

Alianza público-privada para la erradicación de la pobreza extrema.

Municipio Sopó 2012: Una sugerencia viable a nivel nacional¹

Sandra Ximena Gómez Fino²

Resumen

La erradicación de la pobreza y de la pobreza extrema han sido preocupaciones socio jurídicas que han acompañado al Derecho y en general, a diversas ciencias sociales desde la antigüedad. Algo que no ha sido una realidad aislada para el ordenamiento interno, el cual, a través de diferentes herramientas ha procurado por convertir en realidad desde sus instituciones de Derecho Público, pero que ha trascendido en algunos escenarios a replantearlo desde la alianza con el sector privado, tal como sucedió con el municipio de Sopó, Cundinamarca entre 2009 y 2012.

Palabras clave

Alianzas público-privadas, pobreza extrema, erradicación de la pobreza, Red Unidos, Sopó, Plan Nacional de Desarrollo.

Abstract

The eradication of poverty and extreme poverty have been socio-legal concerns that have accompanied Law and, in general, various social sciences since ancient times. Something that has not been an isolated reality for the internal regulation,

¹ El presente artículo científico hace parte integrante del proyecto de investigación para optar el título de Magíster en Derecho Público, presentado a la Maestría en Derecho Público de la Universidad Santo Tomás

² Abogada de la Institución Universitario Colegios de Colombia. Correo electrónico sandragomezf@hotmail.com. Candidata a Magister en Derecho Público. Orcid <https://orcid.org/0009-0002-8564-8019> CVLac

https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0002187845 Google Académico https://scholar.google.es/citations?view_op=new_profile&hl=es

which, through different tools, has sought to become a reality from its Public Law institutions, but which has transcended in some scenarios to rethink it from the alliance with the private sector. , as happened with the municipality of Sopó, Cundinamarca between 2009 and 2012.

Keyboards

Public-private partnerships, extreme poverty, poverty eradication, Red Unidos, Sopó, National Development Plan.

Introducción

La Constitución Política de Colombia (1991) establece como fines esenciales del Estado

...servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. (art. 2)

Dichos fines esenciales del Estado, dentro de los que se encuentran sustentados los componentes ontológicos constitucionales que buscan promover la prosperidad general, son además vinculados al ordenamiento jurídico interno por normas internacionales que hacen parte del Bloque de Constitucionalidad, por las cuales, no solo por voluntad del Estado, sino permeado por instrumentos internacionales, se propende por la erradicación de la pobreza como elemento

fundamental del que se ocupa el derecho público internacional y nacional en sus diferentes vertientes.

Parte de ello queda establecido en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (2015), que, como primer objetivo en su Agenda pública internacional, incorporaron la pretensión de “poner fin a la pobreza” como elemento fundamental para lograr sociedades y estados sostenibles.

Por ello, se han consolidado estrategias públicas que buscan una disminución de la pobreza en Colombia y que incluyen a instituciones internacionales, como el caso del programa “Territorios productivos y con seguridad alimentaria para una población resiliente y en paz, en ecosistemas estratégicos en el Cauca”, en el que participaron las Naciones Unidas, la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional, el Departamento para la Prosperidad Social, la Agencia Nacional de Erradicación de la Pobreza, los ministerios de Comercio Exterior, Salud y Agricultura, el Gobierno del Cauca, la Universidad del Cauca, la Federación de Productores de café y organizaciones sociales (indígenas, mujeres rurales, los productores de quinua y productores rurales) y que se desarrolló hasta el 31 de diciembre de 2016 por un período de dos años en los que, a través de dicha alianza se buscó disminuir el índice del 62% de pobreza del Cauca a través de creación de fuentes de empleo a 1000 familias agricultoras del Cauca, según reportó Rodríguez López (2017).

No obstante, el informe final presentado por Rodríguez López (2017) destacó como conclusiones que los esquemas de funcionamiento debieron ser más flexibles toda vez que la sola participación pública resulta limitada, ya que, por una parte, esto acentúa el riesgo electoral debido a la temporalidad de los cargos públicos y la voluntad de las instituciones públicas para cumplir con el objetivo trazado en la lucha contra la pobreza, pero además limita una mayor participación

de otras instituciones de la región que pueden generar impacto positivo en la consecución de estos objetivos. (pp. 36 – 37)

Estas conclusiones son coherentes con los resultados satisfactorios que, en búsqueda de la erradicación de la pobreza, ha logrado el municipio de Sopó, Cundinamarca a través de estrategias que involucran participación de la empresa privada como dinamizador de procesos, lo cual permite que no se dependa de determinado nivel de voluntad política de manera exclusiva para dar cumplimiento al Objetivo de Desarrollo Sostenible Número 1 que es “poner fin a la pobreza.”

Dicho de otra manera, existen denominadores, o patrones comunes, identificados en un amplio porcentaje de los casos de pobreza presentados en la sociedad colombiana y que corresponden a la combinación de factores de desempleo, violencia, privaciones sociales, subempleo, escolarización truncada, entre otros, lo que genera hogares sumidos en la miseria.

A pesar de que Colombia cuenta con políticas públicas, en donde como lo indican Mosquera y González (2020) “donde el Gobierno nacional genera un relacionamiento con la población civil, debido a que, a través de la política pública, se plantean soluciones concretas que buscan atender las necesidades de la población.” (p. 108) como la de Red Unidos, no ha sido suficiente para la cobertura de las necesidades básicas de poblaciones altamente vulnerables, así como tampoco se han logrado los resultados esperados a través de estrategias entre organizaciones de derecho público nacional e internacional, por lo que resulta pertinente el debate académico sobre si es posible desarrollar e implementar un modelo, en el que, involucrando al sector privado, se busque dar cumplimiento al Objetivo de Desarrollo Sostenible Número 1 respecto a la finalidad de poner fin a la pobreza.

