

RETO UNO

POBREZA Y DESIGUALDAD



INFORME CALIDAD DE VIDA

2014-2017

RED DE CIUDADES 
cómo vamos

POBREZA Y DESIGUALDAD URBANA EN COLOMBIA

Informe de pobreza y desigualdad 2014-2017 en 22 ciudades de Colombia

Red Colombiana de Ciudades Cómo Vamos (RCCV)

Autores principales:

Paula Andrea Hernández

Luis Miguel Roldán

Medellín Cómo Vamos

Contribuciones especiales:

Yany León

Directora Bucaramanga Cómo Vamos

Marvin Mendoza

Director Cali Cómo Vamos

Mario Zambrano

Director Cúcuta Cómo Vamos

Piedad Patricia Restrepo

Directora Medellín Cómo Vamos

MaryLuz Ramírez

Directora Aburrá Sur Cómo Vamos

Luis Hernán Sáenz

Coordinador nacional – Red de Ciudades Cómo Vamos

Agosto 2018

Directores de programas Cómo Vamos

Maryluz Ramírez
Aburrá Sur Cómo Vamos

Uriel Orjuela
Armenia Cómo Vamos

Juan Manuel Mendoza
Barranquilla Cómo Vamos

Omar Oróstegui
Bogotá Cómo Vamos

Yany Lizeth León
Bucaramanga Cómo Vamos

Marvin Mendoza
Cali Cómo Vamos

Maria Claudia Peñas
Cartagena Cómo Vamos

Mario Zambrano
Cúcuta Cómo Vamos

Carlos Salazar
Ibagué Cómo Vamos

Natalia Escogar
Manizales Cómo Vamos

Piedad Restrepo
Medellín Cómo Vamos

Juan Pablo Vélez
Pereira Cómo Vamos

Deison Palacios
Quibdó Cómo Vamos

Juan Carlos Camelo
Sabana Centro Cómo Vamos

Lucas Gutiérrez
Santa Marta Cómo Vamos

Sebastián Súlez
Yumbo Cómo Vamos

Socios



1. Cámara de Comercio Aburrá Sur
2. Comfama
3. Comfenalco Antioquia
4. Corporación Empresarial ProSUR
5. Corporación Universitaria Lasallista
6. El Colombiano
7. Fundación Diego Echavarría Misas



8. Empresa de Energía del Quindío
9. CUE Alexander Von Humboldt

10. Comfenalco Quindío
11. La Crónica
12. Cámara de Comercio de Armenia y Quindío
13. EAM
14. Universidad del Quindío



15. Cámara de Comercio de Barranquilla
16. El Heraldo
17. Fundación Promigas
18. Universidad del Norte

- 19. Cámara de Comercio de Bogotá
- 20. El Tiempo
- 21. Fundación Corona
- 22. Pontificia Universidad Javeriana

- 23. Cámara de Comercio de Bucaramanga
- 24. Vanguardia Liberal
- 25. Financiera Comultrasan
- 26. Fundación Participar
- 27. Universidad Autónoma de Bucaramanga
- 28. Universidad Industrial de Santander
- 29. Universidad Pontificia Bolivariana - Bucaramanga
- 30. Universidad Santo Tomas – Bucaramanga

- 31. Cámara de Comercio de Cali
- 32. Diario El País
- 33. Fundación Alvaralice
- 34. Pontificia Universidad Javeriana - seccional Cali
- 35. Universidad Autónoma de Occidente

- 36. ANDI - Seccional Bolívar
- 37. Cámara de Comercio de Cartagena
- 38. Comfenalco Cartagena
- 39. Coosalud E.P.S
- 40. Findeter
- 41. Fundación Argos
- 42. Funcicar - Fundación ProCartagena
- 43. Periódico El Universal
- 44. Promigas
- 45. Publik

- 46. Cámara de Comercio de Cúcuta
- 47. Diario La Opinión Cúcuta
- 48. Universidad Libre - seccional Cúcuta

- 49. Cámara de Comercio de Ibagué
- 50. Periódico El Nuevo Día
- 51. Universidad de Ibagué

- 52. ANDI - seccional Caldas
- 53. Cámara de Comercio de Manizales por Caldas
- 54. Confa
- 55. Comité Intergremial de Caldas
- 56. Efigas
- 57. Findeter
- 58. Fundación Luker
- 59. Periódico La Patria
- 60. Universidad de Caldas
- 61. Universidad Católica de Manizales
- 62. Chec

- 63. Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia
- 64. Comfama
- 65. Comfenalco Antioquia
- 66. El Colombiano
- 67. Proantioquia
- 68. Universidad EAFIT

PEREIRA
cómovamos

69. Audifarma
70. Cámara de Comercio de Pereira
71. Comfamiliar Risaralda
72. Corporación Universitaria Minuto de Dios
73. Efigas
74. Findeter
75. Fundación Universitaria del Área Andina
76. Universidad Católica de Pereira
77. Universidad Cooperativa de Colombia
78. Universidad EAFIT
79. Universidad Libre - seccional Pereira
80. Frisby
81. Universidad Tecnológica de Pereira

QUIBDÓ
cómovamos

82. Cámara de Comercio
83. Diosisis
84. Cocomacia
85. Producciones Estrella TV
86. Fundación Universidad Claretiana
87. Fundación Corona
88. Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico
89. Universidad Tecnológica del Chocó (UTCH)

SABANA CENTRO
cómovamos

90. Universidad de la Sabana
91. Fundación Corona
92. El Tiempo
93. Cámara de Comercio de Bogotá
94. Fundación Cavelier Lozano
95. Fundación Milenium

96. Aesabana
97. Prodensa
98. Hacer ciudad
99. Compensar
100. ProBogota
101. Accenorte

SANTA MARTA
cómovamos

102. 3G Constructores S.A.
103. Aeropuertos de Oriente S.A.S
104. C.I. Biocosta S.A.
105. C.I. Técnicas Baltim de Colombia S.A.
106. Cámara de Comercio de Santa Marta para el Magdalena
107. HOY Diario del Magdalena
108. Interaseo S.A. ESP
109. Morano Gruppo
110. OMatic
111. Servicios Administrativos Bananeros S.A.S
112. Sociedad Portuaria de Santa Marta
113. Universidad del Magdalena
114. Universidad Sergio Arboleda
115. Findeter
116. Tras la Perla de la América

YUMBO
cómovamos

117. Fundación Empresarial para el Desarrollo de Yumbo (FEDY)
118. ANDI - seccional Valle
119. Cámara de Comercio de Cali
120. Cervecería del Valle
121. Fundación Smurfit Kappa Colombia
122. Fundación Universidad del Valle Yumbo



Contenidos

1. Introducción	2
2. La reducción de la pobreza y la desigualdad en los ODS	3
3. Pobreza	5
3.1 Ingresos	5
3.2 Líneas de pobreza e incidencia de pobreza por grandes dominios.....	7
3.3 Pobreza monetaria en las ciudades de la red Cómo Vamos.....	9
3.4 Pobreza monetaria extrema	10
3.5 Profundidad de la pobreza monetaria	11
3.6 Pobreza multidimensional	12
3.7 Autopercepción de pobreza	15
3.8 Inversión pública local en atención a población vulnerable	19
3.9 Estrategia de superación de la pobreza extrema - UNIDOS	21
4. Desigualdad.....	28
4.1 Desigualdad de ingresos.....	29
4.2 Movilidad económica y clase media	31
5. Conclusiones.....	35
5.1 Pobreza.....	35
5.2 Desigualdad	36
5.3 Frente al cumplimiento de los ODS.....	36
6. Bibliografía	38



1. INTRODUCCIÓN

Este documento, presenta un informe y análisis sobre los niveles de pobreza y desigualdad en 22 ciudades de Colombia para el periodo 2014-2017, incluyendo 11 ciudades capitales que están dentro de las principales áreas metropolitanas y ciudades evaluadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- y 11 municipios que hacen parte de las áreas metropolitanas de Barranquilla, Bucaramanga, Cali y Medellín, y que no están incluidas de forma desagregada en las cifras oficiales del DANE. El informe se enmarca dentro del más reciente trabajo de la Red de Ciudades Cómo Vamos (RCCV) relacionado al seguimiento y monitoreo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) ¹ en las ciudades de Colombia, y corresponde al 1ero de los 5 retos urbanos identificados, como base para el desarrollo sostenible y el cumplimiento de los ODS².

El documento está dividido en dos secciones: La primera, correspondiente a pobreza, revisa, los indicadores de ingreso de los hogares, tanto en términos nominales como en relación con las líneas de pobreza establecidas para las ciudades bajo estudio y las tasas de pobreza monetaria moderada y extrema, haciendo una aproximación a la intensidad de la pobreza monetaria. Posteriormente, tomando información de las Encuestas de Percepción Ciudadana de la Red Colombiana de Ciudades Cómo Vamos, el informe revisa la autopercepción de pobreza en las ciudades objeto de estudio. Adicionalmente, se hace un análisis de la pobreza multidimensional en las ciudades objeto de estudio, a partir de los datos del Sistema de identificación de potenciales beneficiarios de políticas sociales Sisbén, que permite construir medidas aproximadas a la pobreza multidimensional. Finalmente, se analiza la inversión pública de los municipios en población vulnerable y lucha contra la pobreza extrema.

La segunda sección, correspondiente a desigualdad, revisa, en primer lugar, la evolución del coeficiente de Gini para el análisis de desigualdad de ingresos. Seguidamente, como ejercicio complementario a las medidas tradicionales de desigualdad y pobreza, que clasifican a la población como pobre o no pobre, se presentan los resultados del cálculo de la proporción de población correspondiente a cada una de las cuatro clases sociales: pobre, vulnerable, media y alta, propuestas por la metodología del Banco Mundial (2013), con el fin de analizar si las personas en las ciudades objeto de estudio han tenido movilidad económica.

La información contenida en este informe corresponde al periodo 2014-2017 en los casos en los que fue posible contar con información confiable y completa. En términos generales, esta información es la que tiene por fuente el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. Debido a problemas con la actualización de los datos, las cifras de pobreza multidimensional que provienen de las fichas territoriales del Departamento de Prosperidad Social – DPS están disponibles sólo hasta 2016, y debido a cambios metodológicos en la forma de registrar la información de inversión pública municipal -puntualmente la información registrada como compromisos y como reservas-, sólo se presenta información sobre este aspecto hasta 2016.

La RCCV reúne actualmente 16 iniciativas que agrupan más de 35 municipios del país, incluyendo 13 ciudades capitales. La RCCV es una iniciativa liderada por los 16 programas Cómo Vamos y la Fundación Corona. Adicionalmente cuenta con el apoyo de la Cámara de Comercio de Bogotá, el periódico El Tiempo y la Universidad Javeriana como socios nacionales, y de más de 120 socios a nivel regional. El Modelo Cómo Vamos celebra en 2018 veinte años desde el nacimiento de su primer programa en Bogotá. Para más información visite: www.redcomovamos.org

¹ Para más información sobre este Objetivo de Desarrollo Sostenible, consultar <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>.

² Para más información sobre el Informe de los 5 Retos Urbanos de la RCCV, visite: www.redcomovamos.org



2. LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD EN LOS ODS

En 2015, los países miembros de Naciones Unidas definieron la nueva agenda para el desarrollo conocida como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)³. En ella, se definieron un total de 17 Objetivos que recogen las principales problemáticas y retos que tiene la humanidad para transitar hacia un modelo de desarrollo más sostenible. Cada uno de estos 17 objetivos se desagregan en 169 metas específicas que orientarán la política pública y trabajo de naciones, ciudades y territorios, y múltiples actores en los próximos años, y servirán como termómetro para el monitoreo y seguimiento al cumplimiento de esta agenda.

En 2018, el Gobierno Nacional de Colombia a través del Departamento Nacional de Planeación (DNP), presentó la hoja de ruta para el cumplimiento de los ODS en el país, contextualizando la agenda global a los retos y realidades nacionales. En el documento CONPES 3918⁴, se priorizaron diferentes metas y se propusieron indicadores de seguimiento y monitoreo de nivel nacional para el cumplimiento de las mismas. Del total de 169, el Gobierno Nacional priorizó más 80 metas las cuales proyectó cumplir en 2030 y hacer seguimiento a través de más de 150 indicadores.

Si bien el ejercicio de trazar y definir metas es un paso fundamental para el cumplimiento de los ODS y la construcción de sendas hacia la sostenibilidad, la realidad de los territorios y ciudades de Colombia es muy dispar, y las metas e indicadores nacionales no necesariamente capturan dichas realidades. Es por esto, que desde la RCCV se trabaja actualmente en contribuir a la “Localización de los ODS en las ciudades de Colombia”, mediante la definición y propuesta de metas e indicadores para las ciudades del país de acuerdo a su contexto y nivel de progreso, y alineadas a las metas CONPES. Con este proyecto, la RCCV busca contribuir a cerrar las brechas de información a nivel local, informar y brindar herramientas para los gobiernos locales y la ciudadanía, y motivar a la sociedad civil organizada a sumar sus esfuerzos entorno a una agenda común bajo el principio fundamental de “No dejar a nadie atrás”.

Anudando en este objetivo, en 2017 la Red de Ciudades Cómo Vamos presentó su propuesta de agenda para la localización de los ODS en las ciudades colombianas. El ejercicio partió de reconocer las relaciones entre los diferentes ODS que componen la agenda global y los principales retos que enfrentan las ciudades del país de cara no sólo a que las ciudades contribuyan al cumplimiento de los compromisos adquiridos por el país de cara a grandes retos como el cambio climático y la gestión del riesgo (el Acuerdo de París y el Marco de Sendai), el desarrollo urbano sostenible (Hábitat III) y los retos relacionados a la construcción de paz en el contexto nacional, sino también a transitar por sendas de desarrollo urbano más sostenible. Esta agenda se denomina “Los 5 retos urbanos”.

Este informe, el primero de la serie de Informes de Reporte del Progreso de las Ciudades de Colombia que publicará la RCCV, presenta dos de los principales componentes del Reto # 1 llamado, “Pobreza, desigualdad e informalidad”. El Informe recoge y analiza específicamente las metas y retos asociados a los ODS 1 y 10., los cuales se presentan a continuación:

³ ,Construida sobre la base de los Objetivos para el Desarrollo del Milenio (ODM

⁴ (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2018)

- ODS # 1 – Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. Este objetivo busca erradicar la pobreza monetaria extrema, reducir la pobreza multidimensional y tener mejores medidas de lucha contra la pobreza y generación de oportunidades para personas en situación de pobreza y vulnerabilidad (ONU, 2017).
- ODS # 10 - Reducir la desigualdad en y entre los países. Este objetivo parte de reconocer que las desigualdades de cualquier tipo aún persisten en todo el mundo y constituyen una amenaza clara para el desarrollo social, económico y del ambiente en el largo plazo, minando los esfuerzos que se realizan en torno a la reducción de la pobreza y afectando los sentimientos de plenitud y valía de las personas, de manera que es imposible alcanzar el desarrollo sostenible si hay grupos de población que permanecen sujetos a exclusiones (Organización de las Naciones Unidas, 2016).

Para el cumplimiento de estos dos objetivos, el Gobierno Nacional propuso una serie de indicadores de seguimiento y monitoreo y definió metas a 2030. En este informe, la RCCV analiza tres de estos indicadores, evaluando el nivel de progreso de las diferentes ciudades que hacen parte de la RCCV de cara a la reducción de la pobreza monetaria, la pobreza monetaria extrema y la desigualdad. La Tabla 1 presenta los 3 indicadores ODS que se presentan en este informe, la línea base 2015 y la meta nacional proyectada a 2030, como referencia para las diferentes ciudades analizadas.

Tabla 1 – Metas e indicadores CONPES a 2030

Fuente: DNP – CONPES

Meta ODS	Nombre de la meta	Nombre del indicador (*trazador CONPES)	Fuente	Línea base 2015	Meta proy. a 2030	Informe RCCV
1.2	De aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales	Índice de Pobreza Multidimensional*	DANE (ECV)	20,2 %	8,4 %	No aplica
		Incidencia de la Pobreza Monetaria	DANE (GEIH)	27,8 %	18,7 %	Figura 6
1.1	De aquí a 2030, erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema (actualmente se considera que sufren pobreza extrema las personas que viven con menos de 1,25 dólares de los Estados Unidos al día)	Incidencia de la Pobreza Monetaria Extrema	DANE (GEIH)	7,9 %	4,0 %	Figura 7
10.1	De aquí a 2030, lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional	Coeficiente de GINI*	DANE (GEIH)	0,522	0,480	Figura 16



3. POBREZA

La pobreza puede entenderse como la privación, en las personas, “de ingresos y otros recursos necesarios para obtener las condiciones de vida -la alimentación, bienes materiales, comodidades, estándares y servicios- que los habilitan para jugar los roles, cumplir con las obligaciones y participar en las relaciones y costumbres de su sociedad” (Townsend, 2006, pág. 5). Su medición se puede realizar de forma directa, considerando la satisfacción o privación de estas características en los hogares o las personas de un territorio, o de forma indirecta, evaluando únicamente la suficiencia de los ingresos de un hogar en relación con una canasta básica de bienes y servicios que garantizarían el acceso a esas características del desarrollo humano. Así, mientras que en el método directo los indicadores de pobreza dan cuenta del número de hogares o personas privadas de una o más características vitales, en el método indirecto dan cuenta del número de hogares o personas con ingresos inferiores a una línea de pobreza, en el caso de todas las características vitales, y de pobreza extrema, en el caso en el que sólo se incluyen los alimentos dentro de este conjunto (CONPES 150, 2012).

3.1 INGRESOS

Las cifras de pobreza monetaria y desigualdad provienen de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, aplicada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística en todo el país, con representatividad estadística en los 23 principales núcleos urbanos y áreas metropolitanas del país, la ruralidad y el total nacional. La base para el cálculo de estas cifras es el ingreso medio por persona dentro de cada hogar, identificado como unidad de gasto. Esta cifra, denominada *ingreso per cápita de la unidad de gasto*, comprende todos los montos de ingreso laboral y no laboral de los hogares encuestados, incluyendo la renta implícita en la tenencia de vivienda.

El gráfico 1 muestra el indicador de ingreso per cápita de la unidad de gasto (IPCUG) a pesos corrientes para las ciudades analizadas en este informe cuya información se encuentra desagregada en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)⁵. Como lo evidencia el gráfico, la ciudad con mayor IPCUG en Colombia en el período de estudio fue Bogotá, llegando a tener un ingreso medio per cápita superior al millón de pesos en 2016 y 2017, mientras que la menor cifra corresponde a Cúcuta AM, cuyo IPCUG fue de \$504.906 en 2016. En general, las ciudades de la costa caribe y Cúcuta AM han tenido un menor ingreso per cápita que las ciudades del interior.

