

**La incidencia sociopolítica del concepto de Desarrollo Humano: una aproximación al  
municipio de Montería 2010-2018**

Hernán Franelky Hilarión Mayorga

Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD

Escuela De Ciencias Sociales, Artes y Humanidades – ECSAH

Sociología

Agosto 2022

**La incidencia sociopolítica del concepto de Desarrollo Humano: una aproximación al  
municipio de Montería 2010-2018**

Hernán Franelky Hilarión Mayorga

Monografía para optar al título de Sociólogo

Director

Diana Remolina Corredor

Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD

Escuela De Ciencias Sociales, Artes y Humanidades – ECSAH

Sociología

Agosto 2022

## Resumen

El concepto del Desarrollo Humano implica la articulación de diferentes elementos que han sido característicos de los enfoques de los denominados estudios del desarrollo. Desde la década de 1940 las ideas y teorías que han intentado definir del desarrollo y cómo es posible alcanzarlo, han sido prolíficas. Sin embargo, es mediante el enfoque de las capacidades, propuesto por Amartya Sen, que el desarrollo involucra de manera directa la dimensión humana, y permite un análisis donde se integran estudios diferentes a los de índole exclusivamente económica. Es este concepto el que se analiza en los Planes Nacionales de Desarrollo de Colombia en los años 2010 – 2018, y en los Planes Municipales de Desarrollo de Montería en el mismo periodo de tiempo, a través de la revisión de las políticas y programas enfocados en el sector de la salud y la educación. La articulación entre los planes nacionales y locales es coherente, y se evidencia que no existe continuidad semántica entre el campo académico y el político en lo que respecta a la comprensión holística del Desarrollo Humano: como fin y no como medio. Los indicadores sociales revisados señalan diferentes debilidades en la adecuada implementación de la mejora de la calidad de vida de la población, y la necesidad de fortalecer la capacidad para el establecimiento de indicadores locales propios, donde la sociología esté presente, y que permitan la gestión de políticas públicas acordes con los requerimientos de los territorios en materia de capacidades humanas y de Desarrollo Humano.

Palabras clave: Desarrollo Humano, capacidades, políticas públicas, sociología, indicadores sociales, Montería.

## **Abstract**

The concept of Human Development implies the articulation of different elements that have been characteristic of the approaches of the so-called development studies. Since the 1940s, the ideas and theories that have tried to define development and how it can be achieved have been prolific. However, it is through the capabilities approach, proposed by Amartya Sen, that development directly involves the human dimension, and allows an analysis that integrates studies other than those of an exclusively economic nature. It is this concept that is analyzed in the National Development Plans of Colombia in the years 2010 - 2018, and in the Municipal Development Plans of Montería in the same period of time, through the review of policies and programs focused on the health and education sector. The articulation between the national and local plans is coherent, and it is evident that there is no semantic continuity between the academic and political fields regarding the holistic understanding of Human Development, as an end and not as a means. The reviewed social indicators point out different weaknesses in the adequate implementation of the improvement of the quality of life of the population, and the need to strengthen the capacity for the establishment of their own local indicators, where sociology is present, and that allow the management of public policies in accordance with the requirements of the territories in terms of human capacities and Human Development.

Key words: Human Development, capabilities, public politics, sociology, social indicators, Montería.

## Tabla de Contenido

<b>Justificación .....</b>	<b>9</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>12</b>
<b>La Cuestión del Desarrollo: Origen, Construcción y Evolución de un Concepto .....</b>	<b>16</b>
<b>El Enfoque Funcionalista: Modernización como Desarrollo .....</b>	<b>20</b>
<b>La Teoría de la Dependencia: la Relación Centro-Periferia.....</b>	<b>22</b>
<b>El Enfoque de las Necesidades Básicas: las Necesidades Humanas.....</b>	<b>25</b>
<b>El Enfoque de las Capacidades: Libertad y Desarrollo .....</b>	<b>28</b>
<b>El Desarrollo Humano: Capacidades, Oportunidades y Funcionamientos .....</b>	<b>32</b>
<b>El Desarrollo Humano en Latinoamérica.....</b>	<b>38</b>
<b>Inicios del Desarrollo Humano en Colombia y su Incidencia Política .....</b>	<b>40</b>
<b>El Desarrollo Humano y su Adopción e Implementación en los Planes de Desarrollo .....</b>	<b>51</b>
<b>El Municipio de Montería: una breve Contextualización.....</b>	<b>51</b>
<b>Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos.....</b>	<b>57</b>
<b>Plan Municipal de Desarrollo de Montería 2012-2015: Progreso para Todos.....</b>	<b>65</b>
<b>Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un Nuevo País .....</b>	<b>71</b>
<b>Plan Municipal de Desarrollo de Montería 2016-2019: Montería Adelante.....</b>	<b>80</b>
<b>El Desarrollo Humano en el municipio de Montería .....</b>	<b>92</b>
<b>Desagregación de indicadores.....</b>	<b>93</b>
<b>Conclusiones .....</b>	<b>105</b>
<b>Referencias Bibliográficas.....</b>	<b>108</b>

## Índice de Tablas

<b>Tabla 1</b> Índice de Desarrollo Humano de los países latinoamericanos, 1990.....	39
<b>Tabla 2</b> Indicadores de gestión y resultados en el sector salud del PND 2010-2014.....	59
<b>Tabla 3</b> Indicadores de gestión y resultados en el sector educativo del PND 2010-2014.....	62
<b>Tabla 4</b> Indicadores del Programa «Salud Pública» del Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015 de Montería.....	66
<b>Tabla 5</b> Indicadores del Programa «Vamos pal Colegio» y de algunos subprogramas del Plan Municipal de Desarrollo de Montería 2012-2015.....	69
<b>Tabla 6</b> Matriz comparativa entre el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y el Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015, en el sector salud y educativo.....	70
<b>Tabla 7</b> Metas trazadoras del sector educativo del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.....	74
<b>Tabla 8</b> Metas trazadoras del sector salud del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.....	76
<b>Tabla 9</b> Indicadores de resultado en el sector educativo para el Plan Municipal de Desarrollo «Montería Adelante: 2016-2019».....	83
<b>Tabla 10</b> Indicadores de resultado en el sector salud para el Plan Municipal de Desarrollo «Montería Adelante 2016-2019».....	85
<b>Tabla 11</b> Diferencias y similitudes entre el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y el Plan Municipal de Desarrollo Montería Adelante 2016-2019.....	87

## Índice de Figuras

<b>Figura 1</b> Índice de Desarrollo Humano en Colombia 1990-2000.....	42
<b>Figura 2</b> Índice de Localización del Municipio de Montería. Fuente: Plancha 61 – INGEOMINAS.....	52
<b>Figura 3</b> Cartografía del departamento de Córdoba. Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) .....	53
<b>Figura 4</b> Geología de la Plancha 61, municipio de Montería. Fuente: Plancha 61 - INGEOMINAS.....	53
<b>Figura 5</b> Gasto social en salud y educación como porcentaje del GPS 2010-2014.....	63
<b>Figura 6</b> Gasto social en salud y educación como porcentaje del PIB 2010-2014. ....	63
<b>Figura 7</b> Gasto social en salud y educación como porcentaje del GPS 2014-2018 .....	78
<b>Figura 8</b> Gasto social en salud y educación como porcentaje del PIB 2014-2018 .....	78
<b>Figura 9</b> Índice de Desarrollo Humano en Colombia 2010-2018.....	89
<b>Figura 10</b> Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad en Colombia 2010-2018.	90
<b>Figura 11</b> Incidencia de la Pobreza Monetaria en el municipio de Montería 2012-2018.....	93
<b>Figura 12</b> Incidencia de la Pobreza Monetaria Extrema en el municipio de Montería 2012-2018 .....	95
<b>Figura 13</b> Tasa de desempleo y subempleo en el municipio de Montería 2012-2018 .....	96
<b>Figura 14</b> Ingreso per cápita en pesos mensuales del municipio de Montería 2012-2018.....	97
<b>Figura 15</b> Índice Gini del municipio de Montería, el departamento de Córdoba y Colombia 2010-2018.....	98
<b>Figura 16</b> Dimensión Salud, municipio de Montería 2018.....	99
<b>Figura 17</b> Dimensión educativa, municipio de Montería 2018.....	100
<b>Figura 18</b> Dimensión laboral, municipio de Montería 2018.....	101
<b>Figura 19</b> Condiciones de Vivienda y Servicios Públicos, municipio de Montería 2018 .....	102

«Ya que ninguna vida contará como una buena vida para un ser humano a menos que sea primero que todo una vida para un ser humano, y en tanto una vida para un ser humano debe ser una vida organizada, de alguna manera, por la razón práctica, en la que todos los funcionamientos están informados e infundidos por la actividad organizada por la razón, la *eudaimonia* debe ser buscada dentro del grupo de tales vidas, no en una vida totalmente entregada al placer corporal sin razón, ni en la vida del durmiente de funcionamiento digestivo no guiado, ni en la vida del esclavo de trabajo coercitivo y rutinario»

Martha Nussbaum



## **Justificación**

Los estudios del desarrollo se han centrado, las más de las veces, en el análisis económico de las regiones que pretenden investigar o intervenir. El camino recorrido desde el surgimiento de la economía del desarrollo parece obviarse, y los estudios que se realizan posiblemente priorizan las mismas ideas que originaron la preocupación por el atraso y la pobreza a mitad del siglo XX. Ideas relacionadas con el crecimiento del PIB o con las estrategias que deberán desplegarse para competir y lograr mayor productividad.

Bajo este tipo de premisas los elementos sociales ocupan un nivel de atención y gestión secundarios. Pese a haber ideas consolidadas acerca de lo que es el Desarrollo Humano, dichas ideas son consideradas en la medida que no obstaculicen el objetivo principal. Si el objetivo principal requiere que se reduzca el gasto social, éste debe reducirse. Si el objetivo secundario está demandando demasiados recursos, hay que realizar recortes. No es que el crecimiento no deba tener importancia, sino que no debe ser la variable que siempre se deba priorizar.

Las dimensiones humanas, referidas al bienestar y la calidad de vida de las personas, también deben ser parte de las prioridades. Es este uno de los análisis que una sociología crítica debe realizar. Sin embargo, los estudios de este tipo, y específicamente relacionados con la Sociología del Desarrollo, son escasos en el país. En diferentes países latinoamericanos, como México y Argentina, esta rama de la disciplina ha realizado mayores aportes. Realizar estudios de corte sociológico, y que aborden la problemática del Desarrollo Humano, resulta relevante en un país donde la pobreza y la desigualdad se combinan con condiciones de vida bastante difíciles, sobre todo en la periferia del territorio.

Por otro lado, el concepto de Desarrollo Humano se ha llegado a utilizar indistinta e indiscriminadamente en diferentes ámbitos que hacen parte de la vida cotidiana. Uno de los términos en el que se evidencia este tipo de apreciación es en el de «Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano» (FTDH). La asociación de los términos señala o sugiere que existe una estrecha relación entre estos, y que, en consecuencia, el fortalecimiento exclusivo de competencias laborales permite avanzar en materia de Desarrollo Humano, lo cual, como se verá más adelante, es un equívoco. El Desarrollo Humano es un concepto complejo, que integra las posibilidades que tienen las personas para *ser* y *hacer* lo que ellas mismas consideren significativo para sus vidas: es contar con las capacidades y las oportunidades para desplegar *funcionamientos* individuales.

Por tal motivo se analizará el periodo 2010-2018 en materia de Desarrollo Humano en el municipio de Montería. Este periodo se toma con base en dos consideraciones fundamentales. La primera, que es en el año 2010 cuando se da a conocer el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) a nivel internacional, el cual permite realizar estimaciones más allá de la pobreza monetaria. Y segundo, que corresponde al periodo de gobierno del expresidente Juan Manuel Santos, último periodo de gobierno presidencial terminado en su totalidad. No obstante, hay algunos elementos adicionales que ayudaron en la definición del periodo de tiempo, como la disponibilidad de los datos con base en el último Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV), y el hecho de que los dos gobiernos de Santos presenten, al menos explícitamente, un especial interés en las problemáticas de carácter social.

Así, para el autor del presente documento representa un importante interés el abordar el estudio del Desarrollo Humano desde una perspectiva sociológica que incorpora la dimensión política. Evidentemente, el ámbito académico difiere bastante del político, pero ello no impide

que exista comunicación y trabajo conjunto, sobre todo en lo que refiere al bienestar de la sociedad. El interés por el abordaje del Desarrollo Humano es resultado de comprender la necesidad de una continuidad constante entre el campo teórico de la producción académica y el de la disposición y la acción política, que se ven reflejados en los indicadores sociales atinentes al bienestar. Expresa, por una parte, la función científica de la sociología, de la que hablaba Bourdieu, y, por otra, el carácter de una sociología comprometida, que se destacó en la bien conocida labor de Fals Borda.

Son estos elementos indispensables para el análisis de un país complejo en diferentes dimensiones. Es este un enfoque de análisis pertinente con la Colombia Profunda. Aquella donde la academia y el Estado hacen escasa o nula presencia, y donde los territorios afrontan dificultades que, en palabras de Nussbaum, no permiten que las personas disfruten de una vida a la altura de la dignidad humana. De esta manera, el presente trabajo se articula con línea de investigación del programa de Sociología «investigación sobre nuevas formas de asociación en la sociedad colombiana y creación de capital social», y especialmente a través del núcleo problémico «necesidades sociales sentidas».

## Introducción

Hacer alusión al desarrollo resulta, cuanto menos, complejo. Ello por varias razones. En primer lugar, puede mencionarse que el concepto es atinente a las ciencias sociales y humanas en general. Es posible encontrar diferencias significativas entre el desarrollo al que hace referencia la ciencia económica, la sociología, la psicología y la historia —además de sus diferentes dimensiones, como sociales, políticas, económicas, culturales, medioambientales, entre otras—. De esta manera, dependiendo desde dónde se aborde, dicho concepto presentará matices que imposibilitarán la homogeneidad en su estudio. Así, su definición y descripción, sólo mencionando el concepto, se circunscribe al *campo de estudio* y al *objeto en cuestión*. Por tal razón, el concepto «desarrollo» involucra diferentes dimensiones, entre ellas la dimensión social y humana, sobre las que trata el presente trabajo.

En segundo lugar, las ideas y teorías que han permitido forjar y analizar el concepto de desarrollo han sido prolíficas. Si se toma, por ejemplo, el «desarrollo económico», es posible encontrar sustratos teóricos disímiles entre sí. Las diferencias radican en preguntas sobre cómo, por qué y para qué el desarrollo; y ello permite que distintas sean las respuestas y los argumentos que las sustentan. Es decir, pese a que exista un abordaje conciso y definido por *campo* y *objeto* —con circunscripción disciplinar—, no es posible encontrar una única vía que satisfaga absoluta y definitivamente a quienes plantean este tipo de preguntas y a quienes intentan responderlas.

Por otra parte, y de manera particular, al hacer mención del desarrollo no puede soslayarse que el término en sí mismo ha generado importantes repercusiones sobre el ámbito sociopolítico. Lo que ello significa es que las teorizaciones, consideraciones y aplicaciones prácticas sobre lo concerniente al desarrollo tienen importantes implicaciones colectivas. Desde el momento en que se realiza una definición y caracterización de qué es el desarrollo, hasta las

medidas requeridas para alcanzarlo —en este caso, visto como una finalidad—, el campo de lo público y, más aún, lo político se hacen presentes.

El campo del Desarrollo Humano no es la excepción. La definición y caracterización de éste orienta una gran magnitud de las políticas que se diseñan con la finalidad de mejorar el bienestar de la población. Y aquí se encuentra el elemento problemático alrededor del mismo: cómo se define y, en consecuencia, se orienta el Desarrollo Humano. ¿Es éste un concepto que tiene incidencia y repercusión pragmática en el campo político?, y si lo hace, ¿conserva los elementos teóricos que le dieron origen?, o, por el contrario, ¿se comprende bajo otras perspectivas que lo reconfiguran y lo adaptan a especificidades diferentes y particulares? Son este tipo de preguntas las que orientan el presente documento.

Teniendo en cuenta lo anterior, se parte del reconocimiento del Desarrollo Humano bajo la perspectiva otorgada por el premio nobel de economía Amartya Sen, así como de otros autores que desarrollaron y profundizaron en el concepto. El enfoque de las capacidades permite explorar el Desarrollo Humano desde una óptica que reconoce la centralidad de las personas en el ámbito del desarrollo. Como fines en sí mismas y no como medios. Aportes interesantes como los de Paul Streeten, Keith Griffin, el ya mencionado Amartya Sen, Mabhuh ul Haq, Martha Nussbaum, entre otros, permiten la comprensión de un desarrollo que incorpora elementos morales, éticos y políticos en un campo que por décadas había sido objeto de estudio casi exclusivo de la economía.

Sin embargo, la incorporación de estos elementos no se presentó súbitamente. Los estudios del desarrollo se adscribieron a una serie de enfoques que intentaban explicar qué es el desarrollo y cómo se podía lograr. Desde diferentes perspectivas se intentó responder a estas

preguntas. El enfoque de la modernización, la teoría de la dependencia, el enfoque de las necesidades básicas, o el de las capacidades son algunos de ellos. Conforme se introducían nuevos factores a los estudios del desarrollo, sus teorías y enfoques se iban refinando. Cual descripción de las *revoluciones científicas* de Kuhn, los modelos de desarrollo se hacían «obsoletos» dando paso a nuevas ideas que consideraban nuevos elementos que no se habían introducido en los análisis previos.

Si bien el enfoque del Desarrollo Humano no es uno de los más recientes, pues fue elaborado sobre la segunda mitad de la década de 1980, es uno de los más discutidos y prolíficos tanto académica como políticamente. Disciplinas como la economía, la sociología, la filosofía, la antropología, entre otras, lo han abordado desde diferentes perspectivas. Más aún, permitió la creación de un indicador que el PNUD publica en sus Informes anuales desde el año 1990: el Índice de Desarrollo Humano (IDH), y su versión mejorada: el Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad (IDH-D). Es este Índice de Desarrollo Humano el que orienta una gran cantidad de políticas alrededor del mundo.

Para el caso del presente documento, dicha orientación se analiza mediante la revisión de los Planes Nacionales de Desarrollo en Colombia en el periodo 2010-2018, así como mediante la articulación de dichos planes con los Planes de Desarrollo Municipal de Montería en el mismo periodo de tiempo. La finalidad de dicha labor es analizar el concepto mismo de Desarrollo Humano adaptado a las políticas nacionales y locales, y evidenciar los resultados de dichas políticas y su articulación, los cuales se ven reflejados en los indicadores sociales del municipio en cuestión. Es decir, se analiza el concepto aplicado desde la escala nacional a la escala local.

Metodológicamente, el trabajo articula los elementos conceptuales y teóricos del Desarrollo Humano con su incidencia política, y estos, a su vez, se contrastan con los indicadores que permiten analizar su impacto estadístico. Lo anterior, permite, primero, evidenciar la continuidad que pueda haber entre los elementos teóricos y la adopción política de los mismos. Segundo, posibilita analizar la coherencia entre la articulación de políticas nacionales y locales en materia de Desarrollo Humano. Y tercero, verifica si dicha articulación de políticas genera un impacto representativo en las condiciones de vida de la población. De tal manera que se realiza un análisis que incorpora la dimensión histórica y política, y que se orienta bajo un enfoque crítico que integra elementos filosófico-humanistas e indicadores sociales, con la finalidad de avanzar en la construcción de políticas públicas que propendan al fortalecimiento de las capacidades humanas y del Desarrollo Humano.

El primer capítulo del documento analiza la evolución del concepto del desarrollo y de los principales enfoques que, a nivel internacional, procuraron estudiarlo, y que con el tiempo permitieron el surgimiento de los denominados Estudios del Desarrollo. Es un intento por identificar sus elementos conceptuales. Un segundo capítulo está dedicado a analizar la articulación existente entre los Planes Nacionales de Desarrollo de Colombia y los Planes Municipales de Desarrollo de Montería, en lo atinente al Desarrollo Humano. Finalmente, el tercer capítulo muestra algunos de los indicadores relacionados con el IDH, condiciones de calidad de vida, en Montería con la finalidad de examinar cuál ha sido el impacto de las políticas nacionales y su articulación con las locales en la búsqueda de mejorar el bienestar de dicha población.

## **La Cuestión del Desarrollo: Origen, Construcción y Evolución de un Concepto**

Realizar un abordaje del desarrollo, en su dimensión sociopolítica y económica, y de sus implicaciones en las condiciones de vida de la población, requiere de una revisión de su trayectoria histórica. En efecto, reconocer el contexto de su aparición en el ámbito político y económico, ayudará a la comprensión de cuál fue la necesidad, justificación y finalidad de su consideración. Además, permitirá identificar sus bases teóricas, las cuales, sin lugar a dudas, continúan repercutiendo en la actualidad.

Desde una perspectiva sociopolítica y económica, el origen del término «desarrollo» se encuentra relacionado con el final de la Segunda Guerra Mundial (Escobar A. , 2003; Valcárcel, 2007; Pérez, 2007; Leguizamón, 2019). La devastación generada por la guerra y las difíciles condiciones en que vivían una gran parte de los habitantes de las naciones europeas, fueron fenómenos que posibilitaron la emergencia del interés sobre cómo generar la reconstrucción de lo perdido y cómo podría materializarse una mejora en la calidad de vida la población afectada.

Sin embargo, dicho «interés» se extendió a la consideración de los países con mayores dificultades económicas y de pobreza —Latinoamérica, Asia y África—. Siguiendo a Escobar (2003), si bien la pretensión de dicha «preocupación» fue la de lograr mejores indicadores y mejoras en la calidad de vida en los países menos avanzados, lo que se propuso fue emular las condiciones de progreso seguidas por las naciones occidentales: industrialización, incremento en la producción y tecnificación aceleradas.

Uno de los momentos que resultó más decisivos en el proceso de instauración e implementación, a diferentes escalas, del término «desarrollo», como propósito, fue el discurso de posesión del presidente Harry Truman en EEUU en 1949, con el que sentaba un precedente de



lo que debía entenderse por desarrollo (Escobar, 2003). El denominado «trato justo» de Truman buscaba implementar un «programa de desarrollo» que permitiese a las naciones «subdesarrolladas» realizar adelantos para efectuar mejoras en su calidad de vida. A partir de allí, los términos «subdesarrollo», «en vías de desarrollo», «Tercer Mundo», entre otros, adquirirían suma importancia dentro de los Estudios del desarrollo. La década de 1940 sería el precedente de lo que en adelante se denominaría Economía del desarrollo (Griffin, 2001).

Sin embargo, es de aclarar que los fundamentos implícitos en el discurso proferido por Truman estaban basados en las ideas de autores como Rostow (1961)<sup>1</sup>, quien menciona cuáles son las etapas que se presentan de manera ineludible dentro del proceso del crecimiento económico, y de las cuales aún se menciona su idea del denominado «sector locomotora». Por su parte, autores como Domar y Lewis se caracterizaron por enfatizar la transición de la agricultura tradicional a la industria de alta productividad para lograr verdaderos avances respecto al fortalecimiento de la economía (Ceña, 1994).

Como es evidente, los conceptos «crecimiento económico» y «desarrollo económico» se utilizaban manera indiferenciada, y el «desarrollo» era concebido como una consecuencia directa del crecimiento, basado en el incremento del PIB y el PIB per cápita. De tal manera que, para lograr mejorar el nivel de desarrollo de los países, la consigna sería seguir un único camino de crecimiento *ad infinitum* marcado por la modernización y las estrategias de las naciones más «adelantadas». Así lo expresó la ONU (citada en Escobar, 2003) en su momento:

---

<sup>1</sup> Sobre Rostow se hace necesario mencionar que en su libro *Las etapas del crecimiento económico*, hay una mención directa a las ideas de Marx, pero expresadas como su contraparte: «un manifiesto no comunista». De tal manera que dentro de las ideas de Rostow se encontraba no sólo una crítica a dichas ideas, sino una nueva proposición de cómo ocurría el verdadero crecimiento. Idea que tuvo bastante influencia en las palabras de posesión de Truman.

Hay un sentido en el que el progreso económico acelerado es imposible sin ajustes dolorosos. *Las filosofías ancestrales deben ser erradicadas; las viejas instituciones sociales tienen que desintegrarse*; los lazos de casta, credo y raza deben romperse; y *grandes masas de personas incapaces de seguir el ritmo del progreso deberán ver frustradas sus expectativas de una vida cómoda*. Muy pocas comunidades están dispuestas a pagar *el precio del progreso económico* (p. 20, cursivas propias).

Así quedaba instaurada la única e ineludible vía hacia el progreso o el desarrollo: el seguimiento universal de las estrategias adoptadas por los países europeos y por Estados Unidos para incrementar su crecimiento económico. Sin importar las particularidades locales, el progreso debía obtenerse por la misma vía<sup>2</sup>. Las consideraciones utilitaristas son evidentes en este tipo de planteamientos. Pero los planteamientos de este tipo no pertenecían exclusivamente al discurso de los economistas.

Por su parte, Hoselitz y, principalmente, Parsons, ambos sociólogos, resaltan aspectos socioculturales e institucionales que caracterizan a los países «no desarrollados». Dichos aspectos están relacionados con valores y normas que deben modificarse para lograr la adaptación que es condición *sine qua non* del anhelado desarrollo (Valcárcel, 2007) . Aún más, para Parsons (citado en Valcárcel, 2007) era indispensable cierta estructuración jerarquizada<sup>3</sup> para poder avanzar en el camino a ser una sociedad industrializada:

---

<sup>2</sup> La consideración antropológica del desarrollo de la cultura había estado marcada de manera particular por las ideas de Morgan (1990), en especial por su exposición de los tres estadios culturales de la humanidad: salvajismo, barbarie y civilización, en el que el progreso presentaba una condición lineal y unidireccional, como lo hizo Europa.

<sup>3</sup> La consideración de una organización social jerárquica puede llegar a generar confusión respecto al poder político y el ejercicio de la democracia. Sin embargo, como afirma (Dussel, 2006) las sociedades actuales no pueden idealizar una forma de participación democrática directa, por lo que el «poder delegado» y el «poder obediencial» hacen parte de la *potestas* (instituciones) que el pueblo tiene a su disposición para lograr «materializar» la voluntad popular. Aquí la cuestión radica en la diferenciación que realiza Parsons al hablar de un grupo superior y un grupo inferior, y al introducir el campo religioso como aspecto definitivo del control del poder.

El dominio del sistema de dos clases, con el grupo superior disfrutando prerrogativas de poder político, y generalmente también de prestigio religioso, y el inferior, compuesto principalmente por campesinos y algunos artesanos y pequeños comerciantes. En tal situación, con importantes excepciones, la producción económica está controlada, pero no activamente ‘dirigida’ por los grupos superiores (p. 8).

De esta manera, la cuestión del desarrollo se justificaba y se instauraba en una doble vía: una, la de las estrategias nacionales y políticas que buscaban incrementar el crecimiento económico mediante la modernización, y otra, la del discurso. La primera, característica de la génesis de los, en su momento, incipientes «estudios del desarrollo» que basaban sus análisis en las teorías económicas clásicas y neoclásicas, y la segunda, considerada como parte del itinerario requerido por los sectores dominantes —políticos y/o económicos— para lograr una difusión generalizada de sus ideas <sup>4</sup> —la *ideología*, en términos de Gramsci.

Desde entonces, los denominados «estudios del desarrollo» se verían incididos por diferentes autores y teorías, a la vez que por algunas consideraciones empíricas referentes a las modificaciones introducidas en los sistemas socioeconómicos donde se buscaba fomentar el crecimiento económico. A este respecto, resulta indispensable un breve reconocimiento de cuáles han sido las ideas y aportes que configuraron constantemente el concepto de desarrollo a partir de la segunda mitad del siglo XX.