La Hipótesis que origina este artículo científico es que, al implementarse un modelo, que desarrolle alianzas público-privadas, en consonancia con los lineamientos de la ley 1785 de 2016, será posible superar la pobreza extrema a nivel nacional como lo logró en el año 2012 el municipio de Sopó, especialmente en sectores social y económicamente vulnerables.

Sin embargo, esta Hipótesis no encuentra aceptación en la comunidad científica, especialmente, en quienes, desde una posición exegética del Derecho Público en el ordenamiento jurídico interno, propenden porque estos desafíos corresponden de manera exclusiva al Estado, y no a particulares, puesto que el derecho genera para los particulares, derechos individuales y su deseo no es la consecución de derechos colectivos ni de disminución de brechas. Asimismo, se puede considerar que, quien lo hace desde el derecho privado, generalmente lo hace por beneficio propio, de manera particular bajo la esperanza de exoneraciones tributarias, lo cual puede significar el empobrecimiento del Estado para actuar ante otras necesidades en su territorio.

Además de lo anterior, otra parte de la comunidad científica, considera que las alianzas entre particulares y el Estado no conducen al cumplimiento de objetivos a largo plazo, ya que, pese a la existencia del principio de permanencia, lo cierto es que en la práctica la calidad de funcionarios públicos por ser de libre nombramiento y remoción corresponde a posiciones políticas de turno, por lo que no habrá posibilidades de consenso y de continuidad que pueda partir por parte del sector público, dejando al privado en un sometimiento a la voluntad política.

Es a través de esta tensión generada entre la Hipótesis favorable a las alianzas público-privadas y de las dos corrientes que pueden considerarla desfavorable, una desde el derecho público, y otra desde la protección de los derechos derivados del derecho privado, permitirá dar una respuesta a la pregunta planteada, ¿Es posible desarrollar, de manera eficaz, un modelo que, junto a las

alianzas público-privadas, en el marco de la ley 1785 de 2016, sirva para superar la pobreza en Colombia con la mayor cobertura posible? Y de este modo, establecer si es viable y efectivo desarrollar e implementar en el Estado colombiano, un modelo que, a través de las alianzas público-privadas, posibilitadas en las leyes señaladas, permita superar la pobreza extrema en el país, tomando como base el caso de estudio propuesto para el análisis.

Para ello, se propone el desarrollo de tres Objetivos específicos, el primero, contextualizar los alcances y definiciones del término pobreza en Colombia, el segundo, producir un artículo científico desde los elementos constitucionales y legales que dan esencia a las normas de derecho público sobre la lucha contra la erradicación de la pobreza extrema y finalmente, incorporar en la producción del artículo un caso concreto exitoso de intervención de las alianzas público-privadas en el municipio de Sopó Cundinamarca en el año 2012 a través de la Red Unidos.

Método.

Para dar cumplimiento a la producción del artículo científico desde los componentes indicados en la Introducción, teniendo en cuenta que, el derecho como ciencia social nos insta a una investigación socio jurídica que permita hallar orientaciones, hacer comprensiones, exponer descripciones y detallar los matices de la implicación social y jurídica del tema tratado, se necesita un modelo flexible de investigación, como lo es el enfoque cualitativo, que, como lo afirma Tamayo (2003) se caracteriza por la utilización de un diseño flexible para enfrentar la realidad y las poblaciones objeto de estudio en cualquiera de sus alternativas.

Por tal motivo, se desarrolla por medio de la recolección de información documental de tipo jurídica relacionadas al estudio de las diferentes iniciativas que propenden por la lucha contra la pobreza y la pobreza extrema, desde el estudio de casos reales y concretos y desde un análisis de estos frente a lo establecido

por el derecho constitucional, administrativo y económico público y a la luz del actual Plan Nacional de Desarrollo, tomando como soporte directo el análisis del caso de Sopó, Cundinamarca, 2012.

Discusión.

1. La pobreza como elemento social.

Mayorga (2018) considera que la pobreza es un problema social que trasciende en el tiempo, tanto por el número de personas que viven bajo esta condición como por la abundante doctrina que propende por su erradicación. Frente a este postulado, López (2009) afirma que las medidas encaminadas para lograr dicha erradicación son ejecutadas no solo por los Estados, sino también, por organizaciones no gubernamentales, por organismos internacionales, y en general por múltiples colectivos sociales que incluyen a personas naturales y jurídicas de derecho privado, debido a que el concepto de pobreza está relacionado con un fenómeno negativo frente a la dignidad humana.

Estas apreciaciones sociales permiten conceptualizar la pobreza desde el quebrantamiento de la dignidad y, por tanto, desde el componente que Bobbio otorga a la igualdad como valor supremo que identifica a titulares y a objetivos, esto es, entre quienes y qué. (Bobbio, 1993, p. 54)

Dicho de otra manera, la erradicación de la pobreza, entendida esta como “la carencia o inexistencia de igualdad” (López, 2009, p. 3) y comprendiendo a la igualdad desde los componentes previamente referenciados de Bobbio, es una búsqueda de la equidad y dignidad humanas por parte de múltiples actores tanto del derecho público como del privado.

Estos elementos también permean el ordenamiento jurídico colombiano, partiendo de la constitucionalización del derecho, y desde la misma Constitución Política (1991) que asevera en su artículo 13 que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, bajo un precepto de igualdad que debe ser real y efectivo, adoptando medidas en contra de la discriminación, marginación, pobreza y debilidad manifiesta, de modo que, tal como lo expresan Vélez et. lit. “Los mandatos de optimización o principios consagrados en la Constitución Política de 1991 optan por privilegiar al individuo, pero sin desatender el interés general.” (p. 17)

1.1. Conceptualización de pobreza y pobreza extrema.

Como ya se ha indicado, la pobreza, entendida como una barrera para la igualdad, parte de una lucha internacional transversal y dentro del Estado colombiano encuentra fundamento desde la Constitución Política. Sin embargo, la pobreza es medida con base en indicadores que permiten establecer el nivel de participación requerido para evitar el aumento de condiciones que puedan ser generadoras de desigualdad e inequidad, por lo que surgen los conceptos de pobreza y de pobreza extrema.