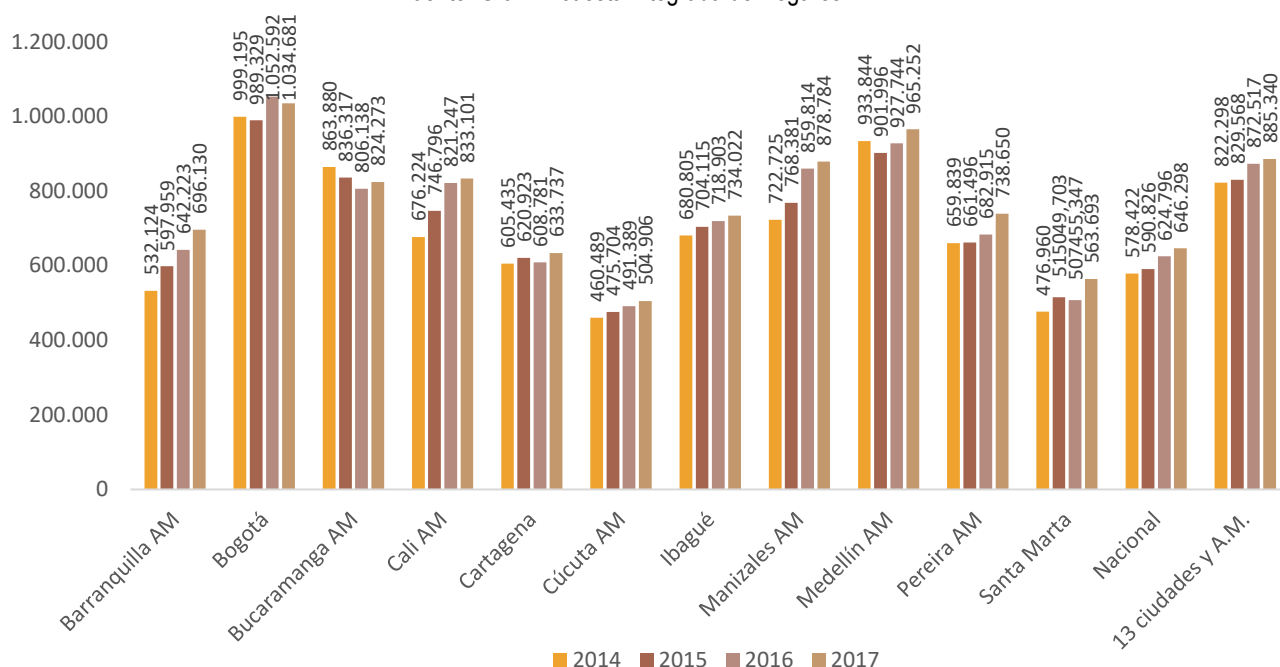
Todas las ciudades, salvo Cúcuta AM, Santa Marta AM, Barranquilla AM y Cartagena tuvieron indicadores superiores al promedio nacional durante los cuatro años que componen el período de análisis. Cúcuta AM y Santa Marta tuvieron niveles inferiores durante los cuatro años, mientras que Barranquilla AM superó la media nacional en 2015, 2016 y 2017 y Cartagena, aunque tenía niveles superiores en 2014 y 2015, disminuyó su IPCUG a un nivel ligeramente inferior al nacional en 2016 y 2017.

⁵ El DANE calcula la información de las ciudades, no en el nivel de municipios sino en el de Áreas Metropolitanas (AM), en los casos en los cuales las actividades económicas y los asentamientos humanos configuran una unidad socioeconómica funcional que supera un solo municipio. En el presente informe, las ciudades que se analizan a partir de su área metropolitana son Barranquilla AM, Bucaramanga AM, Cali AM, Cúcuta AM, Manizales AM, Medellín AM y Pereira AM.



Figura 1 - Ingreso per cápita de la unidad de gasto en términos corrientes, 2012-2016

Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares - DANE



En relación con el promedio de las trece principales ciudades y Áreas Metropolitanas⁶, sólo Bogotá y Medellín tuvieron ingresos superiores durante los cuatro años, y Bucaramanga AM fue la única entre las demás ciudades en tener niveles superiores al de las trece áreas en al menos un año. Como se observa, aunque esta ciudad tuvo un IPCUG superior al de las trece ciudades y AM en 2014 y 2015, en 2016 la disminución en su indicador y el crecimiento en el de las trece principales ciudades hizo que estuviera por debajo del promedio. A pesar de que el IPCUG de Bucaramanga AM aumentó en 2017, este aumento no fue suficiente para hacer que la ciudad estuviera por encima del promedio de las trece áreas metropolitanas para este año.

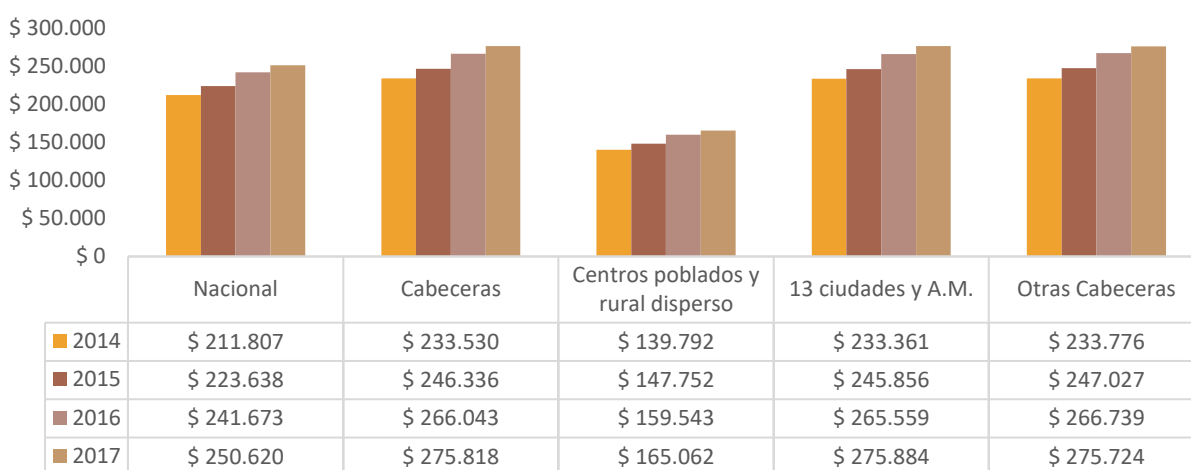
Aunque 2015 y 2016 fueron años de desaceleración económica en el país (Banco de la República, 2017), algunas ciudades tuvieron un crecimiento sobresaliente en materia de ingreso per cápita de los hogares en el período 2014-2017. Este fue el caso de Barranquilla AM, con 31,5% de crecimiento, Cali AM, con 23 % y Manizales AM, con 22%, seguida de cerca por Santa Marta, con 18% de crecimiento. A pesar de que estos crecimientos están presentados en términos corrientes -es decir, sin descontar el efecto de la inflación-, estos aumentos muestran que el desempeño positivo del ingreso de los hogares tiene una mayor concentración en las ciudades de la costa caribe.

⁶ El DANE incluye en la categoría de trece ciudades y áreas metropolitanas a todas las ciudades en estudio, salvo Santa Marta, y agrega Montería, Pasto y Villavicencio. Ninguna de estas tres ciudades tiene un indicador de IPCUG superior al del promedio, lo que evidencia el gran peso relativo, tanto en términos poblacionales como de ingreso, de Bogotá.

3.2 LÍNEAS DE POBREZA E INCIDENCIA DE POBREZA POR GRANDES DOMINIOS

La pobreza monetaria en un territorio se mide como el porcentaje de personas que no cuentan con los recursos mínimos necesarios para conseguir los bienes requeridos para subsistir durante un mes. A este monto se lo denomina *línea de pobreza* y, para Colombia, se ubicó, respectivamente, en \$211.807, \$223.638, \$241.673, y \$250.620 en 2014, 2015, 2016 y 2017. En la medida en que los elementos básicos para garantizar condiciones vitales adecuadas tienen costos distintos de acuerdo con las características de los asentamientos humanos, los criterios para considerar que los miembros de un hogar determinado se encuentran en situación de pobreza por ingresos varían de acuerdo con estas características.

Figura 2 - Dominios DANE: línea de pobreza a precios corrientes, 2014-2017
Fuente: DANE



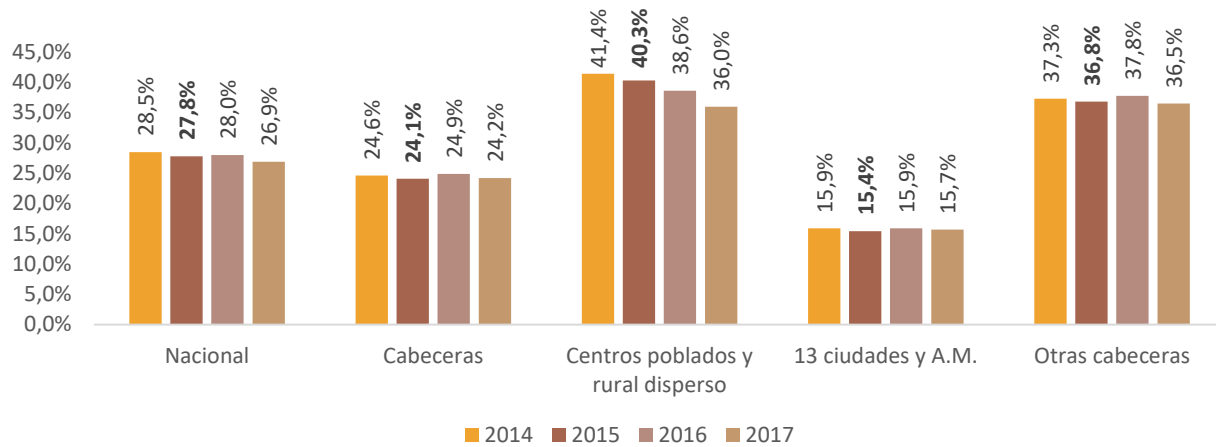
En Colombia, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) calcula cinco líneas de pobreza diferentes, de acuerdo con las diferencias en las condiciones y costos de vida de distintos tipos de asentamiento, que se denominan *dominios* dentro de la metodología del DANE (MESEP, 2012). Estas líneas de pobreza son: la del nivel Nacional, la línea de pobreza para las Cabeceras, la del sector rural, la de las principales trece ciudades y áreas metropolitanas, y la de las otras cabeceras urbanas del país.

De las ciudades analizadas en este informe, sólo Santa Marta no hace parte de las trece grandes ciudades y áreas metropolitanas, sino de la categoría de *Otras cabeceras*, que incluye el resto de las 23 ciudades que el DANE evalúa y que no hacen parte de las trece principales ciudades y áreas metropolitanas. Como se observa en el gráfico 2, las líneas de pobreza de las trece principales ciudades y del resto de cabeceras son similares, siendo ligeramente superior en el caso de las cabeceras que en el de las principales ciudades y áreas metropolitanas.

Como lo muestra el gráfico 3, los niveles de pobreza monetaria en el nivel nacional permanecieron estables entre 2014 y 2017. Por dominios, se redujo el porcentaje de pobres en el área rural (de 41% a 36% entre 2014 y 2017) y, en menor medida, en las cabeceras (de 25% en 2014 a 14% en 2017, lo que condujo a una reducción de dos puntos porcentuales en el porcentaje de personas en condición de pobreza en el conjunto del país, de 29% en 2014 a 27% en 2017. El gráfico 3 también permite observar que la incidencia de la pobreza es significativamente menor en las trece principales ciudades y Áreas Metropolitanas que en los demás dominios.

Figura 3 – Dominios DANE: Incidencia de pobreza monetaria 2014-2017 (Meta CONPES)

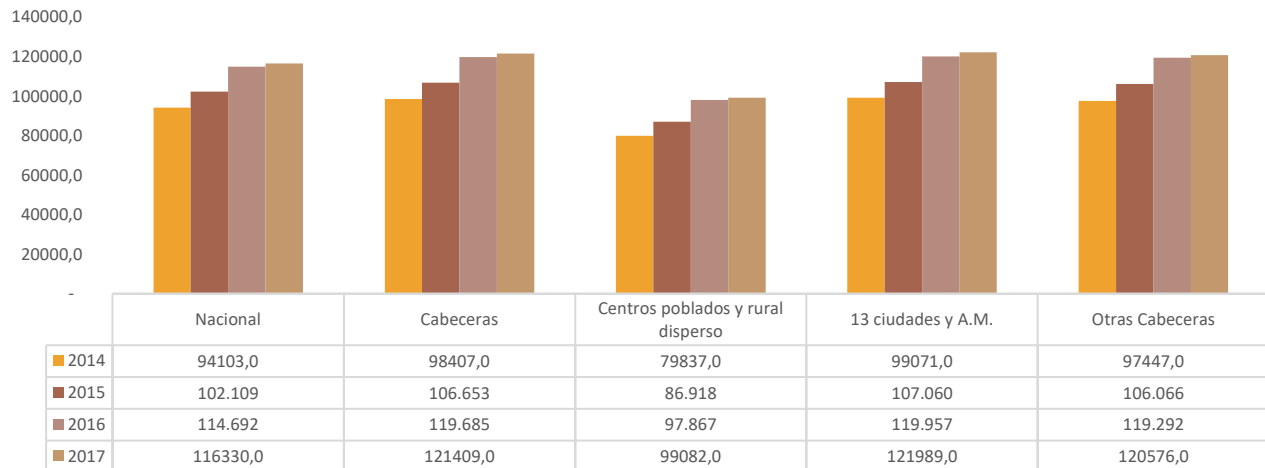
Fuente: DANE



Mientras que la pobreza monetaria da cuenta de la dotación de recursos necesaria para cumplir con los requisitos mínimos de una vida digna, la pobreza monetaria extrema se refiere a los recursos mínimos necesarios para adquirir los alimentos suficientes para sobrevivir. Como en el caso de la pobreza, en el de la pobreza extrema hay líneas diferentes para áreas rurales y urbanas, y dentro de las áreas urbanas, para grandes ciudades y otras cabeceras urbanas (ver gráfico 4).

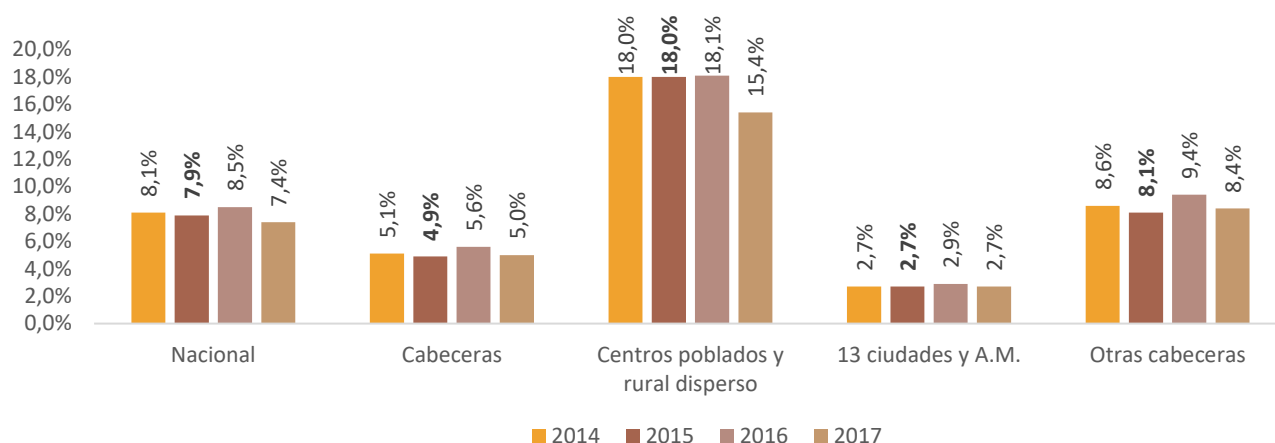
Figura 4 - Dominios DANE: línea de pobreza extrema a precios corrientes, 2014-2017

Fuente: DANE



A diferencia de lo que ocurre con la pobreza, la línea de pobreza extrema no evidencia grandes diferencias de magnitud entre los entornos rurales y los urbanos, y la relación entre las trece principales ciudades y áreas metropolitanas y las demás ciudades se invierte. La línea de pobreza es mayor en *otras cabeceras* que en las 13 ciudades, mientras que la línea de pobreza extrema es menor para *otras cabeceras* que para las 13 principales ciudades del país.

Figura 5 - Principales Dominios: Incidencia de pobreza monetaria extrema, 2014-2017 (Meta CONPES)
Fuente: DANE



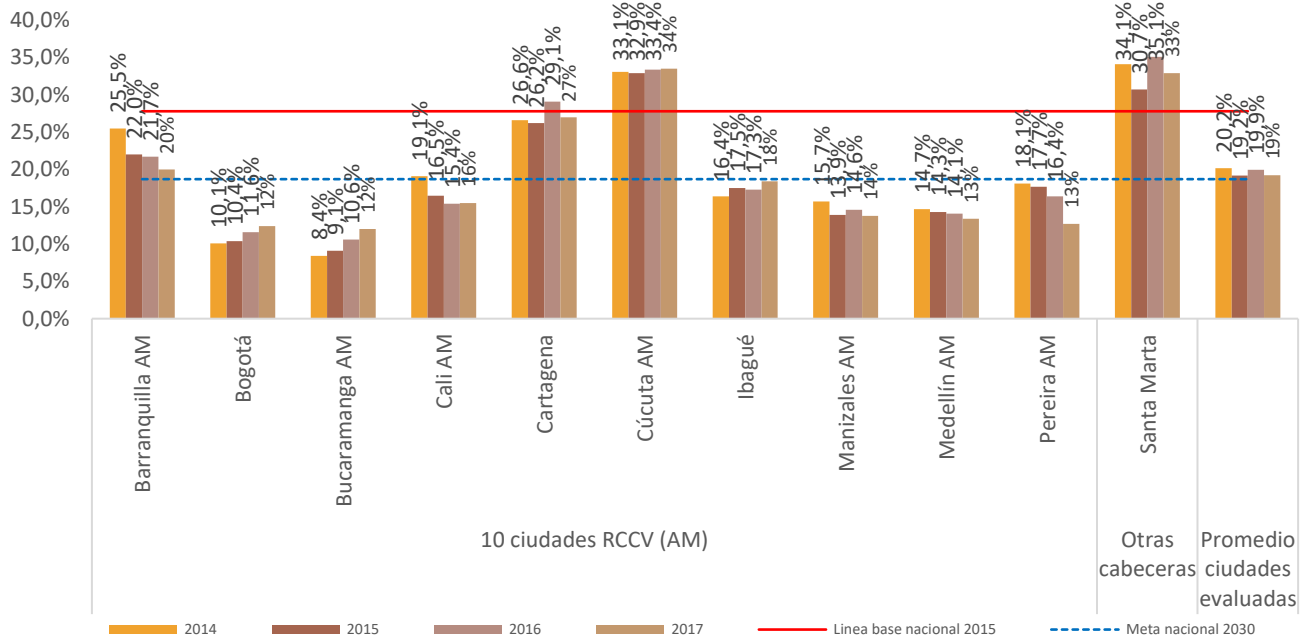
Similar a lo ocurrido con los niveles de pobreza, la incidencia de la pobreza extrema en el nivel nacional se redujo moderadamente entre 2014 y 2017 (Ver gráfico 5). Por dominios, las mayores incidencias se observaron en *centros poblados y rural disperso*, con una incidencia de 18% entre 2014 y 2016, y una incidencia de 15% en 2017, y *otras cabeceras*, con una incidencia de pobreza extrema de entre 9% (2014 y 2016) y 8% (2015 y 2017). Las principales ciudades del país, tanto las 13 áreas metropolitanas como las cabeceras municipales de mayor tamaño, tienen los menores niveles de incidencia de pobreza extrema entre los dominios de la Gran Encuesta Integrada de Hogares.

