



PLANEACIÓN DEL DESARROLLO Y CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA Y
DINÁMICA ECONÓMICA DEL DEPARTAMENTO DEL CAUCA EN EL PERIODO
2004-2019

EDUARD HERNÁN MINA CARABALÍ

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MANIZALES

FACULTAD DE ESTUDIOS SOCIALES Y EMPRESARIALES

MAESTRÍA EN DESARROLLO REGIONAL Y PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO

MANIZALES

2022

PLANEACIÓN DEL DESARROLLO Y CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA Y
DINÁMICA ECONÓMICA DEL DEPARTAMENTO DEL CAUCA EN EL PERIODO
2004-2019

Autor

EDUARD HERNÁN MINA CARABALÍ

Trabajo de grado para optar al título de: Magister En Desarrollo Regional Y Planificación
Del Territorio

Tutor:

MA. JAIME ALBERTO VALENCIA RAMOS

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MANIZALES

FACULTAD DE ESTUDIOS SOCIALES Y EMPRESARIALES

MAESTRÍA EN DESARROLLO REGIONAL Y PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO

MANIZALES

2022

DEDICATORIA

A María Isabel, Miguel Antonio y Mariana por todo su amor, comprensión y sacrificio....

Agradecimiento:

Expreso mi gratitud por todas aquellas personas e instituciones que en estos años me brindaron la oportunidad de establecer diálogos, intercambiar ideas y visiones del mundo en que vivimos. Todo ello me aportó elementos de análisis para tratar de conocer mejor el territorio que habito.

RESUMEN

La presente investigación busca describir el impacto que para la estructura económica local tuvo la implementación de los planes de desarrollo, como instrumento de gestión de la administración del departamento del Cauca, entre 2004 y 2019. Para ello, se caracteriza la estructura económica del departamento con base en los datos aportados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE y se examinan las medidas económicas propuestas en dichos planes de desarrollo. Posteriormente, se refiere el crecimiento económico del departamento para cada sector productivo identificado, y en relación con el peso de factores estructurales y endógenos, apoyados en el uso de la metodología de análisis regional denominada *shift-share*.

La investigación muestra que durante el periodo de análisis la capacidad de gestión de la administración departamental fue inferior a la generación de ajustes que se asocian con un desempeño económico que superará el promedio nacional, y que aportan una mejora sustantiva en las condiciones de bienestar para la mayoría de la población del departamento. Ese escenario presenta un ejercicio de gestión limitado en cuanto al desarrollo de estrategias que estructurarán y dinamizarán el crecimiento económico, y está enfocado en acciones asistenciales dirigidas a las poblaciones pobres y vulnerables de la región.

Palabras clave: Crecimiento económico, estructura productiva, desarrollo regional, *Shift and Share*, Cauca.

ABSTRACT

This research seeks to describe the impact on the local economic structure of the implementation of development plans, as a management instrument of the administration of the department of Cauca, between 2004 and 2019. For this purpose, the economic structure of the department is characterized based on data provided by the National Administrative Department of Statistics -DANE and the economic measures proposed in these development plans are examined. Subsequently, the economic growth of the department is referred to for each productive sector identified and in relation to the weight of structural and endogenous factors, supported by the use of the regional analysis methodology called shift-share.

The research shows that during the period of analysis the management capacity of the departmental administration was inferior to the generation of adjustments that are associated with an economic performance that will exceed the national average, and that bring a substantive improvement in the welfare conditions for the majority of the population of the department. This scenario presents a limited management exercise in terms of the development of strategies that will structure and dynamize economic growth, and it is focused on welfare actions aimed at the poor and vulnerable populations of the region.

Keywords: Economic growth, productive structure, regional development, Shift and Share, Cauca.

TABLA DE CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	10
2	MARCO CONTEXTUAL	13
2.1	LOCALIZACIÓN.....	13
2.2	DIMENSIÓN ECONÓMICO-PRODUCTIVA	15
2.2.1	Producción.....	15
2.2.2	Empleo.....	19
2.3	DIMENSIÓN SOCIODEMOGRÁFICA	20
2.3.1	Pobreza	23
2.3.2	Educación	25
2.3.3	Salud.....	27
2.4	DIMENSIÓN AMBIENTAL.....	31
2.4.1	Cultivos de Uso Ilícito.....	33
2.5	DIMENSIÓN POLÍTICO-INSTITUCIONAL	34
2.5.1	Desplazamiento Forzado y Criminalidad	34
3	PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN	36
3.1	ÁREA PROBLEMÁTICA.....	36
3.2	PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	38
3.3	ANTECEDENTES.....	39
4	JUSTIFICACIÓN	42
5	OBJETIVOS	45
5.1	OBJETIVO GENERAL	45
5.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	45
6	MARCO TEÓRICO REFERENCIAL.....	46
6.1	MARCO TEÓRICO	46
6.2	CONCEPTO DE DESARROLLO	46
6.3	DESARROLLO HUMANO.....	49
6.4	DESARROLLO SOSTENIBLE.....	53
6.5	DESARROLLO DESDE LO TERRITORIAL.....	56

6.6	DESARROLLO ENDÓGENO	58
6.7	MARCO NORMATIVO	61
6.7.1	Planes de Desarrollo	62
6.8	MARCO REFERENCIAL	67
6.8.1	Metodología Shift-Share	67
6.9	MARCO METODOLÓGICO	68
6.9.1	Tipo de Investigación	68
6.10	DELIMITACIÓN ESPACIAL DEL ÁREA DE ESTUDIO	68
6.11	DISEÑO METODOLÓGICO	69
6.12	ANÁLISIS DOCUMENTAL	70
6.12.1	HERRAMIENTAS DE ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA ECONÓMICA REGIONAL	71
6.12.2	Matriz SECRE	71
6.12.2.1	Matriz de Porcentajes	72
6.12.2.2	Coefficiente de Localización	72
6.12.2.3	Coefficiente de Especialización	72
6.12.3	Herramientas para el Análisis de la Dinámica y Competitividad Regional ...	73
6.12.3.1	Coefficiente de Reestructuración	73
6.12.4	Método Shift-Share	73
6.12.4.1	Cuadrantes de Desempeño Económico-Social y Análisis Shift-Share	75
7	RESULTADOS, INTERPRETACIÓN Y ANÁLISIS	78
7.1	ANÁLISIS DOCUMENTAL DE LOS PLANES DE DESARROLLO	78
7.2	ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA, DINÁMICA Y COMPETITIVIDAD ECONÓMICA	90
7.2.1	Análisis Shift-Share	96
8	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	101
9	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	105

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Variación porcentual del PIB por sectores. Serie 2006-2019 (a precios del 2015)	18
Tabla 2. Aspectos demográficos intercensales del Cauca	20
Tabla 3. Marco normativo asociado con los planes de desarrollo en Colombia	64
Tabla 4. Estructura metodológica según objetivos y técnicas	69
Tabla 5. Cuadrantes de desempeño económico y social	76
Tabla 6. Matriz de análisis del plan de desarrollo para el periodo 2004 a 2007	79
Tabla 7. Matriz de análisis del plan de desarrollo para el periodo 2008 a 2011	82
Tabla 8. Matriz de análisis del plan de desarrollo para el periodo 2012 a 2015	84
Tabla 9. Matriz de análisis del plan de desarrollo entre 2016 y 2019	88
Tabla 10. Matriz de porcentajes: Participación porcentual de cada sector en el PIB regional 2019 a precios del 2015	91
Tabla 11. Cocientes de localización para el año 2019	94
Tabla 12. Cocientes de reestructuración para el año 2019	96
Tabla 13. Resultados del análisis <i>shift-share</i>	97

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. División política del departamento del Cauca	14
Figura 2. Crecimiento del PIB real, 2006-2019	15
Figura 3. PIB per cápita 2005-2019. Precios corrientes	16
Figura 4. Participación en el valor agregado por ramas de actividad, 2005-2019	17
Figura 5. Tasa de desempleo, tasa de ocupación y tasa global de participación	19
Figura 6. Pirámide poblacional Cauca 1985-2018	21
Figura 7. Áreas con predominio de población.....	22
Figura 8. Porcentaje (%) de hogares que enfrentan privación por variable 2018 - IPM	24
Figura 9. Ranking de departamentos según Índice de Pobreza Multidimensional.....	24
Figura 10. Indicadores de Educación Cauca y departamentos seleccionados	26
Figura 11. Indicadores de Educación Superior Cauca y departamentos seleccionados	27
Figura 12. Cobertura de Salud Cauca y departamentos seleccionados	28
Figura 13. Esperanza de vida al nacer Cauca y departamentos seleccionados.....	29
Figura 14. Defunciones no fetales de menores de 1 año (2018)	30
Figura 15. Desnutrición infantil Cauca y departamentos seleccionado.....	31
Figura 16. Área cultivada de coca (Hectáreas), Cauca y departamentos seleccionados 1999-2019	33
Figura 17. Tasas de criminalidad Cauca y departamentos seleccionados 1999-2019.....	35
Figura 18. Fórmula de IDH adoptada por las Naciones Unidas.....	51
Figura 19. Categorías de análisis	62
Figura 20. Cuadrante de desempeño económico social.....	76
Figura 21. Coeficientes de localización para el Cauca.....	93
Figura 22. Coeficientes de especialización para el Cauca.....	95
Figura 23. Desempeño económico – social (Convergencia entre regiones).....	99

1 INTRODUCCIÓN

A partir de la Constitución Política de Colombia 1991, el país ha venido adelantado un proceso de descentralización que busca su consolidación como una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales.

Al respecto, la Corte Constitucional, en su sentencia C-727 de 2000, explicó que la descentralización es una forma de organización administrativa propia de los estados de forma unitaria (como lo es el estado colombiano), que atenúa la centralización permitiendo la transferencia de competencias a organismos distintos del poder central, que adquieren autonomía en la gestión de las respectivas funciones.

La descentralización en Colombia se ha caracterizado por su diseño integral que comprende aspectos administrativos, políticos y fiscales. La descentralización política como propósito profundiza en la democracia representativa y participativa mediante la creación de nuevos espacios de decisión electoral y el acercamiento del gobierno a los ciudadanos. Asimismo, desde aspectos administrativos y fiscales, la descentralización ha sido un proceso constante de ajuste y mejoramiento de los diferentes instrumentos para la gestión pública con la perspectiva de garantizar los mejores resultados.

Desde el marco de la Constitución del 91 se establece la ley orgánica del plan de desarrollo, Ley 152 de 1994, en la cual se refiere el papel de autonomía que tienen las entidades territoriales en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les han atribuido la Constitución. Para ello, cada entidad territorial debe contar con un plan de desarrollo, cuya elaboración es responsabilidad y obligación constitucional y legal de los alcaldes, alcaldesas, gobernadores y gobernadoras de las entidades territoriales.

Los planes de desarrollo son la carta de navegación y el principal instrumento de planeación para el desarrollo integral del territorio. Son un instrumento de tipo político y

técnico, construido de forma democrática y pluralista, donde se concretan las decisiones, acciones, medios y recursos para promover el bienestar integral de la población, garantizar los derechos humanos, y fortalecer la democracia participativa. Por tanto, son el instrumento más importante para la planeación y la gestión pública con miras a lograr los fines esenciales del Estado establecidos en la Constitución Política de 1991.

Bajo el contexto anterior, se aborda la comprensión sobre la relación de los planes de desarrollo formulados y que fueron implementados para el departamento del Cauca, durante los periodos correspondientes a 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015, 2016-2019, y con respecto del impacto en relación con la estructura económica del departamento. Resulta entonces pertinente analizar y describir el impacto que tuvo la gestión de estos planes desde la administración departamental, en relación con la estructura económica local y, de manera especial, asociarlos con aspectos del crecimiento económico y el aporte a procesos del desarrollo en el territorio.

La metodología es de tipo cuantitativo, y plantea como elemento central el análisis documental de los planes de desarrollo gestionados para el departamento del Cauca entre el 2004 y el 2019. Se utilizó una técnica denominada de análisis regional *shift-share* que posibilita el cálculo del crecimiento económico local por sectores productivos y de la incidencia de factores estructurales y endógenos. Mediante dicha técnica se calcula y analiza, con base en los datos de fuentes oficiales, un coeficiente de Efecto Estructural (EE) para cada sector productivo y se identifican conclusiones y recomendaciones para las medidas consignadas en dichos instrumentos de planes de desarrollo y asociadas con la gestión de las mismas.

Esta investigación se desarrolla en siete capítulos: el primero contiene un marco contextual que aborda a localización, así como aspectos de las dimensiones económico-productiva, sociodemográfica, ambiental y político-institucional; el segundo aborda el planteamiento de la investigación que refiere el área problemática, pregunta de investigación, antecedente y la justificación; el tercero aborda los objetivos general y específicos; el cuarto aborda el marco teórico, normativo y referencial; el quinto trata el

marco metodológico, refiriendo el tipo de investigación, la delimitación espacial del área de estudio y, el diseño metodológico, que incorpora el análisis documental, la referencia del método *shift-share* y la explicación de los cuadrantes de desempeño económico-social y análisis *shift-share*; el sexto refiere los resultados y la interpretación, también incluye el análisis de los planes de desarrollo, de la estructura, de la dinámica y de la competitividad económica, y por último se presenta el análisis *shift-share*; se finaliza con la exposición de las conclusiones y recomendaciones.

El enfoque descriptivo que aborda la investigación es un campo de análisis creciente en el contexto colombiano que se hace pertinente por estar asociado con el desarrollo integral, la gestión de procesos para el crecimiento económico y la planificación estratégica territorial. Este no es el primer ejercicio de análisis desde la técnica *shift-share* aplicado al país, pero sí es el primero enfocado en el departamento del Cauca, y en considerar los planes de desarrollo como instrumentos para el análisis. Por lo tanto, esta investigación puede ser referente para futuras estrategias de planificación del desarrollo territorial, y un punto de partida para investigaciones que busquen profundizar la efectividad en la implementación de los planes de desarrollo como instrumento de gestión en que se concreta el ejercicio de la descentralización administrativa, política y fiscal en el territorio colombiano.

2 MARCO CONTEXTUAL

2.1 LOCALIZACIÓN

El departamento del Cauca es uno de los treinta y dos departamentos que, junto con Bogotá, Distrito Capital, componen el territorio la República de Colombia, se encuentra ubicado entre las regiones andina y pacífica al suroeste del país, entre los 00°58'54'' y 03°19'04'' de latitud norte y los 75°47'36'' y 77°57'05'' de longitud oeste. Limita al norte con el departamento del Valle del Cauca, al sur con los departamentos de Nariño y Putumayo, al occidente con el Océano Pacífico y al oriente con los departamentos de Tolima, Huila y Caquetá.

En el departamento del Cauca se sitúa el nudo cordillerano andino del Macizo Colombiano. Allí nacen las cordilleras Central y Occidental de Colombia al igual que los dos grandes ríos interandinos colombianos, el Cauca y el Magdalena. Esto hace al Cauca una de las regiones con más fuentes de agua de Colombia y con mayor potencial para la generación de energía hidráulica. Los valles cálidos de los ríos Patía que desemboca en el océano Pacífico y del Cauca y la llanura del pacífico, cubierta de selva lluviosa tropical, completan las regiones naturales del departamento. La mayor parte de la población se asienta en el valle del Río Cauca, entre las cordilleras Central y Occidental.

El departamento tiene una extensión aproximada de 29.308 km² y cubre el 2.8% del territorio nacional. Se encuentra dividido en 42 municipios y tiene una población aproximada de 1 243 503 habitantes según cálculos del Departamento Administrativo Nacional de Planeación (DNP) en el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV), 2018. Su capital es la ciudad de Popayán, que se encuentra ubicada en el denominado valle de Pubenza, y que es reconocida como un centro histórico que conserva la arquitectura de la colonia.

Figura 1. División política del departamento del Cauca



Nota: Gobernación del Cauca (2012).

El departamento cuenta con gran diversidad étnica y cultural y reconocidas potencialidades derivadas de su localización y de su riqueza natural. Referentes históricos señalan que en el periodo precolombino numerosas tribus indígenas habitaron la región, principalmente los Paeces, Guambianos, Aviramas, Totoroes, Polindaras, Paniquitaes, Coconucos, Patías, Bojoles, Chapanchicas, Sindaguas, Timbas, Jamundés y Cholos. El primer conquistador que reconoció el territorio caucano fue Sebastián de Belalcázar en 1536, quien venía procedente del Perú en busca de «El Dorado», acompañado, entre otros, por los capitanes Pedro de Añezco y Juan de Ampudia.

El departamento del Cauca basa su movilidad en el transporte terrestre, aéreo y fluvial. La carretera panamericana atraviesa el departamento de norte a sur y la comunica con los departamentos de Valle del Cauca y Nariño, por la carretera Popayán - La Plata se comunica con el departamento del Huila. Todos los municipios con excepción de Guapi y

Timbiquí se encuentran conectados por carretera entre sí y con Popayán que, a su vez, se conecta con las principales ciudades del país.

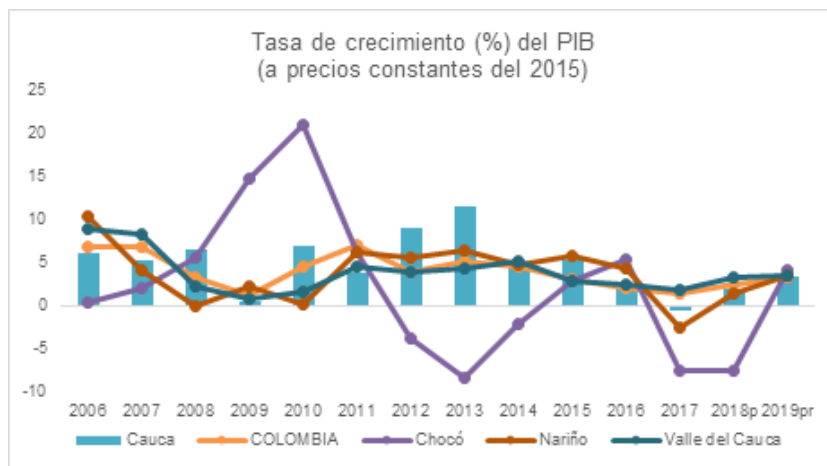
2.2 DIMENSIÓN ECONÓMICO-PRODUCTIVA

La economía del departamento del Cauca está basada principalmente en la producción agrícola y ganadera, la explotación forestal, la actividad pesquera y el comercio. La agricultura se ha desarrollado y tecnificado en el norte del departamento; sus principales cultivos son la caña, la caña panelera, el maíz tradicional, el arroz, el maíz tecnificado, el plátano, el fique, la yuca, la papa, el coco, el sorgo, el cacao, el maní y la palma africana.

2.2.1 Producción

En relación con la producción, entre 2006 y 2019 el crecimiento promedio de la economía colombiana fue del 3.9%; si se compara con la los departamentos que integran la denominada región pacifico, el crecimiento promedio de la economía Caucana fue de 4.7%, superando al Valle del Cauca (3.8%), Nariño (3.7%) y Chocó (2.3%). En 2019, la economía colombiana creció 3.3%, lo mismo que el Cauca, aunque Valle del Cauca creció 5.5%, Chocó más del 4% y Nariño 3.4 puntos porcentuales.

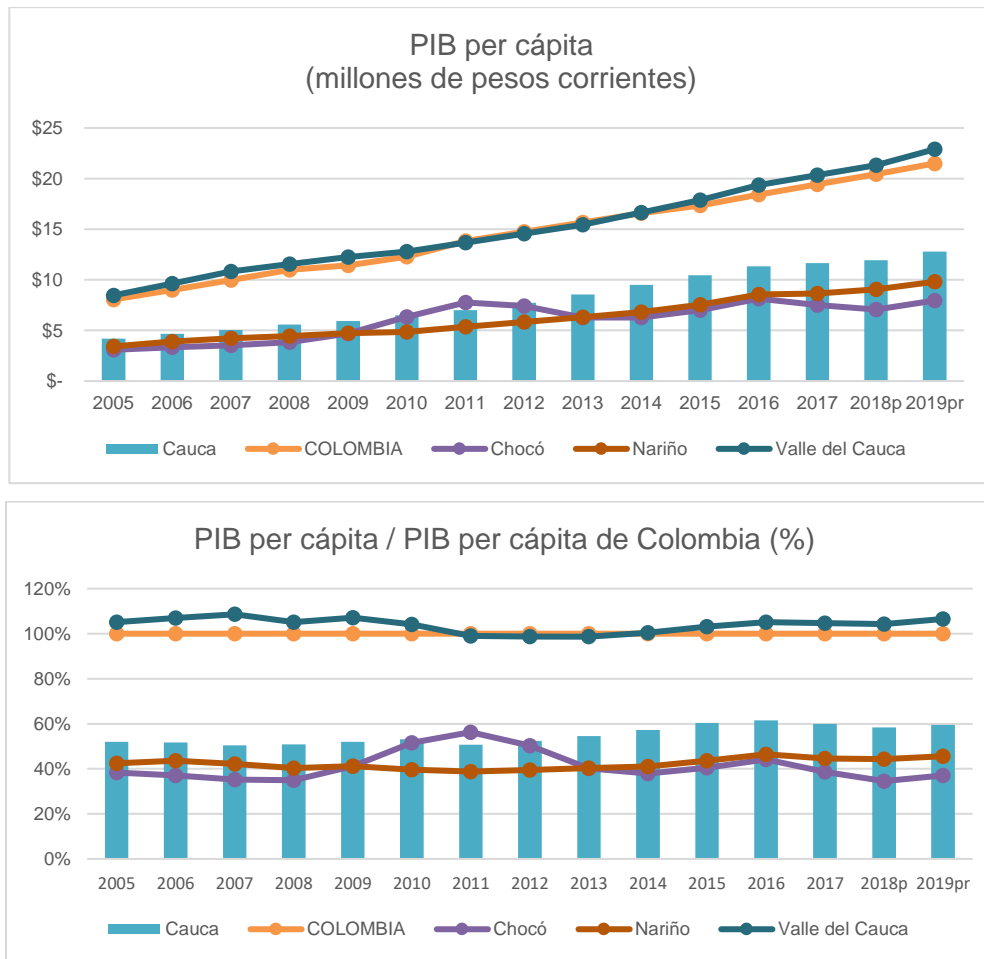
Figura 2. Crecimiento del PIB real, 2006-2019



Nota: Elaboración propia con base en datos DANE

Es importante señalar que, en la región Pacífica, integrada por los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño, se identifica que las actividades económicas que impulsan el crecimiento son la administración pública y defensa, la educación y la salud; la construcción; las actividades financieras y de seguros y la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la caza y la pesca.

Figura 3. PIB per cápita 2005-2019. Precios corrientes

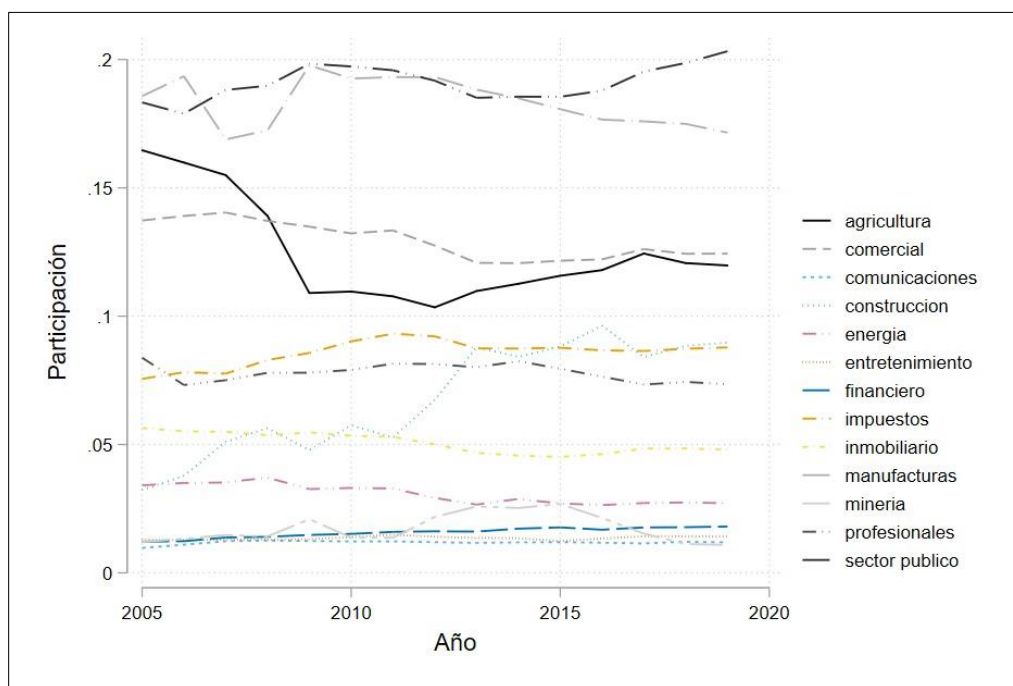


Nota: Elaboración propia con base en datos del DANE y Banco de la República.

Pese a lo anterior, en los últimos años la brecha entre el PIB per cápita nacional y en lo que respecta al Cauca ha tenido una evidente mejoría que pasó en 2005 de 51.9% a

59.5% al cierre del 2019, es decir, un cierre de la brecha de 7.6% en 14 años, más o menos medio punto porcentual por año. Una explicación de este comportamiento está en las variaciones a nivel de la localización y distribución de las actividades productivas, especialmente las agroindustriales, redefinidas en gran parte por la consolidación de La Ley Páez en los 90, que otorgó incentivos tributarios de carácter nacional (exención de impuesto de renta) para las empresas que se constituyeran dentro de la zona afectada por el fenómeno natural de la creciente del río del mismo nombre; instrumento que estimuló las actividades manufactureras en el norte del departamento. También deben considerarse aspectos institucionales como los flujos de regalías y la expansión del sector de la construcción.

Figura 4. Participación en el valor agregado por ramas de actividad, 2005-2019



Nota: Elaboración propia con base en datos del DANE.

Según la Figura 4, las actividades que más participación tienen en la economía caucana son la administración pública y la defensa, seguida de la industria manufacturera, la agricultura y el comercio al por mayor y al por menor. Por su parte, las actividades económicas con menor participación corresponden a los sectores de entretenimiento, servicios profesionales, energía e inmobiliario. Es destacable el cambio sustancial que

sufrió la agricultura entre los años 2008 y 2009 perdiendo casi 5% de participación. Asimismo, la industria manufacturera ha venido perdiendo participación desde el año 2010.

Mientras que el sector de la construcción presentó un gran dinamismo, pasando de una participación menor al 5% en el año 2005 a una participación cercana al 10% en el año 2019. El mayor crecimiento del sector construcción se presentó entre los años 2011 y 2013, cuando se observó también un gran dinamismo de la economía colombiana.

