

Estrada Cañas y Guerrero Rincón (2013). Análisis integrado de la pobreza en Santander, Colombia, 2004-2010. *Revista Lebret* (5). Bucaramanga, Colombia: Universidad Santo Tomás pp. 113-140

## Análisis integrado de la pobreza en Santander, Colombia, 2004-2010\*

### Integrated analysis of poverty in Santander, Colombia, 2004-2010

*Ismael Estrada Cañas<sup>1</sup>*

*Isaac Guerrero Rincón<sup>2</sup>*

#### Resumen

En este trabajo se aborda el fenómeno de la pobreza en el departamento de Santander (Colombia) entre los años 2004 y 2010. A partir de un enfoque integrado de la pobreza y el uso de datos de la Encuesta SISBÉN 2010, se estiman tres indicadores de uso común para los 87 municipios de Santander: Línea de Pobreza (LP), Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) e Índice de Pobreza integrada (o Método Kaztman). Los resultados muestran que Santander se enfrenta a grandes desafíos en sus esfuerzos contra la pobreza. De hecho, se observan niveles preocupantes de pobreza en los municipios que están más distantes de la ciudad capital y una disparidad notable entre las zonas rurales y urbanas.

#### Palabras claves

Pobreza, Desigualdad, Necesidades Básicas Insatisfechas, Santander.

**Clasificación JEL: B41, D31, I31, I32.**

#### Abstract

This paper address the phenomenon of poverty in the department of Santander (Colombia) between 2004 and 2010. Based on an integrated poverty approach and using data from SISBEN survey 2010, we estimate three commonly-used poverty indicators for all 87 municipalities of Santander: Poverty Line (PL), Index of Unsatisfied Basic Needs (UBN) and Integrated Poverty Measure (or Kaztman Method). The results show that Santander faces big challenges in their efforts against poverty. Indeed, we observe concerning levels of poverty in the municipalities which are more distant to the capital city and a notorious disparity between rural and urban areas of municipalities.

#### Keywords

Poverty, Inequality, Unsatisfied Basic Needs, Santander.

\* Este artículo de investigación es resultado del proyecto “Sistema de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales SISBÉN 2007-2010. Análisis de las condiciones socioeconómicas de los hogares registrados – departamento de Santander”, desarrollado por la Universidad Santo Tomás de Bucaramanga, Colombia y financiado por la Gobernación del Departamento de Santander.

1 Economista. Investigador del Grupo de Estudios en Microeconomía Aplicada y Regulación, EMAR. Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, Colombia. Correo electrónico: ismael.estrada@correo.uis.edu.co.

2 Magíster en Ciencias Económicas. Profesor Asistente de la Escuela de Economía y Administración, Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, Colombia. Investigador Grupo de Investigación en Desarrollo Regional y Ordenamiento Territorial, GIDROT. Correo electrónico: iguerrin@uis.edu.co.

## Introducción

Transcurridos catorce años desde que los 189 países miembros de la Organización de las Naciones Unidas fijaron conjuntamente los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que se propusieron alcanzar en el 2015, el debate sobre la pobreza persiste y sigue siendo trascendental en las agendas públicas de todo el mundo. Este tema ha suscitado múltiples investigaciones que intentan conformar un marco de aproximación al fenómeno. Pese a esto, es evidente que abordar la problemática de la pobreza resulta complejo, puesto que sus conceptos y dimensiones difieren respecto a la heterogeneidad del contexto demográfico, social y económico de cada territorio.

En Colombia, si bien existe una amplia literatura sobre la dinámica, causas y tipologías de la pobreza, la mayor parte de los análisis se limitan a brindar información generalizada. Pocos son los estudios que profundizan esta problemática desde un punto de vista regional, y esto ha llevado a que se pierda de vista la heterogeneidad del mapa socioeconómico del país<sup>3</sup>. Por su parte, el departamento de Santander, bajo los criterios convencionales de tasas de crecimiento, producto per cápita, niveles de educación y tasa de desempleo, parece tener todos los indicadores de progreso y crecimiento económico en condiciones favorables. Sin embargo, este escenario no se reproduce en todas las zonas del departamento, dado que algunas muestran profundas frustraciones en materia de igualdad de oportunidades, producción y distribución de bienes y servicios y percepción de ingresos.

De acuerdo con lo anterior, el objetivo de este artículo es analizar el fenómeno de la pobreza de la población registrada en el SISBÉN del departamento de Santander para el periodo comprendido entre los años 2004 y 2010, situando esta problemática dentro los enfoques de pobreza coyuntural, estructural e integrada. Para tal fin, se calculan tres indicadores de medición objetiva para cada uno de sus 87 municipios, a saber: Línea de Pobreza (LP), Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y Método Integrado de Kaztman. La elección metodológica de este tipo de indicadores obedece a que estos muestran una perspectiva del fenómeno a partir de su magnitud y focalización. La base de datos utilizada para su cálculo proviene de la Encuesta SISBÉN<sup>4</sup> del año 2010.

La importancia de este ejercicio radica en que se advierte sobre la magnitud real de esta problemática a la Administración Departamental, a los Gobiernos Locales, a los responsables de diseñar la política pública en estos entes territoriales y a la

3 El mapa socioeconómico de Colombia no solo es heterogéneo, sino que en él también converge una dinámica desigual de crecimiento cuyas disparidades son bien marcadas, ya que en el territorio nacional conviven tanto las carencias de la región del pacífico como el músculo económico de la región central.

4 El SISBÉN (Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para los Programas Sociales) es el sistema de información del Gobierno Nacional para identificar y clasificar a las personas que no pueden cubrir sus necesidades básicas, para que el Estado pueda garantizarles sus derechos fundamentales (vivienda, educación, salud, entre otros).

ciudadanía en general. En este orden de ideas, los resultados encontrados pueden servir de guía para la posterior formulación de programas de intervención del orden municipal y departamental. Concretamente y teniendo en cuenta los publicitados avances de Santander en materia socioeconómica, se busca responder al siguiente interrogante: ¿Cuál es la dinámica territorial de la pobreza que se presenta en el departamento santandereano?

Para lograr este cometido el documento se ha dividido en tres secciones generales. En la primera sección se fijan algunos criterios conceptuales que permiten una aproximación teórica al fenómeno de la pobreza<sup>5</sup>; en la segunda, se presenta el contexto socioeconómico del departamento de Santander y en la tercera, se hace un análisis exploratorio a partir de los principales enfoques utilizados en la caracterización empírica de la pobreza (coyuntural, estructural e integrado), mediante los indicadores del Método Indirecto del ingreso o de la Línea de Pobreza, el Método Directo o de las Necesidades Básicas Insatisfechas y el Método Integrado propuesto por Kaztman (1989). Por último, se precisan algunas consideraciones finales.

## **1. Una aproximación conceptual a la pobreza**

La idea de pobreza como fenómeno social se ha ampliado en relación con las transformaciones culturales, económicas, políticas, históricas, demográficas y con las tendencias de desarrollo del mundo globalizado. Asimismo, la evolución del concepto de pobreza se ha nutrido a partir de diversos aportes de economistas, sociólogos, antropólogos y otros estudiosos de las ciencias sociales. Cabe destacar que ni la teoría económica clásica, ni la neoclásica, abordaron explícitamente esta problemática. De hecho, estas corrientes acentuaron sus planteamientos hacia la riqueza y la acumulación del capital como medios para alcanzar el bienestar social, estableciendo así una relación entre la calidad de vida, la adquisición de bienes y el consumo de los mismos.

En este contexto, desde mediados del siglo XX se empezaron a desarrollar reflexiones sobre las falencias de estos marcos teóricos y a proponer alternativas teóricas para explicar trascendentalmente el fenómeno de la pobreza. En primer lugar, algunos estudiosos (principalmente economistas) se refirieron a la pobreza casi exclusivamente como la condición producida por la incapacidad para percibir suficientes *ingresos*, con efectos negativos sobre el consumo y, hasta cierto punto, sobre el bienestar humano o estándar de vida. Psacharopoulos Morley, Fiszbein, Lee y Wood (1997) explican que esta definición se hizo para minimizar los problemas de comparabilidad y medición, ya que el ingreso resulta ser el factor más identificable en las encuestas de hogares disponibles para América Latina y el Caribe para la

5 La especificación de la pobreza resulta útil debido a que este fenómeno se caracteriza por ser polisémico, en la medida que no existe unanimidad sobre su transcendencia, incidencia y alcance.

evaluación de los niveles de bienestar social. En consecuencia, sobre este enfoque se introduce el método de la Línea de Pobreza o Método Indirecto como herramienta para identificar los niveles (relativos o absolutos) de pobreza en una región determinada.

No obstante, con la llegada del siglo XXI fueron apareciendo nuevos aportes que intentaban dar mayor dimensión teórica al concepto. Estas teorías reflexionaron sobre la pobreza desde la perspectiva de las necesidades de las personas. Siguiendo a Feres y Mancero (2001a) la definición de necesidad se puntualiza como “la carencia de bienes y servicios materiales requeridos para vivir y desempeñarse como un miembro de la sociedad” (p. 9). Bajo este enfoque, la preocupación se limita a proveer bienes y servicios específicos (denotados como *necesidades básicas*) para favorecer el bienestar de los hogares o las personas y evitar la presencia de una situación de pobreza. Esta aproximación abrió las puertas a otro dilema importante para el tema de la pobreza, que tiene que ver con la determinación de las jerarquías y prioridades entre las diferentes necesidades (Feres y Mancero, 2001b).

