



**INCIDENCIA DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA SUPERACIÓN DE LA
POBREZA EXTREMA EN EL MARCO DEL DESARROLLO ECONÓMICO
LOCAL EN SANTA ROSA DE CABAL (RISARALDA) PERÍODO 1994-2014**

CARLOS ANDRÉS SALGADO LÓPEZ

PAOLA ANDREA URBANO ABADÍA

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MANIZALES

FACULTAD DE ESTUDIOS SOCIALES Y EMPRESARIALES

**MAESTRÍA EN DESARROLLO REGIONAL Y PLANIFICACIÓN DEL
TERRITORIO**

MANIZALES, COLOMBIA

JUNIO 2016

**INCIDENCIA DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA SUPERACIÓN DE LA
POBREZA EXTREMA EN EL MARCO DEL DESARROLLO ECONÓMICO
LOCAL EN SANTA ROSA DE CABAL – RISARALDA. PERÍODO 1994-2014.**

**CARLOS ANDRÉS SALGADO LÓPEZ
PAOLA ANDREA URBANO ABADÍA**

DIRECTORAS

**M.SC. MARÍA EUGENIA ARANGO OSPINA
M.SC. PH.DC. GLORIA PATRICIA CASTRILLÓN ARIAS**

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MANIZALES

FACULTAD DE ESTUDIOS SOCIALES Y EMPRESARIALES

**MAESTRÍA EN DESARROLLO REGIONAL Y PLANIFICACIÓN DEL
TERRITORIO**

MANIZALES, COLOMBIA

JUNIO 2016

RESUMEN

Con el propósito de indagar sobre la interacción Política Pública Nacional para la Superación de la Pobreza – Desarrollo Económico Local, DEL, en el municipio de Santa Rosa de Cabal (Risaralda), se ha evaluado la veintena 1994–2014, encontrándose como principal característica la reducción considerable de la pobreza entre 2002 y 2014 en Latinoamérica (de 43,9 a 28%), Colombia (de 49,7 a 28,5%) y Risaralda (de 37,6 a 23,7 %); a la par con el comportamiento favorable del índice de Gini nacional (de 0,572 a 0,538) y departamental (de 0,514 a 0,498); principalmente en razón del incremento del gasto social nacional e internacional en Programas de Transferencias Condicionadas – PTC, realizado teniendo como marco orientador el cumplimiento de los Objetivos del Milenio (ODM).

Se trata de una investigación *No Experimental*, desarrollada con un estudio descriptivo e interpretativo, bajo enfoque mixto. Además de la revisión bibliográfica y documental, se utilizaron dos instrumentos puntuales: los Registros Analíticos Especializados – RAE, para filtrar la información de los planes de desarrollo nacionales y territoriales y una entrevista semi–estructurada dirigida a actores importantes del desarrollo local, para determinar, entre otros, la favorabilidad del mismo en el Municipio. Tres variables fueron analizadas: i) La Pobreza, siendo la que ha alcanzado mayor elaboración conceptual y en sus métodos de medición (monetario, no monetarios y multidimensional); ii) La política pública nacional para la reducción de la pobreza, que es hoy una construcción, una amalgama compuesta por leyes y normas, diferentes categorías ubicadas dentro de planes de desarrollo y otras formas como programas, documentos CONPES y estudios prospectivos, etc. Su materialización actual más importante son los PTC, siendo Más Familias en Acción (más de 2,6 millones de familias) y Sostenibilidad Estratégica UNIDOS los que encabezan la lista nacional por número de beneficiarios; mientras que en Risaralda y Santa Rosa, lo es Más Familias en Acción (Más de 40.800 y de 4.000 familias, respectivamente); y iii) El desarrollo económico local que, medido para el Municipio sobre una plantilla de ocho pilares fundamentales que se usó, permitió evidenciar algunos avances en la materia para la localidad, pero nunca la implementación consciente del DEL, no obstante las grandes potencialidades que, en general, se detectan para algún tipo de desarrollo a partir de fortalezas y capacidades propias. Finalmente, se avanzó en la creación y medición de índices básicos, camino a ponderar la incidencia Política – DEL.

Palabras Claves: Desarrollo Económico Local (DEL), políticas públicas, pobreza, programas de asistencia social.

ABSTRACT

In order to investigate about the National Public Policy interaction for Poverty Reduction - Local Economic Development, LED, in the municipality of Santa Rosa de Cabal (Risaralda), there has been evaluated the score from 1994 to 2014, being the main feature the considerable reduction in poverty between 2002 and 2014 in Latin America (from 43.9 to 28%), Colombia (from 49.7 to 28.5%) and Risaralda (from 37.6 to 23.7%); on par with the favorable performance of the national Gini index (from 0.572 to 0.538) and departmental (from .514 to .498); mainly, due to the increase of national and international social spending on Conditional Cash Transfer Programs - CCTP, having as guiding framework the achievement of the Millennium Development Goals (MDG). This is a Non-Experimental research, developed with a descriptive and interpretative study, done under mixed approach. In addition to the literature and documentary review, two specific instruments were used: Specialized Analytical Records - SAR, to filter the information contained in the inspected plans of national and territorial development, and a semi-structured interview made to important actors for local development, to determine, among others, the favorability of the same in the municipality. Three variables were analyzed: i) Poverty, being the one that has reached more conceptual development and its measurement methods (monetary, non-monetary and multidimensional), as well; ii) The national public policy for poverty reduction, which is now a construction, an amalgam composed by laws and regulations, different categories located within development plans and other formats such as programs, CONPES documents and prospective studies, etc. Its most important current materialization constitute the PTC, being Más Familias en Acción program (more than 2.6 million households) and Strategic Sustainability UNIDOS, the ones at top of the national list by number of beneficiaries; while in Risaralda and Santa Rosa is Más Familias en Acción program (More than 40.800 and 4.000 families, respectively); and iii) The local economic development, measured for the Municipality on an application of eight pillars that was used, which allowed to demonstrate some progress in this area for the town, but never conscious implementation of LED, notwithstanding the great potential that, in general, are detected for some kind of development based on the own strengths and

capacities. Finally, progress was made in the creation and measurement of basic indexes, way to weigh the political impact – DEL.

Key words: Local Economic Development, LED, Public Policy, poverty, welfare programs.

SIGLAS

AL: América Latina

ANSPE: Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema

BM: Banco Mundial

BPA: Buenas Prácticas Ambientales

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DEL: Desarrollo Económico Local

DITRIAC: Distribución de Triangulación Concurrente

DNP: Departamento Nacional de Planeación

DPS: Departamento para la Prosperidad Social

EAT: Esquemas Asociativos Territoriales

ECH: Encuesta Continua de Hogares

FIDA: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

FMI: Fondo Monetario Internacional

FNR: Fondo Nacional de Regalías

GEIH: Gran Encuesta Integrada de Hogares

ICV: Índice de Condiciones de Vida

IDH: Índice de Desarrollo Humano

ILPES: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social

IPM: Índice de Pobreza Multidimensional

MERPD: Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad

MFA: Más Familias en Acción

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

ONG: Organización no gubernamental

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OIT: Organización Internacional de Trabajo

OMC: Organización Mundial del Comercio

PAS: Programas de Asistencia Social

PE: Pobreza Extrema

PIB: Producto Interno Bruto

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PP: Política Pública

PPED: Población Pobre Extrema y Desplazada

PPN: Política Pública Nacional

PPRS: Política Pública para la Reducción de la Pobreza

PTC: Programas de Transferencias Condicionadas

RAE: Registro Analítico Especializado

SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje

TD: Tasa de Desempleo

TGP: Tasa General de Participación

TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación

TO: Tasa de Ocupación

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia, y Cultura.

TABLA DE CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN.....	18
2	PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	20
2.1	DINÁMICA GLOBAL DE LA POBREZA.....	21
2.2	DINÁMICA DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA.....	26
2.2.1	Pobreza por ingresos.....	28
2.2.2	Ingreso y polarización.....	30
2.2.3	Percepciones, juventud y género.....	32
2.2.4	Políticas públicas para la superación de la pobreza en América Latina.....	38
2.2.5	Institucionalidad Latinoamericana para el desarrollo y la disminución de la pobreza.....	43
2.3	CONTEXTO DE LA POBREZA EN COLOMBIA.....	45
2.4	GASTO SOCIAL EN COLOMBIA.....	48
2.5	PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.....	50
3	OBJETIVOS.....	52
3.1	GENERAL.....	52
3.2	ESPECÍFICOS.....	52
4	REFERENTE TEÓRICO.....	53
4.1	LA POBREZA.....	53
4.1.1	Definiendo la Pobreza.....	53
4.1.2	Medición de la pobreza.....	55
4.1.3	Pobreza Monetaria y Pobreza Multidimensional.....	60
4.2	POLÍTICAS PÚBLICAS.....	64

4.2.1	Generalidades.....	64
4.2.2	Identificación de las políticas públicas.....	66
4.2.3	El modelo secuencial.....	67
4.2.4	Características.....	69
4.2.5	Metodología.....	70
4.2.6	Otros aspectos relacionados.....	70
4.3	MARCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA	71
4.3.1	Políticas sociales selectivas para superar la pobreza.....	74
4.3.2	Políticas para combatir la pobreza en el nivel local.....	74
4.4	DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL – DEL.....	77
4.4.1	Entorno favorable para el desarrollo económico local.....	84
4.5	TERRITORIO: FUNDACIÓN Y ENTORNO DEL DESARROLLO LOCAL.....	87
5	METODOLOGÍA.....	91
5.1	ENFOQUE.....	91
5.2	TIPO DE ESTUDIO	92
5.3	DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	92
5.4	TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN	94
5.4.1	Técnicas indirectas o no interactivas.....	94
5.4.2	Técnicas directas o interactivas.....	95
6	RESULTADOS.....	96
6.1	ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA SUPERAR LA POBREZA EN COLOMBIA	96

6.1.1	Instrumentos de política para superación de la pobreza en Colombia.....	96
6.1.2	Programas para la reducción de la pobreza extrema en Colombia.....	110
6.1.3	Cumplimiento de Objetivos y Metas de la Política Pública.....	127
6.2	ARTICULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS PLANES DE DESARROLLO	131
6.2.1	Planes de desarrollo y competencias gubernamentales según el nivel territorial.....	132
6.2.2	Planes Nacionales de Desarrollo	135
6.2.3	Enfoques del desarrollo regional.....	143
6.2.4	Planes Departamentales de Desarrollo –PDD–.....	147
6.2.5	Planes Municipales de Desarrollo –PMD–.....	153
6.3	CARACTERIZACIÓN TERRITORIAL.....	159
6.3.1	Contexto Nacional.....	159
6.3.2	Contexto del Departamento de Risaralda.....	168
6.3.3	Contexto del municipio de Santa Rosa Cabal.....	186
6.4	CONDICIONES DE FAVORABILIDAD PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL	210
6.4.1	Percepción de actores.....	211
6.4.2	Índice de percepción de las condiciones de favorabilidad para el DEL.....	216
6.5	INCIENCIA DE LOS PROGRAMAS DE ASISTENCIA SOCIAL EN EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN SANTA ROSA DE CABAL	218
7	DISCUSIÓN DE RESULTADOS	220
7.1	POLÍTICAS PÚBLICAS.....	220
7.2	POBREZA, DESIGUALDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS	220

7.3	DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y EL ENTORNO SANTARROSANO.....	223
7.4	EL ENFOQUE TERRITORIAL.....	225
8	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	226
10	BIBLIOGRAFÍA.....	233

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1. MAPA DE POBREZA EXTREMA A NIVEL MUNDIAL.	24
FIGURA 2 MAPA DE POBREZA POR REGIONES EN AL, 2010	28
FIGURA 3 EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA EN AL. 1980- 2014	30
FIGURA 4. AMÉRICA LATINA Y LA VARIACIÓN ANUAL DEL ÍNDICE DE GINI. 2002-2008 Y 2008-2013	31
FIGURA 5. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): EVOLUCIÓN Y PARTICIPACIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL	37
FIGURA 6. POBREZA Y POBREZA EXTREMA EN COLOMBIA, 2002 – 2014	46
FIGURA 7 INCIDENCIA DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA POR CIUDADES, 2014	47
FIGURA 8. DIMENSIONES Y VARIABLES DEL ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL	48
FIGURA 9. MEDIDAS DE POBREZA Y DE DESIGUALDAD.	55
FIGURA 10. ELEMENTOS PARA IDENTIFICACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA	66
FIGURA 11. MODELO DE LA CAJA NEGRA DE EASTON	68
FIGURA 12. MODELO INDES – BID, 2005	68
FIGURA 13. FACTORES PARA EL ÉXITO DE LAS INICIATIVAS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL	86
FIGURA 14. MOMENTOS IMPORTANTES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA PLANEACIÓN NACIONAL.	90
FIGURA 15. RELACIÓN ENTRE CATEGORÍAS	94
FIGURA 16. PERIODOS DE GOBIERNO PRESIDENCIALES 1994 - 2014.	142
FIGURA 17. TEORÍAS ENFOCADAS EN DISPARIDADES INTERREGIONALES.	144

FIGURA 18. TEORÍAS ENFOCADAS EN EL INTERIOR DE LAS REGIONES.	145
FIGURA 19. CRECIMIENTO POBLACIÓN NACIONAL 1994 - 2014.	160
FIGURA 20. PIRÁMIDE POBLACIONAL 2014.	160
FIGURA 21. TASA DE EMPLEO VS TASA DE DESEMPLEO.	164
FIGURA 22. PRODUCTO INTERNO BRUTO EN COLOMBIA, 2000 – 2013.	165
FIGURA 23. TASA GLOBAL DE PARTICIPACIÓN, OCUPACIÓN Y DESEMPLEO EN COLOMBIA, 2007 – 2014.	167
FIGURA 24. TASAS DE OCUPACIÓN Y DESEMPLEO SEGÚN CIUDADES, IV TRIMESTRE 2014.	168
FIGURA 25. DIVISIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE RISARALDA.	169
FIGURA 26. PIRÁMIDE POBLACIONAL CLASIFICADA POR GÉNERO Y GRUPOS DE EDAD QUINQUENAL.	170
FIGURA 27. PARTICIPACIONES DEL VALOR AGREGADO, 2000 - 2012.	176
FIGURA 28. CRECIMIENTO DEL VALOR AGREGADO RISARALDA 2000 – 2014 .	176
FIGURA 29. DISTRIBUCIÓN DEL VALOR AGREGADO DE LA INDUSTRIA EN RISARALDA, 2012.	177
FIGURA 30. PARTICIPACIÓN DEPARTAMENTAL EN LA GENERACIÓN DEL PIB NACIONAL.	178
FIGURA 32. TASA DE DESEMPLEO. COLOMBIA Y RISARALDA. 2002-2014.	182
FIGURA 33. TASA DE OCUPACIÓN. COLOMBIA Y RISARALDA. 2002-2014.	183
FIGURA 34. PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA MONETARIA. COLOMBIA Y RISARALDA. 2002-2014	185
FIGURA 35. PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA EXTREMA MONETARIA.	185

FIGURA 36. COEFICIENTE DE GINI. COLOMBIA Y RISARALDA. 2002-2014.	186
FIGURA 37. UBICACIÓN DE SANTA ROSA DE CABAL EN EL DEPARTAMENTO DE RISARALDA.	186
FIGURA 38. PIRÁMIDE POBLACIONAL DE SANTA ROSA DE CABAL A 2014.	188
FIGURA 39. VARIACIÓN PORCENTUAL CRECIMIENTO POBLACIONAL 2010 - 2015.	188
FIGURA 40. CRECIMIENTO DEL SECTOR TURÍSTICO EN COLOMBIA, PERIODO 1905 - 2008.	192
FIGURA 41. MOTIVOS PARA VISITAR SANTA ROSA DE CABAL.	194
FIGURA 42. ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO CON REGISTRO MERCANTIL.	199
FIGURA 43. COMPARATIVO NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS, ÁREA URBANA Y RURAL DEL MUNICIPIO DE SANTA ROSA DE CABAL VS DEPARTAMENTO DE RISARALDA.	203
FIGURA 44. ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL MUNICIPAL, SANTA ROSA DE CABAL, 2014.	203
FIGURA 45. INDICADOR FISCAL MUNICIPAL, SANTA ROSA DE CABAL, 2000 - 2013.	204
FIGURA 46. ÍNDICE DE FAVORABILIDAD D.E.L.	217

LISTA DE TABLAS

TABLA 1 PROGRAMAS SOCIALES DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LÍNEAS DE ACCIÓN EN AL	39
TABLA 2. LOS MÍNIMOS CONSTITUCIONALES EN COLOMBIA PARA EL ICV	59
TABLA 3. DIMENSIONES DEL IPM PARA COLOMBIA	62
TABLA 4. PORCENTAJE DE GESTIÓN TOTAL POR REGIÓN.	130
TABLA 5. FUNCIONES DE LOS NIVELES DE GOBIERNO	133
TABLA 6. INCIDENCIA DE LOS NIVELES DE GOBIERNO PARA EL D.E.L.	134
TABLA 7. GOBIERNOS NACIONALES 1994 - 2014	136
TABLA 8. TEORÍA Y POLÍTICA DEL CRECIMIENTO REGIONAL	145
TABLA 9. FORMACIÓN DE LOS COMPLEJOS PRODUCTIVOS.	146
TABLA 10. PRINCIPALES LOGROS DE DESARROLLO, GOBIERNOS 1994 - 2014	152
TABLA 11. GOBIERNOS MUNICIPALES 1994 - 2014	153
TABLA 12. PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL Y POR HABITANTE.	163
TABLA 13. INTERVENCIÓN A FAMILIAS CON PAS EN COLOMBIA Y RISARALDA, 2015	172
TABLA 14. PIB DEPARTAMENTAL DE LA REGIÓN ANDINA Y PARTICIPACIÓN POR DEPARTAMENTO	179
TABLA 15. IDC 2014: CLASIFICACIÓN GENERAL Y POR FACTOR.	181
TABLA 16. POBLACIÓN MUNICIPAL.	187
TABLA 17. PROGRAMAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA EN SANTA ROSA DE CABAL	190

TABLA 18. PRODUCCIÓN AGRÍCOLA SANTA ROSA DE CABAL, AÑO 2014.	196
TABLA 19. PRODUCCIÓN PECUARIA SANTA ROSA DE CABAL, COMPARATIVO AÑOS 2013 Y 2014.	197
TABLA 20. ASOCIACIONES AGRÍCOLAS Y ALIADOS COMERCIALES.	198
TABLA 21. ACTIVIDADES MÁS REPRESENTATIVAS QUE DESARROLLAN LAS EMPRESAS SANTARROSANAS.	199
TABLA 22. SANTA ROSA DE CABAL. MATRICULA TOTAL EN EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA 2002-2011.	201
TABLA 23. SANTA ROSA DE CABAL. TASAS NETAS DE COBERTURA EDUCATIVA, SEGÚN NIVELES DE ESCOLARIDAD 2005-2011	201
TABLA 24. INCIDENCIA DE LOS PAS EN EL DEL.	218

1 INTRODUCCIÓN

Pobreza y desarrollo, dos encrucijadas de actualidad indefinida en cualquier sociedad moderna, la primera se combate, el segundo se persigue, no obstante, para ambos propósitos, deben seguirse caminos similares en cuanto su alta complejidad, las numerosas variables con que hay que tratar, la sutileza de sus formas y el ser, en principio, asuntos de apariencia eminentemente económica, pero que luego viran, ambos, también con propiedad hacia el terreno de las expectativas y las realizaciones humanas individuales.

Organismos internacionales como la ONU, han priorizado en su agenda la lucha contra la pobreza y han liderado acuerdos en este sentido; orientación bajo la cual América Latina ha aumentado sensiblemente durante lo corrido del siglo, el gasto social neto y el porcentaje del mismo dentro del gasto público. En este camino, Colombia viene logrando resultados crecientes y constantes, pero no los esperados. Nuestro escenario de investigación es examinar en un ambiente municipal, el detalle de ese gran instrumento de aplicación, estudio y reflexión con que se trabaja el tema a nivel nacional: La política pública para la superación de la pobreza.

Y volviendo al inicio de nuestro escrito, nos preguntamos cómo interactúa esa política pública con los elementos determinantes del desarrollo económico local, en nuestro municipio de estudio, Santa Rosa de Cabal. Comprender ese fenómeno es el propósito del presente documento, que inspeccionará un territorio, por demás, de ubicación privilegiada y que cuenta, al parecer, con potencialidades de gran valor para la generación de condiciones de favorabilidad para el DEL.

Nuestros orientadores teóricos principales serán, Albuquerque, en lo relacionado con el Desarrollo Económico Local – DEL; y para definir pobreza y saber de la esencia de las políticas sociales, escucharemos a Grynspan. Naturalmente, muchas otras voces de imprescindible presencia en las 2 materias, serán citadas (Altimir, Sen, Max-Neef, Di Pietro, Boisier, CEPAL, Banco Mundial...); y otras más para entender, en general, el enfoque de políticas públicas (Muller, Cuervo...) y diversas denominaciones del desarrollo,

entre las que se tendrá un teorizador, ciertamente contrario al DEL. No se tiene conocimiento más que de informes investigativos para algún sector específico de la economía santarrosana, nunca generales sobre desarrollo económico y, menos, comparativos como el que ahora se propone, por lo que se estima, será valorable y útil la novedad del presente. Esto, a más de pertenecer a un ejercicio mancomunado tipo macroproyecto, con 7 trabajos más, de sendos municipios de diferentes departamentos del país; lo que incrementa el valor del producto investigado, ya que permitirá resultados conjuntos.

A propósito del macroproyecto, este volumen procuró acompañar los registros analíticos especializados – RAE de los Planes de Desarrollo, con la inspección de producciones evaluativas de estos; e incorporó al formato tipo general que se venía trabajando, componentes en: Teórica general de políticas públicas; conceptualización y enfoque territorial¹ (yendo a lo supra-municipal y lo regional), transversalizando toda la línea del desarrollo; elementos históricos en los contextos, para comprensión de la vida municipal; barrido de diferentes denominaciones del desarrollo, para un entendimiento más holístico; contexto nacional; y cálculo de índices de creación propia, de incidencia de los 3 niveles de gobierno y de los programas PAS en el DEL, para avanzar en alguna medida en la composición de un indicador general que vincule PPSP y DEL.

¹ Para Boisier, la más amplia acepción de desarrollo (desde el punto de vista de lo local) es la de desarrollo territorial.

2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

A pesar de los avances en la reducción de la pobreza, según el Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 2014a), aún existen en el mundo más de 2.200 millones de personas en situación de vulnerabilidad ante la pobreza, incluidos 1.500 millones que son pobres a nivel multidimensional. El 22% de la población, que corresponde a 1.200 millones de personas viven con menos de USD 1,25 al día (\$3.277 pesos colombianos al día²), al aumentar la línea de pobreza económica a 2,50 dólares al día (\$6.555 pesos colombianos día) la tasa de pobreza mundial se sitúa aproximadamente en el 50%, representada en 2.700 millones de personas.

Tres cuartas partes de los pobres del mundo viven en las zonas rurales afectando en mayor grado a los trabajadores agrícolas enfrentados a bajos niveles de productividad, desempleo estacional y bajos salarios. Con relación a la población indígena, a pesar de representar el 5% de la población mundial, constituyen el 15% de las personas pobres del mundo y el 33% de personas en pobreza extrema de las zonas rurales.

De acuerdo con el mismo informe, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) para América Latina y el Caribe, en el año 2014 se encontraba en 0,740, siendo un valor medio comparado con países de Asia Meridional, Europa y Asia Central y los Estados Árabes. El progreso obtenido en los años 2000 – 2008 disminuyó aproximadamente a la mitad para el período 2009 – 2013, como consecuencia de la crisis financiera y económica mundial, esta desaceleración es evidente en los componentes del Ingreso Nacional Bruto.

Si bien, la mayor desigualdad por ingresos se presenta en América Latina y el Caribe, se registra una disminución de la misma, impulsada especialmente por el aumento en la cobertura de educación y por las transferencias públicas a los pobres.

² US\$1 equivale a \$3.3320 pesos colombianos Consulta realizada en http://www.colombia.com/cambio_moneda/ el 02.09.2016.

Estas dos tendencias (descenso de la desigualdad de los ingresos entre los países y aumento de la desigualdad en el seno de los países) prácticamente se anulan mutuamente, lo que sugiere que la desigualdad de los ingresos a nivel mundial (entre los ciudadanos del mundo) se mantiene persistentemente elevada. Se estima que los dos tercios más pobres de la población mundial reciben menos del 13 por ciento de los ingresos mundiales, mientras el 1 por ciento más rico acumula casi el 15 por ciento. Más allá de los ingresos, aproximadamente la mitad de la riqueza del mundo está en manos del 1 por ciento más rico de la población, poseyendo, las 85 personas más ricas, en conjunto, la misma riqueza que la mitad más pobre de la población mundial. (PNUD, 2014a, pág. 43).

Entre las principales causas de la creación y mantenimiento de esta polarización se identifican: la globalización, el progreso tecnológico, la desregularización de los mercados laborales y las políticas macroeconómicas desacertadas.

2.1 DINÁMICA GLOBAL DE LA POBREZA

La pobreza como fenómeno multidimensional, influye en muy diversos aspectos de la vida, y se complejiza a la hora de pretender dar una definición acertada. No obstante, es importante comprender los elementos propios de la pobreza asociados a otros fenómenos, que pueden ser causas, consecuencias o fenómenos simultáneos. Un primer punto de referencia es la incapacidad de satisfacer las necesidades básicas de supervivencia, que sin duda constituye el “núcleo irreducible” del concepto de pobreza de Sen. El no tener acceso a una alimentación mínima o a un lugar para guarecerse de la intemperie son necesidades cuya insatisfacción revela pobreza en cualquier sociedad contemporánea” (CEPAL, 2006, pág. 151)

Así entonces, para analizar la problemática de la pobreza, es necesario comprender los diferentes enfoques con los cuales ha sido abordada. Dentro de estas concepciones se encuentran las que definen la pobreza como la carencia de ingresos que tienen las personas para obtener los mínimos necesarios para vivir dignamente. Entre tanto, el enfoque estructural tiene en cuenta las carencias que enfrentan los hogares en términos de vivienda

adecuada, hacinamiento, acceso a educación y servicios públicos. Recientemente, han optado por un enfoque multidimensional, que incluya tanto variables de ingresos como de accesos a servicios básicos. Dados los aportes de Max-Neef y Sen, el abordaje de la pobreza cuenta con un lado más humano, al colocar en el centro del problema al ser humano como tal y de cómo se pueden potencializar sus capacidades y libertades, de tal forma que las personas puedan contar con las mismas oportunidades de acceso a la educación, salud, servicios públicos, empleos de calidad, entretenimiento, entre otros aspectos.

De acuerdo con el último Informe de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD (2014a), el crecimiento económico y el auge del comercio exterior han contribuido a reducir los niveles de pobreza en el mundo, especialmente en los países del sur; sin embargo, afirma el informe, estos indicadores no reflejan las disparidades al interior de los países tanto desarrollados como los que se encuentran en vías de desarrollo.

Ahora bien, los países con menores tasas de crecimiento económico, experimentan mayores índices de pobreza, es decir, los países de bajos ingresos tienen un mayor número de pobres. En este sentido, las cifras del Banco Mundial (2015), muestran que existen en el mundo alrededor de 1.000 millones de personas en situación de pobreza, es decir, sobreviven con menos de US\$1,25 al día. Igualmente, los datos del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas, dan cuenta de cerca de 870 millones de personas que padecen hambre, concentrándose en los países en vías de desarrollo, siendo una de las principales causas de mortalidad infantil. De hecho, el hambre y la desnutrición son el principal riesgo para la salud en todo el mundo –más que el SIDA, la malaria y la tuberculosis juntas- (PMA, 2015).

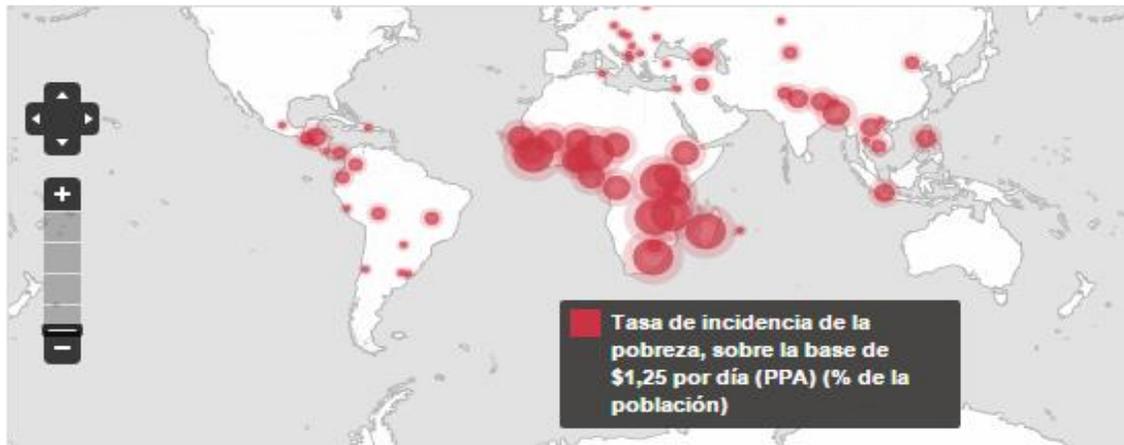
Held (2007), plantea que la desigualdad como un fenómeno global, tiene la forma de una copa de champaña, donde los 900 millones que tienen la fortuna de vivir en el mundo occidental, ubicados en la parte superior de la copa, acaparan el 86% del consumo global, 79% del Ingreso mundial, 58% de la energía consumida y 74% de las líneas telefónicas, mientras los 1.200 millones más pobres, ubicados en la base, participan con el 1,3% del

consumo global, el 4% del consumo de energía, el 5% del consumo de pescado y carne y el 1,5% de las líneas telefónicas. De ahí que para muchos el problema de la desigualdad sea el más apremiante entre los problemas globales actuales, sin embargo el debate sobre sus causas y sus consecuencias es complejo.

El autor con base en información estadística 1820 – 1992, relacionada con ingreso promedio en dólares, ingresos del decil más rico y del decil más pobre, coeficiente de Gini, población, porcentaje de pobres, número de pobres y esperanza de vida, concluye que la diferencia entre las naciones más ricas y las más pobres es hoy más grande que nunca y sigue creciendo. La proporción de población en situación de pobreza extrema disminuye, nunca los porcentajes habían sido tan altos, pero once países en el mundo no logran mejorar los indicadores, nueve de ellos africanos (Kenia, Zimbabwe, Botswana, Suazilandia, Namibia, Sur África, Malawi, Lesoto y Burundi, y Moldavia y Tayikistán); la diferencia de oportunidades entre hombres y mujeres son muy grandes, siendo las mujeres las más afectadas por la pobreza extrema, la exclusión social y la desigualdad; la desigualdad económica entre regiones y países no es constante, los países se mueven permanentemente en la jerarquía global, desde los años 80 la desigualdad aumenta sin pausa en países como China, Tailandia y Malasia en Asia y en Latinoamérica en Chile, Colombia y México." (Held, 2007, págs. 96-100).

Como se reporta en el mapa, la pobreza en el mundo está concentrada en África Occidental, África Suroriental e India. Para los años 2010 - 2011 entre los países más pobres del mundo se reportaban en África, Madagascar (87,7%), Zambia (74,3%), Malawi (72,2%) Ruanda (63%); en Asia, Bangladesh (43,3%), Nepal (23,7%), e India (23,6%); y en América Latina, Haití (67%) Honduras (16,5%), Guatemala (13,7%), El Salvador (9,0%) (Banco Mundial, 2015).

Figura 1. Mapa de Pobreza Extrema a Nivel Mundial.



Fuente: Banco Mundial, 2015

Con relación a los efectos de la globalización como mecanismo para reducir la pobreza, Held plantea que ésta no es, en sí misma, ni buena ni mala, funciona mejor bajo complejas interdependencias entre condiciones sociales, económicas, culturales y políticas; no obstante, un país con muy bajos niveles de desarrollo económico y político, puede recibir más daños que beneficios al integrarse en los mercados internacionales. El autor plantea que es un error creer que la liberalización del comercio por sí sola contribuirá al crecimiento económico; la evidencia demuestra que si bien el proteccionismo como estrategia general es bastante contestada, los países en primera instancia deben integrar su economía interna a través de una política económica e industrial conducida por el Estado y que contribuya al desarrollo del capital humano, de la infraestructura y al robustecimiento de instituciones de mercado nacionales para sustituir las importaciones por productos nacionales, antes de abrir sus economías.

Dada la prevalencia de la pobreza en el mundo, en el año 2000, la Asamblea General de las Naciones Unidas formula la denominada Declaración del Milenio, firmada por 189 Estados miembros, la cual inicia así:

Nosotros, Jefes de Estado y de Gobierno, nos hemos reunido en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York del 6 al 8 de septiembre de 2000, en los albores de un nuevo milenio, para reafirmar nuestra fe en la Organización y su Carta como cimientos indispensables de un mundo más pacífico, más próspero y más justo. (pág. 1).

Con el reconocimiento de la responsabilidad de los Estados con sus propias sociedades, en la Declaración del Milenio se enfatiza la responsabilidad colectiva de los mismos en relación con el respeto y defensa de los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial, así como el compromiso con valores fundamentales considerados esenciales para las relaciones internacionales en el nuevo siglo XXI como la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto de la naturaleza y la responsabilidad común.

En dicha declaración y de acuerdo con los cambios mundiales, se formulan en 32 párrafos, los compromisos de los Estados miembros con la paz; la seguridad y el desarme; el desarrollo y la erradicación de la pobreza; la protección de nuestro entorno común; los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno; la protección de las personas vulnerables; la atención a las necesidades especiales de África; y el fortalecimiento de las Naciones Unidas.

Con la esperanza puesta en la capacidad y en la voluntad de los gobiernos, las Naciones Unidas formularon ocho objetivos, con sus respectivas metas medibles, que deberían ser alcanzadas en el 2015, estos son: erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer; reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

2.2 DINÁMICA DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA³

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina, CEPAL (2014), más allá de los avances logrados en la última década, la pobreza, sea desde la perspectiva del ingreso o del abordaje multidimensional, persiste como un fenómeno estructural en América Latina. Ésta muestra entre los años 2002 y 2014 una reducción en los porcentajes de pobreza, de 43,9 a 28%, y de indigencia, de 19,3 a 12% (aunque para el bienio 2012-2014, la tasa de pobreza se ha mantenido estable, e inclusive desacelerada, según se explica en la siguiente subsección). Este comportamiento asume otra valoración si se considera en términos absolutos: en dicho período la región pasó de 225 millones a 167 millones de personas en situación de pobreza, y de 99 millones a 71 millones en situación de indigencia. En los índices de evolución por países, el mejor desempeño regional fue para Paraguay, al pasar de 49,6% en 2011 a 40,7% en 2013 en pobreza, y de 28% a 19,2% en pobreza extrema. La pobreza y desigualdad son dos términos que aparecen sistemáticamente en las discusiones sobre la realidad social y económica de América Latina. Hay buenas razones para ello. Por un lado, tanto la pobreza como la desigualdad son consideradas “males”, problemas sociales que es necesario combatir. La pobreza y la desigualdad figuran entre las principales preocupaciones de la opinión pública y, por lo menos en el discurso, también de los gobiernos. (Gasparini, Cicowiez, & Sosa, 2014, pág. 3)

Superar la pobreza es sin duda alguna el reto más importante para la región latinoamericana, lograrlo es fundamental no solo desde lo ético y la estabilidad económica sino a partir de lo político y social para los países y sus habitantes. Aproximadamente, uno de cada tres latinoamericanos es pobre (definido como no tener suficientes ingresos para satisfacer sus necesidades básicas); y uno de cada ocho se encuentra en pobreza extrema

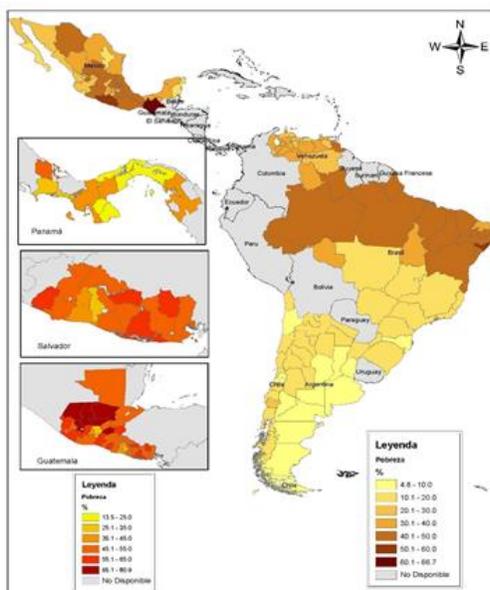
³ Esta sección, hasta el numeral 1.2.4 inclusive, se basó ampliamente en el documento Panorama Social de América Latina y el Caribe 2014, de la CEPAL (CEPAL, 2014).

(definido como no ser capaz de cubrir sus necesidades nutricionales básicas, aún si gastaran todo su dinero en alimentos).

Desde comienzos del siglo XXI puede observarse un cambio en la prioridad asignada a los componentes de la protección social, desde la reforma de la seguridad social hasta la expansión de los programas de asistencia social. En la mayoría de los países se han introducido programas en gran escala de transferencia directa de ingresos dirigidos a hogares en situación de pobreza y extrema pobreza. Los programas Progresar/Oportunidades en México y Bolsa Escuela/Bolsa Familia en Brasil llegan a cerca de una cuarta parte de los hogares, mientras que el Bono de Desarrollo de Ecuador alcanza a alrededor de 40%. Los programas de transferencia de ingresos orientados hacia el desarrollo humano han dominado la atención de los responsables de formular políticas internacionales, quienes las han denominado «transferencias monetarias condicionadas». De hecho, existe una diversidad considerable en el diseño de programas de transferencias para combatir la pobreza en América Latina. También se han expandido los programas de pensiones no contributivas, una forma más tradicional de asistencia social. Además, más recientemente se han reformado y potenciado programas de transferencias orientados hacia la niñez en Uruguay y Argentina. Los programas integrados de combate a la pobreza, como el Plan Nacional para la Emergencia Social (Panes) en Uruguay y Chile Solidario en Chile ilustran un enfoque diferente en el diseño de estas políticas públicas. (Barrientos A. , 2012, pág. 69)

La figura N° 2, según información del ILPES, presenta la distribución de la pobreza en la región. La información para Argentina corresponde a grandes aglomerados urbanos. El año 2010 representa el más reciente con información disponible en las encuestas de hogares de cada país.

Figura 2 Mapa de pobreza por regiones en AL, 2010



Fuente: ILPES, con base en información recopilada por la unidad de estadísticas de CEPAL, desde las encuestas de hogares.

2.2.1 Pobreza por ingresos.

En el gráfico de evolución de la pobreza 1980-2014 que se presenta más abajo observamos como mayor pico porcentual (el más grave) el del año 1990, cuando 204 millones de personas se encontraban en situación de pobreza, es decir, casi la mitad (48,4 %) de la población latinoamericana, y de esta, 95 millones de personas, el 22,6 %, o sea cerca de la cuarta parte de los habitantes, estaban en la indigencia. “La situación social de América Latina es un escándalo”, dijo O’Donnell, con toda razón, en su momento.

Pero no se llegó gratuitamente a ese estado de caos, el camino se venía ‘construyendo’. Durante los ochenta fue notable la brecha entre las economías de los países industrializados y las de los países latinoamericanos. Muestra de ello es que la participación de América Latina y el Caribe en el comercio internacional pasó del 6% en 1980 al 4% en 1990 (UNCTAD, 2005 citado por Grynspan, 2008). El PIB regional creció en los ochenta a una tasa promedio anual de 2,1%. Ese ritmo de crecimiento tan lento no alcanzó para que el PIB por

habitante pudiera crecer; por lo contrario, este indicador disminuyó a una tasa de 1% anual (FMI, 2001, citado por Grynspan, 2008, pág. 1).

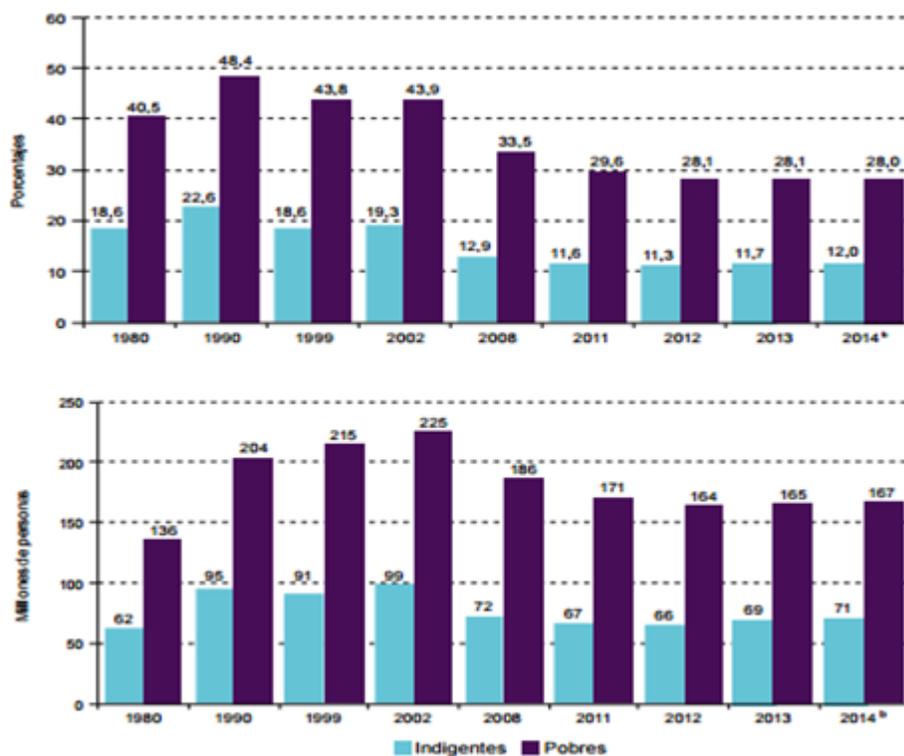
Ahora, si hablamos del índice histórico más crítico del período, por número de personas, el del 2002 es el de peor recordación, cuando América Latina llegó a un triste récord de 225 millones de personas pobres, el 43,9% de la población, mientras que 99 millones de ellas, el 19,3% de los habitantes, se encontraban en pobreza extrema.

Aunque no al ritmo que se necesita y se quisiera, entre los años 1990 y 2012 se presentó una curva de descenso, con leve interrupción en el 2002, en la cantidad porcentual de pobres latinoamericanos; consiguiéndose una reducción, en el intervalo completo, de 20,3%, o sea 40 millones en el número de personas pobres, y de 11,3% (la mitad exactamente), es decir 29 millones de personas, en las cifras de indigencia.

Ya para el bienio reciente (2012-2014) tenemos que la tasa de pobreza de América Latina a partir de 2012 se ha mantenido sin diferencias significativas, en términos de porcentaje, con 28,1% en 2012, idéntica en 2013 y tan solo evidenciando una disminución del 0,1 para el año 2014 (28%). La pobreza extrema, por su parte, también permaneció sin cambios estadísticos representativos, debido a que el valor observado en 2013 es solo 0,4 puntos superior al de 2012 (11,3%), y para 2014 asciende apenas 0,3 puntos más (12%).

Pese a las mínimas variaciones observadas en términos de tasas, las nuevas estimaciones permiten establecer que la pobreza extrema ha alcanzado valores similares a los de 2011, lo que representa un retroceso respecto de los logros alcanzados en años anteriores. Esta situación no es nueva, ... En efecto, las estimaciones regionales muestran que la tendencia a la baja de las tasas de pobreza y pobreza extrema se ha desacelerado e incluso revertido en los primeros años de la presente década, situación que, asociada al crecimiento demográfico, deja como saldo un mayor número de personas en situación de pobreza extrema en 2013 (CEPAL, 2014, pág. 65). (Este último análisis, aplica con fidelidad, también para el 2014).

Figura 3 Evolución de la pobreza y la indigencia en AL. 1980- 2014



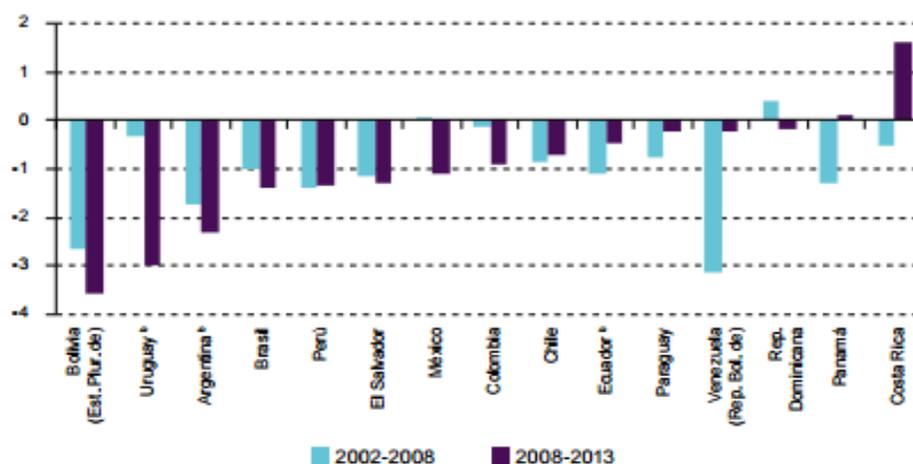
Fuente: Tomado de CEPAL, 2014. Panorama Social de América Latina

2.2.2 Ingreso y polarización.

Una de las características distintivas de América Latina ha sido la desigualdad en la distribución de los recursos y en el ejercicio de los derechos. Si bien no se trata de la región más pobre del mundo, sí se destaca por ser la más inequitativa, lo que representa un obstáculo para el bienestar actual y el desarrollo futuro de sus sociedades y economías. En recientes publicaciones, la CEPAL ha delineado este desafío y ha identificado su superación como el requisito indispensable para mantener los logros recientes y trazar una nueva senda que permita lograr un círculo virtuoso de crecimiento e inclusión (CEPAL, 2014, pág. 22).

Frente a la distribución del ingreso, la CEPAL realizó el análisis de 15 países de América Latina, concluyendo que “a principios de la década de 2000 en la mayoría de los países de la región se inició un proceso de reducción de la desigualdad que aún se mantiene. Entre 2002 y 2013 el índice de Gini promedio cayó aproximadamente un 10%, de 0,542 a 0,486” (Ibíd., pág. 22 y 23).

Figura 4. América Latina y la variación anual del índice de Gini. 2002-2008 y 2008-2013



Fuente: Tomado de CEPAL, (2014). Panorama Social de América Latina

La dinámica de la reducción de la desigualdad muestra patrones diversos cuando se analiza el sub período de 2008 a 2013 en comparación con el comprendido entre 2002 y 2008. La tendencia a la disminución de las disparidades se aceleró a partir de 2008, sobre todo en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Uruguay, la Argentina, el Brasil, México y Colombia. De estos países, tres (el Estado Plurinacional de Bolivia, la Argentina y el Brasil) también exhibieron notables progresos en la reducción de la desigualdad en el primer período (ver figura 4) (Ibíd., pág. 23).

Pero la desigualdad no es la única forma de medir la distribución del ingreso, esta también ha sido revisada bajo nuevos desarrollos conceptuales y metodologías que preguntan, entre otras, por su polarización, en la perspectiva de observar cómo ella interviene en la relación inter clases sociales.

El interés por la *Polarización Distributiva* proviene de la preocupación por la cohesión social y la igualdad. Los índices de polarización aportan elementos que permiten complementar el análisis de la distribución del ingreso que se realiza sobre la base de los indicadores tradicionales. Esto se debe a que los indicadores convencionales de desigualdad no resultan adecuados para diferenciar si se está ante una convergencia de la distribución en torno al ingreso medio o la convergencia se produce en torno a polos de la distribución. Así, las medidas habituales de la desigualdad no recogerían necesariamente el nivel de tensión social asociada a una distribución.

A través de los índices de polarización se estima en qué medida se agrupa la población en torno a un pequeño número de polos de ingreso. La idea central es que los individuos se identifican con los miembros de su grupo de ingresos y sienten alienación hacia quienes no pertenecen a su grupo. La alienación se capta mediante la distancia entre los ingresos de los grupos, y la identificación por el tamaño del grupo⁴ (Ibíd., pág. 24).

2.2.3 Percepciones, juventud y género.

Los análisis frente a las percepciones y expectativas de las clases sociales, determinan que la polarización en la distribución del ingreso se redujo en la mayoría de los países de la región entre los años 2004 y 2012, y que la pobreza tendió también a la baja, situación que apunta hacia un incremento del peso de los sectores medios de la distribución.

Los estándares en cuanto a expectativas de movilidad social y aspiraciones de consumo – entre otros– que las personas toman como referencia para evaluar sus condiciones de vida proveen de criterios básicos de logro con respecto a los cuales la ciudadanía juzga sus resultados socioeconómicos. La no consecución de esos estándares podría conducir a expresiones de malestar social (Ibíd., pág. 117).

⁴ Una de las medidas más usadas para analizar la bipolarización de la distribución del ingreso es el índice de Wolfson.

En los países con menos pobreza y más desarrollo relativo prevalecen los sentimientos de identificación con la clase media. Asimismo, las expectativas de progreso económico son mayores entre quienes se identifican con la clase media que en las personas que se consideran de clase baja. Todos estos elementos deben tenerse en cuenta en el diseño de políticas de igualdad y cohesión social, sobre todo en el actual escenario de desaceleración económica que está afectando a los países de la región (Ibíd., pág. 27).

Desde el enfoque poblacional, la integración de la juventud en los procesos de desarrollo es clave para avanzar hacia una sociedad más igualitaria; debiéndose prestar especial atención a incluirlos adecuadamente dentro de las respectivas sociedades, con el fin de aprovechar su creatividad y energía. El nexo entre la educación y el empleo es uno de los ejes fundamentales de la inclusión social en esa etapa de la vida; alcanzar sociedades más equitativas e igualitarias, requiere de estrategias de desarrollo que incluyan las nuevas generaciones, permitiéndoles su participación en el diseño y debate de las estrategias de desarrollo, las cuales deben ser flexibles y facilitar el acceso a procesos de formación de competencias y al mundo laboral. Tras la participación de la juventud a nivel regional en diferentes foros, las áreas prioritarias que plantean con miras a la agenda para el desarrollo son la educación, el empleo y el emprendimiento, la salud, la paz y la seguridad personal, la gobernabilidad y la participación.

En la región persisten grandes brechas estructurales entre las y los jóvenes frente al tema de las oportunidades de formación de capacidades; a pesar de que ha mejorado la inserción laboral juvenil, esta tiende a caracterizarse por empleos de peor calidad, salarios inferiores y un bajo nivel de afiliación a los sistemas de protección social. Las tasas de desempleo en la población de 15 a 24 años son superiores a las de la población total en todos los países de América Latina y el Caribe, con mayor persistencia en ésta última región, con algunos países registrando tasas de desempleo juvenil superiores al 30%. “En 2012 aproximadamente 30 millones de jóvenes entre 15 y 29 años de 18 países de América Latina (es decir, un 22% de la población total juvenil de ese tramo etario) se encontraba fuera del sistema educativo formal y no estaban empleados” (CEPAL, 2014, pág. 29).

Los temas de género son prioritarios, aluden a "un concepto amplio de igualdad, que va más allá de la justicia distributiva y se enriquece con exigencias de reconocimiento, dignidad y autonomía de los sujetos" y la ausencia de esa perspectiva según Giosa y Rodríguez (2010) citado por la CEPAL (2014), impide comprender la posición diferente que tienen hombres y mujeres como agentes económicos y como sujetos de las políticas económicas, a la vez que invisibiliza el trabajo doméstico no remunerado como condicionante y soporte del funcionamiento del mercado de trabajo (Ibid. pag 32). En la misma línea, existe una asociación negativa entre las tasas de participación y empleo femeninas y las diferencias de ingreso entre hombres y mujeres, registrándose mayores brechas en los países centroamericanos. Estas diferencias se combinan para configurar un escenario en el cual el aporte de ingresos femeninos a los hogares es menor al de los hombres, aproximadamente en un 50%.

Se considera que el trabajo es el esfuerzo físico o mental que realizan las personas con el objetivo de generar riqueza. Cuando este trabajo se efectúa en el ámbito del mercado y se recibe a cambio una remuneración, se asocia con empleo y permite su valoración social y económica, que se mida en las estadísticas y se incluya en las cuentas nacionales.

Por otro lado, la tasa de empleo aumentó durante el decenio en la mayor parte de la región. Mientras que el crecimiento de la tasa de empleo femenino se produjo en todos los países con excepción del Ecuador y Guatemala, la tasa de empleo masculina disminuyó en varios países. Como consecuencia de esta evolución, la brecha entre las tasas de empleo de hombres y mujeres también se ha reducido de manera considerable, aunque persisten amplias diferencias, al igual que en el caso de la participación. Como promedio de la región, la tasa de empleo de las mujeres representa un 65% de la de los hombres en 2012, frente a un 61% en 2002. Las mayores diferencias entre las tasas de empleo se encuentran en Guatemala, Honduras y Nicaragua (Ibíd., pág. 32, 34).

Evolución del gasto social. (Ver figura 5). Para el período 1990-1991 el gasto social per cápita de la región fue de US\$565 dólares⁵ y después de 22 años se duplicó hasta llegar a US\$1.155 dólares en el período 2012-2013. Sin embargo, las cifras no son homogéneas, registrándose grandes asimetrías en países como Guatemala, Honduras y Nicaragua donde el gasto per cápita no supera los US\$200 dólares, y países como Argentina, Cuba, Trinidad y Tobago y Uruguay con cifras superiores a los US\$1.600 dólares. Para el mismo período Colombia reporta un valor de 500 dólares.

A comienzos de los años 90 el gasto social como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) era del 13,8%, con un incremento sistemático hasta del 16,7% entre 2006 – 2007 y del 19,1% para el período 2012 – 2013, teniendo un reporte de US\$685.000 millones de dólares al área social (a precios de 2005). De este incremento de 5,3 puntos porcentuales del PIB, el mayor aporte lo hizo el sector seguridad y asistencia social con 2,8 puntos, debido principalmente al incremento en el envejecimiento de la población y a la ampliación de los mecanismos de transferencias a los hogares, de carácter condicionado o no.

Un aumento de 1,3 puntos porcentuales del PIB en la inversión en educación principalmente en expansión de coberturas y acceso a la educación primaria en los países más pobres, y en educación secundaria en los restantes, mejorando la infraestructura, en especial en la dotación de los docentes (calidad) y en menor medida con un bajo desempeño, en coberturas de postsecundaria en el sector público.

El sector salud registró un aumento de sólo el 1%, sacrificando las inversiones o reinversiones en infraestructura, renovación de equipos y reposición de insumos médicos; afectando la cobertura y, principalmente, la calidad de la prestación del servicio

Pese a la existencia de grandes bolsas de marginalidad habitacional y segregación espacial en todos los países, el sector de mayor desatención ha sido el de vivienda con un

⁵ Precios del 2005.

incremento de 0,2%, este ítem incluye agua potable, saneamiento básico, equipamiento comunitario y medio ambiente. Lo anterior afecta el desarrollo y sostenibilidad de programas de erradicación de vivienda ubicada en zonas marginales y/o en riesgo, influyendo negativamente al medio ambiente debido a la ausencia de acueducto, alcantarillado y un manejo sostenible de los residuos.

