide poblacional, es decir, aproximadamente 18 278 niños y niñas de 0 a 4 años.

En la Tabla 13 se presentan los programas y los proyectos del ICBF dirigidos al grupo poblacional de infancia y adolescencia en el distrito para la vigencia 2021.

**Tabla 13***Oferta infancia y adolescencia ICBF distrito de Barrancabermeja*

<b>Nombre de servicio</b>	<b>Unidades de servicio vigentes</b>	<b>Cupos programados</b>	<b>Usuarios programados</b>
Generaciones Étnicas con Bienestar.	0	100	100
Atención media jornada con discapacidad- Infancia.	1	31	31
KATUNAA	0	200	200
Generaciones SACÚDETE adolescentes	0	149	149
Generaciones SACÚDETE jóvenes (hasta 28 años).	0	121	121
Modalidad Otras Formas de Atención SACÚDETE (OFAS).	0	100	100
Atención media jornada con discapacidad- Adolescencia y Juventud.	1	19	19

*Nota.* Adaptado de los datos suministrados por el Centro Zonal Yariguíes, septiembre de 2021.

En la Tabla 14 se relacionan otros programas orientados a la atención de aspectos que tienen que ver con la dimensión nutricional de mujeres gestantes, lactantes y niños y niñas menores de dos años en riesgo de desnutrición.

**Tabla 14***Otros programas ICBF dirigidos a primera infancia e infancia en el distrito de**Barrancabermeja*

<b>Nombre de servicio</b>	<b>Unidades de servicio vigentes</b>	<b>Cupos programados</b>	<b>Usuarios programados</b>
1 000 días para cambiar el mundo	0	40	83
Territorios Étnicos con Bienestar	0	160	480

*Nota.* Adaptado de los datos suministrados por el Centro Zonal Yariguíes, septiembre de 2021.

A continuación, se presentan los programas vigentes en cuanto a la oferta del Centro Zonal de Protección responsable de la operación del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente y el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (Tabla 15).

**Tabla 15**

*Programas y proyectos para protección de niños, niñas, adolescentes y jóvenes*

<b>Nombre de servicio</b>	<b>Unidades de servicio vigentes</b>	<b>Cupos programados</b>	<b>Usuarios programados</b>
Semicerrado Externado media jornada	1	8	8
Intervención de Apoyo Restablecimiento o en Administración.	1	25	50
Internado Restablecimiento o en Administración de justicia.	1	5	10
Centro Transitorio	1	1	96
Centro de Internamiento Preventivo	1	8	24
Hogar Sustituto ONG Vulneración	24	96	192
Hogar Sustituto ONG Discapacidad	7	13	26
Hogar Gestor-Discapacidad	36	29	58
Hogar Gestor- Desplazamiento Forzado	12	12	24
Internado Vulneración	1	35	70
Libertad Asistida/vigilada	1	20	20

*Nota.* Adaptado de los datos suministrados por el Centro Zonal Yariguíes, septiembre de 2021.

Según el Censo del DANE 2018, la población infantil y adolescente representa el 24 % en el distrito, con un total de 51 538 niños, niñas y adolescentes; por lo tanto, los cupos por sectores no alcanzan a cubrir la demanda de servicios.

#### ***4.1.3 Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)***

En Barrancabermeja, el SENA tiene el Centro Industrial y de Desarrollo Tecnológico que, con su oferta, atiende la población del distrito y otros municipios aledaños del departamento de Santander y Bolívar. La oferta social del SENA está constituida por los programas de formación titulada y complementaria; para trabajo tiene la Agencia Pública de Empleo para intermediación laboral y orientación ocupacional, además de certificaciones en competencias laborales; y en la línea de emprendimiento y empresarismo tiene la ejecución del Fondo Emprender y el programa Jóvenes Rurales Emprendedores.

#### ***4.1.4 Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)***

Para el 2021, la ARN desarrolló las siguientes iniciativas territoriales comunitarias en el distrito de Barrancabermeja, con miras a propiciar espacios para la convivencia, la reconciliación y la generación de entornos protectores.

**Tabla 16***Programas y proyectos ARN*

<b>Línea de intervención</b>	<b>Nombre de iniciativas territoriales</b>	<b>Servicio</b>	<b>Beneficiarios</b>
Construcción de Paz, Convivencia y Reconciliación.	Más Arte, Más Paz	Articulación de artesanos, víctimas, personas en proceso de reincorporación y reintegración, y comunidad en general, quienes se asociaron para crear artesanías como una estrategia de mejoramiento de la calidad de vida y la generación de ingresos.	Ocho mujeres vinculadas a la Asociación Más Arte, Más Paz.
	Salud Mental	Acciones de prevención en salud mental a personas en proceso de reintegración y reincorporación, y comunidad en general.	24 personas en proceso de reincorporación y reintegración, y sus familias.
	Diagnóstico de la Iniciativa Territorial Comunitaria Niños y Niñas gestores de paz.	Talleres de proyecto de vida para prevenir el reclutamiento de niños, niñas, adolescentes y jóvenes. La oferta es abierta y permanente, además de que es realizada por medio de una fundación del sector ubicado en el barrio Arenal.	28 NNA
Entornos protectores	Habilidades para cumplir sueños.	Talleres de proyecto de vida para prevenir el reclutamiento de niños, niñas, adolescentes y jóvenes de Campo Gala, corregimiento en Llanito. La oferta es financiada por la empresa privada IMPALA.	48 NNA
	Escuela de formación artística y cultural.	Oferta de prevención temprana apoyada por la empresa privada de energía eléctrica de CELSIA para la atención integral en las áreas de música, danza, teatro y talleres de proyecto de vida y prevención de entornos de riesgo para los niños, niñas y adolescentes de la comuna 7.	60 NNA

*Nota.* Adaptado de los datos suministrados por el Grupo Territorial Santander Magdalena Medio de la ARN, 2021.

La oferta que la ARN implementa se encuentra orientada a prevenir riesgos en niños, niñas y adolescentes. Al revisar los servicios que presta esta agencia se identifica que su aporte se encuentra en privaciones como trabajo infantil e inasistencia escolar.

#### **4.1.5 Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)**

La oferta de la UARIV en el distrito tiene como grupo objetivo la población víctima cuyo municipio receptor es Barrancabermeja. Entre el inventario de programas y proyectos identificados están los subsidios que se entregan por atención humanitaria, los procesos de atención y orientación a víctimas, así como un proyecto que apunta a la dimensión de ingresos y trabajo desarrollado con la población retornada del corregimiento Ciénega del Opón. En la Tabla 17 se resumen las intervenciones activas en el 2021.

**Tabla 17**

#### *Inventario de oferta UARIV Barrancabermeja 2021*

<b>Nombre de oferta</b>	<b>Población objetivo</b>
Apoyo subsidiario para la entrega de la ayuda y la atención humanitaria inmediata AHÍ, en cumplimiento del decreto de corresponsabilidad 2460 de 2015.	Población víctima recientemente declarada ante el Ministerio Público.
Fortalecimiento de proyectos agrícolas para cultivos transitorios de maíz y plátano, dirigidos a la comunidad del corregimiento Ciénega del Opón.	15 familias retornadas y reubicadas.
Atención y orientación a víctimas del conflicto armado en el marco de la ley 1448 de 2011 y demás normas reglamentarias.	Víctima del conflicto armado en el marco de la ley 1448 de 2011 y demás normas reglamentarias.
Acompañamiento para promover una inversión adecuada de los recursos que la víctima recibe a título de indemnización administrativa.	450 víctimas indemnizadas acompañadas (cifras corte septiembre 2021).

