

# **POLÍTICA SOCIAL: EL CAMINO PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN COLOMBIA\***

## **SOCIAL POLICY: THE ROAD TO FIGHT POVERTY IN COLOMBIA**

Ismael Hernández Riaño\*\*

**Recibido:** 4 de junio de 2015

**Evaluado:** 10 de julio de 2015

**Aceptado:** 17 de julio de 2015

### **RESUMEN**

El concepto de pobreza, en términos generales, se define como “la carencia de lo necesario para vivir”; sin embargo, este es un asunto mucho más complejo, que se ha intentado definir dentro de múltiples variables económicas, aunque aún no existe un acuerdo de cómo definirla. Tampoco se ha logrado establecer una medición general de la pobreza debido a las diferentes circunstancias de cada sociedad, las épocas y múltiples variables que pueden sesgar los resultados; en consecuencia, cada país es único y debe adaptar las políticas sociales a su contexto.

Este artículo constituye una aproximación al análisis de los problemas de tipo social: ¿cómo, por qué y para qué el estado colombiano suma esfuerzos para eliminar la pobreza en su territorio? y ¿cómo asume esta responsabilidad que se encuentra consagrada en la Constitución Política del país como una alternativa para lograr un acercamiento a la equidad social? En ese orden de ideas, se hará un seguimiento histórico a los indicadores obtenidos por diferentes metodologías que el estado colombiano ha realizado para cumplir con su responsabilidad. También se expone la metodología utilizada para calcular el Índice de Pobreza Multidimen-

---

\* Artículo de reflexión, resultado de la investigación para optar al título de Doctor en Gerencia Pública y Política Social de la Universidad de Baja California, Tepic, México.

\*\* Economista de la Fundación Universidad Autónoma de Colombia, Especialista en Finanzas y Administración Pública de la Universidad Militar Nueva Granada, Candidato a Doctor en Gerencia Pública y Políticas Social de la Universidad de Baja California, México. Administrativo de la Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: [ihernandezr@unal.edu.co](mailto:ihernandezr@unal.edu.co)

sional y los efectos que dieron respuesta a la política social generada como resultado de este estudio.

**Palabras claves:** Pobreza, distribución de la riqueza, equidad, transformación social, inclusión social, desigualdad.

## **ABSTRACT**

The concept of poverty in general terms defines as “lack of what is necessary to live”, but is much more complex, it is an issue that has been intended to define within multiple economic variables but there is still no agreement on how to define it, nor such as establishing a general measurement by different circumstances of each society, each epoch and multiple variables that can deliver the results and therefore the vision of social policy to address it, so that each country is unique and must adapt policies to its context

This article is an approximation to the analysis of social problems: How, why and why does the Colombian state join forces to eliminate poverty in its territory? and how does this responsibility assume that is enshrined in the Political Constitution of the country as an alternative to achieve an approach to social equity? In that order of ideas, historical monitoring will be made of the indicators obtained by different methodologies that the Colombian state has carried out to fulfill its responsibility. It also discusses the methodology used to calculate the Multidimensional Poverty Index and the effects that responded to the social policy generated as a result of this study.

**Keywords:** poverty, wealth distribution, equity, social transformation, social inclusion, inequality.

---

---

## **INTRODUCCIÓN**

Es una obligación de los estados atender a su población y las necesidades básicas de los ciudadanos. En ese sentido, la prioridad se debería centrar en los individuos que carecen de los elementos indispensables para alcanzar su desarrollo humano. El estado colombiano debe dar respuesta a estos problemas sociales, que requieren ser atendidos de forma inmediata para así iniciar un proceso de acercamiento a la reconciliación con las guerrillas, que por más de 50 años han estado en desacuerdo con las políticas for-

muladas por los gobiernos de turno. Según Aguilar, es necesario

Cambiar [los] ejercicios tradicionalistas y personalistas de poder y administración, a articular más directamente la política y el gobierno con las organizaciones de la sociedad (a deselitizarse, desestamentizarse, popularizarse, masificarse), a reconocer las necesidades de demandas de los numerosos sectores sociales por bienes y servicios y a transformarlos en derechos de ciudadanía (derechos sociales). (2013, p. 100)”

Es necesario dotar a toda la población de estos servicios y, especialmente, brindar atención a los sectores caracterizados por la metodología del IPM como población en “estado de pobreza”, que es el interés de este trabajo. De esta forma se busca generar un cambio social, por lo que se organiza mediante movimientos sociales para exigir sus derechos al Estado. Bajo esta perspectiva, Delgado afirma lo siguiente:

[...] Podríamos deducir que la primera característica de un movimiento social es su orientación hacia el cambio social, cuya búsqueda es considerada esencial y donde la acción colectiva adquiere su dimensión política. Lo anterior nos llevaría reconocer que la eficacia simbólica de los movimientos sociales y su relación con los procesos de cambio social, están íntimamente ligadas a su capacidad para transformar las definiciones colectivas de las situaciones problema que motivan su acción, tanto en la dimensión cultural como en la institucional. (2007, p. 47).

Esta es la razón por la que el Estado no debe simplemente entregar a la ciudadanía soluciones momentáneas; por el contrario, debe identificar plenamente cuáles son las problemáticas y formular, con base en dichas problemáticas, oportunidades de desarrollo para la población vulnerada. Con respecto a esto último, Villaveces analiza la formación de la política pública, al indicar que

“La lógica de la acción colectiva ha permitido una nueva forma de estudio de las políticas públicas, pues deja en evidencia el rol que juegan los grupos de interés, gremios, asociaciones y organizaciones que se constituyen

alrededor de un tema específico, generalmente un bien público. Esta mirada amplía la forma tradicional de ver las políticas públicas desde el Estado como actor principal de toma de decisiones. De ahí que, la teoría de la acción colectiva en las políticas públicas permite identificar la manera como los individuos forman o no coaliciones capaces de defender, apoyar o derrumbar un determinado programa de política pública. (2009, p. 8)”.

Nuestra sociedad ya no exige simplemente derechos, exige derechos con calidad, que involucren una transformación real. En consecuencia, los entes territoriales deben obedecer a dicha exigencia, proporcionando las herramientas necesarias para que los individuos puedan abordar las circunstancias de la vida, este deber corresponde a la esencia de la existencia del Estado.

Teniendo en claro los objetivos y la voluntad del Estado colombiano para encontrar una cobertura total de estos servicios, es necesario identificar la población carente de estos para concentrar los esfuerzos en atender estos requerimientos. Del mismo modo en que se emprende la tarea de identificar a las poblaciones que carecen de estos derechos fundamentales, se han adoptado sistemas de medición, mediante indicadores como el índice de necesidades básicas insatisfechas, posteriormente el índice de pobreza monetaria y recientemente (específicamente a partir del año 2011) el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) con el que se analizará la evolución de los periodos citados en este trabajo.

## EVOLUCIÓN DE LA MEDICIÓN DE LA POBREZA EN COLOMBIA

El Estado Colombiano, solo a partir de 1930, asume la responsabilidad de la pobreza, pues esta anteriormente estaba en manos de la Iglesia. En 1954 se contrató a un equipo del Centro de Economía y Humanismo, dirigido por el religioso Louis-Joseph Le-bret, quien se caracterizaba por proponer soluciones sociales de acuerdo con los dogmas cristianos. En 1962, el gobierno de Guillermo León Valencia incrementó la inversión en educación en un 20 % del gasto público nacional, facilitando el desarrollo de acuerdo con las exigencias del momento. Para 1979 los indicadores demuestran

mejoras en la esperanza de vida que pasó (a partir de 1950) de 48 a 58 años. Para la década del ochenta se impulsó la mejora en la estructura económica; así, por ejemplo, para 1985 la economía colombiana creció a una tasa de 3.3 % y el PIB per cápita lo hizo a 1.37 %.

