



**INCIDENCIA DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA EN
EL MARCO DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN IBAGUÉ – TOLIMA. PERÍODO 1994-2014**

CARLOS ANDRÉS CUELLAR MORENO

**DIRECCIÓN DE TRABAJO DE GRADO
M.Sc. MARÍA EUGENIA ARANGO OSPINA
M. S.c. PhD. GLORIA PATRICIA CASTRILLÓN ARIAS**

**GRUPO DE INVESTIGACIÓN: DESARROLLO REGIONAL SOSTENIBLE
LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: CAPITAL SOCIAL Y GESTIÓN TERRITORIAL**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MANIZALES
FACULTAD DE ESTUDIOS SOCIALES Y EMPRESARIALES
MAESTRÍA EN DESARROLLO REGIONAL Y PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO
COHORTE VI
MANIZALES, COLOMBIA
FEBRERO, 2016**

CARLOS ANDRÉS CUÉLLAR MORENO

**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. PhD. Gloria Patricia Castrillón Arias

Grupo de Investigación: Desarrollo Regional Sostenible

Línea: 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

Resumen

Colombia mediante la implementación de las políticas públicas, busca la reducción de las desigualdades sociales en el territorio, sobre todo aquellas que han llevado a la población a vivir en condiciones de pobreza extrema. Las estrategias utilizadas por el gobierno nacional para reducir los altos índices de necesidades básicas insatisfechas que dan origen a altos niveles de pobreza, han sido enfocadas en proporcionar transferencias condicionadas a la población vulnerable, así como también acceso a salud, educación, capacitaciones, y proporcionar seguridad alimentaria, con el fin de mejorar las precarias condiciones de la población y desarrollar sus capacidades para reducir las brechas de pobreza y aumentar las oportunidades para que estas puedan ser superadas. Sin embargo, pese a los grandes esfuerzos que durante años el gobierno nacional ha pactado a través de políticas públicas y programas que de ellas se desprende, la pobreza extrema no ha sido erradicada en su totalidad en el país.

El presente trabajo de investigación, se contextualiza desde el análisis de la pobreza en América Latina, Colombia, Tolima e Ibagué, siendo éste último el área de estudio. La investigación asume como referentes teóricos los temas de la pobreza extrema, las políticas públicas y el desarrollo económico local. Esto partiendo del supuesto que el contexto y entorno de los territorios, así como los planes y estrategias que los rigen son la base para la formulación de políticas públicas que tengan como objetivo erradicar la pobreza extrema de la población. Mejorar esta parte, tiene problemas de redacción.

La metodología utilizada en el desarrollo de la investigación se construye desde un enfoque cualitativo que mediante procesos empíricos y críticos, permite dar respuesta a la complejidad del problema estudiado: las políticas públicas y su incidencia en la superación de la pobreza extrema, formuladas en los últimos veinte años (1994-2014), en el marco del desarrollo económico local en el municipio de Ibagué. El estudio a partir de la triangulación de la información proveniente de varias fuentes permitió conocer que la incidencia de las políticas públicas para superar la pobreza extrema en los últimos veinte años está limitada por las dinámicas del municipio; es evidente la falta de coordinación interinstitucional, gobernabilidad, continuidad en las administraciones, políticas y estrategias en pro de reducir la pobreza extrema,

escasez de recursos y una limitada información para conocer el contexto del municipio y de quienes habitan en él. Estas limitaciones sin lugar a duda han retrasado el desarrollo económico local de Ibagué, reflejándose en altos niveles de desempleo e informalidad, y condiciones precarias todavía sin erradicar en su población.

Palabras claves: Políticas Públicas, Pobreza Extrema, Desarrollo Económico Local, Sociedad Civil, Competitividad, Alianzas Público – Privadas, Arquitectura Institucional, Pobreza Multidimensional, Pobreza Extrema.

Abstract

Colombia has used the development of different public policies in order to reduce the social inequality that is in its territory, especially referred to the extreme poor. The strategies used by the National Government for reducing the outstanding levels of Unsatisfied Basic Needs have been focused in bringing conditioned monetary transfers, and also access to health, education, learning services and food aid; so that, the capacities of the extreme poor can improve and close the poverty gaps and increase the opportunities to get out of this social condition. Though, in spite of the enforcement throughout the years, extreme poverty has not been eradicated in the country.

This work initiates with a general context of poverty in Latin America, Colombia, Tolima and Ibagué, and the latter is our aim. We take as a referent different poverty, social conflict, public policy and local economic development theorists, and also the different Colombian public policies for overcoming poverty and extreme poverty and the Millennium Development Goals. Taking into account that the territories and their contexts, their development plans and strategies are the core to formulate public policies for overcoming the extreme poor social condition.

The methodology in this research was built under a mixed approach, combining quantitative and cualitative aspects, and throughout criticism and empirical processes permits to answer the complex problem we faced: Public policies and their incidence in overcoming the extreme poor social condition in Colombia during 1994 – 2014 through the local economic development framework of Ibagué. This work is correlational, and lets get to know that the results have been not enough and have been constrained by the municipality own dynamics. In other words, there are failures in inter – institucional coordination, lack of governance, and of continuity with the successful initiatives in order to reduce extreme poverty, there is also lack of financial resources and information.

Key words: Public policy, Extreme Poverty, Local Economic Development, Civil Society, Competitiveness, Public – Private Alliances, Institutional Architecture, Multidimensional Poverty

CONTENIDO

SIGLAS	11
INTRODUCCIÓN	13
1. DESCRIPCIÓN DEL AREA PROBLEMÁTICA	16
1.1 La Pobreza en América Latina	17
1.1.1. Políticas Públicas de lucha contra la pobreza en América Latina.....	22
1.1.2 Institucionalidad Latinoamericana para el desarrollo y la disminución de la pobreza. 26	
1.2 Gasto Social en América Latina y en Colombia	28
1.3 Pregunta de investigación.....	31
2. OBJETIVOS	32
2.1. General.....	32
2.2. Específicos.....	32
3.1 La pobreza	33
3.1.1. Hacia una definición del concepto de “Pobreza”	33
3.2. Dinámica global de la pobreza	34
3.3. Dinámica de la pobreza en América Latina.....	38
3.4 La medición de la pobreza.	41
3.5 Marco de políticas públicas para la superación de la pobreza	46
3.5.1 Políticas Selectivas para superar la pobreza.....	49
3.5.2 Políticas para combatir la pobreza en el nivel local.....	50
3.6 Desarrollo Económico Local –DEL-.....	51
3.6.1 Entorno favorable para el desarrollo económico local.	56
4. METODOLOGÍA	58
4.1. Enfoque Metodologico	58
4.2. Tipo de estudio.....	58
4.3. Diseño de la Investigación	58

4.4.	Técnicas de recolección de información	60
4.4.1.	Técnicas indirectas o no interactivas.....	60
4.4.2.	Técnicas directas o interactivas.	61
4.5.	Procedimiento	61
5.	ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS.....	62
4.1	Articulación de las políticas públicas en los planes de desarrollo	63
4.1.1	Planes Nacionales de Desarrollo.....	63
4.1.2	Planes locales.....	65
4.2	Análisis de la pobreza	73
4.2.1	Dinámica y programas para la pobreza en Colombia.	73
4.3	Programas para la reducción de la pobreza extrema en Colombia	88
4.4.	Pobreza y Desarrollo Económico Local.....	106
4.4.1.	Contexto departamental del Tolima	106
4.4.1.1.	Demografía	106
4.4.2.	Contexto Municipal	119
4.5.	Condiciones de favorabilidad para el desarrollo económico local.	128
4.5.1.	Liderazgo Político.....	130
4.5.2.	Participación de Actores.	131
4.5.3.	Financiamiento del Desarrollo Económico Local.	133
4.5.4.	Arquitectura Institucional.	¡Error! Marcador no definido.
4.5.5.	Infraestructura y equipamiento.	¡Error! Marcador no definido.
4.5.6.	Formación de los Recursos Humanos.	¡Error! Marcador no definido.
4.5.7.	Lucha contra la pobreza.	¡Error! Marcador no definido.
4.5.8.	Índice de percepción favorabilidad para el DEL.....	133
5.	CONCLUSIONES.....	139
6.	RECOMENDACIONES	142
	REFERENCIAS.....	145

