



Munich Personal RePEc Archive

**Local Capabilities: a public policy  
proposal for the reduction of poverty, the  
inequality and the vulnerability of the  
population of the municipality of Puerto  
López**

Leon, Dorian

Universidad Industrial de Santander

9 January 2017

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/78767/>

MPRA Paper No. 78767, posted 25 Apr 2017 08:46 UTC

# Capacidades Locales: Una propuesta de política pública para la promoción de capacidades locales y la disminución de la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad de la población del municipio de Puerto López<sup>1</sup>

Dorian Fernando León<sup>2</sup>  
José Luis Moreno Castellanos<sup>3</sup>  
Lorena Lascarro Camargo<sup>4</sup>



Al servicio  
de las personas  
y las naciones

<sup>1</sup> La presente investigación contó con el apoyo del PNUD a través del programa MANOS A LA PAZ Colombia y la Alcaldía Municipal de Puerto López (Meta). Se agradece la colaboración de Miller Gonzales director del Proyecto Desarrollo Económico Incluyente y al profesor Rafael Alcides Téllez por sus valiosos comentarios y documentos compartidos y sugeridos.

<sup>2</sup> Pasante Manos a la Paz: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Economista Universidad industrial de Santander. Contacto: [Dorian.leon@correo.uis.edu.co](mailto:Dorian.leon@correo.uis.edu.co)

<sup>3</sup> Estudiante octavo semestre de Economía Universidad Industrial de Santander

<sup>4</sup> Psicóloga Universidad Nacional Abierta y a Distancia



**Capacidades Locales:** Una propuesta de política pública para la promoción de capacidades locales y la disminución de la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad de la población del municipio de Puerto López<sup>5</sup>

#### **Resumen**

La formulación e implementación de políticas públicas orientadas a la disminución de la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad debe contener un marco centrado en el Desarrollo Humano (DH) y el Goce Efectivo de Derechos (GED); por consiguiente, el presente artículo se plantea como objetivo proponer estrategias en materia de políticas públicas y a través del enfoque de desarrollo humano que permitan cerrar las brechas sociales y económicas por medio del fortalecimiento de capacidades locales.

**Palabras clave:** enfoque de capacidades, desarrollo humano, pobreza multidimensional, Amartya Sen.

**JEL:** I31, I32, D63

**Local Capabilities:** a public policy proposal for the promotion of local capacity and the reduction of poverty, inequality and vulnerability of the population of the municipality of Puerto López

#### **Abstract**

The formulation and implementation of public policies aimed at the reduction of poverty, inequality and vulnerability should contain a framework focusing on Human Development (DH), and the effective enjoyment of human rights (GED); consequently, this article aims to propose strategies in the field of public policy and through the human development approach that will allow close social and economic gaps through the strengthening of local capabilities.

**Key words:** Capabilities Approach, human development, multidimensional poverty, Amartya Sen.

**JEL:** I31, I32, D63

---

<sup>5</sup> Las ideas aquí presentadas por los autores no comprometen en nada las de las instituciones y organizaciones que hicieron posible esta investigación. La responsabilidad es en todo caso únicamente de los autores.

## I. Introducción

Para quienes formulan políticas públicas evaluar el bienestar es fundamental y necesario para la implementación de las mismas. En razón a ello los conceptos de capacidad – capability- y funcionamientos –functionings- proporcionados a través del enfoque de capacidades –capability approach- también denominado enfoque de desarrollo humano -de Amartya Sen- constituyen una herramienta fundamental debido a que i) es un marco normativo que puede ser utilizado en la evaluación y diseño de políticas e instituciones sociales y ii) dicho marco focaliza de manera más objetiva la problemática a la cual se quiere responder; en ese sentido, el enfoque de capacidades es pertinente para evaluar la calidad de vida – Goce Efectivo de Derechos (GED)- de poblaciones a las cuales se les han vulnerado sus derechos más fundamentales.

El presente artículo hace uso de esta herramienta para la conceptualización<sup>6</sup> de fenómenos relacionados con la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad. Afirmando la importancia de la distribución de oportunidades en el fortalecimiento de oportunidades locales.

