

1-1-2008

Análisis de las políticas públicas para la superación de la pobreza extrema en Colombia a partir de la firma de los objetivos del milenio 1990 -2006

Angélica Cárdenas Galindo

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia>

Citación recomendada

Cárdenas Galindo, A. (2008). Análisis de las políticas públicas para la superación de la pobreza extrema en Colombia a partir de la firma de los objetivos del milenio 1990 -2006. Retrieved from <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia/476>

This Trabajo de grado - Pregrado is brought to you for free and open access by the Facultad de Ciencias Económicas y Sociales at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Economía by an authorized administrator of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

NOTA DE ACEPTACION

**NESTOR SANABRIA
JURADO**

**ADRIANA PATRICIA LOPEZ
DIRECTOR**

**UNIVERSIDAD DE LA SALLE
FACULTAD DE ECONOMIA
CENTRO DE INVESTIGACIONES DE ECONOMIA SOCIAL (CIDES)
Bogotá, DC., Enero de 2008**

AGRADECIMIENTOS

Gracias a Dios por permitirme alcanzar uno más de mis objetivos, por darme la sabiduría y la fortaleza para afrontar todos los tropiezos que se atravesaron en mi camino, a mi familia por ser un apoyo constante y parte esencial en este proceso, a la Profesora Adriana López por su paciencia y colaboración continua, a mis amigos Julieta Cárdenas e Hipólito Ruiz por brindarme su ayuda incondicional, y a todas aquellas personas que de una u otra forma contribuyeron a la realización de este sueño.

**ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA
POBREZA EXTREMA EN COLOMBIA A PARTIR DE LA FIRMA DE LOS
OBJETIVOS DEL MILENIO 1990 -2006**

Presentado por:

ANGELICA CARDENAS GALINDO

10012291

UNIVERSIDAD DE LA SALLE

FACULTAD DE ECONOMIA

CENTRO DE INVESTIGACIONES DE ECONOMIA SOCIAL (CIDES)

Bogotá, DC., Enero de 2008

**ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA
POBREZA EXTREMA EN COLOMBIA A PARTIR DE LA FIRMA DE LOS
OBJETIVOS DEL MILENIO 1990 -2006**

Presentado por:

ANGELICA CARDENAS GALINDO

10012291

ADRIANA PATRICIA LOPEZ

DIRECTOR

NESTOR SANABRIA

JURADO

UNIVERSIDAD DE LA SALLE

FACULTAD DE ECONOMIA

CENTRO DE INVESTIGACIONES DE ECONOMIA SOCIAL (CIDES)

Bogotá, DC., Enero de 2008

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION.....	1
1. ANTECEDENTES DE LA POBREZA EXTREMA EN COLOMBIA.....	3
2. MARCO DE REFERENCIA.....	5
2.1. MARCO CONCEPTUAL.....	7
2.1.1. Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM).....	8
2.2. MARCO TEORICO.....	10
2.2.1. Pobreza.....	10
2.2.2. Metodología para la medición de la pobreza e indigencia.....	12
2.2.2.1. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).....	13
2.2.2.2. Línea de Pobreza (LP).....	14
2.2.2.3. Línea de Indigencia (LI).....	15
2.2.2.4. Índice de Condiciones de Vida (ICV).....	16
2.2.2.5. Índice de Desarrollo Humano (IDH).....	17
2.2.2.6. Coeficiente de Gini.....	17
2.2.3. Teoría de la Política Publica.....	18
2.2.3.1. Evaluación de Políticas Publicas.....	19
2.2.3.2. Evaluación de la consecución de los objetivos.....	21
2.2.3.3. Evaluación libre de objetivos.....	22
2.2.3.4. Modelo económico de productividad.....	22
2.2.3.5. Modelo económico de eficiencia.....	23
3. POLITICAS PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA EN COLOMBIA: 1990- 2006.....	24
3.1. REVISION DE LOS PLANES DE DESARROLLO EN LOS PERIODOS PRESIDENCIALES 1990-2006.....	24
3.1.1. Plan Nacional de Desarrollo (1990-1994): La Revolución Pacifica.....	25
3.1.1.1. Proyecciones globales del plan respecto a la pobreza.....	28
3.1.2. Plan Nacional de Desarrollo (1994-1998): El Salto Social.....	28
3.1.2.1. Entorno Social del Plan.....	30
3.1.2.2. Red de Solidaridad Social.....	32
3.1.3. Plan Nacional de Desarrollo (1998-2002): Cambio Para Construir la Paz.....	33
3.1.3.1. Componente Social del Plan.....	35

3.1.3.2. Infraestructura Social.....	36
3.1.4. Plan Nacional de Desarrollo (2002-2006): Hacia un Estado Comunitario.....	37
3.1.4.1. Equidad Social.....	39
3.2. Análisis de la coherencia y continuidad de las políticas públicas para la reducción de la pobreza en Colombia (1990-2006).....	45
4. EVALUACION DE LAS POLITICAS DE POBREZA EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO PARA COLOMBIA.....	50
4.1. Evaluación de la consecución de objetivos.....	51
4.2. Modelo económico de eficiencia.....	60
5. CONCLUSIONES.....	68
REFERENCIAS.....	70
ANEXOS	

TABLA DE CUADROS

Cuadro 1: objetivos y alcances de las políticas publicas para la superación de la pobreza extrema en Colombia (1990-2006).....	42
Cuadro 2: gasto total por finalidad de las administraciones públicas como porcentaje del PIB 1980- 1997.....	63

TABLA DE GRAFICOS

Gráfico 1: Pobreza Nacional, 1991 – 2006.....	52
Gráfico 2: Ingreso real per capita, 1991 – 2005.....	53
Gráfico 3: Índice de desarrollo humano (IDH) y sus componentes, 1990 – 2004.....	56
Gráfico 4: Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) 1990 – 2003.....	56
Gráfico 5: Indigencia Nacional 1991 – 2005.....	59
Gráfico 6: Población colombiana con menos de 1 y 2 dólares/día.....	66

INTRODUCCION

El desafío más importante que enfrenta la comunidad del desarrollo, y el mundo entero, es el reto de cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio antes del plazo fijado en el año 2015. En Colombia, a partir de la década de 1990 y por medio de la constitución política de 1991, se dio comienzo a la incorporación de criterios para la distribución de los recursos fiscales nacionales, que involucrara el crecimiento económico como medida de bienestar de la población, incluyendo acciones dirigidas a mejorar la situación de los más necesitados, mostrando requerimientos presupuétales y operativos de distinta magnitud para la ejecución de políticas y programas que permitieran obtener el ideal de justicia y equidad social.

La importancia de esta pasantía radica precisamente en la búsqueda de combatir la pobreza en una economía en desarrollo como la colombiana, a lo largo del trabajo se estudian los planes de desarrollo de los gobiernos de los periodos comprendidos entre 1990 y 2006 identificando las estrategias y políticas propuestas para la disminución de la pobreza extrema en el país. Esta propuesta de pasantía de investigación hace parte de un trabajo interinstitucional que desarrolla el Centro de Investigaciones de Economía Social (CIDES) de la Universidad de la Salle, el cual contribuye al trabajo del Observatorio de los Objetivos del Milenio para Colombia.

En el primer capítulo se muestran algunos de los estudios más recientes de la pobreza para el caso colombiano, en el segundo capítulo se presenta los lineamientos teóricos en los que se enmarca el desarrollo de esta pasantía.

En el capítulo tres se estudian y evalúan las políticas públicas diseñadas por el gobierno, para la superación de la pobreza extrema a partir de la firma de los Objetivos del Milenio; desde los planes de desarrollo de los periodos

presidenciales comprendidos entre 1990-2006, con el fin de observar su evolución y la ejecución del componente social en los mismos.

En el capítulo cuarto se presenta la evaluación, con base en los modelos de evaluación para la consecución de objetivos y el modelo de eficiencia, concluyendo que las políticas encaminadas a la reducción de la pobreza en Colombia no presentan una alineación específica, ni continuidad entre los programas de cada gobierno, en algunos gobiernos fue más relevante la cobertura que la calidad y viceversa, lo cual demuestra que no hay responsabilidad del gobierno actual por terminar las políticas emprendidas en el pasado.

Para Colombia en el periodo analizado, se observa que algunas políticas no son claras y tienen un mirada parcializada de los problemas sociales, lo que implica una orientación frustrada de esfuerzos que no logran el impacto esperado, por lo que se concluye finalmente que pese a los esfuerzos por disminuir la pobreza en Colombia aun queda un largo camino por recorrer en la búsqueda de lineamientos de largo plazo que nos permitan acercarnos a las metas propuestas para el año 2015.

1. ANTECEDENTES DE LA POBREZA EXTREMA EN COLOMBIA

En Colombia la pobreza puede identificarse a través de diferentes perspectivas, cada una de ellas evalúa de forma diferente este fenómeno. Al definir el nivel de bienestar de una familia o individuo, se puede partir de la cobertura de sus necesidades básicas o del nivel de ingreso necesario para asegurar el consumo de una canasta básica de alimentos y de otros bienes considerados como necesarios para asegurar un nivel de vida mínimo, concepto del cual se parte para construir la línea de pobreza (Núñez y González, 2006: 10 – 12).

En una investigación adelantada por la Universidad Nacional se demostró que la medición de la pobreza no es un indicador suficiente para explicar su comportamiento, ni para demostrar la relación existente entre el nivel de pobreza de los hogares y los bienes que los mismos posean. Para ello, se utilizaron mediciones absolutas y técnicas de corte longitudinal, las cuales determinaron que las personas no tienen el ingreso necesario para dejar de ser pobres, razón por la cual son excluidos socialmente. Concluyendo así, que la incidencia de la pobreza es de índole estructural y que se necesitan medidas contundentes de política de corto y largo plazo que impliquen cambios generacionales en el aspecto educativo y en el ascenso social para lograr que la población no se quede en la trampa de pobreza (Sinisterra, 2003: 127-146).

Otro estudio explicó la incidencia de la pobreza sobre el bienestar de la población. Según el informe de coyuntura de la Contraloría General de la República (2003), en 1997 cuando el PIB per capita crecía, la pobreza se reducía, después del año 1997, el PIB per capita cae y la pobreza se acelera. Una caída en el PIB per capita tiene un impacto de mayor intensidad y duración en la pobreza, durante este periodo siempre estuvo por encima del 50%. Este nivel no bajó ni siquiera cuando la economía alcanzó tasas de crecimiento elevadas, (como las de mediados de la década). Se dice entonces que el mayor crecimiento no es suficiente para reducir

la pobreza más allá de cierto nivel. Ello indica que las políticas pro crecimiento no son suficientes para contrarrestar el deterioro de los ingresos de la mayoría de la población (Contraloría General de la República, 2003; 3 -13).

De acuerdo a un estudio realizado por Vélez, acerca de la transmisión intergeneracional del capital humano y la movilidad social en Colombia, se muestra que existe una movilidad ascendente entre padres e hijos al interior de la familia a medida que aumenta el logro de años de educación. Al analizar la movilidad educativa por deciles de ingreso se encontró que hay una movilidad ascendente en el caso de los deciles más ricos y descendente en el caso de los más pobres. Esto indica que hay factores por analizar para explicar por qué la conversión de mayor capital educativo en ingresos se da para los ricos y no para los pobres. Esta investigación concluye, que cuando el grupo de pobres con nivel educacional de analfabetismo o primaria incompleta se mantiene igual en la siguiente generación se produce la trampa de pobreza y, al mismo tiempo, el resto de grupos de ingresos medios y altos con niveles superiores de educación buscan la reproducción de su estatus para las siguientes generaciones (Vélez, 2004:1-29).

Por otra parte, en un estudio realizado para la Universidad de Los Andes por Núñez y Espinosa (2005: 15 -22), se determinó que las políticas públicas no deben estar dirigidas solamente a combatir la pobreza, sino también, a reducir la vulnerabilidad de los hogares ante la pobreza futura. Los autores estiman qué tan vulnerables¹ son los hogares colombianos y las principales características asociadas a este fenómeno. Muestra además, que alrededor del 20% de los hogares colombianos, a pesar de no encontrarse actualmente en la pobreza, tienen una alta probabilidad de permanecer en ella y cerca de un 18% de los hogares son vulnerables a la pobreza, aunque no son pobres en la actualidad.

¹ La vulnerabilidad se define, como la probabilidad que tiene un hogar de estar en pobreza en el futuro.

Igualmente, Sarmiento (2005) elaboró un estudio para el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en el que presenta la ubicación conceptual, la medición y la importancia de la Poverty Equivalent Growth Rate (PEGR)² de Kakwani, Khandker y Son (2004) para el caso de Colombia, donde se encontró que de los siete periodos analizados, tres corresponden a escenarios de crecimiento y cuatro a crecimientos negativos. La comparación entre la situación de 1996-1997 y la de 2001-2002 confirmó que no todo crecimiento es bueno para la pobreza y que las tasas de crecimiento del bienestar en los dos periodos fueron similares, pero su naturaleza *pro-poor* estuvo definida por las mejoras en la distribución del ingreso.

En el decrecimiento 1998-1999 los pobres se lesionaron menos que proporcionalmente que los no pobres, mientras en la recuperación de 2001-2002 los pobres no disfrutaron de las ganancias del crecimiento más que proporcionalmente con respecto a los no pobres y teniendo en cuenta que la década de los noventa fue de crecimiento no pro-pobreza y que el crecimiento del periodo 2002-2003 no se mantuvo. De tal forma, se concluyó que dada la naturaleza inequitativa de Colombia se tendría que modificar la concentración de la propiedad, del capital y del ingreso (Sarmiento, 2005: 1-20).

Según Núñez y González (2006), en su escrito “Colombia en el contexto de las metas del milenio: tropiezos, logros y el camino hacia delante”, realizan un análisis acerca de la situación macroeconómica y el comportamiento de los indicadores sociales relacionados con el cumplimiento de las metas del milenio, donde se propone como requisito, un incremento generalizado de ingresos en la población vulnerable a éste fenómeno, que incluya una política de reducción del gasto público del gobierno nacional, las fuentes de recursos y el diseño de programas eficientes los cuales deben estar bien definidos, para llevar a cabo reformas

² La PEGR es una medida que combina la magnitud del crecimiento económico y la forma cómo sus beneficios son distribuidos entre los pobres y los no pobres. Una vez se obtiene la medida de la PEGR y se le compara con la tasa de crecimiento del ingreso medio observado, es posible establecer una tipología del crecimiento económico dependiendo de la forma como incide en el bienestar de los pobres. La PEGR tiene una propiedad fundamental: una disminución de la pobreza es una función monótonica creciente de la PEGR. Si la PEGR crece la pobreza disminuye.

prácticas y eficientes que tengan en cuenta las restricciones macroeconómicas que implica cada una de estas (Núñez y González, 2006: 9 - 16).

Sin embargo, los estudios realizados acerca de la pobreza en Colombia no permiten analizar la situación de la pobreza extrema, es decir, de aquellas personas que viven en la miseria absoluta. Igualmente estos estudios no han sido conducentes hacia los planes de desarrollo y a la implementación de políticas públicas, las cuales no han determinado como erradicar la pobreza extrema y como mejorar la calidad de vida de la población después de la firma de los ODM.

2. MARCO DE REFERENCIA

Desde el inicio de la economía, uno de los grandes interrogantes formulados, ha sido como combatir y reducir la pobreza extrema en el mundo, su progresivo aumento a lo largo del tiempo y la ausencia de soluciones efectivas por parte de los gobiernos, le ha permitido convertirse en la gran preocupación de países desarrollados y en vías de desarrollo. Este marco referencial involucra los temas esenciales para su estudio en dos partes: marco conceptual y marco teórico.

En el marco conceptual se exponen los objetivos del milenio profundizando en la primera meta que es de interés para el desarrollo del presente documento. Por otro lado, el marco teórico aborda directamente el tema de la pobreza e indigencia y las metodologías más utilizadas para su medición. Adicionalmente, se examinan las políticas públicas como parte fundamental en la ejecución para la superación de la pobreza extrema.

2.1. MARCO CONCEPTUAL

Los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM), representan el conjunto más integral y detallado de metas alguna vez adoptadas en pos del desarrollo humano. Comprenden los indicadores básicos del desarrollo humano en sus diversas dimensiones, incluida la pobreza de ingreso, la educación, la igualdad de género, el progreso en la lucha contra las enfermedades infecciosas y el acceso a agua limpia y saneamiento.

Asimismo, los ODM representan derechos humanos básicos, mientras medidas tales como el ingreso nacional bruto global, el valor del intercambio comercial y la magnitud de la inversión extranjera revelan algo acerca de lo logrado por el mundo en la creación de riqueza, los ODM son una señal de algo más fundamental, son

promotores del sustento moral y ético de la comunidad global (IDH, 2005: 20 – 51).

2.1.1. Objetivos del Desarrollo del Milenio ODM

En Septiembre de 2000 en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, se realizó la Declaración del Milenio³, donde se planteó una propuesta política para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el cual se compone de ocho objetivos, dieciocho metas específicas y cuarenta y ocho indicadores, abordando como principal objetivo la erradicación de la pobreza extrema y el hambre (IDH, 2003: 27). De esta manera, se establecieron evaluaciones quinquenales con el fin de ejercer un control a las políticas públicas de cada Nación.

Para cumplir con el primer objetivo “Erradicar la pobreza extrema y el hambre: Reducir a la mitad el porcentaje de personas con ingresos inferiores a un dólar diario y reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre”, es preciso afirmar que dos factores marcarán las perspectivas de reducción de la extrema pobreza a la mitad: el crecimiento y la distribución. Mientras más alta sea la tasa de crecimiento de los países pobres y mayor sea la proporción de cualquier incremento en el crecimiento captado por la gente pobre, más aceleradamente disminuirá la pobreza.