3.3 POBREZA MONETARIA EN LAS CIUDADES DE LA RED CÓMO VAMOS

Santa Marta y Cúcuta son las dos ciudades con mayor incidencia de pobreza monetaria entre 2014 y 2017 entre las ciudades miembro de la Red Cómo Vamos cubiertas por la GEIH. En Cúcuta, la incidencia de pobreza monetaria en 2017 fue de 34%, mientras que en Santa Marta fue de 33% (Ver gráfico 6). Como se mencionó previamente, Santa Marta es la única ciudad, dentro de las que son objeto de análisis de este informe, que no pertenece a las trece principales áreas metropolitanas del país. Aunque esta ciudad tiene una incidencia de pobreza menor al promedio de su dominio (Otras cabeceras, ver gráfico 3) con 33% en 2017 frente a 37% en total de *otras cabeceras*, la incidencia de pobreza es mucho mayor en esta ciudad que en el promedio de las once ciudades revisadas (ver gráfico 6).

En el caso de Cúcuta AM, su incidencia de pobreza monetaria ha duplicado el promedio de las trece principales ciudades y áreas metropolitanas, que estuvo entre el 15% y el 16% en el período de análisis, mientras que la tasa de pobreza de Cúcuta AM ha sido de entre 33% y 34%. De forma similar ocurre con respecto al promedio de las ciudades incluidas en este informe, puesto que Cúcuta está 13 puntos porcentuales (pp) por encima del promedio de las 11 ciudades bajo análisis (33% frente a 20% de las once ciudades).

Figura 6 - Ciudades RCCV: Incidencia de pobreza monetaria 2014-2017
Fuente: DANE



Entre las ciudades analizadas, Bogotá, Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta e Ibagué aumentaron sus niveles de pobreza en 2017 con relación a 2014. El mayor crecimiento fue el de Bucaramanga, con 3,6 puntos porcentuales, pasando de 8,4% a 12%, seguido por Bogotá, con 2,3 puntos porcentuales, 10,1% a 12%. Cabe anotar que Bucaramanga y Bogotá, a pesar de haber tenido aumentos relativamente altos en sus niveles de incidencia de pobreza monetaria entre 2014 y 2017, son las ciudades con menor incidencia de pobreza monetaria. En efecto, las ciudades con menores niveles de pobreza monetaria entre 2014 y 2016 fueron el Área Metropolitana de Bucaramanga, que pasó de 8% en 2014 a 12% en 2017, Bogotá, que pasó de 10% a 12% en el mismo periodo, y Medellín AM, que pasó de 15% en 2014 a 13% en 2017. Como lo indica el gráfico 6, las ciudades de Cali, Ibagué, Manizales y Pereira también tuvieron bajos niveles de pobreza en relación con el promedio de las ciudades analizadas. A pesar de tener niveles de pobreza debajo del promedio de las ciudades analizadas, Cali AM y Pereira estuvieron por encima del promedio de las 13 áreas metropolitanas.

En cuanto a la evolución de la situación de pobreza en las ciudades, resulta destacable la reducción en casi seis pp de la incidencia de pobreza monetaria en Barranquilla AM y Pereira AM. En el caso de Barranquilla, la cifra pasó de 25,5% en 2014 a 20% en 2017, representando una disminución de 5,5 pp, mientras que en Pereira AM el indicador se redujo de 18,1% a 12,7% (5,4 pp).

3.4 POBREZA MONETARIA EXTREMA

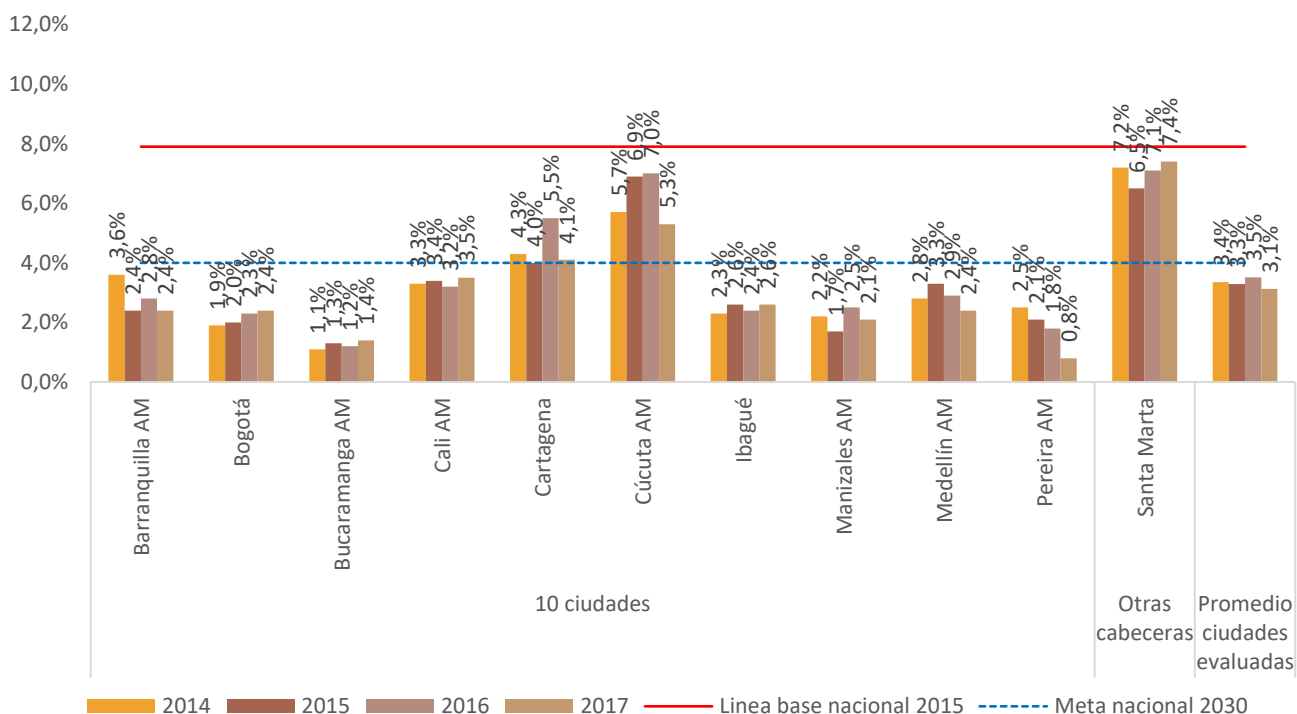
Como lo muestra el gráfico 7, las tres ciudades con mayor pobreza monetaria son las mismas que tienen la mayor proporción de población en pobreza extrema entre 2014 y 2017. Santa Marta tuvo una incidencia de pobreza monetaria extrema de 7% entre 2014 y 2017, que permaneció estable, mientras que Cúcuta AM pasó de 6% en 2014 a 5% en 2017, y Cartagena se mantuvo en niveles cercanos al 4% en todo el periodo, salvo en 2016, cuando

la incidencia de pobreza extrema llegó al 6%. Por su parte, las ciudades con menor proporción de población bajo la línea de pobreza extrema fueron Bucaramanga, con aproximadamente 1% en los tres años, Pereira con 2,5% en 2014 y 0,8% en 2017, Bogotá, con 1,9% en 2014 y 2,4% en 2017, Ibagué, con 2,3% en 2015 y 2,6% en 2017, y Manizales con 2,2% en 2014 y 2,1% en 2017.

Dentro de los resultados de pobreza extrema, cabe resaltar las diferencias entre Barranquilla AM y Cartagena en cuanto a su evolución entre 2014 y 2016. Aunque ambas ciudades partieron de niveles de pobreza extrema relativamente similares (3,6% en el caso de Barranquilla y 4,3% en el de Cartagena), mientras que en Barranquilla hubo una reducción de 1,2 puntos porcentuales entre 2014 y 2017, en Cartagena se evidenció una evolución relativamente estable en el tiempo, lo que provocó que Barranquilla llegara a 2,4% en 2017, mientras que Cartagena llegó a 4,1% en el mismo año.

Figura 7 - Ciudades RCCV: Incidencia de pobreza monetaria extrema, 2014-2017

Fuente: DANE



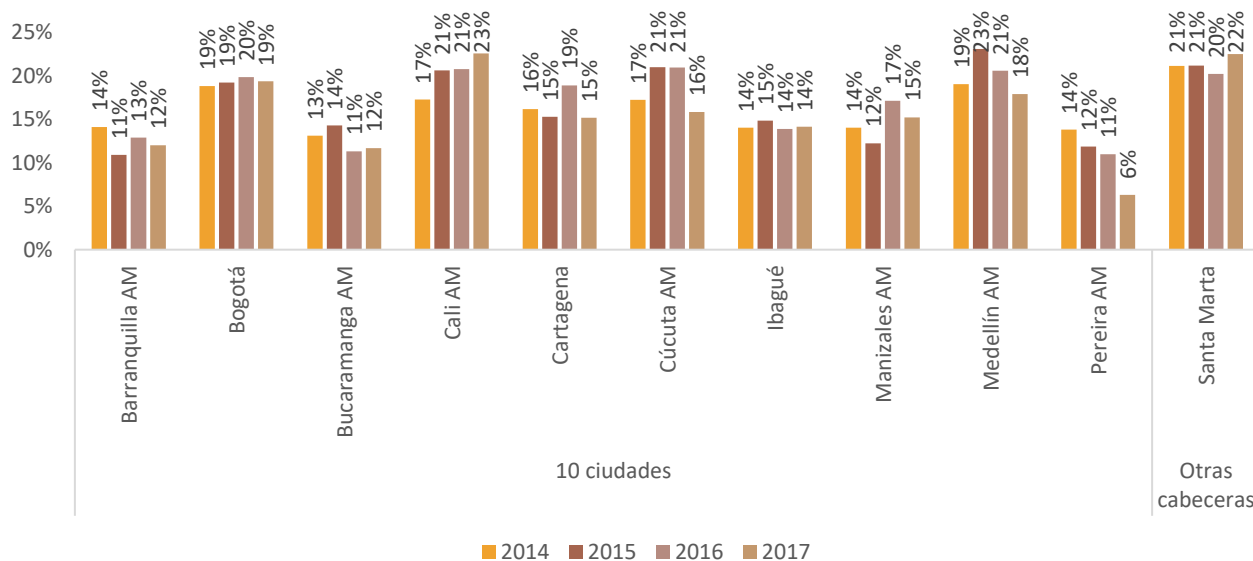
3.5 PROFUNDIDAD DE LA POBREZA MONETARIA

El porcentaje de hogares en situación de pobreza extrema como proporción del porcentaje de hogares en situación de pobreza permite dar una aproximación de la profundidad de la pobreza en las diferentes ciudades o áreas metropolitanas. Entre mayor sea este indicador, mayor será la proporción de personas bajo la línea de pobreza que están también bajo la línea de pobreza extrema, es decir, más proporción de personas pobres estarán en las peores condiciones.

Como lo muestra el gráfico 8, en las ciudades colombianas el porcentaje de hogares pobres que están bajo la línea de pobreza extrema oscila entre 6% (Pereira AM) y 20% (Cali AM). Las ciudades que en 2017 estuvieron en mejores condiciones en cuanto a la profundidad de la pobreza son Pereira (6%), Barranquilla (12%), Bucaramanga (12%) e Ibagué (14%), mientras que las ciudades con una mayor profundidad de la pobreza monetaria en ese año fueron Cali AM, con 23%, Santa Marta, con 22% y Bogotá, con 19%. Resaltan, por su evolución en el tiempo, el caso de Cali AM, con un aumento de 6 puntos porcentuales en la participación de pobres extremos dentro del total de pobres entre 2014 y 2017, y el de Pereira, que redujo en ocho puntos porcentuales dicha cifra.

Si se observan conjuntamente los gráficos 6 y 8, puede verse que Medellín AM, Bogotá y Cali AM, a pesar de que tienen niveles de pobreza monetaria relativamente bajos, tienen un indicador mayor de profundidad de la pobreza. De acuerdo con estas cifras, estas ciudades han tenido un desempeño aceptable reduciendo la pobreza (caso de Cali AM) o manteniéndola en niveles bajos (como en Medellín AM y Bogotá), pero tienen desafíos en la reducción de la pobreza extrema. El caso de Santa Marta AM resulta preocupante por la combinación de altos niveles de pobreza y proporciones de personas en situación de pobreza extrema equivalentes a una quinta parte de la población pobre. En Santa Marta, por cada cien personas, 33 están en situación de pobreza y siete en pobreza extrema. Esta situación indica que, además de amplia, la problemática de pobreza en esta ciudad es particularmente severa. En Cartagena la situación es similar, aunque no tan crítica. Del 27% de ciudadanos que son pobres, el 15% están en pobreza extrema. Por su parte, Barranquilla AM es, entre las ciudades de la costa caribe, la que muestra la mejor situación. Aunque esta ciudad tiene un nivel de pobreza relativamente alto, la incidencia de pobreza extrema le permite estar entre las de menor profundidad de la pobreza entre las ciudades evaluadas.

Figura 8 - Ciudades RCCV: Incidencia de pobreza extrema como porcentaje de la incidencia de pobreza monetaria 2014-2017
Fuente: DANE



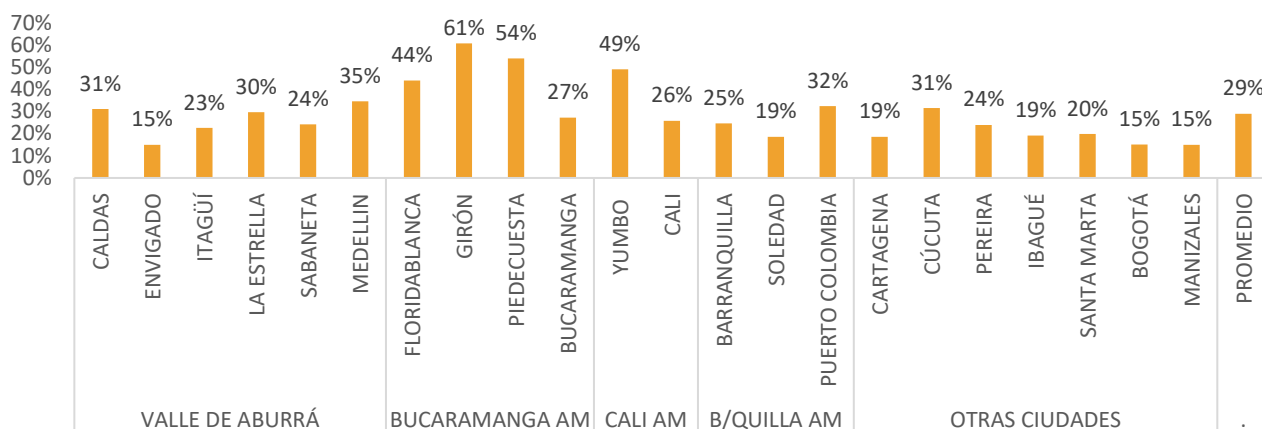
3.6 POBREZA MULTIDIMENSIONAL

A diferencia del método indirecto de medición de la pobreza, que da cuenta de la posesión de un nivel de ingresos suficiente para garantizar unas condiciones mínimas de vida, el método directo evalúa la tenencia de ciertas

características necesarias para el desarrollo de las personas en una sociedad determinada. Una medida de este tipo es el índice de pobreza multidimensional, que abarca quince variables en cinco dimensiones (condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y la juventud, trabajo, salud, y servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda)⁷, y califica a un hogar como pobre cuando tiene cinco o más variables con privaciones.

Una aproximación a dicho índice, usando catorce variables en lugar de quince, es calculado por el Departamento Nacional de Planeación a partir de los datos del Sistema para la Identificación de potenciales Beneficiarios de políticas sociales – SISBÉN. A pesar de que la información recabada en dicho sistema no tiene una representatividad censal para las condiciones de vida de la población, sí entrega información sobre las condiciones de pobreza en los municipios del país⁸. El gráfico 9 muestra los niveles de pobreza multidimensional en 2016 con base en la metodología SISBÉN, como proporción del total de habitantes de cada ciudad de acuerdo con las proyecciones poblacionales del DANE. La incidencia de pobreza multidimensional promedio en las ciudades evaluadas fue de 29%. Manizales, Bogotá y Envigado (todas ellas con 15%) tienen los menores niveles de pobreza multidimensional entre las ciudades analizadas, mientras que las ciudades con mayor pobreza multidimensional son Girón (61%), Piedecuesta (54%) y Yumbo (49%).

Figura 9 - Ciudades RCCV: % de personas en situación de pobreza multidimensional según SISBEN, 2016
Fuente: Fichas territoriales DPS a partir de la información del SISBÉN



Contrario a lo que ocurre en pobreza monetaria, donde las ciudades de la costa caribe, junto con Cúcuta, tienen los mayores niveles de pobreza, en materia de pobreza multidimensional estas ciudades se encuentran, salvo Cúcuta (31%) y Puerto Colombia (32%), por debajo del promedio de incidencia.

Entre las ciudades no capitales analizadas, se evidencian mayores niveles de pobreza multidimensional en los municipios pertenecientes al área metropolitana de Bucaramanga y en Yumbo, como parte de Cali AM, que en

⁷ El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) que se presenta no es comparable con el IPM calculado por el DANE. Mientras que el IPM calculado a partir de SISBÉN incluye catorce indicadores, el IPM del DANE incluye quince, quedando por fuera del IPM SISBÉN el indicador de atención efectiva en salud, siempre que la dimensión de salud solamente incluye la afiliación.