Tabla 1. Variación porcentual del PIB por sectores. Serie 2006-2019 (a precios del 2015)

ACTIVIDADES ECONÓMICAS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 p	2019 pr
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	2,8	1,3	-5,0	-21,2	6,9	2,1	3,9	16,9	7,2	8,1	4,3	4,8	-1,1	2,4
Explotación de minas y canteras	16,7	16,3	1,8	48,3	-30,2	3,3	72,6	30,8	2,1	11,7	-18,4	-28,9	-25,3	0,0
Industrias manufactureras	10,3	-8,8	8,1	15,2	3,5	4,2	8,3	7,4	2,7	2,8	0,1	-1,0	1,4	1,2
Suministro de electricidad, gas, agua...	8,8	5,1	11,5	-11,6	7,8	3,2	-3,9	0,5	13,2	-1,2	0,0	2,4	2,7	2,2
Construcción	24,0	41,0	17,1	-14,9	27,9	-4,7	38,3	43,8	0,0	10,3	11,9	-13,2	7,3	4,6
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos, transporte... alojamiento y comida	7,2	5,5	3,4	-1,1	4,2	4,8	3,4	4,4	4,4	6,0	2,9	2,6	0,5	3,3
Información y comunicaciones	19,7	17,6	7,8	-0,9	4,9	4,0	5,5	7,6	6,4	5,8	1,0	-3,2	7,8	1,0
Actividades financieras y de seguros	7,8	16,5	8,0	5,7	9,3	9,2	9,7	9,5	11,9	8,3	-2,8	4,7	2,4	4,8
Actividades inmobiliarias	3,5	4,1	3,3	2,5	3,7	3,0	2,3	2,8	2,2	4,1	4,8	4,1	2,1	2,2
Actividades profesionales, científicas y técnicas...	-7,6	7,2	9,9	0,5	7,8	7,1	8,1	8,4	7,7	1,5	-1,6	-4,6	3,3	2,1
Administración pública y defensa...	3,3	9,9	6,8	5,0	5,7	3,1	6,0	6,3	4,8	5,2	3,7	3,3	3,7	5,6
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación...	4,4	5,9	5,6	2,3	12,6	10,5	3,0	6,4	3,8	-3,7	11,0	5,7	1,8	2,8
Valor agregado bruto	5,8	5,4	5,9	0,0	6,6	3,4	9,2	12,2	4,6	5,2	2,5	-0,6	1,9	3,2
Impuestos	9,5	3,8	13,1	3,8	11,9	7,4	7,0	4,6	4,5	5,6	1,2	-0,9	3,0	3,8
PIB DEPARTAMENTAL	6,1	5,3	6,5	0,3	7,0	3,8	9,0	11,6	4,6	5,2	2,4	-0,7	2,0	3,3

Nota: DANE - Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales, p: provisional, pr: proyectado

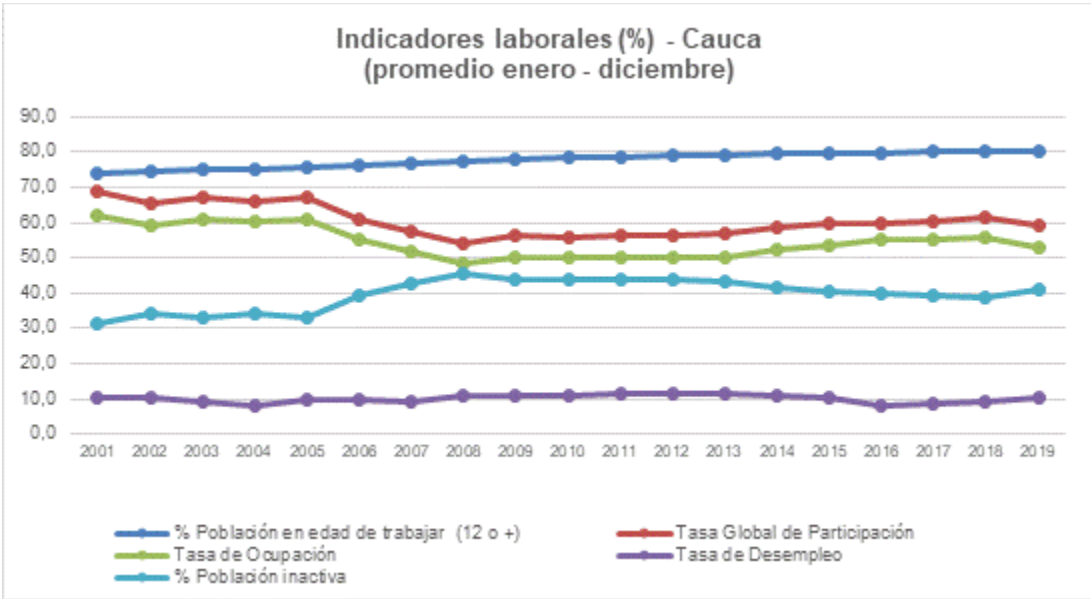
La Tabla 1 presenta la variación del PIB Nacional de Colombia y del valor agregado por sectores entre 2001 y 2019. Se observa que el sector de la construcción tiene el desempeño más amplio frente resto de los sectores. Su media anual fue de 13.8 puntos porcentuales, pero tuvo decrecimientos de dos dígitos en 2009 y 2017, lo que denota una

gran volatilidad. Su promedio anual de crecimiento, sin embargo, solo es seguido lejanamente por el de Actividades financieras y el de seguros (7.5%) y Explotación de minas y canteras (7.2%). Además de la construcción, el sector de servicios de transporte, almacenamiento y comunicaciones presenta un promedio de crecimiento muy por encima de la media, superando incluso al sector financiero.

2.2.2 Empleo

La Figura 1-5 muestra que si bien en el periodo 2001-2019 tuvo un crecimiento que fluctúa entre el 70 y 80% en la población en edad de trabajar (PET), también es cierto que tanto la tasa global de participación (TGP), que relaciona la población económicamente activa (PEA) con la PET, como la tasa de ocupación (TO), que relaciona la cantidad de ocupados con la PET, experimentaron un notable declive a partir del año 2006, bajando de del 61% en el año anterior hasta un 55%, para la TO, y de 67% a 60%, para la TGP. No obstante, la caída las notable se registró en 2008 con 48 puntos porcentuales para la TO y 54 para la TGP. En adelante, ninguno de estos indicadores volvería a niveles similares a los de 2001, aunque tendrían una lenta recuperación.

Figura 5. Tasa de desempleo, tasa de ocupación y tasa global de participación



Nota: Elaboración propia con base en datos del DANE.

Una explicación a esta tendencia sería poblacional debido a la participación de la población económicamente activa sobre la PET, que justamente desde 2005 empieza a crecer, pasando de 32.7% a 46% en 2008. Debemos recordar que esta población está compuesta por personas que no quieren o no pueden trabajar (por ejemplo: estudiantes y amas de casa), entre los cuales están las personas que terminaron su vida laboral por envejecer.

Finalmente, la tasa de desempleo (TD), que compara el número de desocupados (personas que están buscando empleo) con la PEA muestra desviaciones cortas en torno al 10%, situación casi inercial que tuvo su momento más atípico en 2016 con una tasa por debajo de los 8 puntos porcentuales.

2.3 DIMENSIÓN SOCIODEMOGRÁFICA

En relación con los temas poblacionales, para el periodo censal de 1985 a 2018, el departamento del Cauca experimentó transformaciones en el volumen, la composición y la dinámica poblacional, como consecuencia del avance en el proceso de transición demográfica.

Tabla 2. Aspectos demográficos intercensales del Cauca

Censo	Área	Población (miles de personas)		Participación (%) en el total nacional	% Población por áreas		Tasa anual de crecimiento intercensal de la población*
		Cauca	Colombia	Cauca	Cauca	Colombia	
1985	Total	795,8	32.216,90	2,50%			
	Urbana	285,5	21.069,00	1,40%	35,90%	65,40%	
	Rural	510,4	11.147,90	4,60%	64,10%	34,60%	
1993	Total	979,2	37.445,10	2,60%			2,60%
	Urbana	358,9	25.654,00	1,40%	36,70%	68,50%	2,90%
	Rural	620,3	11.791,10	5,30%	63,30%	31,50%	2,50%
2005	Total	1.268,90	42.888,60	3,00%			2,20%
	Urbana	482,4	31.890,90	1,50%	38,00%	74,40%	2,50%
	Rural	786,5	10.997,70	7,20%	62,00%	25,60%	2,00%
2018	Total	1.464,50	48.258,50	3,00%			1,10%
	Urbana	545,9	36.424,70	1,50%	37,30%	75,50%	1,00%

Rural	918,6	11.833,80	7,80%	62,70%	24,50%	1,20%
-------	-------	-----------	-------	--------	--------	-------

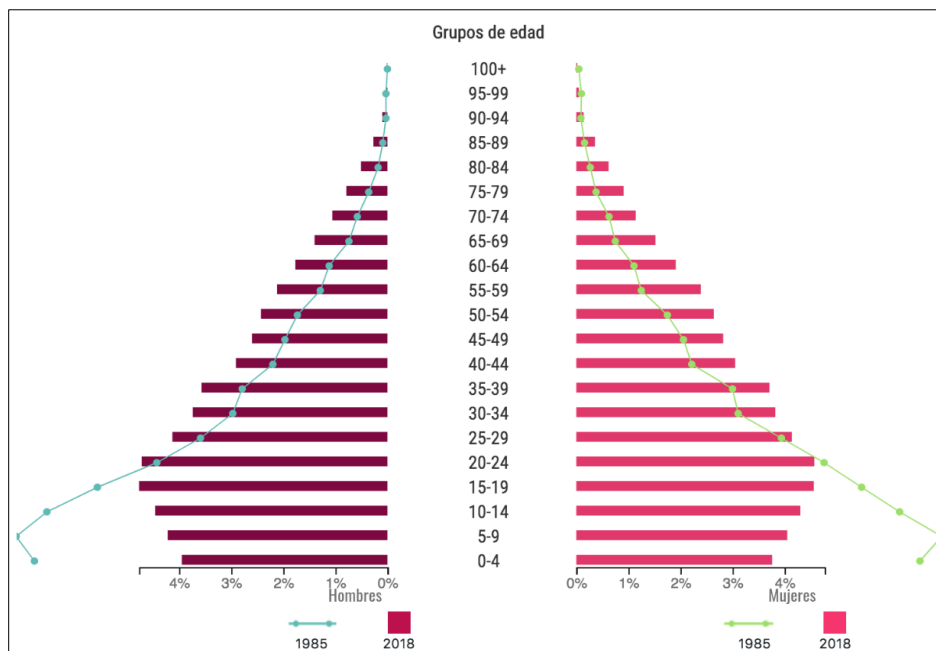
*Método geométrico. Fuente:

Nota: Elaboración propia con datos DANE

Por un lado, la población del Cauca aumentó cerca de 670 mil habitantes entre 1985 y 2018. En contra de la tendencia de migración urbano-rural predominante en gran parte del país, la mayoría de la población se sigue concentrando en las zonas rurales. En el Cauca, la distribución urbana y rural se mantuvo por encima del 60% desde 1985.

La participación del Cauca en el total nacional de la población nacional creció 0.5 puntos porcentuales pasando del 2.5% al 3% entre 1985 y 2018. Este resultado fue impulsado por la dinámica en la participación de la población rural sobre el total nacional que pasó de 4.6 al 7.8%, en contraste con la poca dinámica de la participación de la población urbana que solo subió una décima de punto porcentual, pasando del 1,4 a 1,5% para el mismo periodo en análisis.

Figura 6. Pirámide poblacional Cauca 1985-2018

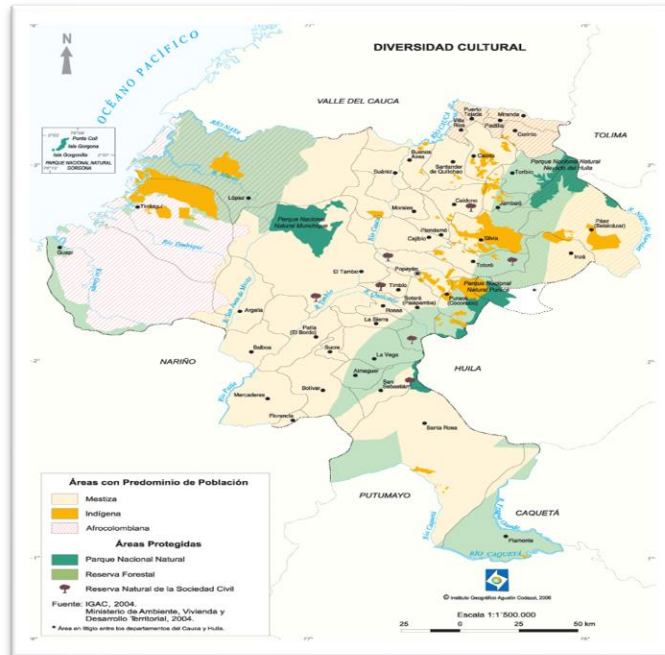


Nota: Tomado de DANE

Esta dinámica está relacionada con los cambios a la estructura etaria (ver Figura 6), pues las pirámides poblacionales revelan un estrechamiento en alrededor de 15 puntos porcentuales en el grupo de edad de 0 a 4 años y aún un poco más en el siguiente grupo de edad hasta el grupo de 15-20 años. En lo que atañe a la dependencia demográfica (que es la relación entre el total de población en edades inactivas, y el total de población en edades económicamente activas -15 a 64 años-) también se nota una reducción, desde 74% en 2005, a 50.8 puntos porcentuales en 2018.

Otro aspecto de gran relevancia en el análisis particular de la estructura poblacional del Cauca es su altísima diversidad étnica. Según el Censo de 2018, alrededor del 45% de la población se identifica como perteneciente a un grupo étnico indígena o afrocolombiano. La población indígena representaba el 25.1% de la población total (367 587 habitantes) y la población afrocolombiana 19.9% (291 433 habitantes).

Figura 7. Áreas con predominio de población



Nota: Instituto Geográfico Agustín Codazzi

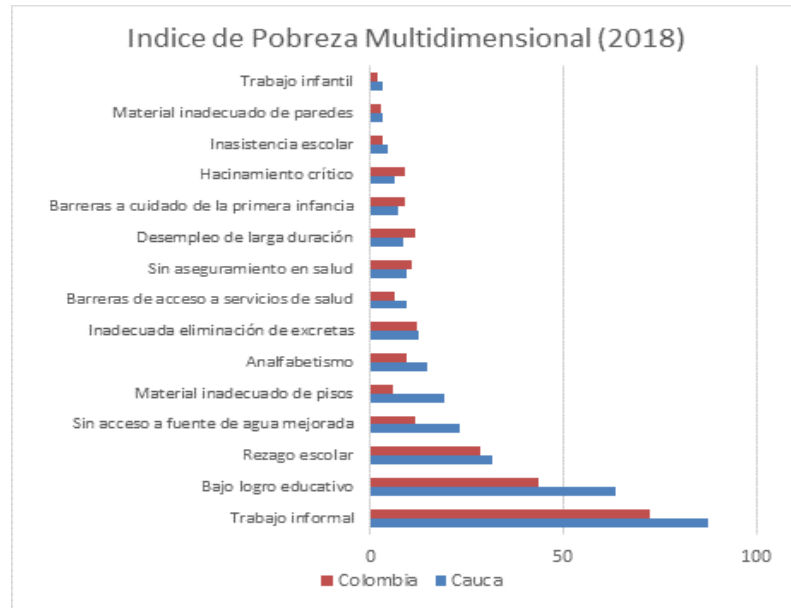
Una parte considerable de esta población habita territorios colectivos (resguardos indígenas o consejos comunitarios), no obstante, hay notables diferencias de asentamiento territorial entre ambos grupos, derivadas de sus características culturales.

2.3.1 Pobreza

En cuanto al nivel de privaciones asociado en los componentes del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), se revela una compleja situación para la población del Cauca en 2018, frente al valor nacional en la mayoría de componentes de privación (ver Figura 8). Los resultados más críticos frente al valor nacional se presentan en las privaciones asociadas al trabajo informal y al bajo logro educativo (persistencia de analfabetismo en la población mayor y limitaciones en la escolaridad promedio de la población). Estos dos factores, afectan a un porcentaje entre 94.7% y 80.3% de los hogares residentes en centros poblados y zonas rurales dispersas y también son superiores en las cabeceras municipales.

Otro aspecto crítico son las diferencias frente al caso nación, de 11.5 y 13 puntos porcentuales en los componentes de acceso a fuentes de agua y material inadecuado de pisos, en los cuales nuevamente las zonas rurales son las que tienen más rezago. Un problema que se siente más acentuado si se considera que el departamento tiene la mayoría de su población concentrada en el campo. Como avances en la superación de la pobreza, cabe destacar el relativo bajo nivel, frente al nacional, de privaciones en hacinamiento crítico, barreras de acceso a servicios de cuidado para la primera infancia, a los servicios de salud y el desempleo de larga duración.

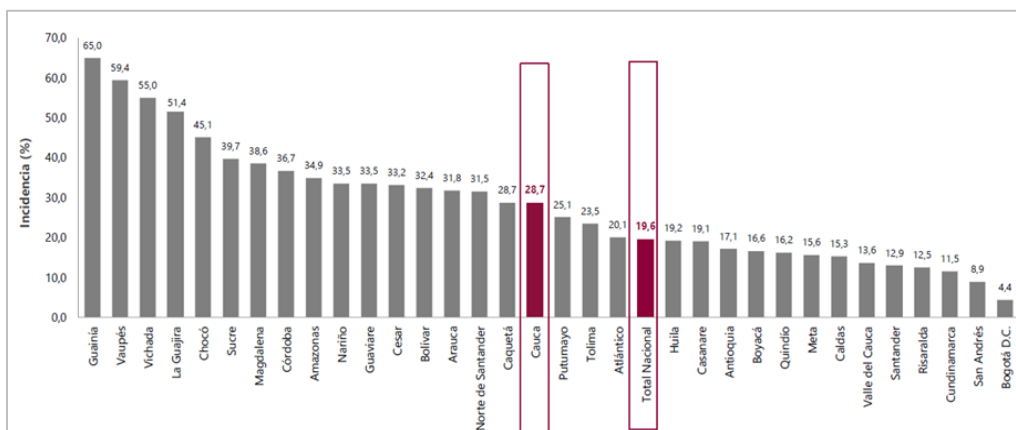
Figura 8. Porcentaje (%) de hogares que enfrentan privación por variable 2018 - IPM



Nota: DANE, cálculos con base en la ECV

Como consecuencia de lo anterior, el Cauca se ubicó en el puesto 17 en el ranking de pobreza multidimensional (ver Figura 9) por encima del valor nacional y del departamento vecino del Valle del Cauca que ocupa el sexto puesto. Sin embargo, se halla por encima de sus pares de la región suroccidente, Nariño y Chocó.

Figura 9. Ranking de departamentos según Índice de Pobreza Multidimensional



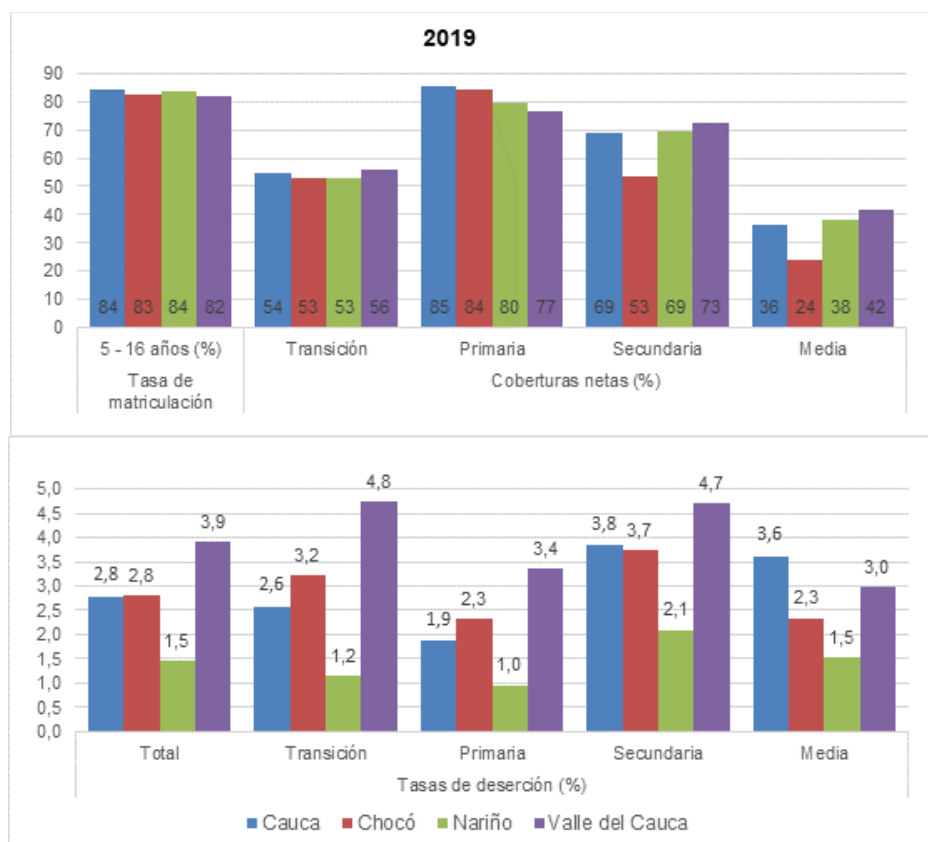
Nota: DANE

2.3.2 Educación

Con respecto a la educación, el Cauca presenta tasas de cobertura neta similares con sus pares del Pacífico Colombiano en 2019, incluso supera levemente al Valle del Cauca. Además, presenta las mejores coberturas en transición, primaria y educación media, pues en secundaria es superado por cuatro puntos por el Valle del Cauca que llegó a los 73 puntos porcentuales. Los datos también revelan que, en el mismo grupo de entidades territoriales, en 2019 el Cauca tuvo una tasa de deserción un poco menor al 3%, y un punto porcentual por debajo de la del Valle del Cauca, aunque mayor a la de Nariño que alcanzó el 1.5%.

En donde las cosas no son positivas es en deserción en educación media, donde del departamento tiene el valor más alto de la región con un 3.6% aproximadamente, muy por encima de Nariño que solo tuvo 1.5 puntos porcentuales. En conjunto, fue secundaria la que tuvo las más altas tasas de deserción, y el Cauca fue el segundo peor con un valor de 3.8% aunque por debajo de la del Valle del Cauca que fue de 4.7%.

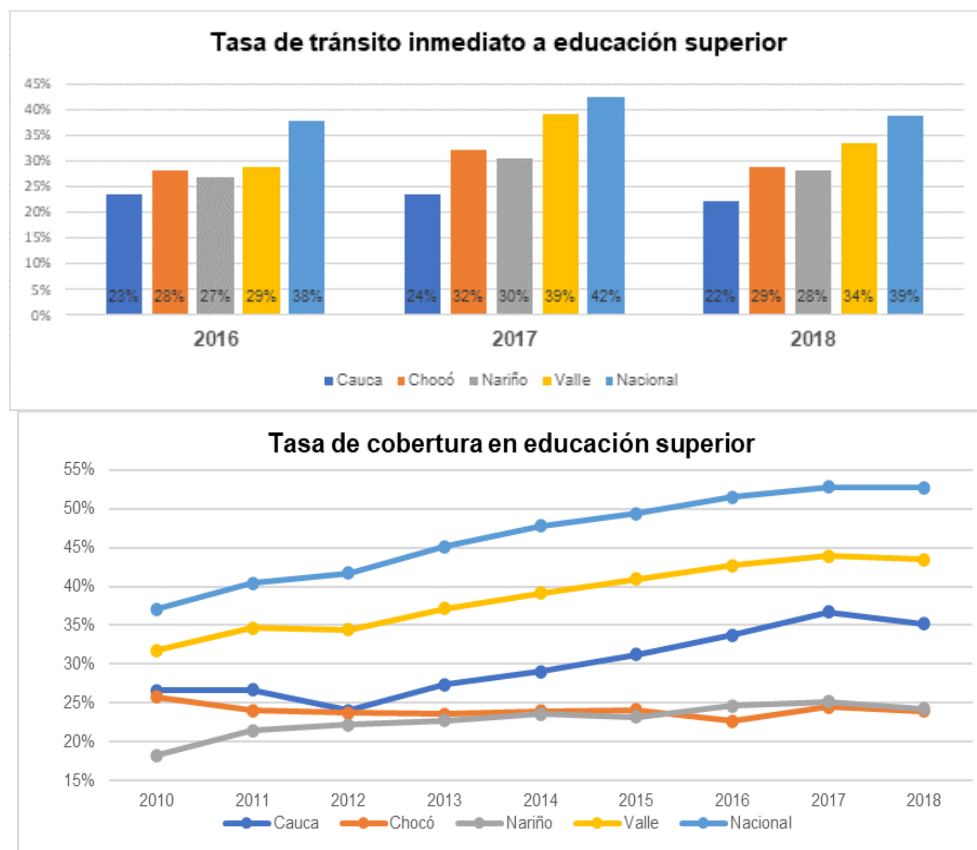
Figura 10. Indicadores de Educación Cauca y departamentos seleccionados



Nota: Ministerio de Educación

Ahora bien, una vez terminada la secundaria, los datos muestran que entre 2016 y 2018 entre el 22 y 24% de los estudiantes ingresan a la educación superior, valor inferior en todo el periodo al de todos los departamentos de referencia, incluido Chocó y por debajo del resultado nacional. Sin embargo, en ese mismo grupo solo el Valle superó al Cauca en términos de cobertura, entre todo el lapso que va de 2010 a 2018, mostrando una tendencia creciente que converge hacia el 36%, aunque con una brecha frente al Valle y el total nacional que no parece tener posibilidades de ser cerrada en el corto plazo. Parece claro que, aunque el tránsito inmediato a educación superior en el Cauca sea el más reducido de la región, la cobertura puede estar sostenida no solo en los bachilleres de reciente graduación sino en otros grupos poblacionales que ingresan a la educación superior en etapas posteriores del ciclo vital.

Figura 11. Indicadores de Educación Superior Cauca y departamentos seleccionados

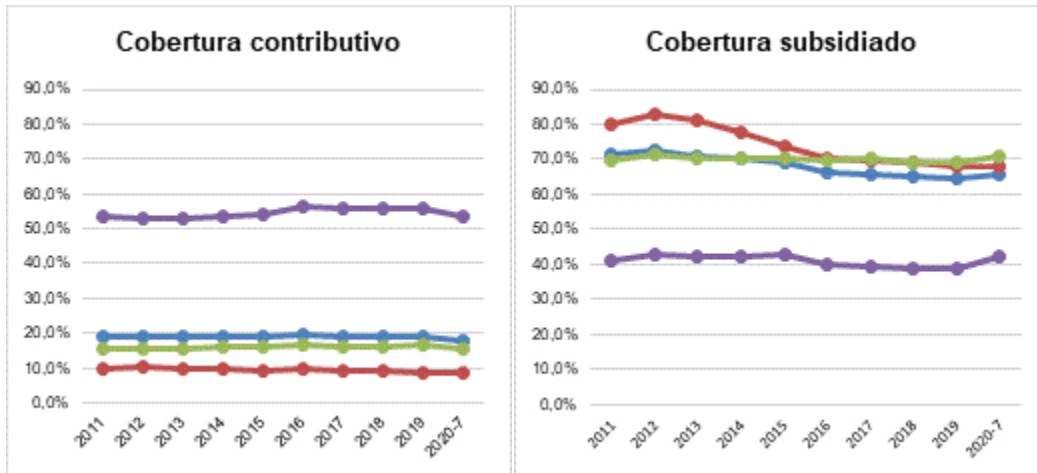
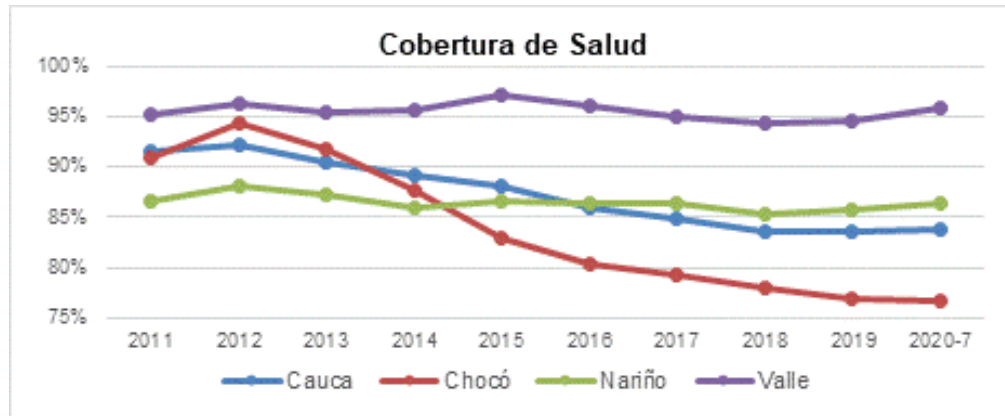


Fuente: Ministerio de Educación (SNIES-SIMAT)

2.3.3 Salud

El primer análisis de brechas es el de la cobertura del servicio; la Figura 12 muestra que entre 2011 y la mitad de 2020, el Cauca mantiene tasas de cobertura entre más del 90% y el 84%, valores muy convergentes con los de Nariño, y muy por encima desde 2014 a los de Chocó. Aunque la tendencia es decreciente, esta transición podría estar explicada por el crecimiento de la población, recalculada con los datos del Censo 2018. Frente al Valle del Cauca hay diferencias sustanciales que han venido ampliándose desde 2015 con un valor máximo en 2020 con las de 10% porcentuales de brecha.

