



INCIDENCIA DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA EN EL MARCO DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN GARZÓN HUILA. PERÍODO 1994-2014.

VICTOR HUGO ARANGO HERRERA

**Universidad Autónoma de Manizales
Facultad de Estudios Sociales y Empresariales
Maestría en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio
Cohorte VI**

Manizales, Colombia

Febrero 2016

INCIDENCIA DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA EN EL MARCO DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN GARZÓN HUILA. PERÍODO 1994-2014.

VICTOR HUGO ARANGO HERRERA

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:

Magister en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio

Directoras

M.Sc. María Eugenia Arango Ospina

M.Sc. Ph.Dc. Gloria Patricia Castrillón Arias

Grupo de Investigación: Desarrollo Regional Sostenible

Líneas: *Capital Social y Gestión del Territorio*

Universidad Autónoma de Manizales

Facultad de Estudios Sociales y Empresariales

Maestría en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio

Cohorte VI

Manizales, Colombia

Febrero 2016

Agradecimientos

Hoy que se cumple un nuevo logro en mi vida, quiero agradecer en primera instancia a DIOS por cada una de sus bendiciones a lo largo de mi existencia.

A mis padres reconocerles por su dedicación y enseñanza para que fuese un hombre en valores, no me alcanzara la vida para recompensarlos.

A mi esposa e hijas agradecerles por su existencia ya que son un aliciente más para seguir construyendo mejores cimientos para nuestra familia.

A mis compañeros y nuevos colegas manifestarles que hoy somos una nueva familia, llamada a la consecución de mejores realidades para nuestros territorios.

Agradezco a mi asesora y a su vez coordinadora de la maestría por compartir cada uno de sus capacidades y conocimientos para conmigo y por sus valiosos aportes en la consecución de este trabajo de grado.

Gracias a todos, hoy puedo decir que soy un graduado más de tan prestigiosa institución (Universidad Autónoma de Manizales) y de tan maravillosa y reconocida maestría (Desarrollo Regional y Planificación del Territorio)

Victor Hugo Arango Herrera

Resumen:

El auge del estudio de políticas públicas tiene su apogeo en Estados Unidos en 1960 pero recobra importancia a nivel latinoamericano en 1980 y para el caso colombiano en los años de 1990 como lo afirma Salazar Vargas, (1995).

Partiendo de este referente, la investigación, Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en el municipio de Garzón - Huila durante el período 1994-2014, propende por describir la política pública nacional para la superación de la pobreza extrema para el periodo referido y comprender como ha sido implementada a través de la arquitectura institucional en el marco de la dinámica económica local.

El ejercicio investigativo se realiza a partir de un enfoque descriptivo e interpretativo que combino técnicas cualitativas y cuantitativas y permitió mediante procesos empíricos y críticos, dar respuesta a la pregunta de investigación ¿Cómo interactúa la política pública para superar la pobreza extrema, formulada en los últimos 20 años en Colombia, con los elementos determinantes del desarrollo económico local en el Municipio de Garzón - Huila?

Así entonces, desde el enfoque cualitativo, fue posible contrastar información proveniente de fuentes primarias y secundarias; entre la información secundaria de tipo cualitativo están los planes de desarrollo nacional, departamental y municipal sistematizados y analizados a través de registros analíticos especializados -RAE's-, y la información de tipo cuantitativa estuvo representada en las estadísticas e informes oficiales de las entidades del orden nacional, departamental y municipal. La información primaria de tipo cualitativo correspondió a la información generada a partir de una entrevista semi estructural implementada con un grupo de actores considerados relevantes en el territorio.

Como resultado de la investigación se identifica un municipio con un bajo desempeño en la dinámica de sus indicadores en materia de pobreza y pobreza extrema, situación crítica considerando que fue el segundo municipio de importancia del departamento, y que actualmente ocupa el cuarto o quinto lugar con un escenario poco prometedor dada la pérdida de empleos, resultado de la puesta en operación de la represa el Quimbo, ameritando en términos de política pública para el desarrollo local, el diseño de estrategias en el corto y mediano plazo que generen empleos permanentes que absorban un porcentaje importante de mano de obra no calificada, la cual fácilmente podría ingresar en las estadísticas de pobres y pobres extremos.

Palabras Claves: Políticas Públicas, Pobreza Extrema, Desarrollo Económico Local, Plan de desarrollo.

Abstract:

The rise of public policy study has its apogee in the United States in 1960 but regained importance in Latin America in 1980 and for the Colombian case in the 1990s as stated Salazar Vargas (1995).

From this reference, research, advocacy of public policy for overcoming extreme poverty in the context of local economic development in the municipality of Garzón - Huila during the period 1994-2014, aims for describing national public policy for overcoming extreme poverty for the period 1994 - 2014 and understand how this has been implemented through the institutional architecture in the context of local economic dynamics.

The investigative exercise is performed from a descriptive and interpretative approach it agreed qualitative and quantitative techniques and allowed through empirical and critical processes, to answer the research question ¿How interacts public policy to overcome extreme poverty, formulated in the past 20 years in Colombia, with the determinants of local economic development in the municipality of Garzón - Huila?

So then, from the qualitative approach, it was possible to compare information from primary and secondary sources; between secondary qualitative information are plans national, departmental and municipal systemized and analyzed using specialized analytical records -RAE's- development and quantitative information type was represented in statistics and official reports of entities national, departmental and municipal levels. The primary qualitative information corresponded to the information generated from a semi implemented structural interview with a group of relevant actors in the territory.

As a result of the investigation a municipality with low performance in the dynamics of its indicators not only on poverty and extreme poverty, critical situation considering it was the second municipality in importance of the department, and currently occupies it identifies the fourth or fifth place with an unpromising scenario given the loss of jobs resulting from the commissioning of the dam the Quimbo, meriting in terms of public policy for local development design strategies in the short and medium term to generate permanent jobs to absorb one significant percentage of unskilled could easily enter the statistics of poor and extremely poor work.

Key words: Public Policy; Extreme Poverty, Local Economic Development, Development plan.

Contenido

SIGLAS	11
INTRODUCCIÓN	13
1 DESCRIPCIÓN DEL ÁREA PROBLEMÁTICA	14
1.1 DINÁMICA GLOBAL DE LA POBREZA	15
1.2 DINÁMICA DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA	18
1.2.1 Ingreso, polarización y percepciones.....	22
1.2.2 Políticas públicas para la superación de la pobreza en América Latina	28
1.2.3 Institucionalidad Latinoamericana para el desarrollo y la disminución de la pobreza	31
1.3 CONTEXTO DE LA POBREZA EN COLOMBIA	33
1.4 GASTO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EN COLOMBIA	33
1.5 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	35
2. OBJETIVOS	36
2.1 GENERAL	36
2.2 ESPECÍFICOS	36
3. REFERENTE TEÓRICO	36
3.1 LA POBREZA	36
3.1.1 Definiendo la Pobreza.....	36
3.1.2 La medición de la pobreza.....	38
3.2 MARCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA	44
3.2.1 Políticas Selectivas para superar la pobreza.....	46
3.2.2 Políticas para combatir la pobreza en el nivel local.....	46
3.3 DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL – DEL-	48
3.3.1 Entorno favorable para el Desarrollo Económico Local	52
4. METODOLOGÍA	54
4.1 ENFOQUE	54
4.2 TIPO DE ESTUDIO	54

4.3 DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	54
4.4 TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN	56
4.4.1 Técnicas indirectas o no interactivas.....	56
4.4.2 Técnicas directas o interactivas	57
4.5 PROCEDIMIENTO	57
5. RESULTADOS	58
5.1 ANÁLISIS DE LA POBREZA EN COLOMBIA	58
5.1.1. Instrumentos de políticas para superación de la pobreza en Colombia.....	58
5.1.2 Programas para la reducción de la pobreza extrema en Colombia.....	70
5.1.3 Dinámica de la pobreza en Colombia.....	84
5.2 ARTICULACIÓN DE LAS POLITICAS PÚBLICAS EN LOS PLANES DE DESARROLLO ..	98
5.2.1 Los Planes de Desarrollo como Instrumentos de Planificación	98
5.2.2 Planes Nacionales de Desarrollo.....	99
5.2.3 Planes territoriales	104
5.2.3.1 Planes Departamentales de desarrollo.....	105
5.2.3.2 Planes Municipales de desarrollo	107
5.3 POBREZA Y DESARROLLO LOCAL EN EL DEPARTAMENTO DE HUILA Y EL MUNICIPIO DE GARZÓN	108
5.3.1 Diagnostico Departamental y Municipal.....	108
5.3.1.1. Contexto del departamento de Huila	108
5.3.1.2. Contexto del municipio de Garzón – Huila.....	122
5.4 CONDICIONES DE FAVORABILIDAD PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL ..	139
5.4.1 Liderazgo Político.	141
5.4.2 Participación de Actores.	142
5.4.3 Financiamiento del Desarrollo Económico Local.	143
5.4.4 Arquitectura Institucional.....	144
5.4.5 Infraestructura y equipamiento.	145

5.4.6 Formación de los Recursos Humanos	146
5.4.7 Lucha contra la pobreza	147
5.5 ÍNDICE DE PERCEPCIÓN FAVORABILIDAD PARA EL DEL	148
6. CONCLUSIONES	155
7. RECOMENDACIONES	157
8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	159

Lista de Graficas

GRÁFICA 1. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA EN AL. 1980- 2014.....	22
GRÁFICA 2. AMÉRICA LATINA Y LA VARIACIÓN ANUAL DEL ÍNDICE DE GINI. 2002-2008 Y 2008-2013	23
GRÁFICA 3. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): EVOLUCIÓN Y PARTICIPACIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL Y DEL GASTO PÚBLICO.....	26
GRÁFICA 4. FACTORES REQUERIDOS PARA EL ÉXITO DE LAS INICIATIVAS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL.	53
GRÁFICA 5. POBREZA Y POBREZA EXTREMA EN COLOMBIA, 2002 – 2014.....	85
GRÁFICA 6. INCIDENCIA DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA POR CIUDADES, 2014.....	86
GRÁFICA 7. COBERTURA BRUTA POR DEPARTAMENTOS EN EDUCACIÓN BÁSICA. 2012.....	93
GRÁFICA 8. PRODUCTO INTERNO BRUTO EN COLOMBIA, 2000 – 2013	96
GRÁFICA 9. TASA GLOBAL DE PARTICIPACIÓN, OCUPACIÓN Y DESEMPLEO EN COLOMBIA, 2007 – 2014*	97
GRÁFICA 10. TASA DE OCUPACIÓN Y DESEMPLEO SEGÚN CIUDADES, IV TRIMESTRE 2014.....	98
GRÁFICA 11. PIRÁMIDE POBLACIONAL CLASIFICADA POR GÉNERO Y GRUPOS DE EDAD QUINQUENAL. HUILA. 1985-2015	109
GRÁFICA 12. PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA MONETARIA. COLOMBIA Y HUILA. 2002-2014	110
GRÁFICA 13. PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA EXTREMA MONETARIA. COLOMBIA Y HUILA. 2002-2014.....	111
GRÁFICA 14. COEFICIENTE DE GINI. COLOMBIA Y HUILA. 2002-2014	111
GRÁFICA 15. PARTICIPACIÓN DEPARTAMENTAL EN LA GENERACIÓN DEL PIB NACIONAL AÑOS 2000 Y 2013	115
GRÁFICA 16. TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB TOTAL NACIONAL, REGIÓN ANDINA, Y HUILA	116
GRÁFICA 17. TASA GLOBAL DE PARTICIPACIÓN. COLOMBIA Y HUILA. 2002-2014	121
GRÁFICA 18. TASA DE DESEMPLEO. COLOMBIA Y HUILA. 2002-2014.....	121
GRÁFICA 19. TASA DE OCUPACIÓN. COLOMBIA Y HUILA. 2002-2014.....	122
GRÁFICA 20. PIRÁMIDE POBLACIONAL CLASIFICADA POR GÉNERO Y GRUPOS DE EDAD QUINQUENAL. GARZÓN. 2005-2015. ...	125
GRÁFICA 21. ANALFABETISMO SEGÚN GRUPOS DE EDAD.....	127
GRÁFICA 22. TASA DE NATALIDAD URBANA, RURAL Y TOTAL EN EL MUNICIPIO DE GARZÓN, PERIODO 2000-2013	128
GRÁFICA 23. TASA DE BRUTA DE MORTALIDAD URBANA, RURAL Y TOTAL EN EL MUNICIPIO DE GARZÓN, PERIODO 2000-2013	129
GRÁFICA 24. ÍNDICE DE CALIDAD DE VIDA E INDICADOR DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS 1993-2005.....	130
GRÁFICA 25. INCIDENCIA DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN GARZÓN.....	131
GRÁFICA 26. ÍNDICE DE PERMANENCIA EN EL MUNICIPIO DE GARZÓN, PERIODO 2000-2013.....	132
GRÁFICA 27. ÍNDICE DE PERMANENCIA EN EL MUNICIPIO DE GARZÓN, CENSO DE 2005.....	133
GRÁFICA 28. PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN SEGÚN SECTOR.....	141
GRÁFICA 29. ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LAS CONDICIONES DE FAVORABILIDAD PARA EL DEL DE GARZÓN. 2015	152

Lista de Tablas

TABLA 1. PROGRAMAS SOCIALES DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LÍNEAS DE ACCIÓN EN AL.....	29
TABLA 2. LOS MÍNIMOS CONSTITUCIONALES EN COLOMBIA PARA EL ICV	41
TABLA 3. DIMENSIONES DEL IPM PARA COLOMBIA.....	43
TABLA 4. PORCENTAJE DE GESTIÓN TOTAL POR REGIÓN	94
TABLA 5. INTERVENCIÓN A FAMILIAS DE PAS EN COLOMBIA Y HUILA. 2015	113
TABLA 6. PIB DEPARTAMENTAL 2000, 2012 Y 2013 - PARTICIPACIÓN Y CRECIMIENTO ANUAL	114
TABLA 7. PARTICIPACIÓN POR ACTIVIDAD ECONÓMICA EN EL VALOR AGREGADO DEPARTAMENTO DEL HUILA	118
TABLA 8. PIB AGROPECUARIO 2000 Y 2013 (MILES DE MILLONES DE PESOS 2005)	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
TABLA 9. HECTÁREAS DE CAFÉ CULTIVADAS POR DEPARTAMENTO 2002-2014.....	119
TABLA 10. PROGRAMAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA EN GARZÓN HUILA	134
TABLA 11. SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.....	137
TABLA 12. DESCRIPCIÓN DE PROYECTOS Y MEGAPROYECTOS EN EL MUNICIPIO	139
TABLA 13. CATEGORÍAS DE APROXIMACIÓN DE FACTORES REQUERIDOS PARA EL ÉXITO DE LAS INICIATIVAS DEL	150

Lista de Mapas

MAPAS 1. POBREZA EXTREMA A NIVEL MUNDIAL.....	17
MAPAS 2. MAPA DE POBREZA POR REGIONES EN AL. 2010.....	27
MAPAS 3. DIVISIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA DEL HUILA	108
MAPAS 4. HECTÁREAS CULTIVADAS DEPARTAMENTO DEL HUILA POR MUNICIPIOS 2014	117
MAPAS 5. DIVISIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA DEL HUILA	124

Ilustración

ILUSTRACIÓN 1. RELACIÓN ENTRE CATEGORÍAS	56
ILUSTRACIÓN 2. DIMENSIONES Y VARIABLES DEL ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL	87
ILUSTRACIÓN 3. DIMENSIONES Y FACTORES QUE FAVORECEN EL DEL	150

SIGLAS

AL: América Latina
ANSPE: Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema
BM: Banco Mundial
BPA: Buenas Prácticas Ambientales
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CPC: Constitución política de Colombia
DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DEL: Desarrollo Económico Local
DITRIAC: Distribución de Triangulación Concurrente
DNP: Departamento Nacional de Planeación
DPS: Departamento para la Prosperidad Social
ECH: Encuesta Continua de Hogares
FIDA: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI: Fondo Monetario Internacional
FNR: Fondo Nacional de Regalías
GEIH: Gran Encuesta Integrada de Hogares
ICV: Índice de Condiciones de Vida
IDH: Índice de Desarrollo Humano
ILPES: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
IPM: Índice de Pobreza Multidimensional
MERPD: Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad
MFA: Más Familias en Acción
NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONG: Organización no gubernamental
ONU: Organización de las Naciones Unidas
OIT: Organización Internacional de Trabajo
OMC: Organización Mundial del Comercio
ORMET: Observatorios Regionales del Mercado de Trabajo
PAS: Programas de Asistencia Social
PE: Pobreza Extrema

PIB: Producto Interno Bruto
PND: Plan Nacional de Desarrollo
PDD: Plan Departamental de Desarrollo
PMD: Plan Municipal de Desarrollo
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP: Política Pública
PPED: Población Pobre Extrema y Desplazada
PPN: Política Pública Nacional
PTC: Programa de Transferencias Condicionadas
RAE: Registro Analítico Especializado
SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje
TD: Tasa de Desempleo
TGP: Tasa General de Participación
TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación
TO: Tasa de Ocupación
UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia, y Cultura.

INTRODUCCIÓN

Más allá de los avances logrados en la última década, la pobreza persiste como un fenómeno estructural en América Latina, siendo una de las regiones con mayor desigualdad en la distribución de los recursos y el ejercicio de los derechos.

La evidencia de ello está en que América Latina entre los años 2002 y 2014 genera una reducción en los porcentajes de pobreza (de 43,9 a 28) y de indigencia (de 19.3 a 12). Este comportamiento asume otra valoración si se considera en términos absolutos: en dicho período la región pasó de 225 millones a 167 millones de personas en situación de pobreza, y de 99 millones a 71 millones en situación de indigencia.

Esta dinámica en materia de pobreza no es ajena a Colombia, el cual evidencia durante los años 2013 y 2014 una caída del nivel de pobreza de 2,1 puntos porcentuales, pasando de 32,9% a 30,7%, y una reducción de la pobreza extrema de 9,1% a 8,1% (DANE, 2014).

Las brechas entre ricos y pobres se hace cada vez más distante, al igual que la brecha de distanciamiento entre los municipios de quinta y sexta categoría VS los municipios de categoría especial o primera. No obstante, las políticas del orden nacional emanadas por el gobierno nacional son sujeto de aplicación en todo el territorio nacional, con asignaciones presupuestales diferenciales dependiendo de la categoría del municipio.

Al respecto, la presente investigación, cobra especial relevancia dado que los estudios realizados para determinar la incidencia de las políticas públicas en la superación de la pobreza extrema son de alcance nacional, dejando un gran vacío para determinar la relación existente entre las estrategias planteadas desde las administraciones de pequeños municipios, Garzón – Huila en este caso para mejorar las condiciones precarias de su población.

Así entonces, la investigación se plantea en términos determinar la *“incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en garzón - Huila. Período 1994 – 2014”* a partir del análisis de la relación entre las políticas públicas formuladas en el país y su implementación en el marco del desarrollo económico local.

1 DESCRIPCIÓN DEL ÁREA PROBLEMÁTICA

A pesar de los avances en la reducción de la pobreza, según el Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 2014), aún existen en el mundo más de 2.200 millones de personas en situación de vulnerabilidad por condiciones de pobreza, incluidos 1.500 millones catalogados como pobres a nivel multidimensional. El 22% de la población, que corresponde a 1.200 millones de personas viven con menos de USD1,25 al día (\$3.277 pesos colombianos¹), al aumentar la línea de pobreza económica a 2,50 dólares al día (6.555 pesos colombianos) la tasa de pobreza mundial se sitúa aproximadamente en el 50%, representada en 2.700 millones de personas.

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

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

Si bien, la mayor desigualdad por ingresos se presenta en América Latina y el Caribe, se registra una disminución de la misma, impulsada especialmente por el aumento en la cobertura de educación y por las transferencias públicas a los pobres. “Estas dos tendencias (descenso de la desigualdad de los ingresos entre los países y aumento de la desigualdad en el seno de los países) prácticamente se anulan mutuamente, lo que sugiere que la desigualdad de los ingresos a nivel mundial (entre los ciudadanos del mundo) se mantiene persistentemente elevada. Se estima que los dos tercios más pobres de la población mundial reciben menos del 13 por ciento de los ingresos mundiales, mientras el 1 por ciento más rico acumula casi el 15 por ciento. Más allá de los ingresos, aproximadamente la mitad de la riqueza del mundo está en manos del 1 por ciento más rico de la población, poseyendo, las 85 personas más ricas, en conjunto, la misma riqueza que la mitad más pobre de la población mundial.” (PNUD, 2014, pág. 43). Entre las principales causas de la creación y

¹ US\$1 equivale a \$3.235 pesos colombianos Consulta realizada en <http://www.banrep.gov.co/es/trm> el 01.14.2016.

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

1.1 DINÁMICA GLOBAL DE LA POBREZA

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

Así entonces, para analizar la problemática de la pobreza, es necesario comprender los diferentes enfoques con los cuales ha sido abordada. Dentro de estas concepciones se encuentran las que definen la pobreza como la carencia de ingresos que tienen las personas para obtener los mínimos necesarios para vivir dignamente. Entre tanto, el enfoque estructural tiene en cuenta las carencias que enfrentan los hogares en términos de vivienda adecuada, hacinamiento, acceso a educación y servicios públicos. Recientemente, han optado por un enfoque multidimensional, que incluya tanto variables de ingresos como de accesos a servicios básicos. Dados los aportes de Max-Neef y Sen, el abordaje de la pobreza cuenta con un lado más humano, al colocar en el centro del problema al ser humano como tal y de cómo se pueden potencializar sus capacidades y libertades, de tal forma que las personas puedan contar con las mismas oportunidades de acceso a la educación, salud, servicios públicos, empleos de calidad, entretenimiento, entre otros aspectos.

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

Ahora bien, los países con menores tasas de crecimiento económico, experimentan mayores índices de pobreza, es decir, los países de bajos ingresos tienen un mayor número de pobres. En este sentido, las cifras del Banco Mundial (2015), muestran que existen en el mundo alrededor de 1.000 millones de personas en situación de pobreza, es decir, sobreviven con menos de US\$1,25 al día. Igualmente, los datos del Programa Mundial de Alimento de las Naciones Unidas, dan cuenta de cerca de 870 millones de personas

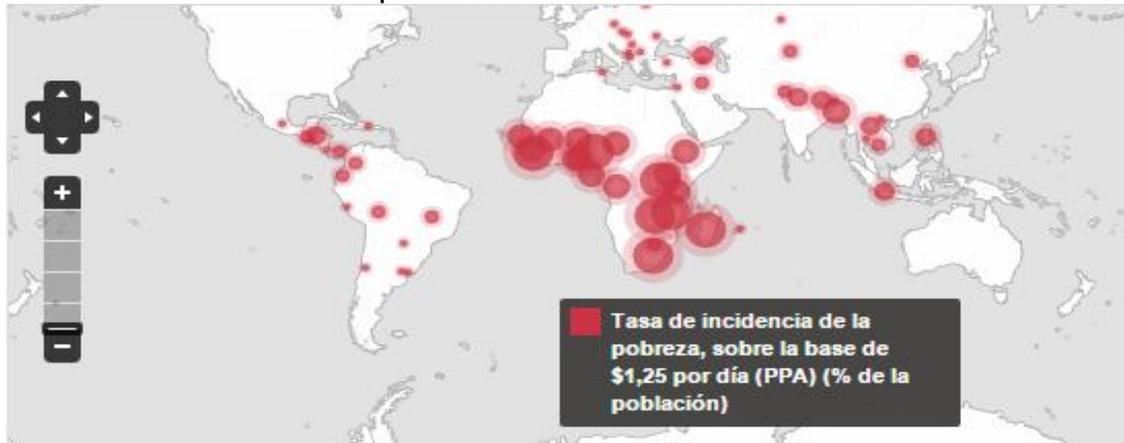
que padecen hambre, concentrándose en los países en vías de desarrollo, siendo una de las principales causas de mortalidad infantil. De hecho, el hambre y la desnutrición son el principal riesgo para la salud en todo el mundo - más que el SIDA, la malaria y la tuberculosis juntas (PMA, 2015)

Held (2007), plantea que la desigualdad como un fenómeno global, que tiene la forma de una copa de champaña, donde los 900 millones que tienen la fortuna de vivir en el mundo occidental, ubicados en la parte superior de la copa, acaparan el 86% del consumo global, 79% del Ingreso mundial, 58% de la energía consumida y 74% de las líneas telefónicas, mientras los 1.200 millones más pobres, ubicados en la base, participan con el 1,3% del consumo global, el 4% del consumo de energía, el 5% del consumo de pescado y carne y el 1,5% de las líneas telefónicas. De ahí que para muchos el problema de la desigualdad sea el más apremiante entre los problemas globales actuales, sin embargo el debate sobre sus causas y sus consecuencias es complejo.

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

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

Mapas 1. Pobreza Extrema a Nivel Mundial



Fuente: Banco Mundial, 2015

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

Dada la prevalencia de la pobreza en el mundo, en el año 2000, la Asamblea General de las Naciones Unidas formula la denominada Declaración del Milenio, firmada por 189 Estados miembros, la cual inicia así “Nosotros, Jefes de Estado y de Gobierno, nos hemos reunido en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York del 6 al 8 de septiembre de 2000, en los albores de un nuevo milenio, para reafirmar nuestra fe en la Organización y su Carta como cimientos indispensables de un mundo más pacífico, más próspero y más justo.” (pág. 1).

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

nuevo siglo XXI como la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto de la naturaleza y la responsabilidad común.

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

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

1.2 DINÁMICA DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina, CEPAL (2014), más allá de los avances logrados en la última década, la pobreza persiste como un fenómeno estructural en América Latina, siendo una de las regiones con mayor desigualdad en la distribución de los recursos y el ejercicio de los derechos. Sin ser la región más pobre del mundo, representa la más inequitativa, obstáculo para el bienestar y el desarrollo de sus sociedades, convirtiéndose su superación en el requisito indispensable para mantener los logros recientes en términos de crecimiento y para avanzar en la inclusión social.

América Latina entre los años 2002 y 2014 genera una reducción en los porcentajes de pobreza (de 43,9 a 28) y de indigencia (de 19,3 a 12). Este comportamiento asume otra valoración si se considera en términos absolutos: en dicho período la región pasó de 225 millones a 167 millones de personas en situación de pobreza, y de 99 millones a 71 millones en situación de indigencia. En lo que respecta a la evolución de la pobreza por países, la CEPAL (2014), reporta un mayor desempeño en Paraguay, al pasar de 49,6% en 2011 a 40,7% al 2013 en pobreza, y de 28% a 19,2% para la pobreza extrema en el mismo período.

Según el mismo informe, la década del 2000 registró un proceso de disminución de la desigualdad en la región, con un índice de Gini promedio que cayó un 10%, al bajar de 0,542 a 0,486 en el año 2013. Esta

tendencia a la disminución de las disparidades se aceleró a partir del año 2008 en el Estado Plurinacional de Bolivia, Uruguay, Argentina, Brasil, México y Colombia.

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

En la misma línea, existe una asociación negativa entre las tasas de participación y empleo femeninas y las diferencias de ingreso entre hombres y mujeres, registrándose mayores brechas en los países centroamericanos. Estas diferencias se combinan para configurar un escenario en el cual el aporte de ingresos femeninos a los hogares es menor al de los hombres, aproximadamente en un 50%.

Durante los ochenta fue notable la brecha entre las economías de los países industrializados y las de los países latinoamericanos. Muestra de ello es que la participación de América Latina y el Caribe en el comercio internacional pasó del 6% en 1980 al 4% en 1990 (UNCTAD, 2005 citado por Grynspar, 2008).

El PIB regional creció en los ochenta a una tasa promedio anual de 2,1%. Ese ritmo de crecimiento tan lento no alcanzó para que el PIB por habitante pudiera crecer; por lo contrario, este indicador disminuyó a una tasa de 1% anual (FMI, 2001, citado por Grynspar, 2008, pág. 1).

“La pobreza y desigualdad son dos términos que aparecen sistemáticamente en las discusiones sobre la realidad social y económica de América Latina. Hay buenas razones para ello. Por un lado, tanto la pobreza como la desigualdad son consideradas “males”, problemas sociales que es necesario combatir. La pobreza y la desigualdad figuran entre las principales preocupaciones de la opinión pública y, por lo menos en el discurso, también de los gobiernos”. (Gasparini, Cicowiez, & Sosa, 2014, pág. 3)

Superar la pobreza es sin duda alguna el reto más importante para la región latinoamericana, lograrlo es fundamental no solo desde lo ético y desde la estabilidad económica sino desde lo político y social para los países y para sus habitantes. Su situación es considerada un escándalo. En 1990, el 46% de los latinoamericanos vivía en la pobreza y cerca de la mitad de ellos eran indigentes carentes de recursos para satisfacer fundamentales necesidades. La cantidad de pobres en 1990 era de 195 millones, 76 millones más que en 1970. Esta cifra apabullante incluye 93 millones de indigentes, 28 millones más que en 1970 (CEPAL, 1994). En 2012, un 28,2% de la población de América Latina era pobre y la indigencia, o pobreza extrema, llegaba a un 11,3%. Esto significa que 164 millones de personas son pobres, de las cuales 66 millones son pobres extremos.

No obstante, el problema no radica solo en la pobreza, no es menos importante el agudo aumento de la desigualdad que ocurrió en la región durante las décadas del setenta y ochenta. El rápido crecimiento económico de algunos países a fines de la década del ochenta y/o principios de la del noventa no logró revertir esta tendencia². Los ricos son más ricos, la cantidad de pobres e indigentes ha aumentado, los sectores medios se han dividido: por un lado están los que consiguieron navegar exitosamente las crisis económicas y los planes de estabilización; por el otro, los que cayeron en la pobreza o están cerca de atravesar la línea que los separa de ésta.

Aproximadamente, uno de cada tres latinoamericanos es pobre (definido como no tener suficientes ingresos para satisfacer sus necesidades básicas). Uno de cada ocho se encuentra en pobreza extrema (definido como no ser capaz de cubrir sus necesidades nutricionales básicas, aún si gastaran todo su dinero en alimentos). Por otra parte, otro de los objetivos del milenio y probablemente el segundo de más relevancia es el lograr la enseñanza primaria universal, uno de los pilares del desarrollo humano más reconocidos. Las prioridades contempladas por los ODM son integrales y se refuerzan mutuamente, de modo que, si bien mejorar la educación es una meta de desarrollo por sí misma, también es ampliamente reconocida como la principal posibilidad de movilidad social y, por lo tanto, de escapar de la pobreza (ODM 1) (IPEA/UNFPA, 2007)

Desde comienzos del siglo XXI puede observarse un cambio en la prioridad asignada a los componentes de la protección social, desde la reforma de la seguridad social hasta la expansión de los programas de asistencia social. En la mayoría de los países se han introducido programas en gran escala de transferencia directa de ingresos dirigidos a hogares en situación de pobreza y extrema pobreza. Los

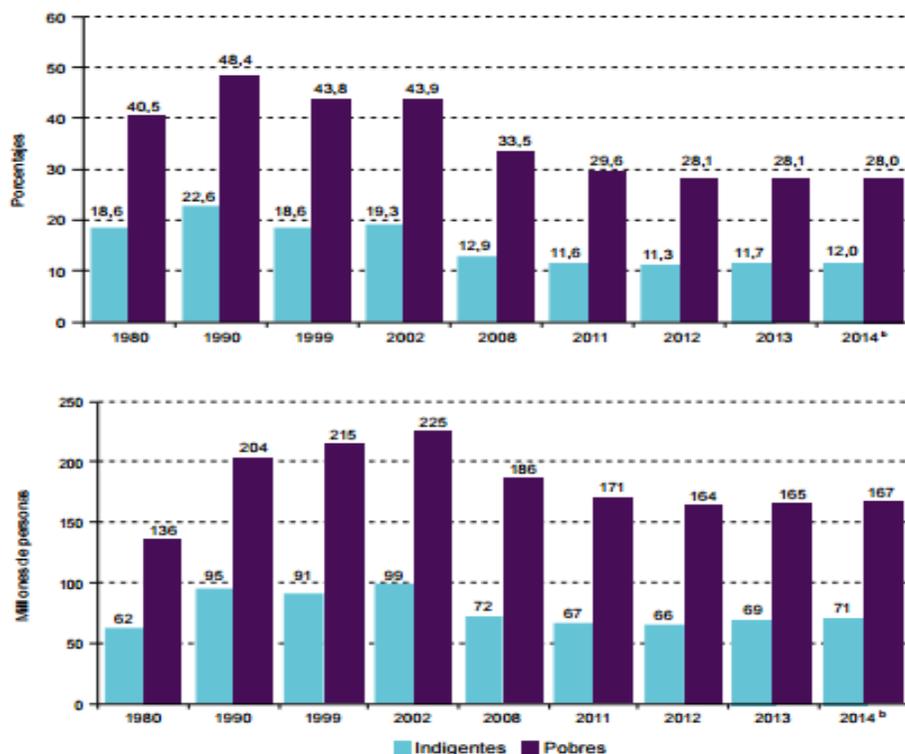
² Como señala una publicación del Fondo Monetario Internacional, "la pobreza no sólo está muy difundida en América latina y el Caribe, sino que aumentó en la última década. Se considera, en general, que la desigual distribución del ingreso es el motivo central de la pobreza existente en la región: el 20% más pobre de la población recibe menos del 4% del ingreso total.

programas, Progres/Oportunidades en México y Bolsa Escuela/Bolsa Familia en Brasil, llegan a cerca de una cuarta parte de los hogares, mientras que el Bono de Desarrollo de Ecuador alcanza a alrededor de 40%. Los programas de transferencia de ingresos orientados hacia el desarrollo humano han dominado la atención de los responsables de formular políticas internacionales, quienes las han denominado «transferencias monetarias condicionadas». De hecho, existe una diversidad considerable en el diseño de programas de transferencias para combatir la pobreza en América Latina. También se han expandido los programas de pensiones no contributivas, una forma más tradicional de asistencia social. Además, más recientemente se han reformado y potenciado programas de transferencias orientados hacia la niñez en Uruguay y Argentina. Los programas integrados de combate a la pobreza, como el Plan Nacional para la Emergencia Social (Panes) en Uruguay y Chile Solidario en Chile ilustran un enfoque diferente en el diseño de estas políticas públicas (Barrientos A. , 2010)

El análisis que se presenta a continuación trata el contexto la pobreza desde las perspectivas del ingreso y del abordaje multidimensional, enfoque que permite reforzar la idea de que a pesar de los avances logrados en el último decenio, la pobreza persiste como un fenómeno estructural característico de la realidad latinoamericana.

Desde el punto de vista de la pobreza por ingresos la tasa de pobreza de América Latina en 2013 fue de un 28,1% de la población, en tanto que la indigencia, o pobreza extrema, alcanzó el 11,7%. Estos porcentajes equivalen a 165 millones de personas en situación de pobreza, de los cuales 69 millones son personas en situación de pobreza extrema como se presenta en la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** Las cifras muestran cómo la tasa de pobreza se mantuvo sin diferencias significativas con respecto a los niveles observados en 2012 (28,1%), situación similar para el caso de la pobreza extrema, donde el registro para 2013 estuvo 0,4 puntos porcentuales superior al de 2012 (11,3%). Para el 2013 el número de personas pobres se mantuvo sin cambios mayores, mientras el número de personas en situación de indigencia se incrementó alrededor de 3 millones y se produjo una disminución de similar magnitud de la cantidad de personas pobres no indigentes. Pese a las mínimas variaciones observadas en términos de tasas, las nuevas estimaciones permiten establecer que la pobreza extrema ha alcanzado valores similares a los de 2011, representando un retroceso respecto a los años anteriores, situación que revela tendencias similares en años anteriores. Las estimaciones regionales muestran que la tendencia a la baja de las tasas de pobreza y pobreza extrema se ha desacelerado e incluso revertido en los primeros años de la presente década, hecho que, asociado al crecimiento demográfico, deja como saldo un mayor número de personas en situación de pobreza extrema en 2013 (CEPAL, 2014, pág. 15).

Gráfica 1. Evolución de la pobreza y la indigencia en AL. 1980- 2014



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

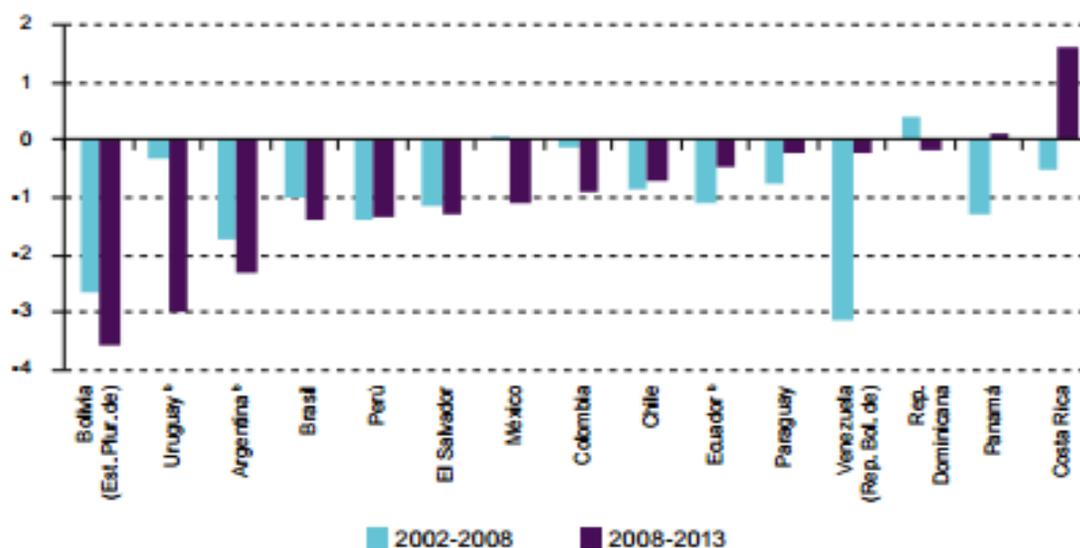
1.2.1 Ingreso, polarización y percepciones

América Latina, sin ser la región más pobre del mundo, se caracteriza por su desigualdad en la distribución de los recursos y de los derechos ciudadanos, convirtiéndose así en un territorio inequitativo, que frustra el desarrollo de sus regiones. Diseñar estrategias que permitan mejorar los niveles de vida, mejorando los índices de inclusión y de crecimiento económico de los países que conforman tal territorio se convierte en uno de los retos más importantes del desarrollo.

Frente a la distribución del ingreso, la CEPAL realizó el análisis de 15 países de América Latina, concluyendo que a principios de la década de 2000 en la mayoría de los países de la región se inició un proceso de reducción de la desigualdad que aún se mantiene. Entre 2002 y 2013 el índice de Gini³, promedio cayó aproximadamente un 10%, de 0,542 a 0,486” (Ibíd., pág. 22 y 23).

³ Medida de concentración del ingreso entre los individuos de una región, en un determinado periodo. Toma valores entre 0 y 1, donde 0 indica que todos los individuos tienen el mismo ingreso y 1 indica que sólo un individuo tiene todo el ingreso. Gini mide el

Gráfica 2. América Latina y la variación anual del índice de Gini. 2002-2008 y 2008-2013



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

Entre 2008 y 2013, algunas naciones de América Latina mostraron reducción de las disparidades: Estado Plurinacional de Bolivia, el Uruguay, Argentina, Brasil, México y Colombia. Tres de estos países, (el Estado Plurinacional de Bolivia, la Argentina y el Brasil), reflejaron progresos significativos desde 2002.

Frente al tema de la polarización distributiva, el estudio determina que su interés por la misma proviene de la preocupación por la cohesión social y la igualdad. “Los índices de polarización aportan elementos que permiten complementar el análisis de la distribución del ingreso que se realiza sobre la base de los indicadores tradicionales. Esto se debe a que los indicadores convencionales de desigualdad no resultan adecuados para diferenciar si se está ante una convergencia de la distribución en torno al ingreso medio o la convergencia se produce en torno a polos de la distribución. Así, las medidas habituales de la desigualdad no recogerían necesariamente el nivel de tensión social asociada a una distribución” (Ibíd., pág. 24)

Los análisis frente a las percepciones y expectativas de las clases sociales, determinan que la polarización en la distribución del ingreso se redujo en la mayoría de los países de la región entre el 2004 – 2012, y que la pobreza tendió también a la baja, situación que apuntan hacia un incremento del peso de los sectores medios de la distribución. Los estándares en cuanto a expectativas de movilidad social y aspiraciones de consumo —entre otros— que las personas toman como referencia para evaluar sus

grado de desigualdad de la distribución del ingreso o la desigualdad de la riqueza de una región. No mide el bienestar de una sociedad. Tampoco permite, por sí sólo, determinar la forma como está concentrado el ingreso; ni indica la diferencia en mejores condiciones de vida en un país u otro.

condiciones de vida proveen de criterios básicos de logro con respecto a los cuales la ciudadanía juzga sus resultados socioeconómicos. La no consecución de esos estándares podría conducir a expresiones de malestar social (Ibíd., pág. 117)

En los países con menos pobreza y más desarrollo relativo prevalecen los sentimientos de identificación con la clase media. Asimismo, las expectativas de progreso económico son mayores entre quienes se identifican con la clase media que en las personas que se consideran de clase baja. Todos estos elementos deben tenerse en cuenta en el diseño de políticas de igualdad y cohesión social, sobre todo en el actual escenario de desaceleración económica que está afectando a los países de la región (Ibíd., pág. 120)

Desde el enfoque poblacional, la integración de la población juvenil en los procesos de desarrollo es clave para avanzar hacia una sociedad más igualitaria; debiéndose prestar especial atención a incluirlos adecuadamente dentro de las respectivas sociedades, con el fin de aprovechar su creatividad y energía. El nexo entre la educación y el empleo es uno de los ejes fundamentales de la inclusión social en esa etapa de la vida; alcanzar sociedades más equitativas e igualitarias, requiere de estrategias de desarrollo que incluyan las nuevas generaciones, permitiéndoles su participación en el diseño y debate de las estrategias de desarrollo, las cuales, deben ser flexibles y facilitar el acceso a procesos de formación de competencias y al mundo laboral.

Apoyar la participación política de la juventud teniendo presente su diversidad es fundamental para fortalecer su compromiso por la formulación de políticas públicas que permitan superar las desigualdades persistentes en América Latina y el Caribe. Las áreas prioritarias que plantean con miras a la agenda para el desarrollo son la educación, el empleo y el emprendimiento, la salud, la paz y la seguridad personal, la gobernabilidad y la participación.