Sobre esta dicotomía, la CEPAL recomienda utilizar cuatro áreas principales de necesidades básicas en América del Sur (Altimir, 2001), dentro de las cuales se encuentran el acceso a la vivienda (calidad de la construcción y hacinamiento), acceso a servicios sanitarios (disponibilidad de agua potable y redes de alcantarillado), acceso a educación (asistencia de los menores en edad escolar a establecimientos educativos) y capacidad económica (probabilidad de presentar insuficiencia de ingresos en el hogar). A su vez, estas áreas intervienen en el cálculo del Método Directo de la pobreza o Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas.

Del mismo modo, con el nuevo siglo surgieron otras perspectivas para estudiar el fenómeno, como la noción integrada de la pobreza y la pobreza como falta de desarrollo de las capacidades o de la negación de oportunidades de desarrollo<sup>6</sup>. En términos del enfoque integrado, la pobreza fue definida por un componente coyuntural y otro estructural. Además, se clasificó en cuatro condiciones expresadas como porcentaje del total de la población en un año dado: crónica, inercial, reciente y no pobres. La tipología de Kaztman (1989, citado por Álvarez y Martínez, 2001) surgió al emplear conjuntamente los dos métodos principales de medición de la pobreza, es decir, directo (satisfacción de necesidades básicas) e indirecto (capacidad de ingreso o consumo).

En este sentido, en la categoría de *pobreza crónica*<sup>7</sup> se clasifican los hogares que tienen una o varias necesidades básicas insatisfechas e ingresos que están por debajo

6 Desde esta perspectiva la pobreza es entendida como un fenómeno *multidimensional*, ya que se reconoce como un conjunto de privaciones de las capacidades del ser humano que impiden el libre desarrollo de las personas (Alkire y Foster, 2007)

7 Esta categoría contiene el foco más crítico de pobreza. Se trata de hogares que padecen una situación de privación prolongada y poseen graves dificultades para adquirir los bienes y servicios mínimos de manera rutinaria. Además, estos hogares no logran satisfacer sus necesidades básicas de vivienda, educación y servicios sanitarios.

de la línea de pobreza. En el grupo de *pobreza reciente*<sup>8</sup> se incluye a los hogares que logran satisfacer sus necesidades básicas, pero que carecen de ingresos suficientes. La condición de *pobreza inercial*<sup>9</sup> se refiere a los hogares con ingresos sobre la línea de pobreza pero con necesidades básicas sin satisfacer. Por su parte, en el grupo de integración social, o de *no pobres*, se ubica la población que no es pobre por ninguno de los dos juicios; es decir, personas que perciben ingresos por encima de la línea de pobreza y cuyas necesidades básicas se encuentran satisfechas.

Uno de los enfoques más recientes es el de la pobreza como la privación del desarrollo de las capacidades o falta de oportunidades de desarrollo (Nussbaum y Sen, 1996; Atkinson, 2003; Alkire, 2008). Para Sen (1991) la pobreza no debe contemplarse como exclusión social, necesidades básicas insatisfechas, ni como insuficiencia de recursos monetarios, sino como una carencia y privación de capacidades (*capability deprivation*), este planteamiento a su vez está ligado a una idea nueva de bienestar (*well-being*) que insiste en la protección de las dotaciones iniciales con las que nacen las personas para el uso práctico de los derechos y para favorecer la calidad de vida.

En esta misma línea argumental, Sen (1991) aclara que tener privaciones no es igual que tener limitación de capacidades, pero tener privación de capacidades sí representa la limitación del potencial de las personas y de ciertas capacidades propias, que a su vez, impiden la oportunidad de desarrollarse. Asimismo, cabe aclarar que la noción de capacidades para Sen (1985), comprende todo aquello que permite a una persona leer, escribir, comunicarse, estar saludable y bien nutrido, así como lo que le permite tomar participación en la vida social y en el diseño del curso de la propia vida, a través de las oportunidades de desarrollo (Lorenzeli, 2005).

Desde esta perspectiva, las capacidades se hallan entre un componente subjetivo que percibe las preferencias y otro objetivo que incluye las necesidades, expresando de esta manera, que los individuos deben contar con la libertad para desarrollar el estilo de vida que más valoran, de modo que dicho estilo de vida elegido depende de la libertad que ha tenido el sujeto de preferirla (Sen, 1997). Además, las capacidades individuales obedecen en gran medida a los sistemas económicos, políticos y sociales. Igualmente, las oportunidades no se encuentran distanciadas del rol que ejercen el Estado, las instituciones y la sociedad sobre la protección de las dotaciones iniciales y el fortalecimiento de las capacidades humanas (Nussbaum, 2000).

En síntesis, el rol de las capacidades en el análisis de la pobreza es apoyar la comprensión de su naturaleza, las privaciones que surgen a partir de ella y sus causas. Esta concepción replantea la atención principal sobre los medios (ingresos, consumo, satisfacción de necesidades básicas) a los fines que las personas tienen derecho a

8 Los hogares incluidos en este grupo están en riesgo de caer en la pobreza crónica si las oportunidades de trabajo no les permiten recuperar su percepción de ingreso.

9 Según Kaztman (1989) en este tipo de pobreza se puede encontrar a quienes fueron pobres en el pasado y han tenido un ligero avance económico, pero sin lograr todavía eliminar sus carencias en las necesidades básicas.

lograr y, por lo tanto, a las libertades requeridas para poder lograr dichos fines (Sen, 2000). El *Índice de Pobreza Multidimensional* (IPM) elaborado por el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) desde el año 2010 es el primer intento estadístico por medir la situación real de los habitantes de un determinado país a partir de una rigurosa combinación de parámetros monetarios y de privaciones que afectan su bienestar. Este índice refleja de forma objetiva la intensidad de la pobreza individual en tres aspectos básicos: educación, salud y estándar de vida.

## 2. Contexto socioeconómico del departamento de Santander

Santander se encuentra dividido en 87 Municipios, reorganizados en 6 provincias regionales (Comunera, García Rovira, Guanentá, Mares, Soto y Vélez) y desde diciembre de 2006 -por decreto departamental- en 8 Núcleos de Desarrollo Provincial (Metropolitano, Carare Opón, Comunero, García Rovira, Guanentá, Mares, Soto Norte y Vélez)<sup>10</sup>. Asimismo, el departamento cuenta con una población aproximada de 2040932 habitantes<sup>11</sup>, correspondiente al 4,34% del total nacional, de la cual un 75,03% se ubica en las cabeceras municipales.

La población del departamento ha mostrado un crecimiento anual promedio de 0,8% en los últimos veinte años hasta el 2011, situándose como la tercera región que menos ha aumentado su población en el país. Además, se aprecia una disminución importante en la relación de niños por cada mujer, lo cual demuestra una reducción en el crecimiento natural de la población.

Otros aspectos substanciales en los que Santander ha mejorado son: en primer lugar, la Esperanza de Vida al Nacer, que para el 2011 alcanzó los 75,33 años, ubicando al departamento como la tercera región del país con mayor expectativa; segundo, la reducción de la Tasa Bruta de Mortalidad, cuyos resultados para el 2011 (6,2 personas por cada 1000 habitantes) muestran una disminución con respecto a la presentada en años anteriores y el incremento gradual y sostenido del Índice de Desarrollo Humano (IDH) que en 2005 era de 0,80 y aumentó en 2011 a 0,879. Esta situación llevó al departamento a ocupar el segundo puesto a nivel nacional ese año en términos de desarrollo humano (DANE, 2012).

### 2.1 Relación entre crecimiento económico y pobreza

Instituciones de talla internacional como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo o el Centro de Desarrollo de la OCDE, tienen como objetivo misional fomentar el crecimiento económico en los países en vías de desarrollo, suponiendo que este proceso sirve de instrumento para mitigar y erradicar la pobreza de sus habitantes. Si bien este parece ser un

10 La División Político-Administrativa del departamento de Santander se presenta en los Anexos 1, 2 y 3.

11 Estimación y proyección de población para el 2013 según CENSO-DANE del año 2005.

razonamiento lógico, conviene aclarar que aunque el crecimiento es una condición necesaria, no es suficiente por sí solo para lograrlo.

En términos de crecimiento del PIB, Santander registró en 2011 una variación positiva de 4,6% respecto al año anterior, cifra que significó un desempeño inferior al observado en el país en el mismo año (5,9%). Sin embargo, la economía del departamento se mantiene como la cuarta más grande de Colombia después de Bogotá, Antioquia y Valle; al tiempo que su ritmo de crecimiento anual promedio (4,3% durante el periodo 2000-2011) supera las cifras calculadas para las regiones mencionadas anteriormente y convierte a la economía santandereana en la más dinámica del país (DANE, 2012).