## INDICADOR DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS

Señala la carencia o insuficiencia, por parte de un hogar, de una de las necesidades básicas: vivienda con materiales adecuados, servicios públicos de acueducto y alcantarillado, nivel bajo de hacinamiento, bajo grado de dependencia y asistencia escolar idónea.

**Tabla 1.** Evolución NBI en Colombia

	1985	1993	1996	1997	1998	1999
% personas con NBI	45,6	37,2	26	25,9	26	24,9

Fuente: Cálculos DNP-UDS-Diogs con base en Dane, censos de 1983 y 1993

La tabla 1 expone una reducción significativa de la pobreza en Colombia para las dos últimas décadas del siglo pasado. Es importante precisar que cada medición corresponde a necesidades específicas de la época, en otras palabras, la sociedad y la perspectiva de la pobreza evolucionan; eso hace que sea necesario definir nuevamente

la pobreza, adaptar los indicadores e identificar la población vulnerable a la realidad de la época.

## ÍNDICE DE POBREZA MONETARIA

El cálculo se realiza desde una perspectiva multidimensional que consiste en medir la pobreza de acuerdo al ingreso.

**Tabla 2.** Evolución del índice de pobreza monetaria en Colombia

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
% de personas pobres	50	49,7	49,8	48	47,4	45	42	40,3	37,2	34,1	32,7	30,6	28,5

Fuente: Departamento Nacional de Estadística 2014

### ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL

Surge como complemento a los indicadores de pobreza por ingresos. Según el Programa de Desarrollo de la ONU, este índice identifica múltiples carencias a nivel de los hogares y las personas y los hogares en

los ámbitos de la salud, la educación y el nivel de vida. Para este cálculo se utilizan los microdatos de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida ENCV, que realiza todos los años el Departamento Nacional de Estadística (DANE), donde se miden 5 dimensiones y 15 indicadores.

**Tabla 3.** Evolución del índice de pobreza multidimensional en Colombia

	2002	2003	2008	2010	2011	2012	2013	2014
% personas pobres	50	49	35	30,4	29,4	27	24,8	21,9

Fuente: Cálculos del Departamento Nacional de Planeación con base en ENCV 2002-2008 y DANE 2010-2014

A partir del año 2010 este indicador se ha calculado con regularidad, encontrando una reducción en 10 puntos porcentuales de la pobreza en Colombia. Estos cálculos se basan en cinco

dimensiones que se analizan a continuación, intentando sustentar el efecto positivo y la necesidad de dar continuidad o reforzar las políticas sociales que permiten el logro del objetivo.

Colombia ha adoptado diferentes indicadores para identificar la población definida como pobre; para los fines definidos en esta investigación se tendrá en cuenta el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), indicador adoptado por el Estado colombiano, con el cual se analizará en las series de tiempo de 2010 a 2014, en función de la posibilidad de atender a la población objetivo.

### **DE UN ESTADO ASISTENCIALISTA A UNO EMPRENDEDOR**

Siempre se ha debatido en torno a la forma como los Estados inclinan las políticas; por ejemplo, si éstas se enfocan en un Estado desarrollador o en una tendencia hacia proveer los servicios básicos de forma directa, en busca de una distribución equitativa de los ingresos. De esta forma, los informes de la CEPAL muestran, con base en el análisis de múltiples indicadores, que Cuba es el país más equitativo de Latinoamérica; mientras que Colombia figura como uno de los países con mayor inequidad. Aun así, en los dos modelos (Estado desarrollador y aquel que brinda servicios básicos de forma directa) las tendencias a la desigualdad son reales; sin embargo, resalta con más intensidad el modelo donde predomina la libertad de mercado, al permitir la ausencia de servicios sociales a la población con menor habilidad para obtener recursos y que se ha caracterizado como “población en estado de pobreza”.

Es función del Estado intervenir en la producción de servicios que permitan el desarrollo de la persona como parte de una sociedad. Para que un pueblo adquiriera un espíritu emprendedor es indispensable incentivar el

desarrollo de los individuos, permitiendo que cada persona adquiera las herramientas necesarias para un óptimo desempeño, claro está, las políticas públicas deben estar enfocadas para este efecto, tal y como lo describe Zerda Álvaro:

“La construcción de un nuevo modelo económico implica una fuerte reorientación de la inversión pública desde el gasto improductivo e incluso destructivo (la guerra) hacia las actividades de apoyo al desarrollo con equidad de las fuerzas productivas, como educación, salud, investigación, innovación e infraestructura, que al mismo tiempo absorben mano de obra para reactivar la generación de empleo en una primera instancia”. (2009, p. 53)

El efecto positivo, resultado de la aplicación de estas políticas, trasciende en las políticas macro del Estado, permitiendo incorporar al sector productivo a esa franja poblacional etiquetada anteriormente como pobres, a la efectividad de la ejecución del gasto en las regiones y al compromiso pleno de cada ciudadano.

El análisis anterior se retoma para efectos de entender la evolución histórica de las políticas nacionales, que el Estado colombiano adoptó con el objeto de eliminar la pobreza. Estos postulados se formalizaron en la Constitución Política Colombiana, específicamente en los artículos 1, 2, 7 y 8, indicando como obligación del Estado colombiano proveer a los ciudadanos en iguales condiciones los medios para su libre desarrollo, la protección de sus derechos fundamentales, del medio ambiente y la diversidad étnica.

## QUÉ ES EL IPM

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), desarrollado por el Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), es un indicador que refleja el grado de privación de las personas en un conjunto de dimensiones. La medida permite determinar la naturaleza de la privación (de acuerdo con las dimensiones seleccionadas) y la intensidad de la misma. EL IPM es la combinación del porcentaje de personas consideradas pobres, y de la proporción de dimensiones en las cuales los hogares son, en promedio, pobres.

La propuesta de IPM, desarrollada por el Departamento Nacional de Planeación para Colombia, está conformada por 5 dimensiones y 15 variables. Adicionalmente, el IPM se desarrolla a través de la construcción de una matriz de 1 o 0, donde el 1 representa privación y 0 no privación. En la matriz (1) las filas representan los hogares y las columnas las 15 variables evaluadas.

Una vez establecidas las ponderaciones se realiza una suma ponderada para cada hogar y se determina si es pobre con base en el umbral establecido. Para determinar la condición de pobreza, el promedio ponderado de las privaciones debe ser igual o superior a (5/15). En Colombia, las variables se dividen en dimensiones (cada dimensión pesa lo mismo), y al interior de cada una de ellas las variables toman el mismo peso.

Las dimensiones y variables consideradas para el IPM de Colombia son:

- Condiciones educativas del hogar: logro educativo y analfabetismo
- Condiciones de la niñez y juventud: asistencia escolar; rezago escolar; acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia y trabajo infantil
- Trabajo: desempleo de larga duración y empleo formal
- Salud: aseguramiento en salud y acceso a servicio de salud, a partir de una necesidad
- Servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda: acceso a fuente de agua mejorada; eliminación de excretas; pisos; paredes exteriores y hacinamiento crítico.