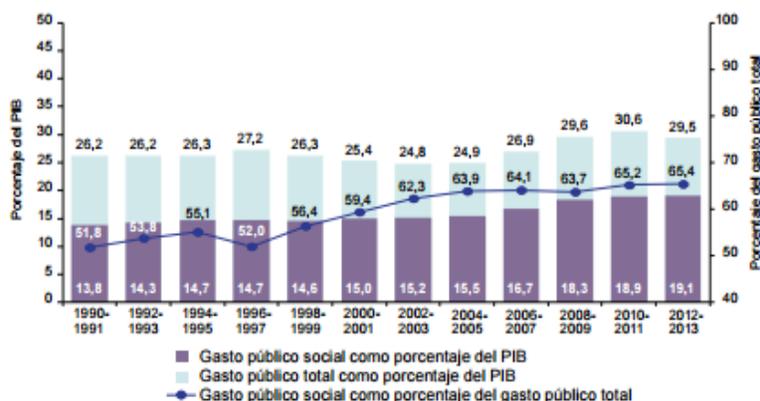
Como se observa, el crecimiento del gasto social sectorial no ha sido uniforme. Primero, hay una valoración diversa en los distintos sectores; y segundo, el aumento registrado depende del grado de desarrollo institucional y de expansión de los servicios sociales al inicio del período de evaluación, las presiones de los grupos sociales sobre el Estado para beneficio de cierto tipo de gastos sobre otros, los momentos de contracción económica y el nivel de envejecimiento de la población.

En relación con los programas de asistencia social que buscan proteger el capital humano de los hogares, en la década anterior 2000-2010, se establecieron en América Latina los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), cuyo presupuesto promedio equivale a alrededor del 0,3% del PIB, beneficiando aproximadamente al 13% de la población y convirtiéndose en un mecanismo privilegiado para combatir la reproducción intergeneracional de la pobreza. Estos programas priorizaron familias con miembros menores de 18 años en condiciones de pobreza o pobreza extrema. Oportunidades en México, Bolsa Familia de Brasil, Jóvenes en Acción de Colombia, Bono de Desarrollo Humano en Ecuador, Asignaciones Familiares en el Uruguay, entre otros, representan algunas experiencias.

En Argentina, los recursos destinados a la asistencia social aumentaron casi un 85% entre 2000 y 2007 (aun considerando la caída cercana al 20% ocurrida en 2002); en Brasil (gobierno federal), esos recursos se triplicaron en el mismo período; en Chile, sólo subieron un 5,5% (se registraron caídas en 2003, 2004 y 2006); en Colombia, se elevaron casi al doble entre 2004 y 2007; y, en Costa Rica, crecieron más del 75% desde 2002. A pesar de esta expansión, conviene tener presente que, en estos y otros países en que la información de este tipo de erogaciones está disponible, en 2007 el gasto público en asistencia social

sólo representaba entre un 10% y un 35% del agregado general de seguridad y asistencia social (Ibíd., pág. 52).

Figura 5. América Latina y el Caribe (21 países): evolución y participación del gasto público social



Fuente: Panorama Social de América Latina, con base en la CEPAL, 2014

Es importante anotar que desde el año 2004 se evidencia una cierta independencia en las fluctuaciones del gasto social con respecto al ciclo económico, antes se observaba una alta prociclicidad del gasto público en tiempos de rezago respecto al momento de crecimiento o de contracción económica.

Durante el último lustro 2008-2013 se ha observado el esfuerzo de varios países por reforzar los programas sociales, y en particular aquellos de lucha contra la pobreza. A partir de 2012-2013 se presenta una leve disminución en el gasto social debido a la persistencia de los déficits fiscales en los cuales incurrieron muchos de los países de la región para afrontar la crisis financiera internacional. Países como México y Venezuela reportan caídas absolutas en su gasto público social, mientras que Colombia, Cuba y Perú, reportan disminuciones menos drásticas.

El cambio en el comportamiento del gasto social regional también se debe a medidas que se fueron implementando progresivamente para hacer frente a diversos choques externos: el aumento de los precios de los alimentos y los combustibles en 2008; el proceso de alza de

los productos básicos de exportación que se había iniciado en 2003; la crisis financiera mundial, que tuvo sus mayores manifestaciones y consecuencias entre fines de 2008 y el año 2009, y la más reciente incertidumbre internacional y desaceleración del crecimiento económico mundial. (Ibíd., pág. 49).

2.2.4 Políticas públicas para la superación de la pobreza en América Latina.

La importancia de incorporar los temas de protección social en la agenda de las políticas públicas en América Latina ha sido creciente dada la disminución del papel del gobierno y del gasto social registrada durante las décadas de 1980 y 1990. Barrientos (Barrientos A. , 2012), plantea que la lucha contra la pobreza en América Latina ha alcanzado un lugar de primer orden no solamente en las agendas de los gobiernos de centroizquierda sino también entre los de centroderecha. Mientras que las políticas de los años 90 se centraron principalmente en reformas a la seguridad social, en la década de 2000, en la mayoría de los países se introdujeron programas en gran escala de transferencia directa de ingresos dirigidos a hogares en situación de pobreza y extrema pobreza generando resultados positivos. Sin embargo, hoy es necesario un reordenamiento de la tradicional seguridad social y las nuevas políticas de asistencia social, regidas por diferentes instituciones del Estado, a fin de maximizar los efectos de las transferencias públicas sobre el bienestar y evitar una excesiva fragmentación.

Según Calvin y Velazco 1997, citado por Moreno (2007), a mediados de los 90 los gobiernos latinoamericanos acogen los programas de transferencias de rentas condicionadas o transferencias condicionadas en efectivo como política eficaz de lucha contra la pobreza y la gestión de riesgos sociales, significando un nuevo paradigma en la provisión de subsidios asistenciales públicos hacia las transferencias a familias pobres, centradas principalmente en madres cabeza de familia. Dichos programas tenían como objetivos complementarios la lucha estructural contra la pobreza, la reducción del trabajo infantil y la construcción de ‘mallas de seguridad’ de protección social en situaciones de crisis.

Los programas de transferencia de ingresos o «transferencias monetarias condicionadas», para el desarrollo humano son priorizadas por los formuladores de políticas internacionales, y consideradas en el diseño de programas de transferencias para combatir la pobreza en América Latina. Los programas integrados de combate a la pobreza, como el Plan Nacional para la Emergencia Social (Panes) en Uruguay, y Chile Solidario, en Chile ilustran un enfoque diferente en el diseño de estas políticas públicas (Barrientos A. , 2010). La tabla 1 presenta algunas de las iniciativas en varios países de la región.

Tabla 1 Programas Sociales de Reducción de la Pobreza y Líneas de Acción en AL

TIPO	OBJETIVOS	DESCRIPCIÓN	LÍNEAS DE ACCIÓN	EXPERIENCIA
Beneficios sociales	Cubrir los déficits de ingreso y consumo vinculados a la pobreza estructural	Políticas permanentes y de corte asistencial y larga tradición en la región	Transferencias directas de ingresos no condicionadas	Programas de trasferencias condicionadas
			Transferencias directas de ingresos condicionadas	Desayuno escolar de Bolivia: ración alimentaria a alumnos del sistema educativo fiscal
			Transferencia de alimentos	Mochilas, textos y aulas escolares de Ecuador: Transferencia de especies no alimentarias
			Transferencia de otras especies	Misión "MERCAL" República Bolivariana de Venezuela: creación de establecimientos para venta de alimentos y otros bienes de primera necesidad a precios subsidiados
Gestión de riesgos y vulnerabilidad	Reforzar la capacidad de grupos más vulnerables para prevenir o sobrellevar efectos de episodios adversos	Plazo definido y concertación en planes paliativos	Subsidios de precios o tarifas reducidas	
			Programa de vivienda social	
			Prestaciones de desempleo	Programas de emergencia vinculados al empleo
			Programas de emergencia vinculados al empleo	Red de Solidaridad Social y Fondo de Inversiones para la Paz de Colombia: asistencia humanitaria a población desplazada por violencia interna
			Protección social en crisis económica	Asistencia a familias afectadas por el huracán Mitch en Nicaragua
			Asistencia social directa	
			Asistencia social para casos de emergencia (Desastres naturales y	

TIPO	OBJETIVOS	DESCRIPCIÓN	LÍNEAS DE ACCIÓN	EXPERIENCIA
Programas orientados a sectores específicos	Atender necesidades de grupos considerados vulnerables	Pluralidad en definición de unidad de intervenciones (grupos vulnerables, individuos, familias, hogares, comunidades)	conflictos armados, otros)	Atención a personas con deficiencias, Brasil (integración laboral y social de personas discapacitadas, transferencias monetarias a las personas más pobres)
			Niños (nutrición, cuidado, trabajo infantil)	
Programas públicos orientados a la producción y el empleo	Procurar inclusión social a través de refuerzo de la capacidad futura de los hogares más carenciados para generar ingresos autónomamente	Mitigación de la pobreza a largo plazo	Jóvenes	Programa de sala cuna Chile (niños de 3 a 24 meses en situación de pobreza, desarrollo temprano, nutrición y controles de salud)
			Mujeres jefas de hogar	Programa de Apoyo Integral a la Mujer Jefa de Hogar Colombia: formación y créditos a mujeres de bajos ingresos de zonas rurales
			Grupos con discapacidades Adultos Mayores	Becas para estudiantes de origen indígena, Chile
			Grupos étnicos Sectores productivos deprimidos	
orientación comunitaria y fondos de inversión social	Mejorar situación de destinatarios y comunidades en que habitan	Desarrollar capacidad local de gestión y capital social de las comunidades	Habilitación laboral y capacitación	Crédito productivo solidario, Ecuador: orientado a mujeres y personas discapacitadas beneficiarias del bono solidario; provisión por medio de organizaciones no gubernamentales, de servicios de crédito, asistencia y capacitación
			proyectos productivos	
			Acceso al crédito y microcrédito, y fomento del autoempleo	
orientación comunitaria y fondos de inversión social	Mejorar situación de destinatarios y comunidades en que habitan	Desarrollar capacidad local de gestión y capital social de las comunidades	Autoconstrucción de infraestructura social urbanística	Fondo participativo de inversión social, Argentina: desarrollo de capacidad local de gestión en Áreas con población predominantemente indigente, comedores gratuitos en proyectos comunitarios
			Formalización y regularización de tierras y viviendas	"Vivir Mejor", Brasil: reducción de déficit habitacional urbano
			Fortalecimiento de las organizaciones comunitarias	"Iniciativa ciudadana 2x3", México: cofinanciamiento de proyectos de iniciativa local que contribuyan a garantizar el acceso a servicios

TIPO	OBJETIVOS	DESCRIPCIÓN	LÍNEAS DE ACCIÓN	EXPERIENCIA
			Distribución de tierras	básicos de la población en estado de pobreza extrema Titulación de tierras, Costa Rica

Fuente: Elaboración colectiva macro proyecto con base en la CEPAL (2003), 2015

Para el caso particular de Colombia, los PTC se centran en el programa “Más Familias en Acción”, que inicia sus operaciones en 2001 bajo el nombre de Familias en Acción y que desde 2006 forma parte de un sistema de articulación de diversos componentes de la oferta pública, denominado Red Unidos (antes Red Juntos). En 2007 el programa se extendió a todos los centros urbanos grandes y medianos, razón por la cual se modificaron los montos de las transferencias. Adicionalmente, en 2008 se inició una estrategia complementaria de bancarización para que las familias se vincularan al sistema financiero. En 2011 se rediseñaron los criterios de focalización; los montos de las transferencias por zonas geográficas y grado educativo; y las reglas de salida. La ley 1532 de 2012, establece que los montos y criterios de asignación de las transferencias se revisarán anualmente y que las actualizaciones no deben ser inferiores al índice de precios al consumidor (IPC) de ingresos bajos; se crea también el sistema de información de subsidios monetarios. El programa incluye familias desplazadas a causa de la violencia interna.” (CEPAL, 2012, pág. 25).

La estructura básica de los PTC (Programas de Transferencias Condicionadas) consiste en la entrega de recursos monetarios (y no monetarios) a familias que viven en situación de pobreza o pobreza extrema y que tienen uno o más hijos menores de edad, con la condición de que cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas, por ejemplo asegurando que los niños asistan a la escuela y sean llevados a controles de salud. (Cecchini & Madariaga, 2011, pág. 9)

Para la CEPAL (2012), el estímulo a la creación de nuevos sectores, la difusión tecnológica al conjunto del sistema y el cambio estructural genera oportunidades de empleo

en sectores de mayor productividad. Un patrón virtuoso de cambio estructural, como núcleo del proceso de desarrollo, combina tasas elevadas de aumento de la productividad y la producción con una caída del desempleo abierto y del empleo informal de subsistencia, lo que reduce los niveles de pobreza. Este cambio estructural para la región debe darse tanto en el ámbito productivo (inversión, productividad e innovación) como en el social (pobreza, exclusión y desigual distribución del ingreso), la selección y la focalización en sectores y actividades que deben promoverse para insertarse en un mundo en acelerada transformación representan el núcleo de las políticas industriales.

Por otra parte las redes sociales de cuidado, al llegar precisamente a las familias más vulnerables, apoyan a quienes cuentan con menores recursos para pagar cuidados, con mayor número de hijos pequeños y con mayor frecuencia de hogares uniparentales de jefatura femenina. La menor participación laboral femenina en hogares de bajos ingresos constituye un círculo vicioso de reproducción de desigualdad y pobreza, en la medida que son esos hogares, precisamente, los que enfrentan mayor peso relativo de dependientes frente a los aportantes de ingresos. Por lo mismo, facilitar el aumento de la participación laboral femenina en estos grupos implica aumentar los ingresos familiares en los hogares que más lo requieren (CEPAL, 2012, pág. 333).

La CEPAL (2012), visualiza en su documento *Cambio estructurante para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*, un importante avance en la región en términos de la normativa legal que establece un piso de derechos laborales relacionados con la jornada laboral, las prestaciones sociales y derechos como vacaciones y aguinaldo (decimotercer salario), entre otros. Si bien el salario mínimo está instalado en la región su cobertura real es limitada debido al alto peso del empleo no protegido; el empleo protegido como parte del proceso de incremento de la productividad potencia sus efectos positivos sobre la pobreza y la desigualdad. La revalorización del salario mínimo, fortalece la situación de los trabajadores de menores ingresos, orientación que se debe continuar como parte de la política, aumentos que deben ser consistentes con el desarrollo de la economía.

2.2.5 Institucionalidad Latinoamericana para el desarrollo y la disminución de la pobreza.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), creada desde 1948 y llamada Comisión Económica para América Latina y el Caribe desde 1984, es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas y su sede está en Santiago de Chile. Se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social.

Frente a la reducción de la pobreza extrema en América Latina, la CEPAL, en su documento *Cambio Estructural para la Igualdad: Una visión integrada de desarrollo*, plantea que:

Si el cambio estructural es el camino, la mayor igualdad es el horizonte de referencia, y la política industrial y la macroeconomía son los instrumentos para alcanzar este objetivo. Al centrar el crecimiento en la creación de nuevos sectores y en la difusión tecnológica al conjunto del sistema, el cambio estructural genera oportunidades de empleo en sectores de mayor productividad, a la vez que estimula una mayor tasa de participación y una menor tasa de desempleo e informalidad. Todo esto sin duda tiene efectos positivos en la reducción de la pobreza y la desigualdad. (CEPAL, 2012, pág. 19).

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), es un organismo permanente y con identidad propia que forma parte de la CEPAL. Apoya a los gobiernos de la región en el ámbito de la planificación y la gestión pública a través de la prestación de servicios de capacitación, asesoría e investigación, para contribuir con los

esfuerzos nacionales y subnacionales orientados a mejorar la calidad de la formulación de las políticas públicas y fortalecer las capacidades institucionales.

Desde su creación en 1962, el ILPES ha tenido como misión contribuir al mejoramiento de la calidad de los procesos de planificación y gestión pública en los gobiernos de la región y ha ido consolidando una significativa presencia, que lo ha convertido en un patrimonio del continente. Su permanente vocación de servicio se ha traducido en una amplia gama de actividades desplegadas a lo largo de su historia. Cabe destacar su apoyo a los gobiernos en el diseño y perfeccionamiento de las estructuras institucionales orientadas, con visión de largo plazo, al desarrollo económico y social. Las modalidades de esta cooperación han sido objeto de sucesivas adaptaciones, según los procesos reales y con los requerimientos expresados por los gobiernos a nivel central, regional y global. (CEPAL - Naciones Unidas, 2013)

Sus prioridades según el Portal de Desarrollo Humano Local son la construcción de visiones estratégicas para fortalecer la institucionalidad de la planificación como instrumento de gobierno, basadas en experiencias de concertación de políticas de desarrollo y en esquemas de cooperación público-privada, y que pueden desembocar o no en planes formales de desarrollo, la programación y evaluación de las actividades del sector público, y los procesos de descentralización y el planeamiento y gestión del desarrollo local y regional, con énfasis en los temas de descentralización fiscal y competitividad territorial.

En los últimos años, ha venido trabajando las desigualdades en América Latina y el Caribe vistas no solo desde el ingreso, sino incorporando en sus investigaciones las dimensiones del ahorro y la inversión, en género, en acceso a la educación y la salud, convocando la discusión y reflexión sobre los desafíos que enfrenta el Estado en sus estrategias de desarrollo y contribuyendo a los esfuerzos nacionales y sub-nacionales orientados al mejoramiento de la calidad de las políticas públicas y el fortalecimiento de capacidades institucionales.

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

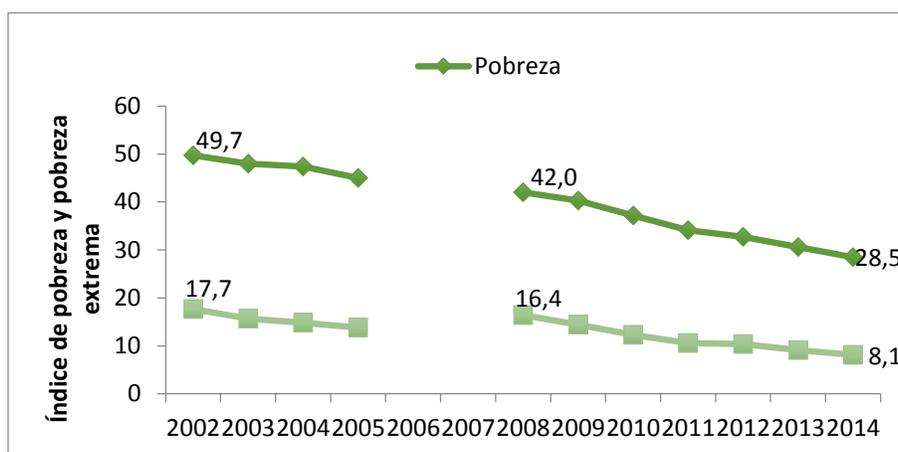
Institución internacional no-gubernamental con status asociativo en la UNESCO, creada en 1967. Reúne 394 centros de investigación y posgrado en el campo de las ciencias sociales y las humanidades pertenecientes a 26 países de América Latina, Norteamérica y Europa. Entre sus funciones está la promoción de la investigación social para el combate de la pobreza y la desigualdad; el fortalecimiento de los derechos humanos y la participación democrática; la promoción de políticas de desarrollo sustentables en términos económicos, sociales y ambientales; y la generación de puentes entre la investigación social y las políticas públicas; impulsando acciones innovadoras, creativas y viables ante los grandes desafíos sociales, educativos, culturales y ambientales de América Latina y el Caribe (CLACSO, 2015).

2.3 CONTEXTO DE LA POBREZA EN COLOMBIA

En Colombia entre los años 2013 y 2014 se registró una caída del nivel de pobreza de 2,1 puntos porcentuales, pasando de 32,9% a 30,7%, y una reducción de la pobreza extrema de 9,1% a 8,1%. Esta tendencia se mantiene en el tiempo con variaciones importantes registradas desde el año 2005 cuando la pobreza alcanzaba el 45,2% y la indigencia un 13,9% (Dane, 2014). En relación con el índice de Gini, Colombia presenta en el período 1994-2014 disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso al pasar de 0,601 a 0,538, con una reducción significativa del índice a partir del año 2012, debido principalmente a cambios en la metodología para el análisis del ingreso.

A nivel nacional, las estimaciones de pobreza monetaria realizadas por el DANE y el DNP, indican avances significativos en la disminución de la pobreza y pobreza extrema, como se aprecia en la figura 6, entre los años 2008-2014 el índice de pobreza se redujo en 13,5 puntos porcentuales, mientras que el índice de pobreza extrema lo hizo en 8,3 puntos porcentuales. Esto significa que alrededor de 4,9 millones de personas superaron la pobreza y cerca de 3,3 millones salieron de la pobreza extrema. Sin embargo, aún persiste un gran número de habitantes padeciendo estas problemáticas.

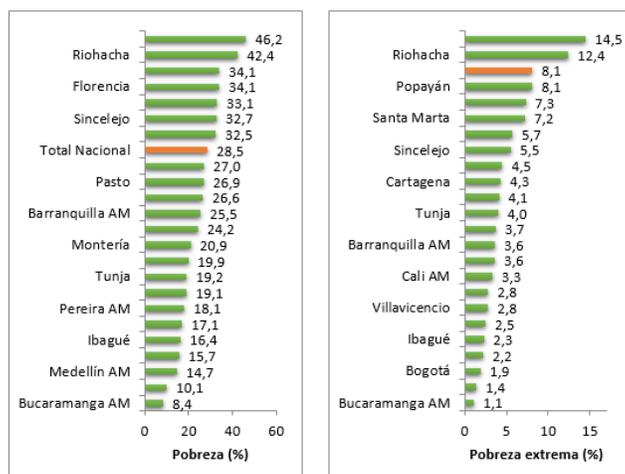
Figura 6. Pobreza y pobreza extrema en Colombia, 2002 – 2014



Fuente: Diseño colectivo macro proyecto con base en DANE–GEIH.

Para el año 2014, se considera un hogar en situación de pobreza si obtiene ingresos mensuales por debajo de \$ 824.364, es lo que se denomina línea de pobreza en Colombia. De igual manera, un hogar con ingresos inferiores de \$ 366.794 es considerado en situación de pobreza extrema. En consecuencia, el número de personas que viven bajo la línea de pobreza asciende a 13 millones 210 mil personas, lo que equivale al 28,5 % de la población; y 3 millones 742 mil viven en situación de pobreza extrema, es decir, 8,1 % de la población. Los reportes oficiales indican que la problemática se acentúa más en las áreas rurales (41,4 %) y en las regiones Pacífica y Caribe donde se dan las mayores incidencias. En el que se distinguen ciudades como Quibdó, Riohacha, Florencia, Santa Marta, Cúcuta, Sincelejo y Popayán por presentar índices de pobreza superiores al promedio nacional, mientras que las menores incidencias se registran en Bucaramanga, Bogotá y Manizales. Es de anotar que si bien estas cifras han venido descendiendo en los últimos años, la pobreza continúa siendo uno de los principales retos que enfrentan los países en vías de desarrollo, en donde se enfocan grandes esfuerzos tanto del gobierno central como locales.

Figura 7 Incidencia de pobreza y pobreza extrema por ciudades, 2014



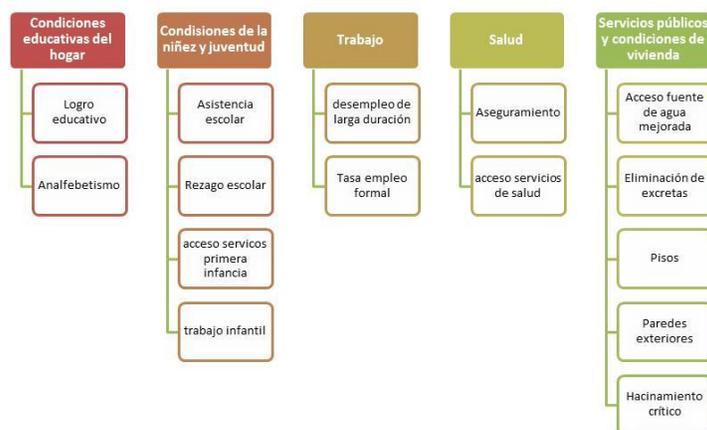
Fuente: Diseño colectivo macro proyecto con base en DANE-GEIH.

Por su parte, teniendo en cuenta el indicador NBI a 2011 el 27,7 % de las personas se encontraban en situación de pobreza, lo que significa que tenían al menos una carencia, y el 10,64% tenían más de una carencia, por lo que son considerados en situación de miseria. Los componentes más representativos son la dependencia económica (11,33%), hacinamiento crítico (11,11%) y condiciones de la vivienda (10,41%); mientras que el componente de servicios básicos (7,36%) e inasistencia escolar (3,56%) son los que presentan menor incidencia.

Recientemente se está calculando para Colombia el índice de pobreza multidimensional (IPM), que intenta complementar las mediciones de pobreza por ingresos, así como superar las fallas de otros indicadores como el NBI e ICV (Angulo, Propuesta de un índice de pobreza multidimensional (IPM-OPHI) para Colombia, 2011). El IPM establece cinco dimensiones (condiciones educativas del hogar; niñez y juventud; trabajo; salud; servicios públicos y condones de la vivienda) y un total de 15 variables asociadas a las dimensiones. Conforme a los cálculos hacia el año 2010 el IPM era de 30,4 % y para el año 2014 bajó a 21,9 %. Con esto el número de pobres en Colombia descendió de 13,72 millones de personas que padecían pobreza multidimensional a 11,33 millones de personas, donde el trabajo informal, bajo logro educativo, rezago escolar, aseguramiento en salud, el acceso a

fuentes de agua mejorada y la inadecuada eliminación de excretas continúan con los índices más altos. Nuevamente, las regiones Pacífica y Caribe registran los índices más altos (34,6 % en cada una de las regiones).

Figura 8. Dimensiones y variables del Índice de Pobreza Multidimensional



Fuente: (Angulo, 2011) y (DANE, 2005)

El desplazamiento a causa de la violencia que ha sufrido el país incrementa las cifras de pobreza, ante lo cual el país implementa dos canales de política diferentes y complementarios: el canal indirecto relacionado con la estrategia de crecimiento económico logrando reducción de la pobreza vía la generación de empleo y el aumento de los ingresos y el canal directo vía la estrategia de igualdad de oportunidades y las acciones en el marco del Sistema de Protección Social colombiano logrando mejorar las condiciones de vida de la población a través de la garantía de servicios básicos y la prestación de servicios sociales. (Centro de Innovación Social (CIS), 2013, pág. 5)

2.4 GASTO SOCIAL EN COLOMBIA

En América Latina, “prácticamente todos los países han hecho esfuerzos por aumentar la proporción del gasto público social dentro del gasto total (prioridad fiscal del gasto social) como su prioridad macroeconómica, impulsando en muchos casos el aumento de la participación del gasto social en el PIB” (CEPAL, 2014, pág. 50) .

El gasto público social en Colombia se caracteriza por su condición redistributiva, su impacto en el bienestar general de la población y su destinación a satisfacer necesidades básicas. A partir de los años 80, los tres gastos más importantes por finalidad y función como proporción del gasto social han sido educación, seguridad social y salud.

El GPS en Colombia crece en porcentaje del PIB como resultado del crecimiento del presupuesto público fundamentalmente, pues se encuentra ligado a este por el mandato constitucional que así lo obliga. En el periodo del 2004 al 2014, el GPS pasa de representar el 11,3% al 14,3 % del PIB, es decir, se incrementa en 3 puntos. En 3 claves funcionales, las de protección social, educación y salud, se pasa de destinar 10,7% del PIB, 95,1% del GPS en el 2004, a 13,6% del PIB, 95% del GPS en el 2014. En su interior, el gasto correspondiente a la clave de protección social pasa en el mismo periodo de representar el 5,6% al 7,7% del PIB, es decir, que explica 2,1 puntos, el 70% de la variación del periodo; la salud que pasa del 2,1% al 2,9% del PIB explica 0,8 puntos. Es decir que 2 grupos de gastos ganan espacio real de participación dentro de la composición del GPS en el país. Así, para las claves de agua potable y saneamiento ambiental, vivienda social y cultura, deporte y recreación se pasa de gastos por 0,55% del PIB, 4,9% del GPS en el 2004, al 0,72% del PIB, 5 % del GPS en el 2014, lo que permite señalar que la presión por la atención de los 3 primeros, en particular el trabajo y la seguridad social, se toma como una priorización del gasto en la determinación del GPS, haciendo que los gastos de las 3 claves de menor participación se vean restringidos en su participación como porcentaje del PIB... El grupo de protección social actualmente explica por sí solo algo más del 50 % del GPS. El gasto en educación tiende en promedio a mantenerse constante como porcentaje del PIB y los gastos en salud se incrementa en 0,9 puntos del PIB, al pasar del 2% del PIB al 2,9% del PIB, lo que se explica por los gastos producto de procesos de aumento de cobertura, unificación del Plan Obligatorio de Salud (POS) para todos los beneficiarios y ampliación de los reconocimientos dentro de este, los cuales se cubren con recursos de la nación diferentes al Sistema General de Participación de las entidades territoriales (SGP) (Rodríguez Pabón, 2014, págs. 140-141).

Los datos anteriores dan cuenta de la importancia del gasto social para financiar política pública orientada a la reducción de la pobreza, la pobreza extrema y la desigualdad; sin embargo, la persistencia de estos problemas y los déficits fiscales evidencian la incapacidad de los Estados para transformar los círculos viciosos de la pobreza en círculos virtuosos de crecimiento, inversión y bienestar social.

Desde este punto de vista, la presente investigación busca comprender la relación entre el desarrollo económico y social local, y su incidencia en la sostenibilidad de las iniciativas de lucha contra la pobreza extrema implementadas a través de la política pública en los últimos 20 años en el municipio de Santa Rosa de Cabal (Risaralda), en el marco de una investigación de mayor alcance de tipo comparativo que busca comprender esta dinámica en 8 municipios de Colombia: Cartagena, Manizales, Calarcá, Santa Rosa de Cabal, Ibagué, Itagüí, Garzón y Ciénaga.

2.5 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

Como se puede apreciar los países latinoamericanos incluido Colombia, han aumentado el gasto social para financiar política pública orientada a la reducción de la pobreza, la pobreza extrema y la desigualdad; sin embargo, la persistencia de estos problemas y los déficits fiscales evidencian la incapacidad de los Estados para transformar los círculos viciosos de la pobreza en círculos virtuosos de crecimiento, inversión y bienestar social.

La presente investigación busca comprender la relación entre el desarrollo económico y social local, y su incidencia en la sostenibilidad de las iniciativas de lucha contra la pobreza extrema implementadas a través de la política pública en los últimos 20 años en el país, pero centrando su estudio en el municipio de Santa Rosa de Cabal.

Desde este punto de vista, la presente investigación busca responder a la pregunta: ¿Cómo interactúa la política pública para superar la pobreza extrema, formulada en los últimos 20 años en Colombia, con los elementos determinantes del desarrollo económico local en el municipio de Santa Rosa de Cabal (Risaralda)?

3 OBJETIVOS

3.1 GENERAL

Comprender la interacción de la política pública nacional para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en el municipio de Santa Rosa de Cabal departamento de Risaralda.

3.2 ESPECÍFICOS

- Describir la política pública nacional para la superación de la pobreza extrema para el periodo 1994 – 2014.
- Describir la arquitectura institucional para la implementación de la política pública nacional para la superación de la pobreza extrema en Santa Rosa de Cabal.
- Analizar la dinámica económica local, su interacción con la arquitectura institucional y su incidencia en la disminución de la pobreza extrema.

4 REFERENTE TEÓRICO

4.1 LA POBREZA

4.1.1 Definiendo la Pobreza.

Según Grynspan “La pobreza es un fenómeno social multifacético, fácil de percibir pero difícil de definir y más aún de medir adecuadamente. No existe aún un marco teórico que logre explicar satisfactoriamente sus orígenes y determinantes, ni desde la perspectiva económica ni desde la sociológica. Esa carencia ha obligado a los estudiosos de este fenómeno a proponer conceptos descriptivos que enfatizan en sus consecuencias, sus dimensiones o sus resultados” (Grynspan, 2008, pág. 72).

A pesar de esta dificultad Altimir (1979) elaboró para la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL), la siguiente definición de pobreza:

“(…) un síndrome situacional en el que se asocian el infra consumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo o dentro de los estratos primitivos del mismo, actitudes de desaliento y anomía, poca participación en los mecanismos de integración social, y quizás la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada de alguna manera de la del resto de la sociedad.” (Altimir citado por Grynspan 2008. Página 72).

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PUND, la pobreza significa que "se deniegan las oportunidades y las opciones más fundamentales del desarrollo humano: vivir una vida larga y sana, tener educación y disfrutar de un nivel decente de vida, tener libertad, dignidad, respeto por sí mismo y ser respetado por los demás" (PNUD citado por Grynspan 2008. Página 72).

Para el Banco Mundial "la pobreza abarca múltiples aspectos, desde los bajos niveles de ingresos y consumo, hasta la salud precaria y la falta de instrucción, y otras facetas no

materiales del bienestar, como las diferencias de trato por razón de género, la inseguridad, la impotencia y la exclusión social" (Banco Mundial citado por Grynspan 2008. Página 72).

Para el Banco Interamericano de Desarrollo (1997) "la pobreza es la falta de acceso o dominio de los requisitos básicos para mantener un nivel de vida aceptable; con lo que un pobre sería aquel que carece de comida, o no tiene acceso a una combinación de servicios básicos como educación, salud, agua potable, cloacas, etc.", la define además, "no sólo como una condición económica relacionada con carencia de bienes y servicios necesarios para vivir: alimentos, agua, vivienda o vestuario, es también la falta de capacidades para cambiar esas condiciones" (Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 2002, pág. 11).

Para Sen, "No se puede trazar una línea de pobreza y aplicarla a rajatabla a todo el mundo por igual, sin tener en cuenta las características y circunstancias personales" (Banco Interamericano de Desarrollo, 2016).

Existen factores geográficos, biológicos y sociales que multiplican o disminuyen el impacto de los ingresos en cada individuo. Entre los más desfavorecidos hay elementos generalmente ausentes, como educación, acceso a la tierra, salud y longevidad, justicia, apoyo familiar y comunitario, créditos y otros recursos productivos, voz en las instituciones y acceso a las oportunidades.

Ser pobre, según Sen, no significa vivir por debajo de una línea imaginaria de pobreza, por ejemplo, un ingreso de \$2 por día o menos. Ser pobre es tener un nivel de ingresos insuficiente para poder desarrollar determinadas funciones básicas, tomando en cuenta las circunstancias y requerimientos sociales del entorno, esto sin olvidar la interconexión de muchos factores (BID, 2016).

Para los organismos internacionales la pobreza se asocia con tres grupos de determinantes:

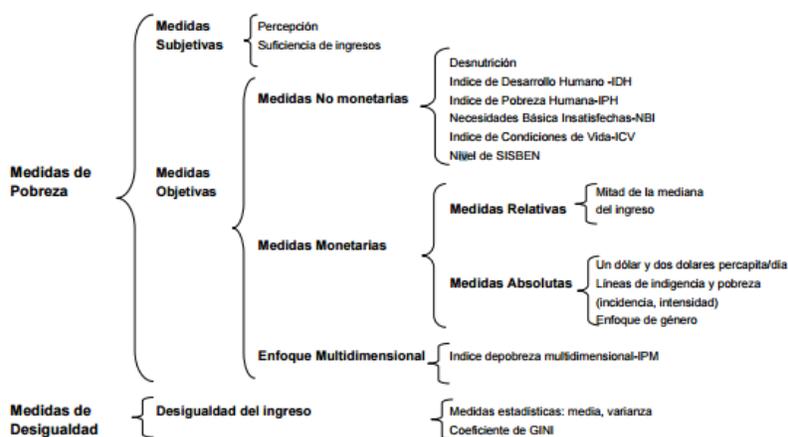
La imposibilidad de contar con ciertos activos básicos como una buena educación, facilidad de acceso a centros de salud, falta de oportunidades laborales, acceso al crédito, activos físicos y capital social.

Un segundo grupo abarca aspectos demográficos como la ubicación geográfica urbana o rural, tamaño del hogar y el género.

En tercer lugar se encuentran otros determinantes como la violencia y otras conmociones como los desastres naturales, crisis económica.

4.1.2 Medición de la pobreza.

Figura 9. Medidas de pobreza y de desigualdad.



Fuente: MERPD, OPHI y CEPAL, citado por (Contraloría de Bogotá D.C., 2010, pág. 59)

La figura nos aproxima a los diferentes indicadores y metodologías expuestos y probados para medir la pobreza y la desigualdad. Dentro de las secciones subsiguientes se tratan las formas de medición de la pobreza utilizadas en Colombia.

Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas NBI.

En el año 1973 Colombia construyó el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas NBI, éste indicador está compuesto por 5 variables de las cuales tres están relacionadas con la

vivienda, una con la educación de los niños y otra con la dependencia económica. De acuerdo con el DANE la metodología de NBI busca determinar, con ayuda de algunos indicadores simples, si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas. Los grupos que no alcancen un umbral mínimo fijado, son clasificados como pobres. Los indicadores simples seleccionados, son: Viviendas inadecuadas, Viviendas con hacinamiento crítico, Viviendas con servicios inadecuados, Viviendas con alta dependencia económica, Viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela. Los indicadores simples seleccionados por cada variable son:

Viviendas inadecuadas.

Este indicador expresa las características físicas de viviendas consideradas impropias para el alojamiento humano. Se clasifican en esta situación separadamente las viviendas de las cabeceras municipales y las del resto. Como viviendas inadecuadas se consideran las viviendas móviles, o ubicadas en refugios naturales o bajo puentes, o sin paredes o con paredes de tela o de materiales de desecho o con pisos de tierra, en la zona rural el piso de tierra debe estar asociado a paredes de material semipermanente o perecedero.

Viviendas con hacinamiento crítico.

Con este indicador se busca captar los niveles críticos de ocupación de los recursos de la vivienda por el grupo que la habita. Se consideran en esta situación las viviendas con más de tres personas por cuarto (excluyendo cocina, baño y garaje).

Viviendas con servicios inadecuados.

Este indicador expresa en forma más directa el no acceso a condiciones vitales y sanitarias mínimas. Se distingue, igualmente, la condición de las cabeceras y las del resto. En cabeceras, comprende las viviendas sin sanitario o que careciendo de acueducto se provean de agua en río, nacimiento, carrotanque o de la lluvia. En el resto, dadas las condiciones del medio rural, se incluyen las viviendas que carezcan de sanitario y acueducto y que se aprovisionen de agua en río, nacimiento o de la lluvia.

Viviendas con alta dependencia económica.

Es un indicador indirecto sobre los niveles de ingreso. Se clasifican aquí, las viviendas en los cuales haya más de tres personas por miembro ocupado y el jefe tenga, como máximo, dos años de educación primaria aprobados.

Viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela.

Mide la satisfacción de necesidades educativas mínimas para la población infantil.

Considera las viviendas con, por lo menos, un niño mayor de 6 años y menor de 12, pariente del jefe y que no asista a un centro de educación formal.

Dado que cada uno de los indicadores se refiere a necesidades básicas de diferente tipo, a partir de ellos se constituye uno compuesto, que clasifica como pobre o con NBI aquellos hogares que estén, al menos, en una de las situaciones de carencia expresada por los indicadores simples y en situación de miseria los hogares que tengan dos o más de los indicadores simples de necesidades básicas insatisfechas.

Para estimar la magnitud de la pobreza en relación con la población, se consideró que las personas que habitaban en viviendas con NBI o en miseria se encontraban en las mismas condiciones de su respectiva vivienda.

Encuesta Nacional de Calidad de Vida - Índice de Condiciones de Vida, ICV.

El DANE realiza desde el año 1997 la Encuesta Nacional de Calidad de Vida, la cual mide las condiciones de vida de los colombianos, obtiene indicadores de pobreza y desigualdad; sus resultados son insumo para el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en el país. Las variables analizadas en la Encuesta son: tipo de vivienda y características físicas, acceso a servicios públicos privados o comunales; variables demográficas como sexo, edad, parentesco, estado civil, salud, cuidado de los niños y niñas menores de 5 años, fuerza de trabajo, tenencia y financiación de la vivienda y condiciones de vida del hogar.

Esta Encuesta se aplica a una población representativa y se expanden los datos con proyecciones de población con base en el Censo 2005.

El ICV es un indicador compuesto que permite comparar personas, regiones y municipios en una escala continua, donde 0 son los más pobres y 100 los más ricos, fue diseñado considerando el aporte teórico de Amartya Sen a la mejor comprensión del bienestar de las personas. Este indicador de carácter multidimensional, integra en una sola medida las variables de calidad de la vivienda como indicador de la riqueza física; el acceso y calidad de los servicios públicos domiciliarios como medición de riqueza física colectiva; la educación como medida del capital humano individual y el tamaño y la composición del hogar como capital social básico.

El ICV constituye entonces un instrumento para conocer el estado y desarrollo de un municipio como efecto de las diferentes actividades económicas y sociales en favor de la población. En la actualidad consta de 12 variables, en las cuales la riqueza no se mide simplemente por la posibilidad de poseer un gran acervo de bienes sino por la capacidad efectiva de disfrutarlos individual y colectivamente en una sociedad libre.

El índice de condiciones de vida busca dar un paso adelante en la comprensión y en la medición de las dimensiones del bienestar: En el campo de la medición, porque combina en una sola medida variables cuantitativas y cualitativas y, en el de las dimensiones, porque permite integrar características que no se habían tenido en cuenta antes, especialmente las relacionadas con el capital humano. En la valoración, porque permite calificar los resultados de las políticas frente a criterios de equidad y logro.

El análisis del ICV permite analizar el nivel de desarrollo y su cambio considerando cuatro dimensiones de riqueza como se presenta en la tabla:

Tabla 2. Los mínimos constitucionales en Colombia para el ICV

VARIABLES DEL ICV	MÍNIMO NORMATIVO	PUNTAJE MÍNIMO
RIQUEZA FÍSICA COLECTIVA		
Eliminación de excretas	Bajamar	2,97
Abastecimiento de agua	De pila pública, carro tanque, aguatero	4,01
Combustible para cocinar	Petróleo, gasolina	4,83
Recolección de basuras	Recolección pública	6,62
CAPITAL HUMANO INDIVIDUAL		
Escolaridad máxima del jefe de hogar	Nueve años de educación (secundaria incompleta)	9,41
Escolaridad promedio personas de 12 y más años	Nueve años de educación (secundaria incompleta)	9,66
Proporción de jóvenes de 12-18 años que asisten a secundaria o universidad	Todos asistan	5,66
Proporción de niños 5-11 años que asisten a un establecimiento educativo	Todos asistan	5,69
CAPITAL SOCIAL BÁSICO		
Proporción de niños menores de 6 años en el hogar		
Hacinamiento en el hogar (número de personas por cuarto)	Menos de 3 personas	7,87
RIQUEZA FÍSICA INDIVIDUAL		
Material predominante de los pisos de la vivienda	Madera burda, tabla	3,18
Material predominante de las paredes de la vivienda	Adobe o tapia pisada	2,29
ICV MÍNIMO NORMATIVO GARANTIZADO POR LA CONSTITUCIÓN		67

Fuente: Calculado por el PNDH –DNP/PNUD a partir de DANE. Encuesta Calidad de Vida 1997, 2003

4.1.3 Pobreza Monetaria y Pobreza Multidimensional.

Actualmente hay dos formas de calcular la pobreza en Colombia: la primera es a partir de los ingresos monetarios de los hogares, conocida como pobreza monetaria. La segunda, es a partir del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) que evalúa 5 dimensiones donde los hogares colombianos podrían estar en privación. Ambas medidas son complementarias y no excluyentes.

El cálculo de la pobreza monetaria fue adelantado durante los últimos años por la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP) constituida por expertos nacionales e internacionales en el tema, técnicos del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). En esta misión se definió una nueva metodología para la medición de la pobreza monetaria, sin embargo, con el propósito de asegurar la transparencia de las mediciones, se decidió publicar por un período de dos años las series de pobreza monetaria utilizando ambas metodologías. Por otro lado, el Índice de Pobreza Multidimensional IPM es un índice desarrollado por Alkire y Foster en la Universidad de Oxford y fue adaptado por el DNP para el caso colombiano. El IPM incluye cinco dimensiones: condiciones educativas del hogar; condiciones de la niñez y la juventud; salud; trabajo; acceso a los servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda. Estas cinco dimensiones son evaluadas a través de quince indicadores.

Una vez concluidas las dos fases del trabajo de la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP), el DANE asumió la responsabilidad de calcular y publicar los resultados de las dos mediciones oficiales de pobreza en Colombia: la Pobreza Monetaria y la Pobreza Multidimensional, las cuales se complementan.

La Pobreza Monetaria.

La línea de pobreza es el costo per cápita de una canasta de bienes, alimentarios y no alimentarios, mínima que garantiza unos niveles de vida aceptables en un área geográfica

determinada. La línea de pobreza es actualizada cada año con el Índice de Precios al Consumidor de ingresos bajos. A nivel nacional el valor de la línea de pobreza en junio de 2015 se encontraba en \$217.143 pesos, es decir, que un hogar de 4 personas será clasificado como pobre si su ingreso está por debajo de \$868.172 pesos. En las cabeceras la línea de pobreza per cápita es de \$239.205 pesos, para un hogar de cuatro personas \$956.820 pesos. En los centros poblados y rural disperso la línea de pobreza per cápita es de \$143.256 pesos, para un hogar de cuatro personas \$573.024 pesos.

Por otro lado, la línea de pobreza extrema es el costo per cápita de una canasta alimentaria mínima que garantiza un adecuado consumo calórico; a nivel nacional el valor de la línea de pobreza extrema en junio de 2015 se encontraba en \$97.790 pesos, es decir, que un hogar de 4 personas será clasificado como pobre extremo si su ingreso está por debajo de \$391.160 pesos. En las cabeceras la línea de pobreza extrema per cápita es de \$102.216 pesos, para un hogar de cuatro personas \$408.864 pesos. En los centros poblados y rural disperso la línea de pobreza extrema per cápita es de \$83.056 pesos, para un hogar de cuatro personas \$332.224 pesos.

La Pobreza Multidimensional.

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), desarrollado por el Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), es un indicador que refleja el grado de privación de las personas en un conjunto de dimensiones. La medida permite determinar la naturaleza de la privación (de acuerdo con las dimensiones seleccionadas) y la intensidad de la misma. EL IPM es la combinación del porcentaje de personas consideradas pobres y el número promedio de dimensiones en las cuales presentan algún tipo de privación.

La propuesta de IPM desarrollada por el Departamento Nacional de Planeación para Colombia está conformada 5 dimensiones y 15 variables. De acuerdo con esta medida, se considera que una persona está en condición de pobreza si tiene 33% de privaciones ($k=5/15$). La medida permite obtener estimaciones de la incidencia de la pobreza multidimensional para diferentes dominios geográficos. Ver tabla:

Tabla 3. Dimensiones del IPM para Colombia

Dimensión	Variable	Indicador	umbros de corte	Formula
Condiciones educativas del Hogar (0.2)	Privación*	Escolaridad promedio de las personas de 15 años y más del hogar	9 años	$\frac{\text{Años educativos de las personas de 15 años o más}}{\text{Personas de 15 años y más}}$
	Bajo logro educativo (0.1)	Porcentaje de personas del hogar de 15 años y más que saben leer y escribir	100%	$\frac{\text{Personas 15 años o más que saben leer}}{\text{Personas de 15 años y más}} * 100$
	Analfabetismo (0.1)	proporción de niños entre 6 y 16 años en el hogar que asisten al colegio	100%	$\frac{\text{Niños de 6 a 16 años que asisten a establecimiento educativo}}{\text{niños entre 6 y 16}} * 100$
Condiciones de la niñez y la Juventud (0.2)	Inasistencia escolar (0.05)	Proporción de niños y jóvenes (7-17 años) dentro del hogar sin rezago escolar (según norma nacional)	100%	$\frac{\text{Niños de 7 y 17 años sin rezago escolar}}{\text{Niños entre 7 y 17 años}} * 100$
	Rezago escolar (0.05)	Proporción de niños de cero a cinco años en el hogar con acceso simultaneo a salud, nutrición** y educación inicial***	100%	$\frac{\text{Niños de 0 a 5 años que tienen acceso simultaneo a servicios de salud, nutrición y educación inicial}}{\text{Niños entre 0 y 5 años}} * 100$
	Barrera de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia (0.05)	Proporción de niños entre 12 y 17 años en el hogar que se encuentran por fuera del mercado laboral	100%	$\frac{\text{Niños de 12 a 17 años por fuera del mercado laboral}}{\text{niños entre 12 y 17 años}} * 100$
Trabajo	Trabajo infantil (0.05)	Número de personas por miembro ocupado en el hogar	3	$\frac{\text{Total personas en el hogar}}{\text{personas ocupadas}}$
	Tasa de dependencia económica (0.1)	Proporción de la PEA del hogar que son ocupados con afiliación a pensiones (proxy de informalidad)	100%	$\frac{\text{Ocupados con afiliación a pensiones}}{\text{población económicamente activa ajustada}} * 100$

	Empleo Informal (0.1)			
Salud	Sin seguro en salud (0.1)	Proporción de miembros del hogar, mayores de cinco años, asegurados a seguridad social en salud	100%	(1- Personas mayores de 5 años asegurados en salud/personas mayores de 5 años)* 100
	Barrera de acceso a servicios de salud (0.1)	Proporción de personas del hogar que acceden a servicio institucional de salud ante una necesidad sentida en los últimos 12 meses	100%	(Personas con necesidad sentida en salud que acuden a médico general, especialista, odontólogo o institución de salud/ Personas con necesidad sentida de salud)*100
Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda (0.2)	Sin acceso a fuente de agua mejorada (0.04)		1	Hogar Urbano: se considera como privado si no tiene servicio público de acueducto en la vivienda Hogar Rural: se considera privado cuando obtiene el agua para preparar los alimentos de poza con o sin bomba, agua lluvia, río, manantial, carro tanque, aguatero u otra fuente
	Inadecuada eliminación de excretas (0.04)		1	Hogar Urbano: se considera como privado si no tiene servicio público de alcantarillado Hogar Rural: se considera privado si tiene inodoro sin conexión, letrina, bajamar o no tiene servicio sanitario
	Pisos inadecuados (0.04)		1	Se considera en privación los hogares que tienen piso en tierra
	Paredes exteriores inadecuadas (0.04)		1	Hogar Urbano: se considera privado si el material de las paredes exteriores es madera burda, tabla, tablón, guadua, otro vegetal, zinc, tela, cartón, deshechos o sin paredes Hogar Rural: se considera privado si el material de las paredes exteriores es guadua, otro vegetal, zinc, tela, cartón, deshechos o sin paredes
	Hacinamiento crítico (0.04)	Número de personas por cuarto para dormir excluyendo cocina, baño y garaje e incluyendo sala y comedor	Urbano: 3 o más personas por cuarto	Total personas en el hogar/ número de cuartos

Rural: más de 3
personas por
cuarto

*Nota: Entre paréntesis los pesos asignados a cada dimensión y a cada variable dentro de la dimensión

**Dada las restricciones de información, se considera que no tiene alimentación a adecuada si por falta de dinero el niño no consumía NINGUNA de las 3 comidas básicas uno o más días de la semana anterior

***Para los niños de 0 a 2 años no se puede saber el lugar donde permanecen o la persona responsable de su cuidado, por lo tanto cumplen con la condición de acceso a servicios para la primera infancia tiene salud y alimentación adecuada

Fuente: DNP - SPSCV con datos del Censo 2005

4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS

4.2.1 Generalidades.

He aquí dos definiciones de las 60 que contiene el blog de Luis Guillermo Vieira⁶ (Vieira, 2016):

- “(Una política pública es) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; acciones que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas; acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y; que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad”. Aguilar, Luis (2007), Marco para el análisis de las políticas públicas, Conferencia pronunciada en el I Encuentro Presencial de la Maestría en Políticas Públicas Comparadas, enero 2007, FLACSO-México. Citado en Políticas Públicas y Sociología Política.
- “Una política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico específico”

⁶ Político, Magister en Políticas Públicas Comparadas, Estudiante de Doctorado en Estudios Políticos y RRH.

(Muller) “Las políticas públicas, entendidas como programas de acción representan la realización concreta de decisiones, el medio usado por un actor en particular llamado Estado, en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de las reglas de juego operantes hasta entonces”. (Roth)

El estudio de las políticas públicas nace en Estados Unidos, y es allí, en Inglaterra y en otros países anglosajones donde adquieren su desarrollo y estructuración. Harold Lasswell publica su obra, fundamental sobre la materia, en 1936. A hoy puede decirse que existen dos escuelas, la estadounidense, que da un tratamiento técnico al concepto, ven la política pública como un instrumento de intervención gubernamental; y la francesa, cuya acepción entiende el término como un proceso de mediación Estado – sociedad para la resolución de situaciones problemáticas.

Vale también dejar aquí expresa la que Jolly – Salazar (Jolly & Salazar Vargas, 2010) comentan como “la necesidad de un ‘enfoque de políticas públicas desde y para América Latina’ –EPPAL–”, tarea para la cual recomiendan 12 puntos fundamentales, de los que mencionamos: el 6) “...se propone ya considerar la ‘política pública de descentralización’ como tal, como una situación socialmente problemática...” y el 7) “...Se ve palpable el resurgimiento de lo que el profesor Muller llama ‘*nuevos espacios de gobernancia local*’ ... como consecuencia lógica de los procesos de descentralización”.

“El enfoque de las políticas públicas es un concepto emergente de reciente aparición, tanto en la ciencia política como en la gestión pública. La escasa elaboración conceptual hace que el concepto de política pública se confunda o se asimile a cualquier actuación del Estado o los gobiernos.

Sin embargo, no todo lo que hace un gobierno son políticas públicas, pero sí es claro que sólo los gobiernos elaboran políticas públicas, independiente de que durante el ciclo de formación de la política puedan intervenir otros actores, como el legislativo o el poder judicial o, incluso, actores privados”. (Cuervo, 2007, pág. 196).

4.2.2 Identificación de las políticas públicas.

Para Muller “el primer problema al cual se enfrenta el analista, es el de saber a partir de qué momento se está en presencia de una política pública” (Muller, 2010, págs. 39, 40), y al respecto cita a Yves Mény y Jean Claude Thoening, quienes identifican cinco elementos que pueden fundamentar la existencia de una política pública, así:

El conjunto de medidas concretas que la conforman (la ‘sustancia’); las decisiones o formas de asignación de los recursos (presente la forma de autoridad, sea explícita o latente); el ‘marco general de acción’ que permite distinguir una política pública de una acción aislada, su existencia nunca está dada y siempre debe ser objeto de una investigación; el público, es decir los individuos, grupos u organizaciones cuya situación está afectada por esa política; y las metas u objetivos a lograr, definidos en función de normas y de valores.

Y concluye el autor que “Una política pública no es, entonces, un *dato* sino un *hecho construido* por la investigación. Es así como el sentido de una política no es siempre el que anuncia el decisor, porque algunas políticas pueden tener un sentido explícito (por ejemplo, mejorar el hábitat) y un sentido latente (por ejemplo, modificar la composición social de un barrio)”.