Entre las ramas de actividad económica con mayor participación dentro del PIB departamental, se encuentran los servicios sociales con un 29,3%, seguido por la industria, el comercio y la agricultura, con porcentajes de 27,6%, 10,9% y 7,6% respectivamente. Lo anterior deja en evidencia que la región tiene cierta inclinación hacia las actividades terciarias (Cepeda, 2010). No obstante, aunque el proceso de tercerización implica una condición favorable en el proceso de acumulación de capital del departamento, el patrón de crecimiento en torno a los servicios y al comercio puede ser una situación de cuidado si las actividades de producción y extracción quedan rezagadas de los procesos acumulativos internos. En consecuencia, se deduce que Santander debe trabajar arduamente en la diversificación de sus actividades económicas a fin de mejorar la calidad de vida de la población en condición de pobreza.

## **2.2 Relación entre empleo y pobreza**

En el informe de coyuntura económica regional del Departamento Administrativo Nacional de Estadística del año 2012, se destaca que Santander logró una tasa de desempleo de 7,8%, valor que lo posicionó como el tercer departamento con menor desocupación del país y el primero entre las cinco principales economías (Bogotá, Antioquia, Valle, Santander y Atlántico). La cifra se ubicó como la segunda más baja de Colombia en lo que va corrido del presente siglo (DANE, 2013). Este escenario estuvo acompañado por el aumento en la tasa de ocupación, que pasó del 62,4% al 63,7% en el mismo año y una tasa global de participación de 69,1% superior en 1,6 puntos porcentuales frente a la registrada en 2011 (67,5%). De otra parte, la tasa de subempleo subjetivo disminuyó 0,4 puntos porcentuales con respecto a la registrada en el año anterior, al pasar de 28,8% en el 2011 a 28,4% en el 2012.

Pese a este panorama, Santander no ha podido descender de los primeros lugares del ranking de departamentos con mayor índice de empleo informal. Lo anterior, como consecuencia de la cultura de autoempleo y del emprendimiento famiempresarial que existe en el departamento. De acuerdo con las cifras del DANE (2013a), a diciembre de 2012 la tasa de informalidad laboral de la región se aproximó al 68%, superior al porcentaje nacional que alcanzó el 51,3%.

Esto sugiere que el departamento presenta un problema de ineficiencia laboral, puesto que si bien tiene gran potencial productivo, no es capaz de ofrecer suficientes empleos formales para ocupar las capacidades de sus habitantes y satisfacer su demanda. Además, esta situación implica que los ciudadanos que trabajan de manera informal no pueden cotizar a salud y pensión, lo que se entiende como un obstáculo en la lucha contra la pobreza y el desarrollo social.

### **2.3 Relación entre educación y pobreza**

Frente a la tasa de cobertura en educación básica y media, Santander presentó un incremento de 0,7 puntos porcentuales pasando de 83,4% en 2010 a 84,1% en 2011. Por su parte, la tasa de cobertura en educación superior registró un 6,2% en 2011 frente al 4,7% registrado en el 2010. No obstante, a pesar de estos incrementos en las tasas de cobertura de educación, no sucedió lo mismo con la tasa de alfabetismo del departamento, ya que pasó del 95,7% en 2010 al 94,6% en 2011. Esta disminución se puede sustentar, en parte, por la contracción del gasto social<sup>12</sup> que se presentó en el año 2011 tanto en el país como en la región.

Una posible explicación de la reducción del gasto social es la crisis financiera internacional originada en Estados Unidos en el 2008 y el desaceleramiento económico mundial que devino tras la misma. Sin embargo, cualquiera que haya sido la causa, queda claro que la reducción de este rubro fue un error que se tradujo en un aumento de la tasa de analfabetismo del departamento.

A partir de este análisis se deduce que, aunque Santander presenta un contexto socioeconómico favorable, enfrenta importantes retos para tener una economía sólida, diversificada, sostenible, competitiva, con desarrollo humano y capaz de avanzar en la lucha contra la pobreza. Asimismo, para analizar más a fondo la pobreza en el departamento es necesario examinar el comportamiento del coeficiente de desigualdad social y de los índices de Necesidades Básicas Insatisfechas, pobreza por ingresos y el Método Integrado de la pobreza.

### **2.4 Desigualdad social y concentración de ingresos**

La pobreza implica una serie de carencias para las familias que la padecen y habitualmente está asociada a la existencia de otros fenómenos negativos, tales como la desigualdad y la falta de oportunidades. El indicador más frecuente para medir el grado de desigualdad respecto a la distribución del ingreso en un territorio es el Coeficiente de Gini.

Para el 2011 este coeficiente fue de 0,501 en Santander, mientras que en Colombia fue de 0,548 ese mismo año. Pero pese al hecho de que el Coeficiente

12 En 2011 el gasto social en Colombia se redujo 1,3 puntos porcentuales, al pasar del 13,7% del gasto público total en el 2010 al 12,4%.

de Gini departamental estuvo por debajo del nacional, su medida aún refleja altos niveles de desigualdad social. Esta situación resulta preocupante y debe ser atendida oportunamente, pues existe evidencia económica y sociológica de cómo el alto nivel de desigualdad de ingresos afecta el bienestar de la población a través de múltiples canales, como el detrimento de la cohesión social, la pobreza, mayor desequilibrio político y menores tasas de crecimiento económico (Vera, 2005). Dado lo anterior, se establece que la reducción de la desigualdad debe ser un propósito tanto para el país como para la región santandereana.

### **3. Comportamiento de los indicadores de pobreza de la población registrada en el SISBÉN del departamento de Santander, 2004-2010**

La pobreza suele medirse a partir de diferentes indicadores, algunos basados en enfoques estructurales y coyunturales, y otros que miden la acumulación de capital humano, físico o social. Ahora bien, pese a que los métodos basados en la percepción de ingresos y la insatisfacción de necesidades han sido señalados como incompletos para medir la pobreza (a causa de la limitación monetaria e insensibilidad ante situaciones de pobreza reciente), su sensibilidad frente a los cambios en el mercado laboral y la identificación geográfica de las necesidades no cubiertas de la población, los hacen especialmente útiles para estudiar tanto coyunturas económicas, como la magnitud, estructura y caracterización de la pobreza.

Para efectos de este análisis, el conjunto de datos utilizados como indicadores de medición de pobreza hacen referencia a la Línea de Pobreza, el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas y el Método Integrado de la pobreza propuesto por Kaztman.

#### **3.1 Pobreza por ingresos**

Como se mencionó, la Línea de Pobreza es una medida indirecta que establece el nivel de ingreso o gasto mínimo que le permite a una persona tener un estándar de vida adecuado. A continuación se presenta el análisis de los porcentajes de pobreza y pobreza extrema en Santander, con datos comparables correspondientes al período que va del 2004 al 2010. Estas cifras fueron obtenidas de las estimaciones de la Línea de Pobreza<sup>13</sup> en el departamento. A su vez este indicador como los otros se calculó a partir de la encuesta SISBÉN del año 2010.

Los datos señalan que en 2004 cerca del 66% de esta población santandereana tenía ingresos inferiores a la Línea de Pobreza (ver Tabla 1). Este porcentaje aumentó

13 De acuerdo con el DANE (2013a), en el año 2010 la Línea de Pobreza para Santander consideraba como pobres a quienes percibían un ingreso promedio mensual de \$194 696 (lo que corresponde a un 38% del salario mínimo legal vigente para ese año) y como pobres extremos a quienes tenían ingresos promedio mensuales por debajo de \$87 672 (17% del salario mínimo legal vigente).

ininterrumpidamente hasta alcanzar el 70% en 2010. En este periodo, la tendencia en los núcleos urbanos del departamento muestra un incremento promedio anual de 0,58% respecto a las personas consideradas como pobres extremos, y de 0,73 puntos porcentuales respecto a la población que se reconoce en condición de pobreza.

Tabla 1. *Pobreza y pobreza extrema 2004-2010. Medida por LP*

Porcentaje	Área	Porcentaje de la Población Total						
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pobreza extrema	Urbana	11,59%	13,02%	13,58%	14,08%	14,42%	14,86%	15,08%
	Rural	39,29%	39,16%	39,12%	39,28%	39,24%	39,35%	39,39%
Pobreza	Urbana	31,32%	33,66%	34,44%	34,83%	34,89%	35,40%	35,69%
	Rural	73,47%	73,76 %	73,77%	73,73%	73,56%	73,62%	73,60%

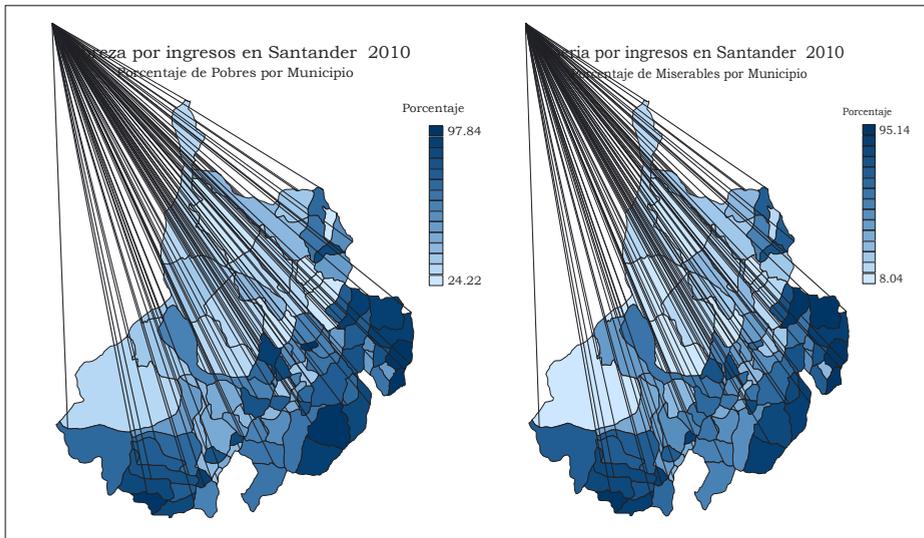
Fuente: autores, con base en Encuesta SISBÉN 2010.