En este sentido, cuando se hace referencia a la pobreza como tal, también conocida como pobreza monetaria, para Colombia, según el DNP (2017) se trata del indicador que mide a la población por carecer del mínimo de ingresos mensuales definidos como necesarios para cubrir las necesidades básicas, lo que significa que para el año 2024, un núcleo familiar puede encontrarse en situación de pobreza por devengar menos de un millón trescientos mil pesos. Dicho indicador es coherente con el indicador internacional de Naciones Unidas, también llamado estándar internacional mínimo de pobreza que consolida la línea de pobreza a aquella que no logra generar 1 dólar por día. (Naciones Unidas, 2010).

Frente a ello, Naciones Unidas (2010) comprende a la pobreza extrema como la situación en que no se dispone de los recursos que permitan satisfacer por lo menos las necesidades mínimas de alimentación, es decir, cuando no se dispone de la canasta mínima familiar, por lo que, en ambos casos, el competente para indicar las mediciones de pobreza y de pobreza extrema en Colombia es el DANE y a nivel internacional, la CEPAL.

Estas dos instituciones en sus últimos informes de 2023 presentan posiciones similares, pero no idénticas. Por una parte, el informe de la CEPAL (2023) presenta a Colombia como el cuarto país con mayores índices de pobreza extrema, solo detrás de Honduras, Nicaragua y Guatemala, explicado desde el aumento del IPC desde el 2020 a raíz de la Pandemia del Covid 19. Por el otro lado, el DANE (2023) al analizar el mismo período, es decir, el año 2022, ubica a la pobreza extrema en Colombia en 13,9%, es decir, 1,1% por debajo de la medición de la CEPAL, y de 36,6% respecto de la pobreza extrema.

De hecho, CEPAL (2023) dentro de sus indicadores, expone que, respecto de la población en situación de pobreza extrema y pobreza para el caso colombiano en los dos últimos años, la pobreza extrema se ha ubicado entre 14,4 y 19,2 en su escala de valor, lo que es un índice alto comparado con otros países de la región, lo cual es más alarmante cuando de este valor, el 11% corresponde a población menor a los 25 años, de modo que no afecta exclusivamente a población en edad o condiciones que le imposibiliten ejercer actividades económicas.

Frente a estas percepciones, las Naciones Unidas (2023) reconocen que hay una disminución frente a los niveles de pobreza, debido a que, para la anterior medición, ésta se encontraba en 39,7%, pero que frente a la pobreza extrema existe un incremento, debido a que pasó de 13,7% a 13,9% a nivel nacional, lo que implica que entre el 2021 y el 2022, 207.000 personas entraron en la pobreza extrema.

Si se analizan estos datos desde la doctrina inicialmente citada, el mayor componente de desigualdad está ubicado en la pobreza extrema, es decir, que desde una búsqueda de condiciones de dignidad humana y con el fin de lograr condiciones de equidad e igualdad, es sobre la pobreza extrema que se encuentra trazado el mayor desafío; sin embargo, los resultados pueden permitir inferir que es sobre este grupo poblacional, en donde faltan mayores instrumentos que permitan erradicar la pobreza extrema, si se tiene en cuenta que en contraste con la pobreza, es la pobreza extrema la que tiende a aumentar.

Ahora bien, resulta pertinente que establecer como línea de pobreza y de pobreza extrema, esquemas cuantitativos como la canasta familiar y el salario mínimo resultan injustos para autores como López (2009), ya que, la línea de pobreza permite por ejemplo asegurar que un hogar con ingresos mínimamente por encima del salario mínimo no es pobres, cuando la realidad es que si lo es, pues devengar un millón trescientos mil pesos o un millón cuatrocientos mil pesos, por ejemplo, no cambia de fondo las condiciones entre un hogar y otro.

López (2009) también asegura que hablar de necesidades básicas de forma general es otro elemento de injusticia, debido a que, al hacerlo, no se tiene en cuenta que las necesidades básicas son variables dependiendo de situaciones culturales o socioeconómicas, posición que comparte Núñez (2012) frente al fenómeno de la desigualdad, en donde se tiene como clase media emergente a una población que puede requerir el mismo tratamiento de la población en situación de pobreza.

2. La tensión existente en la lucha contra la pobreza extrema.

Tal como se propuso desde la Introducción de este artículo científico, la pobreza y la pobreza extrema en el ordenamiento interno, aunque son dos realidades por las

que se busca su disminución y posterior erradicación, sufre de tensión en la forma en que se le busca dar solución.

Por una parte, la visión sobre estas realidades ha generado políticas públicas de asistencialismo social, mismas que desde los componentes del derecho constitucional, administrativo y económico público no se comparten por parte de la autora, ya que, los elementos del asistencialismo social no disminuyen las brechas de inequidad social, sino que las puede acentuar, ya que, como bien lo expresan Ospina y Palacios (2011), “esa ayuda asistencial es necesaria cuando es temporal y acotada, pero... representa profundas dificultades si se erige como eje principal de la responsabilidad social del Estado.” (p. 24)

Lo anterior expresa que, como realidad frente al asistencialismo social histórico que se ha presentado en Colombia a través de subsidios, no repercute en actividades positivas del Estado de manera temporal, sino que se prolongan en el tiempo, sin generar nuevos alcances distintos a que personas de bajos recursos económicos, reciban un apoyo económico. No obstante, esta realidad ha sido conservada por el Ejecutivo, amparados en políticas de equidad social.