Figura 10. Elementos para identificación de una política pública



Elaboración propia, 2016. Fuente: (Muller, 2010)

Ahora bien, también es importante saber distinguir una política pública de gobierno y como éstas pasan a ser, o mejor, pueden considerarse una política pública de Estado. El profesor Cuervo en su clase⁷ explica que para ello es necesario que existan tres elementos: el acuerdo político (para la permanencia de la política), la internalización social (interiorización y aceptación colectiva de la política) y el *arreglo institucional*, se refiere a las disposiciones, leyes y acciones que garanticen la injerencia real de la política en la sociedad. Un rasgo clave, en la determinación de si una política pública es de Estado en Colombia, a mas de lo expuesto, será que su duración rebase de lejos el cuatrienio de un periodo de gobierno.

4.2.3 El modelo secuencial.

Históricamente el estudio de las políticas públicas ha sido desarrollado y abordado desde marcos de referencia implementados, aun gráficamente, como modelos o ciclos secuenciales que dan cuenta de la dinámica que debe ejercer la acción pública para la construcción de políticas y de la presencia preponderante que, sin duda, tienen en este enfoque: la agenda pública de situaciones problema, los sistemas políticos, la voluntad y disposición del aparato gubernamental e institucional, el papel del conocimiento y la participación y el acatamiento social.

Al respecto, los enfoques propuestos por Jones, Easton y Laswell, han sido desarrollados y aplicados, y cada uno de ellos propone enfoques que describimos a continuación:

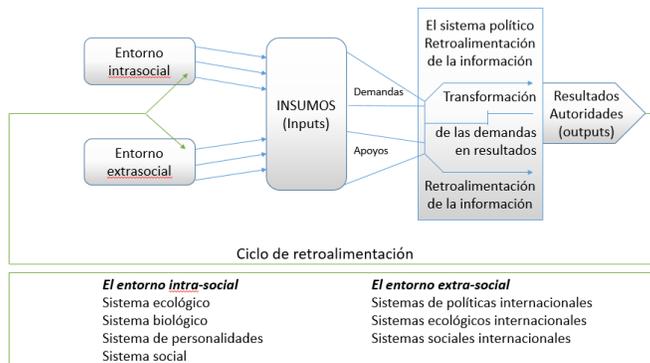
Jones, habla de un marco de análisis en cinco etapas: agenda, discusión y formulación, decisión, implementación y evaluación.

Easton, define el sistema político como: “(...) aquellas interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en la sociedad” (Gómez Cardozo, 2011) (Gómez

⁷ Apuntes de clase ‘políticas públicas’. Maestría en Gobierno Municipal, Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2007.

Cardozo, 2011, pág. 8). Plantea el modelo que ha denominado la caja negra, con el que busca demostrar que las políticas públicas, a través de la retroalimentación de su operatividad, transforman la realidad social de las (Fernández-Ballesteros, 1995) comunidades a las cuales van dirigidas, tal como puede visualizarse en la siguiente figura:

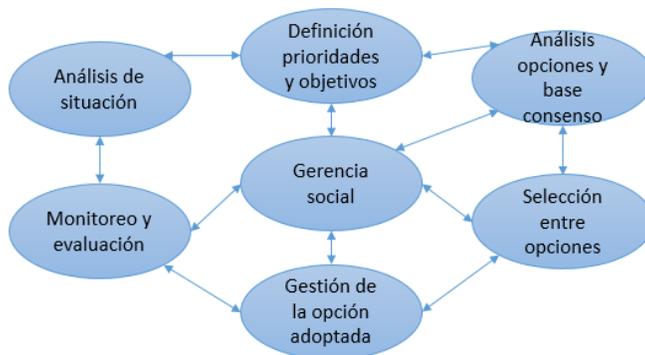
Figura 11. Modelo de la caja negra de Easton



Fuente: Adaptado de Easton, citado por (Gómez Cardozo, 2011)

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo, mejoró los factores propuestos inicialmente por Laswell, y los representa bajo el siguiente esquema:

Figura 12. Modelo INDES – BID, 2005



Fuente: Tomado de (Diseño de las políticas públicas, s.f.)

4.2.4 Características.

Con el fin de no observar las políticas públicas y su efecto en la sociedad solo ‘en blanco y negro’, la política de las políticas públicas (BID, 2006), yendo más allá de la sola consideración del tipo y contenido de éstas, lista como características o aspectos clave –no son las únicas necesariamente– para su valoración, las siguientes:

- *Estabilidad*: la medida en la cual las políticas son estables en el curso del tiempo.
- *Adaptabilidad*: la medida en la cual pueden ajustarse cuando fallan o cuando cambian las circunstancias.
- *Coordinación y coherencia*: el grado en que las políticas son el resultado de acciones bien coordinadas entre los actores que participan en su diseño e implementación, y son coherentes con políticas conexas.
- Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación.
- *Orientación al interés público*: el grado en que las políticas procuran promover el bienestar general.
- *Eficiencia*: el grado en que reflejan una asignación de los recursos escasos que garantice altos rendimientos (BID et. al., 2006, pág. 140).

De otro lado pregona Cuervo⁸ que una política pública debe gozar de los siguientes atributos: integralidad (abordar el problema en sí mismo y los otros que pueda generar), coherencia (interna y sistémica con las demás políticas), legitimidad (legal y en lo referido a las necesidades reales de la comunidad) y sostenibilidad (permanencia en el tiempo).

⁸ *Ibíd.*

4.2.5 Metodología.

Análisis de políticas públicas.

“No existe un marco metodológico ‘estándar’ para el análisis de las políticas públicas”, según Muller (Muller, 2010, págs. 85 - 86); pero, con respecto a estas, añade, se pueden distinguir tres maneras de construir un cuestionamiento, a saber:

- ¿a través de cuáles procesos sociales, políticos o administrativos se toman las decisiones que constituyen las políticas públicas? Dicho de otra manera, ¿cómo nacen y se ‘transforman’ las políticas públicas?

- ¿cómo funciona el sistema de organizaciones públicas, a través del cual se elabora y se pone en marcha una política pública? La cuestión es, entonces, saber cómo (en función de cuáles estrategias) van a posicionarse los actores administrativos (direcciones, ministerios, cuerpos de funcionarios públicos) implicados en la elaboración y puesta en marcha de una política pública.

- ¿cómo medir o evaluar el impacto de una política pública en el campo social y económico? Se trata, pues, de determinar en qué medida la política pública estudiada ha modificado el tejido social que ella buscaba afectar (cambiar) y en qué grado esos efectos son conformes con las expectativas de los decidores (Ibíd., pág. 85).

4.2.6 Otros aspectos relacionados.

En La política de las políticas públicas (BID, 2006) se lee:

Las instituciones y las prácticas políticas ayudan a explicar por qué las reformas son duraderas en algunos países, por qué algunos países pueden cambiar fácilmente las políticas que no dan buen resultado o por qué algunos pueden adaptarse mejor cuando las circunstancias lo exigen.

Las instituciones y las costumbres políticas no son los únicos factores que influyen en la calidad de la política económica y social. La historia, las convicciones y las actitudes de los ciudadanos, así como los líderes, son igualmente decisivos (BID et. al, 2006, pág. 5).

En cuanto a los actores del conocimiento, el mismo informe expresa:

La calidad y, por ende, la efectividad de la política pública dependen en parte de la medida en que se incluya el conocimiento técnico en el proceso de formulación de políticas.

Diversos peritos, o actores del conocimiento, pueden mejorar la calidad del debate sobre la política pública, introducir alternativas, facilitar la formulación de la agenda, fortalecer su ejecución y darle seguimiento mediante la mejora de los conocimientos en que pueden basarse otros actores para operar. Estos actores del conocimiento sirven de intermediarios entre el conocimiento y la política.

En la mayoría de los países democráticos, la mediación entre el conocimiento y la formulación de políticas tiene lugar en su mayor parte en organismos públicos, que son el sitio principal de conocimientos especializados debido a sus estructuras profesionales permanentes (Ibíd., págs. 127 - 128).

Por último, el susodicho documento, al medir el proceso de formulación de políticas colombiano, antes y después de la Constitución del 91, en cuanto las características clave de las políticas públicas, concluye que para la segunda etapa estas mejoraron la orientación hacia el interés público, la implementación y cumplimiento, y la adaptabilidad; mientras que la efectividad, la estabilidad, la coordinación y coherencia, y la eficiencia se vieron deterioradas.

4.3 MARCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA

De acuerdo con Grynspan (2008) la razón de ser de una política pública es atender una cuestión que concita la atención, el interés o la movilización de otros actores en la sociedad civil, esas "cuestiones" son asuntos o problemas presentes en la sociedad que de alguna

manera llegan a formar parte de la agenda de los tomadores de decisiones en las esferas estatales. No son necesariamente los problemas más urgentes o importantes para el conjunto de la sociedad. Son problemas cuya solución es promovida por determinados grupos sociales que se ven afectados por ellos. Algunos de esos problemas logran llamar la atención de los políticos. Muchos no lo logran. A veces, los problemas ingresan en la agenda institucional cuando aún es posible tomar medidas preventivas. A veces, el ingreso ocurre cuando los problemas han hecho crisis.

En el ámbito operativo de las políticas estatales, cuando una política pública es operacionalizada en procesos institucionales sistemáticos, a menudo derivan en uno o varios programas estatales. Según Fernández-Ballesteros (1995), un programa se puede definir como *"un conjunto especificado de acciones humanas y recursos materiales diseñados e implantados organizadamente en una determinada realidad social, con el propósito de resolver algún problema que atañe a un conjunto de personas"*. Según esta definición, un programa llega a ser concretado después de un proceso en el cual se le especifica y se le diseña y planifica detalladamente. Y su puesta en funcionamiento requiere de una implantación rigurosa. El carácter sistemático de los procesos de formulación y ejecución de los programas es lo que permite que sean evaluados en cada una de esos *"procesos, y que los resultados de la evaluación tengan utilidad para mejorar su diseño y su desempeño"* (Fernández-Ballesteros, 1995, pág. 56).

Podríamos restringir la anterior definición de política social al conjunto de políticas que son capaces de provocar los mayores efectos positivos en el desarrollo social y la reducción de la pobreza. En ese caso, habría que incluir en primera fila a aquellas políticas que inciden más fuertemente en el crecimiento económico de un país. En especial, son los países con mayores niveles de pobreza los que requieren mayores aumentos en el crecimiento del producto nacional para lograr reducir la pobreza de manera significativa. Entonces, si usáramos esta definición, tampoco sería posible distinguir entre las políticas económicas y las políticas sociales" (Grynspan, 2008, pág. 58). "La experiencia latinoamericana es abundante en ejemplos de que no toda política social tiene el potencial

para reducir las desigualdades y generar desarrollo social de forma eficiente y eficaz (Ibid, pág. 64).

Las políticas sociales universales son aquellas políticas ubicadas dentro del sector social del gobierno que están orientadas a brindar servicios que cubren a toda la población de un país, independientemente de su condición social. Tales son los casos de los sistemas estatales de educación, salud o agua potable. Para las comunidades pobres, la falta de acceso a cualquiera de esos servicios constituye un serio obstáculo para mejorar la calidad de vida. Es por ello que el acceso de las comunidades a los servicios sociales universales constituye un componente esencial de cualquier estrategia integral de superación de la pobreza (Grynspan, 2008, págs. 128 - 129).

Para la autora (Grynspan, 2008), los principios de una política social incluyente son los siguientes:

- El combate de la pobreza no es responsabilidad exclusiva de la política social.
- El combate de la pobreza no es la única responsabilidad de la política social.
- El combate de la pobreza no es una responsabilidad exclusiva del Estado.
- La pobreza se combate en sus causas y no en sus consecuencias.
- La pobreza se combate incluyendo a los pobres.
- El carácter multifacético de la pobreza demanda de intervenciones integrales.
- La heterogeneidad de la pobreza demanda intervenciones y mecanismos diferenciados.
- La pobreza no es un fenómeno exclusivamente individual ni exclusivamente familiar y por lo tanto su combate demanda de intervenciones que consideren el territorio donde están las poblaciones pobres.
- El combate de la pobreza requiere acciones eficientes y eficaces.
- Una estrategia de combate de la pobreza se construye y se reconstruye permanentemente dada que la pobreza es cambiante.

4.3.1 Políticas sociales selectivas para superar la pobreza.

Para Trejos, (2004), citado por Grynspan (2008), existen dos grandes categorías de programas sociales selectivos: los promocionales y los de protección social.

Los promocionales orientados a promover el desarrollo de capacidades y el acceso a oportunidades de generación de ingresos por parte de la población pobre o vulnerable, cuyo mayor impacto se logra cuando llegan a incidir en la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Se destaca en este grupo la promoción de la educación y la capacitación laboral a partir de subsidios o transferencias para que los niños o adolescentes pobres asistan a la escuela, favorecer el acceso a vivienda digna y el apoyo a las actividades productivas de familias pobres en términos de crédito y asistencia técnica, entre otros. (Grynspan, 2008, pág. 127).

Los programas de protección social están orientados a amortiguar los efectos de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión. Entre ellos se distinguen tres tipos: a) Los compensatorios (apoyos temporales por pérdida de empleo o emergencia temporal). b) Los asistenciales (personas con dificultades permanentes para obtener el sustento diario). c) Contra la exclusión (protegen derechos de grupos discriminados). (Grynspan, 2008, pág. 127).

4.3.2 Políticas para combatir la pobreza en el nivel local.

Grynspan (2008) en su libro *Introducción a las Políticas de Superación de la Pobreza* describe las distintas formas de intervención local desde las perspectivas del empoderamiento y del capital social. Revisamos a continuación las perspectivas de empoderamiento, tal como las cita Grynspan:

Desde la perspectiva del empoderamiento.

Grynspan se refiere a las propuestas de políticas hechas por Narayan y Petesh (2000) para combatir la pobreza en el nivel comunal.

Se trata, según expresan los autores, de propuestas que buscan corregir las fallas del mercado, entendidas como *fallas [del Estado] en el servicio a las personas pobres*. Están basadas en una larga y comprensiva investigación de varios años que un equipo de investigadores del Banco Mundial dirigidos por Narayan realizó sobre las percepciones y opiniones de personas pobres de una amplia gama de países, acerca de su propia situación y de sus causas.

Promover políticas económicas a favor de los pobres en el nivel local.

Incluyen el apoyo al enriquecimiento del clima de negocios local para que las microempresas, pequeñas y medianas empresas se conviertan en un foco central de las estrategias de reducción de la pobreza. Se incluye la construcción de las capacidades de las organizaciones de productores, como los de campesinos o vendedores de la calle, y el desarrollo de los clústers donde operan las pequeñas empresas. Incluyen también el aprovechamiento de los vínculos entre el campo y la ciudad que se producen debido a que muchas familias rurales tienen familiares en las ciudades, para crear canales de comercialización en las ciudades de bienes producidos en zonas rurales. También incluye la construcción de infraestructura básica para el desarrollo productivo comunal.

Invertir en activos y capacidades de las personas.

Contempla no sólo la ayuda para acumular activos materiales, sino también para conservar los activos que ya se tienen y mejorar los activos no materiales (confianza en sí mismo, respeto de la comunidad, dignidad, pertenencia social, etc.). Entre las políticas de esta categoría, se cuentan las de protección social, dirigidas a reducir vulnerabilidades especialmente en tiempos de crisis, como por ejemplo los esquemas de micro aseguramiento. También hace referencia a la necesidad de capacitar, guiar y apoyar a los políticos, los líderes comunales, los maestros y los funcionarios locales para que sean capaces de apoyar la inclusión social y el respeto a la diversidad en las comunidades pobres. Además, se recomienda invertir en el fortalecimiento de las organizaciones de base

para aumentar la capacidad de los pobres para realizar acciones colectivas con miras a tener mayor acceso a las estructuras de gobierno local y nacional.

Apoyar las alianzas con los pobres.

Se recuerda que los pobres han probado ser socios sabios y sensatos cuando se les ha dejado participar en proyectos de forestería, irrigación, caminos rurales, crédito, y agua potable, entre otros. Ellos pueden proteger sus inversiones comunales e individuales con una capacidad que sobrepasa por mucho la de las agencias gubernamentales. Entonces, la lucha contra la pobreza pasa por ayudar a los pobres a identificar y defender sus propios intereses. Para ello se requiere de promotores capaces que sepan movilizar y desarrollar las capacidades de los pobres y sus organizaciones al actuar colectivamente alrededor de metas comunes. Estos promotores también pueden ayudarlos a desarrollar sus redes locales, aumentar su capacidad de negociación y trazar estrategias para influenciar en aquellos aspectos que más afectan sus vidas. En esta línea de acción, también son importantes los métodos de vigilancia y evaluación de los servicios públicos en las comunidades.

Enfrentar la inequidad por género y la vulnerabilidad de los niños.

Los autores se refieren especialmente a las medidas de protección a las mujeres de la violencia doméstica y al desarrollo de estrategias hechas a la medida de cada situación particular para darles poder a las mujeres y liberar su capacidad de mejorar su vida y la de sus familiares. En cuanto a las medidas para reducir la vulnerabilidad de los niños pobres, menciona las que apuntan hacia la inadecuada supervisión, el crimen callejero, las drogas, la contaminación. Enfatizan en la importancia medular de los programas de nutrición para niños de familias pobres, y en el valor de las becas escolares para facilitar el acceso de los niños a la educación.

Proteger los derechos de los pobres.

Los autores mencionan la importancia de que las personas estén informadas de sus derechos en situaciones como salarios, relaciones laborales, contratos, despidos, y

beneficios. Dado que las personas pobres aisladas a menudo carecen del poder para reclamar derechos, a menudo suelen volverse sin esperanzas, abandonadas e impotentes. La acción estatal es vital para identificar los grupos de personas pobres a los que se violan los derechos, para escucharlos, y para ofrecer soluciones en el nivel comunal (Grynsman, 2008, págs. 166 - 167)

4.4 DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL – DEL

“El desarrollo es la utopía social por excelencia”.

Sergio Boisier

Los procesos de ajuste estructural y las reformas institucionales impuestas por el Consenso de Washington, como determinantes para lograr la estabilidad macroeconómica, impuestas por el modelo neoliberal y globalizador, no fueron suficientes para corregir las desigualdades del ingreso y las grandes asimetrías sociales de un importante grupo de población de América Latina; al contrario contribuyeron a la disminución de los niveles de ocupación y al aumento de las brechas entre ciudadanos y regiones.

La globalización como fenómeno organizativo ha generado un debilitamiento y desvalorización de lo local; el efecto paralizador de un sistema que monopoliza la iniciativa en su centro, es incapaz de considerar un número ilimitado de necesidades que solo se dan en el ámbito de lo local en un escenario donde se valora el mundo a través de la valoración extrema del *crecimiento económico incapaz de valorar lo específico, lo singular articulado en contextos particulares* (Arocena, 1995)

La crisis del modelo centralista genera además una gran crisis de identidad social, aunada a un distanciamiento entre el Estado Central y las diversidades locales, una resistencia contra el Estado programador y centralista emancipadora de “la historia colectiva de elementos de identidad capaces de impulsar otro modelo de organización social y desarrollo” (Arocena, 1995, pág. 5)

Emerge entonces hacia los años 80 el desarrollo económico local como estrategia impulsora de la capacidad emprendedora local, entre otras, a partir de acciones de capacitación, de definición de “políticas capaces de generar entornos territoriales innovadores para la concertación estratégica de actores sociales y el fomento de la creatividad productiva y empresarial local” (Di Pietro Paolo, s.f, pág. 14), que aporte en la solución de los problemas locales para superar la insuficiencia o limitaciones de las políticas centralistas y sectoriales, y los viejos enfoques asistencialistas de la política de desarrollo regional y de la política social, “como un enfoque con un fuerte componente de pragmatismo, una concepción “de abajo hacia arriba” y una visión más integral de las diferentes facetas o aspectos del desarrollo, con un planteamiento horizontal del mismo al que obliga la vinculación territorial de las diferentes políticas de desarrollo” (Albuquerque, 2004, pág. 159).

Para Vásquez Barquero el desarrollo económico local es un proceso de crecimiento y cambio estructural de la economía de una ciudad, comarca o región, en el que se pueden identificar al menos tres dimensiones... una, económica, caracterizada por un sistema de producción que permite a los empresarios locales usar eficientemente los factores productivos, generar economías de escala y aumentar la productividad a niveles que permitan mejorar la competitividad en los mercados; otra, sociocultural, en la que el sistema de relaciones económicas y sociales, las instituciones locales y los valores sirven de base al proceso de desarrollo; y otra, política y administrativa, en la cual las iniciativas locales crean un entorno local favorable a la producción e impulsan el desarrollo sostenible (Universidad Externado de Colombia; Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007, pág. 225).

Su origen, según Arocena (1995), referido en Di Pietro (s.f), se centra en las nuevas condiciones y escenarios que plantea la globalización y la dinámica financiera y económica, y los procesos de Reforma del Estado y descentralización de las políticas públicas que han puesto en el primer plano las instancias regionales (provincias) y locales (municipios), que han recibido del nivel central la administración y ejecución de nuevas competencias y servicios sociales, obligándoles a modificar el sentido y la modalidad de la gestión, incorporar tecnología, desarrollar liderazgos innovadores, racionalizar las plantas de agentes públicos y capacitación de sus recursos humanos. La superación de las formas

centralistas de organización social representa el único camino para reconstruir la dimensión local debilitada en sus competencias y recursos y afrontar los desafíos del desarrollo, cuya dinámica puede verse fortalecida a través de la incorporación dentro de su gestión de mecanismos de participación.

Para Boisier (2001), con el adjetivo de “Local”, el concepto de Desarrollo ha adquirido una popularidad sin precedentes, pero que es más contenido que contenedor. En sus palabras: “lo ‘local’ sólo hace sentido cuando se le mira, por así decirlo, ‘desde afuera y desde arriba’ y así las regiones constituyen espacios locales miradas desde el país así como la provincia es local desde la región y la comuna lo es desde la provincia” (Boisier, 2001, pág. 7).

La diferencia entre ambos conceptos es una doble cuestión escalar, si se habla de un municipio y su área de influencia debería utilizarse el adjetivo local y si se hace en más de un departamento es más apropiado el de regional.

Para Albuquerque el desarrollo local “busca difundir el desarrollo desde abajo y con los actores locales, tratando de endogeneizar territorialmente las bases de sustentación del crecimiento económico y el empleo productivo”, por otro lado “conciben el territorio como un agente de transformación social y no únicamente como simple espacio o soporte funcional” (Albuquerque (2004, págs. 17-18).

Sen, 1996, citado también por Di Pietro, considera que hay dos interpretaciones acerca del desarrollo y su grado de rigidez o dureza. El enfoque BLAST (“sangre, sudor y lágrimas” en inglés), un proceso que sacrifica el presente en función del futuro y que deprime los niveles de vida inmediatos a favor de una rápida acumulación de capital y el consiguiente crecimiento económico, deteriorando los niveles de bienestar y creando desigualdad y autoritarismo, un enfoque que desconoce la importancia de la acumulación de capital humano para el desarrollo económico. El segundo enfoque, denominado GALA “salir adelante con un poco de ayuda”, representa un proceso “amigable” centrado no sólo en el mercado sino también en los servicios públicos, instala capacidades en la gente para

ayudarse a sí mismos y a otros, eleva el bienestar humano y la expansión de la capacidad productiva y del potencial de desarrollo (Di Pietro Paolo, s.f, pág. 4).

Para Sen “El análisis de la pobreza debe estar enfocado en las posibilidades que tiene un individuo de funcionar (Banco Interamericano de Desarrollo, 2016), más que en los resultados que obtiene de ese funcionamiento”. El Nobel, borra de un plumazo el camino propuesto por el enfoque BLAST, que se le proponía a la masa pobre de los países subdesarrollados para alcanzar el progreso. La vieja teoría del sacrificio, según Sen, ha cedido su lugar a la del éxito individual, que se suscribe siempre que exista una trama de apoyo social y una auténtica democracia.

De otro lado, (Di Pietro Paolo, s.f), cita a Boasier, quien afirma que “lo local debe integrarse en una propuesta más amplia que proporciona la región. Para ser sustentable se requiere una escala al menos regional de acción. Instalar un proceso de desarrollo requiere no sólo atraer recursos a determinados lugares sino resignificarlos coherentemente con el desarrollo deseado, y eso difícilmente puede lograrse a nivel local”. Trabajar para el desarrollo local abre la necesidad de generar meso estructuras, una articulación de comunidades e instancias múltiples (pág. 25).

El impulso de la cooperación público-privada y la concertación estratégica de actores socioeconómicos territoriales para diseñar las estrategias locales de desarrollo, han supuesto la aplicación de una gestión compartida del desarrollo económico que no se basa solamente en directrices emanadas del sector público o simplemente guiado por el libre mercado. De este modo, la búsqueda de espacios intermedios entre el mercado y la jerarquía, esto es, en el nivel meso económico, ha servido para definir un nuevo modo de hacer política y, en particular, política de desarrollo económico. Todo ello ha permitido vincular diferentes procesos en un círculo virtuoso de interacciones entre el avance de una democracia más participativa y la descentralización de competencias a los niveles sub nacionales, para asegurar la asunción de competencias, capacidades y recursos por parte de las entidades y actores locales e impulsar, de ese modo, las estrategias de desarrollo local (Albuquerque, 2004, pág. 160).

Administrar eficientemente los recursos físicos, humanos, financieros y económicos, afrontar los problemas de la pobreza y la pobreza extrema, preservar el equilibrio de los ecosistemas y diseñar y ejecutar políticas de empleo digno y sostenible es parte de los retos contemporáneos en un sistema de relaciones horizontales con un mayor nivel de proximidad entre los tomadores de decisiones y los ciudadanos.

Silva (Silva, 2005), plantea:

Los procesos de desarrollo territorial tienen como objetivos principales la transformación de los sistemas productivos locales, el incremento de la producción, la generación de empleo y la mejora en la calidad de vida de la población. En la búsqueda de estos objetivos, es importante tener en cuenta las modalidades de diseño institucional y los estilos de gestión pública que han adoptado los gobiernos sub nacionales de América Latina para propiciar políticas de desarrollo productivo que apunten a la transformación de los sistemas locales de empresas en un clima de mayor competitividad (pág. 83).

La mayor participación de las administraciones locales en el desarrollo económico y la búsqueda de empleo productivo han supuesto una redistribución de competencias y funciones en materia económica entre los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas.

El impulso de la cooperación público-privada y la concertación estratégica de actores socioeconómicos territoriales para diseñar las estrategias locales de desarrollo, han supuesto la aplicación de una gestión compartida del desarrollo económico más allá de las directrices emanadas del sector público o simplemente guiadas por el libre mercado” (Albuquerque, 2004, pág. 160).

Existen, para Albuquerque, dos tipos de tensión que impulsan “desde abajo” las iniciativas de desarrollo económico local. Una tensión vinculada con el sistema democrático y las elecciones populares que obligan a la atención de las demandas de la ciudadanía relacionadas con los temas básicos del desarrollo productivo y el empleo en cada ámbito

territorial. De otro lado, la tensión introducida por la situación de crisis y reestructuración económica en general, que empuja a los actores empresariales privados a incorporar elementos de modernización y procesos de adaptación ante las nuevas exigencias productivas y los mayores niveles de competitividad en los mercados, ambos procesos afectados desde arriba por los avances de la descentralización y reforma del Estado central en los diferentes países de la región. Los procesos de descentralización más avanzados, que incluyen la elección directa de todos los niveles de representación pública territorial, desde las alcaldías a las regiones, y que transfieren recursos y capacidades de decisión a los gobiernos sub nacionales, constituyen bases mucho más consistentes para el impulso de las iniciativas de desarrollo económico local. Los principales objetivos de las iniciativas de desarrollo económico local en América Latina según Albuquerque (2004, págs. 161-162) son los siguientes:

- Valorar los recursos endógenos de cada ámbito local, tratando de impulsar actividades de diversificación productiva y promoción de nuevas empresas locales.
- Organización de redes locales entre actores públicos y privados para promover la innovación productiva y empresarial en el territorio.
- Establecimiento de consorcios intermunicipales a fin de incrementar la eficacia y eficiencia de las actividades de desarrollo local.
- Búsqueda de nuevas fuentes de empleo e ingresos a nivel local.
- Promoción de actividades de desarrollo científico y tecnológico a nivel territorial.
- Creación de nuevos instrumentos de financiamiento para atender a las microempresas y pequeñas empresas locales.

- Superación de las limitaciones del enfoque asistencialista implícito en los fondos de inversión social y en los programas de lucha contra la pobreza.
- Incorporación de políticas de comercialización de ciudades para promover la competitividad sistémica territorial.
- Búsqueda de acuerdos estratégicos en relación con los bienes ambientales y el desarrollo sustentable

Así entonces:

Una iniciativa de desarrollo económico local no es únicamente un proyecto exitoso en un territorio. Se requiere una concertación institucionalizada de los actores públicos y privados locales más relevantes con una estrategia de desarrollo común (Ábalos, 2000). Por otra parte, una suma compleja de instrumentos de fomento no puede sustituir nunca la necesaria institucionalidad territorial para el desarrollo económico (Falabella, 2000). No es lo mismo crear instrumentos desde el nivel central, los cuales pueden ser utilizados por los diferentes territorios, que impulsar y promover un protagonismo y capacidad mayor de dichos territorios para un mejor aprovechamiento de sus recursos endógenos (Albuquerque, 2004, pág. 162).

El grado de preparación y consolidación de las competencias estratégicas del municipio y su capacidad para reconocer la realidad económica, social y cultural del territorio, la capacidad de diálogo con la comunidad, la destreza para planificar acciones de fomento, la capacidad de coordinación y articulación de acciones de desarrollo con otros agentes económicos, sociales y políticos, así como la capacidad de propuesta y negociación con otras instancias de gobierno, constituyen igualmente elementos clave en el aprendizaje de los municipios para pensar el tipo de desarrollo que necesitan a fin de resolver problemas críticos como la falta de empleo productivo y la modernización y diversificación de la base productiva local.

Finalmente, hablando de desarrollo, De Franco (2011) se pronuncia con voz opositora a la visión economicista del mismo, que cree en este sólo por vía del crecimiento, y critica la “circularidad del argumento económico” (pág. 176) con esta pregunta: “¿Cómo hacer crecer al PIB a altas tasas, de forma continua y duradera un tiempo suficiente, para que sea posible una distribución significativa de la renta, si, para hacerlo, es necesario partir de niveles de capital humano y de capital social que solo serán alcanzados con un crecimiento continuado del PIB a altas tasas?” (pág. 176). En este orden, afirma que “para que haya desarrollo es necesario que haya modificación del capital humano y del capital social” (pág. 178), pero no toda modificación sirve, “sino apenas aquellas alteraciones que garanticen

una congruencia dinámica con el medio, una capacidad, continuamente construida y reconstruida, digámoslo así, de adaptación y de conservación de la adaptación” (pág. 178).

Y puntualiza con respecto al DEL, su preocupación al ver que en él anteponen lo económico a lo social; y explica para una concepción diferente del desarrollo⁹ como “debe ser construida con dos premisas que contrarían la visión económica tradicional, a saber: ‘modo de desarrollo’ no es igual a ‘modo de producción’; y, es la sociedad que condiciona el comportamiento de la economía y no lo contrario” (De Franco, Augusto , 2011, pág. 194). Todo para concluir que “no se trata de desarrollo económico local, a no ser cuando se trate, simultáneamente, de desarrollo social local, de desarrollo ambiental y físico–territorial local, de desarrollo cultural local, de desarrollo político–institucional local y de desarrollo científico–tecnológico local. Querer resumir todo esto como desarrollo económico local sólo se justifica con base en la creencia de que el desarrollo económico acarrea el desarrollo de todas estas otras dimensiones” (De Franco, Augusto , 2011, pág. 194).

4.4.1 Entorno favorable para el desarrollo económico local.

Albuquerque (Albuquerque, 2004) plantea un conjunto de elementos básicos (ver figura 13) que en el terreno de las iniciativas de desarrollo económico local, pueden considerarse los pilares fundamentales. La ausencia o debilidad de alguno o algunos de estos definen la fortaleza o debilidad de las iniciativas:

La importancia de la *movilización y participación de los actores locales* para la construcción de capital social comunitario a partir del fomento de la cultura proactiva y emprendedora, alejada de la lógica dependiente del subsidio. *La actitud proactiva de los gobiernos locales y regionales* en relación con el desarrollo productivo y la generación de

⁹ De Franco plantea la estrategia DLIS, *Desarrollo Local Integrado y Sustentable*, implementada a principios de la década pasada en cientos de municipios de Brasil.

empleo, superando sus roles tradicionales de prestadores de servicios sociales, urbanísticos o ambientales a nivel local.

“Los gobiernos locales no son siempre los que inician los procesos de desarrollo económico local, aunque a mediano plazo su presencia en ellos es fundamental para asentar la institucionalidad que dichas iniciativas requieren” (pag. 163), y, en últimas, son ellos los mayormente legitimados para convocar y generar espacios de concertación y **cooperación público - privada**. Ese papel de liderazgo es fundamental para la animación y movilización de actores, que a su vez participen y **constituyan equipos de liderazgo local**, en pro de garantizar la consolidación de las iniciativas y la permanencia de las actividades.

“**La elaboración de una estrategia territorial de desarrollo económico local**, consensuada por los principales actores locales, tiene como objetivos estratégicos fundamentales la mejor utilización de los recursos endógenos y la diversificación de la base productiva local”, para lo cual se harán las adaptaciones a que haya lugar, a la vez que, vía innovación, se promoverá la gestión, la calidad y la diferenciación de productos y procesos. “**El fomento de las microempresas y pequeñas empresas locales y la capacitación de recursos humanos** según los requerimientos de innovación del sistema productivo local son parte fundamental de esta estrategia” (pág. 164).

“A veces una estrategia de desarrollo local puede iniciarse a partir de la **coordinación territorial de algunos programas e instrumentos de fomento sectoriales** que se definen desde el nivel central pero que deben ser ejecutados territorialmente”. Para la eficiencia de esta coordinación es preciso que esté orientada por la demanda, y esta debe ser identificada y organizada por prioridades, por parte de los actores locales.

“Finalmente, **la iniciativa de desarrollo económico local debe institucionalizarse** mediante el logro de los necesarios acuerdos de tipo político y social en los ámbitos territoriales correspondientes”. Aspectos clave en este factor serán la realización de pactos suprapartidarios y una amplia participación social, con presencia del sector privado empresarial; se trabajará con perspectiva de mediano y largo plazo que evite que las

legítimas disputas electorales impliquen el debilitamiento del proceso DEL y/o de la generación de empleo local, pues la maduración de las inversiones locales para el desarrollo, tangibles e intangibles, requieren tiempos más largos que los que encierran los ciclos electorales.

Figura 13. Factores para el éxito de las iniciativas de desarrollo económico local



Fuente: Alburquerque, 2004

Al cierre de la sección, el autor enfatiza como el DEL exige, sin duda, acción decidida de las instancias públicas territoriales y capacitación en su nuevo papel de animadoras del desarrollo económico local, así como prácticas eficientes de funcionamiento como organizaciones a fin de modernizar su gestión. La dimensión estratégica y la concepción integral de la planificación municipal, añade, ayudan a visualizar el contexto en el que se inserta la ciudad; y recuerda que la inversión en obras públicas colabora con la competitividad territorial, y sumada a la mejora en la prestación de servicios urbanos, contribuye en buena medida a generar espacios propicios para que el sector privado empresarial se desempeñe mejor como dinamizador de la economía.

A renglón seguido, están desarrollados los 10 ***Criterios para la Acción***, al momento de acometer procesos de Desarrollo Económico Local. Aquí los mencionamos: *la construcción de la oferta territorial de servicios de desarrollo empresarial, desarrollo local y desarrollo municipal* (se refiere a las posibilidades supramunicipales del DEL), *desarrollo económico local: no sólo desarrollo de recursos endógenos* (no sólo utilizar

mejor los recursos propios, sino aprovechar también oportunidades del dinamismo externo), *el acceso al crédito para las microempresas y pequeñas empresas, fomento de la asociatividad y la cooperación entre las microempresas y pequeñas empresas, necesidad de vincular las universidades regionales y los centros de investigación científica y tecnológica con los sistemas productivos locales, la dotación de infraestructura básica para el desarrollo económico local* (interconexión entre y servicios públicos para los sistemas productivos locales, entre otros), *la adecuación de los marcos legales y jurídicos para la promoción económica local y la necesidad de incorporar mecanismos de seguimiento y evaluación, eficiente coordinación interinstitucional, y la necesaria complementariedad entre los fondos de inversión social y los recursos para promover el desarrollo económico local.*

La colección de elementos explicitados y graficados hace de *plantilla* de implementación para el DEL, nos da polo a tierra en torno del pensamiento de Albuquerque sobre la praxis del desarrollo económico local en América Latina¹⁰, decodificando así esos ítems que lo configuran en conjunto, en un plano real, y que, en últimas darán enlace operacional, pero también conceptual, para interrelacionarlo con la pobreza y las múltiples facetas de esta.

4.5 TERRITORIO: FUNDACIÓN Y ENTORNO DEL DESARROLLO LOCAL

La naturaleza territorial del desarrollo ha sido marginada históricamente, debido a que buena parte del pensamiento económico ha tomado como unidad de análisis la empresa o el sector económico considerados de forma abstracta (Albuquerque, pág. 158); “esta forma de razonar, aún bien presente, fue matizada –sin embargo– por la aportación de Alfred Marshall (1890), quien... al examinar la concentración geográfica de la industria, propuso como unidad de estudio del desarrollo económico una entidad de base territorial”.

¹⁰ La sección se basó en producción documental que hiciera Francisco Albuquerque, correspondiente a un proyecto CEPAL/GTZ que realizó casi treinta estudios de caso en siete países de la región y constituye una de las investigaciones más amplias llevadas a cabo sobre el despliegue de iniciativas de desarrollo económico local en América Latina.

Más arriba se recordaba de Albuquerque que los fundamentos del desarrollo local (Albuquerque, 2004) “conciben el territorio como un agente de transformación social y no únicamente como simple espacio o soporte funcional” ...

Hubert Mazurek (Mazurek, 2012), hace un recorrido ascendente camino al concepto de territorio, pasa por *el lugar* como unidad básica de la geografía; por *la localización* como un acto social de inscripción de un lugar en la especificidad: ¿Dónde está? ¿Cómo está? ¿Cómo se diferencia?; y por el *espacio geográfico* como el o los lugares y sus relaciones internas y externas; para poder finalmente aseverar que el territorio es un producto de la actividad humana, porque existen procesos de manejo y de transformación del espacio apropiado por parte del hombre. Y agrega que “Como producto social, el espacio y el territorio son atados a prácticas locales y a un sistema de referencias basado en lugares” (Mazurek, 2012, pág. 43).

Hablando ya de una escala relacional entre conocimiento y territorio, este es considerado, a decir de Otero (Otero Urieta, 2007) mientras analiza ideas de Boisier, como *un actor directo de la competitividad*, en la medida en que es un espacio contenedor de una cultura propia que se traduce, mediante prácticas sociales históricas, en la elaboración de bienes y/o servicios indisolublemente ligados a tal cultura, a partir de las cuales se pueden construir nichos específicos de comercio de elevada competitividad...

Y si de llegar a buen puerto se trata, Massiris (Massiris Cabeza, 1997), recuerda las llamadas por Boisier, regiones pivotaes, definidas como un territorio organizado complejo, identificable a la escala de región (departamentos, municipios), el cual posee una identidad cultural...

El juego definicional al que se hace alusión a manera de conjetura escalar, no es así de simple, en realidad quiere dar cuenta de un camino constructivo complejo, como lo es el territorio mismo, que, por excelencia, hace de albergue y reflejo de la sociedad, pero este en un momento de su evolución no actúa más por sí mismo, al menos no de forma conducente hacia fines sociales acordados como deseables, y es, leyendo a Vásquez Barquero, en la

dimensión político-administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local.

A esta altura, construcciones teorizadas y puestas en práctica que tienen como marco de acción los límites de un territorio toman cuerpo, y puede reafirmarse la valorización de este como elemento actuante y determinante del desarrollo. Canzanelli, Castelletti, y Pallares, tras experiencia con el PNUD y el Programa Antipobreza del mismo organismo, en desarrollo de transferencia de conocimiento que se hiciera a nuestro país por vía de la Cooperación Descentralizada Italiana, mientras hablan del desarrollo socioeconómico local fomentado y operado por *las Agencias de Desarrollo Local, ADEL*, concluyen que:

Así como en el pasado el sujeto de la competencia era la empresa individual, y luego las cadenas y los *clústeres*, hoy son los distritos y los territorios los llamados a cumplir dicha función, trabajando juntos el sector público, el privado y el social, favoreciendo en primer lugar a las empresas y la comunidad del respectivo territorio. Este es el nuevo reto al que nos enfrentamos iniciando el siglo XXI (Canzanelli, Castelletti, & Pallares, 2006, pág. 27).

En pos del cumplimiento de ese reto y en configuración de esa dimensión político-administrativa de Vásquez Barquero, es que hallamos el ordenamiento territorial y su ‘cadena de momentos’ importantes en el camino de la planificación nacional del desarrollo, como un suceso ineludible de tratar en las presentes reflexiones, no sin antes leer a Oswaldo Aharon (Porrás Vallejo, 2006): “el logro de un país de regiones, más productivo, equitativo y sustentable, pasa por conseguir una elevada dinámica en el desarrollo y una ordenación del territorio que potencie dicho crecimiento, difundiéndolo espacialmente, dándole sustentabilidad, y armonizando los logros económicos sociales” (pág. 5).

Y añade el mismo autor:

Teniendo en cuenta que la ordenación del territorio es el instrumento que permite orientar la evolución espacial del desarrollo económico, social y ambiental, y que promueve el

establecimiento de nuevas relaciones funcionales entre regiones, departamentos, municipios, y ciudades; entre empresas y sus entornos, y más genéricamente entre los espacios urbanos y rurales, es importante contar con escenarios de organización territorial en función de visiones compartidas de desarrollo, de largo plazo, que guíen la intervención pública y privada en el proceso de desarrollo local, regional y nacional (pág. 5).

Esta cita nos aporta claridad meridiana respecto de la incidencia del hilo histórico de sucesos normativos para la ordenación territorial en Colombia (ver figura 14), sobre la interacción pobreza – D.E.L. y para lo cual se ha construido la matriz de momentos que se verá (los seis hitos que se registran intentan solo dar una visión evolutiva del tema, pues, por supuesto, cabrían muchos más hechos por anotar aquí).

Figura 14. Momentos importantes del ordenamiento territorial en la planeación nacional.

MOMENTO	AÑO
Constitución Nacional 1991	1991 El título XI. <i>De la organización territorial</i> , cubrió en 47 artículos lo relacionado con el ordenamiento territorial, solo en forma enunciativa. Las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente sobre la materia quedaron para resolverse con la expedición de la LOOT.
Ley 388 de 1997 o de ordenamiento territorial	1997 Define ordenamiento territorial, principios, funciones y objetivos del mismo y determina la obligatoriedad de la construcción de los planes de ordenamiento territorial para los municipios.
Aparición POT 1ra generación	2000 Se aprueban los esquemas, planes básicos o planes de ordenamiento territorial, según población, en la mayoría de los municipios colombianos para una vigencia de 3 periodos de gobierno. Al lado de los planes de desarrollo municipales se convierten en los mayores instrumentos de planificación territorial colombiano.
Incorporación del concepto de dimensión regional	2006 El PND 2006-2010 incorpora el concepto de <i>Dimensión regional</i> , buscando articular políticas, programas y recursos de los diferentes niveles de Gobierno, a partir del reconocimiento de las particularidades y capacidades diferenciales de desarrollo de los territorios
Incorporación del eje de convergencia y desarrollo regional	2010 El PND 2010-2014 propone un eje de <i>convergencia y desarrollo regional</i> , que orienta el diseño de políticas subregionales y regionales por ser los ámbitos con mayor potencial para la integración de acciones transformadoras y la generación de sinergias entre políticas nacionales, concebidas en función de objetivos regionales y locales, y las dinámicas propias de cada territorio
Ley orgánica de ordenamiento territorial	2011 <ul style="list-style-type: none"> • Normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano • Principios rectores del ordenamiento territorial • Marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial • Competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas • Normas generales para la organización territorial

Fuente: Elaboración propia. 2016.

5 METODOLOGÍA

5.1 ENFOQUE

El enfoque de la investigación es mixto, dado que combina el enfoque cuantitativo y el cualitativo. “Los métodos mixtos representan un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación e implican la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias producto de toda la información recabada (meta inferencias) y lograr un mayor entendimiento del fenómeno bajo estudio (Hernández-Sampieri & Mendoza, 2008 citados en Hernández-Sampieri, Fernández, & Baptista, 2014, pág. 534).” El enfoque mixto responde a la complejidad del problema que se desea estudiar: la relación entre políticas públicas para superación de la pobreza extrema y dinámica territorial en el marco del desarrollo económico local.

De acuerdo con Hernández-Sampieri & otros (2014), los métodos mixtos utilizan evidencias de datos numéricos, verbales, textuales, visuales, simbólicos y de otras clases para entender problemas de las ciencias. Permiten capturar la realidad intersubjetiva a partir del análisis de la visión objetiva y subjetiva, además de facilitar el trabajo multidisciplinario, conformando equipos de investigación integrados por personas de diferentes profesiones, intereses y aproximaciones metodológicas diversas, que refuerzan la necesidad de usar diseños multimodales.

El método mixto fue escogido por sus ventajas, las cuales según Hernández Sampieri (2014) son: logra una perspectiva más amplia y profunda del fenómeno, produce datos más ricos y variados mediante la multiplicidad de observaciones, ya que se consideran diversas fuentes y tipos de datos, contextos o ambientes y análisis, potencia la creatividad teórica por medio de suficientes procedimientos críticos de valoración, apoya con mayor solidez las inferencias científicas, que si se emplean aisladamente, permite una mejor “exploración y explotación” de los datos, desarrolla nuevas destrezas o competencias en materia de investigación, enriquece la muestra, permite mayor fidelidad de los instrumentos de recolección de los datos (certificando que sean adecuados y útiles, así como que se mejoren

las herramientas disponibles), permite la integridad en el tratamiento de la información asegurando su confiabilidad y optimiza significados (facilitando mayor perspectiva de los datos, consolidando interpretaciones y la utilidad de los descubrimientos).

5.2 TIPO DE ESTUDIO

El estudio fue de tipo descriptivo e interpretativo, permitió conocer la relación que existe entre la política pública del orden nacional, departamental y local de lucha contra la pobreza y la pobreza extrema, y sus resultados en el municipio de Santa Rosa de Cabal, en el marco del Desarrollo Económico Local (DEL).

5.3 DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación tiene un **diseño No Experimental**, la cual se define como “la investigación que se realiza sin manipular deliberadamente variables. Es decir, se trata de una investigación en la cual no se hace variar en forma intencional las variables independientes. Esta investigación no experimental observa los fenómenos tal y como se dan en su contexto natural, para después analizarlos. La investigación no experimental es investigación sistemática y empírica en la que las variables independientes no se manipulan porque ya han sucedido. Las inferencias sobre las relaciones entre variables se realizan sin intervalos o influencia directa, y dichas relaciones se observan tal y como se han dado en su contexto natural.” (Ibíd. Pág. 140)

La investigación es de tipo **Longitudinal**, ya que interesa analizar los cambios a través del tiempo y las relaciones entre las variables estudiadas. Los diseños longitudinales “recolectan datos a través del tiempo en puntos o períodos, para hacer inferencias respecto al cambio, sus determinantes y consecuencias.” ((Ibíd. Pág. 147). Este enfoque es retrospectivo. Se aplicará el **Diseño de Triangulación Concurrente (DITRIAC)**, modelo que se utiliza, según Hernández-Sampieri (2014. Pág. 557), cuando se pretende confirmar o corroborar resultados y efectuar validación cruzada entre datos cuantitativos y cualitativos, así como aprovechar las ventajas de cada método y minimizar sus debilidades.

El área de estudio correspondió al municipio de Santa Rosa de Cabal. Para el desarrollo de la investigación se tuvieron en cuenta las categorías asociadas al desarrollo económico local y su incidencia en las condiciones de pobreza extrema. Fueron operacionalizadas tres categorías:

- La Política Pública Nacional para la reducción de la pobreza extrema implementada durante el período 1994-2014. Para el efecto, se analizaron los planes de desarrollo tanto nacionales como territoriales (departamento de Risaralda y el municipio de Santa Rosa de Cabal), en sus componentes explícitos de lucha contra la pobreza extrema e implícitos de apoyo al desarrollo económico.
- El desarrollo económico local en el municipio de Santa Rosa de Cabal, el cual depende, entre otros factores, de la inversión del orden nacional y de su articulación con la política pública departamental. Para su análisis fue considerado el gasto público del departamento y el municipio para el período 1994-2014. La lectura de los planes de desarrollo se realizó a partir de las categorías, variables e indicadores de las Bases de Sustentación y Ámbitos principales de actuación del desarrollo económico local, propuestos por Albuquerque, así como el análisis del gasto público efectivamente realizado durante el período de análisis.
- La Pobreza Extrema¹¹ en el municipio, la cual depende tanto de la política pública nacional como de la dinámica del desarrollo económico local. Esta variable se identificó y analizó a partir de información oficial cuantitativa y cualitativa disponible a nivel del departamento y del municipio para el período 1994-2014.

¹¹ La definición de pobreza extrema a considerar en el estudio es la utilizada por la ONU a partir de la línea de ingresos, se considera en pobreza extrema aquella persona que gana menos de un dólar US \$ 1 diario.

Figura 15. Relación entre categorías



Fuente: Elaboración colectiva macro proyecto, 2015.

5.4 TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

Para la recolección de información se utilizaron técnicas *indirectas o no interactivas y directas o interactivas*.

5.4.1 Técnicas indirectas o no interactivas.

Como técnica indirecta o no interactiva se utilizó la revisión documental oficial de los planes de desarrollo en los diferentes ámbitos territoriales para el periodo en estudio, además de la estadística oficial de población en pobreza extrema, la sistematización y análisis de información estadística (información secundaria) y la construcción de indicadores.

Los instrumentos empleados fueron las guías o protocolos para la revisión de los planes, los RAE en este caso y las bases de datos con información estadística relevante. El proyecto de investigación no contempló la construcción de indicadores. Ver anexo 1A. Instrumento: Registro Analítico Especializado RAE Plan Nacional de Desarrollo. Ver anexo 2A Plan departamental de desarrollo y 3A Plan municipal de desarrollo.

El análisis de la Pobreza Extrema en el municipio se realizó a partir de los indicadores oficiales de ingresos mínimos definidos por el DNP, los cuales se basan en estándares internacionales que facilitan el análisis comparativo por países. Se consideraron las siguientes fuentes de información secundaria: Indicadores de pobreza extrema nacional y departamental. Encuesta Continua de Hogares (ECH) y Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), Información disponible en la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema ANSPE; e índices de pobreza extrema diseñados a partir de información del SISBÉN para el municipio.

5.4.2 Técnicas directas o interactivas.

Entrevistas cualitativas.

Se aplicaron 15 entrevistas semiestructuradas a actores institucionales de los sectores privado, público y social, incluyendo la academia, identificados como relevantes en el municipio, con el fin de complementar la información aportada por los planes de desarrollo del sector público. En todos los casos se contó con el consentimiento aprobado. (Anexo No4). Las entrevistas aportaron información cualitativa relevante para el análisis del desarrollo económico local, a partir de preguntas de estructura o estructurales, que vincularon los ocho Elementos Básicos de las iniciativas de desarrollo económico local planteados por Albuquerque (2004): Bases de Sustentación de las Iniciativas de Desarrollo Local

Instrumento: Guía de entrevista semiestructurada. Ver anexo 5. Para el análisis cualitativo de las entrevistas se utilizó una matriz en Excel de identificación de percepción de actores con respecto a cada una de las categorías de análisis del desarrollo económico local.

6 RESULTADOS

6.1 ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA SUPERAR LA POBREZA EN COLOMBIA

Dentro de la secuencia elaboración - producción - implementación de una política pública, son múltiples los actores intervinientes, las acciones o partes constructivas que aparecen, los hechos coadyuvantes y las “salidas” o formatos de presentación o materialización de la misma, que hacen que se complete el proceso general de estas. Y aún más, que permiten que se dé el ciclo de retroalimentación de la política, o, si se quiere, su proceso de “re-elaboración”. En este orden, se relacionan a continuación una serie de elementos vinculados a la política pública para la reducción de la pobreza en Colombia. Cabe, eso sí, recordar al profesor Cuervo¹², cuando, en lenguaje literal de significación de política pública, hace las siguientes calificaciones: Un plan de desarrollo apenas registra enunciados de política pública, los documentos CONPES son lineamientos de p. p. (directrices de estas, aunque con ausencia de especificidades) y las Visiones son marcos de p.p. (ejercicios de prospectiva que apenas deben ser implementados vía planes de desarrollo o con las p. p. propiamente dichas).

6.1.1 Instrumentos de política para superación de la pobreza en Colombia.

Misión para el Diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (Merpd).

Colombia a finales de los años noventa enfrentó una grave crisis económica, período en el cual aumentaron los niveles de violencia e inseguridad, lo que generó grandes problemas sociales en el país. En el año 2004, la Presidencia de la República identificó que las cifras

¹² Apuntes de clase ‘políticas públicas’. Maestría en Gobierno Municipal, Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2007.

de pobreza se habían incrementado y las limitaciones que esta situación implicaban para Colombia en su compromiso con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), originan la creación de la Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (Merpd) y la implementación de la Red de Protección Social para la superación de la pobreza extrema JUNTOS, como estrategia de creación y ampliación de oportunidades para que todos los colombianos tengan acceso a los beneficios del mayor crecimiento y se consolide una visión integral del campo que articule el desarrollo humano, productivo, institucional, territorial y rural (Centro de Innovación Social (CIS), 2013).

CONPES 81 de 2004. Consolidación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo en Colombia SNFT.

En las últimas décadas, el promedio educativo de los jóvenes en Colombia no solo ha estado por debajo de la media latinoamericana, sino que también se ha aumentado su brecha. Esta situación es alarmante para el país, ya que este se enfrenta a un entorno económico caracterizado por la rapidez de los adelantos tecnológicos, de altos niveles de competencia en el comercio internacional y de un mundo cada vez más globalizado.

El Sistema Nacional de Formación para el Trabajo en Colombia, busca articular la oferta de formación para el trabajo, con el fin de definir e implementar políticas y estrategias para el desarrollo y calificación de los recursos humanos del país. Dichas políticas y estrategias están orientadas a la “definición de normas de competencia laboral para el mejoramiento de la calidad y productividad del desempeño de los trabajadores, el diseño e inversión en programas para el fortalecimiento institucional de los actores del sistema, el mejoramiento de la pertinencia y calidad de la oferta de formación para el trabajo, la flexibilidad en la administración de programas mediante el enfoque de la formación por competencias para facilitar la cadena de formación y movilidad educativa de los usuarios de la formación y capacitación y la ampliación de cobertura para que un mayor número de colombianos cuente con las competencias requeridas por un mercado laboral cada día más exigente y globalizado”. (Conpes 81 de 2004, pág. 8)

CONPES 91 de 2005: Metas y estrategias para el logro de los Objetivos del Desarrollo del Milenio, 2015.