LISTA DE GRÁFICAS

<u>Gráfica 1. América Latina y la variación anual del índice de Gini. 2002-2008 y 2008-2013</u>	19
<u>Gráfica 2. América Latina y el Caribe (21 países): evolución y participación del gasto público social y del gasto público</u>	22
<u>Gráfica 3. Evolución de la pobreza y la indigencia en AL. 1980- 2014</u>	41
<u>Gráfica 4. Factores requeridos para el éxito de las iniciativas de desarrollo económico local</u>	57
<u>Gráfica 5. Pobreza y pobreza extrema en Colombia, 2002 – 2014</u>	73
<u>Gráfica 6. Incidencia de pobreza y pobreza extrema por ciudades, 2014</u>	75
<u>Gráfica 7. Dimensiones y variables del Índice de Pobreza Multidimensional</u>	76
<u>Gráfica 8. Cobertura bruta por departamentos en educación básica. 2012</u>	83
<u>Gráfica 9. Producto Interno Bruto en Colombia, 2000 – 2013</u>	85
<u>Gráfica 10. Tasa global de participación, ocupación y desempleo en Colombia, 2007 – 2014*</u>	86
<u>Gráfica 11. Tasa de ocupación y desempleo según ciudades, IV trimestre 2014</u>	90
<u>Grafico 21. Incidencia de la pobreza monetaria. Tolima. Quinquenios 2002- 2014</u>	120
<u>Grafico 22. Coeficiente de Gini. Tolima. 2002- 2014</u>	121
<u>Gráfico 23. Gasto social en Tolima y Ibagué. Millones de pesos corrientes. (1994-2012)</u>	123
<u>Gráfico 24. Gasto social per cápita. Tolima y Ibagué. Pesos. Año 2015</u>	124
<u>Gráfica 25. Índice de Pobreza Extrema en Tolima. (2010-2014)</u>	125
<u>Gráfica 26. Índice de percepción de las condiciones de favorabilidad para el DEL de Ibagué. 2015</u>	136

LISTA DE TABLAS

<u>Tabla 1. Programas Sociales de Reducción de la Pobreza y Líneas de Acción en AL</u>	24
<u>Tabla 2. Los mínimos constitucionales en Colombia para el ICV</u>	47
<u>Tabla 3. Porcentaje de Gestión Total por Región</u>	84
<u>Tabla 10. Personas acompañadas por la ANSPE por grupos de edad en Tolima. 2015</u>	126
<u>Tabla 11. Categorías de aproximación de factores requeridos para el éxito de las iniciativas DEL</u>	141

LISTA DE MAPAS

Mapa 1. Pobreza Extrema a Nivel Mundial	37
---	----

SIGLAS

- AL: América Latina
- ANSPE: Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema
- BM: Banco Mundial
- BPA: Buenas Prácticas Ambientales
- CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística
- DEL: Desarrollo Económico Local
- DITRIAC: Distribución de Triangulación Concurrente
- DNP: Departamento Nacional de Planeación
- DPS: Departamento para la Prosperidad Social
- 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
- IDH: Índice de Desarrollo Humano
- ILPES: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
- IPM: Índice de Pobreza Multidimensional
- MERPD: Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad
- MFA: Más Familias en Acción
- NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas
- OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
- ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible
- ONG: Organización no gubernamental
- ONU: Organización de las Naciones Unidas
- OIT: Organización Internacional de Trabajo
- OMC: Organización Mundial del Comercio

PAS: Programas de Asistencia Social

PE: Pobreza Extrema

PIB: Producto Interno Bruto

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PP: Política Pública

PPED: Población Pobre Extrema y Desplazada

PPN: Política Pública Nacional

PTC: Programa de Transferencias Condicionadas

RAE: Registro Analítico Especializado

SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje

SFCH: Sistema de formación de capital humano

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

América Latina contaba para el año 2013 con una tasa de pobreza de 28,1%, frente a una pobreza extrema del 11,7%, equivalente a 165 millones de personas en pobreza y 69 millones en pobreza extrema. 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% (DANE, 2014). Para el caso del Tolima, según el boletín técnico del DANE del año 2014, el nivel de pobreza del departamento se encontraba en el 54.3% en 2002 y se redujo a 32.5% en 2014. La pobreza extrema cayó en los mismos años, pasando de 17.4% en el 2010 a 9.3% en el año 2014. Por su parte en el municipio de Ibagué, el Índice de Pobreza Multidimensional –IPM- alcanzó el 34.97%, situación crítica que evidencia la necesidad por parte del municipio de consolidar sus esfuerzos para disminuir las brechas educativas, de salud, de acceso a servicios públicos, de empleo, mejorar las condiciones laborales de los jóvenes y de vivienda para la población en general y prioritariamente en todos los casos para la zona rural.

A partir de este panorama, cobra especial importancia la intervención de las administraciones locales para alcanzar el desarrollo económico local, con el fin de generar nuevas alternativas para la generación de empleo productivo, cooperación pública-privada, y una concertación estratégica de actores socioeconómicos territoriales para dar como resultado, una gestión compartida del desarrollo económico más allá de las directrices derivadas del sector público (Alburquerque, 2004).

Como lo plantea Grynspan, 2008, las políticas públicas buscan atender los problemas presentes en la sociedad en la medida que de integran en la agenda de los tomadores de decisiones en las esferas estatales. Se destaca como en los 90's las políticas se centraron principalmente en reformas a la seguridad social; para el 2000 en énfasis fue la transferencia directa de recursos económicos a hogares en situación de pobreza y extrema pobreza. Actualmente las políticas públicas buscan reordenar los procesos de seguridad social y las nuevas políticas de asistencia social, a fin de maximizar los efectos de las transferencias públicas sobre el bienestar y evitar una excesiva fragmentación.

Para el caso de Colombia, las Políticas de Transferencias Condicionadas, se centran en el programa “Más Familias en Acción”, que desde 2006 forma parte de un sistema de articulación de diversos componentes de la oferta pública, denominado Red Unidos, que buscan mejorar las condiciones de pobreza y pobreza extrema en los habitantes del país.

Con relación a la incidencia de las políticas públicas para la superación de la pobreza en Colombia, los estudios realizados han tenido un alcance nacional, dejando un gran vacío al momento de determinar la relación existente entre las estrategias planteadas desde las administraciones de pequeños municipios para mejorar las condiciones precarias de su población.

En consecuencia, el objetivo general del presente ejercicio investigativo, consiste en 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 Ibagué. Para su comprensión se realiza una descripción de la política pública nacional para la superación de la pobreza extrema durante el periodo 1994 – 2014, de la arquitectura institucional para la implementación de dichas políticas en Ibagué, y el análisis posterior de la dinámica económica local, su interacción con la arquitectura institucional y su incidencia en la disminución de la pobreza extrema.

Para alcanzar el propósito, se utilizó un enfoque descriptivo e interpretativo, el cual permitió a partir de procesos empíricos y críticos, 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 desarrollo económico local en Ibagué, en el periodo 1994 – 2014. Se emplearon técnicas de recolección de información tanto indirecta o no interactiva, como directas o interactiva. El procedimiento para la recolección de la información fue secuencial; inicialmente, se identifica y analiza la información documental como condición para la generación de los insumos necesarios para guiar las entrevistas semi – estructuradas a realizar con los actores institucionales.