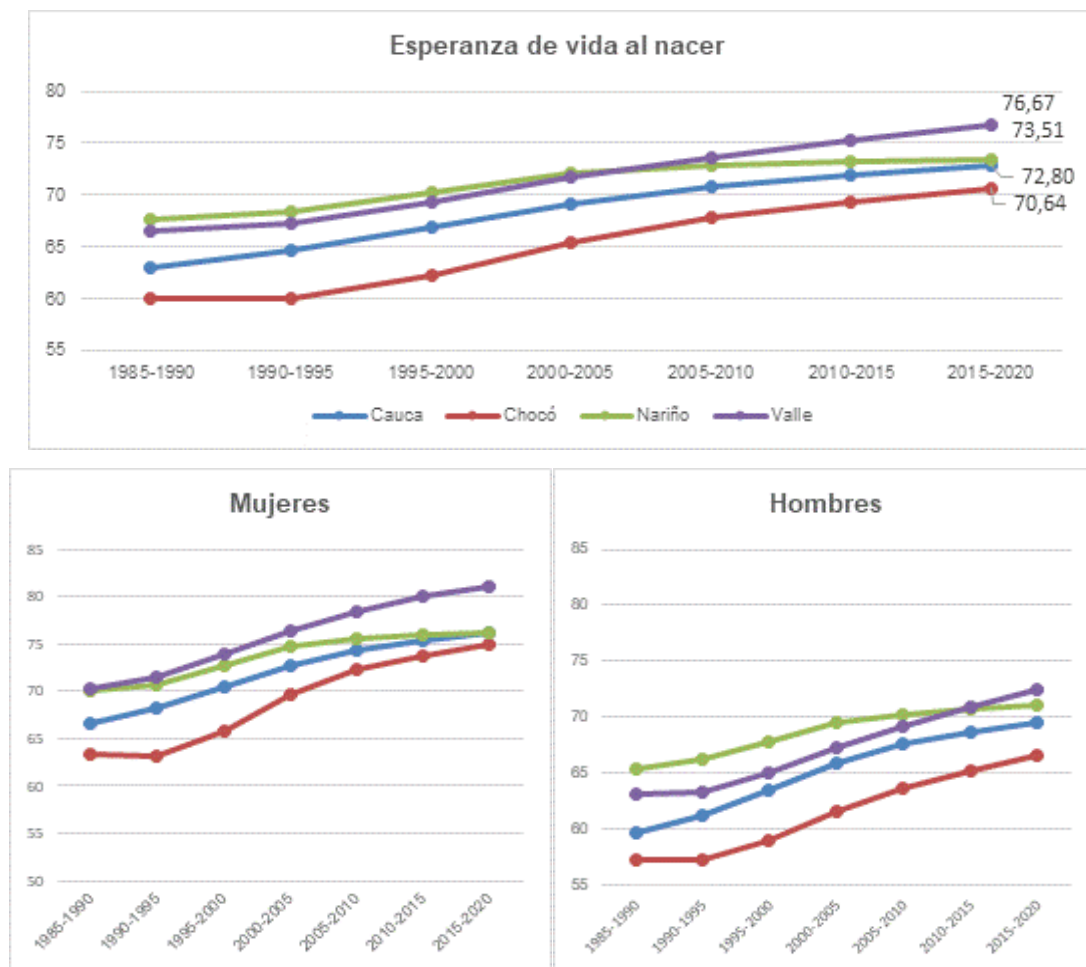
Figura 12. Cobertura de Salud Cauca y departamentos seleccionados



Nota: Cálculos propios con datos del Ministerio de Salud y el DANE

Sin embargo, las mayores brechas se presentan cuando se separa la cobertura por tipo de régimen. En régimen contributivo, las coberturas en el Valle del Cauca fluctúan entre 50 y 60% en la última década, pero en el Cauca, aunque superan a las de Nariño y Chocó, no despegan de valores cercanos al 20%. Esta enorme diferencia es una muestra indirecta de informalidad laboral, por un lado, revelan que la mayoría de las personas están afiliada al régimen subsidiado y, por el otro, muestran que hay una menor proporción de plazas de trabajo cotizando al sistema de salud.

Figura 13. Esperanza de vida al nacer Cauca y departamentos seleccionados



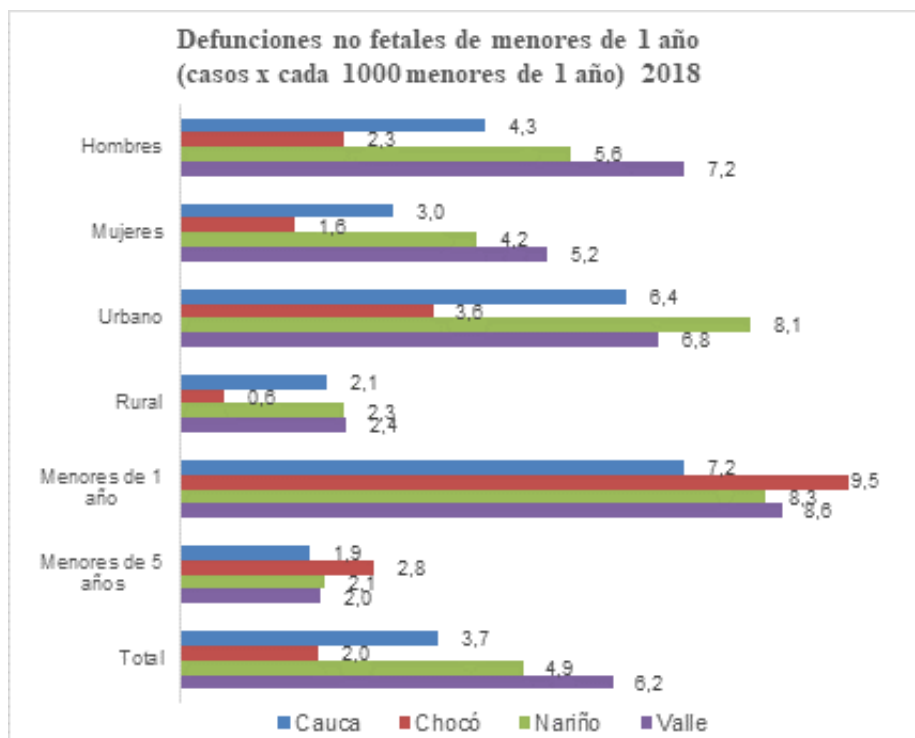
Nota: Cálculos propios con datos del Ministerio de Salud y el DANE

En cuanto a indicadores de salud, la Figura 13 revela que la esperanza de vida al nacer de los caucanos tiene una tendencia creciente desde 1985 acercándose a los 73 años, algo más de dos años por debajo del Valle del Cauca, muy cerca de Nariño y por encima del Chocó. Esto significa que en los últimos 35 años el departamento mejoró en 10 años su esperanza de vida, un avance de poco más de 3 meses por año.

No obstante, cuando se comparan los datos separando hombres y mujeres, para el primer grupo poblacional en el Cauca (así como en los otros departamentos) la expectativa es inferior no alcanzando si quiera los 70 años entre 2015 y 2020. En contraste, para las

mujeres supera los 75 años, valor muy cercano al de Nariño, pero igualmente por debajo del valor del Valle del Cauca por más o menos 6 años.

Figura 14. Defunciones no fetales de menores de 1 año (2018)



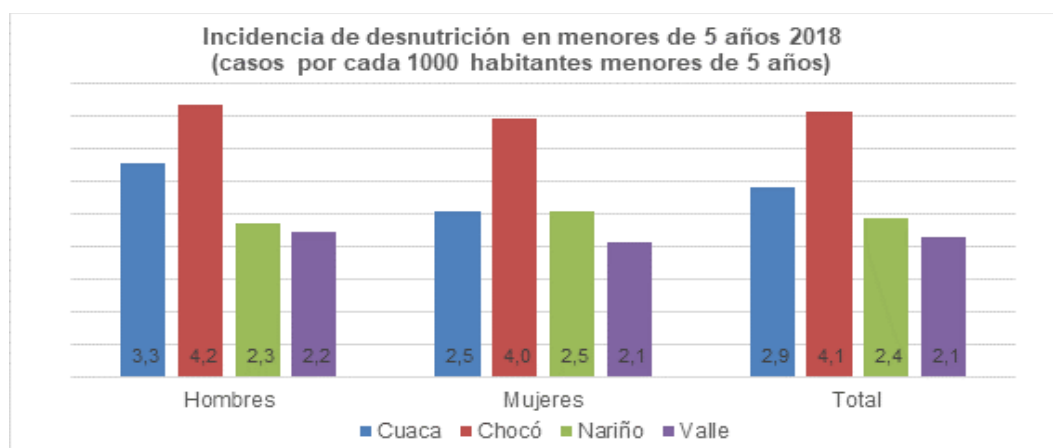
Nota: Cálculos propios con datos Estadísticas Vitales DANE.

Con relación a la mortalidad infantil, la Figura 14 revela que en 2018 para la Región Pacífico, el departamento del Cauca tiene la segunda tasa total más baja (3.7 por cada 100), muy por debajo de Valle del Cauca (6.2) y Nariño (4.9). Sin embargo, cuando se consideran solo los menores de un año, esta tasa casi se duplica, algo similar a lo que pasa cuando se comparan la incidencia de las defunciones en zonas urbanas y zonas rurales. Al respecto, es interesante notar que la tasa de mortalidad en las primeras es superior en los cuatro departamentos; aunque es importante mencionar que en Cauca y Nariño hay más gente en el campo que en las ciudades, las diferencias son notables.

El panorama es preocupante, aunque menos, en el Cauca frente a los otros departamentos de la región, con respecto a la mortalidad en menores de 1 año. Los datos

indican un valor de 7.2 por cada mil personas de esa cohorte, lo cual es crítico considerando los avances para el grupo de menores de cinco años. Por otro lado, nuevamente son notables las diferencias entre hombre y mujeres ya sea que en grupo masculino la tasa de mortalidad está 1.3 puntos por encima, aunque es destacable el hecho de que para ambos sexos está por debajo de Chocó y Valle del Cauca.

Figura 15. Desnutrición infantil Cauca y departamentos seleccionado



Nota: cálculos propios con datos Instituto Nacional de Salud

Por otro lado, el análisis de las brechas de salud, el Cauca tiene valores superiores a los de Valle del Cauca y Nariño (excepto para mujeres) en cuanto a incidencia de desnutrición en menores de cinco años. Sin muchas diferencias por sexo, en 2018 el departamento tuvo 2.9 casos por cada 1 000 personas de esa cohorte poblacional, mientras el Valle solo tuvo 2.1, siendo más delicado el caso de Chocó que estuvo por encima de los 4 casos.

2.4 DIMENSIÓN AMBIENTAL

El departamento de Cauca tiene una alta diversidad en flora y fauna, con bosques naturales que ocupan más del 50% de la superficie departamental, además de grandes extensiones de manglar, selvas sub-andinas, andinas y páramos. En el Cauca confluyen ecosistemas y eco-regiones estratégicas como el Macizo Colombiano, donde tienen origen

los Ríos Cauca, Magdalena, Caquetá y Patía y el Chocó Biogeográfico, de amplia riqueza en biodiversidad (CONPES, 2007).

En el departamento del Cauca está bañado por cinco grandes cuencas: Alto Cauca, Pacífico, Alto Magdalena, Patía y Caquetá. En el departamento se ubican algunos parques naturales de Colombia: Parque Nacional Natural Munchique (Cordillera Occidental), Parque Nacional Natural Puracé (Cordillera Central), Parque Nacional Natural Isla Gorgona (Pacífico colombiano).

El Clima del departamento del Cauca está determinado principalmente por su relieve y posición geográfica; como resultado, se presentan todos los pisos Térmicos desde el clima cálido superhúmedo que se encuentra en la costa pacífica caucana, hasta las nieves perpetuas del Nevado del Huila. En la vertiente occidental se presentan climas cálidos húmedos y superhúmedos. Hacia la cuenca del Patía el clima es de tipo cálido semiárido. Sobre la parte central predomina el clima templado húmedo y semihúmedo. Los climas fríos se registran a lado y lado de la meseta de Popayán.

Con respecto a la temperatura, de acuerdo con el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), en el departamento del Cauca se registra el piso térmico cálido en la totalidad de la vertiente Pacífica y el valle del Patía. En el resto del territorio predomina el efecto de la altura, y la temperatura disminuye en función de la elevación.

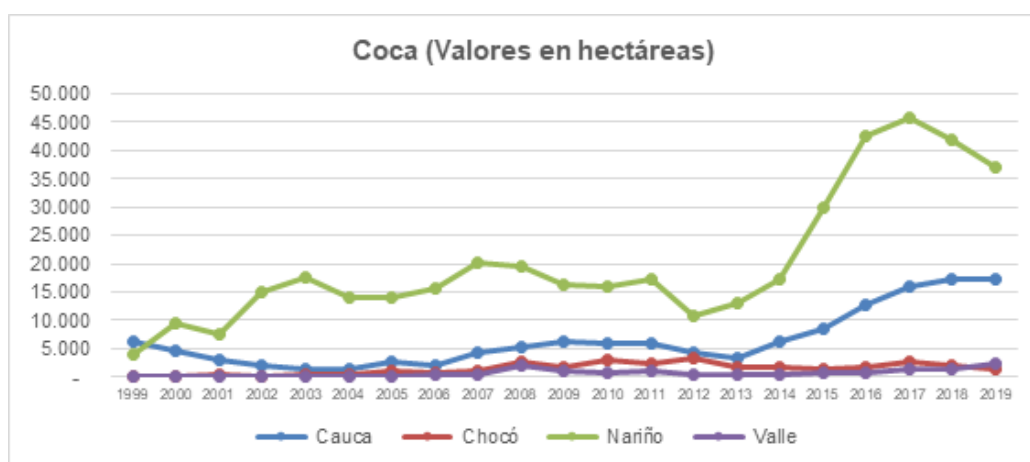
El régimen de lluvias predominante en el departamento del Cauca es bimodal con una temporada seca muy marcada hacia los meses de junio, julio y agosto y una temporada lluviosa principal en los meses de octubre, noviembre y diciembre. Adicionalmente, se registran dos temporadas secundarias: en los meses de enero y febrero las lluvias disminuyen y en el periodo de marzo a mayo se incrementan. En la vertiente del Pacífico no existe una temporada seca definida y las lluvias predominan durante todo el año.

El departamento de Cauca cuenta con suelos en todos los pisos térmicos de variadas fertilidades y con diferentes vocaciones de uso. Sin embargo, la gran mayoría de los suelos se encuentran clasificados con fertilidades «bajas» o «muy bajas», las tierras fértiles se encuentran en su mayoría en la parte norte del departamento (Valle del Río Cauca); esto ha conllevado a que cada subregión se desarrolle desde la particularidad de su suelo.

El Cauca cuenta con una gran riqueza natural y cultural, y un sinnúmero de sitios turísticos; tiene 150 km de costa sobre el Océano Pacífico y se puede describir como la tierra de grandes próceres. A pesar de toda esta diversidad, el conflicto interno al que ha estado sometido durante varias décadas no ha permitido que este territorio se desarrolle equitativamente y tampoco en igual medida que sus departamentos vecinos.

2.4.1 Cultivos de Uso Ilícito

Figura 16. Área cultivada de coca (Hectáreas), Cauca y departamentos seleccionados 1999-2019



Nota: SIMCI/UNODC

Entre 1999 y 2019 el departamento estuvo cerca de triplicar su área sembrada de cultivos de coca (ver Figura 1-16), pasando de 6 291 hectáreas a más de 17 000; ese crecimiento fue dinámico a partir de 2013. No obstante, en el contexto regional el crecimiento en el departamento de Nariño fue notable, alcanzando en 2017 un máximo histórico superior a las 45 700 hectáreas sembradas, muy lejanos de los valores de Chocó, Valle del Cauca y Cauca.

2.5 DIMENSIÓN POLÍTICO-INSTITUCIONAL

El departamento conforma la circunscripción electoral del Cauca y según la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el 2019 hubo 3 146 mesas habilitadas y 724 puestos de votación, con un potencial electoral de 484 186 hombres y 502 855 mujeres, para un total de 987 041 votantes.

Los 42 municipios del departamento del Cauca están agrupados en 26 círculos notariales, con 28 notarías, 8 círculos registrales correspondientes, cada uno de ellos, con una oficina principal distribuidas así: Popayán, Bolívar, Caloto, Guapi, Patía, Puerto Tejada, Santander de Quilichao y Silvia; y un distrito judicial, el de Popayán con 8 cabeceras de circuito judicial en Popayán, Bolívar, Caloto, Guapi, Patía, Puerto Tejada, Santander de Quilichao y Silvia.

El departamento del Cauca también alberga la Universidad del Cauca, importante centro de educación superior pública del suroccidente colombiano que ha tenido relevancia en la historia de la conformación de la república de Colombia.

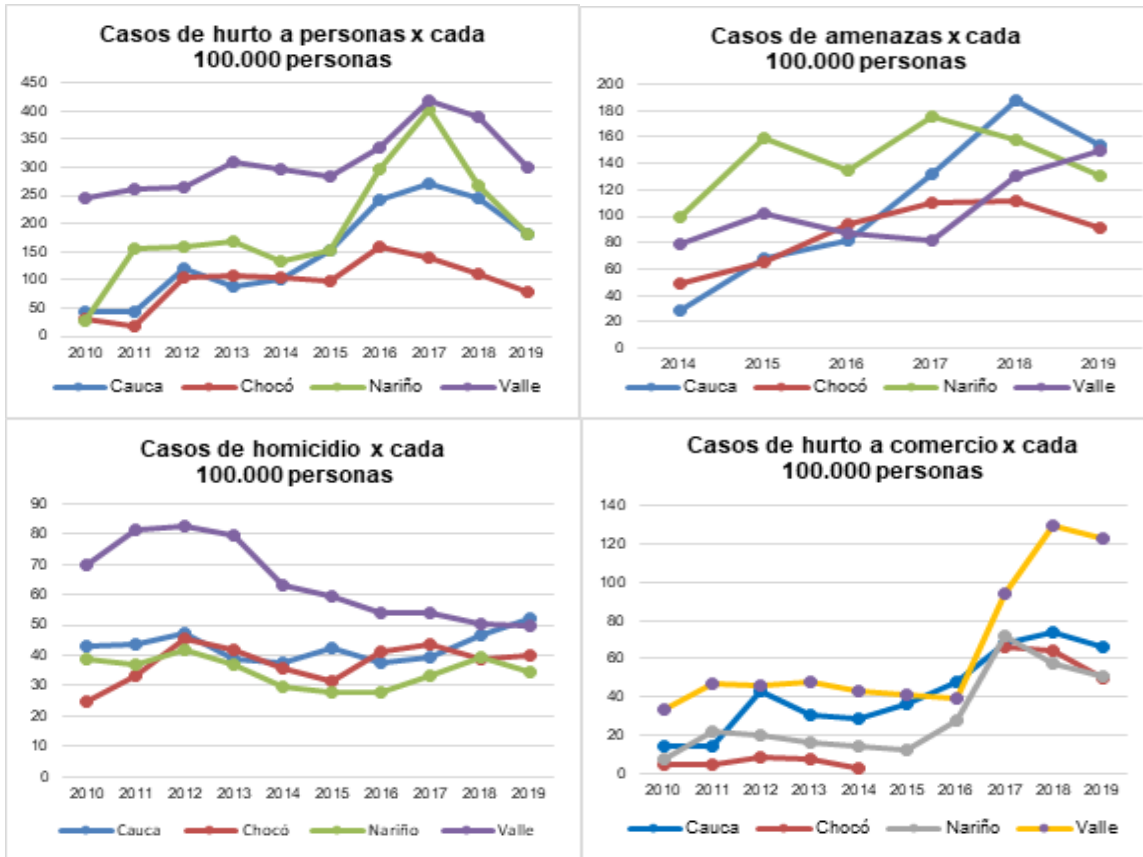
2.5.1 Desplazamiento Forzado y Criminalidad

En el Cauca, los fenómenos relacionados con el desplazamiento forzado de población, generada por diferentes problemas de conflicto armado que han afectado consuetudinariamente al territorio, han afectado a una notable cantidad de personas. Los datos del Registro Único de Víctimas revelan que entre 1993 y 2018 fueron expulsadas más de 399 000 personas, y los municipios recibieron más de 303 000. Estos fenómenos son de trascendental relevancia, no solo debido a los elevados volúmenes de población en movimiento, sino a los impactos que esto genera sobre su calidad de vida, el desempeño de las actividades productivas, y sobre la informalidad de la economía.

Frente a las tasas de criminalidad, la Figura 1-17, de acuerdo con información de la Policía Nacional, muestra que en el contexto regional, el departamento de Cauca ha tenido una dinámica creciente desde 2010 hasta 2019, especialmente en hurto a comercio y amenazas. Igualmente, la tasa de homicidio superó en 2019 las 50 personas por cada 100

mil, pasando por encima de la del Valle del Cauca, que muestra una tendencia notable de decrecimiento en este tipo de delito.

Figura 17. Tasas de criminalidad Cauca y departamentos seleccionados 1999-2019



Nota: Cálculos propios con datos de Policía Nacional

En el caso de hurto a personas, el departamento de Cauca ha tenido una evolución similar a la de Nariño y para 2018 ambos convergen en valores cercanos a los 180 hurtos por cada 100 mil personas, aunque muy por debajo del Valle de Cauca donde estuvieron cerca de los 300. Hay que decir que en este tipo de casos existe un notable sobregasto dado que muchas víctimas prefieren no hacer el denuncia para evadir costos de transacción asociados a los trámites ante la justicia. En cuanto a hurto a comercio, el Cauca casi siempre estuvo por encima de Nariño y Chocó, salvo en 2017, pero casi siempre en valores inferiores a los del Valle del Cauca, que sobrepasaron los 122 casos denunciados por cada 100 mil personas.

3 PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

3.1 ÁREA PROBLEMÁTICA

Con la promulgación de la Constitución Política de 1991, la estructura del Estado Colombiano desde el punto de vista de la Organización Territorial, el modelo generado y que a posteriormente dio origen a la Ley 152 de 1994 -Orgánica del Plan de Desarrollo-, refiere unas funciones políticas centralizadas en el Estado y unas funciones administrativas compartidas con los niveles departamental y municipal, entregándoles una autonomía relativa. De ahí la importancia que tiene la figura del departamento a efectos de promover el desarrollo integral del territorio y, por ende, el impactar mediante los instrumentos de gestión denominados plan de desarrollo, en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población que lo habita.

En consecuencia, es necesario recordar que el cumplimiento de los fines esenciales del Estado como lo es el desarrollo integral, la garantía de los derechos humanos y el fortalecimiento de la democracia, es responsabilidad de los entes territoriales. Allí el Estado, a través del DNP, ha reconocido las dimensiones: poblacional, ambiental, sociocultural, político-administrativa y económica como constitutivas para el desarrollo integral que los entes territoriales deben promover y sobre los cuales deben referir los resultados de la gestión adelantada a partir de indicadores que reflejen el cumplimiento de dichos fines. Surge con base en lo mismo dentro del otorgamiento y delegación de funciones y competencias constitucionales, el marco de la Ley Orgánica de Plan de Desarrollo como un instrumento de gestión fundamental en este sentido.

El Plan de desarrollo es entonces un instrumento de gestión, amparado de manera formal y legal, por medio del cual los gobiernos a nivel territorial trazan sus objetivos y permiten la subsecuente evaluación de su gestión. De acuerdo con la Constitución de 1991 en su artículo 339, el plan de desarrollo se compone por una parte general y un plan de inversiones. La parte general señala unos propósitos y objetivos, unas metas y prioridades de acción, unas estrategias y orientaciones generales de política en lo económico, social y ambiental. Por otro lado, el plan de inversiones públicas contiene los presupuestos

plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, también identifica sus fuentes de financiación.

En consecuencia, el departamento del Cauca, como ente territorial, tendría en cuanto a la dimensión económica del desarrollo, la responsabilidad de promover la construcción de sistemas productivos territoriales que propicien el desarrollo integral. Es decir, debe desarrollar capacidades para la promoción de la transformación productiva, la generación de valor agregado, competitividad, innovación empresarial, emprendimiento, generación, retención y reinversión local de excedentes, lo cual debe evidenciarse en la generación de indicadores de crecimiento económico y mejoramiento de las condiciones para la calidad de vida de la población.

No obstante, lo esperado a nivel general, con este modelo de descentralización administrativa, política y fiscal amparado constitucionalmente, y del uso de instrumentos base de modelos desarrollistas; el país completa tres décadas de crisis del Estado social demócrata de bienestar. Esto muestra que hay una inconsistencia entre el planteamiento de desarrollo integral propuesto por los planes de desarrollo locales y los indicadores de desarrollo económico estipulados por el DNP. Es decir, parece que estos planes no han logrado la suficiente coordinación de acciones políticas, sociales y económicas que impacten en la promoción de la dignidad personal, la solidaridad y la subsidiariedad para mejorar las condiciones de desarrollo pleno de las familias y las personas, contribuyendo a un bienestar colectivo, por lo tanto, al desarrollo integral que era la expectativa inicial.

Una evidencia de la anterior problemática planteada puede referirse en tres aspectos: por un lado, la economía nacional sigue dependiendo del sector primario; por el otro, esta economía sigue mostrando un atraso respecto a los países centrales o capitalistas; y, finalmente, por ejemplo, los indicadores de desarrollo (incluidos para el departamento del Cauca) no logran ajustarse a lo esperado.

Las causas de este problema pueden resultar variadas, por un lado, se puede asociar con las medidas tomadas por el DNP que resultan insuficientes para lograr un equilibrio de

largo plazo desde las fuerzas propias del sistema económico, por otro lado, se puede relacionar con el crecimiento económico para disminuir las brechas de pobreza regionales, como cuando los pobres ven aumentar sus rentas a mayor velocidad. Este tema es evidente en muchas regiones donde se identifican características sociodemográficas, ambientales y económicas muy diversas, por ejemplo, la región pacífica y el Cauca.

Se evidencia que el plan propuesto por el gobierno nacional no es congruente con un cambio de paradigma en la forma de pensar el desarrollo en las regiones, de optimizar los procesos de generación y acumulación de riqueza, y de articular al papel que juegan los actores locales en estos procesos, lo mismo que debe hacer parte de esos principios rectores. Finalmente, al margen de cualquier política o medida, las regiones no han sido fortalecidas lo suficiente, requieren del desarrollo y mejoramiento de capacidades, respecto de un territorio habitado por poblaciones tan heterogéneas en propósitos e intereses; estas cuestiones redundan en un menor desarrollo integral para las regiones.

3.2 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Qué efectos tuvo en la estructura económica del departamento del Cauca, la gestión de los planes de desarrollo del periodo entre 2004 y 2019, por parte del gobierno del departamento?

Puede entenderse la estructura económica como la relación existente entre los diversos sectores que componen la economía. Es decir, la relación entre los tres primeros sectores: primario, secundario y terciario.

Se debe considerar que los departamentos a través del gobierno en los mismos, ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes. Los Gobiernos departamentales podrán acordar, entre sí y con el Poder Ejecutivo, así como con los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, la organización y la prestación de servicios y actividades

propias o comunes, tanto en sus respectivos territorios como en forma regional o interdepartamental.