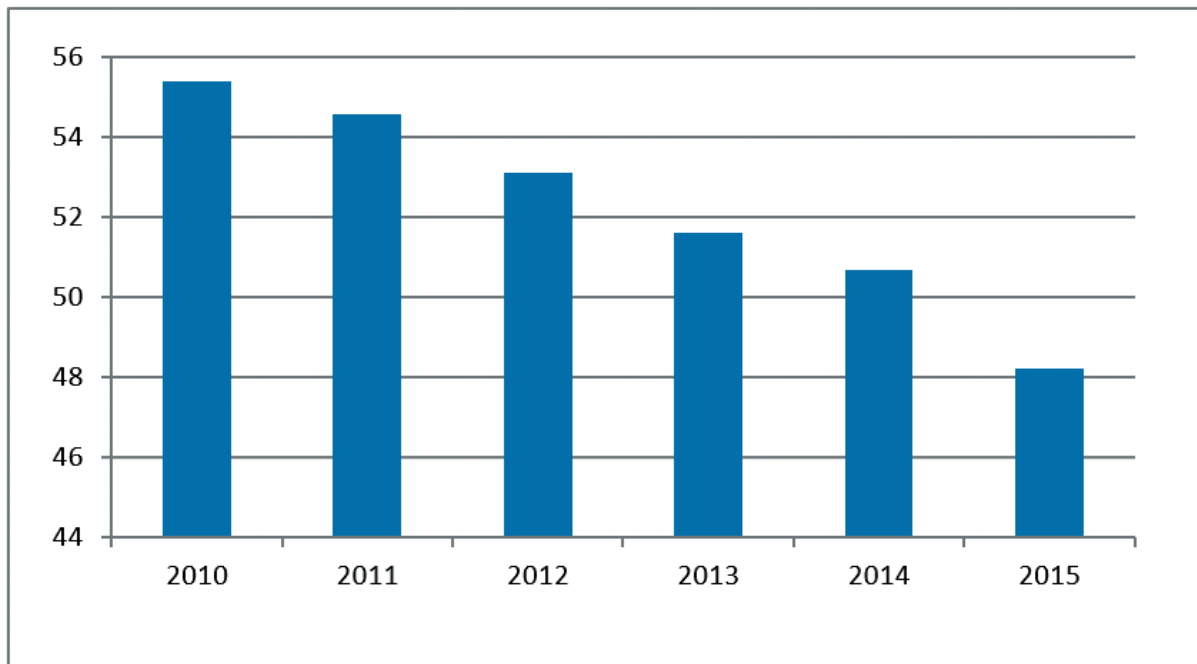
## EVOLUCIÓN DE LAS DIMENSIONES Y VARIABLES DEL IPM EN COLOMBIA Y ACCIONES DEL ESTADO PARA COMBATIR LA POBREZA 2010-2014

### CONDICIONES EDUCATIVAS DEL HOGAR

Se refiere al logro educativo y el analfabetismo del núcleo familiar. El primero se considera privación si al menos existe una persona de 15 o más años del hogar con menos de nueve años de educación. En ese sentido, los esfuerzos enfocados a incrementar la cobertura no son suficientes, por lo que es indispensable continuar con las políticas que impidan la deserción escolar y generar las condiciones para terminar la básica secundaria. El segundo, el analfabetismo, está asociado a la condición de saber leer y escribir; cuando no se tienen estas capacidades, se incrementa sensiblemente el grado de vul-

nerabilidad económica de los individuos. El IPM considera en privación a un hogar si al

menos hay una persona de 15 o más años que no sabe leer o escribir.



**Figura 1.** Hogares con bajo logro educativo en Colombia

Fuente: DANE-ENCV (2015)

La figura 1 permite visualizar el comportamiento en porcentajes de hogares con privación de las condiciones educativas. Esta refleja una reducción en los últimos cinco años del 55 % en el año 2010 al 48% para el año 2015. El indicador evidencia las deficiencias del sistema educativo en materia de acceso y permanencia de los ciudadanos, la evolución refleja una tendencia constante a la reducción, pero aún se registra un porcentaje muy representativo de personas con carencia de servicios educativos.

## CONDICIONES DE LA NIÑEZ Y LA JUVENTUD

Se mide a través de cuatro indicadores: 1) inasistencia escolar, 2) rezago escolar, 3) barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia y 4) el trabajo infantil. Sin duda, indicadores como la inasistencia escolar son resultado de atención integral a la familia, alimentación escolar y las condiciones de acceso a los centros educativos. Este es un esfuerzo que se ha estado realizando, en asocio con el nivel central y las regiones, dotando los centros



educativos y proporcionando el suministro alimentario para los menores, evitando comportamientos de discriminación en las comunidades académicas para asegurar la asistencia de la totalidad demandada. Por otro lado, el rezago escolar hace referencia a las siguientes condiciones: tiene 7 años y no tiene al menos 1 de educación, tiene 8 años y no tiene al menos 2 años de educación, tiene 9 años y no tiene al menos 3 años de educación, tiene 17 años y no tiene al menos 11 años de educación.

Se han realizado reformas al sistema educativo, que dieron soporte a las bases para el desarrollo de políticas sectoriales y, además, permitieron incrementar la cobertura en los niveles de educación básica y media. En este sentido, se asignaban recursos como respuesta a la población atendida. También se diseñó un modelo de incentivos y se organizó un sistema robusto de información sobre docentes y estudiantes que facilitaron la toma de decisiones para focalizar los recursos y optimizar la capacidad de gestión de las Secretarías de Educación (entidades descentralizadas) y las instituciones educativas. Este proceso condujo a la mejora en infraestructura, evidenciada en la ampliación de sedes existentes y construcción de nuevas sedes educativas.

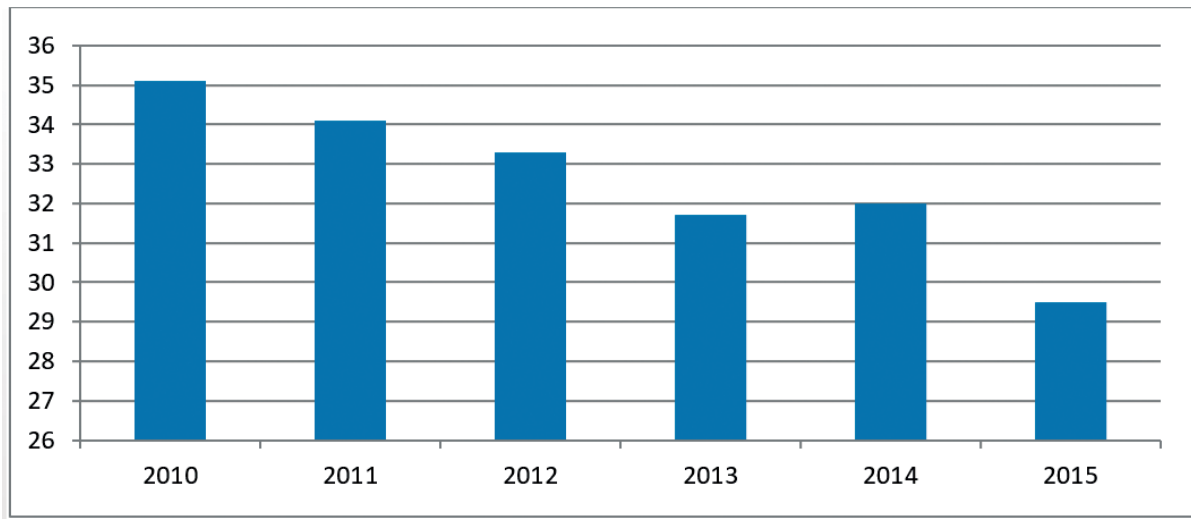
Este proceso permitió un paso acelerado en el cumplimiento de metas referidas a cobertura y permanencia de la población menor a 15 años y la inclusión en programas a los mayores. Delgado (2014), lo expone claramente en el informe final de la educación bá-

sica y media en Colombia,

Pese a los avances obtenidos, persisten aún rezagos significativos tanto en cobertura como en calidad que afectan especialmente a los hogares de bajos ingresos, a algunas regiones geográficas, a la población rural y a las minorías étnicas. De cada 100 estudiantes que ingresan al sistema educativo en la zona rural, 48 culminan la educación media, mientras que en las áreas urbanas lo hacen 82 estudiantes. (p. 3).

Según este informe, se han aplicado diferentes políticas con el fin de promover la permanencia escolar. Entre ellas: la asignación de subsidios focalizados en los hogares con niños entre 7 y 18 años de más bajos recursos, a los grupos indígenas y a aquellos que se encuentran en situación de desplazamiento. Para el año 2013 el programa contaba con 2.9 millones de familias beneficiarias. En cuanto al programa de gratuidad en la educación, cuyo objetivo es reducir los costos educativos y permitir el ingreso a niños de familias de bajos recursos, se ha incrementado la cobertura considerablemente. Este programa, para el año 2012, cumple con sus objetivos en los estudiantes de todas las entidades educativas.