---

<sup>4</sup> Para una revisión más detallada de las implicaciones sociales, políticas y económicas de los elementos discursivos, véase Van Dijk (1999) .

## **El Enfoque Funcionalista: Modernización como Desarrollo**

Hasta el momento, las ideas y enfoques mencionados fueron los que configuraron la emergencia del concepto de desarrollo y los que definieron su finalidad. Crecimiento y generalización de las condiciones de vida de los habitantes de Europa y Estados Unidos, se convirtieron en dos de los elementos centrales en dicha configuración. Sin embargo, es necesario realizar una acotación sobre cuáles fueron las ideas que permitieron que el enfoque funcionalista del crecimiento adquiriera tal relevancia.

Como se mencionó previamente, el contexto internacional se encontraba marcado por la finalización de la Segunda Guerra Mundial y por el surgimiento de la Guerra Fría. De aquí que muchos de los aportes que se realizaron a este enfoque del desarrollo provinieran de intelectuales estadounidenses. Dentro de sus principales contribuciones se destacaban la importancia de la inversión de capital físico, de la modernización creciente de la industrialización y el incremento sostenido del PIB —el indicador más importante en aquella época.

Autores como Nurske, Baran, Rodan, Lewis y Rostow, entre otros, realizaron diferentes aportes teóricos a dicho enfoque. Sus ideas estaban basadas en la preponderancia del mercado y de la inversión en el crecimiento de la economía. Si bien la agricultura tenía un rol secundario en el crecimiento económico, el proponer su industrialización fue considerado como una medida efectiva para el incremento de la productividad en general. Medidas estas que, no está demás mencionarlo, se recomendaron de manera directa a los países «subdesarrollados» (Valcárcel,

2007). Su aplicación en América Latina se presentó de mano del gobierno de Kennedy y de la asesoría de Rostow bajo el nombre *Alianza para el progreso*<sup>5</sup>.

No obstante, el enfoque funcionalista de la modernización tuvo sus críticas y detractores. Diferentes fueron las razones, pero las principales se centraron en su carácter generalizado y expansionista (Portes, 1997; Tucker, 1999). Por ejemplo, Peemans (citado en Valcárcel, 2007) señala cuatro rasgos característicos de este enfoque del «desarrollo», establecido a partir de 1945 hasta, aproximadamente, 1965.

El primer rasgo es una condición de desarrollo universal, caracterizado por ser implementado de manera primigenia por los países occidentales que depositaron en el capitalismo todas sus expectativas. Es una única vía, y el país que desee alcanzar el «desarrollo» debe seguirla. El segundo rasgo identificado por Peemans es el de una perspectiva etnocéntrica, mediante la cuales los países occidentales definen cuál es su posición dentro de su propia escala de desarrollo, y condicionan a los países «subdesarrollados» a integrarse en dicha escala sin importar sus condiciones particulares, sean éstas sociales, culturales o políticas.

Un tercer rasgo es el de un planteamiento dicotómico, caracterizado por enfrentar lo moderno a lo tradicional, lo industrial a lo agrícola, lo desarrollado a lo subdesarrollado. Lo primero será primicia, mientras que lo segundo adquiere un «carácter residual». Y como cuarto rasgo, puede señalarse el evolucionismo, en el que se observa y entiende al desarrollo como un

---

<sup>5</sup> A este respecto hay que añadir que esta medida fue adelantada debido a la Revolución Cubana en 1959, hecho que amplió aún más la «preocupación» sobre la expansión del comunismo, por lo que dicha alianza fomentaba y fortalecía el modelo capitalista en la región.

proceso constituido por diferentes etapas, las cuales hay que ir superando para poder alcanzar el «desarrollo»<sup>6</sup>.

### **La Teoría de la Dependencia: la Relación Centro-Periferia**

Contraria a la posición ortodoxa del enfoque de la modernización, o del crecimiento económico, La Teoría de la Dependencia logra poner en discusión las condiciones históricas y coloniales que han caracterizado el progreso social, económico y político de América Latina. Así, las relaciones internacionales, la división internacional del trabajo y los denominados «términos de intercambio» fueron algunos de los aspectos que posibilitaron el surgimiento de esta teoría.

Sin embargo, su origen se remonta a la «época dorada» o «edad de oro» del capitalismo, expresado en la supremacía económica de Estados Unidos. Las tasas de crecimiento de las potencias económicas eran elevadas —como consecuencia de la estimulación del crecimiento mediante la industrialización intensiva y extensiva—, por lo que los países latinoamericanos intentaron emular sus condiciones, logrando, aunque parcialmente, incrementar sus tasas de crecimiento. Así, en América Latina también se priorizó y se enfatizó el «desarrollo» —sinónimo de crecimiento— y se adelantaron diferentes tipos de estrategias para alcanzarlo (Escobar, 2003; Giller, 2014).

No obstante, diferentes intelectuales latinoamericanos observaron el fenómeno y evidenciaron que los contextos, condiciones y posiciones sociales, políticas y económicas de los países de América Latina diferían sustancialmente de Europa y Estados Unidos. Así, el problema

---

<sup>6</sup> Sobre este aspecto, es de aclarar que, si bien la crítica de Peemans estaba enfocada en señalar que las «etapas» del desarrollo hacían referencia a las condiciones relativas al crecimiento económico, el proceso de desarrollo, entendido bajo concepciones más actuales que integran diferentes aspectos, sí es un proceso que se caracteriza por ser de continuo avance. Y esto, porque integra un elemento que requiere de constante construcción: la participación de la sociedad mediante su condición de fuente de poder en la organización del sistema democrático (Dussel, 2006).

del desarrollo fue analizado de manera crítica desde la región, considerando sus particularidades, y, sobre todo, contando con el aporte de disciplinas como la historia y la sociología (Beigel, 2009). De igual manera, se adelantaron diferentes investigaciones que contaron con el apoyo y el financiamiento de la CEPAL.

Dentro de la CEPAL, Prebisch fue quien más se destacó por sus aportes. Su preocupación por las limitaciones que prevalecían sobre el desarrollo de América Latina, hizo que se propusiese analizar críticamente el fenómeno e intentar articular una teoría que sirviese para explicarlo. Así, en su célebre libro *El desarrollo económico de la América Latina y el Caribe y algunos de sus principales problemas*, Prebisch (1993) señaló: «las exportaciones de América Latina dependen de las variaciones del ingreso de estados Unidos y Europa, principalmente, y de sus respectivos coeficientes de importación de productos latinoamericanos. En consecuencia, escapan a la determinación directa de América Latina: se trata de una condición de hecho, que sólo podría modificarse por la decisión de la otra parte» (p. 536).

Para Prebisch, el déficit en la balanza comercial, el deterioro de los términos de intercambio y las continuas devaluaciones eran resultado de las relaciones asimétricas entre el centro y la periferia. La crítica y rechazo de la economía neoclásica, caracterizada por analizar casi cualquier fenómeno social en términos utilitarios, junto con el reconocimiento de elementos colonialistas de carácter eurocéntrico, permitieron que Prebisch y, posteriormente, la CEPAL tuvieran consideración con un tipo especial de desarrollo: el desarrollo nacional.

Respecto al enfoque existen algunas diferencias para identificarlo y denominarlo. Mientras para Blomström y Hettne (1990) y Valcárcel (2007) el enfoque es el de la dependencia, para FitzGerald (1998) y Ceña (1994) el enfoque es estructuralista. No obstante, los elementos en

común son los que realmente aportan a su comprensión. Como ya se indicó previamente, Prebisch fue quien logró la difusión de las ideas que por aquel entonces se discutían en la CEPAL.

Mediante el llamado «deterioro de los términos de intercambio», Prebisch señaló que el carácter productivo de América Latina estaba enfocado exclusivamente en la exportación de materias primas —sobre todo productos agrícolas— y la importación de mercancías, en su mayoría industriales. Lo que ello connotaba era que «las causas de la crisis latinoamericana en el periodo de entreguerras [...] descansaban en el modelo de acumulación vigente y en la posición que los países latinoamericanos ocupaban en la División Internacional del trabajo» (Guillén, 1994, p. 197).

Los planteamientos referidos a la relación «centro-periferia» —dominante-dependiente— orientaron lo que se denominó la estrategia ISI (Industrialización por Sustitución de Importaciones), la cual consistía en fortalecer la industria nacional y reducir la inversión en la producción agrícola y la importación, pues la rentabilidad de la primera era primicia frente a la baja productividad de las segundas. Sin embargo, pese a ello, en diferentes países de la región se adelantaron algunas estrategias referentes a la reivindicación del protagonismo de la agricultura en el crecimiento económico, entre otras, debido al acelerado crecimiento demográfico, lo que se conoció como «Revolución verde» (Ceña, 1994).

Pese a la debilidad con que inicio este enfoque, con el tiempo fue adquiriendo más relevancia dentro de los estudios del desarrollo gracias a aportes como los de Sunkel (1995), Cardoso y Faletto (1971), González Casanova (1970), Dos Santos (1970) y Gunder Frank (1973), todos ellos intelectuales preocupados por las dificultades de la región. Ello, adaptando una



perspectiva crítica frente a las relaciones internacionales de intercambio comercial —las mismas que Wallerstein identificaría con la relación del «sistema-mundo»—. Sin embargo, algunas circunstancias que surgieron como consecuencia del desbalance entre agricultura e industria y del «proteccionismo» frente a la competencia internacional, generaron críticas académicas y políticas que llevaron a que este enfoque viera su final a inicios de la década de 1980.

### **El Enfoque de las Necesidades Básicas: las Necesidades Humanas**

Las críticas al capitalismo en general, y a la economía neoclásica en particular, no provenían únicamente de parte de intelectuales latinoamericanos. Para la década de 1970, la discusión del desarrollo ya era ampliamente conocida y debatida tanto en círculos políticos como académicos. Tanto el enfoque de la modernización como el de la dependencia tenían sus promotores y detractores, y tras de sí dejaban entrever, como afirma Escobar (2003), una amplia priorización del campo económico en lo concerniente a cuál es la forma de medir y cómo alcanzar el bienestar social: el PIB continuaba siendo el principal indicador.

Sin embargo, a partir de la segunda mitad de la década de 1970, se inicia un reconocimiento más amplio de lo que es el desarrollo y cuáles variables son las que lo integran. Temáticas como la salud y la educación adquieren una novedosa consideración y son tenidas en cuenta para medir el bienestar de la población. Pero esa no fue la preocupación inicial de este enfoque. En su génesis, el empleo productivo tuvo preponderancia, lo cual quedó evidenciado en las misiones realizadas por la OIT (Organización Internacional del Trabajo) durante los primeros años de la década de 1970. Así, el interés por la pobreza se vio desplazado por la preocupación por el empleo y la desigualdad (Streeten, 1979).

Pero la consideración de la pobreza y el empleo, sumado a las críticas que ya se habían visto respecto a la desigualdad en los ingresos, posibilitaron el surgimiento de un enfoque que tuvo en cuenta las «necesidades básicas» de la población en general. Como se mencionó líneas atrás, la OIT asumió especial participación en lo que permitió llegar a un consenso respecto a qué necesidades se consideraban básicas y, por tanto, debían satisfacerse. De acuerdo con Mogrovejo (2010), las siguientes categorías fueron definidas como necesidades básicas: alimento y vivienda, accesibilidad a servicios públicos, empleo productivo y participación política para el fomento y conservación de ambientes sanos.

Para el enfoque de las necesidades básicas, si bien el crecimiento económico tenía relevancia, no era el más importante: era un medio, no un fin<sup>7</sup>. Como afirmó Streeten (1979):

el concepto de las necesidades básicas es un recordatorio de que el objetivo de los esfuerzos en favor del desarrollo es *proporcionar a todos los seres humanos la oportunidad de vivir una vida plena*. Como quiera que se interprete una «vida plena», la oportunidad de alcanzarla presupone el satisfacer las necesidades básicas. En los dos decenios pasados, *los que se ocupan de la cuestión del desarrollo se han perdido a veces en las intrincaciones de los medios* — producción, productividad, coeficientes de ahorro, relaciones de exportación, relaciones capital-producto, relaciones tributarias y así sucesivamente— *y han perdido de vista el fin*. Casi llegaron a ser culpables, para tomar prestada una frase de Marx, de «fetichismo del producto básico». El tener una idea clara acerca del fin *no significa que hay que descuidar los medios: por el contrario, quiere decir*

---

<sup>7</sup> Desde el siglo XVIII, especialmente con las ideas de Adam Smith, se había atribuido al crecimiento económico, medido mediante el PIB, el carácter de finalidad *per se*. Los medios se entendían, de acuerdo a la teoría que hiciera el postulado o enunciado teórico, mediante la optimización de recursos técnicos y humanos, los cuales siempre debían encontrarse a disposición de las estrategias que tenían como objetivo el incremento de las tasas de ganancia. Para el enfoque de las necesidades básicas, el crecimiento debía mantenerse, pero debía crearse y orientarse para promover el bienestar de los individuos.

*que los esfuerzos se dirigen hacia la elección de los medios adecuados para los fines esenciales que se desean* (p. 31, cursivas propias).

Así, la preocupación por el desarrollo integraba otros aspectos que hacían, por un lado, más abstracto el concepto, y por otro, más complejo su abordaje. No obstante, lo que ello posibilitaba era el surgimiento de un enfoque que debía verse orientado por diferentes tipos de políticas, ya que la dinámica del mercado no era suficiente para solucionar las problemáticas referentes a empleo, desigualdad, salud, alimentación, saneamiento, entre otras. De tal manera que este enfoque presenta una estrecha relación con la intervención político-pública, especialmente en cuestiones como el reconocimiento de las fallas del mercado, la distribución de los ingresos y la administración de los recursos disponibles, entre otras.

Pero, como se mencionó párrafos atrás, del crecimiento dependía el desarrollo y todas las variables novedosas que a éste se habían ido integrando. Justamente este fue uno de los rasgos representativos que le posibilitaron críticas a este enfoque. Por ejemplo, Gutierrez (2000) afirma, al hablar de quienes impulsaban la implementación de dicho enfoque, que sustentan la optimización de la productividad en las posibilidades de crecimiento continuo y constante, lo que suscita la posibilidad de generar más inversiones y desviar el objetivo. En otras palabras, no hay un cuestionamiento al modelo de desarrollo<sup>8</sup>, sino una aceptación pasiva que trata de buscar complementos y correcciones en diferentes tipos de políticas que busquen reducir la pobreza, el desempleo y la desigualdad (Sadiddin, 2014). Pero los estudios del desarrollo siguieron adelante.

---

<sup>8</sup> Si bien autores como Streeten, Stewart, Hicks, Griffin, Grants, entre otros, proponían el estudio, análisis, medición y finalidad del desarrollo desde una visión más compleja e integradora, sus proposiciones teóricas y morales estaban sujetas, como suele suceder, a las disposiciones institucionales de entidades como el Banco Mundial, que, indefectiblemente, opera en función del capitalismo por su especial consideración del crecimiento.

## El Enfoque de las Capacidades: Libertad y Desarrollo

Los estudios sobre el desarrollo continuaron su avance, especialmente desde el análisis económico. La preponderancia de la economía en los asuntos atinentes al desarrollo era —y es— una constante a partir de su surgimiento a mitad del siglo XX. Desde los aportes de los economistas que fomentaban la modernización industrial, hasta aquellos que propusieron un análisis centrado en las necesidades básicas, los conceptos, estrategias, planes y proyectos implementados se caracterizaban por tener un sustrato económico.

Casi con carácter de exclusividad, la economía exaltó, durante décadas, su posición dominante<sup>9</sup> en lo referente a los estudios del desarrollo, sobre todo de los denominados países pobres, «subdesarrollados» o «en vías de desarrollo». Como lo mencionó el propio Galbraith (citado en Escobar (2003):

En un período más largo, entre 1950 y 1975, la Fundación Ford donó más de mil millones de dólares, y las fundaciones Rockefeller, Carnegie y algunas apoyadas por la CIA dieron sumas menores... *El interés intelectual por la pobreza también se había expandido mucho*. En las universidades a lo largo y ancho del país... proliferaron los cursos y seminarios sobre desarrollo económico. Ningún tema económico había captado con mayor rapidez la atención de tantos como el rescate de los países pobres de su pobreza... *Estar involucrado en el estudio de los países pobres le proporcionó al intelectual una base firme en una línea que de seguro habría de expandirse y perdurar* (p. 104, cursivas propias).

---

<sup>9</sup> Desde una perspectiva antropológica, Gudeman (1986) señala que la ciencia económica y sus teorías responden a un discurso que se inscribe en un carácter cultural y que esboza una imagen de lo que es la ciencia económica: sólo una posibilidad entre muchas otras. Otras que han sido excluidas del discurso económico imperante en virtud de su «desafortunada» poca expresión matemático-científica.

No obstante, el estudio del desarrollo fue abordado por diferentes disciplinas y otras ciencias que demostraron interés en el fenómeno<sup>10</sup>. Así, sobre la década de 1980, la filosofía y la ciencia política lograron acercarse a un campo que les había sido vedado hasta el momento. Y ello, gracias a los aportes de Amartya Sen, quien había desarrollado algunas ideas bastante sólidas en lo referente a asuntos políticos de *elección social*. Su interés en el estudio del desarrollo lo llevó a cuestionar no sólo las teorías económicas clásicas, neoclásicas y keynesianas, sino, además, aquellas que analizan los fenómenos sociales mediante criterios exclusivamente econométricos. De ahí su integración de la filosofía y la economía, y su preocupación por la justicia social<sup>11</sup>.

Con base en esta relación, Sen avanza en una teoría que comprende a la pobreza no como privación material, sino como «falta de libertad económica» o de una «privación de capacidad». Para Sen, la libertad debe convertirse en la finalidad del desarrollo, y en un «medio principal» para alcanzarlo. La relación entre libertad y capacidad es bastante estrecha, siendo ésta constitutiva de aquella. Sen (2000) afirma:

El papel constitutivo de la libertad está relacionado con la importancia de las libertades fundamentales para el enriquecimiento de la vida humana. Entre las libertades fundamentales se encuentran algunas capacidades elementales como, por ejemplo, poder evitar privaciones como la inanición, la desnutrición, la

---

<sup>10</sup> Evidentemente, el desarrollo, en su acepción económica, política, social y cultural, implica considerar otras dimensiones que, por lo general, tendían a quedarse por fuera del análisis económico. Pero como lo demostró Bourdieu (2002), la economía es sólo un campo dentro del entramado social, por lo que las «estructuras sociales» condicionan su alcance y, por tanto, la economía no puede estudiarse seriamente sin tenerlas en cuenta.

<sup>11</sup> Si bien lo atinente a la justicia ya había sido abordado conceptual y metódicamente por Rawls (2006) al hacer alusión a los «bienes sociales primarios» —las cuales serían los que cualquier individuo racional desearía—, los planteamientos de Sen avanzan en una dirección diferente —aunque no excluyente—, pues señala que son las capacidades, las libertades fundamentales individuales, las que determinan los fines de las elecciones de los individuos. Una elección individual, capacidad individual, permite que los bienes sociales primarios, planteados por Rawls, sean tomados en cuenta, pero no como un criterio objetivo y definitorio de lo que se desea universalmente, sino como un punto inicial donde las valoraciones individuales encausan de manera diferenciada dichos bienes primarios.

morbilidad evitable y la mortalidad prematura, o gozar de las libertades relacionadas con la capacidad de leer, escribir y calcular, la participación política y la libertad de expresión, etc. Desde esta perspectiva constitutiva, *el desarrollo implica la expansión de estas y otras libertades básicas*. Desde este punto de vista, *el desarrollo es el proceso de expansión de las libertades humanas, y su evaluación ha de inspirarse en esta consideración* (p. 55, cursivas propias).

Así, lo que plantea Sen es que mediante el fomento y fortalecimiento de las capacidades humanas se promueve la libertad, lo que, en última instancia, genera el desarrollo. Pero la libertad, para Sen, está organizada, también, como medio y como fin. Las denominadas «libertades instrumentales» —como medio— son cinco, a saber: libertades políticas, servicios económicos, oportunidades sociales, garantías de transparencia y la seguridad protectora (Sen, 2000). Son estas estas libertades fundamentales las que contribuyen a la consecución de las capacidades y de la libertad como fin, es decir, del desarrollo.

Así, a diferencia de los enfoques anteriores, que intentaban brindar explicaciones sobre el porqué de la pobreza, del desempleo y de la reducción del crecimiento económico, el enfoque de las capacidades no corresponde a una teoría que tenga esta finalidad explicativa. Es más bien un «marco» que permite evaluar las diferentes problemáticas que atañen al desarrollo desde una perspectiva diferente, donde confluye la economía, la política, la moral y la justicia, y donde las personas adquieren la mayor significancia (Urquijo, 2007).

Ahora bien, respecto a las capacidades y las libertades hay un punto sin aclarar: el igualamiento de aquellas. Es decir, si las capacidades deben fomentarse todas de la misma forma para alcanzar el desarrollo. Aquí es donde éstas deben estar en función de lo que los individuos

quieran *hacer y ser*, lo que implica considerar aspectos de *valoración individual*<sup>12</sup>. De esta manera, el enfoque de las capacidades reconoce las aspiraciones individuales y por eso no ofrece una teoría que señale una forma de vivir o de desarrollarse, sino que sirve de insumo para la construcción de políticas que tomen en cuenta el bienestar social desde una perspectiva particular y más amplia.

Es por ello que las teorías utilitaristas, netamente economicistas, no representan interés para Sen —o en una mínima medida—, pues sus análisis dejan de lado diferentes elementos centrales. Afirma Sen (2000):

Llevamos un tiempo tratando de defender la idea de que en muchas evaluaciones el «espacio» correcto no es ni el de las utilidades (como sostienen los partidarios del enfoque del bienestar) ni el de los bienes primarios (como exige Rawls), sino el de las libertades fundamentales —capacidades— *para elegir la vida que tenemos razones para valorar*. Si el fin es centrar la atención en las oportunidades reales del individuo para alcanzar sus objetivos (como recomienda explícitamente Rawls), *habría que tener en cuenta no sólo los bienes primarios que poseen las personas, sino también las características personales relevantes que determinan la conversión de los bienes primarios en la capacidad de la persona para alcanzar sus fines* (p. 99, cursivas propias).

Con base en lo anterior, es posible identificar que, para Sen, el denominado «subdesarrollo» es considerado como falta de libertad, ya que las *capacidades* de los individuos se encuentran notablemente reducidas. Las problemáticas sociales que atañen a asuntos económicos y políticos repercuten significativamente en las libertades fundamentales de la

---

<sup>12</sup> Las valoraciones que cada individuo tiene son las que Sen denomina «funciones», las cuales son constituidas por las capacidades. Por ejemplo, una persona puede valorar tener una buena alimentación, lo que le da la capacidad de elegir qué comer, pues posee diferentes alternativas y, con base en ello, puede realizar una elección. De ahí que la elección, léase capacidad, posibilite la libertad, una libertad —dice Sen— que permite «lograr diferentes estilos de vida».

población —la alimentación, la salud, la educación, entre otros—, con lo cual las posibilidades de elección sobre un estilo de vida valorado individualmente son relativamente bajas: afectan significativamente sus capacidades y, en última instancia, su libertad.

### **El Desarrollo Humano: Capacidades, Oportunidades y Funcionamientos**

Los aportes de Sen permitieron, como se mencionó anteriormente, que el desarrollo fuera considerado un elemento de una relevancia significativa en el bienestar de la humanidad. El concepto dejaba de ser un aspecto social que debía ser analizado únicamente por la economía y medido por el crecimiento económico. El PIB y el PIB per cápita serían considerados insuficientes para estimar las condiciones de vida de cualquier población, pues aspectos como la desigualdad, la educación, la salud, la alimentación, la privación de necesidades y libertades, constituían una imposibilidad teórico-técnica para las proposiciones utilitaristas y neoclásicas<sup>13</sup>.

De igual manera, como señaló Mahbuh ul Haq (1995)<sup>14</sup>, las valoraciones de los individuos no siempre pueden ser catalogadas en términos de ingresos y crecimiento<sup>15</sup>, pues hay algunos logros que son valorados, sobre todo, por sus repercusiones directas en la calidad de vida, incluido el ambiente para desenvolverse. De tal manera que la consideración de dichas valoraciones implica el análisis de otras variables y dimensiones, como las sociales, políticas,

---

<sup>13</sup> Esta aseveración se aplica con algunas excepciones. Una de ellas puede encontrarse en Smith (1997), quien plantea ideas que, en principio, pueden tener un carácter utilitarista, aunque también presentan rasgos que aluden a la moral y la justicia, como el propio Sen lo reconociera. Otra excepción puede considerarse sobre el pensamiento de Alfred Marshall, quien, aunque tomaba en cuenta y realizaba análisis econométricos para la exposición de sus ideas, también reconocía, para las ideas de su época, la inadmisibilidad de la desigualdad en términos cualitativos (Marshall, 1997).

<sup>14</sup> Mahbuh Ul Haq fue pionero en la formulación del IDH (Índice de Desarrollo Humano), un indicador que permitía analizar las condiciones de desarrollo humano de los países. Su libro *Reflections on Human Development*, publicado en 1987, permitió que el PNUD tomara en serio sus consideraciones, y las de Sen, y las aplicará a partir de 1990 de manera anual en su conocido Informe sobre Desarrollo Humano.

<sup>15</sup> A modo de ejemplo, ya en 1911, F. Taylor, reconocido por su libro *Los Principios de la Administración Científica* (The Principles of Scientific Management), había evidenciado, mediante algunos de sus trabajos empíricos, que los trabajadores de algunas de las fábricas de acero que había visitado, no se motivaban únicamente por el salario que recibían, sino por otros factores, tales como el compañerismo y la amistad.



culturales, etc. De hecho, para el autor, una centralización del desarrollo en términos exclusivamente dependientes del ingreso, permite que el costo humano sea bastante elevado. En sus palabras:

Muchas opciones humanas se extienden mucho más allá del bienestar económico. Conocimiento, salud, medio ambiente físico limpio, libertad política y placeres simples de la vida no son exclusiva o en gran parte, dependientes de ingreso. La riqueza nacional puede ampliar las opciones de las personas en estas áreas. Pero puede que no, el uso que la gente hace de su riqueza, no la riqueza en sí mismo, es decisivo. *Y a menos que las sociedades reconozcan que su verdadera riqueza es su gente, una obsesión excesiva por crear riqueza material puede oscurecer el objetivo de enriquecer vidas humanas* (Haq, 1995, p. 15, cursivas propias, traducción propia).

A la misma conclusión había llegado antes el Comité de Naciones Unidas para la Planificación del Desarrollo (UNCDP, por sus siglas en inglés)<sup>16</sup>. Al percatarse de las implicaciones humanas de los llamados Planes de Ajuste Estructural (PEA), decidieron dar un mayor alcance al *Planning Journal of Development*, ya que se realizó la publicación de un libro que contó con la participación de Griffin y Knight (Griffin, 2001). Sin embargo, no sería sino hasta el aporte de Haq que el Desarrollo Humano adquiriría importancia tanto académica como política a escala internacional.

No obstante, no se trataba de rechazar el crecimiento económico, sino de orientarlo. Dicha orientación era posible llevarla a cabo mediante *la implementación de políticas públicas* que permitieran direccionar el crecimiento hacia la calidad de vida de las personas. Para ello, sin lugar a dudas, se requeriría un fortalecimiento sistemático de la democracia, pues la participación

---

<sup>16</sup> Ideas similares, aunque con temáticas diferentes, es posible encontrarlas en el libro *La globalización: consecuencias humanas*, de Bauman (2005).

política activa de la ciudadanía posibilita una «reestructuración del poder político y económico».