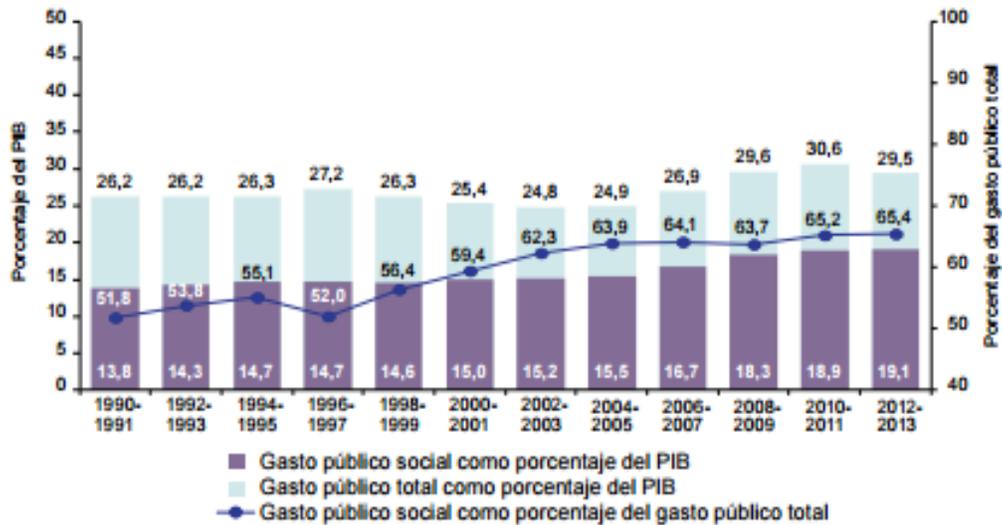
Los temas de género son prioritarios, aluden a "un concepto amplio de igualdad, que va más allá de la justicia distributiva y se enriquece con exigencias de reconocimiento, dignidad y autonomía de los sujetos" y la ausencia de esa perspectiva según Giosa y Rodríguez (2010) citado por la CEPAL, impide comprender la posición diferente que tienen hombres y mujeres como agentes económicos y como sujetos de las políticas económicas, a la vez que invisibiliza el trabajo doméstico no remunerado como condicionante y soporte del funcionamiento del mercado de trabajo (Ibíd., pág. 32). Al respecto, se considera que el trabajo es el esfuerzo físico o mental que realizan las personas con el objetivo de generar riqueza. Cuando este trabajo se efectúa en el ámbito del mercado y se recibe a cambio una remuneración, se asocia con empleo y permite su valoración social y económica, que se mida en las estadísticas y se incluya en las cuentas nacionales.

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

A pesar de las crisis financieras que varias regiones del mundo enfrentaron a partir de 2008, han logrado avanzar durante los últimos años; a pesar de las diferencias entre países, la disponibilidad de recursos para inversión en gasto social registró un aumento sistemático como porcentaje del PIB en todos los períodos. Sin embargo, el crecimiento del gasto social sectorial no es uniforme; sin duda el crecimiento sectorial ha dependido del desarrollo institucional y de expansión de los servicios sociales al inicio del período de evaluación (1990-1991), así como de las presiones que diversos grupos sociales ejercer sobre el Estado para expandir más velozmente cierto tipo de gastos, de los momentos de contracción económica que obligan a movilizar recursos asistenciales y del nivel de envejecimiento de la población (Ibíd., pág. 51)

Aunque no se dispone de información desagregada sobre lo que corresponde a la seguridad social frente a la protección social no contributiva, los antecedentes indican que, principalmente en la década del 2000, se ampliaron diversos programas de asistencia social, en particular los orientados a la lucha contra la pobreza que incluyen mecanismos de transferencias directas a los hogares, de carácter condicionado o no. En Argentina, los recursos destinados a la asistencia social aumentaron casi un 85% entre 2000 y 2007 (aun considerando la caída cercana al 20% ocurrida en 2002); en Brasil (gobierno federal), esos recursos se triplicaron en el mismo período; en Chile, sólo subieron un 5,5% (se registraron caídas en 2003, 2004 y 2006); en Colombia, se elevaron casi al doble entre 2004 y 2007, y, en Costa Rica, crecieron más del 75% desde 2002. A pesar de esta expansión, conviene tener presente que, en estos y otros países en que la información de este tipo de erogaciones está disponible, en 2007 el gasto público en asistencia social sólo representaba entre un 10% y un 35% del agregado general de seguridad y asistencia social (Ibíd., pág. 52).

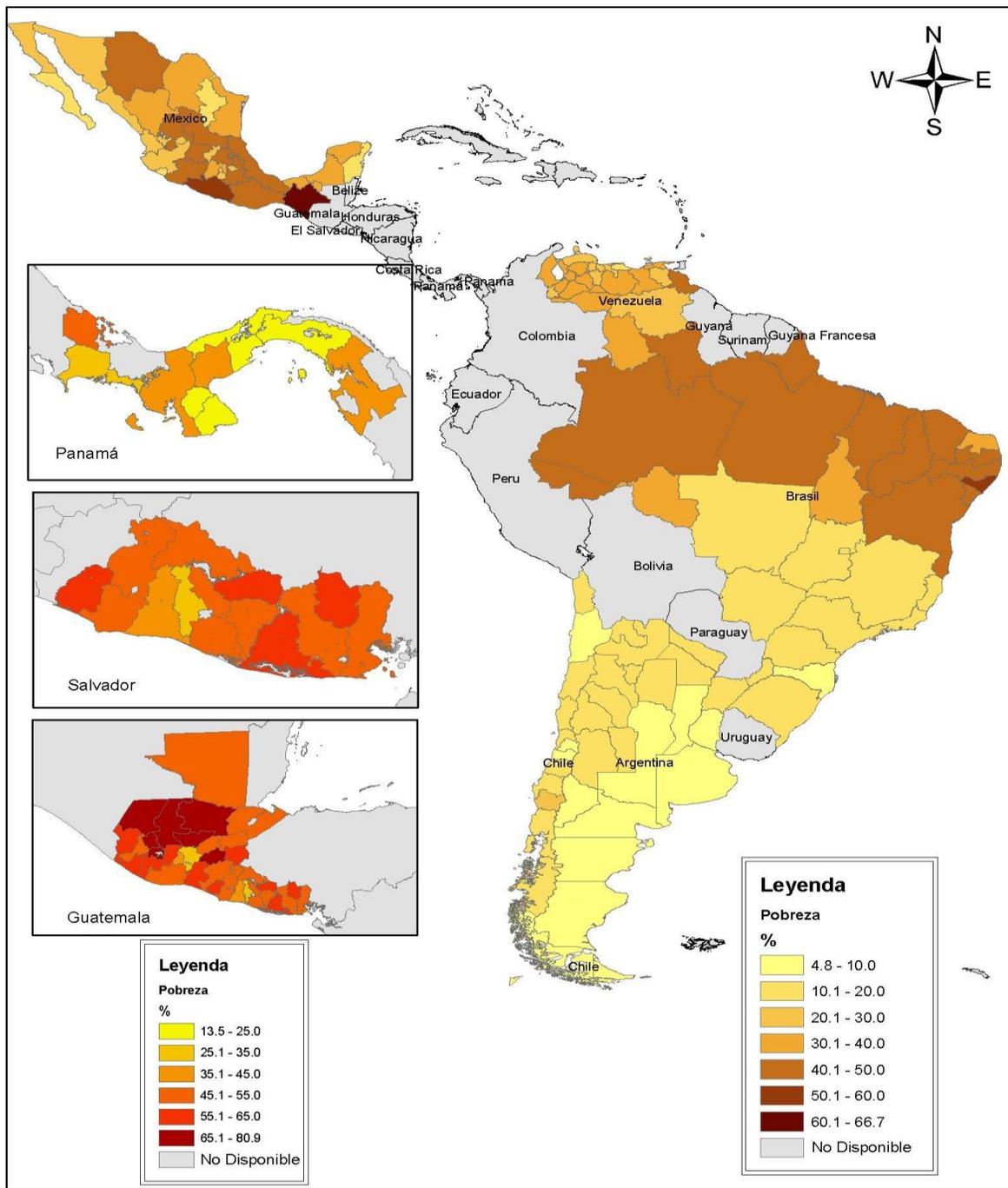
Gráfica 3. América Latina y el Caribe (21 países): evolución y participación del gasto público social y del gasto público



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

El mapa No2 según información del ILPES, presenta la distribución de la pobreza en la región; se aclara por parte del instituto, que los límites y los nombres reportados no implican su apoyo o aceptación oficial por parte de las Naciones Unidas. La información para Argentina corresponde a grandes aglomerados urbanos. El año 2010 representa el más reciente con información disponible en las encuesta de hogares de cada país.

Mapas 2. Mapa de pobreza por regiones en AL. 2010



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

1.2.2 Políticas públicas para la superación de la pobreza en América Latina

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

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

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

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

TIPO	OBJETIVOS	DESCRIPCIÓN	LÍNEAS DE ACCIÓN	EXPERIENCIA
Beneficiarios sociales	Cubrir los déficits de ingreso y consumo vinculados a la pobreza estructural	Políticas permanentes y de corte asistencial y larga tradiciones la región	Transferencias directas de ingresos no condicionadas	Programas de trasferencias condicionadas
			Transferencias directas de ingresos condicionadas	Desayuno escolar de Bolivia: ración alimentaria a alumnos del sistema educativo fiscal
			Transferencia de alimentos	Mochilas, textos y aulas escolares de Ecuador: Transferencia de especies no alimentarias
			Transferencia de otras especies	Misión "MERCAL" República Bolivariana de Venezuela: creación de establecimientos para venta de alimentos y otros bienes de primera necesidad a precios subsidiados
			Subsidios de precios o tarifas reducidas	
			Programa de vivienda social	
Gestión de riesgos y vulnerabilidad	Reforzar la capacidad de grupos más vulnerables para prevenir o sobrellevar efectos de episodios adversos	Plazo definido y concertación en planes paliativos	Prestaciones de desempleo	Programas de emergencia vinculados al empleo
			Programas de emergencia vinculados al empleo	Red de Solidaridad Social y Fondo de Inversiones para la Paz de Colombia: asistencia humanitaria a población desplazada por violencia interna
			Protección social en crisis económica	Asistencia a familias afectadas por el huracán Mitch en Nicaragua
			Asistencia social directa	
			Asistencia social para casos de emergencia (Desastres naturales y conflictos armados, otros)	
Programas orientados a sectores específicos	Atender necesidades de grupos considerados vulnerables	Pluralidad en definición de unidad de intervenciones (grupos vulnerables, individuos, familias, hogares, comunidades)	Niños (nutrición, cuidado, trabajo infantil)	Atención a personas con deficiencias, Brasil (integración laboral y social de personas discapacitadas, transferencias monetarias a las personas más pobres
			Jóvenes	Programa de sala cuna Chile (niños de 3 a 24 meses en situación de pobreza, desarrollo temprano, nutrición y controles de salud)
			Mujeres jefas de hogar	Programa de Apoyo Integral a la Mujer Jefa de Hogar Colombia: formación y créditos a mujeres de bajos ingresos de zonas rurales)
			Grupos con discapacidades	Becas para estudiantes de origen indígena, Chile
			Adultos Mayores	
			Grupos étnicos	
			Sectores productivos deprimidos	
Programas públicos orientados a la producción y el empleo	Procurar inclusión social a través de refuerzo de la capacidad futura de los hogares más carenciados para generar ingresos autónomamente	Mitigación de la pobreza a largo plazo	Habilitación laboral y capacitación	Crédito productivo solidario, Ecuador: orientado a mujeres y personas discapacitadas beneficiarias del bono solidario; provisión por medio de organizaciones no gubernamentales, de servicios de crédito, asistencia y capacitación
			proyectos productivos	
			Acceso al crédito y microcrédito, y fomento del autoempleo	
orientación comunitaria y fondos de inversión social	Mejorar situación de destinatarios y comunidades en que habitan	Desarrollar capacidad local de gestión y capital social de las comunidades	Autoconstrucción de infraestructura social urbanística	Fondo participativo de inversión social, Argentina: desarrollo de capacidad local de gestión en Áreas con población predominantemente indígena, comedores gratuitos en proyectos comunitarios
			Formalización y regularización de tierras y viviendas	"Vivir Mejor", Brasil: reducción de déficit habitacional urbano
			Fortalecimiento de las organizaciones comunitarias	"Iniciativa ciudadana 2x3", México: cofinanciamiento de proyectos de iniciativa local que contribuyan a garantizar el acceso a servicios básicos de la población en estado de pobreza extrema
				Titulación de tierras, Costa Rica

Fuente: Elaboración propia con base en la CEPAL, 2003

Para el caso particular de Colombia, los PTC se centran en el programa "Más Familias en Acción", que inicia sus operaciones en 2001 bajo el nombre de Familias en Acción y que desde 2006 forma parte de un sistema de articulación de diversos componentes de la oferta pública, denominado Red Unidos (antes Red

Juntos). En 2007 el programa se extendió a todos los centros urbanos grandes y medianos, razón por la cual se modificaron los montos de las transferencias. Adicionalmente, en 2008 se inició una estrategia complementaria de bancarización para que las familias se vincularan al sistema financiero. En 2011 se rediseñaron los criterios de focalización; los montos de las transferencias por zonas geográficas y grado educativo; y las reglas de salida. La ley 1532 de 2012, establece que los montos y criterios de asignación de las transferencias se revisarán anualmente y que las actualizaciones no deben ser inferiores al índice de precios al consumidor (IPC) de ingresos bajos; se crea también el sistema de información de subsidios monetarios. El programa incluye familias desplazadas a causa de la violencia interna.” (CEPAL, 2012, pág. 25).

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

Para la CEPAL, “...el estímulo a la creación de nuevos sectores, la difusión tecnológica al conjunto del sistema y el cambio estructural genera oportunidades de empleo en sectores de mayor productividad. Un patrón virtuoso de cambio estructural, como núcleo del proceso de desarrollo, combina tasas elevadas de aumento de la productividad y la producción con una caída del desempleo abierto y del empleo informal de subsistencia, lo que reduce los niveles de pobreza” (pág. 31). Este cambio estructural para la región debe darse tanto en el ámbito productivo (inversión, productividad e innovación) como en el social (pobreza, exclusión y desigual distribución del ingreso), la selección y la focalización en sectores y actividades que deben promoverse para insertarse en un mundo en acelerada transformación representan el núcleo de las políticas industriales...” (pág. 44)

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

facilitar el aumento de la participación laboral femenina en estos grupos implica aumentar los ingresos familiares en los hogares que más lo requieren.” (pág. 283).

Importante el avance en la región en términos de la normativa legal que establece un piso de derechos laborales relacionados con la jornada laboral, las prestaciones sociales y derechos como vacaciones y aguinaldo (decimotercer salario), entre otros. Si bien el salario mínimo está instalado en la región su cobertura real es limitada debido al alto peso del empleo no protegido; el empleo protegido como parte del proceso de incremento de la productividad potencia sus efectos positivos sobre la pobreza y la desigualdad. La revalorización del salario mínimo, fortalece la situación de los trabajadores de menores ingresos, orientación que se debe continuar como parte de la política, aumentos que deben ser consistentes con el desarrollo de la economía.” (pág. 284)

1.2.3 Institucionalidad Latinoamericana para el desarrollo y la disminución de la pobreza

- Comisión Económica para América Latina –CEPAL-

A continuación se presentan los principales objetivos, estrategias y resultados para la CEPAL en materia de reducción de la pobreza extrema en América Latina. En primera instancia, se retoman los aspectos definidos en el documento Cambio Estructural para la Igualdad: Una visión integrada de desarrollo (2012). La CEPAL argumenta que “si el cambio estructural es el camino, la mayor igualdad es el horizonte de referencia, y la política industrial y la macroeconomía son los instrumentos para alcanzar este objetivo. Al centrar el crecimiento en la creación de nuevos sectores y en la difusión tecnológica al conjunto del sistema, el cambio estructural genera oportunidades de empleo en sectores de mayor productividad, a la vez que estimula una mayor tasa de participación y una menor tasa de desempleo e informalidad. Todo esto sin duda tiene efectos positivos en la reducción de la pobreza... (pág. 19).

- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES-

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, organismo permanente y con identidad propia que forma parte de la CEPAL, apoya a los gobiernos de la región en el ámbito de la planificación y la gestión pública a través de la prestación de servicios de capacitación, asesoría e investigación, para contribuir con los esfuerzos nacionales y subnacionales orientados a mejorar la calidad de la formulación de las políticas públicas y fortalecer las capacidades institucionales (CEPAL, 2012).

Su misión es contribuir al mejoramiento de la calidad de los procesos de planificación y gestión pública en los gobiernos de la región y ha ido consolidando una significativa presencia, que lo ha convertido en un patrimonio del continente. Su permanente vocación de servicio se ha traducido en una amplia gama de actividades desplegadas a lo largo de su historia. Cabe destacar su apoyo a los gobiernos en el diseño y perfeccionamiento de las estructuras institucionales orientadas, con visión de largo plazo, al desarrollo económico y social. Las modalidades de esta cooperación han sido objeto de sucesivas adaptaciones, según los procesos reales y con los requerimientos expresados por los gobiernos a nivel central, regional y global". (CEPAL, 2012)

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

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

- **El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –CLACSO-**

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

1.3 CONTEXTO DE LA POBREZA EN COLOMBIA

En Colombia entre los años 2013 y 2014 se registró una caída del nivel de pobreza de 2,1 puntos porcentuales, pasando de 32,9% a 30,7%, y una reducción de la pobreza extrema de 9,1% a 8,1%. Esta tendencia se mantiene en el tiempo con variaciones importantes registradas desde el año 2005 cuando la pobreza alcanzaba el 45,2% y la indigencia un 13,9% (Dane, 2014). En relación con el índice de Gini, Colombia presenta en el período 1994-2013 una disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso al pasar de 0,601 a 0,536, con una disminución significativa del índice a partir del año 2012, debido principalmente a cambios en la metodología para el análisis del ingreso.

1.4 GASTO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EN COLOMBIA

A pesar de la crisis financiera internacional de los años 2008 – 2009, y la desaceleración de la economía mundial visible desde el año 2012, la tendencia de la región hasta el año 2013 fue a un aumento real de los recursos disponibles para el financiamiento de servicios sociales y de transferencias monetarias a los hogares. A comienzos de los años 90 el gasto social como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) era del 13,8% con un incremento sistemático hasta del 16,7% entre 2006 – 2007 y del 19,1% para el período 2012 – 2013, con un reporte de US\$685.000 millones de dólares al área social (a precios de 2005). Este incremento de 5,3 puntos porcentuales del PIB obedece en gran medida al crecimiento de la Seguridad Social por el incremento en el envejecimiento de la población y la Asistencia Social ampliada en la década del 2000 en el marco de programas orientados a la lucha contra la pobreza incluidos mecanismos de transferencias directas a los hogares de carácter condicionado o no (CEPAL, 2014).

A nivel de la región en el año 2010 los recursos públicos sociales aumentaron un 7,9% con respecto al año 2008-2009 y los no sociales a un 7,2%. A partir del 2012-2013 se presenta una leve disminución en el gasto social debido a la persistencia de los déficits fiscales en los cuales incurrieron muchos de los países de la región para afrontar la crisis financiera internacional. Países como México y Venezuela reportan caídas absolutas en su gasto público social, mientras que Colombia, Cuba y Perú, con disminuciones menos drásticas. Para el período 1990-1991 el gasto social per cápita de la región fue de US\$565 dólares⁴ y después de 22 años se duplicó hasta llegar a US\$1.155 dólares en el período 2012-2013. Sin embargo, las cifras no son homogéneas, registrándose grandes asimetrías, con países como Guatemala, Honduras y Nicaragua donde el gasto per cápita no supera los US\$200 dólares, y países como Argentina, Cuba, Trinidad y Tobago y

⁴Precios del 2005

Uruguay con cifras superiores a los US\$1.600 dólares. Para el caso de Colombia se reporta para el mismo período un gasto per cápita de 500 dólares.

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

La inversión social en América Latina se realiza principalmente en los sectores de educación, salud, seguridad y asistencia social y vivienda. Para la CEPAL (2014), las principales tendencias de esta inversión son las siguientes para el periodo comprendido entre 1990 y 2013:

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

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

Pese a la existencia de grandes bolsas de marginalidad habitacional y segregación espacial en todos los países, el sector de mayor desatención ha sido el de vivienda con un incremento de 0,2%, este ítem incluye agua potable, saneamiento básico, equipamiento comunitario y medio ambiente. Lo anterior afecta el desarrollo y sostenibilidad de programas de erradicación de vivienda ubicada en zonas marginales y/o en riesgo, influyendo negativamente al medio ambiente debido a la ausencia de acueducto, alcantarillado y un manejo sostenible de los residuos.

En relación con los programas de Asistencia Social que buscan proteger el capital humano de los hogares, en la década anterior 2000-2010, se establecieron en América Latina los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), cuyo presupuesto promedio equivale alrededor del 0,3% del PIB, beneficiando aproximadamente al 13% de la población y convirtiéndose en un mecanismo privilegiado para combatir la reproducción intergeneracional de la pobreza. Estos programas priorizaron familias con miembros menores de 18 años en condiciones de pobreza o pobreza extrema. Oportunidades en México, Bolsa Familia

de Brasil, Jóvenes en Acción de Colombia, Bono de Desarrollo Humano en Ecuador, Asignaciones Familiares en el Uruguay, entre otros, representa algunas experiencias.

La región dedica más de US\$170 millones de dólares a la atención de los jóvenes de manera directa o indirecta, siendo Brasil y México los que concentran la mayor cantidad de los recursos de los PTC de la región, con cerca de US\$1.000 millones cada uno, seguidos de lejos por Argentina, Colombia y Ecuador, con más de US\$100 millones de dólares.

Para el caso de Colombia el gasto social entre 2004 y 2007 se elevó casi al doble. En cuanto a jóvenes beneficiarios y gasto en programas de asistencia social, en el año 2009 se atendieron el 22,4% de los jóvenes con una inversión de US\$162,3 millones de dólares y un gasto por beneficiario de US\$63 dólares por joven, por debajo del promedio de la región que se encuentra en US\$127 dólares.

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

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

1.5 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Cómo interactúa la política pública para superar la pobreza extrema, formulada en los últimos 20 años en Colombia, con los elementos determinantes del desarrollo económico local en el municipio de Garzón Huila?

2. OBJETIVOS

2.1 GENERAL

Comprender la interacción de la política pública nacional para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en el municipio de Garzón, departamento de Huila.

2.2 ESPECÍFICOS

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

3. REFERENTE TEÓRICO

3.1 LA POBREZA

3.1.1 Definiendo la Pobreza

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

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

“(…) un síndrome situacional en el que se asocian el infra consumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una

inserción inestable en el aparato productivo o dentro de los estratos primitivos del mismo, actitudes de desaliento y anomía, poca participación en los mecanismos de integración social, y quizás la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada de alguna manera de la del resto de la sociedad.” (Altimir citado por Grynspan 2008. Página 72).

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

Para el Banco Mundial "la pobreza abarca múltiples aspectos, desde los bajos niveles de ingresos y consumo, hasta la salud precaria y la falta de instrucción, y otras facetas no materiales del bienestar, como las diferencias de trato por razón de género, la inseguridad, la impotencia y la exclusión social". (Banco Mundial citado por Grynspan 2008. Página 72).

Para el Banco Interamericano de Desarrollo (1996) "la pobreza es la falta de acceso o dominio de los requisitos básicos para mantener un nivel de vida aceptable; con lo que un pobre sería aquel que carece de comida, o no tiene acceso a una combinación de servicios básicos como educación, salud, agua potable, cloacas, etc.", la define además, "no sólo como una condición económica relacionada con carencia de bienes y servicios necesarios para vivir: alimentos, agua, vivienda o vestuario, es también la falta de capacidades para cambiar esas condiciones".

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

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

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

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

3.1.2 La medición de la pobreza

En América Latina, el método de necesidades básicas insatisfechas ha significado un importante aporte para la identificación de ciertas carencias críticas de la población y la caracterización de la pobreza, partiendo de ello este método propuesto por la CEPAL a comienzos de los años 70 es el más conocido y utilizado en América Latina, del cual Colombia también se beneficia.

- Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI-.

En el año 1973 Colombia construyó el indicador NBI compuesto por 5 variables de las cuales tres están relacionadas con la vivienda, una con la educación de los niños y otra con la dependencia económica. De acuerdo con el DANE la metodología de NBI busca determinar, con ayuda de algunos indicadores simples, si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas. Los grupos que no alcancen un umbral mínimo fijado, son clasificados como pobres. Los indicadores simples seleccionados, son: Viviendas inadecuadas, Viviendas con hacinamiento crítico, Viviendas con servicios inadecuados, Viviendas con alta dependencia económica, Viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela. Los indicadores simples seleccionados por cada variable son:

➤ **Viviendas inadecuadas**

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

➤ **Viviendas con hacinamiento crítico**

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

➤ **Viviendas con servicios inadecuados**

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

➤ **Viviendas con alta dependencia económica**

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

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

Mide la satisfacción de necesidades educativas mínimas para la población infantil. Considera las viviendas con, por lo menos, un niño mayor de 6 años y menor de 12, pariente del jefe y que no asista a un centro de educación formal. Dado que cada uno de los indicadores se refiere a necesidades básicas de diferente tipo, a partir de ellos se constituye uno compuesto, que clasifica como pobre o con NBI aquellos hogares que estén, al menos, en una de las situaciones de carencia expresada por los indicadores simples y en situación de miseria los hogares que tengan dos o más de los indicadores simples de necesidades básicas insatisfechas.

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

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

El DANE realiza desde el año 1997 la Encuesta Nacional de Calidad de Vida, la cual mide las condiciones de vida de los colombianos, obtiene indicadores de pobreza y desigualdad; sus resultados son insumo para el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en el país. Las variables analizadas en la Encuesta son: tipo de vivienda y características físicas, acceso a servicios públicos privados o comunales; variables demográficas como sexo, edad, parentesco, estado civil, salud, cuidado de los niños y niñas menores de 5 años, fuerza de trabajo, tenencia y financiación de la vivienda y condiciones de vida del hogar. Esta Encuesta se aplica a una población representativa y se expanden los datos con proyecciones de población con base en el Censo 2005.

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

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

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

Tabla 2. Los mínimos constitucionales en Colombia para el ICV

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

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

Pobreza Monetaria y Pobreza Multidimensional.

Actualmente existen dos formas de calcular la pobreza en Colombia: a partir de los ingresos monetarios de los hogares, conocida como pobreza monetaria y a partir del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) que evalúa 5 dimensiones donde los hogares podrían estar en privación. Estas son complementarias. El cálculo de la pobreza monetaria fue adelantado en los últimos años por la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad –MESEP- constituida por expertos nacionales e internacionales, técnicos del DNP y del DANE. La misión definió una nueva metodología para la medición de la pobreza monetaria, sin embargo, con el propósito de asegurar la transparencia de las mediciones, se

decidió publicar por un período de dos años las series de pobreza monetaria utilizando ambas metodologías. Una vez concluidas las dos fases del trabajo de la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad –MESEP-, el DANE asumió la responsabilidad de calcular y publicar los resultados de las dos mediciones oficiales de pobreza en Colombia: la Pobreza Monetaria y la Pobreza Multidimensional, las cuales se complementan.

➤ **La Pobreza Monetaria.**

La línea de pobreza es el costo per cápita de una canasta de bienes (alimentarios y no alimentarios) mínima que garantiza unos niveles de vida aceptables en un área geográfica dada. La línea de pobreza es actualizada cada año con el Índice de Precios al Consumidor de ingresos bajos. A nivel nacional el valor de la línea de pobreza en junio de 2015 se encontraba en \$217.143 pesos, es decir, que un hogar de 4 personas será clasificado como pobre con un ingreso menor a \$868.172. En las cabeceras la línea de pobreza per cápita es de \$239.205 pesos, para un hogar de cuatro personas \$956.820 pesos. En los centros poblados y rural disperso la línea de pobreza per cápita es de \$143.256 pesos, para un hogar de cuatro personas \$573.024 pesos.

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

➤ **La Pobreza Multidimensional.**

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), desarrollado por el Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), es un indicador que refleja el grado de privación de las personas en un conjunto de cinco dimensiones: condiciones educativas del hogar; condiciones de la niñez y la juventud; salud; trabajo; acceso a los servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda, las cuales son valoradas a partir de quince indicadores. De acuerdo con esta medida, se considera que una persona está en condición de pobreza si tiene 33% de privaciones ($k=5/15$). La medida permite obtener estimaciones de la incidencia de la pobreza multidimensional para diferentes dominios geográficos. (Ver tabla 3)

Tabla 3. Dimensiones del IPM para Colombia

Dimensión	Variable		Puntos de corte	Formula
	Privación*	Indicador		
Condiciones educativas del Hogar (0.2)	Bajo logro educativo (0.1)	Escolaridad promedio de las personas de 15 años y más del hogar	9 años	Años educativos de las personas de 15 años o más / Personas de 15 años y más
	Analfabetismo (0.1)	Porcentaje de personas del hogar de 15 años y más que saben leer y escribir	100%	(Personas 15 años o más que saben leer/Personas de 15 años y más) * 100
Condiciones de la niñez y la Juventud (0.2)	Inasistencia escolar (0.05)	proporción de niños entre 6 y 16 años en el hogar que asisten al colegio	100%	(Niños de 6 a 16 años que asisten a establecimiento educativo/niños entre 6 y 16)*100
	Rezago escolar (0.05)	Proporción de niños y jóvenes (7-17 años) dentro del hogar sin rezago escolar (según norma nacional)	100%	(Niños de 7 y 17 años sin rezago escolar/Niños entre 7 y 17 años) *100
	Barrera de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia (0.05)	Proporción de niños de cero a cinco años en el hogar con acceso simultáneo a salud, nutrición** y educación inicial***	100%	(Niños de 0 a 5 años que tienen acceso simultáneo a servicios de salud, nutrición y educación inicial/ Niños entre 0 y 5 años) *100
	Trabajo infantil (0.05)	Proporción de niños entre 12 y 17 años en el hogar que se encuentran por fuera del mercado laboral	100%	(Niños de 12 a 17 años por fuera del mercado laboral/niños entre 12 y 17 años) *100
Trabajo	Tasa de dependencia económica (0.1)	Número de personas por miembro ocupado en el hogar	3	Total personas en el hogar/personas ocupadas
	Empleo Informal (0.1)	Proporción de la PEA del hogar que son ocupados con afiliación a pensiones (proxy de informalidad)	100%	(Ocupados con afiliación a pensiones/población económicamente activa ajustada) *100
Salud	Sin aseguramiento en salud (0.1)	Proporción de miembros del hogar, mayores de cinco años, asegurados a seguridad social en salud	100%	(1- Personas mayores de 5 años asegurados en salud/personas mayores de 5 años)* 100
	Barrera de acceso a servicios de salud (0.1)	Proporción de personas del hogar que acceden a servicio institucional de salud ante una necesidad sentida en los últimos 12 meses	100%	(Personas con necesidad sentida en salud que acuden a médico general, especialista, odontólogo o institución de salud/ Personas con necesidad sentida de salud)*100
Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda (0.2)	Sin acceso a fuente de agua mejorada (0.04)		1	Hogar Urbano: se considera como privado si no tiene servicio público de acueducto en la vivienda . . . Hogar Rural: se considera privado cuando obtiene el agua para preparar los alimentos de poza con o sin bomba, agua lluvia, río, manantial, carro tanque, aguatero u otra fuente
	Inadecuada eliminación de excretas (0.04)		1	Hogar Urbano: se considera como privado si no tiene servicio público de alcantarillado . . . Hogar Rural: se considera privado si tiene inodoro sin conexión, letrina, bajamar o no tiene servicio sanitario
	Pisos inadecuados (0.04)		1	Se considera en privación los hogares que tienen piso en tierra
	Paredes exteriores inadecuadas (0.04)		1	Hogar Urbano: se considera privado si el material de las paredes exteriores es madera burda, tabla, tablón, guadua, otro vegetal, zinc, tela, cartón, deshechos o sin paredes . . . Hogar Rural: se considera privado si el material de las paredes exteriores es guadua, otro vegetal, zinc, tela, cartón, deshechos o sin paredes
	Hacinamiento crítico (0.04)	Número de personas por cuarto para dormir excluyendo cocina, baño y garaje e incluyendo sala y comedor	Urbano: 3 o más personas por cuarto Rural: más de 3 personas por cuarto	Total personas en el hogar/ número de cuartos
*Nota: Entre paréntesis los pesos asignados a cada dimensión y a cada variable dentro de la dimensión				
**Dada las restricciones de información, se considera que no tiene alimentación a adecuada si por falta de dinero el niño no consumía NINGUNA de las 3 comidas básicas uno o más días de la semana anterior				
***Para los niños de 0 a 2 años no se puede saber el lugar donde permanecen o la persona responsable de su cuidado, por lo tanto cumplen con la condición de acceso a servicios para la primera infancia si tiene salud y alimentación adecuada				

Fuente: DNP - SPSCV con datos del Censo 2005

La medida del IPM permite determinar la naturaleza de la privación (de acuerdo con las dimensiones seleccionadas) y la intensidad de la misma y resulta de la combinación del porcentaje de personas consideradas pobres y el número promedio de dimensiones en las cuales presentan algún tipo de privación.

3.2 MARCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA

De acuerdo con Grynspan (2008) la razón de ser de una política pública es atender una cuestión que concita la atención, el interés o la movilización de otros actores en la sociedad civil, esas "cuestiones" son asuntos o problemas presentes en la sociedad que de alguna manera llegan a formar parte de la agenda de los tomadores de decisiones en las esferas estatales. No son necesariamente los problemas más urgentes o importantes para el conjunto de la sociedad. Son problemas cuya solución es promovida por determinados grupos sociales que se ven afectados por ellos. Algunos de esos problemas logran llamar la atención de los políticos. Muchos no lo logran. A veces, los problemas ingresan en la agenda institucional cuando aún es posible tomar medidas preventivas. A veces, el ingreso ocurre cuando los problemas han hecho crisis.

En el ámbito operativo de las políticas estatales, cuando una política pública es operacionalizada en procesos institucionales sistemáticos, a menudo derivan en uno o varios programas estatales. Según Fernández-Ballesteros (1996), un programa se puede definir como *"un conjunto especificado de acciones humanas y recursos materiales diseñados e implantados organizadamente en una determinada realidad social, con el propósito de resolver algún problema que atañe a un conjunto de personas"*. Según esta definición, un programa llega a ser concretado después de un proceso en el cual se le especifica y se le diseña y planifica detalladamente. Y su puesta en funcionamiento requiere de una implantación rigurosa. El carácter sistemático de los procesos de formulación y ejecución de los programas es lo que permite que sean evaluados en cada una de esos procesos, y que los resultados de la evaluación tengan utilidad para mejorar su diseño y su desempeño". *Página 56.*

"Podríamos restringir la anterior definición de política social al conjunto de políticas que son capaces de provocar los mayores efectos positivos en el desarrollo social y la reducción de la pobreza. En ese caso, habría que incluir en primera fila a aquellas políticas que inciden más fuertemente en el crecimiento económico de un país. En especial, son los países con mayores niveles de pobreza los que requieren mayores aumentos en el crecimiento del producto nacional para lograr reducir la pobreza de manera significativa. Entonces, si usáramos esta definición, tampoco sería posible distinguir entre las políticas económicas y las políticas sociales". *Página 58.* "La experiencia latinoamericana

es abundante en ejemplos de que no toda política social tiene el potencial para reducir las desigualdades y generar desarrollo social de forma eficiente y eficaz” (pág. 64).

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

Los principios de una política social incluyente según (Grynspan, 2008) son los siguientes:

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

3.2.1 Políticas Selectivas para superar la pobreza

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

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

Los Programas de protección social se orientan a amortiguar los efectos de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión. Entre este grupo están: los compensatorios (apoyos temporales por pérdida de empleo o emergencia temporal), los asistenciales (personas con dificultades permanentes para obtener el sustento diario) y contra la exclusión (protegen derechos de grupos discriminados). (pág. 127).

3.2.2 Políticas para combatir la pobreza en el nivel local

- **Orientadas a promover políticas económicas a favor de los pobres en el nivel local.**

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

- **Orientadas a invertir en activos y capacidades de las personas.**

Contempla no sólo la ayuda para acumular activos materiales, sino también para conservar los activos que ya se tienen y mejorar los activos no materiales (confianza en sí mismo, respeto de la comunidad,

dignidad, pertenencia social, entre otras). En esta categoría se integran las políticas de protección social, dirigidas a reducir vulnerabilidades especialmente en tiempos de crisis, como por ejemplo los esquemas de micro aseguramiento. También hace referencia a la necesidad de capacitar, guiar y apoyar a los políticos, los líderes comunales, los maestros y los funcionarios locales para que sean capaces de apoyar la inclusión social y el respeto a la diversidad en las comunidades pobres. Además, incluye todas aquellas acciones orientadas a invertir en el fortalecimiento de las organizaciones de base para aumentar la capacidad de los pobres para realizar acciones colectivas con miras a tener mayor acceso a las estructuras de gobierno local y nacional.

- **Orientadas al apoyar de alianzas con los pobres.**

Para el autor, los pobres han probado ser socios sabios y sensatos cuando se les ha dejado participar en proyectos de reforestación, riego, caminos rurales, crédito, y agua potable, entre otros, demostrando su capacidad para proteger inversiones comunales e individuales con un mejor desempeño frente a las agencias gubernamentales. Así entonces, la lucha contra la pobreza pasa por ayudar a los pobres a identificar y defender sus propios intereses. Para ello se requiere de promotores capaces de movilizar y desarrollar las capacidades de los pobres y sus organizaciones al actuar colectivamente alrededor de metas comunes. Estos promotores adquieren responsabilidades frente al desarrollo de sus redes locales, aumento de su capacidad de negociación y direccionamiento de estrategias que logren incidir en el devenir de las comunidades. En esta línea de acción, también son importantes los métodos de vigilancia y evaluación de los servicios públicos en las comunidades.

- **Orientadas a enfrentar la inequidad por género y la vulnerabilidad de los niños.**

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

- **Orientadas a proteger los derechos de los pobres.**

Los autores mencionan la importancia de que las personas estén informadas de sus derechos en situaciones como salarios, relaciones laborales, contratos, despidos, y beneficios. Dado que las personas pobres aisladas a menudo carecen del poder para reclamar derechos, a menudo suelen volverse sin esperanzas, abandonadas e impotentes. La acción estatal es vital para identificar los grupos de personas pobres a los que se violan los derechos, para escucharlos, y para ofrecer soluciones en el nivel comunal". (pág. 166 – 167)

3.3 DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL – DEL-

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

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

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

Emerge entonces hacia los años 80 el desarrollo económico local como estrategia impulsora de la capacidad emprendedora local, entre otras, a partir de acciones de capacitación, de definición de políticas capaces de generar entornos territoriales innovadores para la concertación estratégica de actores sociales y el fomento de la creatividad productiva y empresarial local. (Di Pietro Paolo, sf, pág. 4)que aporte en la solución de los problemas locales para superar la insuficiencia o limitaciones de las políticas centralistas y sectoriales y los viejos enfoques asistencialistas de la política de desarrollo regional y de la política social

enfoque con un fuerte componente de pragmatismo, una concepción “de abajo hacia arriba” y una visión más integral de las diferentes facetas o aspectos del desarrollo, con un planteamiento horizontal del mismo al que obliga la vinculación territorial de las diferentes políticas de desarrollo. (Alburquerque, 2004, pág. 159).

Su origen, según Arocena, referido en Di Pietro (s.f), se centra en las nuevas condiciones y escenarios que plantea la globalización y la dinámica financiera y económica, y los procesos de Reforma del Estado y descentralización de las políticas públicas que han puesto en el primer plano las instancias regionales (provincias) y locales (municipios), que han recibido del nivel central la administración y ejecución de nuevas competencias y servicios sociales, obligándoles a modificar el sentido y la modalidad de la gestión, incorporar tecnología, desarrollar liderazgos innovadores, racionalizar las plantas de agentes públicos y capacitación de sus recursos humanos. La superación de las formas centralistas de organización social representa el único camino para reconstruir la dimensión local debilitada en sus competencias y recursos y afrontar los desafíos del desarrollo, cuya dinámica puede verse fortalecida a través de la incorporación dentro de su gestión de mecanismos de participación.(Arocena, 1995)

Para Boisier (2001), con el adjetivo de “Local”, el concepto de Desarrollo ha adquirido una popularidad sin precedentes, pero que es más contenido que contenedor. En sus palabras: “lo ‘local’ sólo hace sentido cuando se le mira, por así decirlo, ‘desde afuera y desde arriba’ y así las regiones constituyen espacios locales miradas desde el país así como la provincia es local desde la región y la comuna lo es desde la provincia” (pág. 7) . La diferencia entre ambos conceptos es una doble cuestión escalar, si se habla de un municipio y su área de influencia debería utilizarse el adjetivo local y si se hace en más de un departamento es más apropiado hacer referencia a lo regional.

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

Sen, 1996, citado también por Di prieto, asume dos interpretaciones acerca del desarrollo; el enfoque BLAST (“sangre, sudor y lágrimas” en inglés), un proceso que sacrifica el presente en función del futuro y que deprime los niveles de vida inmediatos a favor de una rápida acumulación de capital y el consiguiente crecimiento económica, deteriorando los niveles de bienestar y creando desigualdad y autoritarismo, un enfoque que desconoce la importancia de la acumulación de capital humano para el desarrollo económico. El segundo enfoque, denominado GALA “salir adelante con un poco de ayuda”, representa un proceso

“amigable” centrado no sólo en el mercado sino también en los servicios públicos, instala capacidades en la gente para ayudarse a sí mismos y a otros, eleva el bienestar humano y la expansión de la capacidad productiva y del potencial de desarrollo (Di Pietro, s.f, pág. 4)

En el marco de una propuesta ampliada, en una escala al menos regional de acción que permita procesos sostenibles, donde además de atraer recursos estos deberán ser resignificados coherentemente con el desarrollo deseado, objetivo difícil de lograr a nivel local, siendo necesario generar mesoestructuras, una articulación de comunidades e instancias múltiples la búsqueda de espacios intermedios entre el mercado y la jerarquía, (Di Pietro, s.f, pág. 15)

Esto es, en el nivel *mesoeconómico*, ha servido para definir un nuevo modo de hacer política y, en particular, política de desarrollo económico que genere un círculo virtuoso de interacciones entre el avance de una democracia más participativa y la descentralización de competencias a los niveles subnacionales, para asegurar la asunción de competencias, capacidades y recursos por parte de las entidades y actores locales e impulsar, de ese modo, las estrategias de desarrollo local, reconociendo las diferencias territoriales y la emergencia de un lugar *privilegiado para la articulación entre la racionalidad propia de los procesos de desarrollo y las identidades locales necesarias para dinamizar esos procesos. Los municipios y demás entes territoriales asumen nuevas responsabilidades frente a la disminución de la pobreza y demás conflictos sociales, transita de un proveedor de servicios en medio de graves crisis fiscales, a un actor que facilita las condiciones del entorno para la actuación de los agentes del desarrollo generando nuevas tensiones y demandas.* (Alburquerque, 2004, pág. 161).