Los resultados de la investigación en términos generales, muestran que las políticas públicas implementadas en el municipio de Ibagué para la superación de la pobreza extrema están

limitadas principalmente por: i) Falta de institucionalidad, ii) Falta de gobernabilidad, iii) No continuidad en las administraciones y por tanto en las políticas y estrategias para la reducción de la pobreza extrema, iv) Ausencia de información propia del municipio para conocer el contexto del municipio y de quienes habitan en él, y v) Escasez de recursos. Estas limitaciones y condiciones del municipio afectan en forma directa el desarrollo económico local del municipio, situación que se evidencia entre otros, en los altos niveles de desempleo e informalidad del municipio.

Así entonces, el trabajo de investigación se divide en seis apartados: i) Presentación y justificación, ii) Antecedentes, iii) Referente teórico, iii) Metodología, iv) Resultados, v) conclusiones, y vi) Recomendaciones. Se incorporan como parte del cuerpo del documento la bibliografía y los respectivos anexos.

1. DESCRIPCIÓN DEL AREA PROBLEMÁTICA

A pesar de los avances en la reducción de la pobreza, según el Informe de Desarrollo Humano –PNUD- (2014a), aún existen en el mundo más de 2.200 millones de personas en situación de vulnerabilidad ante la pobreza, incluidos 1.500 millones que son pobres a nivel multidimensional. El 22% de la población, que corresponde a 1.200 millones de personas viven con menos de USD1,25 al día (\$3.277 pesos colombianos al día¹), al aumentar la línea de pobreza económica a 2,50 dólares al día (6.555 pesos colombianos día) la tasa de pobreza mundial se sitúa aproximadamente en el 50%, representada en 2.700 millones de personas.

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

De acuerdo con el mismo informe, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) para América Latina y el Caribe, en el año 2013 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 como se ha referido, la mayor desigualdad por ingresos se reporta para América Latina y el Caribe, es evidente 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

¹ US\$1 equivale a \$2.622 pesos colombianos Recuperado de: http://www.colombia.com/cambio_moneda/.

reciben menos del 13 por ciento de los ingresos mundiales, mientras que el 1 por ciento más rico acumula aproximadamente el 15 por ciento. Más allá de los ingresos, aproximadamente la mitad de la riqueza del mundo está en manos del 1 por ciento más rico de la población, poseyendo las 85 personas más ricas, en conjunto, la misma riqueza que la mitad más pobre de la población mundial.” (PNUD, 2014a, p. 43). Entre las principales causas de la creación y mantenimiento de esta polarización se identifican la globalización, el progreso tecnológico, la desregularización de los mercados laborales y las políticas macroeconómicas desacertadas.

1.1 La Pobreza en América Latina

Para 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 es la más inequitativa, representando un obstáculo para el bienestar y el desarrollo de sus sociedades; su superación representa un requisito indispensable para mantener los logros recientes en términos de crecimiento y para avanzar en la inclusión social.

La tasa de pobreza en América Latina en el año 2013 fue de 28,1%, frente a una pobreza extrema del 11,7%, equivalente a 165 millones de personas en pobreza y 69 millones en pobreza extrema, con una tendencia al aumento en 0,4 puntos porcentuales en ésta última. La evolución de la pobreza en los países de la región según la CEPAL (2014), ha mostrado un mejor 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 disminuyó un 10%, al bajar de 0,542 a 0,486 al 2013. La tendencia a la disminución de las disparidades se aceleró a partir del año 2008 en países como el Estado Plurinacional de Bolivia, Uruguay, Argentina, Brasil, México y Colombia.

Como crítica se reporta la persistencia de las grandes brechas estructurales entre los jóvenes frente a las oportunidades de formación de capacidades; a pesar de haberse mejorado la inserción laboral juvenil, ésta 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 esta última región donde algunos países presentan 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 etáreo) se encontraba fuera del sistema educativo formal y no estaban empleados” (CEPAL, 2014, p. 29).

En la región 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%.

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 Gini², promedio cayó aproximadamente un 10%, de 0,542 a 0,486” (Ibíd., p. 22- 23).

² 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 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.

Gráfica 1. 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 el 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. Esta situación 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., p. 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 2004 – 2012, y que la pobreza tendió también a la baja, situación que apuntan hacia un incremento del peso de los sectores medios frente a la distribución. Los estándares en cuanto a expectativas de movilidad social y aspiraciones de consumo —entre otros— considerados por las

personas como referencia para evaluar sus condiciones de vida proveen criterios básicos de logro respecto a los cuales la ciudadanía juzga sus resultados socioeconómicos. La no consecución de esos estándares podría conducir a expresiones de malestar social (Ibíd., p. 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. 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., p. 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; incluirla adecuadamente dentro de las respectivas sociedades, con el fin de aprovechar su creatividad y energía se convierte en una prioridad. El nexo entre la educación y el empleo como eje fundamental de la inclusión social en esa etapa de la vida permite alcanzar sociedades más equitativas e igualitarias. 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 deben ser parte de la política pública.

Apoyar la participación política de la juventud teniendo presente su diversidad es fundamental para fortalecer su compromiso con los temas públicos y mejorar su incidencia en áreas prioritarias en la agenda para el desarrollo como 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 trabajo³ (Ibíd., p. 32).

³ Se considera que el trabajo es el esfuerzo físico o mental que realizan las personas con el objetivo de

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., p. 34).

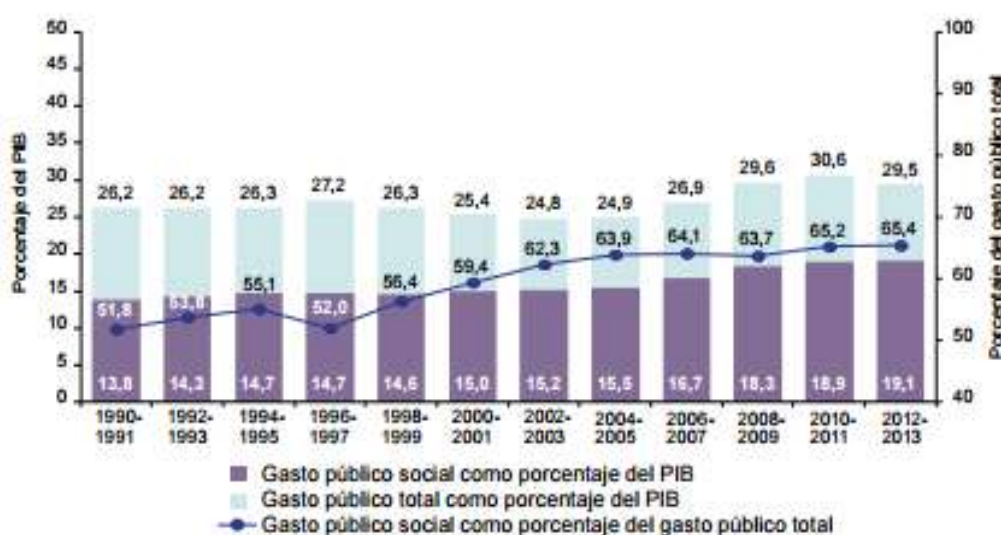
A pesar de las crisis financieras que varias regiones del mundo enfrentaron a partir de 2008, han logrado avanzar durante los últimos años; la tendencia regional al 2013, a pesar de las diferencias entre países, la disponibilidad de recursos para inversión en gasto social registró un aumento sistemático como porcentaje del PIB en todos los períodos. Sin embargo, el crecimiento del gasto social sectorial no es uniforme, este ha dependido del desarrollo institucional, de la expansión de los servicios sociales al inicio del período de evaluación (1990-1991), de las presiones que diversos grupos sociales ejercen 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., p. 51).