Si bien durante el periodo 2004-2010 la tendencia de población bajo la Línea de Pobreza muestra un leve ascenso en los dos tipos de pobreza para el área urbana, los mayores incrementos se alcanzaron entre el 2005 y 2007, cuando los índices pasaron de 11,59% a 13,02%, de 13,02% a 13,58% y de 13,58% a 14,08%, respectivamente. Para 2010, del 67,91% de los santandereanos que vivían en el área urbana, el 15,08% se encontraba en estado de pobreza extrema, mientras que el 35,69% no poseía un nivel de ingreso adecuado para adquirir una canasta básica de bienes y servicios (se encontraban en desventaja social). Aunque estos incrementos no son alarmantes, llama la atención que al departamento le ha resultado difícil disminuir la incidencia de la pobreza por percepción de ingresos (especialmente en los núcleos urbanos).

Al revisar el panorama de la pobreza rural en el departamento durante el periodo 2004-2010, se observa que ésta se mantuvo casi constante, aunque a niveles muchos más elevados que los de las áreas urbanas. De los 491 949 habitantes del área rural, el 73% eran pobres, en tanto que el 39% se encontraba bajo la línea de pobreza extrema. Sobre esta situación cabe precisar que aunque la pobreza rural haya permanecido estable, este escenario no es realmente favorable. Primero, porque los niveles doblan una y hasta dos veces los índices de la Línea de Pobreza del área urbana y segundo, porque esto podría ocasionar una migración de los pobres rurales hacia las zonas urbanas, lugares donde suelen desplazarse con el propósito de mejorar su situación socioeconómica, aun cuando ello signifique tener que insertarse en el sector informal de las urbes. Esta tendencia de *urbanización de la pobreza* también podría explicar parte del porqué el departamento no ha podido disminuir el umbral de pobreza monetaria a nivel urbano.

Por otro lado, resulta interesante observar la distribución geográfica de la pobreza en el último año del periodo de estudio. En la Figura 1 se observa la distribución espacial de la pobreza por percepción de ingreso en 2010. Los colores claros en los mapas señalan los municipios cuya población cuenta con bajos niveles de pobreza medida por ingresos, mientras que los colores más oscuros muestran los municipios con mayores niveles de pobreza y pobreza extrema. En este sentido, se aprecia claramente una distribución concentrada de los municipios más pobres hacia el sur y oriente del departamento, donde se encuentran ubicadas las provincias de Vélez, García Rovira y Guantotá.

Figura 1. Pobreza y pobreza extrema por municipio 2010. Medida por LP



Fuente: Encuesta SISBÉN 2010.

De igual forma, es posible observar que gran parte de los municipios con menores niveles de pobreza y pobreza extrema se encuentran en las provincias del norte y occidente (Soto y Mares), donde se ubican los principales municipios del departamento (Bucaramanga, Barrancabermeja, Floridablanca, Girón y Piedecuesta, entre otros). Lo anterior indica que los municipios que registran mayores índices de pobreza monetaria son precisamente los que se encuentran más alejados de la capital del departamento y de los principales municipios. De hecho, Albania, Florián (provincia de Vélez), Coromoro, Onzaga, Encino (provincia de Guantotá), Cerrito, Concepción, Macaravita y Carcasí (provincia de García Rovira), al ser los municipios

más rezagados hacia los límites del departamento, son los que presentan mayores porcentajes de población en condición de pobreza y pobreza extrema.

En contraste, en Bucaramanga y Floridablanca fue donde se presentaron los niveles de pobreza y pobreza extrema más bajos (porcentajes entre 24% y 25% en 2010). Esta situación deja en evidencia la heterogeneidad y persistencia de la desigualdad económica que enfrenta el departamento, dado que mientras algunas subregiones mantienen una posición “favorable” respecto al fenómeno de la pobreza, otras en cambio, profundizan su situación desventajosa<sup>14</sup>. En relación con este escenario, Santander necesita, por un lado, mejorar los niveles de desigualdad para que haya una mejor distribución de la riqueza, y por otro, garantizar las condiciones mínimas para que el capital humano de la región tenga las posibilidades de desarrollar sus potencialidades para alcanzar altos estándares de calidad de vida y bienestar social.

En síntesis, estos argumentos sugieren que la problemática de la pobreza por ingresos en el departamento presenta un foco de alerta sobre el aumento en la pobreza urbana, así como una gran disparidad económica y aguda concentración de pobreza rural (especialmente en las localidades más pequeñas y dispersas geográficamente) a lo largo del sur y oriente del departamento. Asimismo, las cifras reflejan que la pobreza rural es mucho mayor que el promedio departamental y duplica hasta dos veces los índices presentados en el área urbana. Lo anterior tiene fuertes implicaciones en términos de desigualdad, ya que las cifras en los extremos sur y oriente son alarmantes en el contexto de insuficiencia de niveles de ingreso, lo cual se traduce en la imposibilidad de gran parte del territorio santandereano de obtener una canasta básica de bienes y servicios requeridos para llevar una condición de vida tolerable. El Anexo 4 muestra que cerca del 84% de los municipios del departamento tienen niveles de pobreza monetaria por encima del 50%.

### 3.2. Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas

Adicional al nivel de ingresos, también es importante reflexionar acerca de las condiciones materiales e inmateriales en que viven las personas. En este análisis se utiliza el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas<sup>15</sup> para capturar los beneficios sociales derivados del acceso a bienes y servicios de primera necesidad. En Colombia, las variables consideradas para efectos de medición de este índice son: hacinamiento crítico (más de 5 personas por cada dormitorio en la vivienda), condiciones físicas

14 Las estadísticas del DANE (2013) señalan que Santander es la tercera zona del país con menor pobreza monetaria, antecedida por Bogotá y Cundinamarca. Sin embargo, el departamento tiene una dinámica muy heterogénea y aunque en promedio varios de sus municipios presentan indicadores y condiciones de vida favorables, también tiene zonas rezagadas con condiciones de vida precarias. Esta situación juega a favor de las estadísticas, dado que al promediar las cuantificaciones de ingresos mínimos requeridos se omite la situación de las regiones más vulnerables.

15 El índice de NBI es un método directo de medición de la pobreza que por definición busca examinar la evolución de la pobreza a nivel regional y nacional, y permite identificar geográficamente la pobreza rural o urbana; considerando como pobres a aquellas personas que tengan alguna necesidad prioritaria insatisfecha.

no adecuadas de vivienda, inasistencia escolar, servicios sanitarios básicos y dependencia económica. Cabe destacar que las poblaciones que carecen de por lo menos una de estas variables se consideran pobres y las que presentan carencia en dos o más de ellas son consideradas pobres extremos.

Al observar los resultados de la Tabla 2 es posible deducir que la pobreza en Santander, vista como la insatisfacción de necesidades básicas, ha tenido una fluctuación con tendencia creciente. Ahora bien, pese a que esta variación marginal ha sido mínima, su tendencia se mantuvo entre 2004 y 2008 en el área urbana, tanto para los individuos pobres como para quienes vivían en el estado más extremo de pobreza. Sin embargo, fue precisamente durante 2008 cuando el departamento presentó el nivel más crítico de pobreza medida por NBI, indicando para el área urbana un 45,25% de población en situación de pobreza y 17,31% para la población en condición de pobreza extrema.

*Tabla 2. Pobreza y pobreza extrema 2004-2010. Medida por NBI*

Porcentaje	Área	Porcentaje de la Población Total						
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pobreza extrema	Urbano	16,08%	16,73%	16,96%	17,23%	17,31%	17,04%	16,92%
	Rural	63,20%	63,48%	63,63%	63,67%	63,59%	63,46%	63,31%
Pobreza	Urbano	42,93%	44,07%	44,58%	45,03%	45,25%	44,94%	44,78%
	Rural	92,29%	92,36%	92,38%	92,39%	92,37%	92,38%	92,33%

*Fuente:* autores con base en Encuesta SISBÉN 2010.