Para Haq (1995):

Mayores vínculos entre el crecimiento económico y las opciones humanas pueden requerir una reforma agraria de gran alcance, sistemas fiscales progresivos, nuevos créditos sistemas bancarios para los pobres, una gran expansión de los servicios sociales básicos servicios para llegar a toda la población desfavorecida, la eliminación de barreras para el ingreso de las personas en las esferas económicas y políticas y la equiparación de su acceso a las oportunidades, y el establecimiento de puestos temporales redes de seguridad social para aquellos que pueden ser pasados por alto por los mercados o las acciones de política pública. *Dichos paquetes de políticas son bastante fundamentales y variarán de un país a otro. Pero algunas características son comunes a todos de ellos* (p. 16, cursivas propias, traducción propia).

De esta manera, el concepto del Desarrollo Humano no sólo representaba un carácter heterodoxo, sino revolucionario, como afirmó Haq. A las ya mencionadas cinco libertades instrumentales planteadas por Sen, se sumaban, complementariamente, cuatro elementos esenciales del Desarrollo Humano, a saber, equidad, sustentabilidad, productividad y empoderamiento. Así, el Desarrollo Humano pasaba a considerarse un «concepto holístico».

Respecto a su medición, inicialmente, Griffin (2001) señalaría que el Desarrollo Humano, a diferencia del PIB per cápita —que mide el bienestar económico subjetivo derivado del consumo—, mide las capacidades del individuo y el «conjunto de opciones» de que dispone: la libertad de la que disfruta —aunque tiene en cuenta al PIB per cápita como complemento al posibilitar un potenciamiento de las capacidades—<sup>17</sup>. Como ejemplo, Griffin (2001) identificó

---

<sup>17</sup> El PIB per cápita es un complemento porque el poder adquisitivo de las personas determina, también, qué capacidad tiene cada individuo para disfrutar sus diferentes libertades. Sin embargo, ello no significa que necesariamente las capacidades y el PIB per cápita se encuentren en completa simetría.

que para el año 1994, de 175 países analizados en el Informe de Desarrollo Humano, había un considerable número de ellos que tenían un Desarrollo Humano superior al que su PIB podría permitir. De allí que un ingreso relativamente bajo no significa una imposibilidad para el alcance de un adecuado Desarrollo Humano, y una renta alta no garantiza, per se, un adecuado nivel de Desarrollo Humano. Es decir, *el campo político resulta fundamental en materia de Desarrollo Humano*.

Para su medición, se estableció el Índice de Desarrollo Humano (en adelante, IDH), el cual tuvo en cuenta tres variables para su estimación: la esperanza de vida al nacer, el nivel educativo y el PIB per cápita<sup>18</sup>. Así, la esperanza de vida al nacer —que permite conocer las condiciones de salud de la población—, los años promedio de instrucción y los años de instrucción esperados —que permiten ponderar el componente educativo—, y el Ingreso Nacional Bruto per cápita —medido a través de la aridad de Poder Adquisitivo— posibilitan el cálculo del IDH.

Como se mencionó anteriormente, el PNUD adoptó el IDH a partir de 1990 para realizar publicaciones anuales sobre el Informe de Desarrollo Humano. Sin embargo, con el tiempo, el IDH fue considerando algunas dimensiones que no se tuvieron en cuenta en su origen<sup>19</sup>. Así, por ejemplo, se incluyó el análisis de las desigualdades existentes entre la población, ya que ésta afecta algunas o varias capacidades de las personas. Es así como se origina el IDH ajustado por

---

<sup>18</sup> Modificaciones posteriores, como la introducida por el PNUD en el año 2010, realizó ajustes respecto a la medición del ingreso, dejando de lado al PIB per cápita y reemplazándolo por el INB per cápita, que se ajustaba mediante la Paridad de Poder Adquisitivo.

<sup>19</sup> Estas consideraciones fueron sobre todo técnicas. Modificaciones que se vieron reflejadas en la forma de generar los cálculos, la forma de obtención de los datos y la manera en que se tenían en cuenta los elementos que constituían las variables (Mancero, 2001).

desigualdad (IDH-D) —sobre éste se volverá más adelante—, el cual fue propuesto por Hicks (1997), y el cual tenía en cuenta, entre otros, el Índice de Gini para su medición<sup>20</sup>.

En efecto, y de acuerdo con Mancero (2001), las primeras publicaciones del Informe de Desarrollo Humano contaron con una gran limitación: los datos correspondían a «promedios nacionales» que poco tenían en cuenta las asimetrías locales de las variables que constituían el IDH, sobre todo las del ingreso. De acuerdo con estimaciones del autor, las reducciones nacionales en el IDH, al incorporar la variable de distribución del ingreso, superaban el 5% en al menos un tercio de los países analizados. Aspecto de bastante relevancia en lo que a Desarrollo Humano se refiere.

Pero el IDH-D no sólo tomó en consideración la desigualdad en el ingreso, sino en cada una de las variables que integran el IDH. Así, «el IDH-D se puede considerar como el *nivel real de desarrollo humano porque considera las desigualdades*, mientras que *el IDH puede considerarse como el índice de desarrollo humano “potencial” que podría lograrse de no haber desigualdad*. La diferencia entre el IDH y el IDH-D se considera como la pérdida en el desarrollo humano potencial debido a la desigualdad (Escobar, 2013 p. 42, cursivas propias). De tal manera que la incorporación de la desigualdad en el IDH resulta indispensable para una medición adecuada del Desarrollo Humano —en términos «reales» de capacidades y libertad.

Es allí donde el IDH-D representa un aporte de suma relevancia a las políticas públicas y de gobierno que propendan al fomento del Desarrollo Humano, no sólo a nivel nacional, sino en las escalas locales y territoriales. En efecto, *el alcance del Desarrollo Humano sólo es posible*

---

<sup>20</sup> Para el año 1994, este índice no representó casi importancia para el PNUD, y por ello se prefirió continuar con el cálculo ideado originalmente, el cual no tenía en cuenta las diferentes desigualdades, lo que después fue corregido al introducir nuevamente la distribución del ingreso y la medición de la desigualdad.

*cuando las políticas de gobierno se orientan a la atención de las capacidades de las personas, de sus libertades, sin dejar de lado, como afirmó Haq, la disparidad en las condiciones de vida de la población. Es decir, la aplicación de reformas, de políticas fiscales de carácter progresivo y la atención de aquellas poblaciones que quedan por fuera de la óptica del mercado dada su «poca» o «nula» «utilidad», son algunas de las acciones que se orientan únicamente mediante la política. Nuevamente, se insiste, el campo político resulta fundamental en materia de Desarrollo Humano.*

Por último, cabe mencionar que el IDH, al ser un indicador multidimensional, no está exento de críticas. Éstas, entre otras, varían desde las ponderaciones asignadas a las variables (Hopkins, 1991; McGillivray & White, 1993), la elección de valores asignados como referencia a las variables (Kelley, 1991) y la disposición de ciertos umbrales máximos para ingresos adicionales o por encima del promedio (Trabold-Nübler, 1991). No obstante, también ha habido trabajos que han propuesto correcciones a fin de superar estas limitaciones, como, por ejemplo, el de Noorbakhsh (1998).

También ha tenido críticas más recientes, de autoras como Nussbaum (2012), quien, pese a interesarse por el enfoque de las capacidades y del Desarrollo Humano —con ideas similares a las de Sen—, considera que un índice no permite captar con certeza si las capacidades tienen oportunidad de funcionamiento de manera individual —argumento que resulta bastante acertado en términos cualitativos, y que esgrime la necesidad de indagar sobre la desagregaciones de los indicadores sociales—. Es por ello que en el Capítulo III se considera dicha desagregación. Aun así, el IDH, con su ajuste por desigualdad, se considera un indicador de bastante relevancia en la medición de las capacidades y libertades que autores como Sen, Mahbuh ul Haq, y otros, propusieron como finalidad última del desarrollo.

## El Desarrollo Humano en Latinoamérica

La década de 1980 en Latinoamérica, mejor conocida como «la década perdida»<sup>21</sup>, estuvo atravesada por los diferentes Programas de Ajuste Estructural que se habían propuesto e implementado con la finalidad fomentar la estabilidad y el crecimiento económico, después de haberse presentado la crisis económica mundial a causa de la exorbitante alza de los precios del petróleo en 1973. Dichos programas incrementaron el recorte al gasto público y generaron una ampliación del desempleo, pues la prioridad era el sostenimiento de las economías nacionales, no así la inversión social.

Sin embargo, y como consecuencia de los hallazgos y elementos publicados en el «Informe Brundtland»<sup>22</sup>, el fenómeno de la pobreza volvió a adquirir importancia. Como afirman Cuellar y Moreno (2009), la preocupación por el desarrollo sustentable permitió generar un «enlace» con la posterior consideración sobre el Desarrollo Humano. Como resultado de la crisis y las problemáticas originadas por las políticas neoliberales, distintos gobiernos latinoamericanos implementaron diferentes programas destinados a mejorar la calidad de vida de los habitantes más pobres, especialmente en áreas como la educación y la salud —áreas que serían reconocidas como esenciales dentro de la formación y fortalecimiento de las capacidades humanas.

De acuerdo con Ranis y Stewart (2001), los avances en Desarrollo Humano en los países latinoamericanos se dieron gracias a las diferentes mejoras que algunos gobiernos dispusieron en

---

<sup>21</sup> Después del auge que habían obtenido los modelos económicos que caracterizaron las décadas de 1940 a 1970, los cuales tenían como base las ideas de Keynes y resaltaban la importancia del rol del Estado dentro de la esfera productiva nacional, las teorías e ideas referentes al crecimiento económico tomaron fuerza nuevamente. Pero esta vez con base en una política económica monetarista, guiada por las ideas de Milton Freidman, la cual impulsaba la reducción del gasto público y social, a la vez que desregulaba el mercado e incentivaba la inserción indiscriminada de las economías locales en las internacionales. Era la aparición del denominado «neoliberalismo».

<sup>22</sup> Dicho informe presentaba los elementos centrales que debían tenerse en cuenta frente al desarrollo sustentable, y lo hacía con el título «Nuestro Futuro Común», en el que se resaltaban, entre otras cosas, la importancia de un crecimiento sostenido que no implicara el agotamiento de los recursos de las generaciones futuras.

materia económica y de equidad. Si bien el crecimiento fue un componente importante, *el rol de la política pública permitió un avance significativo*. Los autores recomendaron que cualquier reforma, incluyendo las económicas, deben incluir un «enfoque de Desarrollo Humano». De lo contrario, el crecimiento no será sostenido ni generará más desarrollo.

La publicación del primer Informe de Desarrollo Humano calculó el IDH para 189 países, dentro de los cuales estaban registrados 20 países latinoamericanos<sup>23</sup>. De acuerdo a las clasificaciones asignadas por el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), en Latinoamérica, para el caso del mencionado primer Informe, era posible encontrar IDH entre alto y bajo. En la Tabla 1 se muestran los resultados de los países latinoamericanos en dicho año, organizados de mayor a menor.

**Tabla 1**

*Índice de Desarrollo Humano de los países latinoamericanos, 1990.*

País	Año 1990
Argentina	0,718
Chile	0,706
Uruguay	0,694
Cuba	0,680
Panamá	0,675
Costa Rica	0,665
México	0,656
Ecuador	0,648
Venezuela	0,644
Perú	0,613
Brasil	0,613
Colombia	0,603
República Dominicana	0,599
Paraguay	0,598
Bolivia	0,551
El Salvador	0,536
Honduras	0,519

<sup>23</sup> En las publicaciones del Informe de Desarrollo Humano, desde 1990 hasta el 2019, no se ha incluido a Puerto Rico.

Nicaragua	0,497
Guatemala	0,481
Haití	0,414

*Fuente.* Informe sobre Desarrollo Humano, PNUD 1990.

Como se indicó anteriormente, a partir de la primera mitad de la década de 1980, diferentes fueron los gobiernos que diseñaron e implementaron distintas políticas que pretendían reducir la pobreza y generar equidad. De allí que el primer Informe, si bien no tuvo valores de IDH elevados, presentó cifras que mostraron un avance significativo frente a las estadísticas que se habían obtenido en años anteriores (United Nations Development Programme, 1990).

### **Inicios del Desarrollo Humano en Colombia y su Incidencia Política**

Desde mediados de la década de 1980, la medición de la pobreza en Colombia se realizó con base en el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas, orientado a medir la pobreza y la pobreza extrema, y a reducirlas mediante diferentes acciones políticas (Fresneda, 2007). Como se evidenció en la Tabla 1, Colombia se encontraba dentro del IDH promedio de la región en el primer Informe sobre Desarrollo Humano<sup>24</sup>. La denominada «década perdida» había generado diferentes impactos, sobre todo negativos, distintas áreas como, por ejemplo, empleo, pobreza, educación, calidad de vida, entre otras. Las reformas sociales, económicas y políticas, resultado de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) —diseñados y sugeridos por el Fondo Monetario Internacional—, trajeron consigo situaciones y fenómenos sin precedentes.

Pese a las nuevas condiciones suscitadas, las políticas públicas se orientaron a tratar de reducir dicho impacto, lo cual se evidenció en los incrementos del IDH en los años posteriores.

---

<sup>24</sup> Los datos de dicho informe se habían extraído con base en los datos y estadísticas disponibles entre 1985-1998 (United Nations Development Programme, 1990).



Sin embargo, los direccionamientos de política pública tuvieron como fundamento los nuevos principios que había demarcado el modelo neoliberal: crecimiento económico como prioridad, inserción abrupta en los mercados internacionales, privatización de empresas públicas y diferentes servicios, y la importación exponencial de productos manufacturados.

La orientación para dichas disposiciones se encuentra, de manera inicial, en el gobierno del expresidente Virgilio Barco (1986-1990), quien establece una progresiva avanzada en contra del denominado «Estado de bienestar». Sin embargo, fue el expresidente Cesar Gaviria (1990-1994) quien materializó dichas disposiciones, ampliando y flexibilizando los procesos de importación —sobre todo en materia arancelaria—, afectando notablemente la producción nacional (Martínez , 2016). Haciendo alusión a lo anterior es que Gaviria pronunció, en su discurso de posesión, la frase con la que caracterizaría no sólo su gobierno, sino, también, a él mismo: «bienvenidos al futuro»<sup>25</sup>.

Diferentes son las críticas que se realizan al gobierno de Gaviria por las medidas ejecutadas y por los grandes impactos que supuso a nivel económico y social. Ahumada (2002) realizó un esbozo del escenario e identificó que las privatizaciones y reformas, y el consiguiente desempleo, afectaron no sólo las empresas privadas, sino a los propios trabajadores del Estado, pues para el año 1993 se había generado una reducción de más de 60.000 empleos. Ello a consecuencia del planteamiento que indicaba que los costos laborales generaban, por un lado, falta de competitividad y, por otro, cargas económicas que el Estado debía suprimir.

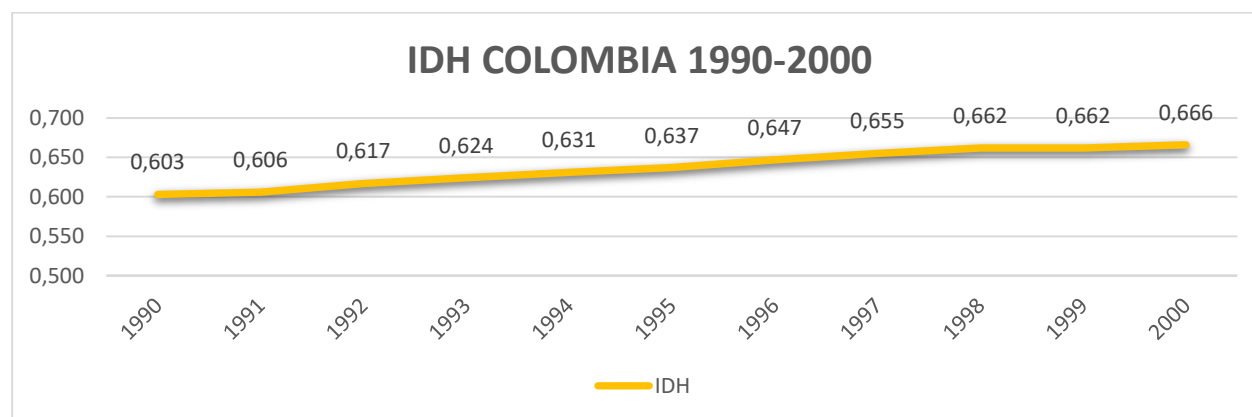
---

<sup>25</sup> Esta frase correspondía al elemento discursivo del periodo presidencial de Gaviria, el cual quedaría especificado técnica y administrativamente mediante el Conpes 2465, denominado «Modernización de la economía».

La mención al gobierno de Gaviria no resulta aleatoria; coincide con las primeras publicaciones del Informe sobre Desarrollo Humano. Así, permite reconocer que, si bien hubo diferentes reformas que afectaron significativamente la calidad de vida de millones de colombianos, estadísticamente el IDH fue incrementando progresivamente. Ello, quizá como consecuencia, primero, del incremento sostenido del PIB a partir de 1990 hasta 1998, y, segundo, del incremento del gasto público por parte de los gobiernos del periodo mencionado, como sostuvo Kalmanovitz (1998). Lo anterior, permitiría corroborar la correlación entre crecimiento económico y Desarrollo Humano<sup>26</sup>, como señalaron Ranis y Stewart (2002). En la Figura 1 se relaciona el IDH en Colombia para el periodo 1990-2000.

### Figura 1

*Índice de Desarrollo Humano en Colombia 1990-2000.*



*Nota.* Elaboración propia con base en los *Informes sobre el Desarrollo Humano, del PNUD*

<sup>26</sup> Sin embargo, es de aclarar que, de acuerdo a Ranis y Stewart (2002), el crecimiento económico permite generar desarrollo humano cuando el gasto social es alto y cuando hay límites a la desigualdad, condiciones que, por lo general, no se presentan sólidamente para los países latinoamericanos.

La Figura 1 señala que tuvieron que transcurrir diez años para que el IDH del país incrementará 0,063 puntos, que, si bien puede considerarse un bajo incremento, se encuentra dentro del promedio de la región. Es allí donde no se evidencia una coincidencia entre lo descrito en la literatura, respecto a los impactos negativos multidimensionales de dicha década, marcada por las políticas neoliberales (Ahumada, 2002; Estrada, 2006; Alvear, 2007; Bernal, 2007; Gaitán, 2015; Martínez, 2016), y las estadísticas del IDH. Lo anterior, posiblemente, sea resultado de dos condiciones particulares a las que hay que prestar especial atención<sup>27</sup>: la desigualdad y las diferencias territoriales.

Como se mencionó previamente, *alcanzar el Desarrollo Humano sólo es posible cuando las políticas de gobierno se orientan a la atención de las capacidades de las personas*, de sus libertades. Atender las capacidades significa considerarlas como prioridad. Así lo comprendió el propio Haq. En este sentido, y siguiendo a Uribe (2009), las áreas blandas del Desarrollo Humano estarían enfocadas en la «formación de capacidades humanas», mientras que las áreas duras en el proveer constantemente opciones que permitan el «ejercicio» de dichas capacidades —funcionamientos—. Así, «el desarrollo humano no se trata sólo entonces de política social sino también de democracia política y democracia económica» (Uribe, 2009, p. 7).

Esta doble tarea, la promover y proveer las áreas blandas y duras del Desarrollo Humano, es una labor que corresponde también a las políticas públicas y de gobierno, ya sean nacionales, regionales o locales. Desde la asignación del gasto público social<sup>28</sup> hasta la manera en que se realizará la ejecución de programas y proyectos, las políticas de gobierno, explícitas, sobre todo,

---

<sup>27</sup> Explorar dichas condiciones a nivel nacional supera los objetivos del presente trabajo, por lo que el acercamiento se realizará sobre un municipio colombiano: el municipio de Montería.

<sup>28</sup> El gasto público social difiere el mero gasto público en la medida que este último puede tener una destinación para el área de la seguridad ciudadana, servicios de infraestructura y comunicaciones, inversión de capital, entre otros.

en los planes de desarrollo, deben ceñirse a los requerimientos necesarios en materia de calidad de vida de la población. Es por ello que, por lo menos en el caso de Colombia, el gobierno de Gaviria hiciera énfasis en una «nueva teoría del desarrollo», la cual tomaba en consideración los informes del PNUD para fortalecer lo que desde años atrás se conocía como capital humano<sup>29</sup> (González, 1995).

Así, los informes del PNUD, en lo referente al Informe sobre Desarrollo Humano, realizaron diferentes y significativos aportes en materia de políticas de gobierno y políticas públicas: introdujeron la dimensión social y humana en un campo donde anteriormente sólo importaba el crecimiento. Por otro lado, propiciaron un escenario en el que los diferentes países debían adoptar estrategias para evidenciar avances en materia de Desarrollo Humano. Estrategias adoptadas, bien por la preocupación de los gobiernos por mejorar la calidad de vida de la población, o bien por el desprestigio de su imagen pública al no atender —o hacerlo insuficientemente— las problemáticas nacionales.

De esta manera, si se busca mejorar los indicadores que permiten medir las variables que componen el Índice de Desarrollo Humano, deben diseñarse planes, programas y proyectos que mejoren las condiciones de salud, educación e ingreso de la población. Así lo afirma el PNUD en su primer Informe sobre Desarrollo Humano, pues sostiene que en lo referente a políticas de Desarrollo Humano «resulta importante al menos una serie de mesovARIABLES, o variables intermedias: el nivel y la estructura de los gastos y programas gubernamentales orientados hacia los sectores sociales» (United Nations Development Programme, 1990, p. 100). En la misma

---

<sup>29</sup> No debe confundirse o igualarse los conceptos de desarrollo humano y capital humano. Mientras el primero, como ya se ha explicado, se refiere a las capacidades de las personas y de las oportunidades y libertades para elegir hacer y ser, el segundo se toma en referencia a la educación y a la formación para el empleo.

línea, el Informe señaló que la forma más efectiva para lograr que el crecimiento económico promueva el Desarrollo Humano es *mediante la efectividad de las políticas*, dentro de las cuales debe incluirse, inequívocamente, una distribución equitativa del ingreso (United Nations Development Programme, 1990).

Siguiendo el mismo Informe, la manera en que los gobiernos pueden incidir directamente en los niveles de Desarrollo Humano es a través del gasto público social en salud, educación y otros servicios básicos. Asimismo, se afirma que si el gasto público social es inferior al 6% del PIB ello corresponde a un nivel bajo de «mesopolíticas»; si se encuentra entre el 6% y el 10% se considera un nivel moderado; y si es superior al 10% significa un nivel de mesopolíticas alto. De ahí la importancia y distinción entre gasto público y gasto público social.

Para el caso de Colombia, el PNUD, si bien tuvo en cuenta los indicadores en materia de crecimiento, gasto público, distribución del ingreso y salarios reales —indicadores que calificó con avance positivo—, reconoció que los Programas de Ajuste estructural implementados en la década de 1980 «disminuyeron» el «ritmo del progreso humano» a través de diferentes recortes sociales (United Nations Development Programme, 1990). Es por ello que una de las recomendaciones para el país era utilizar los beneficios del crecimiento adquirido, impulsado por dichos recortes, en gasto público que permitiese incrementar los niveles de Desarrollo Humano.

De manera consecuente, el gobierno colombiano atiende estas disposiciones del PNUD — lo que refleja la incidencia del Desarrollo Humano en el campo político— y, en particular, las recomendaciones en materia de bienestar social. Por ello, en el Plan Nacional de Desarrollo del presidente Gaviria, que se denominó *La revolución pacífica*, es posible encontrar *disposiciones políticas* orientadas a esta finalidad. Así, en el documento puede leerse:

En términos de diseño de las políticas, existen varios elementos comunes que describen la estrategia social del gobierno. En cada área se otorgará prioridad a las tareas básicas, con mayor impacto sobre la población la educación básica, la salud primaria, la nutrición infantil, la vivienda social, [sic] y el agua potable. [...] Esta política social [...] tendrá mayor intensidad en la atención de los grupos más vulnerables: los niños, jóvenes, mujeres y, en general, los sectores más pobres y necesitados (Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994. Capítulo III, 1991).

El gobierno de Gaviria se enfocó en el fomento del desarrollo por medio del crecimiento. El fortalecimiento de una economía «competitiva y eficiente» debía generarse mediante una serie de modificaciones legislativas en materia de mercados de capitales, de bienes y el mercado laboral<sup>30</sup>. Sin embargo, a la par de la promoción del fortalecimiento de la economía, se diseñaban distintos planes que permitirían atender y satisfacer las «necesidades básicas» de la población.

Así, en lo referente a la política educativa se plantearon ciertos objetivos, dentro de los cuales se encuentran aspectos relevantes como alcanzar cobertura total para la educación primaria, mejorar la calidad de la educación, posibilitar la complementariedad entre el sistema educativo y la formación profesional y optimizar la administración del sector educativo mediante la descentralización (Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994. Capítulo III, 1991). En materia de política de salud y nutrición, los objetivos incluían mejoras en la atención y respuesta de los servicios de salud, organizar una administración de servicios de salud con cobertura total y de calidad, descentralización, mejoras en infraestructura y dotación, así como en la calidad de la disposición de medicamentos, entre otros.

---

<sup>30</sup> En efecto, las principales reformas del gobierno de Gaviria se dispusieron en sus primeros dos años de mandato, pues la labor de «modernizar el Estado» requería de una serie de acciones que generarían modificaciones sustanciales (Orjuela, 1998).

En cuanto a la política de vivienda social, se incluyeron objetivos que pretendían fomentar el subsidio de vivienda para «hogares con ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos», la provisión de viviendas por parte del sector privado y la descentralización en los procesos de «construcción y financiamiento» de vivienda. Finalmente, en lo que respecta a suministro de agua potable y alcantarillado, se planteó realizar una reestructuración institucional para el fomento de la descentralización, incrementar las coberturas de agua potable y alcantarillado, y mejorar la calidad del agua para que fuese hasta del 100% de potabilidad (Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994. Capítulo III, 1991).

Asimismo, se hace mención de los impactos que tendrían cada una de las diferentes políticas en fenómenos como la pobreza y las Necesidades Básicas Insatisfechas. Cabe resaltar que la Constitución Política de 1991 estableció en su Artículo 350 que el gasto público tendría prioridad sobre las asignaciones del presupuesto (Constitución Política de Colombia 1991, 2010), lo que permitió que durante la administración Gaviria se hiciera énfasis en ello, como se observa en su Plan Nacional de Desarrollo. De acuerdo con Ramírez (2002), la participación del gasto público social aumentó de 5.3% en 1990 al 6.6% en 1994, siendo la inversión educativa la más representativa, seguida por otros programas sociales y la salud.

El incremento de la cobertura de la educación preescolar, primaria y secundaria, con la consecuente reducción de la tasa de analfabetismo, permitió que el indicador educativo tuviera un marcado incremento —sobre todo con la sanción de la Ley 115 de 1994—. De manera similar ocurre con la seguridad social, que, como consecuencia de la Ley 100 de 1993, permitió incrementar en más del 50% el número de afiliados al sector salud en la década de 1990 (Ramírez, 2002). Para el caso de la vivienda, a partir del año 1991 se modificó la legislación para el acceso a vivienda: ya no se proveería por parte del Estado, sino que se otorgarían subsidios a la

demanda, los cuales tuvieron un incremento significativo en virtud de la intermediación de las cajas de compensación familiar. En materia de empleabilidad se evidenciaron avances respecto a la reducción de la tasa de desempleo —pasó del 21.3% en 1990 al 16.1% en 1994—. Sin embargo, se presenta un estancamiento en el Índice de Gini, cercano al 0.55 durante el cuatrienio.