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

(Silva, 2005), plantea que para lograr el desarrollo económico local “es necesario tener en cuenta las modalidades de diseño institucional descentralizadas, una Arquitectura Institucional para la Acumulación de Capacidades” según (Chica, 2007) y los estilos de gestión pública adoptados por los gobiernos regionales y locales para propiciar políticas de desarrollo productivo que apunten a la transformación de los sistemas locales en condiciones de mayor competitividad, en un escenario activo de planificación estratégica del desarrollo productivo territorial, que establezca prioridades y que canalice hacia objetivos comunes los instrumentos de fomento existentes.

La participación de las Administraciones locales en el desarrollo económico y la búsqueda de empleo productivo supone una redistribución de competencias y funciones en materia económica entre los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas, donde la cooperación público-privada y la concertación estratégica de actores socioeconómicos territoriales para diseñar las estrategias locales de desarrollo muestran una gestión compartida del desarrollo económico más allá de las directrices emanadas del sector público. (Albuquerque, 2004, pág. 160)

Para el autor, existen dos tipos de tensión que impulsan “desde abajo” las iniciativas de desarrollo económico local. Una tensión vinculada con el sistema democrático y las elecciones populares que obligan a la atención de las demandas de la ciudadanía relacionadas con los temas básicos del desarrollo productivo y el empleo en cada ámbito territorial. De otro lado, la tensión introducida por la situación de crisis y reestructuración económica en general, que empuja a los actores empresariales privados a incorporar elementos de modernización y procesos de adaptación ante las nuevas exigencias productivas y los mayores niveles de competitividad en los mercados, ambos procesos afectados desde arriba por los avances de la descentralización y reforma del Estado central en los diferentes países de la región. Los procesos de descentralización más avanzados, que incluyen la elección directa de todos los niveles de representación pública territorial, desde las alcaldías a las regiones, y que transfieren recursos y capacidades de decisión a los gobiernos subnacionales, constituyen bases mucho más consistentes para el impulso de las iniciativas de desarrollo económico local.

Los principales objetivos de las iniciativas de desarrollo económico local en América según Albuquerque (2004, págs. 161-162) se plasma a continuación:

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

- Superación de las limitaciones del enfoque asistencialista implícito en los fondos de inversión social y en los programas de lucha contra la pobreza.

- Incorporación de políticas de comercialización de ciudades para promover la competitividad sistémica territorial.

- Búsqueda de acuerdos estratégicos en relación con los bienes ambientales y el desarrollo sustentable

Así entonces, la gestión exitosa del desarrollo económico local, requiere de la concertación de los actores públicos y privados locales más relevantes, el impulso y protagonismo de los territorios para un mejor aprovechamiento de sus recursos endógenos en contra posición del diseño centralista y de base asistencial frente a las microempresas y pequeñas empresas, a pesar de su importancia numérica, su presencia difusa en el territorio y su trascendencia desde el punto de vista de la generación de empleo e ingresos.

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

3.3.1 Entorno favorable para el Desarrollo Económico Local

Continuando con Albuquerque, existe un conjunto de elementos básicos que definen las iniciativas de desarrollo económico local; la ausencia o debilidad de alguno o algunos de estos definen la fortaleza o debilidad de las iniciativas como se presenta en la imagen 4: La *importancia de la **movilización y participación de los actores locales*** para la construcción de capital social comunitario a partir del *fomento de la cultura proactiva y emprendedora*, alejada de la lógica dependiente del subsidio, *la **actitud proactiva de los gobiernos locales y regionales*** en relación con el desarrollo productivo y la generación de empleo superando sus roles tradicionales de prestadores de servicios, sociales, urbanísticos o ambientales a nivel local. La conformación de red de personas, movimientos y organizaciones interesadas en el desarrollo local para la construcción social del territorio a partir de la generación de espacios de concertación y confianza entre actores para enfrentar los retos comunes, fortalecer la interacción entre el Estado y la sociedad local, para incidir en el proceso de transformación de la nueva gestión municipal, donde el gobierno local, si bien no siempre asumen los liderazgos en los procesos deben ser actores fundamentales para su institucionalización,

y legitimación y promover la convocatoria de los actores del territorio y la cooperación público privada consolidando los equipos de liderazgo local que construyan concertadamente una estrategia territorial de desarrollo económico local, que considere la mejor utilización de los recursos endógenos y la diversificación de la base productiva local, con componentes de innovación basados en la calidad y diferenciación de los productos y procesos donde el fomento de las microempresas y pequeñas empresas locales y la capacitación de recursos humanos son fundamentales, así como la lectura permanente del contexto para identificar las demandas del sector empresarial y del mercado local, todo esto mediado por la articulación entre los programas y los instrumentos definidos a nivel central y que deben ser ejecutados territorialmente según las necesidades identificadas y priorizadas por los actores locales que permita que el desarrollo económico local pueda institucionalizarse mediante el logro de acuerdos de tipo político y social en los ámbitos territoriales correspondientes (Alburquerque, 2004, págs. 6-8)

Gráfica 4. Factores requeridos para el éxito de las iniciativas de desarrollo económico local.



Fuente: Alburquerque, 2004

4. METODOLOGÍA

4.1 ENFOQUE

Desde un enfoque descriptivo e interpretativo, que combino técnicas cuantitativas y cualitativas se implementaron un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación que incluyeron la recolección y el análisis de datos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias producto de toda la información recabada y lograr un mayor entendimiento del fenómeno bajo estudio como lo plantea Hernández-Sampieri & Mendoza, 2008 citados en (Hernández-Sampieri, Fernández, & Baptista, 2014, pág. 534)).” El enfoque investigativo permitió dar respuesta a la complejidad del problema estudiado”: “las políticas públicas y su incidencia en la superación de la pobreza extrema en el marco del DEL para el municipio de Garzón - Huila”.

Se emplearon datos numéricos, verbales, textuales, visuales, simbólicos para entender el problema; estos permitieron capturar la realidad intersubjetiva a partir del análisis de la visión objetiva y subjetiva, tanto del investigador como del grupo de actores vinculados a la investigación a través de una entrevista semiestructurada.

4.2 TIPO DE ESTUDIO

El estudio de tipo descriptivo e interpretativo, permitió conocer la relación que existe en el contexto particular de Garzón y la Política Pública del orden Nacional, departamental y local de lucha contra la pobreza y la pobreza extrema frente al DEL.

4.3 DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación tuvo un **diseño No Experimental**, el cual permitió observar los fenómenos asociados al objeto de estudio, observándolos tal y como se dan en su contexto natural, para después analizarlos. La investigación dada su condición de **Longitudinal**, permitió analizar los cambios a través del tiempo y las relaciones entre las categorías definidas. Para el análisis se aplicó el método de la Triangulación Concurrente (Ditriac), recomendado por Hernández-Sampieri, Fernández, & Baptista (2014, pág. 557).

El área de estudio correspondió al municipio de Garzón y sobre este se consideraron como categorías de análisis aquellas asociadas al desarrollo económico local y su incidencia en las condiciones de pobreza extrema. Las categorías de análisis se operacionalizaron como sigue:

- La Política Pública Nacional para la reducción de la pobreza extrema implementada durante el período 1994-2014. Para el propósito de la investigación, por la Política Pública para la reducción de la pobreza extrema se consideraron tanto las Políticas de Estado (emanadas del poder Legislativo), como las políticas, del orden departamental y municipal, definidas en los diferentes Planes de Desarrollo para los períodos del estudio. Los planes se analizaron en sus componentes explícitos de lucha contra la Pobreza Extrema e implícitos de apoyo al desarrollo económico del departamento de Huila y el municipio de Garzón. Fueron analizados los Planes Nacionales de Desarrollo de los cinco gobiernos vinculados con el periodo 1994-2014:
 - 1994-1998: Ernesto Samper Pizano “El Salto Social”
 - 1998-2002: Andrés Pastrana Arango “Cambio para construir la paz”
 - 2002-2006: Álvaro Uribe Vélez primer período presidencial “Hacia un Estado Comunitario”
 - 2006-2010 Álvaro Uribe Vélez segundo período presidencial “Desarrollo para todos”
 - 2010-2014 Juan Manuel Santos primer período presidencial “Prosperidad para todos”

- Desarrollo económico local en el municipio de Garzón, el cual depende, entre otros factores, de la inversión del orden nacional y de su articulación con la política pública departamental. Para su análisis fue considerado el gasto público del departamento y el municipio para el período 1994-2014. La lectura de los planes de desarrollo se realizó a partir de las categorías, variables e indicadores de las Bases de Sustentación y Ámbitos principales de actuación del desarrollo económico local, propuestos por Alburquerque, así como el análisis del gasto público efectivamente realizado durante el período de análisis.

- Pobreza Extrema⁵ en el municipio, la cual depende tanto de la política pública nacional como de la dinámica del desarrollo económico local. Esta variable se identificó y analizó a partir de información oficial cuantitativa y cualitativa disponible a nivel del departamento y del municipio para el período 1994-2014.

⁵La definición de pobreza extrema a considerar en el estudio es la utilizada por la ONU a partir de la línea de ingresos, se considera en pobreza extrema aquella persona que gana menos de un dólar US \$ 1 diario.

Ilustración 1. Relación entre categorías



Fuente: Elaboración propia, 2015.

4.4 TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

Para la recolección de información se utilizaron tanto técnicas indirectas o no interactivas, como directas o interactivas.

4.4.1 Técnicas indirectas o no interactivas

Como técnicas indirectas o no interactivas se realizó el análisis Documental Oficial de los Planes de Desarrollo en los diferentes ámbitos territoriales para el periodo en estudio, además de la estadística oficial de población en pobreza extrema.

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

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

4.4.2 Técnicas directas o interactivas

Entrevistas cualitativas

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

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

4.5 PROCEDIMIENTO

El procedimiento para la recolección de la información fue secuencial, primero se recolectó y analizó la información secundaria indirecta para generar insumos que permitieran realizar las entrevistas semiestructuradas con los actores institucionales.

5. RESULTADOS

5.1 ANÁLISIS DE LA POBREZA EN COLOMBIA

5.1.1. Instrumentos de políticas para superación de la pobreza en Colombia.

- Misión para el Diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad – MERPD-.

Colombia a finales de los años noventa enfrentó una grave crisis económica aunada al incremento de los niveles de violencia e inseguridad generando grandes problemas sociales en el país. Para el 2004, la Presidencia de la República identificó que las cifras de pobreza habían incrementado y las limitaciones que esta situación implicaban para Colombia en su compromiso con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM-; crea la MERPD e implementa la Red de Protección Social para la superación de la pobreza extrema JUNTOS, como estrategia de creación y ampliación de oportunidades para que todos los colombianos tengan acceso a los beneficios del mayor crecimiento y se consolide una visión integral del campo que articule el desarrollo humano, productivo, institucional, territorial y rural. (Centro de Innovación Social (CIS), 2013)

- CONPES 81 de 2004. Consolidación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo en Colombia –SFCH-.

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

El SFCH busca articular la oferta de formación para el trabajo para definir e implementar políticas y estrategias para el desarrollo y calificación de los recursos humanos del país a través de la definición de normas de competencia laboral para el mejoramiento de la calidad y productividad del desempeño de los trabajadores, el diseño e inversión en programas para el fortalecimiento institucional de los actores del sistema, el mejoramiento de la pertinencia y calidad de la oferta de formación para el trabajo, la flexibilidad en la administración de programas mediante el enfoque de la formación por competencias para facilitar la cadena de formación y movilidad educativa de los usuarios de la formación y capacitación y la ampliación de

cobertura para que un mayor número de colombianos cuente con las competencias requeridas por un mercado laboral cada día más exigente y globalizado". (Conpes 81 de 2004)

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

El documento considera de manera particular las grandes brechas regionales y la necesidad de realizar esfuerzos particulares para el logro de las metas del milenio. El enfoque regional y local se convierte en una estrategia viable para superar los grandes rezagos. El país crece de manera desigual, no solo entre áreas urbanas y rurales, sino entre departamentos; Chocó como el más atrasado, seguido de Cauca y Nariño, mientras que el Distrito Capital de Bogotá, seguido de Antioquia, como las regiones de mayor desarrollo. En los 90, el Valle del Cauca, Antioquia y Santander lograron avances considerables hasta ubicarse entre los departamentos con mayores niveles de desarrollo humano, mientras Quindío, Huila y Norte de Santander desmejoraron sus condiciones en forma significativa.

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

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

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

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

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

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

De acuerdo con las normas vigentes, y teniendo en cuenta lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004, en la atención integral de la PD deben concurrir tanto el nivel central como las entidades territoriales. Los aspectos priorizados en el proceso de atención integral son: generación de condiciones para el auto sostenimiento y la superación de la situación de desplazamiento, con gran énfasis en su estabilización socioeconómica. Se recomienda priorizar los esfuerzos relacionados con el acceso a soluciones de vivienda, acceso a la tierra para la población retornada y reubicada, y programas de capacitación ocupacional. Permitiendo ampliar sus oportunidades para generar ingresos; coordinación de acciones y estrategias de atención a la PD entre el nivel nacional y el nivel territorial; generación de mayores compromisos presupuestales por parte de los entes territoriales; capacitación de funcionarios encargados de atender a la PD en todos los niveles de gobierno; diseño de instrumentos de recolección y administración de información que permitan una mejor caracterización de la dinámica del desplazamiento forzado; y diseño de indicadores para el seguimiento y evaluación de la política pública de atención a la población desplazada. (DNP, 2015, pág. 9)

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

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

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

El documento de política plantea una mejor integración de los programas y el gasto público alrededor de los más pobres, a partir de un módulo de gestión en la política social con la familia como la unidad de intervención, a la cual, se facilita el acceso preferente a la oferta de servicios sociales del estado a partir de los siguientes lineamientos: Asistir mediante articulación de oferta pendiente, incentivar logros en formación y acumulación de capital humano, permitir oportunidades para la generación de ingresos, seguimientos y posibilitar el progreso de las familias, focalizar la inversión para mejorar condiciones de vida presente y futuras, canalizar la demanda hacia otros programas, articular programas y servicios y focalizar recursos hacia programas de pobreza extrema.

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

Estudios realizados por el BM y el FMI evidencian que los servicios financieros son el canal para acceder a la financiación, una de las principales barreras que tienen los hogares de menores ingresos y las pequeñas empresas. El acceso a los servicios financieros promueve el desarrollo económico; a mayor formalización de los canales, tanto de acceso al crédito como a los demás sistemas financieros, se aumenta la probabilidad de crecer económicamente. En consecuencia en el año 2006, se crea la «Banca de

Oportunidades», con el objetivo de “crear las condiciones necesarias para facilitar el acceso al sistema financiero formal, mediante la provisión de crédito y otros servicios financieros, a las poblaciones que generalmente han sido excluidas de los mismos”; dicha política va dirigida a las familias de menores ingresos, micro, pequeñas y medianas empresas y emprendedores.

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

Programa dirigido a la población objetivo de la Red JUNTOS; focaliza sus acciones en adultos y jóvenes mayores de 18 años que no hayan alcanzado los logros de la dimensión de ingresos y trabajo, y la estabilización socioeconómica. El objetivo principal de la política de generación de ingresos –PGI- es desarrollar e incrementar el potencial productivo de la población pobre extrema y desplazada –PPED-, desarrollando sus capacidades y creando oportunidades para que puedan acceder y acumular activos y, en el mediano y largo plazo, alcanzar la estabilización socioeconómica. El Gobierno nacional provee los mecanismos para superar las barreras que enfrenta en el proceso de generación de ingresos suficientes y sostenibles, mejorando, integrando y focalizando adecuadamente los instrumentos existentes, y conformando una institucionalidad para que desde el ámbito local se puedan satisfacer las necesidades de dicha población en este frente. Estos mecanismos se inspiran en soluciones de mediano y largo plazo que privilegian la aplicación de estrategias que fomentan la independencia económica de las familias, sobre aquellas que producen resultados en el corto plazo, pero mantienen la dependencia económica de la PPED.

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

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

La política busca reducir los costos de oportunidad de educarse, extender los rendimientos de la acumulación de capital humano hacia toda la población y formar ciudadanos autónomos, conscientes y críticos; también busca establecer los lineamientos necesarios para fortalecer el SFCH, con el fin de potenciar sus efectos sobre el crecimiento de la economía, aumentando la productividad, la capacidad de innovar y la competitividad, así como la movilidad social, a partir del desarrollo e implementación de estrategias que permitan al Estado colombiano construir un esquema de gestión del recurso humano para el país que incorpora cuatro principios: garantía de acceso, pertinencia, acumulación y aseguramiento de la calidad.

- Decreto No. 4160 del 03 de noviembre de 2011.

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

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

Como líder del sector de la inclusión social y la reconciliación, al Departamento para la Prosperidad social (DPS) se encuentran adscritos el Centro de Memoria Histórica, la Unidad para la Atención y Reparación

Integral a las Víctimas (JARIV), la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza (ANSPE), la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial –UACT-, y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF-.(Centro de Innovación Social (CIS), 2013, pág. 6)

- **Visión Colombia II centenario 2019.**

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

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

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

- Aumentar el tamaño de la economía en 2,1 veces y lograr un nivel de inversión como porcentaje del PIB de 25 %.
- Reducir la pobreza, medida con subsidios, a 15 %.
- Reducir la tasa de desempleo a 5,0 % (en 2004, la tasa promedio fue 13,6 %).
- Construir 3,9 millones de viviendas nuevas.

Colombia al año 2019, tiene como reto lograr una drástica reducción de la pobreza y un avance decisivo en términos de equidad, entendida fundamentalmente, como igualdad de oportunidades. Para lograr este objetivo el Estado debe actuar, el mercado no solo no opera en muchas áreas, sino que en otras donde lo hace, tiene fallas. Se supone además que, bajo la dirección del Estado, la sociedad debe ser activamente

solidaria con los más pobres y con quienes son víctimas de diferentes tipos de discriminación. Este objetivo pretende una sociedad más igualitaria, no solo en términos de la distribución del ingreso y los activos que los individuos obtienen con su trabajo, sino de los bienes y servicios públicos que ellos utilizan, o deberían utilizar, en su tiempo libre, como el espacio público. Este objetivo se desarrolla con tres estrategias: cerrar las brechas sociales y regionales; construir ciudades amables; y forjar una cultura para la convivencia.

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

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

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

- **CONPES social 140 de 2011.**

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

años, reducción de casos de muerte por malaria y cobertura en saneamiento básico rural. Las modificaciones para los ODM 1 y 2 se registran a continuación:

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre: Para los indicadores de pobreza y pobreza extrema, el DANE y DNP encontraron la necesidad de recalcular las líneas base y metas, las cuales en el Conpes 91 corresponden al porcentaje de la población/hogares por debajo de la línea base de pobreza y al coeficiente de la brecha de pobreza. Para el aumento de empleo formal, se modificaron los indicadores incluyendo como meta el lograr empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, incluye mujeres y jóvenes.

Con relación al acceso a una alimentación adecuada y suficiente, se incluyen los indicadores de prevalencia de desnutrición crónica o retraso en la talla y el porcentaje de niños con bajo peso al nacer; dado que el Conpes 91 solo tenía como indicador, el número de niños menores de 5 años de peso inferior al normal y porcentaje de población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria.

La estrategia se basa en la focalización del sistema de promoción social de la población pobre y vulnerable, dándole especial importancia a los desplazados, buscando que la población vulnerable salga de su situación de pobreza mediante programas sociales. Las acciones dirigidas a la reducción de la pobreza se clasifican en dos categorías: las acciones de canal directo y las acciones de canal indirecto, que buscan elevar el ingreso y el nivel de vida de la población en su conjunto, con políticas y estrategias dirigidas a la población desplazada, primera infancia y niñez y grupos étnicos.

Con programas como Familias en Acción, que tienen por objetivo combatir los determinantes de pobreza brindando protección al capital humano, mediante el mejoramiento de la nutrición, educación y salud de los niños menores de 7 años y niños y jóvenes entre 7 y 18 años, que pertenezcan a familias vulnerables o estén en condición de desplazamiento. Donde la implementación de la Red Unidos ha sido uno de los principales avances para el cumplimiento de esta meta, como nuevo modelo de gestión social que brinda programas y servicios sociales.

Igualmente, en el país se está buscando implementar una política de generación de empleo e ingresos que fomente el trabajo digno y decente, para construir una sociedad con mayor equidad e inclusión, el enfoque es sobre la desnutrición, por ser consecuencia de la pobreza; la enfermedad y hábitos de vida; mediante el desarrollo de acciones estructurales para solucionar la inseguridad alimentaria y nutricional en coordinación con diversos actores

Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal:

En lo relacionado con analfabetismo y años promedio de estudio se dan modificaciones en las tasas de cobertura en cuanto a fuente, línea base y año de referencia. La estrategia para cumplir el objetivo es la generación de oportunidades de acceso y permanencia a la educación desde los 5 años, mediante la ampliación de la oferta, la generación de acciones que garanticen su permanencia, y promoviendo el uso de las TIC.

- Agenda Nacional de Competitividad-Colombia: 2013-2014

Los principales retos del Gobierno de Colombia, desde la Agenda de Competitividad Nacional y sus dos últimos informes para los años 2013-2014, en materia de superación de la pobreza y la pobreza extrema, se presentan a continuación: Duplicar en cinco años los beneficiarios (Sisbén 1 y 2), para acercarse a la plena cobertura universal de adultos mayores que viven en pobreza extrema, rescatando el Conpes 3616 de 2009; aunque las evaluaciones de la política dejan al descubierto al menos tres problemas: ausencia de competencias mínimas en lectura y escritura; predilección por parte de los beneficiarios hacia la línea de emprendimiento, que ha resultado en emprendimientos de subsistencia e informales; incapacidad de ubicar a las personas, al tener sistemas de información deficientes, sobre todo, en el caso de otorgamiento de becas e incentivos; y las tasas de cobertura de los programas de formación para el trabajo son muy bajas, cercanas al 5 %.

La estrategia del orden nacional para la competitividad del país se plantea al reconocer las experiencias de Corea del Sur, Taiwán, Singapur, Malasia y China que han vivido un proceso de transformación productiva y que ha cambiado la fisonomía de sus aparatos productivos; lo cual ha permitido el incremento en las tasas, niveles de prosperidad de países desarrollados, en algunos casos, y sacar a cientos de millones de personas de la pobreza Pp. 245

Según el Informe (Consejo Privado de Competitividad, 2015), desde hace 8 años, cuando empezó a operar el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCEI), las entidades participantes definieron la Visión 2032 para el país así: Ser el tercer país más competitivo de América Latina, con un nivel de ingreso per cápita equivalente al de un país de ingresos medios altos, a través de una economía exportadora de bienes y servicios de alto valor agregado e innovación, con un ambiente de negocios que incentive la inversión local y extranjera, que propicie la convergencia regional, mejore las oportunidades de empleo formal, eleve la calidad

de vida y reduzca significativamente los niveles de pobreza y desigualdad; representan los componentes estructurales de la misma. (pág. 8).

- **Ley 1523 de junio 7 de 2012.**

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

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

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

- **Visión Colombia 2032.**

La política de competitividad y productividad definida por la Comisión Nacional de Competitividad propone que...”A 2032 Colombia sea uno de los tres países más competitivos de América Latina y tenga un elevado nivel de ingreso por persona, equivalente al de un país de ingresos medios altos, a través de una

economía exportadora de bienes y servicios de alto valor agregado e innovación, con un ambiente de negocios que incentive la inversión local y extranjera, propicie la convergencia regional, mejore las oportunidades de empleo formal, eleve la calidad de vida y reduzca sustancialmente los niveles de pobreza”(Consejo Privado de Competitividad, 2008).

Entre los grandes retos para Colombia esta mejorarlos índices de competitividad que, de acuerdo con los resultados del Foro Económico Mundial, para el año 2007, Colombia tenía una posición media entre los países de América Latina y el Caribe, en el último informe, se ubicó en la séptima posición en Latinoamérica y la 66 entre 144 economías a nivel mundial; a su vez, el ingreso medio de los colombianos en 2007 era de US\$ 3.119, correspondiente al de un país de ingresos medio bajos, ya en 2014 se alcanzó un PIB per cápita de US\$ 8.076, clasificándose como un país de ingreso medio (WEF, 2015). Igualmente, en las exportaciones de alto valor agregado se espera pasar del 19 % al 60 %, que la inversión extranjera represente el 30 % del PIB, propiciar la convergencia regional, aumentar el empleo formal e incrementar las condiciones de vida de la población (Consejo Privado de Competitividad, 2008)

- **Objetivos de Desarrollo Sostenible. 2030.**

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

Los ODS de alcance mundial están constituidos por 17 objetivos y 169 metas que incluyen dimensiones económicas, sociales y ambientales, que buscan abordar las causas fundamentales de la pobreza y la necesidad universal de un desarrollo equitativo. Además de poner fin a la pobreza en el mundo, los ODS incluyen, entre otros puntos, erradicar el hambre y lograr la seguridad alimentaria; garantizar una vida sana y una educación de calidad; lograr la igualdad de género; asegurar el acceso al agua y la energía; promover el crecimiento económico sostenido; adoptar medidas urgentes contra el cambio climático; promover la paz y facilitar el acceso a la justicia. (Naciones Unidas, 2015)

5.1.2 Programas para la reducción de la pobreza extrema en Colombia

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

- Programa Familias en Acción-Más Familias en Acción

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

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

La evaluación de impacto del programa se basa en tres encuestas llevadas a cabo en 122 municipios en los años 2002, 2003 y 2006, considerando las siguientes categorías: educación, nutrición, salud, desarrollo cognitivo, mercado laboral y bienestar, así como en efectos no esperados en municipios donde la intervención era mayor a los diez años. Los resultados para cada uno de los componentes se reportan a continuación:

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

Educación: Uno de los objetivos del programa es mejorar la escolaridad de los niños y adolescentes, incrementando sus tasas de matrícula. El programa ha contribuido a un incremento significativo (de entre 4,7 y 7,1 puntos porcentuales) de la matrícula de los adolescentes de 14 a 17 años; para los niños

de 8 a 13 años, la matrícula escolar aumenta entre 1 y 3 puntos porcentuales. La tasa de asistencia escolar también ha aumentado como consecuencia de la ejecución del programa, tanto para nivel primario (niños de entre 7 y 11 años) como secundario (adolescentes de entre 12 y 17 años). Según el (DNP, 2008): Existe impacto significativo de entre 1,9 y 2 puntos porcentuales en la asistencia escolar en primaria para la zona rural, mientras en secundaria se observó un incremento que varía entre 5 (en zonas urbanas) y 7,7 (en zonas rurales) puntos porcentuales.

Salud y nutrición: Las evaluaciones referidas al impacto en salud y nutrición de Más Familias en Acción abarcan cuatro tipos de indicadores: acceso a servicios de salud; resultados antropométricos y nutricionales infantiles; estados de salud e inmunización de primera infancia. Los resultados muestran un impacto positivo y estadísticamente significativo, que fluctúa entre 15 y 33,2 puntos porcentuales, en la probabilidad de cumplimiento de los controles de crecimiento para los niños de 0 a 5 años de edad. Con referencia al impacto en nutrición infantil, el DNP señala que los niños beneficiarios del programa son, en promedio, 0,45 centímetros más altos que los niños por fuera del programa. Respecto del impacto en el estado de salud, existe evidencia que indica un impacto estadísticamente significativo entre los niños beneficiarios de 0 a 6 años en la reducción de enfermedades como diarrea (3 puntos porcentuales menos de prevalencia) y afecciones respiratorias agudas (4 puntos porcentuales menos). Se evidencia además, un aumento significativo de la proporción de niños inmunizados con edades entre 0 y 2 años, registrándose un impacto de 8,9 puntos porcentuales.

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

- **Programa Red Juntos**

Inicia en el año 2007 con una fase piloto en 37 municipios distribuidos en 12 departamentos y la participación de 14 entidades del Estado. Se vinculan a la estrategia 45.198 familias, 2.335 en situación de

desplazamiento. En 2008 se inicia la fase de implementación de la estrategia y con esta la ampliación de su capacidad operativa, generando 892 convenios con municipios, 88 contratos con operadores y 5.112 contratos con cogestores sociales, dando como resultado 232.985 familias vinculadas en 26 de los 32 departamentos del país.

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

- **Programa Familias en Acción en Grandes Centros Urbanos**

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

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

Las recomendaciones al programa se formularon en términos de exigir como requisito para el pago la asistencia de jóvenes mayores de 12 años a actividades educativas relacionadas con la educación sexual. Esto con el fin de responsabilizar a los jóvenes con una parte de la verificación de compromisos y controlar el riesgo de los embarazos adolescentes, establecer alguna condicionalidad relacionada con el logro escolar para entregar el subsidio, lo cual tendría efectos positivos sobre el logro escolar y sobre el embarazo adolescente, mejorar la educación financiera que el programa ofrece, de modo que las madres beneficiarias

se sientan seguras a la hora de realizar transacciones a través del cajero automático, mejorar el conocimiento de los beneficiarios en temas como a cuánto asciende el subsidio, cuándo se recibe, cómo interponer quejas y reclamos y cómo utilizar los servicios bancarios.

- **Programa Jóvenes en Acción**

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

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

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

- Programa Generación de Ingresos

El programa generación de ingresos contribuye a la superación de la pobreza extrema atacando cinco de las nueve dimensiones propuestas en el documento CONPES Social 102 de septiembre de 2005: ingresos y trabajo; educación; habitabilidad; dinámica familiar; aseguramiento; y bancarización, a través del cambio de mentalidad en la población vulnerable, introduciendo el concepto de incentivos basados en apoyos condicionados a su esfuerzo y la articulación de entidades gubernamentales y no gubernamentales que buscan en conjunto la ejecución de macroproyectos que generan beneficios socioeconómicos y ambientales para las comunidades en el marco de las estrategias de mujeres ahorradoras en acción, capitalización microempresarial de minicadenas productivas, y recuperación de activos improductivos.

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

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

Se recomendó definir de una línea de capacitación específica, debidamente articulada a cada uno de los componentes, con unos objetivos claros y puntuales, que permitan medir en el tiempo la efectividad en el proceso de capacitación para la construcción de capital humano y que el programa se formule como tal, ya que en realidad no opera como programa, sino como un conjunto de acciones que se han articulado sobre la marcha. Lo anterior sugiere crear una Dirección de Generación de Ingresos, que tenga como responsabilidad fundamental la formulación y operación del programa.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- **Proyecto de Promoción de la Cultura de Ahorro en Familias en Pobreza**

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

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

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

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

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

La proporción de madres cubriendo gastos inesperados o emergencias con crédito de prestamistas o casa de empeño fue relativamente baja (2,4 % y 1,7 % respectivamente). Un 54 % de las madres planeó

realizar al menos una inversión en los próximos 12 meses posterior a la evaluación y la mayoría tuvo una percepción positiva de sus condiciones de vida con relación a su entorno. El 24,7 % participo en organizaciones sociales. Asimismo, la mayoría de madres titulares asistieron a cursos de educación financiera, en lo cualitativo, los contextos regionales parecen no marcar diferencias concretas o características exclusivas en relación a las formas de ahorrar y manejar el dinero.

- **Programas (Políticas Activas de Mercado Laboral): Trabajemos Unidos –TU-, Ruta de Ingresos y Emprenderismo –RIE-, Incentivo a la Capacitación para el Empleo –ICE- e Ingreso para la Prosperidad Social –IS-.**

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

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

- **Proyecto Asistencia a Emprendimientos y Microunidades Productivas de Mujeres Trabajadoras Vulnerables.**

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

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

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

- **Bancarización a través del Programa Familias en Acción.**

Es un programa mediante el cual se otorga un apoyo monetario a familias muy específicas (nivel 1 Sisbén con hijos menores de 18 años o familias desplazadas) a cambio del cumplimiento de compromisos. Busca por medio de las familias generar el aumento del capital humano de los menores, a través de una adecuada nutrición y permanencia escolar. El programa da inicio con el programa con transferencias en efectivo, luego con pagos a través de tarjetas recargables con retiros por cajeros o pagos por datafono, posteriormente en el año 2009 evolucionó a un programa denominado Plan Bancarización que busca fomentar el ahorro, que puede ser usado como forma de acceder a créditos y en general al sistema financiero, con la ventaja adicional de no tener que desplazarse para los pagos o retirar todo el dinero.

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

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

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

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

- **Proceso de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales.**

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

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

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

Las recomendaciones se dan en términos de ajustar el lineamiento de política proporcionado por el CONPES 3674 de 2010, una mayor focalización en líneas de certificación que realmente le sean convenientes al país, la demanda de certificación de competencias laborales no es uniforme porque se tienen personas de niveles socioeconómicos ligeramente diferentes, que posiblemente podrían tener capacidad de pago del PECCL y la oferta actual de certificadores de competencias laborales requiere ser fortalecida ante la demanda creciente

- **Programa Familias Guardabosques**

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

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

productivo, como fuente de ingresos principalmente en las líneas café y cacao con establecimiento de seguridad alimentaria. El 90 % de los beneficiarios del programa tiene ingresos suficientes para garantizar su subsistencia a partir de estas actividades agrícolas, garantizándoles en promedio un salario mínimo legal vigente y manteniéndolos en la legalidad.

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

- **Programa RESA**

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

Como ha sido la constante en todos los documentos, se hace alusión a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en este caso de la siguiente manera: “...“el programa ReSA contribuye a la solución de un problema social relevante para el país y para el mundo: la Seguridad Alimentaria y Nutricional. Está inscrito en el compromiso estatal de garantizar el derecho a la alimentación, y además es el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio: Erradicar la pobreza extrema y el hambre [...] En Colombia se ha formulado la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en donde se reconoce el Derecho a la Alimentación como derecho humano fundamental. Lo anterior sitúa al programa ReSA en primer lugar de pertinencia. Esto implica oportunidades de desarrollo para el programa, profundización de sus estrategias y posicionamiento estratégico. [...] ReSA tiene una oportunidad para mejorar el impacto y la sostenibilidad si se trabaja la seguridad alimentaria y nutricional en el área rural, con acciones afirmativas del Estado desde otros sectores de manera articulada [...] Otra fortaleza de ReSA son las sinergias que establece con diferentes tipos de entidades”. Pp. 21

El programa Red de Seguridad Alimentaria se encuentra incluido en el modelo de gestión social que contribuye a la reducción de la pobreza extrema, la prevención al desplazamiento y la estabilización socioeconómica de familias en condiciones de desplazamiento, establecidos en el CONPES 102 Red de Protección Social Contra La Extrema Pobreza.

De acuerdo con la evaluación de impacto del Programa, este ha presentado aciertos en la focalización de sus beneficiarios. El 92.3 % de los hogares vinculados con RESA son hogares en condiciones de pobreza, familias altamente vulnerables, familias incompletas, con bajos niveles educativos, con tamaño superior al promedio nacional rural; el 75 % de los beneficiarios reconoce haber elevado el autoconsumo gracias al programa y el 70.8 % haber introducido el autoconsumo gracias al programa.

- **Programa de Oportunidades Rurales**

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

Desde el año 2011, el Ministerio de Agricultura encomendó a la Corporación Colombia Internacional –CCI- la tarea de operar técnica y financieramente los recursos del programa presente en más de 25 departamentos del territorio nacional. Adicionalmente la CCI presta asistencia y asesoría técnica en regiones para el desarrollo de encuentros, talleres o concursos temáticos programados aportando sus conocimientos en los temas del agro.

- **Programa de Alianzas Productivas.**

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

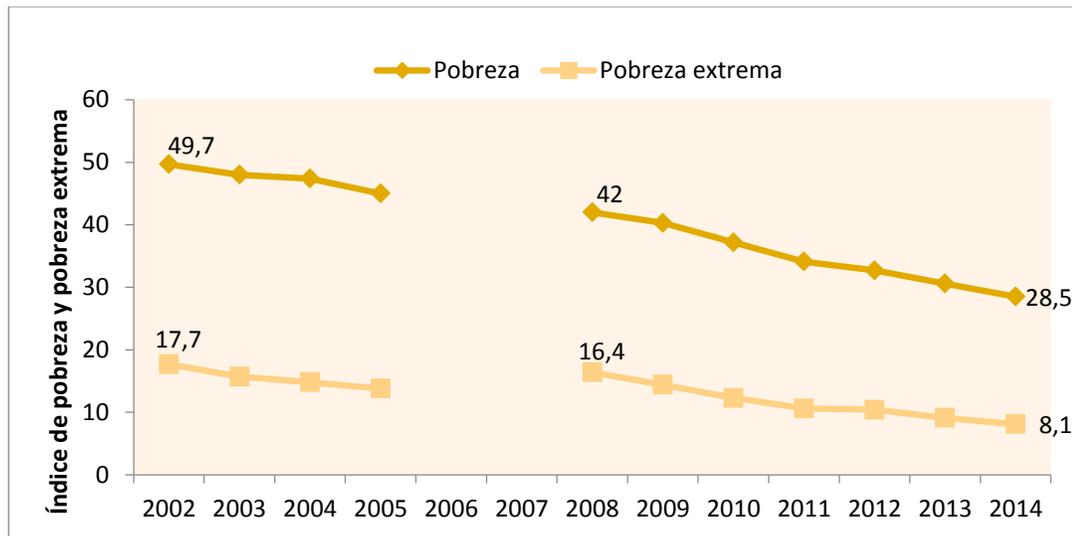
El Incentivo Modular es el complemento de los recursos que los demás socios invierten para llevar a cabo la Alianza Productiva y su función es permitir el cierre financiero del negocio; el monto asignado del Incentivo Modular por alianza está limitado por unos topes de financiación por productor beneficiario o por iniciativa. Estos recursos se manejan a través de un esquema fiduciario, que garantiza que las inversiones se realicen de acuerdo con un plan de negocios formulado para la alianza y que su uso esté enmarcado dentro de principios de transparencia.

Los productos priorizados fueron los siguientes: Agrícolas, pecuarios, piscícolas o de la biodiversidad nativa, obtenidos mediante el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales propios de la región que se ajusten a la normatividad ambiental del Proyecto y productos maderables obtenidos mediante aprovechamiento sostenible de bosques o plantaciones. Fueron excluidos Tabaco y Café no catalogado como especial (Minchew, 2013)

5.1.3 Dinámica de la pobreza en Colombia

A nivel nacional, las estimaciones de pobreza monetaria realizadas por el DANE y el DNP, indican avances significativos en la disminución de la pobreza y pobreza extrema, como se aprecia en la **gráfica 1**, entre los años 2008-2014 el índice de pobreza se redujo en 13,5 puntos porcentuales, mientras que el índice de pobreza extrema lo hizo en 8,3 puntos porcentuales. Esto significa que alrededor de 4,9 millones de personas superaron la pobreza y cerca de 3,3 millones salieron de la pobreza extrema. Sin embargo, aún persiste un gran número de habitantes padeciendo estas problemáticas.

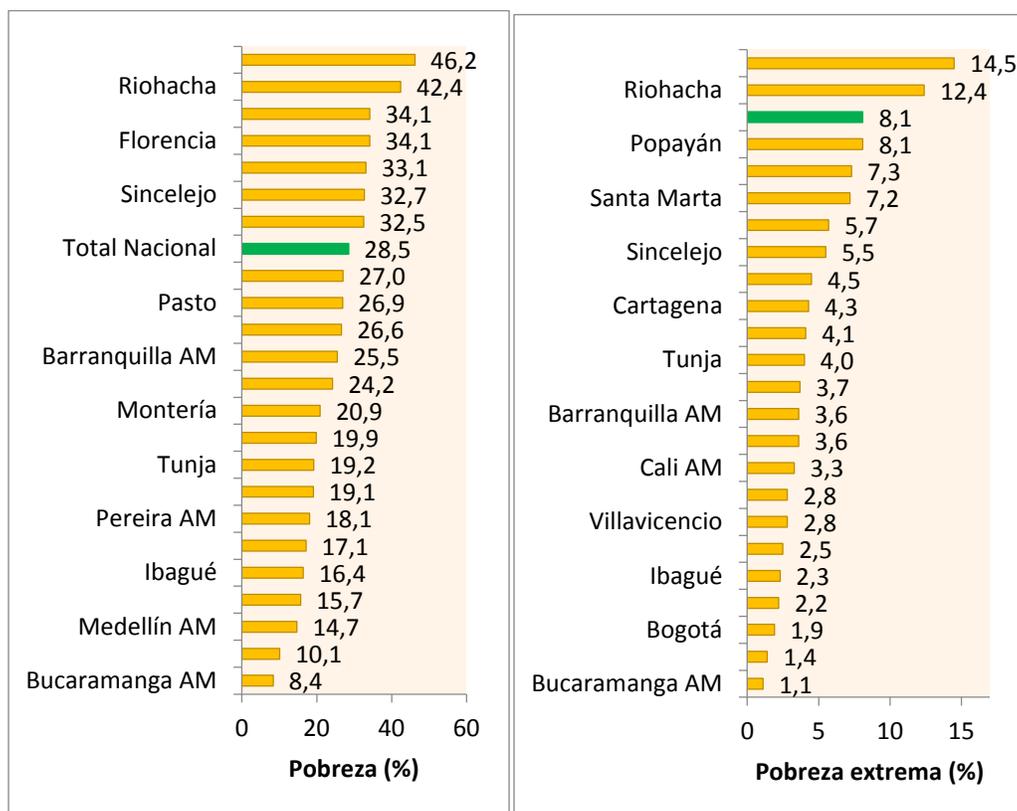
Gráfica 5. Pobreza y pobreza extrema en Colombia, 2002 – 2014



Fuente: Diseño propio con base en DANE-GEIH.

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

Gráfica 6. Incidencia de pobreza y pobreza extrema por ciudades, 2014



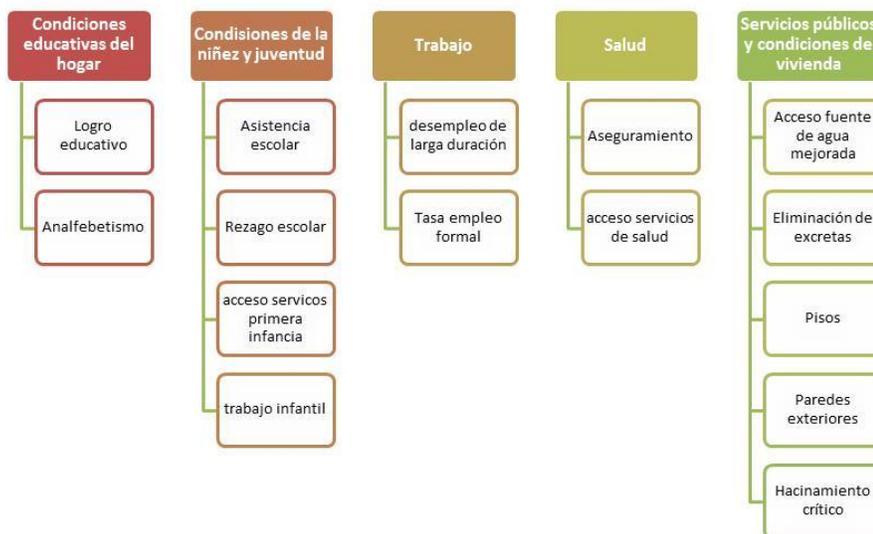
Fuente: Diseño propio con base en DANE-GEIH.