El documento considera de manera particular las grandes brechas regionales y la necesidad de realizar esfuerzos particulares para el logro de las metas del milenio. El enfoque regional y local se convierte en una estrategia viable para superar los grandes rezagos. El país crece de manera desigual, no sólo entre áreas urbanas y rurales, sino entre departamentos; Chocó como el más atrasado, seguido de Cauca y Nariño, mientras que el Distrito Capital de Bogotá, seguido de Antioquia, como las regiones de mayor desarrollo. En los noventa, Valle del Cauca, Antioquia y Santander lograron avances considerables hasta ubicarse entre los departamentos con mayores niveles de desarrollo humano, mientras Quindío, Huila y Norte de Santander desmejoraron sus condiciones en forma significativa.

Con relación a los niveles de pobreza y pobreza extrema, como resultado de la recuperación económica, se aprecia una reducción de la pobreza de 55,8 % en 2002 a 51,8 % en 2003, al igual que el índice de personas bajo la línea de indigencia, que pasó de 20,8 % en el 2002 a 16,6 % en el 2003, resultados que según el Conpes 91 (DNP, 2005):

Se deben a la puesta en marcha de la estrategia social del Gobierno, sustentadas en las siete herramientas de la reactivación social (Revolución Educativa, Protección y Seguridad Social, Impulso a la Economía Solidaria, Manejo Social del Campo y de los Servicios Públicos, País de Propietarios y Calidad de Vida Urbana. (pág. 4).

Colombia se comprometió a reducir al 1,5 % el porcentaje de personas con ingreso inferior a US\$ 1 con paridad de poder adquisitivo (PPA de 1993), partiendo de la línea base para 1991 de 2,8 %; a reducir a 28,5 % el porcentaje de personas en pobreza. Línea de base 1991: 53,8 % y a reducir a 8,8 % el porcentaje de personas que viven en pobreza extrema (indigencia). Línea de base 1991: 20,4 %. Con relación a la erradicación del hambre a reducir a 3 % los niños menores de 5 años con desnutrición global (peso para la edad). Línea de base 1990: 10 %, y a reducir a 7.5 % las personas que están por debajo del consumo de energía mínima alimentaria. Línea de base 1990: 17 %

Para avanzar en la reducción de la pobreza se plantea la necesidad de considerar mecanismos para prevenir, enfrentar y superar los choques que afectan las condiciones de vida de los ciudadanos a partir del manejo social del riesgo y se diseña el Sistema de la Protección Social, operado en coordinación con el Ministerio de la Protección Social para las áreas de salud; pensiones; riesgos profesionales; formación laboral y empleabilidad, y asistencia social a la familia; que corresponde a la Presidencia de la República. Los programas de Asistencia Social a través de la Red de Apoyo Social (RAS) y el componente educativo, elemento clave dentro del manejo social del riesgo se hacen a través del Ministerio de Educación Nacional.

CONPES 3400 de 2005: Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia.

El Gobierno nacional enunció las estrategias para la atención del desplazamiento forzado por la violencia en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 «Hacia un Estado Comunitario». En desarrollo de este, mediante el Decreto 250 de febrero de 2005, se aprobó el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada PD, el cual incluye los objetivos de política, las estrategias y actividades para prevenir el desplazamiento forzado por la violencia y para atender integralmente a esta población. El documento Conpes desarrolla el plan con la definición de metas e indicadores, y la inclusión de los recursos presupuestales aportados por las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada (SNAIPD).

De acuerdo con las normas vigentes, y teniendo en cuenta lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004, en la atención integral de la PD deben concurrir tanto el nivel central como las entidades territoriales. Los aspectos priorizados en el proceso de atención integral son: generación de condiciones para el auto sostenimiento y la superación de la situación de desplazamiento, con gran énfasis en su estabilización socioeconómica. Se recomienda priorizar los esfuerzos relacionados con el acceso a soluciones de vivienda, acceso a la tierra para la población retornada y reubicada, y programas de capacitación ocupacional. Permitiendo ampliar sus oportunidades para

generar ingresos; coordinación de acciones y estrategias de atención a la PD entre el nivel nacional y el nivel territorial; generación de mayores compromisos presupuestales por parte de los entes territoriales; capacitación de funcionarios encargados de atender a la PD en todos los niveles de gobierno; diseño de instrumentos de recolección y administración de información que permitan una mejor caracterización de la dinámica del desplazamiento forzado; y diseño de indicadores para el seguimiento y evaluación de la política pública de atención a la población desplazada. (DNP, 2015, pág. 9)

CONPES social 102 de 2006: Red de protección social contra la extrema pobreza.

Define a partir de los antecedentes socioeconómicos y de pobreza extrema las acciones encaminadas a la superación de la misma. La Red de Protección Social contra la Pobreza Extrema permitiría la incorporación de los hogares más pobres a las redes del Estado como mecanismo para garantizar la superación integral de su condición en los siguientes aspectos: identificación, ingreso, trabajo; educación, salud, habitabilidad, nutrición, dinámica familiar, aseguramiento, bancarización y apoyo legal.

La red ayudaría a priorizar la oferta pública de servicios sociales, adecuar la oferta de programas sociales a la demanda de familias, apoyar a las familias para ser agentes activos de su desarrollo, y romper el ciclo de pobreza. Su gestión eficiente se viabiliza a través de los siguientes principios: la familia, unidad de intervención, el rol activo y corresponsabilidad en la superación de la condición por parte de esta, su integración y acceso a servicios sociales del Estado, procurar condiciones e incentivos para el progreso a niveles más autónomos e inversión al sistema de protección social, la adecuación de oferta institucional, la participación de gobiernos locales, autoridades, instituciones locales y particulares, la promoción del control social, el seguimiento y la evaluación del impacto, y el acompañamiento de gestores sociales.

El documento de política plantea una mejor integración de los programas y el gasto público alrededor de los más pobres, a partir de un módulo de gestión en la política social con la familia como la unidad de intervención, a la cual, se facilita el acceso preferente a la oferta

de servicios sociales del estado a partir de los siguientes lineamientos: Asistir mediante articulación de oferta pendiente, incentivar logros en formación y acumulación de capital humano, permitir oportunidades para la generación de ingresos, seguimientos y posibilitar el progreso de las familias, focalizar la inversión para mejorar condiciones de vida presente y futuras, canalizar la demanda hacia otros programas, articular programas y servicios y focalizar recursos hacia programas de pobreza extrema.

CONPES 3424 de 2006. La banca de las oportunidades. Una política para promover el acceso al crédito y a los demás servicios financieros buscando equidad social.

Estudios realizados por el BM y el FMI evidencian que los servicios financieros son el canal para acceder a la financiación, una de las principales barreras que tienen los hogares de menores ingresos y las pequeñas empresas. El acceso a los servicios financieros promueve el desarrollo económico; a mayor formalización de los canales, tanto de acceso al crédito como a los demás sistemas financieros, se aumenta la probabilidad de crecer económicamente. En consecuencia en el año 2006, se crea la «Banca de Oportunidades», con el objetivo de “crear las condiciones necesarias para facilitar el acceso al sistema financiero formal, mediante la provisión de crédito y otros servicios financieros, a las poblaciones que generalmente han sido excluidas de los mismos”; dicha política va dirigida a las familias de menores ingresos, micro, pequeñas y medianas empresas y emprendedores.

CONPES 3616 de 2009: Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento.

Programa dirigido a la población objetivo de la Red JUNTOS; focaliza sus acciones en adultos y jóvenes mayores de 18 años que no hayan alcanzado los logros de la dimensión de ingresos y trabajo, y la estabilización socioeconómica. El objetivo principal de la política de generación de ingresos (PGI) es desarrollar e incrementar el potencial productivo de la población pobre extrema y desplazada (PPED), desarrollando sus capacidades y creando oportunidades para que puedan acceder y acumular activos y, en el

mediano y largo plazo, alcanzar la estabilización socioeconómica. El Gobierno nacional provee los mecanismos para superar las barreras que enfrenta en el proceso de generación de ingresos suficientes y sostenibles, mejorando, integrando y focalizando adecuadamente los instrumentos existentes, y conformando una institucionalidad para que desde el ámbito local se puedan satisfacer las necesidades de dicha población en este frente. Estos mecanismos se inspiran en soluciones de mediano y largo plazo que privilegian la aplicación de estrategias que fomentan la independencia económica de las familias, sobre aquellas que producen resultados en el corto plazo, pero mantienen la dependencia económica de la PPED.

La política se centra en el aumento del potencial productivo de la población, mejorando la oferta de mano de obra, más que en potenciar su demanda. No obstante, algunas de las estrategias están encaminadas a favorecer la incorporación de la población en puestos de trabajo generados a través de la inversión a nivel nacional, territorial, pública y privada, y en proyectos de desarrollo de infraestructura. Considera, además, que apoyar la creación de proyectos productivos puede generar empleos para las personas que al inicio de la intervención no pretendan o no cuenten con las herramientas para desarrollar sus propios proyectos. Los programas de generación de ingresos requieren de un entorno favorable que se compone del apoyo de las entidades públicas (nacionales y territoriales), privadas, la cooperación internacional y las oportunidades de mercado. (Documento Conpes 3619, 2006, pág. 13).

CONPES 3674 de 2010. Lineamientos de política para el fortalecimiento del sistema de formación de capital humano SFCH.

La política busca reducir los costos de oportunidad de educarse, extender los rendimientos de la acumulación de capital humano hacia toda la población y formar ciudadanos autónomos, conscientes y críticos; también busca establecer los lineamientos necesarios para fortalecer el SFCH, con el fin de potenciar sus efectos sobre el crecimiento de la economía, aumentando la productividad, la capacidad de innovar y la competitividad, así como la movilidad social, a partir del desarrollo e implementación de estrategias que

permitan al Estado colombiano construir un esquema de gestión del recurso humano para el país que incorpora cuatro principios: garantía de acceso, pertinencia, acumulación y aseguramiento de la calidad.

Decreto No. 4160 del 03 de noviembre de 2011.

Crea la unidad administrativa especial denominada Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE), con el objetivo principal de continuar la implementación de la estrategia nacional de superación de pobreza extrema Red Unidos. Es la responsable de la estrategia nacional de promoción social para la población más pobre y vulnerable, a partir del alineamiento de los instrumentos de focalización de las instituciones públicas, la optimización de la inversión social privada y el impulso de la innovación social a través de la Red Unidos, a la cual están adscritas 30 entidades representadas en entes territoriales, entidades del Gobierno, organizaciones sociales y el sector privado. Su misión se describe en términos de acompañar a las familias más vulnerables de Colombia para que superen su condición de pobreza y exclusión a través de la generación de alianzas con entes territoriales, entidades del gobierno, organizaciones sociales y el sector privado en aras de lograr una Colombia libre de pobreza extrema en el marco de la visión Colombia 2020.

Como mecanismo para reducir los niveles de pobreza y pobreza extrema y de cerrar las brechas en materia de equidad, en 2011 se crea el sector de la inclusión social y la reconciliación, encabezado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), entidad que participa en la formulación de la política pública de superación de la pobreza; atención y reparación a las víctimas; atención a grupos vulnerables; y coordinación de la implementación de la estrategia, planes, programas y proyectos a nivel nacional y territorial para la inclusión social y la reintegración social y económica.

Como líder del sector de la inclusión social y la reconciliación, al DPS se encuentran adscritos el Centro de Memoria Histórica, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza ANSPE, la

Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial UACT, y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF (Centro de Innovación Social (CIS), 2013, pág. 6)

Visión Colombia II centenario 2019.

La apuesta por la Visión Colombia 2019, se alinea con las metas de los ODM a 2015, suscrito por los países miembros de las Naciones Unidas. Aparecen metas más ambiciosas a lograr en agosto de 2019, y otras de menor alcance o parciales alcanzadas en 2010.

Incursionar en la dinámica de la economía mundial, para un país de 44 millones de habitantes, requiere de la creación de empleo masivo, bien remunerado y con seguridad social en un entorno de innumerables recursos: capital, trabajo y recursos naturales como tierra, localización geográfica, aguas y paisaje; bienes y servicios con grandes ventajas comparativas que deben ser gestionados para agregar valor y transformarlos en ventajas competitivas. El ensanche del mercado interno dependerá del éxito en la erradicación de la pobreza que incluya como sujetos más dinámicos de la economía a la población más marginada.

La pobreza medida a través de índices como el de calidad de vida ICV o el de necesidades básicas insatisfechas NBI, ha mejorado continuamente, incluso la pobreza, calculada a través de los ingresos, ha disminuido pese al elevado deterioro que experimentó a finales de los años noventa. Hacia 1900 la pobreza se estimaba en 92 %, en 1950 había bajado a 85 % y para 2004 el nivel de pobreza en el país era de 52,6 %. A 2019 Colombia se plantea los siguientes indicadores:

Aumentar el tamaño de la economía en 2,1 veces y lograr un nivel de inversión como porcentaje del PIB de 25 %.

Reducir la pobreza, medida con subsidios, a 15 %.

Reducir la tasa de desempleo a 5,0 % (en 2004, la tasa promedio fue 13,6 %).

Construir 3,9 millones de viviendas nuevas.

Colombia al año 2019, tiene como reto lograr una drástica reducción de la pobreza y un avance decisivo en términos de equidad, entendida fundamentalmente, como igualdad de oportunidades. Para lograr este objetivo el Estado debe actuar, el mercado no solo no opera en muchas áreas, sino que en otras donde lo hace, tiene fallas. Se supone además que, bajo la dirección del Estado, la sociedad debe ser activamente solidaria con los más pobres y con quienes son víctimas de diferentes tipos de discriminación. Este objetivo pretende una sociedad más igualitaria, no solo en términos de la distribución del ingreso y los activos que los individuos obtienen con su trabajo, sino de los bienes y servicios públicos que ellos utilizan, o deberían utilizar, en su tiempo libre, como el espacio público. Este objetivo se desarrolla con tres estrategias: cerrar las brechas sociales y regionales; construir ciudades amables; y forjar una cultura para la convivencia.

Al cerrar las brechas sociales, se aspira al 2019 que todos los colombianos tengan igualdad de oportunidades en el acceso y en la calidad a un conjunto básico de servicios: educación; una seguridad social equitativa y solidaria; y mecanismos de asistencia social efectivos. Así, se pretende que todo colombiano pueda generar y proteger los activos necesarios para su desarrollo personal y social.

Las metas más destacables por lograr con esta estrategia a 2019 son: aumentar la esperanza de vida al nacer de los colombianos a 76,5 años; afiliar a la seguridad social en salud (régimen subsidiado y contributivo) al 100 % de los colombianos; equiparar el plan de beneficios de los dos regímenes; reducir la mortalidad infantil a 14 por mil niños nacidos vivos; lograr y mantener coberturas universales en educación preescolar, básica primaria y básica secundaria; llegar a 11,3 años en promedio de educación para personas entre 15 y 24 años; lograr una tasa de cobertura bruta de 40 % en educación superior; reducir la tasa de desempleo a 5,0 % (el promedio anual de 2004 fue 13,6 %); reducir el índice de pobreza medido con subsidios a 15 % y el de indigencia a 6 %.

El logro de estas metas requiere, entre otras acciones, un incremento permanente de la eficiencia del gasto social y una mejora continua en su focalización. Se debe generar la información que permita focalizar el gasto hacia los más pobres y realizar evaluaciones periódicas a los programas. Para que la información sea pertinente deberá ser pública y en tiempo real. Asimismo, es necesario consolidar el Sistema de Protección Social (SPS), a través del cual se busca proteger a la población más pobre y vulnerable, mediante el desarrollo de instrumentos de prevención y asistencia social.

CONPES social 140 de 2011.

El documento somete a consideración la modificación del documento CONPES social 91 de 2005, en lo concerniente a inclusión de nuevos indicadores y cambio en fuentes de información. Destaca como avances significativos el cumplimiento de la cobertura bruta en educación básica, vacunación de triple viral, atención institucional de parto, eliminación de sustancias que agotan la capa de ozono, consolidación de zonas protegidas del sistema de Parques Nacionales Naturales y presenta avances importantes en porcentaje de nacidos vivos con cuatro o más controles prenatales, prevalencia en desnutrición global en menores de 5 años, reducción de casos de muerte por malaria y cobertura en saneamiento básico rural.

Agenda Nacional de Competitividad Colombia: 2013-2014

Los principales retos del Gobierno de Colombia, desde la Agenda de Competitividad Nacional y sus dos últimos informes para los años 2013-2014, en materia de superación de la pobreza y la pobreza extrema,

se presentan a continuación: Duplicar en cinco años los beneficiarios (Sisbén 1 y 2), para acercarse a la plena cobertura universal de adultos mayores que viven en pobreza extrema, rescatando el Conpes 3616 de 2009; aunque las evaluaciones de la política dejan al descubierto al menos tres problemas: ausencia de competencias mínimas en lectura y escritura; predilección por parte de los beneficiarios hacia la línea de emprendimiento, que

ha resultado en emprendimientos de subsistencia e informales; incapacidad de ubicar a las personas, al tener sistemas de información deficientes, sobre todo, en el caso de otorgamiento de becas e incentivos; y las tasas de cobertura de los programas de formación para el trabajo son muy bajas, cercanas al 5 %.

La estrategia del orden nacional para la competitividad del país se plantea al reconocer las experiencias de Corea del Sur, Taiwán, Singapur, Malasia y China que han vivido un proceso de transformación productiva y que ha cambiado la fisonomía de sus aparatos productivos; lo cual ha permitido el incremento en las tasas, niveles de prosperidad de países desarrollados, en algunos casos, y sacar a cientos de millones de personas de la pobreza.

Ley 1523 de junio 7 de 2012.

El artículo 1 define que el programa Familias en Acción desarrollará sus actividades bajo la dirección y coordinación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), entidad encargada de regular, ejecutar, vigilar y realizar el respectivo seguimiento de las acciones, planes y mecanismos implementados en el marco de este programa. Consiste en la entrega, condicionada y periódica, de una transferencia monetaria directa para complementar el ingreso y mejorar la salud y educación de los menores de 18 años de familias en condición de pobreza y vulnerabilidad. Se podrán incorporar las demás transferencias que el sistema de promoción social genere en el tiempo para estas familias.

Su principal objetivo es contribuir a la superación y prevención de la pobreza y la formación de capital humano, mediante el apoyo monetario directo a las familias beneficiarias que deberán cumplir con los siguiente criterios: ser pobres, según parámetros establecidos por DPS; ser desplazados o indígenas en situación de pobreza, de acuerdo con los procedimientos de consulta previa y focalización, establecidos por el programa; o ser afro-descendientes en pobreza extrema, de acuerdo con el instrumento validado para tal efecto.

Como lo prevé la ley 1532 de 2012, el programa de subsidios condicionados se implementa en todos los departamentos, municipios, distritos y cabildos indígenas del territorio nacional; para el caso de los cabildos y resguardos indígenas, previo proceso de consulta. Para el funcionamiento se podrán suscribir convenios con las alcaldías municipales, distritales y/o gobernaciones, con el fin de garantizar la oferta del programa relacionado con los temas de salud y educación, requiriéndose solo la firma del acuerdo por el respectivo alcalde municipal o distrital; de ser necesario, se permite la firma de convenios con otras entidades del orden nacional o territorial. El programa establece un esquema de seguimiento y monitoreo tendiente a identificar fallas en el diseño y la implementación. Adicionalmente, cuenta con mecanismos de evaluación de impacto para establecer la efectividad de los subsidios.

Visión Colombia 2032.

La política de competitividad y productividad definida por la Comisión Nacional de Competitividad propone que:

En 2032 Colombia sea uno de los tres países más competitivos de América Latina y tenga un elevado nivel de ingreso por persona, equivalente al de un país de ingresos medios altos, a través de una economía exportadora de bienes y servicios de alto valor agregado e innovación, con un ambiente de negocios que incentive la inversión local y extranjera, propicie la convergencia regional, mejore las oportunidades de empleo formal, eleve la calidad de vida y reduzca sustancialmente los niveles de pobreza. (Consejo Privado de Competitividad, 2008, pág. 16).

Entre los grandes retos que tiene que enfrentar el país para alcanzar esta meta, es mejorar en los índices de competitividad que, de acuerdo con los resultados del Foro Económico Mundial, para el año 2007, Colombia tenía una posición media entre los países de América Latina y el Caribe, en el último informe, se ubicó en la séptima posición en Latinoamérica y la 66 entre 144 economías a nivel mundial; a su vez, el ingreso medio de los colombianos en 2007 era de US\$ 3.119, correspondiente al de un país de ingresos medios bajos, ya en

2014 se alcanzó un PIB per cápita de US\$ 8.076, clasificándose como un país de ingreso medio (WEF, 2015). Igualmente, en las exportaciones de alto valor agregado se espera pasar del 19 % al 60 %, que la inversión extranjera represente el 30 % del PIB, propiciar la convergencia regional, aumentar el empleo formal e incrementar las condiciones de vida de la población (Consejo Privado de Competitividad, 2008).

Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030.

El año 2015 se constituye como la oportunidad de unir a las personas y a los países del mundo para determinar el curso de las medidas destinadas a erradicar la pobreza, promover la prosperidad y el bienestar, proteger el medio ambiente y tomar acciones frente al cambio climático a nivel mundial. La Agenda 2030 Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS, adoptada por la Asamblea General de la ONU, basados en los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) reconoce que el mayor desafío del mundo actual es la erradicación de la pobreza, y que si no se logra, no puede haber desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2015).

Los ODS, también conocidos como objetivos mundiales, plantean 17 objetivos, con 169 metas que incluyen dimensiones económicas, sociales y ambientales, las cuales buscan abordar las causas fundamentales de la pobreza y la necesidad universal de un desarrollo equitativo.

Además de poner fin a la pobreza en el mundo, los ODS incluyen, entre otros puntos, erradicar el hambre y lograr la seguridad alimentaria; garantizar una vida sana y una educación de calidad; lograr la igualdad de género; asegurar el acceso al agua y la energía; promover el crecimiento económico sostenido; adoptar medidas urgentes contra el cambio climático; promover la paz y facilitar el acceso a la justicia (Naciones Unidas, 2015).

6.1.2 Programas para la reducción de la pobreza extrema en Colombia.

A continuación, con base en la información del Sistema de Gestión y Seguimiento a las Metas del Gobierno SINERGIA, se introducen las principales estrategias de política pública para la reducción de la pobreza extrema en Colombia, incorporando en la descripción aspectos relacionados con su objetivo y principales hallazgos de la evaluación de las mismas, y las recomendaciones dadas en aras de mejorar su efectividad en términos de su contribución real a la disminución de la pobreza en Colombia.

Programa Familias en Acción - Más Familias en Acción.

Programa liderado por el gobierno nacional para dar continuidad y ampliación a la estrategia de subsidios condicionados como alternativa para atacar determinantes de la pobreza fortaleciendo y protegiendo el capital humano de los hogares por medio del mejoramiento de la asistencia escolar; nutrición infantil; niveles de cobertura de vacunación y de cuidado; y control de crecimiento y desarrollo con componentes estructurales de la misma. Además de la participación laboral de mujeres cabeza de hogar y la disminución del trabajo infantil, entre otros, incluyendo sectores urbanos pobres y llegando a municipios capitales en las nuevas entidades territoriales y municipios sin servicio bancario mediante la modalidad de caja extendida (DNP, 2005, págs. 8-9).

Familias en Acción, hace entrega de un subsidio en dinero a las familias más pobres del país y que tienen hijos menores de 18 años. El propósito fundamental del programa es mantener e, idealmente, aumentar la inversión que las familias hacen sobre el capital humano de los menores; la estrategia permite que los beneficiarios administren sus recursos y los dirijan hacia sus necesidades prioritarias.

La evaluación de impacto del programa se basa en tres encuestas llevadas a cabo en 122 municipios en los años 2002, 2003 y 2006, considerando las siguientes categorías: educación, nutrición, salud, desarrollo cognitivo, mercado laboral y bienestar, así como en

efectos no esperados en municipios donde la intervención era mayor a los diez años. Los resultados para cada uno de los componentes se reportan a continuación:

- Pobreza y desigualdad: En el período 2002-2006, el programa Más Familias en Acción permitió reducir 3 puntos porcentuales la incidencia de la pobreza y 7 puntos porcentuales la brecha de pobreza.

- Educación: Uno de los objetivos del programa es mejorar la escolaridad de los niños y adolescentes, incrementando sus tasas de matrícula. El programa ha contribuido a un incremento significativo (de entre 4,7 y 7,1 puntos porcentuales) de la matrícula de los adolescentes de 14 a 17 años; para los niños de 8 a 13 años, la matrícula escolar aumenta entre 1 y 3 puntos porcentuales. La tasa de asistencia escolar también ha aumentado como consecuencia de la ejecución del programa, tanto para nivel primario (niños de entre 7 y 11 años) como secundario (adolescentes de entre 12 y 17 años). Según DNP (DNP, 2008): Existe impacto significativo de entre 1,9 y 2 puntos porcentuales en la asistencia escolar en primaria para la zona rural, mientras en secundaria se observó un incremento que varía entre 5 (en zonas urbanas) y 7,7 (en zonas rurales) puntos porcentuales.

- Salud y nutrición: Las evaluaciones referidas al impacto en salud y nutrición de Más Familias en Acción abarcan cuatro tipos de indicadores: acceso a servicios de salud; resultados antropométricos y nutricionales infantiles; estados de salud e inmunización de primera infancia. Los resultados muestran un impacto positivo y estadísticamente significativo, que fluctúa entre 15 y 33,2 puntos porcentuales, en la probabilidad de cumplimiento de los controles de crecimiento para los niños de 0 a 5 años de edad. Con referencia al impacto en nutrición infantil, el DNP señala que los niños beneficiarios del programa son, en promedio, 0,45 centímetros más altos que los niños por fuera del programa. Respecto del impacto en el estado de salud, existe evidencia que indica un impacto estadísticamente significativo entre los niños beneficiarios de 0 a 6 años en la reducción de enfermedades como diarrea (3 puntos porcentuales menos de prevalencia) y afecciones respiratorias agudas (4 puntos porcentuales menos). Se evidencia además, un

aumento significativo de la proporción de niños inmunizados con edades entre 0 y 2 años, registrándose un impacto de 8,9 puntos porcentuales.

- Inclusión laboral: El programa ha tenido un impacto en la inclusión laboral exitosa de sus beneficiarios en edad de trabajar, ya que ha logrado reducir su tasa de desempleo 0,7 puntos porcentuales y la tasa de inactividad 3,2 puntos porcentuales. Asimismo, Más Familias en Acción tuvo un impacto positivo de 4,1 puntos porcentuales en la tasa de ocupación de sus beneficiarios y de 3,2 puntos porcentuales en la formalización laboral (entendida como el porcentaje de personas empleadas con seguro de salud). Por último, también existe evidencia sobre los efectos del programa en el trabajo infantil, entre los que se destaca una disminución de entre 2,7 y 3,4 puntos porcentuales de la participación laboral de niños y jóvenes de entre 10 y 17 años, mientras que se constata una disminución de las horas mensuales de trabajo (entre 41 y 111,5 horas) entre los jóvenes de 14 a 17 años.

Programa Red Juntos.

Inicia en el año 2007 con una fase piloto en 37 municipios distribuidos en 12 departamentos y la participación de 14 entidades del Estado. Se vinculan a la estrategia 45.198 familias, 2.335 en situación de desplazamiento. En 2008 se inicia la fase de implementación de la estrategia y con esta la ampliación de su capacidad operativa, generando 892 convenios con municipios, 88 contratos con operadores y 5.112 contratos con gestores sociales, dando como resultado 232.985 familias vinculadas en 26 de los 32 departamentos del país.

Entre 2009 y 2010 se presenta el mayor crecimiento de la estrategia, con 806.396 familias vinculadas en 2009 y 330.967 familias en 2010 para un total de 1.370.348 familias JUNTOS a nivel nacional. A 31 diciembre de 2011, 1.474.360 familias habían iniciado su acompañamiento familiar, en los 1.034 municipios donde se ejecutó la estrategia.

Programa Familias en Acción en grandes centros urbanos.

Su objetivo es mantener y aumentar la inversión que las familias hacen sobre el capital humano de los menores. La evaluación del programa buscó determinar y valorar los efectos (esperados e inesperados) en el bienestar final de la población objetivo, y valorar su pertinencia y sostenibilidad. La evaluación realizada al programa identificó que si bien cumple adecuadamente la mayor parte de sus objetivos, el futuro de estas familias sigue siendo incierto dado principalmente las escasas oportunidades laborales y la baja calidad de las mismas, lo cual califica la movilidad social como restringida y la eficiencia de la política redistributiva casi nula.

Los resultados de impacto del programa con base en el Sisbén muestran cómo los niños de los hogares más pobres siguen adquiriendo desventajas con respecto a los niños de otros estratos económicos; a partir de los tres años se abre una brecha educativa como resultado de la inasistencia de los niños pobres al nivel preescolar. La diferencia en la asistencia escolar entre niños de 4 años pertenecientes al Sisbén 1 y otros niveles es de 16 puntos porcentuales. El programa no logra cerrar las brechas entre los pobres y aquellos que hemos llamado “privilegiados”. El subsidio es fundamental para las familias, y su uso depende de sus necesidades diarias y esperanzas futuras. Sin embargo, una vez se les retira, su situación vuelve a ser muy difícil, ya que los jóvenes tampoco han podido moverse en la escala económica y social.

Las recomendaciones al programa se formularon en términos de exigir como requisito para el pago la asistencia de jóvenes mayores de 12 años a actividades educativas relacionadas con la educación sexual. Esto con el fin de responsabilizar a los jóvenes con una parte de la verificación de compromisos y controlar el riesgo de los embarazos adolescentes, establecer alguna condicionalidad relacionada con el logro escolar para entregar el subsidio, lo cual tendría efectos positivos sobre el logro escolar y sobre el embarazo adolescente, mejorar la educación financiera que el programa ofrece, de modo que las madres beneficiarias se sientan seguras a la hora de realizar transacciones a través del cajero automático, mejorar el conocimiento de los beneficiarios en temas como a cuánto asciende el subsidio, cuándo se recibe, cómo interponer quejas y reclamos y cómo utilizar los servicios bancarios.

Programa Jóvenes en acción.

Programa dirigido a jóvenes desempleados en los niveles 1 y 2 del Sisbén, entre los 18 y 25 años de edad en siete de las principales ciudades del país: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales y Cartagena. Su objeto es el de contribuir con el mejoramiento de los niveles y calidad del empleo de los jóvenes beneficiados a través de acciones de formación para el trabajo, formación laboral para un oficio y práctica laboral en empresas formalmente constituidas.

El programa, se evaluó en términos de procesos, resultados e impactos sobre los beneficiarios en tres variables específicas: empleabilidad, calidad del empleo e ingresos laborales. Como principales hallazgos se encontró que la capacitación provista tuvo un impacto significativo en la empleabilidad, posibilidades de conseguir trabajo e ingresos familiares, logrando cambios en la composición de los gastos del hogar, aunque no hay evidencia de que se deba exclusivamente a efectos del programa, que si bien representó una oportunidad para formarse e iniciar su vida laboral, para las empresas en las cuales se vincularon lo veían como un servicio social y no como una oportunidad de reclutar personal. El nivel de focalización del programa dirigido a jóvenes pobres ha sido satisfactorio en la medida que los jóvenes son efectivamente pobres coyunturales, aunque sus hogares no sufren de pobreza estructural y la transparencia en el reclutamiento mejoró a lo largo del proceso en el sentido que se llegó con mayor amplitud al universo potencial, los jóvenes se beneficiaron al obtener una capacitación que les abre puertas para entrar al mercado de trabajo y una vez entran al mismo, tienen mayor acceso a mejores trabajos; se evidenció una amplia participación de las entidades de capacitación y la escogencia del ámbito geográfico resultó acertado al asegurar tanto la demanda como la oferta educativa de y para los jóvenes y su posterior inclusión en el mercado laboral.

Se recomienda dar continuidad a la estrategia, ampliar el programa a otras ciudades, fortalecer el rol del SENA por su liderazgo del sector de la capacitación, aplicando el modelo probado de Jóvenes en Acción con rigor y fortaleciendo la oferta de capacitación por parte de las entidades de capacitación en donde ello sea viable.

Programa generación de ingresos.

El programa generación de ingresos contribuye a la superación de la pobreza extrema atacando cinco de las nueve dimensiones propuestas en el documento CONPES Social 102 de septiembre de 2006: ingresos y trabajo; educación; habitabilidad; dinámica familiar; aseguramiento; y bancarización, a través del cambio de mentalidad en la población vulnerable, introduciendo el concepto de incentivos basados en apoyos condicionados a su esfuerzo y la articulación de entidades gubernamentales y no gubernamentales que buscan en conjunto la ejecución de macroproyectos que generan beneficios socioeconómicos y ambientales para las comunidades en el marco de las estrategias de mujeres ahorradoras en acción, capitalización microempresarial de minicadenas productivas, y recuperación de activos improductivos.

La evaluación institucional de los impactos del programa de generación de ingresos buscaba el diseño de una propuesta para la implementación de la PGI para PD con énfasis en la relación nación-territorio y público-privado, validar la propuesta con las entidades del Gobierno nacional, determinar una instancia de coordinación, estructurar un sistema de información gerencial para gestionar las iniciativas de los distintos actores y contar con un diagnóstico de los diferentes actores, instancias, programas y estrategias de GI para la PPED.

La evaluación de cada una de las estrategias concluyó que el componente de pertinencia no está formalizado y presenta vacíos en el direccionamiento de la oferta de las entidades de formación para el trabajo y el diseño del SNFT presenta duplicidades, presenta cruces entre lo que se entiende en el sistema como educación o formación para el trabajo y otras ofertas educativas prestadas por actores del mismo.

Se recomendó definir una línea de capacitación específica, debidamente articulada a cada uno de los componentes, con unos objetivos claros y puntuales, que permitan medir en el tiempo la efectividad en el proceso de capacitación para la construcción de capital humano y que el programa se formule como tal, ya que en realidad no opera como programa, sino

como un conjunto de acciones que se han articulado sobre la marcha. Lo anterior sugiere crear una Dirección de Generación de Ingresos, que tenga como responsabilidad fundamental la formulación y operación del programa.

Frente a la arquitectura institucional se obtuvo el mapa institucional actualizado de las iniciativas de GI existentes y a nivel del componente de coordinación se identificaron un total de 20 las instancias relacionadas, siendo las entidades con mayor participación, las pertenecientes a los sectores de Presidencia de la República, Agricultura, Protección Social y Comercio, Industria y Turismo. Se destaca Acción Social.

Entre los mecanismos más utilizados para la coordinación aparecen las alianzas, convenios, acuerdos o intercambios informales de información y/o mediante reuniones y talleres; la técnica de GI, JUNTOS, el SNAIPD y la Comisión Intersectorial.

Acción Social, el SENA, el Ministerio de Protección Social y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo lideran la ejecución de programas de GI; los programas de Acción Social incluyen casi todas las clases de actividades destinadas a la GI, las funciones más comunes reconocidas por las entidades son las de asesorar, educar o ejecutar programas, las entidades manifiestan la existencia de algún grado de duplicidad en sus operaciones o en sus intervenciones en especial entre el DNP y Acción Social, la Mesa Técnica de GI se valora como la principal herramienta para dar lineamientos y hacer seguimientos y en términos del reporte de la información, es notoria la dificultad de ofrecer información precisa de presupuestos y coberturas de PPED.

Los resultado del análisis de las entidades territoriales muestran cómo en el ámbito territorial sobresale el esfuerzo de articulación, ya sea por la necesidad de aunar esfuerzos, por decisión política, por dinámicas como la elaboración del PIU o del mismo Plan de Desarrollo Municipal o por iniciativas lideradas por la Cooperación Internacional o por las mismas autoridades municipales; se trabaja de manera conjunta con Acción Social en la implementación de la estrategia Juntos.

Frente a las Agencias de Cooperación, ONG y Empresas, se evidencia el carácter transversal que tiene el tema de GI a nivel de estos actores institucionales, lo cual dificulta el reporte de información específica de GI para la PPED; no existe una diferenciación clara en cuanto a si la atención es para PPED, o se refiere a población vulnerable.

Las recomendaciones dadas al programa son las siguientes: Los sistemas de información del Estado están llamados a asumir un papel muy importante en el diseño y articulación de la arquitectura institucional; todas las agencias manifiestan la necesidad de brindar una atención integral, que esté dirigida no solo a la PPED, sino a la comunidad en general, y que además de atender directamente a las personas, trabaje en el fortalecimiento institucional con autoridades locales, y la necesidad de contar con una figura (podría estar en cabeza de Acción Social o planeación Nacional) que sirva como eje articulador de todos los organismos donantes.

Con base en experiencias internacionales se identifican las siguientes lecciones: Centralizar la coordinación y descentralizar la implementación, las mesas de concertación con el sector privado garantizan la sostenibilidad de los proyectos, la utilidad de los sistemas de información para monitorear el progreso de las familias, el establecimiento formal de una ruta de atención a través de un manual que incluya funciones y responsabilidades, la suscripción de contratos con beneficiarios para promover corresponsabilidad.

Programa Unidos - Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema 2012.

Estrategia para la superación de la pobreza extrema del Gobierno nacional que busca que 350 mil familias superen la pobreza extrema a partir del trabajo articulado de 26 entidades del Estado involucradas en la provisión de servicios sociales básicos para la población. Su énfasis es asegurar que las familias más pobres puedan acceder a los programas a los que son elegibles. La Red Unidos se ejecuta por medio de tres componentes:

- Acompañamiento Familiar y Comunitario: Permite por medio de Cogestores Sociales visitar las familias y comunidades durante un período de hasta 5 años y así orientarlas para que reconozcan todas sus fortalezas como familia, y para acceder a la oferta de servicios sociales del Estado. Un millón y medio de las familias colombianas más pobres deben alcanzar 45 logros básicos para superar las denominadas trampas de la pobreza. Estos logros están agrupados en nueve dimensiones o temas ya mencionados: identificación, ingresos y trabajo, educación, salud, nutrición, habitabilidad, dinámica familiar, bancarización y ahorro, y acceso a la justicia.

- Gestión de la oferta y acceso preferente a los programas sociales del Estado: Para alcanzar los logros básicos, la familia diseña su propio plan familiar y son acompañadas y monitoreadas por cogestores sociales, quienes adicionalmente trabajan de la mano de las entidades que hacen parte de la red y de los gobiernos locales para facilitar el acceso preferente a la oferta pública y privada de bienes y servicios.

- Fortalecimiento Institucional: Las instituciones participantes coordinan sus actividades en torno a las familias UNIDOS con el fin de otorgar acceso preferente a la oferta de servicios sociales. Esto se hace fortaleciendo la descentralización y las iniciativas de alcaldes, gobernadores y demás autoridades territoriales. Por medio de talleres, capacitaciones y asesoría a los municipios y departamentos, permiten a las instituciones crear u organizar mejor las herramientas para atender de forma óptima las necesidades de las familias.

Proyecto de promoción de la cultura de ahorro en familias en pobreza.

El programa busca incrementar el ahorro, transformar parte del ahorro no formal en ahorro financiero, facilitar transacciones financieras por medios seguros y eficientes, y contribuir a la superación de la pobreza de estas familias a partir de dos componentes: educación financiera e incentivo al ahorro. Su evaluación se orientó a conocer la línea base del Piloto del Proyecto de Promoción de la Cultura de Ahorro en Familias en Pobreza y el análisis de los datos resultantes en relación con la pertinencia del programa en términos de promover el ahorro financiero, determinar si el ahorro es una puerta de entrada a otros servicios

financieros, determinar los efectos del ahorro sobre la calidad de vida de las personas y determinar cuál de los componente presenta mayores impactos.

Sus principales resultados y hallazgos fueron: los hogares en promedio cuentan con 5,23 personas, con jefes de edad promedio de 44,3 años, principalmente de estrato 1, alrededor del 62 % son propietarios de la vivienda y un 38,4 % de los hogares habían realizado alguna inversión en los últimos 12 meses por un valor promedio de \$ 410 mil pesos.

El 72 % de las madres ahorraron; un 61.78 % reportaron ahorro transaccional (guardan dinero para gastos habituales) con un promedio de ahorro de \$ 40 mil pesos. Por otra parte, un 39,2 % afirmó que ahorra a mediano y largo plazo. El ahorro no se hace en entidades financieras, solo el 3,27 % de las madres ahorran formalmente. Donde se realizó educación financiera, valoran el proceso, reconocen la ventaja de conocer y utilizar los productos financieros; en los municipios intervenidos con educación financiera se presentó un mejor manejo de los ingresos y se incentivó el ahorro formal.

Con respecto a los indicadores de impacto se encontró que los hogares tienen un valor promedio de activos de \$ 12,9 millones de pesos, con ingresos per cápita de \$ 120,6 mil pesos y gastos per cápita de \$ 147 mil pesos. Tienen ICV, en promedio de 64,5 puntos, 2,44 puntos por debajo del mínimo constitucional y la mitad de los hogares reportaron inseguridad alimentaria.

El 39,7 % de los hogares registraron capacidad de ahorro, cifra que frente al porcentaje de hogares que afirman ahorrar (72 %) permite pensar que el ahorro para la mayoría de los hogares es equivalente a sacrificios de consumo, más que a excedentes de ingresos frente a gastos.

La proporción de madres cubriendo gastos inesperados o emergencias con crédito de prestamistas o casa de empeño fue relativamente baja (2,4 % y 1,7 % respectivamente). Un 54 % de las madres planeó realizar al menos una inversión en los próximos 12 meses posterior a la evaluación y la mayoría tuvo una percepción positiva de sus condiciones de

vida con relación a su entorno. El 24,7 % participó en organizaciones sociales. Asimismo, la mayoría de madres titulares asistieron a cursos de educación financiera, en lo cualitativo, los contextos regionales parecen no marcar diferencias concretas o características exclusivas en relación a las formas de ahorrar y manejar el dinero.

Programas (políticas activas de mercado laboral): Trabajemos Unidos (TU), Ruta de Ingresos y Emprenderismo (RIE), Incentivo a la Capacitación para el Empleo (ICE) e Ingreso para la prosperidad Social (IS).

Se propone la disminución de la pobreza a partir de la articulación de los componentes de inserción al mercado laboral, generación de ingresos, pobreza y gasto o consumo de los hogares. Con la valuación del programa se identificó tanto el comportamiento de los indicadores de caracterización socioeconómica como el de los indicadores de impacto, encontrando para ambos casos diferencias estadísticamente significativas. Las variables con mayores diferencias fueron: sexo, edad, tamaño del hogar, años de educación, alfabetismo, tenencia de la vivienda.

Frente a indicadores de impacto, la tasa de ocupación mostró grandes diferencias entre los grupos de tratamiento y el de control. Por otro lado, en lo concerniente a la tasa de desempleo no hubo grandes diferencias con excepción del programa ICE. La tasa de desempleo fue inferior al promedio nacional, pero existe un alto nivel de informalidad. Alrededor del 80 % y los menores niveles se presentaron para la estrategia de ICE. En cuanto a las habilidades socio-emocionales, para las cuatro estrategias los beneficiarios presentan características similares, con un perfil un poco más alto entre quienes se vinculan al programa IS.

Proyecto asistencia a emprendimientos y micro unidades productivas de mujeres trabajadoras vulnerables.

Su objetivo es contribuir al fortalecimiento de las iniciativas de emprendimiento, micro unidades productivas, famiempresas y formas de asociatividad generadas por mujeres trabajadoras vulnerables, prioritariamente, cabeza de familia en extrema pobreza, y desplazadas en condiciones de vulnerabilidad, como estrategia de generación de ingresos y fomento al autoempleo y la seguridad alimentaria y a su vez, como un medio para protegerlas de caer en situación de marginalidad y desempleo.

La evaluación del proyecto se realiza a partir de la metodología de tipo “Ejecutiva” inspirada en las experiencias de “Evaluación de programas gubernamentales” de la Dirección de Presupuesto del Gobierno de Chile y del Program Assessment Rating Tool Review (PART) del Office of Management and Budget del Gobierno de Estados Unidos. A partir del modelo se realiza el análisis de los principales aspectos del programa, mediante la revisión de información documental proveniente de diferentes entidades participantes en torno a: diseño, manejo operativo, estructura organizacional, manejo financiero, sistema de seguimiento y evaluación, complementada con información no documentada levantada con 6 grupos focales, con beneficiarios del programa en los departamentos de Bolívar, Chocó, Meta, Tolima, Risaralda y Bogotá y seis talleres con los actores involucrados, alcaldes y organizaciones sociales.

Las principales conclusiones del ejercicio son: el proyecto se encontró coherente con sus objetivos y consolida un modelo de intervención social focalizado a población femenina en condiciones de pobreza extrema y desplazamiento, que combina el emprendimiento de micro-unidades con enfoque de género; en términos macro (a lo largo y ancho del país) se evidenciaron limitaciones en la creación de empleo y generación de ingreso y la falta de claridad para garantizar la sostenibilidad de los emprendimientos productivos.

Bancarización a través del programa Familias en Acción.

Es un programa mediante el cual se otorga un apoyo monetario a familias muy específicas (nivel 1 Sisbén con hijos menores de 18 años o familias desplazadas) a cambio del cumplimiento de compromisos. Busca por medio de las familias generar el aumento del

capital humano de los menores, a través de una adecuada nutrición y permanencia escolar. El programa da inicio con transferencias en efectivo, luego con pagos a través de tarjetas recargables con retiros por cajeros o pagos por datafono, posteriormente en el año 2009 evolucionó a un programa denominado Plan Bancarización que busca fomentar el ahorro, que puede ser usado como forma de acceder a créditos y en general al sistema financiero, con la ventaja adicional de no tener que desplazarse para los pagos o retirar todo el dinero.

La evaluación de la operación del programa, a pesar de haber identificado una reducción del tiempo de espera de las madres para obtener el pago del subsidio, encontró fallas en su implementación, relacionados con logística y organización. Esto aunado a la falta de material adecuado para el nivel de educación y comprensión de los beneficiarios en consideración a su poco o nulo acercamiento al sistema financiero.

Reducción de los costos de operación para el programa. Adicionalmente se encontraron *trade-offs*; i) mayor costo de los giros frente a beneficios para el programa; ii) cuellos de botella en los procesos operativos (listados de beneficiarios, desbloqueo de cuentas, reducida capacidad operativa de la mesa de ayuda); iii) reducción en el acceso a información, pues con este método no conocen fechas de pago ni los montos consignados.

Los corresponsales bancarios fueron útiles toda vez que redujeron tiempos de desplazamiento y costos financieros, hubo reducido acceso a los servicios financieros y bajo acceso al crédito formal. Sin embargo, si se tuvo acceso a seguros médicos y en menor proporción a otros seguros. Si bien Colombia tiene bajos niveles de bancarización con relación a otros países de América Latina, el programa abrió una puerta de opciones para llevar servicios financieros eficaces y adecuados a las familias más pobres del país.

Las recomendaciones realizadas al programa son: mejorar los flujos de información hacia los beneficiarios y entre las entidades involucradas; mejorar en algunos procesos internos de operación, ajustes a la mesa de ayuda y planeación hacia futuro para la oferta de servicios financieros adecuados.

Proceso de evaluación y certificación de competencias laborales.

Mediante el Proceso de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales (PECCL), el SENA y cuatro empresas privadas acreditadas como certificadoras, dentro de un proceso establecido y un marco normativo, evalúan si una persona tiene la capacidad real para aplicar sus conocimientos; habilidades y destrezas; valores y comportamientos en el desempeño laboral, en relación a una norma, y tal como lo define la OIT, sin estar sujeto a requisito alguno relacionado con la formación educativa.

Del proceso se puede beneficiar cualquier colombiano empleado, desempleado o independiente que demuestre una experiencia laboral mínima de un año, aunque las estadísticas del período 2006-2012 muestran en mayor grado la relación del programa con personas de estratos 1 y 2. Su evaluación incorporó dos componentes: evaluación de operaciones, involucrando los diferentes aspectos que componen el PECCL y regó los resultados, efectos e impactos a través de la consulta a todos los actores que fueron identificados. Se analiza pertinencia del PECCL y la evaluación de impacto, que tuvo dos ejes de análisis representados en la valoración de la percepción de todos los actores, relacionada con los efectos que la certificación generó en las personas y en las empresas y la medición del impacto de certificación en empleabilidad, movilidad laboral, nivel de salarios y reconocimiento después de recibirla.

Como hallazgos de la evaluación se encontró que la oferta está concentrada en el SENA y la demanda es creciente, se implementa un proceso estándar con limitaciones menores, existe pertinencia y legitimidad del PECCL, con impactos significativos en productividad y movilidad de las personas certificadas, las cuales encuentran que los mayores cambios percibidos tras la certificación como la motivación y perspectiva que tienen de su futuro y una mayor responsabilidad laboral.

Las recomendaciones se dan en términos de ajustar el lineamiento de política proporcionado por el CONPES 3674 de 2010, una mayor focalización en líneas de certificación que realmente le sean convenientes al país, la demanda de certificación de

competencias laborales no es uniforme porque se tienen personas de niveles socioeconómicos ligeramente diferentes, que posiblemente podrían tener capacidad de pago del PECCL y la oferta actual de certificadores de competencias laborales requiere ser fortalecida ante la demanda creciente

Programa Familias Guardabosques.

Iniciativa de desarrollo alternativo, implementado desde el año 2003 que involucra comunidades campesinas, indígenas y afro-descendientes localizadas en ecosistemas ambientalmente estratégicos con el propósito de revertir los impactos negativos de los cultivos ilícitos a través de procesos auto sostenibles, para la erradicación definitiva de los ilícitos; se busca además el restablecimiento de lazos de confianza entre las comunidades y entre estas y el Estado, y la reconstrucción de capital social local en el marco del desarrollo local que mejore la articulación de las regiones donde interviene el programa con el resto del país. La vinculación de las familias y el compromiso se lleva a cabo a través de la celebración de un contrato individual con cada representante de familia. En la primera fase del programa se vinculan los departamentos de Antioquia, Arauca, Bolívar, Boyacá, Caquetá, Cauca, Córdoba, Guaviare, Huila, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Tolima. (DNP, 2015)

La intervención integral del PFGBP contempla los siguientes componentes: Económico productivo: Entrega un incentivo económico condicionado cada cuatro meses, apoya la implementación y/o mejoramiento de proyectos productivos alternativos; Social: Brinda capacitación y acompañamiento para el fortalecimiento de las comunidades, apoya la creación y/o consolidación de modelos asociativos y promueve la equidad de género; Ambiental: Fomenta la realización de Buenas Prácticas Ambientales - BPA, el uso sostenible y el manejo adecuado de los recursos naturales; e Institucional: Promueve la articulación interinstitucional en el orden nacional, regional y local. La evaluación del programa muestra la promoción de proyectos productivos sostenibles, buscando que sus beneficiarios desarrollen actividades económicas, principalmente de tipo agro-productivo, como fuente de ingresos principalmente en las líneas café y cacao con establecimiento de

seguridad alimentaria. El 90 % de los beneficiarios del programa tiene ingresos suficientes para garantizar su subsistencia a partir de estas actividades agrícolas, garantizándoles en promedio un salario mínimo legal vigente y manteniéndolos en la legalidad.

Como resultado de la implementación del programa, los productores rurales cambian el origen de sus ingresos de actividades ilegales a actividades legales, generación de procesos de desarrollo local a partir del establecimiento de clúster productivos asociados a las líneas apoyadas por el programa, reconstrucción del tejido social y desarrollo comunitario a partir del fortalecimiento a la participación y a la formación técnica, y se reduce el impacto ambiental sobre los ecosistemas estratégicos que se ubican en estos territorios desarrollando conciencia ambiental en la comunidad.

Programa ReSA.

“...En el documento CONPES 113 (DNP, 2007) se señala que entre el año 2002 y el 2006 los indicadores de pobreza extrema nacional disminuyeron de un 21,6 % a un 12 %. Aun considerando el aumento de la pobreza extrema que presentó el sector rural entre los años 2004 y 2005, el balance acumulado señaló una reducción de 13 % para el 2006. En ese orden de ideas, la brecha entre la pobreza extrema del sector urbano y el rural se disminuyó entre esos años” (DNP, 2007, pág. 13).

Se hace alusión a los ODM, en particular al primero (erradicar la pobreza extrema y el hambre): “...el programa ReSA contribuye a la solución de un problema social relevante para el país y para el mundo: la Seguridad Alimentaria y Nutricional. Está inscrito en el compromiso estatal de garantizar el derecho a la alimentación [...] En Colombia se ha formulado la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en donde se reconoce el derecho a la alimentación como derecho humano fundamental. Lo anterior sitúa al programa ReSA en primer lugar de pertinencia. Esto implica oportunidades de desarrollo para el programa, profundización de sus estrategias y posicionamiento estratégico. [...] ReSA tiene una oportunidad para mejorar el impacto y la sostenibilidad si se trabaja la seguridad alimentaria y nutricional en el área rural, con acciones afirmativas

del Estado desde otros sectores de manera articulada [...] Otra fortaleza de ReSA son las sinergias que establece con diferentes tipos de entidades”. (Departamento Nacional de Planeación & Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados, 2009, pág. 172). El programa Red de Seguridad Alimentaria se encuentra incluido en el modelo de gestión social que contribuye a la reducción de la pobreza extrema, la prevención al desplazamiento y la estabilización socioeconómica de familias en condiciones de desplazamiento, establecidos en el CONPES 102 Red de Protección Social Contra La Extrema Pobreza.

De acuerdo con la evaluación de impacto realizada por el Departamento de Desarrollo Rural y Regional de la Facultad Estudios Ambientales y Rurales de La Pontifica Universidad Javeriana de los proyectos del programa ReSA ejecutados desde su inicio hasta marzo de 2006, el programa ReSA ha presentado aciertos en la focalización de sus beneficiarios. Según el estudio el 92.3 % de los hogares en ReSA se encuentran en condiciones de pobreza, son familias altamente vulnerables; familias incompletas, con bajos niveles educativos, con tamaño superior al promedio nacional rural; el 75 % de los beneficiarios reconoce haber elevado el autoconsumo gracias al programa y el 70.8 % haber introducido el autoconsumo gracias al programa.

Programa de Oportunidades Rurales.

El programa fue creado por el Ministerio de Agricultura con el apoyo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) a partir del año 2007, con más de 1.000 proyectos financiados y desarrollados de manera integral, impactando a familias y microempresas rurales con mayores necesidades de respaldo. Su principal objetivo es contribuir en la lucha contra la pobreza en el campo, a través del apoyo a los microempresarios rurales, quienes de manera asociada emprenden actividades en busca mejoramiento de sus competencias en los mercados.

Desde el año 2011, el Ministerio de Agricultura encomendó a la Corporación Colombia Internacional (CCI) la tarea de operar técnica y financieramente los recursos del programa presente en más de 25 departamentos del territorio nacional. Adicionalmente la CCI presta

asistencia y asesoría técnica en regiones para el desarrollo de encuentros, talleres o concursos temáticos programados aportando sus conocimientos en los temas del agro.

Programa de Alianzas Productivas.

El programa aprovecha el acceso que tienen los pequeños productores rurales a los factores de producción tierra y trabajo, y potencia su utilización, complementando la capacidad de inversión mediante el apoyo directo de iniciativas productivas rentables con un aporte del proyecto, recurso denominado Incentivo Modular.