⁸ En la medida en que es una metodología de selección de beneficiarios de programas públicos en la cual son los ciudadanos quienes solicitan la actualización de la información, el SISBÉN tiene problemas de inclusión y de exclusión, es decir, puede dejar de considerar como pobres a personas que lo son o contar entre los pobres a personas que no lo son (CONPES, 2016). En consecuencia, en este documento se limita a la comparación entre los niveles de pobreza multidimensional, y no se refiere en profundidad a la relación entre pobreza multidimensional y monetaria.

los municipios pertenecientes al área metropolitana de Barranquilla y en el Aburrá sur. El sur del Valle de Aburrá, como lo indica el gráfico, es la única región analizada en la cual la ciudad capital tiene menores niveles de pobreza multidimensional que los demás municipios. Así, Envigado (15%), Itagüí (23%), Sabaneta (24%), La Estrella (30%) y Caldas (31%) tienen niveles menores de pobreza multidimensional que Medellín (35%). Por el contrario, en el área metropolitana de Bucaramanga los municipios de Floridablanca (44%), Girón (61%) y Piedecuesta (54%) tienen mayores niveles de pobreza que Bucaramanga (27%), y Yumbo (49%) tiene casi el doble de la incidencia de pobreza de Cali (26%). Finalmente, Barranquilla (25%) tiene menor incidencia de pobreza multidimensional que Puerto Colombia (32%), pero superior a la de Soledad (19%)

Observar las privaciones de mayor incidencia en la información del SISBÉN, utilizada para el cálculo del índice de pobreza multidimensional, permite complementar la información global del índice con información cualitativa sobre sus dimensiones. La tabla 1 muestra las privaciones más frecuentes en las ciudades bajo estudio, expresadas como proporción del total de hogares en registrados en el SISBÉN. Salvo en Caldas, donde el bajo logro educativo es la privación que afecta al mayor número de hogares registrados en el Sisbén, en todas las ciudades estudiadas el trabajo informal es la principal privación. El indicador de privación por trabajo informal mide el número de hogares donde alguna de las personas económicamente activas no se encuentra ocupada con afiliación a pensiones. Entre las ciudades analizadas, las que tienen mayor incidencia de esta privación en 2016 son Soledad (95%), Santa Marta (94%), Cúcuta (93%), Barranquilla (93%) y Girón (92%). Las de menor incidencia son Envigado (51%), Sabaneta (52%), Itagüí (53%) y La Estrella (59%), seguidas de Bogotá (62%), Caldas (64%) y Medellín (65%).

Tabla 2 – Ciudades RCCV: incidencia de las tres principales privaciones en la población categorizada en Sisbén, Octubre 2016
Fuente: Fichas territoriales, DPS

	Municipio	Trabajo informal	Bajo logro educativo	Aseguramiento en salud
VALLE DE ABURRÁ (SUR)	CALDAS	64%	68%	38%
	ENVIGADO	51%	34%	37%
	ITAGÜÍ	53%	49%	35%
	LA ESTRELLA	59%	55%	41%
	SABANETA	52%	35%	35%
	MEDELLÍN	65%	57%	42%
BUCARAMANGA AM	FLORIDABLANCA	84%	73%	63%
	GIRÓN	92%	81%	81%
	PIEDECUESTA	84%	74%	65%
	BUCARAMANGA	84%	71%	46%
CALI AM	YUMBO	87%	69%	66%
	CALI	77%	60%	46%
BARRANQUILLA AM	BARRANQUILLA	93%	80%	75%
	SOLEDAD	95%	87%	85%
	PUERTO COLOMBIA	84%	43%	49%
	CARTAGENA	90%	67%	55%
	CÚCUTA	93%	80%	71%
	PEREIRA	85%	67%	55%
	IBAGUÉ	75%	63%	53%
	SANTA MARTA	94%	70%	70%
	BOGOTÁ	62%	50%	37%
	MANIZALES	78%	66%	40%

Por su parte, el indicador de bajo logro educativo da cuenta del número de hogares donde el promedio de años de escolaridad en las personas de 15 años o mayores es inferior a 9 años escolares, mientras que el indicador de aseguramiento en salud muestra el número de hogares en el que alguno de sus miembros mayores de cinco años



no tiene afiliación al sistema de seguridad social en salud⁹. En el caso del bajo logro educativo, las ciudades con mayor incidencia son Soledad (87%) y Girón (81%), seguidas de Cúcuta y Barranquilla (80% ambas), mientras que las menores incidencias siguen estando en los municipios del Aburrá Sur y en Bogotá. En cuanto a la carencia de aseguramiento en salud, Soledad (85%) y Girón (81%) también tienen las mayores incidencias, seguidas de Barranquilla (75%), Cúcuta (71%) y Santa Marta (70%). De forma similar a lo ocurrido en las otras dos privaciones revisadas, las ciudades con menores incidencias son las pertenecientes al Aburrá Sur y Bogotá.

3.7 AUTOPERCEPCIÓN DE POBREZA

De acuerdo con la Encuesta de Percepción Ciudadana comparada de la Red Colombiana de Ciudades Cómo Vamos, el 19%, en promedio, de las personas mayores de 18 años en las ciudades objeto de estudio de este informe se percibían como pobres en 2016. Si bien esta cifra es ligeramente inferior a la de 2014, puede decirse que desde 2014 el porcentaje promedio de ciudadanos que se perciben como pobres se ha mantenido estable¹⁰.

Como se evidencia en el gráfico 10, si se comparan los tres años de análisis de este informe, no puede evidenciarse una tendencia uniforme en todas las ciudades para las cuales se cuenta con información comparable. Mientras que, en Yumbo, Barranquilla y Pereira la autopercepción de pobreza disminuyó sustancialmente entre 2014 y 2016, pasando de 26% a 13% en el caso de Yumbo, de 30% a 14% en el de Barranquilla y de 26% a 21% en el de Pereira, Bogotá y Cali mostraron aumentos, pasando de 15% a 18% y de 14% a 18% respectivamente, y otras ciudades mostraron variaciones no significativas.

Como ocurrió en pobreza multidimensional, la relación entre ciudades no capitales y la ciudad capital con la que se relacionan no es la misma para todos los casos. Mientras que en el caso del Aburrá Sur hay menores porcentajes de pobreza subjetiva que en Medellín, en el caso del área metropolitana de Bucaramanga los municipios de Girón y Floridablanca tienen niveles de pobreza superiores al de Bucaramanga, mientras que el de Piedecuesta es similar al de la capital del departamento. En Yumbo, por su parte, el porcentaje de autopercepción de pobreza fue inferior al de Cali en 2016, pero superior en 2015 y 2014.

Otro indicador de percepción útil para evaluar la situación económica de los hogares es la respuesta a la pregunta por la percepción de mejora en la situación económica del hogar en los últimos años. Como lo evidencia el gráfico 11, entre 2014 y 2016 el 38%, 36% y 40% de los adultos de las ciudades bajo análisis percibían que la situación económica de su hogar había mejorado en 2014, 2015 y 2016, respectivamente. Las ciudades con mayor porcentaje de personas que percibieron mejoras en las condiciones económicas de su hogar en 2016 fueron Medellín (51%), Santa Marta (47%), La Estrella (48%), Cartagena (46%) y Barranquilla (46%). Por su parte, las de menor porcentaje fueron Cúcuta (26%) Bogotá (30%), Girón (30%) y Yumbo (34%).

Salvo en Yumbo, donde el porcentaje de personas que consideraron que la situación económica de su hogar mejoró en el último año pasó de 38% en 2014 a 34% en 2016, y Bogotá, que pasó de 34% en 2014 a 30% en

⁹ Las definiciones de los indicadores pueden encontrarse en las fichas territoriales del Departamento de Prosperidad Social. Pueden descargarse en el siguiente vínculo: <https://goo.gl/wCVczt>

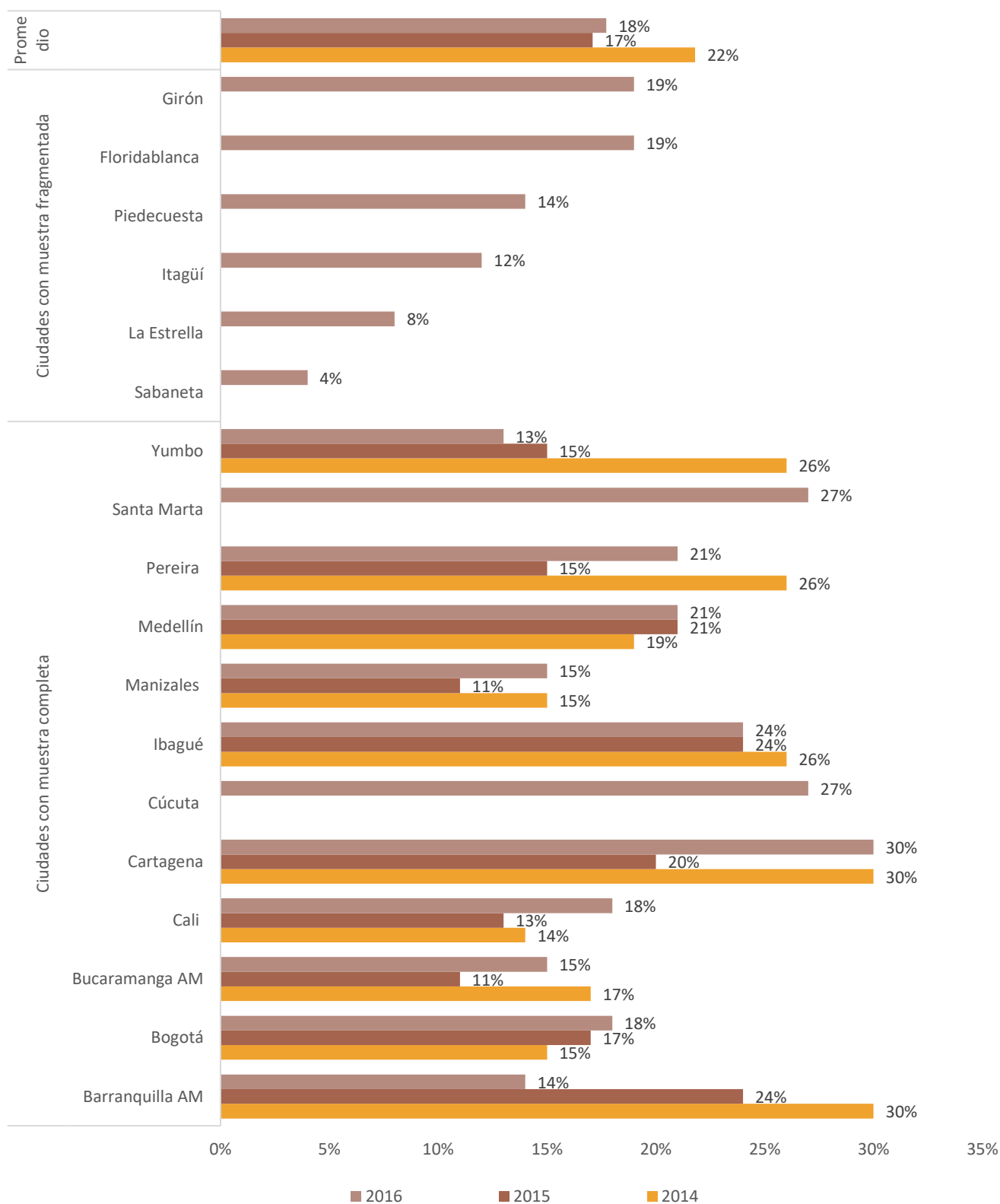
¹⁰ Se considera el promedio de las ciudades tenidas en cuenta para este informe, por lo cual se excluye a la ciudad de Valledupar, que tuvo encuesta de percepción ciudadana en 2015, y se incluyen, para 2016, las ciudades de Cúcuta y Santa Marta y los municipios del Aburrá Sur. Para 2014 y 2015 se considera como una sola ciudad el Área Metropolitana de Bucaramanga. Para 2016 se incluyen por separado Girón, Piedecuesta y Floridablanca, que hacen parte del área metropolitana de Bucaramanga, y Sabaneta, Itagüí y La estrella, que hacen parte del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (Medellín AM).



2016, las ciudades bajo análisis, en general, tuvieron una evolución positiva o estable en este indicador. Las que avanzaron en mayor medida entre 2014 y 2016 fueron Pereira, que pasó de 30% en 2014 a 39% en 2016, y Manizales, que pasó de 33% a 37% en el mismo período. Por su parte, las ciudades que permanecieron estables, o con cambios no significativos, fueron Barranquilla (45%) y Cartagena (45%).

En cuanto a la relación entre ciudades no capitales y ciudades capitales, el Aburrá sur tuvo niveles menores en este indicador que Medellín, mientras que los municipios de Girón, Floridablanca y Piedecuesta tuvieron cifras inferiores a Bucaramanga. De forma Similar, Yumbo tuvo cifras inferiores a Cali en este indicador durante todo el período (Ver gráfico 11).

Figura 10 - Ciudades RCCV: porcentaje de personas que afirmaron considerarse como pobres, 2014-2016
Fuente: Encuesta de Percepción Ciudadana Comparada - RCCV



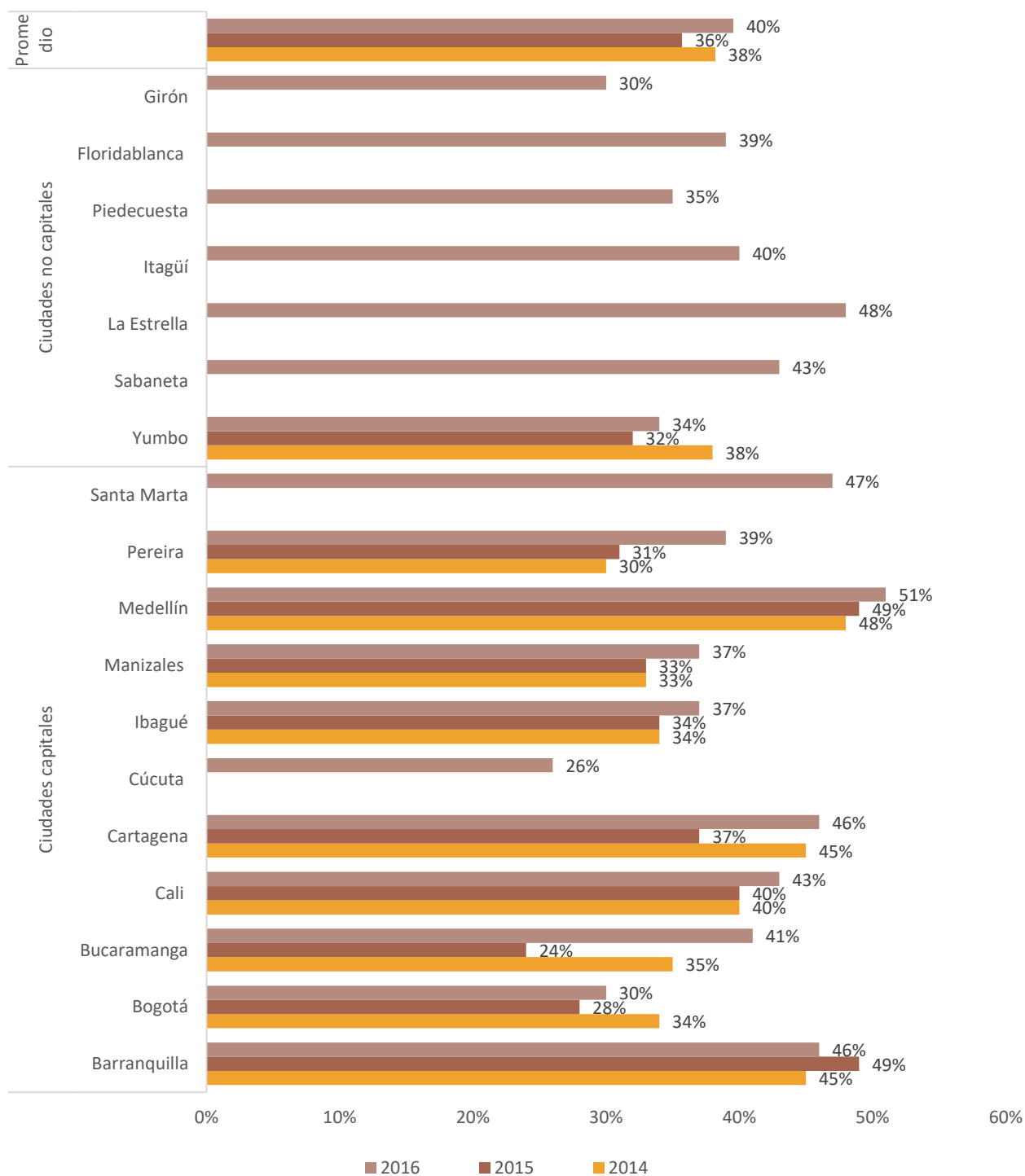
Reto # 1 - Informe de pobreza y desigualdad

Una publicación de la Red Colombiana de Ciudades Cómo Vamos
Copyright, 2018



Figura 11 - Ciudades RCCV*: porcentaje de personas que afirmaron que la situación económica de su hogar ha mejorado en el último año, 2014-2016

Fuente: Encuesta de Percepción Ciudadana Comparada - RCCV



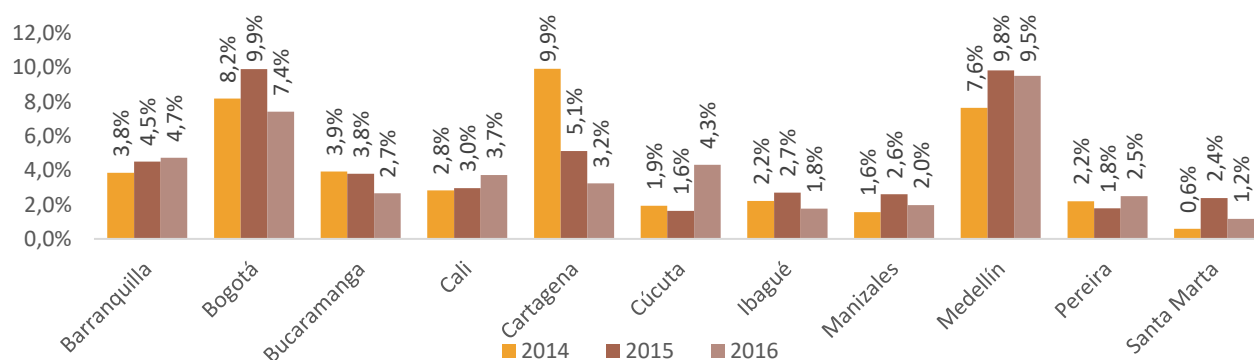
*Las cifras de Bucaramanga para 2014 y 2015 incluyen a Girón, Floridablanca y Piedecuesta (Bucaramanga AM)

3.8 INVERSIÓN PÚBLICA LOCAL EN ATENCIÓN A POBLACIÓN VULNERABLE

La información del Formulario Único Territorial, presentada por las entidades territoriales de todos los niveles a la Contaduría General de la Nación, permite analizar, en términos generales, la inversión de las entidades territoriales del país. El rubro de *Atención a Grupos vulnerables – Promoción social*, dentro de este formulario, incluye diversas políticas poblacionales relacionadas con la atención de personas en situación de vulnerabilidad¹¹. Los gráficos 12 y 13 muestran la participación de la inversión en atención a la población vulnerable dentro del total invertido por municipio en las ciudades capitales de Colombia y en las ciudades no capitales analizadas, respectivamente.