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

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

pobreza multidimensional a 11,33 millones de personas, donde el trabajo informal, bajo logro educativo, rezago escolar, aseguramiento en salud, el acceso a fuentes de agua mejorada y la inadecuada eliminación de excretas continúan con los índices más altos. Nuevamente, las regiones Pacífica y Caribe registran los índices más altos (34,6 % en cada una de las regiones).

Ilustración 2. Dimensiones y variables del Índice de Pobreza Multidimensional



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

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

Cumplimiento Objetivos del Milenio en Colombia

A portas de vencerse el plazo para evaluar el logro de los ODM, en Colombia, según reporte del diario El Espectador, del 5 marzo del 2014, y con base en la evaluación de la ONU frente a su gestión determino que ha habido "progresos significativos" con retos en materia de igualdad de género y mortalidad materna, entre otros; pero sigue enfrentando retos sobre los cuales se debe trabajar más. Se alcanzaron de

manera anticipada las metas de cobertura en educación básica y de áreas reforestadas y restauradas", anotó el coordinador residente de la ONU en la nación suramericana, Fabrizio Hochschild.

El país está cerca de cumplir la meta de erradicación de la pobreza, pues en la última década redujo del 49,7 a 32,7 % la tasa de incidencia de pobreza y de 17,7 a 10,4 % la de pobreza extrema, por lo que de continuar esta tendencia pronto alcanzaría las metas del 28,5 y el 8,8 %, respectivamente. 5,2 millones de personas han salido de la pobreza en la última década, aunque todavía un tercio de la población tiene insatisfechas sus necesidades básicas y además se detecta un efecto desigual entre las ciudades y el campo. "Uno de cada dos colombianos de zonas rurales es pobre mientras que uno de cada cuatro en zonas urbanas es pobre", agrega el documento.

Resulta preocupante que los mayores niveles de calificación de las mujeres no son suficientes para aumentar la participación en los cargos de decisión en el país, mientras que las cifras de violencia de género indican la necesidad de promover políticas y acciones concretas que modifiquen radicalmente esta tendencia", agregó el informe. Y es que el 51 % de la población colombiana son mujeres, pero sólo el 12 % ostenta cargos de elección popular.

Otros de los grandes retos están alrededor del indicador de embarazo en adolescentes y en la mortalidad de las madres, pues aún fallecen 500 mujeres al año y la meta de 45 decesos durante el parto por cada 100.000 nacidos vivos queda todavía muy lejos.

"El logro de los objetivos en su conjunto le ayudará al país a avanzar en la construcción de la paz. Una mayor calidad de vida, producto del cumplimiento de los ODM, es un paso indudable hacia la reconciliación", observó Hochschild, en alusión al proceso con el que el Gobierno y las FARC buscan ponerle fin a medio siglo de conflicto. Por último, concluyó: "Colombia avanza en la dirección correcta, pero no a la velocidad necesaria. Siguen persistiendo grandes brechas por superar".

Con relación a la erradicación de la pobreza extrema, que limita la capacidad de obtener una vida digna a causa de un ingreso precario, Colombia al 2015 estableció como meta reducir al 28,55% la población por debajo de la línea de pobreza. Según datos del PNUD Colombia y los últimos cálculos emitidos por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) sobre pobreza nacional y departamental en Colombia, se han presentado tendencias decrecientes tanto de la incidencia de pobreza como de pobreza extrema.

A nivel territorial, departamentos como Santander (33,3%) y Cundinamarca (33,5%) que están a punto de cumplir la meta nacional del milenio. Por su lado, Bogotá (22%), presenta el mejor indicador en el país. En contraste, existen departamentos con niveles de pobreza muy altos como Chocó (70,5%) y Cauca (70,1%).

En cuanto a la disminución de la miseria Colombia busca tener en 2015 un nivel de pobreza extrema del 8,5%. Al cierre de 2009 el indicador era del 16,4%, en tanto en 1991 alcanzaba el 20,4%, lo cual demuestra avances muy lentos en las últimas dos décadas. Bogotá presenta el mejor índice para el país con el 4,1%, mientras que Santander encabeza el listado de departamentos con menor incidencia de pobreza extrema con el 9,1%, en tanto Chocó (41,0%) y Cauca (39,3%) presentan los peores resultados.

Con base en el documento Notas Políticas de Colombia: hacia la paz sostenible, la erradicación de la pobreza y la prosperidad compartida del Banco Mundial (2014), que ha servido como insumo para las bases del nuevo plan de desarrollo 2014 – 2018 de Colombia” se plasman algunas citas relevantes:

“... el aumento de la productividad proporciona los medios para un sistema de protección social más amplio e incluyente, y tanto la productividad como la protección social son necesarias para la erradicación de la pobreza y la paz sostenible” (pág. xvi)

“Se estima que sin el conflicto armado, la tasa de crecimiento anual de Colombia sería 1,5 puntos porcentuales más alta y las tasas de pobreza serían la mitad de lo que son ahora” (pág. xvii)

“Entre 2002 y 2012, Colombia redujo su tasa de pobreza moderada de 49,7 por ciento a 32,7 por ciento, y su tasa de incidencia de pobreza extrema, de 17,7 por ciento a 10,4 por ciento. La tasa de pobreza multidimensional [...] disminuyó de un 49 por ciento, en 2003, a 27 por ciento, en 2012. Esta rápida disminución de la pobreza se ha visto acompañada por un aumento en la proporción de la población de clase media, de 15,1 a 27,2 por ciento; sin embargo, la proporción de la población vulnerable a la pobreza también se ha incrementado, hasta convertirse en el grupo más grande de Colombia con el 37,7 por ciento. Este aumento de la vulnerabilidad a la pobreza es, por una parte, una consecuencia de la reciente disminución de la pobreza. Las personas salen de la pobreza, pero aún permanecen cerca de la línea de pobreza y es probable que vuelvan a ella si las condiciones macroeconómicas empeoraran [...] La vulnerabilidad también se asocia, por otra parte, a los riesgos ambientales: los desastres naturales y la contaminación”. (págs. xviii-xix)

“La brecha entre los departamentos con las mayores y las más bajas tasas de pobreza ha aumentado durante la última década. En 2002, la diferencia en las tasas de pobreza entre Huila y Bogotá D.C. fue de 37,8 puntos porcentuales; en 2012, las tasas de pobreza de Chocó y Bogotá D.C. tenían una diferencia de 56,4 puntos porcentuales. La promoción de la política social y el crecimiento económico en las regiones rezagadas de Colombia es fundamental para la reducción de la desigualdad” (pág. xix)

“Las PDI⁶ encaran enormes barreras. En 2010, su tasa de pobreza fue del 96,7 por ciento; su tasa de pobreza extrema fue del 66,4 por ciento, lo que significa que, en 2010, al menos una de cada cuatro personas que vivían en la pobreza extrema era una PDI” (pág. xix)

“El crecimiento del empleo y las ganancias, ambos impulsados por el crecimiento económico, explican más del 60 por ciento de la reducción de la pobreza extrema, desde 2002 hasta 2012. Las transferencias públicas, sobre todo derivadas de los programas Familias en Acción y Adulto Mayor, representan el 40 por ciento restante.” (pág. xix)

“... el acceso a la vivienda representó un 7 por ciento de la reducción de la pobreza moderada, pero no tuvo impacto alguno en la pobreza extrema, dando señales de la necesidad de una política para proveer viviendas asequibles para los pobres” (pág. xix).

“Junto con una rápida reducción de la pobreza, el crecimiento económico ha traído prosperidad compartida. El Indicador de Prosperidad Compartida del Banco Mundial mide si el crecimiento económico se comparte con aquellos que son relativamente menos favorecidos [...] En Colombia, desde 2002 hasta 2012, la tasa de crecimiento anualizado del ingreso real per cápita de toda la población (3,4 por ciento). Si esto continúa en los próximos años, este patrón de crecimiento inclusivo puede conducir a la erradicación de la pobreza extrema en una década. Suponiendo que Colombia mantenga las tasas de crecimiento y reducción de la pobreza, observadas durante el período 2008 – 2013, la pobreza extrema estará en el año 2023 por debajo del 3%” (pág. xx) (Subrayado nuestro)

“A pesar de la significativa disminución de la incidencia de la pobreza a nivel nacional, tanto la pobreza moderada como la extrema continúan siendo considerablemente más altas en las áreas

⁶ Personas Desplazadas Internamente

rurales. En 2012, la pobreza extrema en estas zonas era de 22,75 por ciento, en comparación con 6,59 por ciento que se presentaba en las zonas urbanas”. (pág. xxiii)

“Se puede decir que la mitad de la población en pobreza extrema vive en zonas rurales. En general, la evidencia sugiere que la reducción de la pobreza se ha sesgado ligeramente hacia las zonas urbanas. Erradicar la pobreza extrema implica prestar especial atención a las zonas rurales” (pág. xxiii)

“Las ciudades también tendrán un papel importante en la continua reducción de la pobreza. Las políticas y las inversiones que faciliten (a través de la planificación y la disponibilidad de tierras) y promuevan (por medio de una mayor inversión) el acceso a los servicios a nivel de ciudad —tales como el agua, el saneamiento, la vivienda asequible, la salud, la educación, el transporte urbano y los espacios públicos y recreativos— serán esenciales para reducir la pobreza a nivel nacional. Esto es particularmente apto para lograr reducciones en el índice de pobreza multidimensional, aquel que responde no sólo a los ingresos, sino también a los servicios característicos de la vida urbana.” (pág. xxvi)

“...Colombia se enfrenta a un impacto distributivo particularmente regresivo en términos de quién soporta la mayor carga del riesgo. Los municipios pequeños y de bajos ingresos no tienen necesariamente las mayores pérdidas económicas en términos absolutos, pero son socioeconómicamente más vulnerables a los desastres naturales y tienen menos capacidad de recuperación. Como resultado, una mejor gestión de los recursos y del riesgo tendría un impacto directo sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad regional.” (pág. xxviii)

“Para reducir la pobreza y promover un mayor desarrollo humano, Colombia cuenta con una gama de intervenciones de promoción social (asistencia), muchas de las cuales ofrecen los mismos servicios que el sistema contributivo, pero a una población que no paga por incorporarse al sistema. El objetivo de estos programas es el de “promover” a los pobres hacia los programas de seguridad social y protegerlos contra los choques económicos. Estos se completan con varias intervenciones en el mercado laboral que promueven la empleabilidad, proporcionan capacitación laboral (sobre todo a través del SENA). (pág. xxviii)

“Colombia ha estado atrapada en ciclos repetidos de violencia, donde la desigualdad, la pobreza y la escasa capacidad institucional refuerzan los conflictos armados y vice-versa” (pág. 4)

“En la última década, el Gobierno ha realizado grandes esfuerzos para reducir los niveles de violencia y de pobreza de Colombia e incrementar la presencia del Estado. El país ya no es considerado de alto riesgo para la inversión, y ha aumentado su capacidad de garantizar los derechos básicos de los ciudadanos. Incluso la producción de drogas, una de las principales causas del conflicto, se ha reducido significativamente. A pesar de este progreso, los dos perfiles incompatibles de Colombia aún coexisten, y la violencia sigue cobrando un alto precio en la sociedad.” (pág. 4)

- **Lograr la educación básica universal como meta del milenio**

En materia de coberturas brutas de educación Colombia presenta un balance mixto, en el lado positivo, el país logra anticipadamente con el cumplimiento de la meta universal de cobertura bruta en educación básica propuesta para 2015 en 2003, la educación básica agrupa desde el grado cero hasta el grado noveno, es decir, tres niveles de educación: transición (mínimo un grado), básica primaria (1° a 5° grado) y básica secundaria (6° a 9° grado). Colombia debe incrementar los esfuerzos en el número de matrículas en educación preescolar con el fin de garantizar la educación inicial. Entre otros, el país, busca incrementar el número de años promedio de la educación de las personas entre los 15 y los 24 años, que en 2009 es de 9,15 años a 10,6 años en 2015, lo cual se logra frenando la deserción escolar y promoviendo la oferta de educación preescolar.

En este propósito, las entidades territoriales están llamadas a ampliar la cobertura escolar, redoblar esfuerzos para no perder niños en los ciclos escolares y enfatizar en las áreas que presenten más repetición y más deserción. Los gobiernos locales deberían concentrarse en la educación inicial; ampliar la oferta en las áreas rurales; otorgar más subsidios a los niños de familias más pobres; mejorar infraestructuras físicas; y reforzar los programas de analfabetismo.

Otras medidas adicionales para asegurar una mayor cobertura escolar según el PNUD son la eliminación de gastos de libros, útiles y uniformes; ofrecer programas de alimentación en la escuela y brindar transporte donde se requiere; flexibilizar las jornadas de estudio y promover programas mixtos de clases y trabajo, especialmente en las zonas rurales, medidas todas que favorecen a la población vulnerable y que ya han sido implementadas con éxito.

Los logros obtenidos en materia de cobertura se deben a los avances en reorganización del sector, y a la incorporación de recursos adicionales, en especial los provenientes del Fondo Nacional de Regalías, FNR, y del programa de educación rural del Ministerio de Educación Nacional. Igualmente, se ha apoyado a las entidades territoriales en la formulación de proyectos de infraestructura y dotación escolar (Ley 21/82), y programas de ampliación de cobertura para la población vulnerable (indígenas, desplazados, población rural y niños discapacitados).

Quedan retos en cobertura de educación las zonas rurales, especialmente en educación media. Ya que en las zonas rurales la inseguridad, los riesgos de desastres naturales y falta de transporte e infraestructura se convierten en barreras para lograr una mayor cobertura en educación. En los territorios con mayor porcentaje de población indígena los avances en educación son menores. Los departamentos de Vaupés, Guaviare, Arauca, Vichada hacen parte de la Orinoquía y Amazonía, zonas predominantemente rurales, con una alta población de grupos indígenas y el 90 % de la oferta educativa es oficial. La cobertura en educación básica se muestra en la gráfica 7.

Gráfica 7. Cobertura bruta por departamentos en educación básica. 2012



Fuente: Tomado de PNUD, 2014b, pág. 21.

La reducción del analfabetismo en el país es lenta, lo cual significa que no alcanzará la meta propuesta para 2015. De los 32 departamentos, sólo 8 están alcanzando la meta de analfabetismo. La Guajira presenta la tasa de analfabetismo más alta del país con 22 %, lo cual está relacionado con su baja cobertura en educación básica y media y su alta proporción de población indígena.

El aumento de los años promedio de educación no es suficiente para el cumplimiento de la meta. Existe una brecha importante en los años promedio de educación entre las zonas rural y urbana. En las zonas rurales en 2012 se tenían 7,8 años promedio de escolaridad, cifra muy similar al promedio nacional hace más de dos décadas. Si se continúa con las tendencias recientes, las áreas rurales requieren aproximadamente 25 años para lograr la meta, frente a 6 en las zonas urbanas.

- **Análisis de gestión de logros por región**

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

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

Tabla 4. Porcentaje de gestión total por región

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

Fuente: Tomado de Fedesarrollo 2012

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

para avanzar de manera más asertiva en estas dimensiones que son centrales para la superación de la pobreza extrema. La información desagregada para la región Centro se presenta a continuación:

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

- **Componente productivo**

Desde el punto de vista económico, en Colombia la tendencia de crecimiento del PIB ha sido creciente en los últimos 14 años, si bien la variación ha sido positiva, como se muestra en la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**, durante el período de análisis se muestran los diferentes ciclos por los que ha atravesado la economía colombiana, en el que se observan espacios de desaceleración de la actividad productiva, afectada por choques externos, los cuales guardan relación con las diferentes crisis económicas a nivel internacional. Es de anotar que dichas afectaciones no han llevado a crisis de la economía doméstica, gracias a la estabilidad macroeconómica interna, como estabilidad en los precios, las tasas de interés, el mantenimiento de las tasas de desempleo, la calidad del financiamiento y los mayores flujos de inversión extranjera directa, lo que contribuyó a disminuir los impactos de la crisis internacional (Uribe, 2011; Banco de la República, 2008); haciendo, además, de Colombia un país atractivo para los inversionistas extranjeros. Estos resultados le han permitido, de acuerdo con los datos del Banco Mundial, constituirse como la quinta economía de América Latina y del Caribe, asimismo, pasar de ser un país de ingresos medio bajo a un país de ingresos medio alto, y con la posibilidad de hacer parte de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE-.

Gráfica 8. Producto Interno Bruto en Colombia, 2000 – 2013



Fuente: DANE Cuentas departamentales. Elaboración propia.

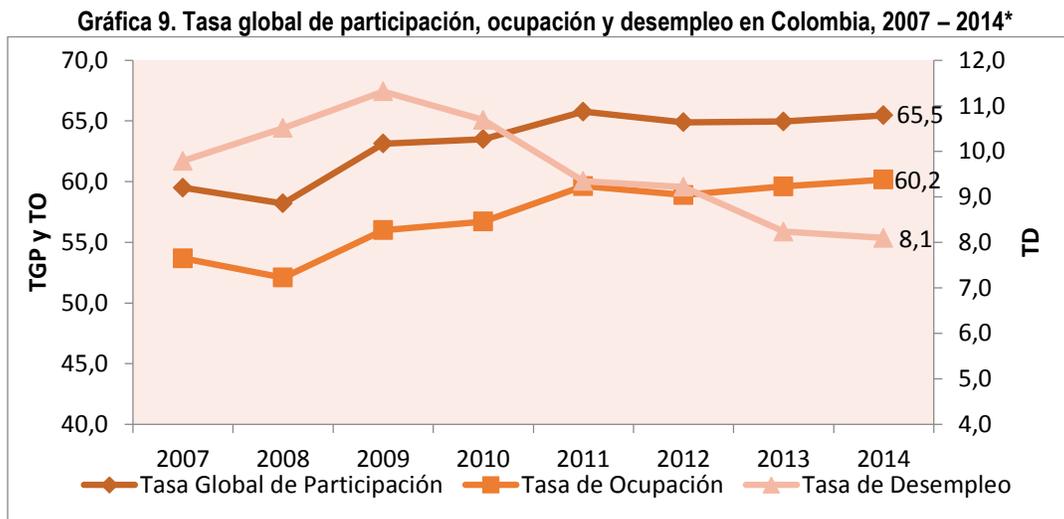
La composición de la economía colombiana ha sido predominantemente del sector de servicios, en especial los relacionados con el sector financiero, inmobiliario, y los servicios sociales, personales y sociales; que para el año 2013 representaron el 38,6 % del valor agregado.

Históricamente, la economía colombiana ha estado vinculada al sector de servicios, así, para los años 70, prevalecían los servicios sociales y financieros, en la década de los 80, se da el auge del sector minero, con las minas de Caño Limón en Arauca, y Cerrejón en La Guajira, en los años 90, con el descubrimiento de los yacimientos de Cusiana en los Llanos Orientales, se consolida el sector de minas y canteras, lo que hace que la economía dependa en mayor medida de las materias primas del subsuelo, y por ende del desempeño de este sector; sin embargo, en el año 1999 la economía colombiana entra en recesión por efectos de la crisis del sector financiero y de la construcción, mostrando mejorías para la década del 2000, en el que se da un auge de dichos sectores recuperando su dinamismo (DNP, 2014)

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

- **Mercado laboral**

El panorama laboral en los países de América Latina al finalizar el año 2014, muestra que el sector productivo no está generando los empleos suficientes para absorber la mano de obra disponible, por tal motivo, a tasa global de participación pasó de 60,3 % a 59,9 %; mientras que la tasa de ocupación pasó 56,5 % a 56,2 %. Igualmente, se evidenció una disminución en la tasa de desempleo, la cual se ubicó en 6 %; dicha reducción está más relacionada con la menor presión de la fuerza de trabajo al mercado laboral(CEPAL-OIT, 2015). A nivel interno, los principales indicadores del mercado laboral colombiano muestran resultados satisfactorios como el incremento de la fuerza laboral, así como del número de personas ocupadas, las cuales han estado acompañadas de la disminución de la tasa de desempleo, la cual para el año 2014 se situó en 8,1 %⁽⁶⁾. Contrario a la tendencia del conjunto de los países de América Latina, en Colombia en los últimos ocho años se han presentado aumentos de la población económicamente activa, así como del número de ocupados, en este período se crearon en promedio 632 empleos anuales.



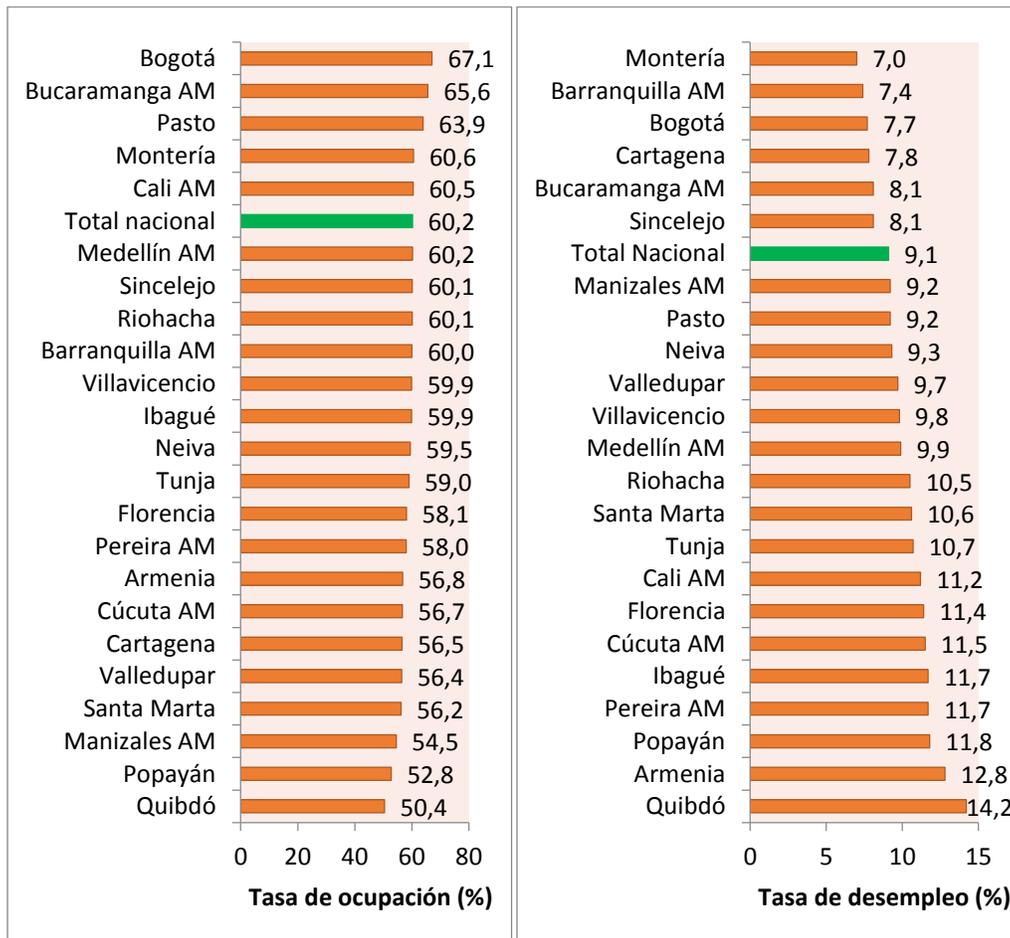
Fuente: Diseño propio con base en DANE-GEIH *IV trimestre de cada año.

Al realizar un análisis más detallado, se encuentra que las actividades económicas con mayor concentración de mano de obra son comercio, hoteles y restaurantes; servicios comunales, sociales y personales (estas dos actividades también fueron las más dinámicas en la creación de empleo); agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura; e industria manufacturera. Sin embargo, por posición ocupacional, los de mayor representación son los trabajadores por cuenta propia, seguido de los empleados particulares. Es de anotar, que el mayor número de empleos corresponde a la modalidad de trabajadores por cuenta propia,

evidenciando en alguna medida la baja calidad de los nuevos puestos de trabajo, así como los altos niveles de informalidad laboral, que al finalizar el año 2014 representan el 49,4 % de los casos.

Al realizar la desagregación por ciudades, Bogotá, Bucaramanga, Pasto, Montería y Cali, registran las tasas más altas de ocupación; sobresalen por los bajos índices de desempleo, incluso por debajo del promedio nacional Montería, Barranquilla, Bogotá, Cartagena, Bucaramanga y Sincelejo.

Gráfica 10. Tasa de ocupación y desempleo según ciudades, IV trimestre 2014



Fuente: Diseño propio con base en DANE-GEIH.

5.2 ARTICULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS PLANES DE DESARROLLO

5.2.1 Los Planes de Desarrollo como Instrumentos de Planificación

La Constitución Política en el capítulo 2 del título XII consagró los planes de desarrollo. De manera particular, en su artículo 339, dispuso la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo, conformado por una parte general y un plan de inversiones públicas; seguidamente, en el inciso segundo, previene sobre la existencia de planes de desarrollo de las entidades territoriales, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de sus funciones.

A partir de la norma en referencia, el plan de desarrollo se puede definir como el instrumento rector de la planeación nacional y territorial, que sirve como fundamento normativo de las políticas económicas, sociales, culturales y ambientales necesarias para el desarrollo integral y sustentable del país, que responden a los compromisos adquiridos en los programas de gobierno.

De acuerdo con la Corte Constitucional, el plan de desarrollo es un medio para “ordenar la política estatal hacia el logro de los objetivos que incorpora la noción del Estado Social de Derecho, que no podría entenderse ni alcanzar la plenitud de sus objetivos ni tampoco realizar lo que es de su esencia sino sobre la base de que el orden jurídico y la actividad pública están ordenados a satisfacer los intereses de quienes integran la sociedad civil”.

De esta manera, el plan de desarrollo es el instrumento de planificación que orienta el accionar de los diferentes actores del territorio durante un período de gobierno; en este se expresan los objetivos, metas, políticas, programas, subprogramas y proyectos de desarrollo, los cuales no sólo son el resultado de un proceso de concertación, sino que responden a los compromisos adquiridos en el Programa de Gobierno y a las competencias y recursos definidos tanto por la Constitución como por la Ley.

5.2.2 Planes Nacionales de Desarrollo

Entiéndase Plan Nacional de Desarrollo–PND- como el documento que sirve de base y provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el Presidente de la República a través de su equipo de Gobierno. Su elaboración, socialización, evaluación y seguimiento es responsabilidad directa del DNP. Así entonces en el marco de la presente investigación, analizada la información sistematizada de los PND a través de los Registros Analíticos Especializados -RAE's- para el período 1994-2014, se encontró lo siguiente: Información ampliada para cada uno de los períodos se encuentra reportada en el anexo N° 1 que hace parte del presente documento.

- **PND 1994-1998. Ernesto Samper Pizano.**

“EL SALTO SOCIAL” fue la estrategia diseñada desde el nivel central para enfrentar los retos económicos y sociales de la época considerando como eje articulador de la misma, la política social entorno a cuatro aspectos: desarrollo social, competitividad, protección del medio ambiente y desarrollo institucional.

Como dato importante se evidencia que el gobierno tenía tres formas de medir la pobreza: NBI, LP y SISBEN. Como revés el PND en primera instancia tuvo una reducción de 1.4 billones de pesos pasando de tener 38 a 34 billones para la inversión, situación que represento en forma general menos recursos para construcción o mantenimiento de hospitales, construcción y mejoramiento de vivienda, ejecución de proyectos viales y menos aportes para la atención de la primera infancia.

Se destaca para el periodo 1994-1998 como el PND propone para los pobres, además de los servicios de protección social y activos productivos, un mejoramiento en la calidad de prestación de los mismos para este grupo poblacional.

En materia de programas para la reducción de la pobreza se crea la Red de Solidaridad Social en 1994 y, mediante la Ley 368 de 1997, adquirió el carácter de entidad pública de orden nacional, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República con responsabilidad directa en la ejecución de la política social del Estado.

Esta iniciativa presidencial convoca a la solidaridad nacional, para atender las necesidades apremiantes de los grupos de población más pobres y vulnerables del país y facilita su participación en los grandes programas sociales. Bajo esta orientación, la Red ejecuta un conjunto de acciones que, articuladas entre sí, buscan mejorar la calidad de vida de estos grupos y consolidar el ejercicio de sus derechos ciudadanos, mediante servicios de nutrición, salud, empleo, capacitación e infraestructura física. Los programas ejecutados son los siguientes:

- Programa para la Población Desplazada por la Violencia
- Programa de Atención Integral a Municipios Afectados por la Violencia Política en Colombia
- Programa de Atención Integral para Adultos Mayores
- Programa Indígena
- Programa para Personas con Discapacidad
- Programa de Apoyo a Recuperadores

- Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes Desplazados
- Programa de Generación y Mejoramiento de Ingresos
- Programa Especial de Vivienda

Si bien todos los programas propenden por disminuir los niveles de pobreza, resultan de mayor relevancia los relacionados con la generación y mejoramiento de los ingresos y el programa de vivienda dada la posibilidad de los mismos de afectar en forma positiva condiciones estructurales de la pobreza.

- PND 1999-2002. Andrés Pastrana Arango

“CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ” fue la estrategia que diseñó la administración para los retos de país de la época y en el cual el eje de la propuesta era la paz a partir de la consolidación de cuatro grandes pilares: Consolidar la Democracia, Fortalecimiento del Tejido Social, La Paz y la Reactivación de la Producción. El Plan define claramente tres objetivos:

- Sustitución de cultivos ilícitos por medio de programas alternativos de desarrollo.
- Atención a la población desplazada.
- Acciones en las zonas de más altos índices de violencia, y los tres como base del llamado Plan Colombia, redactado en inglés y directamente dirigido por el Departamento de Estado.

Como dato importante se evidencia que el gobierno tenía dos formas de medir la pobreza: NBI, LP. En materia de reducción de la pobreza se pacta con el Fondo Monetario Internacional – FMI- el compromiso con el crecimiento económico sostenido como principal estrategia para disminuir los niveles de pobreza; para ello, se implementó el Fondo de Emergencia Social para promover programas de generación de empleo urbano y rural, subsidios directos condicionados a las familias más pobres y capacitación para jóvenes desempleados.

- PND 2002-2006. Álvaro Uribe Vélez. I periodo de gobierno

“HACIA UN ESTADO COMUNITARIO” fue la estrategia que diseñó la administración para los retos de país de la época y en el cual el eje de la propuesta giraba en torno a seguridad democrática, impulsar el crecimiento económico sostenible, la generación de empleo, construir una sociedad más igualitaria y solidaria, equidad social e incrementar la transparencia y eficacia del Estado.

Como dato importante se evidencia que el gobierno tenía tres formas de medir la pobreza: Tasa de Pobreza nacional, Tasa de Indigencia y coeficiente de Gini. En materia de política se evidencia para el caso particular de análisis, para la superación de la pobreza y la pobreza extrema la estrategia red de solidaridad social. Se destacan el programa de desarrollo Alternativo –PDA-, el apoyo a la construcción, rehabilitación y dotación de escuelas, puestos de salud, centros deportivos, recreativos, culturales y de desarrollo comunitario en los municipios más pobres afectados por la violencia y el fomento y desarrollo de programas de microcrédito inmobiliario dirigido a garantizar el acceso y condiciones adecuadas a las familias de menores ingresos, especialmente del sector informal, entre otros.

- **PND 2006-2010. Álvaro Uribe Vélez. II periodo de gobierno**

“ESTADO COMUNITARIO” DESARROLLO PARA TODOS ” fue la estrategia que diseñó la administración para avanzar hacia los retos económicos y sociales del periodo y define como pilar fundamental la continuidad de la política de seguridad democrática cimentada en tres grandes objetivos: (i) afianzar los logros de la política de defensa y seguridad democrática (ii) consolidar la confianza inversionista y un crecimiento económico elevado y sostenido con equidad social, que genere competitividad, empleo y distribuya sus beneficios a todos los colombianos; (iii) cumplir con un ambicioso programa de metas sociales que permitan reducir la pobreza, promover la equidad y ampliar los programas del Estado de modo que lleguen a la mayoría de colombianos, sobre todo a quienes más lo necesitan.

La medición de la pobreza se realiza con NBI, LP, ICV, y coeficiente de Gini. En materia de programas específicos para la reducción de la pobreza se destaca la inversión del 57% del plan destinada a la implementación de una política de reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad con un enfoque integral a la población en extrema pobreza con la Red Juntos como ejecutor de la misma y la promoción del acceso a servicios financieros para grupos de población de bajos ingresos a través de una Banca de Oportunidades.

En materia de política se evidencia la Red Juntos para la Superación de la Pobreza Extrema, creada en septiembre de 2006, mediante el documento Conpes Social 102, con el fin de lograr la incorporación efectiva de los hogares más pobres a las redes sociales del Estado y asegurar la superación de su condición.

- **PND 2010-2014. Juan Manuel Santos. I periodo de gobierno.**

“PROSPERIDAD PARA TODOS” fue la estrategia diseñada desde el nivel central para avanzar en los retos de la época, enmarcada en el desarrollo y consolidación de 5 locomotoras: infraestructura, vivienda, agro, minería e innovación. Entre estas se definen como de carácter transversal (infraestructura e innovación); tres son consideradas como verticales: vivienda, agricultura y minería, todas ellas enmarcadas dentro de 109 iniciativas que buscan que todos los sectores tengan la posibilidad de crecer. Para el caso particular del **agro** se definieron 10 iniciativas:

- Cada campesino colombiano, un “Juan Valdez”.
- No más hambre en un campo abundante
- La tierra para quien la quiera trabajar
- Alianzas productivas para prosperar
- Clase media rural pujante
- Usar bien la tierra y reforestar
- De la especulación al cultivo de la tierra
- No más limitaciones de escritorio a los agricultores
- Importar y exportar conocimientos
- Productos colombianos compitiendo en el mundo

El despegue de la locomotora del agro ha sido muy lento todavía no se ha cumplido con el reto de sacar al campo colombiano del retraso que se generó en años anteriores dado entre otras por la falta de una política sectorial específica. En este periodo se mide la pobreza a partir de los ingresos monetarios de los hogares, conocida como pobreza monetaria y con el IPM. En materia de programas para la reducción de la pobreza se implementa la Red para la superación de la pobreza extrema –Juntos-.

Estrategia: Reducción de la pobreza enfocada en el Sistema de Promoción Social (SpS), la focalización y la Red para la superación de la pobreza extrema, llamada Red Juntos, que complementa las acciones incluidas en otros capítulos del Plan Nacional de Desarrollo. Adicionalmente, buscando fortalecer la Generación de Ingresos Autónomos como uno de los retos centrales en la reducción de la pobreza, se formulan estrategias específicas para la dimensión de Ingresos y Trabajo, en el marco de la Política de Generación de Ingresos para esta población.

El Sistema de Promoción Social (SpS), como componente del Sistema de Protección Social (SPS), se constituye como el conjunto de acciones públicas y privadas dirigidas a promover a la población pobre y vulnerable. Su objetivo es expandir las oportunidades de los pobres para la superación de su condición, la inclusión social y la posibilidad de generar ingresos autónomos y medios de auto sostenimiento. Las acciones del Sistema de Promoción Social son focalizadas.

La Red Juntos para la superación de la pobreza extrema forma parte del SpS, su objetivo es apoyar a 1.500.000 familias a superar su situación y mejorar su calidad de vida. La Red Juntos es una estrategia con tres componentes: acompañamiento familiar y comunitario, gestión de la oferta y acceso preferente y fortalecimiento institucional, los cuales abordan 9 dimensiones que orientan las acciones para la superación de la pobreza extrema en 45 logros básicos que las familias deben alcanzar.” (PND Tomo I Capítulo IV, Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Social, pp. 415.)

La Política de Generación de Ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o Desplazamiento, está formulada por el Departamento Nacional de Planeación en el CONPES 3616 de Septiembre de 2009. (DNP, 2009, Bogotá D.C.).

Es de anotar que los primeros tres planes le apostaron desde una mirada distinta a evolucionar en materia de pobreza, en un entorno de conflicto armado que focaliza sus acciones en la población desplazada. Posteriormente, en el segundo mandato de Uribe, se hacen más evidentes las políticas que atacan la pobreza en nuestro país.

Así entonces, el análisis de los PND de los últimos 20 años permite identificar la cualificación progresiva de estos como instrumentos de planificación, pasando de una formulación general de metas a unos planes cada vez más estructurados, con objetivos, visiones, metas y recursos de inversión cada vez más claros.

5.2.3 Planes territoriales

Un plan de desarrollo es un ejercicio prospectivo en el cual se sueña con un territorio mejor, pero a la vez es un ejercicio práctico donde se diseñan instrumentos viables que efectivamente permitan convertir el territorio deseado en un territorio posible. Así pues, un plan de desarrollo territorial representa la búsqueda de un adecuado balance entre objetivos y limitaciones, con la mira siempre puesta en tratar de incrementar el bienestar de la población guardando armonía y coherencia con los planteamientos del PND.

5.2.3.1 Planes Departamentales de desarrollo

Para dar objetividad a la investigación y por la temporalidad del mismo, 20 años, fue necesario el análisis de seis Planes de desarrollo del Departamento del Huila correspondientes a los períodos de los siguientes mandatarios:

- 1995-1997. Jaime Lozada Perdomo, Ordenanza 031 de 1995
- 1998-2000. Jaime Bravo Motta, Ordenanza 015 de 1998
- 2001-2003. Juan De Jesús Cárdenas Chávez, Ordenanza 021 de 2001
- 2004-2007. Rodrigo Villalva Mosquera, Ordenanza
- 2008-2011. Luis Jorge Pajarito Sánchez, Ordenanza 015 de 2008
- 2012-2015. Carlos Mauricio Iriarte, Ordenanza 017 de 2013

Según la información suministrada por la administración municipal mediante derecho de petición, no existen los planes de acción aprobados por el concejo de Gobierno departamental al igual que el plan de inversiones para el periodo 1998-2000.

Con respecto a los mandatarios, se genera una dinámica distinta frente al ámbito nacional, sea por el fuero o por las condiciones presidenciales, que sin duda alguna son de extremo poder, caso contrario al que se vive en los entes territoriales del país para los mandatarios, llámese Gobernador o Alcalde, esto se evidencia en los grandes problemas de corrupción, de clientelismo y de malos manejos administrativos que se vive a lo largo y ancho de nuestro país, caso no ajeno al departamento del Huila y del municipio de Garzón en forma particular.

Con respecto a lo que atañe a los mandatarios del departamento, se evidencia una deficiencia en la creación de condiciones de gobernanza en la gestión de la estrategia de desarrollo territorial, esto debido a los malos manejos de procedimiento en términos contractuales; al respecto, tanto Garzón, como el departamento del Huila contaron con un número mayor de alcaldes y gobernadores para el periodo analizado en comparación con una situación de gobernanza y gobernabilidad de un municipio tipo en Colombia. Para el caso del departamento, fueron reportados 8 gobernadores, dos gobernadores más para el tiempo de observación, ambos en la administración 2010-2015.

Se destaca a manera negativa, que cuatro (4) de los seis gobernantes elegidos, reportan presuntos problemas judiciales y/o con la procuraduría (no se tiene información si fueron penalizados o absueltos de los procesos). Estos aspectos sin duda alguna, son un reflejo claro de los problemas de gobernabilidad en el

departamento, limitando la toma de decisiones manifiesta con pérdida de los niveles de confianza en los gobernantes y debilitamiento del tejido social del departamento.

En lo que respecta a políticas para la superación de la pobreza extrema, los planes de desarrollo de los periodos 1995-1997, 1998-2000, 2001-2003, 2004-2007, 2008-2011 no evidencian soluciones a esta problemática, limitándose a la definición de acciones aisladas encaminadas a la atención a población desplazada; solo en el periodo 2012-2015 se hace visible el programa disminuyendo la pobreza extrema en el Huila, en el marco de la Red Unidos, articulado en el plan de inversiones del municipio correspondiente a la vigencia fiscal del departamento.

A nivel de política económica en los seis planes de desarrollo departamental, las diferentes administraciones en resumen proponen impulsar el desarrollo económico local mediante la realización de proyectos productivos, creación de sociedades mixtas, mayor inversión en sectores industriales y transferencias tecnológicas al igual que el fortalecimiento turístico.

Pese a contar con una visión compartida durante las tres últimas administraciones *“En el año 2020 el Huila será el corazón verde de Colombia, pacífico, solidario; y emprendedor líder de una región dinámica donde florecen los sueños de todos”*, está no ha logrado materializarse.

La política económica para el tiempo analizado ha mantenido una tendencia; el departamento del Huila ha estado inmerso en un contexto de rezago en términos de desarrollo económico y social con respecto al resto del país durante los últimos años, como lo confirman el descenso en su contribución al PIB nacional, que pasó de 2,0 a 1,8 por ciento entre 2000 y 2013, y la elevada incidencia de pobreza monetaria, la cual se mantiene por encima del promedio nacional (28,5%), pese a avances recientes para el departamento.

En 2014, el porcentaje de personas en situación de pobreza para el departamento de Huila fue del 43,9%, mientras que en 2013 fue 47,3%, con una disminución de 3,4 puntos porcentuales. En 2014, el porcentaje de personas en situación de pobreza extrema para el departamento fue 14,2%, mientras que en el 2013 fue de 17,9%, presentando una disminución de 3,7 puntos porcentuales. En 2014, el Gini registró 0,547, mientras que en 2013 fue 0,546, es decir, aumentó en 0,001 puntos, según fuente (Dane, 2015)

5.2.3.2 Planes Municipales de desarrollo

Se consideraron en términos del análisis los seis Planes de Desarrollo del municipio de Garzón - Huila correspondientes a los períodos de los siguientes mandatarios:

- 1995-1997. Delio González Carvajal, Acuerdo 009 de 1995, Mayo 31
- 1998-2000. Álvaro Cuellar Botello, Acuerdo 018 de 1998, Junio 01
- 2001-2003. Clodomiro Rivera Garzón, Acuerdo 016 de 2001, Mayo 31
- 2004-2007. Álvaro Cuellar Botello, Acuerdo 020 de 2004, Mayo 31
- 2008-2011. Edgar Bonilla Ramírez
- 2012-2015. Delio González Carvajal, Acuerdo 009 de 1995, Mayo 31

Con respecto a los mandatarios, se evidencia una deficiencia en la creación de condiciones de gobernanza en la gestión de la estrategia de desarrollo territorial, esto debido a los malos manejos de procedimiento frente a los temas contractuales; todos sin excepción se han visto involucrados en presuntos problemas judiciales y/o con la procuraduría (no se tiene información si fueron penalizados o absueltos de los procesos). Este aspecto sin duda alguna refleja debilidad en la institucionalidad pública, lo cual incide en forma negativa a la hora de la toma de decisiones y destruye el tejido social y la confianza en las instituciones.

Frente a las políticas para la superación de la pobreza extrema, los planes de desarrollo de los periodos 1995-1997, 1998-2000, 2001-2003, no abordan de manera explícita alternativas para solucionar esta problemática, solo existe un reporte relacionado con la atención a población desplazada en estos periodos.