Como se vio anteriormente, la pobreza y la desigualdad fueron los indicadores que suscitaron retrocesos en lo que respecta al desarrollo social. Sin embargo, los demás indicadores, relativos a la calidad de vida, permitieron que el IDH presentara una continua mejora durante dicha administración. Pero el gobierno Gaviria no priorizó únicamente el gasto público social, sino que realizó un «reformismo» que pretendía modernizar el Estado y acoplarlo a la dinámica del mercado internacional.

Su administración realizó reformas en materia tributaria, las cuales también generaron diferentes impactos en la población (Ley 49 de 1990, modificando el gravamen del IVA), financiera (Ley 45 de 1990, flexibilizando la integración al sector), de vivienda (Ley 03 de 1991, creando el subsidio a la demanda), comercio exterior (Ley 07 de 1991, creando su propio Ministerio), la administración portuaria (Ley 01 de 1991, liquidando Colpuertos y priorizando la inserción de capital privado), laboral (Ley 50 de 1990, modifica el mercado laboral y el régimen de cesantías), salud y seguridad social (Ley 100 de 1993, que permite la administración de la salud por parte de instituciones y entidades privadas) (González, 1995; López, 1995).

Así, de acuerdo a las consignas de dicho Plan Nacional de Desarrollo, puede identificarse que las recomendaciones del PNUD en materia de Desarrollo Humano fueron atendidas mediante diferentes políticas que buscaban fortalecer dos de las variables que componen el IDH: la



educación y salud —no tanto así la distribución del ingreso—<sup>31</sup>. A este respecto, resulta relevante el análisis que realizó Sarmiento (1996) al hacer mención de los gobiernos Gaviria y Samper en materia de política social. Afirma el autor que:

con relación a la política social, los dos gobiernos, el de Gaviria y el de Samper, hacen parte de un mismo modelo: el del viejo Estado liberal, el cual se encuentra en crisis y en abierta contradicción con el Estado Social y Democrático definido por la Constitución de 1991. Tanto el modelo de capitalismo salvaje impulsado por Gaviria como el seudoestructuralismo populista de Samper van a contrapelo de estos cuatro principios [...] En el gobierno de Gaviria el aumento en el gasto social simplemente recuperó el nivel perdido desde 1984 para mantenerse en un 11% del PIB, lo que comparativamente es de los más bajos frente a otros países de América Latina y respecto a las necesidades sociales del país. Samper prometió elevar el gasto social aún más, pero por los problemas macroeconómicos y de financiamiento del gasto público difícilmente mantendrá el nivel del gobierno anterior (p.77).

No obstante, como se ha venido mencionando, la salud y la educación son dos de las variables que componen el IDH<sup>32</sup>, por lo cual una asignación continua de recursos en dichas áreas, como sucedió en el gobierno Gaviria, permitirá una mejora notable en la ponderación y en el indicador en general. Así, *el Índice de Desarrollo Humano tiene una amplia incidencia sobre las políticas sociales y de gobierno, pues permite instar a los diferentes gobiernos a orientar los resultados de su crecimiento hacia la mejora de las condiciones de vida de la población. Lo que*

---

<sup>31</sup> No obstante, es necesario aclarar que al introducir diferentes reformas en materia educativa se incide, tanto directa como de manera indirecta, en la distribución del ingreso. Asimismo, en materia de empleabilidad también es posible observar dicha incidencia.

<sup>32</sup> Es necesario tener en cuenta que en los Informes sobre Desarrollo Humano se expresan recomendaciones en materia de condiciones de vivienda, de acceso a servicios básicos como agua potable, y otros ámbitos que repercuten en la calidad de vida de la población. Por ello, en informes más recientes, el PNUD realiza una especial mención al caso de Colombia mediante el IDH ajustado por violencia.

queda pendiente por explorar es la concreción de la disposición política en la facticidad práctica: la calidad de vida de las personas y las capacidades y oportunidades de las que disponen<sup>33</sup>.

Atendiendo a este último aspecto, se realizará una aproximación al caso particular del municipio de Montería, con la finalidad de explorar la relación entre el IDH y las políticas de gobierno nacionales y locales en el periodo 2010-2018. Es decir, analizar la coherencia entre los niveles macro y micro, nacional y local, de las políticas que promueven el Desarrollo Humano.

---

<sup>33</sup> En efecto, el Desarrollo Humano, bajo la óptica de pensadores como Sen y Haq, tiene que ver con estas condiciones: lo que es capaz de ser y hacer una persona, lo cual incluye no sólo sus capacidades internas, sino las posibilidades y oportunidades que tiene a su disposición para elegir.

## **El Desarrollo Humano y su Adopción e Implementación en los Planes de Desarrollo**

### **El Municipio de Montería: una breve Contextualización**

Montería es un municipio que se encuentra ubicado al noroccidente de Colombia. Es la capital del departamento de Córdoba y uno de los principales municipios de la Región Caribe. Cuenta con una extensión de 3043 Km<sup>2</sup>, de los cuales el 77% corresponde a cabecera y el 23% restante a centros poblados y rurales dispersos. Al norte, limita con los municipios de San Pelayo, Cereté y Puerto Escondido; al sur, con Tierralta y Valencia; al oriente con San Carlos y Planeta Rica; y al occidente, Canalete y con Antioquia.

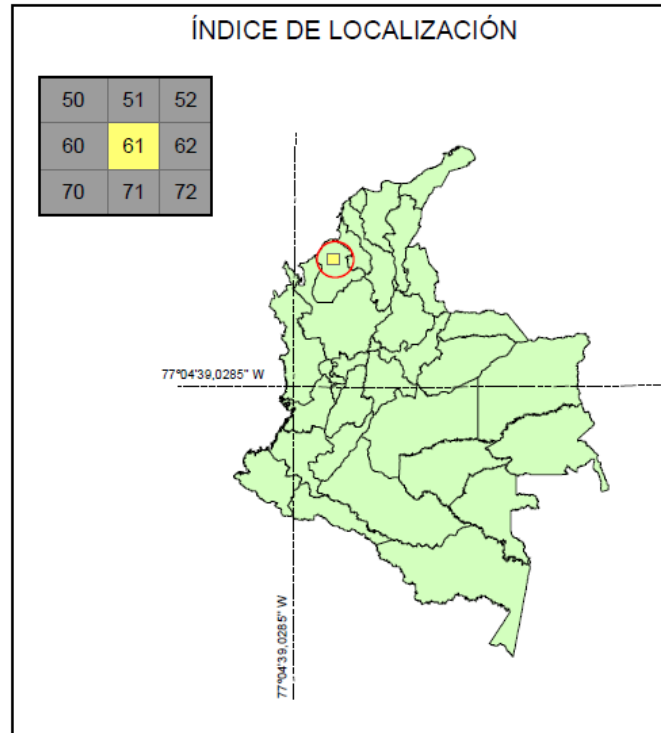
Asentado a orillas del Río Sinú, Montería se caracteriza por enfocarse en actividades productivas como la pesca y la ganadería<sup>34</sup>. Sin embargo, también ha presentado algunos avances en materia de actividades agroindustriales. En la actualidad, los cultivos de maíz tecnificado, arroz, sorgo y algodón son los que mayormente se realizan. Dentro del territorio de Montería, el 9.89% de la superficie está ocupada por humedales, los cuales se consideran ecosistemas estratégicos (Terridata, 2020).

---

<sup>34</sup> Si bien el dinamismo económico ha posibilitado la inserción de otro tipo de sectores económicos en la actividad productiva, para buena parte de la población monteriana la pesca y la ganadería, asociadas al empleo informal, representan un medio de subsistencia.

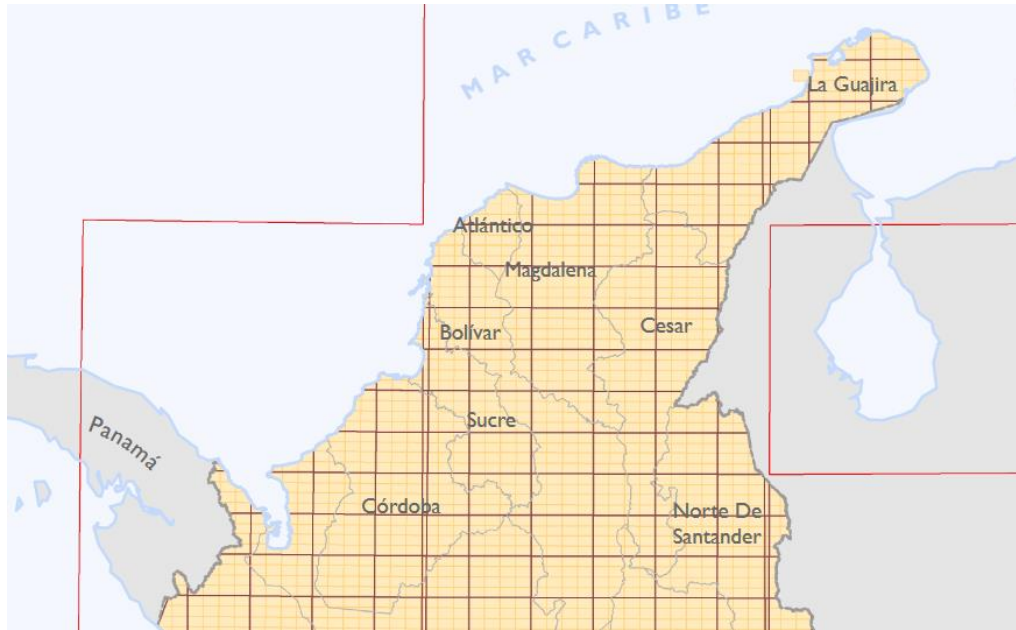
**Figura 2**

*Índice de Localización del Municipio de Montería. Fuente: Plancha 61 – INGEOMINAS.*



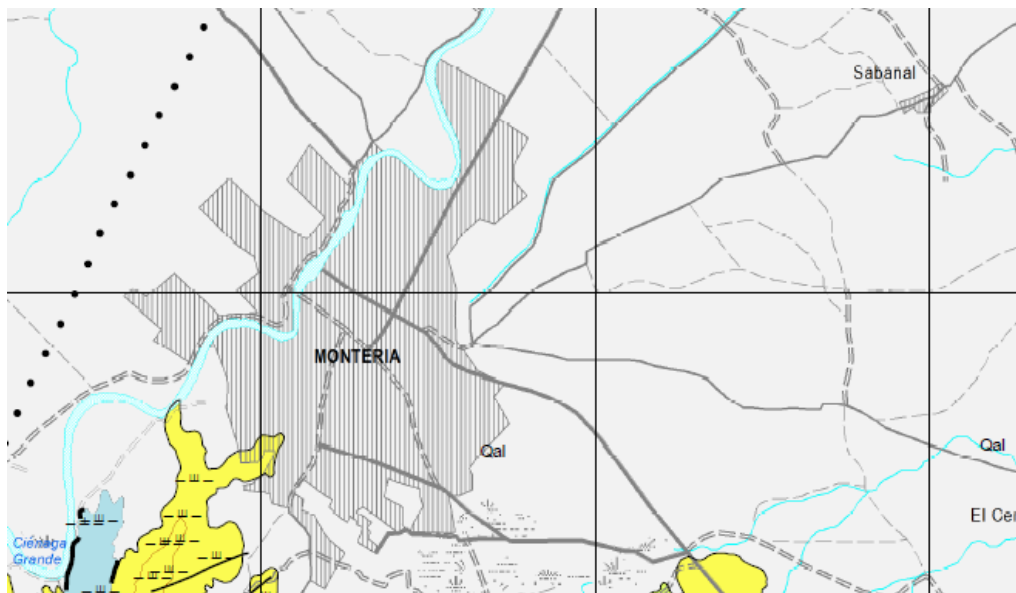
### Figura 3

*Cartografía del departamento de Córdoba. Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)*



### Figura 4

*Geología de la Plancha 61, municipio de Montería. Fuente: Plancha 61 - INGEOMINAS*



Tanto Montería como el departamento de Córdoba han sido altamente reconocidos, por lo menos durante los últimos 30 años, por su economía basada en ganadería, agricultura y minería, las cuales le representaron incrementos significativos en su crecimiento económico, sobre todo en la década de 1990 (Viloria de la Hoz, 2005). Es por ello que la región se había caracterizado por presentar una fuerte inclinación por dichas actividades. Sin embargo, la dinámica socioeconómica ha posibilitado que sean el sector comercial y el sector servicios los que más participación hayan adquirido en el municipio en el año 2021, representando un 50% y un 45%, respectivamente (DANE, 2021).

De acuerdo a las estimaciones del DANE (2019, b)<sup>35</sup>, para el año 2019 la población de Montería ascendía a 433.723 habitantes, de los cuales el 51.5% eran mujeres, una tendencia que se ha mantenido desde el año 1985 —evidenciado en una constante estadística en el índice de feminidad—. Por otro lado, para el año 2019 el 78.6% de los habitantes residían en la cabecera municipal, mientras que el restante 21.4% residía en los centros poblados y rurales.

De la población anteriormente mencionada, se estima que el 94.1% —mayores de 15 años— son personas alfabetizadas<sup>36</sup> (DANE, 2021). Respecto a la desagregación por edades, es de señalar que los grupos etarios con mayor participación educacional son los que se ubican entre los 10 y 24 años de edad, seguido por el grupo entre 25 y 29 años. Son, precisamente, estas

---

<sup>35</sup> Las cifras que se mencionan corresponden a actualizaciones que el DANE realizó sobre los resultados obtenidos en el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2018. No se consideran las proyecciones estadísticas, ya que difieren sustancialmente entre las diferentes bases de datos consultadas (DANE, Terridata, Datos Abiertos, IGAC, etc.).

<sup>36</sup> Cabe destacar que los criterios con los que el DANE determina el alfabetismo son la lectura y la escritura, criterios que, por lo demás, hicieron parte de los primeros aspectos con los que la UNESCO definió el alfabetismo a mitad del siglo XX, señalando que la falta de estas habilidades se consideraba «analfabetismo absoluto». Posteriores avances permitieron analizar el concepto de «analfabetismo funcional» (Martínez, Trucco, y Palma, 2014).

edades las que permiten comprender el requerimiento educativo y laboral por parte de la población.

Respecto al mercado laboral, de acuerdo a las cifras de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (DANE, 2022), la Tasa de Desocupación en el periodo enero-marzo de 2022 fue 15.9%, mientras que la Tasa de Subocupación, en el mismo periodo, fue de 6.4% —representando un 22.3% de afectación negativa sobre el empleo—. Asimismo, en los resultados obtenidos en la misma encuesta muestran que las ocupaciones más recurrentes en el municipio son: obrero como empleado particular y trabajador independiente (44% y 40% de la población ocupada, respectivamente).

Por otra parte, en lo referente al PIB, Montería ha tenido un incremento progresivo año tras año. Pasó de tener un PIB de cerca de 2581 millones de pesos en el año 2011, a generar un PIB de 5074 millones de pesos en el año 2020<sup>37</sup> (DANE, 2020). Asimismo, de acuerdo al mismo informa del DANE, el PIB per cápita del municipio para el año 2020 se estimó en alrededor de 11.7 millones de pesos<sup>38</sup>, teniendo en cuenta las cifras poblacionales y de ingresos.

De otro lado, es bastante conocido que una de las problemáticas que más ha afectado a Montería, y a Córdoba en general, ha sido el despojo de tierras —y con éste, el desplazamiento forzado—. Históricamente, la tenencia, propiedad y usufructo de la tierra son elementos que han posibilitado las diferentes oleadas de violencia en la región.

---

<sup>37</sup> Debe tenerse en cuenta que las estadísticas mencionadas por el DANE para el año 2020 corresponden a cifras provisionales.

<sup>38</sup> Si bien es una cifra superior al PIB per cápita calculado para el departamento de Córdoba (8.8 millones de pesos), al realizarse una comparativa con otras ciudades del país, Montería tendría uno de los PIB per cápita más bajos dentro de las ciudades capitales.

De acuerdo con la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas (2022)<sup>39</sup>, con fecha de corte al mes de febrero de 2022, el número de víctimas de desplazamiento forzado en el país ascendía a 8.231.887, de las cuales el 4% (321.913 víctimas) fueron reportadas en el departamento de Córdoba. De esta cantidad de víctimas del desplazamiento forzado en Córdoba, el 30% (96.380 víctimas) corresponden a Montería. Esta cifra, siendo de un municipio, supera, incluso en miles de víctimas, a las de departamentos como Risaralda (95.291), Caldas (91.706), Arauca (84.355), Casanare (64.683), Quindío (44.060), Boyacá (34.733), entre otros.

De manera similar ocurre para los hechos relacionados con abandono o despojo forzado de tierras. La Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas (2022) ha reportado un total de 32.494 víctimas de este flagelo en el país. De esa cifra, cerca del 10%, es decir, 3.116 víctimas, ha sido reportado en el departamento de Córdoba, cifra superada sólo por Antioquia (4.698 víctimas). De esta cifra en Córdoba, el 61% (1.900 víctimas) corresponde a víctimas que reportaron despojos o abandono de tierras en Montería, superando las cifras de departamentos enteros<sup>40</sup> como Bolívar (1.874), Putumayo (1.623), Magdalena (1.476), Sucre (1.450), Cesar (1.255), Tolima (1.161), Cauca (1.001), entre otros. El hecho de que un solo municipio supere las cifras de departamentos completos a este respecto, señala la gravedad del problema del despojo de tierras en Montería.

Problemáticas como las anteriores, relacionadas con los bajos ingresos, el desempleo y el subempleo, así como la incidencia que ha tenido el desplazamiento forzado y el despojo de tierras, son las que hacen propicio el análisis del caso de Montería respecto al Desarrollo

---

<sup>39</sup> Las cifras mencionadas corresponden a la revisión realizada en las Bases de Datos del RUV (Registro Único de Víctimas), consultadas en abril de 2022.

<sup>40</sup> Al realizar una revisión de la cantidad de víctimas de abandono o despojo forzado de tierras, las cifras reportadas en Montería son superadas sólo por los departamentos de Valle del Cauca, Córdoba, Nariño y Antioquia.



Humano. Resulta indispensable no sólo conocer las condiciones de vida de dicha población, sino las disposiciones políticas que se han realizado por parte del gobierno local, y cómo éstas se articulan con lo dispuesto en las políticas del gobierno nacional.

### **Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos**

El primer periodo de gobierno de Juan Manuel Santos se consideró como una reestructuración de las disposiciones políticas que había realizado su antecesor, Álvaro Uribe Vélez. A diferencia de éste, Santos, quien había sido ministro de defensa en el segundo gobierno de Uribe, había manifestado interés en aspectos relacionados con la finalización del conflicto armado y la atención y reparación de las víctimas del mismo. De allí que dos aspectos por los que se conoce y recuerda su gobierno sean la paz y la intervención social<sup>41</sup>.

Dentro de su Plan Nacional de Desarrollo, Santos expuso la necesidad de generar un desarrollo con «enfoque regional». Dicho enfoque tendría la finalidad de «reducir los desequilibrios sociales, mejorando la calidad de vida de la población, y movilizar las capacidades de desarrollo endógeno» (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, 2011, p. 27). La referencia a la importancia de la gestión y el desarrollo territorial es clara. Para ello, es menester, evidentemente, la comprensión de las desigualdades departamentales y municipales, las cuales deben servir para priorizar los territorios rezagados y, así, lograr la «convergencia» en las «condiciones básicas para el desarrollo».

De la misma manera, dentro de dicho documento se hace expresa la correlación entre *altos niveles de pobreza y baja capacidad institucional*. Asimismo, se hace mención de que el

---

<sup>41</sup> Si bien su gobierno ha sido criticado desde diferentes aristas de análisis y por diferentes actores, la revisión de su gobierno, en materia de Desarrollo Humano, se realizará con base en la caracterización y disposiciones políticas que se encuentran en el documento que orientó su mandato: el Plan Nacional de Desarrollo.

departamento de Córdoba es uno de los que presenta municipios con más baja capacidad institucional y mayores niveles de pobreza. Con la finalidad de mejorar las condiciones de desarrollo en estos territorios, el gobierno definió una serie de «lineamientos estratégicos para la formulación de políticas públicas». Dichos lineamientos tenían que estar articulados a los cuatro ejes del PND: «crecimiento sostenible, desarrollo social e igualdad de oportunidades e institucionalidad y buen gobierno» (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, 2011, p. 40).

De acuerdo a lo anterior, y con la finalidad de analizar los aspectos concernientes al Desarrollo Humano, se revisará lo relacionado con el desarrollo social e igualdad de oportunidades. Dicho eje se considera relevante dentro del análisis, toda vez que establece dos «desafíos fundamentales» en materia de desarrollo social: incrementar y mejorar la focalización del gasto social. El denominado sistema de «protección» y «promoción social» integra dos de las variables que componen el IDH: la esperanza de vida —relacionada con las condiciones de salud de la población— y la educación. Dicho sistema «busca, en definitiva, mejorar la calidad de vida de la población, mediante la protección ante diferentes riesgos. Ahora bien, la calidad de vida de un individuo no sólo depende de los ingresos que genera, o del estado de salud o la educación a la que tiene acceso. Depende también de otros elementos críticos como la cultura, el deporte, o la oferta de actividades de recreación» (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, 2011, p. 326).

En materia de salud, pueden identificarse diferentes acciones, medidas y estrategias que tuvieron como objetivo la mejora de los indicadores relacionados con dicho sector. La prioridad se estableció para la primera infancia. Para ello, el PND propuso la creación del Plan Decenal de Salud Pública, con el que se pretendía realizar la «planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las intervenciones en salud» (p. 378). De la mano de dicho Plan, se planteó la implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el cual debía

articularse con las iniciativas y políticas regionales que buscaran hacer efectiva la seguridad alimentaria, y así mejorar las condiciones de nutrición y salud de la población.

Para ello, y con el objetivo de mejorar las condiciones del sistema de salud, se propuso ampliar el acceso mediante el uso de las TIC, lo cual permitía incrementar la cobertura a nivel nacional, y para mejorar la eficiencia y la calidad se proponía continuar con la modernización, ajustando aspectos en materia financiera y fiscal. Sin embargo, se establecía que las entidades territoriales dispusieran de sus recursos para la atención de la población perteneciente al régimen subsidiado. Lo anterior permite comprender la responsabilidad que se otorgó a la gestión territorial, y sus respectivas instituciones, respecto a la atención de la población de escasos recursos.

Algunas de las metas establecidas en dicho PND, en materia de salud, se encuentran consignadas en la Tabla 2<sup>42</sup>.

## **Tabla 2**

*Indicadores de gestión y resultados en el sector salud del PND 2010-2014.*

<b>Indicador</b>	<b>Línea base</b>	<b>Meta 2014</b>
Afiliados al régimen contributivo	18.116.769	19.593.047
Cobertura del régimen subsidiado	90.27%	100%
Inscripción de las personas con discapacidad en el Registro Nacional de Discapacidad actualizado, ampliado, y funcionado	967.297 personas registradas	Dos millones de personas registradas
Tasa de Mortalidad infantil ajustada	20.6 por mil nacidos vivos	17.5 por mil nacidos vivos
Tasa de Mortalidad en la niñez ajustada	24.89 por mil nacidos vivos	19.61 por mil nacidos vivos
Mortalidad por malaria	53 casos	46 casos
Mortalidad por dengue	74 casos	57 casos

<sup>42</sup> Con la finalidad de no incluir todas las metas establecidas en el PND, sólo se mencionan algunas de las que se consideran más relevantes para el análisis que se realiza en el presente trabajo.

Porcentaje de la población que percibe  
como bueno su estado de salud

79%

90%

---

En materia educativa, puede identificarse que el PND realiza una serie de apuestas y proyecciones en este proceso formativo. Para dicho gobierno, la educación debía entenderse como capital social, el cual «permite sostener la capacidad competitiva y resulta fundamental para reducir la pobreza, las desigualdades sociales y mejorar las condiciones de vida de la población, brindándole *capacidades y oportunidades* para la generación de ingresos y la obtención de mejores empleos»<sup>43</sup> (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, 2011, p. 348). Nótese que dos de los elementos que, de acuerdo al PND, se generan como consecuencia del proceso educativo son las capacidades y las oportunidades, mismas que tanto Sen (2000) como Nussbaum (2012) reconocen elementos fundamentales del Desarrollo Humano.

Siguiendo lo expuesto en el PND, el proceso formativo de capital humano debe considerar el desarrollo de ciertas competencias, como las básicas, laborales, ciudadanas y científicas. Estas competencias presentan diferencias en el proceso formativo, como consecuencia de las distintas brechas existentes: entre instituciones educativas públicas y oficiales y urbanas y rurales. Teniendo en cuenta lo anterior, se propusieron una serie de acciones y estrategias para minimizar dichas brechas y mejorar la formación de capital humano.

Primero, mediante el cierre de brechas en lo referente a calidad educativa, lo que implicó crear y modificar sistemas de institucionalización, certificación y aseguramiento de la calidad educativa multinivel. Segundo, «generar oportunidades de acceso y permanencia», a través del seguimiento y evaluación de la permanencia por parte de las secretarías territoriales. Tercero,

---

<sup>43</sup> Aquí nuevamente se puede encontrar la referencia a que la finalidad de la educación se encuentra relacionada a procesos productivos y competitivos. Es una definición de la educación en función del mercado laboral.

fomentar la educación con pertinencia e innovación, lo que proporcionó lineamientos para la articulación de la educación media con la educación para el trabajo y el impulso del emprendimiento. Y cuarto, «fortalecer el modelo de gestión en los diferentes niveles del sistema educativo», permitiendo la movilidad continua en el proceso educativo hasta la inserción en el mercado laboral.

Con la finalidad de efectuar e implementar cada una de las estrategias, se propuso el mejoramiento, fortalecimiento y seguimiento a la gestión de las entidades e instituciones de carácter territorial. Ejemplo de ello fueron la consolidación de la estrategia denominada «De Cero a Siempre», del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT), el fortalecimiento del Programa Nacional de Alfabetización (PNA) mediante el uso de las TIC, así como el Programa de Educación Rural (PER).

Asimismo, se evidencia la propuesta de una «regionalización de la educación» que posibilitara la pertinencia e impacto de la educación de acuerdo a las particularidades de los contextos territoriales. De la misma manera, el SIMPADE y el SINEB debían mejorar la eficiencia sobre los procesos de retención y permanencia. Otra de las acciones con mayor relevancia territorial es el «incremento de acciones focalizadas»<sup>44</sup>, las cuales incluían la provisión de transporte, alimentación escolar y útiles escolares en diferentes regiones del país.

---

<sup>44</sup> Es cierto que la focalización (*targeting*) en materia de política pública puede generar consecuencias indeseadas o inesperadas, como, por ejemplo, la pasividad de los sujetos de atención en tanto dicha focalización se considere un apoyo de carácter asistencialista, y ciertos efectos negativos en cuestiones como la autoestima de quien es objeto de la focalización al sentirse estigmatizado. Por lo que la focalización debe realizarse teniendo en cuenta la «desventaja de capacidades», frente a la cual la provisión de servicios de salud y programas educativos resulta de bastante pertinencia (por no considerarse un asistencialismo de carácter «material»), como afirma el propio Sen (2003).

Algunas de las metas propuestas por el PND en materia educativa son las siguientes, que se presentan en la Tabla 3.