Sin embargo, el desafío más importante que enfrenta la comunidad del desarrollo, y el país, es el reto de cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio antes del plazo fijado en el año 2015. En el *Informe sobre Desarrollo Humano* (2003), en torno al Proyecto del Milenio de la ONU, se delineó, en primer lugar, un detallado plan de acción sobre cómo alcanzar cada Objetivo, formulando un amplio

³ Documento aprobado por 189 países, en el que se incluyen compromisos colectivos urgentes para eliminar la pobreza que aun padece una parte importante de la población mundial.

programa que detallaba cómo conseguir los objetivos sobre la base del Consenso de Monterrey 2002, la base primordial de este pacto era el compromiso contraído por los países en desarrollo de asumir la principal responsabilidad de su propio desarrollo y la garantía que entregaron los países desarrollados en cuanto a brindar pleno apoyo a las estrategias nacionales de desarrollo transparentes y debidamente financiadas, necesarias para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Por esta razón, en 1990 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), elaboró el Índice de Desarrollo Humano (IDH), entendiendo el desarrollo como el proceso en el cual se amplían las oportunidades de los individuos, el tener una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente⁴ (PNUD, 1990: 19). Con el cual, se buscaba involucrar este concepto más allá de las cifras de ingresos y de crecimiento económico mediante el aumento de los índices globales de producción, ya que las cifras de ingresos nacionales, a pesar de ser muy útiles, no reflejaban la composición de los mismos ni sus beneficiarios reales, por el contrario, el desarrollo exige que el crecimiento de los distintos sectores de la economía sea armonizado y lleve consigo una mejora del nivel y de las condiciones de la vida colectiva.

Para Colombia existen grandes retos en materia de desarrollo humano, los ODM representan la posibilidad de establecer de manera precisa los logros y avances en este campo, evaluando y ejerciendo un control a las políticas públicas, de tal manera que se de continuidad y ampliación a las estrategias y metas diseñadas para combatir y reducir la pobreza, fortaleciendo y protegiendo el capital humano.

⁴ Adicionalmente, la posibilidad de ser creativo y productivo, respetarse así mismo, disfrutar de la garantía de los derechos humanos y el hacer uso de las capacidades adquiridas para el descanso, la producción o las actividades culturales

No obstante, este programa no tendrá resultados, a menos que el país aborde con decisión los inconvenientes que retrasan el ritmo y la escala del progreso necesario durante el próximo decenio, en lo concerniente a la competitividad internacional, equidad, y conflicto interno, teniendo la oportunidad de convertir las promesas en acciones concretas y así contribuir a erradicar la pobreza extrema.

2.2. MARCO TEORICO

Uno de los fenómenos que demanda gran atención a nivel mundial es el que aborda el tema de la pobreza y los impactos sociales y económicos que pueden generar, siendo los gobiernos de cada país los responsables del control y reducción de la misma. Tradicionalmente la pobreza se puede relacionar con la privación de bienes o servicios que los individuos requieren pero no los pueden obtener y a menudo se refiere a los países emergentes como foco de esta problemática; sin embargo, para poder entender su esencia y analizar su evolución en una sociedad, se hace necesario revisar su significado, determinar su medición y considerar los componentes que implican su naturaleza, los cuales se presentan a continuación.

2.2.1 Pobreza

Hay quienes han tratado de conceptualizar la pobreza y a su vez encaminar este fenómeno con otros, tal como lo hizo Adam Smith, confrontando el vínculo existente entre privaciones culturales y pobreza económica. Smith sostuvo que la pobreza no sólo se traduce en una manifestación de hambre y privaciones físicas, sino que también puede resultar de las dificultades que experimentan algunos grupos para insertarse en la vida social y cultural de la comunidad. De igual forma, sostiene que el análisis de la pobreza y de los artículos básicos necesarios no pueden dejar de considerar las demandas de la cultura local, es decir, no solo

artículos indispensables para el sustento de la vida, sino aquellos que vayan de acuerdo con las costumbres de un país. Esto implica que la noción misma de pobreza económica según Smith, exige un estudio más profundo de los aspectos culturales (Smith, 1985: 75).

La pobreza es un fenómeno complejo y multidimensional, razón por la cual existen múltiples definiciones y maneras de medirla. Tradicionalmente se ha definido la pobreza como privación material, medida mediante el ingreso o el consumo del individuo o la familia. En este caso se habla de pobreza extrema o pobreza absoluta como la falta de ingreso necesario para satisfacer las necesidades de alimentación básicas⁵. Adicionalmente existe la definición de pobreza general o relativa, que es la falta de ingreso necesario para satisfacer tanto las necesidades alimentarias básicas como las necesidades no alimentarias básicas, tales como vestido, energía y vivienda (PNUD, 2000).

Entre 1820 y 1992 se dio el periodo más extenso de pobreza en el mundo, que incluyó tanto a los pobres como a los extremadamente pobres. Se consideran en pobreza absoluta todas aquellas personas que viven con menos de un dólar diario y en pobreza relativa aquellas que viven con menos de dos dólares diarios, su número aumenta constantemente desde menos de mil millones de personas en 1820 hasta 2.8 mil millones en 1992 (Goldin y Reinert, 2005: 8 –21).

La medición de la pobreza por vía del ingreso ha sido criticada por Sen (1993), quien afirma que no hay una relación directa entre la pobreza como escasez del ingreso, y la pobreza como incapacidad para satisfacer algunas necesidades elementales y esenciales. Por lo tanto, la pobreza no debe medirse sólo por el acceso a bienes materiales y sociales, sino por la capacidad que tengan los individuos para utilizarlos eficazmente (Sen, 1993: 67 – 69).

⁵ Estas suelen expresarse en términos de requerimientos calóricos mínimos.

Al analizar las instituciones y las políticas sociales, se evalúan sus efectos sobre el espacio de libertades de los individuos y no sobre su utilidad, teniendo en cuenta aspectos sociales como la igualdad, que permiten resaltar en mayor medida los problemas de la distribución de la riqueza. Una sociedad que proporcione derechos de acceso a recursos sociales o donde existan las estructuras básicas de acceso a la propiedad de leyes sobre el intercambio de bienes o políticas laborales, tendrán un mayor número de oportunidades a su disposición y por ende se amplía el espacio de libertades. La distribución es vista entonces, como la distribución equitativa de oportunidades y derechos y no sólo en el sentido más limitado de la riqueza entendida como ingreso monetario. (Sen, 2000: 114 – 141).

Es allí donde radica la importancia de una medición integral de la pobreza, que abarque y evalúe no solo el nivel de ingreso, sino las condiciones necesarias para el bienestar del individuo. Si bien, no se ha logrado obtener un indicador que involucre de forma general los determinantes de la pobreza para el caso Colombiano, existen metodologías que explican parte de estos comportamientos.

2.2.2. Metodología para la medición de la pobreza e indigencia

Las mediciones de pobreza tienen como objetivo indicar cual es la brecha existente para lograr el umbral mínimo de igualdad social, señalando el efecto que tienen en la implementación de un modelo de desarrollo, facilitando el seguimiento de los diferentes componentes de política social, con el fin de controlar y medir sectores como empleo, educación, salud y seguridad social, vivienda y servicios públicos, contribuyendo a mejorar el nivel de vida de la población.

La pobreza es calculada mediante una serie de indicadores que muestran la incidencia de este fenómeno, algunos se basan en los ingresos y otros tienen en cuenta condiciones sociales como el capital humano y físico que poseen los

individuos. Entre los más utilizados se encuentra el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), la Línea de Pobreza (LP), y el Índice de Condiciones de Calidad de Vida (ICV). No obstante, con el fin de evaluar en qué medida evoluciona no solo la pobreza y la desigualdad sino también la calidad de la vida de la población, estos indicadores deben valorarse y complementarse especialmente con el de desarrollo humano o con el de distribución de ingresos (Coeficiente de Gini).

2.2.2.1. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

El indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) se define como las carencias que tienen los hogares en ciertos bienes y servicios que se consideran básicos para su subsistencia⁶. Contempla cinco necesidades como insatisfechas; 1) Vivienda inadecuada: la cual expresa las carencias habitacionales referentes a las condiciones físicas de las viviendas (Vivienda con piso de tierra o material precario en las paredes); 2) servicios inadecuados: son aquellos hogares que no cuentan con servicios públicos básicos (hogar sin agua por acueducto o, en áreas urbanas, sin conexión a alcantarillado o pozo séptico); 3) hacinamiento crítico: hogares con mas de tres personas por cuarto (los cuartos incluyen sala, comedor y dormitorios y excluye cocina, baño y garajes); 4) inasistencia escolar: hogares con al menos un niño de 7 a 12 años, pariente del jefe, que no asisten a la escuela; y 5) alta dependencia económica: son aquellos hogares donde hay más de tres personas por ocupado, y en los cuales el jefe ha probado, como máximo, dos años de educación primaria (Fresneda, 1991:188 – 189).

⁶ El NBI clasifica como pobre a aquellas personas y hogares que tienen insatisfecha una de cinco necesidades definidas como básicas y como en miseria a aquellos hogares o personas que tengan por lo menos 2 necesidades insatisfechas, es decir, si un hogar se halla en alguna de estas condiciones se considera pobre, y todos sus miembros serán pobres; si algún hogar tiene más de una NBI, dicho hogar se considera en situación de miseria.

Pese a ello, el índice de NBI presenta algunas limitaciones, ya que la suma de carencias que una sociedad puede considerar como necesarias es bastante amplia. Asimismo, restringe otras necesidades que no dependen únicamente del gasto corriente del hogar, no tiene en cuenta necesidades prioritarias como la nutrición, y por último, asume el crecimiento en la infraestructura urbana como una variable que afecta el mejoramiento de la condición de pobreza del país.

2.2.2.2. Línea de Pobreza (LP)

La metodología para determinar la Línea de Pobreza (LP), se fundamenta básicamente en establecer unos esquemas nutricionales mínimos, manejando un presupuesto esencial de alimentos que responda a un grupo de necesidades básicas, partiendo del supuesto de que las carencias de alimentos son proporcionales a los de otros bienes y servicios (teniendo en cuenta los costos y gastos de dichos alimentos en los hogares de más bajos ingresos)⁷. Para estimar la LP se tienen en cuenta, la canasta normativa de alimentos y la línea de pobreza con base en la canasta normativa de alimentos y de la estructura de gasto de los hogares.

La canasta normativa de alimentos, debe cumplir con las siguientes condiciones: satisfacer los requerimientos nutricionales mínimos para cada persona de edad y sexo⁸, conservar los hábitos alimenticios de la población objetivo y respetando la disponibilidad de los mismos. Para seleccionar que alimentos harían parte de la canasta normativa, se eligió al 25% de los hogares más pobres en lo referente al gasto per cápita y se tuvieron en cuenta criterios como: que lo consuma el 30% o más de los hogares, que signifique por lo menos el 1% del total de gastos en alimentos, que aporten por lo menos el 1% del total de calorías o proteínas

⁷ De este modo, se determina el costo de la canasta normativa de alimentos o línea de indigencia, para pasar posteriormente al costo de la canasta total o línea de pobreza.

⁸ Los requerimientos de proteínas y calorías fueron estimados siguiendo los lineamientos propuestos por la FAO- OMS- ONU con la información sobre la talla y peso suministró el ICBF. (DANE, 1993)

consumidas que represente 0.5% o más del peso total de los alimentos adquiridos por los hogares y por ultimo tener un mínimo costo (Fresneda, 1993: 530).

No obstante, la LP muestra ciertas restricciones, ya que al considerar solo calorías y proteínas como únicos nutrientes, se cree que son los mas importantes y que al cubrirse estas necesidades, se cubre el resto de las necesidades nutricionales⁹. Asimismo, el criterio para establecer el límite de consumo, fue que no estuviese por encima del 110% del consumo per capita del estrato considerado.

Por otro lado, es preciso tener en cuenta factores de costo, bajo el supuesto de que se puedan suplir necesidades nutricionales a costos más bajos y también satisfacerlas a corto plazo, remplazando el consumo de los alimentos básicos por otros relativamente más costosos, aumentando así la disponibilidad de los alimentos básicos para los mas pobres.

2.2.2.3. Línea de Indigencia (LI)

La línea de indigencia se calcula a través de la estimación del ingreso necesario para comparar una canasta mínima de alimentos para la subsistencia. El costo de esta canasta, se constituye mediante el ingreso mínimo per capita que debe tener un hogar para no ser considerado como extremadamente pobre o en condición de miseria. Para convertir la línea de indigencia en línea de pobreza se debe establecer la relación observada entre los gastos de alimentación y los gastos totales de consumo del 25% más pobre de la población (SISD, 1999: 47).

⁹ Adicionalmente, se introdujeron otras restricciones de tipo nutricional entre las que se encuentran: las proteínas de origen animal (deben estar entre 20% y 45%), las calorías provenientes de las grasas (20% y 30%), las provenientes (8% y 12%) y las de los carbohidratos, (55% y 65%). El azúcar y la panela no deben contribuir con más del 20% de la energía obtenida de todas las fuentes de carbohidratos.

2.2.2.4. Índice de Condiciones de Vida (ICV)

El índice de condiciones de vida ICV procura brindar una visión mas completa, e informativa sobre las necesidades básicas y la calidad de vida de la población, ya que adopta en una sola medida las variables de potencial de acceso a bienes físicos, (características físicas de la vivienda y las posibilidades de acceso a los servicios públicos domiciliarios), variables que miden el capital humano presente y potencial, (educación del jefe y de los mayores de 12 años, acceso de niños y jóvenes a los servicios escolares) y la composición del hogar, (hacinamiento y proporción de niños menores de seis años) (MERPD, 2006: 17), asignándole un valor de peso a cada variable de acuerdo con su aporte al estándar de vida de las personas, creando un ordenamiento continuo de los hogares con una escala que va de 0 a 100.

El ICV permite establecer comparaciones ínter-temporales e ínter-espaciales, pues no utiliza una estructura formal para identificar hogares en condición de pobreza. De tal manera, que estudia cada una de las variables y características planteando una herramienta que logre distribuir los recursos de acuerdo con los problemas identificados. A diferencia del NBI, por ser de carácter continuo busca analizar mediciones de desigualdad e intensidad de la pobreza.

Sin embargo, el ICV por estar basado en las correlaciones, debe ser ajustado, ya que las características socioeconómicas de la población y la forma en la que estas contribuyen al estándar de vida, van cambiando a lo largo del tiempo. Por lo tanto, no permite establecer lo que una sociedad puede valorar como un buen estándar de vida.

2.2.2.5. Índice de Desarrollo Humano (IDH)

El Índice de Desarrollo Humano (IDH), busca mejorar las condiciones de vida de los individuos y sus libertades, reuniendo aspectos relacionados con los logros de la capacidad humana como la adquisición de conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar de una vida prolongada y digna. Los indicadores que lo conforman son: esperanza de vida al nacer, logro educacional¹⁰ y el índice de PIB per capita¹¹.

El IDH indica que cuando las personas disponen de beneficios básicos como salud, educación e ingresos, pueden encontrar condiciones superiores que les permita acceder a mejores oportunidades. Por ello, aunque el IDH se constituya en una medida alternativa del PIB p/c como medida de desarrollo, no logra captar todas las dimensiones del desarrollo humano, siendo éste un concepto más complejo que comprende libertades políticas, económicas y sociales¹².

2.2.2.6. Coeficiente de Gini

El Coeficiente de Gini, es uno de los indicadores más utilizados para estimar la distribución del ingreso, oscila entre cero y uno, de manera que los valores cercanos a cero representan una situación de poca o leve concentración del ingreso y valores cercanos a uno, situaciones severas de concentración del ingreso.

El Coeficiente de Gini se utiliza principalmente para medir la desigualdad en los ingresos, también puede utilizarse para medir la desigualdad en la riqueza.

¹⁰ Este índice está compuesto por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matrícula en educación primaria, secundaria y terciaria. (MERPD, 2006: 14)

¹¹ El índice de PIB per cápita es convertido a dólares utilizando "paridades en el poder adquisitivo" –PPA- establecidas por el Banco Mundial. (SISD, 1999, 49)

¹² "El desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de la libertad: la pobreza, la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas" (Sen, 2000: 20).

Aunque el coeficiente muestra la distribución del ingreso, no indica si la población en general es pobre y no garantiza que la proporción de población que concentra los ingresos realmente tenga un nivel de vida óptimo.

2.2.3. Teoría de la Política Pública

Dado que el fenómeno de la pobreza implica la intervención del Estado, la política pública cobra gran relevancia: las acciones que emprende un gobierno están dirigidas a la medición, reducción, control y superación de la pobreza en donde se pretende identificar las necesidades prioritarias de la población y direccionar los esfuerzos con el fin de solucionar o mitigar los efectos de esta problemática.

Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno. De tal manera, que la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer o de bloquear políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. A su vez, parte esencial de la labor del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.

Según Lahera (2004:1-32), “la investigación de políticas públicas constituye una innovación de la esfera pública. En torno a ellas se pueden, delimitar discusiones políticas, diferenciar problemas y soluciones en forma específica, precisar diferencias, vincular los temas a soluciones más amplias o secuenciales y plantearse esfuerzos compartidos”. En este contexto, las acciones del Estado son producto de la investigación y la focalización de esfuerzos encaminados a reducir la problemática social existente, provocando cambios que alteran la realidad.

De esta manera, el Estado como hacedor de política pública busca transformar la sociedad en la medida de sus necesidades con el fin de alcanzar las planes propuestas en los diferentes frentes sociales y económicos, estos cambios implican analizar los objetivos, herramientas con que se cuentan y planes

ejecutados con el fin de obtener una nueva realidad que permita ajustar las metas esperadas, en esta medida, se puede proyectar futuras acciones y asegurar una efectividad en los planes propuestos. Debido a esta intervención legítima del Estado en la sociedad se obtiene como resultado una interacción Estado y Sociedad en donde la política pública regula los intereses públicos y privados que convergen en la equidad de oportunidades para las partes.

Roth (2003) alude que el análisis de políticas públicas puede ser entendido como un proceso de construcción de conocimiento que busca producir información relevante y útil para mejorar las políticas y sus resultados, el hacer dicho análisis implica la búsqueda de los enfoques teóricos tradicionales y modernos, los cuales proponen un compendio de la realidad que permite la recolección, organización, interpretación, comprensión y explicación de las políticas públicas.