Por el contrario durante los periodos 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 se empieza a hablar del tema de pobreza y superación de la misma: 2004-2007 con Familias en Acción, 2008-2011 con Red Juntos y 2012-2015 con Pobreza extrema en el marco de la Red Unidos. Estos han contado con soportes para ejecución dentro de los planes de inversión correspondientes a la vigencia fiscal del municipio. Para Familias en acción su presupuesto era de 6.823, para Red Juntos 220.000, Red Unidos 95.120 en miles de pesos.

A nivel de política económica en los seis planes de desarrollo, las diferentes administraciones en resumen proponen impulsar el desarrollo económico local mediante la realización de proyectos productivos, creación de sociedades mixtas, mayor inversión en sectores industriales y transferencias tecnológicas al igual que el fortalecimiento artesanal.

Pese a contar con una visión muy similar a nivel de política económica para el periodo 1994-2014, durante la estadía en el municipio por parte del investigador y en consecuencia no solo producto de la observación y el dialogo con diversos pobladores del municipio, más la entrevista formal como insumo de campo, se percibe que el municipio, no cuenta con una verdadera política y estrategias en materia económica.

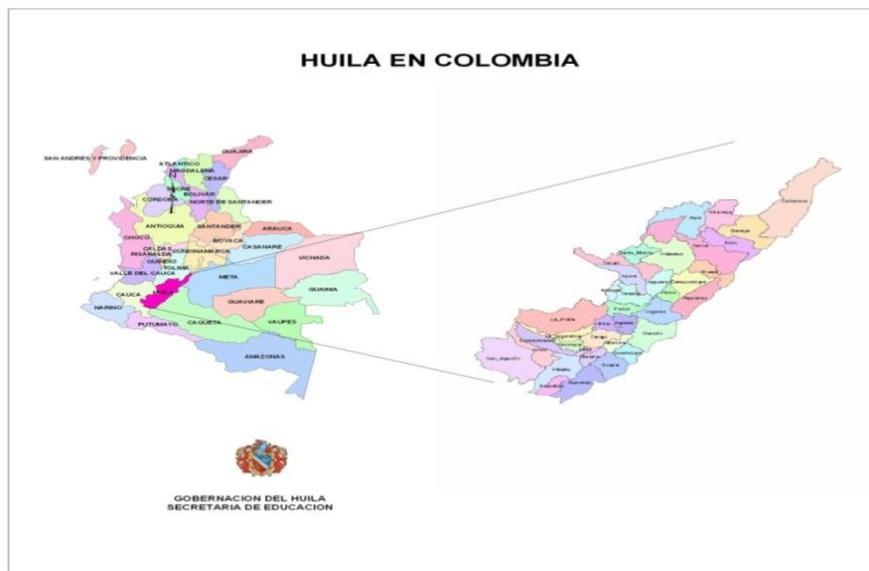
5.3 POBREZA Y DESARROLLO LOCAL EN EL DEPARTAMENTO DE HUILA Y EL MUNICIPIO DE GARZÓN.

5.3.1 Diagnostico Departamental y Municipal

5.3.1.1. Contexto del departamento de Huila

Localización, superficie y división territorial. El Departamento del Huila (Colombia) cuenta con una extensión de 19.890 Km² lo que representa el 1.75 % del territorio nacional⁷, se encuentra localizado en la región Andina, y limita por el Norte con los departamentos del Tolima y Cundinamarca, por el Este con Meta y Caquetá, por el Sur con Caquetá y Cauca, y por el Oeste con Cauca y Tolima. Huila se divide en 37 municipios, 4 corregimientos, 120 inspecciones de policía, así como, numerosos caseríos y sitios poblados.

Mapas 3. División político administrativa del Huila

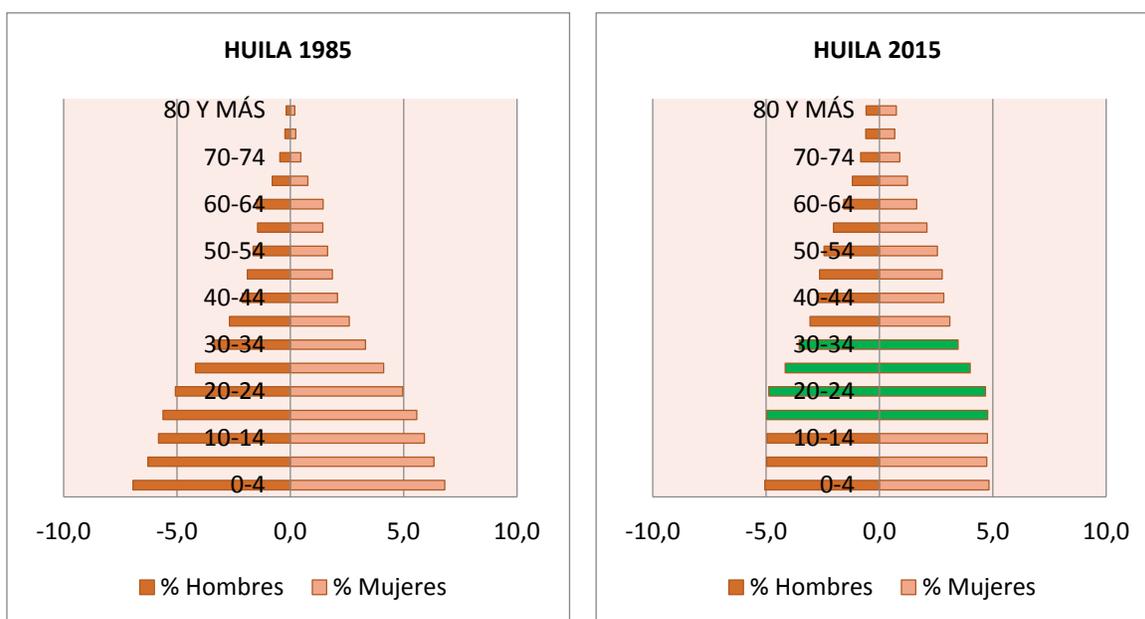


Fuente: Gobernación del Huila, secretaria de educación.

⁷ Dato de acuerdo a los reportes del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) en el año 2007.

Demografía. Cuenta con una proyección según DANE de 1.154.777 habitantes para 2015, lo que representa el 2,4% de la población nacional, el 59,84% de los habitantes se ubican en las cabeceras, mientras que el 40,16% se encuentra en el resto. En cuanto a la participación por género, 50,18% corresponde a hombres y el 49,82% a mujeres, tendencia diferente a la que se registra a nivel nacional.

Gráfica 11. Pirámide poblacional clasificada por género y grupos de edad quinquenal. Huila. 1985-2015



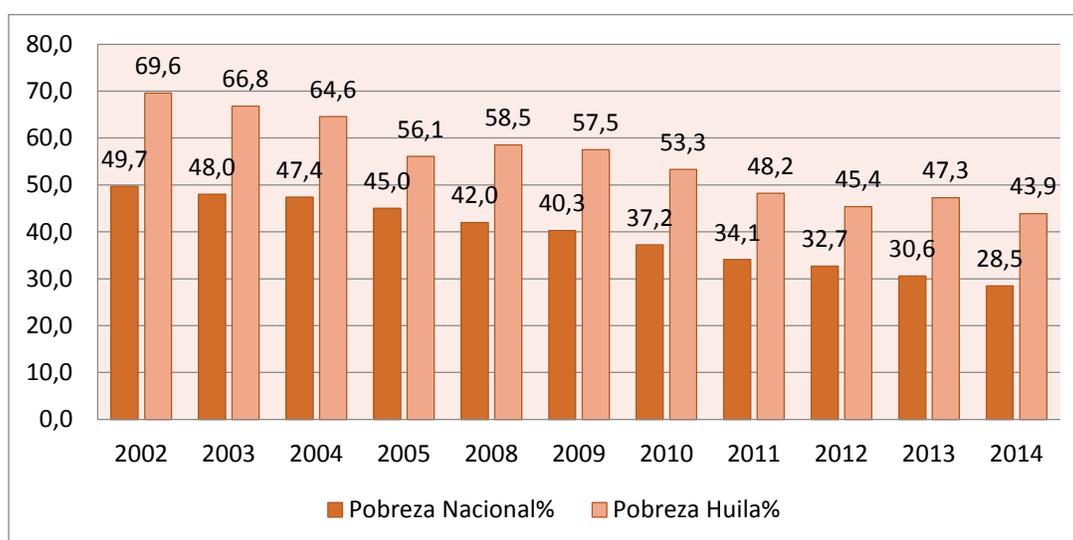
Fuente: cálculos propios con datos del DANE, Colombia. Estimaciones 1985-2005 y Proyecciones 2005-2020 nacional y departamental desagregadas por sexo, área y grupos quinquenales de edad.

Por otro lado, la estructura etárea del departamento del Huila (Dane, 2015), siguiendo la tendencia nacional, ha iniciado un proceso de transición demográfica que se caracteriza por una disminución en el porcentaje de población infantil (0 a 9 años) y un incremento en la población adulta, lo cual, sugiere un cambio en las demandas sociales, donde se convierten en prioridades la educación media y superior y la generación de oportunidades laborales que permitan el aprovechamiento del capital humano del departamento para disminuir el proceso migratorio.

Pobreza y Desigualdad.

A propósito de la pobreza y la desigualdad, las estadísticas sociales del DANE muestran que entre 2002 y 2014 en el Huila disminuyó en un 25,7% la población en situación de pobreza monetaria⁸, pasando del 69,6% al 43,9%, en tanto que a nivel nacional la disminución fue de 21,2%, pasando de 49,7% a 28,5% (Ver Gráfico No.12). Respecto a los datos de pobreza extrema⁹, entre 2002 y 2014 también se registró una disminución significativa en el departamento pasando del 35,2% al 14,2%, mientras a nivel nacional la disminución fue 9,6% (Ver Gráfica 13). De este modo se evidencia que las condiciones sociales del departamento de Huila han mejorado un poco pero siguen estando lejos del promedio nacional en cuanto a la superación de la línea de pobreza¹⁰.

Gráfica 12. Porcentaje de población en situación de pobreza monetaria. Colombia y Huila. 2002-2014



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

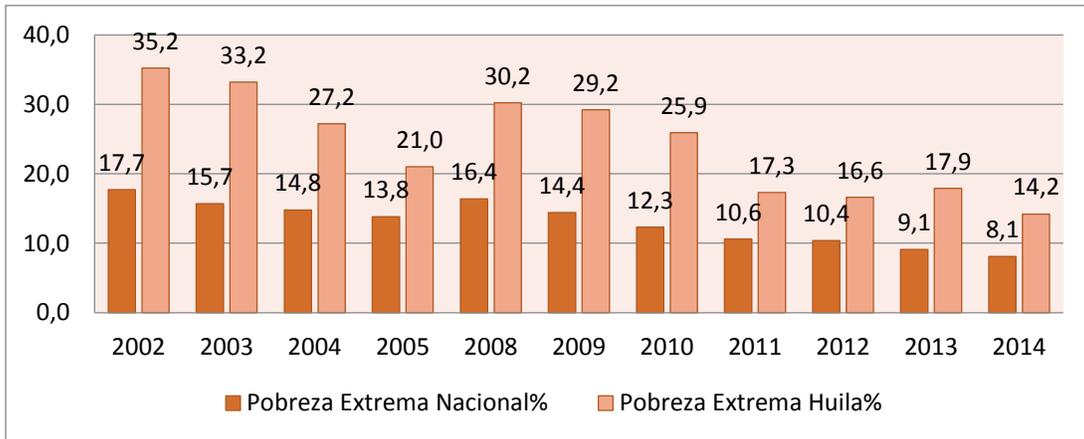
⁸ DANE – pobreza: la incidencia de la pobreza mide el porcentaje de la población que tiene un ingreso per cápita en el hogar por debajo de la línea de pobreza, en relación a la población total.

⁹DANE – pobreza extrema: La incidencia de la pobreza extrema mide el porcentaje de la población que tiene un ingreso per cápita en el hogar por debajo de la línea de pobreza extrema, en relación a la población total.

¹⁰DANE – Línea de Pobreza: La línea de pobreza o el umbral de pobreza es el costo per cápita mínimo necesario para adquirir una canasta de bienes (alimentario y no alimentarios) que permiten un nivel de vida adecuado en un país determinado.

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

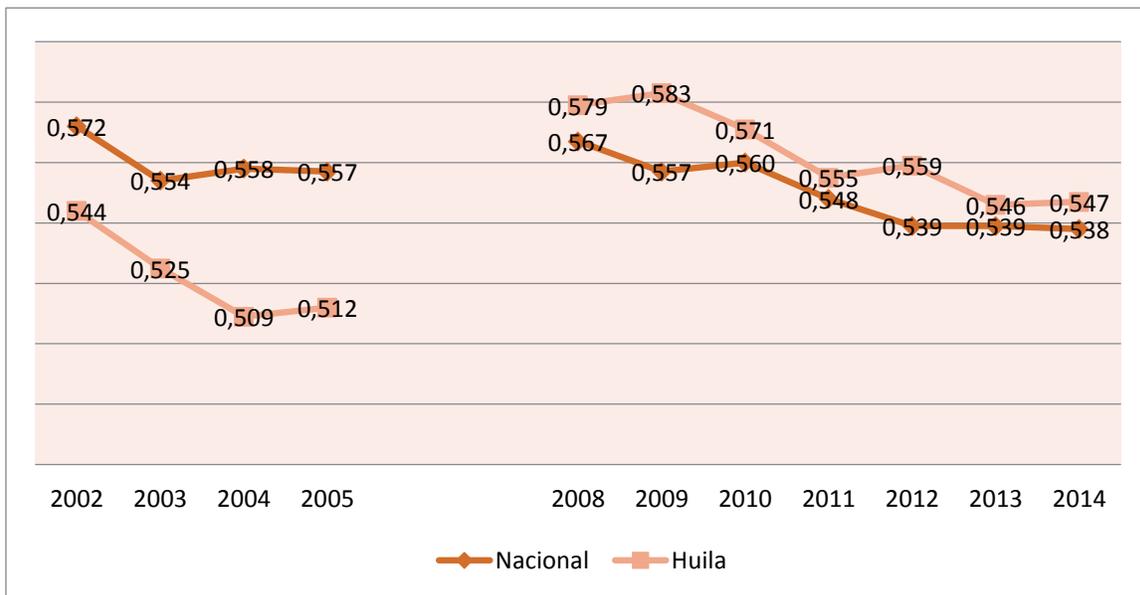
Gráfica 13. Porcentaje de población en situación de pobreza extrema monetaria. Colombia y Huila. 2002-2014



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

En lo concerniente al IPM, y al comparar este índice a nivel Nacional, Departamental y del Municipio de Garzón¹¹, se encuentra que en la zona rural se concentra el mayor porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional para las 15 variables evaluadas.

Gráfica 14. Coeficiente de Gini. Colombia y Huila. 2002-2014



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

¹¹ Más adelante se ampliará para el caso de Garzón.

Con respecto a la desigualdad, entre 2002 y 2014 el coeficiente de Gini en el Huila se incrementó en 0,003 puntos mientras que en el mismo periodo a nivel nacional disminuyó en 0,034 puntos. Para el año 2014, el País registró un coeficiente de Gini de 0,538 y el Huila 0,547, lo cual indica que persiste una alta concentración de ingresos tanto a nivel nacional como en el departamento.

Gasto Social

Programas de reducción de la pobreza extrema en Colombia y Huila

Los Programas de Asistencia Social –PAS- son iniciativas dirigidas en su mayoría por el Gobierno Nacional, destinadas a mejorar las condiciones de vida de la población. Este tipo de Programas está orientado principalmente al sector que se encuentra en pobreza extrema y tiene ciertas necesidades aún sin satisfacer. Según información del DPS a Junio de 2015, en Colombia existían 4.546.246 familias beneficiadas de los 41 PAS que ofrecía el Gobierno Nacional hasta la fecha (ver Anexo 6), de los cuales el 58.6% pertenecen a Más Familias en Acción¹² (siendo así el Programa de mayor intervención), seguido de Unidos¹³ (24.8%), Familias con bienestar¹⁴ (3.1%) y el Programa de Post Erradicación (1.7%).

Como se evidencia en la tabla 5, el Huila por su parte, cuenta con el 3.7% (163.274) de las familias intervenidas a nivel Nacional de los 33 PAS (ver Anexo 7) que existen en el departamento, siendo el Programa de Más Familias en Acción (62,8%) y Unidos (25,4%) los de mayor intervención.

¹²Es un Programa de transferencias monetarias condicionadas del DPS que tiene como objetivo general “contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos, a la formación de capital humano y al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias pobres y vulnerables mediante un complemento al ingreso” (DPS, 2015). Focaliza a las familias con hijos menores de 18 años pobres y vulnerables según el puntaje del Sisbén III pertenecientes a la Red Unidos que se encuentran en condición de desplazamiento o sean población indígena

¹³ Tiene como objetivo mejorar el acceso y consumo de los alimentos de las familias objetivo del Sector de Inclusión Social y Reconciliación mediante la producción de alimentos para el autoconsumo, la promoción de hábitos alimentarios saludables y el uso de alimentos y productos locales para contribuir con la disminución del hambre y el mejoramiento de la seguridad alimentaria en el país

¹⁴Tiene como objetivo apoyar a familias vulnerables en el desarrollo de sus capacidades, tanto individuales como colectivas, para el fortalecimiento de vínculos de cuidado, el ejercicio de derechos y la convivencia armónica, a través de interacciones de aprendizaje-educación, facilitación y terapéuticas, así como de gestiones para la activación o consolidación de redes, de manera que se logre una efectiva inclusión social

Tabla 5. Intervención a familias de PAS en Colombia y Huila. 2015

Programas de Asistencia social (PAS)	Intervención en Colombia	%	Intervención en el Huila	%
Acompañamiento a vivienda gratuita	36452	0,84	159	0,1
Desarraigados	1811	0,04	220	0,13
Hábitat	9431	0,22	200	0,12
Más Familias en Acción	2665854	61,1	102585	62,8
Desplazados	586289	13,43	18714	11,46
Indígenas	128026	2,933	1076	0,659
Sisben	1386412	31,76	55279	33,86
Red Unidos	565127	12,95	27516	16,85
ReSA	290482	6,65	3990	2,44
Unidos	1128047	25,8	41553	25,4
Atención a víctimas de la violencia 2 SMMLV	8963	0,21	573	0,35
Reparación administrativa (L.418 - D. 1290)	44051	1,01	1204	0,74
Programa familias guardabosques	15539	0,36	3542	2,17
Proyectos productivos	24304	0,56	78	0,05
Familias con bienestar	140000	3,21	9170	5,62
Total	4364934	100%	163274	100%

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

Actividad Económica Huila

La economía del departamento del Huila se basa principalmente en la producción agrícola y ganadera, la explotación petrolera y el comercio. La agricultura se ha desarrollado y tecnificado en los últimos años y sus principales cultivos son café, algodón, arroz riego, frijol, maíz tecnificado, maíz tradicional, sorgo, cacao, caña panelera, plátano, yuca, iraca y tabaco. Los campos de petróleo se encuentran en el norte del departamento y para la distribución de gas está conectado por el gasoducto Vasconia – Neiva en donde las reservas representan el 1.2% del total nacional.

En la cordillera Central se extrae plata y oro, este último se explota en 13 municipios. Otros minerales no preciosos que se explotan son cuarzo, calcita, mármol y azufre. La producción artesanal es muy laboriosa, especialmente la de cerámica y sombreros. La industria fabril está poco desarrollada, no obstante,

en Neiva se han instalado fábricas de productos alimenticios, bebidas, jabones, cigarros y licores. Los centros de gran actividad comercial son Neiva, Garzón y en menor escala Gigante, La Plata y Campoalegre.

Las estadísticas de las cuentas nacionales del DANE según informe de (Fedesarrollo, 2015) , muestran que el departamento del Huila alcanzó una tasa de crecimiento promedio del PIB de 3,1% durante el periodo 2000 -2013, la cual lo ubica en el rango bajo de la distribución al ocupar el puesto 26 entre los 32 departamentos del país y el Distrito Capital (Ver Tabla No. 6) , por otra parte el departamento del Huila, por su parte, redujo su contribución al PIB nacional de 2,0% a 1,7% entre los años 2000 y 2013. No obstante, logró mantenerse en el décimo cuarto lugar entre los departamentos que más aportan a la economía nacional.(Ver grafica 15)

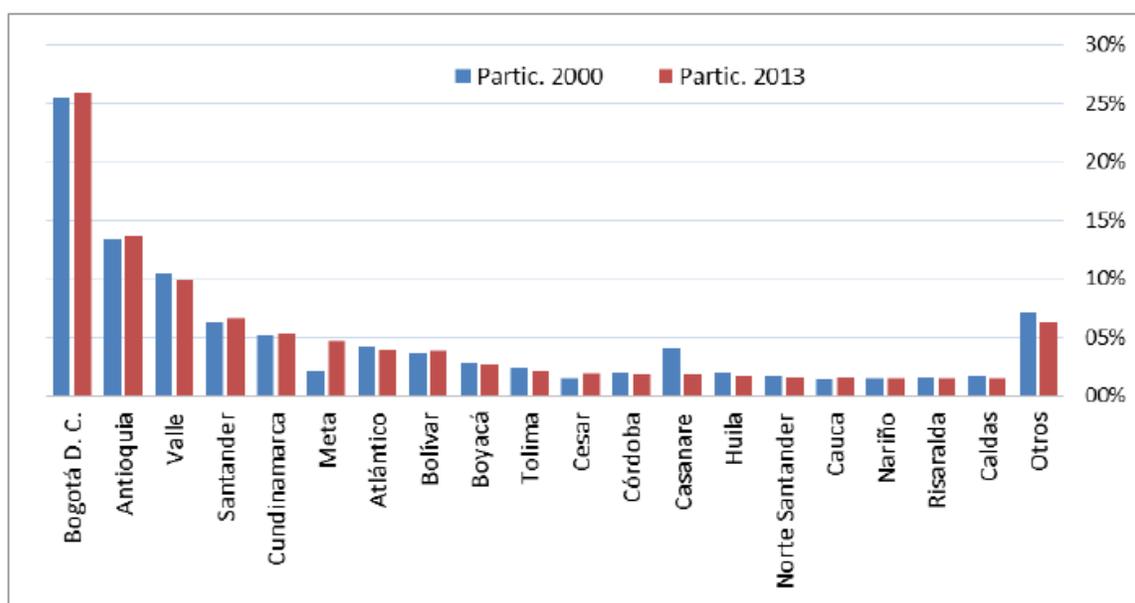
Tabla 6. PIB Departamental 2000, 2012 y 2013 - Participación y crecimiento anual

DEPARTAMENTOS	PIB 2000	Partic. 2000	PIB 2012	Partic. 2012	PIB 2013	Partic. 2013	Tasa crecimiento 2012-2013	Tasa crecimiento 2000 -2013
Total Colombia	284.761	100%	470.903	100%	492.932	100%	4,7%	4,3%
Bogotá D.C	72.362	25,4%	122.886	26,1%	127.523	25,9%	3,8%	4,5%
Antioquia	38.244	13,4%	63.973	13,6%	66.957	13,6%	4,7%	4,4%
Valle	30.047	10,6%	46.431	9,9%	48.474	9,8%	4,4%	3,7%
Santander	17.953	6,3%	31.008	6,6%	32.898	6,7%	6,1%	4,8%
Cundinamarca	14.588	5,1%	25.559	5,4%	26.099	5,3%	2,1%	4,6%
Meta	5.928	2,1%	21.005	4,5%	23.333	4,7%	11,1%	11,1%
Atlántico	11.989	4,2%	18.761	4,0%	19.68	4,0%	4,9%	3,9%
Bolívar	10.343	3,6%	17.896	3,8%	18.851	3,8%	5,3%	4,7%
Boyacá	7.997	2,8%	13.114	2,8%	13.302	2,7%	1,4%	4,0%
Tolima	6.878	2,4%	9.956	2,1%	10.357	2,1%	4,0%	3,2%
Cesar	4.262	1,5%	9.469	2,0%	9.44	1,9%	-0,3%	6,3%
Córdoba	5.761	2,0%	8.607	1,8%	8.948	1,8%	4,0%	3,4%
Casanare	11.408	4,0%	8.181	1,7%	8.617	1,7%	5,3%	-2,1%
Huila	5.68	2,0%	8.05	1,7%	8.444	1,7%	4,9%	3,1%
Norte de Santander	4.924	1,7%	7.559	1,6%	7.96	1,6%	5,3%	3,8%
Cauca	3.828	1,3%	7.002	1,5%	7.703	1,6%	10,0%	5,5%
Nariño	4.203	1,5%	7.025	1,5%	7.507	1,5%	6,9%	4,6%
Risaralda	4.514	1,6%	6.723	1,4%	7.24	1,5%	7,7%	3,7%
Caldas	4.802	1,7%	6.811	1,4%	7.207	1,5%	5,8%	3,2%
Magdalena	3.736	1,3%	6.229	1,3%	6.595	1,3%	5,9%	4,5%
La Guajira	3.272	1,1%	5.515	1,2%	5.53	1,1%	0,3%	4,1%
Sucre	2.237	0,8%	3.744	0,8%	3.924	0,8%	4,8%	4,4%
Quindío	2.829	1,0%	3.656	0,8%	3.707	0,8%	1,4%	2,1%

Arauca	3.214	1,1%	3.181	0,7%	3.07	0,6%	-3,5%	-0,4%
Putumayo	1.143	0,4%	1.998	0,4%	2.468	0,5%	23,5%	6,1%
Caquetá	1.382	0,5%	2.124	0,5%	2.243	0,5%	5,6%	3,8%
Choco	974	0,3%	1.985	0,4%	1.83	0,4%	-7,8%	5,0%
San Andrés y Providencia	449	0,2%	685	0,1%	720	0,1%	5,1%	3,7%
Guaviare	337	0,1%	352	0,1%	369	0,1%	4,8%	0,7%
Amazonas	214	0,1%	320	0,1%	327	0,1%	2,2%	3,3%
Vichada	183	0,1%	259	0,1%	273	0,1%	5,4%	3,1%
Guainía	109	0,0%	148	0,0%	155	0,0%	4,7%	2,7%
Vaupés	103	0,0%	130	0,0%	138	0,0%	6,2%	2,3%

Fuente: cálculos DANE, Fedesarrollo

Gráfica 15. Participación Departamental en la generación del PIB nacional años 2000 y 2013

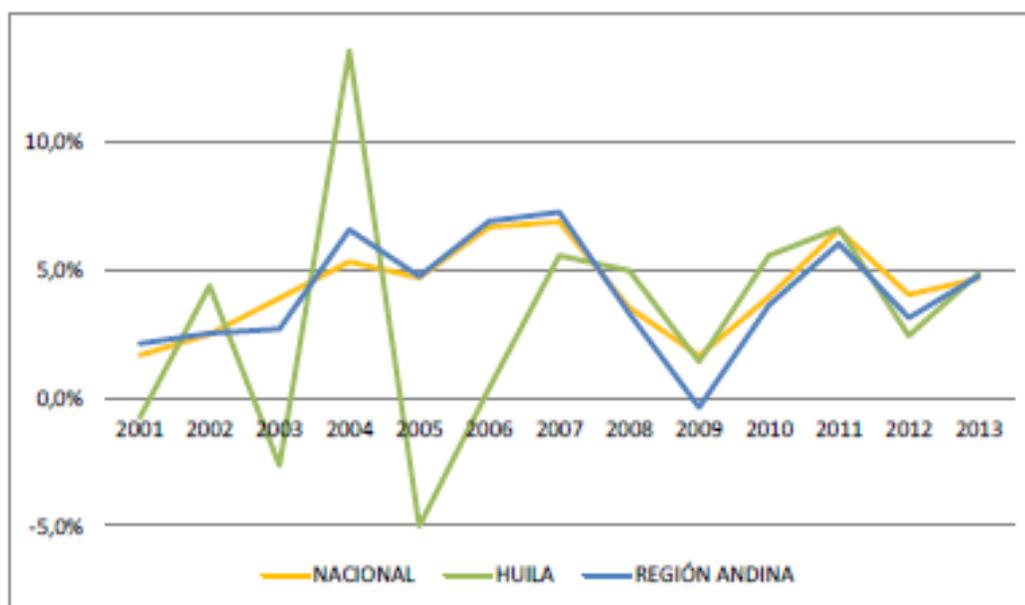


Fuente: cálculos DANE, Fedesarrollo

Según estudio elaborado por (Fedesarrollo, 2015) El PIB del departamento en términos absolutos aumentó de 5.680 miles de millones de pesos en el año 2000, a 8.444 miles de millones de pesos en 2013, para un crecimiento acumulado de 48%. Su tasa de crecimiento promedio anual fue de 3,1%, ritmo inferior al observado para el conjunto de la economía (4,3%) y de la región Andina (4,1%). El departamento no ha seguido estrictamente el ciclo económico nacional. Los primeros cinco años se caracterizan por una fuerte volatilidad, con tasas de crecimiento muy superiores al promedio nacional como la de 2004, o tasas negativas para los años 2001, 2003 y 2005.

Según la Superintendencia de Sociedades (2011), la volatilidad del PIB del Huila responde específicamente a caídas de la explotación petrolera, la producción de café y la construcción. Por ejemplo, la reducción del crecimiento económico del departamento en el año 2003 obedeció a una disminución en la explotación petrolera y del sector de la construcción. Por su parte, la tasa negativa del año 2005 se debe principalmente a una reducción en la producción de café, alimentos y bebidas y del sector de comercio.

Gráfica 16. Tasa de Crecimiento del PIB total nacional, región andina, y Huila



Fuente: DANE, cálculos Fedesarrollo

Al observar el desempeño del PIB departamental por el lado de la oferta, se tiene que actividades de mayor crecimiento durante el periodo fueron en su orden: construcción (12.7 por ciento promedio anual), actividades de servicios sociales y comunales (5.0 por ciento promedio anual), establecimientos financieros y de seguros (4.6 por ciento promedio anual) y transporte, almacenamientos y comunicaciones (4.5 por ciento promedio anual). Estas actividades incrementaron su participación en el PIB departamental en 2013 con respecto al 2000, destacándose la construcción cuya participación pasó de 5,4 por ciento a 17,4 por ciento (ver tabla 7).

Según informe de (Fedesarrollo, 2015), las actividades de menor crecimiento fueron la industria manufacturera, el sector de electricidad, gas y agua y el sector agropecuario, los cuales redujeron su participación en el PIB departamental entre los años 2000 y 2013. A pesar de la pérdida en la participación de la actividad agropecuaria en el valor agregado, ésta sigue siendo la tercera con mayor importancia en el

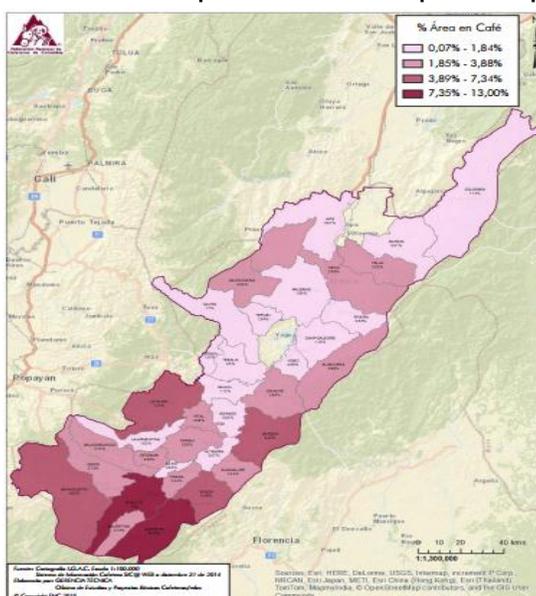
departamento. La agricultura es el principal renglón productivo del sector con una participación del 80 por ciento, seguido por la producción pecuaria y pesquera (ver Tabla 8).

Dentro del PIB agropecuario se destaca la producción de café, según la (Federación Nacional de Cafeteros, 2014) el departamento de Huila cuenta con 35 municipios cafeteros, que agregan cerca de 155 mil hectáreas sembradas en café en más de 101 mil fincas pertenecientes a 81.560 caficultores, que representan el 15% de los productores del país.

El Huila, primer productor nacional de café, con una producción de 120.000 toneladas, aporta el 17,4% de la cosecha nacional, fruto de un parque cafetero compuesto por 815 millones de árboles predominantemente joven y tecnificado (92%), una densidad media de 5.600 árboles por hectárea y una edad promedio de 4,9 años, lo que significa un importante potencial productivo para el departamento, llegando a una productividad media de 16,4 sacos de café verde por hectárea. Los principales municipios productores son: Pitalito (1er productor a nivel nacional), Garzón, Acevedo, San Agustín y La Plata. El departamento es también un productor importante a nivel nacional de arroz (tercer lugar, después de Tolima y Casanare), frijol, lulo, pithaya, arroz, sorgo y maracuyá como se presenta en la Tabla 8.

De igual manera es de resaltar que el Huila es el departamento con el mayor número de hectáreas sembradas a nivel país, esto debido a que entre 2002 y 2014 aumento casi al doble sus hectáreas cultivadas pasando de 78,23 en 2002 a 154,98 en 2014, lo que representa 16,33% de las hectáreas a nivel país (ver Tabla 9).

Mapas 4. Hectáreas cultivadas departamento del Huila por municipios 2014



Fuente: Federación Nacional de Cafeteros

La piscicultura ha sido la actividad más dinámica del sector con un crecimiento promedio anual de 9 por ciento que le ha permitido aumentar su contribución al PIB sectorial de 2 por ciento en el año 2000 a 4,7 por ciento en 2013, constituyéndose en el productor más importante a nivel nacional. El departamento generó en 2011 cerca del 43 por ciento de la producción total de piscicultura nacional, entre las especies destacadas están la Tilapia roja y plateada¹⁵.

Tabla 7. Participación por actividad económica en el valor agregado departamento del Huila

Actividad Económica	2000	2013pr	Tasa crecimiento promedio anual
AGRICULTURA, GANADERÍA, CAZA, SELVICULTURA Y PESCA	14,4%	14,0%	2,8%
EXPLOTACIÓN DE MINAS Y CANTERAS	29,8%	11,8%	-4,0%
INDUSTRIA MANUFACTURERA	5,1%	4,3%	1,7%
ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	4,6%	3,8%	1,7%
CONSTRUCCIÓN	5,4%	17,4%	12,7%
COMERCIO, REPARACIÓN, RESTAURANTE Y HOTELES	9,6%	10,3%	3,7%
TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIÓN	10,3%	12,3%	4,5%
ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS, SEGUROS, ACTIVIDADES INMOBILIARIAS Y SERVICIOS A LAS EMPRESAS	7,6%	9,3%	4,6%
ACTIVIDADES DE SERVICIOS SOCIALES, COMUNALES Y PERSONALES	13,2%	16,9%	5,0%
VALOR AGREGADO (MILES DE MILLONES DE PESOS CONSTANTES)	5.601	8.292	3,1%

Fuente: DANE, cálculos Fedesarrollo

Por otra parte, la explotación de minas y canteras registró una fuerte caída durante el período, con una reducción promedio anual de -4 por ciento, con lo cual pasó de ser la principal actividad productiva del departamento en el año 2000 con una participación del 30 por ciento a representar el 11,8 por ciento en 2013.

¹⁵ En 2011, la represa de Betania ubicada en el departamento produjo 32,3% de la piscicultura nacional (Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, 2013)

Tabla 8. PIB Agropecuario 2000 y 2013 (miles de millones de pesos 2005)

Ramas de actividad	Valor agregado (Pctes 2005)		Crec. Anual	Part.(Precios constantes 2005)		Part.(Precios corrientes)	
	2000	2013		2000	2013	2000	2013
1. Cultivo del Café	352	557	3,6%	43,5%	48,0%	39,9%	48,1%
2. Cultivo de otros productos agrícolas	296	343	1,1%	36,6%	29,5%	39,2%	32,4%
3. producción pecuaria y caza	138	187	2,3%	17,1%	16,1%	17,8%	13,4%
4. Silvicultura, extracción de madera	5	19	1,1%	0,6%	1,6%	1,0%	1,4%
5. Pesca, acuicultura	18	54	9,0%	2,2%	4,7%	2,0%	4,7%
TOTAL	809	1.161	2,8%	100%	100%	100%	100%

Fuente: DANE, cálculos Fedesarrollo

Tabla 9. Hectáreas de café cultivadas por departamento 2002-2014

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Antioquia	127,99	128,05	129,30	129,82	126,30	126,90	129,10	130,57	131,12	131,17	133,61	137,13	130,99
Bolívar	n/d	1,00	1,12										
Boyacá	11,36	11,23	11,09	10,96	10,80	11,10	10,70	10,95	11,14	11,27	10,35	11,49	11,41
Caldas	88,82	88,51	90,87	89,52	89,10	87,70	85,00	83,88	81,92	80,52	78,58	77,56	74,53
Caquetá	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	2,80	2,80	2,78	2,85	3,43	3,68	4,08	3,99
Casanare	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	2,60	2,60	2,56	2,61	2,74	2,92	3,20	3,25
Cauca	65,68	68,50	69,85	68,92	68,00	67,80	69,80	73,34	76,19	81,17	84,06	91,61	88,83
Cesar	22,43	22,19	21,84	21,49	21,10	21,50	21,90	22,45	24,23	26,19	28,69	30,77	30,28
Chocó	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	0,18	0,19	0,20	0,19	0,21	0,17	0,17	0,16
Cundinamarca	55,44	54,31	53,17	52,04	50,90	48,20	48,90	48,92	49,36	43,85	40,79	41,99	38,00
Guajira	4,57	4,72	4,85	5,02	4,40	5,07	5,08	5,18	5,28	5,79	6,21	6,77	6,79
Huila	78,23	82,20	93,91	95,92	95,10	98,10	102,50	104,99	117,84	129,15	139,14	154,49	154,98
Magdalena	17,45	17,58	17,73	18,04	18,30	17,10	17,60	18,45	18,87	19,76	20,56	21,26	21,27
Meta	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	2,40	2,40	2,29	2,59	3,01	3,23	3,60	3,44
Nariño	23,00	24,47	26,15	26,45	26,80	27,40	29,00	31,00	33,54	35,37	37,12	39,29	38,86
N. Santander	32,05	32,08	32,10	32,12	32,10	32,10	32,60	33,63	33,98	32,90	30,01	30,39	26,73
Putumayo	n/d	0,04	0,13										
Quindío	44,52	44,71	44,59	42,95	44,00	43,30	42,40	39,78	43,37	31,07	30,18	28,88	27,67
Risaralda	59,38	58,55	57,78	56,85	56,20	55,40	54,40	54,27	52,88	52,56	52,32	52,27	51,03
Santander	42,09	42,36	42,75	43,28	41,20	41,10	41,50	42,75	44,58	45,23	46,83	50,27	50,32
Tolima	105,56	105,44	105,33	105,21	105,10	104,30	102,80	103,91	106,79	109,86	113,15	119,33	117,18
Valle	86,55	85,94	85,34	84,73	84,10	82,50	77,50	75,78	75,09	75,80	69,44	68,39	67,57
TOTAL	865,14	870,83	886,65	883,33	873,50	877,55	878,77	887,66	914,41	921,06	931,06	974,01	948,53

Competitividad

De acuerdo con el índice de competitividad departamental del Departamento Nacional de Planeación (DNP) para 2014 el departamento del Huila se encuentra en el segundo grupo de departamentos con mejor desarrollo del País (acompañado de Caldas, Tolima, Quindío, y Risaralda), mientras que Antioquia y Atlántico están el grupo de los que mejor desempeño tienen. El puesto ocupado por el Huila es el 16 entre 22 departamentos, con un puntaje de 3,71 (tomando como referencia que Bogotá D.C. alcanza un puntaje de 7,82; más del doble).

Al revisar por factores, en los de Condiciones básicas y eficiencia, se evidencia una mejoría y se alcanza el puesto 12 de 22, con un puntaje de 5,22 y 3,28 siendo el máximo puntaje 7,07 y 7,87 (para Bogotá D.C.); es decir, en un caso la brecha se cierra y en el segundo esta se amplía para todo el país. Finalmente, para el factor sofisticación e innovación se cae al puesto 22 con 1,01 de puntaje, mientras que el más alto alcanza los 8,82 (Bogotá D.C.), lo cual es una brecha amplia y difícil de recortar.

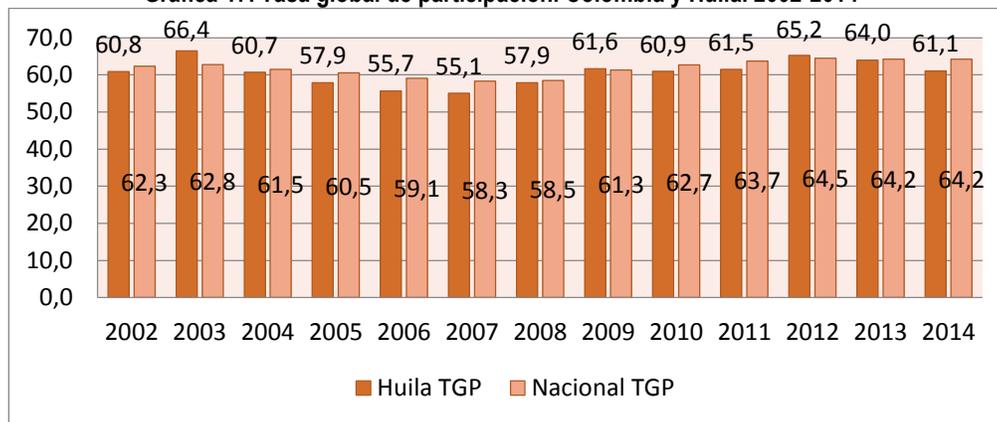
Los desafíos más importantes en materia de competitividad del departamento se concentran en tamaño del mercado y sofisticación y diversificación, pilares en los que perdió una y dos posiciones respectivamente en relación a 2013, ubicándose en el puesto 21 en ambos pilares. Otros retos del departamento están relacionados con eficiencia de los mercados e innovación y dinámica empresarial, pilares en los que perdió tres posiciones y un puesto frente a 2013, respectivamente.

Mercado Laboral

El mercado laboral, en los últimos 13 años ha presentado mejor comportamiento a nivel departamental que nacional como se evidencia en los respectivos indicadores según cifras DANE. En primera instancia, la Tasa Global de Participación -TGP- como se aprecia en el gráfico No. 17, se ubicó en promedio en 60,7% en Huila, mientras que a nivel nacional el promedio fue de 61,8% para el periodo 2002-2014.