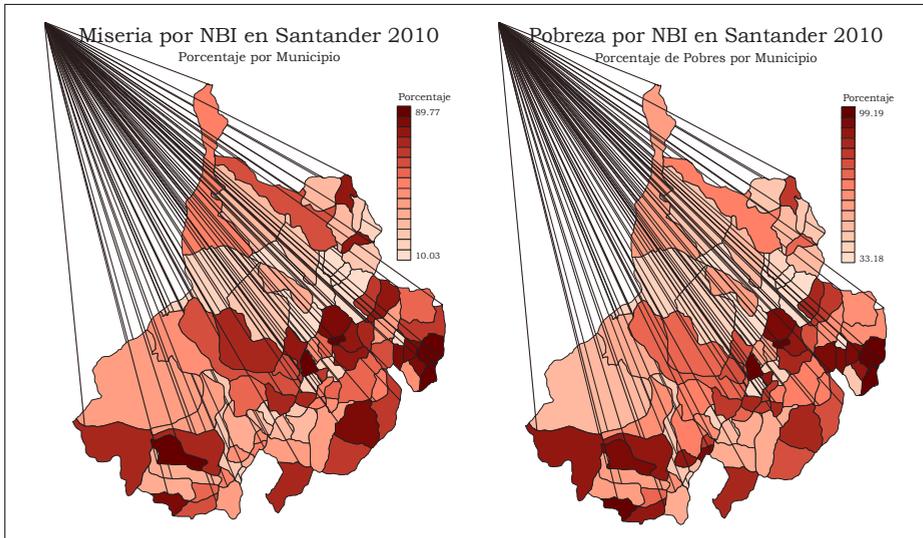
Los datos también señalan que durante los años 2009 y 2010 Santander logró reducir este indicador en un 0,20% del promedio anual. Sin embargo, las medidas más bajas se registraron en 2004, cuando los porcentajes de población en situación extrema de pobreza se situaron en 16,08% para el caso urbano y 63,20% para el caso rural; en el caso de la población pobre ubicada en las mismas zonas, se tuvo 42,93% y 92,29% respectivamente. La disminución observada del índice de NBI a partir del 2009 sugiere una leve mejoría en las condiciones de vida de los habitantes del departamento, materializada en una moderada ampliación del acceso de los santandereanos en situación de pobreza y pobreza extrema -de las áreas rurales y urbanas- a algunos bienes y servicios de primera necesidad.

No obstante, llaman la atención las disparidades del índice entre las zonas urbanas y rurales, pues mientras en las cabecera municipales el índice de pobreza gira alrededor del 44% y 17% en el caso de pobreza extrema, en el área rural éste registra un porcentaje aproximado de 92% para la población en condición de pobreza y 63% para las personas que viven en la condición más extrema. Estas medidas, igual que los indicadores de Línea de Pobreza, son evidencia irrefutable

del distanciamiento urbano-rural que se presenta en el departamento. En este caso particular, las disparidades hacen referencia a la dependencia económica, las tasas de analfabetismo, las precarias condiciones de vivienda y las limitaciones en el acceso a los servicios de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica.

De otra parte, la información de la Figura 2 sobre el índice de NBI de 2010 para todos los municipios del departamento muestra que existen contrastes significativos y heterogéneos entre las distintas jurisdicciones<sup>16</sup>. Los cambios más importantes de la pobreza medida por la insatisfacción de necesidades básicas, respecto a los mapas de línea de la pobreza, se observan en el aumento de los rangos de la incidencia municipal de la población en situación desfavorable.

Figura 2. Pobreza y pobreza extrema por municipio en Santander, 2010. Medida por NBI



Fuente: Encuesta SISBÉN 2010.

Además, puede advertirse que en los municipios de la zona norte del departamento, donde se presentaban rangos por debajo del 50% de pobreza medida por ingresos, ahora se presentan niveles superiores a este porcentaje en relación con

16 Los colores claros en los mapas señalan la población municipal que cuenta con bajos niveles de pobreza medida por NBI, mientras que los colores más oscuros muestran los municipios con mayores niveles de pobreza y pobreza extrema.

la insatisfacción de necesidades básicas. Tal es el caso de Bucaramanga, California, Lebrija, Puerto Wilches y San Vicente de Chucurí (ver Tabla 3). Sin embargo, los municipios más pobres según NBI siguen identificándose en las zonas más dispersas del sur y oriente del departamento. Es decir, que mientras más dispersa se encuentra la población de la capital del departamento y de los municipios con mayor grado de desarrollo, mayor es la concentración de población pobre.

Tabla 3. *Municipios de la zona norte del departamento en los que empeoró la incidencia de pobreza*

Municipio	Porcentaje LP - 2010	Porcentaje NBI - 2010
Bucaramanga	24,22%	51,19%
California	34,21%	66,77%
Lebrija	41,96%	70,39%
Puerto Wilches	45,10%	75,21%
San Vicente de Chucurí	46,99%	64,01%

*Fuente:* autores con base en Encuesta SISBÉN 2010.

Cabe aclarar que, si bien las lejanías geográficas de las poblaciones respecto a las cabeceras municipales más adelantadas pueden ser un factor que repercute en los altos niveles de pobreza, la falta de transición demográfica, el daño de las rutas de transporte o de conexión y las condiciones ambientales adversas de algunos municipios pueden acentuar la situación de pobreza y pobreza extrema al interior del departamento.

### **3.3. Balance entre pobreza por Ingresos y pobreza por NBI**

Los índices revelados por la satisfacción de las necesidades básicas para el departamento, junto al lento pero constante aumento de la pobreza por ingresos, reflejan dos hechos importantes: primero, las dos medidas guardan cierta autonomía entre sí, pero reflejan resultados similares en cuanto a la distribución de la pobreza y la pobreza extrema; segundo, los niveles de pobreza más sobresalientes (superiores al 50%) se presentan en los municipios más alejados, lo cual genera un escenario que reúne tanto carencias de ingresos como de satisfacción de necesidades. Ambos hechos demuestran los desbalances y disparidades entre las zonas rurales y urbanas del departamento.

### **3.4. Pobreza por Método Integrado de Kztzman**

El Método Integrado de Kztzman es una técnica de medición de la pobreza que mezcla la Línea de Pobreza con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. De acuerdo con Álvarez y Martínez (2001) el uso de este método es oportuno porque

permite eliminar el carácter parcial y las limitaciones de cada uno de estos enfoques, al tiempo que complementa sus debilidades. La lógica del procedimiento es relativamente simple. El fenómeno se evalúa de acuerdo con los siguientes criterios:

- Cuando una persona es pobre por LP (no percibe ingresos que superen la Línea de Pobreza) y también es pobre por NBI (tiene por lo menos una necesidad básica insatisfecha) se le llama *pobre-pobre*. En este caso, al fenómeno se le denomina *pobreza crítica o estructural*.
- Cuando una persona es pobre por LP pero no es pobre por NBI (satisface todas sus necesidades básicas) el fenómeno recibe el nombre de *pobreza reciente*.
- Cuando una persona no es pobre por LP (sus ingresos superan la Línea de Pobreza) pero es pobre por NBI el fenómeno se conoce como *pobreza inercial*.
- Cuando una persona no es pobre por LP y tampoco lo es por NBI se considera que es *no pobre*.

Mediante este método fue posible captar algunos rasgos descriptivos de la heterogeneidad de la pobreza en Santander. Como lo demuestra la Tabla 4, a lo largo del periodo 2004-2010 las cifras de hogares no pobres disminuyeron lentamente, presentando su punto más alto en 2004 (29,74%). No obstante, a 2010, los individuos con ingresos por encima de la Línea de Pobreza y necesidades básicas satisfechas registraron un porcentaje de 27,75%, lo que revela una disminución aproximada de 2 puntos porcentuales. Lo anterior significa que la población santandereana ha desmejorado su estándar de vida y ha aumentado la privación de recursos adecuados.

Tabla 4. *Tipología de la pobreza en Santander, 2004-2010. Medida por LP y NBI*

Año	Pobres por ingresos			
	NO		SI	
	Pobres por NBI			
	NO	SI	NO	SI
	No pobres	Inerciales	Recientes	Estructurales
2004	29,74%	24,70%	10,65%	34,92%
2005	28,47%	24,40%	11,24%	35,89%
2006	28,12%	24,44%	11,50%	35,95%
2007	27,84%	24,57%	11,59%	36,00%
2008	27,80%	24,77%	11,67%	35,77%
2009	27,80%	24,51%	12,02%	35,67%
2010	27,75%	24,40%	12,21%	35,64%

Fuente: autores con base en Encuesta SISBÉN 2010.