Si bien, no se dispone de información desagregada sobre los temas de 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;

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 mide en las estadísticas y se incluye en las cuentas nacionales. Lupica (2015).

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 donde 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., p. 52).

Gráfica 2. 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

1.1.1. Políticas Públicas de lucha contra 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 A. , (2012) afirma 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, la década de 2000 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 pobreza extrema 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's 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 tuvieron 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 según (Rawlings y Rubio, 2003⁴ citados por Moreno, (2007).

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 presenta algunas de las iniciativas en varios países de la región.

⁴ Rawlings y Rubio (2003) afirman que hay evidencia empírica de que los resultados positivos de estos programas se reflejan en el incremento de los jóvenes escolarizados, la mejora en los indicadores de salud preventiva y el mayor consumo de los hogares. Así mismo, la evaluación de la primera generación de programas de esta índole en Brasil, México y Nicaragua apuntan a que han sido efectivos en la promoción de un mayor capital humano.

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 tradición en la región	Transferencias directas de ingresos no condicionadas	Programas de transferencias condicionadas
			Transferencias directas de ingresos condicionadas	Desayuno escolar de Bolivia: ración alimentaria a alumnos del sistema educativo fiscal
			Transferencias de alimentos	Mochilas, textos y aulas escolares de Ecuador: transferencia de especies no alimentarias
			Transferencias de otras especies	Misión "Merca", 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	
			Programas de vivienda social	
Gestión de riesgos sociales 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 para casos de emergencia (desastres naturales y conflictos armados, otros)	
Programas orientados a grupos 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 más pobres)
			Jóvenes	Programa de salas 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	Beca 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 básica	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: Tomado de 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; este programa a partir del año 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”⁵ (p. 25).

“La estructura básica de los PTC 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, p. 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” (p. 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...” (p. 44).

⁵ <http://www.cepal.org/es/publicaciones/36700-cambio-estructural-para-la-igualdad-una-vision-integrada-del-desarrollo>

“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”⁶ (p. 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”⁷.

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

- Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

La CEPAL (2012), 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

⁶ Ibidem, p 283.

⁷ <http://www.cepal.org/es/publicaciones/36700-cambio-estructural-para-la-igualdad-una-vision-integrada-del-desarrollo> p. 284.

efectos positivos en la reducción de la pobreza...” (p. 19). Los principales objetivos, estrategias y resultados para la CEPAL en materia de reducción de la pobreza extrema en América Latina, se han definido en el documento Cambio Estructural para la Igualdad: Una visión integrada de desarrollo.

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

Representa un organismo permanente y con identidad propia que forma parte de la CEPAL, apoya a los gobiernos de la región en el ámbito de la planificación y la gestión pública a través de la prestación de servicios de capacitación, asesoría e investigación, para contribuir con los esfuerzos nacionales y subnacionales orientados a mejorar la calidad de la formulación de las políticas públicas y fortalecer las capacidades institucionales (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 sólo 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)⁸.

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

1.2 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 el 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 en el 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

⁸ http://www.clacso.org.ar/institucional/documentos/CLACSO_Institucional_ESP.pdf

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 en 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 dólares a precios del 2005 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 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. Los principales sectores de inversión social en América Latina son educación, salud, seguridad y asistencia social y vivienda.

Según la CEPAL,(2014), el gasto social en America Latina y el Caribe en los últimos 22 años, entre 1990 y 2013, presentó un incremento de 1,3 puntos porcentuales del PIB, especialmente, inversión en educación, priorizando la 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, el mejoramiento de las 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 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.

América Latina dedica más de US\$170 millones de dólares a la atención de los jóvenes de manera directa o indirecta, con Brasil y México con la mayor cantidad de los recursos de los PTC de la región, representados en cerca de US\$1.000 millones cada uno, seguidos 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.(CEPAL, 2014)

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 Ibagué – Tolima, en el marco de una investigación de mayor alcance de tipo comparativo que busca comprender esta dinámica en 8 municipios de Colombia: Cartagena, Calarcá, Santa Rosa, Ibagué, Itagüí, Garzón y Ciénaga. Por tanto se plantea el siguiente interrogante:

1.3 Pregunta de investigación

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

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 Ibagué, departamento de Tolima.

2.2.Específicos

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

3. MARCO TEORICO

3.1 La pobreza

3.1.1. Hacia una definición del concepto de “Pobreza”

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

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

(...) un síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, 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 (Grynspar, 2008, pág. 72)

Para el PNUN, citado por (Grynspar, 2008, pág. 72) la pobreza significa la negación de 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, mientras que para el BM, también citado por la autora, 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.

Así mismo, hace referencia al concepto del BID (1996), como 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 solo 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.

3.2.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, p. 151).

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

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

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

Ahora bien, los países con menores tasas de crecimiento económico, experimentan mayores índices de pobreza, es decir, los países de bajos ingresos tienen un mayor número de pobres. En este sentido, las cifras del Banco Mundial (2013), 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, El Programa Mundial de Alimento de las Naciones Unidas, cerca de 870 millones de personas 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)

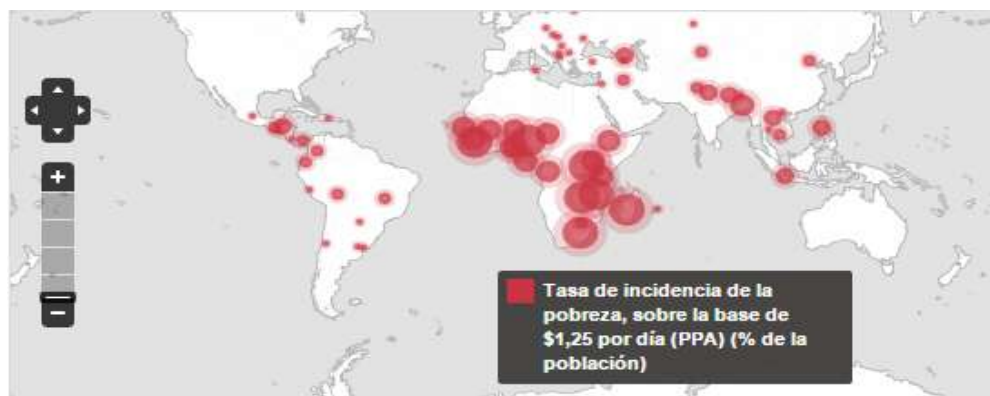
Held (2007), plantea que la desigualdad como un fenómeno global que tiene la forma de una copa de champaña, los 900 millones que tienen la fortuna de vivir en el mundo occidental, ubicados en la parte superior de la copa, acaparan el 86% del consumo global, 79% del Ingreso mundial, 58% de la energía 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 como 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, población, ingresos del decil más rico y del decil más pobre, coeficiente de Gini, 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 11 países en el mundo no logran mejorar los indicadores, 9 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, pp. 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%). BM (2015).

Mapa 1. Pobreza Extrema a Nivel Mundial



Fuente: Recuperado de: <http://datos.bancomundial.org/tema/pobreza>, (Agosto de 2015).

En relación con 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 que contribuya al desarrollo del capital humano, de la infraestructura y al robustecimiento de instituciones de mercados 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 “1 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” (p. 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 un 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 8 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.