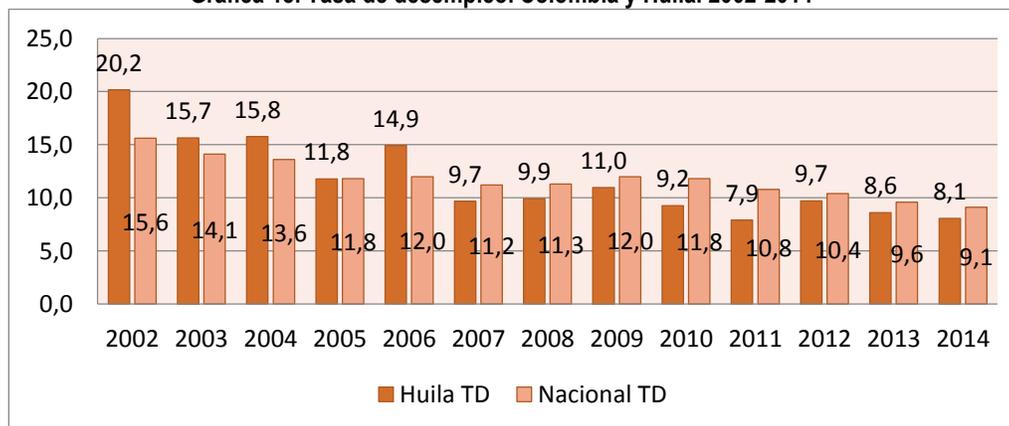
No obstante, el departamento pese a contar con cifras alentadoras también exhibe tasas de desempleo y ocupación importantes. Con relación al desempleo, entre 2002 y 2014, este disminuyó 12,1 % pasando de 20,2% en el 2002 a 8,1% en el 2014, este buen comportamiento evidencia que el departamento está por debajo de la media nacional, que en el 2014 se ubicó en 9,1%.

Gráfica 17. Tasa global de participación. Colombia y Huila. 2002-2014



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

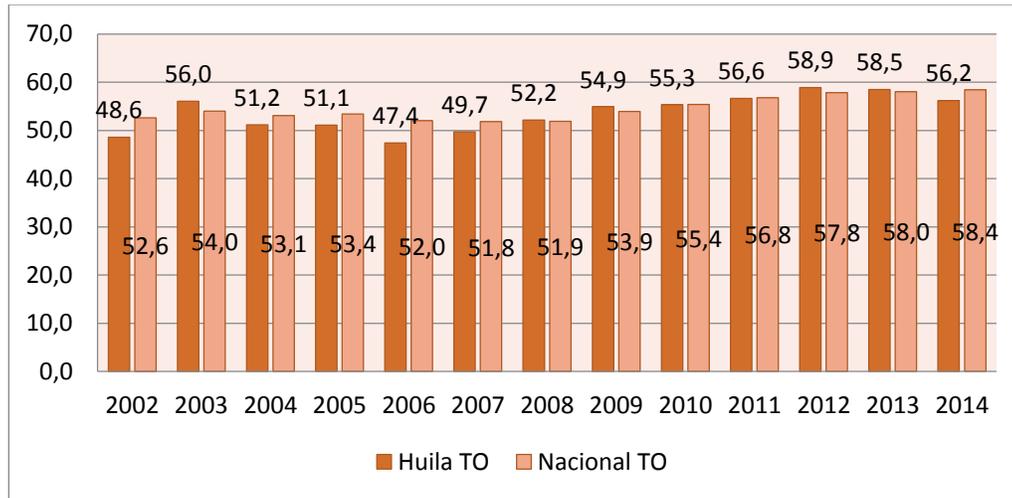
Gráfica 18. Tasa de desempleo. Colombia y Huila. 2002-2014



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

En este orden de ideas, examinando la tasa de ocupación, desde 2002, el Huila registra su principal periodo de incremento, al pasar de 48,6% a 56,2% en 2014 como resultado de la generación de nuevos puestos de trabajo en el sistema productivo, resaltado el aporte de la capital - Neiva-, con un gran énfasis en el sector de la construcción donde la ocupación logró crecer entre el 2000 y 2013, en 12%, en actividades de servicios sociales, comunales y personales en un 3,7% y en actividades financieras e inmobiliarias cuya ocupación creció en 1,7%.

Gráfica 19. Tasa de ocupación. Colombia y Huila. 2002-2014



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

5.3.1.2. Contexto del municipio de Garzón – Huila¹⁶

Reseña Histórica. Se tiene noticias de la presencia del ser humano desde hace 1000 años, cuando seguramente una tribu nómada habitó esta región y dejó sus huellas en aquello que se llama “la vajilla de Garzón”, cuyos restos se conservan en la Universidad Nacional de Colombia, sede de Bogotá, según investigaciones del antropólogo Héctor Llanos Vargas, profesor de la Universidad Nacional y consignadas en el libro “Presencia de la cultura de San Agustín en la depresión cálida del valle del río Magdalena, Garzón Huila” De tiempos más recientes tenemos referencia desde 1625 en un documento que habla de la población de “Nuestra Señora de la Limpia Concepción de la Jagua”, caserío que se convirtió en sitio obligado de posada en el camino de Timaná a Popayán y a Neiva. El historiador Juan Friede dice que en 1628 en el sitio de Garzón existe una capilla para el adoctrinamiento de indígenas. El primer registro escrito aparece en 1633 cuando el Capitán Florencio de Rojas y su mujer, María de Losada, vendieron parte de esta zona de Garzón por 150 patacones a Francisco Álvaro de Siesa.

De ese año, se habla de la importancia del sector por la presencia de ganadería y los cultivos de cacao y de plátano. El nombre de Garzoncito aparece en 1721, porque era una porción de la extensión de Garzón. El 14 de Octubre de 1782 se concede a la población de Garzoncito, la categoría de Viceparroquia, dependiente en lo civil de Timaná y en lo eclesiástico de la Jagua. Esto

¹⁶ La información del contexto del municipio de Garzón se toma mayoritariamente del estudio realizado por la Universidad de Rosario. 2012.

dio origen a formalizar la fundación de la población, que se realizó el 17 de Enero de 1783, cuando don Vicente Manrique de Lara, donó los terrenos necesarios para la construcción del nuevo pueblo. San Miguel Arcángel es patrono de Garzón desde el 8 de marzo de 1783. El primer alcalde, don Vicente Sánchez, se posesionó el 1 de Enero de 1788 y el primer párroco, el presbítero Andrés Alvis, se posesionó el 12 de Septiembre de 1796. La iglesia catedral se inició el 15 de Noviembre de 1882 en un área de 67 metros de largo por 13 metros de ancho. Se inauguró en 1887. El 7 de octubre de 1895 se fundó el Hospital San Vicente de Paúl. El 15 del mismo mes y año, se fundó el Seminario Conciliar. En Marzo de 1896 se fundó el Colegio de la Presentación. En 1900 se funda la primera escuela y el 20 de Mayo de ese año se crea la Diócesis de Garzón. En 1942 se construye la antigua plaza de mercado y se pavimenta el parque de Bolívar. En 1943 se inaugura la construcción nueva del Seminario Conciliar. En 1951 se funda el Colegio Nacional Simón Bolívar, que estrena su sede en 1954.

En 1955 se crea la Emisora Radio Garzón y el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Garzón. Garzón Un atractivo de Garzón es su infraestructura urbana con su severo sistema ajedrezado español de cuadras y manzanas, que parte desde su centro histórico en el Parque Simón Bolívar. La iglesia Catedral es el símbolo histórico, religioso, cultural y arquitectónico de la ciudad. Son admirados los centros comerciales Paseo del Rosario, El Molino y la Galería. Vale la pena conocer los templos de Nazareth y el Rosario, el Seminario Conciliar, el Monasterio de Pobres Clarisas, el Edificio del Café, la Torre del Molino y el Palacio Episcopal con su Museo Diocesano. El Santuario del Cerro de Monserrate. El balneario de La Jagua sobre los ríos Suaza y Magdalena, las artesanías en fique y en amero de maíz. La Casa de Lomachata, a 1500 metros de altura, goza de una vista general del centro del Huila. Situación Actual del Municipio. El Municipio de Garzón, ha dado pasos acordes a los avances y desarrollos de los tiempos actuales. En el sector rural todas las veredas están interconectadas por vías carreteables. De igual manera la comunicación celular es efectiva en toda la jurisdicción.

Categoría del Municipal

Según el DNP, para el 2014 el municipio de Garzón perteneció a la categoría municipal 6, que agrupa al grueso de los municipios colombianos, que clasifica a los municipios con Ingresos Corrientes de Libre Destinación –ICLD 14 -.menores a 15.000, con una población menor a 10.000 habitantes. Aunque el municipio de Garzón posee una población mayor al rango de la categoría 5, se clasifica en esta categoría debido al bajo nivel de ingresos corrientes de libre destinación.

Localización, superficie y división territorial. Garzón se localiza en el centro del departamento y presenta básicamente dos conjuntos estructurales y topográficos: el Macizo de Garzón en la zona oriental sobre la margen izquierda de la cordillera Oriental de los Andes y la depresión del río Magdalena que comprende la zona intermedia y occidental.

Su extensión de 580 km² representa el 2,9 % del territorio departamental (correspondiendo 200 km² aproximadamente a la zona urbana y 380 km² aproximadamente a la zona rural)¹⁷, limita por el norte con el municipio de Gigante, por el Sur con Guadalupe, al Sur - Oeste con Altamira; por el Oriente con el Departamento del Caquetá y por el Occidente con el Municipio de Agrado. El municipio está conformado a nivel urbano por 91 barrios; y a nivel rural por 97 veredas en 12 corregimientos¹⁸.

Mapas 5. División político administrativa del Huila



Fuente: Gobernación del Huila.

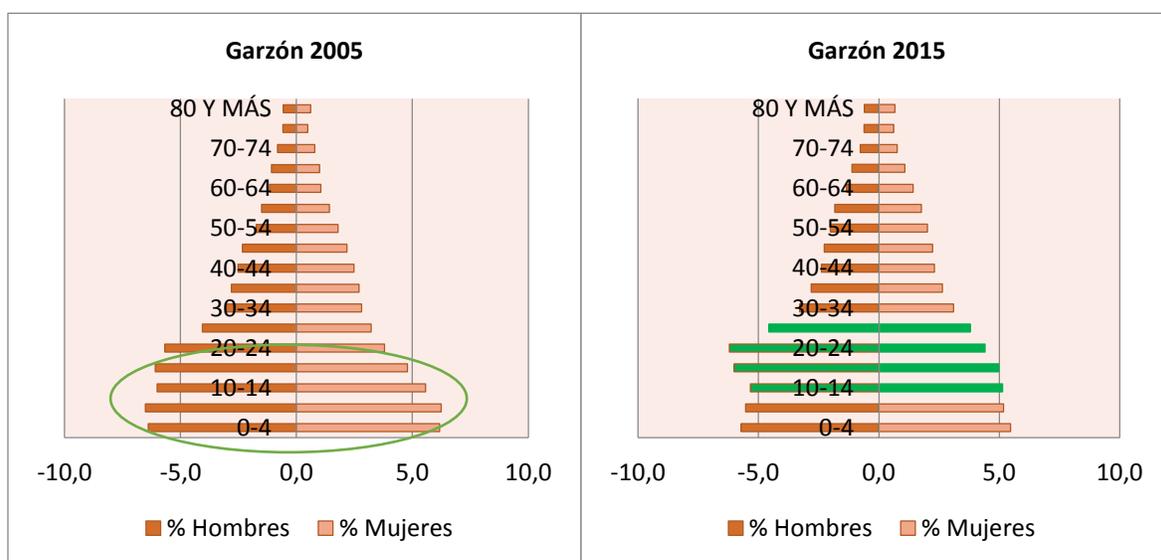
¹⁷ Cifra tomada de la página oficial de la Alcaldía de Garzón. http://www.garzon-huila.gov.co/informacion_general.shtml

¹⁸ Información extraída de plan integral único (PIU) municipio de garzón Huila. 2011

Demografía. Cuenta con una proyección según DANE de 88.213 habitantes para 2015, lo que representa aproximadamente el 7,64% de la población total del departamento. En cuanto a la participación por sexo, el 52,4% corresponde a hombres y el 47,6% a mujeres, tendencia similar a la departamental.

Según proyección DANE el 48% está ubicada en la cabecera lo que equivale a 42.377 habitantes y el 52% en el resto equivalente a 45.836 habitantes, lo que evidencia un municipio con características de ruralidad, determinando el tipo de estrategias que deben generarse para el fortalecimiento de este territorio a nivel municipal.

Gráfica 20. Pirámide poblacional clasificada por género y grupos de edad quinquenal. Garzón. 2005-2015.



Fuente: cálculos propios con datos del DANE, información estadística. Visor Certifica. PPO_oct 11.

Por otro lado, la estructura etárea del municipio, como se evidencia según el color verde aplicado al grupo poblacional de mayor crecimiento, sugiere un cambio en las demandas sociales, donde se convierten en prioridades la educación media y superior y la generación de oportunidades laborales que permitan el aprovechamiento del capital humano del municipio para disminuir el proceso migratorio, partiendo del hecho que este es un municipio muy joven como se registra en la gráfica.

Educación

En materia de educación es importante señalar que el 2,4% de los garzoneños no saben leer ni escribir, una tasa inferior a la del Huila en más de cinco puntos, representada por 7,73%. Sin embargo, al revisar la tasa de analfabetismo entre los diferentes grupos de edad, se observa que esta aumenta con el

grupo de edad, lo que implica que en los últimos años la política de alfabetización sobre la población en edad escolar ha sido efectiva y priorizada. Sin embargo, se ha descuidado el derecho que tienen los adultos a alfabetizarse, y el tema no ha sido merecedor de debate en ninguna de las últimas políticas educativas nacionales, departamentales o locales. Pese a existir a nivel internacional la estrategia “EDUCACION PARA TODOS 2000 - 2015” promovida por la UNESCO, las falencias radican en que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se focalizaban únicamente en el aprendizaje de los niños en la escuela sin hacer referencia a la alfabetización de los adultos, y esta omisión tornaba muy difícil la inclusión de la alfabetización y del aprendizaje de los adultos en la agenda de desarrollo de la última década.

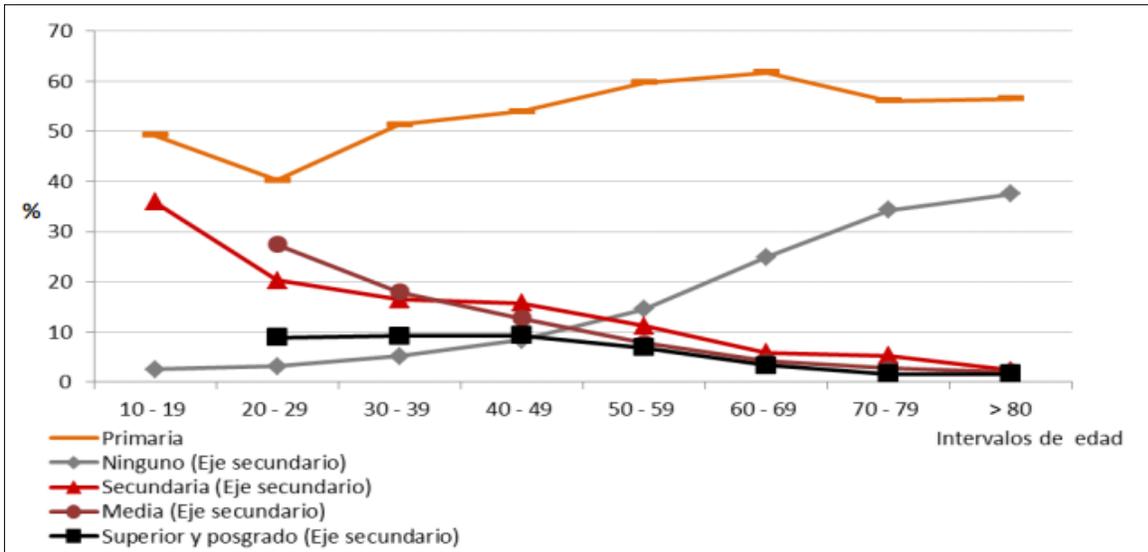
Es de anotar que el analfabetismo se considera una problemática en la medida en que se constituye en uno de los indicadores del desarrollo y calidad de vida de un país. Esto explica por qué, las regiones más afectadas por el analfabetismo están expuestas al desempleo, a la falta de oportunidades y a la pobreza, situaciones que obligan al rebusque por medio del subempleo o la posible vinculación a prácticas delincuenciales.

Según informe realizado por (Universidad del Rosario, 2012) evaluar el progreso educativo de los garzoneños, es fundamental y se entiende como una forma de valorar la política que garantiza la movilidad social y pretende resolver la desigualdad de oportunidades. Así, el porcentaje de personas que no tienen ningún nivel educativo es de 7,6% para el total de la población, pero se registran cifras como 8,4%, 14,6%, y 24,9 % para los grupos de edad de 40 a 49, 50 a 59 y 60 a 69 años, respectivamente. Estos porcentajes permiten concluir que es evidente la necesidad de formular políticas de educación dirigidas a estas generaciones condición fundamental para instalar capacidades y dar sostenibilidad a las diferentes alternativas de superación de la pobreza.

En el mismo informe en términos de educación secundaria, se observa un progreso significativo en los últimos 10 años, en los cuales 35,9 % de los garzoneños entre 10 y 19 años se encuentran cursando secundaria, una cifra superior a la de los demás grupos poblacionales (20,3 y 16,4 % en los grupos de edad subsiguientes), y que resalta el esfuerzo hecho en materia educativa por parte del municipio. Sin embargo, también se evidencia que la cobertura en educación superior tiene un porcentaje muy bajo, no mayor a 9,3%. Sin embargo, se debe considerar que es Neiva la población en donde se encuentra concentrada una alta proporción de la oferta de educación superior, y por lo tanto, los estudiantes de este nivel de educación de los municipios migran hacia la capital del departamento y a otros centros urbanos del país a realizar sus estudios. Esto quiere decir que la migración entre la población con estos niveles de educación implica sesgos en la cifra a nivel

municipal. En otras palabras, varios garzoneños pueden haber cursado sus estudios en Neiva y vivir allí, o pueden haber terminado sus estudios pero se encuentran en otras ciudades cuya economía tendría mayor demanda por niveles superiores de educación, y por eso, no están registrados por el CENSO.

Gráfica 21. Analfabetismo según grupos de edad



Fuente: Universidad del Rosario, cuenta regresiva hacia los objetivos del milenio: municipio de Garzón. Año 2010

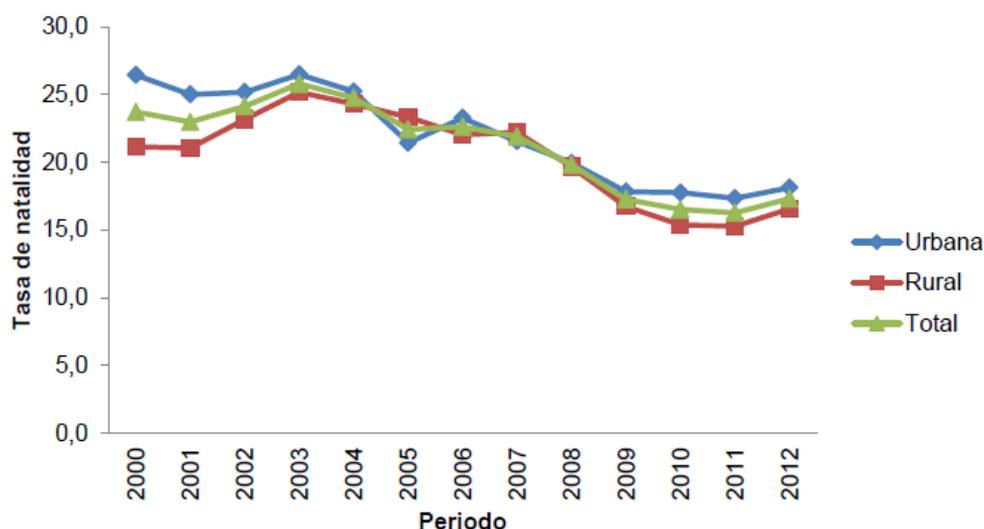
Estadísticas Vitales

Según datos obtenidos del perfil productivo del municipio de Garzón elaborado por el ORMET Huila, se destaca lo siguiente:

Tasa bruta de natalidad

Una vez analizada la población en el municipio de Garzón por zonas, sexo y por grupo de edad, se debe también estudiar sus indicadores de estadísticas vitales. La tasa bruta de natalidad por cada mil habitantes, es el número de nacimiento no fetales dividido por la población total y multiplicada por mil (Lora, 2008). Para estimar este indicador se utilizaron el número de nacimientos no fetales por municipio de residencia de la madre, debido al efecto de sobrestimación de la tasa, al usar los nacimientos por lugar de ocurrencia.

Gráfica 22. Tasa de natalidad urbana, rural y total en el municipio de Garzón, periodo 2000-2013



Fuente: Observatorio Regional de Mercado del Trabajo del Huila, perfil productivo del municipio de Garzón.

El gráfico 22 presenta la tasa de natalidad en Garzón para la población urbana, rural y total durante el periodo 2000 – 2012. Como se puede observar la tasa bruta de natalidad tanto para el total de la población como para la zona urbana y rural, ha tenido una tendencia decreciente durante el periodo de estudio, con una variación anual promedio de (-2,9%) y (-1,7%) para la cabecera urbana y rural respectivamente, siendo la zona rural la que ha experimentado menor variación anual negativa. Sin embargo al estudiar la tasa bruta de natalidad rural se encuentra que esta ha estado por debajo con relación a la zona urbana (a excepción de los años 2005 y 2007). Para el año 2012 la tasa bruta de natalidad urbana fue de 18,1, es decir, en el municipio de Garzón nacen aproximadamente 18 niños en la cabecera urbana por cada mil habitantes, más de un niño con respecto a la rural (con una tasa bruta de natalidad de 16,6).

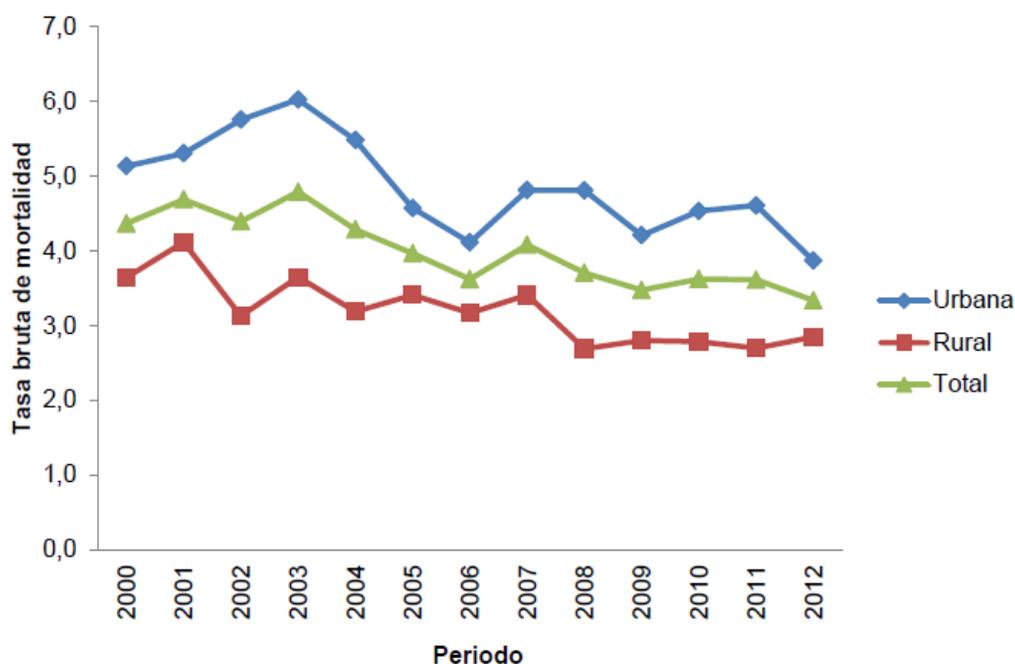
Tasa bruta de mortalidad

La tasa bruta de mortalidad por cada mil habitantes es el cociente del número de muertes no fetales entre el total de la población (Lora, 2008), de igual manera como ocurrió con la tasa bruta de natalidad, se utiliza el número de muertes por lugar de residencia, con el propósito de eliminar aquellas muertes de individuos transitorios, las cuales pueden tener un efecto de sobreestimación en la tasa.

El siguiente gráfico muestra la tasa bruta de mortalidad urbana, rural y total para el municipio de Garzón en el los últimos 12 años. Se puede observar un comportamiento cíclico en las tres tasas. No obstante, los datos determinan que la cabecera urbana tiene como valores máximos los años 2001, 2002,

2003, 2007, 2010 y 2011; por su parte, para la cabecera rural son los años 2001, 2003, 2007, 2009 y 2011 los que cuenta con variaciones anuales crecientes.

Gráfica 23. Tasa de bruta de mortalidad urbana, rural y total en el municipio de Garzón, periodo 2000-2013



Fuente: Observatorio Regional de Mercado del Trabajo del Huila, perfil productivo del municipio de Garzón.

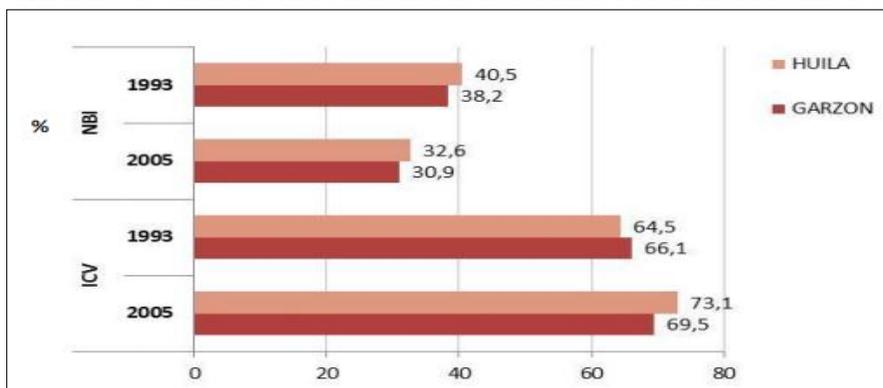
Pobreza y desigualdad

Por otra parte y teniendo en cuenta el informe de la Universidad del Rosario, la pobreza encierra una circularidad con los demás ODM, en el sentido de que es causa y consecuencia de ellos. Así, la reducción de la pobreza extrema puede ser catalogada como el objetivo principal de los ODM, toda vez que los demás objetivos están estrechamente relacionados. En efecto, las personas pobres son las que sufren carencias en materia de salud y alimentación, cuyos efectos se traducen en desnutrición, mortalidad infantil, mortalidad materna y alta incidencia de enfermedades como VIH/SIDA, malaria y dengue. Del mismo modo, las personas pobres también se caracterizan por tener bajos niveles de educación, ausencia de acceso al agua potable y saneamiento, infraestructuras de vivienda deficientes y altos niveles de hacinamiento. Todas estas situaciones que experimentan los pobres son medidas como indicadores en otros ODM, y a su vez, son causas que explican los bajos niveles de ingresos que los definen como pobres (ONU, 2005)

La medición de la pobreza, de manera objetiva, tiene dos principales acercamientos: el primero se refiere a una medición unidimensional e indirecta por medio de los ingresos, y el segundo, a un concepto

multidimensional que se aproxima de manera directa al enfoque de las capacidades de Sen (1999)¹⁹. A escala municipal y con la información disponible, no fue posible obtener indicadores confiables sobre los ingresos a nivel de los habitantes. Por esto, para aproximarse a la medición de la pobreza se usará el método multidimensional. En Colombia se realizan dos mediciones de pobreza multidimensional que están disponibles a nivel municipal, por medio de los censos de población de 1993 y 2005; estas son el ICV y el NBI. Estos indicadores, si bien se construyen con metodologías y algunas variables distintas, tienen en común que se acercan de manera multidimensional al concepto de pobreza.

Gráfica 24. Índice de calidad de vida e indicador de necesidades básicas insatisfechas 1993-2005



Fuente: Universidad del Rosario, Cuenta regresiva hacia los objetivos del milenio: municipio de Garzón.

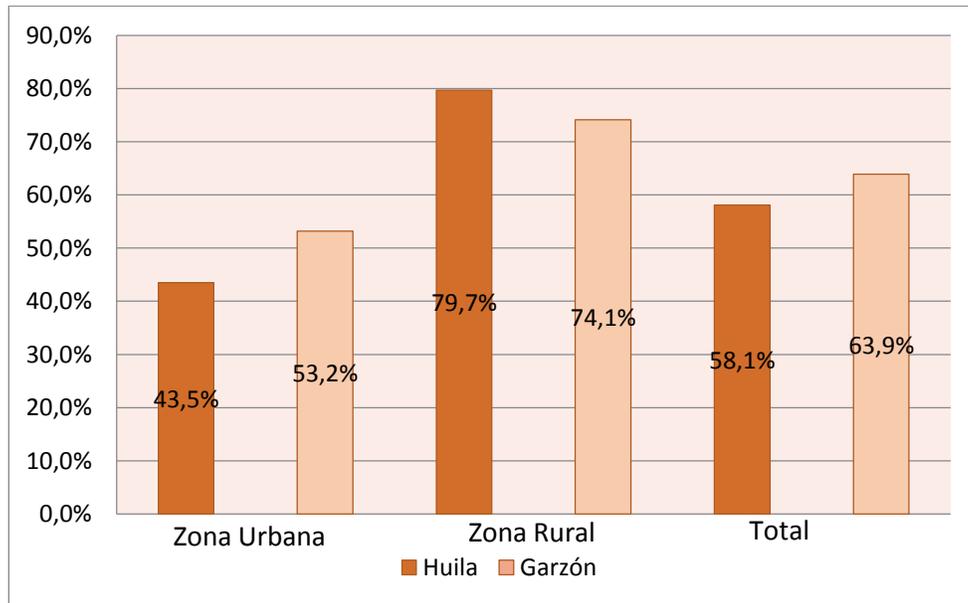
Al observar el gráfico 24, se aprecia que el ICV de Garzón pasó de 66,1 a 69,52 entre 1993 y 2005. Para este indicador, el mínimo constitucional que permite definir a una población como pobre es de 67 puntos hacia abajo; por lo tanto, Garzón es clasificado a partir de 2005 como no pobre bajo este indicador, aunque se encuentra muy cerca del límite normativo. Por otra parte, si se observa el porcentaje de personas con NBI, la población en pobreza por NBI ha disminuido respecto a 1993; pasó de estar en 38,23 a 30,93% en 2005. Al compararlo con el NBI del departamento, 32,62%, Garzón tiene menores niveles de pobreza por NBI. Se puede concluir que la situación del municipio va en sincronía con la evolución del departamento en términos de la reducción de la pobreza.

El Gráfico N°25 presenta los resultados del IPM para el municipio de Garzón y el Departamento según informe del Observatorio Regional del Mercado del Trabajo del Huila–ORMET-, en el 2005. Se observa un significativo diferencial entre la población urbana y rural, siendo la incidencia de la pobreza de 53.2% para la población urbana y del 74.1 para la población rural. Así mismo el fenómeno en promedio es

¹⁹ Este enfoque se refiere a que antes que tener ingresos, las personas deben tener las capacidades y condiciones para conseguirlos. Al respecto véase Sen (1999).

mucho más crítico para el municipio de Garzón que presenta 5.8 puntos por encima del índice para el Departamento.

Gráfica 25. Incidencia de la Pobreza Multidimensional en Garzón.



Fuente: Red de Observatorios Regionales de Mercado de Trabajo, Perfil productivo del municipio de Garzón

Por otra parte según información de la RED UNIDOS de Enero de 2012, en el municipio de Garzón, muchas personas deciden tener más hijos, no importa la pobreza en la que vivan, porque así aseguran un mayor ingreso en la vejez, o porque así tienen más personas, generalmente hijos varones, que al crecer van a ayudarlo a trabajar, especialmente al padre de familia y por ende los ingresos del hogar van a aumentar, pero la realidad es que, a mayor número de hijos, menores las posibilidades de participación laboral de la progenitora que debe cuidar de ellos. A más miembros de familia, más gastos, menos ingresos y el resultado es más niños trabajando para llevar el pan a sus casas.

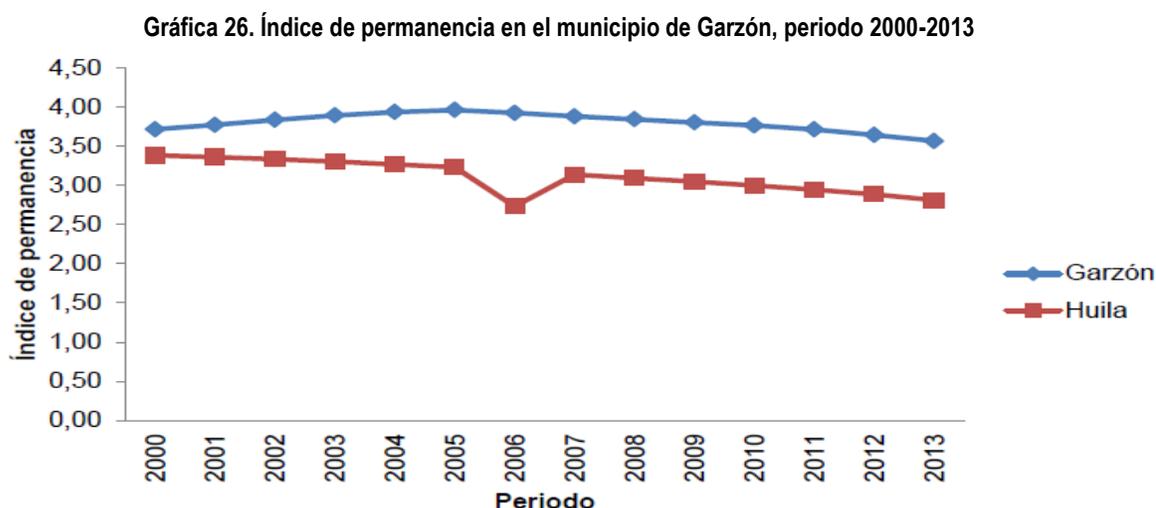
La cantidad de integrantes por familia es de 3.96 personas, con una tasa de hacinamiento de 1.89 personas, es decir, alrededor de dos personas duermen en un mismo cuarto, la edad promedio oscila en los 26,29 años, con unos ingresos promedio de un habitante del municipio es de \$170.000, muy inferior comparado con el promedio de todo el departamento que es de \$240.000, situaciones que demuestran un crecimiento demográfico alto que afecta el nivel de ingresos de la familia, según plan de desarrollo municipal 20012 -2015 “lo nuestro es lo social”.

Índice de Permanencia

Con el objetivo de establecer que población potencial puede demandar las actividades productivas de cualquier región, se calcula el índice de permanencia. Este indicador muestra que proporción de individuos ingresan a edades productivas (15 a 24 años) con relación a los individuos que están saliendo (55-64 años).

El gráfico 26 muestra el comportamiento del índice de permanencia en Garzón entre 2000 – 2013. Su comportamiento ha sido cóncavo, experimento un crecimiento durante el periodo 2000 a 2005 con un valor máximo de 3,97, es decir, ingresan aproximadamente 4 jóvenes en edades productivas por un adulto que sale de su etapa productiva. Sin embargo para el periodo de 2005 a 2003 el municipio tuvo una variación negativa en su índice de permanencia (esto se puede ver en su variación anual promedio para el periodo de estudio, la cual fue de -0.3% con un valor para indicador en 2013 de 3,17

El Huila en los últimos trece años tuvo un índice de permanencia entre el 2,73 y 3,38 (se puede observar una caída para el año 2006), con una variación anual promedio negativa de -1,2%, es decir en la región se renueva cada vez menos la población que ingresa a edades productivas para el periodo de estudio. En 2013 este indicador se situó en 2,89). (ORMET, 2014)

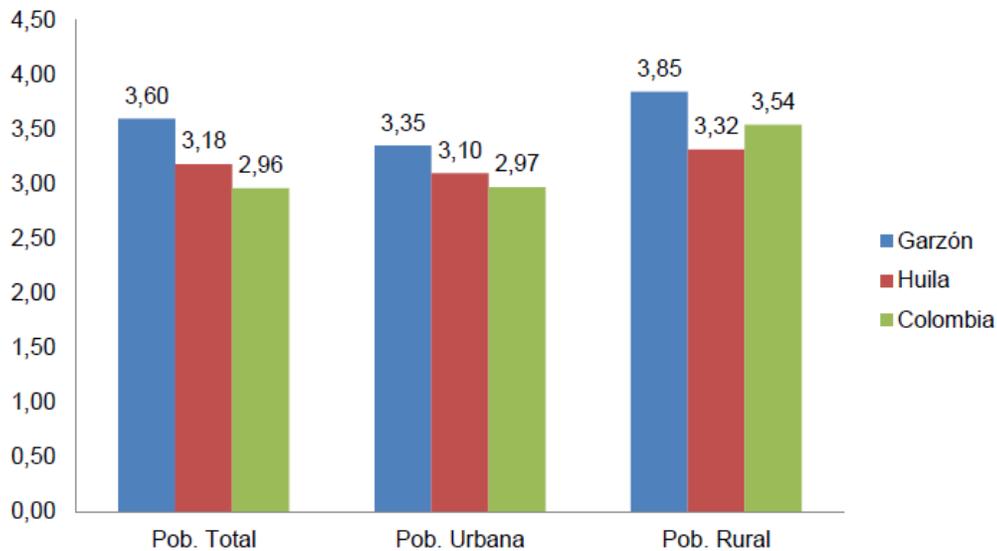


Fuente: Red de Observatorios Regionales de Mercado de Trabajo, Perfil productivo del municipio de Garzón

Según el Censo del 2005, el índice de permanencia para Garzón es de 3,6, es decir, que por cada persona en edad adulta (55 a 64) que va saliendo de la etapa productiva, están ingresando

más de 3 individuos en edad joven (15 a 24). El índice de permanencia a nivel rural de Garzón (3,85) es superior que el índice urbano (3,35), esto indica que en la zona rural están ingresando un mayor número de personas a la etapa productiva que en la zona urbana. A nivel nacional y departamental se presenta la misma tendencia. Estos resultados muestran que tanto a nivel rural como urbano, el municipio tiene la capacidad de renovarse.

Gráfica 27. Índice de Permanencia en el municipio de Garzón, Censo de 2005.



Fuente: Red de Observatorios Regionales de Mercado de Trabajo, Perfil productivo del municipio de Garzón

Gasto Social

Según información del Departamento para la Prosperidad social (DPS) a Junio de 2015, en el Huila existían 163274 familias beneficiadas en 33 PAS de los 41 que se tienen a nivel país. De los cuales a nivel departamental el Programa de Más Familias en Acción (62,8%) y Unidos (25,4%) presentan las mayores coberturas.

En el municipio de Garzón, son 9.524 las familias beneficiadas en 18 PAS de los 41 que se tienen a nivel país. Representando tan sólo el 0.21% de la intervención nacional; del total de familias beneficiadas 6.915 se encuentran vinculadas al Programa de Más Familias en Acción (de las cuales 58,3% están registradas en el SISBÉN, 22,5% están en Unidos y 19,2% son desplazadas), y 2309 familias se encuentran intervenidas a través del Programa Unidos.

Tabla 10. Programas de reducción de la pobreza extrema en Garzón Huila

Programa de Asistencia Social (PAS)	Intervención a familias	%	Intervención a personas	%
Generación De Ingresos			996	2,05
Grupo De Apoyo Misional			4128	8,5
Jóvenes En Acción			721	1,48
Más Familias En Acción – Desplazados	1332	13,99	2479	5,1
Más Familias En Acción – Sisben	4029	42,3	7366	15,2
Más Familias En Acción – Unidos	1554	16,32	2861	5,89
Programa De Empleo Temporal			191	0,39
RED DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Resa	270	2,835		
Unidos	2309	24,24	10395	21,4
Reparación Administrativa (L.418 - D. 1290)	30	0,315		
Ayuda Humanitaria Por Hechos Diferentes Desplazamiento (L. 418)			18	0,04
Atención Humanitaria Por Desplazamiento			6901	14,2
Reparación E Indemnización			378	0,78
Protección De Tierras Y Bienes Patrimoniales			1	0
Generaciones Con Bienestar			1498	3,08
Niños Y Niñas Atendidos En Hogares Icbf Que Brindan Atención, Cuidado Y Nutrición Sin El Componente De Educación Inicial			1598	3,29
Niños Y Niñas Atendidos En Programas De Atención Integral			2145	4,41
Niños, Niñas Y Adolescentes Atendidos Con El Programa Pae			6911	14,2
Total	9524	100%	48587	100%

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

Según información del plan municipal de desarrollo (2012-2105), en Garzón se vienen desarrollando los siguientes programas sociales:

- **Familias en Acción:** Consiste en otorgar un apoyo monetario directo a la madre beneficiaria, condicionado al cumplimiento de compromisos por parte de la familia. En educación, al garantizar la asistencia escolar de los menores; el programa tiene como objetivo contribuir a la permanencia escolar de los niños y jóvenes entre 7 y 17 años mediante la entrega de un subsidio educativo condicionado a la asistencia regular al colegio. En el municipio el programa beneficia a 4.675 niños y niñas con subsidio de nutrición y 7.494 niños y niñas con subsidio escolar.

- **Red Unidos:** Realiza un acompañamiento a las familias y a las comunidades en la identificación y consecución de logros que mejoren sus condiciones de vida. Esta estrategia tiene proyectado beneficiar a familias entre desplazados y nivel 1 del SISBEN. El plan de trabajo durante el año 2010 fue la elaboración del diagnóstico de las condiciones territoriales para la implementación de la estrategia, socializar la estrategia y proyectar el número de familias beneficiadas.

- **Discapacitados:** beneficia aproximadamente a 1.269 personas, de las cuales 444 personas tienen discapacidad física, 190 cognitiva, 63 visual, 534 múltiple, y 101 auditiva; el 80% de la población en situación

de discapacidad pertenecen al estrato 1 y el 20% restante al estrato 2; el 60% reside en la zona rural y 40% en la zona urbana.

- **Población Víctima.** Según el DPS, se identifican como víctimas los siguiente eventos: a. Acto terrorista / Atentado / combates/enfrentamientos/Hostigamientos. b. Amenaza c. Delitos contra la libertad y la integridad sexual en el desarrollo del conflicto armado. d. Desaparición forzada e. Desplazamiento forzado f. Homicidio g. Masacre h. Minas antipersonal, munición sin explotar y artefacto explosivo improvisado i. Secuestro j. Tortura k. Vinculación niños, niñas y adolescentes a actividades relacionadas con grupos armados l. Despojo y abandono forzado de tierras. Las víctimas registradas son 3974 personas aproximadamente, en el 2011, las cuales conforman 930 familias en promedio, estas personas se encuentran ubicadas en un 70% en el área rural. Del total de la población víctimas el 100% se encuentran afiliadas a algún régimen de salud.

- **Niños y Niñas a Cargo del ICBF:** En el municipio de Garzón, existe un total de 240. Niños y niñas que se encuentran en protección del ICBF.

- **Desmovilizados:** La Agencia Colombiana para la Reintegración –ACR- implementa la estrategia de reintegración en el municipio de Garzón y ha atendido a 67 participantes, de los cuales 13 son mujeres y 54 hombres.

- **Población de la Tercera Edad:** En el municipio esta población es atendida en: REFUGIO SANTA ROSA: Alberga 45 ancianos, 22 mujeres y 23 hombres, 25 de estos en situación de discapacidad. El ancianato se encuentra en regular estado y requieren de mejoramiento de la planta física y batería sanitaria para ampliar su cobertura.