*Nota.* Adaptado de los datos suministrados por la UARIV Territorial Magdalena Medio, 2021.

#### 4.1.6 *Colpensiones*

- **Programa Beneficios Económicos Periódicos (BEPS):** es una alternativa de ahorro para que los colombianos con ingresos menores a 1 SMLMV puedan recibir un ingreso de por vida, una vez cumplan la edad de retiro (en mujeres es de 57, y hombres, de 62). Esta oferta se encuentra activa en el distrito de Barrancabermeja y continuamente se hace promoción en diferentes espacios comunitarios, a fin de que la población vulnerable acceda a este tipo de ahorro, el cual podría complementar el ingreso del hogar con adultos mayores.

#### 4.2 **Plan de Desarrollo Centenario Barrancabermeja 2020-2023 - “Distrito Muy Especial”**

El accionar de este plan de desarrollo se centra en cuatro líneas estratégicas, que son Barrancabermeja generadora de bienestar y protectora de vida; Barrancabermeja territorialmente sostenible; Barrancabermeja competitiva para el desarrollo local y regional; y Barrancabermeja administración moderna, segura y que convive en paz.

Para el presente ejercicio se revisan las metas relacionadas con la primera línea estratégica, pues aborda cinco sectores estrechamente vinculados con las dimensiones del IPM: salud, educación, trabajo, inclusión social y vivienda, las cuales están resumidas en 18 programas, 53 productos y 172 indicadores de productos, cuyo eje principal incluye 12 grupos poblacionales priorizados, entre ellos la población en condición de pobreza extrema del distrito.

Al revisar el componente programático se determina que el abordaje de la pobreza está concentrado en el programa 8 del sector de inclusión social, “Atención integral para las poblaciones vulnerables con enfoque diferencial”, con un indicador de producto relacionado con

cuatro acciones de atención a población en situación de pobreza extrema durante el cuatrienio, como la implementación de la política pública de pobreza extrema, el marco de lucha de superación de pobreza extrema del año 2018, la mejora de las condiciones de dignidad para la vida a personas en condiciones de pobreza, y la actualización del comité de pobreza (Plan de Desarrollo, 2020-2023).

En principio, para aproximarse al inventario de oferta social de Barrancabermeja fue necesario conocer las entidades del orden nacional que tenían oferta orientada a atender a las poblaciones en pobreza. Posteriormente, desde la alcaldía se identificaron las diferentes sectoriales. El resultado de este inventario institucional se relaciona en la Tabla 18, el cual consolida las entidades del orden nacional y territorial con oferta activa en las diferentes dimensiones del IPM para el 2021.

**Tabla 18***Entidades o sectores nacionales y territoriales con oferta en las dimensiones de IPM*

Dimensiones	Salud	Educación	Condiciones de la niñez y la juventud	Vivienda y acceso a servicios públicos domiciliarios	Trabajo
<b>Orden nacional</b>	-Ministerio de Salud y Protección Social. -DPS	-Ministerio de Educación. -SENA -DPS	-ICBF -DPS -Ministerio del Trabajo. -Consejería Presidencial para la niñez y la adolescencia.	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.	-Ministerio de Trabajo. -SENA -DPS
<b>Orden Territorial</b>	-Secretaría de Salud. -Empresa Social de Estado (ESE) Barrancabermeja. -Instituciones Prestadoras de Salud Subsidiadas.	-Secretaría de Educación. -22 Instituciones Educativas Oficiales.	-Secretaría de Cultura. -Secretaría de las Mujeres y la Familia. -Secretaría de Adulto Mayor, juventud e inclusión social. -Secretaría del Interior. -INDERBA	-Secretaría de Infraestructura. -Secretaría de Planeación. -EDUBA -Aguas de Barrancabermeja.	-Secretaría de Empleo, empresa y emprendimiento. -Secretaría de Medio Ambiente. -Secretaría del Interior.

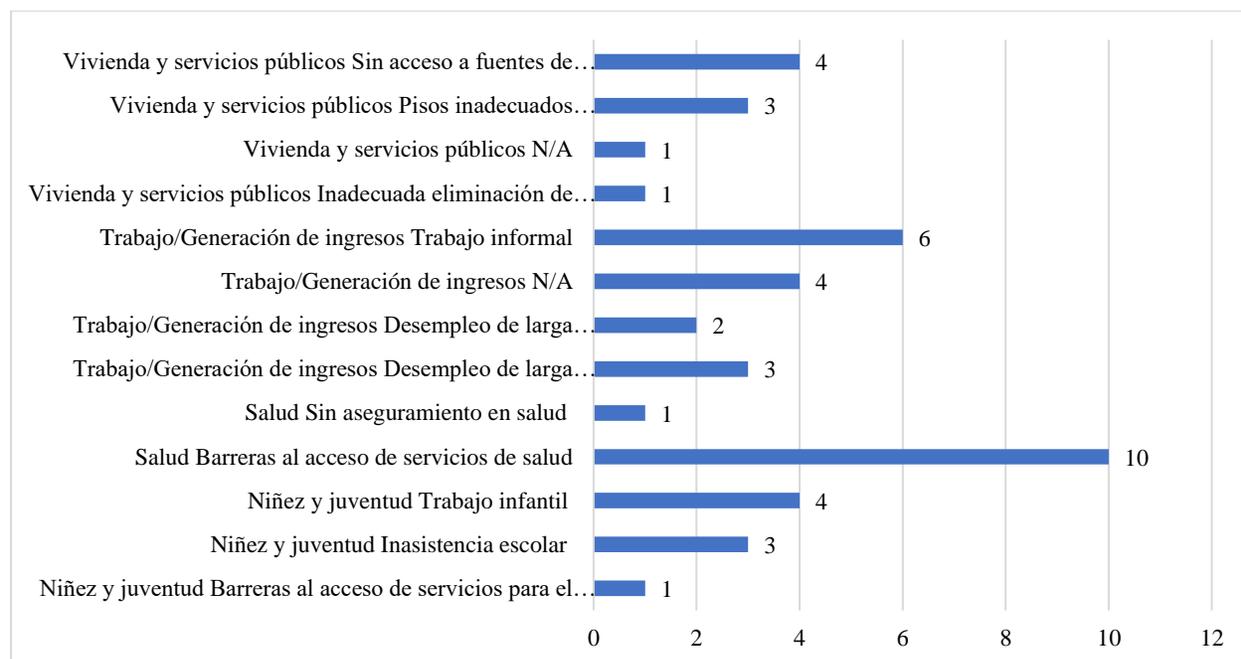
*Nota.* Adaptado de la información suministrada por las entidades sobre la oferta social 2021.