3.3.Dinámica de la pobreza en América Latina

El retroceso económico de la región durante los ochenta fue notable. En ese lapso, la brecha entre las economías de los países industrializados y las de los países latinoamericanos se ensanchó notablemente. Muestra de ello es la participación de América Latina y el Caribe en el comercio internacional pasó del 6% en 1980 al 4% en 1990 (UNCTAD, 2005 citado por Grynspan, 2008). El PIB regional creció en los ochenta a una tasa promedio anual de 2,1%. Ese ritmo de crecimiento tan lento no alcanzó para que el PIB por habitante pudiera crecer; por lo contrario, este indicador disminuyó a una tasa de 1% anual (FMI, 2001, citado por Grynspan, 2008, p. 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, p. 3).

Superar la pobreza es sin duda alguna el reto más importante para la región latinoamericana, lograrlo es fundamental no sólo 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, la indigencia, o pobreza extrema, llegaba a un 11,3%. Esto significa que 164 millones de personas son pobres, de las cuales 66 millones están por debajo de la línea de pobreza.

No obstante, el problema no radica sólo 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 los noventa no logró revertir esta tendencia⁹. 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 la crisis económica 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 insatisfechas). 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 lograr la enseñanza primaria universal, uno de los pilares del desarrollo humano más reconocido. 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

⁹ 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 en gran escala de transferencia directa de ingresos dirigidos a hogares en situación de pobreza y extrema pobreza. Los programas anteriores, Progres/Oportunidades en México y Bolsa Escuela/Bolsa Familia en Brasil, llegan cerca de una cuarta parte de los hogares, mientras que el Bono de Desarrollo de Ecuador alcanza alrededor del 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 para combatir la pobreza, como PANES en Uruguay y Chile Solidario ilustran un enfoque diferente en el diseño de estas políticas públicas (Barrientos A. , 2010).

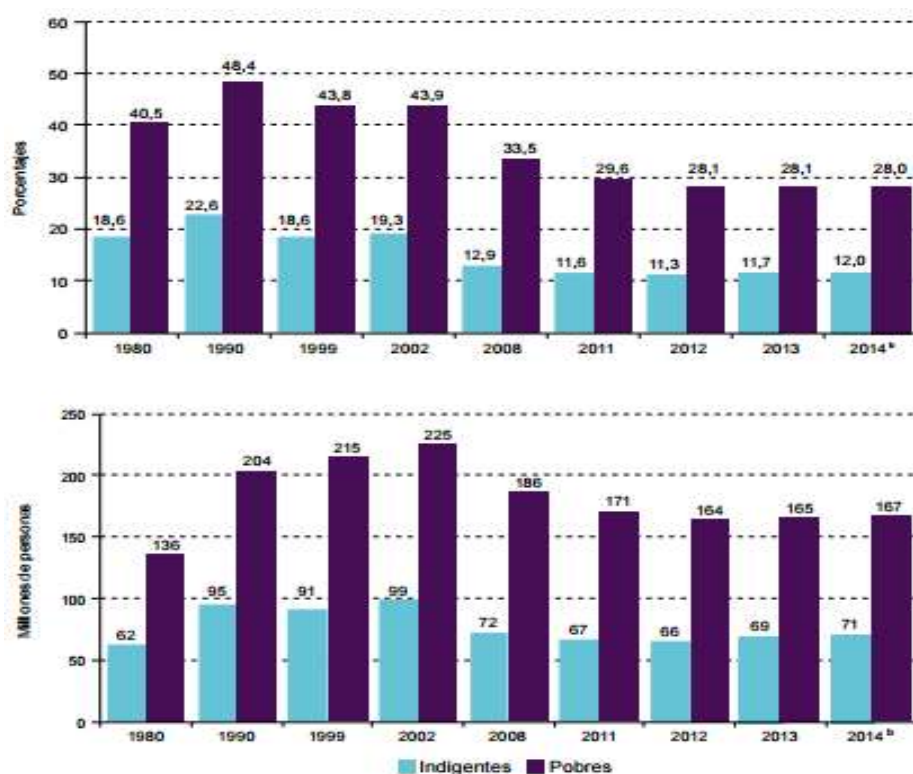
El análisis que se presenta a continuación trata el contexto de la pobreza desde las perspectivas del ingreso y del abordaje multidimensional, enfoque que permite reforzar la idea de que a pesar de los avances logrados en el último decenio, la pobreza persiste como un fenómeno estructural característico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

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, p. 15).

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



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

3.4 La medición de la pobreza.

3.4.1 Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI–.

En el año 1973 Colombia construyó el indicador de NBI compuesto por 5 variables de las cuales tres están relacionadas con la vivienda, la educación de los niños y la dependencia económica. De acuerdo con el DANE la metodología de NBI busca determinar, con ayuda de

algunos indicadores simples, si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas. Los grupos que no alcancen un umbral mínimo fijado, son clasificados como pobres. Los indicadores simples seleccionados, son: Viviendas inadecuadas, Viviendas con hacinamiento crítico, Viviendas con servicios inadecuados, Viviendas con alta dependencia económica, Viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela. Los indicadores simples seleccionados por cada variable son:

- **Viviendas inadecuadas.**

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

- **Viviendas con hacinamiento crítico.**

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

- **Viviendas con servicios inadecuados.**

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

- **Viviendas con alta dependencia económica.**

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

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

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

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

3.4.2 Índice de Condiciones de Vida -ICV-.

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

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

públicos domiciliarios como medición de riqueza física colectiva; la educación como medida del capital humano individual y el tamaño y la composición del hogar como capital social básico.

El indicador permite 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. A partir del indicador se puede avanzar 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 considerado, en especial 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: riqueza física colectiva, capital humano individual, capital social básico y riqueza física individual.

3.4.3 Pobreza Monetaria y Pobreza Multidimensional.

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

El cálculo de la pobreza monetaria fue adelantado durante los últimos años por la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad –MESEP- constituida por expertos nacionales e internacionales vinculados con el DNP- y el 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. Por otro lado, el índice de Pobreza Multidimensional IPM es un índice desarrollado por Alkire y Foster en la Universidad de Oxford y fue adaptado por el DNP para el caso colombiano. El IPM incluye cinco dimensiones:

condiciones educativas del hogar; condiciones de la niñez y la juventud; salud; trabajo; acceso a los servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda. Estas cinco dimensiones son evaluadas a través de quince indicadores.

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

3.4.1 La Pobreza Monetaria.

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

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

3.4.2 La Pobreza Multidimensional.

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

La propuesta de IPM desarrollada por el Departamento Nacional de Planeación para Colombia está conformada por 5 dimensiones y 15 variables. De acuerdo con esta medida, se considera que una persona está en condición de pobreza si tiene 33% de privaciones ($k=5/15$). La medida permite obtener estimaciones de la incidencia de la pobreza multidimensional para diferentes dominios geográficos. Ver tabla 2:

3.5 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.