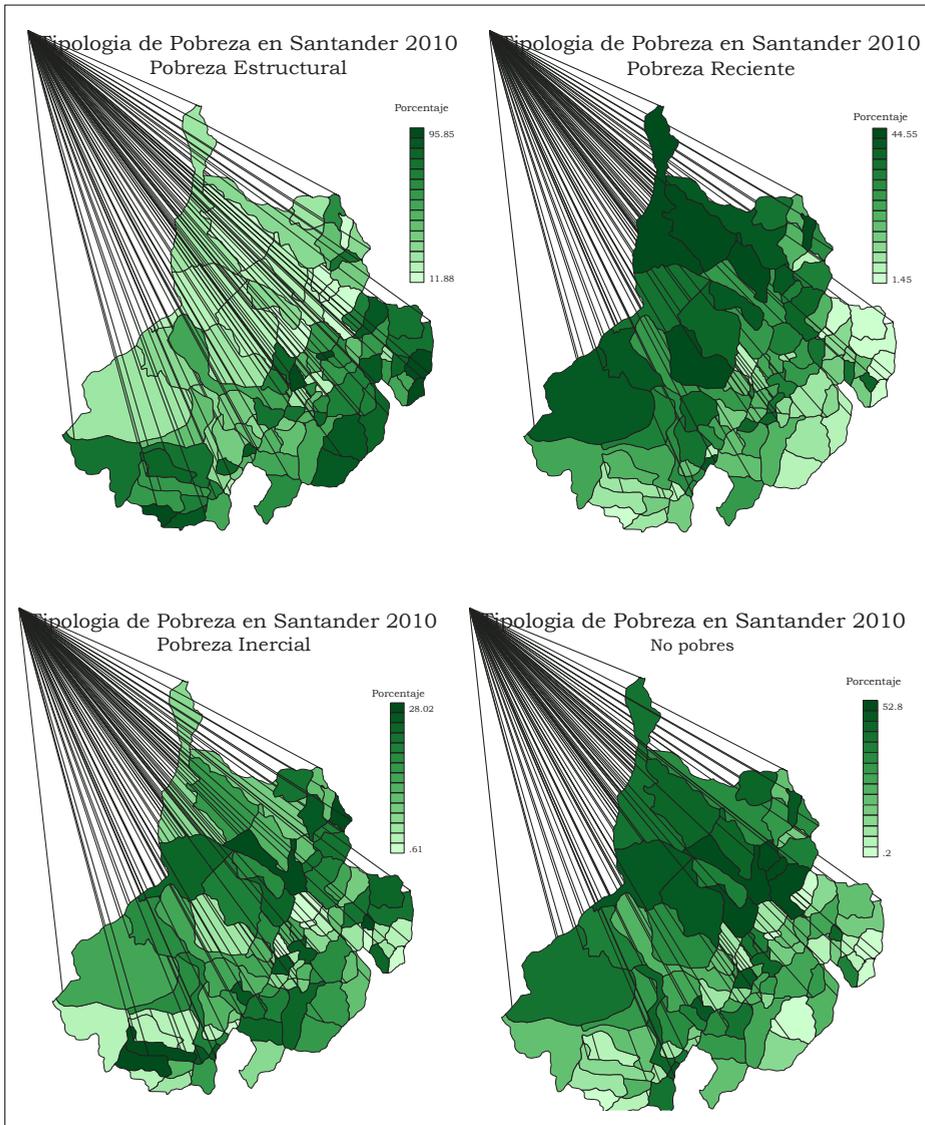
Con respecto a la población que no presenta grandes problemas en ingresos o gastos, pero que tienen al menos una necesidad básica insatisfecha, las cifras en general permanecen constantes alrededor del 24% durante todo el periodo. A 2010, el indicador se ubicó en 24,40%, igual al obtenido en el año 2005. Esto significa que en el 2010, la población tuvo un proceso de ascenso económico (ya que la insatisfacción de alguna de sus necesidades básicas revela que fueron pobres en el pasado), pero todavía no han podido eliminar completamente sus insuficiencias en las necesidades básicas de la situación pasada.

En contraste, los porcentajes de población en condición de pobreza reciente entre el 2004 y 2010 aumentaron gradualmente. En el 2004 el indicador se ubicaba en 10,65%, mientras que en el 2010 éste fue de 12,21%. Esta situación, comparada con los individuos no pobres, sugiere que el 1,56% de las personas que desmejoraron sus condiciones de vida y presentaron déficit de ingreso se trasladaron a la condición de pobreza reciente; es decir, las cifras indican un descenso en el nivel de vida por percepción de ingreso de los santandereanos durante el periodo de análisis. Pese a este aumento moderado, resulta preocupante que las personas con condición de vida desmejorada estén en riesgo de caer en un escenario más crónico de pobreza si no tienen acceso a oportunidades que les permitan recuperar su capacidad adquisitiva.

Sin embargo, cabe destacar que el total de población en situación de pobreza estructural comenzó a disminuir levemente a partir del año 2008 (cuando registraba un porcentaje de 35,77%). En el 2010 el indicador se situaba en 35,64%, es decir, que entre el año 2008 y 2010 la pobreza estructural en el departamento disminuyó 0,13 puntos porcentuales. Si bien esta reducción es casi imperceptible, hay que tener en cuenta que este grupo contiene a las personas con situación más crítica dentro del fenómeno de la pobreza, ya que en esta categoría se ubica la población que vive en condiciones de privación por un periodo de tiempo prolongado y que no ha logrado hacerse a una vivienda digna ni asegurar su acceso a la educación, a los servicios básicos y las oportunidades para independizarse económicamente de su núcleo familiar de origen.

Por otro lado, la evaluación geográfica de los tipos de pobreza en el departamento guarda una estrecha relación con las observaciones de los indicadores de Línea de Pobreza y NBI. A partir de la información contenida en los mapas de la Figura 3 es posible confirmar dos hechos relevantes: Primero, la concentración de pobreza (en este caso reconocida como estructural e inercial) sigue arraigada hacia el sur y oriente del departamento; y segundo, las personas en condiciones más leves de pobreza habitan en las provincias ubicadas hacia el norte y occidente del departamento (Soto y Mares).

Figura 3. Tipología de la pobreza por municipio, 2010. Medida por LP y NBI



Fuente: Encuesta SISBÉN 2010.

Finalmente, cabe añadir que el Método Integrado de Kartzman indica que una cantidad poco despreciable de los habitantes de los municipios menos pobres se han movido hacia una condición de pobreza reciente. Esta situación sugiere que la población de Santander sufre un lento proceso de deterioro de sus estándares de calidad de vida.

#### **4. Consideraciones finales**

El propósito de este artículo ha sido contribuir al análisis del fenómeno de la pobreza en Santander para el periodo comprendido entre los años 2004 y 2010. Para ello, se utilizaron los datos de la Encuesta SISBÉN de 2010 y se estimaron tres indicadores de medición objetiva para cada uno de los 87 municipios del departamento: Línea de Pobreza (enfoque coyuntural), Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (enfoque estructural) y Método Integrado de Kartzman. La elección metodológica obedeció a que estos indicadores muestran el fenómeno de la pobreza desde la perspectiva de su magnitud demográfica y su focalización espacial.

El análisis del contexto socioeconómico santandereano permitió establecer que, en el periodo de estudio, el departamento logró aumentar la Esperanza de Vida de su población, reducir la Tasa Bruta de Mortalidad e incrementar su Índice de Desarrollo Humano. Asimismo, se encontró que la economía de Santander se sitúa como la cuarta más grande de Colombia y como la de mayor ritmo de crecimiento anual promedio del país. Esta dinámica favorable se sustenta en la baja tasa de desempleo, en el alto índice global de participación y el aumento progresivo de las tasas de ocupación. No obstante, Santander se sitúa como uno de los departamentos con mayores registros de subempleo y empleo informal. La evidencia sugiere que esta situación se deriva de la cultura de autoempleo y emprendimiento fami-empresarial del departamento.

En términos de educación, Santander mostró incrementos significativos en su cobertura educativa en todos los niveles. Sin embargo, el saldo de la tasa de alfabetismo fue negativo al final del periodo, hecho que se relaciona directamente con la contracción del gasto social. De otra parte, aunque el Coeficiente de Gini se situó por debajo del promedio nacional, aún ronda por el orden de 0,5. Este hecho refleja un alto grado de desigualdad en la sociedad santandereana.

El cálculo de la Línea de Pobreza y del Índice de NBI permitió establecer que si bien ambos indicadores son autónomos, sus resultados guardan cierta similitud en cuanto a la distribución geográfica de la pobreza y la pobreza extrema. Las estimaciones dejan en evidencia que los niveles municipales de pobreza más preocupantes (aquellos cuya población carece tanto de ingresos como de satisfacción de necesidades) se concentran hacia el sur y oriente del departamento (provincias de Vélez, García Rovira y Guantotá), es decir, en los municipios más alejados de la capital del departamento y de las cabeceras municipales con mayor grado de

desarrollo. De la misma forma, los resultados dan cuenta de una marcada disparidad entre las zonas urbanas y rurales de cada municipio, donde el fenómeno de la pobreza suele ser más grave entre la población campesina.

El Método Integrado de Kaztman confirmó los hallazgos anteriores. Adicionalmente, este método prueba que un número considerable de la población de los municipios con menores índices de pobreza, aquellos que se ubican en las provincias del norte y occidente del departamento (Soto y Mares), se ha movido hacia una condición de pobreza reciente. En síntesis, este estudio demuestra que el panorama económico de Santander es muy heterogéneo territorialmente. Por esta razón, el departamento enfrenta grandes retos en su lucha contra la pobreza y la brecha de desigualdad social. Sin embargo, si se logra sortear este desafío exitosamente se podrán desencadenar verdaderos procesos de desarrollo a largo plazo.