Desde esta perspectiva, el análisis de las políticas públicas puede llevarse a cabo por medio de estudios relacionados con: la tipología de política pública, los instrumentos de intervención del Estado y con los ciclos de la política. El primero está encaminado a contrastar y analizar las políticas internas a nivel nacional y global, por su parte, los instrumentos de intervención del Estado permite conocer la manera en que el Estado y las instituciones asumen el problema que se desea resolver mostrando el concepto de autoridad que ampara legalmente al Estado, finalmente, los ciclos de la política permiten identificar el contexto y los participantes en un periodo de tiempo determinado debido a la desintegración lógica de la política pública en etapas o periodos.

2.2.3.1. Evaluación de Políticas Públicas

Teniendo en cuenta que las políticas públicas deben procurar el bienestar de una sociedad, es importante medir sus efectos y el grado de ingerencia en la

transformación de la realidad, para esto, se requiere identificar las necesidades, deberes y derechos de la población que permita diseñar estrategias y métodos de evaluación de la gestión económica, política y social. En este sentido, cuando se logra determinar la eficiencia de los programas de desarrollo social se puede observar la evolución de la problemática y proyectar acciones coherentes.

Uno de los más relevantes instrumentos para introducir eficiencia en la gestión pública son las evaluaciones de políticas públicas y la vinculación de los resultados de esas evaluaciones con las asignaciones presupuestales o el acceso al financiamiento. Su importancia radica en el cumplimiento de unos objetivos propuestos, con el fin de convertirse en una eficaz herramienta para reformar adecuadamente el sector público (Wiesner, 1998: 16).

Según Vedung (1994), la evaluación es una cuidadosa valoración retrospectiva de los meritos, importancia y valor de la aplicación, productividad y resultados de las intervenciones gubernamentales, que se pretende desempeñe un papel en futuras situaciones y acciones prácticas, es decir, se centra en la aplicación, consecuencias y resultados de las políticas públicas y al mismo tiempo es prospectiva, es decir, propone desempeñar un papel en futuras situaciones y acciones practicas.

Las intervenciones gubernamentales que señala Vedung están enmarcadas en tres aspectos básicos donde ninguna otra institución tiene autoridad sino el Estado: proporcionar la seguridad nacional e internacional, proveer justicia y en el escenario donde las empresas no encuentran rentabilidad económica pero existe el beneficio social. Esta perspectiva permite descomponer las políticas publicas con el fin de comprender qué son, cómo se originan, quien las diseña, la manera en que se formulan, implementan y valoran para determinar los resultados y sus impactos.

Vendung (1994), plantea la evaluación de políticas públicas por medio de modelos con enfoque económico, dentro de los cuales se encuentran el de Evaluación de consecución de los objetivos, el modelo de evaluación libre de objetivos, el modelo económico de productividad y el modelo económico de eficiencia, que se presentan a continuación.

2.2.3.2. Evaluación de la consecución de los objetivos

Este modelo tiene dos componentes básicos, el primero es la medición de consecución de objetivos y la segunda es la evaluación del impacto, la cuestión clave de la medición de la consecución de objetivos es: ¿Están los resultados de acuerdo con los objetivos del programa? y la evaluación de impacto puede formularse así: ¿Son los resultados consecuencia del programa?.

Una vez identificados los objetivos del programa el primer paso consiste en averiguar su significado real y orden jerárquico convirtiéndolos en objetivos susceptibles de ser medidos. El segundo paso consiste en determinar hasta que punto los objetivos premeditados se han alcanzado en la práctica y el tercer paso implica investigar hasta que punto el programa ha favorecido o dificultado la consecución de objetivos.

La primera parte del modelo genera dos actividades, la clarificación de los objetivos del programa y la segunda es la medición de hasta qué punto se han alcanzado los objetivos preconcebidos (Función de consecución de objetivos). De acuerdo a lo anterior, la evaluación de la consecución de los objetivos se puede considerar como un modelo de efectividad dado que se focaliza en los resultados y en el contenido más no en los procedimientos implementados. Se basa igualmente en la descripción como teoría de valoración por lo cual no tiene en cuenta los costos ni la planeación.

2.2.3.3. Evaluación libre de objetivos

Este modelo se centra en descubrir cuales son los impactos que ha producido el programa, sin tener en cuenta los objetivos propios de este. Además presenta algunas características que incluyen: 1 menor perturbación de las operaciones del programa que los efectos colaterales; 2 resulta plenamente adaptable a los cambios de objetivos; 3 se presta menos a parcialidades sociales, preceptuales y cognoscitivas debido a su menor interacción con la dirección y personal del programa y 4 es reversible, es decir, se puede pasar de un modelo a otro, recogiendo de ese modo las ventajas o beneficios precedentes.

La evaluación libre de objetivos es un intento de resolver el problema de los efectos colaterales e intenta eliminar las connotaciones negativas atribuidas al descubrimiento de subproductos y consecuencias imprevistas, sin embargo, con este modelo no se reconoce la finalidad del programa o lo que este intenta hacer.

2.2.3.4. Modelo económico de productividad

Se basa en la relación entre resultados y costos. La productividad es la relación entre el “output” de productos y servicios y el “input” de recursos. El criterio de merito es el beneficio y el éxito por la maximización de beneficios, utiliza diferentes algoritmos matemáticos para el calculo de la productividad.

Este modelo de productividad se encuentra usualmente en las compañías del sector privado y con frecuencia se pone como modelo ideal a emular en el sector publico, ya que se fundamenta en el contraste de las utilidades vs. los costes del programa para proyectar la rentabilidad y viabilidad de los planes.

2.2.3.5. Modelo económico de eficiencia

La eficiencia puede medirse de maneras distintas: como costo-beneficio, o como costo-efectividad, estas valoraciones proporcionan un marco de referencia para relacionar los costos con el resultado del programa, los cuales son medidos en términos monetarios, aunque el costo-efectividad también es medido en términos de impacto real.

En este modelo, se expresara la relación entre el valor monetarizado de los resultados producidos por el programa y los costos monetarizados. Si el resultado es igual al medido en el análisis costo- efectividad, la eficiencia prestara atención a los costos monetarizados como un análisis de costo-eficiencia, pero el valor de los efectos se indicara solo en términos físicos.

3. POLÍTICAS PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA EN COLOMBIA: 1990 - 2006

3.1. REVISIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO EN LOS PERIODOS PRESIDENCIALES 1990-2006

El crecimiento económico no implica necesariamente el desarrollo social de un país, los incrementos en la producción –PIB-, la aceleración en la economía y las mejoras en las cifras macro pueden evidenciar la recuperación y el avance en términos de productividad, competitividad y globalización de una nación, pero no necesariamente implican una mejora en la calidad de vida de la población.

Si bien es cierto que estos hechos sean jalonadores de indicadores de suma importancia como el empleo, la inflación, los ingresos e incluso de la misma calidad de vida de la población, no son suficientes por si solos para crear políticas sociales encaminadas a la reducción de la pobreza; por consiguiente se deben diseñar planes de desarrollo social que partan del entorno económico e involucren la asignación y el direccionamiento de los presupuestos destinados para tal fin.

Por consiguiente, dentro de las políticas para la superación de la pobreza se hace necesario la revisión de los planes de desarrollo ejecutados en los periodos presidenciales, por lo cual se presentan a continuación los programas sociales desde 1990 hasta el año 2006 puestos en marcha por los presidentes: Cesar Gaviria Trujillo, Ernesto Samper Pizano, Andrés Pastrana Arango y Álvaro Uribe Vélez en su mismo orden. En seguida, se sintetizan en el Cuadro 1 los objetivos y alcances de cada gobierno bajo cinco ítems: educación, salud, vivienda, servicios y pobreza que permite determinar los elementos comunes y divergentes dentro del análisis de la coherencia y continuidad de las políticas publicas para la superación de la pobreza extrema en Colombia (1990-2006).

3.1.1. Plan Nacional de Desarrollo (1990-1994): La Revolución Pacífica

En el Plan de Desarrollo Económico y Social, del presidente Cesar Gaviria Trujillo, se destacó la intención de fortalecer el proceso de apertura económica, que llevaba consigo la liberación comercial, la reconversión industrial y la internacionalización del sector productivo, basado en tres pilares básicos: conjunto de reformas estructurales, concentración de las actividades del Estado y reformas institucionales. Además, quedaron consignadas las prioridades en salud, educación, vivienda, acueducto y alcantarillado, ciencia y tecnología e infraestructura vial y férrea.

De esta manera, se dio el comienzo a una nueva visión social y económica, caracterizada principalmente por buscar grandes transformaciones institucionales, modificación en los procedimientos y responsabilidades del Estado, para lograr una mejor organización de la sociedad con un mayor crecimiento económico. Así mismo, hizo énfasis en la solución de problemas de los grupos más vulnerables en las áreas de salud, educación y protección social, adoptando en el largo plazo la política social como instrumento de equidad y bienestar. En cuanto, a la calidad de la inversión pública, se procuró eliminar proyectos de baja rentabilidad y con altos costos sociales, encaminando dicha inversión a proyectos evaluados y estudiados en forma técnica, que respondieran a las necesidades de la población.

El plan estaba conformado de siete partes, en las cuales se plasmaron los objetivos y metas financieras, de inversión, cobertura, crecimiento económico y desarrollo de los nuevos proyectos.

En la primera parte, se plantearon las ideas sobre crecimiento económico y se orientaron las bases conceptuales para la elaboración del Plan, en la segunda parte, se realizó una evaluación de las acciones administrativas y legales desarrolladas por el gobierno en su primer año, incluyendo importantes reformas

como la laboral y la apertura económica, el mejoramiento de los mercados en las áreas financiera, cambiaria y de inversión extranjera. La tercera parte conformaba la esencia del plan, que agrupaba las estrategias de desarrollo de largo plazo, en las cuales se identificaron cuatro áreas para garantizar el crecimiento equitativo: ampliación de capital humano, construcción de infraestructura física, fortalecimiento de la capacidad científica y tecnológica y la estrategia ambiental.

Con lo cual se esperaba lograr: en el área de educación, un cubrimiento completo en primaria (especialmente en el área rural), elevar la cobertura en secundaria del 46 al 70%, en salud; atención primaria y preventiva para la población más pobre, en nutrición; brindar nuevos programas para madres gestantes y niños menores de 2 años, en acueductos elevar cobertura del 66 al 76% y en alcantarillados del 51 al 57% (DNP, 1991: 24).

En la cuarta parte, se plantearon las reformas institucionales, recurriendo a la descentralización como instrumento para elevar la eficiencia e involucrar a las comunidades en el manejo de sus problemas. En la quinta parte se presentó el Plan plurianual de inversiones, en el que se definieron los compromisos fiscales que precisaron las decisiones del Plan. En la sexta parte se expuso la política macroeconómica, las metas de inflación y la evolución del comercio exterior, con las que se buscaba obtener un equilibrio en las finanzas públicas y reducir el crecimiento de los precios. La séptima y última parte, comprendía los efectos del Plan sobre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, a través de la implementación de un modelo social con un gran impacto en salud, educación, nutrición y vivienda a largo plazo (DNP, 1991: 27).

En el panorama de inversión social, el gobierno del presidente Gaviria, recibió un país con educación rural muy baja, secundaria en la ciudad con cobertura del 48%, en salud solo el 20% de las personas más pobres lograban acceder a algún tipo de servicio, en acueducto y alcantarillado las coberturas alcanzaban el 65% y

53% y cerca de 13 millones de personas se encontraba en estado de pobreza, es decir, mas de la tercera parte de la población (DNP, 1991:18).

En este contexto, el plan presentaba la posibilidad de que tres millones de colombianos superaran la pobreza, reduciendo el número de personas con necesidades básicas insatisfechas a menos de 10 millones al final del gobierno (DNP, 1991: 638).

Para evaluar el impacto de la pobreza en este Plan, se tuvieron en cuenta los conceptos de pobreza relativa, la cual se define como la situación de unos grupos de la población frente a otros (Línea de pobreza), y de pobreza absoluta, definida como la carencia medida frente a unas normas deseables de calidad de vida. En esta ultima, se emplearon dos metodologías para identificar el grado de pobreza de la población. La primera consistió en medir indirectamente el grado de carencias de la población deduciéndola de su nivel de ingresos percibido¹³ y la segunda midió directamente el cubrimiento de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de las familias¹⁴ (DNP, 1991: 658-660).

De esta manera, se concluyó que la relación de las dos metodologías anteriores permiten una mejor comprensión histórica de la evolución de la pobreza, aunque el indicador de NBI sea mas preciso al momento de evaluar el impacto de los programas sociales del Plan de Desarrollo (educación, vivienda social y acueducto y alcantarillado), de acuerdo con las condiciones de pobreza de la población. Adicionalmente, se establecieron los patrones de crecimiento demográfico de la población pobre y de su evolucion, con y sin cambios en las políticas.

¹³ Esta metodología identifica la pobreza a partir del ingreso necesario para adquirir una canasta básica de alimentos. Los hogares cuyo ingreso es insuficiente para adquirir esta canasta básica de alimentos, además de las otras necesidades, se clasifican como pobres.

¹⁴ Este método identifica las necesidades humanas básicas y establece normas mínimas para evaluar el grado de satisfacción.

En cuanto a educación, el Plan de Apertura educativa tenía como objetivo, la universalización de la educación primaria, garantizar una oferta de cupos permitiendo el ingreso y permanencia en el sistema a todos los niños entre 7 y 11 años de edad, en acueductos y alcantarillados, se esperaba un cubrimiento del 76% y 57% respectivamente, con 27 millones de personas atendidas en acueducto y 20.3 millones en alcantarillado, con el Programa de Vivienda Social se busco construir 539.666 nuevos hogares para los grupos mas pobres de la población, contribuyendo a solucionar los problemas de hacinamiento crítico¹⁵ (DNP, 1999: 666-675).

3.1.1.1. Proyecciones globales del Plan respecto a la pobreza

De acuerdo al diagnóstico realizado por el gobierno, el total de los pobres sería reducido en 3.137.000, de los cuales 2.471.000 corresponderían a los efectos directos de los programas de vivienda social, universalización de la primaria y ampliación de la cobertura en acueducto y alcantarillado. La pobreza se reduciría en un 24.5% pasando de 12.824.000 pobres en 1990 a 9.687.000 en 1994. Considerando como programas de mayor impacto el de vivienda y servicios básicos (DNP, 1991: 676).

3.1.2. Plan Nacional de Desarrollo (1994-1998): El Salto Social

El plan de desarrollo del presidente Ernesto Samper, procuró llevar a la práctica un modelo alternativo, dándole continuidad al modelo neoliberal de su antecesor, fundamentándose en un fuerte aumento del gasto social, con el fin de beneficiar a los sectores marginados, aspirando lograr un crecimiento económico sostenido para combatir la pobreza. Las bases de su estrategia de gobierno fueron continuar con la internacionalización efectiva de la economía, la equidad y solidaridad, la construcción de un nuevo tipo de Estado y el desarrollo humano sostenible, en

¹⁵ Se define como hacinamiento crítico a más de tres personas por habitación.

donde la política social jugaba un papel indispensable, haciendo especial énfasis en la adecuada administración del gobierno siendo transparente, eficiente y descentralizado, generando competitividad y equidad social, consolidando las reformas económicas y políticas, buscando un aumento en la inversión social, estableciendo objetivos explícitos de la política económica para alcanzar la paz y fortaleciendo la sociedad civil mediante espacios democráticos.

De esta manera, avanzó gradualmente en cuatro aspectos: en materia de desarrollo social, para que los beneficios de la apertura lleguen a todos los colombianos; en materia de competitividad, para crear nuevos esquemas que articulen el Estado; en materia ambiental, para construir las bases para un desarrollo sostenible; y en materia de desarrollo institucional, para consolidar la transición hacia una estructura más descentralizada y desarrollar los nuevos mecanismos de participación social creados en la constitución de 1991 (DNP, 1994: 5).

Este modelo alternativo se encontraba respaldado en cinco conceptos esenciales, en los cuales la política económica se formuló con criterios sociales y ambientales. El primero involucró, la equidad y solidaridad como objetivos fundamentales de la política económica y social, siendo fuentes básicas de la estabilidad social y de la paz. Considerando la inversión en la gente como la más productiva y rentable que puede hacer la sociedad, logrando una mejor distribución de la educación, de la salud y de las oportunidades de empleo. El segundo determinó, el crecimiento económico como dependiente tanto de la inversión de los distintos agentes individuales, como de la acumulación de capital social, el cual tiene cuatro componentes: a) el capital conocimiento, que incluye el capital humano; b) la infraestructura; c) el medio ambiente y d) el capital cívico e institucional, que comprende la organización del Estado alcanzando soluciones para garantizar el bienestar colectivo.

El tercero, señaló las ventajas competitivas como producto de un mayor dinamismo económico, el cual no es un resultado automático del libre funcionamiento de las fuerzas del mercado. Por lo tanto, un buen manejo macroeconómico y de apertura eran favorables para acelerar el crecimiento económico, complementado por los sectores público y privado, con el fin de mejorar las condiciones del sector productivo. El cuarto estableció, que para el logro de dichos objetivos se requería una movilización de la sociedad en conjunto; un proceso de descentralización, la consolidación de una cultura de concertación y la regulación de las formas de participación privada en la provisión de bienes y servicios públicos. Y por último, el quinto buscó promover e impulsar el desarrollo, el reconocimiento y el respeto de la diversidad étnica, cultural y regional en la formación de la identidad colombiana (DNP, 1994: 27).