La estructura del presente artículo consta de seis partes, la primera corresponde a esta introducción, en la segunda se tratan los conceptos de funcionamiento y capacidad en donde el primero permite evaluar logros alcanzados y el segundo las oportunidades reales dadas para el alcance de los primeros, en ese sentido el presente muestra la importancia del último para el primero, resaltando lo importante de que dichas capacidades estén en función del propio territorio; para ello se describen los diferentes índices utilizados en la investigación. En la tercera se expone los niveles de pobreza, desarrollo humano y de

---

<sup>6</sup> Aunque este marco normativo y evaluativo se restringe a la conceptualización –en vez de a la explicación- tanto de la desigualdad y la pobreza, a nivel más general, contribuye de manera amplia a describir las distintas teorías de justicia.

necesidades básicas insatisfechas en el municipio de Puerto López, para ello se presentan datos, mapas y tablas. En la cuarta parte se ofrecen recomendaciones y finalmente en la quinta se dan las conclusiones.

## **II. Fundamentos y conceptos del enfoque de capacidades locales**

### **A. funcionamientos y capacidades**

Un funcionamiento es un logro real alcanzado por un persona, pero también puede ser una meta alcanzada por una institución o un objetivo de desarrollo alcanzado por un territorio, sea este el caso de una ciudad o un municipio. Por su parte capacidad hace referencia a oportunidades reales y efectivas, las cuales adquieren su valor en la medida en que estas permiten alcanzar funcionamientos, de allí se desprende el termino *capacidad de funcionar*. A lo anterior hay que añadir que capacidad en el sentido que ya ha sido definido, involucra no sólo oportunidades para las personas sino también para las instituciones, empresas y territorios, en consecuencia, en el presente hablaremos de *capacidades locales*. Los primeros se refieren a los logros de una persona, es decir, lo que esta logra hacer o ser, los segundos, indican las *oportunidades reales* que tiene para alcanzarlos.

#### **1. funcionamiento**

Los funcionamientos son diferentes tanto en las personas como en las instituciones, empresas o comunidades, es decir, no sólo a nivel individual se presentan diferencias sino de igual modo a nivel de grupo social o empresarial. Todo lo anterior, tiene que ver con las diferencias en las necesidades propias.

## **2. capacidad**

La capacidad en sentido de *capacidad local* hace referencia a las oportunidades dadas pero también *creadas en y entre* cada comunidad, institución o empresa. Finalmente, tanto los funcionamientos y capacidades deben contener un carácter incluyente, de donde, ello permitirá el desarrollo local.

### **B. Indicadores de desempeño de capacidades locales**

#### **1. Índice de Desarrollo Humano (IDH)**

La importancia del índice de desarrollo humano radica en lo pertinente para el análisis comparativo ya que a través de este se puede observar como dos países con el mismo nivel de ingreso nacional bruto *per cápita* obtienen resultados diferentes en materia de desarrollo humano. Por consiguiente, el índice permite establecer en materia de política pública cuales han de ser las dimensiones –salud, educación, vivienda, empleo, etc.- sobre las cuales se debe enfatizar dado el respectivo nivel de crecimiento económico. Si por ejemplo, se toma el caso de India y se compara con el de Colombia se observa que el primer país pese a presentar mayores niveles de ingreso nacional bruto per cápita – y de competitividad en ciencia y tecnología- está por debajo en términos de esperanza de vida al nacer (68.3 años) respecto a Colombia (74.8 años), en consecuencia, el índice de desarrollo humano mide los efectos del crecimiento en la calidad de vida de las personas.

La estructura del IDH está conformada por tres dimensión: 1) salud -evalúa la esperanza de vida al nacer-; 2) educación-mide los años promedio de escolaridad de los adultos de 25 años o más y por los años esperados de escolaridad de los niños en edad escolar- y 3) nivel de vida- medida conforme al PIB per cápita-.

En resumen, el IDH hace hincapié en la ampliación de oportunidades para las personas – y no en el crecimiento-, lo cual constituye un criterio fundamental para evaluar los resultados en materia de desarrollo -véase la tabla 1 en el anexo para mayor información sobre algunos de los indicadores que componen este índice-.

## **2. Índice de Desarrollo Humano ajustado por Desigualdad**

Este índice además de tener una estructura similar al IDH tiene en cuenta la forma cómo se distribuye esos logros entre las personas. En términos generales el IDH se considera un índice de logros promedio en las dimensiones del desarrollo humano, por tanto, el IDH-D mide el nivel de desarrollo humano cuando se tiene en cuenta la distribución de los logros entre las personas de una misma sociedad<sup>7</sup> por lo que cabe resaltar que a diferencia del coeficiente de Gini que se utiliza para medir la desigualdad de ingreso, consumo o riqueza. El IND-D toma en cuenta en la medición de la desigualdad el índice de desigualdad de Atkinson el cual a diferencia del índice de GINI presenta sensibilidad a la desigualdad en el extremo más bajo de la distribución.