Los programas de alimentación escolar son un soporte nutricional para los niños en edad escolar. Sarmiento (2010) asegura que estudiantes de entidades públicas (5 millones de estudiantes) participan actualmente de estos programas.



**Figura 2.** Hogares con privación de rezago escolar en Colombia

Fuente: DANE-ENCV, 2016

La evolución muestra una reducción del 35 % para el año 2010, al 29,5 en al año 2015. Es porcentaje de hogares con privación de rezago escolar. El resultado de esta reducción se debe a la aplicación de múltiples políticas, a saber: subsidio al transporte escolar, entrega de alimentos en instituciones educativas, focalización de los cupos cerca de la demanda (construcción de nuevas instituciones y ampliación de otras).

Los recursos para este sector provienen de forma directa del Ministerio de Educación Nacional e indirectamente por otras entidades, como el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el cual se encarga de administrar los subsidios condicionados a la asistencia escolar de los niños de hogares con bajos ingresos. El Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones proveen computadoras y conexión a

Internet en los colegios públicos y motivan la participación de entidades territoriales para que destinen recursos propios, con el fin de apoyar programas complementarios como alimentación y transporte.

En proporción al Producto Interno Bruto, el gasto total en educación ha oscilado durante los últimos ocho periodos entre el 7,3% y el 8,1%; y, específicamente, para este logro el gasto en la educación básica y media ha sido del 3,5% al 3,8%. Los resultados de los años recientes en relación al tema de calidad educativa, contrastan con los resultados de las pruebas PISA encargada de evaluar capacidades y conocimientos referidos a: lectura, matemáticas y ciencias. El indicador internacional arroja los últimos puestos comparados con los demás países que presentaron las pruebas. La explicación a este efecto lo analiza Vergara (2015):

El argumento que puede justificar los deficientes resultados en calidad tiene que ver con que las cohortes de los estudiantes que presentaron las pruebas en mención se conforman por menores que empezaron su ciclo de aprendizaje en promedio hace diez años. Hay que recordar que el énfasis fundamental de la inversión en educación durante los periodos presidenciales de 2002 a 2010 se orientó a fomentar la ampliación de la cobertura educativa en todos los niveles, y no en el mejoramiento de la calidad (p. 2).

La tendencia de este indicador refleja los resultados de esfuerzos conjuntos en búsqueda de lograr la calidad educativa a mediano plazo, implica la continuación y fortalecimiento de este tipo de programas, permitiendo la inclusión de la población caracterizada en esta variable y con la integración de todas las regiones.

**HOGARES SIN ACCESO A SERVICIOS PARA EL CUIDADO DE LA PRIMERA INFANCIA. ES DECIR, HOGARES CON AL MENOS UN NIÑO DE 0 A 5 AÑOS SIN ACCESO A TODOS LOS SERVICIOS DE CUIDADO INTEGRAL (SALUD, NUTRICIÓN Y CUIDADO)**

La atención integral de primera infancia garantiza los derechos referidos a: salud, nutrición, vacunas, protección contra los peligros físicos y educación inicial. Se considera que un menor goza de bienestar cuando está cubierto por el sistema general de Seguridad Social. Es fundamental en la primera infancia permanecer al cuidado de un adulto responsable o asistir a un hogar comunitario, guardería o preescolar;

asimismo, recibir alimentación en el lugar donde permanecen la mayor parte del tiempo. Los hogares con al menos un niño sin acceso a todos estos servicios serán considerados como no aptos para el cuidado de primera infancia.

En esta variable, los programas están dirigidos a proporcionar calidad educativa en las nuevas generaciones. El objetivo primordial es poder erradicar a largo plazo la carencia total de educación en Colombia.

Las diferentes modalidades de atención se definen después de analizar resultados en varios escenarios, producto del proceso llevado a cabo por los niños y el acompañamiento de sus familiares. Así se describe en su página oficial El Ministerio de Educación Nacional al citar en el informe, *Componentes y Estándares de Calidad en la educación inicial el marco de la atención integral 2013*:

Para iniciar, es preciso reconocer que la familia es por excelencia el escenario en el cual se inicia la atención integral de los niños y niñas, puesto que es el primer agente socializador y educador. Aun así no es un escenario exclusivo para la Atención Integral, la familia desde el momento mismo de la concepción, empieza a participar en espacios dirigidos a crear condiciones que favorecen el desarrollo infantil de los bebés, seguido por escenarios de salud, y escenarios de participación pública. En este sentido la educación inicial se inscribe como un escenario en el marco de la atención integral, donde se generan las condiciones dirigidas a promover y generar el desarrollo integral de los niños y niñas. Estos escenarios, se materializan a través de dos modalidades:

Familiar e Institucional o Centros de Desarrollo Infantil. (2013, p. 1)

Estas modalidades están orientadas a garantizar el derecho de la atención integral y la educación inicial de calidad para los niños desde la gestación hasta su ingreso al sistema de educación en el grado preescolar.

Modalidad institucional (Centros de Desarrollo Infantil): son instituciones diseñadas para atender y promover el desarrollo integral a través de la educación inicial, con la participación de profesionales cuyo propósito es generar oportunidades de expresión y comunicación. Las acciones relacionadas con la nutrición, se llevan a cabo en común acuerdo entre el Estado y la familia.

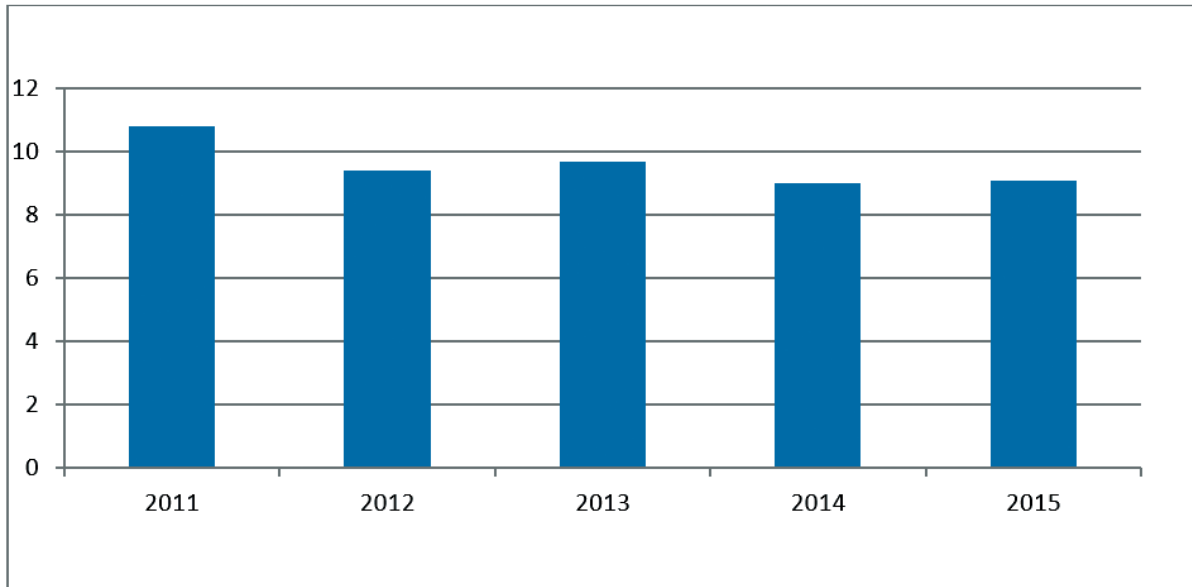
Modalidad de educación inicial familiar: se priorizan las particularidades culturales y geográficas de la población del país que habita en zonas rurales dispersas, así como los niños y sus familias, ofreciendo el acompañamiento y fortalecimiento de los miembros de la familia y cuidadores, con el fin de potenciar el desarrollo de los niños menores de 6 años.