Tabla 2. Los mínimos constitucionales en Colombia para el ICV

Dimensión	Variable		Puntos de corte	Fórmula
	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	$\frac{\text{Años educativos de las personas de 15 años o más}}{\text{Personas de 15 años y más}}$
	Analfabetismo (0.1)	Porcentaje de personas del hogar de 15 años y más que saben leer y escribir	100%	$\left(\frac{\text{Personas 15 años o más que saben leer}}{\text{Personas de 15 años y más}} \right) * 100$
Condiciones de la niñez y juventud (0.2)	Inasistencia escolar (0.05)	Proporción de niños entre 6 y 16 años en el hogar que asisten al colegio	100%	$\left(\frac{\text{Niños de 6 a 16 años que asisten a establecimiento educativo}}{\text{Niños entre 6 y 16 años}} \right) * 100$
	Rezago escolar (0.05)	Proporción de niños y jóvenes (7-17 años) dentro del hogar <u>sin</u> rezago escolar (según la norma nacional)	100%	$\left(\frac{\text{Niños entre 7 y 17 años SIN rezago escolar}}{\text{Niños entre 7 y 17 años}} \right) * 100$
	Barreras 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 ¹ y educación inicial ²	100%	$\left(\frac{\text{Niños de 0 a 5 años que tienen acceso simultáneo a servicios de salud, nutrición y educación inicial}}{\text{Niños entre 0 y 5 años}} \right) * 100$
	Trabajo infantil (0.05)	Proporción de niños entre 12 y 17 años en el hogar que se encuentra por fuera del mercado laboral	100%	$\left(\frac{\text{Niños de 12 a 17 años por fuera del mercado laboral}}{\text{Niños entre 12 y 17 años}} \right) * 100$
Trabajo (0.2)	Tasa de dependencia económica (0.1)	Número de personas por miembro ocupado en el hogar	3	$\frac{\text{Total personas en el hogar}}{\text{Personas ocupadas}}$
	Empleo informal (0.1)	Proporción de la PEA del hogar que son ocupados con afiliación a pensiones (proxo de informalidad)	100%	$\left(\frac{\text{Ocupados con afiliación a pensiones}}{\text{Población Económicamente Activa ajustada}} \right) * 100$
Salud (0.2)	Sin aseguramiento en salud (0.1)	Proporción de miembros del hogar, mayores de cinco años, asegurados a Seguridad Social en Salud	100%	$\left(1 - \frac{\text{Personas mayores de 5 años aseguradas en salud}}{\text{personas mayores de 5 años}} \right) * 100$
	Barreras de acceso a servicio 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%	$\left(\frac{\text{Personas con necesidad sentida en salud que acuden a médico general, especialista, odontólogo o institución de salud}}{\text{Personas con necesidad sentida en salud}} \right) * 100$
Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda (0.2)	Sn 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 pozo 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 como privado si tiene inodoro sin conexión, letrina, bajamar o no tiene servicio sanitario
	Pisos inadecuados (0.04)		1	Se consideran en privación los hogares que tienen pisos 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	$\frac{\text{Total personas en el hogar}}{\text{Número de cuartos}}$

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

¹ Dadas las restricciones de información, se considera que no tiene alimentación adecuada si por falta de dinero el niño no consumió NINGUNA de las 3 comidas básicas uno o más días de la semana anterior.

² 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 la condición de acceso a servicios para la primera infancia si tienen salud y alimentación adecuada

Fuente: DNP - SPSCV con datos del Censo 2005

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 especifica, se 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" (p. 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”, p. 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” (p. 64).

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

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.

3.5.1 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 para que 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” (p. 127).

De otro lado, los programas de protección social se orientan a amortiguar los efectos de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión a través de tres estrategias. Compensatorias (apoyos temporales por pérdida de empleo o emergencia temporal), asistenciales (para personas con dificultades permanentes para obtener el sustento diario y contra la exclusión (protegen derechos de grupos discriminados. (p.127).

3.5.2 Políticas para combatir la pobreza en el nivel local.

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

- Invertir en activos y capacidades de las personas. Contempla no sólo la ayuda para acumular activos materiales, sino también para conservar los activos que ya se tienen y mejorar los activos no materiales (confianza en sí mismo, respeto de la comunidad, dignidad, pertenencia social). Se incluyen en esta categoría las de protección social dirigidas a reducir vulnerabilidades especialmente en tiempos de crisis, como los esquemas de microaseguramiento; la capacitación, guía y apoyo a los políticos, los líderes comunales, los maestros y los funcionarios locales la inclusión social y el respeto a la diversidad en las comunidades pobres; y el fortalecimiento de las organizaciones de base para aumentar la capacidad de los pobres para realizar acciones colectivas con miras a tener mayor acceso a las estructuras de gobierno local y nacional.

- Apoyar las alianzas con los pobres. Se parte de su reconocimiento en la gestión de proyectos comunitarios y en la protección de las inversiones comunales e individuales con una

capacidad mayor a las agencias gubernamentales. Así, la lucha contra la pobreza pasa por ayudar a los pobres a identificar y defender sus propios intereses.

- 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 específicas para dar otorgar poder a las mujeres y liberar su capacidad de mejorar su vida y la de sus familiares. En cuanto a las medidas para reducir la vulnerabilidad de los niños pobres, menciona las que apuntan hacia la inadecuada supervisión, el crimen callejero, las drogas, la contaminación. Enfatizan en la importancia medular de los programas de nutrición para niños de familias pobres, y en el valor de las becas escolares para facilitar el acceso de los niños a la educación.

- Proteger los derechos de los pobres. Se menciona la importancia de que las personas estén informadas de sus derechos en situaciones como salarios, relaciones laborales, contratos, despidos, y beneficios. Las personas pobres generalmente no tienen poder para reclamar derechos. 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” (p. 166 – 167).

3.6 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 sólo se dan en el ámbito

de lo local en un escenario donde la valoración del mundo depende solo del crecimiento económico y se olvida lo específico articulado a los 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, centralista, emancipador de la historia colectiva de elementos de identidad capaces de impulsar otro modelo de organización social y desarrollo (Arocena, 1995, p. 5).

Emerge entonces hacia los años 80's 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, p. 4) con el fin de aportar 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 que obliga la vinculación territorial de las diferentes políticas de desarrollo (Alburquerque, 2004, p. 159).

Su origen según Arocena, referido por 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, obligándolos 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” (p. 7). La diferencia entre ambos conceptos es una doble cuestión escalar, si se habla de un Municipio y su área de influencia debería utilizarse el adjetivo local y si se hace en más de un Departamento es más apropiado el de Regional.

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

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 económico, deteriorando los niveles de bienestar y creando desigualdad y autoritarismo, un enfoque que desconoce la importancia de la acumulación de capital humano para el desarrollo económico. El segundo enfoque, denominado GALA “salir adelante con un poco de ayuda”, representa un proceso “amigable” centrado no sólo en el mercado sino también en los servicios públicos, instala capacidades en la gente para ayudarse a sí mismos y a otros, eleva el bienestar humano y la expansión de la capacidad productiva y del potencial de desarrollo (Di Pietro, s.f, p. 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, p. 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, p. 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.

La participación de las administraciones locales en el desarrollo económico y la búsqueda de empleo productivo ha supuesto 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, han supuesto la aplicación de una gestión compartida del desarrollo económico más allá de las directrices emanadas del sector público (Alburquerque, 2004, p. 160).

Existen, para Alburquerque, 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, pp. 161-162) son los siguientes:

- Valorar los recursos endógenos de cada ámbito local, tratando de impulsar actividades de diversificación productiva y promoción de nuevas empresas locales.
- Organización de redes locales entre actores públicos y privados para promover la innovación productiva y empresarial en el territorio.
- Establecimiento de consorcios intermunicipales a fin de incrementar la eficacia y eficiencia de las actividades de desarrollo local.
- Búsqueda de nuevas fuentes de empleo e ingresos a nivel local.
- Promoción de actividades de desarrollo científico y tecnológico a nivel territorial.
- Creación de nuevos instrumentos de financiamiento para atender a las microempresas y pequeñas empresas locales.
- Superación de las limitaciones del enfoque asistencialista implícito en los fondos de inversión social y en los programas de lucha contra la pobreza.
- Incorporación de políticas de comercialización de ciudades para promover la competitividad sistémica territorial.
- Búsqueda de acuerdos estratégicos en relación con los bienes ambientales y el desarrollo sustentable.

Así entonces, un proyecto exitoso en un territorio, requiere 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 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 claves en el aprendizaje de los municipios para pensar el tipo de desarrollo que necesitan a fin de resolver problemas críticos como la falta de empleo productivo y la modernización y diversificación de la base productiva local.