El Incentivo Modular es el complemento de los recursos que los demás socios invierten para llevar a cabo la Alianza Productiva y su función es permitir el cierre financiero del negocio; el monto asignado del Incentivo Modular por alianza está limitado por unos topes de financiación por productor beneficiario o por iniciativa. Estos recursos se manejan a través de un esquema fiduciario, que garantiza que las inversiones se realicen de acuerdo con un plan de negocios formulado para la alianza y que su uso esté enmarcado dentro de principios de transparencia. Los productos priorizados fueron los siguientes: Agrícolas, pecuarios, piscícolas o de la biodiversidad nativa, obtenidos mediante el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales propios de la región que se ajusten a la normatividad ambiental del Proyecto y productos maderables obtenidos mediante aprovechamiento sostenible de bosques o plantaciones. Fueron excluidos tabaco y café no catalogado como especial (Minchew, 2013)

6.1.3 Cumplimiento de Objetivos y Metas de la Política Pública.

Objetivos de Desarrollo del Milenio en Colombia.

Los *objetivos de desarrollo del milenio*, mejoraron las condiciones de vida de millones de personas en el mundo, y para el caso de Colombia, los resultados logrados, son halagadores, pues el país alcanzó, frente a sus naciones hermanas, algunos de los mejores avances frente al tema. Según el informe 2015 de los objetivos de desarrollo del milenio (PNUD, 2015), el balance respecto a cada uno de los 8 objetivos (erradicación de la

pobreza, alcance de la educación primaria universal, igualdad de géneros, reducción de mortalidad infantil y materna, lucha contra el VIH, sustento del medio ambiente, y el fomento una Asociación Mundial para el Desarrollo), es el siguiente:

Erradicar la pobreza extrema y el hambre.

Colombia ha tenido grandes avances en la reducción de la pobreza y de pobreza extrema: 6.7 millones de colombianos han superado su condición de pobreza en los últimos 11 años, y 3.5 millones han salido de la pobreza extrema. Sin embargo hay aún profundas diferencias entre las zonas urbanas (25%) y rurales (41%), y entre los distintos departamentos del país: Chocó, La Guajira y Cauca son departamentos con pobreza superior al 50%.

Educación básica para todos.

En educación básica se cumplió la meta 100%. La cobertura en educación media (grados 10 y 11) está en 78%. La meta a 2015 es de 93%. Esto incide en la pobreza, ya que un número significativo de jóvenes no se gradúan de bachillerato.

Igualdad de oportunidades para el hombre y la mujer.

Se destaca un aumento en la participación política de las mujeres y en la reducción de brechas en el mercado laboral. Sin embargo, aún son muchos los retos que tiene el país para alcanzar la “igualdad de género y el empoderamiento de la mujer”. Sobre violencia intrafamiliar, Colombia registró durante el año 2014, 76 mil denuncias, de las cuales 48.849 (64,33%) correspondieron a violencia de pareja, una de las más altas de los últimos 9 años. 41.802 de los casos (85%) eran mujeres.

Reducir la mortalidad Infantil.

A pesar de la reducción de la mortalidad infantil en los últimos 15 años, anualmente mueren 7.600 niños y niñas menores de 1 año. La tasa de mortalidad infantil es mayor en

zonas rurales que en las urbanas. Los desafíos son: garantizar el acceso universal efectivo y con calidad a la atención pre-concepcional, prenatal, parto, puerperio, del recién nacido y en general a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluyendo planificación familiar, educación e información.

Mejorar la salud en la maternidad.

El país ha avanzado en la reducción de la mortalidad materna, sin embargo aún mueren casi 400 mujeres al año por causas asociadas al embarazo y al parto. El 18% de las muertes maternas se produjo en mujeres entre los 10 y 19 años de edad; el 24% de la mortalidad materna ocurrió en población afrocolombiana y pueblos indígenas. Se requiere por ello concentrar esfuerzos en las regiones de Pacífico, Caribe, Amazonia y Orinoquia, territorios que mayoría de población indígena y afrocolombiana.

Avanzar en la lucha contra el VIH y otras enfermedades.

Las defunciones por VIH/SIDA fueron casi 2.400 en 2013, es decir aumentó en más de 100 casos de mortalidad respecto a 2012. Igualmente la mortalidad de las mujeres por VIH/SIDA ha aumentado, pasando de 1 por cada 6 en 1998 a 1 de cada 4 en 2013.

Asegurar un medio ambiente sano y seguro.

En Chocó, 1 de cada 2 hogares no cuenta con acceso a agua potable en el área urbana y 2 de cada 3 hogares no cuentan con este servicio. Esto demuestra que si bien hubo incremento en la cobertura de acueducto y alcantarillado, se evidencian grandes brechas entre lo urbano y lo rural.

Positivo: 21.000 hectáreas por año han sido reforestadas pero la deforestación que supera las 200.000 hectáreas anuales.

Lograr una sociedad global para el Desarrollo.

Hay un crecimiento tecnológico importante. Sin embargo, este está concentrado en las grandes ciudades. Es por eso que se habla de la brecha digital que afecta particularmente las zonas rurales, en donde el acceso a estas herramientas es menor. (PNUD, 2015)

Análisis de gestión de logros por región

Los resultados que se presentan a continuación se basan en el informe realizado por FEDESARROLLO (2012), que realiza un análisis de la pobreza multidimensional (IPM) e incluye más dimensiones de la calidad de vida de los hogares al considerar la evolución de 5 dimensiones (educación, niñez y juventud, trabajo, salud y vivienda y servicios públicos) y 15 variables relacionadas con las dimensiones anteriormente descritas. Así entonces, una familia será considerada pobre si no cumple con 5 de las 15 variables y será considerada en pobreza extrema si no cumple 7 de las 15 variables.

El informe muestra el estado de avance en el cumplimiento de los logros de la gestión de las dimensiones de la estrategia Unidos en cinco regiones del país: Orinoquía y Amazonía, Atlántico, Centro, Eje Cafetero y Pacífico, definidas según su ubicación geográfica. La tabla 4 presenta los porcentajes de gestión total por regiones, donde el Eje Cafetero y la región Centro cuentan con los mejores desempeños con el 24,2 % y 23,4 % de logros alcanzados respectivamente entre la LBF y el seguimiento. Es de resaltar estas dos regiones tienen un porcentaje de gestión superior al porcentaje de gestión total (21,4 %). La región Pacífica presenta el menor porcentaje de gestión total de logros con 16,7 %.

Tabla 4. Porcentaje de gestión total por región.

Porcentaje de Gestión	Orinoquia/Amazonia	Eje Cafetero	Centro	Pacifico	Atlántico
Total	19,8	24,2	23,4	16,7	19,9

Fuente: Fedesarrollo, 2012

Las dimensiones que presentaron mayores avances en las regiones fueron las relacionadas con salud, dinámica familiar y nutrición. Las regiones con mayor gestión por dimensión son Eje Cafetero y Centro y la de menor gestión por dimensión es la región Pacífico. Cabe resaltar que dimensiones tan importantes como educación, habitabilidad y bancarización se encuentran rezagadas en todas las regiones y, como se verá más adelante, en casi todos los departamentos. Se requiere concentrar de manera urgente esfuerzos para avanzar de manera más asertiva en estas dimensiones que son centrales para la superación de la pobreza extrema.

La información desagregada para la región Centro se presenta a continuación:

Región Centro: La región obtuvo el segundo mayor porcentaje de gestión total de las 5 regiones con un (23,4%). Las dimensiones de mayor avance son: salud (39,5%), dinámica familiar (36,3%) y nutrición con 26,6% (Gráfico 7). Los departamentos que más sobresalen en su gestión de logros son Cundinamarca, Boyacá y Tolima quienes presentaron porcentajes de gestión total respectivamente de 26,7%, 26,1% y 25,5%. Bogotá tuvo la más baja gestión en esta región con un porcentaje de gestión total de 14,6%. El porcentaje de gestión más alto alcanzado por Bogotá está relacionado con dinámica familiar (28,2%), seguido por 18,8% en salud (porcentaje bajo en comparación con los demás departamentos) y 10,4% en nutrición; el resto de los porcentajes de gestión de Bogotá no alcanzan el 10%.

6.2 ARTICULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS PLANES DE DESARROLLO

En Colombia, los planes de desarrollo de todos los niveles de gobierno, son los instrumentos que ofrecen el mayor grado de materialización a las políticas públicas. Esto no es gratuito, se debe al carácter vinculante que aquellos presentan de manera general, y ya como responsabilidad mayor para el poder ejecutivo; no sucediendo lo mismo con las PP que, si bien pueden llegar a tomar valor normativo, su existencia genérica es mucho más difusa. A continuación revisamos aspectos relacionados desde la mirada de las diferentes competencias gubernamentales, luego se analizarán los RAE nacionales y, previo a concluir

con la sección de RAE territoriales, se hace una estación importante para hablar de desarrollo regional.

6.2.1 Planes de desarrollo y competencias gubernamentales según el nivel territorial

Dispuso el artículo 339 de la Constitución Nacional: “Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general 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...”

“...Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán 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”.

También por mandato constitucional (art. 342) se expidió la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, Ley 152 de 1994, que “tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo...”. Y la ley del plan de desarrollo, utilizada cuatrienalmente por los gobiernos nacionales, cada vez con nomenclatura diferente y contenidos propios, completa la instrumentación legal de la planeación en ese nivel.

En cuanto a la concertación y armonización establecida para la planeación nacional y la territorial, la jurisprudencia constitucional se ha referido a la existencia de una supremacía de la primera, lo cual se explica en la unidad de acción y de propósitos que debe caracterizar el cumplimiento de las funciones públicas (Estrada, 2007).

Ahora, gracias a la descentralización el papel administrativo de los entes territoriales ha tomado relevancia en la gestión pública colombiana y se ha producido toda una colección de esfuerzos diseminados que hacen una cadena de respuestas, las más de las veces, más

apropiadas y cercanas a las necesidades y demandas sociales de la gran diversidad regional de nuestro país. Para DNP-DTU (Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Desarrollo Territorial, 1997):

La descentralización es un proceso político, institucional y fiscal, mediante el cual se reasigna poder político, competencias y recursos entre los distintos niveles de gobierno. Este proceso es una estrategia de reordenamiento y reconstrucción del Estado, con el objeto de que éste pueda cumplir sus fines únicos de bienestar y equidad, sobre la base de la acción conjunta y complementaria del gobierno nacional y los gobiernos territoriales.

Se refiere a continuación un cuadro ilustrativo que fuera divulgado en publicación del DNP, con el resumen del tipo de funciones que cada nivel de gobierno debe asumir en Colombia. Es una aproximación que interesa como tal, más que por la relación detallada que haga de sus diferentes elementos.

Tabla 5. Funciones de los niveles de gobierno

NIVEL	Tipo de funciones
NACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Formulación de políticas y objetivos de desarrollo. • Vigilancia y seguimiento al cumplimiento de las políticas. • Orientación y seguimiento de la provisión de los servicios básicos. • Prestación de servicios de gran escala. • Organización de programas y campañas nacionales en los sectores sociales.
DEPARTAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> • Articulación del Estado e intermediario entre gobierno nacional y municipios. • Asesoría y asistencia técnica del nivel local. • Planificación del desarrollo en su jurisdicción. • Complementación, concurrencia y subsidiariedad de la acción municipal. • Prestación de los servicios que determine la Constitución y la Ley.
MUNICIPIO	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecución directa de las políticas públicas. • Prestación directa de los servicios básicos. • Impulso a estrategias productivas. • Interlocución con las comunidades y primer intérprete de sus necesidades.

Fuente: DNP (Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Desarrollo Territorial, 1997)

Pero eso no lo es todo, la Ley 1551 de 2012 refiere y actualiza las funciones del municipio en 23 numerales, añadiendo a ello que el parágrafo del artículo 28 de la Ley 1454 de 2011 en su primer inciso reza “los municipios son titulares de cualquier competencia que no esté atribuida expresamente a los departamentos o a la Nación”. Por su parte, al departamento el artículo 298 de la Constitución, le otorgó autonomía para la planificación y promoción del desarrollo económico y social de las economías de sus territorios y el artículo 7 del Decreto 1222 de 1986 lista las funciones de estos entes territoriales.

Menciónese también la distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio, asignadas por el artículo 29 de la Ley orgánica de ordenamiento territorial o Ley 1454 de 2011.

Lo compendiado y referido en este título se ha tamizado reflexivamente a través de cada uno de los factores determinantes del desarrollo económico local, para la elaboración de una matriz en la que se dará valor a la incidencia que los niveles territoriales de gobierno, uno a uno, pueden tener en aquellos, calificando con 1 un nivel bajo de influencia, 2 un nivel intermedio y 3 el mayormente influyente; para luego totalizar el comportamiento general que respecto del tema tienen el municipio, el departamento y la nación colombianos.

Tabla 6. Incidencia de los niveles de gobierno para el D.E.L.

FACTORES D.E.L.	NIVELES DE GOBIERNO		
	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	NACIÓN
Movilización y participación de actores locales	3	2	1
Actitud proactiva gobierno local	3	3	1
Existencia equipos de liderazgo	3	2	1
Cooperación público – privada	3	2	3
Elaboración de una estrategia territorial de desarrollo	3	2	1
Fomento de microempresas, pymes y capacitación del recurso humano	1	2	3

Coordinación programas e instrumentos de fomento	2	2	3
Institucionalidad para el D.E.L.	3	3	3
SUMATORIA	21	18	16

Fuente: Elaboración propia, con base en factores para el éxito del DEL (Alburquerque, 2004), 2016

Pensando en un escenario en el que el conjunto de factores del desarrollo económico local tengan la máxima incidencia de un nivel de gobierno (100%) el puntaje sería 24, y si a partir de este ponderamos porcentualmente los valores hallados en la tabla, tenemos que la mayor influencia que podrían lograr cada uno de los niveles de gobierno en el D.E.L. bajo el panorama analizado serían: 87.5% para el municipio, 75% para el departamento y 66.6% para el nacional. Por supuesto, quedaría aquí por estimar el papel determinante que tiene la comunidad en la materia, pero ello no es objeto de esta ponderación.

6.2.2 Planes Nacionales de Desarrollo

La planeación es el primer momento de la gestión en el cual se identifican, ordenan y armonizan –de manera participativa y concertada– el conjunto de estrategias seleccionadas para alcanzar determinadas metas, según sea la problemática analizada y los recursos disponibles (Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Desarrollo Territorial, 1997).

Diligenciados los Registros Analíticos Especializados, RAE, para los 5 planes de desarrollo nacional que tuvo el país en el período 1994 - 2014, así como revisados algunos documentos evaluativos de éstos, análisis de diferentes orígenes y, en general, comentarios y textos conexos con el tema, se consiguió la lectura crítica que sobre pobreza, pobreza extrema y D.E.L. era menester; asuntos a los cuales sólo se agregarán aspectos de tal relevancia, que en su momento transversalizaron de algún modo toda la gestión del respectivo gobierno; lográndose así como pertinente lo que se refiere en adelante.

Tabla 7. Gobiernos nacionales 1994 - 2014

Periodo	Mandatario	Partido Político	Nombre del Plan
1994 -1998	Ernesto Samper Pizano	Partido Liberal	El Salto Social
1998 - 2002	Andrés Pastrana Arango	Gran Alianza por el Cambio	Cambio para construir la paz
2002 - 2006	Álvaro Uribe Vélez	Movimiento Independiente Primero Colombia	Hacia un Estado Comunitario
2006 - 2010	Álvaro Uribe Vélez	Movimiento Independiente Primero Colombia	Estado comunitario: desarrollo para todos
2010 - 2014	Juan Manuel Santos	Partido Social de Unidad Nacional, Partido de la U	Prosperidad para todos

Fuente: Elaboración propia. 2016

Sea con enfoque belicista o pacifista y negociador al momento de afrontar los grupos subversivos, excepción hecha del caso Samper, todos los gobiernos nacionales de la veintena en análisis han priorizado en sus agendas, planes y programas la consecución del término del conflicto armado colombiano, misma que tanto ellos como los medios de comunicación han denominado sin miramientos la búsqueda o el camino hacia la paz. Y si bien, aunque como efecto colateral, se pensaría que el logro de esa preponderancia nacional beneficiaría prácticamente a todos los colombianos, pobres y ricos, vale preguntarse aquí qué hay con el tema, de manera directa, respecto de la pobreza y la desigualdad:

- “En junio del año 2000, un informe del Banco Mundial, tras analizar 47 guerras civiles existentes en el mundo desde 1965, decía que las causas de estas no eran ni la pobreza ni la desigualdad” (Beccassino, 2008)p.223).
- Ahora se sabe que la población más pobre está concentrada en áreas rurales y pertenecen principalmente a población afro–colombiana e indígena; quienes a su vez, han tenido que enfrentar los embates de la violencia de los actores armados ilegales. Gran parte de la población en situación de pobreza extrema, es también desplazada por la violencia, que ha dejado atrás su capital físico y social y piensa con preocupación en el futuro (Escobar Sánchez, 2010) (p. 13-14).

Hecha la inspección en comento, respecto de los 8 factores potenciadores del desarrollo económico local, hallase como aspecto de mayor notoriedad la coincidencia para la totalidad de los planes en que contenían políticas directas de apoyo e impulso a las micro y pequeñas empresas, a través de capacitación y acceso a créditos.

El Salto Social (1994 – 1998)

Este plan nacional de desarrollo tuvo el desafío de estructurarse bajo una nueva Constitución Política. Los propósitos del Plan estuvieron orientados hacia la “formación del nuevo ciudadano colombiano: más productivo en lo económico; más solidario en lo social; más participativo y tolerante en lo político; más respetuoso de los derechos humanos y, por tanto, más pacífico en sus relaciones con sus semejantes; más integrado en lo cultural y, por tanto, más orgulloso de ser colombiano”.

Sin embargo, un informe publicado en la Revista Universidad Eafit¹³, concluye que “pese a la urgente necesidad para Colombia de un Plan de Desarrollo como el propuesto por el Gobierno de Ernesto Samper Pizano, que buscaba saldar la gran deuda social, aumentar la inversión social, fomentar el empleo, modernizar la educación, proteger a los sectores productivos de la competencia extranjera y recuperar el campo. Lamentablemente, después de tres años de gestión, los resultados en todos los frentes son realmente mediocres...”. (Jaramillo Londoño, 1997, pág. 128). Y no era para menos, pues el gobierno Samper protagonizó el escándalo presidencial más sonado de las décadas recientes en el país, gracias al cual el primer mandatario tuvo que invertir todo su esfuerzo y dedicación no a regentar el país, sino a defenderse de las acusaciones que en su contra cursaban dentro del famoso *Proceso 8000*, y como lo explicara el mismo informe “La génesis de este desastre nacional comienza el mismo día en que algunos de los más representativos dirigentes de la campaña política de Ernesto Samper Pizano aceptaron recibir dineros del cartel de Cali,

¹³ Jaramillo Londoño, César. Fracaso de la Política Social de Samper. Revista Universidad Eafit. Julio - Agosto - Septiembre 1997

empezando desde su gerente de campaña hasta su tesorero, y terminando en destacadas personalidades que aspiraban a una curul en el Congreso de la República. Aunque la Cámara de Representantes haya precluido el proceso contra el Presidente de la República, el desgaste y el desprestigio es tanto, que inexorablemente la narco-financiación de la campaña liberal será como un fantasma que perseguirá a este Gobierno hasta el 7 de agosto de 1998”. (Ibid, págs. 128 - 129).

Tal documento colige además, que “el Plan del Salto Social tenía un problema, y es que se diseñó sin haber hecho paralelamente y de una manera consistente una programación macroeconómica de cuatro años. El Plan Social en su inicio tenía un amplísimo respaldo de toda la sociedad, pero se planeó sin consultar la realidad del país en los aspectos financiero e institucional. Desde el principio del mandato, se sabía que el programa macro que acompañaba el Plan era incumplible y, por lo tanto, el nivel del gasto que se preveía no se podía realizar”¹⁴ (Ibíd, p. 129).

Sin embargo, durante el cuatrienio del Salto Social, hubo una importante revolución en la salud, misma que se generó a partir de la ampliación de cobertura del sistema subsidiado, que pasó de cubrir 2.4 millones a 11 millones de colombianos. A pesar que el SISBEN ya se había creado e implementado como un sistema para contar pobres, fue la primera vez que se utilizó para desarrollar políticas de focalización: “Desarrollamos la red de solidaridad social para comprometer fondos en los sectores identificados como los más críticos en cuanto a necesidades básicas insatisfechas, por ejemplo, los ancianos. Programas

¹⁴ Tal aseveración fue hecha por Luis Jorge Garay, consultor del Banco Interamericano de Desarrollo, y publicada dentro del documento “Fracaso de la Política Social de Samper” (Jaramillo Londoño, 1997, pág. 129).

de empleo que dieron origen posteriormente al programa de Familias en Acción”¹⁵. Además, la inversión social con respecto al PIB, pasó de 7,2% a 15,8% en los cuatro años.

Cambio para Construir la Paz (1998 – 2002)

Como dato curioso se recuerda que tanto la ley del plan de desarrollo de ésta administración, como el decreto posterior con el que se pretendió poner en vigencia el mismo fueron declarados inconstitucionales.

El Plan Colombia (1999), cuya motivación fue combatir el narcotráfico en el país, fue impulsado desde el gobierno de Andrés Pastrana (1998 – 2002) e introdujo además políticas conducentes al desarrollo y al crecimiento económico y social. Dentro del Plan Nacional de Desarrollo *Cambio para Construir la Paz* se incluyeron tres importantes programas sociales, financiados con recursos de Plan Colombia: *Empleo en Acción*, *Jóvenes en Acción* y *Familias en Acción*. El primero buscaba la generación directa de 300 mil empleos no calificados en tres años; el segundo, capacitar e insertar a la vida productiva a jóvenes entre los 18 y los 25 años; y el último, incentivar a las familias con hijos menores de 17 años que asistieran a la escuela, mediante un aporte económico que evitaría que menores tuvieran que trabajar, pretendiendo con tales acciones incidir directamente en la calidad de vida de las familias más vulnerables de todo el territorio nacional.

El Departamento Nacional de Planeación en uno de sus informes¹⁶ manifiesta que el Plan Colombia generó, tan solo entre el periodo 1999 - 2005, un crecimiento económico cercano al 5% anual. Además, efecto de las políticas del Plan, a través de las que se dieron importantes cambios desde 2002 en materia de seguridad, permitieron la reactivación

¹⁵ Samper Pizano, Ernesto. Entrevista publicada en la Revista Dinero el 13 de septiembre de 2008. P. 86 – 90. Tomado de Observatorio de Medios: <http://www.mineduacion.gov.co/observatorio/1722/articulo-171276.html>.

¹⁶ Balance Plan Colombia 1999 – 2005, Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Justicia y Seguridad, p. 9

económica que dio lugar a que indicadores como el PIB variaran de 1,9 en 2002 a 5,1 en 2005.

Este Plan, que ha tenido continuidad por los gobiernos sucesores al de Pastrana, ha facilitado la reducción de brechas de desigualdad existentes y ha mejorado la calidad de vida de miles de ciudadanos que se han beneficiado de los subsidios otorgados para educación y nutrición, acceso a ofertas de empleo y apoyo a proyectos productivos.

Hacia un Estado Comunitario (2002 – 2006)

Durante este gobierno la seguridad democrática jugó un papel protagónico en el desarrollo de las políticas del Plan y en las acciones para alcanzar los objetivos del mismo, a saber: Generación de empleo, reducción de pobreza, equidad, competitividad, desarrollo sostenible, profundización de la descentralización y fortalecimiento de la democracia.

Este gobierno propuso el impulso de las Mipymes, a partir de mecanismos de cofinanciación vía incentivos del Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, FOMIPYME, el Programa Nacional de Productividad y Competitividad y el Programa de Competitividad y Desarrollo Tecnológico Productivo del SENA.

La Red de Protección para la Superación de la Pobreza Extrema, JUNTOS, logró vincular a cerca de 1.5 millones de familias. Además se promovió la bancarización de la población más pobre mediante la creación de la Banca de las Oportunidades, cuyo objetivo concreto fue crear las condiciones necesarias para facilitar el acceso al sistema financiero de las familias de menores ingresos, emprendedores y micro, pequeñas y medianas empresas.

Estado Comunitario: Desarrollo para Todos (2006 – 2010)

Primer plan nacional de desarrollo de un gobierno inmediatamente reelecto. En esencia, las políticas para impulsar el desarrollo económico local y para reducir la pobreza y la pobreza

extrema del país, tuvieron continuidad frente a las planteadas en su primer periodo de gobierno.

En complemento a lo anterior, citando las Bases del Plan de Desarrollo (Departamento Nacional de Planeación, 2007), se introdujo un componente denominado *Dimensiones Especiales del Desarrollo*, plasmando en el mismo, entre otras, una *Dimensión Regional*, de cuyo texto se extracta: “Con el fin de incorporar en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 estrategias que reconozcan la diversidad regional del país para aprovechar óptimamente las potencialidades locales, se identificaron conjuntos de departamentos con características similares que podrán servir de referentes comunes para definir las estrategias y acciones de desarrollo territorial desde la perspectiva nacional, derivadas del reconocimiento de las capacidades internas de las diversas entidades territoriales y procurando articular las iniciativas y dinámicas que las entidades territoriales ya adelantan en tal sentido”. (Departamento Nacional de Planeación -DNP-, 2006, págs. 471 - 472).

Prosperidad para Todos: Más empleo, menos pobreza y más seguridad (2010 – 2014)

El PND contiene un capítulo denominado “*Convergencia y desarrollo regional...*”, que se constituye como uno de los principales ejes orientadores del gobierno Santos. Se destaca también la continuidad de los programas de asistencia social, entre ellos *Juntos* y otros explicitados en capítulos anteriores.

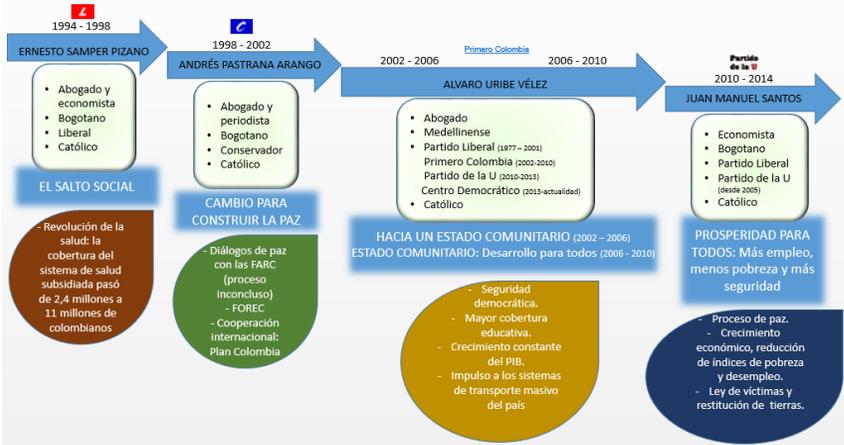
El contenido del *Enfoque del desarrollo regional*, que se halla dentro del Capítulo II del Plan, es muy dicente del pensamiento y de la estrategia gubernamental que se quiso implementar para el cuatrienio:

Colombia se caracteriza por ser un país heterogéneo en su geografía, con diferentes niveles de desarrollo regional y condiciones culturales y sociales diversas. Así mismo, presenta brechas en el desarrollo de sus territorios, las cuales son un reflejo, entre otros aspectos, de las trampas de la pobreza, de la complejidad de las relaciones territoriales y de condicionamientos históricos estructurales. En este sentido, uno de los mayores desafíos

para alcanzar la prosperidad democrática, es lograr niveles de crecimiento y desarrollo socio económico, sostenible y convergente, reconociendo y aprovechando las diferentes capacidades económicas, sociales, institucionales e iniciativas de desarrollo regional. (Departamento Nacional de Planeación -DNP-, 2011, pág. 27).

Línea política.

Figura 16. Periodos de gobierno presidenciales 1994 - 2014.



Fuente: Elaboración propia, 2016.

Según De Franco (De Franco, Augusto , 2011), desde el punto de vista de una estrategia de desarrollo, no basta concordar con la idea de que el capital (económico) no consigue acumularse y reproducirse sustentablemente en ambientes donde no existe una reserva suficiente de capital social. También deben entenderse los procesos y las condiciones en las cuales el llamado capital social es producido y reproducido en la sociedad. Estos procesos y estas condiciones se refieren a las formas en que la sociedad se organiza y a los modos en que ella regula sus conflictos, o sea, se refiere a lo que se denomina poder y política. Por eso se dice que el desarrollo es una cuestión política.

6.2.3 Enfoques del desarrollo regional.

“Paradójicamente las ventajas competitivas más duraderas en una economía mundial serán con frecuencia locales”.

M. Porter

Las siguientes reflexiones y anotaciones teóricas, pretenden dar forma conceptual a la lectura que se ha hecho de los RAE de Departamento y Municipio, moviéndonos hacia la acepción de desarrollo regional (más cercano a lo departamental en el caso colombiano), dada la correlación que este tiene con el desarrollo local (más cercano a lo municipal) que hasta ahora venimos tratando. No obstante, para no llamar a confusiones, recuérdese que estamos refiriéndonos sólo a categorías nacidas del *Desarrollo* como concepto matriz, pues, como bien lo anotara Boisier, “se ha producido paulatinamente una verdadera *polisemia* en torno al desarrollo, es decir, una multiplicidad de significados cada uno de los cuales reclama identidad única en relación al adjetivo con que se acompaña el sustantivo “desarrollo”. Así se asiste a una verdadera proliferación de “desarrollos”: desarrollo territorial, desarrollo regional, desarrollo local, desarrollo endógeno...” (Boisier, 2001, pág. 6).

Asevera Gaviria (Gaviria Ríos, 2009) que el desarrollo regional está impactado por la política pública que tiene origen en las instancias locales, y que se manifiesta principalmente a través de proyectos y programas contenidos en los planes de desarrollo departamental y municipal. Sin embargo, debe reconocerse que, en lo que tiene que ver con la política de desarrollo económico regional, no existe pleno consenso teórico respecto a la forma y las bondades de tal intervención (p.13)

Lo anterior se hace evidente a partir de un recorrido por las principales teorías del crecimiento regional (figura 17). “El concepto de política regional tiene dos acepciones, no excluyentes entre sí: a) el conjunto de medidas destinadas a reducir las disparidades interregionales, b) los esfuerzos al interior de las regiones, consideradas individualmente,

para superar problemas de atraso económico”. A continuación hacemos gráficas ambas acepciones, con sus tablas de enfoques teóricos relacionadas; dejando claro que la segunda (Ramos, 1998) alude a aquellos que intentan explicar por qué se presenta la *Formación de los Complejos Productivos*, siendo éste uno de los 5 denominados (Baena, Sánchez, Montoya; 2006) *Factores Indispensable para el logro del Desarrollo Regional*.

Figura 17. Teorías enfocadas en disparidades interregionales.



Elaboración propia, 2016. Fuente: (Gaviria Ríos, 2009)

Tabla 8. Teoría y política del crecimiento regional

Teoría	Problemática	Objetivo de política	Instrumentos
Base económica	Crecimiento determinado por las actividades de exportación.	- Expandir mercados de exportación. - Atraer inversión hacia sectores exportadores.	- Promoción e información - Subsidios directos a los inversionistas.
Causación acumulativa	Regiones con ventajas iniciales se benefician en forma creciente de economías internas y externas.	Reorientar la demanda de trabajo (inversión) hacia regiones con menor desarrollo.	- Inversión pública en industrias propulsoras e infraestructura. - Subsidios a los inversionistas.
Neoclásica	Con libre movilidad de factores, las diferencias interregionales en la oferta y rendimiento de los factores productivos tenderán a ser eliminadas.	- Eliminar restricciones al libre movimiento de los factores. - promover la eficiencia económica general.	Programas dirigidos a agentes o sectores, no a regiones: educación, capacitación, información sobre mercados, promoción de la innovación, incubación de negocios.
Aglomeraciones	Las economías de aglomeración explican las diferencias de productividad y éstas, a su vez, explican las diferencias en los rendimientos de los factores, las cuales no desaparecen con la libre movilidad.	Mejorar la productividad y la eficiencia de la inversión privada, en las regiones rezagadas.	- Inversión pública en grandes obras de infraestructura. - Provisión de servicios públicos. - Incubación de negocios. - Promoción de la innovación.
Iniciativas locales de desarrollo	En la acción colectiva está la verdadera fuente de las externalidades y la competitividad.	Movilización de los factores endógenos de desarrollo.	Apoyo a la conformación de agrupaciones industriales y cadenas productivas.

Fuente: Tomado de (Gaviria Ríos, 2009) (p.15)

Figura 18. Teorías enfocadas en el interior de las regiones.



Elaboración propia, 2016. Fuente: (BAENA, MONTOYA, & SÁNCHEZ, 2006)

Tabla 9. Formación de los complejos productivos.

ENFOQUE TEÓRICO	CARACTERÍSTICAS	CARACTERÍSTICA COMÚN
La teoría de localización y de geografía económica	Esta teoría sugiere que las actividades no se distribuyen aleatoriamente sino que tienden a concentrarse, preferentemente, en ciertas regiones.	Todas estas hipótesis explicativas tienen en común la noción de que la competitividad de una empresa se potencia por la competitividad del conjunto de empresas y actividades que conforman el complejo al cual pertenecen. Las
La teoría del encadenamiento hacia atrás y hacia adelante	Cuando la producción de un sector es suficiente para satisfacer el umbral mínimo o escala necesaria para hacer atractiva la inversión en otro sector que éste abastece (encadenamiento hacia atrás) o procesa (hacia adelante). Por cierto, toda actividad está eslabonada con otras. Estos encadenamientos adquieren significación cuando su existencia hace que una inversión se realice o no.	empresas y actividades se refuerzan mutuamente; la información fluye casi sin estorbos; los costos de
La teoría de la interacción y los “distritos industriales”	Condiciones más propicias para que haya aprendizaje basado en la interacción pues esta da lugar a “juegos repetitivos” que elevan la confianza y reducen los costos de transacción y coordinación. La interacción también acelera la difusión del conocimiento y la innovación	transacción son menores; las nuevas oportunidades se descubren más ligero y la innovación se difunde más rápido
El modelo de Michael Porter	Define el clúster como “concentraciones geográficas de empresas e instituciones interconectadas, que actúan en determinado campo. Agrupan a una amplia gama de industrias y otras entidades relacionadas que son importantes para competir.	

Fuente: (BAENA, MONTOYA, & SÁNCHEZ, 2006).

6.2.4 Planes Departamentales de Desarrollo –PDD–.

Los Planes de Desarrollo Departamentales analizados corresponden a 6 periodos de gobierno, que con sus respectivos mandatarios y el movimiento o partido político de éstos, se relacionan a continuación:

Tabla 10. Gobiernos Departamentales 1995 - 2015

Periodo	Mandatario	Partido Político	Nombre del Plan
1995 -1997	DIEGO PATIÑO AMARILES	Liberal	El Desarrollo al Servicio de la Gente
1998 - 2000	CARLOS ARTURO LÓPEZ ÁNGEL	Liberal	Es Tiempo de Sembrar
2001 - 2003	ELSA GLADYS CIFUENTES ARANZAZU	Conservador	Desarrollo con Rostro Humano y Social en Igualdad de Oportunidades
2004 - 2007	CARLOS ALBERTO BOTERO LÓPEZ	UNIR	Revolución Pública con Resultado
2008 - 2011	VÍCTOR MANUEL TAMAYO VARGAS	Conservador	Risaralda, Sentimiento de Todos
2012 - 2015	CARLOS ALBERTO BOTERO LÓPEZ	UNIR	Risaralda: Unida, Incluyente y con Resultados

Fuente: Elaboración propia, 2016

Es relevante mencionar que el Plan de Desarrollo del periodo 1995 – 1997, orientado por Diego Patiño Amariles, no reposa en los archivos de la Gobernación de Risaralda y pese al esfuerzo hecho en varias dependencias en busca de su consecución, ésta no se logró. Sin embargo, el libro *Risaralda, Evolución y Perspectivas de Desarrollo*; texto que contiene un análisis de los factores de desarrollo de los gobiernos risaraldenses de los periodos comprendidos entre 1992 y 2011 y que por considerarlo pertinente, será tomado como referencia para analizar el impulso aportado en cuanto a desarrollo económico local por el gobierno de Diego Patiño Amariles y otros.

Aunque todos los planes de desarrollo analizados mediante los RAE formularon políticas para promover el desarrollo económico, no ocurre así con la lucha contra la pobreza y la

pobreza extrema, tema que viene a abordarse en 2008, con el Plan de Desarrollo *Risaralda, Sentimiento de Todos* del gobernador Víctor Manuel Tamayo.

El plan de desarrollo *El desarrollo al servicio de la gente* del mandatario Diego Patiño Amariles:

Tuvo como estrategia central la construcción de infraestructura en los municipios del departamento, buscando crear las condiciones para que estos desarrollaran sus potencialidades productivas en dirección a una mayor productividad y competitividad, una mayor diversificación productiva y una más activa generación de empleo. Las líneas de política de desarrollo económico regional contenidas en el programa de apoyo a la competitividad se sintetizan en:

- La consolidación de un sistema de información económica: recolección, procesamiento, análisis y manejo de información para la toma de decisiones.
- El desarrollo de un sistema de capacitación para el trabajo: formación de capital humano y social, reconversión profesional.
- El apoyo al sistema de ciencia y tecnología: coordinación entre los centros de desarrollo tecnológico y productivo existentes y las universidades, además de fortalecimiento financiero. (Gaviria Ríos, 2009)(p.23).

El PDD *Es tiempo de sembrar* de López Ángel, planteó como políticas apoyo a la invención e innovación para el desarrollo del conocimiento a través de estímulos a hombres y mujeres, estímulo a instituciones educativas para la formación de espíritu empresarial y diversificación productiva.

Por su parte, Elsa Gladys Cifuentes, con su PDD *Risaralda, desarrollo con rostro humano y social en igualdad de oportunidades*, planteó la “Recuperación económica y generación de empleo” mediante tres programas derivados de la línea política “cadenas productivas para la competitividad”:

- Escenarios de concertación: Fortalecer los espacios de concertación con los actores del desarrollo económico, mediante la optimización de su forma de operar, para el logro y consolidación de acuerdos y alianzas que beneficien a los diferentes sectores económicos, instituciones de apoyo y a la región en su conjunto.
- Fortalecimiento y consolidación de las cadenas productivas: Identificar y fortalecer ventajas competitivas que le permitan a la producción regional, posicionarse y acceder a nuevos mercados nacionales e internacionales y concertar acciones para promover procesos de planificación de la producción en función del mercado y la exploración de usos alternos de insumos secundarios para la industria, con el fin de incrementar su valor agregado.
- Desarrollo integral empresarial y cultura solidaria: Promover la modernización y el desarrollo integral empresarial, lograr cambios en la visión empresarial hacia la prospectiva y planteamientos estratégicos de los negocios y movilizar bajo la acción cooperativa, el capital social inherente a las organizaciones y asociaciones de productores y empresarios a fin de alcanzar beneficios mutuos derivados de los aumentos de productividad.

Revolución pública con resultados fue la denominación dada por Carlos Alberto Botero a su gobierno (2004 – 2007). En su Plan de Desarrollo planteó un eje productivo que contuvo el programa *Fomento al desarrollo productivo* y los subprogramas empleo productivo para el desarrollo, fomento empresarial, Risaralda: destino turístico para los colombianos, legalización y fortalecimiento del sector minero del departamento y espacios para la productividad y la rentabilidad.

Claramente, el PDD de Víctor Manuel Tamayo, *Risaralda, Sentimiento de todos*, realizó un gran esfuerzo por la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo económico, desde su parte introductoria hace referencia al compromiso de tal gobierno frente a las metas de los objetivos del milenio, mismos que articula desde cuatro líneas estratégicas.

La primera Línea del Plan, Equidad e Inclusión Social, consideró programas que contribúan con los OM relacionados con erradicación de la pobreza, educación primaria, igualdad de género, salud materna y combate de la mortalidad infantil, el VIH y otras enfermedades; con los subprogramas Risaralda Invierte en Seguridad Alimentaria y Nutricional y los de acceso educativo desde la primera infancia, Hombres y mujeres sujetos del desarrollo equitativo, Aseguramiento universal y Prestación de servicios de salud. Con la segunda línea estratégica, Productividad y Competitividad, se contribuía con el OM para Fomentar una asociación mundial para el desarrollo, a través de los subprogramas Encadenamientos para la productividad y la competitividad; la Producción agropecuaria, acuícola y forestal sostenible con producción limpia; Gestión de proyectos estratégicos y Sistemas de información para la competitividad, entre otros. Con la tercera línea estratégica, Desarrollo Sostenible, se contribuía a la sostenibilidad ambiental referida en el séptimo OM y su implementación se planteó en subprogramas como el de Prevención y control de la degradación ambiental; el de Conocimiento, conservación y uso sostenible de la biodiversidad y otros; asimismo el programa de Agua potable para la gente contuvo el subprograma Formulación, concertación y gestión del Plan departamental de agua y saneamiento, PDA. Finalmente proponían dar cumplimiento a esas apuestas, trabajando con planeación prospectiva, estratégica y territorial; construcción colectiva; articulación de esfuerzos municipio – departamento – nación; y la integración con proyectos con regiones vecinas y con el mundo.

Por su parte, el PDD *Risaralda: Unida, Incluyente y con Resultados* de Botero López, determinó el programa “Risaralda unida por la superación de logros básicos familiares con la población en pobreza extrema”, articulado con la estrategia nacional de reducción de la pobreza extrema. Se planteó a través de ella que “... se promoverán acciones de focalización, concertación y gestión interinstitucional dirigidas a que las familias identificadas por la Red Unidos puedan acceder a los programas a los que son elegibles, los cuales se enfocan en el cumplimiento de los 45 logros básicos, agrupados en 9 dimensiones: Identificación, Ingreso y Trabajo, Educación y Capacitación, Salud, Nutrición, Habitabilidad, Dinámica familiar, Bancarización y ahorro y Apoyo para

garantizar el acceso a la justicia. Actualmente hay 25.815 familias en extrema pobreza identificadas por la Red Unidos”.

En el mismo documento se consignaron los programas “REACTIVACIÓN DEL CAMPO CON RESULTADOS” y “RISARALDA ESTRATÉGICA, COMPETITIVA Y CON RESULTADOS”. El primero de ellos sustentando que:

Reactivar el campo, es un asunto estratégico para el futuro de la población risaraldense, necesario para superar los desafíos de nuestra época, como la pobreza, la desnutrición, la migración hacia los centros urbanos, los efectos del cambio climático y el orden público. Por ello debemos aprovechar el potencial de la zona rural, como los recursos naturales, el potencial creativo de las asociaciones, la oferta ambiental y la vocación de los productores; así como la institucionalidad del orden nacional, departamental y municipal, de tal manera, que dinamice un campo productivo y sustentable.

Un campo productivo, en el que a través de una eficiente planificación del sector y de la inversión en cadenas productivas, que incluya infraestructura para la producción, esquemas de financiamiento, el fortalecimiento de la asociatividad, la investigación, ciencia, tecnología e innovación, el desarrollo empresarial, manejo sanitario y fitosanitario, el desarrollo de mercados y la asistencia técnica y transferencia de tecnología, se convertirán en actividades rentables, en las que el sector agroalimentario se vuelva más eficiente y competitivo y se incentive la reconversión productiva.

Un campo sustentable, en que el desarrollo económico de la población, no comprometa las futuras generaciones, haciendo uso racional de los recursos naturales renovables y participando en la construcción de la institucionalidad ambiental.

Y el segundo:

“Las apuestas del programa van encaminadas a promover las alianzas estratégicas con el sector público, privado y la academia, fortalecer el aparato productivo del Departamento, evaluar el potencial de los sectores estratégicos para la transformación productiva, a fin de

mejorar sus niveles de competitividad y productividad, la capacidad de incrementar sus exportaciones y generar empleo. A través de los escenarios de concertación, como son: La Comisión Regional de Competitividad, el Consejo Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación (CODECTI), la Red Departamental de Emprendimiento, el Consejo Departamental para el desarrollo tecnológico de las mipymes, la Mesa Departamental de Turismo y el Comité Interinstitucional Minero Ambiental”

Tabla 10. Principales logros de desarrollo, gobiernos 1994 - 2014

GOBIERNO	FACTORES DE DESARROLLO	LOGROS
Patíño Amariles	Construcción de infraestructura de apoyo	Escenarios e infraestructura física para el fortalecimiento institucional de los municipios.
López Ángel	- Apoyo a la invención e innovación para el desarrollo del conocimiento - Diversificación productiva	Educación como estructurante del desarrollo. Ciencia y tecnología. Medio ambiente
Cifuentes Aranzazu	- Competitividad - Recuperación económica y generación de empleo	Equidad de género.
Botero López	- Fortalecimiento y consolidación de las cadenas productivas - Desarrollo integral empresarial y cultura solidaria - Fomento al desarrollo productivo	Desarrollo humano Derechos humanos La creación de la Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad, permitió el fomento del emprendimiento, el apoyo a la micro y mediana empresa y el impulso de los sectores minero y el turístico.
Tamayo Vargas	- Desarrollo agropecuario, acuícola y forestal para permanecer en el campo -La productividad y la competitividad, bases del desarrollo económico	Impulso al sector agropecuario y apoyo a las cadenas productivas como la del plátano. Inclusión social Productividad Desarrollo sostenible
Botero López	- Incentivar la producción agropecuaria y agroindustrial a fin de facilitar la introducción a los diferentes mercados.	Buen gobierno Dinamización de la productividad para la competitividad, a través del impulso del desarrollo económico competitivo, mediante encadenamientos:

GOBIERNO	FACTORES DE DESARROLLO	LOGROS
	- Promover las alianzas estratégicas con el sector público, privado y la academia, fortalecer el aparato productivo del Departamento, evaluar el potencial de los sectores estratégicos para la transformación productiva, a fin de mejorar sus niveles de competitividad y productividad, la capacidad de incrementar sus exportaciones y generar empleo.	Productivos, empresariales, emprendimiento y empresarismo local y regional. Apoyo y fortalecimiento a asociaciones de productores.
	Alianzas estratégicas con el sector público, privado y la academia.	Impulso del bio-comercio en el Departamento. Se elaboró un documento base con recomendaciones para el “Proyecto de fortalecimiento de los mercados verdes y el bio-comercio en Risaralda

Elaboración propia, 2016. Fuentes: RAE Departamental y (Gaviria Ríos, 2009)

6.2.5 Planes Municipales de Desarrollo –PMD–.

He aquí la distribución de los períodos de gobierno municipal encontrados, incluidas disparidades, para el tiempo en que se verificaron los temas de estudio, de 1994 a 2014:

Tabla 11. Gobiernos Municipales 1994 - 2014

Periodo	Mandatario	Partido Político	Nombre del Plan
1995 -1996	CÉSAR AUGUSTO FRANCO ARBELÁEZ	Conservador	
1996 - 1999	GUILLERMO GARCÍA ARISTIZABAL	Conservador	
1999 - 2002	HUMBERTO DURÁN RESTREPO	Conservador	Concertación para el Cambio
2002 - 2005	JUAN PABLO CÁRDENAS SALDARRIAGA	Conservador	PARA EMPEZAR A CREER
2005 2007	CARLOS EDUARDO TORO ÁVILA	Unidos por Santa Rosa	POR LA UNIDAD SANTARROSANA
2008 - 2011	ALEJANDRO MARTÍNEZ TABARES	Conservador	Por una mejor calidad de vida
2012 – 2015	CARLOS EDUARDO TORO ÁVILA	Unidos por Santa Rosa	Trabajemos juntos por Santa Rosa de Cabal

Elaboración propia, 2016.

- 1995-1997. CÉSAR AUGUSTO FRANCO ARBELÁEZ. Resultó inhabilitado y sus funciones interrumpidas en 1996. De ahí en adelante la disparidad con los ciclos electorales nacionales para el poder local persistió en el municipio de Santa Rosa de Cabal, hasta que la situación fue regularizada legalmente en todo el país, cuando los períodos gubernamentales territoriales pasaron de ser personales a institucionales (2005–2007, para el caso santarrosano).
- 1996-1999. GUILLERMO GARCÍA ARISTIZABAL. Durante este período se concluyó el plan de desarrollo elaborado para el espacio 1995 – 1997 y que resultara interrumpido antes de que transcurriese su primera mitad.
- 1999-2002. HUMBERTO DURÁN RESTREPO. A finales del año 2001 el alcalde terminó intempestivamente su mandato, luego que por una decisión judicial fuera sometido a detención, dentro de proceso que desatara su determinación de contratar la reconstrucción del Centro Administrativo Municipal, CAM, tras el terremoto de 1999, utilizando la figura legal de Urgencia Manifiesta. Dado que ya había transcurrido más del 50% de su mandato, no era necesaria la realización de elecciones para el reemplazo de Duran, siendo designado por el Gobernador el abogado JHON JAMES MONTOYA CASTRO para la conclusión del gobierno.
- 2002-2005. JUAN PABLO CÁRDENAS SALDARRIAGA.
- 2005-2007. CARLOS EDUARDO TORO ÁVILA. Lapso irregular que no alcanzó los tres años de duración, ya que se debía equiparar con los demás municipios colombianos, en virtud que a partir del 1 de enero de 2008 los períodos de gobierno territoriales pasaron de ser personales a institucionales y fueron aumentados a 4 años en todo el país.
- 2008-2011. LUIS ALEJANDRO MARTÍNEZ TABARES. En el año 2013 fue privado de su libertad y se encuentra cumpliendo condena por celebración indebida de contratos y otros.
- 2012-2015. CARLOS EDUARDO TORO ÁVILA. Primera persona reelegida para la alcaldía santarrosana.

Para empezar, dentro de los archivos municipales no fue encontrado el Plan de Desarrollo del gobierno Franco Arbeláez, cuya ejecución fuera concluida durante el mandato de García Aristizábal, razón por la cual no hay dentro de la presente sección, análisis del lapso 1995–1999.

Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD “Los planes de acción coordinados que articulen recursos, esfuerzos y capacidad técnica en torno al logro de metas comunes pueden alcanzar un progreso drástico y sin precedentes”. Y es precisamente en ese sentido, a través de los RAE, que se pretende mediante esta investigación analizar el impacto de las metas propuestas por los gobiernos municipales en el período de estudio (1994 – 2014), frente a las políticas de reducción de la pobreza y la pobreza extrema y las que promovieron el desarrollo económico local.

Es evidente que con el pasar del tiempo, los nuevos planes de desarrollo (particularmente en los 3 últimos períodos de gobierno), han planteado estrategias más puntuales encaminadas a la superación de la pobreza y la pobreza extrema; ello, acorde no sólo con las trazas que en la materia se han efectuado a nivel nacional, sino a políticas y declaratorias de envergadura mundial. Tal es el caso de los Objetivos del Milenio y el seguimiento que Naciones Unidas ha efectuado a tales propósitos, suscritos por 189 naciones desde el año 2000.

Frente al análisis hecho a los planes de desarrollo mediante los RAE, hallamos que estos en los períodos 1999 – 2002 y 2002 – 2005, no incluyeron programas puntuales tendientes a la reducción de la pobreza y la pobreza extrema en el municipio; sin embargo, no puede desconocerse que cada uno de ellos trajo consigo propósitos cuya finalidad tendía a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Al abordar ambos documentos en busca de las políticas para impulsar el desarrollo económico local, evidenciamos una contradicción estructural en la concepción del plan de desarrollo *Concertación para el Cambio*, cuando enuncia: "La Participación Amplia y Democrática que es un proceso de concertación para el cambio con la comunidad y

ciudadanía en general en la perspectiva de hacer válidos los mecanismos de participación ciudadana para la construcción de un desarrollo donde el factor principal sea el ser humano". Al consignar así el principio general en el que se basa el Plan, resultan, si no contradictorios, al menos obstructivos los mecanismos de participación ciudadana allí referidos, en virtud que estos están dispuestos en la Constitución y las leyes como una gama de posibilidades (el voto, la consulta popular, el referendo, el plebiscito, etc.), pero no precisamente en pro del desarrollo (puede que coadyuven a este, pero están concebidos más en favor de la democracia que del hecho socio-económico), y menos servirán para refrendar la existencia de un proceso de concertación para el cambio, que se pensaría mejor como un tema constante y si se quiere sutil, algo así como una política comportamental de la Administración, nunca el cumplimiento de una serie de consultas democráticas puntuales.

El plan en trato, si bien no determina expresamente una política para impulsar el desarrollo económico local, si propone temas estructurales relevantes que conducen a este; por ejemplo haber determinado La Competitividad como uno de sus 3 Ejes Transversales, que al respecto precisa: "La competitividad es la capacidad que tienen las regiones para insertarse exitosamente en el proceso de globalización... El municipio de Santa Rosa por su ubicación en el corazón de la región del eje cafetero debe fortalecer alianzas con los municipios de la región para aumentar su oferta económica e insertarse en la política de incremento de las exportaciones del Plan de Desarrollo Nacional... En fin, Santa Rosa de Cabal tiene inmensas posibilidades para el futuro, y este Plan en donde se ha puesto la competitividad definida dentro de los conceptos modernos acá mencionados, como un eje transversal de su realización, es la gran oportunidad para que los y las santarrosanos (as) inicien y ganen un camino de desarrollo acorde con los retos de la modernidad".

Y por su parte, el PDM *Para Empezar a Creer* (2002-2005), determinó para ese gobierno: "buscaremos la integración de esfuerzos con el sector gremial y empresarial, con los sectores solidario y comunitario así como con la administración departamental y nacional, para lograr niveles crecientes de competitividad en todas las actividades productivas municipales logrando fortalecer principalmente la actividad turística, agropecuaria, forestal,

agroindustrial, minero y microempresarial con criterios de equidad social y sustentabilidad ecológica y ambiental”.

Los Planes de Desarrollo siguientes si manifestaron expresamente políticas tanto para la reducción de la pobreza y la pobreza extrema, como para impulsar el desarrollo económico local; incluso, puede visualizarse que tanto para el intervalo 2005 – 2007, como para el 2008 – 2011, la política para la reducción de la pobreza, si bien en el primero se denomina “Política social hacia la población vulnerable y excluida”, y en el segundo se denomina “Santa Rosa de Cabal social e incluyente”, ambos coinciden en orientarlas hacia el mejoramiento de la calidad de vida, la reducción de la pobreza y la inequidad, y potenciar el desarrollo autónomo, solidario y corresponsable de toda la comunidad, con prioridad para las personas, grupos y sectores en situación de desplazamiento, pobreza y vulnerabilidad. Por su parte, el PDM 2012 consignó dentro de sus objetivos generales, "contribuir al desarrollo social en el Municipio estableciendo sistemas de información de líneas base y sobre metas logradas, soportado en indicadores con mediciones útiles y periódicas, que respalden las decisiones de inversión pública, para enfrentar las necesidades básicas insatisfechas, la distribución del ingreso, la pobreza extrema y la población por debajo de la línea de pobreza, en búsqueda de un mejor posicionamiento del Municipio en el Índice de Desarrollo Humano".

Las Metas de Desarrollo previstas para el cuatrienio 2012–2015 se fundamentan en la disminución de las brechas sociales y económicas en el Municipio, en las siguientes áreas prioritarias: En materia social, reducir las necesidades básicas insatisfechas pasando de un 24,2% a un 19,5% de personas con NBI y reducir el alto índice de pobreza multidimensional de 40,2%. Así mismo, superar la pobreza de 2.064 familias que se encuentran en la estrategia Red Unidos. Adicionalmente, el Plan de Desarrollo estipuló 6 líneas estratégicas orientadas a satisfacer las necesidades más sentidas de la comunidad santarrosana. En este sentido, resaltamos la estrategia: "Diseñar y aplicar una política pública con la comunidad y para la comunidad que sirva como motor de desarrollo, meta de resultado: Fortalecer dos programas para la superación de la pobreza extrema".