El Estado como garante, con la corresponsabilidad de la familia y la sociedad, intenta que sea operativo el concepto de calidad propuesto para poder convertirlo en un proceso de mejoramiento continuo y, de esta manera, se pueda organizar la prestación del servicio de educación inicial como atención integral. En este sentido, se dividió en seis componentes de calidad, como son:

1. Familia, comunidad y redes sociales: se generan mecanismos de participación para las familias; se intercambia de for-

ma permanente información referida al comportamiento de los niños en el hogar; se socializa y orientan acciones locales que permitan brindar atención integral de los derechos a los niños.

2. Salud y nutrición: son todas las acciones dirigidas a garantizar la salud y nutrición., entre ellas están: promover el acceso a los servicios de salud, exponer estilos de vida saludables, garantizar una alimentación balanceada y motivar un ambiente saludable.
3. Proceso pedagógico y educativo: son las prácticas pedagógicas de cuidado que promuevan el desarrollo infantil de acuerdo a los lineamientos técnicos nacionales. Para ello se construye colectivamente entre los actores de las modalidades (niños, familias, cuidadores).
4. Talento Humano: son las acciones orientadas a garantizar la formación de equipos de trabajo para la atención de los niños en los procesos pedagógicos, administrativos y de servicios.
5. Ambientes educativos y protectores: se fija la atención en las condiciones físicas y psicológicas identificando y mitigando cualquier riesgo que ponga en peligro la vida de los niños.
6. Proceso administrativo y de gestión: contempla las actividades de planeación, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y control para alcanzar los objetivos propuestos y la gestión de los prestadores de servicio.



**Figura 3.** Hogares con privación de niños de 0 a 5 años sin acceso a servicios de cuidado integral en Colombia

Fuente: DANE-ENCV, 2015

En este indicador hay un comportamiento ligeramente positivo. Los sesgos son el resultado de múltiples responsables en estos planes de contingencia, es decir, los entes territoriales de algunas autoridades locales. El efecto directo es el fenómeno de desplazamiento y el crecimiento de la población. Aún no se demuestra estabilidad en la reducción de esta enorme problemática. Los diversos esfuerzos realizados con el fin de incrementar los servicios focalizados en el bienestar y la educación dada a la primera infancia, no han sido suficientes; sin embargo, la voluntad política todavía mantiene el propósito de fortalecer estos programas. Por ello, en agosto de 2016 se crea la ley “de cero a siempre”, la cual pretende focalizar recursos de diferentes instituciones y ofrecerlas a servicios integrales para el desarrollo de primera infancia.

De forma concreta, esta ley pretende desarrollar las siguientes acciones descritas en la cartilla, *Atención Integral: Prosperidad para la primera infancia*.

1. Nace en una familia que le acoge y se prepara para su crianza.
2. Cuenta con padres, madres o cuidadores principales que ponen en práctica pautas de crianza que favorecen su desarrollo temprano.
3. Es valorado y monitoreado en su crecimiento y desarrollo.
4. Vive y disfruta del nivel más alto posible de salud.
5. Se encuentra en un estado nutricional adecuado.
6. Cuenta con la posibilidad de crecer en ambientes que favorecen y potencian su desarrollo.
7. Expresa sus sentimientos, ideas y opiniones en sus escenarios cotidianos y estas son tenidas en cuenta.
8. Cuenta con identidad jurídica y cultural.
9. Permanece en

ambientes seguros y protegidos. 10. Crece en un contexto que promueve sus derechos y actúa ante la exposición a situaciones de riesgo o vulneración. (2015, pp. 14-15)

Los programas dirigidos para este fin no se limitan solamente a la atención directa. Es la participación inicial del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar el que tiene a cargo, dentro de la estrategia, la operación de servicios en los Centros de Desarrollo Infantil en sus dos modalidades. Igualmente, en su rol de rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, apoya la estrategia en el fortalecimiento territorial y en la definición de políticas públicas referidas a los municipios. La red pública de salud tiene la prioridad de atender gratuitamente la población es este rango de edad y los programas de atención domiciliaria ofrecen el acompañamiento a los hogares donde se ha identificado a niños en este nivel de edades o gestantes para cumplirles sus derechos en el área de salud, nutrición y servicio social. El ICBF está dotado de equipos profesionales, con el fin de detectar la población que requiere este servicio. El objetivo es realizar seguimiento y asegurar el bienestar de los menores. Todo esto se realiza con el fin de construir una sociedad cuyo conocimiento social permita la equidad y la garantía de los derechos básicos en la primera infancia Para León:

Formar ciudadanos desde el preescolar implica entonces, tanto para educadores como para todos los diferentes profesionales que están liderando este propósito, conocer y discutir los resultados que han mostrado los estudios sobre la construcción del mundo so-

cial en el niño y, con los resultados en este dominio de conocimiento, conocer los funcionamientos que tienen los niños y las relaciones que establecen, para comprender el mundo social en el que están inmersos, para interactuar con otros dentro de este mundo y para llevar a cabo acciones prosociales, de respeto y de solidaridad con los demás. (2015, p. 250).

En este aspecto, resulta ser una declaración de la voluntad política, con el fin de asegurar la calidad de la educación a mediano y largo plazo. La creación de la “Ley de primero a cero” pretende dar garantía a la continuidad de dicha política. Teniendo en cuenta que los resultados no son inmediatos, el crecimiento de la demanda de población desprotegida y la situación que experimenta el país en el posconflicto, es pertinente hacer lo posible para afianzar este tipo de decisiones.

## TRABAJO

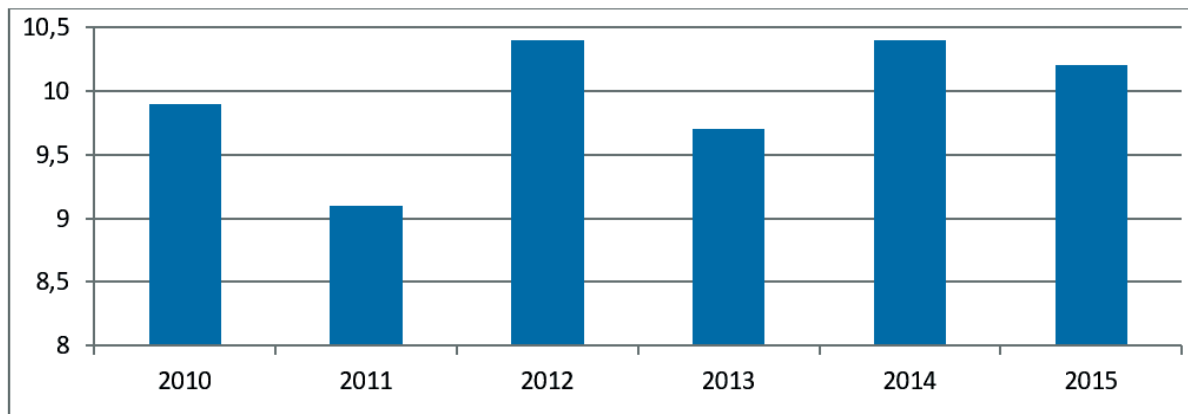
Esta variable se mide desde la perspectiva de dos indicadores: el desempleo de larga duración y el empleo informal.

El desempleo de larga duración incide en la pobreza cuando hay hogares con al menos una persona económicamente activa que se encuentra desempleada por más de 12 meses.

Este indicador es directamente proporcional al crecimiento de la economía. Hay una ligera tendencia al incremento del desempleo de larga duración. No obstante, puede hacerse un contraste con la evolución general del indicador de pobreza que se reduce, aunque el ingreso no es determinante en el logro de

dicho indicador. Es indispensable realizar un análisis más extenso para lograr interpretaciones acertadas. Es preciso determinar si el crecimiento normal de la población no aumenta con la estructura productiva que brin-

da ese mercado laboral. O en otro escenario, si el Estado, en su esfuerzo por brindar servicios, ha logrado sostener el peso de las masas que carecen de ingresos o simplemente hay un paso a la informalidad.