No obstante, el asistencialismo, cuando se desarrolla de manera temporal para salvaguardar condiciones que han sido acentuadas por diferentes motivos, como graves violaciones a los derechos humanos, continúa siendo necesario. Por ejemplo, Caicedo Henríquez (2013) al analizar la sentencia T 025 de 2004, concluye que frente a efectos derivados del desplazamiento interno se requiere promover la asistencia humanitaria, de forma temporal, y para evitar que aumente el empobrecimiento derivado de este fenómeno. Esta posición se comparte, siempre que, en efecto, las medidas sean temporales, puesto que no constituyen una salida a la erradicación de la pobreza y la pobreza extrema.

Aun así, la tensión entre el asistencialismo social como actividad del Estado para la erradicación y lucha contra la pobreza y la posición de la autora frente a este, no es la única manifestación de tensión frente a la pobreza. Si bien, esta preocupación de orden social es importante, surge también una nueva categoría de análisis de orden jurídico.

Aunque la hipótesis inicialmente planteada sugiera que, del éxito de alianzas entre los sectores público y privado, se pueda fomentar la integración y una verdadera lucha en procura de disminuir las barreras de inequidad monetaria, lo cierto es que esta posición pueda generar conflicto entre sectores conservadores del derecho.

2.1. La tensión existente entre los fines del derecho público y del derecho privado.

Como ya se ha expuesto, es diferente hablar de los fines del Estado contenidos en la Constitución Política (1991) y los fines específicos del derecho público y privado. Si bien, una alianza eventual entre el sector público y privado con el fin de disminuir la pobreza extrema y las brechas existentes debido a elementos monetarios, puede que sea considerada una utopía por cuanto establecer una alianza de esta naturaleza contiene desafíos de dos áreas del derecho disímiles.

Por una parte, el derecho público que se ocupa de las relaciones entre las instituciones del Estado o entre éstas y los particulares busca en principio el bien general, no sucede lo mismo con las instituciones sometidas al derecho privado, ya que en este caso, las relaciones entre particulares están sometidas a la expectativa de utilidad, por lo que, extrayendo a las instituciones sin ánimo de lucro, puede considerarse que no es objetivo pensar en una alianza a largo plazo en donde el particular no perciba alguna utilidad.

De hecho, el Departamento Nacional de Planeación (2013) define a estas alianzas como una vinculación que permita proveer bienes y servicios, es decir, en donde existe un componente económico, en el que generalmente los recursos provienen de recursos públicos o de explotación económica. De hecho, Correa et. lit (2022) indican que “Las asociaciones público-privadas (APP) fueron una respuesta, desde la perspectiva jurídica que buscaban fuentes de financiación de infraestructura en el país, a las necesidades imperantes para el aumento de la competitividad y la conexión entre las ciudades, como medio que facilite el intercambio de personas y mercancía.” (p. 1)

Sin embargo, estas alianzas tienen poco desarrollo normativo, por lo que, tal como lo anotan Acosta y Guarnizo (2020) “por vía jurisprudencial, se asimilara el contrato y el convenio interadministrativos, como generadores de obligaciones, estableciendo la esencia de estos en la categoría de los sujetos intervinientes.” (p. 129)

Para el caso particular de la lucha por la erradicación de la pobreza extrema, las alianzas público-privadas pueden obtener recursos tanto de recursos públicos como privados, pero en donde adicionalmente converja cooperación de ambos sectores en la ejecución de proyectos que busquen lograr el impacto en el cumplimiento de este objetivo, lo cual, desde el concepto dado por el DNP (2013) pareciera no encontrar compatibilidad con el propósito de las alianzas público-privadas.

Esto, ya que, aunque, en efecto, existan múltiples alianzas público-privadas en Colombia, estas contienen en favor de los particulares un contenido económico de utilidad, como lo pueden ser Transmilenio y otras empresas de transporte público, así como las concesiones viales. Sin embargo, frente a ello, es importante indicar que coherente con la hipótesis inicialmente planteada, se encuentran otras alianzas en las que los particulares han actuado a través de Responsabilidad

Social Corporativa en diferentes proyectos sociales como lo son el Programa Aportando Tiempo que incluyó a Coca Cola FEMSA para la reintegración de personas desmovilizadas o el programa “Shared Planet” de Starbucks, promoviendo actividades medio ambientales, por enumerar dos ejemplos, según Ayoub (2014).

Pero surgen otros desafíos como la voluntad política, la no continuidad de funcionarios públicos o la simple designación de funcionarios de libre nombramiento y remoción, también pueden generar barreras para que se tome la categoría de las alianzas público-privadas como una categoría a analizar y explorar en la lucha por la erradicación de la pobreza extrema por parte de la comunidad científica, dada la falta de coherencia entre el deber ser de las alianzas de esta naturaleza, con lo que pretende serlo en materia de la propuesta que parte de la hipótesis inicialmente planteada.

2.2. La apuesta en el Plan Nacional de Desarrollo. Ley 2294 de 2023. ¿Alianzas público-privadas o Responsabilidad del Estado?

El actual Plan Nacional de Desarrollo (2023) propone la creación de alianzas público-privadas en tres escenarios diferentes. El primero, para la formulación de la política pública de Derechos Humanos para el logro de la paz total (art. 109), el segundo, para el Sistema Nacional para la garantía progresiva del derecho a la alimentación y programa hambre cero (art. 216) y el tercero para la implementación del Programa Nacional de Jóvenes en Paz (art. 216).