**Tabla 3**

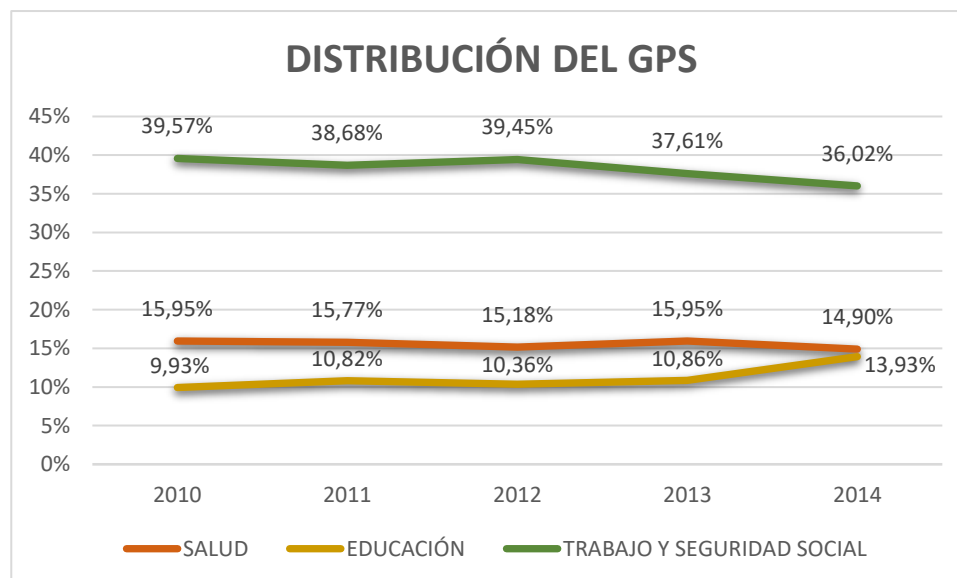
*Indicadores de gestión y resultados en el sector educativo del PND 2010-2014.*

<b>Indicador</b>	<b>Línea base</b>	<b>Meta 2014</b>
Tasa de Analfabetismo Población de 15 a 24 Años	2.06%	1.20%
Tasa de analfabetismo (mayores de 15 años)	6.7%	5.7%
Años Promedio Aprobados de Educación Población de 15 a 24	9.15	9.8
Tasa de Cobertura Bruta (Transición)	90.77%	100%
Tasa de Cobertura Bruta (Media)	79.27%	91%
Tasa de Cobertura Bruta en Educación Superior	35.30%	50%
Nuevos Cupos en Educación Técnica y Tecnológica	195.756	320.000
Nuevos cupos en educación superior	389.299	480.000
Porcentaje de municipios con oferta de educación superior	62%	75%

Como se evidencia en la Figura 5, salvo en algunos años en los que hubo variaciones negativas, hubo incrementos en la destinación de recursos para el fortalecimiento del sistema de protección y promoción social. Dichos incrementos presupuestales modifican significativamente los indicadores de las variables hacia donde son destinados los mismos. Para el caso del sector salud y el sector educativo, el gasto social se muestra en la Figura 5, donde se evidencia su variación como porcentaje del GPS (Gasto Público Social). Asimismo, en la Figura 6 se observa la variación del GPS como porcentaje del PIB en el cuatrienio.

**Figura 5**

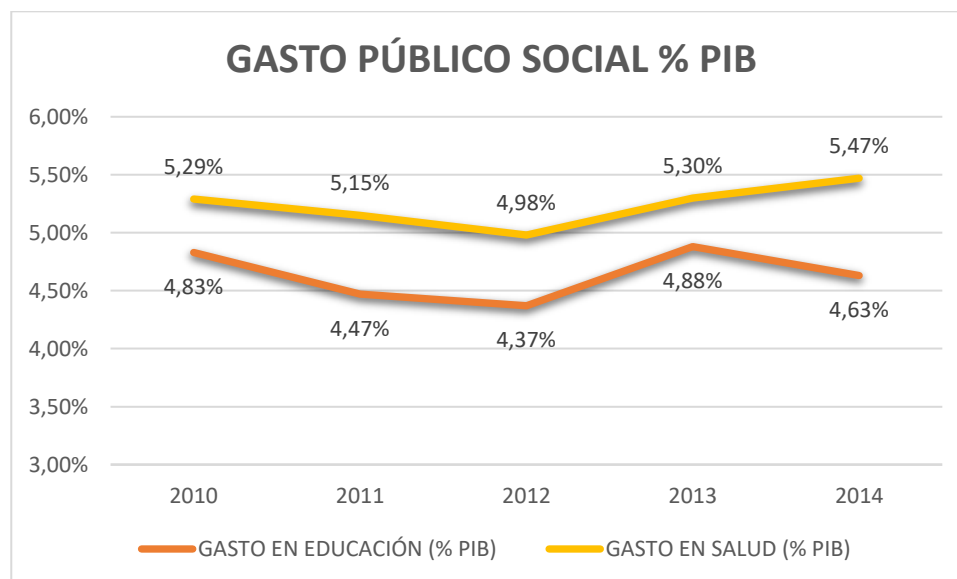
*Gasto social en salud y educación como porcentaje del GPS 2010-2014.*



*Nota. Elaboración propia con base en la Bitácora Económica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público*

**Figura 6**

*Gasto social en salud y educación como porcentaje del PIB 2010-2014.*



*Nota.* Elaboración propia con base en las cifras de la *Dirección General del Presupuesto Público Nacional y el SGP*.

Las cifras mencionadas anteriormente evidencian, pese a algunos rezagos, la destinación de recursos hacia estos sectores, los cuales atienden las Necesidades Básicas Insatisfechas de la población. No obstante, dichas cifras no se presentan para realizar un seguimiento y comparativa de los mismos indicadores en el tiempo, sino para presentar la proyección de dicho gobierno referente a algunos aspectos que resultan esenciales en la medición de dos de las variables que componen el IDH: salud y educación.

Como se vio, la salud y la educación fueron elementos importantes en este Plan de Desarrollo, pues la destinación de presupuesto al gasto social, así como los planes y programas creados con esa finalidad se orientaron a mejorar las condiciones de vida de la población en dichas dimensiones. El reconocimiento de estos sectores como parte de la mejora de las condiciones de vida de la población resulta fundamental del proceso que requiere la formación del Desarrollo Humano.

Sin embargo, lo que se evidencia con bastante recurrencia dentro del documento, y que sustenta parte de la hipótesis del presente trabajo, es que el concepto de Desarrollo Humano se encuentra asociado, casi de manera exclusiva, a los términos de Formación para el Trabajo, Educación para el Trabajo, Formación de Capital Humano y de Competencias Laborales. Ello queda evidenciado en la relevancia atribuida al CONPES 3674, el cual centra sus estrategias en la Formación de Capital Humano. De hecho, desde la Ley 1064 de 2006 —reglamentada por el Decreto 2888 de 2007—, se estableció una relación causal y directa entre «la educación para el trabajo» y el «desarrollo humano».



En suma, el concepto se entiende bajo una orientación hacia su dimensión productiva, vinculada a procesos de incremento en materia de competitividad, que se aleja significativamente de los fundamentos teóricos esenciales que componen en concepto holístico del Desarrollo Humano —el cual debe ser comprendido como fin y no como medio—. Con base en lo anterior, queda pendiente por revisar la disposición política hacia el fomento del Desarrollo Humano en el plano local: el caso de Montería.

### **Plan Municipal de Desarrollo de Montería 2012-2015: Progreso para Todos**

El acuerdo 014 del 31 de marzo de 2012 fue mediante el cual se estableció el «Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas del municipio de montería para el período 2012 – 2015: Progreso para Todos»<sup>45</sup>. El documento parte del reconocimiento de los diferentes rezagos que experimenta el municipio, especialmente en materia social y de pobreza extrema. Por lo anterior, en el documento, dichas temáticas adquieren una evidente centralidad en lo referente a la gestión política.

De manera similar a como se analizó parte del PND 2010-2014, se realizará una revisión de las disposiciones políticas en materia de salud y educación, por ser componentes del IDH. También se realizará un análisis sobre la comprensión y uso que el concepto de Desarrollo Humano adquiere en dicho plan municipal. De esta manera, podrá analizarse la articulación entre las escalas macro y micro y su coherencia conceptual en materia de desarrollo.

A partir de la identificación de diferentes dificultades en el proceso de garantía del derecho fundamental a la salud y la educación, se establece que las «bases primordiales» del

---

<sup>45</sup> Si bien el periodo comprendido para los objetivos del presente trabajo es 2010-2018, no se toma como referencia el Plan Municipal anterior, por ser un plan que se había establecido para el periodo 2008-2011, y que quedaría por fuera de las disposiciones del PND 2010-2014, ya que se publicó dos años antes.

*desarrollo económico* son las que mejor orientan y definen la centralidad del sector social.

Asimismo, la importancia atribuida al sector social deriva del énfasis de la política pública en los niños, niñas y adolescentes, las condiciones de pobreza extrema y la informalidad laboral.

En materia de salud, se dispuso la creación del programa «Salud Pública», el cual buscaba promover el mejoramiento de las condiciones de salud de la población a través de acciones de promoción, prevención y recuperación de daños. Un elemento destacable de la creación de dicho programa fue la importancia que se asignó a la «participación comunitaria y ciudadana». La integración de la ciudadanía en la construcción y evaluación —y en todo el proceso, en general— de las políticas públicas resulta fundamental.

En dicho Plan, no hay mayor información respecto al programa de Salud Pública, por lo que no es posible establecer cómo se diseñaron las estrategias para lograr su ejecución. Dentro de los indicadores de mayor relevancia en dicho programa se encuentran los siguientes, expuestos en la Tabla 4.

#### **Tabla 4**

*Indicadores del Programa «Salud Pública» del Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015 de Montería.*

<b>Indicador</b>	<b>Línea base</b>	<b>Meta</b>
Tasa de mortalidad infantil (por 1000 nacidos vivos)	14,95	10,5
Tasa de mortalidad en menores de cinco años (por 1000 nacidos vivos)	16,85	<15
Porcentaje de embarazos en adolescentes	22,3%	18,3%
Porcentaje de niños menores de cinco años con desnutrición global	4,3%	2%
Tasa de mortalidad por deficiencias nutricionales	6,7%	<6,7% por 100,000
Plan de salud mental y de consumo de sustancias psicoactivas	Propuesta del plan	Plan de salud ejecutado 100%
Modelo de Atención Primaria en salud mental	0	Implementado al 100%

Asimismo, dentro de dicho programa se creó un subprograma denominado «Salud Infantil». Dicho subprograma se diseñó con el propósito de «vigilar, procurar y abogar por la salud y el pleno desarrollo del niño desde la concepción y durante todas las etapas del ciclo vital individual y familiar» (Plan de Desarrollo Alcaldía de Montería 2012-2015, 2012, p. 105). Resaltar esta iniciativa no responde a mera casualidad; hace parte de uno de los elementos conceptuales más importantes en los aportes realizados al Desarrollo Humano. Como afirma Nussbaum (2012), es en la niñez que se pueden desarrollar y potenciar las *capacidades internas* de los seres humanos, las cuales serán aprovechadas cuando existan las denominadas *capacidades combinadas* —oportunidades para la exteriorización de las capacidades internas.

Dentro de dicho subprograma se propuso la ampliación de los Comités de Infancia y Adolescencia, el incremento de IPS que brindaran diferentes tipos de estrategias para la atención de recién nacidos y la niñez, la cobertura de hogares estrato uno y dos atendidos en materia de salud, la mejora de la estrategia de vacunación en el municipio, entre otras. Frente a estos indicadores no se evidencian datos.

De otro lado, en lo que al sector educativo se refiere, es posible encontrar una serie de programas y subprogramas creados con la finalidad de posibilitar una mayor cobertura, acceso, calidad y permanencia en dicho sector. Ejemplo de ello fue el diseño del programa «Vamos Pa'l Colegio», el cual buscaba «brindar oportunidades de acceso y permanencia» a los NNA en edad escolar.

Algunos de los subprogramas con mayor relevancia fueron el de «Acceso y Permanencia al Sistema Educativo». Su importancia radica tanto en el indicador que mide su impacto como en los proyectos desarrollados para tal fin. Dentro de dichos proyectos se encuentran los «Modelos

Educativos Flexibles», el proyecto de «Alimentación Escolar», el «Transporte Escolar» y los «Morrales de Sueños». La flexibilidad en horas de estudio, la provisión de alimentación, transporte y útiles escolares se consideró como una estrategia para minimizar la deserción y generar continuidad a los estudiantes en su proceso educativo.

Por otro lado, el subprograma de Vigilancia, Seguimiento y Control a la Primera Infancia buscó lograr una atención integral a los niños que se encontraran fuera del sistema de atención del ICBF. Para el desarrollo de este subprograma se estableció el proyecto «Jugar, Aprender, Sentir y Crecer Juntos». Asimismo, el subprograma de «Fortalecimiento de Competencias Básicas» se implementó con la finalidad de aportar a la conformación del proyecto de vida de los estudiantes y a la resolución de las «necesidades del entorno». Es decir, presentó una característica de orientación a los requerimientos locales.

Por último, uno de los subprogramas que presenta una estrecha relación con la temática del capital humano<sup>46</sup> es el de «Mejoramiento de la Educación Media y Articulación con la Educación Superior y para el Trabajo». Dicho subprograma tuvo como objetivo el fomento de procesos que permitieran una adecuada articulación de la educación media con la educación superior y la formación para el trabajo. Con dicha finalidad, se propuso, entre otros proyectos, el desarrollo de competencias laborales entre los estudiantes de los establecimientos educativos. De hecho, el indicador de dicho subprograma correspondía en la cantidad de establecimientos educativos articulados.

---

<sup>46</sup> La mención del capital humano se realiza teniendo en cuenta que, como se mencionó anteriormente, en el PND se hace referencia al desarrollo humano como el resultado de la formación del capital humano y de las competencias que se requieren para un adecuado desempeño laboral. De ahí que la Formación para el Trabajo adquiera tanta relevancia en la temática.

Algunos de los indicadores de dicho Plan en materia educativa se presentan en la Tabla 5.

**Tabla 5**

*Indicadores del Programa «Vamos pal Colegio» y de algunos subprogramas del Plan Municipal de Desarrollo de Montería 2012-2015*

Indicador	Línea base	Meta
Tasa de cobertura bruta	97293	98000
Tasa de retención escolar	83%	90%
Niños y niñas atendidos en el sistema ICBF	4772	6680
N° de IE en bajo logro, medio alto, superior y muy superior	18 IE en logro bajo, 29 en logro medio, 12 en logro alto, 3 en logro superior y 1 en muy superior	0 IE en logro bajo, y el 100% entre logros medio, alto, superior y muy superior
% de IE beneficiadas de las estrategias especiales de cierre de brechas para mejoramiento de la calidad	32 IE rurales existentes, de las cuales 15 se encuentran en bajo logro y 60% de estas tienen niveles bajos en autoevaluación institucional	100% de IE rurales beneficiadas de estrategias de cierre de brechas
% de IE beneficiadas de recursos y materiales para el aprendizaje	No existen registros de entrega de materiales y recursos que obedezcan a mejoramiento de las IE	100% de las IE beneficiadas
N° de IE que desarrollan procesos educativos pertinentes, y N° de estudiantes	69 IE y 1300 estudiantes	100% de IE implementarán proyectos de pertinencia educativa
% de matrículas con acceso a internet	94% de los EE	100% de los EE implementando una política TIC
N° de IE articuladas a educación superior y para el trabajo	21 IE articuladas	50 IE articuladas
Nivel de mejora del desempeño profesional de los docentes y del desempeño académico de los estudiantes	80% de formación docente	A 2015 el 80% de docentes ha mejorado su desempeño profesional
N° de EE a los que se hace seguimiento y control	15	60 EE oficiales

Como se ha visto, tanto a nivel nacional y local los planes de desarrollo incorporaron diferentes estrategias que tenían como finalidad impulsar acciones que posibilitaran mejoras en el sector salud y educativo. Programas, planes y proyectos acompañaron dichas disposiciones políticas. Si bien el Plan Municipal de Montería es bastante conciso y no amplía la información respecto a sus programas y proyectos, integra algunos de los elementos que ya se habían

propuesto en el PND. La siguiente matriz (Tabla 6) muestra las similitudes y diferencias encontradas en la revisión de dichos planes de desarrollo en el periodo mencionado.

**Tabla 6**

*Matriz comparativa entre el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y el Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015, en el sector salud y educativo*

CATEGORÍA	PLAN DE DESARROLLO		Similitudes	Diferencias
	PND	PMD		
<b>Concepto de Desarrollo Humano</b>	Asociado a los términos «educación para el trabajo», «formación para el trabajo», «capital humano» y «competencias básicas y laborales (generales y específicas)». Énfasis en competitividad y capacidad laboral y productiva.  Las referencias al Desarrollo Humano, como concepto integral, son más escasas, y se encuentran en algunos programas y planes de política pública.	Se asocia a la acumulación de capital humano y acceso al conocimiento. Capacitación y formación son dos elementos centrales en esta visión del desarrollo humano.	El desarrollo humano es concebido como la formación de capital humano en habilidades y competencias que posibiliten una correcta inserción en el mercado laboral.	No se evidencia ninguna.
<b>Propuestas en materia de salud</b>	Priorización de la primera infancia dentro de las acciones de salud. Creación de un Plan Decenal de Salud Pública. Se crea un Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Mejorar el acceso y la calidad de los servicios de salud mediante el uso de las TIC. Se amplió la autonomía territorial.	Se creó el programa Salud Pública. Se dispuso la integración de la participación comunitaria y ciudadana. Se creó el subprograma Salud Infantil, con la finalidad de plena atención de niños y niñas.	Se priorizó la primera infancia en términos de relevancia poblacional.  Se enfatizó la necesidad del fortalecimiento de la salud pública. Las disposiciones se vieron orientadas a la mejora constante en la cobertura y, en menor medida, la calidad de los servicios de salud.	En el Plan Municipal de Desarrollo no se evidencia una clara mención de las TIC en el sector salud.  No se evidencia que el PND cuente con un componente que haga alusión a la participación ciudadana y comunitaria en materia de salud.

<b>Propuestas en materia de educación</b>	Se brinda una relevancia significativa a la formación de capital humano.	Se creó el programa Vamos Pa'l Colegio.	El capital humano y la formación del mismo adquieren una significativa relevancia.	No se evidencia ninguna.
	Se otorga autonomía territorial a entidades e instituciones.	Se diseñan proyectos que permite flexibilidad educativa, alimentación y transporte escolar (MEF).	La primera infancia adquiere centralidad en ambos planes.	
	Se consolida el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, se crea el Programa Nacional de Alfabetización y el Programa de Educación Rural.	Se posibilita el fortalecimiento de un standard de habilidades básicas en los estudiantes.	Se establecen acciones focalizadas en la provisión de recursos, alimentos y transporte para posibilitar la continuidad académica.	
	Se establece territorialmente la implementación de acciones focalizadas en la población más vulnerable.	Se crea un programa que permite la articulación de la educación media con la educación superior y para el trabajo (formación para el trabajo).		

*Nota.* Elaboración propia

### **Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un Nuevo País**

Juan Manuel Santos fue reelegido como presidente para el periodo 2014-2018. Su Plan de Desarrollo Nacional se denominó «Todos por un Nuevo País: paz, equidad, educación». Al igual que en su primer periodo de gobierno, en su segundo mandato continuó haciendo énfasis en la necesidad de alcanzar la paz. Esta vez, la «paz total». Sus apuestas estuvieron orientadas a mejorar aspectos como la equidad social y la educación<sup>47</sup>.

<sup>47</sup> Como se indicó en el apartado metodológico, la exposición de las temáticas del presente documento tiene como base las estrategias y acciones adoptadas a partir de las políticas de gobierno. Sin embargo, es de señalar que muchas de las disposiciones de dicho plan se realizaron con base en las múltiples recomendaciones que realizaba la OCDE, pues en dicho momento una de las principales motivaciones era la adhesión de Colombia a dicha organización.

Para analizar el componente educativo de dicho Plan, se revisará el Capítulo IV, titulado «Colombia, la más educada». Al igual que el PND del primer gobierno Santos, en este, 2014-2018, se enfatizó en la necesidad de fortalecer la «educación inicial». Ésta se concebía como la atención integral desde la gestación hasta los cinco años, y que se implementó, en el primer gobierno de Santos, a través de la política pública «De Cero a Siempre»<sup>48</sup>. Así, la atención a la primera infancia representaba nuevamente uno de los principales objetivos en materia educativa, pues «la educación inicial es el eje del desarrollo integral y punto de partida del Sistema de Formación de Capital Humano» (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, p. 85).

Otra de las estrategias diseñadas con la finalidad de cerrar las brechas educativas fue la de mejorar la calidad en la educación básica y media. La centralidad de dicha estrategia se orientó al «desarrollo de un capital humano altamente Calificado» que respondiera «a las necesidades económicas, sociales y productivas del país» (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, p. 87). Mejoras en la formación de la calidad docente, la implementación de la jornada única y el aprovechamiento de los recursos educativos territoriales, fueron algunas de las acciones llevadas a cabo.

De otro lado, en lo que a cobertura y permanencia se refiere, se enfatizó en la importancia de implementar diferentes acciones, sobre todo para la educación media y rural. Para ello se concertó la obligatoriedad de la educación hasta undécimo grado y se siguieron ampliando los procesos de articulación con la educación superior y la formación para el trabajo. Asimismo, se plantearon una serie de medidas para la mejora de la educación rural, como mejoras en la

---

<sup>48</sup> Si bien la política pública «De Cero a Siempre» se enfocaba más en una atención en materia de salud a los niños y niñas menores de cinco años, este Plan Nacional de Desarrollo la enmarca dentro del proceso de educación inicial, ya que, de acuerdo al documento, partiendo de un adecuado desarrollo de dicha población es que se garantiza el correcto desarrollo y formación del capital humano durante las diferentes etapas de la vida.



infraestructura, las estrategias para el fomento de la educación para el trabajo y acciones que permitiesen garantizar la permanencia de los estudiantes —por ejemplo, la Política Integral de Alimentación Escolar.

De la misma manera, se impulsó el Sistema de Educación Terciaria, el cual buscaba mejora tanto el acceso como la permanencia en el nivel de educación superior. Es aquí donde el rol de la Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano adquiere relevancia. Y la adquiere porque, dentro del marco de «formación, capacitación y actualización de competencias», se comprendió que los convenios de las instituciones técnicas y tecnológicas con los colegios permitiría facilidades de acceso a este tipo de educación, pues dicha formación se llevaría a las aulas. Asimismo, se dispuso de incentivos al buen desempeño académicos de estudiantes que presentaran bajas condiciones socioeconómicas. Frente a este último aspecto, se implementó el otorgamiento de créditos y becas para estos estudiantes, al igual que para algunos estudiantes pertenecientes a grupos étnicos.

Otra de las apuestas educativas que destacaron este Plan de Desarrollo fue la creación del Programa «Colombia Libre de Analfabetismo». Mediante dicho programa se pretendía, desde diversas articulaciones con docentes y estudiantes universitarios, la capacitación de jóvenes y adultos, con la finalidad de reducir la tasa de analfabetismo. De igual manera, se creó el Programa «Colombia Bilingüe», que tenía como objetivo el desarrollo de una segunda lengua tanto en docentes como en estudiantes. También la estrategia que buscó la potencialización de las capacidades de aquellos estudiantes que demostraran capacidades y desempeños académicos significativamente superiores a los de los demás estudiantes.

En la Tabla 7 se presentan algunos indicadores de dicho PND en materia de política educativa.

**Tabla 7**

*Metas trazadoras del sector educativo del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*

<b>Indicador</b>	<b>Línea base</b>	<b>Meta 2018</b>
Porcentaje de colegios oficiales en niveles alto, superior y muy superior en las pruebas Saber 11	32%	45%
Tasa de cobertura de alta calidad en educación superior (universidades o programas acreditados)	14,2%	20%
Porcentaje de la población evaluada en el sector oficial en las pruebas Saber 5 que sube de nivel de logro, respecto a la línea base	0%	12%
Porcentaje de estudiantes del sector oficial evaluados con nivel B1 o superior de inglés del Marco Común Europeo	2,26%	8%
Porcentaje de estudiantes con jornada única	11,2%	30%
Tasa de cobertura neta en educación media	41,3%	50%

Por otra parte, respecto al sector salud, es de resaltar la consideración que la salud tiene dentro de la planeación de dicho gobierno. De acuerdo al PND, «la salud universal y de calidad es una de las condiciones básicas para preservar el capital humano a través de la promoción del aseguramiento de la población, por sus propios medios o mediante subsidios, para el manejo de los riesgos individuales, y por medio de acciones de salud pública» (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, p. 85). Así, la salud se considera como un derecho fundamental, autónomo e irrenunciable.

Con base en lo anterior, y respecto a la mejora en el acceso a los servicios de salud y la calidad de los mismos, debe empezarse por mencionar que el propio plan identificó algunas

dificultades respecto a aspectos como la centralización de los procesos, infraestructura, debilidades territoriales y, como es sabido, la limitación de los diferentes recursos que requiere el sector para su funcionamiento. Por ello, como en el Plan de Desarrollo anterior, se continuó enfatizando en políticas y estrategias que permitan reducir y superar dichas dificultades.

En primer lugar, hay que mencionar que la Ley Estatutaria 1751 de Salud fue sancionada el 16 de febrero de 2015, confiriéndole un carácter constitucional fundamental. Asimismo, se propuso continuar con la consolidación de la cobertura universal en el acceso a los servicios de salud, prestando especial atención a la población no cubierta. Dos de las acciones que se idearon para lograr este objetivo fue la proposición de un trabajo conjunto entre la Registraduría Nacional del Estado Civil y el sector salud, además de una identificación de las personas pobres para poder realizar el proceso de vinculación. Lo anterior, con el apoyo que brindaban las TIC.

También se desarrolló la Política de Atención Integral en Salud. De acuerdo con el PND, dicha política obedece a la necesidad de «implementar un modelo de atención en salud, basado en la definición de una única regla general de valoración: superponer el interés del principal —el usuario— y la garantía efectiva del derecho a la salud, sobre el interés de los agentes» (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, p. 299). Dicha política se diseñó teniendo en cuenta los diferentes modelos de atención en salud: salud rural, urbana y de zonas dispersas.

Dicha Política se implementó a través de una serie de acciones, entre las cuales se encuentran el fortalecimiento de la gestión de salud pública territorial, la definición de los PIC (Planes de Intervenciones Colectivas), la adaptación de rutas de atención del riesgo y las enfermedades, así como realizar adaptaciones de dicha política a las necesidades y particularidades territoriales, entre otras.

Otra de las políticas que se diseñó y se propuso implementar en dicho PND fue la Política Nacional de Sangre. Mediante ésta, se buscó «procurar el acceso universal a la sangre y productos sanguíneos, y con ello salvar vidas y mejorar las condiciones de salud de los pacientes» (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, p. 306). La mejora y eficiencia del sistema transfusional permitiría aportar significativamente a la población que requiriera dicho recurso, lo que, en última instancia, aportaría al mejoramiento de la esperanza de vida de la población.

Por último, otra de las disposiciones políticas que resultó de bastante novedad en el PND 2014-2018 fue el diseño del Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural (SISPI), el cual fue concebido como un «conjunto de políticas, normas, principios, recursos, instituciones y procedimientos que se sustentan a partir de una concepción de vida colectiva, donde la sabiduría ancestral es fundamental para orientar dicho sistema, en armonía con la madre tierra y según la cosmovisión de cada pueblo» (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, p. 306). La unificación de criterios políticos, médicos y culturales sería una apuesta por el reconocimiento de la importancia de la diversidad cultural en la consideración y perspectiva del cuidado de la salud.

En la Tabla 8 se presentan algunos de los indicadores de las políticas que se diseñaron e implementaron en el sector salud.