- **Hogar de Paso:** Cobertura para servicio de comedor; atiende a 50 ancianos domiciliados en la Jagua y requieren de legalización del lote (4Ha 086, mt2) como la implementación del mini distrito de riego y fortalecimiento de la granja agropecuaria. Atiende además, 100 ancianos domiciliados en Garzón y requieren de campañas educativas, para un total de 150 ancianos con servicio de comedor.

- **Población Lesbianas, Gays, Transgeneristas, Intersexuales – LGTBI:** No se encuentran datos estadísticos sobre esta población, sin embargo se evidencia su existencia en el municipio.

Economía.

Garzón como la mayoría de los municipios del departamento del Huila, ha sustentado su desarrollo económico en el sector primario de la economía. En materia agrícola, el primer lugar de la producción lo ocupa el cultivo del café con sus variedades Caturra, Colombia y típica, seguido de la caña panelera, el cacao, el plátano, tabaco, arroz y los frutales. 9.000 cabezas de ganado constituyen su población bovina, la mayoría de ellas de raza criolla cruzada con cebú, lo que posibilita su condición de doble propósito, esto es, producción tanto de carne como de leche.

La piscicultura si bien ocupa el tercer lugar en la productividad del sector agropecuario, le representa a Garzón el primer puesto de producción de peces en estanque, especialmente de tilapia, cachama y bocachico. Se estima que en Garzón se han emplazado 1.000 estanques que ocupan un área de 459.079 metros cuadrados.

Recientemente Garzón ha incursionado en el tema turístico, inicialmente como un actividad productiva complementaria al desarrollo agropecuario, es así como nace el proyecto de Agroparque Loma Chata, que poco a poco se ha consolidado y ha visto surgir de sus entrañas la primera Finca Hotel a la que se la denominó “Villa Daniela” y posteriormente en la región de Majo la Finca Hotel “Miramonte” ambas con altos estándares de calidad tanto en dotación como en servicio al cliente.

Esta iniciativa, recibió el apoyo de la Administración Departamental a través de la Secretaria de Cultura y Turismo con el diseño del producto “Garzón es el Alma del Huila...Comunión del Espíritu con la Naturaleza”, el cual integra los atractivos rurales con los históricos y la aventura de navegar por el río Magdalena.

Conectividad

El municipio de Garzón está ubicado sobre la vía Troncal del Magdalena, que se origina en Pitalito, recorriendo el territorio nacional de sur a norte para terminar en Barranquilla, recorrido que se desarrolla en paralelo al Río Magdalena. Esta vía le permite a Garzón articularse al mercado nacional, con alto grado de confortabilidad dada la especificación técnica de la vía calificada como Troncal, lo que le significa permanente intervención, vigilancia y mantenimiento.

La Administración Departamental licito en su momento la rectificación y pavimentación del tramo de vía comprendido entre el municipio de El Pital y el municipio de La Plata, lo que le permite a Garzón articularse a la Troncal del Libertador que une al Huila con Popayán. La vía, abre las puertas del mercado

turístico del suroccidente colombiano, tanto para el mercado doméstico como internacional, este último canalizado a través del aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón de la ciudad de Cali, posibilitando la formación del circuito arqueológico de Suramérica con Machu Picho. El mercado caqueteño accede a Garzón a través de la vía Florencia – Suaza, construida con especificaciones de Troncal, la cual se articula a la Troncal del Magdalena en el municipio huilense de Altamira.

Servicios públicos domiciliarios

Según informe del Observatorio Regional del Mercado del Trabajo del Huila–ORMET-, dentro de las condiciones adecuadas de vivienda se encuentran la prestación de servicios públicos domiciliarios básicos, en los que se contemplan el saneamiento básico, acueducto, energía eléctrica, y servicios de conexión, ya que constituyen una medida del grado de desarrollo de las poblaciones y de la calidad de vida de sus habitantes. Los indicadores de cobertura de servicios públicos domiciliarios muestran que a nivel urbano se presentan importantes niveles de cobertura, siendo del 96% en saneamiento básico y casi la totalidad tienen servicio de agua potable (99.6%). Por el contrario aún queda mucho por hacer para ampliar la cobertura en el sector rural donde apenas alcanzan niveles de cobertura del 23% de saneamiento básico y del 67% en agua potable.

Para un cubrimiento total del servicio de energía eléctrica en la zona urbana, aún falta la ampliación del 6.4%. Mientras que la cobertura del servicio de energía en el sector rural se aproxima al 60% quedando aún mucho territorio sin servicio.

Tabla 11. Servicios públicos domiciliarios

CONCEPTO/ SECTOR	MUNICIPIO		DEPARTAMENTO
Saneamiento Básico	Urbano	96,6%	94,9%
	Rural	23,7%	24,7%
Servicio De Agua	Urbano	99,6%	97,5%
	Rural	67,0%	59,8%
Energía Eléctrica	Urbano	93,6%	
	Rural	58,5%	
Peso en los Indicadores de Calidad de Vida (NBI y LPM,2005)	IPM	16,6%	20,6%
	NBI	5,6%	8,0%

Fuente: Red de Observatorios Regionales de Mercado de Trabajo, Perfil productivo del municipio de Garzón

Megaproyecto ²⁰

Según EMGESA, el proyecto estipuló una inversión de US\$837 millones y la generación de 3000 empleos directos entre el 2010 y 2014, periodo de construcción de la obra. Se trata de un proyecto multipropósito que aprovecha aguas de los ríos Suaza y Magdalena. La obra a través de la cual se pretende impulsar el desarrollo y crecimiento del Huila en línea con la agenda de competitividad del departamento, tendrá vida útil de 50 años; principalmente, busca generar dinamismo económico en la región creando oportunidades para el ejercicio de la actividad comercial, como la piscicultura y el turismo, las cuales están acordes con la agenda de competitividad y productiva del Huila.

El municipio de Garzón es uno de los seis municipios afectados por la construcción de la represa de El Quimbo con 8.250 ha inundadas, de las cuales el municipio de Gigante es el mayor contribuyente con el 43% del total del área del embalse. Le siguen en orden de importancia Agrado con el 37.83%, Garzón con el 16.76% del territorio, Altamira con 1.25%, Tesalia con el 0.21% y Paicol con una mínima porción territorial del 0.04%. (Ver tabla 12)

Para el caso específico de Garzón como aporte al megaproyecto con base en el uso del suelo según información del EOT, el 61% del suelo se encuentra cubierto por vegetación boscosa, el 8% por rastrojos, el 18% por pastos y 13% por cultivos, en los que el café y el plátano representan más del 70% de los cultivos del municipio. Es decir que el municipio aporta 1382 has, de las cuales 180 has aproximadamente eran de cultivos, lo que genera dinámica de empleabilidad que se perdió con la materialización de la represa.

La población asentada en el área de influencia del proyecto para el municipio corresponde a un 16%, 251 personas: campesinos beneficiarios del programa de reforma agraria, campesinos minifundistas propietarios y no propietarios, campesinos invasores recientes, finqueros, hacendados, jornaleros, pescadores, y areneros.

²⁰Nothmann, research. 2013, Proyecto cuyas condiciones particulares lo hacen más grande que los proyectos normales, por requerir mayores tiempos, presupuestos y recursos asignados que en proyectos similares. Los riesgos, las necesidades y dificultades para llevarlo a cabo son habitualmente altos (www.nothmann.com)

Tabla 12. Descripción de Proyectos y Megaproyectos en el Municipio

Nombre	Objeto	Dentro de un plan de desarrollo	Área de Influencia	Entidad Ejecutora
Central Hidroeléctrica el Quimbo	Abastecimiento de cerca del 8% de la demanda energética colombiana. (Betania y Quimbo)	PND seguridad democrática 2008 política minero energética del ministerio de minas y energía		Emgesa

Fuente: Red de Observatorios Regionales de Mercado de Trabajo, Perfil productivo del municipio de Garzón

5.4 CONDICIONES DE FAVORABILIDAD PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL.

Siguiendo las recomendaciones de (Albuquerque., 2008) el cual cita textualmente que para favorecer el DEL como parte una fundamental de una estrategia territorial de desarrollo es necesario crear condiciones favorables desde el punto de vista institucional, a fin de construir entornos territoriales facilitadores de la incorporación de innovaciones y nuevos emprendimientos a nivel local.. En este sentido, se insiste en que el concepto de instituciones no se refiere únicamente a organizaciones, sino a redes, normas y reglas explícitas o implícitas de comportamiento humano en un territorio.

La estrategia de desarrollo local debe orientarse a asegurar mejores condiciones de vida de la población local, tratando de centrarse fundamentalmente (pero no exclusivamente) en la mejor utilización de los recursos locales, a fin de promover nuevas empresas y puestos de trabajo locales. Para ello pueden utilizarse las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información, así como la reorganización de los procesos productivos locales según la orientación hacia los mercados. La construcción de una oferta territorial apropiada de servicios de apoyo a la producción es parte esencial de la estrategia de desarrollo territorial.

Se trata, en suma, de avanzar en la frontera de eficiencia tecnológica y organizativa de los diferentes sistemas productivos locales. De este modo el territorio constituye un actor fundamental en el impulso de la competitividad y la creación de “entornos territoriales innovadores” para el DEL.

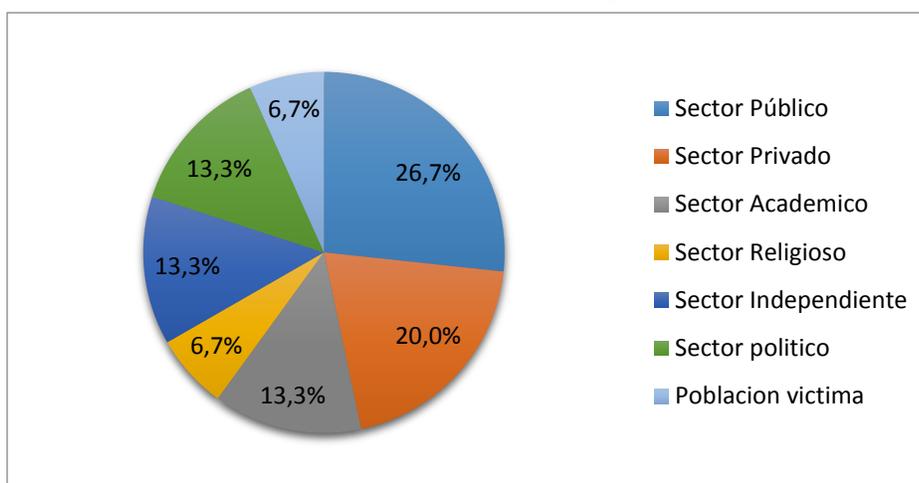
Las autoridades locales son agentes importantes en los procesos de desarrollo territorial. Muchas veces son los líderes principales de las iniciativas de desarrollo local al impulsar en sus territorios la movilización y concertación de actores para el desarrollo económico y la creación de empleo a nivel local. En otras ocasiones, son otros actores (empresarios, entidades financieras de desarrollo, organismos de cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales, entre otras), quienes inician los procesos de desarrollo local, aunque muy pronto se requiere la incorporación activa de los gobiernos locales, lo cual permite dotar a las iniciativas de desarrollo local de una institucionalidad mucho mayor.

En todo caso, la elección democrática de las autoridades locales (municipales, provinciales, regionales) ayuda a introducir una tensión básica para la presentación de programas y propuestas consistentes de desarrollo en favor de la ciudadanía a la que se solicita el voto. Por ello, el desarrollo pleno de la descentralización, al permitir la autonomía de los niveles locales, constituye (siempre que se dote de recursos reales y transferencia efectiva de competencias) una herramienta fundamental para el fomento del desarrollo económico local.

Por lo anterior citado de Albuquerque evidenciaremos cuáles son esas condiciones en el municipio de Garzón en relación a los elementos básicos de las iniciativas de desarrollo económico territorial según la percepción de los actores locales y a través de la aplicación de la entrevista semiestructurada.

Lo anterior llevó a una selección de quince actores sociales representantes de las siguientes instituciones: Sector Público (Empresa Social del Estado Ese María Auxiliadora, Secretaria de Desarrollo Social, Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas), Sector Privado (Cámara de Comercio, Federación Nacional de Cafeteros, Plaza de Mercado), Sector Académico (Universidad Surcolombiana, Sena, Colegio Genaro Díaz Jordán), Sector Religioso (Pastoral), Sector Independiente (Dos Empresarios), Sector Político (Candidato A Corporación Pública y Concejal en Ejercicio) y Población Víctima.

Gráfica 28. Porcentaje de participación según sector



Fuente: Elaboración propia con base en personal entrevistado

5.4.1 Liderazgo Político.

La cultura organizacional de las organizaciones públicas es naturalmente compleja, por lo que se hace necesario consolidar estrategias y proyectos en favor de la comunidad y en favor del territorio y por esto se preguntó a la comunidad sobre liderazgo político y lo manifestado es que según el índice de percepción de los diversos actores entrevistados en el municipio, Garzón carece de una estrategia de DEL, fundamentada en las siguientes razones:

- Lo primero que hay por mencionar es que a los ojos de los entrevistados el municipio, no cuenta con dirigentes que tengan visión de municipio y de región.
- En segunda instancia los planes de desarrollo definen estrategias en favor del desarrollo económico local que se quedan solo en el papel y no en la ejecución real.
- En tercera medida los dirigentes no gestiona recursos suficientes para ejecutar proyectos que dinamicen al municipio.

Por estas razones aludiendo a una de mayor gravedad, representada en la corrupción que se vive en el municipio por parte de quienes han ostentado el cargo de mayor dignidad como es ser el alcalde, se menciona nuevamente por parte de los actores, como para el escenario temporal de la investigación 1994 - 2014, los acaldes han estado involucrados en actos de corrupción y de malos manejos de los recursos económicos del municipio, que por cierto son bien escasos.

No olvidemos que Garzón es un municipio de sexta categoría, situación que se ve reflejada en su bajo presupuesto, insuficiente para suplir las necesidades de la comunidad, generando sentimientos de inconformidad en la población y de falta de credibilidad hacia el sector político, conduciendo en repetidas ocasiones a la destitución de algunos alcaldes y gobernadores respectivamente, con periodos muy cortos de gobierno para quienes son elegidos posteriormente, limitando en forma significativa el logros de las metas e ideales previstos en el plan de desarrollo.

Ante las razones expuestas, las percepciones de los actores entrevistados resultan no muy positivos a la hora de evaluar el liderazgo político otorgando un porcentaje de 38%, lo cual deja no solo en evidencia que en el municipio hay mucho por hacer sino que se deben de tomar medidas de corrección rápidamente.

5.4.2 Participación de Actores.

En el mundo de hoy, bajo los efectos de la crisis existente, económica, cultural, medio ambiental, sistémica, urge la necesidad de cambiar nuestras prácticas cotidianas tradicionales en aras de garantizar la sostenibilidad del desarrollo, minimizando sus efectos e impactos negativos, a partir del fortalecimiento de capacidades que nos permita participar en la toma de decisiones que nos afecten.

Es por ello que según el índice de percepción, el municipio cuenta con una dinámica favorable en lo que respecta a la participación y movilización de los actores. Estos actores se pueden dividir en cinco (5) clases de actores para poder plasmar la importancia de cada uno en las iniciativas de desarrollo económico local, unos más empoderados que otros.

Un primer grupo corresponde a los actores individuales, un concejal, el alcalde, un senador o representante, entre otros. Este es un aspecto a resaltar en forma crítica, ninguno de los entrevistados reconoce en el otro ningún nivel de liderazgo para promover e incentivar en los demás sinergias para el DEL; sus apreciaciones se limitan a cuestionar la falta de autogestión del mandatario de turno.

En segundo instancia están los actores colectivos, poco visibilizados, representados en las entidades de economía solidaria - cooperativas existentes en el municipio, a pesar de representar una alternativa de apoyo social para muchas familias del municipio.

El tercer grupo está dado por las instituciones educativas, pese a contar con varias instituciones asentadas en el municipio, estas no tienen ninguna incidencia en las propuestas de municipio, entre otras

dada la falta de poder para la decisión por parte de quienes están en las coordinaciones, se convierten en actores de piedra.

En cuarta medida aparecen el sector o actor privado, este actor cuenta con un alto grado de credibilidad en el municipio gracias a entidades como la Caja de Compensación Familiar del Huila, la Cámara de Comercio y otros gremios y las asociaciones, entidades que jalonan la economía del municipio.

Finalmente se identifica el actor público municipal, considerado como eje central para incentivar el DEL, pero que a nivel municipal, no cuenta con legitimidad por parte de la población, la cual considera que no tiene las capacidades para gestionar el desarrollo en la localidad; ante esta situación, aparecen en el escenario nuevos actores representados en instituciones y organizaciones del orden nacional como son el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, FINAGRO y SENA, instituciones que favorecen la credibilidad del actor público al asumir el papel de promotores del desarrollo social y económico de la localidad.

Con base en lo anterior es de recalcar que la importancia de la movilización y participación de los actores requiere del fomento de una cultura emprendedora local, alejada de la lógica del subsidio. Los rasgos de la cultura emprendedora local favorecen la construcción de espacios de cooperación entre actores públicos y privados en los planes y programas de desarrollo.

5.4.3 Financiamiento del Desarrollo Económico Local.

El mundo de hoy y su economía presenta una nueva oportunidad y un gran reto para el sector empresarial colombiano, del cual no es ajeno el municipio de Garzón. Los empresarios deben aportar por la adecuación de modelos que les permitan superar las crisis, y apalancar a las pequeñas empresas, que sincronicen con las bases sólidas existentes, para no desconocer el largo camino recorrido dentro y fuera del territorio municipal, departamental y nacional.

Es por ello que este componente del financiamiento del desarrollo económico local en el índice de percepción muestra una de las más altas valoraciones con un 77,5%. Sin embargo, esta valoración no se ve reflejada en la situación real del municipio, a pesar de que varias instituciones y algunas asociaciones de base de tipo productivo y algunas empresas, además del sector público, han incentivado y fomentado las Microempresas y Pymes. Se desatacan entre otras: el Sena, la Cámara de Comercio, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Agricultura, y algunas ONGs; vale la pena resaltar la gran presencia de sector solidario a través de un sector cooperativo de gran fortaleza. Al respecto, para este

componente se resalta para el plan de desarrollo 2012 – 2015 en una de sus estrategias “Gestionar recursos y contactos nacionales e internacionales para desarrollar estrategias en post del desarrollo micro empresarial de la ciudad de Garzón.”

Se resalta la buena intención de fomentar e incentivar las Microempresas y Pymes, pero según los mismos entrevistados existe un vacío enorme frente a los temas del acompañamiento para consolidar las iniciativas, no es suficiente con la capacitación, es necesario abordar el proceso del montaje; se debe reconocer la falta de capacidades, son recurrentes los bajos niveles académicos y desconocimiento de estrategias empresariales en la población, situación más crítica para la población rural.

Por otra parte, existe una falencia en materia de créditos blandos en el municipio. Si bien se da un reconocimiento al SENA a través del fondo emprender, son pocos los que llegan a apalancarse de este fondo, de igual manera se resalta la gestión y apoyo del sector solidario con sus asociados, los cuales pueden acceder a préstamos con menores intereses. Se destaca además la presencia del Banco Agrario.

Se destaca la percepción de los entrevistados en torno al fomento de alternativas para la generación de ingresos, sin embargo, sugieren la necesidad de introducir ajustes en los mecanismos de articulación de las entidades con responsabilidades en el tema.

5.4.4 Arquitectura Institucional.

Un estado moderno a nivel municipal requiere para lograr una arquitectura institucional efectiva, una mayor accountability²¹ y, una mayor flexibilidad en la gestión. Al respecto, los entrevistados manifiestan en términos del desarrollo económico local una favorabilidad del 78% para este determinante con bases en tres aspectos fundamentales.

El primero de ellos tiene que ver con que la mayoría de los entrevistados dan una respuesta positiva frente a la existencia de un sistema de información, el cual asumen como cualquier medio para ser informado, llámese radio, televisión, pagina web, lo cual no es cierto. Un sistema de información por definición es un conjunto de elementos que interactúan entre sí con un fin común; que permite que la información esté disponible para satisfacer las necesidades en una organización. Al respecto, al indagar acerca de la página web de la alcaldía, se identificó que no está actualizada y no posee mayor información.

²¹ Rendición de cuentas - responsabilidad

El segundo aspecto importante es que la gran mayoría reconocen que el municipio ha financiado proyectos por el sistema de regalías, en particular, proyectos de mejoramiento de vías urbanas y rurales al igual que en la construcción de viviendas para la población vulnerable y la realización del malecón, obras que sin duda, mejora las condiciones de vida de los ciudadanos.

Por otra parte y en tercera medida, se indaga sobre la existencia empresas cuya base de desarrollo gira alrededor de las potencialidades naturales y culturales del territorio y todos coincidieron en una gran empresa y en el gran liderazgo que se bien realizado desde la cooperativa COOCENTRAL²², a la luz de todos ellos esta empresa dinamiza la economía del municipio, favorece y ayuda al campesino, de igual manera reconocen una asociación de mujeres que trabajan el fique y que llevan por nombre arte fique; ambas empresas gozan de muy buena credibilidad y llenan de orgullo al garzoneño.

A manera negativa muchos de los actores entrevistados aseguran que no existen redes de cooperación territorial y empresarial. Solo existen algunos destellos en algunos aspectos como el tema de la salud, donde refiere la ESE María Auxiliadora y el SENA como generadores de lazos para el fortalecimiento del sector, donde el SENA capacita a la población según el perfil demandado por el sistema de salud.

5.4.5 Infraestructura y equipamiento.

Las competencias de los municipios en materia de infraestructura se relacionan principalmente con la gestión de la ciudad. Los municipios son en general los encargados de la provisión de servicios básicos entre los que se destacan agua, saneamiento, electricidad, infraestructura vial, transporte, alumbrado público, servicios de limpieza y equipamiento urbano comunitario entre los más importantes.

Es por ello que los entrevistados en lo que respecta a infraestructura y equipamiento para el desarrollo económico local manifiestan un porcentaje de favorabilidad del 71.1% en relación a los cinco aspectos sobre los cuales se indago como se presenta a continuación:

- Todos reconocen que se han realizado obras de infraestructura en los últimos años, pero a su vez coinciden en dos como las obras importantes en el municipio, el balseadero, reconocido como el viaducto más largo de Colombia y la represa hidroeléctrica el Quimbo. Esta última es motivo de controversia en cuanto a opiniones,

²²empresa de caficultores más importante de la zona central del Huila

unos coinciden en que representa un dinamizador de la economía del municipio a partir de actividades complementarias a la generación de energía como el turismo; para otro grupo, representa una obra que afecta la economía del mismo, aducen al respecto la pérdida de una gran área de suelo dedicada a la agricultura, con las consecuencias ambientales que trae consigo la inundación de 9000 hectáreas.

- En materia de equipamientos también un gran porcentaje de los entrevistados evidencian que el municipio ha construido diferentes equipamientos durante los últimos años, destacándose el Malecón, los puestos de salud y el mega colegio, este último generador de debates entre quienes creen que es una gran apuesta para municipio y aquellos que lo ven como un elefante blanco que se ha consumido muchos recursos y ha sido el caballito de batalla de varias administraciones; al momento de la realización de estudio no se ha puesto en funcionamiento.

- Otro aspecto que obtuvo respuestas positivas, es el reconocimiento por parte de los entrevistados de la presencia de espacios para la comercialización de los productos locales estacan la existencia de la plaza de mercado y el planchón campesino y la feria agroindustrial que se realiza en el municipio.

- Como aspecto negativo y pese a contar en el municipio con el *Consejo Territorial de Planeación Municipal* y el *Departamento Administrativo de Planeación, Medio Ambiente, Infraestructura y desarrollo Vial*, no existe un mecanismo de concertación institucional para la priorización de los equipamientos y la infraestructura, la comunidad es un actor de piedra y no de aporte a la toma de decisiones.

5.4.6 Formación de los Recursos Humanos.

La capacitación de recursos humanos según los requerimientos existentes en los sistemas productivos locales, incluye la modernización de las actividades productivas actuales así como la incorporación de aquellas otras actividades que ofrecen posibilidades viables en el futuro inmediato. Por eso es importante dotarse de la capacidad de observación permanente de los requerimientos reales y potenciales del tejido local de empresas y de las características del mercado de trabajo local, actividades que pueden ser llevadas a cabo mediante la creación de instancias técnicas en cada territorio en forma consensuada entre los diferentes actores locales.

Al respecto, la percepción de los entrevistados muestra para este factor de éxito del DEL un porcentaje bajo favorabilidad del 35,7%, considerado dos aspectos específicos sobre los cuales se indaga como aparece a continuación:

- La oferta educativa de la ciudad no es la mejor, en materia de cobertura en educación primaria y bachillerato no es del 100%, existe un número importante de niños y jóvenes por fuera del sistema escolar. Con relación a la infraestructura, Garzón cuenta con 20 instituciones educativas divididas en sedes en el sector urbano y rural y en materia de Instituciones de formación para el trabajo cuenta con 7 instituciones que se quedan cortas a la hora de ofrecer programas que motiven e incentiven a la población potencial del municipio que es muy alta. En este sentido es importante referir la situación de receptor de población víctima de la violencia y el desplazamiento del municipio. Se destaca además la presencia en el municipio de centros de formación para el trabajo gestionados desde el SENA en su sede regional para Garzón: El Centro Agroempresarial y Desarrollo Pecuario del Huila, que ofrece programas de formación educativa con enfoque agroindustrial.

No obstante, el reclamo por parte de los entrevistados radica en una inconformidad casi generalizada, dada la ausencia de una oferta pertinente y diversa de educación superior, y la no existencia de nuevos programas académicos que respondan a las nuevas demandas del contexto y brinde oportunidades locales para la permanencia de los jóvenes que tienen la posibilidad de realizar estudios universitarios en la localidad y se ven obligados a salir dada las pocas oportunidades.

De igual manera los entrevistados manifiestan que no hay mecanismos de política a nivel de la ciudad para incluir a la población vulnerable en la oferta a excepción de los programas del orden nacional como la estrategia de cero a siempre y jóvenes en acción; para estos existe una falencia desde la administración municipal para incentivar y llegar a acuerdos interadministrativos con las instituciones de educación existentes en el municipio.

5.4.7 Lucha contra la pobreza.

La pobreza, como la privación de necesidades básicas humanas, requiere entre otras, que cada sociedad defina sus propios criterios para determinar esas necesidades básicas y así mismo, debería tener la potestad para identificar las medidas o indicadores utilizados como referencia, los cuales no siempre coinciden con la autopercepción que los ciudadanos tienen sobre sus condiciones materiales.

Para los temas de la lucha contra la pobreza, se identificó el más bajo nivel de favorabilidad con solo un porcentaje del 17.9% agregado para los aspectos particulares sobre los cuales se realizó la indagación.

En cuanto a las condiciones de pobreza de la ciudad y las causas de la misma, los entrevistados manifiestan que el municipio se está haciendo cada vez más evidente las condiciones de pobreza; existen cinco (5) invasiones a nivel urbano, situación que no se presentaba en el pasado; de otro lado manifiestan que la dinámica propia de la vida rural se ha ido desdibujando en el último periodo de tiempo por parte de los jóvenes, ya no quieren vivir en el campo, lo cual se convierte en una problemática ya que el municipio es rural y su principal reglón de la economía es el agro, generando con ello falta de mano de obra en el sector rural.

Otra consecuencia para el aumento en la pobreza se debe a que el municipio es receptor de población víctima y desplazada por el conflicto armado durante los últimos diez años. Un aspecto más a considerar es que el municipio vivió una burbuja especulativa con base en la construcción de la represa hidroeléctrica del Quimbo, en la cual todo se encareció, vivienda, comida, hoteles entre otros, pero hoy la represa ya no genera mano de obra y ya no existe ninguna posibilidad de sostener esa demanda; la dinámica del comercio ha disminuido en forma significativa.

Como consecuencia de lo anterior, Garzón enfrenta dos situaciones problemáticas, el desempleo, y la economía informal, manifiesta esta última, no solo en torno a los vendedores ambulantes, sino al incremento exagera de actividades como el moto taxismo, actividad no regulada por la administración y la población hoy prefiere vivir de ello que buscar nuevas fuentes de empleo.

Por otra parte, la gran mayoría los entrevistados reconocen que existen políticas públicas para la superación de la pobreza extrema como familias en acción, red juntos, estrategia de cero a siempre, jóvenes en acción y ley de víctimas. Estas políticas son consideradas como una alta dependencia de la población a la protección económica del estado que implica subcontratación de servicios, y permite mantener redes de clientelismo, provocando en las familias dependientes la pérdida de la capacidad para generar por si mismos su propio desarrollo, contrariando así, el incremento de la riqueza nacional y la activación del sistema de producción.

5.5 ÍNDICE DE PERCEPCIÓN FAVORABILIDAD PARA EL DEL

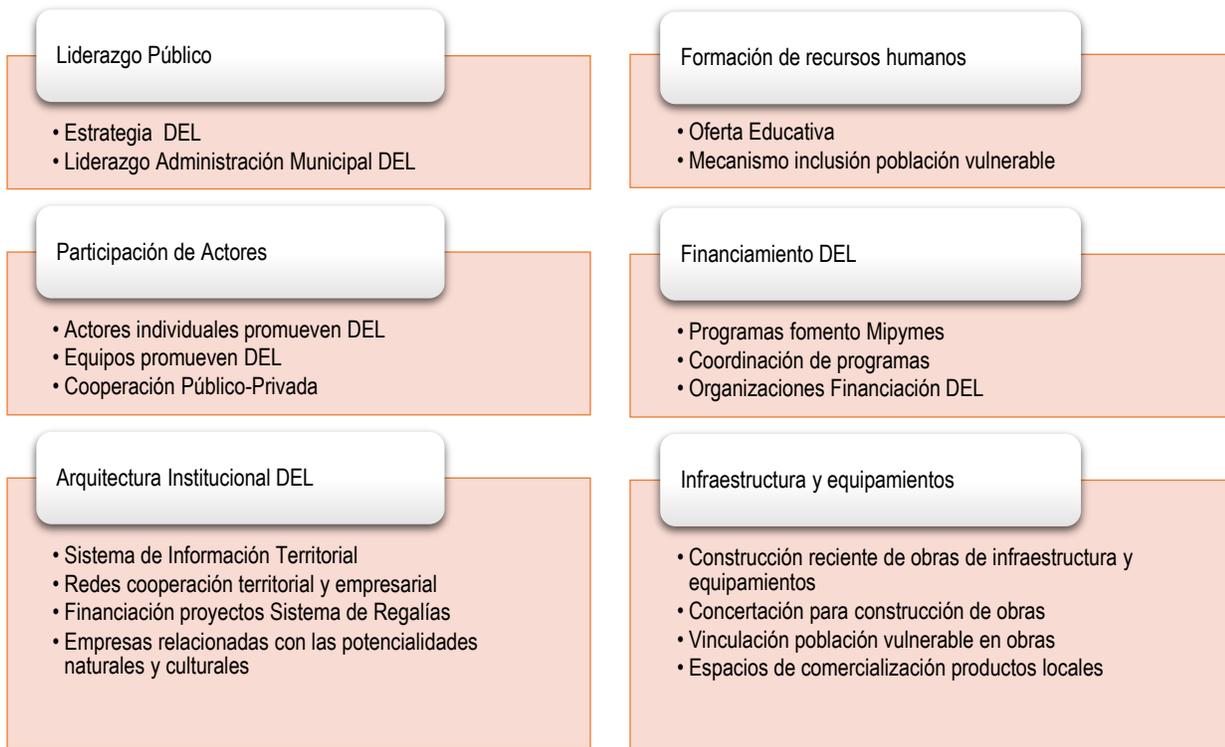
En esta sección se presenta el cálculo del ***Índice de percepción de las condiciones de favorabilidad para el Desarrollo Económico Local (DEL) del municipio de Garzón***. Este Índice es elaborado a partir de las percepciones de los quince (15) actores locales entrevistados sobre las temáticas pertinentes a los elementos que favorecen las políticas de desarrollo económico (Anexo 8). Estas incluyen

dimensiones del impacto que han tenido las policías públicas que allí se han implementado para superar las condiciones de pobreza extrema de sus habitantes, abarcando las categorías de análisis: política pública, desarrollo económico local y pobreza extrema.

El índice es elaborado a partir de las veinticinco preguntas de la encuesta aplicada a los actores municipales, las cuales, están distribuidas dentro de siete categorías de análisis que ya fueron descritas en forma ampliada en el acápite anterior: i) liderazgo político, ii) participación de actores, iii) financiamiento, iv) arquitectura institucional, v) infraestructura y equipamiento, vi) formación de recursos y vii) pobreza, aproximando así los factores requeridos para el éxito de las iniciativas DEL, la incidencia de las políticas en el municipio y las condiciones de pobreza en el mismo.

Para el cálculo del índice, se divide el número de respuestas favorables y desfavorables entre el número de respuestas totales de cada categoría, de acuerdo con la tabla de dimensiones DEL. Este muestra la proporción de condiciones favorables para el DEL, el municipio según el conjunto de respuestas de los actores a diferentes categorías. Mientras más cercano a 100% se encuentre el valor del índice, más favorables se considerarán las condiciones del municipio para generar DEL desde las percepción de los actores vinculados a la investigación.

Ilustración 3. Dimensiones y factores que favorecen el DEL



Fuente: Elaboración propia con base en Albuquerque (2004)

Sin embargo cabe anotar que las respuestas no están dadas en el hecho de que, las condiciones sean favorables para todos (15) actores, sino en términos de quienes identifican respuestas que están asociadas con las preguntas que les son formuladas; por tal motivo no tienen relación directa con el total de actores (Anexo 9).

Tabla 13. Categorías de aproximación de factores requeridos para el éxito de las iniciativas DEL

LIDERAZGO PÚBLICO
1. Existencia de una estrategia DEL
2. Liderazgo de la administración municipal en proyectos DEL
PARTICIPACIÓN DE ACTORES
3. Presencia de actores individuales que promueven propuestas DEL
4. Presencia de equipos que promueven propuestas DEL
5. Cooperación público -privada para impulsar iniciativas
FINANCIAMIENTO DEL
6. Existencia de programas de fomento para las microempresas y Pymes
7. Coordinación entre los programas de fomento
8. Existencia de organizaciones que financian el DEL

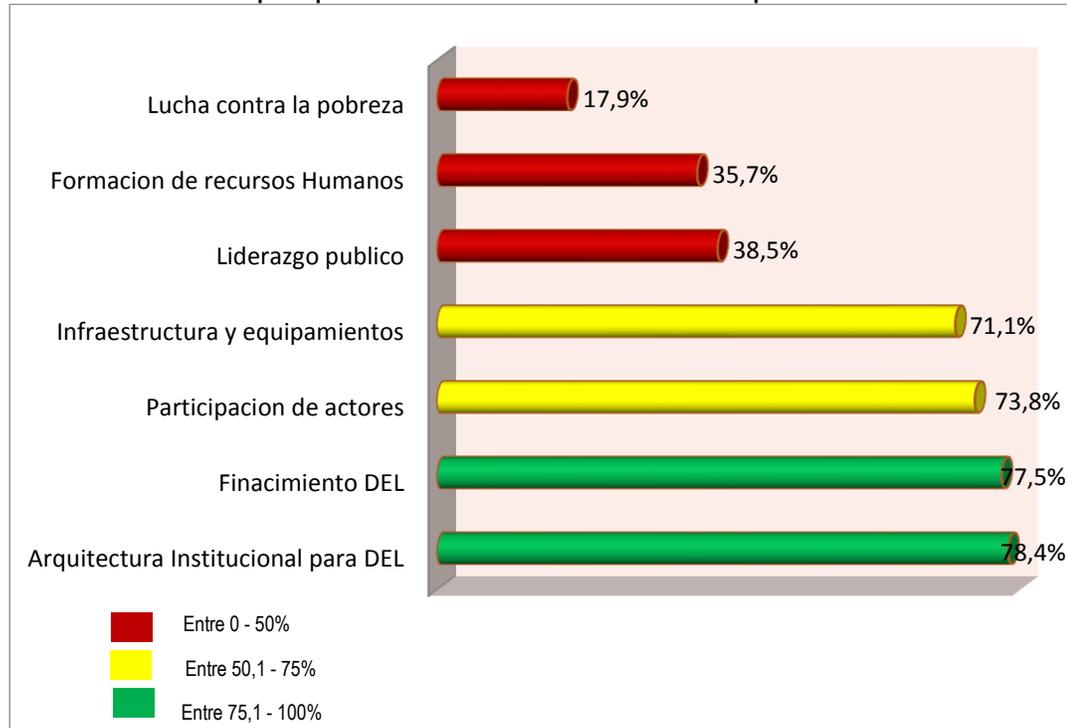
ARQUITECTURA INSTITUCIONAL PARA EL DEL
9. Existencia de un Sistema de Información Territorial
10. Presencia de redes de cooperación territorial y empresarial
11. Financiamiento de proyectos por el sistema de regalías
12. Empresas alrededor de las potencialidades naturales y culturales del territorio
INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO
13. Construcción reciente de obras de infraestructura
14. Concertación institucional para priorizar las obras de infraestructura
15. Construcción reciente de equipamientos
16. Concertación institucional para priorizar las obras de equipamientos
17. Vinculación de la población vulnerable a las obras y equipamientos
18. Existencia de espacios para la comercialización de productos locales
FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS
19. Existencia de oferta educativa
20. Mecanismos de política para incluir a la población vulnerable en la oferta
POBREZA
21. evidencia de manifestaciones de pobreza en el municipio
22. Existencia de indicadores para medir la pobreza
23. Identificación de las causas de pobreza en el municipio
24. Funcionamiento de las políticas públicas para la superación de la pobreza extrema
25. efectividad de las políticas públicas para la superación de la pobreza extrema

Fuente: Elaboración propia en base al trabajo de campo.

Como lo muestra el gráfico 29, según el Índice de percepción de las condiciones de favorabilidad para el DEL, la lucha contra la pobreza (17,9%), la formación de recursos humanos (35,7%) que se traduce en oferta educativa y mecanismo de política a nivel de la ciudad para incluir a la población vulnerable en la oferta y el liderazgo público (38,5%) son las tres dimensiones más desfavorables para el municipio de Garzón. Por el contrario, la arquitectura institucional (78,4%) es la dimensión de mayor favorabilidad según los actores vinculados, seguida del financiamiento (77.5%), la participación de los actores (73,8) y la infraestructura y el equipamiento (58.3%).

Este índice de percepción permite reflejar en términos generales, la dinámica política, económica y social de Garzón, identificando los factores decisivos para alcanzar el DEL y disminuir la pobreza extrema en el municipio. Desde el orden Nacional, se ha visto la necesidad de plantear nuevos escenarios impulsados por la dinámica de la globalización, en donde se ha empezado a asignar mayor importancia a las instancias locales (municipios), como una estrategia impulsadora capaz de generar entornos territoriales innovadores, y fomentar la creatividad productiva y empresarial local.

Gráfica 29. Índice de percepción de las condiciones de favorabilidad para el DEL de Garzón. 2015



Fuente: Elaboración propia en base al trabajo de campo. Garzón. 2015

Si bien Albuquerque plantea el enfoque del desarrollo económico local como un proceso de desarrollo participativo que fomenta los acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un territorio, posibilitando el diseño y la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo común a partir del aprovechamiento de los recursos y ventajas competitivas locales, en el contexto actual de la globalización, con el objetivo final de estimular la actividad económica y la creación de empleo e ingreso, también concibe el territorio como un agente de transformación social y no únicamente como simple espacio o soporte funcional del despliegue de actividades, obligando a insistir en nuevas funciones a desempeñar a las administraciones públicas territoriales a fin de concertar con los agentes socioeconómicos locales la construcción de los entornos institucionales favorecedores del fomento productivo y empresarial, y asegurar el acceso a los servicios de desarrollo empresarial para las microempresas y pequeñas y medianas empresas locales, las cuales constituyen una parte muy relevante del tejido empresarial en cualquier país.

Partiendo del concepto anterior y retomando la carta magna “Constitución política de Colombia de 1991” –CPC-, está claro que Colombia deberá promover el DEL en sus departamentos y municipios a través de la descentralización como queda evidenciado dentro de los principios fundamentales en los artículos 1 y 2 de la CPC:

Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, **descentralizada**, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

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

Por otro lado Albuquerque, plantea que la descentralización no puede limitarse, pues, únicamente a mejorar la capacidad de gestión eficiente de los recursos transferidos a los gobiernos locales y a los programas de modernización de la gestión municipal. Estas tareas son fundamentales, pero la modernización de las Administraciones Locales debe incorporar también la capacitación en su nuevo papel como animadores y promotores del desarrollo económico local, a fin de construir conjuntamente con los actores privados y el resto de la sociedad civil local, los necesarios entornos territoriales innovadores para el fomento productivo y desarrollo del tejido local de empresas.

Ahora bien con base en los dos artículos otorgados por la CPC y sumado al planteamiento de Albuquerque se puede inferir que se está cumpliendo con lo planteado en cuanto a DEL a título de país, pero esto no es cierto, debido a que las realidades que afrontan las entidades territoriales en Colombia desde 1986, es decir, hace ya 30 años se inició un proceso de descentralización política y administrativa, con una lánguida autonomía en el aspecto fiscal, pues el artículo 287 de la Constitución Política establece que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, pero dentro de los límites de la Constitución y de la Ley.

Existe autonomía para elegir a los gobernantes municipales y departamentales, con una gran responsabilidad para administrar el exagerado volumen de funciones administrativas, pero sin equilibrio en los recursos económicos para brindar una solución adecuada a sus necesidades, pues aun cuando los dineros salen de las regiones, llegan a Bogotá y desde aquí el centralismo la distribuye milimétricamente, por sectores, en pequeñas porciones que en nada contribuyen al desarrollo del país desde las regiones y entre estas en las menos favorecidas.

Por otro lado y retomando los planteamientos de Albuquerque con base en las ocho dimensiones básicas de las iniciativas de desarrollo económico territorial y según el análisis realizado a partir de la información generada por los actores locales y la proveniente de las estadísticas y otros documentos oficiales se puede concluir para el municipio de Garzón, la ausencia y debilidad en varias de las dimensiones, dando como resultado fragilidad de las iniciativas de desarrollo local para el municipio.

Del total de la variables de estudio, cuatro fueron valoradas satisfactoriamente con un porcentaje de 75% en promedio, con respecto a tres que fueron valoradas negativamente con un promedio de 31%, lo que sin duda alguna evidencia que Garzón en términos generales, carece de una de DEL.

Pese a haber un reconocimiento en términos de que el municipio se rige por el PMD y el PBOT (sin actualizar) como instrumentos de planificación o cartas de navegación para el municipio en lo que concierne a los diferentes dinámicas políticas, económica, sociales y ambientales en favor de la comunidad, estos se han caracterizado más bien por ser planes vacíos en cuanto a la forma y materialización de los mismos.