Como puede verse, al menos dos de estos programas, ambos contenidos en el artículo 216 de la Ley 2294 (2023) recogen alianzas estratégicas entre el Estado y los particulares en estrategias que buscan disminuir las brechas de desigualdad social, específicamente en niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Sin embargo, no

hace lo mismo con el resto de la población en condición de pobreza o de pobreza extrema.

Para estos casos, a nivel nacional, lo que recoge el Plan Nacional de Desarrollo (2023) es una inversión especial para superar la pobreza por parte del Estado (art. 33), la definición de áreas prioritarias (art. 35), la transferencia monetaria, es decir, el asistencialismo social a hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad (art. 65) y la creación del programa de renta ciudadana (art. 66), todos ellos desde una óptica exclusiva del orden del derecho público.

Sobre ello cabe resaltar, primero, que da continuidad a programas de asistencialismo social a través de transferencia monetaria y renta ciudadana, donde se transforman programas como Familias en Acción, pero que continúan con los mismos elementos de entrega de recursos públicos a personas en condiciones de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad, es decir, donde no se notan otros componentes distintos a la entrega de recursos en dinero o en especie, que permitan superar la pobreza.

Aunado a lo anterior, aunque el Plan Nacional de Desarrollo recoge propuestas para que existan alianzas público-privadas, las mismas son especialmente de modo técnico y con el fin de atender de manera específica a la población en pobreza y pobreza extrema hasta los 28 años, en donde no hay participación del sector privado para atender desde su experiencia, talento humano y capacidad de ejecución a la población que en estas mismas condiciones supere dicha edad.

Lo anterior, puede encontrar asidero en el Objetivo del Plan Nacional de Desarrollo (2023) en la forma en que está expresado en su artículo primero, cuando dice que “tiene como objetivo... a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas.” (Congreso, 2023, art. 1)

Es decir, que el Estado se auto reconoce como el responsable de otorgar una solución de fondo a la problemática de la brecha de inequidad social, por lo que su programa de justicia social recoge de manera particular a las instituciones de derecho público y no a las de derecho privado. Sin embargo, ya que acepta la existencia de las alianzas público-privadas en los tres escenarios previamente establecidos, no cercena la posibilidad que se puedan realizar alianzas de esta naturaleza para el cumplimiento de la erradicación de la pobreza, máxime, cuando las mismas pueden ser del orden territorial como lo es el caso de estudio a analizar.

Aunado a lo anterior, se debe considerar como esencial que el Plan Nacional de Desarrollo (2023) no es contrario ni deroga a la Ley 1785 (2016) que facilita los aportes y las acciones de alianzas público-privadas en la búsqueda de la erradicación de la pobreza extrema, por lo que intrínsecamente recoge la posibilidad que perduren en el tiempo acciones propias de la Red Unidos, tal como se analizará más adelante.

Sin embargo, perduran en el tiempo acciones de asistencialismo social con calidad de permanente o indefinido, lo que puede ser contradictorio a los fines indicados en el mismo Plan Nacional de Desarrollo (2023), específicamente cuando se refiere a un “nuevo contrato social”, ya que, aunque el asistencialismo pueda ser necesario para salvaguardar derechos fundamentales cuando hay una afectación inmediata, lo cierto es que, cuando el mismo se conserva de manera indefinida en el tiempo, redundando en contradicción contra las acciones sostenibles que se puedan promover para mejorar la calidad de vida de las personas en condiciones de pobreza extrema, por lo que esta puede ser la mayor debilidad del actual Plan Nacional de Desarrollo. (2023).

3. Análisis de caso: Sopó, Cundinamarca. 2012.

El actual Plan Nacional de Desarrollo (2023) no ha sido el único en contemplar la existencia de alianzas público-privadas en la lucha por la erradicación de la pobreza. Previamente, el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 denominado “Prosperidad para todos” y expedido por la Ley 1450 (2011) ya contenía este elemento en lo que se denominó la Red para la superación de la pobreza extrema UNIDOS, misma que recogía elementos de la Red JUNTOS del gobierno anterior y con la que se implementaban estrategias ente el sector público y privado.

Según Idárraga (2014), fueron necesarias diferentes estrategias para realizar la estrategia de la alianza público-privada en Sopó, Cundinamarca, recogiendo especialmente estudios sobre la zona a intervenir, información línea base, plan familiar para cada familia y asignación de tareas, para que de este modo se pudiera ejecutar el ZOLIP, es decir, la Zona Libre de Pobreza Extrema, a través de 9 dimensiones específicas, que de acuerdo con la ANSPE (2012), responden a los principios de orientación, sostenibilidad, corresponsabilidad y empoderamiento.

Ayoub (2014) recoge como estrategias fundamentales en el desarrollo del cumplimiento de los objetivos trazados por la Red Juntos, posteriormente la Red Unidos y articulado con los planes de desarrollo nacional y territorial, la estrategia Buen Vecino de Alpina en el 2008, a la que posteriormente se vincularon Corona, Asocolflores y Prodensa (Cecodes, 2011, p. 10)

De este modo, se establecieron 5 fases en el proyecto para la erradicación de la pobreza extrema en Sopó, Cundinamarca, que son, la primera, la identificación de actores públicos y privados que se vincularan al proyecto, la segunda, la elaboración del diagnóstico sobre las familias en situación de pobreza y pobreza extrema, la tercera, la creación de comités y subcomités para atender las necesidades identificadas, la cuarta, la etapa de intervención, y finalmente, la evaluación. (Ayoub, 2014, pp. 30 – 32)

Estas diferentes etapas, permitieron en su momento que se pregonara que en el 2012 Sopó, Cundinamarca superara la pobreza extrema gracias al aporte de instituciones estatales y de entidades privadas, convirtiéndose en ZOLIP. Sin embargo, la quinta etapa finalizaba con la evaluación, lo que quiere decir, que no hubo plan de fortalecimiento, fidelización y gestión a las familias, lo que ocasionó que los logros obtenidos a través de esta alianza no se materializaran en el tiempo.