Entre las ciudades capitales, la que ha invertido una mayor proporción de sus recursos en la atención de la población en situación de vulnerabilidad entre 2014 y 2016 ha sido Medellín, con 7,6% en 2014, 9,8% en 2015 y 9,5% en 2016. En segundo lugar, está Bogotá, con 8,2%, 9,9% y 7,4% respectivamente. Cartagena ocupa el tercer lugar, si bien redujo notablemente la proporción de inversión destinada a este rubro entre 2014 y 2016. Mientras que en 2014 Cartagena destinó el 9,9% de su inversión a la población vulnerable, en 2015 y 2016 esta proporción fue de 5,1% y 3,2% respectivamente.

Figura 12 . Ciudades capitales RCCV: % de la inversión municipal destinada a la atención a la población vulnerable, 2014-2016
Fuente: RCCV a partir de la consolidación de hacienda e información pública – Contaduría General de la Nación



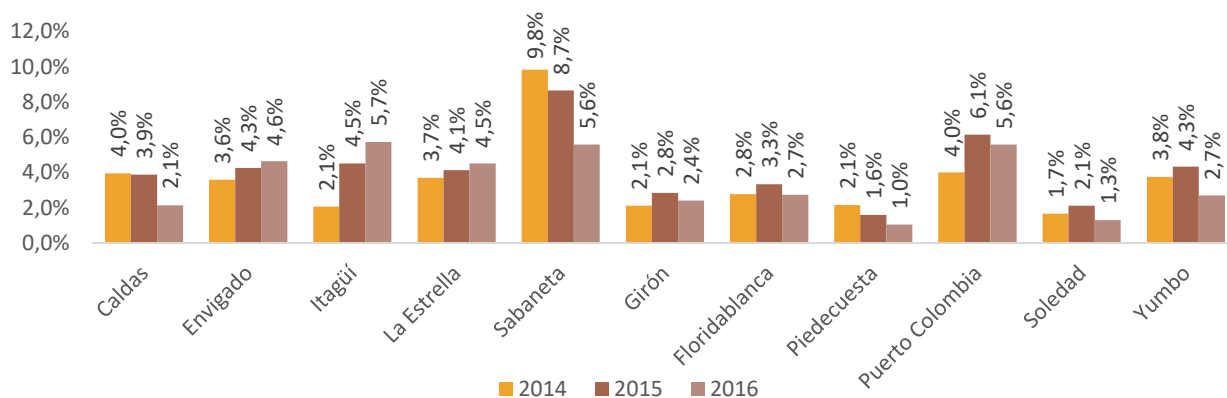
Como lo indica la figura 12, no es posible definir una tendencia para todas las ciudades capitales en cuanto a la destinación de recursos para atención a grupos vulnerables. Aunque Cartagena y, en menor medida, Bucaramanga y Bogotá, redujeron la proporción de recursos que destinaban a atención a la población vulnerable entre 2014 y 2016, Ibagué, Manizales, Pereira y Santa Marta se mantuvieron estables, mientras que Medellín, Cali, Cúcuta y Barranquilla aumentaron.

En cuanto a las ciudades no capitales, las de mayor proporción de sus recursos de inversión destinada a la atención a grupos vulnerables entre 2014 y 2016 fue Sabaneta, que pasó de 9,8% en 2014 a 5,6% en 2016, seguida por Puerto Colombia, que pasó de 4% a 5,6% en el mismo período. Similar a lo ocurrido con las ciudades capitales, en las ciudades no capitales no es posible definir una tendencia uniforme para todas. Sabaneta, Caldas

¹¹ Este rubro incluye la atención integral a la primera infancia, programas diseñados para la superación de la pobreza extrema, atención a víctimas, protección integral a la adolescencia, atención y apoyo al adulto mayor, atención a madres cabeza de hogar, programas de discapacidad, y programas de apoyo a grupos indígenas, entre otras políticas poblacionales.

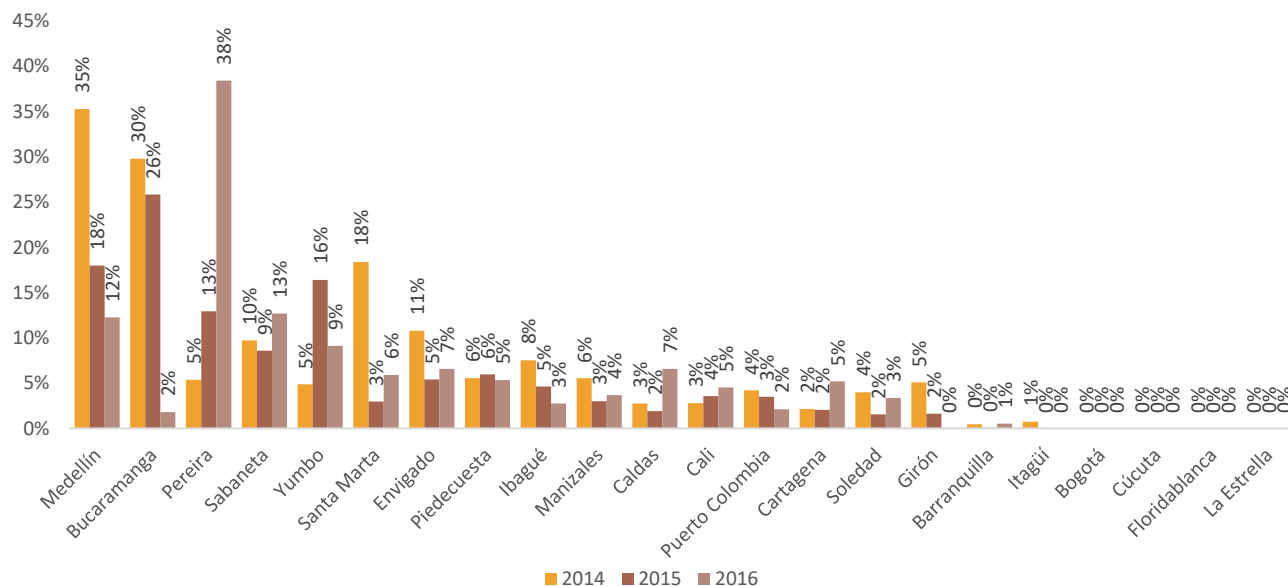
y Yumbo redujeron dicha proporción, Envigado, Itagüí, La Estrella y Puerto Colombia aumentaron, y Soledad, Girón, Floridablanca y Piedecuesta se mantuvieron estables.

Figura 13 – Ciudades no capitales RCCV: % de la inversión municipal destinada a la atención a la población vulnerable, 2014-2016
Fuente: RCCV a partir de la consolidación de hacienda e información pública – Contaduría General de la Nación



No toda la inversión en atención a grupos vulnerables está directamente enfocada en la superación de la pobreza o la pobreza extrema como objetivo de la política pública. El gráfico 14 muestra, dentro del total invertido en atención a grupos vulnerables, la proporción de recursos destinados a programas de superación de la pobreza extrema en las ciudades bajo estudio. En promedio, la ciudad que destinó una mayor proporción de sus recursos de inversión en grupos vulnerables a la superación de la pobreza extrema entre 2014 y 2016 es Medellín (pasó de 35% en 2014 a 12% en 2016), seguida por Bucaramanga (de 30% a 2%), Pereira (de 5% a 38%) y Sabaneta (de 10% a 13%).

Figura 14 - Ciudades RCCV: % porcentaje de la inversión en atención a la población vulnerable que se destina a programas de superación de la pobreza extrema, 2014-2016





En términos generales, puede observarse cómo en Medellín y Sabaneta, ambos municipios parte de Medellín AM dentro de la categorización del DANE, tienen mayores niveles de inversión en atención a grupos vulnerables y en programas de atención a la pobreza extrema, aun cuando los niveles de pobreza extrema en Medellín AM son relativamente bajos con respecto a ciudades como Cúcuta AM, Cartagena o Cali AM. Estas tres ciudades con mayor incidencia de pobreza monetaria extrema tienen, por su parte, porcentaje de inversión en población vulnerable cercanos al promedio y bajos niveles de inversión (salvo en el caso de Yumbo, que hace parte de Cali AM) en programas de superación de la pobreza extrema con relación al promedio.

3.9 ESTRATEGIA DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA – UNIDOS

La Estrategia UNIDOS es una iniciativa de carácter nacional, transversal e intersectorial para garantizar que los hogares más pobres y vulnerables de Colombia puedan superar las condiciones que los mantienen en la pobreza y la pobreza extrema, contrarrestando sus efectos de largo plazo a través del fortalecimiento del capital humano de estos hogares y la generación de capacidades que les permitan alcanzar su desarrollo.

Con miras a ese propósito, la Estrategia UNIDOS contempla dos tipos de acompañamiento: uno familiar, que consiste en la atención personalizada a los hogares en su vivienda para identificar sus necesidades y potencialidades y consolidar sus redes y habilidades, brindándoles acceso preferencial a la oferta de bienes y servicios institucionales. Esta modalidad se desarrolla en cuatro fases: (1) focalización y ubicación; (2) caracterización; (3) sesiones de acompañamiento y; (4) promoción (Departamento de Prosperidad Social, 2016). El otro es un acompañamiento comunitario, que consiste en un proceso de caracterización de las capacidades, necesidades y problemáticas de las propias comunidades, en relación con la pobreza, en cinco ámbitos, a saber: (1) territorio, ambiente y salud; (2) desarrollo productivo; (3) educación, cultura, recreación y deportes; (4) organización, participación y cultura de paz; y (5) acceso a la justicia y seguridad. Todo ello para orientar la co-gestión de un Plan Comunitario que refuerce las acciones para erradicar la pobreza¹².

La estrategia, originalmente administrada por la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza (ANSPE), pasó a manos del Departamento de Prosperidad Social, una vez la primera se fusionó con el segundo. Según la Ley 1785 de 2016, mediante la cual se establece la Red Unidos, los beneficiarios del acompañamiento familiar y comunitario brindado son:

1. Los hogares en condición de pobreza extrema.
2. Los hogares beneficiarios de los proyectos de Vivienda de Interés Prioritario (VIP).
3. Las comunidades étnicas en situación de pobreza extrema.
4. Los hogares víctimas del conflicto armado que se encuentren en situación de pobreza extrema.
5. Los hogares en condición de pobreza extrema conformados por madres cabeza de familia.

La población potencialmente beneficiaria es identificada por el DPS considerando los hogares que tienen un puntaje SISBEN inferior a los puntos de corte¹³ determinados. Luego, se realiza una ordenación y priorización de los hogares a atender, considerando cuáles son los que tienen mayores privaciones y deficiencias de ingresos.

¹² A diferencia del acompañamiento familiar, el comunitario no cuenta con logros definidos, pero sí tiene metas, acciones e indicadores de gestión

¹³ Para Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga, Cúcuta, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Pasto, Montería, Manizales y Santa Marta, sin incluir sus áreas metropolitanas, los puntos de corte son 0 – 23.40. Para la zona urbana, diferente a las 14 ciudades ya mencionadas, los puntos de corte son 0 – 32.20 (Departamento de Prosperidad Social, 2017)



Posteriormente, se identifican los departamentos y municipios que en el país tienen mayor número de hogares con incidencia de pobreza multidimensional y se asignan cupos municipales de atención a los hogares, enfocándose en cerrar brechas territoriales. Seguidamente, se identifican en cada departamento y municipio los hogares que se acompañarán con la Estrategia UNIDOS.

Es importante aclarar que mediante esta estrategia no se entregan ayudas ni en dinero ni en especie, sino que se pretende ampliar y mejorar la provisión de servicios sociales, con un enfoque diferencial de atención a la población, promoviendo la inversión social privada y el acompañamiento internacional, en un marco de eficiencia en la ejecución del gasto social.

La estrategia establece cinco dimensiones de acompañamiento a las familias: (1) identificación, (2) salud y nutrición, (3) educación y capacitación, (4) habitabilidad y, (5) ingresos y trabajo. Asociados a estas dimensiones se establecen 26 logros, es decir, condiciones mínimas que debe alcanzar un hogar para salir de la situación de pobreza extrema. De estos, once son logros requeridos, debido a la incidencia que tienen en la superación de la pobreza¹⁴ y quince son deseables, pues actúan reforzando las condiciones que fortalecen a los hogares para no volver a caer en la pobreza o la pobreza extrema.

En Colombia, la población potencialmente beneficiaria de la Estrategia UNIDOS en 2016¹⁵ fueron 17.137.672 personas¹⁶, según los registros del Departamento Nacional de Planeación con base en los puntajes de corte del Sisbén determinados para la Estrategia¹⁷, de las cuales recibieron acompañamiento 2.227.549, es decir una cobertura del acompañamiento de 13,0%. Teniendo a esta como punto de referencia, en el gráfico 15 se observa que, en el caso de las ciudades capitales, Bucaramanga es la única que exhibe una cobertura de acompañamiento superior a la nacional, con 16,0%, lo que contrasta con el hecho de que, entre 2010 y 2016 esta ciudad tuvo la menor incidencia de pobreza extrema entre las ciudades analizadas¹⁸. Después de ella, Manizales se ubica muy cerca del promedio nacional con una cobertura de acompañamiento de 12,8% y, seguidamente, ocho de las once ciudades capitales presentan una cobertura inferior al promedio nacional, son ellas: Cali, Santa Marta, Cartagena, Cúcuta, Pereira, Ibagué, Barranquilla y Bogotá. Llama la atención particularmente el caso de Cúcuta y Santa Marta que, como ya se vio, tienen altos niveles de pobreza, con 3 personas pobres por cada 10, y también proporciones de personas en pobreza extrema relativamente altos con respecto a las demás ciudades analizadas.

¹⁴ Los once logros requeridos son: (1) todos los integrantes del hogar tienen documento de identificación; (2) todos los integrantes del hogar están afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud (SGSSS); (3) esquema completo de vacunación, según la edad, para los niños y niñas menores de seis años en el hogar; (4) No se presenta tamizaje positivo por desnutrición aguda para los niños y niñas del hogar con edades comprendidas entre los seis meses y menores de cinco años; (5) los niños y niñas con edades hasta dos años asisten a controles de crecimiento y desarrollo; (6) asistencia de los niños y niñas con edades entre los dos y cinco años a modalidades de educación inicial; (7) acceso de los niños y adolescentes en edad escolar (5 a 18 años) al sistema educativo formal; (8) niños y niñas menores de 15 años no trabajan; (9) vivienda con fuente adecuada de acceso al agua; (10) vivienda con sistema adecuado a saneamiento básico; (11) el ingreso por cada miembro del hogar es igual o superior al valor del umbral de pobreza extrema según el territorio.

¹⁵ El análisis se presenta solo para el año 2016 debido a que solo se cuenta con información referente a los potenciales beneficiarios de la Estrategia UNIDOS para ese año.

¹⁶ El dato se obtuvo a partir de la suma de los potenciales beneficiarios de la Estrategia Unidos correspondientes a cada uno de los 32 departamentos de Colombia.

¹⁷ Disponibles en la ficha de caracterización territorial correspondiente a cada municipio analizado.

¹⁸ En 2017 la incidencia de pobreza extrema en Bucaramanga AM fue la segunda más baja del país, con 1,4% de la población en esa situación, superando a Pereira que fue la ciudad con menor proporción de pobreza extrema para 2017, con 0,8%, según Dane.



En lo concerniente a Medellín, según los registros del DNP para 2016 los potenciales beneficiarios de UNIDOS ascendían a 228.100, sin embargo, según el registro del Departamento de Prosperidad Social (DPS), en el mismo año la estrategia no benefició a ningún hogar y, por ende, a ninguna persona. Ahora bien, cabe aclarar que el registro del Formulario Único Territorial de la Contaduría General de la Nación muestra que la ciudad efectivamente realizó inversión en la Estrategia UNIDOS por valor de \$128.960 millones para 2014, \$64.967 millones para 2015 y \$40.030 millones para 2016¹⁹. De esta manera, la inversión de Medellín en pobreza extrema como proporción de la inversión en población vulnerable fue de 35% en 2014, 18% en 2015 y 12% en 2016, lo que le permitió ubicarse entre el grupo de las ciudades capitales como la ciudad que mayor proporción de la inversión en población vulnerable destinó a la pobreza extrema. También es importante recordar que en Medellín existe el programa *Medellín Solidaria*, actualmente denominado *Familia Medellín*, que atiende a la población en pobreza extrema realizando también un acompañamiento familiar y gestionando oportunidades en nueve dimensiones del desarrollo humano, a saber: identificación, nutrición, salud, educación y capacitación, ingresos y trabajo, habitabilidad, dinámica familiar, acceso a la justicia, bancarización y ahorro. A 31 de diciembre de 2016 el programa atendió 46.374 hogares en situación de pobreza extrema, esto es 14.980 hogares menos que en 2015, lo que es consistente en un escenario de reducción sostenida de la pobreza extrema en la ciudad y su área metropolitana (Medellín Cómo Vamos, 2017, pág. 22, 31).

Por su parte, las ciudades no capitales muestran, en algunos casos, coberturas que superan el promedio nacional (véase gráfico 16). Tal es el caso de cuatro de los cinco municipios del sur del Valle de Aburrá y Yumbo. Específicamente, son de resaltar los casos de Envigado, con una cobertura de 35,6%; Itagüí, con 24,7%; y La Estrella con 17,8%, para las que no hay una medición de pobreza extrema aparte de la correspondiente al Valle de Aburrá, pero de las que ya se mencionó que tienen incluso menores niveles de pobreza multidimensional que Medellín. Mientras tanto, las ciudades de Puerto Colombia, Girón, Soledad, Piedecuesta y Floridablanca se ubican por debajo de la cobertura de acompañamiento del país. De manera análoga a lo sucedido con Medellín en el grupo de ciudades capitales, en el grupo de no capitales Sabaneta si bien registra 971 potenciales beneficiarios para 2016, ningún hogar o persona fue reportado como beneficiado en los registros del DPS. Sin embargo, tal como se aclaró respecto a Medellín, Sabaneta reportó una inversión de \$687 millones en 2014, \$621 millones en 2015 y \$509 millones en 2016²⁰, en el rubro de programas diseñados para la superación de la pobreza extrema en el marco de la Red Unidos – Más Familias en Acción. Esta inversión como proporción de la inversión destinada a la población vulnerable fue de 10% en 2014, 9% en 2015 y 13% en 2016, siendo la ciudad con mayor inversión en este rubro entre las ciudades no capitales.