## **Tabla 8**

### *Metas trazadoras del sector salud del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*

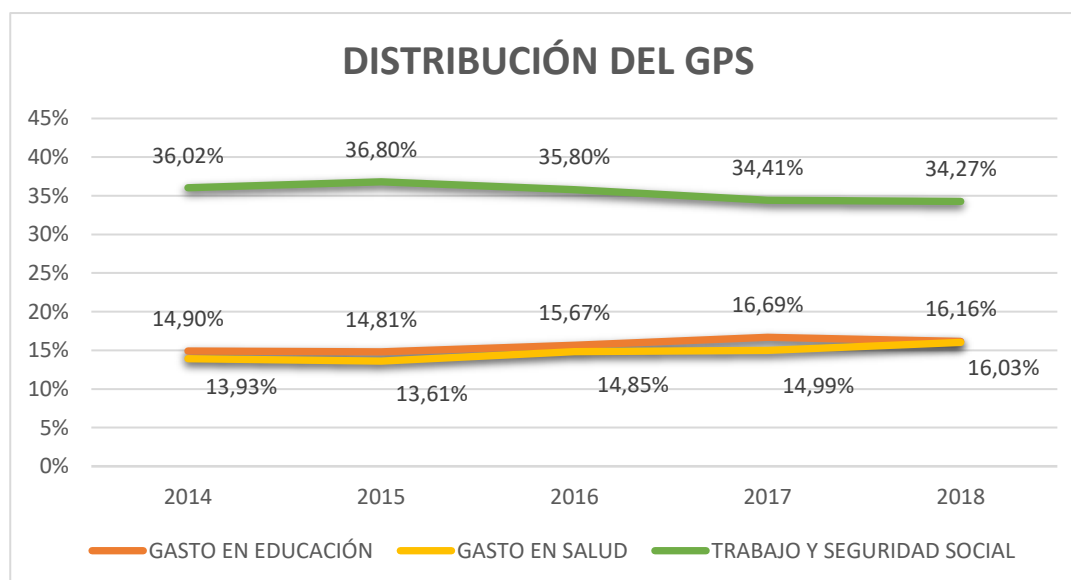
<b>Indicador</b>	<b>Línea base</b>	<b>Meta 2018</b>
Porcentaje de población afiliada al sistema de salud.	96%	97%
Porcentaje de personas entre 18 a 25 años afiliadas al sistema de salud	95%	99%
Porcentaje de puntos de atención en IPS públicas con servicios de telemedicina	34,5%	43,1%

en zonas apartadas o con problemas de oferta		
Porcentaje de avance en la implementación del modelo de atención integral en salud para zonas con población dispersa	29,2%	100%
Guías de práctica clínica gestionadas con herramientas de implementación elaboradas	0	30
Hospitales públicos que adoptaron alguna de las medidas expedidas para mejorar su operación	0	955
Proyectos de infraestructura física o de dotación de las empresas sociales del Estado cofinanciados	74 casos	57 casos
Percepción de acceso a los servicios de salud	0	37

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 incorporó algunos indicadores que no se tuvieron en cuenta en el Plan del 2010. Por ejemplo, en el sector educativo se incluyeron, además, variables relacionadas con la calidad de la educación, y en el caso del sector salud se continuó asignando especial importancia a la cobertura del sistema, así como a los servicios disponibles. A continuación, en las Figuras 7 y 8, se presenta la distribución del Gasto Público Social en salud y educación, con relación al Gasto Público Social y al PIB, respectivamente.

**Figura 7**

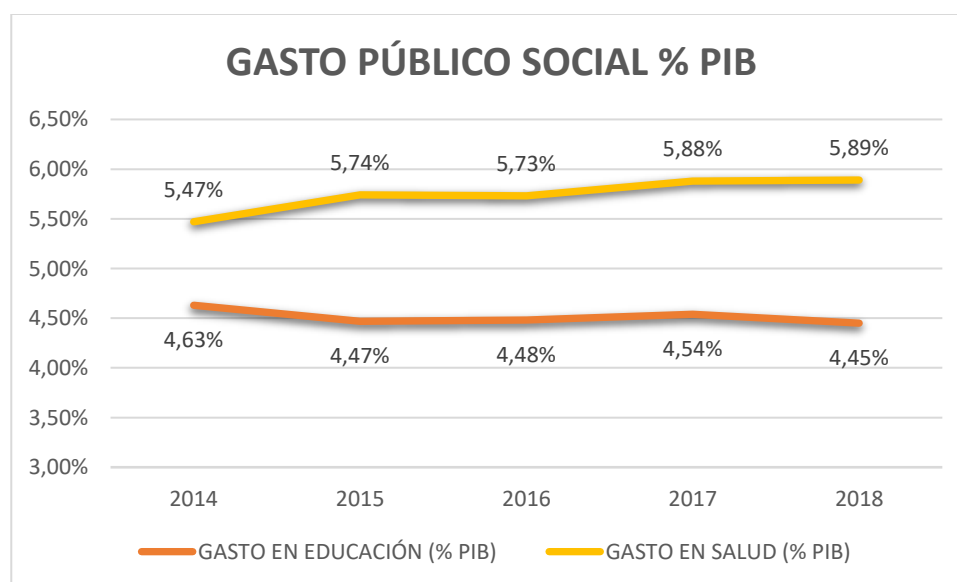
*Gasto social en salud y educación como porcentaje del GPS 2014-2018*



*Nota. Elaboración propia con base en la Bitácora Económica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

**Figura 8**

*Gasto social en salud y educación como porcentaje del PIB 2014-2018*



*Nota.* Elaboración propia con base en las cifras de la *Dirección General del Presupuesto Público Nacional y el SGP*.

Hasta ahora se han revisado disposiciones políticas e indicadores en salud y educación en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, y cómo se comportó el Gasto Público Social durante el cuatrienio. Sin embargo, resulta relevante hacer una breve mención a cómo se concibió el concepto del Desarrollo Humano en dicho documento. El análisis del concepto permite identificar orientaciones en términos de políticas públicas y de gobierno.

En primer lugar, es importante señalar que una de estas orientaciones o perspectivas interpreta dicho Desarrollo como un concepto integral —es el pilar de la «Equidad»—, pues debe estar presente en una sociedad en «la que se den las condiciones para fortalecer sus capacidades y potencialidades para responder de mejor manera a sus necesidades e intereses» (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, 2015, p. 277). Como se vio anteriormente, en el enfoque del Desarrollo Humano las capacidades representan un elemento central. Asimismo, se evidencia que el documento hace hincapié en el «desarrollo humano de los pobladores rurales» mediante la mejora de sus condiciones de vida, especialmente en ámbitos como la educación, la salud, la vivienda y la protección social.

Sin embargo, este tipo de referencias al Desarrollo Humano son escasas dentro del documento. La concepción está orientada, casi exclusivamente, hacia el fortalecimiento de capacidades requeridas en el ámbito laboral. La denominada «educación para el trabajo y el desarrollo humano» es la que parece tener más relevancia a este respecto. Como ejemplo de lo anterior, al hacer alusión a la importancia de las TIC, el documento afirma que éstas tienen enormes potencialidades «para el desarrollo humano y para la productividad de los negocios»

(Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, 2015, p. 124). Asimismo, en varios de los capítulos del documento suele hacerse mención de un «desarrollo humano productivo».

Así, nuevamente, el Desarrollo Humano es considerado como un elemento que se encuentra dentro del margen y a disposición de las actividades productivas. Es decir, se encuentra vinculado al sector laboral mediante el «desarrollo» de competencias laborales. Frente a lo anterior, el apartado conceptual del presente documento es claro y contundente: el Desarrollo Humano debe ser el fin y no el medio. El Plan Nacional de Desarrollo parece comprenderlo a la inversa. Es momento de realizar una revisión y análisis de la articulación del Plan Nacional de Desarrollo con el Plan municipal de Montería, con la finalidad de explorar su articulación.

### **Plan Municipal de Desarrollo de Montería 2016-2019: Montería Adelante**

Antes de profundizar en el Plan Municipal de Montería del periodo 2016-2019, es importante realizar algunas aclaraciones que permiten comprender mejor la articulación entre la escala nacional y la escala local. El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 diseñó estrategias regionales que permitieran intervenir sobre las necesidades territoriales para cada una de las regiones del país. Para el caso de la Región Caribe, donde se encuentra ubicado el departamento de Córdoba, se diseñó la estrategia «Caribe próspero, equitativo y sin pobreza extrema».

Partiendo de un breve diagnóstico de la situación de la región —en términos de salud, educación y calidad de vida—, dicho Plan de Desarrollo estableció una serie de objetivos relacionados con la reducción de la pobreza, la eliminación de la pobreza extrema y la formación de *capital humano productivo*. Para ello, se diseñaron una serie de estrategias orientadas a mejorar los indicadores relacionados con analfabetismo, aseguramiento en salud, acceso a agua potable y alcantarillado y la calidad habitacional de los hogares. La «estrategia de inclusión



social» fue la que se diseñó para la región Caribe, y consistió en la «provisión de servicios básicos» y la «superación de la pobreza multidimensional».

Por otra parte, para el caso concreto de Montería, el Plan de Desarrollo Municipal diseñó ciertas estrategias y políticas que, de acuerdo con el mismo documento, se articulaban de manera coherente con el PND<sup>49</sup> y con los ODS. Este Plan de Desarrollo Municipal se diseñó con base en cuatro enfoques: de Derechos Humanos, Poblacional, Territorial y de Crecimiento Verde.

Asimismo, dicho Plan se asentó en los sectores de medio ambiente, vivienda, competitividad, infraestructura, educación, salud, recreación y deportes, movilidad, cultura y promoción social.

En el caso puntual del sector educativo, se creó el Programa «Ambientes escolares para la paz y la ciudadanía» que buscó que las IE del municipio contaran con las instalaciones requeridas para su correcto funcionamiento. Este programa se articulaba con los subprogramas «Construyendo mi escuela» y «Mobiliario escolar», que propiciaban la adquisición de lotes y construcción de IES y la dotación de dichas IES con los implementos necesarios para poder brindar educación de calidad, respectivamente.

De otro lado, el Programa «Primero mi colegio» y el subprograma «A la escuela sin pretexto» continuaron avanzando en materia de cobertura educativa y de atención a estudiantes. Dentro de dicha cobertura y atención se encontraba la atención en educación intercultural, educación para adultos y atención a víctimas —un aspecto que resulta novedoso—. Asimismo, se continuó priorizando la denominada «Educación inicial» que buscaba brindar educación de niños y niñas hasta los cinco años, mediante la articulación con el ICBF. A este respecto es importante

---

<sup>49</sup> En el documento se presenta una tabla comparativa que permite relacionar tanto los objetivos como las estrategias que permitirían alcanzarlos. Allí se detallan parte de las acciones que se consideraron oportunas para la materialización territorial de cada uno de los pilares del PND: paz, equidad y educación, así como una articulación de sus objetivos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

mencionar la articulación de estas estrategias con el Programa «Permanencia Educativa» que buscaba reducir las cifras de deserción escolar. De este programa derivó el subprograma «Ni uno menos en el Aula», mediante el cual se buscaba continuar con la implementación de los MEF (Modelos Educativos Flexibles) y la provisión de recursos educativos y alimentación escolar.

De la misma manera, y articulado con la estrategia del PND «Caribe próspero, equitativo y sin pobreza extrema», se desarrolló el Programa «Montería la más educada del Caribe». La finalidad del programa era la formación de estudiantes «para la *competitividad* y la innovación». Para ellos se propuso el fortalecimiento de competencias básicas y mejoras en la puntuación de la evaluación mediante las Pruebas Saber. Asimismo, el subprograma «Montería Onwards» continuó la trayectoria iniciada por el Plan Municipal anterior en materia de formación educativa en una segunda lengua. También se propuso continuar con las mejoras en materia de conectividad educativa mediante el programa «Tecnologías para la Educación». Finalmente, el subprograma «Articulación y Educación Superior» permitiría a los estudiantes de las IE avanzar con su formación técnica, tecnológica y profesional.

En la Tabla 9 se presentan algunos de los indicadores que fijaron los objetivos de dichos programas y subprogramas en materia educativa<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Como se puede evidenciar en la Tabla 9, este Plan estableció mejoras en una gran cantidad de indicadores en materia educativa.

**Tabla 9**

*Indicadores de resultado en el sector educativo para el Plan Municipal de Desarrollo «Montería Adelante: 2016-2019»*

<b>Indicador</b>	<b>Línea base</b>	<b>Meta</b>
% de cobertura bruta global	111,4%	115%
% de cobertura bruta oficial	90,9%	95%
% de cobertura neta oficial	77,9%	80%
# de IE con programas de discapacidad	25	47
# de estudiantes víctimas atendidos anualmente	3962	3962
# de estudiantes atendidos en educación para adultos anualmente	6504	8000
% de analfabetismo en el municipio	6%	3,9%
% de estudiantes en jornada única	6%	35%
# de modelos educativos flexibles en funcionamiento anualmente	7	7
# de estudiantes beneficiados con alimentación escolar anualmente	75586	47500
# de recursos asignados anualmente para cofinanciar el transporte de estudiantes	0	1,100,000,000
# de estudiantes del sector oficial beneficiados por el programa Ser Pilo Paga en el cuatrienio	325	800
# de IE implementando el programa Montería Onwards	20	60
# de IE con cobertura de conectividad	120	150
# de IE participantes de programas de articulación	23	35
# de estudiantes beneficiados con estudios técnicos, tecnológicos y pregrado	N/R	400

Como puede evidenciarse, el Plan Municipal de Desarrollo para este periodo refuerza los indicadores del periodo pasado, a la vez que incorpora algunos con la finalidad de fortalecer el sector educativo en general. La cobertura, la retención y la deserción, junto con el analfabetismo, continuaron siendo aspectos centrales en dicho plan. Asimismo, se evidencia un fortalecimiento en aspectos como conectividad y articulación con la educación superior y para el trabajo.

En materia de salud, este Plan Municipal de Desarrollo retomó algunas de las disposiciones políticas del Plan anterior y desarrolló algunas otras estrategias para continuar con el mejoramiento del acceso y la calidad de los servicios de salud. Nuevamente, se priorizó la atención de la primera infancia a través del Programa «Atención Primaria en Salud». Dicho programa se articuló con lo dispuesto para el territorio nacional en la Resolución 429 de 2016. Para el caso puntual de Montería, la estrategia seguiría basándose en acciones de promoción de salud y prevención de enfermedades, contando con la participación social y comunitaria. Esto último mediante el subprograma «Salud al Barrio».

De la misma manera, en materia de cobertura y afiliación se desarrolló el Programa «Montería adelante por el acceso y la calidad en la salud universal y sostenible». La finalidad del programa era la prestación de los servicios con «calidad y eficiencia», mediante la focalización de la población más vulnerable, y brindando acceso al subsidio de salud. Con base en la «humanización de la salud» se buscó adelantar procesos para el mejoramiento de la calidad en el sector salud. Sobre la misma línea se adoptó el Programa «Gestión de la Salud Pública», que incluía la implementación del Plan Decenal de Salud Pública, que se había propuesto en el PND 2010-2014. Las metas e indicadores sobre este programa se articularon con bastante precisión a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

Asimismo, se diseñó el subprograma «Salud Ambiental», que buscaba mitigar las incidencias ambientales sobre el estado de salud, particularmente la contaminación acústica, la calidad del aire y del agua. De manera similar, el subprograma «Estilo de vida Saludable y Condiciones no Transmisibles» buscó fomentar estilos de vida saludables mediante actividades en distintos espacios públicos del municipio. Bajo una orientación similar se diseñó el subprograma «Convivencia Social y Salud Mental», con el que se buscó realizar intervenciones

para la promoción de la convivencia, el tratamiento de trastornos mentales, y el consumo de sustancias psicoactivas y alcohol.

El subprograma «Vida Saludable y Enfermedades Transmisibles» se diseñó con la finalidad de realizar un monitoreo a las «enfermedades desatendidas-raras» que se presentaran en el municipio, así como la gestión del riesgo que representaban enfermedades con altos índices de transmisión —como Malaria, Dengue, Zika y Chikunguña—. Aunado a lo anterior, se diseñó el Programa «Fortalecimiento de la Red Hospitalaria de Primer Nivel», que tuvo como propósitos la implementación de mejoras técnicas, tecnológicas y logísticas en la prestación de los servicios de salud.

En la Tabla 10 se muestran algunos de los indicadores que orientaron los objetivos plasmados en cada uno de los programas y subprogramas del sector salud en el municipio de Montería.

**Tabla 10**

*Indicadores de resultado en el sector salud para el Plan Municipal de Desarrollo «Montería Adelante 2016-2019»*

Indicador	Línea base	Meta
% de cobertura de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud.	14,95	10,5
# de IPS públicas y privadas con sistemas de gestión de la calidad	30%	100%
Cobertura de afiliación al sistema de seguridad social en salud	93%	95%
# de estrategias para la garantía del 100% de la cobertura mínima en salud de la población pobre (sisbén 1 y 2)	1	1
% de Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para consumo humano	igual o menor del 5%	igual o menor del 5%
Tasa de mortalidad por Infección Respiratoria Aguda en menores de cinco años	0,22	0,22
Tasa de mortalidad por Enfermedad Diarreica Aguda en menores de cinco años	0,05	0,05

Prevalencia de desnutrición crónica en niños y niñas menores de cinco años	17,7	16,7
Mortalidad por desnutrición en menores de cinco años	Sin datos	Levantamiento de línea base
Cobertura de vacunación por biológico	84%	95%
Tasa de mortalidad infantil	22	18,5
Puntos de medición del Índice de Riesgo de la Calidad del Agua en el área urbana	32	40
Puntos de medición del Índice de Riesgo de la Calidad del Agua en el área rural	0	3
# de mediciones de contaminación acústica	200	800
# de mediciones de la calidad del aire en el área urbana	90	360
# de actividades de fomento de estilos de vida saludables realizadas en los parques y escenarios deportivos	0	48

De la misma manera como se evidenció en lo referente al sector educativo, el sector salud continuó avanzando en las estrategias que se habían diseñado en el Plan Municipal anterior. Además, incorporó algunas otras que representaron un accionar más detallado sobre las problemáticas locales del municipio. Los indicadores de medición del Índice de Riesgo de la Calidad del Agua (IRCA), la medición de la calidad del aire, de la contaminación auditiva y del seguimiento la tasa de vacunación, significaron algunos avances en la comprensión de los factores externos que afectan la salud de la población.

Sin embargo, es importante realizar una comparativa entre el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y el Plan Municipal de Desarrollo de Montería 2016-2016, con la finalidad de analizar la coherencia existente entre ambos, así como las diferencias que pudiesen llegar a existir en materia de disposición política y de la comprensión del concepto de Desarrollo Humano. Ello es lo que se presenta en la matriz comparativa expresada en la Tabla 11.

**Tabla 11**

*Diferencias y similitudes entre el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y el Plan Municipal de Desarrollo Montería Adelante 2016-2019*

PLAN DE DESARROLLO				
CATEGORÍA	PND	PMD	Similitudes	Disparidades
<b>Concepto de Desarrollo Humano</b>	Se concibe al Desarrollo Humano como integral, y se comprende la importancia de las capacidades y necesidades en dicho proceso.	En el documento no se realiza alguna mención explícita al concepto de Desarrollo Humano.	El algunas de sus estrategias se puede evidenciar la centralidad que han adquirido el sector educativo y de salud.	El PND realiza más menciones explícitas al Desarrollo Humano, pues lo integra en cada sección del documento.
	Se expresa la necesidad de diseñar «políticas de desarrollo humano» con enfoque de derechos». Sin embargo, el documento realiza más referencias a la Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano. Se hace referencia a dos tipos de educación: formal y Educación Para el Trabajo y el Desarrollo Humano. El énfasis se pone en procesos de capacitación formación para la creación de capital humano que genere un «desarrollo humano productivo».	Se promueve la necesidad de generación de oportunidades e igualdad de condiciones. Se hace mención a un enfoque de derechos humanos. También es posible encontrar algunas referencias a la relación entre la Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano.	El Desarrollo Humano se comprende en términos productivos. Se requiere de una capacitación o formación previa del individuo para lograr la acumulación de capital humano que le permita ser productivo y competitivo.	Mientras que en el PMD se observa pocas referencias sobre el concepto, en el PND es más amplia la información.
<b>Propuestas en materia de salud</b>	Se parte del reconocimiento de la salud como un derecho fundamental, autónomo e irrenunciable. Se sanciona la Ley Estatutaria 1751 de 2015.	Se siguió priorizándose la atención a la primera infancia. Se creo el subprograma «Salud Ambiental», el cual reconoció la incidencia que el ambiente tiene sobre la salud de las personas, y diseñó una serie de acciones para mitigar dicha incidencia e impacto.	Se concibe a la salud como un derecho universal y fundamental. Asimismo, se prioriza, por, sobre todo, la atención a la primera infancia. Con la finalidad de incrementar la cobertura en los servicios de salud, se continúa en la focalización de la población más pobre. Para ello, el uso de las TIC	El PMD reconoce la importancia del ambiente en el impacto de la salud (contaminación del agua, del aire y contaminación auditiva), aspectos que no se encuentran en el PND. El PND dispuso la
	Se siguió avanzando en materia de cobertura universal de afiliación al sistema de salud, especialmente de la población más pobre. Se continúa brindando importancia a la autonomía de la gestión territorial, para que mediante los PIC (Plan	Se diseñó un subprograma que permitiría realizar un		

	<p>de Intervenciones Colectivas) pudieran diseñarse políticas adaptadas a las necesidades y particularidades locales.</p> <p>Se crea la Política de Atención Integral en Salud y el Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural (SISPI).</p>	<p>seguimiento a las enfermedades que tuvieran altos índices de transmisión como Zika, Malaria, Dengue, entre otras.</p>	<p>resulta indispensable.</p> <p>El PND establece autonomía local para que los territorios gestionen sus políticas de salud mediante los PIC.</p>	<p>creación del SISPI en un intento de reconocimiento de la diversidad cultural y de la validez de las cosmovisiones y otros saberes, algo que no se evidencia en el PMD.</p>
<p><b>Propuestas en materia de educación</b></p>	<p>Se enfatiza y reconoce la importancia de la «Educación Inicial» en el proceso formativo.</p> <p>Se propuso la mejora en la calidad de la educación básica y media, ya que la finalidad era el «desarrollo de un capital humano altamente calificado» que se adecuara al requerimiento productivo del país.</p> <p>Se diseñaron lineamientos especiales para la educación rural, proveyendo diferentes recursos, entre ellos alimentación escolar, jornada única, transporte escolar y útiles escolares.</p> <p>Se continuó trabajando en un proceso de alfabetización mediante el programa «Colombia libre de Analfabetismo», así como el refuerzo en una segunda lengua mediante el Programa «Colombia Bilingüe».</p>	<p>Se buscó adquirir de lotes para la construcción de instituciones educativas y la correcta adecuación de las mismas y las ya existentes.</p> <p>Asimismo, se continuó trabajando en la reducción de la deserción escolar a través de los MEF (Modelos Educativos Flexibles).</p> <p>El Programa «Montería la más educada del Caribe» tuvo como objetivo la formación de estudiantes «para la competitividad y la innovación».</p> <p>El subprograma «Montería Onwards» proponía continuar con el desarrollo de una segunda lengua.</p>	<p>Se prioriza la atención en educación de la primera infancia, pues se establecen alianzas con el ICBF para lograr desarrollar esta etapa de «educación inicial».</p> <p>La Educación para el Trabajo debe articularse de manera directa con la educación media. La formación de capital humano y la competitividad son elementos centrales en esta estrategia.</p> <p>Se busca la cobertura universal mediante la provisión de recursos del Estado, que permitan no sólo el ingreso sino la permanencia de los estudiantes.</p>	<p>En el PND se evidencia un énfasis más marcado en la Educación y Formación para el Trabajo. Si bien en el PMD se mencionan algunas acciones a este respecto, hay más prioridad en la educación formal.</p> <p>Asimismo, en el PND son escasas las referencias a la cobertura en educación superior, lo que queda evidenciado en las metas trazadoras de dicho Plan.</p>

*Nota.* Elaboración propia

Analizados el Plan de Nacional de Desarrollo 2014-2018 y el Plan Municipal de Desarrollo 2016-2019 de Montería, y ubicando su articulación en materia de salud y educación, se hace necesario establecer una continuidad en materia de Desarrollo Humano. Para ello, se revisará la evolución nacional del IDH y el IDH ajustado por desigualdad durante el periodo

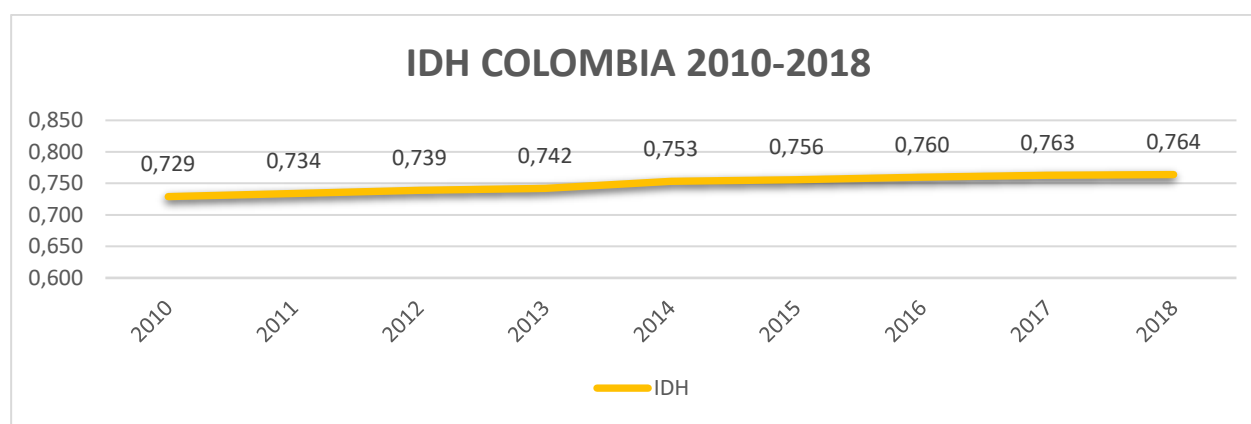


2010-2018, para dar cuenta de su avance de acuerdo a los Planes Nacionales de Desarrollo revisados.

En la Figura 9 se muestra la evolución del IDH durante el periodo 2010-2018.