Respecto de las políticas para promover el desarrollo económico local, estos tres últimos planes coinciden en priorizar e impulsar el turismo, el comercio, los sectores agropecuarios y agroindustrial e incentivar la industria.

El PDM 2005 – 2007 incluyó la “Política de Desarrollo Económico y Productivo: La protección del campo y el apoyo a los productores campesinos, el incentivo a la industria y el comercio local, como alternativas productivas del Municipio, apoyando la comercialización, capacitación y proyección, en todos los niveles de los bienes y servicios de los santarrosanos, sin olvidar el fomento a las nuevas empresas que se establezcan en nuestro territorio. Todo ello con el objeto de incrementar los recursos del municipio y generar nuevas fuentes de empleo. Será premisa de nuestra administración hacer frente a los tratados de libre comercio que lesionen los intereses de soberanía nacional”.

El gobierno 2008 – 2011 insertó la línea estratégica Santa Rosa de Cabal Productora y Competitiva y determinó como Política: "Aprovechar los recursos humanos, técnicos y naturales con que cuenta el Municipio, y su vocación productiva, dentro de una economía global y competitiva, con el fin de fortalecer las cadenas productivas, en cada uno de los sectores económicos: producción, manufactura y comercialización, fortaleciendo el Municipio con el aumento continuo de su competitividad".

El plan de desarrollo municipal del período 2012 – 2015, concibió dentro de sus objetivos el de "Contribuir al desarrollo económico del municipio de Santa Rosa de Cabal, posicionando el territorio por su atractivo ecológico, ambiental y turístico y potencializando su desarrollo agropecuario y comercial alrededor de sus polos de desarrollo económico, actuales y futuros", y determinó la línea estratégica denominada "Desarrollo Económico", misma que define estrategias y políticas concretas para los sectores agropecuario, turismo y competitividad.

6.3 CARACTERIZACIÓN TERRITORIAL

6.3.1 Contexto Nacional.

Localización, superficie y división territorial.

La República de Colombia se localiza en América del Sur, al noroeste de la fracción continental. Al norte limita con la República de Panamá y el mar Caribe, por el Oriente con las Repúblicas Bolivariana de Venezuela y Brasil, por el sur con las Repúblicas de Perú y Ecuador, y por el occidente con el océano Pacífico. Se extiende desde los 4° 13' 30" de latitud sur, hasta los 12° 27' 46" de latitud norte; y desde los 66° 50' 54" al occidente del meridiano de Greenwich por el oriente, hasta los 79° 0' 23" del mismo meridiano, por el occidente.

El país está dividido en 32 departamentos y el Distrito Capital (Bogotá), que juntos conforman seis grandes regiones: Andina, Caribe, Pacífica, Orinoquía, Amazonía e Insular. Su territorio tiene 1.141.748 km² de superficie continental, sumadas las aguas marinas y submarinas, 928.660 kms², para una extensión total de 2.070.408 km² (Subgerencia Cultural del Banco de la República, 2015).

Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas; todas gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y tienen los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales¹⁷.

Demografía.

De acuerdo con datos del Departamento Nacional de Estadísticas, DANE, para el 2014 la población del país ascendía a 47.661.787 habitantes; según las proyecciones, la pirámide

¹⁷ Constitución Política de Colombia, artículos 286 y 287.

poblacional del país es regresiva y revela disminución de la fecundidad y la natalidad; la relación hombre-mujer es equilibrada, se ha mantenido constante a través del tiempo y no se proyectan cambios: 97 hombres por cada 100 mujeres.

Figura 19. Crecimiento población nacional 1994 - 2014.

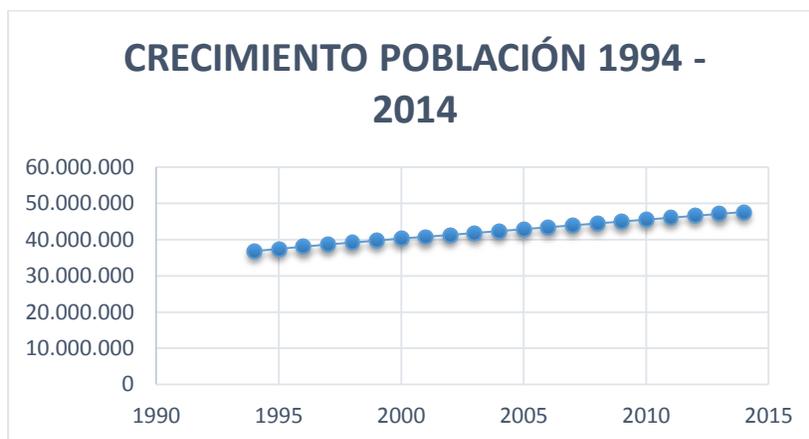
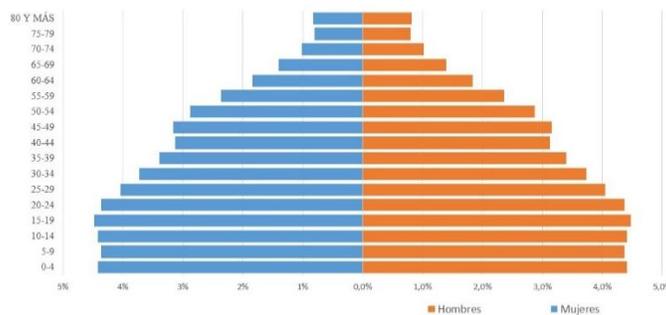


Figura 20. Pirámide poblacional 2014.



Fuente ambas figuras: Estimaciones de población 1985-2005 (4) y proyecciones de población 2005-2020 nacional y departamental desagregado por área, sexo y grupos quinquenales de edad.

Estructura poblacional.

América Latina y el Caribe han entrado en la segunda fase de transición demográfica, caracterizada por el descenso vertiginoso de las tasas de natalidad hasta equiparar valores reducidos junto con la mortalidad; como consecuencia, los países de la región están experimentando cambios en las estructuras poblacionales por edad, evidenciándose principalmente una reducción en la población infantil y un aumento en la población de personas mayores. Se estima que la tasa global de fecundidad disminuya de 5,9 hijos por mujer en el quinquenio 1950-1955 a 1,9 en el quinquenio 2045-2050; además, se calcula que en este periodo la esperanza de vida pase de 51,8 años a 79,6 y que la mortalidad infantil pase de 127,7 a 7,9 por cada 1.000 nacidos vivos. Se proyecta que la población entre 0 y 14 años se reduzca en un 22%, la población entre 15 y 59 años aumente en un 4% y la población mayor de 60 años crezca en un 18% (Comisión Económica y Social para América Latina y el Caribe). Colombia, al igual que la mayoría de los países de la región, experimenta la segunda fase de transición demográfica con tasas de natalidad en descenso y tasas de mortalidad que se mantienen de moderadas a bajas. Para 2005, por cada 100 mujeres en edad fértil (15 a 49 años) había 38 niños entre 0 y 4 años; para 2013 esta cifra descendió a 35 y se proyecta que para 2020 esté alrededor de 34. Para 2013 la población menor de 15 años corresponde al 27,36% (12.892.289) de toda la población, un 3,65% menos que para 2005, cuando aportaba el 31,01% del total; se proyecta que para 2020 descienda a 25,39%. Mientras tanto, la población mayor de 65 años representa el 7,15% de toda la población, mostrando un incremento del 0,90% con respecto a 2005, cuando aportaba un 6,25%; se proyecta que para 2020 la proporción continúe aumentando hasta un 8,50% (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2011). El índice de dependencia demográfica muestra un descenso en los últimos ocho años; en 2005 de cada 100 personas entre 15 y 64 años dependían 59,41 personas menores de 15 años o mayores de 65 años; en 2013 el número de dependientes es de 52,7; se proyecta que para 2020 continúe la tendencia al descenso hasta 51,27 dependientes (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2011). Se estima que por un periodo de 44 años, comprendido entre 1998 y 2042, la relación de dependencia se mantendrá por debajo de dos dependientes por cada tres personas en edades activas (Comisión Económica y Social para América Latina y el Caribe).

Para definir el contexto demográfico, leemos de la Caracterización de los Contextos Territorial y Demográfico elaborada por el Ministerio de Salud (Ministerio de Salud, 2014):

Por sus características físicas, Colombia presenta diferentes patrones de poblamiento. Los territorios con baja densidad poblacional se distribuyen en la periferia. La región Amazónica, por su vegetación selvática y su elevada temperatura y humedad, es la zona menos poblada y poco desarrollada socioeconómicamente; un comportamiento similar se observa en la llanura selvática del Pacífico y en las regiones cenagosas del bajo Magdalena; la llanura de la Orinoquía ofrece tierras fértiles atractivas para los pobladores, constituyéndose esta zona de la región en la que mayor asentamiento produce. Las tres cordilleras de la región Andina presentan la mayor concentración poblacional: en alturas menores a los 3.000 m s. n. m.; en los altiplanos de Ipiales, Túquerres, Pasto y cundiboyacense y en los valles interandinos, principalmente de los ríos Cauca y Magdalena, las ciudades de Cartagena, Barranquilla, Santa Marta, Riohacha, Sincelejo y Montería constituyen núcleos centrales de población de la región costera del Caribe. La cordillera Oriental es la más poblada; se extiende desde el Sumapaz, en el sur, hasta Cúcuta, en el norte. El altiplano cundiboyacense se destaca por su densidad demográfica, incluyendo el dominio del Distrito Capital de Bogotá, la ciudad más poblada del país. La región Oriental es la menos habitada; se destaca el eje de poblamiento del piedemonte, colonizado, poblado y urbanizado a partir de los Andes (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2005).

Grupos étnicos.

Colombia ha avanzado en el reconocimiento de los derechos fundamentales individuales y colectivos de los grupos étnicos. Los pueblos indígenas y sus respectivas etnias se localizan principalmente en las regiones Amazónica, Andina, Orinoquía y Caribe; el porcentaje de participación poblacional de los pueblos indígenas es del 3,36% (1.392.623 personas) (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2005).

La población afrocolombiana ocupa principalmente las regiones de la cuenca del Pacífico; valle del Patía; litoral del Caribe; archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa

Catalina; Magdalena medio y bajo; la Amazonía y la Orinoquía en sus sectores de explotación de oro, y en las ciudades de Cali, Santa Marta, Cartagena, Barranquilla, Quibdó, Montería, Sincelejo y Medellín. En el Pacífico, las comunidades afrocolombianas se localizan en las márgenes de los principales ríos, en las partes medias y bajas de los tributarios, en el litoral y en los centros urbanos. El patrón de asentamiento es disperso, caracterizado por un sistema de aldeas rurales distribuidas de manera paralela a los ríos. En la región Caribe, la población afrocolombiana registra una marcada presencia en Cartagena, costas de Morrosquillo, depresión momposina y bajo Cauca, entre otros sectores (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2005). Según el censo de 2005, el porcentaje de participación del grupo de negros, mulatos y afrocolombianos es del 10,3% (4.273.722 personas) (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2005).

La población mestiza es la mayor (84,16%, 34.898.171 personas) (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2005). Los asentamientos poblacionales se localizan principalmente en las cabeceras municipales, en cada uno de los pisos bioclimáticos de acuerdo con las oportunidades productivas que ofrece el territorio (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2005).

Por su parte, el pueblo ROM participa con un 0,01% (4.857 personas); los raizales de San Andrés y Providencia, con un 0,07% (30.565 personas); y los palenqueros, con un 0,02% (7.470 personas) (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2005).

Base económica.

Tabla 12. Producto Interno Bruto total y por habitante.

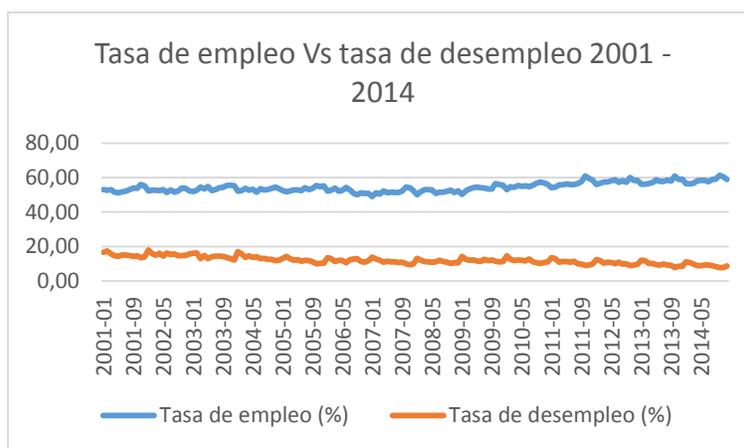
Fin de:	Total		Por habitante			
	Miles de Millones de pesos	Variación porcentual	Millones de Dólares	Pesos	Variación anual %	Dólares
2000	208.531	-	99.899	5.175.036	-	2.479
2001	225.851	8,31	98.206	5.533.727	6,93	2.406
2002	245.323	8,62	97.818	5.935.881	7,27	2.367

2003	272.345	11,01	94.646	6.507.808	9,64	2.262
2004	307.762	13,00	117.188	7.263.936	11,62	2.766
2005	340.156	10,53	146.570	7.931.153	9,19	3.417
2006	383.898	12,86	162.808	8.844.362	11,51	3.751
2007	431.072	12,29	207.411	9.813.388	10,96	4.722
2008	480.087	11,37	244.163	10.800.329	10,06	5.493
2009	504.647	5,12	234.035	11.219.656	3,88	5.203
2010	544.924	7,98	287.121	11.973.830	6,72	6.309
2011	619.894	13,76	335.410	13.462.903	12,44	7.284
2012p	664.240	7,15	369.385	14.259.639	5,92	7.930
2013p	710.497	6,96	380.169	15.078.111	5,74	8.068
2014p	757.506	6,62	378.624	15.893.361	5,41	7.944
2015p	800.849	5,72	254.281	16.613.951	4,53	5.275

(p) Provisional.

Fuente: DANE - Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales y Banco de la República, Estudios Económicos Cálculos Banco de la República - Cuentas Financieras.

Figura 21. Tasa de empleo Vs tasa de desempleo.



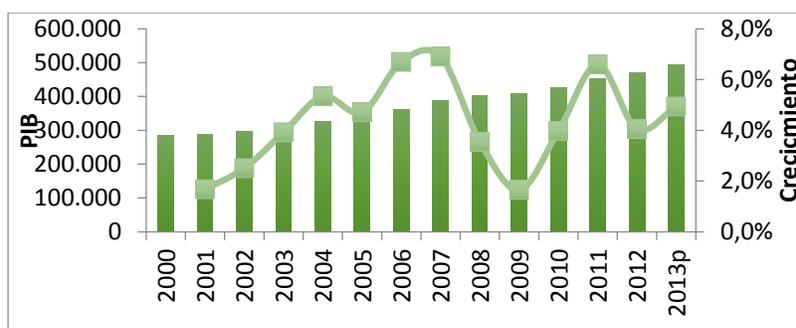
Fuente: Elaboración propia, datos tomados de (<http://www.banrep.gov.co/es/tasas-empleo-desempleo>)

Componente productivo.

En Colombia la tendencia de crecimiento del PIB ha sido creciente en los últimos 14 años, no obstante esta variación positiva, como se muestra en la *figura No. 22* durante el período de análisis se muestran los diferentes ciclos por los que ha atravesado la economía colombiana, observándose espacios de desaceleración de la actividad productiva, afectada

por choques externos, los cuales guardan relación con las diferentes crisis económicas a nivel internacional. Es de anotar que dichas afectaciones no han llevado a crisis de la economía doméstica, gracias a la estabilidad macroeconómica interna, como estabilidad en los precios, las tasas de interés, el mantenimiento de las tasas de desempleo, la calidad del financiamiento y los mayores flujos de inversión extranjera directa, lo que contribuyó a disminuir los impactos de la crisis internacional (Uribe, 2011; Banco de la República, 2008); haciendo, además, de Colombia un país atractivo para los inversionistas extranjeros. Estos resultados le han permitido, de acuerdo con los datos del Banco Mundial, constituirse como la quinta economía de América Latina y del Caribe, asimismo, pasar de ser un país de ingresos medio bajo a un país de ingresos medio alto, con la posibilidad de hacer parte de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Figura 22. Producto Interno Bruto en Colombia, 2000 – 2013.



Fuente: DANE Cuentas departamentales. Elaboración propia.

La composición de la economía colombiana ha sido predominantemente del sector de servicios, en especial los relacionados con el sector financiero, inmobiliario y los servicios personales y sociales; que para el año 2013 representaron el 38,6 % del valor agregado.

Históricamente, la economía colombiana ha estado vinculada al sector de servicios, así, para los años 70, prevalecían los servicios sociales y financieros, en la década de los 80, se da el auge del sector minero, con las minas de Caño Limón en Arauca y Cerrejón en La Guajira, en los años 90, con el descubrimiento de los yacimientos de Cusiana en los Llanos Orientales, se consolida el sector de minas y canteras, lo que hace que la economía dependa

en mayor medida de las materias primas del subsuelo y por ende del desempeño de este sector; sin embargo, en el año 1999 la economía colombiana entra en recesión por efectos de la crisis del sector financiero y de la construcción, mostrando mejorías para la década del 2000, en el que se da un auge de dichos sectores recuperando su dinamismo (DNP, 2014)

Por regiones y departamentos, se encuentra una concentración de la actividad económica en la ciudad de Bogotá, que aporta el 25,8 % al PIB nacional, que por ser el Distrito Capital, en ella se centraliza la administración del Estado y se ubican las principales y más grandes, empresas del país. Le siguen en orden de importancia los departamentos de Antioquia (13,5 %), Valle (9,8 %), Santander (6,7 %) y Cundinamarca (5,7 %).

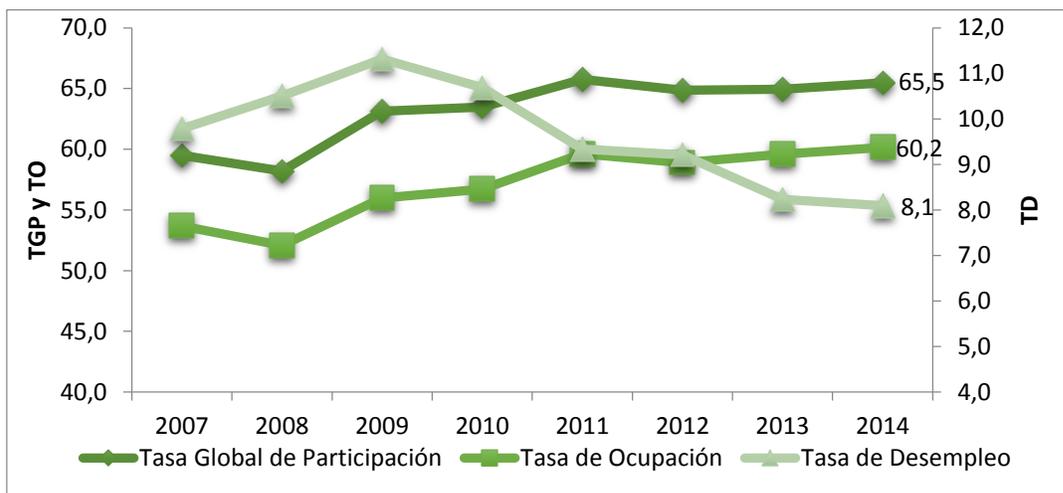
Mercado laboral.

El panorama laboral en los países de América Latina al finalizar el año 2014, muestra que el sector productivo no está generando los empleos suficientes para absorber la mano de obra disponible, por tal motivo, la tasa global de participación pasó de 60,3 % a 59,9 %; mientras que la tasa de ocupación pasó 56,5 % a 56,2 %. Igualmente, se evidenció una disminución en la tasa de desempleo, la cual se ubicó en 6 %; dicha reducción está más relacionada con la menor presión de la fuerza de trabajo al mercado laboral (CEPAL-OIT, 2015).

A nivel interno, los principales indicadores del mercado laboral colombiano muestran resultados satisfactorios como el incremento de la fuerza laboral, así como del número de personas ocupadas, cifras que han estado acompañadas de la disminución de la tasa de desempleo, misma que se situó en 8,1% para el 2014. Contrario a la tendencia del conjunto de los países de América Latina, en Colombia en los últimos ocho años se han presentado aumentos de la población económicamente activa y del número de ocupados, habiéndose creado en promedio 234.000¹⁸ empleos anuales para este período.

¹⁸ Cifra DANE.

Figura 23. Tasa global de participación, ocupación y desempleo en Colombia, 2007 – 2014.

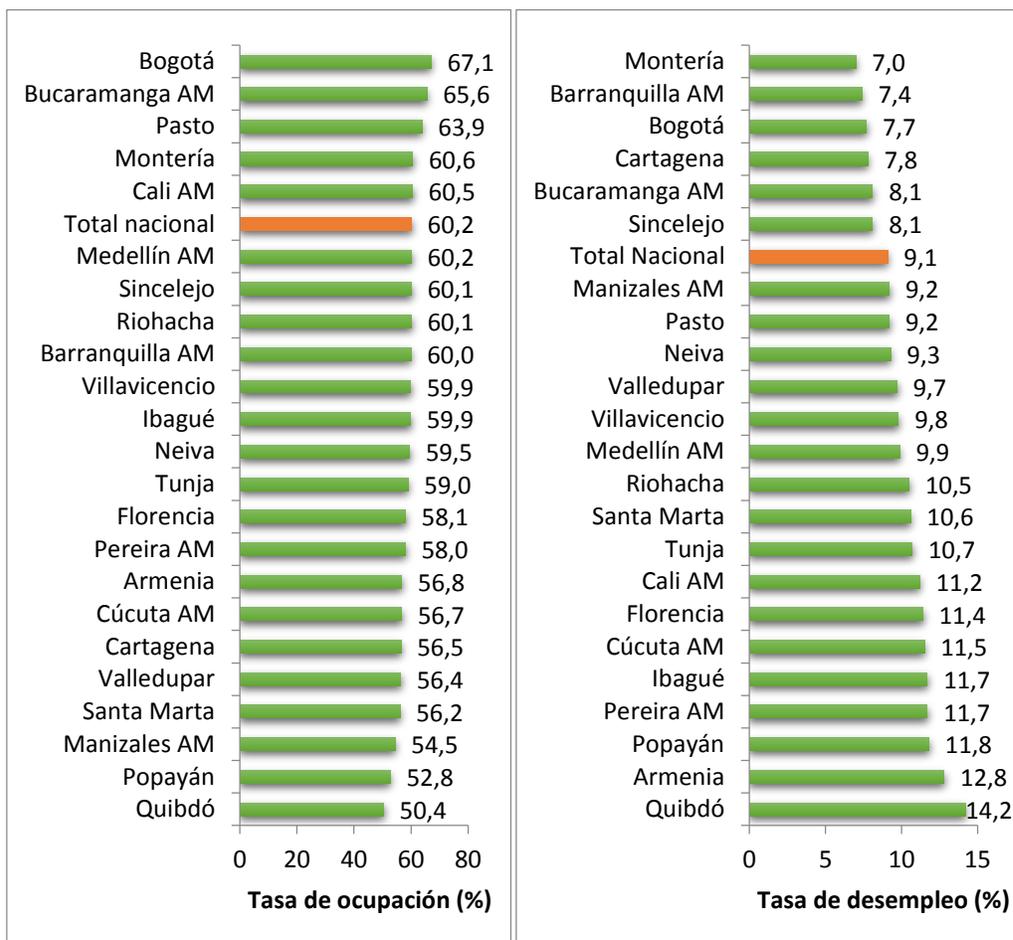


Fuente: Diseño colectivo macroproyecto con base en DANE–GEIH *IV trimestre de cada año.

Al realizar un análisis más detallado, se encuentra que las actividades económicas que más concentran trabajadores son comercio, hoteles y restaurantes; servicios comunales, sociales y personales (estas dos actividades también fueron las más dinámicas en la creación de empleo); agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura; e industria manufacturera. Sin embargo, por posición ocupacional, los de mayor representación son los trabajadores por cuenta propia, seguido de los empleados particulares; evidenciando los primeros en alguna medida la baja calidad de los nuevos puestos de trabajo, así como los altos niveles de informalidad laboral, que al finalizar el año 2014 fue 49,4 %.

El desagregado por ciudades muestra a Bogotá, Bucaramanga, Pasto, Montería y Cali como las que registran las más altas tasas de ocupación; mientras que, por bajos índices de desempleo sobresalen: Montería, Barraquilla, Bogotá, Cartagena, Bucaramanga y Sincelejo. Por tanto, Bucaramanga, Bogotá y Montería cuentan con los mejores indicadores del mercado laboral a nivel nacional.

Figura 24. Tasas de ocupación y desempleo según ciudades, IV trimestre 2014.



Fuente: Diseño colectivo macroproyecto con base en DANE-GEIH

6.3.2 Contexto del Departamento de Risaralda.

Localización, superficie y división territorial.

El departamento de Risaralda está ubicado en el sector central de la región andina colombiana, entre las cordilleras Central y Occidental, que también forman el cañón del río Cauca; tiene una superficie aproximada de 4.140 km² y limita al norte con los departamentos de Antioquia y Caldas, al sur con Quindío, al oriente con el Tolima, al noroccidente con Chocó y al suroccidente con el Valle del Cauca. 14 municipios tejen su

territorio, a saber: Pereira –su capital–, Apía, Balboa, Belén de Umbría, Dosquebradas, Guática, La Celia, La Virginia, Marsella, Mistrató, Pueblo Rico, Quinchía, Santa Rosa de Cabal y Santuario. Sus zonas rurales integran 34 corregimientos y 687 veredas.

Figura 25. División político-administrativa de Risaralda.



Fuente: www.asamblearisaralda.gov.co

Demografía.

Para Naciones Unidas y “fundamentalmente a partir de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (Cairo, 1994) se adopta, como principio fundamental del desarrollo humano sostenible, que la población es el centro de las preocupaciones del desarrollo y constituye el sujeto y el objeto de las acciones del desarrollo. Por lo tanto la población constituye elemento central en los procesos de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas tendientes a lograr tal desarrollo” (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2004, pág. 9)

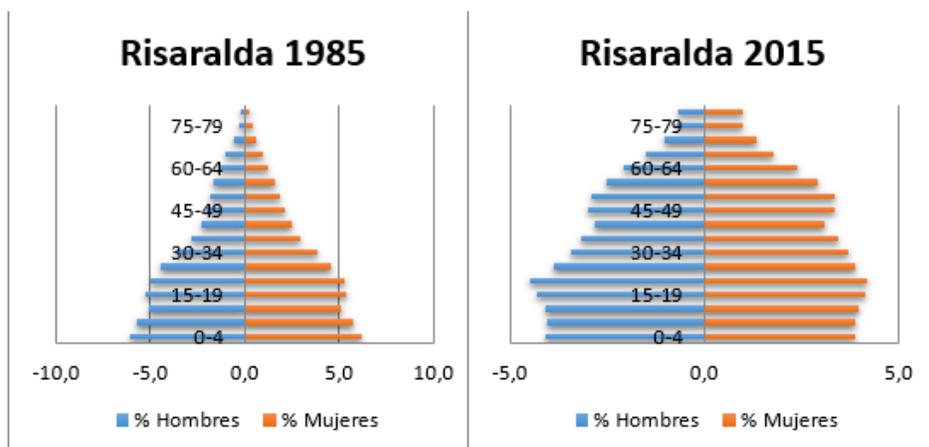
Características de la población¹⁹.

¹⁹ Tomado de Guía No. 1: Elementos poblacionales básicos para la planeación. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2004, págs. 16-17)

Con la denominación de características de la población se engloban tres tipos de elementos o dimensiones poblacionales: Estructura o composición demográfica (edad y sexo, o grupos específicos según demandas propias o impactos diferenciales en referencia a atributos territoriales), características socio-demográficas (variables no estrictamente demográficas que surgen de las relaciones entre población, territorio y contexto económico y socio-cultural) y comportamientos (respuestas o estrategias individuales, familiares o comunitarias frente a aspectos del entorno).

Estructura demográfica: Risaralda cuenta con una proyección DANE de 951.953 habitantes para 2015, lo que representa el 1,97% de la población nacional; el 78,29% de los pobladores se ubica en las cabeceras y el 21,71% en las zonas rurales. Con tendencia similar al nivel nacional, el 48,7% de los habitantes son hombres y el 51,3% mujeres.

Figura 26. Pirámide poblacional clasificada por género y grupos de edad quinquenal.



Fuente: cálculos propios con datos DANE, Colombia. Estimaciones 1985-2005 y proyecciones 2005-2020

nacional y departamental desagregadas por sexo, área y grupos quinquenales de edad.

Características socio-demográficas: La estructura etaria del departamental (Dane, 2015), evidencia un cambio notorio en cada uno de los ciclos de vida; niñez, juventud, adultez y vejez; siguiendo la tendencia nacional, ha iniciado un proceso de transición demográfica que se caracteriza por la disminución en el porcentaje de población infantil (0 a 9 años) y el

incremento en la franja de adultos; lo cual sugiere cambios en las demandas sociales, convirtiéndose en prioridades la educación media y superior, la generación de oportunidades laborales, así como programas y estrategias para el fortalecimiento de la población de adulto mayor.

Comportamientos de la población: En el estudio del Modelo de Ocupación Territorial (MOT) de Risaralda está narrada la experiencia en la que “se estimó, a partir de los resultados obtenidos en talleres municipales de Visión 2032 realizados en 2010, el tono emocional frente al escenario esperado representado en las expectativas de futuro de los participantes en los talleres. Se encontró que ese tono era menor (más pesimista) para Balboa (-10), seguido de La Celia (-8), Quinchía (-5) y La Virginia (-2); tono emocional neutro (no más pesimista que optimista) para Guática (0), Mistrató (0) y Santuario (0); y positivo para Apía (3), Santa Rosa de Cabal (4), Marsella (6), Pueblo Rico (7) y el más alto para Belén de Umbría (9); en Pereira y Dosquebradas no se realizaron estos talleres” (Drews, 2011, pág. 29).

Sus orígenes.

Ad portas de la creación del nuevo departamento, en la disputa Manizales – Pereira, a más de la ubicación estratégica y representación socio–territorial que configuraba para el ente en gesta, “se había convertido Santa Rosa de Cabal en epicentro del conflicto, puesto que su decisión de adherir a Risaralda era mortal para las pretensiones caldenses de sabotear el proyecto”, como lo expresara Gómez (Gómez Valderrama, 1994). Y tal fue la importancia que la municipalidad cabaleña tomara, que, ya siendo irreversible el rompimiento, Caldas transó cederla a cambio de conseguir que otros 5 municipios, entre ellos Viterbo, Belalcázar y Anserma, permanecieran en su jurisdicción.

El primero de diciembre el presiente Carlos Lleras Restrepo sancionó la Ley 70 de 1966, por la cual se crea y organiza el Departamento del Risaralda, y el primero de febrero de 1967 se inauguró el nuevo ente territorial y se dio posesión a su primer gobernador.

Gasto Social.

Programas de reducción de la pobreza extrema en Colombia y Risaralda.

Los Programas de Asistencia Social (PAS) son iniciativas dirigidas en su mayoría por el Gobierno Nacional, destinadas a mejorar las condiciones de vida de la población. Este tipo de programas está orientado principalmente al sector que se encuentra en pobreza extrema y/o que tiene ciertas necesidades aún sin satisfacer. Según información del Departamento para la Prosperidad Social (DPS) a Junio de 2015, en Colombia existían 4.546.246 familias beneficiadas de los 41 PAS que ofrecía el Gobierno Nacional hasta la fecha, de los cuales el 58.6% pertenecen a Más Familias en Acción, seguido de Unidos (24.8%), Familias con Bienestar²⁰ (3.1%) y el Programa de Post Erradicación (1.7%).

Como se registra en la tabla 13, Risaralda por su parte, cuenta con el 3.7% (95.124) de las familias intervenidas a nivel nacional, distribuidas en 29 PAS, siendo los programas Más Familias en Acción (42,98%) y Red de Seguridad Alimentaria (21,51%) los de mayor participación.

Tabla 13. Intervención a familias con PAS en Colombia y Risaralda, 2015

Programas	TOTAL NACIONAL	%	Risaralda	%
ACOMPANAMIENTO A VIVIENDA GRATUITA	36.452	0,83	1.471	1,55
FAMILIAS EN SU TIERRA – FEST HÁBITAT	43.613	0,99	808	0,85
MAS FAMILIAS EN ACCIÓN	2665854	60,67	40.880	42,98
Desplazados	586.289	13,34	6.930	7,29

²⁰ Tiene como objetivo apoyar a familias vulnerables en el desarrollo de sus capacidades, tanto individuales como colectivas, para el fortalecimiento de vínculos de cuidado, el ejercicio de derechos y la convivencia armónica, a través de interacciones de aprendizaje-educación, facilitación y terapéuticas, así como de gestiones para la activación o consolidación de redes, de manera que se logre una efectiva inclusión social

Programas	TOTAL NACIONAL	%	Risaralda	%
Indígenas	128.026	2,91	2.712	2,85
Sisben	1.386.412	31,55	22.056	23,19
Red Unidos	565.127	12,86	9.182	9,65
PUEBLOS INDÍGENAS	27.031	0,62	11.320	11,90
RED DE SEGURIDAD ALIMENTARIA ReSA	290.482	6,61	20.460	21,51
UNIDOS	1.128.047	25,67	17.240	18,12
ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA 2 SMMLV	8.963	0,20	9	0,01
REPARACIÓN ADMINISTRATIVA (L.418 - D. 1290)	44.051	1,00	271	0,28
FAMILIAS BENEFICIADAS POR EL PROGRAMA FAMILIAS CON BIENESTAR	140.000	3,19	2.566	2,70
TOTAL	4.393.924	100%	95.124	100%

Fuente: Elaboración colectiva macroproyecto con base en datos del DPS. Fecha de corte Junio de 2015

Lo supra-departamental.

Risaralda conforma con los departamentos de Antioquia, Caldas, Quindío y Valle del Cauca (excepto el municipio de Buenaventura) la región de los Andes Occidentales, que es y ha sido, como lo explica Barón (2010), una de las más prósperas del país; en buena parte, sin lugar a duda, gracias a sus características geográficas, mismas que le han permitido las condiciones ideales para el cultivo del café en gran parte de su territorio.

De otra parte, para el año 2002 es presentado oficialmente el concepto y el correspondiente estudio de la denominada Ecorregión del Eje Cafetero, con la que se materializaba en la zona el propósito de generar una nueva visión de la gestión ambiental, según el Ministro del Medio Ambiente de entonces, Juan Mayr Maldonado, quien puntualizaría que se trataba del “proceso de construcción de ecorregión, entendido no como territorio político-administrativo, sino como construcción de pensamiento regional alrededor de la sostenibilidad”. Desde Pereira como epicentro, la Corporación Red de Universidades

Públicas del Eje Cafetero (Alma Máter)²¹, hizo pública la investigación de la propuesta de región ambiental que integró los 14 municipios risaraldenses y 78 municipalidades más que conjuntan la totalidad de los departamentos de Caldas y Quindío, un polígono del norte del Valle del Cauca y otro más del noroccidente del Tolima. El territorio demarcado llega hasta el valle del río Magdalena y por el norte va hasta el páramo de Sonsón, por el oriente termina en el eje de la cordillera Central y llega al páramo de Las Hermosas, por el sur le hace límite la división político-administrativa de los municipios pertenecientes al norte del Valle y por el occidente el eje de la cordillera Occidental, desde la serranía de Los Paraguas hasta el Parque Nacional Natural Tatamá.

Pero el nombre asociativo más difundido cultural e históricamente es el de región del Eje Cafetero, que en realidad no es una alusión técnica a este tipo de configuración territorial, sino, más bien, para no romper totalmente el vínculo denominativo, la evocación de la unidad departamental que hacían Caldas, Quindío y Risaralda en el pasado, hoy Viejo Caldas, identificados por un producto de la economía y de la cultura: El café. No obstante, a este conjunto territorial se acerca con mayor precisión el concepto de Ciudad–Región, en virtud de esa presencia Armenia–Pereira (y su área metropolitana)–Manizales y la conformación que hacen entre ellas y en suma con sus poblaciones circundantes como red de ciudades²², cuya aglomeración de rasgos identitarios socio-culturales y económicos comunes, si bien discontinua, genera, entonces, una dinámica interurbana en la que se han

²¹ El estudio contó con el concurso de las corporaciones autónomas (CAR) presentes en la jurisdicción, la academia y la cofinanciación del Programa Ambiental del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

²² Según Boix (2003) la economía urbana utiliza este término para referirse a una interpretación de la economía en el espacio en la cual los nodos son las ciudades, conectadas por vínculos de naturaleza socioeconómica (*links*), a través de los cuales se intercambian flujos de distinta naturaleza...

De otro lado, **Fuente especificada no válida.** *La red de ciudades en la Ciudad región Eje cafetero* es un estudio que toma, analiza y cuantifica en forma interesante relaciones inter-nodales, valorando flujos y centralidades, para un recorte territorial conformado por 16 municipios agrupados en tres conglomerados alrededor de sus respectivas capitales, integrados el primero por Manizales, Chinchiná, Villamaría, Palestina y Neira; el segundo, Pereira, Cartago, La Virginia, Dosquebradas, Marsella y Santa Rosa; y el tercero, Armenia, Calarcá, Circasia, La Tebaida y Montenegro.

potenciado, comoquiera que sea, la articulación, la conectividad y la complementariedad, entre otros aspectos valiosos para el desarrollo.

A decir de Arango (Arango Gaviria, 2005), al referirse a la Ciudad–Región Eje Cafetero, esta “fue definida entonces reconociendo la estrecha relación que existe entre sus características ambientales y los procesos de desarrollo. En su territorio se comparten ecosistemas prioritarios para la retención y regulación del agua... Con estas consideraciones el concepto de ciudad–región trasciende, efectivamente, los límites político–administrativos locales y obliga a desplegar todo tipo de acuerdos y concertaciones para avanzar hacia la consecución de metas comunes en la aplicación de una política integral... se defiende una práctica de desarrollo poli céntrica, esto es, se trabaja sobre la necesidad de mantener relaciones horizontales entre las quince ciudades integrantes y de garantizar un desarrollo territorial equitativo”. De hecho, Pinzón reconoce que “desde el campo académico se ha buscado configurar nuevas interpretaciones para alcanzar el desarrollo local, siendo una de éstas la enmarcada en el concepto de Ciudad–Región. En el caso colombiano este modelo ha sido considerado una opción viable para el desarrollo regional, pero en su sentido práctico el ejemplo más exitoso ha sido el eje cafetero... la investigación realizada sobre el eje cafetero, dio un paso adicional al reconocer la importancia de agregar al modelo de Ciudad–Región la concepción de lo endógeno, como característica principal de difusión del progreso”.

Base económica.

Para el Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República, la economía de Risaralda es impulsada principalmente por la dinámica del área metropolitana de Pereira, y sigue una senda similar al resto del país en cuanto a la participación de los principales sectores. El estudio indica que desde principios del presente siglo, el sector de servicios ha sido el de mayor participación en el producto interno bruto y ha ido aumentando en forma sostenida; en el caso de Risaralda, ha pasado del 47,2% en el 2000 al 51,6% en 2012. Aunque en el resto del país su importancia disminuyó, esta reducción fue de tan solo el 1,2% durante el mismo período. Otra

característica en común es la reducción de la producción cafetera, misma que bajó casi un 50% durante el período de análisis. En Risaralda, en el año 2000 el café participaba con el 4,2% del PIB y en el 2012 alcanzó únicamente el 2,2% –volviendo al 2,7% en 2014–; para el resto del país la situación fue similar, pasando del 0,93% al 0,48%.

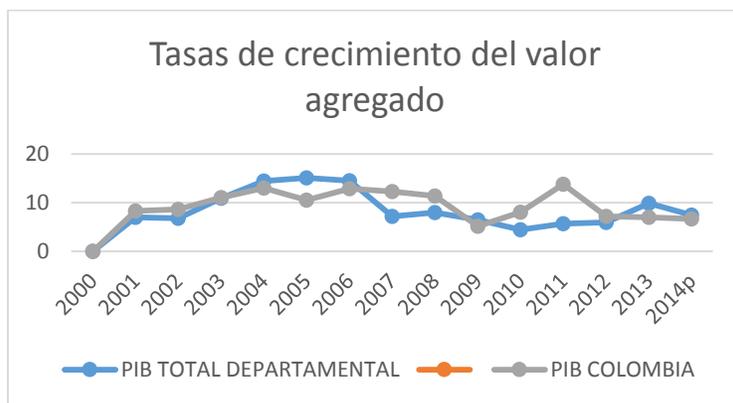
Figura 27. Participaciones del valor agregado, 2000 - 2012.



Elaboración propia con datos de (BANCO DE LA REPÚBLICA, CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS REGIONALES, 2014), 2016

Los datos DANE sobre el PIB de Risaralda y el resto del país para el periodo 2000–2014, evidencian que el Departamento, salvo en el espacio 2005–2006, creció por debajo del promedio de los demás, tal como se observa en la figura 28. En 2013 aparece un nuevo repunte en el comportamiento departamental, mismo que cae en el periodo inmediatamente siguiente.

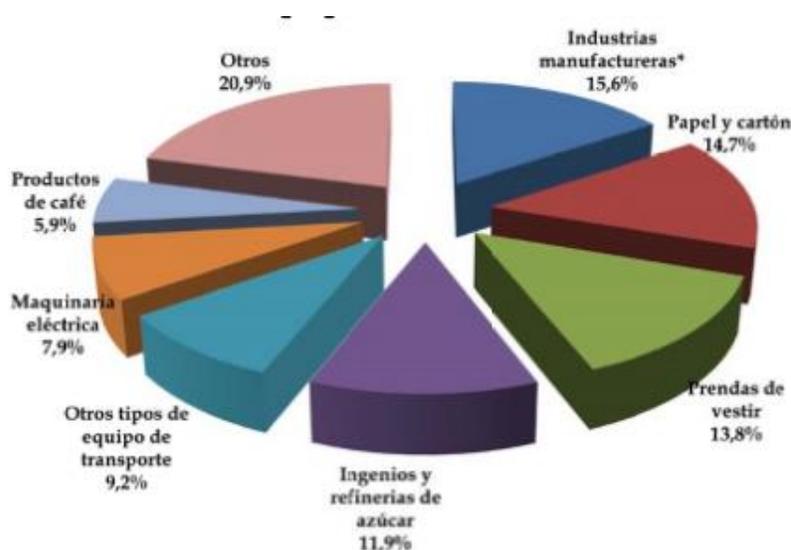
Figura 28. Crecimiento del valor agregado Risaralda 2000 – 2014 .



Industria.

El comportamiento de la actividad industrial de Risaralda representó en 2014 el 12% del PIB departamental, lo que significó una pérdida de participación si se tiene en cuenta que aportaba cerca del 16% en el año 2000.

Figura 29. Distribución del valor agregado de la industria en Risaralda, 2012.



Fuente: (BANCO DE LA REPÚBLICA, CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS REGIONALES, 2014)

Sector logístico.

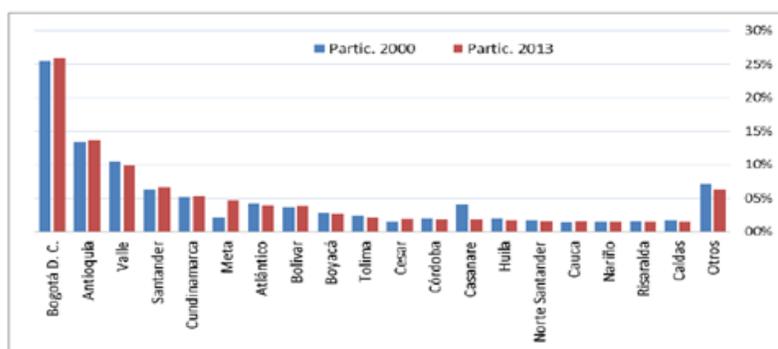
La Zona Franca Internacional de Pereira S.A.S., proyecto que cuenta con un área de 273000 m² y que en el largo plazo generará cerca de 5000 empleos, es una organización dedicada a desarrollar una plataforma integral de comercio exterior que permitirá la implementación de proyectos industriales a gran escala, el intercambio comercial y el desarrollo logístico nacional e internacional; y junto a esta el Centro Logístico Eje Cafetero (CLEC), ubicado en Dosquebradas, con 28 compañías vinculadas, en camino a generar más de 1000 empleos directos y que ofrece soluciones logísticas a las empresas para el desarrollo de sus operaciones; son en la actualidad dos grandes dinamizadores de la economía risaraldense.

La economía cafetera.

Al inicio de este subtítulo se refirió la reducción de la participación cafetera en el PIB de Risaralda; a nivel nacional el área cultivada de café aumentó en 12,6%, mientras que en el Departamento descendió 11,8%, para 2002 – 2013. No obstante, (BANCO DE LA REPÚBLICA, CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS REGIONALES, 2014) “en los últimos tres años el nivel de descenso ha sido menos acentuado, relacionado posiblemente con el programa de renovación de cafetales que también tiene lugar en Risaralda. Cuando se revisan las cifras de los demás departamentos productores, lo que se observa es que Huila ha sido el más dinámico, al duplicar su área cultivada en el mismo periodo de tiempo de 78.000 a 154.000 has. Otros departamentos que también han expandido sus cultivos de café son: Cauca, Tolima, Cesar, Santander, Nariño y Antioquia, entre otros, lo que explica el fuerte incremento del área cultivada nacional” (p.11).

PIB de Risaralda.

Figura 30. Participación departamental en la generación del PIB nacional.



Fuente: cálculos DANE, Fedesarrollo

El PIB del Departamento en términos absolutos aumentó de 4.515 miles de millones de pesos en el año 2000, a 7.240 miles de millones de pesos en 2013 y en el 2014 fue \$10.123 miles de millones a precios corrientes, creció 8,0% y participó con 1,4% del PIB nacional. Su tasa de crecimiento promedio anual fue de 3,7%, ritmo inferior al observado para el conjunto de la economía nacional (4,3%) y el de la región Andina (4,1%). El departamento no ha seguido estrictamente el ciclo económico nacional, los primeros cinco años se caracterizan por una fuerte volatilidad, con tasas de crecimiento muy superiores al promedio nacional como la de 2004, o tasas negativas para los años 2001, 2003 y 2005.

Evolución del PIB en la Región Andina.

La Región Andina está conformada por los departamentos de Antioquia, Boyacá, Caldas, Huila, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander y Tolima.

Tabla 14. PIB departamental de la región Andina y participación por departamento

	PIB 2000		PIB 2013		Var % Anual 2000-2013
	Valor	Part %	Valor	Part %	
Antioquia	38.244	40,8%	66.957	42,4%	4,4%
...					
Risaralda	4.515	4,8%	7.240	4,6%	3,7%
Quindío	2.829	3,0%	3.707	2,3%	2,1%
Total	93.822	100%	158.072	4,10%	4,10%

Fuente: DANE, cálculos de Fedesarrollo.

El PIB real (Fedesarrollo, 2015) de la región Andina 2000–2013 experimentó un crecimiento acumulado de 68,5% y una tasa de crecimiento anual promedio de 4,1%. Los departamentos de Antioquia y Santander aportaron más del 60% del PIB regional, mientras que los demás tuvieron tasas de crecimiento inferiores al promedio regional.

Competitividad.

De acuerdo con lo que expresa la CEPAL, la competitividad es ahora sistémica, por lo cual son los sistemas de relaciones productivas, tecnológicas y comerciales y de servicios, que se tejen alrededor de un producto competitivo los que le otorgan ese carácter más allá de la productividad del proceso mismo...

En relación con la competitividad, la capacidad de una región para sostener y expandir su participación en los mercados internacionales y elevar el nivel de vida de su población, exige la incorporación de progreso técnico. Así, la productividad se convierte en la condición vital de la competitividad y ésta en el motor del desarrollo regional (Millán, 1994). (MONTROYA, [en línea] 2006, XII).

De acuerdo con el índice de competitividad departamental (IDC) DNP para 2014, Risaralda se encuentra en el primer grupo de departamentos con mejor desempeño del país, ocupando el 5° puesto entre las 22 posiciones acompañado de Bogotá D.C., Antioquia, Caldas y Santander.

“Es importante recalcar que los cambios realizados en el IDC 2014 recogen, en gran medida, los comentarios y sugerencias realizados por instituciones de varias regiones del país a la primera edición de este ejercicio (IDC 2013). La versión 2014 del IDC está compuesta por 90 variables duras, lo que implica un aumento de 9 variables con respecto a la edición 2013 del Índice. Este incremento en el número de variables es el resultado de incluir 20 variables nuevas y de la eliminación de 11 variables utilizadas en el IDC 2013”.

La valoración general del Índice, se consiguió tras calificar 3 factores: Condiciones Básicas, Eficiencia, y Sofisticación e Innovación. Estos a su vez se promediaron al valorar los siguientes grupos de pilares: Instituciones, Infraestructura, Tamaño del Mercado, Educación Básica y media, Salud y Medio Ambiente, para el primero; Educación Superior y Capacitación, y Eficiencia de los Mercados, para el segundo; y Sofisticación y Diversificación, e Innovación y Dinámica Empresarial, para el tercero.

Tabla 15. IDC 2014: Clasificación general y por factor.

	IDC 2014		FACTORES					
			Condiciones básicas		Eficiencia		Sofisticación e innovación	
	Puntaje (0-10)	Posición (entre 22)	Puntaje (0-10)	Posición (entre 22)	Puntaje (0-10)	Posición (entre 22)	Puntaje (0-10)	Posición (entre 22)
Bogotá, D.C.	7.82	1	7.07	1	7.87	1	8.82	1
...								
Risaralda	5.16	5	5.91	5	5.02	6	3.60	11

Fuente: Tomado de Índice Departamental de Competitividad, 2014

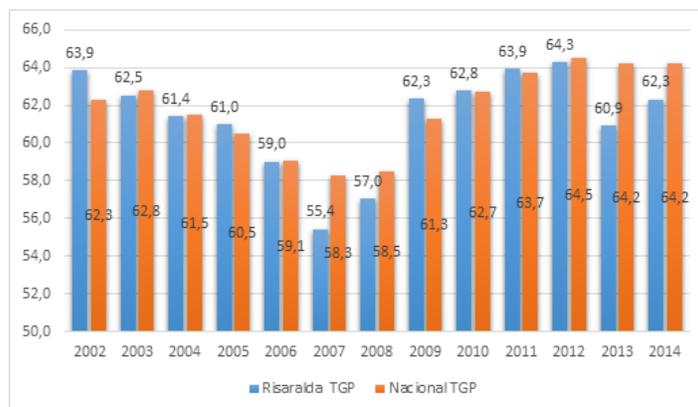
Mercado Laboral.

El mercado laboral en los últimos 13 años ha presentado mejor comportamiento a nivel nacional que departamental, como se evidencia en los respectivos indicadores. En primera instancia, la Tasa Global de Participación (TGP) (ver figura No. 31) se ubicó en promedio en 61,3% en Risaralda, mientras que a nivel nacional el promedio fue de 61,8% (2002-2014).

La Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) permite conocer el comportamiento del mercado laboral; en 2014 la población de Risaralda estuvo sobre las 947.000 personas, un 81,5% de esta se encontraba en edad de trabajar y la tasa global de participación (TGP) fue 62,3%.

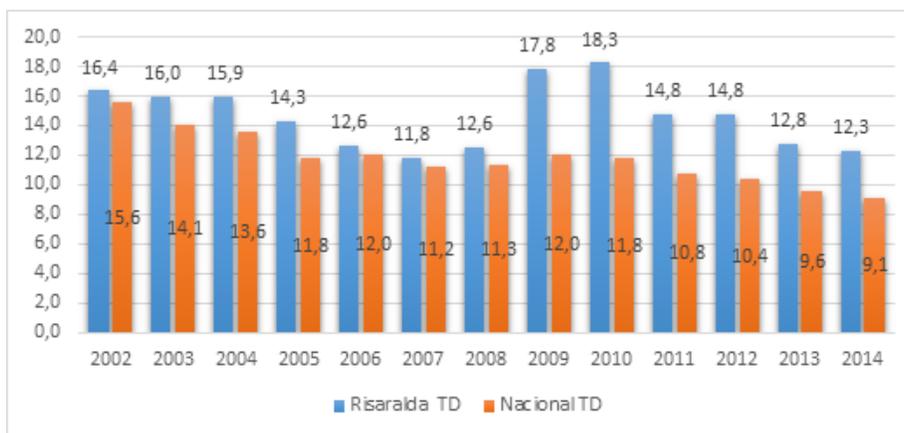
La tasa de desempleo (TD) registrada en Risaralda durante 2014 fue de 12,3%, inferior 0,5 pp con respecto a 2013 (ver figura No. 32). En lo que se refiere a la tasa de ocupación (TO) (ver figura No. 33), la demanda laboral en el Departamento presentó incrementos, y se ubicó en 54,6%; esto significó un crecimiento de 1,5 pp frente al 2013, la población ocupada aumentó 3,7% y la población en edad de trabajar 0,8%. La tasa de subempleo subjetivo se ubicó en 18,4% y disminuyó 4,7 pp.

Figura 31. Tasa global de participación. Colombia y Risaralda. 2002-2014.



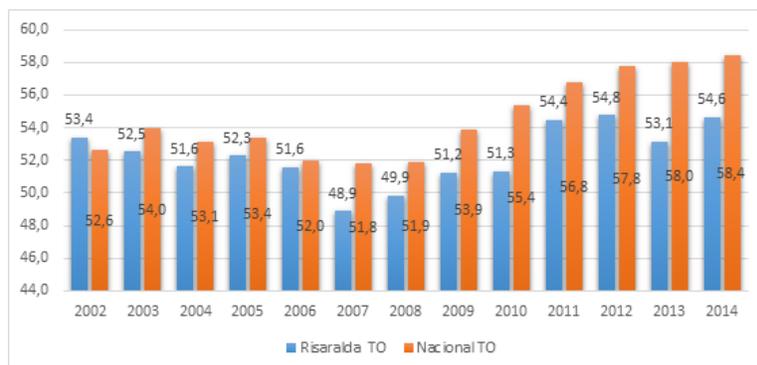
Fuente: Elaboración propia con base en datos DANE – Gran Encuesta Integrada de Hogares, 2014 –

Figura 31. Tasa de desempleo. Colombia y Risaralda. 2002-2014.



Fuente: Elaboración propia con base en datos DANE – Gran Encuesta Integrada de Hogares, 2014 –

Figura 32. Tasa de ocupación. Colombia y Risaralda. 2002-2014.



Fuente: Elaboración propia con base en datos DANE – Gran Encuesta Integrada de Hogares, 2014 –

Lo político–institucional.

La Gobernación de Risaralda cuenta dentro de su estructura administrativa con la Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad, encargada de promover y facilitar el desarrollo económico del Departamento, y ejercer apoyo y coordinación interinstitucional, de conformidad con las políticas nacionales y departamentales vigentes sobre la materia.

También existen el Consejo Metropolitano de Competitividad y Desarrollo y la Comisión Regional de Competitividad. El Comité Técnico de esta última se encuentra integrado por representantes de las siguientes entidades: Universidad Tecnológica de Pereira, ANDI, Cámaras de Comercio de Pereira, Santa Rosa de Cabal y Dosquebradas, SENA, Secretarías de Planeación Departamental y Municipal de Pereira, Incubar Eje Cafetero, Área Metropolitana del Centro Occidente y Fundación para el Desarrollo del Risaralda. La Comisión elaboró el análisis de competitividad del Departamento, efectuó la priorización de proyectos para la misma y construyó el Plan Regional de Competitividad – PRC.