En consonancia con lo anterior, la presente investigación indaga sobre la consistencia de la gestión de los planes de desarrollo por parte de la administración en la entidad territorial, considerando los mismos como instrumentos de gestión y herramienta para la descentralización administrativa, política y fiscal acuñados desde la Constitución Política de 1991. Lo anterior a la luz del marco conceptual sobre el desarrollo y el crecimiento económico territorial. Se procura que la investigación aporte en la búsqueda de alternativas para fortalecer o repensar los procesos de planificación del desarrollo en el departamento del Cauca.

3.3 ANTECEDENTES

Se puede entender el plan de desarrollo territorial como un instrumento de gestión que permite entre otros proyectar y medir la eficacia de una entidad territorial en cumplimiento de sus competencias o funciones administrativas, asociadas al ejercicio de descentralización facultado constitucionalmente, y desde los propósitos de un gobierno elegido. Un plan de desarrollo es evaluable si el mismo refiere metas cuantificables desde las cuales permita medir los logros alcanzados frente a las metas propuestas y aportando a los indicadores de desarrollo y crecimiento económico.

Este instrumento, que puede traducir para los intereses propios del territorio los lineamientos estratégicos en materia de política pública gestionados desde el Gobierno nacional, está acompañado en su elaboración, socialización, evaluación y seguimiento, desde la orientación y responsabilidad directa del DNP. Desde ese marco, la gestión pública está enfocada en la administración eficiente de todos los recursos con los que cuenta una entidad territorial, con la finalidad de dar respuesta a las demandas de sus habitantes y, a la vez, garantizar el desarrollo del país.

El Crecimiento Económico se refiere al incremento en la producción de bienes y servicios en una economía de un periodo a otro. El cálculo de crecimiento anual se hace al comparar el valor del PIB (todo lo que se produjo en la economía) en un periodo

determinado respecto al valor de lo producido en el mismo periodo del año previo. En otras palabras, se puede entender como la evolución positiva de las condiciones de vida de un territorio concreto, lo cual, se puede medir en función de la renta y de la capacidad productiva, en un periodo determinado. Para definir este fenómeno, hay que estudiar el ciclo económico a corto plazo y observar si hay mejoras en la Economía de ese territorio durante un periodo de varios años. Las variables que habrá que observar de un territorio serán, entre otras, su nivel de consumo, su inversión, la ejecución y control del gasto público y las relaciones entre las exportaciones e importaciones. Cuando se incrementa la riqueza de un país, es decir el PIB, se llegará al Crecimiento Económico para posteriormente dar paso al Desarrollo Económico.

De otra parte, se puede entender el Desarrollo Económico como un concepto que se refiere a la capacidad que tiene un país de generar riqueza. Esto, además, se debe reflejar en la calidad de vida de los habitantes. Es decir, el desarrollo económico es un término relacionado con la capacidad productiva de una nación, pero también se vincula al bienestar de los ciudadanos. Algunos signos del desarrollo son: la elevada calidad de vida de los habitantes, la distribución de la renta relativamente igualitaria y el crecimiento económico sostenible. Una diferencia fundamental entre el crecimiento y el desarrollo económico es que el crecimiento tiene que ver con el aumento de la productividad y los ingresos de un territorio. Por su parte, el desarrollo se enfoca en medir las mejoras en las condiciones de vida de una población.

El análisis *shift-share* -de participación en el cambio- es utilizado en ciencias regionales, economía política y estudios urbanos, para determinar qué porciones del crecimiento o declive económico regional pueden atribuirse a factores nacionales, de la industria económica y regionales. Se descomponen en varias partes (*shares*) las variaciones o cambios (*shifts*) que experimenta una magnitud económica referida a un sector productivo regional (o a un conjunto de sectores) integrado en una unidad económica de referencia que es susceptible de dividirse en varias unidades regionales.

El análisis económico desde el tipo *shift-share* es también empleado a nivel internacional; en el análisis regional se identifican y delimitan las regiones económicas, se analiza el comportamiento y la composición de la estructura económica, así como sus impactos en el desarrollo social y urbano. En Colombia, sin embargo, no hay muchos referentes de este tipo de análisis (salvo algunos generales sobre el crecimiento económico regional y otros enfocados a regiones específicas como el Caribe o en el departamento del Valle del Cauca). De lo anterior pudiera inferirse que son pocos los trabajos en el país que consideran el crecimiento económico desde un enfoque regional, y particularmente los de corte cuantitativo. Aun así, durante los años noventa creció el interés por el desarrollo de estudios de este tipo, razón por la que se han publicado algunos trabajos que evalúan la hipótesis de convergencia en el país (Garza, 2006), a partir de la aplicación de la metodología desarrollada por Robert Barro y Xavier Sala-i-Martin (1992).

La convergencia se produce cuando la diferencia en los ingresos de las economías más ricas y más pobres se reducen. En lo que respecta a la técnica de análisis *shift-share*, en general, se trata de un método que ha sido criticado por sus inexactitudes estadísticas y lo relativo de sus resultados en relación con los periodos de tiempo empleados para los análisis; con base en lo mismo ha sido sometida a varias reformulaciones y ampliaciones. A pesar de lo anterior, se trata de una técnica que se sigue aplicando en contextos como el colombiano debido a su fácil aplicación y la poca información que se requiere para los cálculos de deriva.

4 JUSTIFICACIÓN

El proceso de descentralización administrativa consignado en la Constitución Política de 1991 fue concebido como determinante en el propósito del Estado de mejorar las condiciones de vida de los habitantes del territorio colombiano. Para ello fueron reasignadas funciones y recursos en los diferentes niveles de gobierno: nación, departamentos y municipios. Para el caso de los departamentos, las funciones asignadas en la constitución están relacionadas con la coordinación y complementariedad de las acciones emprendidas por los municipios y la intermediación que este ejerce ante la Nación, es allí donde instrumentos de gestión definidos por la ley, como los planes de desarrollo son fundamentales para dicho propósito, también en términos de la descentralización política y fiscal. Lo anterior, se suma al grado de autonomía en los procesos de administración de los asuntos seccionales y la planificación del desarrollo económico y social dentro de su territorio.

No obstante, no se ha evaluado con interés la efectividad de este proceso de descentralización, concretamente desde los instrumentos de gestión del desarrollo territorial y su consistencia en relación con los objetivos del desarrollo integral. Esto quiere decir que se siguen generando medidas que buscan impactar los distintos sectores productivos de los departamentos, sin que se entre a considerar su incidencia real en su estructura económica y, por ende, en el crecimiento local. Particularmente en el caso del departamento del Cauca, no se ha planteado un análisis de este tipo que responda a la revisión de cifras de crecimiento económico a la luz de las dimensiones propuestas por el DNP para los procesos de planeación del desarrollo.

Resulta pertinente la presente investigación dado su enfoque descriptivo, y aun cuando no es el primer análisis de tipo con la técnica *shift-share* aplicado al país, resulta ser el primero enfocado en el departamento del Cauca y que toma en consideración los planes de desarrollo territoriales. Así pues, se puede convertir en un referente para la formulación de futuras estrategias para la planeación del desarrollo local, así como punto de partida de otras investigaciones más completas que involucren o traten la efectividad del proceso de descentralización en Colombia.

Esta investigación se aplica al departamento del Cauca por tres razones principales. En primer lugar, el Cauca es una de las regiones con mayor recorrido histórico en el país, en alguna época considerado como uno de los epicentros económicos y políticos de Colombia. Es un departamento que cuenta con gran diversidad étnica y cultural y, con reconocidas potencialidades económicas derivadas de su localización y de su riqueza natural. Tiene una alta diversidad en flora y fauna, con bosques naturales que ocupan más del 50% de la superficie departamental, además cuenta con ecosistemas y regiones estratégicas. Sin embargo, en la actualidad el departamento tiene serios problemas de pobreza, desigualdad y estancamiento económico (Gamarra-Vergara, 2007).

Según el DANE, con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH, en el año 2018 el Cauca ocupó el tercer lugar en el ranking de departamentos según pobreza monetaria, con un 50.5%, y aun cuando el antecedente para el periodo de 2008 a 2018 refiere un sostenido descenso en dicho porcentaje a partir de 66.4% y para llegar a la cifra referida, en este ranking solo es superado por los departamentos de Chocó y la Guajira. Además, se encuentra muy por encima del total nacional del 27.0% en relación con la pobreza monetaria extrema para el periodo de 2008 a 2018 el departamento del Cauca descende de 42.5% a 22.9%, aún muy por encima del total nacional de 7.2%.

De acuerdo con el Índice Departamental de Competitividad (IDC), para el año 2018, la economía del Cauca representó aproximadamente 1.79% de la actividad productiva nacional PIB, ocupando el puesto 20 entre 32 departamentos y la ciudad capital incluida. Es importante señalar que dicho índice presentado por el Consejo Privado de Competitividad & Score-Universidad del Rosario, tuvo una importante modificación para el año 2019, lo mismo asociado con la incorporación de 4 factores de análisis, 13 pilares y un número importante de variables, a partir de lo mismo, el comportamiento del departamento del Cauca lo posicionó en el puesto 21, un puesto por encima de la medición 2018. De igual manera, el departamento presenta problemas con respecto a su infraestructura, el desempeño institucional, la eficiencia de los mercados, la innovación y la dinámica empresarial (Consejo Privado de Competitividad, 2019).

De acuerdo con el IDC, y según el WEF (*World Economic Forum*, Foro Económico Mundial), Colombia es la cuarta economía más competitiva de América Latina y mejoró tres posiciones frente a 2018 en el más reciente Índice Global de Competitividad (IGC). Además, se encuentra a una posición de alcanzar la meta propuesta en el marco del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación en 2006: convertirse en uno de los tres países más competitivos de la región en 2030.

En segundo lugar, durante los últimos años el gobierno departamental ha propuesto planes de desarrollo que buscan hacer compatible el crecimiento económico con la equidad social. Los planes de desarrollo se han enfocado en la tecnificación de la mano de obra del sector agrícola, el fortalecimiento de las políticas de ciencia, tecnología e innovación, el estímulo al sector manufacturero y al sector servicios a través de la agremiación y el fortalecimiento asociativo, la consolidación del uso de las tecnologías de la información y, la construcción de un territorio de paz, equitativo, productivo, competitivo y sostenible, en el cual se prioriza la participación, la inclusión, la preservación medioambiental y el desarrollo integral. Lo anterior que refiere un interés de reconocer en sus efectos y en la consistencia de la gestión por parte del gobierno departamental.

En tercer lugar, se logró identificar que en el departamento del Cauca no se han realizado este tipo de trabajos de investigación que analicen el crecimiento económico regional mediante la metodología de una técnica *shift-share* y que, a su vez, estudie el efecto de la gestión de un gobierno a través sus planes de desarrollo con respecto de la estructura económica departamental, en un aporte para un campo de investigación todavía incipiente en el contexto colombiano.

En el caso del departamento del Cauca, reconocer cómo el proceso de descentralización puede jugar un papel básico en el fortalecimiento de las capacidades regionales y locales para gestionar el desarrollo humano, identificando las intersecciones de raza, género y clase para el diseño, la implementación y la evaluación de planes de desarrollo y de ordenamiento territorial con enfoque basado en derechos humanos (EBDH).

5 OBJETIVOS

5.1 OBJETIVO GENERAL

Identificar si la implementación de los planes de desarrollo, como instrumentos de gestión y herramienta para la descentralización administrativa, política y fiscal, contribuyó al crecimiento económico y al proceso del desarrollo integral en el departamento del Cauca entre 2004 y 2019.

5.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Enunciar las medidas económicas propuestas en el marco de los planes de desarrollo formulados para el departamento del Cauca entre 2004 y 2019.
- Estimar, a partir de información oficial y basada en la técnica de análisis *shift-share*, el crecimiento económico del departamento del Cauca entre 2004 y 2019.
- Describir la relación de los planes de desarrollo gestionados para el departamento del Cauca entre 2004 y 2019 y con la estructura económica departamental, a la luz de la fórmula de crecimiento local de la metodología *shift-share*.

6 MARCO TEÓRICO REFERENCIAL

6.1 MARCO TEÓRICO

Este capítulo presenta la revisión de literatura en torno a conceptos y razonamientos que se trabajarán en la investigación, con el objetivo de resaltar aquellos postulados relevantes y que permiten el abordaje del problema de investigación planteado. Dicha revisión está enfocada principalmente en temáticas como: el concepto de desarrollo, el desarrollo como sistema y como meta, el desarrollo humano, el desarrollo sostenible, el desarrollo desde lo territorial, el desarrollo endógeno que se refiere desde un marco teórico. De igual manera, aborda un marco normativo relacionado con los planes de desarrollo como instrumentos de gestión del desarrollo en Colombia. Esta revisión teórica y normativa permitirá sustento epistemológico a la investigación.

6.2 CONCEPTO DE DESARROLLO

En el corazón de la modernidad, el crecimiento se incrusta como un objetivo paradigmático. Esto se debe a la necesidad de expansión que implica la mecánica del capital, puesto que, según la concepción clásica, si no crece se destruye. Hay otros dos conceptos de la modernidad que contribuyen a la edificación del paradigma de desarrollo: la evolución y el progreso histórico. Sigifredo Ciro (2004) cita a Hissong para indicar que la modernización liberal del siglo XVIII asumió la característica creciente del capital para volverla paradigma en el sentido de crecimiento material y de libertad para el intercambio de bienes y servicios.

El término desarrollo, como concepto, aparece por primera vez en un documento público en la primera Declaración InterAliada de 1941 y en la Carta del Atlántico del mismo año (Sunkel y Paz, 1986; Sunkel, 1996; Prats, 1999). Luego se reafirmó en la Conferencia de San Francisco en 1945 que dio origen a la Organización de Naciones Unidas (ONU); sin embargo, como se comprende en la actualidad, es un concepto que proviene de la perspectiva de los países centrales frente al proceso creciente de la globalización del mercado y de la economía, que empieza con la Primera Guerra Mundial.

Terminada la guerra, los Estados Unidos, en un afán expansionista, consideraron que en el camino al progreso había países que no tenían capacidad de administrar su propia economía y que, por tanto, debían ser tutelados por los países centrales (Cortés, 2011). En la introducción al documento, Cortés cita al presidente Woodrow Wilson quien declaró en 1918:

Hay pueblos incapaces aún de administrarse ellos mismos en las condiciones especialmente difíciles del mundo moderno [...] El bienestar y el desarrollo de estos pueblos forman una misión sagrada de civilización. [...] El mejor método para realizar este principio es el de confiar la tutela de estos pueblos a las naciones desarrolladas.

Por supuesto, esa alusión a las naciones desarrolladas del presidente Wilson dista mucho de las concepciones actuales de desarrollo, que no presentan un bloque homogéneo ni convergen en intereses y conceptos. El desarrollo, en su origen y según esta declaración, tiene como modelo a los países desarrollados. Este camino es cuantitativo, pues se relaciona simplemente con el crecimiento de los índices macroeconómicos, para lo cual debe haber una acumulación originaria de capital que promueva empresas capaces de competir en el ámbito nacional e internacional.

Debe recordarse que, en la primera mitad del siglo XX, a partir de la revolución rusa en 1917, se habló de dos mundos que se disputaban la hegemonía mundial: el primero de corte capitalista y el segundo de corte socialista. Posteriormente, con la revolución china y la revolución cubana, que hicieron crecer las expectativas del mundo socialista, estos dos mundos se trenzaron en lo que se llamó la *Guerra fría*, que tuvo momentos trágicos en la historia del siglo XX. En 1956, George Balandier (1957), progresista de la Internacional Obrera, creó la noción de Tercer Mundo para referirse a los países que no pertenecían a los dos primeros mundos, y que se asemejaban al tercer Estado en la Revolución Francesa. Estos países, según Balandier, tenían derecho a seguir su propio camino de desarrollo.

Para Arocena (2002), el desarrollo programado para los países del tercer mundo fue naturalizado como la forma necesaria y única para llegar al punto en que los países

desarrollados habían llegado. Se habló de etapas del desarrollo (Dos Santos, 1970) y de la manera en que algunos países se habían saltado alguna de ellas, de modo que solo de manera excepcional se podía salir del camino natural del desarrollo económico.

Siguiendo la línea de Wilson de tutelar el desarrollo de los países del tercer mundo, se crearon algunas instituciones para ese fin. En Estados Unidos se creó la USAID (*The United States Agency for International Development*, Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional), en América Latina, La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL), 1998 y en Colombia, durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, el Desarrollo Rural Integrado (DRI). Hasta ese momento, el modelo de crecimiento económico como significado del desarrollo no había sido cuestionado. La CEPAL, sin embargo, elaboró el concepto de dependencia económica, como una especie de obstáculo para «despegar» en el camino del progreso, como se puede observar en la noción de cambio social de Thetonio dos Santos (1970). La tesis central cepalina establece que la dependencia es un obstáculo para el desarrollo de los países del tercer mundo, que permanecían sometidos a la exportación de productos primarios y de materias primas, sin elaboración tecnológica, cosa que se reservaban los países centrales. En la balanza de pagos, por supuesto, los países del Tercer Mundo resultaban desfavorecidos y no tenían posibilidades de desarrollo tecnológico ni de acumulación originaria de capital (Cardoso & Faletto, 1969).

Hacia los años ochenta, después de intentar algunos modelos de reforma agraria y de desarrollo en América Latina, la crisis económica y del Estado minaron las posibilidades de competencia internacional para estos países. Además, la crisis del Estado de Bienestar socialdemócrata en los países europeos produjo la necesidad para los países centrales de diseñar un nuevo modelo, y se impuso el monetarismo neoliberal, agenciado por autores como Milton Friedman (1970), con una herencia en el liberalismo de Von Mises (2011), que propuso una independencia de la empresa frente al Estado, la apertura total de mercados y la reducción del Estado. Esto supone, entre otras cosas, la privatización de las empresas de servicios públicos, además de la salud.

Dos décadas después de la crisis europea del Estado de Bienestar socialdemócrata y de la crisis del modelo de desarrollismo norteamericano para América Latina, el sistema financiero también tuvo crisis en el mundo y la perspectiva neoclásica keynesiana ha resucitado de las cenizas. De este modo, en América Latina se han impuesto regímenes social demócratas, con una perspectiva de reactivación de los mercados internos, mayor ocupación de la fuerza de trabajo, mayor intervención estatal en la regulación del mercado y de redistribución de la riqueza (González, 2010).

El desarrollo como sistema y como meta

Los modelos de desarrollo evolucionaron de tal manera que se pueden pensar como sistema y como meta. Como sistema, se relacionan con las dimensiones sociales e históricas vinculadas a la economía, la política, la cultura y el medio ambiente. Y, como meta, implican un proceso más o menos estable o más o menos novedoso, dependiendo de la capacidad económica del país, su infraestructura, su industria, su capacidad de innovación y, en general, su competitividad. Estas dos formas de entender el desarrollo, el sistema y la meta, son consideradas por los distintos modelos con énfasis en alguno de sus elementos estructurales, como el capital financiero, el medio ambiente o la tecnociencia, según los intereses que animan la reflexión. De todas formas, la evolución del concepto de desarrollo obedece a momentos históricos originados por las crisis del capital y por las relaciones entre los países centrales y periféricos, y la competencia entre los países industrializados.

A finales de la década de los ochenta, surgen dos modelos que pueden ser compatibles entre sí y que tienen preocupaciones distintas: el modelo de desarrollo humano y el de desarrollo sostenible. Ambos nacen como críticas a la crisis económica de los modelos desarrollistas y como respuesta a las crisis sociales y ambientales.

6.3 DESARROLLO HUMANO

El economista Manfred Max-Neef, chileno galardonado con el premio nobel alternativo de economía, propuso la noción de economía descalza (1986). Este concepto

propuso nuevos caminos de comprensión del desarrollo, que dio origen a un movimiento enfocado en la idea de «desarrollo humano». Por esos años, el paquistaní Mahbub Ul Haq (1990) publicó un texto sobre el paradigma del desarrollo humano, basado en las tesis de Amartya Sen (1998). Ul Haq propuso la tesis del Índice de Desarrollo Humano, que fue adoptada por las Naciones Unidas en 1990. El problema para Ul Haq era, justamente, la concepción de desarrollo como sistema, que no podía reducir el proceso simplemente al aspecto financiero y que no podía medir sus resultados (metas) únicamente en relación con el crecimiento económico. Así pues, el autor considera que el desarrollo debe evaluarse según la forma como les va a las personas, pues el ingreso «no es la suma total de la vida humana» (Haq, 1990, p. 1).

Para Ul Haq, el sistema mundial referido al desarrollo ha logrado avances significativos en relación con el bienestar de las personas, puesto que varios indicadores como la esperanza de vida, el alfabetismo y los niveles nutricionales han aumentado significativamente, mientras la mortalidad infantil se ha reducido a la mitad. Sin embargo, el autor reconoce que la brecha entre el norte y el sur sigue siendo enorme a pesar de los avances notorios. Por ende, el sentido del desarrollo debe cambiar en sus metas y en el énfasis del sistema. Para él, es incorrecto creer que, para desarrollarse, un país no necesita crecimiento económico, tanto como pensar que el crecimiento económico supone de manera mecánica el desarrollo humano (Haq, 1990).

Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) las personas son la verdadera riqueza de las naciones y, por ende, el desarrollo consiste en la ampliación de las opciones que ellas tienen para vivir de acuerdo con sus valores y aspiraciones. Por eso el desarrollo humano significa mucho más que el crecimiento del ingreso nacional per cápita, el cual constituye solamente uno de sus medios para ampliar las opciones de las personas.

De acuerdo con (PNUD, 2011), en principio, las oportunidades del ser humano pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. Sin embargo, las tres más esenciales y

comunes a efectos del desarrollo humano, y medidas por el Índice de Desarrollo Humano (IDH), son:

- Una vida longeva y sana, medida por las esperanzas de vida al nacer;
- El conocimiento, medido por la tasa de analfabetismo adulto (con una ponderación de dos tercios y la tasa de matrícula total combinada de primaria, secundaria y terciaria (con una ponderación de un tercio);
- Un nivel de vida decente, donde los hombres y las mujeres puedan vivir con calidad.

Siguiendo estos indicadores, la fórmula propuesta por Ul Haq, y adoptada por la Organización de las Naciones Unidas, es:

Figura 18. Fórmula de IDH adoptada por las Naciones Unidas

$$IEV = \frac{Eu - 20}{Max\ Eu - 20}$$

$$IE = \frac{\sqrt{IAPE \cdot IAEE}}{Max\ \sqrt{IAPE - IAEE}}$$

$$IAPE = \frac{APE}{Max\ APE - 0}$$

$$IAEE = \frac{AEE}{Max\ AEE - 0}$$

$$IAEE = \frac{\ln(GNIpc) - \ln(100)}{\ln(40,000) - \ln(100)}$$

$$IDH = \sqrt[3]{IEV \cdot IE \cdot II}$$

Nota: Donde IEV = Índice de esperanza de vida. Eu = Esperanza de vida expresada en años. IE = Índice de educación. IAPE = Índice de años promedio de escolaridad. APE = Número de años promedio de escolaridad. IAEE = Índice de años esperados de escolaridad. AEE = Número de años esperados de escolaridad. IA = Índice de alfabetización adulta. IM = Índice bruto de matriculación. IPIB = Índice del PIB. II = Índice de ingreso. GNIpc =

Índice de PIB per cápita. Copyright 2010 por United Nations Development Program
Human Development Reports.

A partir de esta fórmula, la agenda de pobreza de muchos países considerados altamente desarrollados (según el PIB y el ingreso *per cápita*) empezó a cobrar vigencia, pues no se trata simplemente de su valoración sino de la manera como vive *toda* la población. De esta manera, países como Australia, Noruega y Finlandia resultaban referentes de desarrollo por la calidad de vida de sus habitantes (en promedio mucho más alta que la de cualquier otro país), a pesar de no ser potencias financieras. En esta concepción de desarrollo, la meta, según Amartya Sen (1998), está determinada por la ampliación de las opciones para las personas (libertades). En esta forma, la meta excede el significado material y financiero: implica un concepto aparentemente abstracto como la libertad, que se materializa, sin embargo, en las libertades políticas, en las capacidades sociales y personales, y en la libertad de opción de ocupación y de creatividad.

A su vez, como se trata de opciones que se particularizan, se requiere poner la mirada en los ámbitos locales, donde la dimensión cultural cumple un papel decisivo, lo que implica un diseño de estrategias de desarrollo compatibles con los grupos y las comunidades. Esta perspectiva requiere una atención especial a las territorialidades, a las características regionales y locales, y a las culturas que conviven en cada territorio.

Cuando en las nuevas perspectivas de democracia se habla de la participación ciudadana, se piensa justamente que, en los ámbitos locales, los ciudadanos tienen una probabilidad de incidir en los destinos de sus comunidades locales mediante organizaciones ciudadanas. En cambio, en los ámbitos nacionales y globales, la voz de los ciudadanos se pierde en la inmensidad de esos espacios, en la bulla de los intereses y las burocracias y en la escala gigantesca de las mediaciones políticas que centralizan el poder o que se alían con los intereses del mercado (Santos B. d., 1998). Por eso, el capital social tiene sentido solo en los ámbitos locales, y este capital es crucial en los procesos de desarrollo.

En consecuencia, el desarrollo humano requiere una mirada integral de la actividad económica, que precisa una articulación de las disciplinas que intervienen en la

construcción de un modelo de desarrollo local. Las estrategias, del mismo modo, deben articular aspectos económicos, políticos, sociales e institucionales. En una perspectiva sectorial, el desarrollo implica una capacidad organizativa que permita promover clústeres y cadenas productivas y de mercado, lo que supone una articulación colaborativa entre los actores económicos y una mirada de alianza entre ellos más que de competencia (PNUD, 2011).

6.4 DESARROLLO SOSTENIBLE

El concepto de sostenibilidad se ha opuesto al de sustentabilidad (Yori, 2003), aunque en principio se referían a lo mismo: garantizar el futuro de la vida en el planeta de una manera sostenida; esto es, sin que estuviera en peligro con el paso del tiempo. Desde los años sesenta, ha crecido la preocupación por la protección del medio ambiente y la sostenibilidad del planeta. Esta preocupación, según Dimuro (2009), se expresó en la creación del Club de Roma en 1968, que publicó cuatro años después un informe que prendió las alarmas sobre la forma desmesurada en que crecía la población y las previsiones de deterioro del planeta. Las Naciones Unidas atendieron la voz de auxilio y en 1972 realizaron la primera Cumbre de la Tierra, que expresó la preocupación de las naciones por el problema ambiental global. Más adelante, en 1980, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) elaboró una estrategia mundial para la conservación de los recursos naturales. Esta ruta hace alusión a la pobreza, la presión demográfica, la inequidad social y el mercado como factores que atentan contra la vida en el planeta.

Un año después, el Consejo para la Calidad del Medio Ambiente de los Estados Unidos publicó un documento sobre la biodiversidad debilitada por la extinción de especies. Ese mismo año, las Naciones Unidas publicaron la Carta Mundial para la Naturaleza, en la que se invita a adoptar el principio del respeto por la vida y se llama a comprender la dependencia de la especie humana a los recursos naturales. Solo en 1987, veinte años después de la primera Cumbre de la Tierra, el Informe Brundtland, que se tituló «Nuestro futuro común» (ONU, 1987), propone un programa mundial sobre la base del concepto «Desarrollo sostenible». Este informe resalta tres aspectos claves de este modelo:

primero, la responsabilidad de las generaciones actuales en la protección del medio ambiente, lo que reclama una transformación radical de los sistemas económicos y sociales, con la perspectiva de proteger los derechos de las generaciones futuras; segundo, el eje del desarrollo debe ser la sustentabilidad global y el alivio de la pobreza; y, tercero, la necesidad de relacionar la sustentabilidad y el reordenamiento del mercado y del capital, para favorecer la participación de los países subdesarrollados (Reed, 1996).

Cinco años después del informe Brundtland, en 1992, se realizó la segunda Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro. La Declaración de Río o la Agenda 21, como se le suele llamar, consigna el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) basada en los principios relativos a los bosques, que son, según el informe, laboratorios ecosistémicos. Además, en la Declaración de Río se ajustan algunos conceptos del informe Brundtland sobre la preservación del medio ambiente en relación con el consumo prudente de los recursos naturales no renovables. Así, reemplaza esta perspectiva con los «tres pilares del desarrollo sostenible»: el progreso económico, la justicia social y la preservación del medio ambiente. Estos tres pilares están relacionados entre sí de una manera orgánica y no pueden considerarse de forma aislada (Dimuro, 2009).