Para aproximarse a las acciones específicas que desarrolla la Alcaldía Distrital, las cuales permiten responder a las dimensiones y privaciones del IPM, se realizó un ejercicio participativo con las 15 sectoriales de la alcaldía. A través de una entrevista se diligenció la matriz de oferta (Anexo 1), con el objetivo de consolidar los programas, los proyectos, los servicios o las acciones orientados a atender dichas privaciones. Después se hizo una valoración de estas ofertas y, con

base en una malla de validación<sup>3</sup>, se determinó la pertinencia de la oferta en el cumplimiento de una privación del IPM. El resultado de este ejercicio se resume en la Figura 28, que presenta el total de ofertas por dimensiones y privaciones de la alcaldía distrital en 2021.

### Figura 28

*Inventario de oferta social por dimensiones y privaciones IPM distrito Barrancabermeja*



*Nota.* Adaptado de la información suministrada por la Alcaldía Distrital, 2021.

En total se consolidaron 71 programas, proyectos, servicios o acciones dirigidos a la atención de hogares en pobreza. Algunas de estas ofertas, que representan el 60 %, estaban vinculadas con las dimensiones o privaciones del IPM; en el 62 % de los casos se identifica que la oferta aporta al cumplimiento de la privación y 12 % se relacionan con alguna dimensión, pero no con una privación específica. A este tipo de oferta se le asignó la categoría “no se relaciona” (N/R). Luego de realizar esta valoración se determinó que 43 de las 71 ofertas guardaban relación con

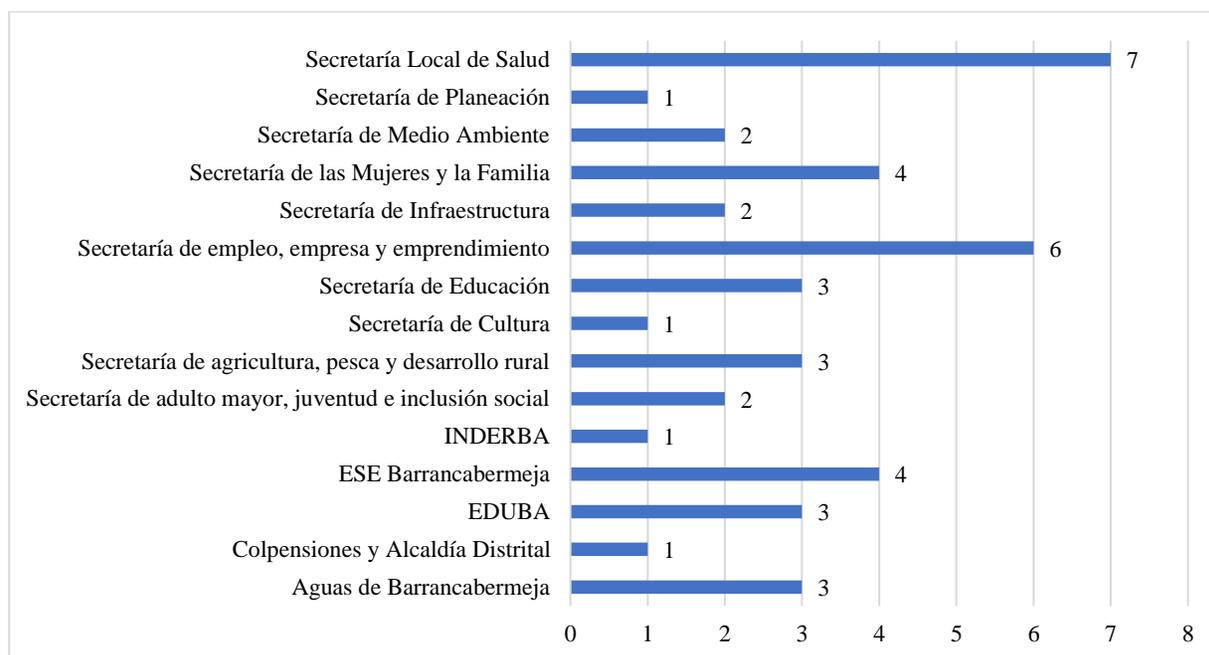
<sup>3</sup> La malla de validación es un instrumento diseñado por Prosperidad Social, a fin de evaluar la pertinencia de cumplimiento o aporte de una oferta a las dimensiones y las privaciones del IPM.

alguna dimensión o privación del IPM; es decir, el servicio al que la oferta estaba dirigida aportaba o permitía cumplir con el alcance de una privación. En la Figura 27 se consolida la oferta identificada por dimensiones y privaciones.

A continuación (ver Figura 29), se muestra el inventario de oferta por cada sectorial, entre los que se destacan tanto la secretaría de las Mujeres y la Familia, Empleo, Empresa y Emprendimiento, Salud e Inclusión Social, como las sectoriales con mayor número de ofertas relacionadas con las dimensiones y privaciones del IPM.

### Figura 29

*Sectoriales en Barrancabermeja con oferta social relacionada con las dimensiones y privaciones del IPM*



*Nota.* Adaptado de la información suministrada por la Alcaldía Distrital, 2021.

Según el inventario de oferta realizado con las sectoriales del distrito, la alcaldía ha concentrado esfuerzos en realizar acciones que conlleven a la reactivación económica del distrito mediante la recién creada Secretaría de Empleo, Empresa y Emprendimiento, con siete ofertas, y

otras secretarías como Mujeres y Familias, Inclusión Social y Medio Ambiente, donde se encontraron ofertas destinadas a la atención de estas dos privaciones de la dimensión de trabajo e ingresos, que para el distrito representan las privaciones con mayor porcentaje de población.

Otro de los inventarios de oferta tiene que ver con los procesos de legalización de barrios, titulación de predios y ejecución de programas de mejoramiento habitacional, y construcción de vivienda nueva, los cuales han sido continuos en su implementación por parte de la alcaldía, teniendo en cuenta la historia de conformación irregular de barrios que el distrito ha tenido, así como el impacto que tiene sobre el 33 % de las privaciones del IPM. No obstante, cabe señalar la necesidad de ampliar los cupos debido al déficit habitacional del distrito, que para el 2018 era de 38,56 %, por encima del departamento de Santander en 5.19 p.p., de acuerdo con la información reportada por el DANE.

Adicionalmente, en el inventario de oferta se identificó que los programas de alfabetización y educación para adultos habían sido suspendidos a raíz de la emergencia sanitaria iniciada en marzo de 2020. Otro de los aspectos que se determinaron al hacer el inventario de oferta es que las diferentes sectoriales no cuentan con el detalle de los presupuestos de cada programa o proyecto. En muchos casos, la oferta se ejecuta únicamente con recursos asignados para la contratación de personal, mientras que el resto de las acciones se desarrolla utilizando la capacidad de gestión de cada secretaría.