Considerando que la Estrategia UNIDOS está dirigida a los hogares en condiciones de pobreza extrema, vale la pena comparar el porcentaje de personas en condiciones de pobreza monetaria extrema²¹ con la proporción de potenciales beneficiarios y con la población realmente acompañada en el marco de UNIDOS para las ciudades objeto de estudio. Estos datos están disponibles en la tabla 2.

Respecto a la primera comparación, en general los potenciales beneficiarios de Unidos como proporción de la población total superan con creces la proporción de población en pobreza monetaria extrema, lo que puede deberse, precisamente, a las diferencias en el abordaje de la pobreza, desde un punto de vista netamente

¹⁹ Valores expresados en precios corrientes.

²⁰ Valores expresados en precios corrientes.

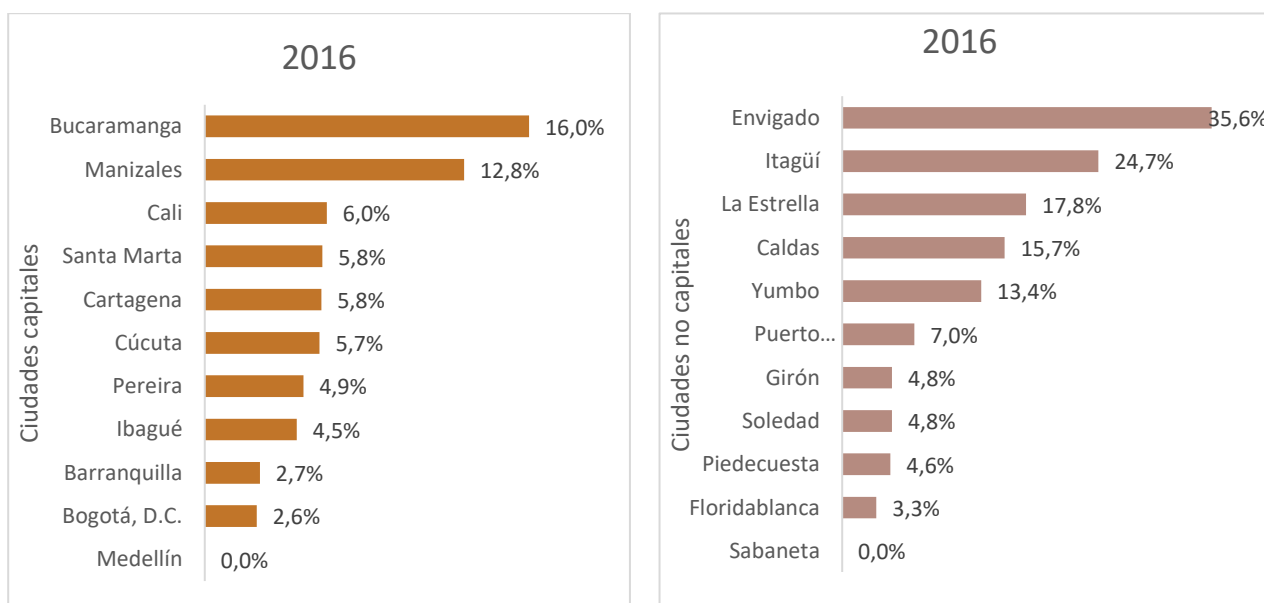
²¹ A la fecha de cierre de edición de este informe los datos de pobreza extrema correspondientes a las ciudades analizadas estaban disponibles para la anualidad 2017, sin embargo, los datos correspondientes a acompañamiento de la Estrategia Unidos estaban disponibles solo para el período enero-abril de 2017. Considerando que el período de análisis de la Red de Ciudades Cómo Vamos es anual, se optó por utilizar los datos correspondientes a 2016.

monetario hasta uno que considera varias dimensiones (Red de Ciudades Cómo Vamos, 2015, pág. 14). Además, como ya se mencionó la identificación y selección de potenciales beneficiarios de UNIDOS obedece al cruce de información entre el SISBEN y otras fuentes de información como el Dane a través de la Encuesta de Calidad de Vida, el Índice de Pobreza Multidimensional y la incidencia de la pobreza monetaria extrema, por lo que es plausible que los potenciales beneficiarios así calculados superen a la población definida como pobre extrema, que se clasifica con base en el criterio del costo per cápita mínimo de una canasta básica de bienes y servicios.

En aras de contribuir al cierre de brechas, el manual operativo de UNIDOS estipula que las grandes ciudades, con una institucionalidad más robusta, transfieran cupos para la atención de esta población en otras zonas con mayores retos en términos de pobreza, como es el caso de la región Caribe y Pacífica, que han sido priorizadas en el Plan de Desarrollo 2014-2018 (Departamento de Prosperidad Social, 2015, pág. 22). Como lo muestra la tabla, al menos en lo que corresponde a Bogotá, Medellín AM y Cali AM, se cumple el hecho de que son las tres con menor proporción de potenciales beneficiarios, frente a otras ciudades como Cúcuta, Barranquilla y Santa Marta que tienen mayor porcentaje de población en pobreza extrema.

En cuanto a la comparación entre el porcentaje de población acompañada por UNIDOS y el porcentaje de población en pobreza extrema para 2016, se encuentra que el segundo supera al primero con creces. Este menor nivel en el acompañamiento, frente a lo observado en años anteriores - cuando la proporción de personas acompañadas superaba a la proporción de personas en situación de pobreza extrema - podría deberse, como se referirá más adelante, a los cambios y la reformulación de la estrategia con ocasión de la evaluación de impacto realizada sobre la misma y el rediseño de la estrategia estipulado en el Plan de Desarrollo 2014-2018.

Figura 15 - Ciudades capitales RCCV: cobertura de acompañamiento
Fuente: Cálculos de la RCCV a partir de información del Departamento de Prosperidad Social, el DNP



Nota: el análisis se presenta solo para 2016, pues únicamente se dispone del dato de potenciales beneficiarios de la Estrategia Unidos para ese año. La cobertura de acompañamiento corresponde a razón entre el número de personas acompañadas y el total de potenciales beneficiarios de la Estrategia para cada ciudad. En el caso de Medellín no se reportan hogares acompañados en 2016, según los registros publicados por el Departamento de Prosperidad Social. En el caso de Sabaneta no se reportan hogares acompañados en 2016, según los registros publicados por el Departamento de Prosperidad Social.

Los hogares acompañados por la Estrategia UNIDOS deben permanecer en el programa por un tiempo máximo de tres años, luego del cual se espera que hayan superado la pobreza extrema y se pueda dar por terminado el acompañamiento oficial. Cuando esto sucede, se “promueve” a los hogares. Los requisitos para que un hogar sea promovido son: generar el desarrollo de capacidades individuales y colectivas mínimas para superar la pobreza extrema (referido al cumplimiento de los once logros requeridos que se mencionaron anteriormente); superar la pobreza extrema; y superar el umbral de pobreza monetaria extrema.

Tabla 3 - Ciudades RCCV: Comparativo entre la proporción de población en pobreza extrema, la población potencialmente beneficiaria y la población acompañada de la Estrategia UNIDOS, 2016

Fuente: Cálculos de la RCCV

Ciudades RCCV	Población total	Pobreza Monetaria Extrema		Potenciales beneficiarios Red Unidos		Población acompañada por la Estrategia Unidos	
		Número	%	Número	%	Número	%
Barranquilla AM	1.855.799	51.962	2,8%	830.027	44,7%	3.796	0,2%
Bogotá	7.980.001	183.540	2,3%	489.144	6,1%	2.025	0,0%
Bucaramanga AM	1.132.339	13.588	1,2%	318.708	28,1%	3.970	0,4%
Cali AM	2.514.857	80.475	3,2%	213.729	8,5%	2.402	0,1%
Cartagena	1.013.389	55.736	5,5%	251.597	24,8%	2.402	0,2%
Cúcuta AM	847.505	59.325	7,0%	546.499	64,5%	4.918	0,6%
Ibagué	558.805	13.411	2,4%	104.361	18,7%	670	0,1%
Manizales AM	454.849	11.371	2,5%	45.312	10,0%	736	0,2%
Medellín AM	3.821.890	110.835	2,9%	326.919	8,6%	1.221	0,0%
Pereira AM	704.944	12.689	1,8%	237.399	33,7%	2.509	0,4%
Santa Marta	491.535	34.899	7,1%	199.640	40,6%	2.005	0,4%

Nota: para realizar las comparaciones se tuvo en cuenta que la pobreza monetaria extrema se calcula con base en datos de la GEIH del DANE, cuya aplicación se realiza a nivel metropolitano. De esta manera, Barranquilla AM incluye a Barranquilla y Soledad; Bucaramanga AM incluye a Bucaramanga, Girón, Piedecuesta y Floridablanca; Cali AM incluye a Cali y Yumbo; Cúcuta AM incluye a Cúcuta, Villas del Rosario, Los Patios y El Zulia; Manizales AM incluye a Manizales y Villa María; Medellín AM incluye a los 10 municipios que integran el área metropolitana del Valle de Aburrá; y Pereira AM incluye a Pereira, Dosquebradas y La Virginia.

En Colombia, la pobreza monetaria extrema ha venido disminuyendo de manera sostenida desde 2008, aunque para 2016 tuvo un leve revés al aumentar 0,6 pp con respecto al registro de 2015²². En ese marco el número de hogares acompañados²³ por UNIDOS disminuyó, al pasar de 1.408.090 en 2014 a 1.007.532 en 2015 y luego a 382.051 en 2016, de manera que entre el comienzo y el cierre del período analizado el número de hogares acompañados se redujo en 72,9%. En lo que respecta a los hogares promovidos, es decir a aquellos que cumplieron con los once logros requeridos como objetivos de graduación, también se encontró que en el país disminuyeron en valor absoluto, pasando de 132.712 en 2014 a 105.075 en 2015 y a 77 en 2016. De esta manera, la proporción de hogares promovidos en el país para los tres años analizados fue 9,4% en 2014; 10,4% en 2015 y 0,02% en 2016.

Con esta proporción de hogares promovidos en el país como punto de referencia, se presentan en las tablas 3 y 4 los resultados para las ciudades capitales y no capitales. En el primer caso, en 2014 nueve de las once ciudades

²² En 2017, según DANE, la proporción de población en pobreza extrema fue 7,4%, es decir 1,1 pp inferior al registro de 2016.

²³ Se considera el total de municipios del país.



capitales tenían una promoción de hogares superior al promedio del país, con Medellín (22,9%), Pereira (14,9%) y Barranquilla (14,6%) encabezando la lista, mientras que Cartagena (8,0%) y Santa Marta (1,4%) se ubicaron por debajo del promedio nacional. En 2015 el número de ciudades capitales que superaba el promedio nacional cayó a siete, con Pereira (171,0%)²⁴, Bogotá (44,6%) y Bucaramanga (32,3%) en los primeros lugares, mientras que por debajo del promedio se ubicaron Cúcuta (9,0%), Cali (7,6%), Medellín (7,3%) y Santa Marta (4,4%). Finalmente, en 2016, la caída de la promoción de familias en el país fue un reflejo del mismo fenómeno en las ciudades analizadas, así seis ciudades se ubicaron por encima del promedio de Colombia, pero en todos los casos los porcentajes de promoción fueron muchísimo más bajos que en años anteriores. Además, en cinco de las once capitales no reportaron promovidos, a saber: Santa Marta, Cali, Manizales, Ibagué y Medellín²⁵.

En cuanto al segundo caso, el de ciudades no capitales, dado que hubo mayor cobertura de acompañamiento, también se observaron mayores porcentajes de promoción que en las capitales. En 2014, nueve de las once ciudades tuvieron una proporción de hogares promocionados por encima del promedio nacional, siendo tres de los cinco municipios del Aburrá Sur, Sabaneta (32,6%), Envigado (32,5%) e Itagüí (19,0%) los que ocuparon los tres primeros lugares, mientras que Yumbo (8,8%) y La Estrella (7,0%) estuvieron por debajo del promedio nacional. En 2015, solo en Yumbo (4,8%) la promoción de hogares en pobreza extrema fue inferior al promedio del país, mientras que los tres primeros lugares los ocuparon Envigado (44,0%), Girón (36,1%) y Floridablanca (36,0%). Finalmente, en 2016 el cambio es notorio pues ni en Colombia, ni en las ciudades no capitales los porcentajes de promoción lograron llegar al 1% y en diez de las once ciudades no capitales no se reportaron hogares promovidos.

La evidente reducción en el acompañamiento y la promoción de hogares en Colombia y las ciudades analizadas posiblemente sean resultado de los ajustes a los que fue sometida la estrategia tras la evaluación de impacto del programa realizada en 2011, así como al rediseño propuesto en el Plan de Desarrollo vigente que, entre otras cosas, privilegia coberturas rurales sobre urbanas. En el primer caso, la evaluación de impacto mencionada mostró que, tal como estaba planteado el programa para ese momento, no había “evidencias claras y contundentes que el acompañamiento familiar y comunitario tenga un impacto sobre los logros, ni sobre indicadores de pobreza, ni sobre el conocimiento y acceso a la oferta institucional, ni sobre los indicadores de expectativas y percepciones” (Econometría Consultores; IFS (The Institute for Studies); Fedesarrollo y Sistema Especializado de Información S.A., 2012, pág. 101).

Además, como se resalta en el mismo documento de evaluación, si bien hay logros que son deseables, no poseen una relación de causalidad directa con la disminución de la pobreza, como es el caso de la lactancia materna exclusiva o el acceso a servicios para las víctimas de violencia intrafamiliar y sexual. Adicionalmente, si la medición de los criterios de pobreza depende de información provista por cada familia atendida, los miembros de esta tienen incentivos para sobreestimar su situación de pobreza, con el fin de permanecer en el programa por más tiempo (Econometría Consultores; IFS (The Institute for Studies); Fedesarrollo y Sistema Especializado de Información S.A., 2012, pág. 30).

²⁴ Pereira tuvo una proporción de hogares promovidos superior al 100% en 2015 porque el número de hogares promovidos (1.568) superó el número de hogares acompañados (917), según los registros de Prosperidad Social.

²⁵ Recuérdese que, pese a que en los registros de Prosperidad Social para Medellín no hay asiento de población acompañada y promovida de la Estrategia UNIDOS en 2016, sí se registra inversión destinada a ese rubro en el FUT y, además, la ciudad cuenta con el programa Medellín Solidaria. Los registros de dicho programa muestran que la proporción de hogares promovidos en 2014 fue 18,2% en 2014, 11,2% en 2015 y 6,7% en 2016 (Medellín Cómo Vamos, 2017, pág. 22).

Tabla 4 – Ciudades capitales de la RCCV: % de hogares promovidos, 2014-2016
Fuente: Cálculos RCCV a partir de información del DPS²⁶

Ciudad	2014	Ciudad	2015	Ciudad	2016
Medellín	22.9%	Bogotá	44.6%	Pereira	0.3%
Pereira	14.9%	Bucaramanga	32.3%	Bucaramanga	0.2%
Barranquilla	14.6%	Cartagena	18.7%	Cartagena	0.2%
Cúcuta	13.5%	Ibagué	15.6%	Barranquilla	0.2%
Ibagué	12.4%	Manizales	13.6%	Bogotá D.C.	0.2%
Manizales	12.3%	Barranquilla	12.7%	Cúcuta	0.0%
Bucaramanga	10.7%	COLOMBIA	10.4%	COLOMBIA	0.0%
Cali	10.0%	Cúcuta	9.0%	Santa Marta	0.0%
Bogotá D.C.	9.6%	Cali	7.6%	Cali	0.0%
COLOMBIA	9.4%	Medellín	7.3%	Manizales	0.0%
Cartagena	8.0%	Santa Marta	4.4%	Ibagué	0.0%
Santa Marta	1.4%			Medellín	

Teniendo en cuenta lo anterior, el PND 2014-2018, en el marco del Sistema de Protección Social, como instrumento del que dispone el Estado para fomentar la igualdad de oportunidades, propone mejorar la eficiencia y oportunidad de la oferta de servicios para la superación de la pobreza extrema a través de un rediseño de la Estrategia UNIDOS que facilite su operación en el territorio (Departamento Nacional de Planeación, 2015, pág. 291). Además, entre las estrategias regionales que se proponen en el Plan, con el objetivo de reducir las brechas de pobreza extrema entre los sectores urbano y rural, se busca un aumento en las coberturas rurales de programas sociales, como UNIDOS, convirtiéndolo en la plataforma operativa de programas sociales, recomponiendo la oferta del sector de inclusión social (Departamento Nacional de Planeación, 2015, págs. 740, 820).

Tabla 5 – Ciudades no capitales de la RCCV: % de hogares promovidos, 2014-2016
Fuente: Cálculos de la RCCV a partir de información de DPS²⁷

Ciudad	2014	Ciudad	2015	Ciudad	2016
Sabaneta	32.6%	Envigado	44.0%	Floridablanca	0.20%
Envigado	32.5%	Girón	36.1%	COLOMBIA	0.02%
Itagüí	19.0%	Floridablanca	36.0%	La Estrella	0.00%
Caldas	16.7%	Caldas	23.1%	Yumbo	0.00%
Girón	14.6%	Puerto Colombia	22.0%	Soledad	0.00%
Piedecuesta	13.3%	La Estrella	18.3%	Puerto Colombia	0.00%
Puerto Colombia	13.2%	Soledad	14.5%	Piedecuesta	0.00%
Florida Blanca	12.8%	Sabaneta	14.3%	Girón	0.00%
Soledad	12.6%	Itagüí	14.1%	Caldas	0.00%
COLOMBIA	9.4%	Piedecuesta	14.0%	Itagüí	0.00%
Yumbo	8.8%	COLOMBIA	10.4%	Envigado	0.00%
La Estrella	7.0%	Yumbo	4.8%	Sabaneta	0.00%

²⁶ Nota: el indicador corresponde a la razón entre el número de hogares promovidos y el total de hogares acompañados por la Estrategia para cada ciudad. En el caso de Medellín no se reportan hogares acompañados ni promovidos en 2016, según los registros publicados por el Departamento de Prosperidad Social. Para 2015 no se presenta el dato correspondiente a Pereira debido a que el número de hogares promovidos supera el número de hogares acompañados, según el registro del Departamento de Prosperidad Social.

²⁷ Nota: el indicador corresponde a la razón entre el número de hogares promovidos y el total de hogares acompañados por la Estrategia para cada ciudad. En el caso de Sabaneta no se reportan hogares acompañados ni promovidos en 2016, según los registros publicados por el Departamento de Prosperidad Social.



Finalmente, según se señala en el manual operativo de la estrategia, se hicieron ajustes al sistema de focalización, con el fin de mantener el acompañamiento en todos los municipios y distritos del país, enfocando estratégicamente el programa para cerrar brechas en las perspectivas rurales y étnicas, considerando las cifras de pobreza monetaria y multidimensional en cada territorio (Departamento de Prosperidad Social, 2015), lo que también pudo haber incidido en menores coberturas de acompañamiento y menor porcentaje de promoción de hogares.