Según el último Plan de Desarrollo municipal (2020), el municipio de Sopó en la actualidad tiene un estimado del 4,6% de pobreza, e incluso, cinco municipios de la Sabana tienen un menor nivel de pobreza, los cuales son Tabio con 1,6%, Tenjo con 3,6%, Cota con 3,8%, Chía con 3,9% y Cogua con 4,2%. Esta información se encuentra complementada por el Plan de Desarrollo Municipal (2020) con 84 familias inscritas en el programa de pobreza extrema del Municipio, para un total de 288 personas, de las que, 42 se encuentran ubicadas en el centro del municipio.

Esta información es menor que la contiene el registro existente en el DANE, en el cual la medida de pobreza en el municipio de Sopó se encuentra en el 8% de acuerdo con la última medición de 2019. (DANE, 2019, s.p.), lo que indica que, aunque la estrategia de la alianza público-privada a través de la Red Unidos haya obtenido resultados satisfactorios, su falta de fortalecimiento a largo plazo llevó al municipio a su realidad previo a las estrategias desarrolladas entre 2009 y 2012.

Bajo la perspectiva cuantitativa del método científico de este artículo, se podría considerar que la alianza público-privada para la erradicación de la pobreza en el caso concreto del municipio de Sopó, Cundinamarca, fue exitosa pero que no tuvo continuidad por los factores que previamente se indicaron, como el cambio de los Planes de Desarrollo bajo los cuales se modificó la intervención estatal en la

estrategia, e incluso, que la cooperación del sector privado se desarrolló momentáneamente debido a una euforia pasajera, de la que, al no obtener resultados individuales hacia futuro, se fue disminuyendo el compromiso de responsabilidad social empresarial.

No obstante, Idárraga (2014), realizó una encuesta en la que se analizó el cambio en la calidad de vida de las familias UNIDOS, objeto de las estrategias de la red, y la respuesta de dichas familias, es que, para la fecha de la encuesta, el 50% consideraban que las estrategias habían mejorado significativamente su calidad de vida, frente a un 49% que no lo consideraban, lo que indica que la percepción a dos años de finalizada la estrategia, no era positiva para la mayoría.

Es aquí donde se encuentra una nueva tensión existente, ya que la alianza público-privada del caso de estudio analizado no representó resultados satisfactorios a largo plazo; el compromiso de responsabilidad social empresarial del sector privado cesó, en términos generales en el tiempo, los cambios en los Planes de Desarrollo municipal y nacional no dieron continuidad al programa, e incluso las mismas familias, objeto de las estrategias desarrolladas mediante la Red Unidos, no permite indicar que exista una mayoría que considere haber mejorado su calidad de vida y haber superado la situación de pobreza extrema.

Lo anterior, frente a la hipótesis planteada, puede generar un desdibujamiento en el querer de generar estrategias de alianzas público-privadas para erradicar la pobreza extrema en Colombia, entendiendo la visión del Plan Nacional de Desarrollo vigente (2023) de no incluirlas en términos generales, y del Plan de Desarrollo Municipal (2020) de la anterior administración de no haberlas considerado. Sin embargo, esta afirmación tendrá desarrollo en el acápite de los resultados.

Sin embargo, se debe destacar que, pese a lo anterior, la Red Unidos pasó a convertirse en Ley de la República en 2016 (Ley 1785), lo que se explica desde la necesidad encontrada por el legislador en dar continuidad a los objetivos logrados a través de la misma red en Sopó entre 2009 y 2012, dotando su alcance de manera legal, de modo que la continuidad que fue el error inicial en lograr dar continuidad al alcance de pobreza extrema cero logrado en Sopó, pueda ser superado.

Es de este modo, que la Red Unidos, en su regulación legal (Ley 1785, 2016), establece que dos de sus objetivos son,

Promover y acompañar la inversión social privada, con el fin de complementar los servicios sociales que debe garantizar el Estado para que los hogares en condición de pobreza extrema se puedan beneficiar de los programas e iniciativas adelantados por el Sector Privado, las Organizaciones de la Sociedad Civil y la Cooperación Internacional;

Promover a través del sector público, privado y organizaciones de la sociedad civil, la estructuración e implementación de proyectos de innovación social, con el fin de complementar los servicios sociales del Estado que benefician los hogares en condición de pobreza extrema y permitan trazar rutas de escalonamiento en el marco de la Red Unidos. (art. 4, lit. g. y h.)

Dicho de otra manera, aunque el actual Plan Nacional de Desarrollo (2023) no incluya de manera expresa la consecución o fortalecimiento de alianzas público-privadas que permitan impactar en la búsqueda de acciones que faciliten la erradicación de la pobreza extrema en Colombia, la Red Unidos, ahora consolidada como ley de la República, se constituye en un instrumento que facilita y permite que se desarrollen las alianzas público-privadas en la búsqueda de esta

finalidad, lo cual se desarrolla a través de las entidades territoriales (art. 7, Ley 1786, 2016)

Resultados.

En el desarrollo del Estado Social del Derecho y bajo los fines del Estado incorporados en la Constitución, el derecho en todos sus aspectos se encuentra constitucionalizado, de modo que las alianzas entre el sector público y el privado para dar cumplimiento a los fines del Estado son válidas debido a esta constitucionalización del derecho mismo, convergiendo en interés general. Sin embargo, las alianzas, representan en la mayoría de los casos, beneficios económicos para los particulares que se unen con entidades estatales, salvo cuando se trata de empresas sin ánimo de lucro o de programas de responsabilidad social empresarial, en los que, los privados si se unen con un propósito social con entidades estatales.