Entre 1993 y 2001, los países europeos gestaron su posición sobre este tema a partir de diferentes eventos. El primero de ellos fue el «V Programa de Acción Ambiental de la Unión Europea: Hacia un desarrollo sostenible», que presenta una estrategia comunitaria sobre el desarrollo sostenible, con metas para el año 2000. También está la primera Conferencia de Ciudades Europeas Sostenibles, realizada en Aalborg – Dinamarca, donde se elaboró la «Carta de Aalborg», que invita a las ciudades europeas a unirse al movimiento mundial de protección del medio ambiente. Esta conferencia tuvo una nueva edición en 1996, en Lisboa, y luego en Hannover, en la que se reiteró el proyecto de los municipios europeos de unirse a un movimiento mundial de protección del planeta. La Unión Europea, en 2001, elaboró un informe titulado «El futuro en nuestras manos», en el que define las prioridades y los objetivos de la comunidad europea en su política medioambiental y de Desarrollo Sostenible.

Durante la primera década del siglo XXI, las preocupaciones ambientales se han enfocado en el calentamiento global, la emisión de gases, la contaminación relacionada con la salud humana y el fomento de un desarrollo urbano sostenible. Los eventos que se relacionan con estos temas son la Cumbre de Johannesburgo, la Conferencia sobre la Diversidad Biológica de Kuala Lumpur, la segunda Conferencia de Aalborg y la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una estrategia para el medio ambiente urbano.

Respecto a la emisión de gases, en el Protocolo de Kioto, que entró en vigor en 2005, se definieron medidas para disminuir el efecto invernadero, especialmente en los ámbitos urbanos. En la Cumbre de Bali, en 2007, se redefinió el Protocolo de Kioto, con el propósito de que los principales emisores y contaminantes del planeta, como los Estados Unidos y China, se unieran a la declaración. Sin embargo, estos países se han negado a suscribir los compromisos. En Colombia, como consecuencia de los efectos del calentamiento global por el exceso de emisiones de CO₂, los fenómenos de El Niño y de La Niña han producido alteraciones climáticas severas que han afectado los ciclos de lluvias y han dejado verdaderos desastres sociales, ambientales y económicos.

El cambio radical del sistema económico, propuesto por el informe Brundtland (ONU, 1987), implica pensar el desarrollo desde una perspectiva propia, que puede surgir de un diálogo étnico y cultural. Para Augusto Ángel (2000), se trata de concebir la cultura según una perspectiva ambiental, lo que implica una modificación radical de las metas y del sistema del desarrollo, y que tendrá que ocurrir tarde o temprano. Temprano mediante una aproximación teórica de la especie humana en el planeta. Tarde, cuando ya las condiciones ambientales obliguen a los sobrevivientes humanos a pensarse de maneras nuevas.

De lo anterior, lo primero que se debe considerar es el abandono del antropocentrismo, que ha sido el paradigma de pensamiento en Occidente desde la Grecia clásica y desde la perspectiva judía de la creación. En la biblia, en los dos relatos de la creación, Dios pone la naturaleza al servicio del hombre y este tiene el poder de nombrarla, es decir, de dominarla. En las culturas africanas y americanas, en cambio, las sociedades

proviene de la tierra y se deben a ella. Por eso, muchas comunidades tribales africanas, recolectoras y cazadoras, les piden permiso a los dioses para matar un animal antes de cazarlo, y agradecen con bailes y cantos las lluvias que envía el cielo. Este regreso a lo sagrado en relación con el planeta hace alusión a formas culturales de una profunda comprensión de lo social como integrante de una naturaleza que no puede pensarse como recurso de la industria, sino como origen y fuente de la vida.

No obstante, es importante resaltar que alcanzar las metas de desarrollo sostenible y desarrollo humano implica concebir el desarrollo económico desde un enfoque territorial y/o local. En efecto, dependiendo de las localidades y los contextos ambientales, los territorios cada vez enfrentan más desafíos con respecto al crecimiento de la actividad productiva, el empleo, la sostenibilidad y el acceso a los servicios básicos de interés general (De Toni et al., 2021). Por tanto, una gran parte de los territorios a nivel mundial se caracteriza por el bajo potencial económico y la precariedad en las condiciones de vida.

6.5 DESARROLLO DESDE LO TERRITORIAL

En Colombia, en los años cincuenta, ya Ernesto Guhl (1954) había pensado la geografía como una disciplina que estudia un territorio humanizado. Aunque en ese momento la globalización aún no se había generalizado, el territorio fue pensado por el geógrafo como un espacio en el que se reúnen fuerzas naturales y humanas, estas últimas provenientes de los habitantes locales y de los influjos mundiales. Esta perspectiva de territorio en la que confluyen múltiples fuerzas es ampliada por Guhl (1965) en términos de geografía humana. En la década de los ochenta (1982), el autor aborda el problema de la geografía en las ciencias sociales y, al final de su vida, concibe la geografía como un problema político (Guhl, 1991).

La noción de territorio es desarrollada por Milton Santos (2000) como una respuesta a la desterritorialización que supone la globalización. El espacio, para Santos, es una conjunción de objetos y sistemas de acciones, en el que intervienen algunas categorías como el paisaje, la configuración territorial, la división del trabajo, los espacios productivos

(producidos), las rugosidades del espacio y la división social del trabajo. Sobre estas perspectivas geográficas, los teóricos del desarrollo pensaron el territorio en relación con la descentralización de la economía, lo que implica entender esta última mediante categorías que superen los sectores centralizados y pongan el énfasis en las entidades y las agendas regionales o locales.

La noción de territorio surge históricamente para indicar un cambio en la manera de concebir la economía y el desarrollo y, por eso, no compete con la noción de región que surgió en simultánea desde la sociología y la economía, y con un sentido semejante. Jahir Rodríguez (2010) señala que, en una vertiente teórica, la región tiene características de un corte natural y social más o menos homogéneo, lo que le confiere al término un sentido que no había sido trabajado de manera detallada en la elaboración de la noción de territorio.

Cuando se habla de entidades territoriales, de ordenamiento territorial y de desarrollo territorial, hay una alusión a la descentralización política y económica y a instituciones como el departamento y el municipio. Y cuando se habla de desarrollo regional, eco-región cafetera o regionalización del desarrollo hay una alusión a territorios más o menos congruentes, sin importar las divisiones políticas. La región del Magdalena Medio, por ejemplo, reúne municipios de los departamentos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cesar y de Santander, en menor medida de Caldas, Cundinamarca y Tolima, puesto que las divisiones políticas en el mapa no se hicieron teniendo en cuenta las poblaciones y sus regiones. El departamento del Cauca, en cambio, tiene por lo menos tres regiones bien diferenciadas: la del alto Cauca, la del andén Pacífico y la andina. No obstante, las dos últimas se comparten con Nariño y el Valle del Cauca.

En síntesis, la demarcación de la geografía política relativa al territorio que suele usarse en el ámbito institucional debe pensarse en función de la perspectiva de desarrollo regional de tal forma que se distingan los rasgos característicos de los espacios que reúnen conglomerados humanos geográfica y culturalmente próximos.

6.6 DESARROLLO ENDÓGENO

El desarrollo de los términos territorio y región con una función descentralizadora, dieron paso a lo que se llamó desarrollo endógeno, que está en relación con el sistema y la meta del desarrollo. Frente al sistema, la noción de desarrollo endógeno, surgida en la década de los ochenta, pretende responder a la concepción centralizada del desarrollo que prevalecía entre los años cuarenta y sesenta, como lo señala Simón González (2012). Y frente a la meta, la elaboración de la noción de desarrollo endógeno se propone la inclusión de los actores locales en el agenciamiento del desarrollo a partir de sus condiciones y posibilidades territoriales (Boisier, 2010).

Esta insistencia, en una meta referida a la población y no al capital financiero implica, no obstante, lo que Castoriadis (1994) pensaba en relación con la democracia, que es tanto régimen como procedimiento. Es decir, la meta del beneficio para la población supone, del mismo modo, la inclusión de esa población en el camino, en la agenda y en los métodos. No se trata solo de descentralizar «para» la gente, sino de hacerlo «con» y «según» esta gente. De aquí que Antonio Vásquez Barquero (2005) conciba las nuevas fuerzas en relación con la riqueza natural y con los actores locales como protagonistas que aportan sus conocimientos tecnológicos y culturales.

En este sentido, surgen tres conceptos que son la agenda, la agencia y el agente, para indicar el proceso, la capacidad de intervenir en él y las condiciones de quienes tienen derecho a hacerlo. La agencia y el agente son desarrollados por Amartya Sen (2000) para indicar las capacidades de los actores sociales en el proceso de desarrollo. Y la agenda es pensada, junto con los otros términos de la trilogía, por Zigmunt Bauman (2001) en un sentido semejante al de Sen, solo que incorpora la perspectiva histórica y la capacidad de intervenir en ella como agentes activos.

Para que se logren ventajas competitivas en contextos de economía globalizada (Porter, 1991) y bajo la noción de desarrollo endógeno, es necesario generar un sistema de fuerzas locales que converjan en función de incrementar las capacidades para ganar en diferentes nichos del mercado. Estos sistemas de fuerzas convergentes son lo que Boisier

(2010) llama capital sinérgico. Es decir, la confluencia de los capitales que intervienen en el desarrollo en una acción conjunta y organizada, que potencie la acción y permita el desarrollo armónico de todas las fuerzas productivas. Para Boisier (2010), los capitales que intervienen en el desarrollo regional son:

Capital económico: se refiere a los recursos financieros disponibles para ser invertidos en una región. Se relaciona con la capacidad «decisional» y con la capacidad productiva de una región o de un espacio local.

Capital Cognitivo: es el desarrollo de las capacidades científicas y tecnológicas expresadas en el conocimiento explícito e implícito en los espacios locales.

Capital Simbólico: Boisier se refiere al concepto usado por Bourdieu (1979), quien lo define como «el poder de hacer cosas con la palabra». Hace alusión a la capacidad de una región para nombrar el mundo. Esta capacidad, un poco ambigua, puede referirse a la capacidad de narración de una cultura; es decir, de producir una memoria y de ejercerla (Ángel, 2007).

Capital Cultural o de Identidad: está vinculado a lo que Pierre Bourdieu (1979) trabajó en relación con las tradiciones, los mitos y las creencias, el lenguaje, las relaciones sociales, los modos de producción y los productos materiales e inmateriales. Se refiere a las manifestaciones simbólicas y estéticas de un grupo que producen la convicción de pertenecer a una cultura.

Capital Institucional: recoge la perspectiva de la escuela neoinstitucionalista del desarrollo de North, Oates y de Williamson, y se refiere a las capacidades de las instituciones públicas y privadas de una región para tomar decisiones rápidamente, ser flexibles, virtuales y, especialmente, inteligentes. En otras palabras, para monitorear el entorno y aprender de la propia experiencia.

Capital Psicosocial: alude a la actitud de los actores de una región para creer en sí mismos, confiar en sus fuerzas, tomar iniciativas y sentirse capaces de ganar. Es la

capacidad de crear sueños comunes y ponerse en el camino de conseguirlos. Podría pensarse que en el fútbol es lo que los locutores deportivos llaman «la jerarquía», la convicción de que se le puede ganar a cualquier otro equipo.

Capital Social: a partir del trabajo de Robert Putnam (1993), Boisier se refiere a la capacidad de asociación de los actores en un espacio local o regional. Está conformado por las organizaciones y las redes locales. Es la capacidad organizativa de una región.

Capital Cívico: hace referencia a lo que Putnam (1993) entendía como confianza de los ciudadanos en las instituciones de una región o de un país. Este capital, según Boisier, se ha medido en varios países con resultados sorprendentes. El diario La Nación, de Buenos Aires, en su edición del día 27/7/1998 (p.6) publicó una crónica titulada «La democracia es un valor, pero sin confianza en los partidos» donde refiere acerca de la confianza institucional expresada por la población (una muestra de ella) en varios países latinoamericanos. En Colombia, por ejemplo, la confianza en la iglesia tiene 77 puntos; en Las fuerzas armadas (FF.AA.), 55 puntos; en el aparato judicial, 40 puntos; en el presidente, 33 puntos; en la policía, 43 puntos; en el congreso, 33 puntos; en los políticos, 21 puntos; y en la TV, 47 puntos. La confianza, según Luhmann (1982), es decisiva para el éxito de un sistema organizativo y para la operación de cualquier sistema social.

Capital Humano: Boisier indica que el concepto fue desarrollado por Gary Becker (1983) y se refiere a los conocimientos y las habilidades que tienen las personas. De la necesidad de incrementar este capital en función del desarrollo, se desprenden las inversiones en educación y en investigación, que socializan dicho capital y lo proyectan a la economía y la sociedad.

Capital Mediático o Relacional: este factor del capital sinérgico se refiere al desarrollo de las comunicaciones y a la capacidad de una región de acceder, por ejemplo, en este momento de globalización, a las TIC.

Esta lista de capitales mencionada por Boisier tiene el objetivo de señalar que el desarrollo endógeno requiere pensar el proceso en una región o un territorio como un

movimiento integral de capitales, dimensiones y fuerzas propias que constituyen la riqueza. Y, como su nombre lo indica, que lo hacen mediante un proceso endógeno.

6.7 MARCO NORMATIVO

La Constitución Política de la República de Colombia de 1991, es la carta magna de la República de Colombia, y se le conoce como la Constitución de los Derechos Humanos. Dicha constitución en su Artículo 339 se refiere sobre un Plan Nacional de Desarrollo, que debe estar conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. Indica que en la parte general del mismo se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

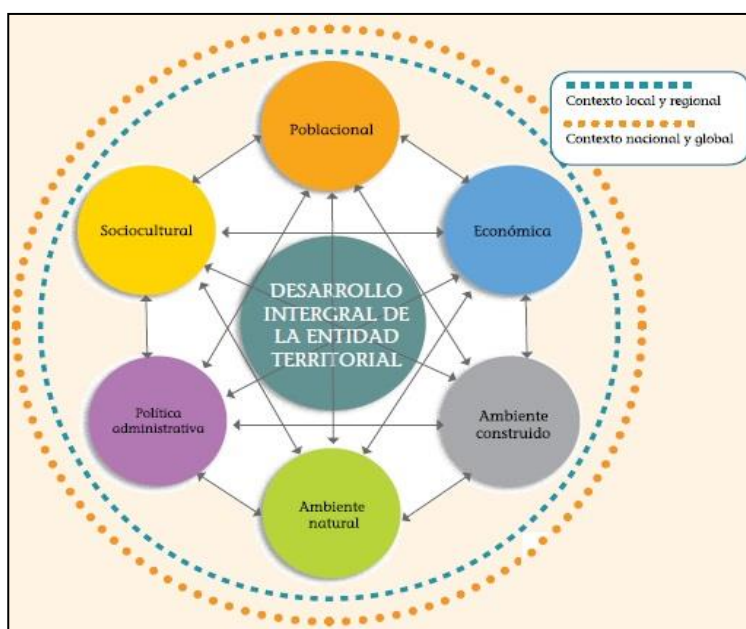
Orienta sobre el deber de las entidades territoriales sobre elaborar y adoptar de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.

El Estado colombiano cuenta con un modelo de organización territorial constituido por entes territoriales—departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas— con autoridad e independencia administrativa para la planificación y la coordinación de su desarrollo, soportada en una amplia legislación.

6.7.1 Planes de Desarrollo

La Ley 152 de 1994 establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, luego se establece otros instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, también otras disposiciones que fueron reglamentadas con el Decreto 1640 de 2012. Los departamentos, como nivel intermedio de la organización territorial, cuentan con autonomía para la administración de los asuntos seccionales y de planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio. Para ello, tienen la obligación de elaborar y adoptar planes de desarrollo, tal y como lo estipulan los artículos 298 y 339 de la Constitución Política de Colombia.

Figura 19. Categorías de análisis



Nota: Departamento Nacional de Planeación

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) ha planteado a los entes territoriales la necesidad de asumir un enfoque multidimensional en los procesos de planificación del desarrollo. Esta propuesta se apoya en la propia Constitución Política y varias conferencias y declaraciones mundiales, algunas de ellas impulsadas por las Naciones Unidas, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Pactos y la Declaración de Viena de 1993, la Declaración sobre el derecho al desarrollo (1986), las

conferencias internacionales sobre medio ambiente (Río de Janeiro, 1992), derechos humanos (Viena, 1993), población (El Cairo, 1994), desarrollo social (Copenhague, 1995), la condición de la mujer (Beijing, 1995) y los asentamientos humanos (Estambul, 1996).

La lógica de las dimensiones relacionadas en la figura anterior, especialmente la económica, resulta crucial en el proceso de planificación del desarrollo territorial. Respecto a la importancia de la dimensión económica, Boisier (1980) ha planteado que:

No resulta posible concebir el desarrollo sino como un proceso más bien de dimensiones cualitativas basado en un proceso cuantitativo, como es el crecimiento económico. Por tanto, si se desea explicar la presencia o ausencia de desarrollo, hay que comenzar por explicar el crecimiento; si no hay crecimiento no puede haber desarrollo.

Esta perspectiva no contradice el modelo de Desarrollo Humano. Por el contrario, lo concreta respecto a una sinergia de capitales que se expresa en el crecimiento regional. Según lo definido por el DNP en el documento Planificación en entidades territoriales 2008-2011 (2007), los planes de desarrollo en Colombia están regidos por distintas normas, encabezadas por la Constitución Política de 1991. A continuación, se presentan un referente normativo general de los principales instrumentos asociados con el marco de la gestión pública territorial.

Tabla 3. Marco normativo asociado con los planes de desarrollo en Colombia

TEMAS	NORMA	DESCRIPCIÓN
Formulación y aprobación del plan de desarrollo	Constitución Política de Colombia de 1991	Artículos 339 y 340. Reglamentan los contenidos y propósitos del plan de desarrollo. Además, establecen el Sistema Nacional de Planeación y los consejos de planeación. Estos últimos fungen como organismos de participación ciudadana.
Rendición de cuentas		Artículos 23, 209 y 270. Regula los procesos de información a la ciudadanía como mecanismos de solicitud de información, principio de publicidad y sistemas de participación ciudadana para la vigilancia de la gestión pública.
Organización y funcionamiento	Ley 136 de 1994	Establece las reglas y criterios para la organización y funcionamiento de los municipios, del concejo y el personero.
	Ley 1368 de 2009	Establece el valor de los honorarios por cada sesión a que asistan los concejales, conforme a las categorías de los distritos y los municipios.
	Ley 1551 de 2012	Modifica y adiciona la Ley 136 de 1994. Esta ley tiene por objeto modernizar la normativa relacionada con el régimen municipal, dentro de la autonomía que reconoce a los municipios la constitución y la ley, como instrumento de gestión para cumplir sus competencias y funciones. Modifica los criterios de categorización y los requisitos para la creación de los municipios.
	Ley 1617 de 2013	Contiene las disposiciones que conforman el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los distritos.
	Ley 1625 de 2013	Dicta las normas orgánicas para dotar a las Áreas Metropolitanas de un régimen político, administrativo y fiscal, que dentro de la autonomía reconocida por la Constitución Política y la ley, sirva de instrumento de gestión para cumplir con sus funciones.
Distribución de competencias y recursos	Ley 715 de 2001	Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356, 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
	Ley 1176 de 2007	Define la nueva estructura del Sistema General de Participaciones, define las competencias de las entidades territoriales en materia de agua potable y saneamiento, y los criterios para la distribución y destinación de estos recursos.

Planeación y Ordenamiento Territorial	Ley 152 de 1994	Establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el artículo 2 del Título XII de la constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación.
	Ley 388 de 1997	Establece los mecanismos que permiten al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.
	Ley 614 de 2000	Establece mecanismos de integración, coordinación y armonización de las diferentes entidades competentes en materia de ordenamiento del territorio, para la implementación de los planes de ordenamiento territorial.
	Ley 1454 de 2011	Dicta las normas orgánicas para la organización política administrativa del territorio colombiano; enmarca en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización política administrativa del Estado en el territorio; establece los principios rectores del ordenamiento.
	Ley 1098 de 2006	Define los tiempos de elaboración y presentación del diagnóstico local en temas de infancia, niñez y adolescencia, con énfasis en los ciclos de vida, garantía y restablecimiento de los derechos, y la priorización de problemas y estrategias a corto, mediano y largo plazo. Además, estipula que es responsabilidad del DNP y los Ministerios de Protección Social y Educación, con asesoría del ICBF, diseña las directrices técnicas sobre estos temas y que deben hacer parte de los planes de desarrollo. También determina que es función de los Concejos y Asambleas la verificación de la correspondencia entre la inversión definida en los planes de desarrollo y el diagnóstico.
	Ley 1122 de 2007	Plan Nacional de Salud Pública y Evaluación por resultados. Ordena la estipulación del Plan Nacional de Salud Pública por parte del Gobierno para cada cuatrienio, que debe quedar registrado en el Plan Nacional de Desarrollo. Además, otorga al Ministerio de Protección Social la potestad de establecer los mecanismos de evaluación e indicadores de gestión del plan focal.
	Ley 1962 de 2019	Regula la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, así como la capacidad de

		contratación y la definición del gasto público social.
Presupuesto y responsabilidad fiscal.	Decreto 111 de 1996	Regula la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social.
	Decreto 1865	Por el cual se regulan los planes regionales ambientales de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las de Desarrollo Sostenible y su armonización con la gestión ambiental territorial (Decreto 1865).
	Ley 549 de 1999	Establece que con el fin de asegurar la estabilidad económica del Estado, las entidades territoriales deberán cubrir en la forma prevista en esta ley, el valor de los pasivos pensionales a su cargo, en los plazos y en los porcentajes que señale el Gobierno Nacional.
	Ley 550 de 1999	Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.
	Ley 617 de 2000	Establece los requisitos para la creación de municipios, reglas para la transparencia de la gestión departamental, municipal y distrital, y fija los criterios para la categorización presupuestal de los departamentos.
	Ley 819 de 2003	Establece normas orgánicas de presupuesto para la transparencia fiscal, estabilidad macroeconómica, disciplina fiscal, endeudamiento territorial y otras disposiciones.
	Ley 1483 de 2011	Establece los criterios y requisitos para la aprobación de vigencias futuras excepcionales en las entidades territoriales.

Nota: Elaboración propia con base en DNP (2019).

Describe las principales leyes que configuran el marco normativo de los planes de desarrollo en Colombia.

Estas son algunas de las normas principales consignadas por el DNP desde la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional como instrumentos la gestión pública territorial, leyes que entre otras más deben considerarse en la formulación de los planes de desarrollo.

6.8 MARCO REFERENCIAL

6.8.1 Metodología *Shift-Share*

La investigación se enmarca en los estudios que aplican técnicas de análisis regional con información limitada orientados a examinar el papel de cada unidad especial y los sectores productivos dentro de territorios específicos (Amador, 2008). Estas técnicas discriminan la información bajo dos nociones: la de región (de corte geográfico) y sector (referida a la actividad económica o el sector productivo). Los análisis derivados de enfoques de este tipo permiten plantear interrogantes sobre los criterios que son considerados en tanto la asignación de recursos en los territorios, los efectos locales y regionales de las políticas económicas nacionales y regionales, las limitaciones territoriales y su relación con el desarrollo local, etc.

En lo particular, esta investigación se vale de la metodología *shift-share*, ya aplicada en Colombia en otros estudios que examinan el crecimiento regional del país y de algunas zonas específicas (como la región Caribe o el departamento del Valle del Cauca). Este método entiende el crecimiento regional como la sumatoria de dos elementos: el estructural y el regional. El primero relaciona el crecimiento con la estructura económica; mientras el segundo examina el peso que tienen ciertos aspectos regionales. Así pues, la técnica de análisis *shift-share* revisa qué tanto los cambios en la producción total y por sectores de la economía regional están relacionados con la especialización productiva o con cuestiones endógenas explicadas desde el modelo macroeconómico que esté presente.

La técnica de análisis *shift-share*, en general, se trata de un método que ha sido criticado por sus inexactitudes estadísticas y lo relativo a la validez de sus resultados en relación con los periodos de tiempo empleados para los análisis (Bonet-Morón, 1999); con base en lo mismo, ha sido sometida a varias reformulaciones y ampliaciones. A pesar de lo anterior, se trata de una técnica que se sigue utilizando en contextos como el colombiano debido a su fácil aplicación y a la poca información que se requiere para los cálculos de deriva.

6.9 MARCO METODOLÓGICO

6.9.1 Tipo de Investigación

Las investigaciones cuantitativas son el conjunto de estrategias de obtención y procesamiento de información que emplean magnitudes numéricas y técnicas formales y/o estadísticas para llevar a cabo su análisis, siempre enmarcados en una relación de causa y efecto.

La investigación desarrollada tuvo un enfoque cuantitativo de alcance descriptivo pues, según los objetivos propuestos y la distribución de la espiral holística de la investigación (Hurtado, 2005), buscó identificar si la implementación de los planes de desarrollo, como instrumentos de gestión y herramienta para la descentralización administrativa, política y fiscal, contribuía al crecimiento económico y al proceso del desarrollo integral en el departamento del Cauca entre 2004 y 2019, a partir de la aplicación de la técnica de análisis regional *shift-share*.

En este sentido, se realizó una revisión de los planes de desarrollo departamentales correspondientes a cuatro periodos de gestión del gobierno departamental: 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 y 2016-2019. Para lo mismo se considera los objetivos, ejes temáticos y las medidas específicas de gestión económica allí propuestas. Luego, para efectos de caracterizar la estructura económica del departamento del Cauca se hizo uso de las pautas metodológicas sugeridas en distintos trabajos en los que se aplican «técnicas de análisis regional» como Boisier (1980), Bonet-Morón (1999), Lira y Quiroga (2003) y Amador (2008).

6.10 DELIMITACIÓN ESPACIAL DEL ÁREA DE ESTUDIO

El área objeto de estudio de la investigación el departamento del Cauca, de donde para el contexto inicial se realizó un análisis comparativo de datos históricos sobre gestión y del comportamiento económico con respecto de otros departamentos como el Valle del Cauca, Chocó y Nariño, con los cuales comparte territorialmente como vecinos en la denominada Región Pacífica. En otros a partes de la investigación relacionados con la

implementación de la metodología Shift Share y su técnica de análisis, se refirió un comparativo frente a datos promedio de comportamiento de la actividad económica del orden nacional, involucrando a Bogotá D.C., como ciudad capital; reconociendo e incorporando de igual manera y como se evidencia en los análisis, departamento con gran peso dentro de la estructura y dinámica económica del país, para el caso de Antioquia, Atlántico, Santander y Valle del Cauca

6.11 DISEÑO METODOLÓGICO

A continuación, se presenta la estructura de ruta metodológica que fue empleada en esta investigación, discriminada por cada objetivo específico que se pretendía alcanzar.

Tabla 4. Estructura metodológica según objetivos y técnicas

Objetivo Específico	Estrategia de investigación	Actividades	Entregables
Enunciar las medidas económicas propuestas en el marco de los planes de desarrollo formulados para el departamento del Cauca entre 2004 y 2019.	Análisis documental	<p>Revisión de los planes de desarrollo del departamento del Cauca 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 y 2016-2019.</p> <p>Sistematización de los objetivos, ejes temáticos y propuestas de gestión económica de los planes de desarrollo del departamento del Cauca para los periodos 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 y 2016-2019.</p>	Matriz de contenido y análisis de los planes de desarrollo del departamento del Cauca para los periodos 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 y 2016-2019., discriminada por objetivos, ejes principales y propuestas de gestión económica.