## **3. Índice de Pobreza Multidimensional**

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) tiene presente entre sus características el permitir identificar múltiples privaciones a nivel local -en salud, educación y nivel de vida- A diferencia del IDH-D sus indicadores deben provenir de la misma encuesta, además cuenta con que permite hacer comparaciones entre y dentro los países, las regiones y el mundo<sup>8</sup>. De importancia es advertir que el IPM mide la pobreza "aguda" a

---

<sup>7</sup>El IDH-D será igual al IDH cuando no existan desigualdades, pero quedará por debajo del IDH a medida que aumente la desigualdad. La diferencia entre el IDH y el IDH-D, expresada como porcentaje del IDH, indica la pérdida de desarrollo humano debida a la desigualdad.

<sup>8</sup> En el interior de los países permite hacer comparaciones por grupos étnicos y por ubicación: urbana o rural.

diferencia de la pobreza extrema que mide el número de personas que viven en un día con menos de U\$ 1,90.

El *Oxford Poverty & Human Development Initiative* (OPHI) desarrollo el índice de pobreza multidimensional<sup>9</sup> (IPM) en donde para el caso colombiano se utilizó la metodología propuesta por Sabina Alkire y James Foster y la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) cuyo tamaño de la muestra para 2008 fue de 13.006 hogares<sup>10</sup>.

Algunas ventajas que presenta este índice es que no sólo proporciona información sobre la incidencia sino también sobre la magnitud de la brecha y severidad de la pobreza, es eficiente en el seguimiento de la política pública y además permite focalizar de manera más objetiva la población propiamente afectada.

En términos concretos, el IPM mide los niveles de pobreza aguda entendida como la inhabilidad de un territorio para alcanzar logros.

Finalmente, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas –DANE- la pobreza monetaria y multidimensional se complementa y permiten analizar más profundamente la pobreza del país. Esta complementación sugiere como lo indica Ravallion (1998) que “no necesariamente representarían extremos opuestos.” (Citado por Feres y Mancero, 2001), es decir, no debe desestimarse la importancia de la pobreza económica dado que si bien “La pobreza económica es sólo el primer obstáculo a vencer [...] es un obstáculo que la inmensa mayoría de los habitantes del planeta no ha superado hoy.” (Boltvinik, 2005) en consecuencia, pese a que “[La riqueza o los ingresos] no son

---

<sup>9</sup> El IPM no ha podido incluir los ingresos debido a i) limitaciones de datos. Y ii) dado que los datos sobre ingresos provienen de diferentes encuestas, las cuales no proporcionan información en las dimensiones de salud y nutrición.

<sup>10</sup> El DANE señala que el IPM es la respuesta a la necesidad de tener una métrica de pobreza cuyo propósito es diseñar y hacer seguimiento a la política pública.

valiosos en sí mismos, pueden ayudar, en diferentes grados, a buscar lo que realmente valoramos” (Sen, 2012, p.284).

### **III. Pobreza Multidimensional y Desarrollo Humano del Municipio de Puerto López**

La extensión total del municipio de Puerto López (Meta) es de 6.898 kms<sup>2</sup> contando con un total de 32.992 habitantes<sup>11</sup> distribuidos en 25 Barrios en zona urbana y 36 veredas en zona rural. El municipio se caracteriza a su vez por contar con un 50% de población por debajo de los 25 años; no obstante, dicha población que se encuentra terminando su formación escolar o iniciando su vida laboral o universitaria son expulsados de la zona debido a falta de oportunidades para continuar estudios universitarios o empleo.

Respecto al empleo y a la educación hay que señalar que según el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) los indicadores donde mayor se evidencia la problemática social y económica del municipio son el elevado bajo logro educativo (80,80%) y empleo informal (94,74%) –véase la tabla 1-.

Teniéndose presente lo importante que es para el desarrollo humano que un municipio cuente con un sistema adecuado de salud, los datos muestran que 7.568 personas se encuentran afiliadas al régimen contributivo y 21.451 al subsidiado. En el mismo sentido, se tiene que existen fallas en el servicio de agua (21,08%) -a pesar de que las cifras muestran un cubrimiento del servicio de más del 80% en el municipio- manifestada en elevados niveles de contaminación por falta de infraestructura adecuada.