**Figura 4.** Hogares con privación de empleo de larga duración en Colombia

Fuente: DANE-ENCV, 2015

La evolución de la sociedad y los esfuerzos del Estado por atender la población vulnerable deben transformarse en hogares de clase media para evitar el retorno a dicho estado social de precariedad y vulnerabilidad. Tomando la idea de Angulo:

Los hogares vulnerables pueden, como resultado de choques globales o idiosincrásicos, caer fácilmente en la pobreza, los hogares de clase media son por el contrario tienen una menor probabilidad de caer en la pobreza por tanto puede decirse que la han abandonado de manera casi definitiva. (2014, p. 176).

Este efecto socioeconómico está estrechamente relacionado con políticas macroeco-

nómicas. Los diversos intereses buscan la estabilidad de la economía nacional, el desarrollo sostenible de las estructuras productivas y el progreso cultural logrado a través de la formación de los individuos.

El segundo indicador de informalidad muestra que al menos una persona del hogar no tiene afiliación a los sistemas de pensiones o se encuentra en desempleo.

La constante decreciente de este indicador, no implica que una buena parte de este porcentaje de la población ahora se encuentre con empleo formal. Resulta ser un aspecto de análisis al que se le debe prestar especial cuidado. La interpretación nos permite ver que gran cantidad de la sociedad Colombiana se

encuentra en la informalidad o desempleo. Con dichas cifras podríamos encontrar una de

las razones que explican por qué Colombia es uno de los países más desiguales del mundo.

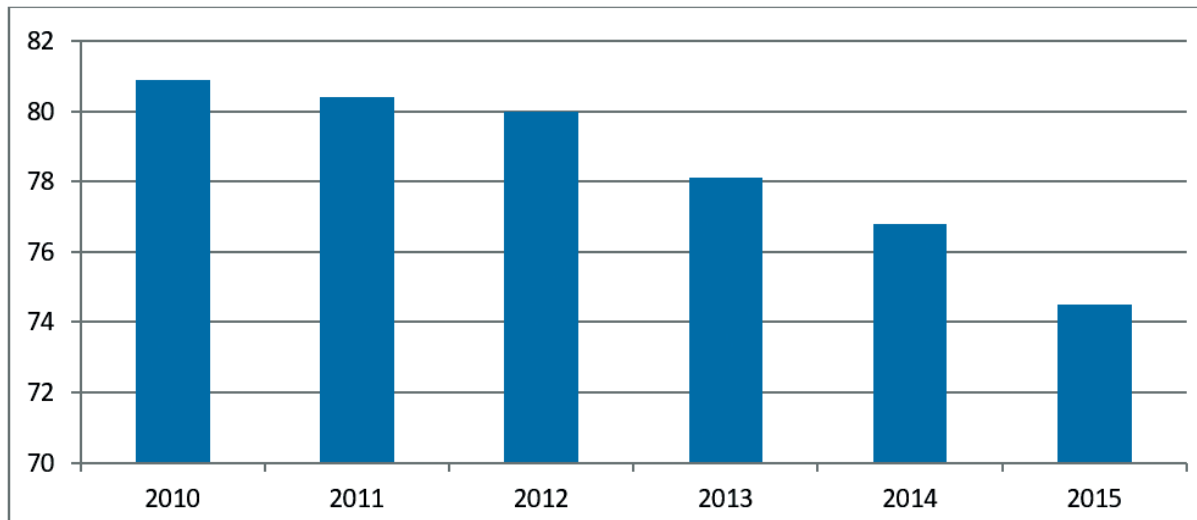


Figura 5. Hogares con empleo informal o en desempleo en Colombia

Fuente: DANE-ENCV, 2015

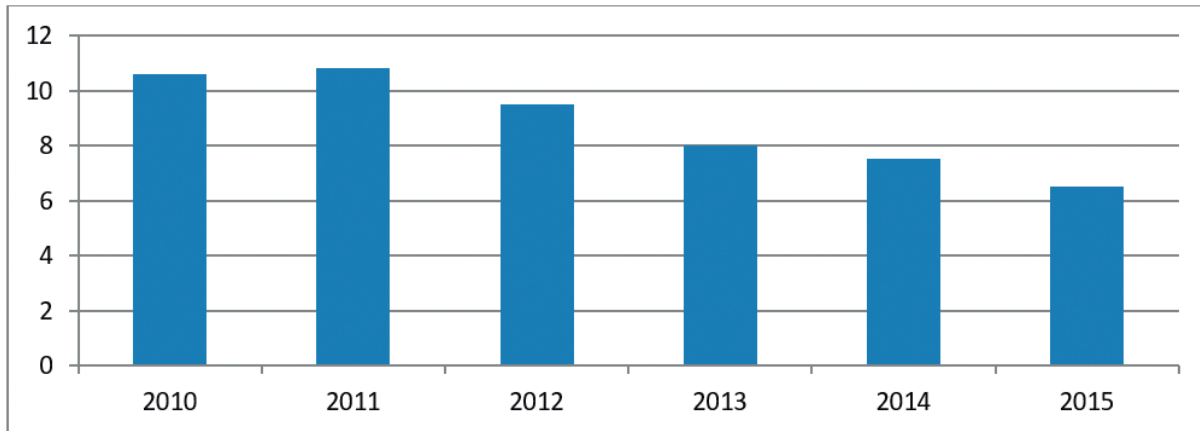
Igual que en el caso anterior, la población que no encuentra empleo formal se integra en la informalidad. Es alarmante que un porcentaje muy elevado de la población se encuentre en estas circunstancias. La evolución se reduce de un 84% en 2010, y para el año 2015, se encuentra con una composición aun elevada del 74%. La informalidad se puede definir como población vulnerable, que está en riesgo de pertenecer nuevamente a la población en condición de pobreza.

## SALUD

Contiene lo concerniente al aseguramiento o negación del servicio de salud según sea la necesidad o requerimiento.

Aseguramiento de salud: se consideran privados de salud aquellos hogares donde, por lo menos una persona mayor de 5 años, se encuentra sin garantías dadas por la seguridad social. Una cobertura amplia en el área de la salud ha sido un esfuerzo constante de todos los entes gubernamentales. La participación de las regiones y el trabajo del gobierno central han sumado esfuerzos para lograr incrementar la cobertura en el servicio de la salud. Es indispensable dar continuidad a estas políticas públicas, pues aún se encuentran hogares desprotegidos que requieren los servicios de la salud, con el fin de incrementar su calidad de vida.