Estimar, a partir de información oficial y, basada en la técnica de análisis <i>shift-share</i> , el crecimiento económico del departamento del Cauca entre 2004 y 2019.	Análisis estructura económica regional (2004-2019)	Cálculo del coeficiente ECN (Efecto Crecimiento Nacional) por sectores productivos	Matriz de coeficiente ENT (Efecto Neto Total).
	Metodología <i>shift-share</i> .	Cálculo del coeficiente ENT (Efecto Neto Total) por sectores productivos.	Matriz de coeficiente EE (Efecto Estructural).
		Cálculo del coeficiente EE (Efecto Estructural).	Matriz de coeficiente ED (Efecto Diferencial Nacional).
		Cálculo del coeficiente ED (Efecto Diferencial).	Matriz de coeficiente de crecimiento local.
Describir la relación de los planes de desarrollo gestionados para el departamento del Cauca entre 2004 y 2019 y con la estructura económica departamental, a la luz de la fórmula de crecimiento local de la metodología <i>shift-share</i> .	Cuadrantes de desempeño económico	Elaboración de los cuadrantes de desempeño económico	Matriz de indicadores sociales y económicos

Elaboración propia 2019.

6.12 ANÁLISIS DOCUMENTAL

Con base en esta estrategia de investigación se realizó la revisión y el análisis de los planes de desarrollo cuatrienales, correspondientes al periodo comprendido entre el 2004 al 2019, allí se discrimino su contenido en cuatro categorías base: lo primero el periodo de gestión de dicho instrumento, luego objetivos del mismo, se identifica los principales ejes de acción y gestión asociados con materia económica (referida a las medidas diseñadas e implementadas específicamente para el sector económico). La matriz resultante permitió

cruzar estos datos con la caracterización de la estructura económica del departamento del Cauca y en términos de su crecimiento económico, lo que permitió reconocer el tipo de incidencia de las medidas consignadas en dichos instrumentos de gestión para cada sector económico en su desarrollo y estructura.

6.12.1 HERRAMIENTAS DE ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA ECONÓMICA REGIONAL

Con base en esta estrategia de investigación se estimó, a partir de la información de datos gestionada de diferentes fuentes oficiales como el DANE, DNP, Consejo Privado de Competitividad, entre otros aportados por la propia administración departamental; el crecimiento económico del departamento del Cauca entre 2004 y 2019, lo mismo basado en los componentes asociados con la técnica de análisis *shift-share*, según el procedimiento que se refiere.

6.12.2 Matriz SECRE

En primera instancia se procedió a la construcción de una matriz de doble entrada (Matriz SECRE) que consignó información consolidada por el Departamento Nacional de Estadística (DANE) de los sectores económicos identificados en el departamento del Cauca entre 2004 y 2019. La matriz anterior fue la base para la aplicación de las herramientas utilizadas en el análisis económico regional que permitió el cálculo de indicadores que dieron cuenta la estructura y el grado de especialización de la economía del Cauca. Para ello, se siguió la metodología *shift-share*, tomando como base el valor agregado por sectores del departamento y nacionales, presentados por el DANE para estos periodos; y, finalmente, se analizó uno de los coeficientes de la metodología (el correspondiente al EE – Efecto Estructural) en relación con los planes de desarrollo revisados. De esta manera, fue posible indagar sobre la consistencia de las medidas propuestas por los gobiernos del departamento incidieron en este factor de crecimiento.

6.12.2.1 Matriz de Porcentajes

Mediante la matriz de porcentajes fue posible identificar el peso que tenía una rama de actividad económica (i) en la región (j). La matriz de porcentajes permitió identificar el porcentaje que ocupa en la actividad económica del Cauca y, en la región pacífica, cada uno de los sectores económicos en un periodo de tiempo determinado (nivel de especialización interna).

$$P_{ij} = 100 * \left(\frac{V_{ij}}{\sum_i V_{ij}} \right)$$

6.12.2.2 Coeficiente de Localización

Mediante el cociente de localización fue posible identificar el peso relativo que tiene un sector o un conjunto de sectores económicos a nivel regional frente al peso relativo que posee ese mismo sector o conjunto de sectores a nivel nacional.

$$Q_{ij} = \left(\frac{\frac{V_{ij}}{\sum_i V_{ij}}}{\frac{\sum_j V_{ij}}{\sum_j \sum_i V_{ij}}} \right)$$

6.12.2.3 Coeficiente de Especialización

Mediante el cálculo del coeficiente de especialización fue posible determinar cuán diversificada o especializada es la estructura de la región pacífica con respecto al país. El coeficiente de especialización puede ubicarse en un rango de 0 a 1 donde valores cercanos a uno (1) estarían indicando una estructura económica regional distinta a la del país (patrón de comparación) y valores cercanos a 0 estarían indicando una estructura económica regional similar a la del país.

$$CE = \frac{1}{2} \sum_i \left(\frac{V_{ij}}{\sum_i V_{ij}} - \frac{\sum_j V_{ij}}{\sum_i \sum_j V_{ij}} \right)$$

6.12.3 Herramientas para el Análisis de la Dinámica y Competitividad Regional

6.12.3.1 Coeficiente de Reestructuración

A través del coeficiente de reestructuración, se comparó la estructura económica regional en los momentos inicial y final de un periodo de tiempo determinado. El coeficiente de reestructuración puede ubicarse en un rango de cero (0) a uno (1), donde valores cercanos a cero (0) indican pocos o ningún cambio en la estructura económica de la región y valores cercanos a uno (1) estarían indicando cambios importantes en la misma.

$$CR = \frac{1}{2} \sum_i \left(\frac{V_{ijt}}{\sum_i V_{ijt}} - \frac{\sum_j V_{ij0}}{\sum_i \sum_j V_{ij0}} \right)$$

6.12.4 Método *Shift-Share*

El crecimiento económico es uno de los ámbitos de la investigación más difíciles de abordar, pues lo que se sabe de él, hasta el momento, es producto de una colección de cuestiones teóricas y empíricas. Sobre él, sin embargo, hay un acuerdo en la idea de que tiene un carácter concentrando (Pritchett, 1997; Hall y Jones, 2000). Esto es, que solo algunas regiones logran las condiciones necesarias para el desarrollo económico, mientras la mayoría no (Garza, 2006). Se ha pretendido explicar estas diferencias desde distintas variables como la geografía, las instituciones y la estructura económica; estos antecedentes son relevantes para el análisis futuro a nivel del departamento y en parte contribuyen al análisis regional, como \ para el caso de la región pacífica.

En el contexto anterior, surgen propuestas de técnicas de análisis económico regional que permiten, precisamente, entender la naturaleza de los patrones de crecimiento. Una de las más utilizadas en el ámbito internacional es la técnica de *shift-share* que, a pesar de las críticas, permite hacer análisis con poca información. Este método entiende el crecimiento regional como la sumatoria de dos elementos: el estructural y el regional. El primero relaciona el crecimiento con la estructura económica; mientras el segundo examina el peso que tienen ciertos aspectos regionales. Así pues, la técnica *shift-share* revisa qué tanto los cambios en la producción total y por sectores de la economía regional están

relacionados con la especialización productiva o con cuestiones endógenas, explicadas por el modelo macroeconómico presente.

De acuerdo con Garrido-Yserte (2002), esta metodología propone dos componentes. Primero, el Efecto de Crecimiento Nacional (ECN), que mide el nivel del valor agregado si el crecimiento se diera al mismo ritmo que el del valor agregado nacional. Segundo, el Efecto Neto Total (ENT), que indica la diferencia entre el crecimiento nacional y local producto de la especialización o alguna capacidad endógena local. Con estos dos elementos, la fórmula de Crecimiento Local (CL) puede expresarse de la siguiente manera: $CL = ECN + ENT$.

El ENT se calcula, a su vez, teniendo en cuenta dos componentes: $ENT = EE + ED$. Donde EE (Efecto Estructural) se entiende como la diferencia entre el desempeño local y nacional por cuestiones de especialización del último en sectores de crecimiento rápido o lento, mientras que ED (Efecto Diferencial) se entiende como la capacidad endógena que fortalece o contrarresta el efecto de especialización.

Estos factores endógenos pueden ser ambientales, tecnológicos o culturales (Garza, 2006). Es decir, esta herramienta de análisis permite descomponer el crecimiento económico de la región y el patrón de comparación en los factores que lo conforman: ENT , ED y EE . El ET es la diferencia del valor actual de la variable territorial con relación al valor hipotético de la misma variable creciendo a la tasa nacional:

$$ENT = \left(\sum_i V_{ijt} - \sum_i V_{ij0} \times rP \right)$$

Donde $\sum V_{ijT}$ es el valor total de la variable de la región j en el año t , $\sum V_{ij0}$ es el valor total de la variable en de la región j en el año 0 y rP es la variación de la variable a nivel de país.

El ED , refleja la dinámica que tiene cada sector económico cuando se compara con la dinámica de ese sector a nivel nacional:

$$ED = V_{ijt} - (V_{ij0} * rSP)$$

Donde V_{ijt} es la variable del sector i , en la región j en el año t , V_{ij0} es la variable del sector i , en la región j en el año t y rSP es la variación en el sector del país. EL EE, por su parte, explica qué parte del efecto total puede ser atribuida al hecho de que la estructura regional sea diferente (o semejante) a la nacional. Este efecto puede expresarse de la siguiente forma:

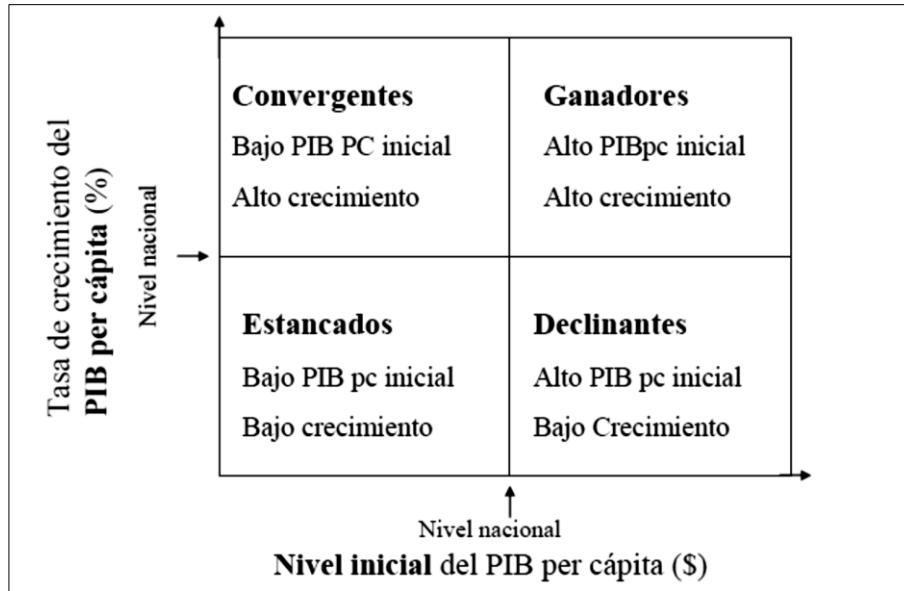
$$EE = V_{ij0}(rSP - rP)$$

6.12.4.1 Cuadrantes de Desempeño Económico-Social y Análisis Shift-Share

Con base en esta estrategia de investigación se logró complementar el análisis del desempeño económico territorial es posible clasificar las regiones (departamentos) en un cuadro de doble entrada, en el cual las variables utilizadas son la tasa de crecimiento del PIB regional para un periodo determinado y el PIB per cápita del año final del periodo.

De lo anterior se derivó una clasificación de los cuadrantes de desempeño económico y social que se organizan en cuatro grupos. Primero, territorios dinámicos y con alto PIB per cápita. Estos departamentos tienen un crecimiento económico mayor que el promedio nacional y niveles de PIB per cápita también más altos que el promedio nacional. Se presentan dos situaciones, una en la cual los mejores rendimientos económicos también se traducen en indicadores de desempeño social superiores al promedio nacional y, otro caso, en el que los avances sociales no van de la mano con la evolución económica del departamento. Segundo, territorios dinámicos y con bajo PIB per cápita. Estos departamentos han crecido por encima de la media nacional, pero mantienen niveles de PIB per cápita inferiores al promedio nacional.

Figura 20. Cuadrante de desempeño económico social



Nota: Elaboración propia

El análisis anterior puede ser complementado con un «Indicador de Desarrollo Social» dando origen a una matriz de ocho (8) categorías donde se combinan los indicadores sociales y los indicadores económicos, como se observa en la Tabla 5.

Tabla 5. Cuadrantes de desempeño económico y social

CUADRANTE 2		CUADRANTE 1	
DINAMICOS Y CON BAJO PIB PER CAPITA		DINAMICOS Y CON ALTO PIB PER CAPITA	
DEFICIENTE DESEMPEÑO SOCIAL	BUEN DESEMPEÑO SOCIAL	DEFICIENTE DESEMPEÑO SOCIAL	BUEN DESEMPEÑO SOCIAL
CUADRANTE 3		CUADRANTE 4	
NO DINAMICOS Y CON BAJO PIB PER CAPITA		NO DINAMICO Y CON ALTO PIB PER CAPITA	
DEFICIENTE DESEMPEÑO SOCIAL	BUEN DESEMPEÑO SOCIAL	DEFICIENTE DESEMPEÑO SOCIAL	BUEN DESEMPEÑO SOCIAL

Nota: Elaboración propia.

El Índice de desarrollo social (IDS) permite identificar contrastes y marcadas desigualdades regionales, poniendo de manifiesto la coexistencia de distintas realidades dentro de nuestro país en cuanto al disfrute del bienestar y al pleno desempeño de las

capacidades de los individuos. Se compone de ocho dimensiones globales o áreas temáticas: Educación, Entorno económico, Hábitat, Salud, Población, Pobreza y desigualdad, Género y, Violencia y seguridad. Es un instrumento estadístico que tiene por objetivo servir de apoyo a la toma de decisiones, prioridades gubernamentales en diferentes áreas geográficas.

Tercero, territorios no dinámicos y con bajo PIB per cápita. Estos territorios crecen por debajo de la media nacional y además tienen bajos niveles de PIB per cápita. Cuarto, territorios no dinámicos y con alto PIB per cápita. En este cuadrante se ubican departamentos que han crecido por debajo de la media nacional y que tienen productos per cápita superiores a la media nacional. Se trata de territorios a los cuales en un pasado reciente les ha ido bien ya que alcanzaron altos niveles de PIB per cápita, pero que, debido a su bajo dinamismo económico, pueden arriesgar su mejor situación relativa reciente.

Lo anterior soportó la información requerida para la descripción sobre la relación que existió entre la gestión de los planes de desarrollo del departamento del Cauca entre 2004 y 2019 y, según el comportamiento a nivel de la estructura económica departamental, a partir de información reportada por el ente territorial e identificada desde fuentes oficiales, y a la luz de la fórmula de crecimiento local de la metodología *shift-share*.

7 RESULTADOS, INTERPRETACIÓN Y ANÁLISIS

A continuación, se presentan los resultados y la discusión de los mismos: un ejercicio de análisis descriptivo con base en la información gestionada a partir del desarrollo del diseño metodológico, que fue traducido en los componentes de análisis documental relacionado con los planes de desarrollo entre 2004 y 2019, como en el análisis de la estructura, dinámica y competitividad económica para el departamento de Cauca, lo mismo basado en la técnica *shift-share*.

7.1 ANÁLISIS DOCUMENTAL DE LOS PLANES DE DESARROLLO

En desarrollo de este apartado fueron revisados y comentados los objetivos, ejes estratégicos y algunas de las medidas económicas planteadas a partir de los cuatro planes de desarrollo formulados de manera oficial para el departamento del Cauca, como instrumentos para la gestión del desarrollo por parte del gobierno departamental y, gestionados entre 2004 y 2019. En el mismo, se analiza la incidencia de dichas medidas en el comportamiento de la economía de la región. Finalmente, a partir de los cálculos realizados con los instrumentos de la metodología *shift-share*, se evalúan los efectos que tuvieron los planes de desarrollo formulados entre 2004 y 2019, con relación al crecimiento económico y al proceso del desarrollo integral en el departamento del Cauca, por parte del gobierno del departamento.

Inicialmente se pudo notar que estos instrumentos de gestión, cuatro planes de desarrollo analizados, dan cuenta de la forma como se estableció las prioridades de la región en materia de la gestión para mejorar las condiciones de la estructura económica del departamento del Cauca. Se evidenció que los mismos son consistentes con el fortalecimiento del aparato económico productivo del Cauca a través del planteamiento de incentivos para el sector primario; se observa además la intención de apostarle a la ciencia, la tecnología y la investigación en este renglón de la economía buscando incrementar los niveles de desarrollo y crecimiento de la economía Caucana.

Es importante mencionar que los resultados del ejercicio de gestión por parte del gobierno departamental, mismo que estructura la entidad territorial y que, en cumplimiento de las funciones y competencias emanadas desde la Constitución Política de 1991, en el marco de la descentralización administrativa le asiste, fueron reportados de manera oficial y periódica ante entidades como el DNP, el DANE, y La Contaduría General de la Nación, entre otras. El objetivo fue contribuir a la generación y consolidación de indicadores agregados sobre el comportamiento de la economía, definiendo de igual manera la posibilidad de indicadores comparativos regionales y aportando a la información estadística nacional sectorial y temática, con objeto de la toma de decisiones en política pública, como uno de los propósitos fundamentales.

Las tablas referidas a continuación dan cuenta de elementos identificados desde los instrumentos de planes de desarrollo gestionados por el gobierno departamental, y considerados como relevantes para el posterior análisis sobre la dinámica económica del Cauca. Se identifican los elementos diagnósticos relevantes, los objetivos propuestos desde el plan, unos ejes estratégicos identificados, medidas para la gestión del desarrollo económico, y algunos efectos de la gestión adelantada por el gobierno departamental. Se refiere una matriz de análisis por cada uno de los cuatro periodos de gestión considerados en el estudio adelantado.

Tabla 6. Matriz de análisis del plan de desarrollo para el periodo 2004 a 2007

PLAN DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO 2004-2007 «POR EL DERECHO A LA DIFERENCIA» – Gobernador Juan José Chaux Mosquera
Elementos diagnóstico relevantes
<ul style="list-style-type: none"> • Una población de 1 344 487 habitantes, 682 491 del género masculino. Más del 50% de los habitantes son jóvenes o niños. Para 2004 la esperanza de vida era de 69.2 años. • El 60% de la población asentada zona rural, con limitaciones para acceder a trabajo, a educación, a salud y a servicios sociales básicos. Gran parte de causas de morbilidad tienen origen en la calidad de los servicios públicos. • Cauca ingresó al siglo XXI con el 57.5% de los hogares con necesidades básicas insatisfechas. Cauca 2002, la tasa de mortalidad infantil en N.V. por cada 1000 habitantes fue de 13.33.

- Entre 1996 al 2000 la población pasó del 61.4% al 77.2 % en línea de pobreza, y del 26.4% al 39.7% en línea de indigencia, muy por encima de los promedios que presenta el País.
- Contexto de centralización y polarización política por el poder en diversas regiones, niveles altos de corrupción e impunidad en la administración pública, desarticulación regional y cultural de las diferentes zonas geográficas con el Centro y resto del país, debilidad en el control, competencias y coordinación interinstitucional y comunitario, bajos niveles de legitimidad y credibilidad de los gobiernos locales, inadecuado manejo administrativo y político de los entes territoriales, debilidad en apropiación y aplicación de los mecanismos de participación y control ciudadano en los procesos de desarrollo regional.
- En 1990 el Cauca participaba con el 1.5% del PIB nacional, en 1997 con el 1.3 % y en 2001 había subido al 1.63%.
- MADR, los cultivos semestrales, anuales, semipermanentes y permanentes en el Departamento del Cauca ocupaban tan sólo 145.429 hectáreas, equivalentes al 4.8% de la extensión departamental (3 036 102 hectáreas).
- PLANTE 2000, Cauca con unas 6 699 hectáreas de cultivos ilícitos, aproximadamente, que representan el 3.39% del total de la superficie agrícola del departamento, en los cuales están involucradas cerca de 9 378 familias.
- La caracterización regional de problemas que afectan la producción tiene que ver con baja preparación del capital humano, carencia de políticas agropecuarias coherentes con la estructura económica, falta de concertación con los actores productivos o la excluyente participación en la formulación de políticas de sector, no hay posibilidades de acceso a recursos de crédito y cofinanciación en condiciones favorables para pequeños y medianos productores rurales, la inseguridad es un sentir común en todas las regiones, no se tienen en cuenta las características específicas de cada región, lo cual genera falta de gobernabilidad.
- Gran parte del territorio sometido a usos no sostenibles, que han generado impactos ambientales negativos representados en la disminución de la capacidad productiva de los ecosistemas, destrucción de la biodiversidad, erosión, sedimentación, contaminación de suelos y aguas, alteración del balance hídrico de cuencas hidrográficas.
- Cauca es un departamento con profundas contradicciones sociales, azotado por una larga historia de violencia y sumido en una inmensa recesión económica, fruto en parte del abandono estatal y de la falta de una estructura productiva, social y política que no permiten responder a las reales necesidades de la región.

Objetivos propuestos desde el plan

- Fortalecer la confianza y la credibilidad de la sociedad civil en las instituciones gubernamentales.
- Fortalecer la cultura ciudadana para una efectiva participación en la construcción de lo público.
- Promover la defensa integral de los Derechos Humanos.
- Apoyar y defender a las organizaciones ciudadanas, rurales y urbana.

- Apoyar y reconocer la autoridad tradicional de los Cabildos Indígenas.
- Repensar y replantear el modelo educativo.
- Mejorar el acceso de las personas más desprotegidas a mejores condiciones de salud, nutrición y Educación
- Promover la asociatividad de pequeños predios para incrementar la productividad en el campo.
- Estimular y fortalecer la organización empresarial campesina, así como asociaciones de economía solidaria en los diferentes eslabones de la producción.
- Apoyar a la empresa privada en sus iniciativas de generación de riqueza y progreso colectivo y apoyarlos para potenciar la competitividad de los principales productos.
- Liderar estrategias y programas que permitan la protección y conservación de nuestro patrimonio natural y cultural.
- Gestionar el apoyo de los organismos de cooperación internacional para impulsar proyectos que tengan como prioridad la seguridad alimentaria, la protección de la niñez, los jóvenes, la mujer y la familia.
- Diseñar una estrategia de conectividad como soporte de articulación y cohesión territorial intra y supradepartamental.
- Promover modelos de coordinación intra e interinstitucionales para la ejecución de políticas públicas.

Ejes estratégicos identificados	Gestión del desarrollo económico
<ul style="list-style-type: none"> • Gobernabilidad. • Gestión para el desarrollo (productivo, social y ambiental). • Conectividad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Propiciar que la Educación superior en sus distintas modalidades y niveles, adopte como estrategia la satisfacción de necesidades específicas del sector productivo. • Concertar con el sector privado y las comunidades el diseño y ejecución de programas y proyectos productivos con énfasis en seguridad alimentaria. • Fortalecer la presencia institucional y apoyo a iniciativas de actores institucionales y privados que se han venido consolidando en los últimos años para adelantar programas, acciones, convenios y proyectos que propicien el desarrollo económico y social. • Apoyar el alto nivel de asociación que se ha logrado en el Cauca para afrontar procesos de desarrollo económico y social en los ámbitos institucional, empresarial, economía solidaria y a nivel comunitario.
Efectos de la gestión adelantada por el gobierno departamental	
<ul style="list-style-type: none"> • La educación superior estuvo enfocada en la satisfacción de las necesidades de los sectores privados. La tecnificación de la mano de obra del sector agrícola fue una prioridad. 	

- El factor financiero que era una de las debilidades del departamento fue contrarrestado con ciencia, tecnología e innovación; la gestión tecnológica y ambiental fueron un eje fundamental.
- Cauca superó los riesgos financieros que afectaban el acuerdo de reestructuración de pasivos suscrito en 2000, el cual se logró gracias al mejoramiento del desempeño fiscal, que permitió cumplir con el límite de gasto de la Ley 617 de 2000, generó ahorros propios, superávit (pasó de un déficit de \$.413 en 2000 a superávit de \$1 166 en 2005), redujo el monto de los pasivos, fortaleció la inversión (pasó de \$221 mil millones en 2000 a \$330 mil millones en 2005), aumentó los recaudos propios (pasó de \$32.145 millones en 2000 a \$53 mil millones en 2005), y mejoró el perfil del endeudamiento (deuda de más de \$70 mil millones en 2000 a \$50 mil millones en 2005).

Nota: Elaboración propia con base en datos del Plan de Desarrollo e informe de gestión

Tabla 7. Matriz de análisis del plan de desarrollo para el periodo 2008 a 2011

PLAN DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO 2008-2011 «ARRIBA EL CAUCA» Gobernador Guillermo Alberto González Mosquera
Elementos diagnóstico asociados para la economía
<ul style="list-style-type: none"> • En el Cauca existe un déficit de territorialidad, muchas de sus zonas se escapan al control del estado. • El carácter de poblamiento discontinuo permite la creación de áreas marginales que dificulta la inclusión social de sus habitantes y forma archipiélagos de abundancia y escasez de acuerdo a lo fuerte o débil de sus procesos de integración territorial y social. • Grave situación de pobreza de buena parte de la población caucana, la desarticulación territorial favorecida por una geografía difícil e insuficientes medios de conectividad al interior del Departamento y de este con el país, así como un progresivo deterioro de la base de recursos naturales. • Frágil red vial existente, en su mayoría de bajas especificaciones técnicas; los desarrollos viales giran en torno al eje de la Troncal de Occidente (carretera Panamericana), dejando importantes regiones con potencial económico, desarticuladas de la red vial y aquellas que se conectan a través de una vía, generalmente esta presenta un precario estado limitando considerablemente la prestación del servicio de transporte. • La Costa del Pacífico caucano está por fuera del sistema de conexión energética, que la relega a unas condiciones de servicio deficiente, discontinuo, poco confiable y costoso.
Objetivos propuestos desde el plan
<ul style="list-style-type: none"> • Promover en el corto y mediano plazo, el crecimiento sostenido de la economía caucana, bajo los principios de manejo sostenible de los Recursos Naturales. • Promover la integración económica, social y cultural del Cauca. • Construir una nueva imagen del Cauca para su promoción en el país y en el exterior. • Fortalecer todas las iniciativas encaminadas a lograr una convivencia ciudadana

<ul style="list-style-type: none"> • Contribuir en la búsqueda de soluciones al conflicto armado y promover y apoyar todas las acciones tendientes a la aplicación del Derecho Internacional Humanitario. • Luchar contra la corrupción pública en el Cauca. 	
Ejes estratégicos identificados	Gestión del desarrollo económico
<ul style="list-style-type: none"> • Estrategias de Cooperación Internacional • Políticas de Integración Regional • Gobernabilidad • Crecimiento económico sostenible y desarrollo social (productividad y competitividad; conectividad) • Política social • Administración interna y modernización 	<ul style="list-style-type: none"> • Reactivación de la agricultura (cultivos, la ganadería, la agro silvicultura y la acuicultura). • Conservación y uso sostenible de bienes y servicios ambientales; el manejo integral del agua; la generación de ingresos mediante la promoción de productos con características diferenciadoras; la sostenibilidad ambiental de las actividades productivas y la planificación eficiente por parte de las autoridades ambientales. • Promoción de la competitividad de los renglones productivos contemplados en la Agenda Interna del Cauca y retomados por la Comisión Regional de Competitividad del Cauca y otras agro-cadenas con potencial productivo. • Impulso a la adquisición de tierras a los campesinos y apoyar al sector agropecuario mejorando los niveles de productividad y competitividad. • Transformación productiva (producir, procesar y comercializar de forma competitiva y sostenible productos estratégicos como cafés especiales, caña y otros productos agrícolas). • Desarrollo institucional regional –local (estimular la concertación y el dialogo entre las entidades a nivel local, regional y nacional). • Fortalecimiento gremial. • Definición de los sectores productivos estratégicos, con el ánimo de fortalecerlos. • Turismo y artesanías. • Software y tecnologías de información y telecomunicaciones. • Formulación de la Agenda de Competitividad Subregional del Pacífico Caucaño. • Asociatividad Empresarial y Asociatividad y Articulación de los Agentes de la Competitividad Territorial. • Desarrollo Tecnológico e Innovación para la creación de nuevos productos, procesos y modelos de negocios.