Por otra parte, para el presente trabajo de aplicación, y dada la importancia de la industria petrolera en Barrancabermeja se indaga con ECOPETROL las acciones que dentro de su política de responsabilidad empresarial desarrollan con las comunidades vulnerables. En ese sentido, se conoció que la empresa petrolera desarrolla proyectos de inversión social con impacto en las comunidades de las áreas de influencia de sus operaciones, y no como parte del un plan coordinado

con el sector público para superar pobreza. Entre los proyectos ejecutados en el año 2021 se encuentran recursos de inversión para la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales del distrito, adecuación de vías, dotación mobiliaria en escuelas, dotación de equipos médicos para el Hospital Regional, obras de infraestructura social, entre otros.

Con base en la consolidación del mapa de oferta realizado en el presente capítulo se diseña una propuesta para implementar la política pública de pobreza que esté relacionada con las apuestas nacionales en torno a la construcción de rutas que permitan que la oferta social del Estado llegue a los hogares más vulnerables, y que posibilite articular la oferta que se desarrolla en los diferentes niveles de gobierno.

## **5 Lineamientos para la aplicación de la política pública nacional de pobreza en el distrito de Barrancabermeja**

Conforme a lo estipulado en el PND 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, Prosperidad Social, como entidad que encabeza el sector de la inclusión social, ha diseñado una “Ruta para la Superación de la Pobreza” como estrategia para ayudar a reducir los niveles de pobreza que tiene el país, por medio de la articulación de la oferta de programas para generar ingresos sostenibles que permitan superar barreras sociales (Departamento Administrativo para la Prosperidad Social [DPS], 2021).

Dicha estrategia contempla la oferta interna y externa de las entidades del orden nacional, las entidades territoriales, así como los aliados privados y cooperantes, dada la necesidad de articulación de los programas y los proyectos que se ejecutan con la población vulnerable.

Tomando esta Ruta como referente, en el presente capítulo se proponen unos lineamientos generales aplicables al distrito de Barrancabermeja, los cuales tienen en cuenta tanto la multidimensionalidad del fenómeno de pobreza como la política pública nacional, orientada a la construcción de lineamientos integrales de inclusión social y productiva que articulen la oferta de servicios que tiene el Gobierno nacional con los programas, proyectos y servicios implementados por el distrito, y que fueron identificados en el capítulo anterior. Para el abordaje de esta propuesta se consideraron los trabajos en materia de pobreza que han realizado autores como Roberto Angulo, Juan Ramírez, Alberto Castañeda, entre otros.

Los lineamientos de política pública propuestos tienen como base las siguientes características:

- 1) El hogar es la unidad de análisis, entendiendo que las privaciones son experimentadas simultáneamente por las personas que lo conforman. Asimismo, los instrumentos, los

programas y las estrategias para la reducción de la pobreza en Colombia están enfocados en el hogar, no en individuos de forma aislada (Angulo et al., 2011).

- 2) Acceso preferente de hogares a la oferta social del Estado, lo que conlleva a incorporarlos en esta prioritariamente.
- 3) Doble inclusión (social y productiva): relacionada con el acceso de los hogares a los servicios sociales básicos que garantizan un mínimo de bienestar, y, a su vez, a la vinculación de hogares al mercado laboral u otras formas de generación de ingresos (Ramírez et al., 2016).
- 4) Participación de los hogares: los procesos participativos se definen

como el mecanismo mediante el cual diversos actores logran acuerdos para diseñar acciones que mejoren sus condiciones de bienestar colectivo e individual, a través de la identificación y el diseño de acciones para estimular formas asociativas y estructuras de mercados con potencial (Angulo y Gómez, 2014).

Mediante la vinculación de los hogares en los procesos que adelante el distrito se logra hacer intervenciones que prioricen las necesidades de la población, construir soluciones y mejorar la ejecución y la evaluación de dichas intervenciones.

- 5) Concurrencia: se garantiza el acceso simultáneo a ofertas que puedan responder a las privaciones que tiene un hogar.
- 6) Articulación: se coordina la acción conjunta de las entidades a nivel local, así como entre la oferta local y la nacional.

## **5.1 Ruta para la Intervención de Pobreza en el distrito de Barrancabermeja**

### **5.1.1 Objetivo**

Superar privaciones asociadas al IPM de hogares en situación de pobreza por medio de una oferta social integral y articulada que conjugue la inclusión social y productiva en el distrito de Barrancabermeja.

### **5.1.2 Alcance**

- 1) Identificación de hogares potenciales en pobreza extrema y monetaria.
- 2) Vinculación preferente de hogares a la oferta local y concurrencia en la atención de privaciones IPM.
- 3) Seguimiento al avance de los hogares en la superación de privaciones.

### **5.1.3 Población Objetivo**

Teniendo en cuenta la articulación de acciones de política pública para la superación de pobreza entre la nación y el territorio, se propone que la Ruta del distrito considere el universo poblacional que es atendido en los programas de la Dirección de Transferencias Monetarias de Prosperidad Social, la cual cuenta con una base de datos de hogares que han sido focalizados con criterios poblacionales y territoriales, y que actualmente se benefician de los programas de Familias en Acción, Colombia Mayor e Ingreso Solidario.

### **5.1.4 Fases de Implementación**

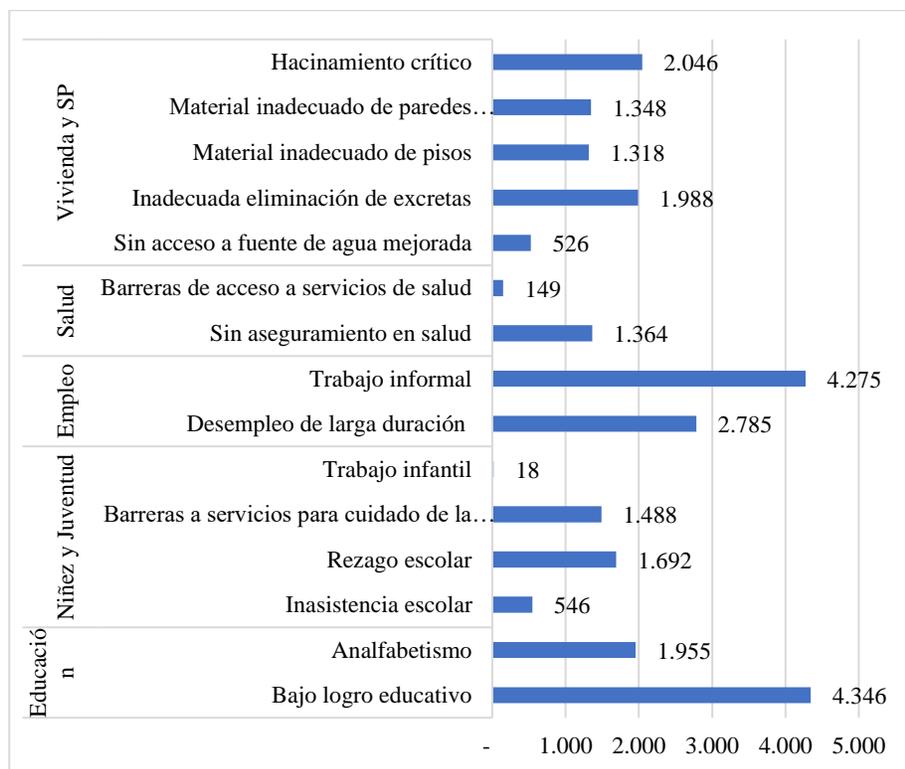
Para intervenir en el fenómeno de pobreza en el distrito de Barrancabermeja se proponen las siguientes fases:

5.1.4.1 Focalización. El proceso de identificar la población objeto de atención tendrá en cuenta la información del Sisbén IV y la cobertura que tienen los programas de Transferencias Monetarias de Prosperidad Social. En ese sentido, la Ruta está orientada a vincular la población beneficiaria de los programas de TM ubicados en los grupos A y B del Sisbén IV que son asimilables a las líneas de pobreza.