3.1.2.1. Entorno Social del Plan

Con la política social, el gobierno pretendía brindar apoyo integral a las personas y comunidades, promoviendo la participación ciudadana, para alcanzar metas y objetivos específicos, por medio de siete estrategias generales: en educación; la universalización de la educación básica y el mejoramiento de la calidad de la misma, con el objetivo de elevar los índices promedios de escolaridad, ampliación de la jornada escolar y dignificación de las condiciones laborales de los docentes, en la cultura; el fomento y estímulo de la investigación cultural y la difusión de su patrimonio, en recreación y deporte; la creación de nuevos escenarios deportivos, promoviendo actividades, deportivas y culturales para la población, en seguridad social; mejoramiento de las condiciones de salud, asegurando el acceso universal y equitativo a servicios de salud preventivos y curativos, impulsando la afiliación a la seguridad social, aumentando la capacidad de los Centros de salud y hospitales públicos, mediante inversión en infraestructura, dotación y atención médica, en vivienda social; construcción de viviendas de mejor calidad, con servicios públicos eficientes y equipamiento social e infraestructura física adecuados, buscando

beneficiar a 1.123 familias, para disminuir cerca del 43% el déficit de vivienda social urbana, en desarrollo rural campesino; dinamización de los mercados de tierras a través de los programas de reforma agraria y otorgamiento de subsidios de vivienda a 300.000 familias, en equidad; optimización de la gestión pública para prestar mejores servicios en salud ampliando la cobertura, la calidad y la coordinación efectiva de todos los sectores y niveles del gobierno, en la promoción de minorías étnicas; fortalecimiento de las identidades sociales de las regiones, etnias y comunidades (DNP, 1994: 45).

En el desarrollo de los pequeños propietarios y la economía solidaria; la generación de 1.500.000 nuevos puestos de trabajo mediante estrategias de competitividad, con programas de formación dirigidos a lograr una mayor calificación de la mano de obra implementando programas especiales de empleo y del desarrollo de la microempresa, y por último en materia de justicia, derechos humanos y seguridad ciudadana; el progreso de instrumentos legales y programas de protección y promoción para el restablecimiento de la confianza ciudadana y la instauración del orden político, económico y social (Martínez, 1995: 14).

En el cumplimiento de estos objetivos el gobierno Samper se comprometió a incrementar la inversión social, elevándola alrededor del 10% del PIB en 1994 a un 13% en 1998, destinando: para educación básica el 4.88% del PIB, del cual el 76% dirigido a educación preescolar, primaria y secundaria; para el sistema de salud¹⁶; se proyectó un aumento del 3.29% del PIB en 1994 al 4.8% en 1998¹⁷; para las transferencias del presupuesto nacional, un incremento del 4.7% al 7.2% del PIB entre 1994 y 1998¹⁸ y con respecto, a la política macroeconómica, unida a la estrategia social y de competitividad, se mantendría un ritmo de crecimiento

¹⁶ Los recursos del sector salud se aplica para regimenes subsidiado, contributivo y para los programas institucionales.

¹⁷ Los aumentos en los niveles de educación y salud de la población hacen prever al gobierno Samper que, además de mejorar la distribución del ingreso y reducir los niveles de pobreza incrementara la productividad laboral logrando un crecimiento adicional del PIB de 0.6 puntos.

¹⁸ Se estima que los departamentos y municipios presentarían un crecimiento del 8% promedio real anual en el gasto entre 1994 y 1998, crecimiento del 8% promedio real anual en el gasto entre 1994 y 1998.

promedio del PIB del 5.6% anual entre 1994 y 1998, generando un crecimiento per cápita del 3.5% (Sarmiento, 1995: 221).

Adicionalmente, con la creación de programas estatales como, los programas de Desarrollo Rural, Caja Agraria y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), se pretendía llegar a una alta proporción de los pobres. En estos programas más del 60% del gasto público sería destinado al 40% de los hogares más pobres y en el caso de los programas de educación secundaria y salud pública, de los subsidios del sistema de seguridad social y de las tarifas de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica: estos hogares recibirían entre el 40% y el 60% del gasto público (DNP, 1995: 33).

Estos objetivos fueron elaborados, teniendo en cuenta los índices de la metodología del cuatrienio anterior (Línea de pobreza LP y el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas NBI) y un tercero construido a partir de los beneficiarios del Sisben, el cual utiliza un indicador sintético a partir de 150 variables que incluyen características sociodemográficas, tenencia de activos físicos, de propiedad raíz o activos financieros, educación de los padres y de los niños, ocupación de todos los miembros del hogar, ingresos monetarios y no monetarios, que permitan clasificar las familias en seis estratos diferentes.

3.1.2.2. Red de Solidaridad Social¹⁹

La Red de Solidaridad Social se creó como un conjunto de programas dirigidos al mejoramiento de la calidad de vida de los grupos de la población más pobre y vulnerable, para aquellos colombianos que no lograban acceder plenamente a los beneficios del crecimiento y de las políticas sociales por ser excesivamente pobres y por estar alejados de la acción de los organismos del gobierno. En la Red

¹⁹ La Red de Solidaridad Social estará adscrita a la presidencia de la República y la ejecución de sus programas estará a cargo de las distintas instituciones del nivel nacional y territorial.

deberían participar la comunidad, el sector privado y los organismos no gubernamentales, con el objetivo de complementar los programas de educación, salud, seguridad social y vivienda, creando nuevos instrumentos de acción de la política social; encaminado a optimizar paralelamente los ingresos y las condiciones de vida de los grupos especialmente vulnerables²⁰.

En otras metas, la Red de Solidaridad Social diseñó programas de atención integral para los doce millones de habitantes identificados como los más vulnerables, por sus bajos ingresos y necesidades básicas insatisfechas. La población objetivo se ubicaba en los niveles 1 y 2 del Sistema de Selección de Beneficios (Sisben)²¹. Estos programas eran: empleo de emergencia, urbano y rural; nutrición, atención materno infantil, vivienda y entorno, apoyo a madres jefes de hogar y recreación. Cada programa sería orientado para cada municipio de forma que las comunidades más pobres y vulnerables se beneficien de un conjunto de servicios y de apoyos sociales, generando demanda especialmente en las comunidades apartadas de la acción del Estado (DNP, 1994: 47- 52).

3.1.3. Plan Nacional de Desarrollo (1998–2002): Cambio Para Construir la Paz

El Plan de Desarrollo del gobierno del presidente Andrés Pastrana contempló eventualidades imprevistas, como el terremoto del Eje Cafetero e incluir medidas para contener la gran recesión y las crisis sectoriales que se desencadenaron a partir del 1.999. Su plan más allá de lo económico tenía entre sus principales objetivos, contribuir a una mayor convivencia ciudadana, el respeto de los derechos humanos y la reconciliación nacional, para la construcción de una paz duradera.

²⁰ Jóvenes y mujeres desempleados, niños en condiciones de desnutrición, mujeres jefes de hogar y ancianos indigentes.

²¹ El Sistema de Selección de Beneficios (Sisben), consiste en un instrumento para la clasificación de beneficiarios del gasto social, según su nivel de pobreza.

Este Plan se concentró en la definición de objetivos que involucraban el crecimiento sostenido con cohesión social, promoviendo la producción de riqueza y la reducción significativa de las tasas de desempleo, ofreciendo incentivos para la promoción social y económica de la población, contribuyendo a la generación de una cultura de paz y el respeto a los derechos humanos, y mejorando la eficiencia y equidad en la asignación de los recursos públicos. De igual forma, estos objetivos fueron conducentes al diseño de cuatro estrategias que permitan lograr el cumplimiento de los mismos (DNP, 1999: 28-29).

Hacia un Estado participativo, es la primera de estas estrategias, la cual estaba dirigida a consolidar, fortalecer, ampliar y perfeccionar las bases de un Estado Participativo a través de la ejecución de una reforma política, que permitiera al mismo tiempo una mayor eficiencia de la administración pública y una profunda descentralización. La segunda, abarcaba los compromisos fundamentales de la sociedad: comprometiendo a los diferentes sectores de la comunidad colombiana en la realización de labores colectivas para la reconstrucción del tejido social; fundamentado en la unificación de esfuerzos y recursos que aseguraran la generación de empleo y la erradicación de la pobreza, buscando la igualdad de oportunidades sociales para toda la población, la equidad y distribución de la riqueza y desarrollando un proyecto cultural de largo plazo que admitiera la reconstrucción de las identidades subjetivas y a nivel colectivo²². La tercera, estableció como eje principal de crecimiento y reducción de la pobreza, el desarrollo y la paz, donde el gobierno Pastrana afirmó que “La paz es una condición indispensable para retomar y consolidar la sostenibilidad del desarrollo y a su vez el desarrollo es el arma más poderosa para iniciar la construcción de la paz” (DNP, 1999: 43).

²² Las políticas que hacen parte de esta estrategia son: fortalecimiento del capital humano y del capital social. (DNP, 1999: 37)

Por tal razón, el reconocimiento de la violencia en Colombia como un factor de exclusión política y económica, debía conducir al fortalecimiento de la democracia y a la ejecución y financiación de planes de inversión prioritarios sectoriales que logren acciones de corto y mediano plazo. La cuarta y última estrategia, señalaba las exportaciones como un motor de crecimiento, el cual debería ayudar a la reactivación de la producción, mejorando la internacionalización de la economía colombiana (DNP, 1999: 30-55).

3.1.3.1. Componente Social del Plan

En el Plan *Cambio para Construir la Paz*, la inversión en capital humano constituyó una herramienta valiosa para incrementar la productividad y la competitividad de la economía, para mejorar las condiciones de desigualdad y desempleo, ya que solo mediante un fortalecimiento del capital humano se consideraba posible mejorar las condiciones de inequidad y pobreza, logrando acceder a los derechos esenciales para su desarrollo tales como educación, salud y nutrición; adecuada atención a la niñez, juventud y mujeres.

Dentro de este contexto, el panorama recibido por este gobierno en materia social fue: en educación, se tenía, que el acceso a la universidad no solo era bajo sino que estaba concentrado en el 20% más rico de la población, el 10% más rico tenía seis años más de educación en promedio que el 10% más pobre y los pobres no solo tenían menores niveles educativos, sino que la educación estaba más desigualmente distribuida en su medio; en salud, el 43% de los colombianos no se encontraba afiliado a ningún régimen y solo cerca de 1.2 millones de niños de los estratos 1 y 2 alcanzaban a ser atendidos por el ICBF. Es por ello, que la propuesta del gobierno de Pastrana se basó en los problemas de oferta y demanda de servicios y no en la creación de condiciones para el ejercicio de los derechos, es decir, el plan se concentró más en la afiliación en seguridad social y

en obtener un aumento en la escolaridad, que en la calidad de la salud y de la educación (CNP, 1999: 44).

En lo referente a la pobreza, se encontró que en 1997 un 26.9% de la población vivía con necesidades básicas insatisfechas NBI y 9% en condiciones de miseria. En ese mismo año, 55% de los hogares colombianos tenía unas posibilidades de gasto que se colocaba por debajo de la línea de pobreza y dos de cada diez colombianos tenían ingresos inferiores a la línea de indigencia²³, para lo cual se intentó reducir la pobreza por NBI en 5 puntos porcentuales aproximadamente²⁴. De otra parte, el índice de desarrollo humano elaborado por Colombia pasaría de 0.688 en 1997 a 0.726 en el 2002, principalmente por mejoras en la educación, y la reducción de la tasa de mortalidad por una disminución esperada en la violencia (DNP, 1999: 4).

3.1.3.2. Infraestructura social

El Plan de Desarrollo se propuso como meta fundamental, la construcción de una sociedad en paz, participativa y con oportunidades de mejorar los procesos de desarrollo económico y social a nivel local, convirtiendo la infraestructura social en un medio para reducir la pobreza y aumentar la calidad de vida de la población, involucrando dos importantes políticas: vivienda y agua potable y saneamiento básico, las cuales estaban dirigidas a redistribuir recursos por medio del apoyo financiero de inversiones que beneficiaran a la población de más bajos ingresos, promoviendo el desarrollo económico de los centros urbanos y fortaleciendo las condiciones del sistema de ciudades.

Con respecto a la vivienda, mas de 11.5 millones de los hogares del país presentaban necesidades básicas insatisfechas, la vivienda inadecuada y el

²³ Esto quiere decir que alrededor de 8.3 millones de personas no lograban obtener el ingreso necesario para cubrir el costo de la canasta básica de alimentos.

²⁴ La mayor parte de este efecto proviene del aumento en la cobertura de la educación básica.

hacinamiento, en conjunto representaban más del 40% de ese indicador. Asimismo el 9.8% de las familias pobres del país debían su situación a una vivienda inadecuada (CNP, 1999: 115).

En razón a lo anterior, el gobierno planteó como objetivos, la construcción de vivienda de interés social a bajo costo, facilitando el acceso a los más pobres, ampliando la oferta de tierra urbana y ajustando el programa de asignación de subsidios, en el cual se propuso una canalización gradual en las viviendas de más bajo valor y el establecimiento de subsidios de valor progresivo, construyendo 500.000 nuevas soluciones de vivienda.

En cuanto a la política de agua potable y saneamiento básico, los objetivos fueron, establecer condiciones de regulación y control, reglamentando los procesos de participación privada y fortaleciendo los organismos de control; asistencia técnica, modernizando las instituciones prestadoras de estos servicios y estructurando procesos de inversión privada; apoyo financiero con el cual se esperaba proveer de las tarifas a los usuarios, y por último ajuste y coordinación institucional. Para garantizar el cumplimiento de estos objetivos se buscó, aumentar la cobertura en acueducto del 94% al 96% y en alcantarillado del 82% al 87%; incentivando programas con calidad donde las coberturas sobrepasaran el 90%; y se invirtieran 3.8 billones de pesos (CNP, 1999: 115).

3.1.4. Plan Nacional de Desarrollo (2002–2006): Hacia un Estado Comunitario

El gobierno del Presidente Álvaro Uribe, propuso un Estado participativo que involucrara a la ciudadanía en la consecución de los fines sociales, que invirtiera con eficiencia y austeridad los recursos públicos y descentralizados respetando la autonomía regional con transparencia, responsabilidad política y participación comunitaria (DNP, 2002: 19).

El plan se basó en cuatro objetivos esenciales, con los cuales se pretendía distribuir equitativamente el crecimiento económico entre los distintos grupos sociales, las regiones, el campo, la ciudad y los distintos géneros, su modelo de renovación del Estado incluía una gran reestructuración administrativa a través de liquidación o fusión de entidades y la racionalización del tamaño del Estado.

El primer objetivo, era brindar seguridad democrática, con protección a todos los colombianos, asegurando la viabilidad de la democracia y afianzando la finalidad del Estado con un apropiado control del territorio nacional para combatir el flagelo de las drogas ilícitas y el crimen organizado. De igual forma, obtener el desarrollo en zonas deprimidas y en conflicto, fomentando el respeto a los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario y fortaleciendo la fuerza pública.

El segundo, era promover el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, basado en dos pilares fundamentales: la recuperación de la seguridad y el ajuste de las finanzas del Estado, con lo cual se pretendía impulsar al sector de la construcción, para jalonar el crecimiento económico, otorgando 50.000 subsidios de vivienda en menos de un año y creando un seguro de inflación para créditos hipotecarios. Con ello, la meta era alcanzar tasas de crecimiento superiores al 4%, recuperar los niveles históricos de la inversión privada y reducir la tasa de desempleo al 10%.

El tercero, era construir equidad social, tomando tres aspectos principales: aumento de la eficiencia del gasto social, avance en la focalización del gasto para que los recursos lleguen a los más necesitados; y consolidación de un sistema de protección y asistencia social para mitigar los efectos negativos del ajuste fiscal y la estabilidad macroeconómica.

El cuarto, consistía en incrementar la transparencia y eficiencia del Estado. Con este último el gobierno se comprometió a reformar la administración pública, de las

relaciones interregionales y del ordenamiento territorial del país, para superar la corrupción de las entidades. Esta reforma involucraba dos grupos: el primero, con un rediseño institucional dentro de cada ministerio o entidad, donde su objetivo era aumentar la eficiencia y la gestión de cada uno y el segundo comprendía un conjunto de reformas transversales para solucionar los problemas más cruciales y urgentes del Estado (DNP, 2002: 27).

3.1.4.1. Equidad social

La estrategia para lograr la equidad social se fundamentó en los siguientes objetivos: 1) La revolución educativa, como factor esencial del desarrollo humano: en la cual buscó implementar una política de ampliación de cobertura de 82% a 92% con la creación de 1.5 millones de cupos educativos, reorganizando las entidades departamentales, municipales e instituciones educativas, brindando atención prioritaria a la población rural (incluida la población desplazada). En educación superior procuró retener e incorporar a 400.000 estudiantes mediante recursos de crédito en beneficio de aquellos de menores ingresos y buen desempeño académico, así mismo promocionar la educación técnica y tecnológica para generar 150.000 cupos más en dichos programas. En cuanto a calidad y con el apoyo de los entes territoriales, se esperó certificar 32 secretarías departamentales, 4 distritales y 42 municipios, diseñando planes de gestión y desempeño con instituciones de educación superior acordando metas de ajuste para mejorar la eficiencia administrativa y académica, fortaleciendo los sistemas de información del sector educativo²⁵ (DNP, 2002: 166- 186)

2) Ampliación y mejoramiento de la protección y la seguridad social: fortaleciendo las coberturas de aseguramiento en salud en el régimen subsidiado con 5 millones

²⁵ El sistema de información del sector educativo se ha establecido en dos niveles: El nivel nacional, que comprende la información estadística de cobertura, calidad e inversión, tanto en educación básica como superior, y el sistema de apoyo a la gestión interna del Ministerio y el nivel territorial, que comprende el desarrollo del sistema de información de apoyo a los procesos operativos y de planeación de las secretarías de educación y de las instituciones educativas.

de nuevos afiliados y en el régimen contributivo con 15.1 millones al finalizar su gobierno. Las metas prioritarias en este ámbito, fueron la consecución y sostenimiento de coberturas de vacunación superiores a 95%, aseguramiento a las mujeres gestantes y niños menores de 5 años al 100%, ejecución de una política pública que focalizará la atención prioritaria a los grupos vulnerables o en pobreza extrema, diseño de programas de apoyo y participación de la mujer, creación de una red de asistencia y protección social²⁶ y reorganización del sistema pensional (DNP, 2003:187-215).

3) Impulso a la economía solidaria: a través la reforma a la Ley 454 de 1998, se buscó crear el *Sistema público territorial de apoyo al sector social y solidario*, además de la promoción del desarrollo socioeconómico de las organizaciones de economía solidaria y perfeccionamiento de metodologías, técnicas y mecanismos de inspección, vigilancia y control.