	<ul style="list-style-type: none"> • Conectividad (Vial, Marítima, fluvial, aérea, Energética y férrea).
Efectos de la gestión adelantada por el gobierno departamental	
<ul style="list-style-type: none"> • Se estimuló al sector manufacturero y al sector servicios a través de sus agremiaciones y se fortaleció lo asociativo. Además, se estimuló la competencia en los mercados. • Se trabajó con intereses en la conservación del medio ambiente a través de estrategias que involucraron a campesinos, indígenas y comunidades rurales de diferentes subregiones del departamento. • Se fortaleció la transformación productiva, apelando a incentivos para el sector agrícola como uno de los renglones económicos más representativos del departamento. 	

Nota: Elaboración propia con base en datos del Plan de Desarrollo e informe de gestión.

Tabla 8. Matriz de análisis del plan de desarrollo para el periodo 2012 a 2015

PLAN DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO 2012-2015 «CAUCA TODAS LAS OPORTUNIDADES» Gobernador Temístocles Ortega Narváez	
Elementos diagnóstico asociados para la economía	
<ul style="list-style-type: none"> • La población indígena es cercana al 20.5% de la población caucana. La población que se auto reconoce como afrocolombiana corresponde a un 21.1% del total. • El área sembrada de coca en 2009 era de 6 144 Has. El 71% se concentraba en los municipios de El Tambo (1 284), Guapi (1 368) y Timbiquí (1 698). La contribución del Cauca es cercana al 10% del total de área sembrada en el país, proporción muy superior a su participación en el PIB agropecuario (3%) y en el PIB total nacional (1.4%). • El desplazamiento forzado de población alcanza dimensiones críticas, expresadas en los siguientes hechos: a) el número total de personas expulsadas entre 2005 - 2010 ascendió a 77 664 personas; b) el 40% de la población desplazada se originó en cinco municipios: Argelia, El Tambo, Patía, Bolívar y Balboa; c) ese volumen de población en situación de desplazamiento equivale al 10% del total de la población rural. • Entre 2002 y 2010, el Cauca registró un aumento en la pobreza extrema, que pasó de 24.5% a 35.9%, lo cual significa que en este último año, 470 000 caucanos no pueden cumplir con los requerimientos nutricionales mínimos de subsistencia. • En 2010, el 32.2% de las mujeres caucanas experimentaba amenazas del esposo (abandonarla, quitarle los hijos o quitarle el apoyo económico). • En el Cauca, el porcentaje de hogares con computador era de 7.2%, mientras el promedio nacional era de 16.3%; en 2011, el Cauca presentaba un bajo porcentaje de usuarios de internet, 2.07%, frente a 7.23% promedio del país. • A 2012, a escala nacional el Cauca es el primer productor de fique, el segundo de caña de azúcar, el tercero de maní, el quinto de café y el séptimo de papa; y en actividades pecuarias se ubica como el segundo productor de cuyes, el quinto de conejos y el décimo primero en avicultura no industrial. 	

Objetivos propuestos desde el plan	
<ul style="list-style-type: none"> • Aprovechar el potencial de la riqueza ambiental, natural, étnica y la ubicación geoestratégica del departamento para promover procesos de desarrollo participativo y sostenible. • Implementar procesos sostenibles orientados al fortalecimiento del aparato productivo, generación de trabajo, disminución de los cultivos de uso ilícito. • Mejorar las condiciones de bienestar de los grupos poblacionales más vulnerables del departamento • Trabajar por la solución política del conflicto interno, garantizar la seguridad integral de la comunidad, promover la cultura de convivencia, la resolución pacífica de conflictos, el respeto por los derechos humanos, el derecho a la vida y el cumplimiento de los deberes ciudadanos en la búsqueda de una sociedad solidaria, participativa, incluyente y en paz. • Generar condiciones para la modernización, transformación, sostenibilidad y competitividad de la Administración Departamental. 	
Ejes estratégicos identificados	Gestión del desarrollo económico
<ul style="list-style-type: none"> • Territorial y Ambiental • Económico • Social (Educativo, Salud, Pobreza extrema, capacidades, deporte, vivienda, afros e indígenas, mujer, infancia y adolescencia, juventud) • Seguridad y Convivencia Ciudadana (educación y atención a víctimas, derechos humanos, desplazamiento, paz, gobernabilidad) • Gerencia Pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar procesos sostenibles orientados al fortalecimiento del aparato productivo, generación de trabajo y disminución de los cultivos de uso ilícito que contribuyan a la reducción de la pobreza y al desarrollo social de la población. • Impulsar la ciencia, tecnología, investigación e innovación como factor dinamizador de las oportunidades. • Mejorar la posición del departamento en el ranking de competitividad, elevando el desempeño del sector público, privado y comunitario. • Contribuir a la reducción de los efectos de la pobreza y los demás factores que afectan la situación alimentaria y nutricional. • Contar con un observatorio de Objetivos de Desarrollo del Milenio para monitorear el avance de las metas e identificar acciones que garanticen su logro. • Promover proyectos de investigación que desarrollan alternativas para mejorar la productividad de las tierras de baja fertilidad y generan nuevas oportunidades para este tipo de suelos. • Concurrir con los municipios con alta influencia de los cultivos de uso ilícito planes de vida y desarrollo que permitan identificar y planear una economía equitativa sustentable.

	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar con los sectores de economía campesina (indígenas, afrocolombianos y campesinos), un plan de salvamento de los productos básicos de su economía. • Apoyar la protección de la propiedad intelectual colectiva de comunidades locales (pueblos indígenas, afrocolombianos y campesinos). • Promover la investigación y la gestión de los planes de salvaguardia de conocimiento tradicional, realizados por comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas. • Fomentar a la creación y uso de las TIC para facilitar los procesos de comercialización de productos en mercados juntos en el marco de los tratados de libre comercio (TLC) que tiene el país. • Impulsar el desarrollo del sector cafetero como dinamizador de la economía caucana. • Construir la Política Pública Integral para el Emprendimiento de la Región, de acuerdo con la visión 2032, al Plan regional de competitividad y al Plan regional de empleo.
--	--

Efectos de la gestión adelantada por el gobierno departamental

<ul style="list-style-type: none"> • Se avanzó en el 89.64% de ejecución en las metas del Plan Departamental de Desarrollo. De las 486 metas programadas para el cuatrienio, 338 ya alcanzaron el 100% de su ejecución de su ejecución; las 94 metas restantes tienen una ejecución mayor al 61%. • Los recursos invertidos, los proyectos ejecutados, los planes formulados como nunca antes, llegaron a todos los municipios del departamento, a los diferentes sectores poblacionales, económicos, sociales y son una valiosa contribución para el bienestar de todos nuestros conciudadanos. • Lugar especial merecen los esfuerzos conjuntos de toda nuestra comunidad para aportar al éxito de los esfuerzos del presidente Santos, de las guerrillas de las FARC y el ELN para poner fin al conflicto armado. • Se promovieron estrategias de Desarrollo Local como la puesta en marcha del movimiento OVOP (un pueblo, un producto) en Tierradentro, producto del cual se inició la ejecución proyecto de fortalecimiento turístico de dicha región por \$1 333 millones con recursos de Regalías, Alcaldías de Inzá y Paez, Corporación Nasa Kiwe, SENA, Corporación Mixta de Turismo y apoyo técnico de la Cooperación Japonesa, DNP y la Agencia Presidencial de Cooperación - APC. • \$124 000 millones de pesos aprobados para los proyectos presentados por el Cauca al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del SGR. • \$400 millones de dólares invertidos en el Fondo para el Desarrollo del Plan Todos Somos Pazcífico y la construcción del Plan Pazcífico, en los municipios de Guapi, Buenaventura, Tumaco y Quibdó.
--

- Se capacitó mediante 35 talleres a 944 funcionarios de los 42 municipios, organizaciones sociales, resguardos indígenas y funcionarios departamentales, logrando una mejor calidad en la estructuración de proyectos.
- Sistema General de Regalías – SGR
- Agropecuario - 11 proyectos con una inversión de \$100 018 507 687, lo que representa el 29.9% del total de proyectos aprobados.
- Salud - Se aprobaron proyectos de impacto social por un valor de \$19 287 618 532.
- Educación - 7 proyectos por un valor de \$ 69 232 087 142, es decir, el 20.7%, del total de las iniciativas aprobadas.
- Infraestructura vial - 19 proyectos por un valor de \$85 397 192 434 que representa el 25.5 % de los proyectos aprobados.
- Deporte y recreación - 4 proyectos por valor de \$27 700 407 598 que representa el 8.3% del total de iniciativas aprobadas.
- Vivienda, turismo, industria- Proyectos por valor de \$32 969 881 828 que representan el 9.8% del total de los proyectos aprobados.
- Proyecto Gestores de Paz: 42 Gestores de paz que sirven a la comunidad en los 42 municipios del departamento con una inversión de \$2 042 500 000 millones de pesos, con el objetivo de articular acciones que empoderan a la sociedad de herramientas sólidas que construyen escenarios reales para la consecución de la Paz.
- Los ingresos tributarios en el departamento presentaron un crecimiento promedio entre el 2012-2014 de 8%, pasando de \$92 270 millones en el 2012 a \$116 515 millones en el 2014.
- Inversión de cooperación internacional 2012 A 2015 de \$86 428 000 USD.
- Proyecto Ciudadela Universitaria-Sede Norte de la UNICAUCA, 9 300 millones con aportes de DNP, Gobernación del Cauca, Unicauca y Contrato Plan.
- \$75 000 millones de pesos para impulsar proyectos de ciencia, tecnología e innovación en el área agropecuaria.
- 63 623 familias beneficiadas con mejoramiento de infraestructura y cultivos, establecimiento de nuevas siembras, programas de formación, capacitaciones, acompañamiento técnico y empresarial

Nota: Elaboración propia con base en datos del Plan de Desarrollo e informe de gestión.

Tabla 9. Matriz de análisis del plan de desarrollo entre 2016 y 2019

PLAN DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO 2016-2019 «CAUCA TERRITORIO DE PAZ» Gobernador Óscar Rodrigo Campo Hurtado	
Elementos diagnóstico asociados para la economía	
<ul style="list-style-type: none"> • Para el año 2016, según los datos conciliados en las Proyecciones de población municipales 2005-2020 del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE, es de 1 391 836 personas distribuidas en los 42 municipios, de las cuales 50.65% son hombres y 49.35% son mujeres. Lo que representa una tasa de crecimiento promedio de 0.89% anual. • Cauca debe realizar un gran esfuerzo para reducir brechas en temas de Cobertura de Educación Media Neta, ya que según la ficha en el año 2014 el departamento alcanza el 31.4% y deberá buscar acercarse en los próximos cuatro años al 40.5%, que es donde se ubica el promedio de cobertura a nivel nacional para el mismo año. • Durante el periodo 2008-2014, el PIB del Cauca tuvo mayor crecimiento que el nacional, registró crecimientos superiores, siendo el más alto el registrado en el año 2013 (12.2%), seguido del 2012 (9.0%), 2010 (7.0%) y 2008 (6.5%). 	
Objetivos propuestos desde el plan	
<ul style="list-style-type: none"> • Construir un territorio de paz equitativo, productivo, competitivo y sostenible, donde se priorice el reconocimiento, la participación, la inclusión, el diálogo, la preservación medioambiental y el desarrollo integral (económico, social, político, cultural y ambiental) de las subregiones, generando condiciones para la riqueza colectiva y el cierre de brechas, armonizando la gestión pública departamental con los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS y la propuesta integral de crecimiento verde. • Priorizar la Inversión Social como eje fundamental para la consolidación de los territorios de paz y para el buen vivir, fomentando la recuperación del tejido social en las comunidades del departamento, teniendo en cuenta los enfoques poblacional y territorial. • Propender por el crecimiento económico con equidad, a través de la generación de condiciones para la riqueza colectiva, fomentando la competitividad y productividad articulada local, regional, nacional e internacionalmente. • Promover la protección de los ecosistemas y especies prioritarias para la conservación de la biodiversidad que garantice la permanencia y uso sostenible del agua como un bien público a través de la gestión ante la comunidad, instancias públicas y privadas con competencia e injerencia en el manejo de políticas ambientales • Potenciar las Capacidades Institucionales garantizando presencia, credibilidad, eficiencia, eficacia y transparencia de la administración departamental, implementando un enfoque de cultura ciudadana que promueva la participación, el diálogo, el reconocimiento y la inclusión. 	
Ejes estratégicos identificados	Gestión del desarrollo económico

<ul style="list-style-type: none"> • Territorio de paz para el buen vivir • Generación de condiciones para la riqueza colectiva • Cuidado del agua • Fortalecimiento de lo público, el buen gobierno y la participación 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la capacidad social, económica y cultural en los territorios, para actuar eficazmente a la oferta de bienes y servicios, en los mercados nacionales e internacionales, impactando en el mejoramiento de las condiciones económicas de los habitantes del departamento, consolidando una economía campesina sustentable y armonizada regionalmente • Consolidar en materia de ciencia, tecnología e innovación, el acceso e intercambio de conocimientos en condiciones de equidad territorial, mejorando las condiciones de acceso e infraestructura existentes, generando los espacios institucionales necesarios para la ampliación de esta • Implementar acciones estratégicas para el fortalecimiento y construcción de una Infraestructura fiable, sostenible, resiliente y de calidad en los territorios, garantizando mayor y mejor conectividad, y promoviendo la generación de energías limpias y renovables como alternativa para el desarrollo.
Efectos de la gestión adelantada por el gobierno departamental	
<ul style="list-style-type: none"> • Mejor gobernador de Colombia. • \$838 113 millones de pesos aprobados para 126 proyecto desde el SGR. • \$255 mil millones de pesos beneficiando de manera directa a más de 25 000 productores. • El SIG caracterizo y georreferencio 29 municipios, 608 veredas, más de 14 000 productores en 38 líneas productivas. • \$179 461 295 599 invertido en 94 000 beneficiarios del café. • \$217 mil millones en recursos propios invertidos en infraestructura, \$557 mil millones gestionados con SGR. • 25 planes viales por \$3 mil millones de pesos. • \$97 mil millones invertidos para fortalecer infraestructura y dotación hospitalaria. • \$28 mil millones SGR invertidos en acceso y calidad de la educación. • 23 consejos comunitarios creados • Observatorio de género en el Cauca. • \$15 mil millones ejecutados en 42 municipios desde la Secretaria de Desarrollo Económico y Competitividad. • \$12 mil millones de pesos invertidos en fortalecimiento deportivo con familias caucanas. 	

Nota: Elaboración propia con base en datos del Plan de Desarrollo e informe de gestión.

7.2 ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA, DINÁMICA Y COMPETITIVIDAD ECONÓMICA

En desarrollo de este apartado se recurrió a la identificación de entidades como el DANE, responsable de la planeación, levantamiento, procesamiento, análisis y difusión de las estadísticas oficiales de Colombia; algunas publicaciones están relacionadas a estadísticas por temas, sobre indicadores económicos, censo poblacional, y censo económico, entre otros. Por otra parte, el DNP, entidad que coordina y apoya la planeación de los sectores, y orienta la definición de políticas públicas y la priorización de los recursos de inversión, dispone a través del portal territorial de Colombia el análisis de información basada en los reportes periódicos entregados por las entidades territorial desde herramientas electrónica instituidas.

De otra parte, está El Banco de la República, como emisor de la moneda legal, y que tiene la responsabilidad de velar por los pagos de la economía; dispone un boletín que consulta el comportamiento de los principales indicadores económicos de Colombia. El Consejo Privado de Competitividad, entidad privada que sirve como articulador e interlocutor entre el sector público, el sector privado, la academia y otras organizaciones interesadas en la promoción de la competitividad y las políticas públicas relacionadas mismas que evidencien la gestión real, genera el informe anual de competitividad. Estas, entre otras entidades, se encargan del tratamiento de la información gestionada desde las regiones a través de medios oficiales e instrumentos validados, aportándola como insumo para la toma de decisiones por parte de las distintas entidades territoriales y otras, en el sector privado.

Considerando el contexto anterior, se recurre a la Figura 1-3, referida en el capítulo 1 de esta investigación, que refería la evolución de las aportaciones de cada sector a la producción, donde se evidenció que entre 2006 y 2019 el crecimiento promedio de la economía colombiana fue del 3.9%, se comparó en cuanto al crecimiento promedio de la economía Caucana que fue de 4.7%, superando a su vecino el departamento del Valle del

Cauca con el 3.8%., se refirió como en el año 2019, la economía colombiana creció 3.3%, lo mismo que el Cauca, aunque Valle del Cauca creció 5.5% puntos porcentuales.

En ese mismo contexto se refiere el Cuadro 6-5 que muestra las participaciones de cada sector económico en el PIB regional del año 2019, para el departamento del Cauca y su vecino cercano, el departamento del Valle del Cauca y, para otros departamentos destacados en el contexto nacional como lo son Antioquia, Atlántico y Santander, se refiere igualmente datos de la actividad sectorial de la ciudad capital, Bogotá D.C., así como la referencia del promedio del país.

Se destaca que el departamento del Cauca presenta una mayor participación relativa de actividades del sector primario (agricultura, ganadería, etc.) que el total Nacional, y las otras regiones relevantes del país como son Antioquia, Atlántico, Bogotá D.C., Santander y Valle del Cauca. Por otro lado, se observa la importancia de la industria manufacturera en el Cauca, estando por encima del promedio nacional, y todas las regiones relevantes, excepto Santander.

Tabla 10. Matriz de porcentajes: Participación porcentual de cada sector en el PIB regional 2019 a precios del 2015

Sector	Colombia	Antioquia	Atlántico	Bogotá D.C.	Cauca	Santander	Valle del Cauca
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	6,2	5.3	1.1	0	12	7.8	5.4
Explotación de minas y canteras	5	1.7	0.3	0.1	1.1	3.9	0.2
Industrias manufactureras	11.9	16	15.8	8.6	17.2	17.7	16.2
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	3	4.2	6.6	1.9	2.7	2.1	3.1
Construcción	6.5	8	6.8	4.4	9	9	4.5
Comercio al por mayor y al por menor	17.3	16.5	20	19.7	12.4	13.3	17.2
Información y comunicaciones	2.8	2.8	2.6	4.4	1.2	2.6	2.5
Actividades financieras y de seguros	4.7	5.1	4.5	9	1.8	2.5	3.9
Actividades inmobiliarias	8.9	8.7	7.1	13.5	4.8	7.7	12.8

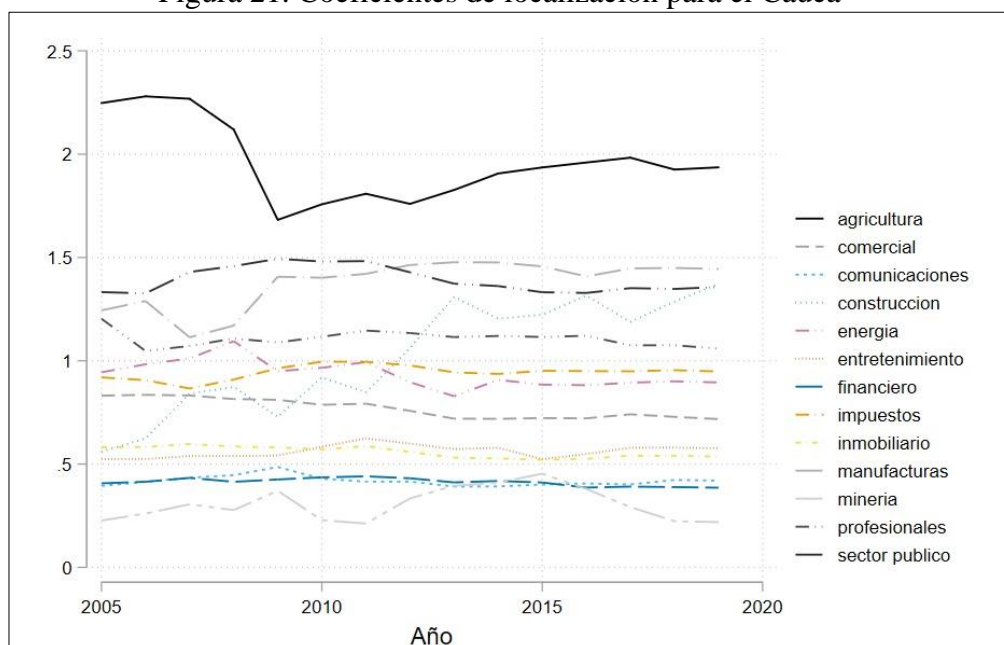
Actividades profesionales, científicas y técnicas	6.9	8.9	7.3	8.9	7.4	4.3	9.2
Administración pública y defensa	15	11.5	15.4	15.1	20.3	10	12.8
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	2.5	2.4	2.5	4.1	1.4	1.3	2.3
Impuestos	9.3	9	10	10.4	8.8	17.9	9.9

Nota: Elaboración propia con datos DANE - Dirección de síntesis y cuentas nacionales

Entre tanto, el sector de actividades financieras y de seguros y el sector de actividades artísticas, de entretenimiento y recreación, tienen una menor participación en el valor agregado, en comparación con el total nacional y con las demás regiones. Para los demás sectores se observan estructuras similares entre las regiones y el Cauca, salvo en administración pública y defensa. En el Cauca, debido al notable conflicto y violencia que han caracterizado la región, existe un notable gasto en defensa y administración comparado con el resto del país.

Una forma alternativa de presentar los resultados de la tabla anterior es calcular los cocientes de localización. En este caso, del cálculo específico para el departamento del Cauca como objeto del estudio; cuando estos coeficientes toman valores superiores a 1, indican que este sector tiene una mayor importancia relativa en dicha región, que en el nivel nacional. Cuando están por debajo de 1, indican una menor importancia relativa. En la Figura 6-1 se presenta el cálculo de los coeficientes de localización para el Cauca a través del tiempo. Estos muestran la relevancia que tienen los sectores relacionados con manufacturas, agricultura, comercio al por mayor y al por menor y, para años recientes, la construcción. En cambio, los sectores poco relevantes son las comunicaciones, la minería y las actividades profesionales y científicas.

Figura 21. Coeficientes de localización para el Cauca



Nota: Elaboración propia

Además, con respecto a la localización, la actividad económica del departamento del Cauca ha sido poco dinámica en los últimos 15 años, pues las actividades con gran importancia relativa en el año 2005 siguen siendo importantes en el año 2019, mientras que las actividades con poca importancia relativa se han mantenido en esa dinámica, a excepción del sector de la construcción y, en una pequeña medida, las actividades profesionales, científicas y técnicas.

La Tabla 10 compara el cociente de localización del departamento del Cauca con otras regiones del país para el año 2019. Con base en este cálculo, se destaca que los sectores con más importancia relativa para el Cauca son la agricultura, la administración pública y defensa, la industria manufacturera, la construcción, y las actividades profesionales, científicas y técnicas. Para Bogotá D.C. los sectores relevantes son las actividades financieras y de seguros, los servicios de información y comunicaciones, las actividades inmobiliarias, las actividades profesionales, científicas y técnicas, los impuestos, y las actividades artísticas, de entretenimiento y recreación. Para el departamento de Antioquia es importante la industria manufacturera, el suministro de

electricidad y gas, la construcción, las actividades profesionales y las actividades financieras. Para el departamento del Atlántico los sectores de mayor importancia relativa corresponden a la industria manufacturera, el comercio al por mayor y al por menor y, el suministro de electricidad y gas. Para el departamento de Santander los sectores más relevantes son la agricultura, la industria manufacturera, la construcción y los impuestos. Para el departamento del Valle del Cauca los sectores más importantes son la industria manufacturera, las actividades inmobiliarias y las actividades profesionales.

Tabla 11. Cocientes de localización para el año 2019

Sector	Antioquia	Atlántico	Bogotá D.C.	Cauca	Santander	Valle del Cauca
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	0.859	0.172	0.001	1.936	1.256	0.874
Explotación de minas y canteras	0.344	0.060	0.030	0.219	0.787	0.034
Industrias manufactureras	1.343	1.333	0.721	1.444	1.487	1.364
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	1.375	2.188	0.618	0.895	0.688	1.013
Construcción	1.220	1.035	0.668	1.373	1.375	0.682
Comercio al por mayor y al por menor	0.953	1.154	1.135	0.718	0.766	0.994
Información y comunicaciones	0.995	0.927	1.568	0.420	0.919	0.903
Actividades financieras y de seguros	1.085	0.955	1.919	0.386	0.540	0.840
Actividades inmobiliarias	0.972	0.796	1.506	0.536	0.858	1.433
Actividades profesionales, científicas y técnicas	1.285	1.057	1.283	1.059	0.619	1.331
Administración pública y defensa	0.769	1.029	1.008	1.357	0.670	0.855
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	0.972	1.010	1.660	0.576	0.520	0.921
Impuestos	0.971	1.077	1.122	0.948	1.934	1.065

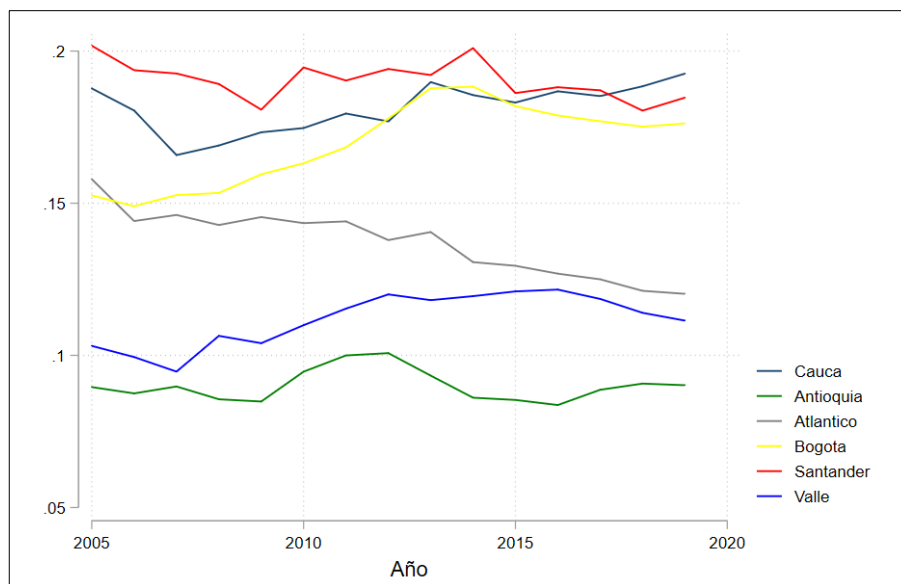
Nota: Elaboración propia.

En este caso, cabe además destacar dos cosas importantes. Primero, aunque el sector agrícola del departamento del Cauca ha venido perdiendo participación sectorial en los últimos años, el Cauca sigue siendo uno de los departamentos con mayor vocación agrícola. Por tanto, el fortalecimiento de este sector, junto con el establecimiento de cadenas productivas orientadas al estímulo de la agroindustria, podría potenciar el desarrollo

económico de la región. Segundo, el sector de la construcción ha ganado importancia relativa durante los últimos años y ha convertido al departamento del Cauca en uno de los líderes a nivel nacional en este campo. Por lo cual, el dinamismo económico también puede estar sustentado en el fortalecimiento futuro de este sector.

En la Figura 6-2 se presentan los coeficientes de especialización para Cauca y los otros departamentos en los cuales se tuvo interés de comparación para en el periodo de tiempo analizado. Por su parte, el Cuadro 6-7 muestra el coeficiente de reestructuración. De acuerdo con estos cálculos, se observa que las regiones con mayor especialización son Santander, Cauca y Bogotá, mientras que las regiones con menor especialización son Antioquia y Valle del Cauca. Para el caso del departamento del Cauca, el coeficiente de especialización se redujo entre 2005 y 2007, pero se ha venido recuperando a partir de entonces.