5.1.4.2 Identificación de Necesidades. Con la población objeto de intervención se requiere conocer las necesidades de los hogares. Para avanzar en esta fase, y en busca de dejar plasmado un plan de trabajo que considere la oferta del distrito, la cual se encuentra relacionada en el capítulo anterior, al igual que las necesidades de los hogares focalizados, a Prosperidad Social se le solicitó la identificación de necesidades de los hogares. Con el propósito de realizar este ejercicio, la entidad tomó como referencia las privaciones del IPM y la información actualizada del Sisbén IV, y con base en estos datos entregó el siguiente resultado: en total, con corte a septiembre de 2021, en los programas de TM se encontraron 4 651 hogares en Sisbén A y B con la identificación de necesidades que se muestra en la Figura 30.

**Figura 30**

*Identificación de necesidades hogares beneficiarios de programas de TM Sisbén A y B*



*Nota.* Adaptada de la información suministrada por Prosperidad Social, septiembre de 2021.

Partiendo de lo anterior, se determinan las prioridades de intervención y las necesidades en política pública de superación de pobreza del distrito, enfocadas principalmente en tres dimensiones: empleo, vivienda y servicios públicos y educación.

5.1.4.3 Intervención. Una vez identificadas las necesidades y la población focalizada, se propone que entre entidades (DPS, entidad territorial) se diseñe un plan de trabajo que integre la oferta social del distrito de Barrancabermeja. Para esta fase se empleará el mapa de oferta construido en el capítulo anterior, el cual facilita la integración de las necesidades con la oferta social disponible; además, permite identificar las ofertas que no tiene el distrito y sobre las que la política pública debería orientarse. La proyección de metas no se plasma en el plan, pues se

requiere un ejercicio de la entidad territorial que tenga en cuenta el presupuesto del distrito por vigencia. En la Tabla 19 se presenta el plan propuesto.

**Tabla 19**

*Propuesta del plan de trabajo para intervenir hogares en condiciones de pobreza en el distrito de Barrancabermeja, 2021*

Dimensión	Privaciones	Oferta social	Acciones propuestas	Responsables
Educación	Bajo logro educativo	Sin oferta identificada	-Gestionar la implementación de los programas de alfabetización y educación para adultos, ya sean propios o en articulación con el departamento o el Ministerio de Educación- -Difusión de oferta. -Jornadas de matrícula. -Seguimiento y evaluación de la oferta.	Secretaría de Educación.
	Analfabetismo	Sin oferta identificada		
Niñez y juventud	Inasistencia escolar	Macroproceso de cobertura educativa de	-Identificación específica por Instituciones Educativas de NN que tienen esta privación. -Estructurar un programa de seguimiento a la inasistencia escolar con responsables por sedes educativas. -Caracterizar la población e identificar las causas asociadas a la inasistencia escolar. -Activación de rutas de vulneración de derechos. -Vinculación al sistema escolar, soportado en los programas del macroproceso de cobertura educativo (transporte escolar, alimentación escolar, entre otros).	Secretaría de Educación en articulación con entidades que conforman el Sistema de Bienestar Familiar.
	Rezago escolar	Sin oferta disponible	-Gestión para la implementación de modelos flexibles de educación. -Difusión de ofertas. -Jornadas de inscripción. -Seguimiento y vinculación de la población en la oferta disponible.	

			<p>-Evaluación de cupos disponibles para población menor de cinco años ubicada en las comunas y los sectores rurales del distrito.</p> <p>-Ampliación de cupos a través de alianzas distrito-ICBF para la atención y el cuidado de la primera infancia.</p> <p>-Diseño, programación y difusión de oferta Ludoteca Naves la Tora.</p>	Secretaría de Educación ICBF.
	<b>Barreras a servicios para el cuidado de la primera infancia</b>	-Ludotecas Naves la Tora. Oferta del ICBF: Hogares comunitarios.		
	<b>Trabajo infantil</b>	Servicio de prevención del Trabajo Infantil.	Estructurar un programa específico en trabajo infantil, el cual contemple la línea base, las acciones preventivas, el refuerzo escolar, el seguimiento y la activación de rutas de vulneración de derechos.	Secretaría de las Mujeres y la Familia.
<b>Empleo</b>	<b>Desempleo de larga duración</b>	-Programa Ambiental. -FEST de oportunidades. -Beneficios tributarios para reactivación económica. -Cultura de emprendimiento. -FORCAP -Vitrinas comerciales. -Empléate (DPS). -Jóvenes Experiencia Cero. -Generación de ingresos y oportunidades. -Incentivos al aprovechamiento.	Empleo incluye: -Caracterización de la población (perfiles ocupacionales). -Articulación con las Agencias Públicas de Empleo y Cámara y Comercio. -Divulgación de beneficios tributarios e empresarios. -Desarrollo de capacidades en la población, teniendo en cuenta la vocación productiva del Distrito. <u>Programa de emprendimiento y fortalecimiento:</u> En articulación con el SENA se propone desarrollar acciones encaminadas a perfilar vocacionalmente a la población; diseñar planes de negocio, asesorías y acompañamiento técnico; acceso a créditos; participación de población en ferias comerciales, ruedas de relacionamiento, mercado campesino, programas de fortalecimiento de la Secretaría de Agricultura, pesca y desarrollo rural, y demás servicios que desarrolla la secretaría de Empleo, Empresa y Emprendimiento.	-Secretaría de Empleo, Empresa y Emprendimiento. -Agencias Públicas de Empleo. -SENA.
	<b>Trabajo informal</b>	-Ferias comerciales. -Ruedas de relacionamiento. -Mercado campesino. -Fortalecimiento productivo.		
<b>Salud</b>	<b>Sin aseguramiento en salud</b>	Programa Aseguramiento para Todos.	*Difusión y convocatoria de la oferta con la población no asegurada. *Programación y desarrollo de jornadas de aseguramiento por sectores	-Secretaría de Salud. -Empresa Social del Estado.