**Figura 6.** Hogares sin aseguramiento al sistema de seguridad social en Colombia.

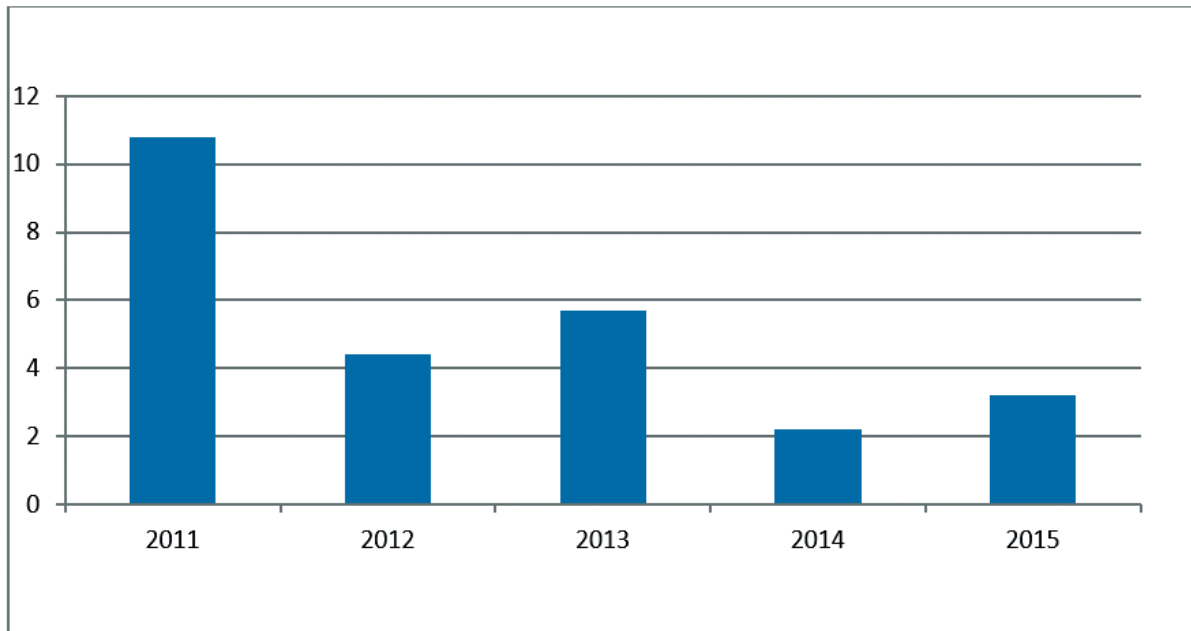
Fuente: DANE-ENCV, 2015

Puede interpretarse, según la figura 6, que la garantía del sistema de seguridad social ha evolucionado en términos generales. Sin embargo, no muestra una estabilidad que nos permita certificar la cobertura total. Es preciso anotar que hay incrementos en los indicadores, pero esto se debe, al parecer, por la renovación de contratos concernientes a las firmas prestadoras del servicio.

Acceso a servicio de salud dada una necesidad: este indicador se mide teniendo en cuenta a aquellas personas o miembros del hogar que en los últimos 30 días tuvieron una enfermedad, accidente, problema odontológico o alguna otra complicación de

salud. Se tiene presente si dichas afecciones implicaron hospitalización o visita al médico general, especialista, odontólogo, terapeuta o institución de salud, y cuyos servicios de salud no fueron dados a satisfacción del solicitante.

El resultado de la figura 7 refleja una reducción en el porcentaje de hogares que presentan privación del servicio de salud cuando lo requiere. Vale precisar que dicha privación no es constante. Sin embargo, logra afectar la estadística, debido a que impacta en los índices que miden la cobertura en el área de la salud en donde no se tiene en cuenta la calidad del servicio. El tema lo aborda Vargas:



**Figura 7.** Porcentaje de hogares con privación, sin acceso al servicio de salud cuando lo necesita en Colombia

Fuente: DANE-ENCV, 2015

La reforma colombiana ha sido considerada como una experiencia exitosa en la mejora del acceso por el incremento de la cobertura de la afiliación. No obstante, la afiliación a un seguro no es equivalente a acceso adecuado. En este sentido, los estudios analizados no parecen indicar un aumento en la utilización de servicios –salvo en el régimen subsidiado-, así como también muestran la persistencia de barreras que dificultan el acceso, incluso para la población asegurada. (2010, p. 709)

La evolución del indicador se traduce en niveles de cobertura que refleja un avance. Pero la pretensión de responsabilidad universal en la salud, es un reto que el gobierno Colombiano debería tener muy presente en sus políticas públicas y buscar las estrategias para

implementar un servicio integral desde una perspectiva multidimensional. El siguiente texto Fajardo, muestra una aproximación:

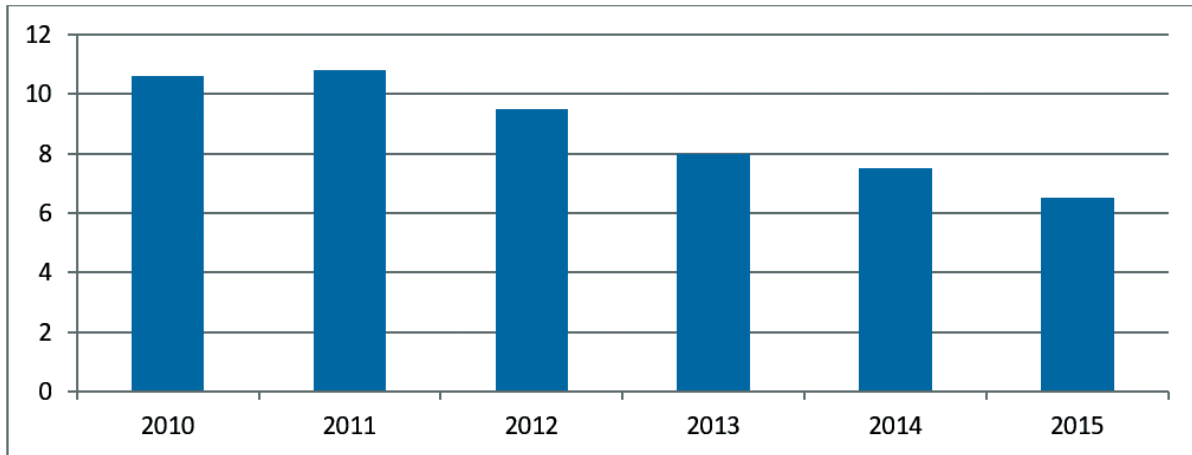
En este sentido, el monitoreo del acceso efectivo en los servicios de salud debe basarse en resultados, a través del cumplimiento de metas y objetivos y de la generación de esquemas de incentivos, los cuales podrán ser medibles a través de la satisfacción tanto de los usuarios como de los prestadores del servicio, o bien, de la demanda de servicios de acuerdo con las necesidades de la población, del perfil epidemiológico y del mayor número de incidencias en cuanto a accidentes. (2015, p. 182).

## SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y CONDICIONES DE VIVIENDA

Este indicador se mide por acceso a fuente de agua potable, vivienda con inadecuada eli-

minación de excretas, material impropio de pisos, material incorrecto de paredes exteriores y hacinamiento crítico.

En cuanto al hacinamiento crítico se considera privado un hogar si el número de personas por cuarto es mayor o igual a 3.



**Figura 8.** Hogares con hacinamiento crítico en Colombia

Fuente: DANE-ENCV, 2015

### **PAPEL DE LOS GOBIERNOS LOCALES**

Desde los inicios del proceso de descentralización en Colombia (años 90), las decisiones en política pública no se encontraban acordes con las responsabilidades fiscales. Esto permitió que buena parte de los recursos estuviera dirigido a procesos burocráticos y no a la inversión social. Además, no se acompañó seriamente el proceso de descentralización tributaria, lo que provocó endeudamiento y una amenaza a la estabilidad macroeconómica debido al mal manejo que se le dieron a las finanzas públicas. Debido a dicha problemática nacional se adoptaron una serie de reglas fiscales que operarían bajo cuatro pilares: 1) limitar el endeudamiento, 2) aprovisionar el pasivo pensional,

3) reducir los gastos y 4) contar con metas de superávit primario.

Esta corrección condujo a resultados favorables que beneficiaron las finanzas públicas. Para 2010 los esfuerzos de las entidades territoriales ya evidenciaban resultados satisfactorios. De esta manera, los entes territoriales fueron adquiriendo más elementos que les permitía mejorar en su capacidad de administrar y en su eficacia para solucionar problemas cuyos resultados benefician a la comunidad.

Con el esquema de descentralización, el aporte de los gobiernos locales se constituye en parte integral del esfuerzo que lidera el gobierno central referido a la atención a la población que motivó este estudio. Es

responsabilidad directa de los gobiernos propiciar a los hogares la cobertura de agua potable, alcantarillado y administración en la asignación de servicios de salud y educación. Esta atención inicial a la población genera el impulso necesario para formar una sociedad que pueda sostener sus necesidades y que generen sus propias soluciones.