4. DESIGUALDAD

Con el marco de los ODS como punto de partida, el décimo ODS contempla diez metas a 2030 que, entre otras cosas, propenden por lograr el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población; promover la inclusión social, económica y política; garantizar la igualdad de oportunidades y adoptar políticas para lograr progresivamente una mayor igualdad (Organización de las Naciones Unidas, 2016). El actuar de la política pública en esta materia debe considerar que no existe una relación simple entre crecimiento y desigualdad, pues parecen influirse mutuamente, dificultando la definición de una relación de causalidad y su dirección (Vásquez, 2014, pág. 106). De hecho, parece que los diferentes parámetros estructurales de cada país, como la estructura de propiedad de la tierra, las políticas económicas y las instituciones influyen en cómo se configura esa relación (Vásquez, 2014, pág. 109).

En Colombia, según Galvis y Meisel (2011), la persistencia de las inequidades se asocia a tres factores: en primer lugar, la incapacidad del sector educativo para promover la movilidad social y acabar con el círculo vicioso de la pobreza y su transmisión intergeneracional. En segundo lugar, la discriminación en el acceso a oportunidades laborales, que se presenta para grupos étnicos, según afirman los autores, pero también evidencia sesgos por género y edad. En tercer lugar, se refieren a la presentación de la pobreza y condiciones asociadas de vulnerabilidad en clústeres dentro del territorio colombiano, es decir que la pobreza no se distribuye de manera aleatoria en el territorio, sino que puede responder a dependencias espaciales, de manera que el rezago en materia de calidad de vida en algunas ciudades puede estar correlacionado con condiciones precarias de calidad de vida en los municipios vecinos (Galvis & Meisel Roca, 2011)

Adicionalmente, es importante considerar que la desigualdad en los ingresos constituye, si bien no la causa primaria del conflicto y la violencia política en el país²⁸, un caldo de cultivo que, aunado a “una combinación de factores y actores” permitieron el surgimiento de diversos tipos de violencia (Comisión Histórica del Conflicto y sus víctimas, 2015, pág. 56). Pécaut señala que un contexto de desigualdad y pobreza es propicio a la configuración de una desorganización social que favorece la violencia, sin embargo esta desorganización no necesariamente resulta en el conflicto armado, pues el establecimiento de este obedece a decisiones estratégicas de los actores armados involucrados para convertir x o y zona en un punto de enfrentamiento (Comisión Histórica del Conflicto y sus víctimas, 2015, pág. 649). Con este marco como punto de partida, la Red de Ciudades Cómo Vamos examina la desigualdad en las ciudades que la integran a partir del análisis de los indicadores de desigualdad de ingresos (índice de Gini) y la movilidad económica asociada al comportamiento de la clase media.

²⁸ Gustavo Duncan, por ejemplo, cuestiona el hecho de que la desigualdad, la inequidad en la tenencia de la tierra y la exclusión social sean *per se* causa de la insubordinación violenta (Comisión Histórica del Conflicto y sus víctimas, 2015, pág. 248)

4.1 DESIGUALDAD DE INGRESOS

La desigualdad, cualquiera que sea la forma en la que esté expresada, actúa en contra de los principios básicos de integración social, es una expresión del incumplimiento de la justicia social, mina la confianza colaborativa - necesaria en una sociedad – y es contraproducente para la solidaridad y la cercanía (ONU Hábitat & CAF , 2014, págs. 5-8). Según afirma Amartya Sen (1992): “una característica común de prácticamente todos los enfoques referentes a la ética de las condiciones sociales que se han mantenido a través de los tiempos es desear igualdad de *algo*” (Citado en ONU Hábitat & CAF, 2014, p. 7).

Específicamente, la desigualdad de ingresos es un obstáculo para la reducción de la pobreza y el crecimiento económico, así como un lastre para el desarrollo humano (ONU Hábitat & CAF , 2014, pág. 12). El coeficiente de Gini es una medida de la concentración de los ingresos, que establece hasta qué punto la distribución del ingreso entre los individuos o los hogares en una economía se desvía de una distribución perfectamente igualitaria. El coeficiente toma valores entre 0 y 1, siendo 0 una situación de perfecta igualdad, donde todos tienen los mismos ingresos, y 1 una situación de perfecta desigualdad, donde un solo individuo concentra todos los ingresos. Según el coeficiente que obtenga un territorio, ONU Hábitat propone diferentes niveles de desigualdad, como se muestra en la tabla 5.

Tabla 6 - Niveles de desigualdad asociados al coeficiente GINI
Fuente: Adaptación de ONU Hábitat (2009) y ONU Hábitat, CAF (2014)

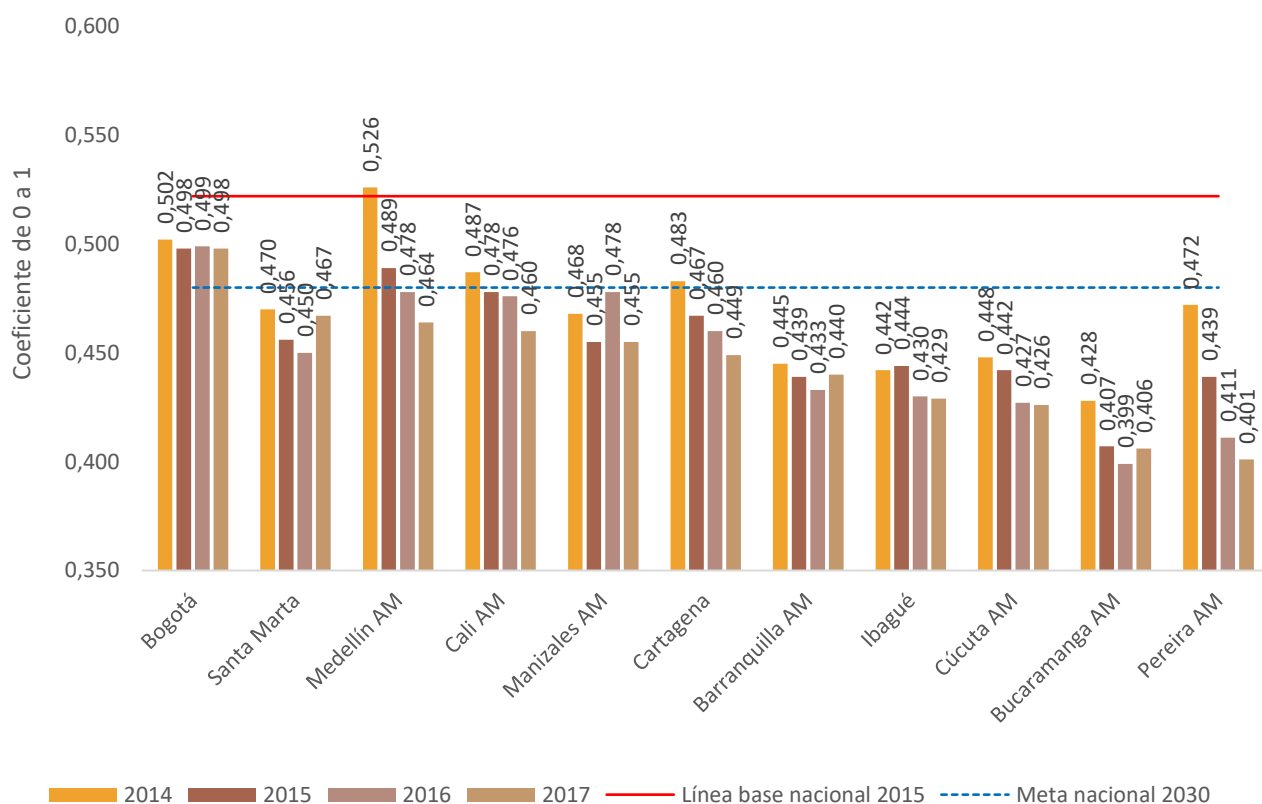
Rango de valores del coeficiente de Gini	Nivel de desigualdad	Características
≥ 0.600	Extrema desigualdad	Niveles extremadamente altos de desigualdad no solo entre individuos, sino también entre grupos sociales (conocida como "desigualdad horizontal"). La riqueza está concentrada entre ciertos grupos de los que está excluida la mayoría. Existe un alto riesgo de malestar social o conflictos civiles
0.500-0.599	Muy alta desigualdad	Refleja fallas institucionales y estructurales en la distribución del ingreso
0.450-0.499	Alta desigualdad	Si no se toman acciones correctivas, se puede desestimar la inversión y llevar a protestas esporádicas y disturbios. A menudo denota un funcionamiento débil de los mercados de trabajo o inversión inadecuada en los servicios públicos y falta de programas sociales en favor de la población pobre.
0.400-0.449	Relativa desigualdad	
0,400	Línea de alerta internacional- límite de desigualdad	
0.300-0.399	Desigualdad moderada	Expansión económica saludable acompañada de estabilidad política y participación civil de la sociedad. Sin embargo, también podría significar que la sociedad es relativamente homogénea - es decir que todos los grupos son ricos o pobres - y, por tanto, no se reflejan las disparidades en los niveles de ingreso o consumo
≤ 0.299	Baja desigualdad	Sociedad igualitaria, a menudo caracterizada por el acceso universal a los bienes y servicios públicos, junto con estabilidad política y cohesión social

En lo que respecta a las ciudades que integran la RCCCV, la medición del Gini está disponible para las 23 ciudades y áreas metropolitanas. De manera, que se cuenta con mediciones para Barranquilla AM, Bogotá, Bucaramanga AM, Cali AM, Cartagena, Cúcuta AM, Ibagué, Manizales AM, Medellín AM, Pereira AM y Santa Marta. Si bien ninguna de las ciudades o áreas metropolitanas superó durante los cuatro años analizados el coeficiente observado para Colombia, que fue de 0.538 en 2014, 0.522 en 2015, 0.517 en 2016 y 0.508 en 2017; sí se evidencian diferencias. Como puede observarse en el gráfico 17, donde se presentan las ciudades organizadas

en orden descendente según el valor del Gini en 2017, en general las áreas metropolitanas y ciudades analizadas presentaron un descenso de la desigualdad en el período comprendido entre 2014 y 2017, siendo mayor el descenso en el caso de Pereira, donde el coeficiente disminuyó 15%. Junto con ella, las otras ciudades que tuvieron un descenso en el Gini superior al observado en el nivel nacional fueron Medellín AM (-11,8%) y Cartagena (-7,0%). Por debajo del descenso evidenciado en Colombia se encuentran Cali AM (-5,5%), Bucaramanga (-5,1%), Cúcuta AM (-4,9%) Ibagué (-2,9%), Manizales (-2,8%) y Barranquilla (-1,1%). Entre tanto, Bogotá y Santa Marta tuvieron un descenso mínimo en el período de interés, de 0,8% y 0,6% respectivamente.

Entre las ciudades analizadas, Bogotá fue la que presentó el mayor coeficiente de desigualdad en ingresos para 2017, con 0,498, ubicándose según los parámetros establecidos por ONU Hábitat en un nivel de alta desigualdad. En este mismo nivel se ubican también las ciudades de Santa Marta, Medellín AM, Cali AM y Manizales AM todas las cuales pese a que mejoraron en la concentración de ingresos mantienen coeficientes de Gini iguales o superiores a 0.450. Por su parte, las ciudades de Cartagena, Barranquilla AM, Ibagué, Cúcuta AM, Bucaramanga AM y Pereira AM mantienen niveles de desigualdad clasificados como de relativa desigualdad. Finalmente, con el menor coeficiente de Gini se encuentran Pereira AM Y Bucaramanga AM, con 0.401 y 0.406 para 2017. La diferencia entre Bogotá y Bucaramanga AM, que constituyen los extremos del grupo de ciudades analizado, fue 0,097.

Figura 16 - Ciudades RCCV: Coeficiente de Gini, 2014-2017
Fuente: DANE – Gran Encuesta Integrada de Hogares





4.2 MOVILIDAD ECONÓMICA Y CLASE MEDIA

De la anterior sesión se puede concluir que la tendencia general entre 2014 y 2017 para las ciudades analizadas, pese a las diferencias ya mencionadas entre ellas, fue el descenso en la desigualdad de ingresos. En ese sentido, cabe preguntarse qué efectos pudo tener una relativa mejor distribución del ingreso, es decir, si dicha mejora permitió que una proporción de hogares saliera de la pobreza y qué cambio de clase social ocurrió para estos, es decir qué tipo de movilidad económica obtuvieron. La movilidad económica se entiende aquí como el movimiento direccional de los ingresos a lo largo del ciclo vital de una generación.

Considerando el panorama de la primera década del milenio, que implicó para América Latina y el Caribe un crecimiento económico sostenido - pese a la crisis económica de 2008- y la disminución de la pobreza en muchos de los países de esta zona, el Banco Mundial realizó un estudio para determinar qué transformaciones sociales se presentaron a la luz de esos cambios y si, en efecto, hubo movilidad económica en los planos intra-generacional e intergeneracional que le permitieran a hogares pobres pasar a hacer parte de la clase media, entendida en este caso como aquella que tiene una baja probabilidad de volver a caer en la pobreza, es decir que tiene estabilidad económica y capacidad para superar choques económicos. El estudio, denominado “La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina”, publicado en 2013, propone entonces cuatro clases sociales definidas a partir de los ingresos de los hogares expresados en dólares al tipo de cambio de la paridad del poder adquisitivo²⁹.

Las cuatro clases sociales propuestas son:

1. Pobres: integrada por los hogares cuyos ingresos se encuentran en el rango de US\$0 – US\$4 diarios por miembro del hogar.
2. Vulnerables: agrupa a los hogares cuyo ingreso diario por miembro está en el rango de US\$4 – US\$10
3. Clase media: conformada por los hogares cuyo ingreso diario por miembro pertenece al rango de US\$10 – US\$50
4. Clase alta: conformada por los hogares con ingresos superiores a los US\$50 diarios por persona.

En la medida en que aumenta el ingreso, y por ende la clase social a la que pertenece un hogar, se disminuye la probabilidad de que este caiga en la pobreza en un intervalo de 5 años. De esta manera, según el estudio, la clase vulnerable tiene una probabilidad superior al 10%, relativamente alta, de vivir episodios de pobreza en el futuro, mientras que la clase media tiene una probabilidad inferior al 10%, siendo este el nivel máximo de inseguridad que puede tolerar de manera razonable un hogar, denotando seguridad económica (Ferreira, y otros, 2013).

El objetivo del ejercicio realizado por el Banco Mundial es determinar si los hogares que han salido de la situación de pobreza están en riesgo de volver a ella o si, por el contrario, pueden tener movilidad social y económica. En aras de evaluar qué efectos pudo haber tenido la mejor distribución del ingreso en las ciudades de la Red Cómo Vamos, se reproduce a continuación este ejercicio, partiendo de los mismos parámetros para la definición de clases y utilizando los datos disponibles en la Gran Encuesta Integrada de Hogares del Dane. Los resultados se

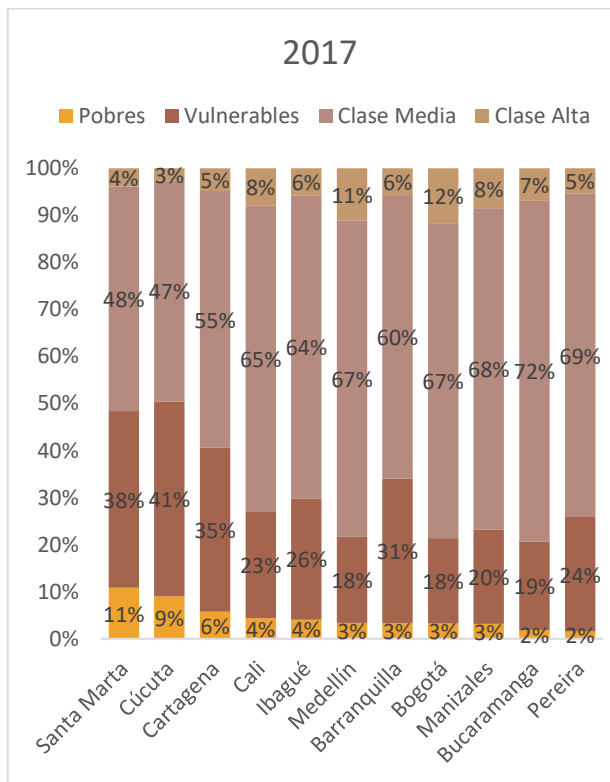
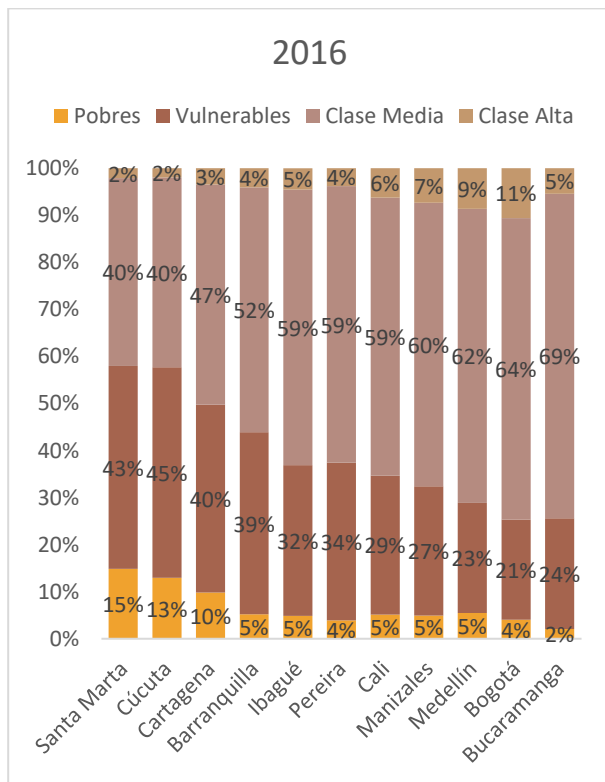
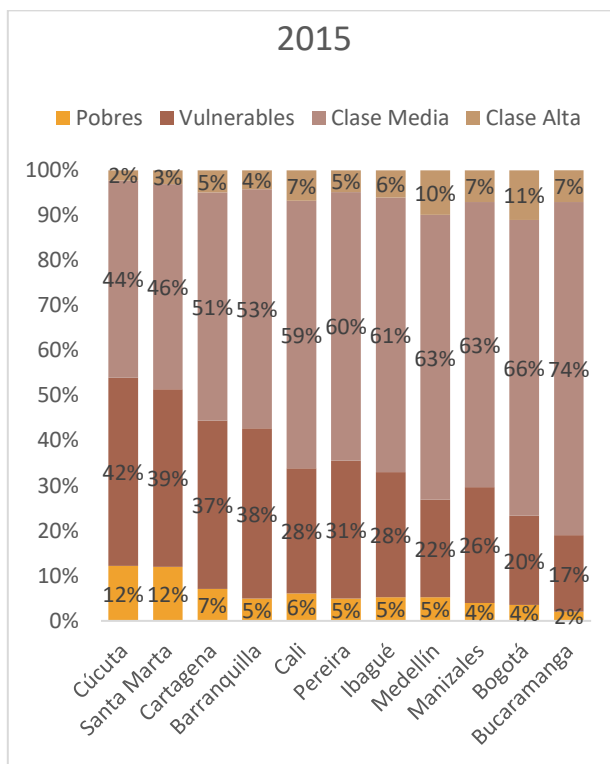
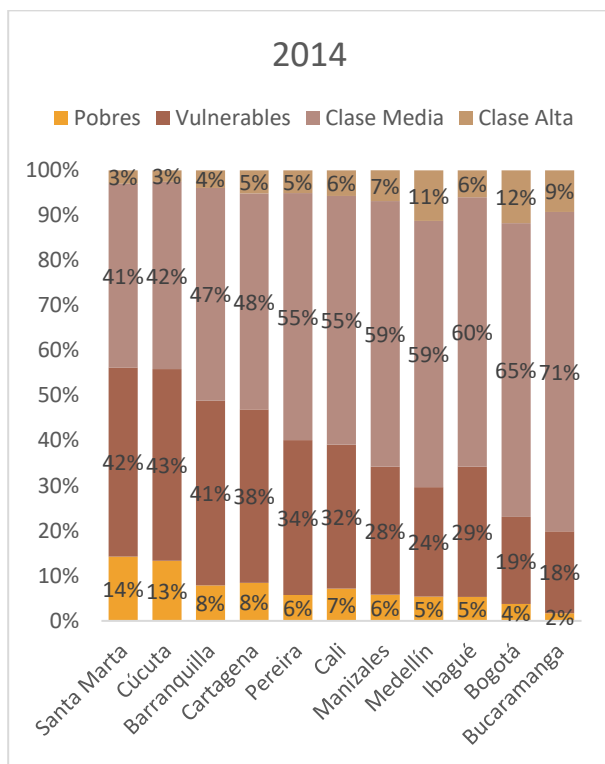
²⁹ Esta unidad es un indicador económico que se utiliza para comparar los niveles de ingreso o producción de varias economías, permitiendo evaluar el bienestar de los habitantes de cada país en términos reales, al eliminar las distorsiones que generan los tipos de cambio vigentes entre los países analizados, de manera que un habitante pueda comprar la misma canasta de bienes en uno y otro país. La Paridad del Poder Adquisitivo (PPA) mide la cantidad total de bienes y servicios que una unidad de la moneda de un país puede comprar en otro país (Banco Mundial, 2017).