4) Manejo social del campo: incorporando una política de protección para la producción nacional conservando su importancia en la generación de empleo y en la seguridad alimentaría, dándole continuidad a la política comercial sectorial y al proceso de promoción de exportaciones.

5) Capitalismo social en servicios públicos; incentivando la participación de usuarios y trabajadores en el capital de las empresas de servicios públicos domiciliarios (DNP, 2002: 216-238).

6) Desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes): enfocándose en dos objetivos específicos; la eliminación de las restricciones de acceso al financiamiento involucrando la estructura institucional de la banca pública, fortaleciendo los fondos de garantías, las reformas legales y regulatorias,

²⁶ Entre los que se encuentran: ICBF, SENA, cajas de compensación, Red de Solidaridad Social, Red de Apoyo Social RAS, programas de entes territoriales, entre otros.

apoyando y ejecutando programas piloto adelantados a través de entidades financieras públicas y divulgación de mayor información de las Mipymes a los mercados financieros. El segundo consiste en el diseño y desarrollo de instrumentos de apoyo no financieros, promoviendo programas específicos de apoyo a la vocación empresarial y estableciendo el *Sistema nacional de apoyo y promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas* (DNP, 2002: 238-242).

7) Calidad de vida urbana: estimulando el crecimiento equilibrado de las ciudades, efectuando una política habitacional dentro del contexto del ordenamiento territorial, diseñando sistemas homogéneos para la asignación de recursos y otorgamiento de subsidios de vivienda, teniendo en cuenta aspectos como la descentralización y regionalización de áreas metropolitanas, urbanas y rurales; aumentando la calidad de la vivienda, la participación ciudadana, el control ambiental, la innovación en el desarrollo tecnológico y la atención a la población desplazada por la violencia a causa del conflicto armado.

Los tres últimos objetivos se refieren a la prevención y mitigación de los riesgos naturales; al fortalecimiento de grupos étnicos; orientando una estrategia para superar la pobreza y las desigualdades sociales, legales, políticas económicas y culturales. Y finalmente la promoción del deporte; construyendo procesos de organización, planeación y evaluación por medio de la política nacional de infraestructura deportiva, recreativa y de educación física (DNP, 2002: 242-258).

Cuadro 1. Objetivos y alcances de las políticas públicas para la superación de la pobreza extrema en Colombia (1990-2006).

	Educación	Salud	Vivienda	Servicios	Pobreza
La Revolución Pacífica (1990-1994)	Cubrimiento completo en primaria (especialmente en el área rural), elevar la cobertura en secundaria del 46 al 70% -El Plan de Apertura educativa tenía como objetivo, la universalización de la educación primaria, garantizar una oferta de cupos permitiendo el ingreso y permanencia en el sistema a todos los niños entre 7 y 11 años de edad,	Atención primaria y preventiva para la población más pobre, en nutrición; brindar nuevos programas para madres gestantes y niños menores de 2 años,	El Programa de Vivienda Social se busco construir 539.666 nuevos hogares para los grupos mas pobres de la población, contribuyendo a solucionar los problemas de hacinamiento critico,	En acueductos elevar cobertura del 66 al 76% y en alcantarillados del 51 al 57%.en acueductos y alcantarillados, se esperaba un cubrimiento del 76% y 57% respectivamente, con 27 millones de personas atendidas en acueducto y 20.3 millones en alcantarillado,	Reducción al 24,5%, es decir, pasar de 12,824,000 a 9,687,000 en los 4 años de Gobierno. Programas de mayor impacto vivienda y servicios básicos. Método de evaluación: Pobreza Relativa (Línea de Pobreza - LP) y Pobreza Absoluta (Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI).
El Salto Social (1994-1998)	La universalización de la educación básica y el mejoramiento de la calidad de la misma, con el objetivo de elevar los índices promedios de escolaridad, ampliación de la jornada escolar y dignificación de las condiciones laborales de los docentes. elevándola alrededor del 10% del PIB en 1994 a un 13% en 1998, destinando: para educación básica el 4.88% del PIB, del cual el 76% dirigido a educación preescolar, primaria y secundaria,	Mejoramiento de las condiciones de salud, asegurando el acceso universal y equitativo a servicios de salud preventivos y curativos, impulsando la afiliación a la seguridad social, aumentando la capacidad de los Centros de salud y hospitales públicos, mediante inversión en infraestructura, dotación y atención médica. para el sistema de salud ; se proyectó un aumento del 3.29% del PIB en 1994 al 4.8% en 1998,	Construcción de viviendas de mejor calidad, con servicios públicos eficientes y equipamiento social e infraestructura física adecuados, buscando beneficiar a 1.123 familias, para disminuir cerca del 43% el déficit de vivienda social urbana,	Alcantarillado y energía eléctrica, gracias a la red de solidaridad social los hogares mas vulnerables recibirían entre el 60% y el 40% del gasto publico,	Mejoramiento de la calidad de vida de la población más pobre a través de la creación de la Red de Solidaridad Social. Población Objetivo del plan: Niveles 1 y 2 del Sisben pretendiendo llegar a la población más vulnerable y apartada de la acción del Estado. Metodología de evaluación: Continua con las dos metodologías del gobierno anterior (Línea de Pobreza y Necesidades Básicas Insatisfechas), y adiciona una tercera metodología a partir de los beneficiarios del SISBEN,

	Educación	Salud	Vivienda	Servicios	Pobreza
Cambio Para Construir la Paz (1998– 2002)	<p>Panorama Recibido: Bajo acceso a la Universidad y concentrado en el 20% de la población más rica. El 10% más rico tenían en promedio seis años más de educación que el 10% más pobre quienes adicionalmente experimentaban una distribución heterogénea. En estas condiciones iniciales, el cuatrienio "Cambio para construir la paz" se enfocó en el aumento de los niveles de escolaridad, dejando en segundo plano la calidad de en los programas de educación. Este incremento fue un determinante en el incremento positivo del índice de desarrollo humano para Colombia al pasar de 0,688 en 1997 a 0,726 en el 2,002</p>	<p>El 43% de la población no se encontraba afiliado a ningún régimen y sólo 1,2 Millones de niños aproximadamente de estratos 1 y 2 eran atendidos por el ICBF. Con este panorama bastante desalentador, el gobierno Pastrana se concentró en la creación de afiliaciones para el cubrimiento de la población más que en la calidad de los mismos.</p>	<p>Más de 11,5 Millones de los hogares a nivel nacional presentaban vivienda inadecuada y hacinamiento. Como respuesta se planteó la construcción de vivienda de interés social a bajo costo para facilitar la inclusión a los más pobres, ampliando la oferta de tierra y ajustando la asignación de subsidios. De esta manera se logró construir 500,000 soluciones de vivienda,</p>	<p>En cuanto a la política de agua potable y saneamiento básico, los objetivos fueron, establecer condiciones de regulación y control, reglamentando los procesos de participación privada y fortaleciendo los organismos de control; asistencia técnica, modernizando las instituciones prestadoras de estos servicios y estructurando procesos de inversión privada; apoyo financiero con el cual se esperaba proveer de las tarifas a los usuarios, y por ultimo ajuste y coordinación institucional. Para garantizar el cumplimiento de estos objetivos se buscó, aumentar la cobertura en acueducto del 94% al 96% y en alcantarillado del 82% al 87%; incentivando programas con calidad donde las coberturas sobrepasaran el 90%; y se invirtieran 3.8 billones de pesos</p>	<p>Principales políticas para la reducción de la pobreza y aumento de la calidad de vida de la población: Vivienda y Agua Potable y Saneamiento Básico. En 1997 un 26.9% de la población vivía con necesidades básicas insatisfechas NBI y 9% en condiciones de miseria. En ese mismo año, 55% de los hogares colombianos tenía unas posibilidades de gasto que se colocaba por debajo de la línea de pobreza y dos de cada diez colombianos tenían ingresos inferiores a la línea de indigencia , para lo cual se intentó reducir la pobreza por NBI en 5 puntos porcentuales aproximadamente .</p>

<p>Hacia un Estado Comunitario (2002 – 2006) .</p>	<p>Revolución Educativa: Uno de los dos objetivos para el logro de la equidad social. Política de ampliación de cobertura al 92% con la creación de 1,5 millones de cupos en Educación Básica y Media dirigido prioritariamente a la población rural incluida la desplazada, En Educación superior, se otorgaron créditos para 400,000 estudiantes con bajos ingresos y buen desempeño académico. En cuanto a calidad y con el apoyo de los entes territoriales, se esperó certificar 32 secretarías departamentales, 4 distritales y 42 municipios, diseñando planes de gestión y desempeño con instituciones de educación superior,</p>	<p>Ampliación y mejoramiento de la protección y la seguridad social: Segundo Objetivo para el logro de la equidad social. Fortalecimiento y cobertura en salud para el régimen subsidiado con 5 millones de nuevos afiliados y en el régimen contributivo con 15.1 millones al finalizar el gobierno. La cobertura en vacunación superior al 95%, aseguramiento en salud a las mujeres gestantes y niños menores de 5 años al 100%, ejecución de una política pública que localizará la atención prioritaria a los grupos vulnerables o en pobreza extrema, diseño de programas de apoyo y participación de la mujer, creación de una red de asistencia y protección social y reorganización del sistema pensional.</p>	<p>Impulso a la construcción como sector jalonador del crecimiento económico a través del otorgamiento de 50,000 Subsidios de Vivienda en menos de un año y de la creación de un seguro de inflación para créditos hipotecarios, Plan de Ordenamiento Territorial en 1,073 municipios y 13 bancos inmobiliarios* generadores de oferta y mercados de tierras, igualmente cuenta con inventario de terrenos disponibles para proyectos públicos principalmente en vivienda de interés social.</p>	<p>Aumento de la cobertura y la calidad en la prestación de servicios públicos domiciliarios. En acueducto y Alcantarillado se logró un cumplimiento del 97% en las metas establecidas, lo que permitió atender a 25,8 Millones de usuarios en acueducto, 24,1 millones en alcantarillado y 19,8 millones en aseo. En energía eléctrica se incrementó el cubrimiento al 91,9% frente a una meta prevista del 90,8%, esto significó la entrada al servicio de 790 mil nuevas familias. En telefonía fija el aumento del 4% significó atender a 7,8 millones de líneas nuevas, no se observa un dinamismo significativo y es opacada por el crecimiento de la telefonía móvil,</p>	<p>Puesto en marcha el Plan de Reactivación Social a través de 7 herramientas: La revolución educativa, ampliación y mejoramiento de la protección y la seguridad social, Impulso a la economía solidaria, Manejo social del campo, Capitalismo social en servicios públicos, Desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes), Calidad de vida urbana. Los resultados de este plan junto a la reactivación económica a través del empleo generaron un incremento de 14,2% del Ingreso Percapita de los hogares, reduciendo la pobreza en 7,8 puntos porcentuales al pasar de 57% a 49,2%, y 6 puntos en la indigencia al pasar de 20,7% al 14,7%,</p>
--	---	---	--	--	---

Fuente: Elaboración propia con base en los Planes de Desarrollo 1990- 2006

3.2. Análisis de la coherencia y continuidad de las políticas públicas para la reducción de la pobreza en Colombia (1990-2006)

Las políticas públicas iniciadas desde el año 1990 para la superación de la pobreza, muestran un evolución favorable para su medición y control y evolucionan con estrategias claras para la consecución de los objetivos, independientemente que hayan sido eficientes o no.

En los cuatro periodos presidenciales analizados (Gaviria, Samper, Pastrana y Uribe), se observa la misma intención para el mejoramiento de la calidad de vida de la población y por ende la reducción de la pobreza, no obstante, después de la Declaración del Milenio en septiembre de 2000²⁷, las políticas son más detalladas y buscan responder a las necesidades reales con mayor seguimiento en su ejecución debido a las claridad de metas y presupuestos asignados.

Las medidas tomadas en cada gobierno referente a Educación, Salud, Vivienda, Servicios y Pobreza son consecuentes en cuanto al mejoramiento y aumento de coberturas, lo que resulta alentador para la cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio²⁸, sin embargo estas difieren en la porción de gasto asignado y en el foco de desarrollo o relevancia que tienen una de las otras cuando se pasa de una administración a la entrante.

En Educación se observa la preocupación por el desarrollo y cubrimiento de educación básica y media en las áreas rurales y para la población más vulnerable, no quiere decir que se descuido la educación superior, por el contrario, si no se asegura un revestimiento en los niveles primarios de educación, no se puede garantizar el paso y finalización de un ciclo medio ni muchos menos de una

²⁷ Documento aprobado por 189 países en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, en el que se incluyen compromisos colectivos urgentes para eliminar la pobreza que aún padece una parte importante de la población mundial.

²⁸ Los Objetivos de Desarrollo del Milenio son metas propuestas en la Declaración del Milenio, compuesto de 8 objetivos, 18 metas específicas y 48 indicadores, que abordan como principal propósito la erradicación de la pobreza extrema y el hambre (IDH, 2003:27).

carrera profesional a un porcentaje significativo de estudiantes. Por esto, desde 1990 se comienza con el objetivo de cubrir complemente la educación primaria especialmente en áreas rurales y elevar la cobertura al 70% en la secundaria cuando estaba en el 46% de la población. Esta política es extendida por la administración Samper, destinando recursos correspondiente al 4.88% del PIB de los cuales el 76% es dirigido a educación preescolar, primaria y secundaria,

La focalización hacia los niveles primarios de educación por ocho años provocó un bajo acceso a la Universidad y concentración en el 20% más rico, este panorama recibido por Pastrana hizo que los esfuerzos de su gobierno se orientaran al aumento de los niveles de escolaridad en los estratos mas bajos ya que hasta entonces el 10% de la población más rica tenía en promedio seis años más de educación que el 10% de la población más pobre. Para el año 2002, la revolución educativa de Uribe tenía como objetivo atender la educación primaria, media y superior, dándole continuidad a los programas implementados por sus antecesores y motivando la baja deserción en los estudios universitarios, de esta manera, se obtuvo el cubrimiento al 92% de la población en primaria y bachillerato y se otorgaron 400.000 créditos a estudiantes con buen promedio académico que no contaban con los recursos económicos para el ingreso a la educación superior.

Los servicios de salud muestran igualmente la fuerte orientación a la población más pobre procurando el mejoramiento de las condiciones en que son prestados y el aumento en la cobertura. En 1990 se inicia la atención preventiva y nutrición en las madres gestantes y los niños menores de 2 años, este mejoramiento es reforzado en el programa del Salto Social hacia 1994, en donde, el acceso universal y equitativo a los servicios preventivos y curativos eran el objetivo del programa, estas medidas se lograron impulsando las afiliaciones a la seguridad social y el incremento en la capacidad instalada en los centros de salud y hospitales públicos.

A pesar del esfuerzo en la administración Samper, el gobierno entrante de Pastrana se enfrentaba a unas cifras no muy alentadoras: el 43% de la población no se encontraban afiliadas a ningún régimen, y sólo 1.2 millones de niños de estratos 1 y 2 eran atendidos por el ICBF, lo que implicó aumentar el número de afiliaciones más que la calidad de los mismos servicios; medidas de choque que en el futuro se revierten negativamente.

A Uribe le espera corregir y mitigar las brechas de cobertura en salubridad de la población, por esto, la ampliación y mejoramiento de la protección y la seguridad social se convierte en el segundo objetivo para el logro de la equidad social dentro del programa “Hacia un Estado Comunitario 2002-2006”. Sus logros significativos están representados en la cobertura en vacunación superior al 95% y el aseguramiento en salud a las mujeres gestantes y niños menores de 5 años al 100%. Sin embargo cubrir el total de la población en materia de salud (objetivo de todos los gobiernos), es una tarea que implica tiempo y gestión, si bien es cierto que se logran avances para cerrar las brechas, en cada periodo surgen rezagos por las prioridades establecidas dilatando los mismos avances, por lo cual se hace necesario la continuidad de cada objetivo de gobierno a gobierno y el establecimiento de metas reales en condiciones reales para asegurar el cumplimiento final.

En Vivienda, el problema de hacinamiento es una constante desde el año 1990, las políticas en Vivienda de Interés Social –VIS- buscan reducir el número de hogares en los cuales más de tres personas conviven en una misma habitación. En el gobierno Gaviria se construyeron alrededor de 540 mil nuevas viviendas, 1.123 familias se beneficiaron con el Salto Social de Samper y otras 500 mil soluciones de vivienda fueron creadas en el gobierno de Pastrana.

Para el año 2000, más de 11 Millones de hogares en todo el país continúan presentando problemas de hacinamiento y vivienda inadecuada, si bien es cierto

que ha venido reduciendo el número de familias en condiciones desfavorables, la política social debe ir acompañada de una amplia estructura de financiación viable para la adquisición de vivienda, teniendo en cuenta que el entorno económico y el empleo son dos variables que determinan el cumplimiento de las obligaciones hipotecarias de los usuarios.

La construcción se convierte en uno de los sectores principales, jalonador del crecimiento económico en el gobierno de Uribe, por lo tanto se refuerza con un seguro de inflación para créditos de vivienda, el ajuste a la asignación de subsidios y con un plan de ordenamiento territorial en 10.73 municipios que incluye la presencia de 13 bancos inmobiliarios²⁹ que buscan dinamizar la demanda y el mercado.

A comienzos de la década de los 90, el cubrimiento en servicios públicos oscilaba aproximadamente en el 66% de la población, en los periodos presidenciales que seguían la meta es aumentar el número de personas beneficiadas principalmente en las cabeceras urbanas, predios rurales y viviendas más pobres. Al año 2005 el incremento de la cobertura y calidad en la prestación de servicios públicos domiciliarios llegó al 88.3% en Acueducto, 74.1% en Alcantarillado y 91.9% en Electricidad.