Por otra parte, existen problemas de hacinamiento (23,56%) como consecuencia de la baja oferta de soluciones de vivienda, lo cual a su vez se ha presentado en parte debido a las actuales apuestas por el desarrollo agroindustrial -producción de proteína animal, biocombustibles y caucho- que ha generado aumentos de precios en la tierra, la vivienda y los arriendos lo cual ha conllevado a construcciones improvisadas de viviendas carentes

---

<sup>11</sup>El municipio presentaba en 2011 un índice de ruralidad de 65.3 su población se encuentra distribuida en 21.807 ubicados en cabecera y 11.185 en resto, para un total de 17.101 hombres y 15.891 mujeres.

de servicios públicos en las rondas de las fuentes hídricas<sup>12</sup>. En resumen los más pobres entre los pobres del municipio llevan una vida multidimensionalmente de privaciones, es decir, sobrepasando los umbrales de pobreza lo que en consecuencia afecta no sólo sus vidas sino también sus esperanzas de vivir.

**Tabla 1: indicadores de pobreza multidimensional municipio de Puerto López.**

|  |        |
|--|--------|
| Bajo logro educativo   | 80,80% |
| Analfabetismo  | 26,15% |
| Inasistencia escolar   | 11,65% |
| Rezago escolar   | 32,58% |
| Barreras de acceso a servicios para cuidado de la primera infancia | 17,37% |
| Trabajo infantil   | 3,78%  |
| Alta tasa de dependencia económica                                 | 49,38% |
| Empleo informal  | 94,74% |
| Sin aseguramiento en salud   | 18,67% |
| Barreras de acceso a servicio de salud                             | 2,38%  |
| Sin acceso a fuente de agua mejorada                               | 21,08% |
| Inadecuada eliminación de excretas                                 | 9,81%  |
| Pisos inadecuados  | 10,57% |
| Paredes inadecuadas  | 3,81%  |
| Hacinamiento   | 23,56% |

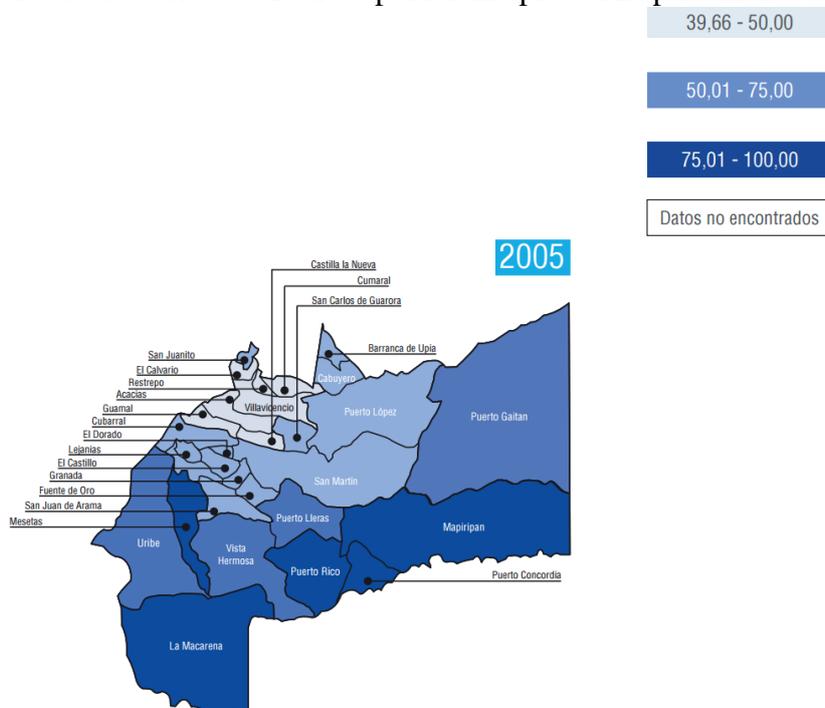
Fuente: elaboración propia con base en datos de DANE-DNP

---

<sup>12</sup> Un tercio de los habitantes rurales viven en viviendas mal dotadas y en el área rural casi la mitad de los hogares viven en condiciones precarias.