Al respecto, los resultados de esta investigación permiten formular algunas recomendaciones generales en materia de política pública para propiciar un ambiente favorable para el bienestar social y el desarrollo humano sostenible de los santandereanos. En primer lugar, cabe resaltar la importancia de promover la formalización de las micro y pequeñas empresas, y en consecuencia, de sus respectivos puestos de trabajo. Un segundo frente de acción está relacionado con el incremento y la eficiencia del gasto social en salud, educación, vivienda y servicios públicos domiciliarios, tanto en cobertura como en calidad.

Finalmente, la tercera recomendación gira alrededor del fortalecimiento institucional de los mecanismos de gestión gubernamental que permitan focalizar la inversión pública en aquellas iniciativas que contribuyan a cerrar las brechas entre los entes territoriales locales con mayor y menor grado de desarrollo, así como entre las zonas rurales y urbanas al interior de cada uno. En el primer caso, sería deseable modernizar la infraestructura vial intermunicipal para mejorar la movilidad de las personas y las mercancías, así como coadyuvar a reducir los costos de transporte en tiempo y dinero. Por su parte, para mitigar las disparidades urbano-rurales puede resultar conveniente implementar políticas para lograr una distribución más equitativa de la tierra y estrategias que aumenten el poder de negociación de precios de los campesinos tanto en los mercados de productos agrícolas como en los de insumos agroquímicos.

## Referencias

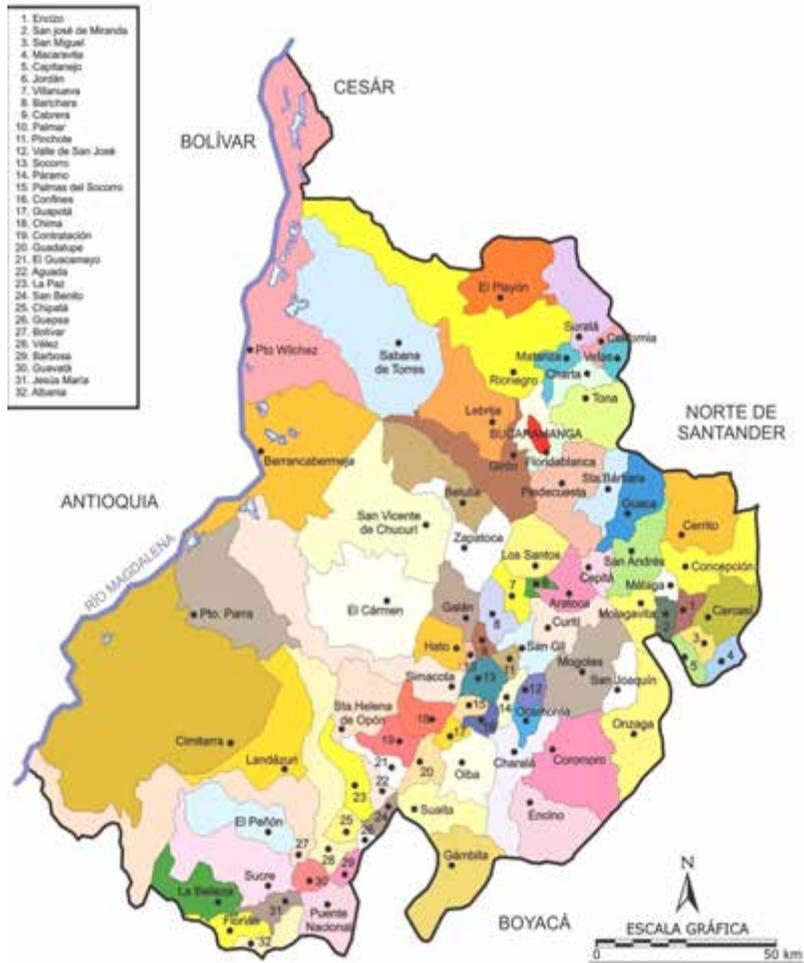
Alkire, S. (2008). Choosing dimensions. The capability approach and multidimensional poverty, in N. Kakwani & J. Silber (Eds.), *The Many Dimensions of Poverty* (pp. 89-119). New York: Palgrave Macmillan.

- Alkire, S., & Foster, J. (2007). *Counting and multidimensional poverty measurement*. Oxford Poverty & Human Development Initiative - OPHI, Working Paper No. 7.
- Altimir, O. (2001). Long-term trends of poverty in Latin American countries. *Estudios de economía*, 28(1), 115-155.
- Álvarez, M. y Martínez, H. (2001). *El desafío de la pobreza*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Atkinson, A. (2003). Multidimensional deprivation: contrasting social welfare and counting approaches. *Journal of Economic Inequality*, 1(1), 51-65.
- Cepeda, L. (2010). ¿Por qué le va bien a la economía de Santander? *Serie Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional (135)*. Cartagena: Banco de la República.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2006). *Censo General 2005*. Bogotá, Colombia: CENSO-DANE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2012). *Boletín de Prensa No. 8. Cuentas y Síntesis Nacionales 2011*. Bogotá, Colombia: DANE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2013). *Boletín de Prensa No. 12. Cuentas y Síntesis Nacionales 2012*. Bogotá, Colombia: DANE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2013a). *Informe de Coyuntura Económica Regional Departamento de Santander 2012*. Bogotá, Colombia: DANE-ICER.
- Departamento Nacional de Planeación. (2010). Encuesta SISBÉN III. Bogotá, Colombia: DNP.
- Feres, J. y Mancero, X. (2001a). Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura. *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos (4)*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Feres, J. y Mancero, X. (2001b). El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina. *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos (7)*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Kaztman, R. (1989). La heterogeneidad de la pobreza: el caso de Montevideo. *Revista de la CEPAL*, (37), 141-152.
- Lorenzeli, M. (2005). Bienes o Capacidades: la polémica entre Rawls y Sen. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano* (PNUD), Septiembre.
- Nussbaum, M. (2000). *Women and Human development: the capabilities approach*. Cambridge, M.A: Cambridge University Press.
- Nussbaum, M. y Sen, A. (Comp.) (1996). *La calidad de vida*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

- Psacharopoulos, G., Morley, S., Fiszbein, A., Lee, H., y Wood, B. (1997). *Poverty and income distribution in Latin America: The story of the 1980s*. Washington D.C: The International Bank for Reconstruction and Development / THE WORLD BANK.
- Sen, A. (1985). Well-Being, Agency and freedom: the dewey lectures 1984. *Journal of Philosophy*, 82(4), 169-221.
- Sen, A. (1991). Welfare, Preference and Freedom. *Journal of Econometrics*, 50 (1-2), 15-29.
- Sen, A. (1997). From income inequality to economic inequality. *Southern Economic Journal*, 64 (2), 384-401.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Madrid: Editorial Planeta.
- Vera, R. (2005). Elementos constitutivos para medir la pobreza y la calidad de vida. *Revista Espacios Públicos*, 8 (15), 176-189.