Los diferentes Planes Nacionales de Desarrollo, por su parte, comprenden elementos que permiten inferir si para ese período específico, se emplearán alianzas público-privadas que permitan responder a necesidades sociales en conjunto con el sector privado, lo cual, ha sucedido en los últimos gobiernos, pero que en el caso del Plan de Desarrollo actual, denominado “Colombia, potencia mundial de la vida” se ha limitado exclusivamente a estrategias que impacten directamente sobre niños, niñas, adolescentes y jóvenes hasta los 28 años.

Dentro de estas alianzas público-privadas, la red Juntos, conocida posteriormente como la Red Unidos, pretendió establecer estrategias junto con el sector privado para lograr la disminución o erradicación de la pobreza extrema, algo que se desarrolló de manera específica en el municipio de Sopó, Cundinamarca entre los años 2009 y 2012, y a lo que el gobierno consideró como una estrategia exitosa, pero que no se continuó desarrollando.

La falta de continuidad de estas estrategias ha generado, primero, que, a dos años de haber finalizado la estrategia, el 49% de las familias beneficiarias considerara que su calidad de vida no había mejorado, pero adicionalmente que, en las mediciones recientes del DANE de 2019, 2020 y 2023 y del Plan Municipal de Desarrollo aún vigente de 2020, se indicara que el municipio había retornado a niveles de pobreza que oscilan entre el 4,6 y 8% según la fuente que se consulte.

Parte de esta realidad proviene del cambio de voluntad políticos en los planes de desarrollo cuatrienales, así como de la falta de incentivos al sector privado para fortalecer estos planes a futuro. Al tratarse de procesos y estrategias realizadas mediante alianza público-privada, la presencia de los actores privados y su permanencia en el tiempo es necesaria para lograr el cumplimiento de los objetivos trazados y su materialización en el tiempo.

Sin estas estrategias, el Estado colombiano centra su actuar frente a la pobreza extrema en la consolidación y fortalecimiento de medidas de asistencialismo social, que en poco o nada reducen las condiciones que generan las brechas inexistentes, y por tanto, a pesar del resultado en el largo plazo del caso de estudio, se considera que en efecto, se puede deducir que la hipótesis inicialmente planteada sobre la posibilidad de erradicar la pobreza a través de alianzas público-privadas si es una posibilidad cierta.

Lo anterior, ya que, la estrategia empleada en el municipio de Sopó, Cundinamarca si presentó resultados exitosos, es la falta de continuidad, la llegada de nuevos habitantes y el abandono estatal en las condiciones socio familiares y laborales de la población, lo que ha hecho que la pobreza retorne al municipio, pero no lo es la estrategia per se, lo que representa una aceptación a la hipótesis formulada inicialmente.

Se requiere de líderes en lo público con permanencia, así como de incentivos al sector privado para que la alianza con el sector público perdure y se consolide en el tiempo. El reto principalmente de nuevas estrategias de alianzas público-privadas requiere que se de desarrollo en los planes nacional y territorial de desarrollo, así como de promoción para el sector privado, de modo que no termine en la fase de evaluación, sino que cualquier estrategia que se pueda implementar perdure en un seguimiento constante a las variables que se puedan presentar.

Se considera un acierto que el Congreso de Colombia haya pretendido superar esta problemática otorgando vía Ley de la República, continuidad a los programas y acciones de alianzas público-privadas derivadas de la Red Unidos, lo que logró en 2016; no obstante, dicha dotación de legalidad a la Red Unidos no ha tenido en sus ocho años de vigencia una verdadera implementación por parte de autoridades territoriales y de participación del sector privado, por lo que se requiere de mayor publicidad para que los potenciales sujetos activos de la Red encuentren atractivo volver a consolidar estrategias de alto impacto, como las que en su momento se implementaron en el municipio de Sopó, Cundinamarca.

Asimismo, se considera que, para que estos programas sean perdurables y sostenibles en el tiempo, máxime teniendo participación del sector privado, es menester que de la misma forma en que se elevó la Red Unidos a Ley de la República, se establezcan incentivos tributarios legales que estimulen la participación del sector privado, ya que, como se ha podido establecer, su conocimiento, experiencia y recursos son fundamentales para que en las diferentes entidades territoriales del orden municipal y distrital, las acciones encaminadas a la erradicación de la pobreza extrema, sean perdurables en el tiempo.

Referencias bibliográficas.

Acosta Suárez, N. y Guarnizo Rojas, M. L. (2020). Los convenios de asociación con entidades sin ánimo de lucro y su inclusión como modalidad en el estatuto general de la contratación estatal. En: Revista IUSTA. Núm. 52. Disponible en: <https://doi.org/10.15332/25005286.5486>

Alcaldía de Sopó (2020). Plan de Desarrollo Municipal 2020 – 2023. “Sopó, es nuestro tiempo.” Disponible en: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiun6ydoeOEAXVfQzABHSywCkcQFnoECCAQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.sopocundinamarca.gov.co%2Floader.php%3FIServicio%3DTools2%26ITipo%3Ddescargas%26IFuncion%3Ddescargar%26idFile%3D1040&usg=AOvVaw03kKIFS55KHiDzhysec9LW&opi=89978449>

Anspe (2012) Agenda para la superación de la pobreza extrema. Municipio de Sopó. Disponible en: <http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=298&conID=206>

Ariza, O. E. (2013) Zonas libres de pobreza extrema. Entrevista a gerente nacional de ZOLIP. Disponible en: <https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/999d97d5-1f9f-449d-8a07-f47305a5087b/content>

Asamblea Nacional Constituyente. (20 de julio de 1991). Constitución Política de Colombia. Gaceta Oficial 116 de 20 de julio de 1991. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Ayoub Valderrama, Z. M. (2014). Estudio de caso: Aportes de la inversión social público-privada a la sostenibilidad de estrategias de superación de pobreza

extrema Sopó Cundinamarca 2009-2012. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Disponible en: <https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/999d97d5-1f9f-449d-8a07-f47305a5087b/content>

Bobbio (1993). Igualdad y libertad. Barcelona: Editorial Paidós.