3.6.1 Entorno favorable para el desarrollo económico local.

Albuquerque plantea un conjunto de elementos básicos que definen las iniciativas de desarrollo económico local, como pilares, la ausencia o debilidad de alguna o algunas de estas definen la fortaleza o debilidad de las iniciativas como se presenta en la imagen: 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, 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, p. 6-8)

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



Fuente: Alburquerque, 2004

4. METODOLOGÍA

4.1. Enfoque Metodológico

Se empleó un enfoque mixto, que combina el enfoque cuantitativo y el cualitativo; el cual representa, un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación que incluyen la recolección, 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 (Hernández-Sampieri & Mendoza, 2008 citados en Hernández-Sampieri, Fernández, & Baptista, 2014, p. 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.

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 fue de tipo descriptivo e interpretativo; este, permitió conocer la relación que existe en el contexto particular de Ibagué 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, la cual permitió observar los fenómenos asociados al objeto de estudio. Esta investigación no experimental observó los fenómenos 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.

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

i. 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 periodos 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 del Tolima y el municipio de Ibagué. Fueron analizados los Planes Nacionales de Desarrollo de cinco gobiernos correspondientes a los años 1994-2014.

ii. El Desarrollo económico local en el municipio de Ibagué, 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.

iii. La Pobreza Extrema¹⁰ 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.

¹⁰ La definición de pobreza extrema a considerar en el estudio es la utilizada por la ONU a partir de la línea de ingresos, se considera en pobreza extrema aquella persona que gana menos de un dólar US \$ 1 diario.

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 técnica indirecta o no interactiva se utilizó la revisión documental oficial de los Planes de Desarrollo en los diferentes ámbitos territoriales para el periodo en estudio, además de la estadística oficial de población en pobreza extrema, su sistematización y análisis posterior.

Los instrumentos empleados fueron las guías o protocolos para la revisión de los planes, los registros analíticos especializados -RAE's- y las bases de datos con información estadística relevante. Se destaca como el proyecto de investigación no contempló la construcción de indicadores. Ver anexo 4A. **Instrumento:** Registro Analítico Especializado RAE Plan Nacional de Desarrollo. Ver anexo 5A

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 ANSPE e Índices de pobreza extrema diseñados a partir de información del SISBEN para el municipio.

4.4.2. Técnicas directas o interactivas.

- Entrevistas semiestructuradas

Se aplicaron 15 entrevistas semiestructuradas a actores institucionales de los sectores privado, público y social, incluyendo la academia, identificados como relevantes en el municipio, con el fin de complementar la información aportada por los planes de desarrollo del sector público. En todos los casos se contó con el consentimiento aprobado (Anexo No5). Las entrevistas aportaron información cualitativa relevante para el análisis del desarrollo económico local, a partir de preguntas de estructura o estructurales, que vincularon los ocho elementos básicos de las iniciativas de desarrollo económico local planteados por Albuquerque (2004): Bases de Sustentación de las Iniciativas de Desarrollo Local

Instrumento: Guía de entrevista Semiestructurada Ver anexo 8. 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 DEL.

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 actores institucionales.

5. ANALISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Este capítulo se desarrolla a partir de tres secciones que permiten describir la articulación de las políticas públicas en los planes de desarrollo, el análisis de la pobreza, y las condiciones de favorabilidad para el desarrollo económico local del municipio de Ibagué.

En primera instancia, se describe un panorama general desde el análisis de las políticas públicas a lo largo de los últimos 20 años basados en los planes de desarrollo implementados a nivel nacional, departamental y municipal. Este análisis se realizó a partir del diligenciamiento de los RAE, donde se evidencian la formulación de políticas enfocadas al desarrollo económico y la superación de la pobreza extrema, su continuidad en los periodos administrativos y la articulación de éstas desde el ámbito local hasta el nacional. Estas matrices de análisis hacen parte del ejercicio investigativo y se presentan como anexos de la presente investigación.

A nivel de Pobreza Extrema se realiza un análisis de los programas para la reducción de la pobreza extrema en Colombia analizando sus dinámicas, el comportamiento de los indicadores y las tendencias en la reducción de dicha condición para la población nacional. Adicionalmente se presenta un diagnóstico del departamento del Tolima y el municipio de Ibagué, analizando sus condiciones de pobreza, la dinámica del gasto social y los programas de reducción implementados por el gobierno nacional en pro de superar la pobreza extrema.

En términos de Desarrollo Económico Local, se analizan las condiciones de favorabilidad dadas a nivel local, tomando como referencia y aproximando la teoría de Albuquerque como uno de los principales referentes de esta investigación, estableciendo así a través del trabajo de campo realizado con los principales actores del municipio, los factores de éxito para alcanzar el DEL de Ibagué. Finalmente, esta sección incluirá un “Índice de percepción de las condiciones de favorabilidad para el Desarrollo Económico Local (DEL) del municipio de Ibagué” con el fin de representar las percepciones de los actores locales entrevistados sobre el DEL del municipio.

4.1 Articulación de las políticas públicas en los planes de desarrollo

4.1.1 Planes Nacionales de Desarrollo.

Colombia, un país que ha estado inmerso en conflictos económicos, sociales y militares desde su constitución como República independiente, le ha apostado en el siglo XXI a la construcción de una sociedad más equitativa, en donde las brechas de pobreza y pobreza extrema se cierren más y por consiguiente se mejore la calidad de vida de todos y cada uno de sus habitantes. Se propone que el desarrollo debe conducir no sólo a un crecimiento económico acelerado, sino también a una mejor distribución del ingreso. Las políticas y avances en el desarrollo social y la igualdad de oportunidades también retroalimentan el crecimiento económico y se deben traducir en una mayor productividad. Una población sana, educada, trabajando y en paz es una población más productiva y con mayor bienestar (DNP 2012).

Para el corte longitudinal de la presente investigación, 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, a través, tanto de programas sectoriales (educación, salud, entre otros), o como se plantea en el último programa de gobierno del nivel nacional, tener como prioridad el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los cuales tienen a la Superación de la Pobreza extrema como el primero de dichos objetivos. Es a partir del Gobierno de Ernesto Samper, donde las prioridades se han visto más enfocadas a políticas sociales. En el gobierno de Samper se propuso una reforma agraria y la realización de programas de vivienda social urbana. Por otro lado, programas de empleo, para jóvenes y familias en acción iniciaron con el gobierno de Andrés Pastrana y hasta hoy se han ido fortaleciendo y finalmente, políticas de promoción social, la Red para la Superación de la Pobreza Extrema (Juntos) y la Política de Generación de Ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o Desplazamiento fueron planteadas en el primer periodo del actual Presidente Santos¹¹.

En términos de procesos de DEL, al finalizar la primera década del siglo XXI, la economía mundial mostró síntomas de recuperación, revelando a nivel general, tasas de

¹¹ No se registran grandes programas para superar Pobreza y Pobreza Extrema en los dos gobierno del Ex – Presidente Álvaro Uribe Vélez, más bien se continúan los programas que ya venían funcionando. Se resalta, además, que la política social no fue el principal interés de estos dos gobiernos, sino el de la seguridad.

crecimiento positivas sin embargo, en lo corrido de la década, el ritmo en el crecimiento ha presentado una desaceleración, en el año 2010 la economía mundial creció en promedio en 5,2%, mientras que en el 2011 fue tan sólo del 3,8%, y para 2014 se alcanzó el 3,3%, según el FMI. A pesar de lo anterior, los índices arrojaron resultados atípicos, pues en primera instancia las economías emergentes y en desarrollo presentaron tasas de crecimiento muy por encima de lo esperado (7.3% en 2010, 6.2% en 2011 y 4.4% en 2014). (FMI 2015).