Se obtuvieron avances significativos en los últimos cuatro periodos presidenciales, sin embargo la tarea aún no está terminada, las políticas que aseguran el 100% de cobertura deben seguir siendo diseñadas teniendo en cuenta los movimientos demográficos como el desplazamiento forzado hacia las grandes ciudades. Una de las políticas determinantes en la evolución positiva en materia de servicios públicos, fue la puesta en marcha en el gobierno Pastrana, en donde se reglamentan con intensidad los procesos de participación privada y fortalecimiento

²⁹ Los Bancos inmobiliarios son creados no como entidades dentro del sistema financiero sino como entes para estimular la oferta y el mercado de tierras, estos bancos se encuentran en Pasto, Fusagasuga, Barranquilla, Floridablanca, Girón y Piedecuesta. (Informe al Congreso 2006 Álvaro Uribe Vélez:2006-158)

de los organismos de control y asistencia técnica, lo que permitió la modernización de las instituciones prestadoras de estos servicios.

Los cuatro programas presidenciales convergen en la medición de la pobreza bajo la Línea de pobreza (Pobreza Relativa), Necesidades Básicas insatisfechas (Pobreza Absoluta) y una tercera a partir de los beneficiarios del Sisben, que comenzó a utilizarse desde el gobierno de Samper con el Salto Social.

El panorama de pobreza no es alentador a pesar de los esfuerzos de cada administración por la reducción, se observa en el mejor de los casos, un porcentaje del 49% en el año 2006 durante el periodo analizado con picos alrededor del 57% en los años 1999 y 2002. Las políticas sociales que mitigan la desigualdad y cierran brechas de falta de oportunidades en educación, salud, vivienda y servicios públicos, por si solas no son suficientes para causar el efecto reductor esperado, si no que, debe estar acompañado por los buenos resultados en los comportamientos macro de crecimiento económico, empleo y desarrollo.

4. EVALUACION DE LAS POLITICAS DE POBREZA EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO PARA COLOMBIA

La reducción de la pobreza ha sido un objetivo constante dentro de los planes nacionales de desarrollo implementados en Colombia para los años 1990-2006, las estrategias para su disminución dependen de la focalización del gasto y en otras ocasiones responde a las necesidades propias de cada escenario económico y social que existieron en los diferentes periodos presidenciales. Debido a esto, los resultados obtenidos no son comparables de una administración a otra y se requiere el análisis de las políticas implementadas por cada gobierno, con el fin de evaluar los avances en la reducción de la pobreza que se han logrado en conjunto para el periodo 1990-2006.

En términos generales, estas políticas convergen en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y es común encontrar programas dirigidos a vivienda, salud, educación y servicios públicos en cada uno de los planes de desarrollo, lo que difiere en ellas, es la prolongación de la misma política y el impacto que se busca obtener, sin descuidar el entorno económico en que son presentadas.

Los resultados de la reducción de la pobreza se pueden establecer con la implementación de cuatro modelos para evaluar políticas públicas propuestos por Vedung (1994) y definidos en la sección 2.4. ; 1. Evaluación de la consecución de los objetivos, 2. Evaluación libre de objetivos, 3. Modelo económico de productividad y 4. Modelo económico de eficiencia.

Entre estas metodologías, el modelo de evaluación libre de objetivos y el modelo económico de productividad no son utilizados por el autor para el análisis de la evolución de la pobreza, debido a que su estructura y su finalidad no se ajustan a los que se desea concretar. El primero, no permite focalizar los objetivos de las políticas para evaluar sus impactos ya que su esencia es ser reversible lo cual

significa que los objetivos se pueden analizar solamente a la luz de sus ventajas o beneficios descuidando los impactos negativos que vienen de periodos anteriores y que afectan de igual manera hacia el futuro. Así mismo, puede ser una mirada subjetiva y parcializada de la realidad que no permite optimizar las asignaciones de presupuestos, medir los impactos e identificar las necesidades de la población.

Por su parte, el modelo económico de productividad se basa en la relación entre resultados y costos y su principal finalidad es la maximización de beneficios, un criterio que mira específicamente resultados numéricos. Esta relación impide dimensionar dos aspectos principales en la evaluación de políticas sociales como calidad y cobertura. La pobreza es un fenómeno social que exige medición, control y proyección de datos utilizados a partir de los dos aspectos mencionados anteriormente, por lo tanto no se hace conveniente la implementación del modelo de productividad en este análisis.

De esta manera, las dos metodologías acorde con los objetivos de este informe son, 1. Evaluación de la consecución de los objetivos y 2. Modelo económico de eficiencia, las cuales se presentan a continuación.

4.1. Evaluación de la consecución de objetivos

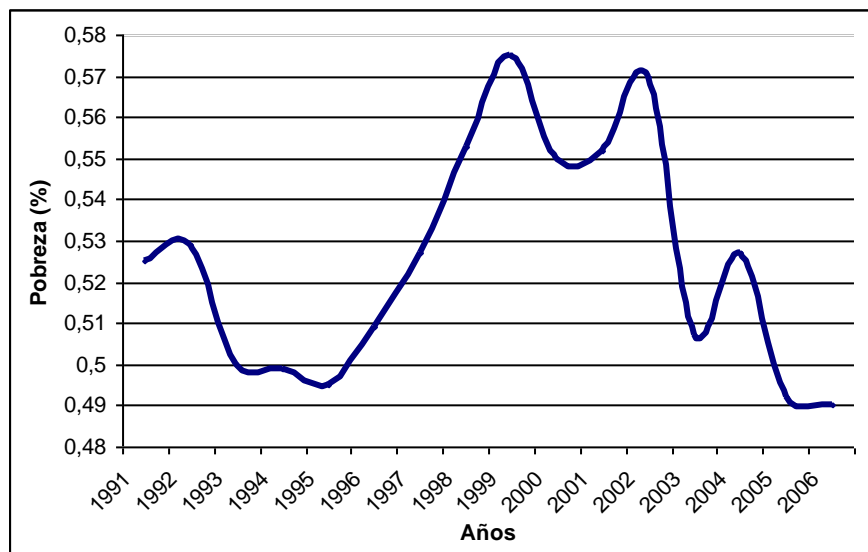
Con este modelo se busca la medición del éxito de los objetivos y la evaluación de su impacto, de esta manera se logra identificar si una política obtuvo los resultados esperados y se asegura el seguimiento de la misma por medio de metas estipuladas. Cuando existen datos sobre una variable o un indicador permite proyectar resultados a largo plazo y corregir desviaciones que se puedan presentar, por lo tanto se hace necesario la implementación de este modelo en los planes de desarrollo desde 1990 hasta 2006 con el fin de evaluar los avances obtenidos en la reducción de la pobreza para Colombia de acuerdo al compromiso

planteado en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas en septiembre del año 2000.

El comportamiento de la reducción del índice de pobreza³⁰ para Colombia a partir de 1990 (fecha en que se empieza a contar con estimaciones disponibles) hasta el año 2005 presenta picos superiores al 57% con mínimos del orden del 49,0% de la población (Gráfico 1), lo que demuestra que no existió una continuidad en la consecución de metas.

En el programa del presidente Cesar Gaviria “La Revolución Pacífica 1990-1994” se tenía como objetivo la reducción de la pobreza al 24,5%, sin embargo los resultados finales se postulan en el 49.9% con una diferencia de -24,5% con respecto a la meta planteada. Los principales logros en este periodo estuvieron representados en la apertura económica, lo que significó un incremento del 5.8% del PIB, por consiguiente un impacto positivo en el ingreso per cápita del 1.09% (Gráfico 2) reflejado finalmente en la dinámica de vivienda de interés social.

Gráfico 1: Pobreza Nacional, 1991-2006



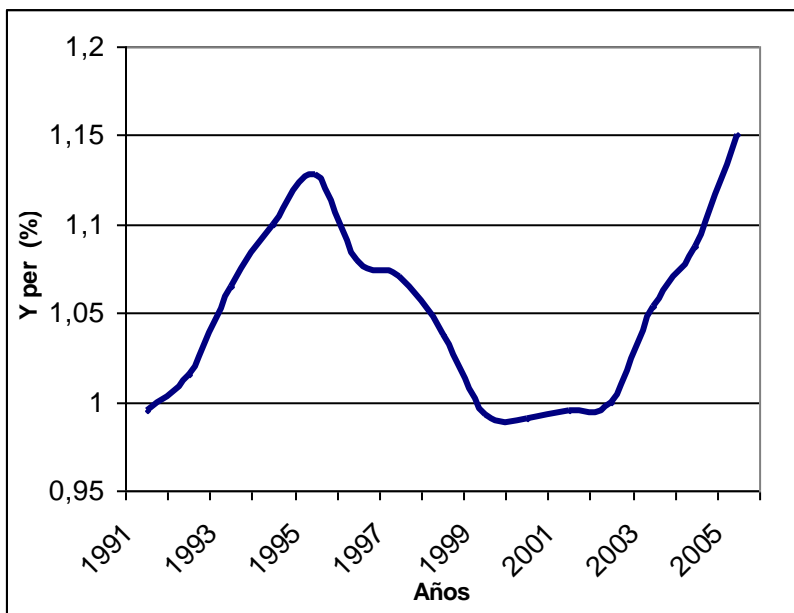
Fuente: Elaborado por la autora con base en los datos de Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERDP)

³⁰ Índice de pobreza es la proporción de la población con ingresos inferiores al valor de la cesta de consumo, incluyendo los bienes y servicios de consumo básico

Las políticas sociales que venían en proceso de crecimiento en el gobierno Gaviria se vieron más fortalecidas con la entrada del “Salto Social 1994-1998” promovido por el expresidente Ernesto Samper, en el cual se le direccionaron la inversión social correspondiente al 16% del PIB y al 44% del total del gasto, el cumplimiento de metas en la asignación del gasto social fueron superadas en 3 puntos porcentuales, dado que la proyección estimada en el programa era del 13%, lo que indicó una fuerte inversión en el sector salud, educación, vivienda y servicios.

Dentro de las políticas bandera de la administración Samper, la Red de Solidaridad Social fue uno de los programas más representativo e influyentes dentro de la gestión, ya que sentó las bases de un gobierno más cerca de los problemas sociales otorgando auxilios y alternativas de empleo, nutrición, vivienda etc., dirigido al mejoramiento de la calidad de vida de las personas más pobres y del grupo más vulnerable de la población.

Gráfico 2: Ingreso real per capita, 1991-2005



Fuente: Elaborado por la autora con base en los datos de MERDP

En cuanto a la política macroeconómica, en el gobierno de Samper se auguraban expectativas de un ritmo de crecimiento promedio del PIB del 5.6% anual y per capita del 3.5% al finalizar su gestión (Sarmiento, 1995: 221). Las cifras proyectadas no correspondieron a las entregadas en el año 1998: El PIB y el Ingreso per cápita mostraron un incremento negativo de 5.23% y 0.03% respectivamente, lo que implicó que el PIB pasó de un crecimiento de 5.8% en el 1994 a 0.57% en 1998.

A su vez, las cifras de empleo que alcanzaron el 13% agravaron el panorama poco alentador que existía al finalizar la administración de “El Salto Social”. Las propuestas del gobierno Samper: la política macroeconómica sana, las estrategias de competitividad para consolidar la internacionalización económica y el mejoramiento del sistema de formación profesional (DNP, 1995: 33), con los cuales se pretendía asegurar una generación de empleo constante, no fueron efectivas ni produjeron los resultados esperados que encajaran con la fuerte inversión social asignada para la atención de la población menos favorecida y su mejoramiento de la calidad de vida.

Las condiciones macro reflejadas en la crisis económica iniciada en el año 1998, opacaron las intenciones sociales del gobierno elevando la ya creciente población pobre al 55,8% lo que significó un incremento del 5% con respecto a la cifra inicial recibida por el gobierno de Samper (Gráfico 2).

El momento del “Cambio para construir la paz 1998-2002” del presidente Andrés Pastrana, recibe al país en el inicio de la más profunda crisis económica de los últimos 70 años, la agudización de la recesión económica toca fondo para el año 1999 mostrando un crecimiento negativo del PIB del 4.20%.

El gobierno Pastrana continuó con la tendencia de su antecesor de inyectar mayores recursos al gasto social e implementar planes de choque para reducir las

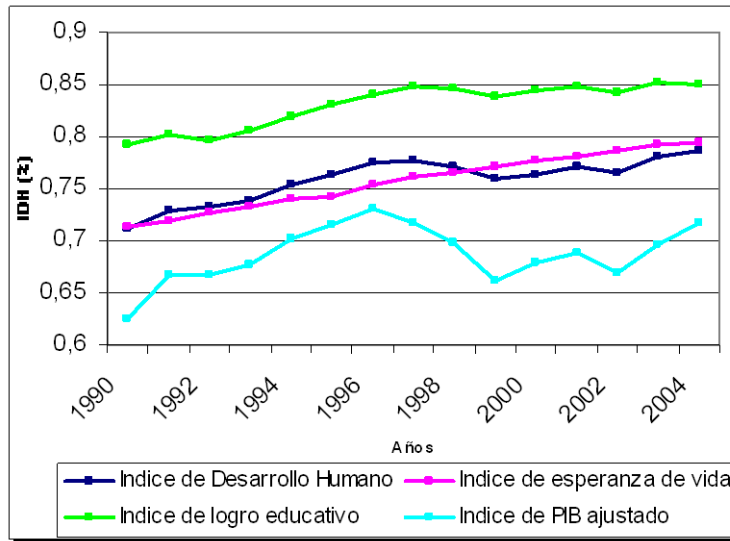
brechas en cubrimiento de salud y educación principalmente que se habían generado en el año anterior (inicio de la crisis).

La educación y la salud tuvieron el mayor peso dentro del gasto público total, con relación al PIB en conjunto estos dos ítems pasaron de 3.8% en 1995 a 6.1% en el año 2002, es decir una participación del 4.1% y 2.0% respectivamente (Conpes 3188, 2002: 3).

Esta focalización permitió aumentar los niveles de escolaridad cumpliendo con los objetivos propuestos en su gobierno, a pesar de ver afectada la calidad de la misma. El incremento logrado fue determinante en el aumento positivo del índice de desarrollo humano para Colombia al pasar de 0.715 en 1990 a 0.764 en el 2002 (Gráfico 3).

Los demás rubros del gasto fueron destinados al fortalecimiento de ICBF, SENA, Red de Apoyo Social que complementaban las acciones propuestas por el gobierno para el logro de los objetivos sociales y el apoyo a los sectores deprimidos producto de la crisis. Es para destacar que el resto de la inversión social correspondiente al 1.13% del PIB estuvo distribuida en programas dirigidos a atender necesidades básicas como nutrición, formación para el trabajo, vivienda, agua potable y asistencia a las poblaciones víctimas del conflicto. (Conpes 3188, 2002: 4), respondiendo a la intención gubernamental de construir una sociedad en paz, participativa y con oportunidades para lograr un desarrollo económico y social a nivel local.

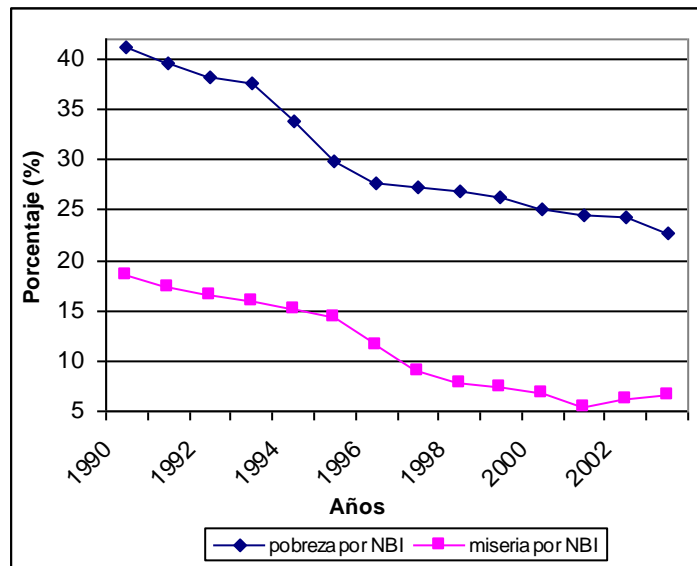
Gráfico 3: Índice de desarrollo humano (IDH) y sus componentes, 1990-2004



Fuente: Elaborado por la autora a partir de PNUD y DANE

Las principales políticas para la reducción de la pobreza y aumento de la calidad de vida de las personas estaban encaminadas a la vivienda y al servicio de agua potable y saneamiento básico. Para 1998 el 26.9% de la población, es decir 11.5 millones de hogares a nivel nacional vivía con necesidades básicas insatisfechas, la vivienda inadecuada y el hacinamiento en conjunto superaban el 40% de este indicador (Gráfico 4).

Gráfico 4: Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) 1990-2003



Fuente: Elaborado por la autora con base en los datos de MERDP

A pesar de la tendencia decreciente que mostraba el NBI, se hacía urgente la implementación de planes en vivienda que permitieran contrarrestar la recesión en el sector construcción, para la cual se implementaron la asignación de subsidios dirigidos a la vivienda de interés social que logró edificar 500.000 soluciones de vivienda.

Un aspecto fundamental que logró mitigar los efectos devastadores de la crisis económica y el desempleo en la calidad de vida de las personas fue la política de agua potable: la regulación, el control y la reglamentación en la participación privada, permitieron una modernización de las entidades prestadoras de servicios y un cubrimiento del 87.8% de la población.

Los resultados de la administración Pastrana en materia de pobreza, fueron los más bajos en el periodo analizado (1990-2006), la tendencia de la crisis producida en 1998 llegó a su límite lo que implicó un aumento de 5 puntos porcentuales a la ya cifra crítica que dejó el expresidente Samper. La población en pobreza en 1999 era del 57.5% que intentó reducirse superficialmente en el 55% para los años 2000 y 2001, pero que definitivamente retomó su fatal dinámica al terminar en el 57% cuando finalizó el gobierno Pastrana (Gráfico 1). Los esfuerzos en gasto social y políticas de vivienda en los cuatro años del “Cambio para Construir la Paz” no fueron suficientes para contrarrestar los rezagos de la crisis a pesar de la recuperación económica que se empezó a producir después de 1999.

Con un optimista escenario de recuperación económica, Álvaro Uribe Vélez inicia su gestión para el periodo 2002-2006 con su plan “Hacia un Estado Comunitario”, los enfoques dados a la inversión social difieren al que sus antecesores dieron. La ecuación y la salud se convirtieron en los dos objetivos para el logro de la equidad social.