Caicedo Henríquez, M. C. (2013). El principio de asistencia humanitaria y la mujer desplazada en Colombia. En: Revista Iusta 1 (38) Disponible en: <https://doi.org/10.15332/s1900-0448.2013.0038.07>

Cecodes (2011) Sostenibilidad en Colombia. Casos empresariales 2011. Disponible en: http://www.cecodes.org.co/descargas/casos_sostenibilidad/CECODES-Sostenibilidad-en-Colombia.pdf

CEPAL. (2023). Índices de pobreza extrema. En: Colombia es el cuarto país con mayores índices de pobreza extrema según la CEPAL. Disponible en: <https://colombia.as.com/actualidad/colombia-es-el-cuarto-pais-con-mayores-indices-de-pobreza-extrema-segun-la-cepal-n/>

CEPAL. (2023). Sobre la base de la encuesta de hogares de los países. Población en situación de pobreza y pobreza extrema según área geográfica. Disponible en: https://statistics.cepal.org/portal/databank/index.html?lang=es&indicator_id=3328&area_id=930

Congreso de la República. (16, junio, 2011). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. [Ley 1450 de 2011] Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/ley145016062011.pdf>

Congreso de la República. (21, junio, 2016). Establece la red para la superación de la pobreza extrema – red unidos. [Ley 1785 de 2016] D.O. 49.911 de 21 de junio de 2016. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1785_2016.html

Congreso de la República. (19 de mayo de 2023). Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. “Colombia, potencia mundial de la vida”. [Ley 2294 de 2023] D.O. 52.400 de 19 de mayo de 2023. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2294_2023.html

Correa Martínez, C. A.; Martínez Salcedo, J. C.; Martínez Salcedo, B. P. y Báez Mesa, D. A. (2022). Las asociaciones público-privadas en el ordenamiento jurídico colombiano. Respuesta a los problemas de infraestructura. En: Revista IUSTA. Núm. 57. Disponible en: <https://doi.org/10.15332/25005286.9088>

DANE. (2019). Medida de pobreza multidimensional municipal de fuente censal – Indicadores. Disponible en: <https://dane.maps.arcgis.com/apps/MapJournal/index.html?appid=54595086fdd74b6c9effd2fb8a9500dc>

DANE. (2023). Pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>

DNP. (2013). Abecé asociaciones público-privadas. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/ABC%20APP.pdf>

DNP. (2017). Panorámica regional. Pobreza monetaria y multidimensional departamental: necesidad de políticas públicas diferenciadas. 3 ed. Disponible en:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Publicación%20lpm%20deptal.pdf>

Idárraga, M. (2014). Entrevista al cogestor del municipio de Sopó. Disponible en: <https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/999d97d5-1f9f-449d-8a07-f47305a5087b/content>

López, C. A. (2009). Pobreza y derechos en Colombia. En: Revista Derecho del Estado. N. 24. pp. 9 – 28. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Disponible en: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/417/397>

Mayorga, A. (2018). Debates contemporáneos sobre la pobreza: entre causas, representaciones y programas sociales. En: Revista Trabajo Social N. 20 pp. 163 – 193. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/traso/v20n1/2256-5493-traso-20-01-163.pdf>

Mosquera, L. y González Zapata, A. (2020). Las brechas socioeconómicas y su relación con la corrupción: elementos clave a la hora de formular políticas públicas. En: Revista IUSTA. Núm. 52. Disponible en: <https://doi.org/10.15332/25005286.5485>

Naciones Unidas. (2010). El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/indicadores_de_pobreza_y_pobreza_extrema_utilizadas_para_el_monitoreo_de_los_odm_en_america_latina.pdf

Naciones Unidas. (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Objetivo 1: Poner fin a la pobreza. Disponible en: <https://www.sdgfund.org/es/objetivo-1-poner-fin-la-pobreza>

Naciones Unidas. (2023). Pobreza monetaria en Colombia durante 2022: efecto compensado y sus implicaciones en un panorama inflacionario. Disponible en: <https://www.undp.org/es/colombia/discursos/pobreza-monetaria-colombia-efecto-compensado-implicaciones-panorama-inflacionario#:~:text=Este%20comportamiento%20fue%20jalonado%20por,9%20millones%20de%20pobres%20extremos.>

Núñez, J. (2012). Pobreza, empleo y movilidad social. Evidencia e interpretación de los problemas sociales en Colombia. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Disponible en: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/2948/NunezMendezJairo2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ospina Jaramillo, J. J. y Palacios Escobar, C. (2011). Superando el asistencialismo: la economía social como horizonte de política social en Colombia. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Disponible en: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/1408/OspinaJaramilloJuanJacobo2011.pdf?sequence=1>

Rodríguez López, N. (2017). Informe final del programa conjunto SDG-F: Territorios productivos y con seguridad alimentaria para una población resiliente y en paz, en ecosistemas estratégicos en el Cauca, Colombia. Disponible en: https://www.sdgfund.org/sites/default/files/colombia_sdg_fund_final_evaluation_report_0.pdf

Tamayo, Mario. (2003). El proceso de la investigación científica. Cuarta edición. México. D.F. Editorial Limusa. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/227860/El_proceso_de_la_investigacion_cientifica_Mario_Tamayo.pdf

Vélez Escobar, S. B.; Cabrera Jaramillo, R. S. y Pino Montoya, J. W. (2021). Acercamiento teórico a la constitucionalidad del sistema tributario colombiano. En: Revista IUSTA. Núm. 54. Disponible en: <https://doi.org/10.15332/25005286.5984>