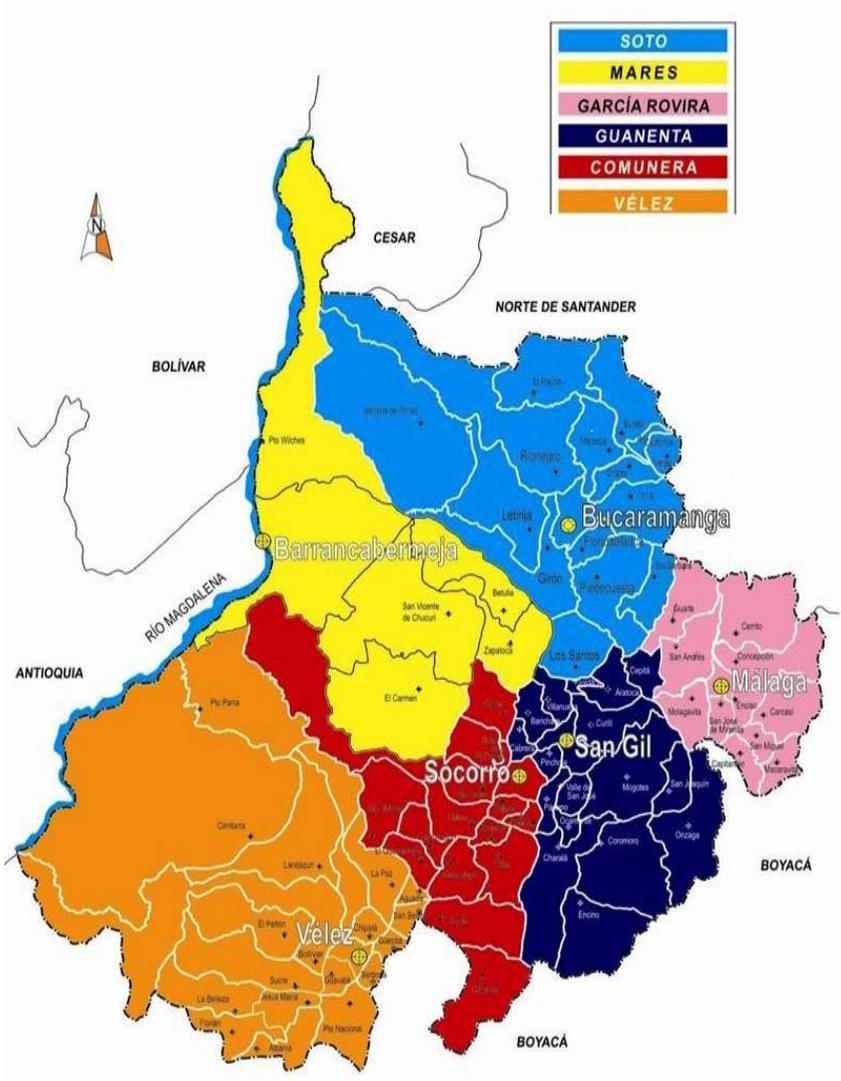
## Anexos

### Anexo 1. Departamento de Santander. División Político-Administrativa por Municipios



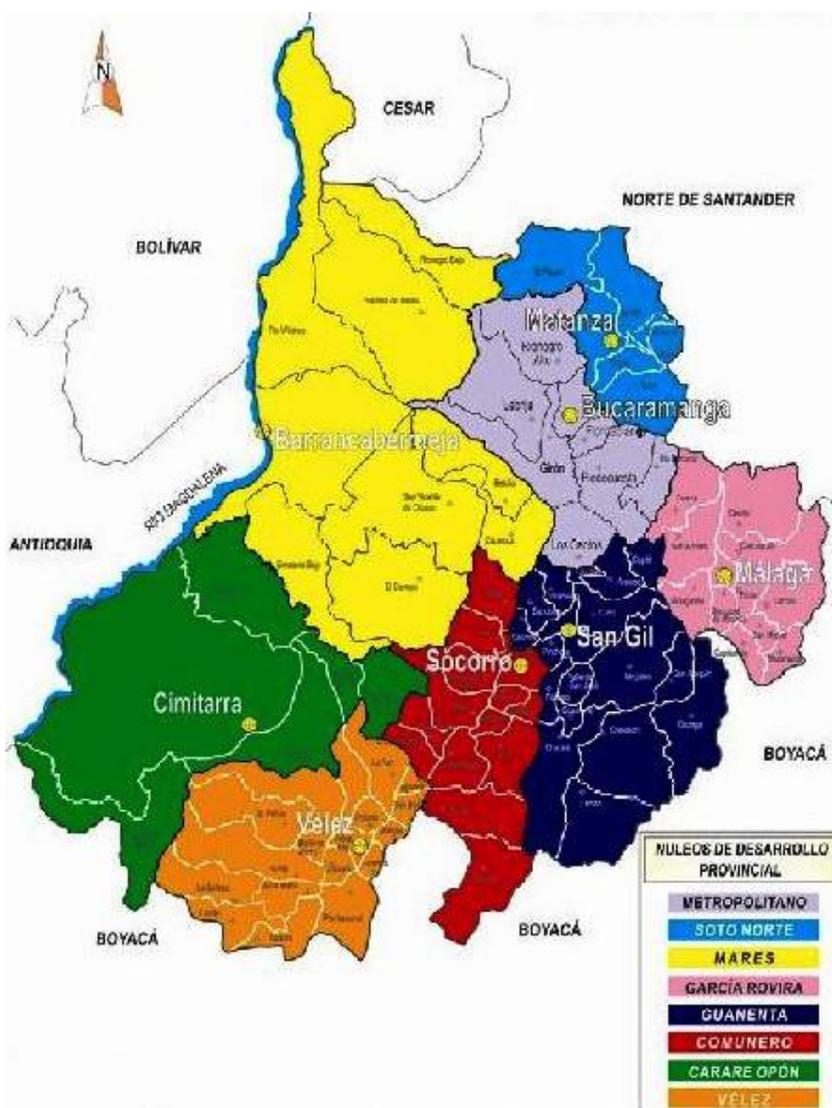
Fuente: Gobernación de Santander.

## Anexo 2. Departamento de Santander. División Político-Administrativa por Provincias



Fuente: Gobernación de Santander.

### Anexo 3. Departamento de Santander. División Político-Administrativa por Núcleos de Desarrollo Provincial



Fuente: Gobernación de Santander.

### Anexo 4. Pobreza Monetaria por municipio en Santander 2004 - 2008 – 2010

Municipio	Porcentaje de población en situación de pobreza		
	2004	2008	2010
Bucaramanga	19,74%	23,45%	24,22%
Aguada	89,88%	89,22%	89,14%
Albania	88,47%	88,70%	88,81%
Aratoca	72,36%	75,40%	75,64%
Barbosa	41,01%	49,01%	51,03%
Barichara	64,97%	66,72%	67,18%
Barrancabermeja	45,48%	47,55%	48,24%
Betulia	50,25%	54,30%	56,32%
Bolívar	78,62%	78,99%	79,11%
Cabrera	89,88%	87,41%	88,17%
California	34,45%	34,55%	34,21%
Capitanejo	73,20%	75,40%	76,98%
Carcasí	95,19%	94,76%	94,76%
Cepitá	66,55%	66,90%	66,22%
Cerrito	90,96%	90,34%	90,39%
Charalá	70,65%	75,45%	77,28%
Charta	84,72%	88,61%	89,67%
Chima	83,39%	83,68%	83,78%
Chipatá	83,24%	83,69%	83,81%
Cimitarra	41,01%	42,19%	44,51%
Concepción	89,35%	89,99%	90,74%
Confines	62,50%	65,68%	64,38%
Contratación	57,90%	60,20%	61,18%
Coromoro	92,24%	92,13%	92,06%
Curití	73,28%	75,33%	76,11%
El Carmen de Chucurí	41,19%	42,15%	43,42%
El Guacamayo	65,24%	66,04%	66,44%
El Peñón	82,18%	82,96%	83,19%
El Playón	56,51%	55,14%	53,97%

Encino	90,84%	90,86%	90,81%
Enciso	82,25%	84,07%	84,29%
Florián	96,09%	96,30%	96,15%
Floridablanca	22,92%	25,59%	25,92%
Galán	89,41%	89,68%	90,23%
Gámbita	76,97%	75,67%	76,00%
Girón	30,42%	45,33%	46,37%
Guaca	92,03%	91,92%	91,98%
Guadalupe	75,75%	76,09%	75,57%
Guapotá	58,24%	62,12%	62,10%
Guavatá	92,55%	91,86%	91,66%
Güepa	61,92%	62,44%	63,10%
Hato	79,54%	80,24%	80,86%
Jesús María	79,67%	81,89%	82,32%
Jordán	92,88%	92,76%	92,76%
La Belleza	88,27%	88,84%	89,14%
La Paz	61,87%	62,98%	63,53%
Landázuri	60,78%	65,67%	67,10%
Lebrija	36,74%	41,70%	41,96%
Los Santos	65,60%	71,79%	72,65%
Macaravita	96,99%	97,65%	97,84%
Málaga	70,99%	68,45%	68,11%
Matanza	70,25%	74,33%	76,06%
Mogotes	83,62%	83,46%	83,50%
Molagavita	86,43%	86,88%	87,33%
Ocamonte	87,08%	86,73%	86,13%
Oiba	66,01%	69,17%	69,82%
Onzaga	88,28%	88,61%	88,63%
Palmar	62,16%	65,91%	67,72%
Palmas del Socorro	80,18%	81,49%	82,17%
Páramo	61,96%	62,54%	64,25%
Piedecuesta	29,08%	32,77%	33,78%
Pinchote	59,10%	73,96%	75,20%
Puente Nacional	71,48%	71,59%	73,37%
Puerto Parra	49,88%	50,55%	51,67%

Puerto Wilches	42,21%	45,03%	45,10%
Rionegro	47,40%	53,98%	56,13%
Sabana de Torres	35,74%	33,41%	34,99%
San Andrés	82,62%	82,78%	82,75%
San Benito	59,51%	61,05%	61,81%
San Gil	44,91%	51,14%	52,62%
San Joaquín	82,38%	82,77%	81,90%
San José de Miranda	63,08%	65,71%	66,96%
San Miguel	64,83%	66,19%	66,71%
San Vicente de Chucurí	43,90%	46,95%	46,99%
Santa Bárbara	83,77%	85,07%	83,69%
Santa Helena del Opón	62,48%	62,55%	63,24%
Simacota	70,08%	72,59%	72,57%
Socorro	43,55%	52,39%	53,39%
Suaita	74,81%	76,71%	76,73%
Sucre	86,69%	88,22%	88,07%
Suratá	79,12%	79,66%	79,18%
Tona	58,36%	63,24%	65,27%
Valle de San José	78,69%	80,12%	80,85%
Vélez	53,48%	54,95%	56,55%
Vetas	62,35%	64,32%	67,24%
Villanueva	65,62%	67,13%	67,87%
Zapatoca	37,05%	41,61%	41,82%

Fuente: autores con base en Encuesta SISBÉN 2010.