### Figura 9

#### Índice de Desarrollo Humano en Colombia 2010-2018



*Nota.* Elaboración propia con base en el *Informe sobre el Desarrollo Humano 2018, del PNUD*

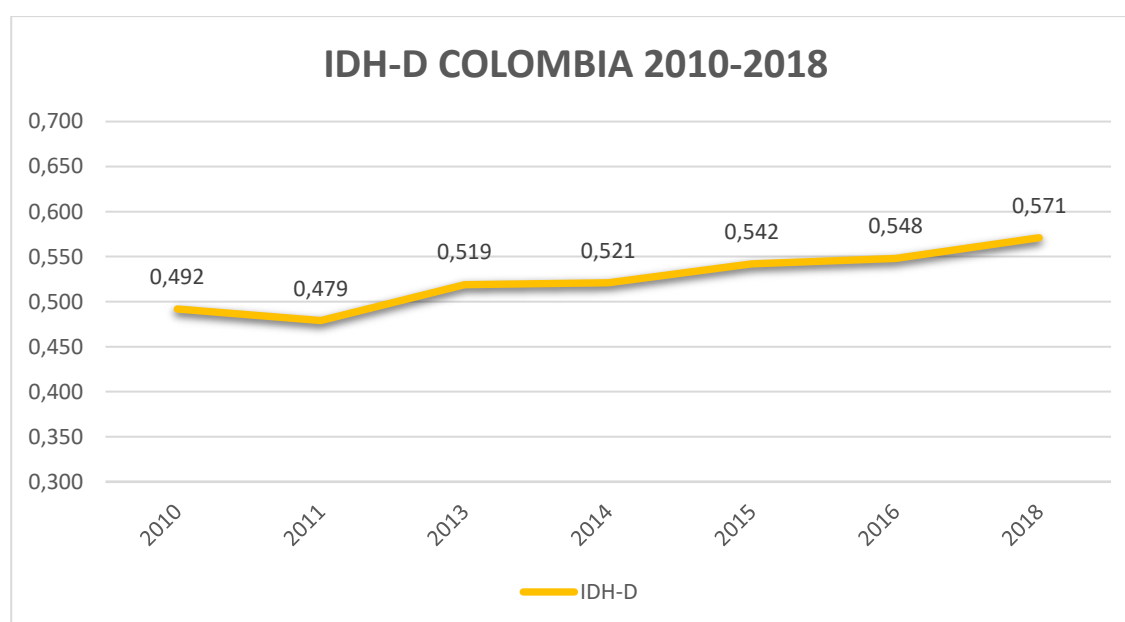
Al realizar una comparativa entre la Figura 1 (IDH Colombia 1990-2000) y la Figura 9, se evidencia que en este último el incremento anual en el Índice es menos significativo. Asimismo, se evidencia que el incremento del IDH en el primer gobierno Santos fue más representativo, de 0.024, frente al segundo periodo de gobierno, de 0.011. Sin embargo, hay que tener presente que este es el Índice de Desarrollo Humano que, al no contemplar la desigualdad, calcula el IDH potencial del país.

De allí la importancia del Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad. Es de recordar que el IDH-D «no sólo toma en cuenta el desarrollo humano promedio de un país,

medido a través de los indicadores de salud, educación e ingresos, sino también su distribución [...] considera las desigualdades en las tres variables y penaliza el valor promedio de cada dimensión de acuerdo con su nivel de desigualdad» (Informe sobre Desarrollo Humano, 2010). Es decir, mientras el IDH es un índice potencial, el IDH-D es un índice real. En la Figura 10 se presenta el IDH-D en Colombia durante el periodo 2010-2018<sup>51</sup>.

### Figura 10

*Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad en Colombia 2010-2018*



*Nota.* Elaboración propia con base en el *Informe sobre el Desarrollo Humano 2018, del PNUD*

Como se evidencia en las Figuras 9 y 10, al introducir la variable de la desigualdad en materia de salud, educación e ingresos, el Índice de Desarrollo Humano cambia significativamente. Por ejemplo, para el año 2010 el IDH pasa de ser 0.729 a ser de 0.492 —una

<sup>51</sup> La omisión de los años 2012 y 2017 en el Gráfico 10 responde a que en los informes publicados por el PNUD no se encuentra disponible dicha información. Para el año 2012, el Informe sobre Desarrollo Humano abordó particularmente el continente africano, mientras que no se evidencia informe para el año 2017.

reducción de 0.237—, y para el año 2018 pasa de ser de 0.764 a ser de 0.571 —presentando una reducción de 0.193—. Evidentemente, el Índice de Desarrollo Humano se reduce significativamente cuando se incorpora la variable de la desigualdad, lo que señala la necesidad de introducirla en las mediciones del Desarrollo Humano si lo que se busca es abordar las *capacidades y las oportunidades reales* de las personas para, primero, posibilitar una calidad de vida digna, y segundo, realizar una estimación más precisa del nivel de Desarrollo Humano del país.

### **El Desarrollo Humano en el municipio de Montería**

Como se evidenció en la información presentada previamente, el Índice de Desarrollo Humano en Colombia para el año 2018 era de 0.764, cifra que ubicaba al país en un IDH alto — de hecho, Colombia se mantuvo en esta clasificación en la mayoría de los informes del PNUD—. Las disposiciones y acciones políticas y las diferentes estrategias adoptadas en las políticas públicas y de gobierno, posibilitaron que se evidenciaran avances significativos en materia de Desarrollo Humano, especialmente en los indicadores que son tenidos en cuenta por el informe —por ejemplo, atención educativa primaria y secundaria, tasa de alfabetización, años esperados de escolaridad, esperanza de vida, tasa de mortalidad, pobreza multidimensional, entre otros.

Sin embargo, se percibe una reducción en el IDH a causa de la desigualdad existente en el país. El IDH-D se ubicó en 0.571 en el año 2018, cifra que permitiría un descenso en la clasificación y ubicaría al país dentro de un Índice de Desarrollo Humano medio. A este respecto es oportuno mencionar, nuevamente, que mientras el IDH es el Desarrollo Humano potencial, el IDH-D es el Desarrollo Humano real, por lo que resulta más preciso analizar este último, teniendo en cuenta la finalidad del presente documento. Más aún, es en la desagregación del indicador, es decir, en la revisión de las particularidades locales y territoriales, donde se pueden identificar dichas desigualdades que reducen tan marcadamente el Desarrollo Humano y que permiten conocer de forma más precisa las condiciones de vida de la población.

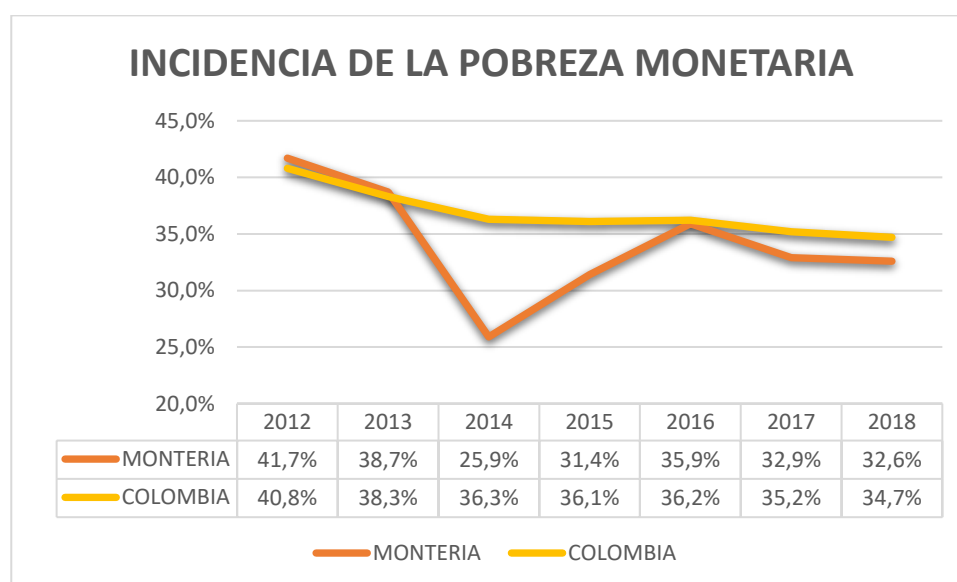
En este sentido, se hace necesario analizar algunos indicadores sociales del municipio de Montería del año 2018, y estimar cuál ha sido el impacto de las políticas y acciones que se adelantaron en los Planes Municipales de Desarrollo revisados en el periodo 2010-2018. Los indicadores que se analizarán se encuentran relacionados con las tres variables del IDH: calidad de la salud, calidad de la educación y calidad del nivel de vida.

## Desagregación de indicadores

De manera inicial, se exponen indicadores relacionados con las condiciones socioeconómicas del municipio. Los datos en cuestión se extrajeron de acuerdo a la disponibilidad de los mismos en las estadísticas del DANE (2018). En el Gráfico 11 se muestra la Incidencia de la Pobreza Monetaria (IPM) durante el periodo 2012-2018 en el municipio de Montería, comparada con la IPM de Colombia. Y en la Figura 12 se muestra la Incidencia de la Pobreza Monetaria Extrema (IPME) y la misma comparativa.

### Figura 11

*Incidencia de la Pobreza Monetaria en el municipio de Montería 2012-2018*



*Nota.* Elaboración propia con base en la *Información Histórica del Mercado Laboral, DANE 2018*

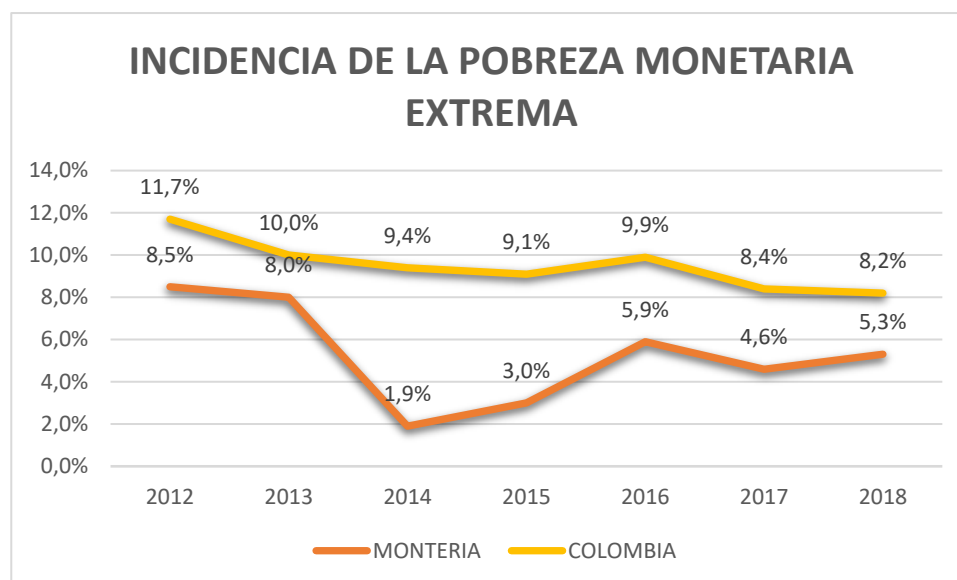
La Figura 11 evidencia que la Incidencia de la Pobreza Monetaria en Montería ha sido menor que en el promedio de los demás municipios del país, exceptuando los años 2012 y 2013. De otro lado, se evidencia que el año 2014 fue en el que dicha incidencia se redujo significativamente a nivel nacional, y presentó una tendencia de reducción constante hasta el año

2018. Por su parte, Montería presentó una reducción bastante amplia en el año 2014, pero nuevamente tuvo un incremento que se estabilizó hasta el año 2016. Sin embargo, es de mencionar que, pese la tendencia decreciente de dicha incidencia, las cifras fueron elevadas: una incidencia de la pobreza monetaria superior al 30% —como se evidencia a lo largo de la Figura— señala el gran impacto que ello representa sobre la población en materia de ingresos. Es de mencionar que de acuerdo a las estimaciones del DANE (2021), la línea de pobreza monetaria extrema per cápita se encontraba en \$138.717 pesos mensuales para el año 2019, y en \$325.739 pesos mensuales para la pobreza monetaria en el mismo año, lo que señala las difíciles condiciones que asumen las personas en situación de pobreza y pobreza extrema.

En la misma línea, la Figura 12 muestra la Incidencia de la Pobreza Monetaria Extrema. Al igual que en la Figura 11, se evidencia que a nivel nacional dicha incidencia tuvo una reducción constante hasta el año 2015, y nuevamente del 2016 en adelante. De manera similar, Montería presentó la misma tendencia evidenciada, pues presentó una reducción significativa en el 2014, después tuvo un marcado incremento hasta el año 2016. Nuevamente presentó una reducción hasta el año 2017, y de allí un incremento hasta el año 2018. Si bien las cifras son más reducidas, hay que tener en cuenta que la pobreza monetaria extrema hace referencia, de manera general, a la condición en la que el ser humano no cuenta con los recursos para satisfacer la necesidad de alimentarse, por lo que usualmente se le asociada a la Línea de Indigencia (LI).

## Figura 12

*Incidencia de la Pobreza Monetaria Extrema en el municipio de Montería 2012-2018*

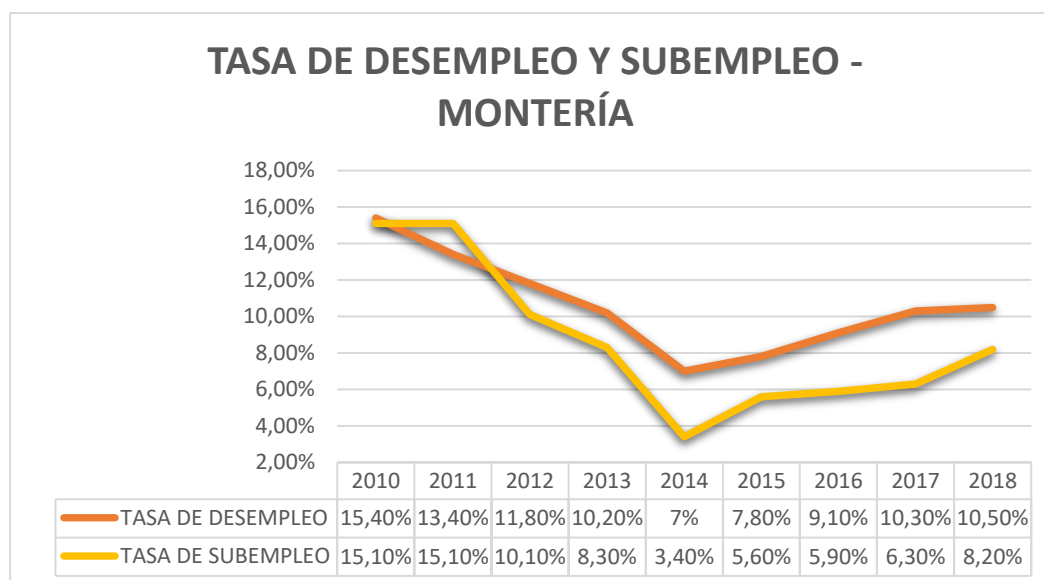


*Nota.* Elaboración propia con base en la *Información Histórica del Mercado Laboral, DANE 2018*

Bastante relacionado con los indicadores anteriores, la Figura 13 evidencia la tasa de empleo y subempleo del municipio de Montería en el periodo 2010-2018. La Figura muestra que las tasas de desempleo y subempleo presentaron cifras bastante elevadas en el año 2010, a partir del cual se presentó una reducción constante hasta el año 2014, donde presentó la cifra más baja en todo el periodo analizado. Posteriormente, presentó un incremento sostenido hasta el año 2018. Respecto a este indicador, hay que mencionar que mientras el desempleo hace referencia a la no ocupación laboral, el subempleo refiere a condiciones de subutilización de la PEA (Población Económicamente Activa), principalmente por la calidad de los contratos de trabajo.

**Figura 13**

*Tasa de desempleo y subempleo en el municipio de Montería 2012-2018*



*Nota.* Elaboración propia con base en la *Información Histórica del Mercado Laboral, DANE 2018*

Por otro lado, es importante analizar el poder adquisitivo de la población de Montería. La Figura 14 muestra el ingreso per cápita en Montería durante el periodo 2012-2018, comparado con el ingreso per cápita promedio en Colombia, y con el Salario Mínimo Legal Vigente en los años mencionados. Se evidencia que, en dicho periodo de tiempo, sólo en los años 2013 y 2014 el ingreso promedio en Montería superó el del país, mientras que los años posteriores el ingreso del municipio presentó leves incrementos, con incluso un retroceso en los años 2015 y 2017, mientras el del país presentaba una curva ascendente, sin ningún estancamiento.

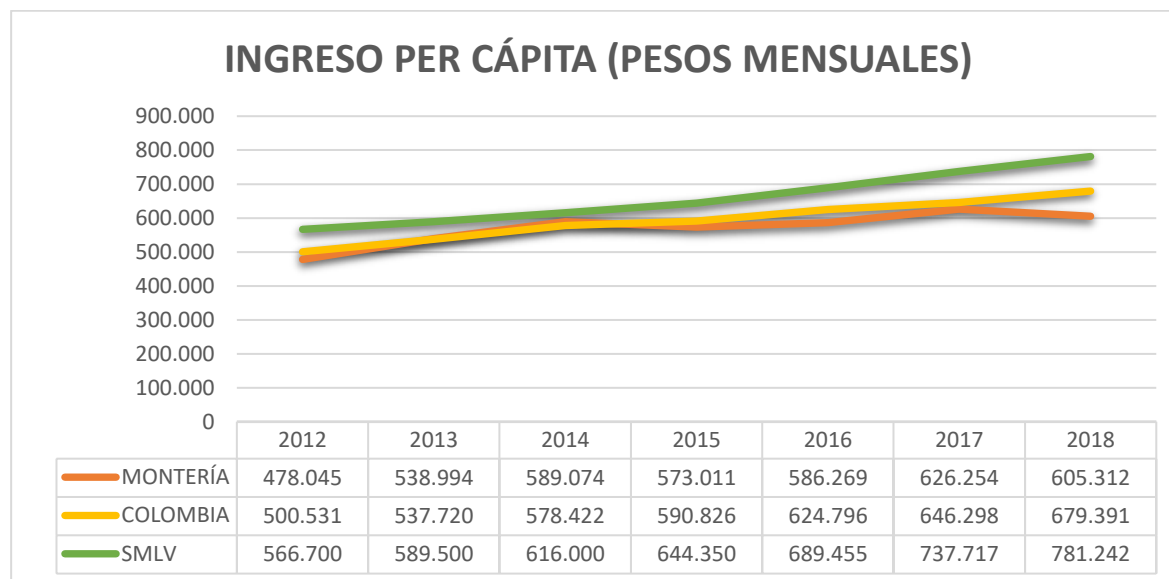
Asimismo, se evidencia que tanto el ingreso per cápita nacional como local estuvieron por debajo del correspondiente salario mínimo mensual, siendo más significativa esta diferencia en el año 2018. Lo que permite evidenciar la correlación entre los ingresos de la población de Montería y la Incidencia de la Pobreza y la Pobreza Extrema en el mismo periodo. De acuerdo con



estimaciones del DANE (2021), para el año 2018 había cerca de 116.672 personas en condición de pobreza en Montería, cifra que incrementaría a 129.346 personas para el año 2019, lo que representa un incremento significativo en el crecimiento de la pobreza monetaria en el municipio. Las curvas de ingreso tienen su punto de más cercano entre sí en el año 2014, año en que también se reduce al máximo, en Montería, el desempleo y subempleo, así como la pobreza y la pobreza extrema, lo que evidencia dicha correlación.

### Figura 14

*Ingreso per cápita en pesos mensuales del municipio de Montería 2012-2018*

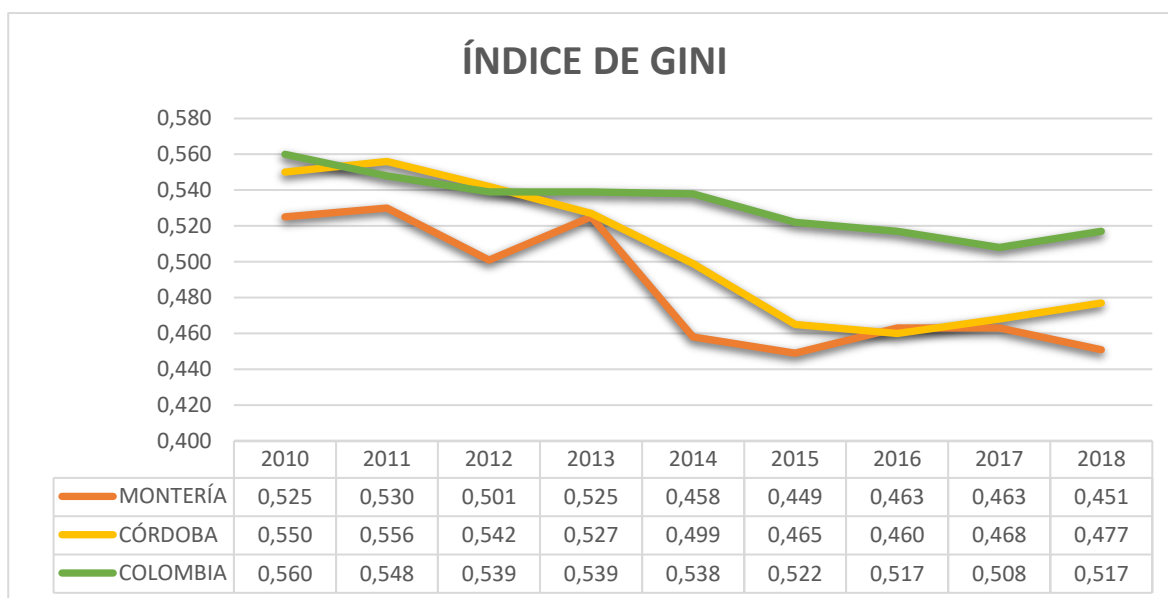


*Nota.* Elaboración propia con base en la *Información Histórica del Mercado Laboral, DANE 2018 e Informes Históricos del Ministerio del Trabajo*

De la misma manera, al hacer referencia al ingreso per cápita de los habitantes —lo que demuestra, en efecto, las desigualdades territoriales— se hace necesario considerar la desigualdad en la distribución de dicho ingreso. Para tal efecto es necesario analizar el Índice de Gini. En la Figura 15 se muestra la evolución del Índice de Gini en Montería, el departamento de Córdoba y en Colombia durante el periodo 2010-2018.

**Figura 15**

*Índice Gini del municipio de Montería, el departamento de Córdoba y Colombia 2010-2018*



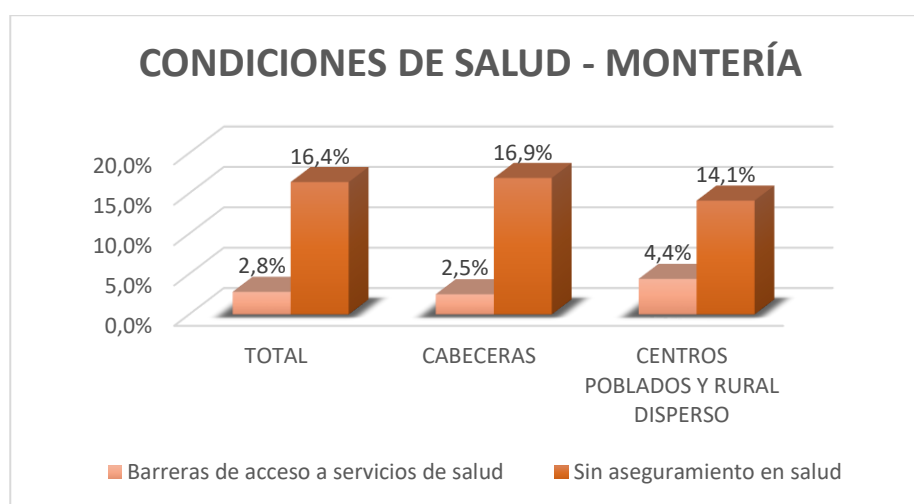
*Nota.* Elaboración propia con base en *la Información Histórica del Mercado Laboral, DANE 2018*

Para el caso de Colombia, se evidencia que, en términos generales, la tendencia ha sido hacia la reducción de la desigualdad, salvo desde el año 2017 en adelante, en que el índice presenta un incremento. Por su parte, el caso de Montería evidencia que, si bien ha habido una tendencia a la reducción, ha presentado años en los que se evidencian incrementos abruptos de la desigualdad, como el año 2012 y 2015. De igual manera, como se evidenció en la Figura 11, un municipio en el que el promedio de la Incidencia de la Pobreza Monetaria alcanza, en promedio, al 34.2% de la población, no presentará un índice tan alto en materia de desigualdad, como ocurrió con ciudades como Cali, Bogotá y Santa Marta, donde existe una alta disparidad en los ingresos (DANE, 2019). La diferencia entre las tendencias de Montería y Córdoba muestran, una vez más, las *diferencias significativas que representan las particularidades territoriales.*

Por otra parte, y pasando a otros indicadores que permiten analizar la calidad de vida en diferentes ámbitos, es importante señalar cuáles son las privaciones que más afectaron a la población de Montería en el año 2018. Estas privaciones permiten identificar, por un lado, cuáles son las necesidades básicas insatisfechas y, por otro, el estado y magnitud de la pobreza multidimensional en el municipio. La Figura 16 muestra dos indicadores acerca de las condiciones de salud de la población de Montería en el año 2018, donde, pese a las diferentes políticas, programas y proyectos revisados en el segundo capítulo del presente documento, hay una cifra considerable de habitantes que no cuentan con aseguramiento en salud —el Plan de Desarrollo Municipal de Montería proyectaba una cifra de 5% de población no asegurada al sistema de salud, cifra que, de acuerdo la Figura, se ubicó en el 16.4%.

### Figura 16

*Dimensión Salud, municipio de Montería 2018*



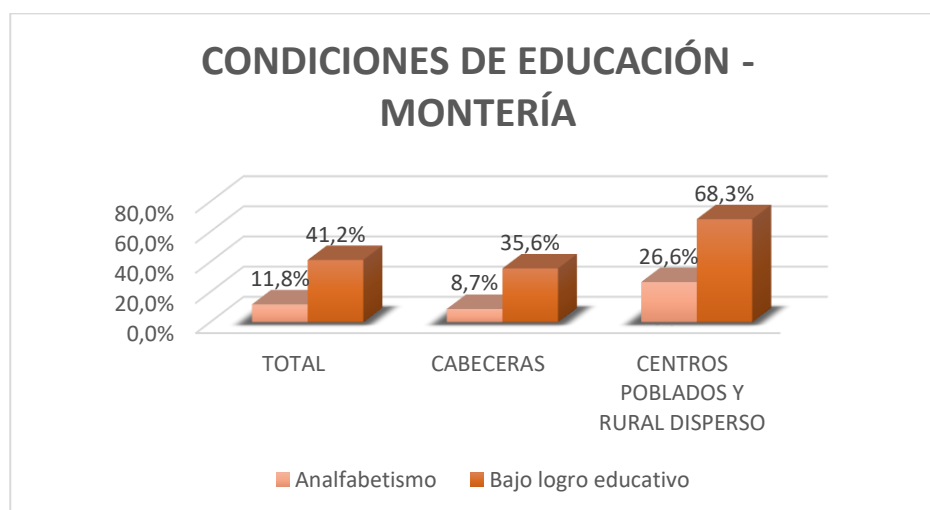
*Nota.* Fuente: *Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV 2018)*

De otro lado, en lo que a educación respecta, la Figura 17 muestra las condiciones de la población de Montería en materia de analfabetismo y bajo logro educativo. Como acotación, debe mencionarse que el analfabetismo se considera cuando en el hogar hay más de una persona mayor

de 15 años que no sabe leer ni escribir, mientras que el bajo logro educativo se utiliza para medir la cantidad de personas mayores de 15 años que tienen menos de 9 años de escolaridad (Angulo, Díaz y Pardo, 2011). Ambos indicadores son tenidos en cuenta para la medición del IDH. Llama la atención que más del 40% de la población cuente con un bajo logro educativo, cifra que llega casi al 70% en el sector rural. Mientras que, en total, el 11.8% de la población es analfabeta. Frente a estas cifras, es importante mencionar que el Plan de Desarrollo Municipal proyectaba un 3.9% de analfabetismo para el año 2018.