Pobreza y Desigualdad.

En pobreza y desigualdad las estadísticas DANE muestran que entre 2002 y 2014 Risaralda disminuyó en 13,9% la población en situación de pobreza monetaria²³, pasando del 37,6% al 23,7%; en tanto que a nivel nacional la disminución fue de 21,2%, pasando de 49,7% a 28,5% (ver figura No. 34). En pobreza extrema²⁴, entre 2002 y 2014 también hubo una disminución en el Departamento, aunque sólo del 1,9%, pasando del 7,3% al 5,4%; mientras que a nivel nacional la disminución fue de 9,6% (ver figura No. 35). Así, las condiciones sociales de Risaralda han mejorado desde el punto de vista de la superación de la línea de pobreza²⁵.

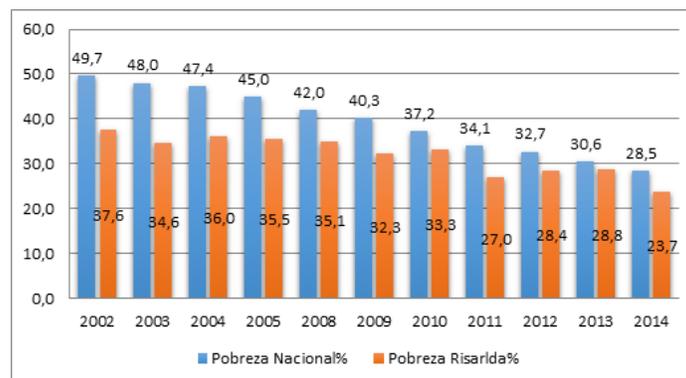
DANE – pobreza: la incidencia de la pobreza mide el porcentaje de la población que tiene un ingreso cápita en el hogar por debajo de la línea de pobreza, en relación a la población total.

²⁴ DANE – pobreza extrema: La incidencia de la pobreza extrema mide el porcentaje de la población que tiene un ingreso per cápita en el hogar por debajo de la línea de pobreza extrema, en relación a la población total.

²⁵ DANE – Línea de Pobreza: La línea de pobreza o el umbral de pobreza es el costo per cápita mínimo necesario para adquirir una canasta de bienes (alimentario y no alimentarios) que permiten un nivel de vida adecuado en un país determinado.

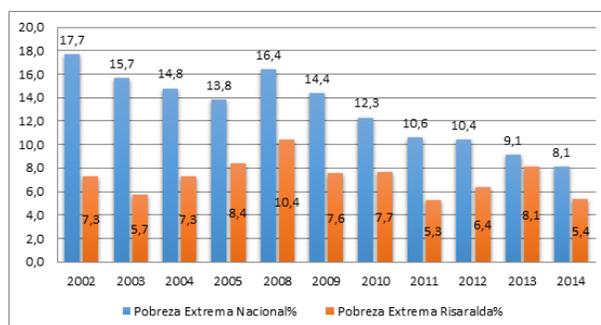
DANE – Línea de Pobreza Extrema: La línea de pobreza extrema es el costo per cápita mínimo necesario para adquirir únicamente la canasta de bienes alimentarios, que permiten un nivel de sobrevivencia en un país determinado.

Figura 33. Porcentaje de población en situación de pobreza monetaria. Colombia y Risaralda. 2002-2014



Fuente: cálculos propios con datos del DANE, pobreza monetaria y multidimensional-2014, anexo_pobreza_departamentos_2014

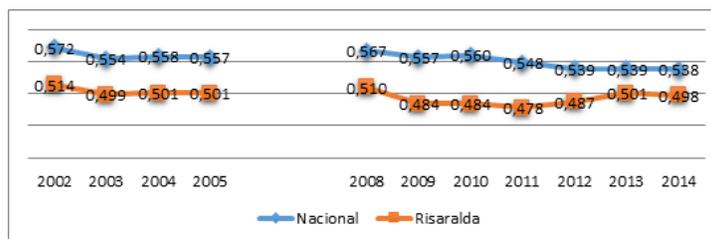
Figura 34. Porcentaje de población en situación de pobreza extrema monetaria.



Fuente: cálculos propios con datos del DANE, pobreza monetaria y multidimensional-2014, anexo_pobreza_departamentos_2014.

El porcentaje de personas en pobreza según el índice de pobreza multidimensional bajó 9,6 puntos entre 2002 y 2014 en la medida para Colombia; y 1,9 en Risaralda, que, en general fue más mudable, alejándose de la tendencia decreciente nacional. Comportamiento similar evidenció el coeficiente de Gini, que para el mismo período, disminuyó 0,016 puntos en el Departamento y 0,034 puntos a nivel nacional, ubicándose en 0,538 y 0,498; respectivamente.

Figura 35. Coeficiente de Gini. Colombia y Risaralda. 2002-2014.



Fuente: cálculos propios con datos del DANE, pobreza monetaria y multidimensional-2014, anexo_pobreza_departamentos_2014.

6.3.3 Contexto del municipio de Santa Rosa Cabal.

Figura 36. Ubicación de Santa Rosa de Cabal en el Departamento de Risaralda.



Fuente: CARDER

Santa Rosa de Cabal es la tercera ciudad del Departamento de Risaralda, está ubicada al suroriente del mismo en las coordenadas 4 grados 52 minutos de latitud norte y 75 grados 37 minutos de longitud oeste, su cabecera municipal se encuentra a 1701 msnm y a una distancia de 15 kilómetros de Pereira; tiene una población de 72230 habitantes (ficha caracterización municipio, DNP, 2014) y una extensión de 486 km², de los cuales 20 km corresponden a la zona urbana y 466 a la zona rural; su clima es templado de montaña y tiene una temperatura promedio de 19°C. Sus límites son: Por el norte con Palestina, Chinchiná y Villamaría, (Caldas); al sur con los municipios de Pereira y Dosquebradas; por

el oriente con el municipio de Villamaría (Caldas) y el nevado de Santa Isabel (Tolima); y por el occidente con los municipios de Pereira, Marsella y Dosquebradas.

El casco urbano del municipio está conformado por 5 comunas, integradas por 132 barrios, algunos sectores que no se denominan como tales y el centro antiguo de la ciudad; mientras que la zona rural la integran 52 veredas que conforman 5 corregimientos. El río San Eugenio es la más importante fuente hídrica del municipio, cruza la zona urbana de sur a norte y divide la Comuna I, denominada La Hermosa, del resto de la cabecera, que está constituida por las comunas restantes, estando dentro de la II las construcciones más antiguas con que cuenta la ciudad y su mayor centralidad el parque de Las Araucarias, que debe su nombre a las 12 altas coníferas que lo circundan, traídas de la República de Chile en la década de los 50 y sembradas en honor a los 12 apóstoles.

Demografía.

El Municipio tiene 72.230 habitantes que representan el 8.2% de la población departamental, el 60,8% de su población es potencialmente activa y el 83.33% reside en el área urbana.

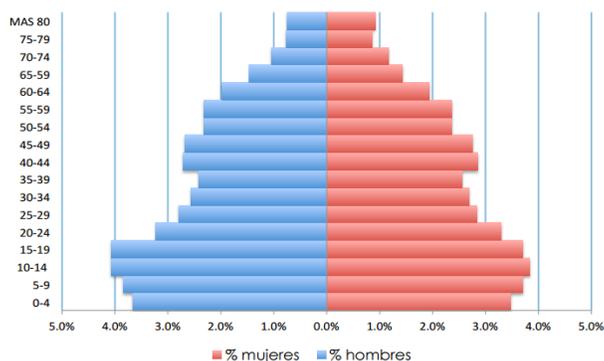
Tabla 16. Población municipal.

Total población en el municipio	72.230
Porcentaje población municipal del total departamental	8,2%
Total población en cabeceras	60.190
Total población resto	12.040
Total población hombres	35.991
Total población mujeres	36.239
Población (>15 y < 59 años) - potencialmente activa	43.979
Población (<15 ó > 59 años) - población inactiva	28.251

Fuente: DANE, 2015

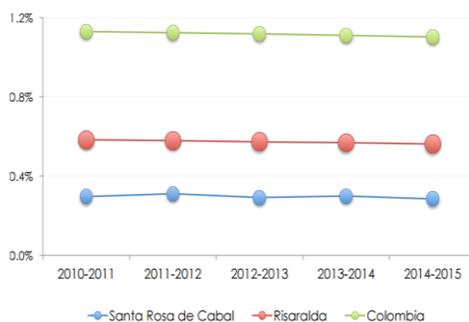
La participación poblacional por género es equilibrada, 50.17% de la misma son mujeres, mientras que el 49,83 son hombres.

Figura 37. Pirámide poblacional de Santa Rosa de Cabal a 2014.



Fuente: DANE

Figura 38. Variación porcentual crecimiento poblacional 2010 - 2015.



Fuente: DANE

Pese a que se observa un leve descenso en la curva de crecimiento poblacional en el periodo 2013 – 2015, la tendencia es al aumento estable, similar a las del departamento y el país.

Sus Orígenes.

Se narra (Fernández Botero, 1994) que los fundadores de la ciudad, liderados por Fermín López, salieron de Salamina hacia la provincia del Cauca y después de obtener en Cartago

el privilegio de vecindad que los habilitaba para adquirir la propiedad de los lugares elegidos para el asentamiento, regresaron al sitio. Más tarde, el 13 de octubre de 1844 se publicó oficialmente en el caserío el Decreto del Presidente Pedro Alcántara Herrán, autorizando la fundación de un sitio llamado Cabal, ubicado en el Cantón de Cartago, Provincia del Cauca, República de la Nueva Granada. El territorio nacional se dividía en Provincias, estas en Cantones y los Cantones en Distritos Parroquiales que constituían lo que hoy son los municipios.

Lo anterior fue posible, luego que, también por decreto presidencial, el día 28 de agosto de 1844, le fueran otorgadas doce mil fanegadas de terrenos baldíos a los colonos que se habían establecido en el lugar donde hoy es Santa Rosa de Cabal, con el fin de que constituyeran allí una nueva población.

El fraccionamiento de su territorio. Para la década de los 60, sobre la planicie longitudinalmente atravesada por la vía que de Santa Rosa de Cabal llegaba a Pereira, se había empezado a extender un importante corregimiento del Municipio de Las Araucarias, llamado Dosquebradas y cuyo territorio limitaba en su costado sur con la ahora capital del Departamento de Risaralda, estando separado de la misma por el río Otún.

La composición urbanística y el número de habitantes que ya alcanzaba esta parte de la zona rural santarrosana, así como la presencia de algunas importantes industrias que para el momento se habían establecido allí, sumado a la amplia participación política con que contaba dentro del poder local, fueron, quizás, los elementos determinantes para que el auge del corregimiento fuera tal que en el año 1972 decidiera su escisión para constituirse como ente territorial independiente.

Hoy Dosquebradas es el municipio más densamente poblado de Risaralda, tiene alrededor de 195 mil habitantes, casi tres veces los que Santa Rosa de Cabal, es una de las 20 ciudades de mayor desarrollo urbano a nivel nacional en las últimas 3 décadas y hace conurbación con Pereira, misma con la cual, al lado de La Virginia, constituyen el Área Metropolitana del Centro Occidente (AMCO).

Gasto Social

El municipio de Santa Rosa de Cabal cuenta con 7.398 familias beneficiadas en 17 Programas de Asistencia Social – PAS, de los 41 que se tienen a nivel país. Más Familias en Acción, Red de Seguridad Alimentaria – ReSA y Unidos son los de mayor cobertura. La tabla siguiente registra los Programas presentes, con porcentajes y número de personas beneficiarias.

Tabla 17. Programas de reducción de la pobreza extrema en Santa Rosa de Cabal

Programa de Asistencia Social (PAS)	Intervención a familias	%	Intervención a Personas	%
GENERACIÓN DE INGRESOS			1.337	4,63
MÁS FAMILIAS EN ACCIÓN – DESPLAZADOS	391	5,29	723	2,51
MÁS FAMILIAS EN ACCIÓN – SISBEN	2.464	33,31	4.225	14,64
MÁS FAMILIAS EN ACCIÓN – UNIDOS	1.174	15,87	2.031	7,04
MÚSICA PARA LA RECONCILIACIÓN			127	0,44
PROGRAMA DE EMPLEO DE EMERGENCIA			45	0,16
RED DE SEGURIDAD ALIMENTARIA ReSA	1.784	24,11		
SOSTENIBILIDAD ESTRATÉGICA			18	0,06
UNIDOS	1.578	21,33	7.115	24,66
REPARACIÓN ADMINISTRATIVA (L.418 - D. 1290)	7	0,09		
AYUDA HUMANITARIA POR HECHOS DIFERENTES DESPLAZAMIENTO (L. 418)			2	0,01
ATENCIÓN HUMANITARIA POR DESPLAZAMIENTO			2.031	7,04
REPARACIÓN E INDEMNIZACIÓN			161	0,56
GENERACIONES CON BIENESTAR			1.265	4,38
NIÑOS Y NIÑAS ATENDIDOS EN HOGARES ICBF QUE BRINDAN ATENCIÓN, CUIDADO Y NUTRICIÓN SIN EL COMPONENTE DE EDUCACIÓN INICIAL			759	2,63
NIÑOS Y NIÑAS ATENDIDOS EN PROGRAMAS DE ATENCIÓN INTEGRAL			1.365	4,73
NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES ATENDIDOS CON EL PROGRAMA PAE			7.650	26,51
Total	7.398	100%	28.854	100%

Fuente: Elaboración colectiva Macro proyecto, con base en datos DPS. Fecha de corte: Junio de 2015

Base económica

Según MinTrabajo (Ministerio del Trabajo - PNUD , 2013) las actividades económicas más significativas de Santa Rosa de Cabal son la agricultura, la ganadería, el turismo y las de comercio y servicios que se destacan a nivel urbano.

Buena parte del desarrollo económico del municipio está dado, básicamente, por el desarrollo del sector agropecuario y el turismo. Asimismo, según la Cámara de Comercio, la economía gira además alrededor del comercio organizado, servicios, artesanías, gastronomía (chorizo-trucha), maderables, curtiembres, metalmecánica, tomate, frijón, maíz, la avicultura, piscicultura y porcícolas (Cámara de Comercio de Santa Rosa de Cabal, 2012).

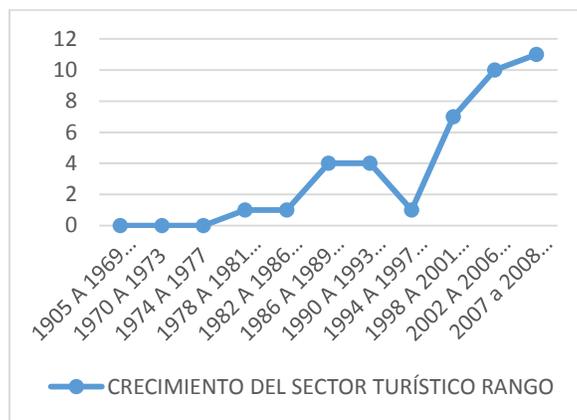
Turismo.

Las aguas termales como principal atractivo, puestas al disfrute de los visitantes en 3 balnearios de diferentes estilos; la riqueza ambiental de su territorio, cuyas áreas protegidas empiezan en la Laguna del Otún (Parque Nacional Natural de los Nevados) y son mayores a las de cualquier otro municipio risaraldense; la gastronomía local, con la industria del chorizo como líder; la cultura cafetera y sus múltiples cafés especiales como elaboraciones de punta; los atractivos religiosos y arquitectónicos y su cultura en general; hacen la sumatoria para que Santa Rosa de Cabal tenga en el turismo el principal filón de su economía y sea, proporcionalmente, el municipio con mayores potencialidades y desarrollo del sector en el Departamento. Y es que, sin que hayamos conseguido estadísticas oficiales sobre el particular, ya se estima que la Ciudad de las Araucarias es el destino más frecuentado de todo el Eje Cafetero, aún presente todo el despliegue turístico quindiano de los años recientes.

Reafirmando lo expresado, el Plan de Desarrollo Turístico que el Municipio construyó en el año 2009 (Gobernación de Risaralda, Cámara de Comercio de Pereira, 2009) mencionaba aspectos como: i) El número de camas que el Municipio poseía en sus alojamientos urbanos era de 490 (una por cada 142,9 habitantes), mientras que Pereira llegaba a 1980 camas (una por cada 232,3 habitantes); lo que, proporcionalmente, evidenciaba una capacidad superior

de Santa Rosa en el tema y su vocación turística (PDT, pág. 14); ii) Pese a que Santa Rosa con el hotel Termal registraba actividad desde la segunda década del siglo XX y reconocimiento nacional desde los setentas; es para mediados de los 90, tras la inauguración de Eco-Termal San Vicente y el balneario Termal, que aumenta considerablemente su oferta de atractivos, siendo coherente con el proceso par regional, pues se crea también el Parque Nacional del Café (1995), que se convirtió en el motor del desarrollo turístico del Quindío; y iii) Es notoria la tendencia de crecimiento del sector turístico santarrosano en la década 2002–2012, período en el que ve nacer a 28 de sus empresas (ver figura siguiente):

Figura 39. Crecimiento del sector turístico en Colombia, periodo 1905 - 2008.



Fuente: Tomado de Plan de Desarrollo Turístico Santa Rosa de Cabal, 2009

Vale agregar que, esas circunstancias favorables crecientes siguen en ascenso después de 2009 y hasta la fecha, a juzgar por la simple observación de apertura de nuevos negocios relacionados con el turismo y la dinámica que en favor del mismo van consolidando ciertos sitios a manera de focos municipales, en particular el corredor que constituye la vía hacia los termal, desde el casco urbano y en su trayecto rural.

Todos los atributos y características expresados hasta aquí fueron validados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en la Resolución 0348 de 2007; acto administrativo que determinó los municipios (no capitales) con carácter turístico del país,

siendo incluido Santa Rosa de Cabal (único por el Departamento de Risaralda) al lado de 30 más en el listado nacional.

Con esto es fácil identificar que solamente se carece de una planificación estratégica para mejorar el funcionamiento del sector y buscar el desarrollo económico del municipio mejorando el comportamiento de la actividad turística. Las directrices que establecen un turismo organizado dependen de la regulación con normas que califiquen el tipo de servicio a prestar, con esto se logra afianzar un turismo bien manejado que contribuye al desarrollo socioeconómico del municipio (Gobernación de Risaralda, Cámara de Comercio de Pereira, 2009, págs. 3, 4).

De otra parte, varios estudios de investigación ya han hecho examen del sector a nivel local, es el caso de la *Caracterización del Servicio Turístico de Santa Rosa de Cabal*, que, al indagar por aquello que atrae del Municipio, encontró (el sondeo calificó sobre 100 puntos):

En relación al patrimonio cultural del municipio, se identificaron 14 atractivos entre la arquitectura, el patrimonio inmaterial y las festividades y eventos. Santa Rosa de Cabal, fue pilar de la raza antioqueña en la colonización... Por tal motivo, conserva aún los rasgos de dicha colonización, que se pueden apreciar en las diferentes construcciones como la sede “Simón Bolívar”, la “Plaza de Mercado Los Fundadores” o la “Escuela Apostólica”.

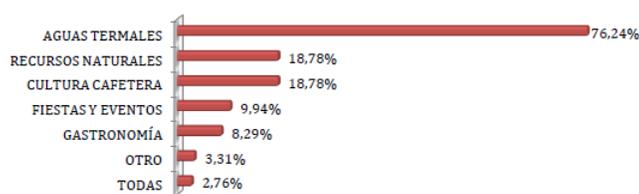
Solamente dos de los catorce recursos culturales, la “Escuela Apostólica” y el “chorizo santarrosano”, con puntajes 80,23 y 88,5 respectivamente, superaron los 80 puntos en calificación, lo que los identifica como el principal patrimonio cultural con que cuenta el municipio en la actualidad. La “Escuela Apostólica”, construcción considerada Bien de Interés Cultural por el gobierno nacional... (Cámara de Comercio de Santa Rosa de Cabal, Colciencias, Universidad Tecnológica de Pereira, 2012, pág. 44).

Se recuerda también la realización reciente de dos eventos gastronómicos de figuración internacional en espacio público del Municipio, con apoyos gubernamental y privado; tanto

el chorizo como el café lograron ser llevados a la página de los *Guinness World Records*, por extensión fabricada, el primero y por cantidad de unidades consumidas, el segundo. Asimismo, este año se llevará a cabo el XV Concurso Nacional de Villancicos, certamen que le granjea a la municipalidad, su sede permanente, reputación cultural y afianzamiento como destino.

Al final, revítese la gama de motivos principales por los que es visitada Santa Rosa de Cabal.

Figura 40. Motivos para visitar Santa Rosa de Cabal.



Fuente: Tomado de Caracterización del Servicio Turístico de Santa Rosa de Cabal, 2012.

Paisaje Cultural Cafetero.

En el año 2009 se dio inicio al proyecto que se presentaría ante la Unesco, para que el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia fuera declarado patrimonio de la humanidad. En el 2011, tal organización declaró el PCCC Patrimonio Universal de la Humanidad, entrando éste en la lista de sitios mundiales de protección especial.

A más de lo que ha representado el café en términos económicos para el Municipio, hoy se hace de obligatoria mención el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia – PCCC, cuya aparición es una exaltación, pero también, en adelante, un referente y un marco regulatorio no sólo de aspectos agrícolas sino de dinámicas de nuestra relación con lo nacional y de injerencia en el desarrollo urbanístico e integral de la localidad.

El Paisaje Cultural Cafetero de Colombia (PCCC) constituye un ejemplo sobresaliente de adaptación humana a condiciones geográficas difíciles sobre las que se desarrolló una caficultura de ladera y montaña (p.14).

La economía y la cultura de esta región giran alrededor del café desde hace más de un siglo, es decir, solo unas décadas después de haber sido poblada por los colonizadores antioqueños, que empezaron la ocupación del territorio en el siglo XIX (p.14).

Es un paisaje predominante rural, aunque también incluye asentamientos urbanos. El área rural definida comprende 411 veredas de 47 municipios, con una extensión de 141.120 hectáreas. En estas se localizan cerca de 24.000 fincas cafeteras, en las que viven 102.000 personas, aproximadamente (p.15).

Desde esta zona se destaca el papel del municipio de Santa Rosa de Cabal, que fue uno de los pilares del proceso de la colonización antioqueña, en la colonización de las tierras del valle del Risaralda, y la fundación de la mayor parte de los pueblos del norte del departamento del Valle del Cauca, como El Águila, Ansermanuevo, El Cairo y Versalles, entre otros (p.22).

Durante el proceso de colonización antioqueña se fundaron 86 poblaciones (en 120 años) en más de un millón de hectáreas (Fonseca y Saldarriaga, 1984). (p. 32).

Risaralda: ...dividido en 14 municipios, de los cuales 10 se encuentran en la zona principal del PCCC, con mayor presencia del paisaje en los municipios de Apía, Belén de Umbría, Marsella, Santuario y Santa Rosa de Cabal... El café es la principal actividad agrícola, con una participación del 58% en el producto interno agrícola departamental... La caficultura del Paisaje se caracteriza por su alto nivel de tecnificación, con una participación del 56% en el área rural total (pg. 98-101). (Periódico La Patria, Gobernación de Caldas & Otros., 2015).

Agricultura.

Este sector genera cerca de 4.400 empleos, de los cuales 2050 se deben al cultivo de café (47%) y 1745 a la producción de plátano tecnificado (40%).

En la economía departamental, la producción agrícola aporta 5.7% del total del PIB, equivalente a 629 mil millones de pesos (Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, 2015)

Principales productos:

El café, se produce en el 80% de las fincas, se trabaja en el fortalecimiento de la producción de cafés especiales y es notoria la incorporación de productores a procesos de capacitación, tecnificación y asociatividad.

El plátano, cuya producción es 100% tecnificada.

Mora y lulo, cuya comercialización se facilita gracias al auge del consumo de jugos en el país, mismo que va en crecimiento.

Tabla 18. Producción agrícola Santa Rosa de Cabal, año 2014.

CULTIVOS	2014					PRECIO KG	empleos por ha	empleo generado en el año
	A.S Hectáreas	A.C Hectáreas	PN Tons	R ton/ha	No fincas			
Aguacate	145	73	726	10,0	177	1.304	1,2	174
Banano	51	51	1.010	20,0	3	260	1,2	60,6
Café	5.695	4.995	8.492	1,7	1.495	7.301	0,36	2050,2
Flores y follajes	4	4			6		1	4
Granadilla	30	38	456	12,0	8	2.800	1,3	39
Lulo	30	30	360	12,0	41	2.050	2	60
Mora	47	75	486	6,5	52	1.160	2	85,14
Plátano asociado tecnificado	1.745	1.742	7.672	17,0	375	210	1	1745
Plátano solo	21	16	279	18,0	35	340	2	30,75
Tomate de árbol							1	0
Gulupa	14	14	28	2	1	1.500	2	28

Plantas aromáticas/medicinales	12	12	180	15,0	35	1.450	1,5	18
Cebolla junca	21	21	410	20,0	22	1.250	1,4	28,7
Frijol manual	16	12	19	1,6	11	2.350	0,6	9,6
Habichuela								0
Maíz	74	58	301	5,1	92	627	0,2	14,8
Tomate semicubierto	16	12	423	75,0	6	1.300	2,4	37,92
yuca								
TOTAL	7.920	7.151	30.842		2.359			4375,43

A.S: Área sembrada, A.C: Área cosechada, PN: Producción en toneladas, R: Rendimiento - La suma del área no incluye plátano asociado por encontrarse asociado a otros cultivos Precio kg: Precio promedio pagado al productor

Fuente: Informe de Empalme Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad

Producción pecuaria.

Sector en crecimiento en el municipio. Se destaca la ganadería de doble propósito, se dispone de dos centros de acopio, cinco pasteurizadoras o procesadoras de leche y existe Asociación de productores. Para el 2014 se registró una producción diaria de leche de 36.530 litros proveniente de 4.260 vacas de ordeño.

Tabla 19. Producción pecuaria Santa Rosa de Cabal, comparativo años 2013 y 2014.

VARIABLES	2013	2014
Área pastos de corte (has)	600	580
Área pasto natural (has)	3.370	3.450
Área pradera mejorada (has)	5.142	5.620
Área sistema silvopastoril (has)	1.900	2.400
Área total en pastos (has)	11.612	12.050
Total bovinos	11.021	11.824
Total vacas en ordeño	3.710	4.260
Total producción de leche (lts)*día	31.210	36.530
Capacidad de carga (cab/ha)	0,95	0,98
Inventario porcino	33.667	34.210
Producción porcinos tecnif.	30.772	30.772
Producción porcinos tradic.	2.895	3.438
Total aves de postura	240.100	240.100

VARIABLES	2013	2014
Total aves de engorde	60.000	60.000
Total aves de traspato	29.700	30.000
Número total de colmenas	114	105
Producción de miel abejas (lts)	3.420	3.150
No. total de estanques	503	460
Área total espejo agua (m ²)	60.360	76.148
Área en producción (m ²)	53.760	69.030
Np. Animales cosechados	1.844.829	2.027.450
Producción estimada (kg)	727.423	800.132
* Producción de leche/día		

Fuente: Informe de Empalme Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad

Existen en el municipio varias asociaciones de productores agrícolas que impulsan alianzas comerciales que les permiten mayores ingresos, ya que no hay intermediarios para la venta de la producción. Algunas de estas asociaciones se describen en la siguiente tabla:

Tabla 20. Asociaciones agrícolas y aliados comerciales.

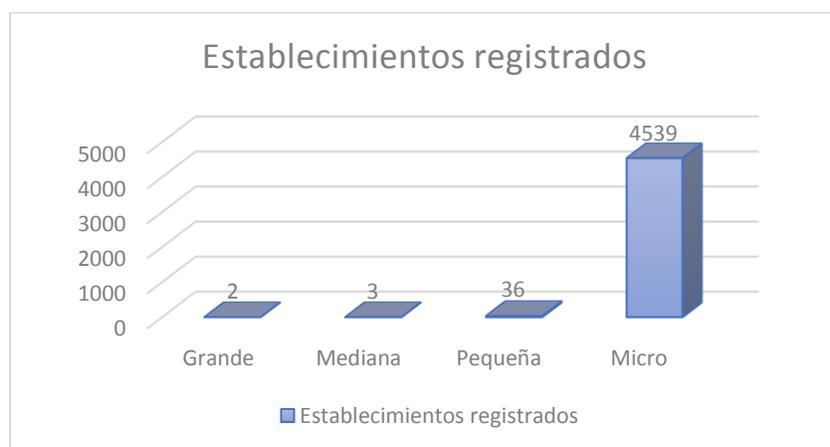
ASOCIACIÓN	PRODUCTO	ALIADO COMERCIAL
ASOLULO (Luleros)	Lulo la selva	Postobon Alpina
MUSA (Moreros)	Mora	POSTOBON y mercado local
ASOPLASA (platanicultores)	Plátano	Planto, Frito Lay mercado local
AMMUCAMP (mujer campesina)	Aves, cerdos	Mercado local
APISARC (piscicultores)	Peces	Mercado local
ASORROSA (café especial)	Café de calidad	Coopcafe
APROLES (lecheros)	Leche enfriada	La Selecta, San Jorge, Alival, Parmalat
APASAN (aguacateros)	Aguacate	Súper Inter, mercado local
ASOCDRALITO (Aromáticas)	Plantas medicinales	Amer

Elaboración propia. Fuente: Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad, 2015

Comercio.

El municipio de Santa Rosa de Cabal tiene inscritos en los registros públicos de establecimientos comerciales un total de 4580 establecimientos, que pueden clasificarse de acuerdo con los activos y número de empleados reportados, así: grandes (2), mediana (3), pequeña (36), micro (4539).

Figura 41. Establecimientos de comercio con registro mercantil.



Fuente: Elaboración propia. 2016

Tabla 21. Actividades más representativas que desarrollan las empresas santarrosanas.

ACTIVIDADES	No. DE ESTABLECIMIENTOS	%
Agricultura, ganadería y caza	51	1,11
Silvicultura, extracción de madera	3	0,07
Pesca	4	0,09
Explotación de minas y canteras	1	0,02
Extracción de minerales no metálicos	2	0,04
Elaboración de productos alimenticios y de bebidas	215	4,7
Fabricación de productos textiles	32	0,7
Fabricación de prendas de vestir	68	1,48
Fabricación calzado, artículos de cuero	31	0,68
Transformación, fabricación productos de madera	49	1,07

Edición, impresión y reproducción de grabaciones	18	0,39
Productos refinados del petróleo	2	0,04
Fabricación de sustancias y productos químicos	20	0,44
Fabricación productos de caucho	11	0,24
Fabricación productos minerales no metálicos	20	0,44
Fabricación productos metalúrgicos	66	1,44
Fabricación, reparación maquinaria y equipo	16	0,35
Fabricación de muebles, manufacturas	101	2,21
Suministro gas, energía	4	0,09
Construcción	36	0,79
Comercio al por mayor, por menor vehículos, repuestos	172	3,76
Comercio al por mayor	417	9,1
Comercio al por menor	1747	38,14
Hoteles y restaurantes	555	12,1
Transporte, almacenamiento, comunicaciones	7	0,15
Actividades complementarias al transporte (depósitos)	30	0,66
Correo y telecomunicaciones	108	2,36
Intermediación financiera, actividades inmobiliarias	52	1,14
Alquiler maquinaria y equipo	17	0,37
Informática, investigación y desarrollo	18	0,39
Otras actividades empresariales	98	2,14
Administración pública y defensa	2	0,04
Educación	13	0,28
Servicios sociales y de salud	34	0,75
Otras actividades culturales, sociales, personales	395	8,63
Otras actividades de servicios	165	3,6

Fuente: Cámara de Comercio Santa Rosa de Cabal, 2015

Lo político – institucional.

El municipio de Santa Rosa de Cabal cuenta con una de las 57 cámaras de comercio existentes en el país, la entidad actúa como dinamizadora del desarrollo empresarial y adelanta programas y proyectos locales de impacto socioeconómico; igualmente existe una sede agropecuaria del SENA en zona rural. Por su parte, la estructura administrativa del Ente Municipal cuenta con la Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad, a la cual se encuentra adscrita la UMATA, que en el municipio impulsa los procesos agropecuarios y de agroindustriales.

En cuanto al trabajo de impacto social, a nivel municipal se cuenta con las secretarías de Desarrollo Social y de Salud, la Comisaría de Familia, el Hospital San Vicente de Paúl y varias entidades particulares de beneficencia cuya mayoría reciben apoyo estatal, entre las que se destacan 4 hogares para adultos mayores; del orden nacional tienen asiento en Santa Rosa un Comando de Policía con sus diferentes estaciones, un Batallón de Alta Montaña y una seccional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF.

Educación.

La tabla que se revisa a continuación contiene la matrícula total del municipio en educación básica y media, distribuida por sexos. Los diez años en registro (2002 – 2011) tienen un comportamiento inestable, falta de tendencias claras en el que, en suma general la matrícula se redujo, habiendo pasado de 15.624 a 14.703 estudiantes.

Tabla 22. Santa Rosa de Cabal. Matrícula total en educación básica y media 2002-2011.

Año	Matrícula Femenina	Matrícula Masculina	Matrícula Total	Participación Femenina	Participación Masculina
2002	7.767	7.857	15.624	49,71	50,29
2003	8.309	8.366	16.675	49,83	50,17
2004	8.048	8.195	16.243	49,55	50,45
2005	8.053	8.271	16.304	49,27	50,73
2006	8.148	8.247	16.395	49,70	50,30
2007	8.277	8.333	16.610	49,83	50,17
2008	7.751	7.762	15.513	49,96	50,04
2009	7.692	7.840	15.532	49,52	50,48
2010	7.533	7.760	15.293	49,26	50,74
2011	7.226	7.477	14.703	49,15	50,85

Fuente: ORMET 2013, perfil productivo del municipio de Santa Rosa de Cabal.

Tabla 23. Santa Rosa de Cabal. Tasas netas de cobertura educativa, Según niveles de escolaridad 2005-2011

Año	Transición	Primaria	Secundaria	Media
2005	60,50%	90,88%	64,33%	36,60%
2006	59,13%	91,19%	65,55%	37,62%
2007	61,80%	92,07%	69,13%	36,55%
2008	59,28%	86,92%	68,73%	37,40%

2009	53,45%	85,08%	70,17%	38,38%
2010	55,60%	85,84%	71,20%	38,02%
2011	58,10%	87,17%	71,19%	37,17%
Risaralda 2011	67,38%	93,32%	76,38%	42,83%

Fuente: ORMET 2013, perfil productivo del municipio de Santa Rosa cabal.

Por su parte, la tabla anterior registra la tasa neta de escolarización (TNE), para educación primaria, secundaria y media, para el período 2005-2011. Este indicador muestra la relación entre el estudiantado de una edad o grupo de edades que cursa la etapa escolar en consideración, respecto del total de la población de la misma edad o grupo de edades en un área determinada.

De otra parte, el censo del 2005 indica que el 42,2 % de la población municipal había alcanzado el nivel de básica primaria y el 30,2 %, de secundaria; el 4,1 % había alcanzado el nivel profesional y el 0,7 % estudios de especialización, maestría o doctorado. La población residente sin ningún nivel educativo era el 10,6 por ciento.

Para el 2012, la población del municipio entre 17 y 21 años matriculada en educación superior ascendió a 1.785 estudiantes, alcanzándose una cobertura del 26.7%, inferior en 20 puntos porcentuales a la registrada a nivel departamental. De esta población, el 45% cursaba estudios técnicos y/o tecnológicos, el 54% cursaba programas profesionales y el 1% restante se formaba a nivel de posgrado (MEN, s.f., 2012).

Pobreza y desigualdad.

El documento Perfil productivo de Santa Rosa de Cabal, indica que el 19.3 % de la población municipal presenta necesidades básicas insatisfechas, 1.8 puntos porcentuales más que la situación observada en Risaralda; y el 3.6 % enfrenta una situación de miseria, 0.45 puntos menos que el Departamento. Tanto en el Municipio como en el Departamento son notorias las desigualdades territoriales entre lo urbano y lo rural (RED ORMET, 2013).

Figura 42. Comparativo necesidades básicas insatisfechas, área urbana y rural del Municipio de Santa Rosa de Cabal vs Departamento de Risaralda.

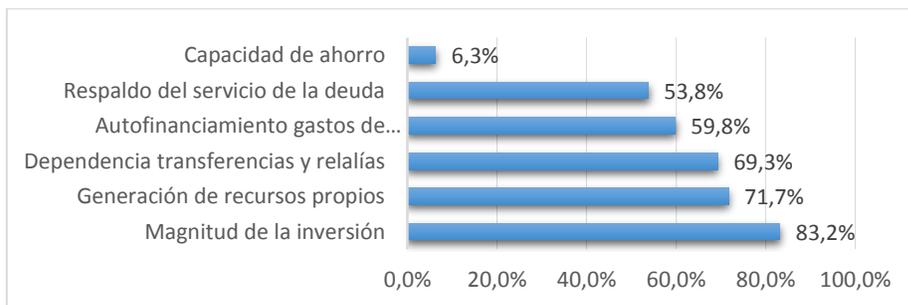


Elaboración propia. Fuente: Datos DANE con corte a 31/12/2011

Desempeño fiscal.

El desempeño fiscal mide una serie de indicadores relacionados con los recursos de los que dispone el municipio en cada vigencia para desarrollar su gestión.

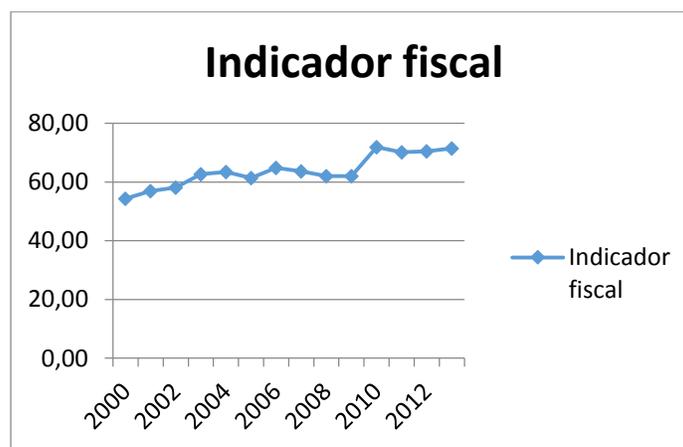
Figura 43. Índice de desempeño fiscal municipal, Santa Rosa de Cabal, 2014.



Fuente: Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2013. Informe Departamento Nacional de Planeación (Artículo 79 Ley 617 de 2000). Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible y Grupo de Estudios Territoriales.

La magnitud de la inversión permite cuantificar el grado de inversión que hace la entidad territorial, respecto del gasto total. Se espera que este indicador sea superior a 70%, lo que significa que más de la mitad del gasto se está destinando a inversión. La *dependencia de las transferencias de la Nación y las Regalías (SGR)* mide la importancia que estos recursos tienen en relación con el total de fuentes de financiación. La *Autofinanciación de los gastos de funcionamiento* mide qué parte de los recursos de libre destinación está destinada a pagar la nómina y los gastos generales de operación de la administración central de la entidad territorial. Y la *capacidad de ahorro* es una medida de la solvencia que tiene la entidad territorial para generar excedentes propios que se destinen a inversión, complementariamente al uso de transferencias de la Nación y la regalías.

Figura 44. Indicador fiscal municipal, Santa Rosa de Cabal, 2000 - 2013.



Fuente: Elaboración propia, datos DNP, 2016.

En el periodo 2010 – 2014 el municipio registró un indicador de desempeño fiscal ≥ 70 y < 80 , clasificando, de acuerdo con los rangos estipulados, como un municipio *sostenible*. De acuerdo con el DNP (DNP, s.f.), en este rango se agrupaban para el 2013 el 26,9% de los municipios del país (296). Los municipios de desempeño superior se denominan *solventes*.

Las dificultades para la estimación del gasto social aplicado efectivamente en los temas que interesan al presente escrito, sumado a las características fiscales municipales vistas, hace irrelevante avanzar más en temas relativos con ese tipo de inversión en lo local.

Servicios públicos domiciliarios.

El municipio de Santa Rosa de Cabal ha experimentado en la reciente década un incremento considerable en su población en el perímetro urbano, que ha elevado de manera significativa la demanda de tierras para desarrollar proyectos urbanísticos, al tiempo que las exigencias en servicios públicos domiciliarios; dejando los sistemas de acueducto y alcantarillado rezagados ante el aumento de la demanda de agua potable y disposición de aguas residuales (Cámara de Comercio de Santa Rosa de Cabal, 2012). No obstante, ese rezago se evidencia en algunas falencias infraestructurales, pero no propiamente en falta de cobertura o de capacidad de los sistemas para llegar a esos nuevos lotes en urbanización. Hoy, en compensación, están a punto de concluirse los estudios de un nuevo plan maestro de acueducto y alcantarillado municipal, con horizonte al 2044, en remplazo del actual que expira en 2017.

La calidad, medida en términos de continuidad del servicio, reporta un promedio del 99 % de prestación del servicio de acueducto en la zona urbana del municipio... El Índice de Riesgo de Calidad de Agua (IRCA) que se produce en la planta de tratamiento es de un promedio de 0,1 %, por lo que se considera un agua apta para el consumo humano, dado que el nivel permisible es del 5 % o menos (Cámara de Comercio de Santa Rosa de Cabal, 2011).

Santa Rosa de Cabal en la perspectiva intermunicipal.

Esta sección analiza las posibilidades santarrosanas dentro de los denominados Esquemas Asociativos Territoriales – EAT, denominación creada por la Ley 1454 de 2011 u Orgánica de Ordenamiento Territorial, que cobija todas las alternativas que un municipio colombiano posee en la actualidad, de asociarse con otros entes territoriales.

Entorno.

En la relación entre la conurbación Pereira – Dosquebradas y la Ciudad de las Araucarias²⁶, observamos que, pese a que ésta no integra la primera, es inobjetable que los vínculos entre ambas si son contundentemente característicos de una megalópolis²⁷ o conjunto similar de ciudades, por la trama social, comercial, de servicios y de movilidad que conjuntamente evidencian.

El liderazgo urbanístico, comercial e industrial de Pereira y Dosquebradas hizo que estas 2 ciudades, y particularmente la capital, se convirtieran, por excelencia, en los lugares fuentes de empleo para la mano de obra santarrosana. Sucede lo propio respecto de los bachilleres santarrosanos que buscan oportunidades de estudio, sean universitarias, en el SENA o de carácter no formal y encuentran más del 90% de la oferta disponible en el Departamento, ubicada en la conurbación Pereira – Dosquebradas. La capital, igualmente, es la ciudad que ofrece y en la cual buscan los habitantes de Santa Rosa, en principio o complementariamente, la satisfacción de toda una serie de necesidades y gustos; desde ir a una sala de cine, hacer compras de artículos personales, de hogar y para pequeñas empresas, visitar discotecas, moteles, balnearios y lugares de recreación, hasta conseguir una buena conferencia, un recital, un espectáculo artístico o poder recibir servicios especializados de salud o de urgencias vitales y no vitales que muchas veces no son prestados en su localidad.

²⁶ Santa Rosa de Cabal, por las 12 coníferas que rodean su parque principal.

²⁷ Concepto moderno referido a “*un conjunto de ciudades con sus regiones intermedias y que están unidas por razones comerciales con suficientes medios de transporte y comunicaciones*”. El término fue creado por el geógrafo francés Jean Gottmann. Amos Hawley desarrolló la estructura de los sistemas sociales o ecología humana. Es similar el concepto a áreas metropolitanas. Wikipedia, 2011.

Por último, Santa Rosa es vista por muchos de sus propios vecinos, de modo ciertamente peyorativo²⁸ como una *ciudad dormitorio*, en virtud de las más de 16.000 personas, cifra que supera el 22% de la población municipal, que diariamente se desplazan a estudiar, trabajar y a diversas actividades a la capital risaraldense. Esta es la denominada *movilidad temporal* a la que la guía *Elementos Poblacionales Básicos para la Planeación* (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2004) se refiere (citando a Martínez, 2001) así:

Por oposición con la definición demográfica, los restantes movimientos se considerarían no definitivos o temporales, y se habla de movilidad temporal. Al interior de este tipo de movilidad existen muchas clases entre las cuales estarían los movimientos diarios o de commuting realizados por la población por motivos de trabajo, estudio, recreación, compras y otras actividades cotidianas. Pueden implicar traspaso de fronteras municipales (p.32).

Estamos, entonces, frente a un caso típico en el que, según Blanco, sin que existan reglas formales (acuerdos escritos con peso legal) entre entes territoriales, si las hay informales, que son aquellas que se establecen socialmente, de alguna manera inconsciente, en razón de la forma de ver y hacer las cosas en el conglomerado (Blanco Cruz, 2009); no en vano afirma Arango (Arango Gaviria, 2004): “Los nexos de Pereira con Santa Rosa son meramente informales pero algunos hechos puntuales tales como el transporte público o el servicio educativo concretizan su naturaleza metropolitana real, que no jurídica” (p. 128).

Área Metropolitana del Centro Occidente.

El Área Metropolitana del Centro Occidente, AMCO, fue creada por medio de ordenanza en 1981, siendo constituida por los municipios de Pereira y Dosquebradas; y modificada en 1991 por norma similar que dio ingreso a la Entidad al municipio de La Virginia. Desde el primer momento, y ya por casi 3 y media décadas, ha estado siempre subyacente la

²⁸Será porque se ignora que ese remoquete es precisamente una condición clásica de muchas de las municipalidades satélites que forman parte de áreas metropolitanas en diferentes partes del mundo.

inminencia de la posibilidad de que Santa Rosa de Cabal entre a formar parte del Área, o bien, al menos le dé un tratamiento formal y consistente al tema.

Pero hechos históricos relacionados con la separación de Risaralda, del Departamento de Caldas; y del Corregimiento de Dosquebradas, del Municipio de Santa Rosa de Cabal²⁹, para sus conversiones en nuevos departamento y municipio, respectivamente; que evidencian con el tiempo la presencia de promesas rotas por parte de Pereira para con Santa Rosa en ambos procesos; quizás espontáneamente hoy tienen incidencia en la baja confianza en tierra cabaleña para entrar en nuevos procesos intermunicipales con sus dos vecinos. Y de otra parte, más recientemente, para la creación del Área y hasta 1999, las amplias mayorías liberales siempre contrastaron con la escena política santarrosana, de fuerte injerencia e inclinación conservadora, hacen suma para dificultar el entendimiento entre dirigentes del AMCO y Santa Rosa para unirse en una sola entidad. El ambiente para la unión en comento, en todo caso, por estas u otras razones, siempre ha estado sembrado de escepticismo y desconfianza para los santarrosanos. Es tal la situación que, la animadversión ciudadana por el ingreso al Área en la Ciudad de las Araucarias es palpable cuando se está en época preelectoral, momento para el cual ya es una perogrullada el hecho de que hablar favorablemente de la anexión al ente metropolitano por parte de algún candidato, es un condimento fatal para su posterior resultado en las urnas.

La materia está regida hoy en Colombia por la Ley 1525 de 2013, por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el régimen para las Áreas Metropolitanas. La Disposición otorga consideraciones – o privilegios – al interior de las Áreas, a los municipios que son capitales, comoquiera que siempre son el núcleo y ente más poderoso de este EAT; asunto que, en principio, tampoco le favorece a Santa Rosa para llegar al AMCO.

²⁹ Conocidos y comentados bibliográficamente, pero que no son del caso tratar en el presente trabajo.

Otras figuras asociativas.

El Comité de Integración Territorial – CIT, constituido en el año 2008 por los municipios de Pereira, Dosquebradas, La Virginia, Santa Rosa de Cabal, Marsella, Balboa, Belén de Umbría, Cartago, Ulloa y Alcalá, en cumplimiento de la Ley 614 de 2000³⁰; figura que existe específicamente para que se concierte allí lo relacionado con la implementación de los planes de ordenamiento territorial.

La Asociación de Municipios, EAT creado por la Reforma Constitucional de 1968, es el más antiguo y del cual se registran ya decenas de casos de referencia en el país. Al respecto Osso Andrade responde al ¿por qué albergar esperanzas sobre el desarrollo de estos entes asociativos en Colombia? En primera instancia por experiencias exitosas que se han vivido en el país, que demuestran claramente como su funcionamiento puede devenir en un cumplimiento eficiente de funciones de los municipios y en un generador de progreso y desarrollo regional; y en segundo término, por la problemática que afronta el pequeño municipio colombiano, que es particularmente propicio para la constitución de asociaciones (Osso Andrade, 2007, pág. 157). El ejemplo más cercano lo tuvimos entre los años 80s y hasta el 2001, con la Asociación de Municipios Pereira – Cartago.

La Provincia Administrativa y de Planificación, puede constituirse entre 2 o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento.

Las Regiones de Planeación y Gestión – RPG, podrán actuar como bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional durante el tiempo de desarrollo y ejecución de los mismos, para su constitución solo se podrán asociar las entidades territoriales afines (Departamento Nacional de Planeación, 2013, pág. 73).

³⁰“Artículo 3°.Obligatoriedad de conformación del comité de integración territorial. ... será obligatoria entre los municipios de un mismo departamento que conformen un área metropolitana y en aquellos municipios y distritos que tengan un área de influencia donde habite un número superior a 500.000 habitantes.”

De Provincias y RPG no existen aún casos de referencia con desarrollos válidos de contar, tan sólo se conocen ejercicios iniciales. En suma, no hay uno de los últimos 3 EAT que se puedan recomendar de manera especial para Santa Rosa de Cabal, más bien serán las condiciones específicas de lo que se quiera conseguir en un momento dado, las que induzcan que se opte por uno de estos, que, en todo caso, en general se constituyen con el objeto de: atender la prestación de servicios públicos, ejecutar obras de infraestructura, cumplir funciones administrativas propias o delegadas por la Nación u órganos del nivel central, trabajar en pro de la gestión ambiental, el desarrollo integral del territorio o el desarrollo económico local.

6.4 CONDICIONES DE FAVORABILIDAD PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Mediante la aplicación de una entrevista semiestructurada, que constó de veinticuatro preguntas y fue realizada a 15 actores, se analizaron las características socioeconómicas del municipio de Santa Rosa de Cabal, enfocadas todas a las siete categorías de análisis definidas por Albuquerque frente al desarrollo económico local, tal como se describe a continuación:

LIDERAZGO PÚBLICO	1. ¿El Municipio cuenta con una estrategia de desarrollo económico local?
	2. ¿La Administración Municipal en los últimos años ha lidera proyectos de impacto para el desarrollo económico local?
PARTICIPACIÓN DE ACTORES	3. ¿Existen actores que movilizan y formulan propuestas de desarrollo en el Municipio?
	4. ¿Hay equipos que promueven las iniciativas de desarrollo económico local?
	5. ¿Existe cooperación público - privada para el desarrollo de las iniciativas?
FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL	6. ¿Existen programas de fomento para las Microempresas y Pymes?
	7. ¿Existe coordinación entre los programas de fomento?
	8. ¿Hay entidades que financien el desarrollo económico local
ARQUITECTURA INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL	9. ¿Existe un Sistema de Información territorial?
	10. ¿Existen Redes de cooperación territorial y empresarial?
	11. ¿El municipio ha financiado proyectos por el sistema de regalías?
	12. ¿Existen empresas cuya base de desarrollo gira alrededor de las potencialidades naturales y culturales del territorio?
	13. ¿Hay obras de infraestructura importantes construidas en los últimos años?

INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTOS	14. ¿Existe un mecanismo de concertación institucional para la priorización de las obras de infraestructura?
	15. ¿Existen equipamientos importantes construidos en los últimos años?
	16. ¿Existe un mecanismo de concertación institucional para la priorización de los equipamientos?
	17. ¿Hay una vinculación de la población vulnerable al desarrollo de las obras de infraestructura y del equipamiento?
	18. ¿Existen espacios para la comercialización de los productos locales?
FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS	19. ¿Existe oferta educativa en la ciudad?
	20. ¿Hay mecanismos de política a nivel de la ciudad para incluir a la población vulnerable en la oferta?
POBREZA	21. ¿Percibe condiciones de pobreza en la ciudad?
	22. ¿Hay causas puntuales para que exista pobreza en el municipio?
	23. ¿Existen Políticas Públicas implementadas para la superación de la pobreza extrema en el municipio?
	24. ¿Han tenido resultados POSITIVOS esas políticas?

6.4.1 Percepción de actores.

Para la aplicación de las entrevistas, se seleccionaron catorce personas y un grupo focal, todos ellos actores de importancia del desarrollo socioeconómico del municipio. Los entrevistados se encuentran vinculados 7 de ellos al sector público (ex alcalde municipal, ex secretario de desarrollo económico y competitividad, concejal, ex representante a la cámara, administradora ambiental, sicólogo, director Umata), uno al sector privado ejerciendo funciones públicas (director ejecutivo cámara de comercio), el grupo focal corresponde a representantes de la academia (rectora y docentes UNISARC), y los 6 restantes pertenecen al sector privado (historiador, periodista, arquitecto, ingeniero electricista, médico cirujano plástico, administrador de empresas agropecuarias), pero desde allí ejercen actividades relacionadas con el desarrollo municipal.

Las entrevistas arrojaron como principales conclusiones frente a cada uno de los factores del desarrollo económico local lo siguiente:

Liderazgo político.

El municipio de Santa Rosa de Cabal cuenta con la Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad, dependencia que tiene dentro de su misión dirigir los procesos, planes,

programas y proyectos de fomento al desarrollo y crecimiento económico del municipio, y a la actividad turística y empresarial. Adicionalmente, Santa Rosa de Cabal cuenta con una de las 57 Cámaras de Comercio del país, que promueve el impulso de proyectos y programas locales de impacto socioeconómico. Esta entidad, según los entrevistados, es la de mayor vínculo en la ciudad con temas de desarrollo económico local.

Los actores manifiestan frente al DEL que se visualizan grandes potencialidades principalmente en torno al turismo y al agro, mismos que se ven favorecidos gracias a la ubicación geográfica del municipio. Y añaden que los planes de desarrollo de cada administración municipal se convierten en una oportunidad para impulsarlos, pero se hace necesario el diseño de una política que permita visionar a largo plazo y dar continuidad a estrategias que faciliten su desarrollo, pues en últimas, la percepción general es que no se ha contado por parte de las administraciones municipales con lineamientos que faciliten el desarrollo local, sino que se han evidenciado esfuerzos aislados de gremios privados de los diferentes sectores y en algunos casos, ejercicios puntuales y transitorios con proyectos del propio gobierno municipal, que generalmente no trascienden de un mandato a otro.

Participación de actores.

La percepción general de los entrevistados frente a la participación de actores en el DEL coincide en resaltar el esfuerzo de gremios y entidades de los diferentes sectores frente a iniciativas de desarrollo.

Se destacan como principales actores la Cámara de Comercio del municipio, el SENA, los gremios agrícolas, pecuarios y empresarios de los sectores textiles (ponchos), gastronómico (chorizos), turístico (hoteles y servicios); la UMATA como principal articulador de los procesos agroindustriales y agropecuarios; algunas ONG y la academia apoyando estos procesos, y en menor medida, la administración municipal como ente articulador.