		-Plan de Intervenciones Colectivas. -Plan de Atención Primaria en Salud. -Plan Ampliado de Inmunización y los demás programas y servicios referenciados en el mapa de oferta.	-Difusión y socialización de ofertas con los hogares identificados en condiciones de pobreza. -Programación de jornadas masivas por sectores, según necesidades de la comunidad.	
<b>Vivienda y SP</b>	<b>Sin acceso a fuente de agua mejorada</b>	Proyecto Construcción de Acueductos Rurales	-Identificar los sectores donde están ubicados los hogares. -Diseño y gestión de proyecto con entidades de orden nacional, como el DPS o el Ministerio de Vivienda.	Secretaría de Infraestructura.
	<b>Eliminación inadecuada de excretas</b>	Construcción de soluciones de saneamiento básico.	Identificar los sectores donde están ubicados los hogares Diseño y gestión de proyecto con entidades de orden nacional como el DPS o el Ministerio de Vivienda.	
	<b>Material inadecuado de pisos</b>		-Identificación de los sectores donde están ubicados los hogares con privaciones.	-EDUBA
	<b>Material inadecuado de paredes exteriores</b>	-Programa de mejoramiento de vivienda saludable. -Subsidios de vivienda. -Titulación de predios.	-Identificación de condiciones de vivienda en cuanto a la legalidad del predio y la ubicación. -Valoración de necesidades constructivas.	-Secretaría de Planeación.
	<b>Hacinamiento crítico</b>	-Legalización de barrios.	-Cuantificar hogares por cada proyecto que se requiera. -Diseño y gestión de proyectos.	

*Nota.* Adaptado del consolidado de mapa de oferta nacional y local.

El plan de acción se implementará en la presente vigencia e incluye responsabilidades entre entidades relacionadas con las competencias y el manejo de la información, tales como georreferenciación de los hogares con privaciones, apoyo en la difusión y socialización de ofertas, jornadas de inscripción, entre otros.

Acerca del presupuesto de inversión, el plan propuesto será ejecutado, en su mayoría, con los recursos que han sido apropiados a las ofertas de los diferentes sectores de la alcaldía distrital o los designados a los programas de las entidades que conforman el sector de la inclusión social.

5.1.4.4 Seguimiento y Evaluación. El abordaje de la pobreza en la entidad territorial es transversal a todos los sectores de la alcaldía distrital, dada la multidimensionalidad del fenómeno. Sin embargo, para el seguimiento de las acciones orientadas a la reducción de la pobreza se propone designar un líder del proceso e institucionalizar una instancia de decisión, seguimiento y monitoreo. Además, así como a nivel nacional existe una Mesa Transversal de Pobreza, a nivel territorial se propone la creación de un espacio donde se revise el cumplimiento del plan de acción y se tomen decisiones de política pública, las cuales estén orientadas a generar intervenciones que mejoren la calidad de vida de los hogares.

Para realizar el seguimiento se tendrá en cuenta la línea base que entrega Prosperidad Social a través de la identificación de necesidades, a fin de evaluar los resultados de la implementación de la propuesta. En el plan de acción también se sugiere incluir las metas, los indicadores y las fuentes de información.

De otro lado, es necesario establecer acuerdos para intercambiar información que permita verificar el acceso efectivo de los hogares a la oferta social. De igual manera, se requiere un sistema de información que posibilite la consolidación por hogar del acceso efectivo a las ofertas. Los resultados de este sistema deberán ser el insumo que conlleve al cumplimiento de las condiciones de salida de la Ruta, entre las que se señalan el acceso de un hogar a oferta productiva y el acceso a oferta social que permita el logro de privaciones IPM, de acuerdo con el proceso de identificación de necesidades.

## 6 Conclusiones y recomendaciones

Con base en lo explicado a lo largo de esta investigación aplicada se consolidan las siguientes conclusiones:

- 1) El fenómeno de la pobreza tiene una amplia gama de concepciones y enfoques que han ido surgiendo en los diferentes contextos y momentos históricos. Esta variedad ha conllevado a incluir una serie de variables, las cuales permiten entender que el estudio de la pobreza debe ser multidimensional y los elementos que constituyen el bienestar varían entre sociedades y culturas. En ese sentido, el enfoque de capacidades o desarrollo humano que Amartya Sen propuso es considerado el más oportuno para su análisis, pues considera la heterogeneidad de los seres humanos y su capacidad para funcionar, llevando la vida que tienen razones para valorar, y no la que les toca por falta de oportunidades. Esto necesariamente remite al rol de las instituciones estatales en la generación de alternativas equitativas que expandan las libertades fundamentales de la población.
- 2) Las políticas públicas se constituyen en un instrumento que posibilitan el abordaje de los problemas que afectan a la sociedad; por lo tanto, su formulación debe considerar marcos normativos y conceptuales que tengan en cuenta la complejidad de la pobreza para lograr intervenciones razonables, objetivas y justas que conlleven a mejorar la calidad de vida de las personas.
- 3) Colombia tiene un marco legal y normativo nutrido para la intervención del fenómeno de la pobreza, pero presenta dificultades al momento de llevarlo a la práctica, dado que no se concretan acciones de política pública concurrentes que logren romper círculos viciosos de pobreza en los hogares. Asimismo, existe una desconexión entre lo que este marco

normativo expresa y las acciones que se implementan en los territorios a través de los planes de desarrollo.

- 4) Barrancabermeja es un distrito especial que históricamente ha sido polo de desarrollo económico en el país y epicentro urbano de la región del Magdalena Medio; además, ha tenido turbulentos periodos de violencia, al punto de generar desplazamientos, desigualdad, inseguridad e inestabilidad política, factores que han afectado el desarrollo sostenible y equitativo de sus pobladores.

Lo anterior se refleja en las cifras de pobreza que tiene el distrito al comparar sus indicadores con otras ciudades, con las cifras nacionales o con el departamento de Santander, ratificando que los ingresos de un país o una región no pueden determinar el nivel de pobreza, pues esto depende de la forma en que el ingreso se distribuye entre la población.

- 5) Los planes de desarrollo son el instrumento principal de planeación que tienen los gobiernos, mediante el cual se concretan las acciones, los medios, los recursos y las decisiones que permiten lograr el bienestar integral de la población. Al analizar la planeación de un gobierno se encuentran documentos densos en su estructura, que, en ocasiones, hacen difícil entender las prioridades del gobierno o el seguimiento al cumplimiento de metas por parte de la población.
- 6) La inclusión de acciones, metas e indicadores de pobreza se concretan en los planes de desarrollo nacional, pero las intervenciones integrales del fenómeno no están explícitas en los planes de desarrollo municipal. Por lo tanto, se recomienda alinear los planes de desarrollo territorial, ya sea a través de capítulos especiales o transversales, a las metas de superación de pobreza con programas y proyectos que deberán estar asociados a lograr impactar las privaciones del IPM.

- 7) Actualmente las entidades territoriales cuentan con insumos que permiten identificar la población más vulnerable de sus territorios. Con base en esta información, se recomienda mejorar la focalización de la población beneficiaria de la oferta social para lograr intervenciones efectivas que apunten a mitigar las condiciones de pobreza de las comunidades. Asimismo, esta focalización también deberá incluir una oferta social específica y ajustada a las necesidades de las comunidades que se encuentran en los sectores rurales.
- 8) La generación de mapas o inventarios de oferta social en pobreza permite a la entidad territorial determinar los vacíos en las intervenciones y proponer acciones de política pública en busca de satisfacer las necesidades de las poblaciones. Estos instrumentos deben ser actualizados periódicamente y evaluados para articular las intervenciones que se ejecutan con las privaciones del IPM; es decir, la oferta social que las entidades territoriales diseñan y ejecutan debe estar conectada con las métricas usadas para el análisis de la pobreza, puesto que se identifican ofertas que aportan, pero no permiten la satisfacción de carencias en la población, aspecto que se traduce, en algunas ocasiones, en el despilfarro de recursos.
- 9) Es necesario diseñar una oferta efectiva de inclusión productiva, la cual contribuya a que los hogares con privaciones logren la generación de ingresos. Este logro hará sostenible las intervenciones que conllevan a la inclusión social y los avances en la superación de la pobreza. Para garantizar la efectividad de estas ofertas se sugiere vincular al sector privado, sobre todo para los programas de empleabilidad que requieren de la participación de empresarios, no sólo en la fase de diseño, sino también de ejecución y evaluación de estas ofertas.