### Figura 17

*Dimensión educativa, municipio de Montería 2018*



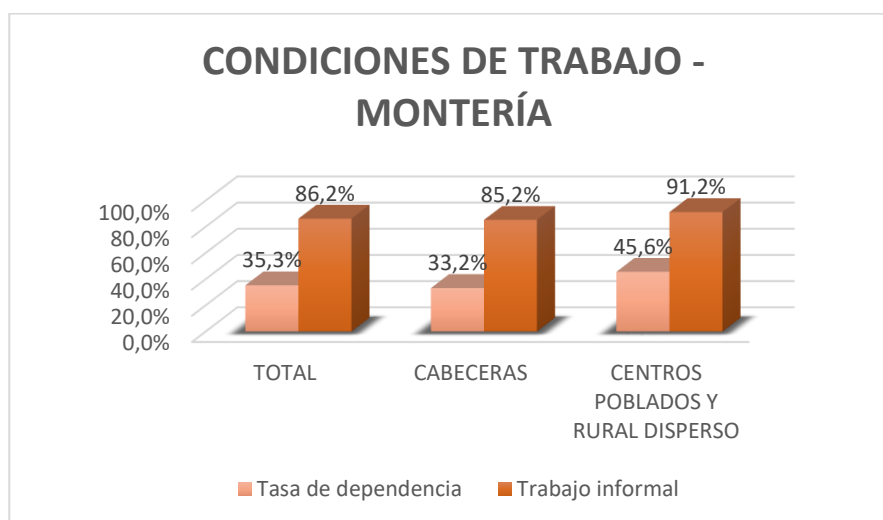
*Nota.* Fuente: *Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV 2018)*

Pasando al ámbito laboral, la Figura 18 muestra las cifras de la Tasa de Dependencia y Trabajo Informal de Montería en el año 2018. Es de mencionar que la Tasa de Dependencia se entiende como la proporción de «personas en edades potencialmente productivas» en relación con las «personas potencialmente inactivas», siendo estas últimas menores de 15 años y mayores de 60 (CEPAL, 2008). De esta Figura, lo que más llama la atención es la cifra tan elevada de

informalidad, ya que supera el 85% de la población en general. Esta presentaría una estrecha relación y consistencia con otros indicadores, como, por ejemplo, el bajo logro educativo de la población. También habría relación con el bajo ingreso mensual de la población, como quedó evidenciado en la Figura 14.

### Figura 18

*Dimensión laboral, municipio de Montería 2018*

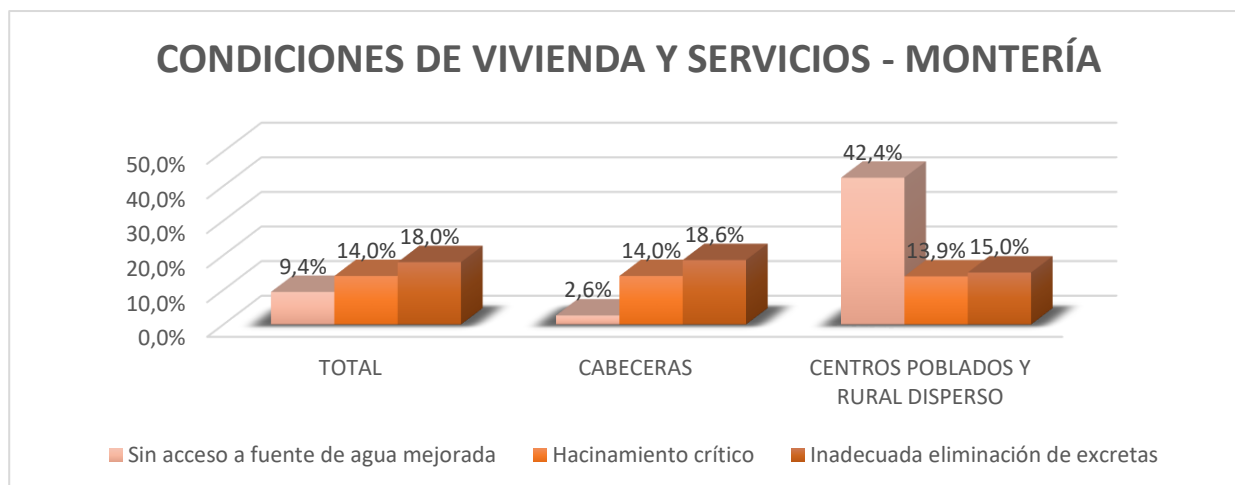


*Nota.* Fuente: *Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV 2018)*

De otro lado, en la Figura 19 se explicitan algunas cifras relacionadas con las condiciones de habitabilidad. En estas condiciones puede encontrarse el acceso agua potable, el saneamiento básico y la ocupación habitacional. Uno de los indicadores que más afecta a la población es el de saneamiento básico y adecuada eliminación de excretas, seguido del hacinamiento crítico. Si bien el acceso a agua potable tiene un mejor indicador a nivel general, es en el sector rural donde se evidencia un amplio rezago. A este respecto es importante mencionar que el acceso a agua potable y las condiciones de habitabilidad hacen parte de los datos desagregados que aportan a la estimación del IDH que el PNUD publica anualmente en sus informes.

## Figura 19

*Condiciones de Vivienda y Servicios Públicos, municipio de Montería 2018*



*Nota. Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV 2018)*

Revisados algunos de los indicadores que pueden expresar una idea respecto a las condiciones de vida —y, por tanto, del Desarrollo Humano— de la población de Montería en el año 2018, puede llegar a mencionarse que éstos, si bien mejoraron con el tiempo, como se evidencia en las Figuras presentadas, continuaban presentando rezagos en cada una de las tres variables que integran el IDH.

Como se mencionó en el primer capítulo de este documento, si bien el IDH representa una medida que permite estimar el nivel de Desarrollo de diferentes circunscripciones geográficas, no es la última instancia del Desarrollo. Y ello, porque hay elementos que se encuentran fuera de su alcance, como los relacionados con la justicia y la filosofía moral, como lo reconocen Sen y Nussbaum.

Sin embargo, el IDH sí permite realizar una estimación acerca de la calidad de vida de las personas. Aunque es en el IDH-D que se establece un vínculo más cercano con la realidad, pues dejar por fuera del análisis la desigualdad existente en las diferentes variables sólo conduciría a una estimación en la que las cifras presentarían una condición que no es posible sostener empíricamente: cierto grado homogéneo de igualdad socioeconómica entre las personas, sobre todo en los países latinoamericanos.

Así, mientras en el Capítulo II se revisó la articulación de los Planes Nacionales de Desarrollo con los Planes Municipales de Desarrollo de Montería, se evidenció que en ambos planes se proponían mejoras e innovaciones en lo que a salud y educación se refiere. Las disposiciones y acciones políticas posibilitaban que los indicadores generales mejoraran de manera significativa. Ampliación de la cobertura de registro al sistema de salud y de matrícula en instituciones educativas; diseño de programas de seguimiento, monitoreo y control de calidad en diferentes tipos de servicios provistos por el Estado, permitían que se evidenciaran mejoras estadísticas, como en efecto las hubo.

Sin embargo, para el año 2018, tras los dos PND del gobierno Santos, y de contar con dos Planes de Desarrollo Municipal, los indicadores en Montería presentan diferentes rezagos en lo que a Desarrollo Humano se refiere. Las Figuras presentadas en este capítulo respaldan la afirmación de que la coherencia y solidez que deben caracterizar a las políticas de gobierno y a las políticas públicas, deben ir acompañadas de un trabajo constante en materia de implementación y seguimiento, pues un cambio en la prioridad de los objetivos o poca voluntad política en lo referente a cumplimiento, puede llegar a generar estancamientos e, incluso, retrocesos en lo alcanzado previamente.

No se trata de indicar que no hubo trabajo en materia de implementación de las políticas públicas y de gobierno en lo que respecta al Desarrollo Humano en Montería, ni de que los planes, programas y proyectos no fueron acordes o coherentes con las necesidades locales. Se trata de señalar que los indicadores siguen presentando una imagen muy clara acerca de los desafíos que se tiene en lo atinente a Desarrollo Humano, pues éste no se evalúa bajo un análisis de carácter procedimental, sino de resultados. Como afirma Nussbaum (2012):

Hasta cierto punto, cualquier otra recomendación en lo que a implementación se refiere debería ser específica según el contexto. Cualquier receta dirigida a conseguir que las personas superen los umbrales marcados por las *capacidades centrales* resultará probablemente inútil, a menos que esté construida sobre el conocimiento detallado del contexto cultural, político e histórico de las elecciones de esos individuos (p. 121).

Capacidades, concepto fundamental en el Desarrollo Humano. Mientras éste se siga comprendiendo en términos de capital humano productivo —como se evidencia en los diferentes Planes de Desarrollo Nacionales y Municipales revisados—, como medio y no como fin, no se avanzará lo requerido para lograr una adecuada alineación con lo establecido y recomendado por el PNUD en sus informes anuales. Menos aún con aquellas ideas que, como las de Nussbaum (2012), parten del reconocimiento de que una «justicia social básica» permite crear ciertas condiciones —*capacidades y oportunidades*— para que la «vida esté a la altura de la dignidad humana». Dignidad humana que, de acuerdo con los indicadores revisados, parece quedar en entredicho al hablar de «desarrollo».



## Conclusiones

La revisión y análisis del concepto de Desarrollo Humano tuvo como base la construcción teórica a partir de los aportes de Amartya Sen, Mahbuh ul Haq y Martha Nussbaum. Sin ser un documento que pretenda agotar el análisis del concepto, o que busque examinar el entramado teórico propuesto por los autores, aborda el Desarrollo desde una perspectiva analítico-crítica que incorpora las *capacidades* y *oportunidades*, junto con elementos propios de la justicia social y la dignidad humana.

Parte del análisis del concepto de Desarrollo Humano incorpora su componente político, expresado en la articulación de las políticas de gobierno de carácter nacional y local. Al respecto, puede mencionarse que la articulación entre los Planes Nacionales de Desarrollo y los Planes Municipales de Desarrollo de Montería, en el periodo 2010-2018, presentan un amplio grado de correspondencia. Tanto su comprensión del Desarrollo Humano como las acciones en materia de salud y educación para alcanzarlo revisten ciertas similitudes en los programas y proyectos que los componen. Las discrepancias son escasas, y cuando se presentan, lo hacen en detalles de poca relevancia.

La articulación entre los PND y los PMD se da, por un lado, y sobre todo, mediante una comprensión instrumental del Desarrollo Humano, equiparada con la formación de capital humano productivo. Contraria a los aportes que posibilitaron el surgimiento del concepto, que conceptualizaron el Desarrollo Humano como un fin en sí mismo, dicha comprensión invierte la ecuación: lo vuelve un medio. Lo que esto posibilita es que las *capacidades* y *funcionamientos* de los que habla Sen, no sean el enfoque principal, sino un conjunto de habilidades y competencias prácticas en función del empleo. De allí la preponderancia hacia la denominada «Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano».

Por otro lado, dicha comprensión del Desarrollo Humano es la que permite que las prioridades se establezcan a través de objetivos económicos, lo cual se ve reflejado en algunos de los indicadores revisados. De esta manera, las desigualdades territoriales se acentúan. Pese al incremento sostenido del IDH a nivel nacional año tras año, *las particularidades territoriales señalan la necesidad de una intervención más contundente* en materia de salud, educación y calidad de vida, que permitan lograr un verdadero Desarrollo acorde a la dignidad humana y que no presente cambios estadísticamente significativos el momento de calcular el IDH-D. En otras palabras, es importante reconocer los avances y los instrumentos mediante los cuales se permitió mejorar las condiciones de vida de la población, pero *el Desarrollo Humano no se debe evaluar por los procedimientos empleados, sino por los resultados obtenidos*.

De otro lado, el presente documento revisó los indicadores disponibles en Montería, que, si bien permitieron realizar un acercamiento a las condiciones de vida de la población en el periodo analizado, fueron escasos para alcanzar una estimación más precisa del IDH y, más aún, del IDH-D. De aquí la necesidad de realizar mediciones específicas y más detalladas, que posibiliten contar con datos constantes y oportunos, y que permitan diseñar políticas públicas y de gobierno que prioricen el Desarrollo Humano en su comprensión holística. Esta es parte de las recomendaciones que se hacen a entidades e instituciones que se encuentren interesadas en la consolidación del Desarrollo Humano como finalidad social.

En la misma línea, los indicadores que a futuro lleguen a establecerse deben mantener un continuum comunicativo y semántico entre el campo académico y el político. Como se evidenció, los orígenes del Desarrollo Humano se remontan al propio concepto de desarrollo, que fue incorporando variables económicas, sociales, morales y jurídicas. Sin embargo, en su aplicación política se observa una parcialización del concepto en virtud de aspectos económicos y

productivos, que desconoce, o ignora, diferentes elementos teóricos que se sustentan en las capacidades humanas. Una mayor conexión entre el campo académico y el político permitiría superar esta dificultad y abordar el Desarrollo Humano en su complejidad. Aquí se hace expresa la necesidad de que la sociología, por lo menos en el caso colombiano, avance en esta tarea, pues la consolidación y fortalecimiento de una Sociología del Desarrollo es parte esa función científica de la disciplina, así como del aporte que ésta pueda realizar respecto los estudios del desarrollo en el país.

De la misma manera, los esfuerzos para lograr un Desarrollo Humano Integral, como se afirmaba uno de los Planes de Desarrollo analizados, deberían realizarse esfuerzos por lograr mediciones más precisas y detalladas, de carácter municipal, que permitan estimaciones más contundentes respecto al IDH y el IDH-D. Una estimación del IDH a escala nacional, como puede suceder con otros indicadores como, por ejemplo, el PIB per cápita, presenta la problemática de difuminar las diferencias y desigualdades territoriales, a la vez que no permite identificar de manera focalizada las prioridades territoriales en materia de Desarrollo Humano. Futuras investigaciones y políticas públicas y de gobierno deberían sustentarse en este tipo de indicadores propios, no dependientes de las estimaciones anuales del PNUD. Contar con un IDH e IHD-D, estimados a partir de la articulación académica y política, donde la sociología esté presente, permitiría avanzar con oportunidad en la consecución de los objetivos que, en su carácter social, busca cualquier política pública y de gobierno atinente al Desarrollo: mejorar la calidad de vida de la población en general.

### Referencias Bibliográficas

- Ahumada, C. (2002). *El Modelo Neoliberal y su Impacto en la Sociedad Colombiana*. Bogotá: El Áncora Editores.
- Alvear, J. (2007). Think Tanks en la producción, promoción e implementación de ideas y políticas públicas neoliberales en Colombia. *Cultura y Transformaciones sociales en tiempos de globalización. Perspectivas latinoamericanas*, 233-251.  
[http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/mato/Alvear\\_C.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/mato/Alvear_C.pdf)
- Angulo, R., Díaz, Y., & Pardo, R. (2011). Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010. *Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Estudios Económicos*, 1-57.  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/estudios%20economicos/382.pdf>
- Bauman, Z. (2005). *La globalización: consecuencias humanas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Beigel, F. (2009). La Flacso chilena y la regionalización de las ciencias sociales en América Latina (1957-1973). *Revista Mexicana de Sociología*, 71(2), 319-349.  
<http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/17751>
- Bernal, A. (2007). Globalización de la política pública: mediación neoliberal en Colombia, política económica, 1990-2006. *Ciencia Política*, 215-247.  
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3663803.pdf>
- Blomström, M., & Hettne, B. (1990). *La Teoría Del Desarrollo en Transición*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, P. (2002). *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Manantial.
- Cardoso, F., & Faletto, E. (1971). *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Ceña, F. (1994). Planteamientos económicos del desarrollo rural: perspectiva histórica. *Estudios Agro-sociales*, 11-52. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2169674>

- CEPAL. (2008). Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo en América Latina y el Caribe. *CELADE*, 1-114.  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2894/1/S0800268\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2894/1/S0800268_es.pdf)
- Constitución Política de Colombia 1991. (2010). Constitución Política de Colombia 1991. Bogotá.
- Cuellar, O., & Moreno, F. (2009). Del crecimiento económico al desarrollo humano. Los cambiantes usos del concepto de desarrollo en América Latina, 1950-2000. *Sociológica*, 24(70), 83-114. <https://www.redalyc.org/pdf/3050/305024677004.pdf>
- DANE. (2019). *Censo Nacional de Población y Vivienda*. Sistema Estadístico Nacional.  
<http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018/cuantos-somos>
- DANE. (2019, b). *Pobreza monetaria y multidimensional*. Sistema Estadístico Nacional.  
[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2018/pres\\_pobreza\\_2018.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/pres_pobreza_2018.pdf)
- DANE. (2020). *Cuentas nacionales departamentales: PIB por departamento*. Sistema Estadístico Nacional. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales>
- DANE. (2021). *Información histórica del Mercado laboral*. Sistema Estadístico Nacional.  
<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo/mercado-laboral-historicos#2021>
- DANE. (2021). *La información del DANE en la toma de decisiones regionales*. Sistema Estadístico Nacional. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/planes-departamentos-ciudades/210114-InfoDane-Monteria-Cordoba.pdf>
- DANE. (2022). *Gran Encuesta Integrada a los Hogares - Mercado Laboral*. Sistema Estadístico Nacional. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>

- Dos Santos, T. (1970). *La dependencia político económica de América Latina*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Dussel, E. (2006). *20 Tesis de Política*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Escobar, A. (2003). *La invención del tercer mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: Fundación Editorial el Perro y la Rana.
- Escobar, Á. (2013). El Informe de Desarrollo Humano 2013: análisis internacional de los indicadores del progreso humano. *Economía Informa*, 36-54.  
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185084913713343>
- Estrada, J. (2006). Las reformas estructurales y la construcción del orden neoliberal en Colombia. *CLACSO*, 247-284.  
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D2827.dir/9Alvarez.pdf>
- FitzGerald, V. (1998). La CEPAL y la teoría de la industrialización. *St. Antony's College*, 1-26.  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12123/0NE047061\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12123/0NE047061_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Fresneda, O. (2007). La medida de necesidades básicas insatisfechas (NBI) como instrumento de medición de la pobreza y focalización de programas. *CEPAL*, 1-193.  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4816/1/S0701027\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4816/1/S0701027_es.pdf)
- Gaitán, J. (2015). Tesis Doctoral. Las formas jurídicas (pos)neoliberales desde Colombia: el sistema de salud en las dinámicas lucro-destructivas del derecho útil al capital. *Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario*, 1-384.  
<https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/10191/AlzateMora-Daniel-2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Giller, D. (2014). ¿"Teoría de la dependencia"? Orígenes y discusiones en torno de una categoría problemática. *Revista del Centro cultural de la Cooperación "Floreal Gorini"*, 1-13.  
<https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/47749>

- González Casanova, P. (1970). *Sociología del desarrollo latinoamericano*. Ciudad de México: UNAM.
- González, C. (1995). Revolución de lo social: El desbalance del revolcón. *Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz*, 1-30.  
<https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/3030/03CAPI02.pdf?sequence=8&isAllowed=y>
- Griffin, K. (2001). *Desarrollo Humano: origen, evolución e impacto*. Londres.
- Gudeman, S. (1986). Reviewed Work: Economics as Culture: Models and Metaphors of Livelihood. *The Cambridge Journal of Anthropology*, 78-80.  
<https://www.jstor.org/stable/23820062>
- Guillén, A. (1994). La teoría latinoamericana del desarrollo: Reflexiones para una estrategia alternativa. *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización*, 489-518.  
[http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/edicion/vidal\\_guillen/28Guillen.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/28Guillen.pdf)
- Gunder Frank, A. (1973). *Subdesarrollo o revolución*. Ciudad de México: ERA.
- Gutierrez, J. (2000). Necesidades básicas. *Diccionario de Acción Humanitaria*.  
<https://www.dicc.hegoa.ehu.eus/listar/mostrar/154>
- Hicks, J. (1997). The Inequality-Adjusted Human Development . *World Development*, 1283-1298.
- Hopkins, M. (1991). Human Development Revisited: A New UNDP Report. *World Development*, 19(10), 1469-1474.
- Informe sobre Desarrollo Humano. (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano 2010: La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*.  
<https://hdr.undp.org/system/files/documents//informe-sobre-desarrollo-humano-2010-espanol.informe-sobre-desarrollo-humano-2010-espanol>

- Kalmanovitz, S. (1998). Neoliberalismo e intervencionismo: sus fuentes y razones. *Revista de Estudios Sociales*, 33-38. <https://journals.openedition.org/revestudsoc/31302>
- Kelley, A. (1991). The Human Development Index: Handle With Care. *Population and Development Review*, 17(2), 315-324.
- Leguizamón, S. (2019). La pobreza en la prensa: Palabras clave en los diarios de Argentina, Brasil, Colombia y México. En A. Chiquito, E. Mayer, G. Llull, & C. Pinardi, *Desarrollo, Desarrollo Humano* (págs. 79-86). Ciudad de México: CLACSO.
- López, A. (1995). Las etapas de la liberalización de la economía en Colombia. *CEPAL*, Santiago de Chile.  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9632/S9500013\\_es.pdf?sequen](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9632/S9500013_es.pdf?sequen)
- Mancero, X. (2001). La medición del desarrollo humano: elementos de un debate. *División de Estadística y Proyecciones Económicas. CEPAL - CELAC*, 11-39.  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4709/S01030298\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4709/S01030298_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Marshall, T. (1997). Ciudadanía y clase social. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 297-344. <https://www.jstor.org/stable/40184017?origin=JSTOR-pdf>
- Martínez, J. (2016). Impacto de las Reformas económicas neoliberales en Colombia desde 1990. *In Vestigium Ire*, 78-91.  
<http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/ivestigium/article/view/1003>
- Martínez, R., Trucco, D., & Palma, A. (2014). El analfabetismo funcional en América Latina y el Caribe: Panorama y principales desafíos de política. *CEPAL*, 1-42.  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36781/S2014179\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36781/S2014179_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- McGillivray, M., & White, H. (1993). Measuring Development? The UNDP's Human Development Index. *Journal of International Development*, 5(2), 183-192.



- Mogrovejo, J. (2010). Desarrollo: enfoques y dimensiones.  
[http://www.mogrovejo.org/archivos/desarrollo,\\_enfoques\\_y\\_dimenciones.pdf](http://www.mogrovejo.org/archivos/desarrollo,_enfoques_y_dimenciones.pdf)
- Morgan, L. (1990). *La sociedad primitiva*. <https://www.marxists.org/espanol/morgan/morgan-la-sociedad-primitiva.pdf>
- Noorbakhsh, F. (1998). The Human Development Index: Some Technical Issues and Alternative Indices. *Journal of International Development*, 10(5), 589-606.
- Nussbaum, M. (2012). *Crear capacidades: propuesta para el desarrollo humano*. Madrid: Paidós.
- Orjuela, L. (1998). El Estado Colombiano en los Noventa: Entre la Legitimidad y la Eficiencia. *Revista de Estudios Sociales*, 56-60. <https://journals.openedition.org/revestudsoc/31331>
- Pérez, J. A. (2007). *Sociología y Desarrollo: el reto del Desarrollo Sostenible*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Plan de Desarrollo Alcaldía de Montería 2012-2015. (2012). *Alcaldía de Montería*.  
<https://www.monteria.gov.co/publicaciones/1069/plan-de-desarrollo-alcaldia-de-monteria/>
- Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994. Capítulo III. (1991). *Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994. Capítulo III*. Bogotá.  
[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/gaviria\\_Estrategias\\_del\\_plan1.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/gaviria_Estrategias_del_plan1.pdf)
- Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*. Bogotá. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>
- Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un Nuevo País*. Bogotá.  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/LEY%201753%20DEL%2009%20DE%20JUNIO%20DE%202015.pdf>

- Portes, A. (1997). Neoliberalism and the Sociology of Development: Emerging Trends and Unanticipated Facts. *Population Council*, 229-259. <https://www.jstor.org/stable/2137545>
- Prebisch, R. (1993). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Buenos Aires: Fundación Raúl Prebisch.
- Presupuesto General de la Nación - PGN - 2000-2022. (2022). Bitácora Económica. *Bitácora Económica*.  
[https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages\\_presupuestogralnacion/bitcoraeconomica](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_presupuestogralnacion/bitcoraeconomica)
- Ramírez, P. (2002). Evolución de la política social en la década de los noventa: cambios en la lógica, la intencionalidad y el proceso de hacer la política social. *Fundación Corona*, 1-58. <http://lanic.utexas.edu/project/laoap/claspo/dt/0007.pdf>
- Ranis, G., & Stewart, F. (2001). Growth and Human Development: Comparative Latin American Experience. *University of Oxford - Department of Economics*, 1-58.  
[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=275294](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=275294)
- Ranis, G., & Stewart, F. (2002). Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 7-24.  
[https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/10848/078007024\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/10848/078007024_es.pdf)
- Rawls, J. (2006). *La Teoría de la Justicia*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Pres. [https://etikhe.files.wordpress.com/2013/08/john\\_rawls\\_-\\_teoria\\_de\\_la\\_justicia.pdf](https://etikhe.files.wordpress.com/2013/08/john_rawls_-_teoria_de_la_justicia.pdf)
- Rostow, W. (1961). *Las etapas del crecimiento económico*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. <https://repositorio.esocite.la/870/1/Roston1961-CrecimientoEconomicoParte1%20%281%29.pdf>
- Rudolf, H., Díaz, E., & Sarmiento, L. (1996). Salto social, equilibrio político. *Análisis Político*, 1-5. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/74496/67249>
- Sadiddin, A. (2014). A Review of Diana Hunt's Economic Theories of Development: An Analysis of Competing Paradigms. *International Journal of Culture and History*, 2-32.

[https://www.researchgate.net/publication/287139285\\_A\\_Review\\_of\\_Diana\\_Hunt's\\_Economic\\_Theories\\_of\\_Development\\_An\\_Analysis\\_of\\_Competing\\_Paradigms](https://www.researchgate.net/publication/287139285_A_Review_of_Diana_Hunt's_Economic_Theories_of_Development_An_Analysis_of_Competing_Paradigms)

Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta.

Sen, A. (2003). La economía política de la focalización. *Bibliografía latinoamericana en revistas de investigación científica y social*, 555-562. <https://biblat.unam.mx/es/revista/comercio-exterior/articulo/la-economia-politica-de-la-focalizacion>

Smith, A. (1997). *La teoría de los sentimientos morales*. Madrid: Alianza Editorial.

Streeten, P. (1979). From growth the basic needs. *Finance and Development*, 28-31.

<https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/journals/022/0016/003/article-A009-en.pdf>

Sunkel, O. (1995). *El desarrollo desde adentro: Un enfoque neoestructuralista para América Latina*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Terridata. (2020). *Departamento Nacional de Planeación*. <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/descargas>

Trabold-Nübler, H. (1991). The Human Development Index - A New Development Indicator? *Intereconomics*, 26(5), 236-243.

Tucker, V. (1999). The myth of development : a critique of a eurocentric discourse. *Critical development theory : contributions to a new paradigm*, 1-26.

<https://www.econbiz.de/Record/the-myth-of-development-a-critique-of-a-eurocentric-discourse-tucker-vincent/10003048880>

ul Haq, M. (1995). *Reflections on Human Development*. New York: Oxford University Press. <https://feismo.com/doc-viewer>

Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas. (2022). *Registro Único de Víctimas*. RUV. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

- United Nations Development Programme. (1990). *Human Development Report 1990: Concept and Measurement of Human Development*. New York.  
<https://hdr.undp.org/content/human-development-report-1990>
- Uribe, M. (2009). Metas blandas y metas duras en el enfoque de Desarrollo Humano. *POLIS Revista Latinoamericana*, 1-13. <https://journals.openedition.org/polis/pdf/1843>
- Urquijo, M. (2007). *El enfoque de las capacidades de Amartya Sen: alcance y límites*. Valencia: Universitat de València.  
<https://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/15468/urquijo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Valcárcel, M. (2007). *Desarrollo y Desarrollo Rural: Enfoques y reflexiones*. Lima: Departamento de Ciencias Sociales. Universidad Pontificia Católica del Perú.
- Van Dijk, T. (1999). El análisis crítico del discurso. *Antrophos*, 23-36.  
<http://www.discursos.org/oldarticles/E1%20an%20E1lisis%20cr%20EDtico%20del%20discurs%20o.pdf>
- Viloria de la Hoz, J. (2005). La economía ganadera en el Departamento de Córdoba. *Repositorio Institucional del Banco de la República*, 138-193.  
<https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/337>