En estos momentos, Colombia vive un proceso de reconciliación y es evidente la necesidad de presentar soluciones de fondo a las problemáticas presentadas, cuyos efectos se vean reflejados en las dinámicas sociales. No es suficiente con la exposición de índices numéricos, sino que es fundamental la transformación de los destinos regionales de la población colombiana.

La academia, como uno de los protagonistas en el progreso del país, debe aportar herramientas útiles que contribuyan en la solución. Transformar los resultados históricos de la población y, finalmente, constituirlos como parte productiva. Resulta ser un enorme desafío y una muy buena oportunidad para encaminar a las nuevas generaciones en un paso seguro al desarrollo y al bienestar general.

## CONCLUSIONES

La esencia que justifica la existencia de los Estados nacionales es la humanidad. La calidad de la vida humana depende, en gran medida, de la responsabilidad que tienen los diferentes agentes por garantizar el cumplimiento de los derechos y deberes de los ciudadanos. La diversidad de modelos para gobernar permite que cada país se identifique

con las diversas tendencias políticas que una sociedad prefiere. El pueblo es quien permite su propio sistema y, bajo este principio, se entrega a las disposiciones de sus gobernantes. Esta decisión suele ser colectiva y ahí es donde los derechos y deberes también revelan su carácter de colectividad. Equilibrar estas complejas condiciones se convierte en la mayor tarea de los gobernantes.

Cada Estado tiene su propia forma para medir la pobreza. En un país que no ha alcanzado un grado de desarrollo económico elevado y que carece de los medios necesarios para garantizar a toda su población una formación integral como seres humanos, que facilite una vida digna y equitativa. Las políticas económicas se enfocan únicamente en el crecimiento de la economía global, dejando de lado la población que se encuentra en la pobreza y considerándolos como meros consumidores de productos innecesarios, dejando de lado los servicios integrales que pretenden ofrecer una vida de calidad..

En lo que se refiere a los departamentos de gerencia en las entidades del Estado, es necesario entender que el ser humano es el beneficiario. El servicio debe prestarse a la colectividad y no solamente a unos pocos, pues las estructuras y modelos políticos no tienen razón de ser si el objeto no es el beneficio general.

El progreso de la sociedad no es un asunto de corto o mediano plazo, sus efectos siempre se evidencian en generaciones posteriores. En este sentido, la voluntad de fortalecer las políticas sociales no debe depender solo del gobierno en función, sino del constante

trabajo que realice toda la sociedad y de la construcción de una estructura democrática que impulse enfáticamente la pretensión de atender los sectores menos favorecidos.

Las necesidades de acelerar el desarrollo económico y producir grandes cantidades de mercancías no debe desviar los principios fundamentales del ser humano racional, cuyos principales objetivos están enfocados hacia el encuentro con la felicidad como beneficio de la sociedad. Así pues, se considera que el consumo no debería ser prioridad de primer orden para las personas, sino que es fundamental que el arte y las humanidades no se conviertan en simples productos del mercantilismo.

## REFERENCIAS

- Angulo, R. (2014). La década ganada: evolución de la clase media, la pobreza y la vulnerabilidad en Colombia 2002-2011. En *Revista Coyuntura Económica*. Vol. XLIV, núm. 1, p. 176.
- Baldón, E., Esteban, N. (2001). Coyuntura económica e indicadores sociales. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/Boletin30.pdf>
- Aguilar, L. (2013). *Gobierno del Gobierno*. Toluca, México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Aparicio, A. (2009). Happiness and Growing Consumer Aspirations in Post-Modern Society. En *Revista Mexicana de Sociología*, Vol 71, núm. 1, pp. 131-157
- Barba, C. (1995). La política social desde una perspectiva sociológica. En *Revista Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, Vol. 2, núm. 4, pp. 27-41.
- Barreto, H. (2014). Preparing for post-conflict in Colombia from development and peace programs: challenges and learned lessons for international cooperation and companies. En *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 9, núm. 1, pp. 179-197.
- Carvajal, G. (2012). Sobre el discurso tecnológico de la modernidad. En *Revista Colombiana de Filosofía de la Ciencia*, vol. 12, núm. 25 pp. 37-60.
- CEPAL. (2011). *Objetivos de desarrollo del Milenio*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/temas/objetivos-de-desarrollo-del-milenio-odm/objetivos-desarrollo-milenio#ODM>
- Delgado, R. (2007). Los marcos de acción colectiva y sus implicaciones culturales en la construcción de ciudadanía. En *Universitas Humanística*, núm. 64, p. 47.
- Delgado, M. (2014). Educación Media en Colombia: retos en equidad y calidad. Recuperado de <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/190>
- Fernández, M. (2000). La construcción social de la pobreza en la sociología de Simmel. En *Cuadernos de Trabajo Social*, vol. 13, pp. 15-32.
- Fajardo, G., Gutiérrez, J. & García, S. (2015). Acceso efectivo a los servicios de salud: Operacionalizando la cobertura universal en salud. En *Salud pública mexicana*, vol.57, núm. 2, p. 182.

- Freire, E. (2015). *Boletín Técnico. Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2014*. Departamento Nacional de Estadística, Bogotá, D.C., Colombia, pp. 26-35. Recuperado de [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/bol\\_pobreza\\_14\\_.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_14_.pdf)
- Leyva, S. (2014). Crisis or Continuity? A Discussion About Power in Medellín Since the 1970. En *Revista estudios políticos*, vol. 44, pp. 115-138.
- León, S. (2015). Formar ciudadanos desde el pre-escolar. En *Educación y Educadores*, vol. 18, núm. 2, p. 250.
- Martín, H. (2001). Viejas y nuevas formas de la ciudadanía. En *Revista de la CEPAL*, núm. 73, pp. 117-128.
- Macías, A. (2014). Crecimiento, desigualdad y pobreza. En *Revista de economía institucional*, vol. 16, núm. 31, pp. 101-126.
- Ministerio de Educación Nacional. (2013). Página oficial cita el informe: *Componentes y Estándares de Calidad en la educación inicial el marco de la atención*, Recuperado de <http://www.mineduccion.gov.co/primerainfancia/1739/w3-article-177837.html>
- Ramírez, C. (2002). Pobreza en Colombia: tipos de medición y evolución de políticas entre los años 1950 y 2000. En *Estudios gerenciales*, núm. 85, pp. 81-107.
- Rubio, J., Vallejo, A., Castro, D., Velasco, E., Correcha, S., Lozano, C., Ardila, M., Galeano, R. & Gutiérrez, C. (2013) *Sistema Nacional de Indicadores Educativos para los Niveles de Preescolar, Básica y Media en Colombia*. Ministerio de Educación Nacional, Colombia, pp. 39-68. Recuperado de [https://www.mineduccion.gov.co/1621/articles29021\\_archivo\\_pdf\\_indicadores\\_educativos\\_enero\\_2014.pdf](https://www.mineduccion.gov.co/1621/articles29021_archivo_pdf_indicadores_educativos_enero_2014.pdf)Torres
- Guzmán, G. (2014). Criminality derived from natural disasters: proposal for the creation of public policy. En *Revista Analisis Politico*, núm. 80 pp. 53-78.
- Vargas, I. (2010). Acceso a la atención en salud en Colombia. En *Rev. Salud pública*, vol. 12, núm. 5, pp. 701-712.
- Villaveces, J. (2009). Acción colectiva y el proceso de la política pública. En *Revista Opera*, núm. 9, p. 8.
- Wallester, I. (2006). *Abrir las ciencias sociales, Informe de la comisión Gulbenkian para la reestructuración de las ciencias sociales*. Novena edición. México: Siglo XXI Editores S.A.
- Zerda, Á. (2009). *Mercado interno-base de la acumulación productiva con equidad. Bases de una política económica para la productividad, el empleo y la distribución del ingreso*. Bogotá, D.C., Colombia: Fundación Friederich Ebert de Colombia.