Figura 22. Coeficientes de especialización para el Cauca



Nota: Elaboración propia

No obstante, para el Cauca y las otras regiones relevantes, los coeficientes de especialización son cercanos a cero (todos por debajo de 0.5). Es decir, estas regiones presentan una estructura económica regional similar a la del país, en su conjunto. Empero, este coeficiente se ha incrementado en mayor medida para el Cauca, Bogotá D.C., y

Santander. En efecto, y como queda reflejado en el coeficiente de reestructuración, estos cambios han sido relativamente mayores para Cauca, Santander y Bogotá D.C., con relación a las otras regiones. Sin embargo, en general, los coeficientes de reestructuración son cercanos a cero, por lo cual, existen pocos cambios en la estructura económica de las regiones destacadas.

Tabla 12. Cocientes de reestructuración para el año 2019

Región	Reestructuración
Antioquia	0.090
Atlántico	0.139
Bogotá D.C.	0.220
Cauca	0.176
Santander	0.162
Valle del Cauca	0.101

Fuente: Elaboración propia.

El anterior análisis permite evidenciar, de forma preliminar, que no existen evidencias de cambios sustanciales en la estructura de la economía del Cauca, siendo esta una economía con una alta participación de la agricultura, la industria manufacturera, y el sector público. Pero, en términos relativos, la economía caucana sí ha manifestado ser más cambiante que otras economías relevantes del país. Es decir, en general, para las regiones destacadas no hay cambios sustanciales, pero Cauca muestra ser relativamente más dinámica que las otras regiones.

7.2.1 Análisis *Shift-Share*

En este apartado se describen los resultados del análisis *shift-share*. Similar a los ejercicios anteriores, se presentan los resultados para el departamento del Cauca y de otro departamento en regiones destacadas del país. Este método permite descomponer el crecimiento regional como la sumatoria de dos elementos: el estructural y el regional. El crecimiento debido a cambios en la estructura se relaciona con la especialización productiva, y el regional se relaciona con cuestiones endógenas. En el cuadro 6-8 se observa el análisis *shift-share*. La primera columna muestra el cociente entre el PIB de 2019 y 2005. La segunda columna (CL) muestra el cambio en el valor agregado entre ambos años o, el denominado crecimiento local, esto es, cuanto incrementó o disminuyó el

PIB para una región. Las columnas 3 y 4 descomponen el CL entre ECN o ENT. Las columnas 5 y 6 descomponen ENT entre ED y EE.

Tabla 13. Resultados del análisis *shift-share*

Región	Relación 2019/2005	CL	ECN	ENT	ED	EE
Antioquia	1.704	53463.243	52549.139	914.104	2832.877	-1918.773
Atlántico	1.712	16163.348	15708.984	454.364	784.149	-329.785
Bogotá D.C.	1.690	93353.027	93566.959	-213.932	-8853.289	8639.357
Cauca	1.826	7085.505	5934.573	1150.931	1637.407	-486.475
Santander	1.684	22990.986	23246.128	-255.143	584.700	-839.843
Valle del Cauca	1.670	34898.985	36030.812	-1131.827	-103.068	-1028.760

Nota: Elaboración propia.

Los resultados del Cuadro 6-8 muestran que la economía del Cauca es 1.83 veces más grande en 2019 con relación a 2005. Las otras regiones presentan crecimientos menores en su tamaño relativo, siendo la región de menor crecimiento el Valle del Cauca con 1.67 veces. En la columna CL se observa el cambio nominal del PIB de la región. Las columnas ECN y ENT descomponen el cambio total CL. Se observan valores positivos de ENT para Cauca, Atlántico y Antioquia, esto es, estas regiones tuvieron un crecimiento mayor con relación al país en su conjunto, explicado en buena medida por un crecimiento positivo de la especialización y las cuestiones endógenas. Por otro lado, la ENT fue negativa para Santander, Bogotá D.C., y Valle del Cauca, esto es, estas regiones crecieron por debajo de lo que potencialmente creció el país en su conjunto.

Cuando se descompone el ENT se encuentra que la especialización incrementó el PIB regional para Bogotá D.C., en cambio, el resto de las regiones, incluida Cauca, experimentaron un menor crecimiento en relación con el resto del país debido a la lenta especialización. Las cuestiones endógenas fortalecieron el PIB de Atlántico, Cauca,

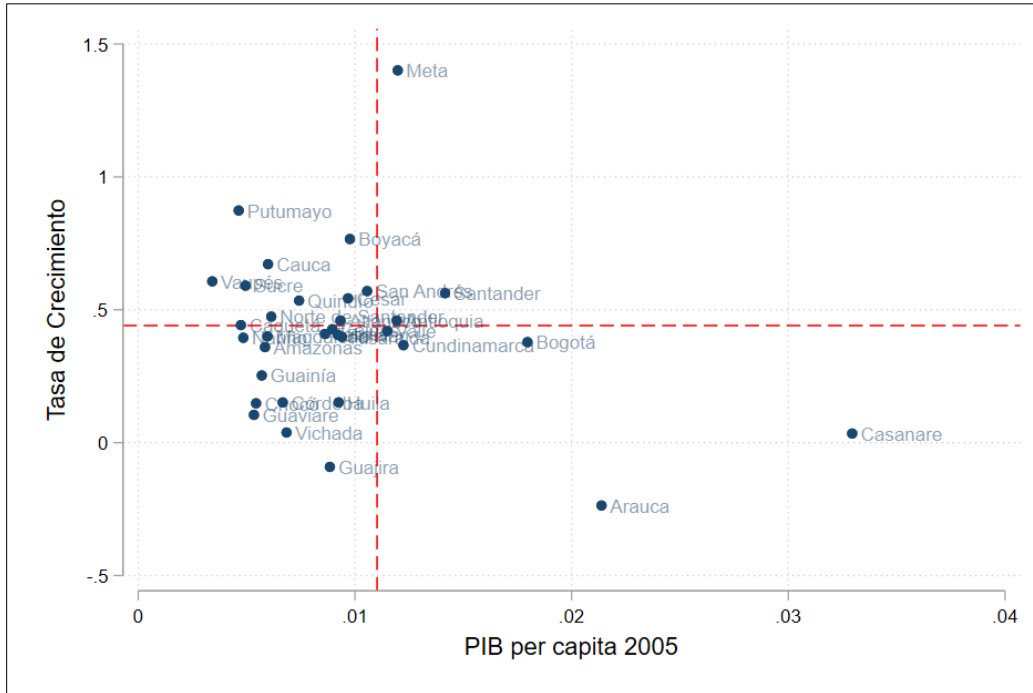
Antioquia, Santander y Valle del Cauca, y debilitaron el PIB de Bogotá D.C. Estos resultados muestran que, sumando ambos efectos estructural y diferencial, el Cauca presentó un fortalecimiento de su economía con relación al país en su conjunto, y presentó un mejor desempeño estructural que otras regiones destacadas del país como Bogotá D.C., Santander y Valle del Cauca. Adicionalmente, el crecimiento del ENT fue mayor en Cauca que en Antioquia y Atlántico, esto es, el incremento del PIB de Cauca debido a especialización y cuestiones endógenas fue más fuerte que el resto de las regiones destacadas del país. Esto muestra que el dinamismo económico del Cauca fue relativamente mayor que el resto de las principales economías del país.

Finalmente, se realiza un ejercicio que permite evidenciar la existencia de convergencia entre las regiones con relación al PIB per cápita, esto es, si las regiones tienden a hacerse igual de ricas (en términos económicos) con el paso del tiempo. Este ejercicio permite clasificar a las regiones en 4 categorías que resumen el dinamismo de su actividad económica y su nivel de ingreso. En la Figura 6-3 se muestra el mapa de dispersión entre la tasa de crecimiento anual del PIB per cápita de las regiones y el nivel inicial del PIB per cápita (año 2005). Para elaborar los 4 cuadrantes, se señalan con líneas rojas la tasa de crecimiento promedio nacional y el PIB per cápita promedio nacional en 2005. De esta forma se crean 4 cuadrantes: superior-derecho, superior-izquierdo, inferior-derecho, e inferior-izquierdo. La existencia de convergencia entre las regiones se evalúa a partir de la correlación entre la tasa de crecimiento y el PIB per cápita inicial. Como se observa en la figura, esta es negativa, es decir, regiones que tienen un alto nivel de ingreso tienden a crecer más lento, en cambio, regiones con un bajo nivel de ingreso tienden a crecer más rápido. Esto es evidencia de la existencia de convergencia entre las regiones.

El departamento del Cauca en el mapa de dispersión este se encuentra en el cuadrante superior-izquierdo. Esto implica que Cauca se clasifique como un departamento de bajo ingreso y alto crecimiento económico. Juntando el buen dinamismo de la economía caucana con la evidencia de convergencia, se puede argumentar que la economía caucana se va a acercar a las economías más desarrolladas. Esto es gracias, en parte, a la correcta gestión del gobierno departamental y a la aplicación de los planes de desarrollo regionales.

Dado que la evidencia del análisis *shift-share* muestra que la economía caucana ha experimentado cambios estructurales relativamente más fuertes que varias economías destacadas del país, como su vecina Valle del Cauca.

Figura 23. Desempeño económico – social (Convergencia entre regiones)



Nota: Elaboración propia.

Se destaca que una buena parte del resto de las regiones del país se encuentra en los cuadrantes superior-izquierdo e inferior izquierdo, es decir, son regiones de bajos ingresos. Pero, algunas de estas regiones se diferencian por ser de alto dinamismo (ej., Putumayo, Cauca, Vaupés, Quindío Boyacá) y otras de bajo dinamismo (ej. Amazonas, Guainía, Vichada, Córdoba, Huila y Guajira). En la teoría, sobre el crecimiento económico existe una corriente neoclásica del crecimiento que considera la hipótesis de la convergencia del crecimiento, la cual, entre otras cosas, parte de considerar que países o territorios con muy bajo crecimiento económico tienen posibilidades de crecimientos marginales mayores, entre tanto los de mayor nivel económico tienen menores crecimientos marginales.

Existen pocas regiones de alto ingreso en esta categoría, pero estas suelen ser las más pobladas del país. En las regiones de alto ingreso y buen dinamismo se encuentran Meta y Santander. Entre las de bajo dinamismo se encuentran Cundinamarca, Bogotá D.C.,

Casanare y Arauca. Antioquia y Valle se encuentran en la línea de crecimiento promedio del país, es decir, un dinamismo intermedio.

8 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El proceso de descentralización inició a mediados del siglo XX y se consolidó en Colombia con la promulgación de la Constitución Política de 1991, allí se otorgó a los departamentos la responsabilidad de planificar y promover el desarrollo económico y social a nivel de territorial. Por lo mismo, los departamentos elaboran e implementan periódicamente sus planes de desarrollo, buscando propósitos, como establecer sistemas productivos que permitan garantizar la prosperidad económica de los territorios y mejorar las condiciones de vida de su población.

La investigación se propuso identificar si la implementación de los planes de desarrollo, como instrumentos de gestión y herramienta fundamental para la descentralización administrativa, contribuyó desde la gestión del gobierno departamental, al crecimiento económico y al proceso del desarrollo integral en el departamento del Cauca. Se planteó responder a la pregunta de investigación *¿Qué efectos tuvo en la estructura económica del departamento del Cauca, la gestión de los planes de desarrollo entre 2004 y 2019, por parte del gobierno del departamento?*

Producto del ejercicio anterior, se evidenció que estos instrumentos por sí solos no son definitivos para el logro de todos los objetivos propuestos, lo fundamental se asocia con el ejercicio de gestión del gobierno; para lo mismo, se desarrolló un proceso de formulación y de implementación articulada con actores sociales e institucionales en los diferentes niveles territoriales. Las concepciones y teorías sobre desarrollo, la lectura de contextos como el del Cauca, tan diverso y con condiciones cambiantes es fundamental; al final los impactos serán importantes y se harán evidentes en los indicadores de tipo económico, productivo, social, ambiental y financiero, entre otros, que se contrastarán con parámetros ya establecidos.

En el caso del Cauca, se hizo evidente la complejidad del proceso de formulación de los planes, donde desde la mirada del desarrollo como sistema, se impone el reconocimiento profundo del contexto y de las dinámicas sociales e históricas vinculadas

con la economía, la política, la cultura y el medio ambiente. Ese fue reto que requirió de un ejercicio de gestión muy aplicado de los diferentes equipos de gobierno, con objeto de disponer no solo de recursos financieros complementarios, sino también de las condiciones de índole técnico y operativo, entre otras necesarias, que hicieran viable el logro de objetivos y en favor de intereses de beneficio común para todos los habitantes de los territorios.

Se aplicaron técnicas de análisis económico regional, a partir de una caracterización de la estructura económica del departamento del Cauca, y mediante el cálculo de coeficientes de especialización, localización y reestructuración. Se utilizó la metodología de análisis *shift-share* con su técnica de análisis para examinar en qué medida los datos sobre los cambios referidos en materia del crecimiento económico para el Cauca son resultado de su especialización productiva del departamento y tienen consistencia con la gestión del gobierno departamental. Por último, se clasificó el departamento del Cauca dentro de los denominados cuadrantes de desempeño económico y social, con el fin de observar la convergencia derivada del periodo de estudio.

Los principales resultados de este trabajo muestran que los sectores productivos que tienen mayor importancia relativa para el departamento del Cauca son la agricultura, la administración pública y la industria manufacturera. Por su parte, sectores como construcción y las actividades profesionales, científicas y técnicas han venido ganando importancia relativa durante los últimos años. Adicionalmente, cabe destacar que el departamento del Cauca presentó uno de los mayores coeficientes de reestructuración, en comparación con otros departamentos de diferentes regiones del país. En este sentido, los resultados que se encuentran en este trabajo muestran que el Cauca es una región dinámica en términos de lo económico.

Ese dinamismo económico referido puede ser explicado por una relativa alta reestructuración de la economía caucana. Cuando se realiza el análisis *shift-share* se encuentra que la especialización incrementó el PIB regional del Cauca. De igual manera, las cuestiones endógenas fortalecieron el PIB del Cauca. Estos resultados muestran que el

Cauca presentó un fortalecimiento de su economía con relación al país en su conjunto, y presentó un mejor desempeño estructural que otras regiones destacadas del país como Bogotá D.C., Antioquia y Valle del Cauca.

Estos cambios en la estructura económica, que jalonaron la economía caucana, muestran que las políticas económicas regionales que procuraron promover el desarrollo económico han tenido un relativo éxito. Sin embargo, El Cauca aún sigue siendo una región relativamente pobre, ocupando un lugar bajo a nivel nacional en PIB per cápita. A partir del ejercicio de análisis de convergencia, se encuentra que, potencialmente, la brecha de ingresos entre las regiones pobres y ricas tiende a cerrarse con el paso del tiempo. Lo cual favorece el dinamismo de la economía caucana, y señala que esta tenderá a acercarse en ingresos a las regiones más desarrolladas.

Aunque no es posible concluir con total rigurosidad que los planes de desarrollo gestionados por el gobierno departamental entre 2004 y 2019 influyeron en el dinamismo de la economía caucana, dado que la metodología aplicada en este trabajo ofrece un análisis descriptivo de lo ocurrido en dicho periodo con relación a los cambios en la estructura económica de las regiones, sí es posible hallar una congruencia y consistencia entre la gestión de los objetivos de los planes de desarrollo y el dinamismo de la economía del departamento.

Los informes de gestión asociados con los planes de desarrollo, refirieron en general una muy importante gestión de los equipos de gobierno, para disponer de los recursos financieros que apalancarán el cumplimiento de los objetivos estratégicos propuestos. Allí es importante reconocer desde el planteamiento de Boisier, cómo opera ese sistema de fuerzas convergentes que se define como capital sinérgico. Ese conglomerado de capacidades y fuerzas individuales, sociales e institucionales del territorio ha hecho posible un cambio creciente de mejoramiento en las condiciones, con impacto evidente desde los indicadores sobre la dinámica económica y social de dicho territorio.

Dado que estos planes tienen como objetivo encaminar al Cauca en una senda de crecimiento económico sostenido, y el crecimiento suele venir acompañado de cambios

estructurales en las economías, y la evidencia de este trabajo apunta a que el Cauca fue una región con alto dinamismo y con relativos cambios estructurales mayores al resto del país, se puede sugerir, de forma razonable, que la gestión del gobierno departamental a partir de este instrumento denominado plan de desarrollo son una posible explicación del buen desempeño económico del Cauca entre los años 2004 a 2019.

Se espera que esta investigación y el uso de la metodología *shift-share* contribuyan al futuro análisis y gestión de procesos de la planificación del desarrollo para los territorios, de igual manera al fortalecimiento y desarrollo de capacidades relacionadas con la formulación de política y al desarrollo integral del departamento, considerando el impacto que la descentralización otorga a dichos ejercicios autónomos en la región.

En el Cauca es importante continuar profundizando con las comunidades, especialmente con las más distantes ideológica o territorialmente, en la identificación de los asuntos más sensibles y prioritarios para la gestión territorial, empoderarlas de sus propios procesos de gestión, fortaleciendo y desarrollando capacidades que se vean materializadas en la futura definición de políticas de largo plazo para el territorio.

En el Cauca es importante continuar fortaleciendo la gestión de sistemas de información y referenciación para la toma de decisiones, así como la información que provenga directamente desde los alejados y diversos rincones, como de diferentes actores de dicho territorio. Además, es necesario poder contribuir y asociarse con una batería de indicadores que articulen a otros niveles territoriales e instancias de gestión y ayudar a mejorar los indicadores de gestión asociados a condiciones educativas, del hogar, condiciones de la niñez y juventud, salud, trabajo, acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda, entre otros, que continúan siendo parte de los retos importantes a pesar de las gestiones y avances realizados.

9 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, D. (2012). Introduction to economic growth. *Journal of Economic Theory*, 545-550. <https://doi.org/10.1016/j.jet.2012.01.023>
- Amador, F. G. (2008). *Desarrollo Regional en Colombia: un análisis dentro de las estructuras productivas y las disparidades económicas departamentales 1990-2005*. [Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas Departamento de Ingeniería Industrial]. Universidad de Chile.
- Ángel, D. (2007). Memoria y narrativas. *Ánfora* 14(23),115-135.
- Ángel, A. (2000). *La razón de la vida, El retorno de Ícaro, Muerte y vida de la filosofía. Una propuesta ambiental*. PNUD.
- Arocena, J. (2002). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Taurus.
- Asi vamos en salud. (2012). *Informe Anual AVS año 2012*.
<http://www.asivamosensalud.org/publicaciones/informe-anual>
- Auzina-Emsina, A. (2014). Labour Productivity, Economic Growth and Global Competitiveness in Post-crisis Period. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 156(26), 317-321. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2014.11.195>
- Banerjee, A. V. & Duflo, E. (2005). Chapter 7 growth theory through the lens of development economics. En P. Aghion & S. N. Durlauf, *Handbook of Economic Growth* (Vol. 1, pp. 473-552). Elsevier. [https://doi.org/10.1016/S1574-0684\(05\)01007-5](https://doi.org/10.1016/S1574-0684(05)01007-5)
- Basakha, M. & Mohaqeqi-Kamal, S.-H. (2019). Industrial development and social welfare: A case study of Iran. *Socio-Economic Planning Sciences*, 68, 1-7.
<https://doi.org/10.1016/j.seps.2018.10.012>
- Balandier, G. (1957). *Le Tiers-Monde, sous-développement et développement*. PUF-INED.

- Bauman, Z. (2001). *En búsqueda de la política*. Fondo de Cultura Económica.
- Becker, G. (1983). *El capital humano*. Alianza Editorial.
- Beltrán, L. R. (2006). *Adiós a Aristóteles. La comunicación para el desarrollo en Latinoamérica: un recuento de medio siglo*. Son de Tambora.
- Boisier, S. (1980). Técnicas de análisis regional con información limitada. *Cuadernos del Ilpes No. 27*. <http://hdl.handle.net/11362/9361>
- Boisier, S. (2010). El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. En J. Rodríguez, *Planificación estratégica territorial - cuadernos de clase 03-02* (pp. 375 - 394). Universidad Autónoma de Manizales.
- Bonet-Morón, J. (1999). *El crecimiento regional en Colombia, 1980-1996: una aproximación con el método shift-share*. Cartagena: Documentos de Trabajo sobre Economía Regional del Banco de la República.
<https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/407>
- Bourdieu, P. (1979). *Los Tres Estados del Capital Cultural*.
<http://sociologiac.net/biblio/Bourdieu-LosTresEstadosdelCapitalCultural.pdf>
- Cardoso, F. & Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Siglo XXI.
- Castoriadis, C. (1994). La democracia como procedimiento y como régimen.
<https://red.pucp.edu.pe/ridei/files/2011/08/881.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. (1998). *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL*. Fondo de Cultura Económica.
- Ciro-Rios, L.S. (2004). Reflexiones en torno al concepto de "Desarrollo". *Anfora*, 11(18), 34-61. <https://doi.org/10.30854/anf.v11.n18.2003.267>
- Colombia (1991). *Constitución Política de Colombia*. Legis.

- CONPES. (2007). *Acciones y estrategias para impulsar el desarrollo sostenible del departamento del Cauca - Documento Conpes 3641*. Departamento Nacional de Planeación.
- Consejo Privado de Competitividad. (2019). *Índice Departamental de Competitividad*. Universidad del Rosario. https://compite.com.co/wp-content/uploads/2019/11/CPC_IDC_2019_WEB.pdf
- Cortés, C. E. (2011 Octubre). *La comunicación al ritmo del péndulo: medio siglo en busca del desarrollo*.
http://www.wuranga.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=37:recomen-4&catid=9&Itemid=108
- De Toni, A., Vizzarri, M., Di Febbraro, M., Lasserre, B., Noguera, J., & Martino, P. D. (2021). Aligning Inner Peripheries with rural development in Italy: Territorial evidence to support policy contextualization. *Land Use Policy*, 100, 1-14.
<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104899>
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2007). *Planificación en entidades territoriales 2008-2011*. DNP.
- Dimuro, G. (2009). *Los ecosistemas como laboratorios. La búsqueda de modos de vivir para una operatividad de la sostenibilidad*. www.eumed.net/libros/2009b/542/
- Dos Santos, T. (1970). *Dependencia y cambio social*. Cuadernos de Estudios Socio Económicos, Universidad De Chile.
- Friedman, M. (1970). The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits. *The New York Times Magazine* .
- Gamarra-Vergara, J. R. (2007). *La economía del departamento del Cauca: Concentración de tierras y pobreza*. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional del Banco

de la República.

<https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER-95.pdf>

Garrido-Yserte, R. (2002). *Cambio estructural y desarrollo regional en España*. Pirámide.

Garza-Puentes, N. (2006). *Estructura y crecimiento departamental: Una lectura tipo shift-share*. Economía del Caribe, 1, 78-113.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3254166>

Gobernación del Cauca. (2004). *Plan Departamental de Desarrollo: Por el Derecho a la Diferencia*.

Gobernación del Cauca. (2008). *Plan Departamental de Desarrollo 2008-2011: Arriba el Cauca*. Popayán.

Gobernación del Cauca. (2012). *Plan de Desarrollo Departamental: 2012-2015: Cauca, Todas las Oportunidades*.

Gobernación del Cauca. (2016). *Plan Departamental de Desarrollo 2016-2019: Cauca, Territorio de Paz*. Popayán.

González, J. I. (2010). *La reducción de la pobreza, la promoción del empleo y la equidad. Una evaluación del Plan de Desarrollo 2006-2010*. DNP y CNP.

González, S. (2012). *La dimensión territorial en la teoría y práctica del desarrollo endógeno*. Universidad Central de Venezuela.

Guhl, E. (1954). Visión sociogeográfica de Colombia - Algunos aspectos. *Revista Colombiana de Antropología*. 3,57-95. <https://doi.org/10.22380/2539472X.1864>

Guhl, E. (1965). *Geografía humana de Colombia : los fundamentos geográficos y los problemas económicos, sociales y culturales y el hombre en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia.

- Guhl, E. (1982). *El papel de la geografía en las ciencias sociales - Conferencia*. Universidad Nacional de Colombia.
<http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/RECS/article/view/8636/9280>
- Guhl, E. (1991). *Escritos geográficos: las fronteras políticas y los límites naturales*. Fondo FEN Colombia.
- Hall, R. E. & Jones, C. I. (1999). Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others? *The Quarterly Journal of Economics*, 114(1), 83-116.
<https://www.jstor.org/stable/2586948>
- Haq, M. U. (1990). *El paradigma del desarrollo humano*.
<https://isfcolombia.uniandes.edu.co/images/documentos/paradigma%20de%20desarrollo%20humano%201.pdf>
- Haq, M. U. (1999). *Relections on Human Development*. Oxford University Press.
- Hurtado, J. (2005). *Cómo formular objetivos de investigación*. Quirón.
- Ley 152 de 1994. (1994, julio 15). Congreso de Colombia.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=327>
- Luhmann, N. (1982). *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. Anthropos.
- Max-Neef, M. (1986). *La economía descalza: señales desde el mundo invisible*. Editorial Nordan.
- Mises, L. V. (2011). *La Acción Humana: Tratado de Economía*. Unión Editorial.
- Moore, J. D. & Donaldson, J. A. (2016). Human-Scale Economics: Economic Growth and Poverty Reduction in Northeastern Thailand. *World Development*, 85, 1-15.
<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.04.004>

- Organización de las Naciones Unidas - ONU. (1987). *Nuestro futuro común*. Organización de las Naciones Unidas.
- Organización de las Naciones Unidas - ONU. (1986). *El derecho al desarrollo*. Recuperado el 25 de junio de 2012, de Naciones Unidas.
<http://www.un.org/spanish/hr/50/dpi1937f.htm>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. (2012). *Cauca Frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio Estado de Avance 2012*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. (2011). *Concepto de desarrollo humano*. Obtenido de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <http://www.pnud.org.ni/noticias/564>
- Pritchett, L. (1996). Forget Convergence: Divergence Past, Present, and Future. *Finance & Development*, 40-43.
- Putnam, R. (1993). The prosperous community. Social capital and public life. *The American Prospect*, 4(13), 35-42.
- Reed, D. (1996). *Ajuste estructural, ambiente y desarrollo sostenible*. Centro de Estudios del Desarrollo - CENDES.
- Rodríguez, J. (2010). Una aproximación a los conceptos de territorio, región y desarrollo regional. En J. Rodríguez, *Elementos para una teoría del desarrollo territorial - cuadernos de clase 01 - 03* (pp. 99 - 121). Universidad Autónoma de Manizales.
- Santos, B. S. (1998). Subjetividad ciudadanía y Emancipación. En B. S. Santos, *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la Posmodernidad* (pp. 285–306). Siglo del Hombre.
- Santos, M. (2000). *La Naturaleza del Espacio: Técnica y Tiempo, Razón y Emoción*. Ariel.

- Sen, A. (1998). Capital humano y capacidad humana. *Cuadernos de Economía* 17(29) , 67-72.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Planeta.
- Sen, A. K. (2000). *Desarrollo y libertad*. Planeta.
- Sentencia C-727 (2000, Agosto 2). Corte Constitucional. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
- Vázquez Barquero, A. (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Antoni Bosch.
- Ventura, J. (2005). A Global View of Economic Growth. *Handbook of Economic Growth*, 1, 1419-1497. [https://doi.org/10.1016/S1574-0684\(05\)01022-1](https://doi.org/10.1016/S1574-0684(05)01022-1)
- Water Sanitation Hygiene | HumanitarianResponse. (s. f.). Recuperado 3 de septiembre de 2022, de <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/colombia/water-sanitation-hygiene>
- Yori, C. M. (2003). *Topofilia, Ciudad y Territorio: Una estrategia pedagógica de desarrollo urbano participativo con dimensión sustentable para las grandes metrópolis de América Latina en el contexto de la globalización: El caso de la ciudad de Bogotá [Tesis doctoral Facultad de Geografía e Historia. Universidad Complutense de Madrid]*. Eprints Complutense. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/4698/>