En 2005 en el municipio de puerto López el índice de miseria<sup>13</sup> fue de 11,2%<sup>14</sup> y del 37,4% en necesidades básicas insatisfechas (NBI) –véase mapa 1- a nivel de cabecera<sup>15</sup> y el 42,9% en el resto<sup>16</sup>. Examinando los componentes del NBI, en términos de la brecha entre la cabecera y el resto se presenta a nivel de cabecera un 4.8 en el componente de vivienda y un 15.1 en resto; en el componente de servicios las cifras son 0.5 y 6.8 respectivamente mostrándose que en el resto en el primer caso la necesidad insatisfecha es más del triple y en el segundo la brecha es 14 veces mayor la necesidad.

**Mapa 1:** Índice de Necesidades Basicas por Municipio del Departamento del Meta.



Fuente: PNUD con base en DANE

<sup>13</sup>El cual mide la situación de aquellas personas que prácticamente no cuentan con lo suficiente para apenas estar vivas.

<sup>14</sup> A nivel nacional la línea de miseria o pobreza extrema abarca a un hogar que recibe ingresos por debajo de los \$ 408.436, El DANE afirma que la reducción de la pobreza extrema para el año 2016 fue de 0,2 puntos porcentuales, lo que se traduce en que 24.000 personas salieron de la pobreza extrema entre 2014 y 2015.

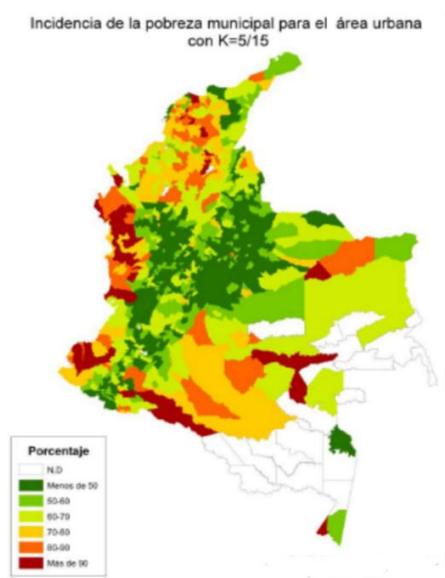
<sup>15</sup> Según el DANE la cabecera municipal corresponde al lugar en donde se ubica la sede administrativa de un municipio.

<sup>16</sup> Según el DANE el resto se caracteriza por la disposición dispersa de viviendas y por no contar con un trazado o nomenclatura de calles, carreteras, avenidas, y demás.

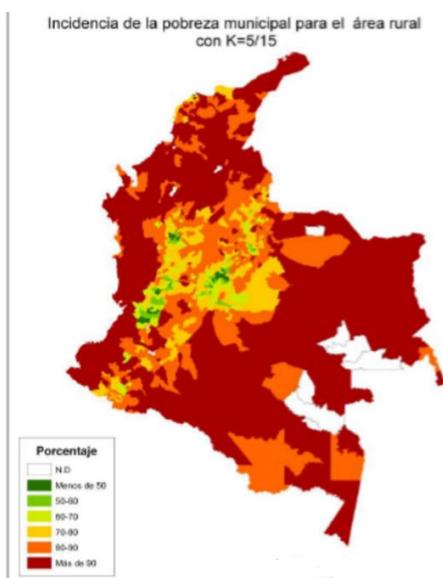
Adicionalmente, el Índice de Pobreza Multidimensional en términos de incidencia para 2005 arrojó un indicador de 61, 15%, cifra que asciende a 71,3% en resto y 55, 7 en cabecera –véase mapas 2: panel A y B- mientras que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) para 2011 se mantenía en 0.65 (véase los indicadores que componen el índice de desarrollo humano en la siguiente tabla).

En lo relativo a la educación a nivel de transición se encuentra que sólo a partir de 2011 la tasa en la cobertura está por encima del promedio departamental. Para la primaria la tasa se encuentra por encima de los niveles departamentales –de 2005 a 2012-, mientras que para la secundaria es a partir de 2010 que se ubica por encima respecto al promedio departamental. Finalmente, la educación media se encuentra significativamente por debajo del promedio nacional y departamental lo anterior, sin ser la única causa, en efecto sí induce a que en el municipio se presenten cada vez mayores niveles de violencia de pareja: a 2011 se presentaron 54 casos de violencia contra la mujer lo que paso a 60 en 2012.