Sumado a ello, no existe una visión de municipio, cada candidato y cada alcalde electo viene con una visión y unas iniciativas de corto plazo que no alcanzan a ser materializadas durante el periodo de tiempo debido a los problemas internos de corrupción y clientelismo en los que se han vuelto inmiscuidos los dirigentes del municipio. No se puede olvidar que la administración pública es la base para dirigir los procesos de transformación social en cabeza del alcalde, los concejales y sin duda alguna de la población civil a través del empoderamiento y seguimiento a las actuaciones de lo público, lo cual es otra de las grandes debilidades que afronta el municipio, ya que la falta de continuidad de las administraciones, el conflicto de poder, la falta de liderazgo público y la priorización de intereses particulares sobre los de la población, ha sido un determinante durante el último periodo de tiempo.

De igual manera las políticas de desarrollo de los planes de gobierno durante los últimos veinte años tanto a nivel nacional como municipal, han buscado fortalecer e impulsar las ventajas productivas de la región, sin embargo la falta de recursos, de gestión y de planeación de Garzón ha hecho que las iniciativas no se desarrollen de la manera concebida.

En la formulación de políticas públicas sociales a favor de superar la pobreza extrema, el municipio presenta una clara debilidad. Esta carencia se agrava ante la inexistencia de sistema de información que este alimentado con cifras reales y actuales en favor de una sana y buena toma de decisiones por parte de las

administraciones a la hora de dinamizar programas, y proyectos tendientes a mejorar los índices en materia de pobreza extrema.

En Colombia, durante los últimos 20 años, han sido grandes los esfuerzos por generar políticas y estrategias que disminuyan los índices de pobreza y pobreza extrema en el país, planteados desde los planes de desarrollo de los gobiernos cada cuatro años y las iniciativas enfocadas al cumplimiento de los objetivos del milenio, uno de ellos la superación de la pobreza extrema. En el municipio de Garzón por su parte, aunque las estadísticas muestran avances durante el período de estudio, es evidente también que las estrategias para promover el DEL no han conseguido alcanzar este propósito.

Así entonces, retomando los postulados de Silva y Albuquerque, un enfoque territorial de desarrollo, permite dar a cada localidad un tratamiento adecuado según sus recursos, circunstancias y capacidades potenciales de desarrollo y las estrategias para lograrlo dependen de la capacidad e interés de sus actores locales tanto en forma individual como colectiva. Desde esta perspectiva, la *política de DEL* se presenta como un planteamiento más flexible ante los problemas derivados de la reestructuración productiva y la necesidad de adaptarse a las nuevas exigencias en los distintos territorios.

6. CONCLUSIONES

Si bien el concepto de pobreza se ha dinamizado a lo largo de los años, pasando por conceptos en su definición como subsistencia, necesidades básicas y privación relativa, esta no pierde su esencia que está ligada al ser humano y su forma de vivir. Por el contrario no solo el concepto sino la materialización del mismo se ha plasmado en todo el territorio mundial; este no evoluciona por el contrario se percibe como una involución del mismo, tomando como referente que aun la población se muere de hambre.

Esta dinámica atañe desafortunadamente a nuestro país y al municipio de investigación Garzón, en gran medida por el arraigado conflicto interno de más de cincuenta años, que ha permeado no solo a la población civil sino a la institucionalidad pública, reflejo claro de ingobernabilidad en el municipio, con sus consecuencias propias al momento de la toma de decisiones que repercute directamente en la debilidad del tejido social y el mejoramiento de las condiciones de vida de los Garzoneños.

El entornos mundial, Latino Americano, colombiano y territorial en el caso de Garzón debe encontrar nuevas apuestas que enrumben no solo el factor económico que repercute de manera directa en la empleabilidad, sino que ligado a ello la dimensión social del desarrollo recobra su significado en la

construcción de una sociedad, de múltiples sociedades que deben garantizar la satisfacción de las demandas de la gente y combatir en forma concertada los problemas de la pobreza y la pobreza extrema.

En materia de política pública. Colombia de manera particular, ha incorporado de forma explícita su compromiso con el combate de la pobreza y la pobreza extrema desde hace pocos años, con programas y estrategias que en gran medida obedecen al mandato de órganos o entidades del orden mundial y con gran poder económico. No olvidemos que muchas de las políticas para los países en vía de desarrollo nacen de las necesidades económicas de los mismos y que son sujetos de aprovechamientos de los emporios económicos que son los que imponen las reglas. Se marginan en este sentido las realidades locales, la planeación de lo local no puede realizarse a espaldas de sus posibilidades.

Sin duda, si bien Colombia, dista de los países desarrollados frente al desempeño de sus indicadores de pobreza y pobreza extrema, las políticas asistencialistas (actividades sociales que históricamente han implementado las clases dominantes para paliar mínimamente la miseria que generan y para perpetuar el sistema de explotación) han logrado reducir en un alto porcentaje sus cifras de pobreza y pobreza extrema durante los últimos 20 años.

De igual manera es necesario mencionar que las políticas públicas que “nacen” de la nación y que se aterrizan a los territorios cuentan con muchos vacíos ya que las dinámicas de los municipios tipo son diferentes, y sujeto a ello no existe un verdadero seguimiento y evaluación a las mismas, ejemplo vivo de ello y contraproducente para los municipios pequeños es que generan un círculo vicioso en la población en situación de vulnerabilidad por pobreza; para estos, resulta más cómodo seguir bajo la tutela de los subsidios estatales que asumir la responsabilidad frente a su propio proceso de desarrollo personal y familiar.

Garzón municipio grande en riquezas y lleno de oportunidades por encontrarse situado en el centro del departamento, ha venido desperdiciando sus diversas riquezas y potencialidades, perdiendo así importancia a nivel departamental (pasaron de ser el segundo municipio de importancia del departamento a un quinto puesto). En materia de DEL, se evidencia la desarticulación entre los entes territoriales, recayendo en el ámbito municipal la definición de las estrategias para delinear el rumbo de su territorio sin considerar las verdaderas capacidades de los actores y la oferta ambiental e institucional y menos aún la disponibilidad presupuestal para la gestión; al contrario, es evidente el alto grado de asistencialismo y la marcada desarticulación y distanciamiento entre los diversos sectores y agremiaciones con presencia en el municipio.

Se destaca, como a pesar de identificar la existencia de diferentes estrategias para el DEL en los últimos años, éstas han fracasado en principio por la falta de recursos para materializarlas, en segunda medida por la falta de gestión y en tercera y de mayor importancia por la falta de empoderamiento de la comunidad con respecto a los mecanismos de participación que facilitan el control ciudadano frente al cumplimiento de lo pactado en los planes de desarrollo.

Es de anotar siguiendo a Albuquerque que el desarrollo económico local es un enfoque alternativo al de las políticas asistenciales de superación de la pobreza, y que busca incidir en la generación de empleo e ingresos mediante la mejora de la productividad y competitividad de los diferentes sistemas productivos locales. Esto supone transitar de un enfoque asistencial a uno de instalación de capacidades y de corresponsabilidad para el desarrollo integral y desde una perspectiva sectorial a una de carácter horizontal e integradora según las características, actores y capital social de cada territorio....

Con relación a las condiciones de gobernanza y buen gobierno, el municipio de Garzón es un municipio grandemente afectado por las diversas prácticas de los gobernantes de turno que destruyen la confianza en las instituciones públicas y debilitan el capital social. En el marco del buen gobierno no son evidente para la población en general los atributos de Participación / Legalidad / Transparencia / Responsabilidad / Consenso / Equidad / Eficacia y Eficiencia / Sensibilidad.

Los resultados del estudio a partir de la triangulación de la información muestran que la incidencia de las políticas públicas para superar la pobreza extrema en los últimos veinte años están limitadas por la debilidad en la arquitectura institucional municipal, la debilidad en las condiciones de gobernabilidad, la discontinuidad en las políticas y estrategias de reducción de la pobreza extrema; la poca articulación entre el gobierno y el sector empresarial, la limitación presupuestal que restringe el financiamiento de iniciativas de DEL, la poca diversificación de la actividad económica, y la restricción ante la ausencia de información confiable para la toma de decisiones en el marco de la planeación y formulación de políticas para el desarrollo. Los bajos niveles de competitividad, altos niveles de desempleo, y condiciones de vulnerabilidad extrema de su población aún sin erradicar son el reflejo de las situaciones referidas.

7. RECOMENDACIONES

Superar la pobreza y la pobreza extrema es una sumatoria de actuaciones de lo estatal, lo gubernamental y lo privado con el fin de cerrar las brechas marcadas entre ricos y pobres, es por ende que se hace necesario tomar correcciones en los siguientes aspectos:

En lo que se refiere a las dificultades metodológicas para la realización del estudio, se encuentra que la información está muy segmentada y en ciertos casos es inexistente a nivel municipal, de tal forma que se deben realizar un mayor esfuerzo a nivel local para integrar un sistema de información adecuado para la toma de decisiones.

En materia de políticas públicas se requiere una implementación diferente de las mismas en cada territorio, pese a que la problemática es la misma (Pobreza y pobreza extrema) las estrategias para enfrentarla dependen de las condiciones particulares de los territorios, de su capacidad institucional y de su plataforma ambiental; así, los municipios de sexta categoría requieren mayores recursos fiscales que los municipios de categoría especial o primera debido a que estos tienen mayores fuentes de recursos o ingresos propios. Garzón necesita un fortalecimiento institucional, requiere instalar capacidades en el territorio, y reforzar los procesos de planificación con la participación de las bases sociales organizadas existentes, incorporando la gran experiencia del sector cooperativo.

En cuanto al DEL, es importante potenciar no solo los recursos contemplados en el PBOT, sino el capital humano existente en el municipio con el fin de apalancar las iniciativas definidas en los programas de gobierno, las cuales deben operacionalizarse en los respectivos PDM. El capital humano es un capital estratégico en el territorio y debe ser partícipe de sus transformaciones.

Como recomendación final se encuentra un gran desconocimiento de los mecanismos de participación de la comunidad, por lo que se hace necesario instruir y encaminar a la sociedad garzoneña en estos mecanismos con el fin de brindar herramientas que coadyuven a garantizar las buenas actuaciones estatales.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albuquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización. *Revista de la CEPAL*(82), 157-171.
- Albuquerque., F. (2008). *Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria. Universidad de Sevilla.
- Angulo, R. (2011). *Propuesta de un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-OPHI) para Colombia*. Bogotá: DNP.
- Arocena, J. (1995). El Desarrollo Local. Un Desafío Contemporáneo. *Nueva Sociedad*, 19-55.
- Banco Mundial. (2014). *Notas Políticas de Colombia: hacia la paz sostenible, la erradicación de la pobreza y la prosperidad compartida*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (17 de Agosto de 2015). *Banco Mundial*. Obtenido de [www.bancomundial.org: http://datos.bancomundial.org/tema/pobreza](http://datos.bancomundial.org/tema/pobreza)
- Barrientos, A. (2010). Protecting Capabilities, Eradicating Extreme Poverty: Chile Solidario and the Future of Social Protection. *Journal of Human Development and Capabilities*, 11(4), 579-597.
- Barrientos, A. (Mayo-Junio de 2012). Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas ¿Hacia una protección social fragmentada? *Nueva Sociedad*(239), 65-78.
- Boisier, S. (2001). Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando? En O. Madoery, & A. Vázquez-Barquero, *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local* (págs. 1-22). Rosario: Homo Sapiens.
- Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Centro de Innovación Social (CIS). (2013). *Estrategia nacional de innovación social para la superación de la pobreza extrema*. Bogotá: Agencia nacional para la superación de la pobreza extrema - ANSPE.
- CEPAL. (1994). *Panorama Social de América Latina, 1994*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2006). Programas sociales. En CEPAL, *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (págs. 149-180). Montevideo: CEPAL.
- CEPAL. (2012). *Cambio Estructural para la Igualdad: Una visión integrada de desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2014). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL-OIT. (2015). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Protección social universal en mercados laborales con informalidad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chica, R. (2007). *Latinoamérica frente a la globalización: Una estrategia alternativa de desarrollo*. Manizales: Universidad Autónoma de Manizales.
- CLACSO. (2015). *Presentación Institucional*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

- Consejo Privado de Competitividad. (2008). *Adónde queremos llegar: Visión 2032 y principales estrategias*. Bogotá: CPC.
- Consejo Privado de Competitividad. (2015). *Informe Nacional de Competitividad 2014 – 2015*. Bogotá: CPC.
- Dane. (2005). *censo*. Garzón.
- Dane. (2005). *Departamento Nacional de Planeación*. Recuperado el 06 de 2015
- Dane. (2014). *Poberza monetaria y multidimensional en Colombia, 2014. Boletín Técnico*. Bogotá: Dane.
- Dane. (2014). *Poberza monetaria y multidimensional en Colombia, 2014. Boletín Técnico*. Bogotá: Dane.
- Dane. (2015). *Colombia. Estimaciones 1985-2005 y proyecciones 2005-2020 nacional y departamental desagregadas por sexo, área y grupos quinquenales de edad*. Bogota: Dane.
- Dane. (2015). *Huila: pobreza monetaria 2014*. Bogota: Dane.
- Di Pietro, P. (s.f). *Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local*. FLACSO.
- DNP. (2005). Conpes 91. *Metas y estrategias para el logro de los objetivos del desarrollo del milenio, 2015*. Bogotá.
- DNP. (2006). Documento Conpes 3619. *lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento*. Bogotá.
- DNP. (2007). *Conpes 113 Política Nacional de seguimiento alimentario y nutricional PSAN*. Bogotá.
- DNP. (2008). *Evaluación de Políticas Públicas: Programa Familias en Acción. Impacto del Capital Humano y Evaluación Beneficio Costo del Programa*. Evaluación , Bogota.
- DNP. (2014). *Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2015). *Documento Conpes 3400. metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en colombia*. Bogotá.
- DNP. (13 de 08 de 2015). *Programa familias guardabosques*. Obtenido de DNP: https://spi.dnp.gov.co/App_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/0050002510000.pdf
- Federación Nacional de Cafeteros. (2014). *Por la caficultura que queremos*. Bogotá: Federación Nacional de Cafeteros.
- Fedesarrollo. (2012). *Mediciones de pobreza en Colombia y seguimiento a los logros de las familias de la Red Unidos*. Fedesarrollo.
- Fedesarrollo. (2015). *La economía del departamento del Huila: Diagnostico y perspectivas*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Fedesarrollo. (2015). *La economía del departamento del huila: diagnóstico y perspectivas*. Bogota: Fedesarrollo.
- Gasparini, L., Cicowiez, M., & Sosa, W. (2014). *Pobreza y Desigualdad en America Latina: Conceptos, Herramientas y Aplicaciones*. La Plata, Argentina: CEDLAS.

- Grynspan, R. (2008). *Introducción a las políticas de superación de la pobreza*. Santo Domingo, República Dominicana: CEDAF.
- Held, D. (2007). Globale Ungleichheiten. En U. (. BECK, *Generation Global* (págs. 95-119). Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag: Ein Craschkurs.
- Hernández-Sampieri, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación* (Sexta ed.). México D.F: McGraw Hill Educación.
- IPEA/UNFPA. (2007). *Contribuciones potenciales a la agenda de los ODM a partir de la perspectiva de la CIPD: Resumen e implicaciones programáticas*. Brasilia DF: IPEA/UNFPA.
- Minchew, E. (16 de diciembre de 2013). *International Center for Tropical Agriculture CIAT*. Obtenido de Desempeño y sostenibilidad de las alianzas productivas: un análisis macro de un programa de acceso a mercados: <http://dapa.ciat.cgiar.org/desempeno-y-sostenibilidad-de-las-alianzas-productivas-un-analisis-macro-de-un-programa-de-acceso-a-mercados/>
- Moreno, L. (2007). *Lucha contra la pobreza en America Latina. ?Selectividad y Univrsalidad?* Consejo Superios de Investigaciones Cientificas.
- Naciones Unidas. (2015). *Cumbre de las Naciones Unidas sobre el desarrollo Sostenible*. Recuperado el 2015, de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>
- ONU. (2000). *Declaración del Milenio*. ONU.
- ONU. (2005). *Objetivos del desarrollo del milenio*. Nueva York: Organizacion de las naciones unidas.
- PMA. (Enero de 2015). *Progama Mundial de Alimentos (PMA)*. Obtenido de <http://es.wfp.org/>
<http://es.wfp.org/hambre/el-hambre>
- PNUD. (2014). *Informe sobre Desarrollo Humano: Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. Nueva York: PNUD.
- Salazar Vargas, C. (1995). *Las Políticas Públicas. Serie colección de profesores*. Bogotá, s.p.: Pontificia Universidad Javeriana.
- Silva, I. (abril de 2005). Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina. *Revista de la Cepal*(85), 81-100.
- Universidad del Rosario. (2012). *Cuenta regresiva hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015: Municipio de Garzón*. Garzón: Universidad del Rosario.
- WEF. (2015). *World Economic Forum (WEF)*. Obtenido de World Economic Forum: http://www3.weforum.org/docs/img/WEF_GCR2014-15_Latinamerica_Image.png

DOCUMENTOS CONPES - DNP

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2004). *Consolidación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo en Colombia*. Conpes 81. Ministerio de Hacienda y crédito público.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2005). *Metas y Priorización de Recursos Presupuestales para Atender a la Población Desplazada por la Violencia en Colombia*. Conpes 3400. Ministerio de Hacienda y crédito público.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2005). *Metas y Estrategias Para el Logro de los Objetivos Del Desarrollo Del Milenio, 2015*. Conpes 91. Ministerio de Hacienda y crédito público.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2006). *Red de Protección Social Contra la Extrema Pobreza*. Conpes 106. Ministerio de Hacienda y crédito público.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2006). *La Banca de las Oportunidades. Una Política para Promover el Acceso al Crédito y a los Demás Servicios Financieros Buscando Equidad Social*. Conpes 3424. Ministerio de Hacienda y crédito público.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2009). *Lineamientos de la Política de Generación de Ingresos Para la Población en Situación de Pobreza Extrema y/o Desplazamiento*. Conpes 3616. Ministerio de Hacienda y crédito público.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2010). *Lineamientos de Política para el Fortalecimiento del Sistema de Formación de Capital Humano (SFCH)*. Conpes 3674. Ministerio de Hacienda y crédito público.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2011). *Modificación a Conpes Social 91 del 14 de Junio de 2005: "Metas y Estrategias de Colombia para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio-2015*. Conpes 140. Ministerio de Hacienda y crédito público.

OTROS DOCUMENTOS CONSULTADOS

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2011). *Decreto 4160, Por el cual se crea la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema se determinan sus objetivos y estructura orgánica*. Ministerio de Hacienda y crédito público.

Presidencia de la Republica. (s.f). *Visión Colombia II Centenario 2019*. Departamento Nacional de Planeación.

Presidencia de la Republica. (s.f). *Visión Colombia 2032*. Departamento Nacional de Planeación
Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. *Agenda de Productividad de Colombia*.

Corporación Universitaria del Huila. (2009). *Plan Sectorial de Desarrollo Turístico para el Municipio de Garzón 2009 – 2020*. CORHUILA.

Ley 152. Congreso República de Colombia, Bogotá D.C, Julio 15 de 1994.
Ley 617. Congreso República de Colombia, Bogotá D.C, Octubre 6 de 2000.
Ley 1532. Congreso República de Colombia, Bogotá D.C, Junio 7 de 2012.
Constitución Política de Colombia. Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá D.C, 1991.

PLANES DE DESARROLLO

Ley 188. Congreso República de Colombia, Bogotá D.C, Junio 02 de 1995.
Ley 508. Congreso República de Colombia, Bogotá D.C, Julio 29 de 1999.
Ley 812. Congreso República de Colombia, Bogotá D.C, Junio 26 de 2003.
Ley 1151. Congreso República de Colombia, Bogotá D.C, Julio 24 de 2007.
Ley 1450. Congreso República de Colombia, Bogotá D.C, Junio 16 de 2011.
Ordenanza 031. Asamblea Departamental, Huila, Mayo 31 de 1995.
Ordenanza 015. Asamblea Departamental, Huila, Junio 04 de 1998.
Ordenanza 021. Asamblea Departamental, Huila, Mayo 29 de 2001.
Ordenanza (s.n). Asamblea Departamental, Huila, s.f.
Ordenanza 015. Asamblea Departamental, Huila, Mayo 13 de 2008.
Ordenanza 017. Asamblea Departamental, Huila, Agosto 17 de 2013.
Acuerdo 009. Concejo Municipal, Garzón, Huila, 1995
Acuerdo 018. Concejo Municipal, Garzón, Huila, 1998
Acuerdo 016. Concejo Municipal, Garzón, Huila, 2001
Acuerdo 020. Concejo Municipal, Garzón, Huila, 2004
Acuerdo (s.n). Concejo Municipal, Garzón, Huila, 2008
Acuerdo 019. Concejo Municipal, Garzón, Huila, 2012

PAGINAS WEB CONSULTADAS

Alcaldía de Garzón, Huila. *Lo nuestro es lo social*, Recuperado de <http://www.garzon-huila.gov.co/index.shtml>
Gobernación del Huila. *Haciendo el cambio*. Recuperado de <http://www.huila.gov.co/>
Gobierno de Colombia. *Urna de cristal*. Recuperado de <http://www.urnadecristal.gov.co/>
Presidencia de la Republica. *Todos por un nuevo país*. Recuperado de <http://wsp.presidencia.gov.co/>
Banco Mundial. *Trabajamos por un mundo sin pobreza*. Recuperado de <http://www.bancomundial.org/>
Departamento Administrativo Nacional de Estadística. *Todos por un nuevo país*. Recuperado de <http://www.DANE.gov.co/>

International Labour Organization. *Promoting Jobs, Protecting People* ILO is a specialized agency of the United Nations. Recuperado de <http://www.ilo.org/>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de <http://www.CEPAL.org/>

Departamento Nacional de Planeación. *Sistema de Identificación de potenciales Beneficiarios de Programas Sociales*. Recuperado de https://www.sisben.gov.co/Informaci%C3%B3n/ElSisb%C3%A9n.aspx#.Vqo_cvI97IU

Anexos

**Anexo 1A. REGISTRO ANALÍTICO ESPECIALIZADO (RAE)
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO**

	ÍTEMS	DESARROLLO
I	INFORMACIÓN SOBRE EL PLAN DE DESARROLLO	
	Presidente	
	Período	
	Título	
II	INFORMACIÓN SOBRE EL PRESIDENTE ELECTO	
	Resumen biográfico, perfil, cargos desempeñados, etc.	
	Contexto Institucional: Partido Político, % de votación.	
	Otra información relevante:	
III	PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN A RESPONDER DESPUÉS DE LA LECTURA	
	Qué política expresa formula el Plan de Desarrollo para reducir la pobreza y la pobreza extrema en Colombia?	
	Qué política expresa formula el Plan de Desarrollo para promover el desarrollo económico local en los territorios?	
	En el Plan de inversiones, qué recursos se destinan a la reducción de la pobreza y de la pobreza extrema en Colombia?	
	En el Plan de inversiones, qué recursos se destinan a promover el desarrollo económico local?	
IV	ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL PLAN DE DESARROLLO	
	Componente general	
	Propósitos	
	Objetivos	
	Metas	
	Estrategias	
	Orientaciones	

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO		
	ÍTEMS	DESARROLLO
V	ANÁLISIS DEL PLAN DE INVERSIONES	
	Presupuestos Plurianuales	
	Recursos financieros requeridos	
	Fuentes de Financiación	
VI	EVALUACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO NACIONAL A CARGO DEL DEPARTAMENTO DE PLANEACIÓN NACIONAL DNP	
	Evaluación de la Gestión	
	Resultados del PND	
V	CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL DEL PLAN DE DESARROLLO	
	Modelo de desarrollo imperante en Colombia, Latinoamérica y el Mundo	
	Algunas cifras de comparación: IDH, PIB, Ingreso per cápita.	
VI	ASPECTOS DE INTERÉS	
	Temas y resultados que considera particularmente importantes en relación con las preguntas de investigación.	
	Identificó contradicciones en el Plan?	
	Preguntas que surgen después de analizar el Plan de Desarrollo	
	Aspectos que considera especialmente interesante y le gustaría discutir	

**Anexo 2A. REGISTRO ANALÍTICO ESPECIALIZADO (RAE)
PLAN DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO**

	ÍTEM	DESARROLLO
I	INFORMACIÓN SOBRE EL PLAN DE DESARROLLO	
	Gobernador	
	Período	
	Título del Plan de Desarrollo	
II	INFORMACIÓN SOBRE EL GOBERNADOR ELECTO	
	Resumen biográfico, perfil, cargos desempeñados, etc.	
	Contexto Institucional: Partido Político, % de votación.	
	Otra información relevante:	
III	PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN A RESPONDER DESPUÉS DE LA LECTURA	
	Qué política expresa formula el Plan de Desarrollo para reducir la pobreza y la pobreza extrema en Colombia?	
	Qué política expresa formula el Plan de Desarrollo para promover el desarrollo económico local en los territorios?	
	En el Plan de inversiones, qué recursos se destinan a la reducción de la pobreza y de la pobreza extrema en Colombia?	
	En el Plan de inversiones, qué recursos se destinan a promover el desarrollo económico local?	
IV	ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL PLAN DE DESARROLLO	
	Componente general	
	Propósitos	
	Objetivos	
	Metas	
	Estrategias	
	Orientaciones	
V	ANÁLISIS DEL PLAN DE INVERSIONES	

PLAN DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO		
	ÍTEMS	DESARROLLO
	Presupuestos Plurianuales	
	Recursos financieros requeridos	
	Fuentes de Financiación	
VI	EVALUACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL	
	Existe evaluación de la Gestión	
	Existe evaluación de resultados del Plan de Desarrollo Departamental?	
VII	CONTEXTO NACIONAL, DEPARTAMENTAL E INTERNACIONAL DEL PLAN DE DESARROLLO	
	Situación del departamento en el contexto nacional: PIB.	
	Situación económica del departamento: Tasa de Empleo, indicadores de pobreza.	
	Convenios bilaterales, cooperación internacional.	
VIII	ASPECTOS DE INTERÉS	
	Temas y resultados que considera particularmente importantes en relación con las preguntas de investigación.	
	Identificó contradicciones en el Plan?	
	Preguntas que surgen después de analizar el Plan de Desarrollo	
	Aspectos que considera especialmente interesante y le gustaría discutir	

Anexo 3A. REGISTRO ANALÍTICO ESPECIALIZADO (RAE)

PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

	ÍTEMS	DESARROLLO
I	INFORMACIÓN SOBRE EL PLAN DE DESARROLLO	
	Alcalde	
	Período	
	Título del Plan de Desarrollo	
II	INFORMACIÓN SOBRE EL ALCALDE ELECTO	
	Resumen biográfico, perfil, cargos desempeñados, etc.	
	Contexto Institucional: Partido Político, % de votación.	
	Otra información relevante:	
III	PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN A RESPONDER DESPUÉS DE LA LECTURA	
	Qué política expresa formula el Plan de Desarrollo para reducir la pobreza y la pobreza extrema en Colombia?	
	Qué política expresa formula el Plan de Desarrollo para promover el desarrollo económico local en los territorios?	
	En el Plan de inversiones, qué recursos se destinan a la reducción de la pobreza y de la pobreza extrema en Colombia?	
	En el Plan de inversiones, qué recursos se destinan a promover el desarrollo económico local?	
IV	ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL PLAN DE DESARROLLO	
	Componente general	
	Propósitos	
	Objetivos	
	Metas	
	Estrategias	
	Orientaciones	

PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO		
	ÍTEMS	DESARROLLO
V	ANÁLISIS DEL PLAN DE INVERSIONES	
	Presupuestos Plurianuales	
	Recursos financieros requeridos	
	Fuentes de Financiación	
VI	EVALUACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL	
	Existe evaluación de la Gestión	
	Existe evaluación de resultados del Plan de Desarrollo Municipal?	
VII	CONTEXTO NACIONAL, DEPARTAMENTAL E INTERNACIONAL DEL PLAN DE DESARROLLO	
	Situación del Municipio en el contexto departamental.	
	Información económica del Municipio: Tasa de Empleo, indicadores de pobreza.	
	Convenios bilaterales, cooperación internacional.	
VIII	ASPECTOS DE INTERÉS	
	Temas y resultados que considera particularmente importantes en relación con las preguntas de investigación.	
	Identificó contradicciones en el Plan?	
	Preguntas que surgen después de analizar el Plan de Desarrollo	
	Aspectos que considera especialmente interesante y le gustaría discutir	

Anexo 4. CONSENTIMIENTO APROBADO

**MAESTRIA EN DESARROLLO REGIONAL Y PLANIFICACION DEL TERRITORIO
GRUPO DE INVESTIGACIÓN DESARROLLO REGIONAL SOSTENIBLE
PROYECTO DE INVESTIGACIÓN:**

INCIDENCIA DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA, EN EL MARCO DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN COLOMBIA EN EL PERIODO 1994 - 2014. ESTUDIO COMPARATIVO

Ciudad y fecha: _____

Yo, _____ con CC _____ una vez informado sobre los propósitos, objetivos y procedimientos que se llevarán a cabo en esta investigación y los posibles riesgos que se puedan generar de ella, autorizo a NATALIA MEJIA FRANCO y a CATALINA GOMEZ HERRERA, estudiantes de la Maestría en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio de la Universidad Autónoma de Manizales, para la realización de:

Una entrevista que durará aproximadamente 1 hora y que indagará sobre:

1. Aspectos demográficos del entrevistado
2. Liderazgo Público.
3. Participación de actores.
4. Financiamiento del Desarrollo Local
5. Arquitectura Institucional para el Desarrollo Económico Local
6. Infraestructura y equipamientos
7. Formación de recursos humanos
8. Pobreza:

- Mi participación en esta investigación es completamente libre y voluntaria, estoy en libertad de retirarme de ella en cualquier momento.
- No recibiré beneficio personal de ninguna clase por la participación en este proyecto de investigación.
- Toda la información obtenida y los resultados de la investigación serán tratados confidencialmente. Esta información será archivada en papel y sistematizada en medio electrónico. El archivo del estudio será conservado por parte del grupo de investigación en Desarrollo Regional Sostenible.
- Puesto que toda la información en este proyecto de investigación es llevada al anonimato, los resultados personales no pueden estar disponibles para terceras personas como empleadores, organizaciones gubernamentales, compañías de seguros u otras instituciones educativas. Esto también se aplica a mi cónyuge, a otros miembros de mi familia.

Hago constar que el presente documento ha sido leído y entendido por mí en su integridad de manera libre y espontánea.

Firma

Documento de identidad _____ No. _____ de _____

Huella Índice derecho:

HUELLA

Proyecto aprobado por el Comité Institucional de Investigación según consta en el acta No ___ de _____ de 2015

Anexo 5. Guía de Entrevista Semiestructurada.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MANIZALES. MAESTRIA EN DESARROLLO REGIONAL Y PALNIFICACIÓN DEL TERRITORIO

TRABAJO DE GRADO: "INCIDENCIA DE LA POLITICA PÚBLICA PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA, EN EL MARCO DEL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL ENTRE LOS AÑOS 1994 Y 2014. ESTUDIO COMPARATIVO

Información del Entrevistado

Sector al cual está vinculado:

Sexo: 1. Femenino ____ 2. Masculino ____

Estado civil: 1. Soltero(a) ____ 2. Casado(a) ____ 3. Viudo(a) ____ 4. Separado/Divorciado ____

Estudios realizados: 1. Primaria Incompleta ____ 2. Primaria Completa ____ 3. Secundaria Incompleta ____ 4. Secundaria Completa ____

5. Estudios Técnicos o Tecnológicos. ____ 6. Estudios Profesionales ____ 7. Postgrado ____ 8. Ns/Nr ____

Ocupación:

1. Empleado del Gobierno. ____ 2. Empleado de Empresa privada. ____ 3. Trabajador independiente. ____ 3. Patrón Empleador. ____

4. Otro. Cuál?. ____

PREGUNTAS SEGÚN CATEGORÍAS DE ANALISIS

LIDERAZGO PÚBLICO

1. El Municipio cuenta con una estrategia de desarrollo económico local?. Si existe quién la lideró?

2. Qué proyectos de impacto para el desarrollo económico local ha liderado la Administración Municipal en los últimos años?

PARTICIPACIÓN DE ACTORES

3. Cuáles son los actores más importantes para movilizar y formular propuestas de desarrollo en el Municipio?

4. Cuáles son los equipos que promueven las iniciativas de desarrollo económico local?

5. Existe cooperación público - privada para el desarrollo de las iniciativas?. Si existe cómo se concreta esta cooperación?

FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL

6. Existen programas de fomento para las Microempresas y Pymes?

7. Existe coordinación entre los programas de fomento, si existen, como se coordinan?

8. Qué entidades financian el desarrollo económico local? Cuentan con portafolio de créditos blandos?

ARQUITECTURA INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL

9. Existe un Sistema de Información territorial? Quien es el responsable institucional del sistema

10. Existen Redes de cooperación territorial y empresarial? Cuáles y cómo operan?

11. El municipio ha financiado proyectos por el sistema de regalías?. En caso de ser positiva la respuesta indique cuales y quien o quienes los lideran?
12. Existen empresas cuya base de desarrollo gira alrededor de las potencialidades naturales y culturales del territorio? ?Cuales?
INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTOS
13. Cuáles han sido las principales obras de infraestructura construidos en los últimos años?
14. Existe un mecanismo de concertación institucional para la priorización de las obras de infraestructura ?. Como opera el mecanismo?
15. Cuáles son los principales equipamientos construidos en los últimos años?
16. Existe un mecanismo de concertación institucional para la priorización de los equipamientos?
17. Como se vincula la población vulnerable al desarrollo de las obras de infraestructura y del equipamiento?
18. Existen espacios para la comercialización de los productos locales? Cuáles? (Ferias, plazas de mercado, etc.)
FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS
19.Cuál es la oferta educativa de la ciudad?
20. Cuáles son los mecanismos de política a nivel de la ciudad para incluir a la población vulnerable en la oferta?
POBREZA
21. Cuáles son las condiciones de pobreza de la ciudad y como han evolucionado los indicadores en los últimos años?
22. Cuáles son las causa de la pobreza en el municipio?
23. Cuales Políticas Públicas para la superación de la pobreza extrema se implementan en el municipio
24. En su opinión cuales han sido los resultados de las políticas?. Argumente
NOTA: Se debe firmar un acuerdo de suministro de información y uso confidencial con fines estadísticos. Formato consentimiento aprobado

Anexo 6. INTERVENCIÓN DE PAS A NIVEL DE FAMILIAS Y PERSONAS EN COLOMBIA. 2015

Programa de Asistencia Social (PAS)	Familias Intervenidas	%	Personas Intervenidas	%
Acompañamiento a vivienda gratuita	36.452	0,8%		
Desarraigados	1.811	0,0%	0	0,0%
Enfoque étnico diferencial - iraca	10.000	0,2%		
Familias en su tierra - fest	43.613	1,0%	0	0,0%
Generación de ingresos			627.200	2,6%
Grupo de apoyo misional	0	0,0%	1.960.319	8,2%
Grupo paz, desarrollo y estabilización - gpde	8.109	0,2%	26.446	0,1%
Habilidades socio-emocionales	0	0,0%	21.487	0,1%
Hábitat	9.431	0,2%		
Ingreso para la prosperidad social	0	0,0%	6.931	0,0%
Jóvenes en acción			183.467	0,8%
Legión del afecto	0	0,0%	51.646	0,2%
Más familias en acción - desplazados	586.289	12,9%	1.006.736	4,2%
Más familias en acción - indígenas	128.026	2,8%	250.121	1,1%
Más familias en acción - sisben	1.386.412	30,5%	2.446.261	10,3%
Más familias en acción - unidos	565.127	12,4%	1.011.130	4,2%
Música para la reconciliación			32.373	0,1%
Produciendo por mi futuro	0	0,0%	1.003	0,0%
Empleo de emergencia			67.503	0,3%
Empleo temporal	0	0,0%	25.654	0,1%
Pueblos indígenas	27.031	0,6%		
Red de seguridad alimentaria. ReSA	290.482	6,4%	0	0,0%
Sostenibilidad estratégica			35.982	0,2%
Ventanilla única	0	0,0%	22.364	0,1%
Unidos	1.128.047	24,8%	4.877.098	20,5%
Atención a víctimas de la violencia 2 smmlv	8.963	0,2%	0	0,0%
Reparación administrativa (l.418 - d. 1290)	44.051	1,0%		
Ayuda humanitaria por hechos diferentes desplazamiento	0	0,0%	34.530	0,1%
Atención humanitaria por desplazamiento			3.776.162	15,9%
Reparación e indemnización	0	0,0%	466.154	2,0%
Protección de tierras y bienes patrimoniales			18.387	0,1%
Retorno	13.249	0,3%	50.834	0,2%
Familias guardabosques	15.539	0,3%		
Post-erradicación	79.310	1,7%	0	0,0%
Proyectos productivos	24.304	0,5%		
Familias con bienestar	140.000	3,1%	0	0,0%
Generaciones con bienestar			1.061.719	4,5%
Niños y niñas atendidos en hogares icbf que brindan atención, cuidado y nutrición sin el componente de educación inicial	0	0,0%	890.165	3,7%
Niños y niñas atendidos en programas de atención integral			710.515	3,0%
Programa de Alimentación Escolar- PAE	0	0,0%	4.135.340	17,4%
Centros de desarrollo infantil			12.800	0,1%
Total	4.546.246	100%	23.810.327	100%

Anexo 7. INTERVENCIÓN DE PAS A NIVEL DE FAMILIAS Y PERSONAS EN HUILA. 2015

Programas	Familias intervenidas	%	Personas Intervenidas	%
ACOMPAÑAMIENTO A VIVIENDA GRATUITA	159	0,1	0	0,0
DESARRAIGADOS	220	0,1		0,0
GENERACIÓN DE INGRESOS	0	0,0	26.888	3,4
GRUPO DE APOYO MISIONAL			54.712	6,9
HABILIDADES SOCIO-EMOCIONALES	0	0,0	775	0,1
HÁBITAT	200	0,1		0,0
INGRESO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL	0	0,0	412	0,1
JÓVENES EN ACCIÓN			6.107	0,8
MÁS FAMILIAS EN ACCIÓN – DESPLAZADOS	18.714	11,5	33.106	4,2
MÁS FAMILIAS EN ACCIÓN – INDÍGENAS	1.076	0,7	2.156	0,3
MÁS FAMILIAS EN ACCIÓN – SISBEN	55.279	33,9	99.234	12,5
MÁS FAMILIAS EN ACCIÓN – UNIDOS	27.516	16,9	50.625	6,4
MÚSICA PARA LA RECONCILIACIÓN	0	0,0	1.101	0,1
PROGRAMA DE EMPLEO DE EMERGENCIA			3.217	0,4
PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL	0	0,0	1.332	0,2
RED DE SEGURIDAD ALIMENTARIA ReSA	3.990	2,4		0,0
SOSTENIBILIDAD ESTRATÉGICA	0	0,0	2.578	0,3
VENTANILLA ÚNICA			733	0,1
UNIDOS	41.553	25,4	173.647	21,9
ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA 2 SMMLV	573	0,4		0,0
REPARACIÓN ADMINISTRATIVA (L.418 - D. 1290)	1.204	0,7	0	0,0
AYUDA HUMANITARIA POR HECHOS DIFERENTES DESPLAZAMIENTO (L. 418)			898	0,1
ATENCIÓN HUMANITARIA POR DESPLAZAMIENTO	0	0,0	109.424	13,8
REPARACIÓN E INDEMNIZACIÓN			9.866	1,2
PROTECCIÓN DE TIERRAS Y BIENES PATRIMONIALES	0	0,0	62	0,0
PROGRAMA FAMILIAS GUARDABOSQUES	3.542	2,2		0,0
PROYECTOS PRODUCTIVOS	78	0,0	0	0,0
FAMILIAS BENEFICIADAS POR EL PROGRAMA FAMILIAS CON BIENESTAR	9.170	5,6		0,0
GENERACIONES CON BIENESTAR	0	0,0	28.041	3,5
NIÑOS Y NIÑAS ATENDIDOS EN HOGARES ICBF QUE BRINDAN ATENCIÓN, CUIDADO Y NUTRICIÓN SIN EL COMPONENTE DE EDUCACIÓN INICIAL			30.104	3,8
NIÑOS Y NIÑAS ATENDIDOS EN PROGRAMAS DE ATENCIÓN INTEGRAL	0	0,0	24.052	3,0
NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES ATENDIDOS CON EL PROGRAMA PAE			131.659	16,6
CENTROS DE DESARROLLO INFANTIL	0	0,0	460	0,1
TOTAL	163.274	100%	791.189	100%

Anexo 9. ÍNDICE DE PERCEPCIÓN

LIDERAZGO PÚBLICO	si	no	TOTAL
1. El Municipio cuenta con una estrategia de desarrollo económico local?	1	4	5
2. La Administración Municipal en los últimos años ha lidera proyectos de impacto para el desarrollo económico local ?	1	4	5
Total	2	8	10
PARTICIPACIÓN DE ACTORES			
3. Existen actores que movilizan y formulan propuestas de desarrollo en el Municipio?	4	4	8
4. Hay equipos que promueven las iniciativas de desarrollo económico local?	3	5	8
5. Existe cooperación público - privada para el desarrollo de las iniciativas?.	3	5	8
Total	10	14	24
FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL			
6. Existen programas de fomento para las Microempresas y Pymes?	4		4
7. Existe coordinación entre los programas de fomento?	1	3	4
8. Hay entidades que financien el desarrollo económico local	1	3	4
Total	6	6	12
ARQUITECTURA INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL			
9. Existe un Sistema de Información territorial?	1	2	3
10. Existen Redes de cooperación territorial y empresarial?	1	2	3
11. El municipio ha financiado proyectos por el sistema de regalías?	3		3
12. Existen empresas cuya base de desarrollo gira alrededor de las potencialidades naturales y culturales del territorio?	2	1	3
Total	7	5	12
INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTOS			
13. Hay obras de infraestructura importantes construidas en los últimos años?	2	2	4
14. Existe un mecanismo de concertación institucional para la priorización de las obras de infraestructura ?.	2	2	4
15. Existen equipamientos importantes construidos en los últimos años?	2	2	4
16. Existe un mecanismo de concertación institucional para la priorización de los equipamientos?	3	1	4
17. Hay una vinculación de la población vulnerable al desarrollo de las obras de infraestructura y del equipamiento?	1	3	4
18. Existen espacios para la comercialización de los productos locales?	4		4
Total	14	10	24
FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS			
19. Existe oferta educativa en la ciudad?	5		5
20. Hay mecanismos de política a nivel de la ciudad para incluir a la población vulnerable en la oferta?	3	2	5
Total	8	2	10
POBREZA			
21. Percibe condiciones de pobreza en la ciudad?	8		8
22. Hay causas puntuales para que exista pobreza en el municipio?	8		8
23. Existen Políticas Publicas implementadas para la superación de la pobreza extrema en el municipio?	1	7	8
24. Han tenido resultados esas políticas?.	1	7	8
Total			
	18	14	32