muestran en los gráficos 18 a, b, c y d. Como puede verse, al cierre de 2017, la mayor proporción de clase media la tuvo Bucaramanga, con 72%. Le siguen Pereira, Manizales, Medellín, Bogotá, Cali, Ibagué y Barranquilla, en todas las cuales 60% o más de la población hace parte de la clase media. Por su parte, en los tres últimos lugares se ubican Cartagena (55%), Santa Marta (48%) y Cúcuta (47%).

La mayor participación de la clase media en nueve de las once ciudades analizadas es importante en la medida en que este segmento poblacional es, justamente, el que mejores probabilidades tiene de resistir choques y menor riesgo tiene de retornar a una situación de pobreza. No obstante, también debe considerarse la participación de otras clases, por ejemplo, la vulnerable, conformada por aquellos que, aunque no son pobres, están en mayor riesgo de serlo. Nótese que, en 2017 Cartagena, Santa Marta y Cúcuta – las tres ciudades con menor proporción de clase media – tenían los mayores porcentajes de población vulnerable con 4 de cada 10 personas en esa situación, aproximadamente. Muy de cerca también se encuentra Barranquilla con 3 de cada 10 de sus habitantes en esta clase.

Figura 17 - Ciudades RCCV: proporción de personas por clase social, según sus ingresos (2014-2017)
Fuente: Cálculos de Manizales Cómo Vamos con base en GEIH del Dane, TRM del Banco de la República y Banco Mundial (2013).





En cuanto a la clase pobre, si bien en todas las ciudades tiene una participación mínima, en el caso de Santa Marta, Cúcuta y Cartagena para 2017 hay una mayor proporción relativa a las demás ciudades. Por lo que respecta a la evolución de esta clase entre 2014 y 2017, en todas las ciudades descendió el porcentaje de pobres, con excepción de Bucaramanga, donde se mantuvo igual durante todo el período en 2%. Barranquilla tuvo el mayor descenso con 5 pp, mientras que Bogotá e Ibagué tuvieron el menor con 1 pp menos para cada una.

Ahora bien, con el objetivo de evaluar la movilidad económica que tuvieron los ciudadanos, con los cambios en la distribución del ingreso es importante considerar qué cambios hubo en el tiempo en la composición de la clase media, el mayor aumento se presentó en Barranquilla, cuya clase media pasó del 47,2% al 60,3%, es decir un aumento de 13 pp. En términos absolutos, esto equivalió a un incremento de cerca de 275.000 personas en ese segmento poblacional. Según los supuestos del análisis, este incremento de la clase media es indicio de una superación duradera de la pobreza (Manizales Cómo Vamos, 2014). Este resultado coincide con las reducciones observadas en esta ciudad en la clase pobre, que pasó de 7,9% a 3,3%, equivalente a 80.000 personas menos, y en la clase vulnerable, que pasó de 41,0% a 30,8%, esto es 164.000 personas menos. Otras ciudades en las que se incrementó la proporción de la población perteneciente a la clase media fueron Pereira, Cali, Manizales y Medellín, donde hubo también disminuciones en la proporción que representan tanto la clase pobre como la vulnerable.

Mientras tanto, pese a ser la ciudad con mayor proporción de población en clase media, Bucaramanga tuvo uno de los menores incrementos de esta, al pasar de 70,8% a 72,4%, esto es 1,9 pp menos, lo que equivalió a 36.000 personas más en esa clase. Esta reducción coincidió con el incremento de la clase vulnerable en 1 pp entre 2014 y 2017, equivalente a 11.000 personas en esa situación. La otra ciudad que tuvo el menor incremento de esta clase fue Bogotá.



5. CONCLUSIONES

La desaceleración económica de 2015 y 2016 en el país no tuvo consecuencias similares en todas las ciudades en materia de pobreza. Mientras que el ingreso de los hogares creció significativamente en Barranquilla AM, Cali AM o Manizales AM, se redujo en Bucaramanga AM y Medellín AM, y se mantuvo relativamente estable en las demás ciudades a las cuales es posible hacer seguimiento a partir de la información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE. En 2017, por su parte, se observó una ligera mejora, tanto en el conjunto del país como en la mayoría de las ciudades analizadas, tanto en el ingreso de los hogares como en la incidencia de pobreza.

Por su parte, el balance en materia de distribución es positivo. No se observan crecimientos significativos en la incidencia de pobreza monetaria en el periodo 2014-2017 y todas las ciudades para las cuales se cuenta con información redujeron sus niveles de desigualdad o bien mantuvieron niveles similares, lo que evidencia un avance, en términos generales, en cuanto a la distribución del ingreso en las ciudades.

La inversión de montos cercanos al 10% de los recursos municipales de inversión en políticas poblacionales enfocadas en las condiciones de vulnerabilidad en las ciudades de Medellín y Bogotá entre 2014 y 2016 da cuenta del reconocimiento, en algunas ciudades, de intervenir ciertas características de la pobreza y la desigualdad para mejorar las condiciones de calidad de vida de los ciudadanos. Lo anterior, en el marco del objetivo del cierre de brechas entre el sector urbano y el rural por el que propende el Plan de Desarrollo 2014-2018, ha significado, no obstante, una reducción de las coberturas de acompañamiento y promoción de hogares que, en las ciudades objeto de análisis, se benefician de la Estrategia Unidos para la lucha contra la pobreza extrema pues, en un esfuerzo de focalización y eficiencia en la destinación de los recursos de programas sociales se ha privilegiado la atención de zonas con condiciones relativas de pobreza más precarias, como es el caso del Caribe y el Atlántico, partiendo de que las ciudades con una mayor fortaleza institucional tienen mejores herramientas para atender por su propia cuenta a la población más pobre y vulnerable. Algunas conclusiones específicas en los temas de pobreza y desigualdad evidenciadas a lo largo del presente informe son las siguientes:

5.1 POBREZA

La pobreza monetaria no tuvo una tendencia común entre las ciudades bajo análisis. Mientras que Barranquilla AM y Pereira AM redujeron sensiblemente sus niveles de pobreza, Bucaramanga AM, Cali AM, Manizales AM y Medellín AM los redujeron ligeramente, mientras que Bucaramanga AM, Bogotá e Ibagué los aumentaron, lo que provocó que, en promedio, las ciudades analizadas exhibieran un comportamiento estable entre 2014 y 2017. En cuanto a la pobreza monetaria extrema se observa un comportamiento más estable. Barranquilla AM tuvo una reducción de dos puntos porcentuales entre 2014 y 2017, y las demás ciudades que se revisan en este informe evidenciaron comportamientos estables.

En este entorno, resulta especialmente preocupante la situación de algunas ciudades con altos y sostenidos niveles de pobreza y pobreza extrema. Tal es el caso de Santa Marta, que tiene una incidencia de pobreza del 33% y un 7% de personas en pobreza extrema. Esto es, en Santa Marta, de cada tres personas una es pobre, y de cada cinco pobres, al menos uno no tiene los ingresos necesarios para acceder a una canasta básica de alimentos, lo que resalta la gravedad de la pobreza en estas ciudades. En materia de pobreza multidimensional para 2016, resalta el hecho de que el trabajo informal y el insuficiente nivel de instrucción de las personas económicamente activas en los hogares sean las principales carencias en las ciudades revisadas. Este hecho le



da relevancia a la pertinencia de articular políticas de lucha contra la pobreza con políticas educativas y de desarrollo económico, que promuevan la vinculación de las personas a actividades económicas formales.

5.2 DESIGUALDAD

Entre 2014 y 2017 prosiguió la tendencia positiva de descenso de la desigualdad en los ingresos en la mayoría de las ciudades para las que hay disponible información, sin embargo, ese descenso fue menos contundente en Barranquilla, Bogotá y Santa Marta. Además, cinco de once ciudades y áreas metropolitanas del país continúan ubicándose en el rango de alta desigualdad, según la clasificación propuesta por ONU Hábitat.

A la luz de este análisis, cuando se profundiza en las consecuencias de la mejora generalizada en el ingreso se encuentran, no obstante, resultados mixtos. Las variaciones en la composición de la población por los cuatro tipos de clases sociales (pobre, vulnerable, media y alta) siguiendo la metodología propuesta por el Banco Mundial (2013) muestra que en Barranquilla, Pereira, Cali, Manizales y Medellín la mejor distribución del ingreso generó incrementos en la proporción de la población que pertenece a la clase media a expensas de las clases pobre y vulnerable, lo que es indicio de superación de la pobreza pues la clase media tiene mayores probabilidades de resistir choques económicos que las dos clases inferiores. De manera positiva, entre comienzo e inicio del período no se redujo la clase media en ninguna de las ciudades.

Como resultado de estas variaciones, el balance al cierre del período analizado muestra a la mayoría de las ciudades analizadas con más del 50% de la población perteneciente a la clase media. Las excepciones son, de nuevo, Santa Marta y Cúcuta, con una menor participación de la clase media y mayor participación relativa de las clases pobre y vulnerable, que da cuenta de una mayor sensibilidad a choques y mayores probabilidades de que aquellos que logran superar la pobreza retornen a ella.

Finalmente, la ciudad de Bucaramanga merece mención aparte pues, en lo concerniente a desigualdad, no solo cuenta comparativamente con las mejores condiciones en la distribución del ingreso, sino que tiene una participación mayoritaria de la clase media, con siete de cada diez personas pertenecientes a ella y, por ende, menor concentración en las clases pobres y vulnerables.

5.3 FRENTE AL CUMPLIMIENTO DE LOS ODS

Como se puede observar a través de los indicadores de seguimiento a los ODS, las ciudades de Colombia presentan resultados y panoramas disímiles frente a las metas 2030 establecidas por el Gobierno Nacional.

Frente al indicador de pobreza monetaria, de 11 ciudades capitales evaluadas, 7 de ellas presentan, a 2017, niveles de pobreza inferiores a la meta nacional 2030 (18,7%), algunas con más de 5 pp por debajo (Bogotá y Bucaramanga). Esta situación hace evidente la necesidad de establecer metas a 2030 ajustadas a las realidades de las ciudades y que reconozcan los procesos y trayectorias a partir de sus similitudes y diferencias. Barranquilla, Cartagena, Cúcuta y Santa Marta, presentan en cambio niveles de pobreza monetaria por encima de la meta, incluso Cúcuta y Santa Marta, por encima de la línea base 2015 (promedio nacional) de 27,8%.

Frente al indicador de pobreza monetaria extrema, el panorama es similar. En este caso, de las 11 ciudades evaluadas, 8 de ellas están ya por debajo de la meta nacional 2030 (4%), incluyendo el caso especial de Pereira, que a 2017 presenta incidencia inferior al 1%. Este panorama, hace evidente que algunas de las ciudades



capitales del país, pueden y deben trazarse la meta a 2030 de erradicar por completo la pobreza extrema en sus territorios. El caso de las tres ciudades restantes es disímil; mientras que Cartagena (4,1%) y Cúcuta (5,3%), se encuentran en ruta a cumplir con facilidad con la meta nacional a 2030, Santa Marta, presenta una elevada incidencia de pobreza monetaria extrema con 7,4%.

Finalmente, el coeficiente de GINI, indicador trazador para la medición de la desigualdad presenta un panorama bastante particular. De las 11 ciudades capitales, únicamente una, Bogotá, presenta niveles de desigualdad por encima de la meta nacional 2030 (0.480). El resto de ciudades se mueven en un rango entre 0.467 (Peor ciudad - Santa Marta) y 0.401 (Mejor ciudad - Pereira), lo cual plantea de nuevo el reto y la necesidad de definir y proyectar metas 2030, adecuadas y ambiciosas para las ciudades del país.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Banco de la República. (2017). *Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República*. Bogotá D.C.: Banco de la República.
- Banco Mundial. (2017). *Fundamentals of Purchasing Power Parities*. Obtenido de <http://pubdocs.worldbank.org/en/242881493822925477/PPP-brochure-2017-webformat.pdf>
- CONPES 150. (2012). *Metodologías oficiales y arreglos institucionales para la medición de la pobreza en Colombia*. Bogotá: DNP.
- CONPES. (2016). 3877. *Declaración de importancia estratégica del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios SISBÉN (IV)*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2018). *CONPES 3918 - Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*. Bogotá: DNP.
- Ferreira, F., Messina, J., Rigolini, J., López Calva, L. F., Lugo, M. A., & Vakis, R. (2013). *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*. Obtenido de Banco Mundial: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11858/9780821397527.pdf>
- Galvis, L. A., & Meisel Roca, A. (2011). Persistencia de las desigualdades regionales en Colombia: un análisis espacial. En L. Bonilla Mejía, *Dimensión regional de la desigualdad en Colombia* (págs. 33-65). Bogotá: Banco de la República. Obtenido de http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/lbr_dimension_regional.pdf
- Manizales Cómo Vamos. (2014). *Informe de Calidad de Vida, Manizales 2013*. Obtenido de <http://manizalescomovamos.org/wp-content/uploads/2014/08/Informe-de-calidad-de-vida-2013.pdf>
- ONU. (2017). *Pobreza*. Obtenido de Objetivos de Desarrollo Sostenible: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>
- ONU Hábitat & CAF. (2014). *Construcción de ciudades más equitativas. Políticas públicas para la inclusión en América Latina*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Consejo%20Nacional%20de%20Planeacin/construccionCiudadesEquitativas.pdf>
- ONU Hábitat. (2008). *State of the World's Cities 2008/2009. Harmonious cities*. Obtenido de <https://unhabitat.org/books/state-of-the-worlds-cities-20082009-harmonious-cities-2/>
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Objetivo 10. Reducir la desigualdad en y entre países*. Obtenido de Objetivos de Desarrollo Sostenible: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/>
- Organización de las Naciones Unidas. (2016). *Igualdad: por qué es importante*. Obtenido de http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/10_Spanish_Why_it_Matters.pdf
- Organización Internacional del Trabajo. (2004). *Trabajo Infantil. Un manual para estudiantes*. Obtenido de <http://www.ilo.org/ipecinfo/product/viewProduct.do;jsessionid=0a038009cf0a3a7efef1b114db69dfa83636d61f0e8.hkzFngTDp6WImQuUaNaLaxD3IN4K-xalah8S-xyIn3uKmAiN-AnwbQbxaNvzaAml-huKa30xgx95fjWTa3elpkzFngTDp6WImQuxaheLahmPaheS8OexhOaOgzX9i4j38QfznA5Pp7ftolbGmkTy?>
- Red de Ciudades Cómo Vamos. (2014). *Informe de Calidad de Vida Comparado en 14 ciudades de Colombia, 2011-2013*. Obtenido de http://redcomovamos.org/wp-content/uploads/2015/02/InformeCalidadVida_RCCCV_7.pdf
- Sen, A. (1992). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Townsend, P. (2006). What is Poverty? an historical perspective. En I. P. Centre, *Poverty in Focus* (págs. 5-6). Brasilia: United Nations Development Programme.



INFORME CALIDAD DE VIDA

La **Red Colombiana de Ciudades Cómo Vamos** (RCCCV) es una iniciativa independiente de la sociedad civil y el sector privado, que tiene como objetivo contribuir al desarrollo de gobiernos locales más efectivos y transparentes, así como de ciudadanías más informadas, responsables y participativas. La RCCCV está conformada por la Fundación Corona y los **16 programas Cómo Vamos**, que actualmente agrupan a

más de **35 municipios del país, incluyendo 13 ciudades capitales**. Adicionalmente cuenta con el apoyo de la Cámara de Comercio de Bogotá, el periódico El Tiempo y la Universidad Javeriana como socios nacionales, y de más de **130 socios regionales y locales**. En 2018, la RCCCV celebra 20 años desde el surgimiento de su primer programa en Bogotá en 1998.

ABURRÁ SUR 
cómovamos

Armenia 
cómovamos

BARRANQUILLA 
cómovamos
Monitoreo a la calidad de vida urbana

BOGOTÁ 
cómovamos

BUCARAMANGA METROPOLITANA 
cómovamos

CALI 
cómovamos

CARTAGENA 
cómovamos

CÚCUTA 
cómovamos

IBAGUÉ 
cómovamos

MANIZALES 
cómovamos

MEDELLÍN 
cómovamos

PEREIRA 
cómovamos

QUIBDO 
cómovamos

SABANA CENTRO 
cómovamos

SANTA MARTA 
cómovamos

YUMBO 
cómovamos

Fundación corona