**Mapa 2 A**



**Mapa 2 B**



Fuente: Elaboración propia con base en DANE

**Tabla 2: indicadores de desarrollo humano**

| <b>Salud</b>   |          |
|--|----------|
| esperanza de vida al nacer   | 74       |
| tasa de mortalidad de adultos, mujeres (por cada 1.000 personas)                       | 73       |
| tasa de mortalidad de adultos, hombres (por cada 1.000 personas)                       | 148      |
| muerres causadas por la malaria (por cada 100.000 personas)                            | 0,9      |
| Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)                                  | 14.5     |
| gasto sanitario público (% del PIB)  | 6.8      |
| <b>Educación</b>   |          |
| Años esperados de instrucción (años)   | 13.5     |
| tasa de alfabetización de adultos (% de 15 años o más) <sup>17</sup>                   | 93.6     |
| Tasa bruta de matriculación: pre-primaria (% de niños en edad preescolar)48.6          | 48.6     |
| tasa bruta de matrícula, nivel primario (% de la población en edad escolar primaria)   | 114.9    |
| Tasa bruta de matriculación, secundaria (% de la población en edad escolar secundaria) | 93       |
| Tasa bruta de matriculación, terciaria (% de la población en edad escolar terciaria)   | 48.3     |
| Años de educación promedio (años)  | 7.3      |
| Población con (25% años y más) por lo menos algún tipo de educación secundaria         | 56.3     |
| deserción en primaria (% de la cohorte de la escuela primaria)                         | 15.3     |
| <b>Ingreso</b>   |          |
| El ingreso nacional bruto (INB) per cápita (2011 PPP \$)                               | 12,040.2 |

Fuente: elaboración propia con base en datos PNUD

---

<sup>17</sup>Este indicador considera que una persona está alfabetizada cuando puede leer, escribir y comprender un texto sencillo y corto.

#### **IV. Recomendaciones**

- Optar por la implementación de políticas públicas con un enfoque de desarrollo humano, es un reto que debe ser asumido de manera conjunta entre gobierno, instituciones y sociedad civil.
- Dado que la pobreza es un fenómeno complejo que se representa en múltiples dimensiones y en donde sus causas y consecuencia son variadas y en muchos casos producto de diferentes tipos de privaciones relacionadas entre ellas, la importancia de considerársele en términos multidimensionales radica en considerar que se es pobre más allá de la falta de ingresos y recursos.
- Permite tener en consideración la importancia del empoderamiento de las personas, lo cual les permite a las personas pobres capacidades para influenciar en las instituciones que les afectan sus vidas, en consecuencia, implica considerar a las personas desde la perspectiva de agentes con capacidades de transformar su entorno.
- Un enfoque multidimensional de la pobreza sirve para entenderla mejor en un contexto específico y, de ese modo, generar información relevante para la toma de decisiones y formulación de políticas públicas.

## V. Conclusiones

- El enfoque de capacidades locales se entiende generalmente como un marco conceptual para una serie de ejercicios normativos, incluidos entre los más destacados los siguientes: (1) evaluación del bienestar individual; (2) evaluación y valoración de los acuerdos sociales; y (3) diseño de políticas y propuestas sobre el cambio social en la sociedad.
- Por su parte la importancia de una evaluación de la pobreza a través del índice de Pobreza Multidimensional (IPM) radica en que 8 de los 10 indicadores que componen el IPM se encuentran directamente relacionados con el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- Cuando los administradores de los recursos públicos tienen en consideración un enfoque que permite evaluar la pobreza no únicamente en términos del nivel de ingreso sino a través de la promoción de capacidades locales reales, esto les ayuda a llevar a cabo su compromiso político del brindar oportunidades a las personas con lo cual es más fácil tomar decisiones sobre la orientación de recursos, ya que a través de este enfoque se permite conocer las ventajas reales y no parciales de unos sobre otros. Concretamente, “el enfoque propone un cambio de énfasis que pase de la concentración en los *medios* de vida a la concentración en las *oportunidades reales* de vivir” (Sen, 2012, p.264).

## Referencias

Boltvinik, J. (2005) *Métodos de medición de la pobreza: una tipología, La pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos*. México: Siglo XXI.

Cohen, G. A. (1998) *¿Igualdad de qué? sobre el bienestar, los bienes y las capacidades*. In *La calidad de vida*. México: Fondo de Cultura Económica.

Feres, J. C., & Mancero, X. (2001) *Enfoques para la medición de la pobreza: breve revisión de la literatura CEPAL*.

Sen, A. (1999) "Invertir en la infancia: su papel en el desarrollo", *In conferencia pronunciada en París*, No. 14

Sen, A. (2000) "Las distintas caras de la pobreza". *El País*, No.30

Sen, A. (2012). *La idea de la justicia*. Taurus.