**10)** Finalmente, las cifras continúan mostrando un aumento de la pobreza en el país debido a la emergencia sanitaria derivada de la propagación del COVID-19, un virus que no solo afectó la salud y las relaciones sociales, sino también la situación económica de la población menos favorecida. Por consiguiente, quienes hacen las políticas públicas tienen el deber de generar intervenciones públicas que integren la institucionalidad y mejoren la focalización del gasto público.

### Referencias

- Alcaldía Distrital de Barrancabermeja. (2021). *Plan de Ordenamiento Territorial POT 2021-2035*. Alcaldía Distrital de Barrancabermeja.
- Alcaldía Municipal de Barrancabermeja. (2020). *Plan de Desarrollo Centenario Distrito Muy Especial 2020-2023*. Alcaldía Municipal de Barrancabermeja.
- Alkire, S. (2010). *Introducción al enfoque de capacidades de Sen*. Cepal.
- Alkire, S. (2013). *El desarrollo humano y el método de las capacidades (o capacidades)*. Oxford Poverty & Human Development Initiative.
- Angulo, R. C., Díaz, Y., y Pardo, R. (2011). *Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010*. Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Estudios Económicos.
- Angulo, R., y Gómez, N. (2014). *Inclusión social e inclusión productiva de los beneficiarios del programa Más Familias en Acción: Estudio de caso de Colombia*. Cepal.
- Arellano, D., y Cabrero, E. (2005). La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público. *Gestión y Política Pública*, 14(3), 599-618.
- Arroyave, S. (2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. *Forum. Revista Departamento de Ciencia Política*, 1(1), 95-111.  
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/forum/article/view/32359>
- Banco Mundial. (2019). *Propuesta de ruta integral para la superación de la Pobreza Extrema, Informe final*. Banco Mundial.
- Becerra, S. J. (2009). Paramilitarismo y neoliberalismo en Barrancabermeja. El caso de la privatización de Ecopetrol 1980-2000. *Ciencia Política*, 4(7), 125-149.

- Beytia, P. (2016). La Estructura Interna de la Pobreza Multidimensional. En C. Siles, *Los Invisibles. Por qué la pobreza y la exclusión social dejaron de ser prioridad* (pp. 71-88). Instituto de Estudios de la Sociedad.
- Boltvinik, J. (2007). Elementos para la crítica de la economía política de la pobreza. *Revista Desacatos*(23), 53-86.
- Boltvinik, J. (2016). Conceptos y mediciones de pobreza y políticas públicas. La medición multidimensional del Coneval y la Cruzada Nacional Contra el Hambre. En G. Ordóñez-Barba, y E. Valencia, *Nueva ronda de reformas estructurales en México. ¿Nuevas políticas sociales?* (pp. 422-461). El Colegio de la Frontera Norte.
- Cámara de Comercio de Barrancabermeja. (2020). *Estudio Económico de la Zona*. Cámara de Comercio de Barrancabermeja.
- Casas, J. A., y Barichello, R. (2015). Hacia una noción sobre la pobreza. *Apuntes del CENES*, 34(59), 39-62. <https://doi.org/10.19053/22565779.2784>
- Cimadamore, A. (2003). Ciências Sociais e pobreza: a busca de um enfoque integrado [Ciencias sociales y pobreza: la búsqueda de un enfoque integrado]. En M. Jovchelovitch, y J. Werthein, *Pobreza e Desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social* (pp. 231-239). Unesco.
- Comba, D. (2006). Políticas públicas: sus fases como objeto de estudio. *Politikós*, 7, 13-30.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2019). *Panorama Social de América Latina (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1)*. Cepal.
- Constitución Política de Colombia [Const]. Arts. 1, 13, 339. Julio 7 de 1991 (Colombia).
- Contreras, J. (2016). El derecho a la no discriminación y universalidad en las políticas públicas para la superación de la extrema pobreza en Chile. *Subsistema Seguridades y*

Oportunidades y Chile Solidario. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, 27(1), 111-141. <https://doi.org/10.15359/rldh.27-1.6>

Decreto 1084 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación. Mayo 26 de 2015. DO. N° 49.523.

Decreto 1111 de 2020. Por medio del cual se adiciona el numeral 5 del artículo 1.1.3.1 y la Parte 5 al Libro 2 del Decreto 1084 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, se reglamenta el artículo 211 de la Ley 1955 de 2019 y se definen las reglas de organización y funcionamiento de la Mesa de Equidad. Agosto 10 de 2020.

Decreto 2094 de 2016. Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Prosperidad Social. Diciembre 22 de 2016. DO. N° 50.095.

Decreto 4160 de 2011. Por el cual se crea la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema se determinan sus objetivos y estructura orgánica. Noviembre 3 de 2011. DO. N° 48.242.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2019). *Boletín Técnico Pobreza Monetaria en Colombia*. DANE.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2020). *Censo de Población y Vivienda*. DANE.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2021). *Justificación de actualización de los datos del NBI CNPV 2018*. DANE.

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social [DPS]. (2019). *Ruta para la Superación de Pobreza Extrema*. DPS.

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social [DPS]. (2021). *Ruta para la Superación de la Pobreza Documento Conceptual*. DPS.

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo Todos por un Nuevo País 2014-2018*. Gobierno de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2018). *Balance de Resultados 2018. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Gobierno de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2018). *Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” 2018-2022*. Gobierno de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación [DNP] y Escuela Superior de Administración Pública [ESAP]. (2015). *Guías para la gestión pública territorial. Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales. El plan de desarrollo 2012-2015*. ESAP.

Documento Conpes Social 100 de 2006 [Consejo Nacional de Política Económica y Social]. Lineamientos para la focalización del gasto público social. Junio 29 de 2006.

Documento Conpes 102 de 2006 [Consejo Nacional de Política Económica y Social]. Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza. Septiembre 25 de 2006.

Documento Conpes 150 de 2012 [Consejo Nacional de Política Económica y Social]. Metodologías oficiales y arreglos institucionales para la medición de la pobreza en Colombia. Mayo 28 de 2012.

Documento Conpes 3616 de 2009 [Consejo Nacional de Política Económica y Social]. Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento. Septiembre 28 de 2009.

Documento Conpes 3758 de 2013 [Consejo Nacional de Política Económica y Social]. Plan para restablecer la navegabilidad del río Magdalena. Agosto 6 de 2013.

Feres, J. C., y Mancero, X. (2001b). *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus implicaciones en América Latina*. Cepal.