En educación su objetivo estaba dispuesto a la ampliación de coberturas de la población principalmente de las áreas rurales y desplazados por la violencia, la meta inicial proyectada por el gobierno era del 90% en cubrimiento, sin embargo al finalizar su periodo esta cobertura esta alrededor del 81.4%. Lo importante de la gestión aunque no alcanzada totalmente, es el mejoramiento de la calidad en los diferentes niveles educativos al certificar 32 secretarías departamentales, 4 distritales y 42 municipios, que se habían descuidado en años anteriores por la focalización del aumento en cobertura a cualquier costo.

De igual manera, la educación superior se vio fortalecida por el otorgamiento de créditos para la continuación de una carrera profesional a las personas de menos recursos y con buen promedio académico, lo que representó una disminución en la deserción escolar y la polarización de oportunidades en educación superior solo para las clases sociales más altas.

La dinámica en salud continuó con su ritmo de cubrimiento y mejoramiento de los servicios prestados por las entidades particulares de seguridad social y las subsidiadas por el gobierno, la meta en vacunación llegó al 95% de la población dándole prioridad a los grupos más vulnerables. La misma tendencia tendrían los servicios públicos con cumplimiento de metas del 97% en cubrimiento.

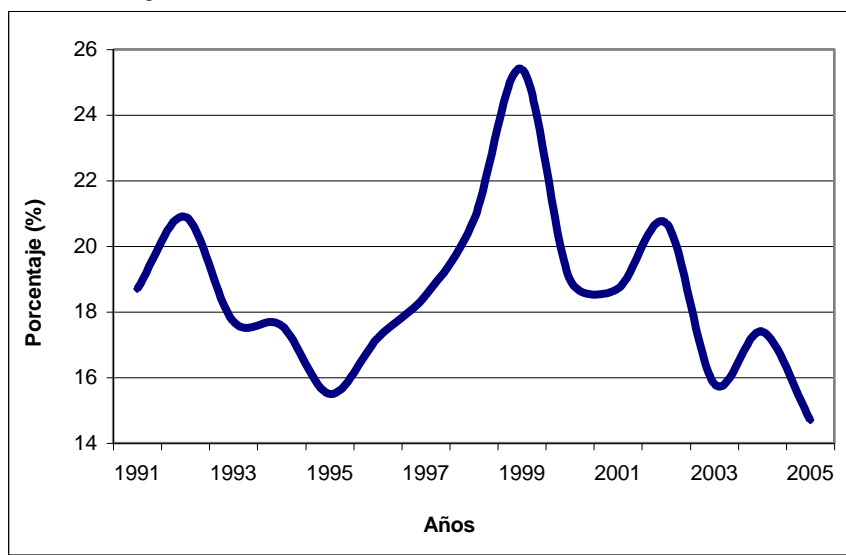
Con la implementación de las políticas de reactivación social que constaba de siete herramientas³¹, los resultados se comenzaron a reflejar en las condiciones de vida de las personas y en la pobreza. En el cuatrienio de Uribe la línea de pobreza se redujo 7.8 puntos porcentuales al pasar de 57% en el 2002 al 49.2% en el 2006 (Gráfico 1) y la indigencia disminuyó 6 puntos porcentuales al pasar de 20.7% año 2002 a 14.7% año 2006 (Gráfico 5)

³¹ Siete herramientas del plan Uribe: i) revolución educativa, ii) ampliación de la protección social la seguridad social, iii) impulso a la economía solidaria, iv) manejo social del campo, v) manejo social de los servicios públicos, vi) país de propietarios, vii) calidad de vida urbana. (Informe al Congreso 2006 Álvaro Uribe Vélez: 115)

Los efectos de recuperación e indicadores macro enmarcados en un programa de incentivo a la seguridad permitieron una mejora en la tasa de desempleo que se posicionaba en Junio de 2006 en el 12.6% en comparación al 15.6% que existía para el mismo periodo en el año 2002. Esta mejoría contribuyó a que las acciones sociales propuestas por Uribe tuviesen un efecto más sobresaliente y permitieran reducir los índices de pobreza.

Se debe tener en cuenta que la medición de la pobreza se basa en diferentes indicadores, aunque son criticados por tratar de cuantificar monetariamente su comportamiento, son relevantes en la medida en que logran explicar la sensibilidad frente a los ciclos económicos, en el mercado laboral o nivel de vida, permitiendo cuantificar el tamaño y la magnitud de la pobreza³².

Gráfico 5: Indigencia Nacional 1991-2005



Fuente: Elaborado por la autora con base en los datos de MERDP

A la luz del modelo de evaluación de consecución de objetivos, los resultados no son favorables, si bien es cierto, se obtuvieron cubrimientos en salud del 95%, las metas de servicios públicos superaron las proyecciones y la dinámica de los programas sociales revelaron resultados alentadores. En conjunto la reducción de

³² DNP – Dirección de Desarrollo Social. (2001) SISD 31 “Impacto social de la crisis, diferenciales urbano-rural”

la pobreza no alcanzó los niveles esperados ya que la pobreza cerró el año 2006 en un porcentaje del 49.2% y la indigencia con 14.7%.

Este modelo presenta algunas limitaciones, ya que puede dejar por fuera aspectos macroeconómicos y sociales que opacan los resultados positivos que tienen indicadores como salud y educación. Las variables como desempleo, violencia, desplazamiento forzado, se pueden considerar como externalidades que no se tienen en cuenta en la evaluación de un objetivo específico, pero que indudablemente minimiza los beneficios esperados.

4.2. Modelo económico de eficiencia

El modelo de eficiencia puede ser medido como costo-beneficio o como costo-efectividad y permite relacionar los costos de un programa con los resultados del mismo. De esta manera, la eficiencia en la reducción de la pobreza implica el análisis del gasto destinado a la inversión social y para los diferentes programas en que es focalizado dado que su impacto aumenta los niveles de cobertura y calidad disminuyendo las brechas existentes en los diferentes frentes como educación, salud, vivienda y servicios, que en conjunto mejoran la calidad de vida de las personas y por consiguiente los niveles de pobreza y necesidades básicas insatisfechas.

Por tal razón, las dificultades que este modelo presenta en su elaboración, es la inestabilidad en la proporción del gasto que un gobierno dispone para un programa específico, es decir, la cantidad de recursos que destina en cada uno de los rubros de su presupuesto, el cual se distorsiona en la administración entrante, retardando la consecución de las metas fijadas por el gobierno anterior. Para mitigar este efecto, se debe realizar un análisis por periodos de gobierno con el fin

de evaluar los resultados del mismo e identificar si existió o no eficiencia económica.

El gasto destinado en cada año involucra los costos de funcionamiento e inversión en los diversos programas realizados en cada periodo presidencial, debido a que la pobreza contiene diferentes indicadores para su determinación, se hace necesario la revisión de los mismos para evaluar la efectividad en los objetivos propuestos.

En este contexto, como se puede observar en el cuadro 2, el comportamiento del gasto ha sido inestable en los años 1980-1997, aunque la asignación se conserva entre el 20% y el 30% del PIB, no se muestra una continuidad de año a año en el porcentaje que se destina para este rubro. Las variaciones significativas que pueden pasar del 19.93% para 1986 al -10.79% para 1987 por ejemplo, sugieren el análisis puntual de la situación y la revisión de las prioridades que se atendieron estos años para mostrar una tendencia tan variable.

En 1992 se destinó el 7.94% del PIB a servicios públicos lo que representó para el gobierno de Gaviria un aumento del cubrimiento del 76% y 57% en acueducto y alcantarillado respectivamente, esta dinámica se vio disminuida para los siguientes años y solo hasta 1997 finalizando el gobierno de Samper retomó su tendencia creciente al tener una variación del 37.87% respecto al año anterior gracias al programa de la red de solidaridad social de los hogares (Cuadro 2).

Para educación, se mantuvo un promedio en la destinación del gasto del 3.6% con respecto al PIB, aunque la tendencia pretende ser constante, las variaciones desde 1985 a 1991 son negativas y sólo hasta 1992 se puede observar una fuerte inversión en el sector, lo que significó mayor revestimiento en la educación primaria y secundaria propuesto en el plan de Apertura educativa del presidente Gaviria. Hasta ese momento puede ser considerado en una valoración aproximada

como ineficiente el modelo de educación; sin embargo, para los periodos siguientes la cobertura aumenta positivamente alcanzando para el año 2002 un cubrimiento del 81.4%, lo que significa que la meta del 100% puede ser real pero que requiere estricto seguimiento de los resultados y su evolución.

Los porcentajes destinados en salud y seguridad social no son congruentes en la mayoría del periodo 1980-1997, se observa en 1989 una disminución del gasto salud del 12.23% contra un aumento en la seguridad social del 79.38%, adicionalmente, el impacto que proporciona uno de estos rubros en el otro no son acordes: Para 1991 mientras el crecimiento del gasto en salud era -13.71% para la seguridad social fue de -3.5% y en 1993 a salud le correspondió un aumento del 60.55% para la seguridad social sólo significó un incremento del 6.95%(Cuadro 2).

Cuadro 2 GASTO TOTAL POR FINALIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS COMO PORCENTAJE DEL PIB 1980-1997																				
AÑO	Servicios Públicos	Variación	Defensa	Variación	Servicios Económicos	Variación	Educación	Variación	Salud	Variación	Seguridad Social	Variación	Vivienda	Variación	Otros Servicios Sociales*	Variación	Otras Finalidades**	Variación	Total Gasto	Variación
1980	4,49		1,13		14,36		3,20		1,17		2,47		0,49		0,22		0,36		27,89	
1981	3,84	-14,48%	1,06	-6,19%	10,32	-0,28	3,32	3,75%	1,24	5,98%	3,01	21,86%	0,22	-55,10%	0,18	-18,18%	1,32	266,67%	24,51	-12,12%
1982	4,00	4,17%	1,08	1,89%	10,45	0,01	3,54	6,63%	1,20	-3,23%	2,60	-13,62%	0,46	109,09%	0,19	5,56%	1,34	1,52%	24,86	1,43%
1983	4,17	4,13%	1,38	27,78%	9,97	-0,05	3,65	3,11%	1,24	3,33%	2,65	1,92%	0,35	-23,91%	0,20	5,26%	1,41	5,22%	25,02	0,62%
1984	4,39	5,40%	1,22	-11,59%	9,75	-0,02	3,70	1,37%	1,09	-12,10%	2,59	-2,26%	0,46	31,43%	0,20	0,00%	1,55	9,93%	24,95	-0,26%
1985	4,23	-3,64%	1,31	7,38%	9,28	-0,05	3,53	-4,59%	1,38	26,61%	2,43	-6,18%	0,27	-41,30%	0,22	10,00%	1,69	9,03%	24,34	-2,44%
1986	4,10	-3,07%	1,10	-16,03%	13,60	0,47	3,31	-6,23%	1,30	-5,80%	2,41	-0,82%	0,44	62,96%	0,21	-4,55%	2,72	60,95%	29,19	19,93%
1987	4,08	-0,49%	1,14	3,64%	10,52	-0,23	3,29	-0,60%	1,29	-0,77%	2,42	0,41%	0,38	-13,64%	0,20	-4,76%	2,72	0,00%	26,04	-10,79%
1988	4,61	12,99%	1,31	14,91%	9,53	-0,09	3,19	-3,04%	1,39	7,75%	2,57	6,20%	0,30	-21,05%	0,26	30,00%	2,96	8,82%	26,12	0,31%
1989	4,92	6,72%	1,42	8,40%	10,25	0,08	3,29	3,13%	1,22	-12,23%	4,61	79,38%	0,39	30,00%	0,29	11,54%	3,26	10,14%	29,65	13,51%
1990	4,85	-1,42%	1,43	0,70%	9,95	-0,03	3,15	-4,26%	1,24	1,64%	3,06	-33,62%	0,34	-12,82%	0,27	-6,90%	3,15	-3,37%	27,44	-7,45%
1991	4,73	-2,47%	1,32	-7,69%	10,41	0,05	3,13	-0,63%	1,07	-13,71%	2,95	-3,59%	0,35	2,94%	0,26	-3,70%	3,26	3,49%	27,48	0,15%
1992	7,94	67,86%	1,37	3,79%	7,99	-0,23	3,99	27,48%	1,09	1,87%	3,31	12,20%	0,38	8,57%	0,26	0,00%	4,05	24,23%	30,38	10,55%
1993	7,30	-8,06%	1,63	18,98%	6,01	-0,25	3,77	-5,51%	1,75	60,55%	3,54	6,95%	0,36	-5,26%	0,32	23,08%	3,41	-15,80%	28,09	-7,54%
1994	6,72	-7,95%	1,67	2,45%	6,57	0,09	3,60	-4,51%	2,48	41,71%	4,20	18,64%	0,43	19,44%	0,42	31,25%	5,37	57,48%	31,46	12,00%
1995	6,79	1,04%	1,73	3,59%	7,32	0,11	4,30	19,44%	3,16	27,42%	4,84	15,24%	0,95	120,93%	-	na	3,40	-36,69%	32,49	3,27%
1996	7,05	3,83%	2,22	28,32%	8,39	0,15	4,37	1,63%	3,73	18,04%	5,36	10,74%	1,06	11,58%	0,39	na	4,66	37,06%	37,23	14,59%
1997	9,72	37,87%	3,02	36,04%	8,85	0,05	4,47	2,29%	3,72	-0,27%	5,34	-0,37%	0,92	-13,21%	0,32	-17,95%	6,81	46,14%	43,17	15,95%
							3,60	0,02	1,71	0,09	3,35	0,07	0,48	-48,37%	0,25	0,04	2,97	0,29	28,91	

Fuente: Cálculos de variaciones elaborados por el autor basado en: Dane (1980-1995), registro F400. Cálculos Mision Social DNP-PNUD, (1996-1997) con base en la ejecución presupuestal. Contraloría General de la Nación 1996 y 1997- Cuadro tomado Boletín No 32 Gasto Social 1980-1997, SISD Sistema de Indicadores Sociodemográficos para para Colombia p.53

* Administración y Reglamentación de asistencia y bienestar social, cuidado a los ancianos, incapacitados y niños,

** Transacciones respecto a la deuda pública, transferencias de carácter general a otros organismos de las administraciones públicas, gastos relacionados con desastres y otras calamidades

NA; No Aplica, el porcentaje de gasto en el año para ese rubro no es significativo ni comparable con los años anterior y posterior,

Si bien es cierto que el cubrimiento ha tenido una evolución favorable hasta el año 2002, las políticas de estos dos rubros deben ser encaminadas mutuamente para lograr los cambios esperados, no se puede pretender incrementar la seguridad social cuando existen falencias en la prestación de servicios de salud en la población. A partir de 1994 con el salto social y los planes de desarrollo siguientes, esta tendencia de contrarios se ha venido corrigiendo permitiendo el aumento en la cobertura a nivel nacional.

La poca continuidad en la variación del gasto destinado a vivienda no permite tener políticas claras y medibles para este rubro: desde 1981 hasta 1993 las variaciones bien podían pasar de un año a otro creciente y al siguiente año con una variación negativa. Hasta 1994 se presenta una tendencia clara en las políticas de vivienda de interés social que significó para el gobierno de Samper la intención de reducir el déficit de vivienda social urbana en un 43%, intención que quedó minimizada frente a la recesión económica que atravesó el país al finalizar la década de los 90 y que retrazó el proceso de crecimiento.

La política de vivienda de interés social se vio fortalecida en los años venideros y para el año 2006 la construcción alcanzó un auge muy importante que significó un total de 108.552 viviendas iniciadas, de las cuales las de interés social sumaban 57.018. La construcción es vista desde entonces como sector jalonador de la economía que aporta el 5.9% de los ocupados en el país. "Durante este gobierno el crecimiento del PIB de edificaciones y de la construcción fue 3.8 y 2.6 veces más que el de la economía, respectivamente" (Uribe, 2006: 76)

Las políticas evaluadas anteriormente responden a las medidas tomadas por los gobiernos en pro del cumplimiento de las metas nacionales dentro del objetivo 1 de desarrollo del milenio determinadas en el Conpes 91 (2005:9) puntualizadas a continuación:

- Reducir a 1.5% el porcentaje de personas con ingreso inferior a 1 dólar con Paridad de Poder Adquisitivo (PPA de 1993) Línea de base 1991:2.8%
- Reducir a 28.5% el porcentaje de personas en pobreza. Línea de base 1991: 53.8%³³
- Reducir a 8.8% el porcentaje de personas que viven en pobreza extrema (indigencia). Línea de base 1991: 20.4%³⁴

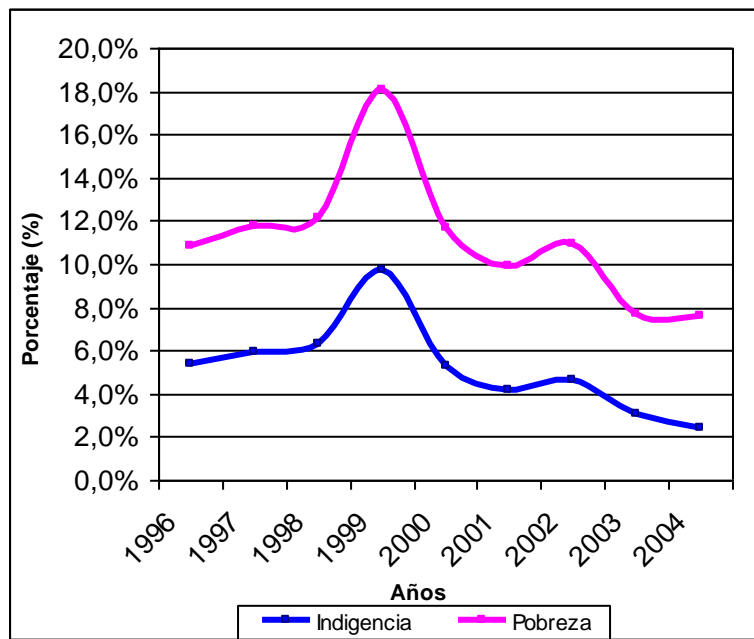
La situación actual muestra el siguiente panorama: La población colombiana que viven con menos de 1 y 2 dólares al día en el año 2004 corresponde al 8% en pobreza y cerca del 2% en Indigencia, lo que significa un promedio del 5% (Gráfico 6). El porcentaje de personas pobres en Colombia para el año 2006 fue del 49.2% y 14.7% que corresponden a personas que viven en la indigencia.