Frente a las alianzas público-privadas no es claro para los entrevistados su existencia. Más bien se refieren a esfuerzos aislados realizados sobre algunas iniciativas o proyectos de

emprendimiento, pero no de acuerdos que promuevan a largo plazo el desarrollo de proyectos que impulsen un desarrollo económico articulado.

Financiamiento del Desarrollo Económico Local.

Se encontró que la Cámara de Comercio, el SENA y algunas otras entidades del municipio han liderado acciones y capacitaciones dirigidas principalmente a las mipymes, que propenden a incentivar la formalización de los negocios, instruyendo a sus propietarios sobre cómo acceder a créditos y programas de financiamiento para iniciativas productivas.

También se habla del apoyo que la administración municipal ofrece a los productores del sector agropecuario con incentivos económicos y de asistencia técnica, gracias a lo cual se ha promovido que actualmente existan constituidas asociaciones de productores de mora, lulo, café y plátano, entre otras, que cuentan con alianzas productivas con grandes empresas nacionales y que han recibido financiamiento de entes nacionales, departamentales y del municipio.

Arquitectura institucional para el DEL.

Hay discrepancias entre los entrevistados sobre si existe o no un sistema de información municipal; pese a que el municipio no cuenta con un sistema propio, si existe información municipal en sistemas disponibles por otras entidades y que pueden ser asumidos como información oficial: CARDER, IGAC, Gobernación de Risaralda, Cámara de Comercio; además, todos los estudios e informes de los que año tras año el municipio es sujeto y que reflejan las condiciones socioeconómicas del mismo. En todo caso, como lo dijera un ex secretario de despacho municipal, lo que no existe es una plataforma que articule para el municipio esas diferentes fuentes y flujos de información institucional y privada que hoy hay disponibles.

Resaltan, además, la cooperación entre diferentes sectores y entidades a nivel local y supramunicipal, en favor de generar un mayor y más efectivo desarrollo económico en el municipio: iniciativas en pro de constituir una ciudad región donde se compartan cuencas,

recursos naturales y con objetivos comunes de desarrollo; existe la red de nodos, el nodo agropecuario y agro industrial, que involucran actores de la academia, la comunidad y entidades del Estado; la red de universidades; la de asociaciones de productores; entre otras.

En el tema de emprendimiento ven al SENA como un importante actor; y se agrega que la Cámara de Comercio ha hecho estudios y análisis para tener clara la visión del municipio.

Los aportes que ha recibido Santa Rosa de Cabal por concepto de Regalías, han permitido hacer inversiones desde diferentes sectores, que mejoran las condiciones del territorio, entre las que se pueden destacar la actualización del PBOT y algunas obras de infraestructura importantes.

A juzgar por las opiniones, buena parte del desarrollo económico municipal se basa en sus potencialidades naturales y culturales, tal es el caso del turismo, sector importante para el impulso de la economía, y que gracias a los atractivos naturales de la ciudad como sus aguas termales ha crecido generosamente. Por su parte, la gastronomía ha obtenido fama nacional con el chorizo como producto de cabecera; y el café, actualmente con el área y la gama de cafés especiales; dinamizan la economía y generan posibilidades de empleo para los habitantes.

Infraestructura y equipamiento.

El desarrollo que ha tenido el municipio frente a proyectos de impacto, según lo manifestado por los entrevistados, se centra en temas de infraestructura vial, tanto en la cabecera urbana y en la conexión intermunicipal, como en la zona rural, en la cual se ha efectuado la adecuación de parte de la malla vial terciaria, prioritaria para que el campesino pueda transportar sus productos y comercializarlos, afianzando la economía del municipio en este aspecto. No obstante, es bueno precisar que, pese a importantes intervenciones en carreteras veredales (sobre todo en el sector nororiental) destacadas por los participantes, también son muchas vías las que quedan por mejorar en esta zona.

Otras obras viales que se mencionaron fueron: la pavimentación de la vía hacia uno de los termales ubicados en el municipio, sitio impulsor de la economía gracias al alto flujo de turistas hacia el lugar; la apertura de la vía hacia la Laguna del Otún, que también ha permitido que en el municipio se promueva el eco - turismo; la semipeatonalización de la carrera 14 entre calles 13 y 16, que mejoró la movilidad del centro de la ciudad; y, sin duda, la apertura de la vía de doble carril de ascenso (incluye la destacada obra del puente helicoidal) de Dosquebradas a Santa Rosa, para completar el par vial conector entre ambas ciudades y que a la postre se convirtió en la mayor obra determinante de avance en el desarrollo urbanístico cabaleño en los últimos años.

Adicionalmente, fueron nombradas algunas obras de impacto cultural, como la restauración de la Escuela Apostólica, el Parque de Las Araucarias y actualmente la construcción del teatro municipal.

Formación de recursos humanos.

El municipio ofrece una oferta educativa amplia y de fácil acceso. Según los entrevistados la población dispone de una oferta amplia, que incluye la formación básica primaria, secundaria y de media técnica, pero también se cuenta con oferta para formación técnica, tecnológica y profesional. Se resalta la presencia de la Corporación Universitaria Santa Rosa de Cabal –UNISARC, que ofrece carreras tecnológicas y profesionales; la presencia activa del SENA, que en el municipio tiene una sede rural importante; el centro de capacitaciones de Comfamiliar y diferentes institutos de educación no formal.

Adicionalmente, la ubicación de la ciudad, facilita el acceso a grandes campus universitarios y a otras instituciones de formación, ubicadas en las ciudades circunvecinas como Pereira y Manizales.

De otro lado, los mecanismos que expresaron haber observado para la inclusión de la población vulnerable en la oferta educativa, son aquellos que van de la mano con los propios programas de asistencia social – PAS, presentes en el municipio, como Mas Familias en Acción, entre otros.

Lucha contra la Pobreza.

Los participantes manifiestan que una de las principales causas de la pobreza en el municipio es la escasez de oportunidades de empleo, condición que además, acrecienta todos los problemas que trae consigo el empleo informal. También se mencionó la migración poblacional, tanto del campo a la ciudad, como de otros municipios y departamentos en condición de desplazamiento, como un factor desencadenante de pobreza; esto, por los diferentes aspectos sociales que ambas modalidades albergan y que han sido caso de estudio en el territorio nacional.

Un alto porcentaje de los entrevistados manifiesta que los programas asistencialistas no están siendo una solución a los altos índices de pobreza, sino que por el contrario, están incentivando en los ciudadanos que se benefician de tales subsidios, a permanecer pobres y dependientes de los subsidios que reciben, y se está perdiendo el interés por trabajar y producir para mejorar sus condiciones de vida.

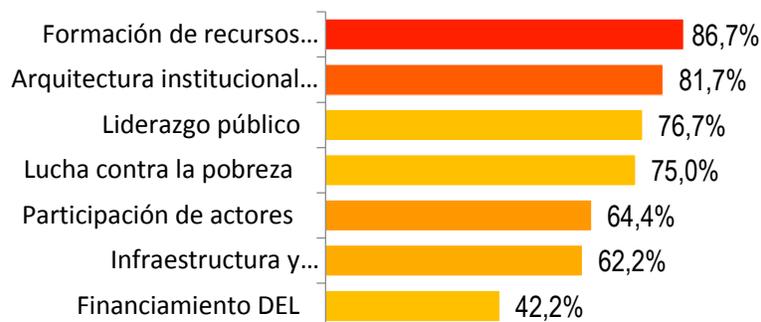
6.4.2 Índice de percepción de las condiciones de favorabilidad para el DEL

El índice se elaboró a partir de los resultados de la encuesta aplicada a los actores municipales, la cual se distribuyó en siete categorías de análisis: i) liderazgo político, ii) participación de actores, iii) financiamiento, iv) arquitectura institucional, v) infraestructura y equipamiento, vi) formación de recursos y vii) pobreza, aproximando así los factores requeridos para el éxito de las iniciativas DEL, la incidencia de las políticas en el municipio y las condiciones de pobreza en el mismo.

Para su cálculo, se dividieron el número de respuestas favorables y desfavorables entre el número de respuestas totales de cada categoría, de acuerdo con la tabla de dimensiones DEL que aparece al inicio de esta sección. El índice de percepción muestra la proporción de condiciones favorables para el DEL en el municipio, según el conjunto de respuestas de los actores a diferentes categorías. Mientras más cercano a 100% se encuentre el valor del

índice, más favorables se considerarán las condiciones del municipio para generar DEL desde las percepción de los actores.

Figura 45. Índice de favorabilidad D.E.L.



Elaboración propia, 2016.

La percepción general de los entrevistados, luego de tabular las respuestas, coincide en que las condiciones de la localidad para el DEL son aptas. Sobresalen las categorías que evaluaron la *formación del recurso humano* (86.7%) y la *arquitectura institucional para el DEL* (81.7%), lo que refleja que el municipio dispone del capital humano preparado, y condiciones socioculturales favorables con procesos tendientes a desarrollar iniciativas productivas de impacto local. Por su parte, el *financiamiento DEL* (42.2%) es el criterio con el porcentaje de favorabilidad más baja, percepción hallada, entre otras circunstancias, por la ausencia de programas de fomento para las mipymes, no solo desde lo que respecta a capacitación, sino también con capital semilla para impulsar las diferentes iniciativas de emprendimiento.

6.5 INCIENCIA DE LOS PROGRAMAS DE ASISTENCIA SOCIAL EN EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN SANTA ROSA DE CABAL

Con el propósito de estimar la incidencia que los programas y estrategias pertenecientes a la política pública para la reducción de la pobreza presentes en Santa Rosa de Cabal tienen en el desarrollo económico local, tomamos los PAS cuyo número de beneficiarios supera las 1000 personas y filtramos a cada uno de ellos en los factores para el éxito DEL, uno a uno, valorando con 1 cuando se considera que los primeros inciden en los segundos, y con 0 cuando no.

Los programas a enlistar son: a) Generación de Ingresos, b) Más Familias en Acción, c) ReSA, d) Unidos, e) Generaciones con Bienestar, f) Niños, niñas y adolescentes atendidos, y g) Atención humanitaria por desplazamiento. Y los factores para el DEL son: 1) Movilización y participación de actores locales, 2) Actitud proactiva del gobierno local, 3) Existencia equipos de liderazgo local, 4) Cooperación público – privada, 5) Elaboración de una estrategia territorial de desarrollo, 6) Fomento de microempresas, pymes y capacitación del recurso humano, 7) Coordinación programas e instrumentos de fomento, y 8) Institucionalidad para el DEL.

Tabla 24. Incidencia de los PAS en el DEL.

FACTORES PARA EL DEL		1)	2)	3)	4)	5)	6)	7)	8)
PROGRAMAS PAS	a)	1	0	1	1	0	1	1	0
	b)	0	0	0	0	0	0	0	0
	c)	1	1	1	1	1	1	1	1
	d)	1	1	0	1	0	1	1	0
	e)	0	0	0	0	0	0	0	0
	f)	1	0	0	0	0	1	0	0
	g)	0	0	0	0	0	1	0	0

Fuente: Elaboración propia, 2016.

Para hallar la incidencia PAS en DEL, porcentualizamos el número de injerencias positivas encontradas: $(21/56) * 100 = 37.5\%$.

7 DISCUSIÓN DE RESULTADOS

7.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

En principio y de manera general, digamos que se percibe un cierto afán por denominar *Política Pública*, indebidamente, a muchas de las cosas que hacen el gobierno y el Estado, o a la forma que tendría la solución para cualquier problema o necesidad social que nos aqueja. Pues, bien, en este sentido urge alinear la acepción, sus formas concretas y parciales de materialización, los elementos que le contribuyen, pero, sobre todo, tener claro también lo que no puede llamarse política pública; pues el inadecuado y hasta abusivo uso del término genera distorsiones y trastornos a/y para la acción pública. Bien lo decía Cuervo en otra parte de este escrito: “La escasa elaboración conceptual hace que el concepto de política pública se confunda o se asimile a cualquier actuación del Estado o los gobiernos. Sin embargo, no todo lo que hace un gobierno son políticas públicas, pero sí es claro que sólo los gobiernos elaboran políticas públicas...” (Cuervo, 2007).

De otro lado, recuérdese que en Colombia se privilegia la planeación de corto y, acaso, de mediano plazo (Cuervo, 2007), y en esa misma medida a los planes y proyectos más que a las estrategias y las políticas. Por eso, en ocasiones, aún las políticas públicas efectivamente concebidas y construidas, dejan de ser un instrumento de planificación, rector de la acción pública, para convertirse más bien en documentos de consulta. Otra suerte muy diferente corren los Planes de Desarrollo, en virtud del carácter vinculante que en términos de ley les asiste.

7.2 POBREZA, DESIGUALDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS

La globalización y todos sus resultados y episodios conexos conjuntan, quizás, el suceso estructural externo más influyente para con el comportamiento de la pobreza en el país;

sin decir con ello que sea, necesariamente, su causa externa principal³¹. Y no sólo las influencias exteriores se repiten, también características marcadas de la pobreza mundial (PNUD, 2014a), como su presencia proporcional muy superior en zonas rurales y su focalización de género, con mayor afectación para las mujeres, son comunes a Colombia. También aquí se habla de la integración de la juventud en los procesos de desarrollo como tema clave para avanzar hacia una sociedad más igualitaria (CEPAL, 2014). Se advierte que las mismas formas de medir la pobreza y la desigualdad han avanzado de manera importante, en cuanto han hecho más sutiles y rigurosas sus presentaciones y el contenido de lo que evalúan. La pobreza se ha movido del sólo significado explícito de carencia material, a los conceptos de capacidades y libertades humanas (Max Neef, Sen – de lo monetario a lo multidimensional). Y en la desigualdad ya se habla no sólo de la ponderación general de la polarización socio-económica (Gini), sino de la valoración depurada por fracciones (en quintiles). Es claro también, que el índice de Gini es más rebelde que el de pobreza, por la alta dificultad que plantea el tratar la creciente profundización de la brecha entre pobres y ricos (aquí no se trata sólo de otorgar subsidios, en principio).

Con referencia a los programas, estrategias y demás, propios de la PPSP, hace un dato importante para el Municipio, la evaluación positiva general³² que el Sistema SINERGIA hizo de los resultados de Más Familias en Acción, UNIDOS y ReSA, presencia en lo local, más característica de la Política actual. Vale también anotar que, de la oferta nacional para enfrentar la pobreza, son más útiles para el proceso DEL³³, aquellos programas o similares que incentivan el ahorro, el emprendimiento, la generación de empleo y la calificación

³¹ Recuérdese a Held al decir de los efectos de la globalización como mecanismo para reducir la pobreza, quien comenta que aquella no es, en sí misma, ni buena ni mala, funciona mejor bajo complejas interdependencias entre condiciones sociales, económicas, culturales y políticas.

³² Ya decía Fernández-Ballesteros, del carácter sistemático de los procesos de formulación y ejecución de los programas, como permite evaluación en sus partes y utilidad de la misma para mejorar diseños y desempeños.

³³ Así se desprende del análisis de la matriz evaluativa hecha en la sección 5.5.

laboral. Y es que, al menos en lo local, hay estrategias que, a la vez que enfrentan la pobreza, promueven el desarrollo económico; es el caso de las propuestas de políticas para combatir la pobreza en el nivel comunal que, de Narayan y Petesh (2000), trae Grynspan (Grynspan, 2008): la denominada *Promover políticas económicas a favor de los pobres en el nivel local*, es enriquecer el clima de negocios muy similar al factor DEL *fomento de las microempresas y pequeñas empresas locales*. (Alburquerque, 2004).

No obstante, hay más contradicción que coincidencia en la interacción PPSP – DEL, misma que plantea ya una disyuntiva desde su propia concepción, pues, precisamente uno de los objetivos principales de las iniciativas DEL en América Latina es: “La superación de las limitaciones del enfoque asistencialista implícito en los fondos de inversión social y en los programas de lucha contra la pobreza” (Alburquerque, 2004). Ello, en virtud, seguramente, a que la actitud en cuanto programas sociales será, cuando más, de receptividad y cumplimiento secuencial de requisitos por parte del beneficiario; mientras que la participación en el DEL implica iniciativa, compromiso, es, en definitiva, una escala comportamental superior hacia el logro de objetivos concretos. Pero hay más, la permanencia en programas de subsidios, por más condicionados que sean, conlleva un elemento potencial para quienes se benefician: la desadaptación al trabajo y en últimas la pereza laboral³⁴.

La situación descrita implica, quizás, el mayor reto para los policy makers, responder cómo garantizar en buena medida que las personas tras largas temporadas en el confort del subsidio y la asistencia, hayan, igualmente, adaptado capacidades efectivas para trascender al mismo y, mañana, ya sin la ayuda directa del Estado, se puedan solventar por sí solas y no sufran una involución de mayor gravedad. Aquí tiene pertinencia leer a De Franco (De

³⁴ Varias voces de los actores del desarrollo entrevistados, así como el ambiente mismo del Municipio, revelan que muchas personas beneficiarias de programas sociales se niegan a oportunidades laborales formales, por no perder los subsidios a los que pueden acceder en la franja de pobreza en la que quieren permanecer.

Franco, Augusto , 2011), quien partiendo de la economía como un sistema complejo³⁵ dice que en estos “una intervención aislada en una variable de estado no inaugura necesariamente una nueva dinámica. No es, por ejemplo, porque distribuimos la renta (por medio de programas compensatorios) o porque multiplicamos el número de propietarios productivos (fundando ‘artificialmente’ muchas micro y pequeñas empresas) que la sociedad va a alcanzar la prosperidad. O sea, las intervenciones exógenas en un sistema complejo no garantizan que el sistema se va a adaptar y a conservar esa adaptación”. Esto no significa que estemos en contra de los programas asistenciales, lo que asumimos de De Franco es que estos no obran por sí solos, requieren variables complementarias.

Finalmente, el estado de evolución de los PAS en el país, agregado a la declaratoria ONU reciente de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS, como nuevo marco referencial que parametrizará para los próximos 15 años los esfuerzos de las naciones firmantes, marcarán el camino que ha de seguir la investigación en política social en Colombia, misma que, dicho sea de paso, recordando los principios de Grynspan sobre el tema, no será la responsable exclusiva, ella, ni el Estado, del combate a la pobreza; este también se hace con la inclusión de los pobres (Grynspan, 2008).

7.3 DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y EL ENTORNO SANTARROSANO

La presente investigación cotejó los 8 pilares o factores para el éxito DEL como formato de referencia, con la situación de un municipio que, como Santa Rosa, no había implementado nunca de manera intencionada ese bloque de categorías evaluadas ni teoría similar; hecho que garantizaba, ciertamente, un panorama muy dudoso de potenciales avances, en virtud que nos adentramos a medir circunstancias meramente espontáneas. Valdría la pena, entonces, verificar mejor la situación bajo la plantilla de los 10 *Criterios para la Acción*,

³⁵ El concepto tiene desarrollos teóricos recientes importantes, de mediados de los 90.

del mismo autor (Albuquerque, 2004), que sí vienen dados para un territorio apenas en condiciones previas a la implementación DEL?

Ha habido cierta profusión de denominaciones del desarrollo, todas ellas buscando darle a este el adjetivo más adecuado para ese entorno próximo y ese énfasis al que se quieren referir; “la *polisemia* en torno al desarrollo” de la que hablaba más atrás Boisier (Boisier). Las que tienen que ver con lo local como el DEL, tienen sus afinidades y cada una ha hecho aportes respetables, por lo que hoy se cuenta con avances teóricos y prácticos muy interesantes en la materia; hecho que en el caso santarrosano no se ha aprovechado debidamente y los planes de desarrollo más han sido tipo “lista de mercado”, antes que obedecer a una composición de prioridades con base teórica, cualquiera que esta fuese. Si es de resaltar, la importancia que revisten las orientaciones DEL para municipios intermedios como Santa Rosa o pequeños, donde las más de las veces, sus administraciones no toman mayor partido en enrumbar la economía, sino que la abandonan al simple acontecer espontáneo. Desarrollo regional fue la otra denominación que debimos traer para este volumen, pues resultaba de mayor pertinencia que el DEL para analizar el caso departamental; sin embargo, sus enfoques están teorizados menos compactos y difundidos que los de lo local.

Por último, mencionamos 2 elementos que, siendo político–administrativos, tienen fuerte relación con la implementación de esquemas de desarrollo local en el Municipio. Primero, el proceso de descentralización en Colombia y la autonomía municipal que ha generado, posibilitando una intervención más directa e independiente de los gobiernos locales en la orientación económica de sus territorios. Segundo, la inocultable inestabilidad en la línea de los gobiernos santarrosanos de la veintena, tanto por la serie de problemas judiciales en que se han visto comprometidos varios alcaldes, con destituciones y detenciones de por medio; como por la discontinuidad que ha significado el que, pese a que en la sucesión de mandatos ha habido repetición de partido político, nunca ha ganado el candidato apoyado por el alcalde de turno.

7.4 EL ENFOQUE TERRITORIAL

Como un tema estratégico de total actualidad e importancia para el Desarrollo Económico Local en Santa Rosa de Cabal, puede considerarse el hacer examen de sus escenarios potenciales de asociatividad intermunicipal, dadas su ubicación geográfica, su interconexión vial y de relaciones con centros urbanos próximos y su misma condición metropolitana de hecho. La promulgación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454) de 2011, al desarrollar lo relativo a los Esquemas Asociativos Territoriales, afianza el particular. Alburquerque, dentro de los 10 *Criterios para la Acción*, al momento de acometer procesos de Desarrollo Económico Local (mencionados en la sección 3.4.1), dedica los 2 primeros de ellos a temas extra-municipales. A su vez, el DNP, desarrollando el marco conceptual de la asociación entre entes territoriales, cita a Serrano (2010): “incorporar la lógica territorial implica analizar las características actuales y potenciales de los territorios, la estructura productiva y los eslabonamientos posibles, con miras a generar mecanismos y procedimientos orientados a apoyar procesos de transformación. De esta forma, es un enfoque que pone atención sobre activos, actores y procesos intencionados de desarrollo”.

Los análisis o estudios que se hagan de Santa Rosa de Cabal sobre desarrollo, al revisar el aspecto regional³⁶ de la localidad, tienen hoy, con referencias técnicas, como unidad de mayores posibilidades, funcionalidad y certidumbre³⁷; así como con un entramado de relaciones e interacción de alta conectividad y complementariedad, al conglomerado denominado Ciudad-Región Eje Cafetero³⁸, antes que a cualquier otro conjunto territorial.

³⁶ Recuérdese que uno de los objetivos del DEL en América Latina, es la constitución de consorcios intermunicipales.

³⁷ Las mesoestructuras a las que hace referencia Di pietro, cuando habla de Boisier.

8 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

“El desarrollo, hoy en día, es local o no es.

Lo local, por su parte, es territorial o no es”.

H. Mazurek

La tendencia constante 2002–2014 de reducción de la pobreza (de 49,7 a 28,5%) y la pobreza extrema (de 17,7 a 8,1%) en Colombia, constituye el hecho más relevante en cuanto a la aplicación de la política pública en examen. Y pese a que los resultados fueron inferiores a lo esperado, si pueden considerarse un avance muy importante en la materia, dada la complejidad del problema. De otro lado, la desigualdad, flagelo no menos preocupante³⁹, también tuvo un comportamiento favorable (igual en lo departamental), aunque menos halagüeño.

En el plano internacional la declaratoria de Naciones Unidas de los Objetivos del Milenio – ODM y la suscripción de los mismos por parte de nuestro país, hicieron la incidencia externa más fuerte en el combate a la pobreza. Este compromiso nacional se tradujo aún a nivel de entidades territoriales, en seguimiento y evaluación sistemáticos. En el contexto latinoamericano de lo social, el gasto público creciente y la implementación de programas (del tipo *Transferencias Condicionadas*) –con algunos nuestros como referentes, inclusive–, destacaron a Colombia y a otras naciones más; pese a lo cual el gasto social per cápita nacional se acerca acaso por debajo al promedio de América Latina.

En definitiva, la pobreza y la pobreza extrema han recibido un continuado ataque multiangular en Colombia, gracias a las diferentes formas de materialización de la política

³⁹ Recuérdese el liderazgo mundial de América Latina en desigualdad.

pública en pro de su superación. Esta política pública⁴⁰ puede decirse que nace con la implantación del Plan Colombia en el gobierno de Andrés Pastrana y, más importante aún, hoy, transcurridos más de 15 años, con salvedad de cómo se valore la interiorización y aceptación colectiva⁴¹ de la misma, podemos aseverar que estamos frente a una política pública de Estado, de las que, según los entendidos, existen muy pocas en nuestro país.

En el país, tanto la institucionalidad⁴² para la aplicación de la política para reducción de pobreza, como las estrategias y programas implementados para el efecto; han cambiado su fisonomía según el gobierno de turno, evidenciando el trato centralizado y político que Presidencia de la República ha dado al tema, para no perder manejo administrativo ni figuración ante los millones de familias beneficiarias de los subsidios. A su vez, el municipio cumple con buenos estándares su papel receptivo – distributivo en la administración de los programas Más familias en Acción y ReSA, y la estrategia UNIDOS⁴³; y cuenta con institucionalidad pública local y nacional, y privada; en general, aceptable para el enfrentamiento de la pobreza.

⁴⁰ Le denominamos así con certeza técnica, por ser ya, como lo pide Muller, un hecho construido por la investigación; además de tener los 5 elementos que, según Mény – Thoening, la fundamentan como tal: medidas concretas que la conforman (‘sustancia’), decisiones de asignación de recursos, marco general de acción, público afectado y metas u objetivos a lograr.

⁴¹ Según Cuervo, este elemento refleja el grado de *Internalización Social* que, junto al *Acuerdo Político* (para la permanencia de la política) y el *Arreglo Institucional* (disposiciones, leyes y acciones que garanticen la aplicación social) determinan si una política pública puede considerarse o no de Estado.

⁴² Compárese, por ejemplo, el comportamiento histórico del Departamento para la Prosperidad Social – DPS y sus programas y ejecutorias; con los relacionados con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, que tienen mayor estabilidad; pese a que ambas son instituciones del orden nacional y pertenecen al sector social.

⁴³ Los 3 hacen la presencia más representativa en Santa Rosa, de la oferta característica actual, de la política pública para superación de la pobreza.

La economía nacional⁴⁴ ha crecido con estabilidad en los lustros recientes y viene mejorando en competitividad, ingreso per cápita, exportaciones con valor agregado, en fin, hay indicadores favorables a esquemas de desarrollo local. Además de la solución al conflicto armado⁴⁵, búsqueda común a todos los Planes de Desarrollo Nacional inspeccionados, las ejecutorias más notables relacionadas con el combate a la pobreza han cambiado de sector para cada gobierno: Salud (Samper), cooperación internacional (Pastrana), educación y seguridad (Uribe) y proceso de paz, desempleo y propiamente pobreza (Santos).

En los Planes de Desarrollo Departamental apenas se hizo explícito el combate a la pobreza a partir del gobierno Tamayo (2008), además, fue notorio el esfuerzo de esa administración en la materia. En cuanto al impulso al desarrollo económico, las prioridades han cambiado de sector según el gobierno, así como las líneas estratégicas sobre el tema, truncándole al Departamento posibilidades sobre el particular con estructuración de largo plazo. Refiriéndose al mismo desarrollo económico –aclárese, regional–, Gaviria (2009), tras analizarlo para varios períodos de gobierno, expresa: “la política pública en el departamento de Risaralda no ha tenido un comportamiento sistemático, con lo cual podría calificarse como una actuación pública más cercana a la idea de política de gobierno, que política de Estado”.

Como premisa, tras lo dicho en esta sección, relativo a la reducción de la pobreza, creemos que este hecho, como mínimo, puede darse como un factor positivo para el Desarrollo Económico Local, cuyo escenario municipal de posibilidades, podemos narrar así: La riqueza ambiental⁴⁶ e hídrica, con las oportunidades comerciales externas de la segunda,

⁴⁴ Esta afirmación no pretende valorar el desarrollo económico, como tal, del país. No es objeto del presente estudio.

⁴⁵ A propósito, puede decirse que éste no deriva directamente de la pobreza y la desigualdad, pero si es gran generador de las mismas.

⁴⁶ Más del 60% de su territorio hace parte de áreas protegidas.

son una fortaleza de peso superior; el sector agropecuario tiene en la asociatividad su mayor estrategia y en el café, el plátano, el aguacate y la ganadería de doble propósito, sus productos principales y más promisorios; el turismo⁴⁷ es su sector más creciente y posicionado, y con las mejores potencialidades presentes y futuras; su ubicación geográfica general, con presencia en el Paisaje Cultural Cafetero y urbana tangente al principal corredor vial regional; junto a la calidad humana de sus gentes, cierran sus aspectos más destacados.

Finalmente, si se trata de avanzar en la configuración de un indicador compuesto, que mida la *Incidencia* de nuestro título principal, tenemos: El cálculo de la *Percepción de Favorabilidad para el DEL*⁴⁸, que fue tomado de un grupo de influyentes actores del desarrollo, promedió 69,8% (medio-alto). *Financiamiento e Infraestructura* y *Equipamiento* fueron los valores más bajos; mientras que arriba estuvieron *Formación del Recurso Humano* (86,7%), *Arquitectura Institucional* (81,7%) y *Liderazgo Público* (76,7%). Los 2 últimos están en la línea de otra estimación, en cuanto a afinidad y resultados, la *Incidencia de los Niveles de Gobierno para el D.E.L*, sección 5.2.1; en donde el municipal frente a los otros 2, tuvo mayor peso (87,5%); pero estas 3 buenas calificaciones para el aparato institucional local contrastan con un municipio cuya *Dependencia transferencias y regalías*⁴⁹ es 69.3%, hecho que constituye la delación de un fisco⁵⁰ muy débil para apalancar políticas de desarrollo económico y de enfrentamiento a la

⁴⁷ Aquí aplica la competitividad sistémica a la que se refiere la CEPAL, citada por (BAENA, MONTOYA, & SÁNCHEZ, 2006), en consideración a un producto competitivo alrededor del cual se tejen alrededor de un producto competitivo los que le otorgan ese carácter más allá de la productividad del proceso mismo.

⁴⁸ Incluyó la *Lucha contra la Pobreza* como un factor más.

⁴⁹ Este indicador es uno de los componentes del *índice de Desempeño Fiscal Municipal*.

⁵⁰ El Municipio rebajó de tercera categoría (a la que realmente pertenece según su contexto social), a quinta, por exigencia de la Ley de Ajuste Fiscal de 2000. Pero, aun así, su delgadez fiscal persiste, principalmente por falta de desarrollo industrial, propio de una ciudad dormitorio.

pobreza. Por último, la sección 5.5 halló la *Incidencia PAS en DEL*, Programas con más de 1000 beneficiarios, en factores DEL (37,5%, medio-bajo).

RECOMENDACIONES

Sería muy fructífero que el Municipio se fuese internando en un tratamiento con base teórica y más investigativo del tema de su desarrollo económico; tanto a la hora de la planificación, como en el momento de hacer evaluación de avances en la materia; tanto por parte de la Administración Municipal, como de las demás organizaciones interesadas en el asunto. Este mismo escrito es un intento en la construcción de ese camino.

Los resultados evaluativos del Sistema SINERGIA, del seguimiento a los programas y estrategias de la política pública para la superación de la pobreza (PPSP), son insumo esencial e infaltable para cualquier estudio, análisis o investigación propiamente dicha, que sobre el curso de la Política haya de realizarse en el Municipio.

No obstante que el período de mayores resultados en reducción de pobreza nacional, 2002–2014, también los haya habido globalmente para Risaralda; habrá que cuidar el análisis departamental con mayor detenimiento, pues mientras la tendencia viene permanente a la baja en Colombia, con curva en decrecimiento homogénea; la del Departamento se comporta ondeante, con volatilidad.

En virtud de lo que la Cámara de Comercio representa dentro de la institucionalidad santarrosana para el desarrollo económico, a más del prestigio y buen nombre que posee en el tema, según voces de la amplia mayoría de entrevistados dentro de la investigación; es aconsejable que tomara parte no sólo en proyectos puntuales, sino que se pusiera al frente, como organismo especializado y mayor facilitador de los procesos DEL en el Municipio.

Maximizado por la gran riqueza ambiental de Santa Rosa, el concepto de sostenibilidad le asiste con total ajuste al curso de su desarrollo económico. A este respecto, se observa muy pertinente adecuar una estrategia que persiga virar las restricciones ambientales propias de las áreas protegidas del territorio, a consolidar servicios y ventas del mismo tipo.

En el proceso PPSP, el Municipio actualmente es, en virtud de su estrechez fiscal, acaso administrador complementario de los programas y estrategias nacionales. Pero, aún con esas limitaciones, la localidad puede desplegar gestión propia importante en el tema enfatizando en valores; para lo cual tiene un buen referente teórico en las políticas para combatir la pobreza en el nivel comunal que, de Narayan y Petesh (2000) trae Grynspan; de las que citamos: *Invertir en activos y capacidades de las personas, apoyar las alianzas con los pobres, enfrentar la inequidad por género y la vulnerabilidad de los niños, y proteger los derechos de los pobres* (Grynspan, 2008, págs. 166 - 167).

Siempre será aconsejable en el manejo de los programas PAS del orden central que llegan al Municipio, la preocupación constante en dicho ejercicio, por el desarrollo de acciones en procura de rigurosidad y transparencia en la selección de los beneficiarios; tanto en la parte técnica de la administración local, para no permear los estándares bajo los cuales viene concebido el programa respectivo; como incentivando la solidaridad y la civilidad entre la población, en contra de la actitud de quienes, vía atajo o embustes –muy común en nuestra cultura–, buscan tomar provecho de las ayudas sin necesitarlas.

Hablando de mejoras en las condiciones de favorabilidad para un desarrollo local perdurable para el Municipio, además de la inserción de nuestro formato de cabecera, los factores para el éxito DEL de Albuquerque; tomamos como recomendable reforzar en 2 elementos, teorizados en las bases del *Desarrollo Local Integrado y Sustentable*, DLIS: “Comenzar invirtiendo en el capital social⁵¹ (es decir, en la capacidad de la sociedad de cooperar, formar redes, regular sus conflictos democráticamente y, en definitiva, de constituirse como comunidad) y en el capital humano (sobre todo en la capacidad emprendedora), (De Franco, Augusto , 2011).

Respecto de la utilización de los Registros Analíticos Especializados – RAE en Planes de Desarrollo; para examinar temas de combate a la pobreza, son muy aplicables, dado el

⁵¹ Capital social, en el sentido actualmente atribuido al concepto, inaugurado por la urbanista Jane Jacobs, en 1961, en *Vida y Muerte de las Grandes Ciudades Americanas*.

carácter sistemático, de la inversión y la permanente re-elaboración que debe tener la PPRP. Sin embargo, al momento de inspeccionar temas de desarrollo económico local, que tienen una evolución más lenta y deben ser procesos estructurados a largo plazo; los RAE municipales, deberían aplicarse prioritariamente a los Planes de Ordenamiento Territorial – POT.

10 BIBLIOGRAFÍA

Alburquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización. *Revista de la CEPAL*(82), 157-171.

Alburquerque., F. (2008). *Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria. Universidad de Sevilla.

Angulo, R. (2011). *Propuesta de un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-OPHI) para Colombia*. Bogotá: DNP. Obtenido de <http://www.cepal.org/colombia/noticias/documentosdetrabajo/1/40511/roberto-angulo2-ges.pdf>

Arango Gaviria, Ó. (2004). El Área Metropolitana Centro - Occidente, antecedentes y perspectivas. *Revista de Ciencias Humanas No. 33*. Pereira, Risaralda, Colombia: Universidad Tecnológica de Pereira.

Arango Gaviria, Ó. (2005). Ciudad-Región Eje Cafetero: Hacia un desarrollo urbano sostenible. Bogotá, Colombia.

Arocena, J. (1995). El Desarrollo Local. Un Desafío Contemporáneo. *Nueva Sociedad*, 19-55. Obtenido de <http://arizaldo.jimdo.com/app/download/3554205454/AROCENA-DesarrolloLocal.pdf?t=1295856522>.

BAENA, E., MONTOYA, O., & SÁNCHEZ, J. J. (2006). ALGUNOS FACTORES INDISPENSABLES PARA EL LOGRO DEL DESARROLLO REGIONAL. *Revista Scientia et Technica*. Scientia et Technica Año XII, No 31, Agosto de 2006 UTP. ISSN 0122-1701.

BANCO DE LA REPÚBLICA, CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS REGIONALES. (2014). Documentos de trabajo sobre economía regional. Pereira: Contexto actual y perspectivas. Cartagena.

Banco Interamericano de Desarrollo. (1 de Febrero de 2016). *Noticias: Amartya Sen y las mil caras de la pobreza*. Obtenido de Banco Interamericano de Desarrollo -BID-: <http://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2001-07-01/amartya-sen-y-las-mil-caras-de-la-pobreza,9286.html>

Banco Interamericano de Desarrollo -BID-; David Rockefeller Center for Latin American Studies; Harvard University. (Febrero de 2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Washington, D. C, Estados Unidos de América: Editorial Planeta Mexicana, S.A. de C.V.

Banco Mundial. (2014). *Notas Políticas de Colombia: hacia la paz sostenible, la erradicación de la pobreza y la prosperidad compartida*. Washington, DC: Banco Mundial. Obtenido de <http://www.bancomundial.org/content/dam/Worldbank/Feature%20Story/lac/Colombia%20Policy%20Notes%20pub%20SPA%2011-7-14web.pdf>

Banco Mundial. (17 de Agosto de 2015). *Banco Mundial*. Obtenido de [www.bancomundial.org: http://datos.bancomundial.org/tema/pobreza](http://datos.bancomundial.org/tema/pobreza)

Barrientos, A. (2010). Protecting Capabilities, Eradicating Extreme Poverty: Chile Solidario and the Future of Social Protection. *Journal of Human Development and Capabilities*, 11(4), 579-597.

Barrientos, A. (Mayo-Junio de 2012). Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas ¿Hacia una protección social fragmentada? *Nueva Sociedad*(239), 65-78. Obtenido de <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/10574.pdf>

Beccassino, A. (2008). La nueva política, el entorno y la comunicación electoral. Bogotá D.C.: Grijalbo.

Berrio, A. R. (5 de Febrero de 2009). PLAN DE DESARROLLO TURÍSTICO SANTA ROSA DE CABAL . *PLAN DE DESARROLLO TURÍSTICO SANTA ROSA DE CABAL* . Pereira, Risaralda, Colombia: GOBERNACIÓN DE RISARALDA, SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO Y COMPETITIVIDAD Y CAMARA DE COMERCIO DE PEREIRA, PROMOCIÓN Y DESARROLLO .

Blanco Cruz, L. A. (Junio de 2009). Asociaciones - Integraciones - Ciudad Región. Santa Fe de Bogotá.

Boisier, S. (2001). Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando? En O. Madoery, & A. Vázquez-Barquero, *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local* (págs. 1-22). Rosario: Homo Sapiens. Obtenido de <http://abacoenred.com/IMG/pdf/boisier.pdf>

Buitrago, F. (28 de octubre de 2010). gestion politica ... *gestion politica*. santa rosa , risaralda, colombia: UCPR.

Cámara de Comercio de Santa Rosa de Cabal. (Noviembre de 2012). Estudio Socioeconómico. *Estudio Socioeconómico 2011 Municipio Santa Rosa de Cabal*. Santa Rosa de Cabal, Risaralda, Colombia.

Cámara de Comercio de Santa Rosa de Cabal, Colciencias, Universidad Tecnológica de Pereira. (2012). *CARACTERIZACIÓN DEL SERVICIO TURÍSTICO DE SANTA ROSA DE CABAL*. Santa Rosa de Cabal.

Canzanelli, G., Castelletti, O., & Pallares, Z. (2006). Modelo alternativo de desarrollo económico local. En b. Universidad Externado de Colo, & K. A. Stiftung, *Gobierno de ciudades y política social en Colombia* (págs. 21-28). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. Obtenido de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/S2011032_es.pdf?sequence=1

Centro de Innovación Social (CIS). (2013). *Estrategia nacional de innovación social para la superación de la pobreza extrema*. Bogotá: Agencia nacional para la superación de la pobreza extrema - ANSPE.

CEPAL - Naciones Unidas. (21 y 22 de Noviembre de 2013). XIII Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe. Brasilia, Brasil. Obtenido de <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/crp-ilpes/noticias/paginas/6/50956/P50956.xml&xsl=/crp-ilpes/tpl/p18f-st.xsl&base=/crp-ilpes/tpl/top-bottom.xsl>

CEPAL. (1994). *Panorama Social de América Latina, 1994*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL. (2006). Programas sociales. En CEPAL, *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (págs. 149-180). Montevideo: CEPAL.

CEPAL. (2009). *Coordinación y gestión territorial de la política social en Colombia*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL. (2012). *Cambio Estructural para la Igualdad: Una visión integrada de desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL. Obtenido de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36700/LCG2604s_es.pdf?sequence=1

CEPAL. (2012). *Cambio Estructural para la Igualdad: Una visión integrada de desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL. (2014). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL-OIT. (2015). Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Protección social universal en mercados laborales con informalidad. Santiago de Chile: CEPAL.

Chica, R. (2007). Latinoamérica frente a la globalización: Una estrategia alternativa de desarrollo. Manizales: Universidad Autónoma de Manizales.

CLACSO. (2015). *Presentación Institucional*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

Comisión Regional de Competitividad de Risaralda. (2012). Plan Regional de Competitividad. *Actualización del Plan Regional de Competitividad 2012*. Pereira, Risaralda, Colombia.

Consejo Nacional de Política Económica y Social - Departamento Nacional de Planeación. (16 de Mayo de 2006). Documento Conpes 3424. *La Banca de las Oportunidades, una política pra promover el acceso al crédito y a los demás servicios financieros buscando equidad social*. Bogotá.

Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. (25 de Septiembre de 2006). Documento Conpes Social 102. *Red de protección social contra la extrema pobreza*. Bogotá, Colombia.

Consejo Privado de Competitividad. (2008). Adónde queremos llegar: Visión 2032 y principales estrategias. Bogotá: CPC.

Consejo Privado de Competitividad. (2015). *Informe Nacional de Competitividad 2014 – 2015*. Bogotá: CPC.

Contraloría de Bogota D.C. (Octubre de 2010). Gasto público social y pobreza en el D.C. en la última década. Bogotá, D.C., Colombia.

Contreras, M. E. (1998). *Formulación y Evaluación de Proyectos*. Santa Fe de Bogotá: Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD.

Cuervo, J. I. (2007). Planeación y políticas públicas, ¿dos enfoques contradictorios? En U. E. Colombia, & Konrad-Adenauer-Stiftung. Bogotá: Universidad Externado de Colombia; Konrad-Adenauer-Stiftung.

DANE - Banco de la República. (2015). *Informe de Coyuntura Económica Regional departamento de Risaralda*. Departamento de Risaralda: DANE - Banco de la República.

Dane. (2005). *censo*. Garzón.

DANE. (2005). *Departamento Nacional de Planeación*. Recuperado el 06 de 2015

Dane. (2014). Poberza monetaria y multidimensional en Colombia, 2014. Boletín Técnico. Bogotá: Dane.

Dane. (2015). Colombia. Estimaciones 1985-2005 y proyecciones 2005-2020 nacional y departamental desagregadas por sexo, área y grupos quinquenales de edad. Bogota: Dane.

De Franco, Augusto . (Diciembre de 2011). Pobreza y desarrollo local. *Cuadernos de clase No. 03 - 03, Fundamentos para el desarrollo sostenible*. Manizales, Caldas, Colombia: Universidad Autónoma de Manizales.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (16 de Octubre de 2015). Valor agregado según actividad económica, a precios corrientes. *Cuentas Nacionales*.

Departamento Nacional de Planeación - DNP-. (2003). Plan Nacional de Desarrollo 2002 - 2006. *Hacia un Estado Comunitario*. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación.

Departamento Nacional de Planeación. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010. *Estado Comunitario: desarrollo para todos, Tomo I y II*. Bogotá D.C., Colombia: Departamento Nacional de Planeación.

Departamento Nacional de Planeación -DNP-. (2006). *Plan Nacional de Desarrollo, Estado Comunitario para Todos, Tomo I y II*. Bogotá D.C., Colombia: Departamento Nacional de Planeación.

Departamento Nacional de Planeación -DNP-. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014. Prosperidad para todos: Mas empleo, menos pobreza y mas seguridad* (Vol. I y II). Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.

Departamento Nacional de Planeación -DNP-. (s.f.). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010.

Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Desarrollo Territorial. (1997). Elementos sobre la gestión local orientada a resultados. Santa Fe de Bogotá, Colombia: DNP.

Di Pietro Paolo, L. J. (s.f). *Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local*. FLACSO.

DNP. (2005). Conpes 91. Metas y estrategias para el logro de los objetivos del desarrollo del milenio, 2015. Bogotá.

DNP. (2006). Documento Conpes 3619. lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento. Bogotá.

DNP. (2007). Conpes 113 Política Nacional de seguimiento alimentario y nutricional PSAN. Bogotá.

DNP. (2008). Evaluación de Políticas Públicas: Programa Familias en Acción. Impacto del Capital Humano y Evaluación Beneficio Costo del Programa. Evaluación , Bogota.

DNP. (2014). Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Bogotá: DNP.

DNP. (2015). Documento Conpes 3400. metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en colombia. Bogotá.

DNP. (13 de 08 de 2015). *Programa familias guardabosques*. Obtenido de DNP: https://spi.dnp.gov.co/App_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/0050002510000.pdf

DNP, D. N. (s.f.). *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2013*. Bogotá D.C., Colombia: DNP.

DNP, Departamento Nacional de Planeación - Escuela Superior de Administración Pública ESAP. (2011). *Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales: El plan de desarrollo 2012-2015*. Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Grupo de Gestión Pública Territorial, Convenio Fondo de Población de las Naciones Unidas - UNFPA- Universidad Externado de Colombia, Fundación Nueva Cultura.

Drews, A. D. (2011). *Modelo de ocupación territorial propuesto para el Departamento de Risaralda*. Pereira.

Ecosec Ltda. (2011). *Educación ¿qué dicen los indicadores?* Pereira. Proyecto “Educación compromiso de todos”. Bogotá. Pereira: Ecosec Ltda.

Ecosec Ltda. (2011). *Educación ¿qué dicen los indicadores?* PereiraPereira. Proyecto “Educación compromiso de todos”. Bogotá. Bogotá: Ecosec Ltda.

Escobar Sánchez, A. (2010). *Desplazamiento y pobreza, informe especial*. Bogotá: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -ACCIÓN SOCIAL- & Organización Internacional para las Migraciones -OIM-.

Estrada, A. J. (2007). *La planeación económica en la jurisprudencia constitucional*. *La planeación económica en la jurisprudencia constitucional* (pág. 24). Bogotá: Universidad Externado.

Fedesarrollo. (2012). Mediciones de pobreza en Colombia y seguimiento a los logros de las familias de la Red Unidos. Fedesarrollo.

Fedesarrollo. (2015). La economía del departamento del Huila: Diagnostico y perspectivas. Bogotá: Fedesarrollo.

Fernán de Botero, J. (1994). *Santa Rosa de Cabal, historia, crónicas e imágenes*. Pereira: Fondo Editorial del Departamento de Risaralda.

Fernández-Ballesteros, R. (1995). Evaluación de Programas. Una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de la salud. Madrid, España: Editorial Síntesis.

Gasparini, L., Cicowiez, M., & Sosa, W. (2014). *Pobreza y Desigualdad en America Latina: Conceptos, Herramientas y Aplicaciones*. La Plata, Argentina: CEDLAS. Obtenido de

https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBwQFjAAahUKEwiv7PkuLPHAhUBdR4KHd4iA8A&url=http%3A%2F%2Fcedlas.econo.unlp.edu.ar%2Fdownload.php%3Ffile%3Darchivos_upload%2Fdoc_cedlas171.pdf&ei=3pHTVa3YLIHqed7FjIAM&us

Gaviria Ríos, M. A. (2009). *RISARALDA, EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE DESARROLLO*. Pereira: Universidad Católica Popular del Risaralda.

Gobernación de Risaralda, Cámara de Comercio de Pereira. (5 de Febrero de 2009). PLAN DE DESARROLLO TURÍSTICO. Pereira, Risaralda, Colombia.

Gómez Cardozo, M. A. (26 de Marzo de 2011). INVESTIGACIÓN Y SEGUIMIENTO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, UNA SALIDA PARA LOS DERECHOS HUMANOS.

Gómez Valderrama, F. (1994). *Santa Rosa de Cabal Historia y Futuro*. Pereira, Risaralda, Colombia: Papiro.

Grupo de Investigación Económica, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. (2002). Pobreza: definición, determinantes y programas para su erradicación. *Cuadernos de Economía No. 65*. La Plata, Buenos Aires, Argentina.

Grynspan, R. (2008). *Introducción a las políticas de superación de la pobreza*. Santo Domingo, República Dominicana: CEDAF.

Held, D. (2007). Globale Ungleichheiten. En U. (. BECK, *Generation Global* (págs. 95-119). Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag: Ein Craschkurs.

Hernández-Sampieri, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación* (Sexta ed.). México D.F: McGraw Hill Educación.

IPEA/UNFPA. (2007). Contribuciones potenciales a la agenda de los ODM a partir de la perspectiva de la CIPD: Resumen e implicaciones programáticas. Brasilia DF: IPEA/UNFPA. Obtenido de <http://www.unfpa.org.br/lacodm/arquivos/rp5.pdf>

Jaramillo Londoño, C. (1997). Fracaso de la Política Social de Samper. *Revista Universidad EAFIT*.

Jolly, J. F., & Salazar Vargas, C. (2010). Al lector: invitación a iniciar el estudio introductorio de una traducción literal a un entendimiento integral como base para el "EPPPAL: Enfoque propio de políticas públicas desde y para América Latina". En P. MULLER, *Las políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Lapiente, O. (s.f.). Diseño de las políticas públicas. II Seminario Internacional de Política Social: Políticas públicas para la reducción de la pobreza en Guatemala.

Massiris Cabeza, A. (1997). Ordenamiento territorial, procesos de construcción regional. *Revista Perspectiva Geográfica, Programa de Estudios de Posgrado en Geografía (EPG)*, No. 1. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC)-Instituto Geográfico Agustín Codazzi., 7-87.

Mazurek, H. (Enero de 2012). Espacio y Territorio. *Instrumentos Metodológicos de Investigación Social*. La Paz, Bolivia: Universidad de postgrado para la investigación estratégica en Bolivia.

MEN, s.f. (2012). Educación Superior - síntesis estadística departamento de Risaralda. PDF. Bogota: (MEN, s.f.).

Minchew, E. (16 de diciembre de 2013). *International Center for Tropical Agriculture CIAT*. Obtenido de Desempeño y sostenibilidad de las alianzas productivas: un análisis macro de un programa de acceso a mercados: <http://dapa.ciat.cgiar.org/desempeno-y-sostenibilidad-de-las-alianzas-productivas-un-analisis-macro-de-un-programa-de-acceso-a-mercados/>

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2004). Serie Población, Ordenamiento y Desarrollo. Guía No. 1: Elementos Poblacionales Básicos para la Planeación, segunda edición. Bogotá.

Ministerio de Salud. (Diciembre de 2014). Caracterización de los contextos territorial y demográfico. *Análisis de situación de Salud. Colombia, 2013*. Bogotá, D.C., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.

Ministerio del Trabajo - PNUD . (2013). Perfil productivo Municipio Santa Rosa de Cabal.

MONTOYA, O. B. ([en línea] 2006, XII). ALGUNOS FACTORES INDISPENSABLES PARA EL LOGRO DEL DESARROLLO REGIONAL. *Scientia Et Technica* .

Moreno, L. (2007). Lucha contra la pobreza en America Latina. ¿Selectividad y Univrsalidad? Consejo Superios de Investigaciones Cientificas.

Muller, P. (2010). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Municipio de Santa Rosa de Cabal, Risaralda. (2011). INFORME DE GESTIÓN SOBRE LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA, LA ADOLESCENCIA Y LA JUVENT. Risaralda, Santa Rosa de Cabal.

Naciones Unidas. (2015). *Cumbre de las Naciones Unidas sobre el desarrollo Sostenible*. Recuperado el 2015, de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

Naval Duran, C., & Orduna Allegrini, G. (2000). Educación para el desarrollo humano, educación como ayuda al crecimiento. Pamplona.

ONU. (2000). Declaración del Milenio. ONU.

ONU. (2005). *Objetivos del desarrollo del milenio*. Nueva York: Organizacion de las naciones unidas.

ORMET, R. (2013). Perfil productivo municipio Santa Rosa de Cabal. Santa Rosa: RED ORMET.

Osso Andrade, P. A. (2007). ¿Aislamiento o integración? Éxitos y desafíos de las Asociaciones de Municipios en Colombia. Fundación Konrad Adenauer.

Otero Urieta, A. (Abril de 2007). La importancia de la visión de territorio para la construcción de desarrollo competitivo de los destinos turísticos. *Cuadernos de Turismo No. 19, 92*. Buenos Aires, Argentina: Universidad de Murcia.

Pereira, U. L. (2014). Dinámica económica y social del departamento de Risaralda periodo 2012-2013 y proyección 2014. Pereira: Universidad Libre de Pereira.

Periódico La Patria, Gobernación de Caldas & Otros. (2015). La historia del Paisaje Cultural Cafetero ¿Porqué somos únicos? Manizales, Caldas, Colombia: Editorial La Patria.

PMA. (Enero de 2015). *Progama Mundial de Alimentos (PMA)*. Obtenido de <http://es.wfp.org>: <http://es.wfp.org/hambre/el-hambre>

PNUD. (2014a). Informe sobre Desarrollo Humano: Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia. Nueva York: PNUD.

PNUD. (Septiembre de 2015). Objetivos de desarrollo del Milenio, Informe 2015. Colombia: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD.

Porras Vallejo, O. A. (18 de Diciembre de 2006). Desarrollo y ordenamiento territorial para construir un país más equitativo y con regiones competitivas . *ib Revista de la información básica*. Obtenido de www.dane.gov.co/revista_ib/html_r2/articulo5_r2.htm

RED ORMET. (2013). Perfil Productivo Municipio Santa Rosa de Cabal. Santa Rosa: RED ORMET.

Rodríguez Pabón, L. (2014). Consideraciones sobre el gasto público social. *Im-pertinente*, 129-169.

Rodríguez, A. &. (Mayo de 2001). Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas. *Serie medio ambiente y desarrollo, No. 34*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas - CEPAL.

Sabino, C. (2002). El proceso de investigación científica. Panapo.

Salazar Vargas, C. (1995). *Las Políticas Públicas. Serie colección de profesores*. Bogotá, s.p.: Pontificia Universidad Javeriana.

Silva, I. (abril de 2005). Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina. *Revista de la Cepal*(85), 81-100.

Subgerencia Cultural del Banco de la República. (2015).

http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/geografia/posicion_astronomica_geografica_colombia.

Universidad Externado de Colombia; Konrad-Adenauer-Stiftung. (2007). *Constitución de 1991 y Planeación en Colombia: Balance y perspectivas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia; Konrad-Adenauer-Stiftung.

Vieira, J. G. (Febrero de 2016). *El estudio de las políticas públicas*. Obtenido de <http://politicas-y-publicas.blogspot.com.co/>

WEF. (2015). *World Economic Forum (WEF)*. Obtenido de World Economic Forum: http://www3.weforum.org/docs/img/WEF_GCR2014-15_Latinamerica_Image.png