- Feres, J., y Mancero, X. (2001a). *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*. CEPAL.
- Fondo Solidaridad Pensional. (2022). *¿Qué es el Programa Colombia Mayor?*  
<https://www.fondodesolidaridadpensional.gov.co/fondo-de-solidaridad/que-es-el-fondo-de-solidaridad-pensional/programas/programa-colombia-mayor.html#:~:text=El%20Programa%20de%20Protecci%C3%B3n%20Social,de%20un%20subsidio%20econ%C3%B3mico%20mensual>.
- Garnica, D. (2018). *La Intervención de los Patrones de Poder del Discurso del Desarrollo en la Apropiación de Colombia de los ODM: Una Aproximación Crítica a la Pretensión de la Erradicación de la Pobreza Extrema y el Hambre* (tesis de grado).  
<http://hdl.handle.net/10554/41882>
- Giménez, C., y Valente, X. (2016). Una aproximación a la pobreza desde el enfoque de capacidades de Amartya Sen. *Provincia*(35), 99-149.
- Gómez, C. (2017). Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) Una visión Crítica. *Papeles de Relaciones Sociales y Cambio Social*(140), 107-118.
- Gómez, M. A. (2016). *Estrategias para la superación de la pobreza extrema en Colombia - Caso de Estudio* (Tesis de grado). Universidad de los Andes, Bogotá, D.C., Colombia.
- Herrera, C., y Cozzubo, Á. (2016). *Pobreza, Desigualdad y Políticas Sociales: Balance 2011-2016 y Agenda de Investigación 2017-2021*. Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Huertas, O. (2012). *Dinámica demográfica de la ciudad de Barrancabermeja*. Observatorio de Mercado Laboral - Centro de Estudios Regionales CER.
- Lasswell, H. D. (1956). *The Decision Process* [El proceso de decisión]. University of Maryland Press.

Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Julio 15 de 1994.

DO. N° 41.450.

Ley 1785 de 2016. Por medio de la cual se establece la red para la superación de la pobreza extrema

– red unidos y se dictan otras disposiciones. Junio 21 de 2016. DO. N° 49.911.

Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un

nuevo país”. Junio 9 de 2015. DO. N° 49.538.

Ley 1955 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Mayo 25 de

2019. DO. N° 50.964.

Ley 715 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias

de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la

Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los

servicios de educación y salud entre otros. Diciembre 21 de 2001. DO. N° 44.654.

Molina, L. (2007). *Comuna 7 de Barrancabermeja: Una propuesta participativa de ordenación*

*territorial en barrios de origen informal*. Grupo de Estudios Urbano-Regionales del

Magdalena Medio. Instituto Universitario de la Paz UNIPAZ.

Molina, L. (2008). *Barrancabermeja: Segregación socioespacial y desequilibrios funcionales*.

Instituto Universitario de la Paz - Unipaz.

Muñetón, G., y Gutiérrez, A. (2017). Pobreza y enfoque de capacidades: un Caso de Estudio en el

Programa de Superación de la Pobreza Extrema en Medellín, Colombia. *Entramado*, 13(2),

60-70. <https://doi.org/10.18041/entramado.2017v13n2.26237>

Narayan, D. (2000). *La voz de los pobres, ¿hay alguien que nos escuche?* Banco Mundial -

Ediciones Mundi-Prensa.

- Oficina Central de Estadística e informática [OCEI] y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2001). *Informe sobre Desarrollo Humano en Venezuela 2000. Caminos para superar la pobreza*. OCEI/PNUD.
- Oficina de Planeación de Barrancabermeja. (2012). *Plan de Desarrollo Municipal “En Barrancabermeja el futuro se construye hoy” 2012-2015*. Alcaldía Municipal de Barrancabermeja.
- Oficina de Planeación de Barrancabermeja. (2016). *Plan de Desarrollo Municipal Barrancabermeja Humana e Incluyente 2016-2019*. Alcaldía Municipal de Barrancabermeja.
- Oficina de Planeación de Barrancabermeja. (2021). *Plan de Ordenamiento Territorial de Barrancabermeja 2021-2035*. Alcaldía Municipal de Barrancabermeja.
- Ordóñez, G. (2013). *Manual de Análisis y diseño de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.
- Ramírez, J. M., Angulo, R., Castañeda, A., Cavalli, G., y Vargas, C. (2016). *Modelo de gestión para la superación de la pobreza rural en las zonas priorizadas para el posconflicto*. Fedesarrollo. <http://hdl.handle.net/11445/3697>
- Rawls, J. (1995). *Teoría de la Justicia. 2da Edición*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Rojas, A. K. (2016). *Perspectivas de las Políticas Públicas: Reducción de la Pobreza en Bucaramanga 2008-2015*. Universidad Industrial de Santander.
- Sabatini, F. (2006). *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sen, A. (1998). *Bienestar, justicia y mercado*, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*, Buenos Aires, Grupo Planeta.

- Sen, A. (1999). *Invertir en la infancia: su papel en el desarrollo* (ponencia). Conferencias Magistrales: romper el ciclo de la pobreza, invertir en la infancia.
- Tassara, C. (2015). Políticas públicas de protección social y lucha contra la pobreza en Colombia: logros y desafíos. *Papel Político*, 20(2), 233-351.  
<http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.papo20-2.ppps>
- Townsend, P. (2007). Introducción. En Grupo de Río. Compendio de mejores prácticas en la medición de la pobreza. En G. d. Río, *Compendio de mejores prácticas en la medición de la pobreza* (pp. 13-30). Cepal.
- Triana, R. W., y Barrios, M. (2018). Prospectiva Barrancabermeja 2032 Construcción desde un enfoque de buen gobierno. En L. M. Cuervo, y F. Guerrero, *Prospectiva en América Latina: aprendizajes a partir de la práctica. CEPAL Serie Seminarios y Conferencias N.º 88* (pp. 101-118). Cepal.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas. (2022). *Mapa de Oferta*.  
<https://www.unidadvictimas.gov.co/es/mapa-de-oferta/195>
- Vallejo, C. (1999). Pobreza: inequidad e ineficiencia en equilibrio estable. En C. Corredor, *Pobreza y desigualdad: reflexiones conceptuales y de medición* (pp. 97-116). Universidad Nacional de Colombia - Colciencias - CINEP - GTZ.
- Vargas, J. A. (2016). *Superación de la pobreza extrema en Colombia: Estudio de caso sobre los resultados de la Red UNIDOS en Cartagena – Bolívar* (tesis de grado). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D.C., Colombia.
- Vethencourt, F. (2008). La perspectiva de las capacidades de Amartya Sen. En Á. Hernández, *El desarrollo como problema ¿igualdad de qué?* (pp. 19-34). CDCH/Egresados UCV.

## Apéndices

### Apéndice A. Formato Mapa de Oferta Social Distrito de Barrancabermeja

En el siguiente enlace se encuentra un archivo de Excel que contiene el documento mencionado, la matriz consolidada de oferta social de Barrancabermeja:

<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1v-pd0mtkg6C0TZYfs5h8362zec9Zr21f/edit?usp=sharing&oid=100623237088125871797&rtpof=true&sd=true>