Lo que significa que se debe reducir 3.5 puntos porcentuales el número de personas que viven con menos de 1 y 2 dólares al día, reducir 20.7 puntos porcentuales la población que vive en pobreza y 5.9 puntos porcentuales los que viven en la pobreza extrema para alcanzar en el año 2015 las metas mencionadas anteriormente.

³³ Esta meta se calculó con base en el supuesto de un crecimiento económico del 4% en los años 2005 y 2006, y del 6% a partir de 2007. (Conpes 91:9)

³⁴ Para el cálculo se mantiene el mismo supuesto de la meta en reducción de pobreza.

Gráfico 6: Población colombiana con menos de 1 y 2 dólares/día



Fuente: Elaborado por la autora con base en los datos de MERDP

Pese a que las metas son relativamente bajas, la perspectiva de incumplimiento es alta, el PIB en los últimos diez años ha tenido un crecimiento promedio del 2.23%, la indigencia se ha reducido 3.3 puntos porcentuales desde 1997 hasta 2005 y la población pobre solamente ha decrecido 2.8 puntos porcentuales desde 1996. El ritmo de disminución en las brechas se hace lento y el país está a 8 años de presentar resultados, por lo tanto se hace urgente la debida continuación y políticas acordes, reales y medibles que permitan asegurar un acercamiento máximo a las metas establecidas.

A la luz del modelo de eficiencia económica, se puede decir que los resultados independientes obtenidos en algunos periodos de gobierno estuvieron bajo eficiencia económica acorde a las metas esperadas. Sin embargo, en la evaluación global para el periodo 1990 a 2006 de acuerdo con las cifras y alcances presentados anteriormente, se puede concluir que no hubo eficiencia económica.

Esta ineficiencia esta dada por que los beneficios obtenidos en la reducción de la pobreza no fueron suficientes para asegurar un cumplimiento de las metas del desarrollo del milenio al año 2015 y por que la proporción del gasto destinado para tal fin se mantuvo de manera constante en todo el periodo, es decir, que el gasto fue ejecutado pero los beneficios no fueron los esperados.

5. CONCLUSIONES

- Solamente hasta 1991 por acto constitucional, se determina la obligación de disponer parte de los recursos del Estado a proyectos de intereses social que llegue a los más necesitados y a las personas más vulnerables de la población, si bien es cierto que estas acciones impactan favorablemente los índices de la calidad de vida , no se puede pretender que en 15 años todos los problemas relacionados a la falta de oportunidades, necesidades básicas insatisfechas, desempleo y demás variables inherentes a la pobreza desaparezcan completamente. La reducción de la pobreza es un proceso que implica la acción, control y evaluación del Estado, la problemática en Colombia por lo tanto, no consiste en determinar desde cuando se comenzaron a diseñar las políticas sociales sino, en la manera como son diseñadas, implementadas, controladas y evaluadas.

- Las políticas encaminadas a la reducción de la pobreza en Colombia no presentaron una alineación específica, cada gobierno se focalizó en diferentes prioridades que permitieron demostrar algunos resultados positivos a corto plazo y corrigieron problemas de su entorno, sin embargo, no eran congruentes con las situaciones reales futuras lo que ocasionó la reducción de los impactos esperados.

- La calidad y la cobertura en los programas de desarrollo deben ser dos objetivos constantes y equánimes al momento de diseñar las políticas públicas. En los periodos de gobierno observados, se evidencia que no existió una continuidad entre las dos, en algunos gobiernos fue más relevante la cobertura so pena de la calidad y en otros viceversa lo cual demuestra que no hay responsabilidad del gobierno de turno para darle continuidad a las políticas emprendidas en el pasado, esta situación hace que los resultados no se ajusten a las expectativas de

cumplimiento de las metas estipuladas en la Declaración del Milenio para el año 2015.

- El diseño de las políticas públicas para cualquier escenario debe procurar la solución de problemas reales de la población. Para Colombia en el periodo analizado, se observa que algunas políticas no son claras y tienen un mirada parcializada de los problemas sociales, lo que implica una orientación frustrada de esfuerzos que no logran el impacto esperado.

- La falta de información o la escasez de la misma antes de 1990, dificulta la medición de la evolución de la pobreza en Colombia. Los datos con se cuentan son relativamente recientes lo que obstaculiza la proyección y seguimiento de resultados. Esta falencia no solo es importante para analizar el comportamiento que tuvo el fenómeno de la pobreza en los distintos ciclos económicos colombianos por efecto de las acciones del Estado, sino que no permite ajustar el seguimiento de las políticas públicas de los siguientes periodos de gobierno.

REFERENCIAS

- Barrera, Felipe y Domínguez Camilo (2006): “Educación Básica en Colombia: Opciones futuras de política”. MERPD. DNP, ISBN: 958-8025-82-7, Bogotá DC. 2006
- Bonilla, Ricardo (1995): “¿Hacia dónde va el salto social?”, Consejería presidencial para la política social. Fescol. Bogotá DC. P. 33- 39
- Consejo Nacional de Planeación (1999): La Casa de la Diversidad. Una Sociedad Plural Interpela al Plan. Cambio Para Construir la Paz. Tercer mundo Editores, Bogotá DC.
- Contraloría General de la Republica (2003): “Bienestar y Calidad de vida”. Informe de Coyuntura. Bienestar y Macroeconomía. Capitulo I, Bogotá DC. p.15 – 22
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (1996): “Evolución de la Pobreza en Colombia, medida por Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI 1991, 1993-1995”. Bogotá DC.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (1997): “Encuesta Nacional de Calidad de Vida”. Bogotá DC.
- Departamento Nacional de Planeación (1991): “La Revolución Pacífica, Plan de desarrollo económico y social 1990-1994”. Bogotá DC.
- Departamento Nacional de Planeación (1995): “El Salto Social, Plan de desarrollo Económico y Social 1994-1998”. Bogotá DC.

Departamento Nacional de Planeación (1999): “Cambio para Construir la Paz”, Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. Bogotá DC.

Departamento Nacional de Planeación (2002): “Evaluación de Impacto de Programas Sociales” Conpes Económico 3188. 31 de julio de 2002, Bogotá DC. p. 3

Departamento Nacional de Planeación (2003): “Hacia un Estado Comunitario”, Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Bogotá DC.

Departamento Nacional de Planeación (2005): “Metas y Estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - 2015” Conpes Social 091. 14 de marzo de 2005, Bogotá DC.

Departamento Nacional de Planeación (2006): “Lineamientos para la Focalización del Gasto Publico Social” Conpes Social 100. 29 de junio de 2006, Bogotá DC.

Departamento Nacional de Planeación (2006): “Red de Protección Social contra la Pobreza Extrema” Conpes Social 102. 25 de Septiembre de 2006, Bogotá DC.

Departamento Nacional de Planeación, Sinergia (2006): “Informe al Congreso 2006 Álvaro Uribe Vélez”. ISBN: 958-18-0320-3, Bogotá DC. 20 de Julio de 2006. p. 158

Departamento Nacional de Planeación, Sinergia (2006): Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” Balance de Resultados, Agosto 2002 – Agosto 2006. Serie Reportes de Evaluación No. 29. Bogotá DC.

- Fresneda, Oscar; Sarmiento, Libardo y Muñoz, Manuel (1991): "Pobreza, violencia y desigualdad: retos para la nueva Colombia". Dane. Bogotá DC. p. 188 - 189
- Fresneda, Oscar (1993): "Dimensión y características de la pobreza en Colombia. Según la metodología de medición integrada (MIP)". Dane. Bogotá DC. p. 530
- Gamarra, Antonio (2002): "Informe al Congreso, Plan Nacional de Desarrollo, Hacia un Estado Comunitario". Contraloría general de la Republica. Bogotá DC
- Goldin, Ian y Reinert, Kenneth (2005): "Globalización y Pobreza". Banco Mundial, Serie desarrollo para todos, Colombia. Vol. 10, p. 5 -64
- Lahera, Eugenio (2004): "Políticas Públicas y Sociales". CEPAL, División de Desarrollo Social, p. 1- 32
- Lasso, Francisco (2006): "Incidencia del gasto público social sobre la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza". MERPD. DNP, ISBN: 978-958-8025-87-2, Bogotá DC. 2006
- Martínez, I y L. Sarmiento. ¿Hacia dónde va el salto social? Consejería presidencial para la política social y Fundación Friedrich Ebert de Colombia FESCOL. Bogotá DC, Tercer mundo Editores, 1995
- Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD) (2006): "Metodología de Medición y Magnitud de la Pobreza en Colombia". DNP, Bogotá DC. p. 17

Núñez, Jairo y Espinosa, Silvia (2005): “No siempre pobres, no siempre ricos: vulnerabilidad en Colombia”. Universidad de Los Andes. Documento CEDE 2005-15 ISSN 1657-7191, Marzo 2005, Bogotá DC. p. 3 - 24

Núñez, Jairo y Espinosa, Silvia (2005): “Exclusión e incidencia del Gasto Social”. Universidad de Los Andes. Documento CEDE 2005-16 ISSN 1657-7191, Marzo 2005, Bogotá DC.

Núñez, Jairo y Cuesta, Laura (2006): “Las trampas de pobreza en Colombia ¿Qué hacer? Diseño de un programa contra la pobreza extrema”. Universidad de Los Andes. Documento CEDE 2006-19, ISSN 1657-7191, Bogotá DC. Abril 2006

Núñez, Jairo y González, Néstor (2006): “Colombia en el contexto de las metas del milenio: tropiezos, logros y el camino hacia adelante”. Universidad de Los Andes. Documento CEDE 2006-02, ISSN 1657-7191, Enero 2006, Bogotá DC. p. 1 - 25

Núñez, Jairo; Ramírez, Juan Carlos y Cuesta, Laura (2007): “Determinantes de la pobreza en Colombia 1996-2004”. MERPD. DNP, ISBN: 978-958-8025-99-5, Bogotá DC. 2007

ONU. Objetivos del Milenio. Documento en Línea. Disponible en Internet en: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/> (Acceso Marzo de 2006)

PNUD, Informe de Desarrollo Humano (1990), Tercer Mundo Editores. Bogotá DC.

PNUD, Informe de Desarrollo Humano (1991): “Políticas y Reformas”. Capítulo V, Tercer Mundo Editores. Bogotá DC. p. 163 - 177

PNUD, Informe de Desarrollo Humano (2003): “Superar las barreras estructurales para crecer: lograr los Objetivos”. Capitulo III, Tercer Mundo Editores. Bogotá DC. p. 1 - 18

PNUD, Informe de Desarrollo Humano (2005): “La situación del Desarrollo Humano”. Capitulo I, Tercer Mundo Editores. Bogotá DC. p. 20 - 51

Ramírez, Manuel (2007): “Pobreza y servicios públicos domiciliarios”. MERPD. Econometría S.A. DNP, ISBN: 978-958-8025-93-3, Bogotá DC. 2007

Roth, André-Noel (2003). Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Ed. Aurora, Bogotá DC. p 232.

Samper, Ernesto. “Salto Social”. Controversia al Plan de Desarrollo Colombia 1994/1998. Critica y Replica, Bogotá DC. 1991

Sarmiento, Alfredo (2005): “Crecimiento pro-poor en Colombia 1996-2004”. Departamento Nacional de Planeación DNP, Dirección de Estudios Económicos. Archivos de Economía, Mayo 2006, Documento 283, Bogotá DC. p. 1 -20

Smith, Adam (1958): “Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las Naciones”. Ediciones ORBIS S.A, España. Capítulo V, Libro I, p. 75

Sen, Amartya. Desarrollo y Libertad. Barcelona: Planeta, 2000. p. 19

Sen, Amartya (2000): “Desarrollo y libertad”. Editorial Planeta. Colombia. Capitulo IV, p. 114 – 141

Sen, Amartya y Nussbaum, Martha (1993): “La Calidad de Vida”. Fondo de Cultura Económica, México. Parte II, p. 67 – 69

Sinisterra, Guillermo (2003): “Una medición de la pobreza: un enfoque complementario para el caso colombiano”. Cuadernos de economía. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá DC. p. 127 - 146

Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia (SISD) (1999): “La educación en cifras”. Boletín No. 19, ISSN 0123- 5028, Marzo 1999. Bogotá DC. DNP

Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia (SISD) (1999): “Indicadores de Política Social”. Boletín No. 20, ISSN 0123- 5028, Marzo 1999. Bogotá DC. DNP

Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia (SISD) (1999): “Gasto Social 1980-1997”. Boletín No. 21, ISSN 0123- 5028, Junio 1999. Bogotá DC. DNP

Vedung, Evert (1994): “Evaluación de políticas públicas y programas”. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Suecia, p. 19- 20

Velez, Carlos Eduardo (2004): “Informe de pobreza y evaluación de la red de asistencia social”. Documentos coeditados por el Banco Mundial y Fedesarrollo, Bogotá DC. p. 1-29

Wiesner, Eduardo (1998): “La efectividad de las políticas públicas en Colombia”. Departamento Nacional de Planeación DNP, Bogotá DC. p.16

ANEXOS

Anexo 1: Pobreza y pobreza extrema nacional, 1991-2006

Años	Población total	Población pobre	Porcentaje (%) población pobre	Población en pobreza extrema
1985	31.658.714	ND	ND	ND
1986	32.304.897	ND	ND	ND
1987	32.963.445	ND	ND	ND
1988	33.645.591	ND	ND	ND
1989	34.313.534	ND	ND	ND
1990	34.969.651	ND	ND	ND
1991	35.686.286	18.735.300	52,50%	18,7
1992	36.406.209	19.258.885	52,90%	20,9
1993	37.127.293	18.563.647	50,00%	17,7
1994	37.849.150	18.898.081	49,93%	17,6
1995	38.541.630	19.232.273	49,90%	15,5
1996	39.295.797	19.922.969	50,70%	17,2
1997	40.064.092	21.113.776	52,70%	18,5
1998	40.826.815	22.577.229	55,30%	20,8
1999	41.589.018	23.913.685	57,50%	25,4
2000	42.321.386	23.234.441	54,90%	19
2001	43.070.703	23.688.887	55,00%	18,7
2002	43.834.115	24.985.446	57,00%	20,7
2003	44.583.577	22.603.874	50,70%	15,8
2004	45.325.261	23.886.413	52,70%	17,4
2005	46.039.144	22.651.259	49,20%	14,7
2006	46.772.285	22.918.420	49,00%	ND

Fuente: Elaborado por la autora con base a partir de los datos de la Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERDP)
 *ND: No disponible

Anexo 2: Ingreso real per capita 1991-2005

Años	Porcentaje (%) población pobre	Ingreso real per capita	Coefficiente de Gini
1991			
1992	52,5	0,995	0,548
1993	52,9	1,015	0,556
1994	50,0	1,065	0,553
1995	49,9	1,100	0,560
1996	49,5	1,128	0,560
1997	50,9	1,079	0,569
1998	52,7	1,070	0,574
1999	55,3	1,038	0,579
2000	57,5	0,993	0,600
2001	55,0	0,99	0,563
2002	55,2	0,995	0,554
2003	57,0	1	0,574
2004	50,7	1,054	0,540
2005	52,0	1,087	0,562
2006	49,2	1,15	0,551

Fuente: Elaborado por la autora con base en los datos de MERDP

Anexo 3: Evolucion del Índice de desarrollo humano (IDH) por su componente, 1990-2004

AÑOS	Esperanza de vida (años)	Población analfabeta %	Escolaridad combinada %	Índice de Desarrollo Humano	Índice de esperanza de vida	Índice de logro educativo	Índice de PIB ajustado
1990	67,8	10,8	0,594	0,711	0,714	0,793	0,625
1991	68,1	10,5	0,602	0,728	0,719	0,801	0,668
1992	68,6	10,2	0,608	0,732	0,726	0,797	0,668
1993	69	9,9	0,617	0,739	0,733	0,806	0,677
1994	69,4	9,4	0,645	0,754	0,74	0,819	0,702
1995	ND	ND	ND	0,763	0,743	0,831	0,716
1996	70,2	8,9	0,701	0,775	0,753	0,841	0,731
1997	70,7	8,6	0,72	0,776	0,762	0,849	0,717
1998	71	8,6	0,712	0,771	0,766	0,847	0,699
1999	71,3	8,3	0,7	0,759	0,771	0,838	0,662
2000	71,6	8	0,673	0,764	0,776	0,845	0,679
2001	71,9	7,5	0,682	0,771	0,781	0,848	0,688
2002	ND	ND	ND	0,766	0,786	0,843	0,67
2003	ND	ND	ND	0,78	0,793	0,851	0,697
2004	ND	ND	ND	0,787	0,795	0,85	0,717

Fuente: Elaborado por la autora a partir de PNUD y DANE

* ND: No disponible

Anexo 4: Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) 1990-2003

Años	Pobreza por NBI	Miseria por NBI
1990	41,2	18,5
1991	39,6	17,3
1992	38,3	16,6
1993	37,6	15,9
1994	33,9	15,2
1995	29,8	14,4
1996	27,7	11,6
1997	27,3	8,9
1998	26,8	7,8
1999	26,2	7,4
2000	25,1	6,8
2001	24,5	5,3
2002	24,3	6,1
2003	22,8	6,5
2004	ND	ND
2005	ND	ND

Fuente: Elaborado por la autora con base en los datos de MERDP

* ND: No disponible

Anexo 5: Población colombiana con menos de 1 y 2 dólares/día

Años	Indigencia	Pobreza
1996	5,4%	10,8%
1997	5,9%	11,8%
1998	6,3%	12,1%
1999	9,7%	18,1%
2000	5,3%	11,7%
2001	4,2%	9,9%
2002	4,6%	10,9%
2003	3,1%	7,7%
2004	2,4%	7,6%

Fuente: Elaborado por la autora con base en los datos de MERDP