El desarrollo económico de las regiones, se ha planteado desde muchos enfoques a través de los planes de desarrollo de los gobernantes electos en los últimos 20 años, en el gobierno de Samper, los esfuerzos se enfocaron en el desarrollo urbano, la capacitación del capital humano a nivel laboral y desarrollo de la microempresa y la agroindustria. En el gobierno de Pastrana, se apostó al fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas a través de convenios con entidades financieras que brindaran beneficios especiales relacionados con créditos en condiciones especiales para la ampliación de capital de trabajo, adquisición de activos y capitalización empresarial, además del fortalecimiento de tecnologías y financiación de proyectos cuya finalidad era el mejoramiento de su productividad o la innovación y el desarrollo tecnológico (sin embargo sólo hubo una convocatoria en el 2002).

Por su parte Santos, ha apostado a un desarrollo económico más integral, contemplando desde su plan de gobierno líneas estratégicas que permitan consolidar el desarrollo regional, la caracterización del país por departamentos y lineamientos estratégicos para la formulación de políticas y estrategias regionales diferenciadas. Aunque en todos los planes se proponen estrategias que promuevan el desarrollo económico de las regiones, cada uno se enfoca en sectores diferentes, situación que evidencia la falta de continuidad en las políticas entre gobiernos y su ineficacia en términos de impacto.

4.1.2 Planes locales.

4.1.2.1 Planes de Desarrollo Departamentales

Los planes de desarrollo departamentales para el corte longitudinal de 1994 - 2014, en primera instancia dan lineamientos en mayor medida al los 46 municipios que han parte del departamento y no al municipio de Ibagué; pocas son las inversiones realizadas por parte de las administraciones departamentales para la ciudad capital. Ahora bien, cabe resaltar que se evidencian esfuerzos aislados para superar la pobreza y la pobreza extrema en el departamento del Tolima, pero solamente a partir del período de Gobierno 2008 – 2011 se encuentra explícitamente el término pobreza extrema contando con un conjunto de estrategias bien articuladas, que consideran entre otras la diferenciación entre pobreza rural y urbana, proyectos e iniciativas productivas para mejorar condiciones de vida, reubicación de familias en zonas de alto riesgo, construcción de vivienda de interés social, y otros enfocados a las políticas que desde el orden nacional se dictan para el cumplimiento de los objetivos del milenio en lo competente a la superación de la pobreza extrema, las cuales apuntan a la integración de las poblaciones de SISBEN 1 a los diferentes programas gubernamentales que permitan el acceso a mejor calidad de vida.

Para el municipio de Ibagué, es posible evidenciar algunos intentos de integración a las políticas planteadas en los planes nacionales, sin embargo, estos en general no son proponentes a la hora de orientar estrategias que aporten a la reducción de la pobreza y la pobreza extrema del departamento, se limitan a ejecutar los lineamientos que dicten los planes de desarrollo nacional como ejecutorios de la política. En el caso de procesos de desarrollo económico a nivel regional y sectorial, se evidencia que la búsqueda central en el departamento ha estado orientada hacia lo agropecuario y el turismo; con ligeros matices que no permiten asegurar que se hayan dado grandes cambios en las dos últimas décadas pasando de un intento de industrialización en la década de los noventa, a proyectar el municipio como la capital comercial de Colombia y regresando en la segunda década del siglo XXI a pensarse en la posibilidad de promover un

proceso de industrialización. En otros términos, aún no se tiene desarrollada una estrategia específica de desarrollo a mediano y largo plazo en el territorio¹²

4.1.2.2 Planes de Desarrollo Municipales

En el municipio de Ibagué sólo a partir del año 2008 empiezan a aparecer la formulación de políticas explícitas para superación de la pobreza extrema, dentro de estas políticas se encuentran la adopción de las políticas nacionales enfocadas al cumplimiento de los objetivos del milenio; no saliéndose de ese marco y siendo poco propositivos en estos términos. Cabe resaltar que los principales esfuerzos realizados desde 1995 (es a partir de este año que se aprueba el primer Plan de Desarrollo del Municipio de Ibagué) se han concentrado en industrializar al municipio de Ibagué, esfuerzos que no se han logrado concretar, debiéndose cambiar ese objetivo para pensar el municipio como un municipio de servicios; este sector de la economía representa aproximadamente el 80% del total del nivel de actividad económica. En términos de la articulación con los planes departamentales y nacionales, ésta ha sido muy poca, sobre todo como resultado de la oposición de ideologías políticas, siendo este punto neurálgico al ser una de las razones por las cuales las administraciones departamentales no miran hacia la capital del departamento. A continuación se presenta una relación de los distintos programas departamentales y municipales para superar la pobreza extrema:

¹² Un buen esfuerzo es la visión Tolima 2025, pero sus resultados han sido muy limitados y no permiten evidenciar grandes avances.

Tabla 2. Programas para superar la pobreza y la pobreza extrema en el Departamento del Tolima y en la ciudad de Ibagué.

Alcalde	Período	Política en el Plan de Desarrollo para reducir la pobreza y la pobreza extrema en Ibagué	Gobernador	Período	Política en el Plan de Desarrollo para reducir la pobreza y la pobreza extrema en Tolima
Álvaro Ramírez Gómez	1995-1997	<ol style="list-style-type: none"> 1. Programa de Vivienda de Interés Social. 2. Programa de Reubicación de asentamientos en áreas de riesgo. 3. Política para promoción de Educación, Cultura y Turismo para Pymes. 4. Impulsar y fortalecer proyectos productivos con los grupos de población más vulnerables del municipio 5. Mejoramiento y ampliación de los servicios sociales para la población de escasos recursos 6. Mejorar el nivel educativo de la población más vulnerable 7. Coordinación inter - institucional para impulsar y apoyar programas preventivos en salud y nutrición. 	Francisco Peñaloza	1995 - 1997	No hay Plan de Desarrollo disponible para esta administración.
Carmen Inés Cruz	1998-2000	<ol style="list-style-type: none"> 1. Atender a población infantil vulnerable, atender a la mujer jefe de hogar y a los grupos de mujeres urbanas y rurales. 2. Promover el desarrollo personal y profesional de la madre comunitaria. 3. Ampliar la participación de la mujer en la programación y acciones dirigidas al mejoramiento de la calidad de vida en las diferentes áreas de desarrollo. 4. Mejorar la capacidad de gestión de la oficina de la juventud, atender de manera integral al joven. 5. Construir 700 viviendas para familias ubicadas en zonas de 	Carlos Alberto Stefan Upegui	1998 – 2000	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prevención y control del fenómeno del desplazamiento en el departamento del Tolima. 2. Apoyo a la población desplazada por la violencia.

		alto riesgo del municipio.			
Jorge Tulio Rodríguez Díaz	2001-2003	<ol style="list-style-type: none"> 1. Conseguir los subsidios requeridos para ejecutar programas de vivienda de interés social que cubran el 10% del déficit municipal de vivienda en los estratos 1 y 2. Equivalente a 1.500 viviendas para el período. 2. Aumento de la cobertura del régimen subsidiado en un 5%. 3. Otorgar prioridades al desarrollo agropecuario, mejoramiento de infraestructura y seguridad social del campo, con miras a organizar las actividades de los productores, conduciéndolos por el camino de la eficiencia técnica limpia y económica, de tal manera que aseguren condiciones de competitividad y sostenibilidad para mejorar el bienestar y la calidad de vida de los pequeños productores en la zona rural del Municipio. 	Guillermo Alfonso Jaramillo	2001 - 2003	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gestionar la implementación de programas tendientes a disminuir los índices de desempleo en el Departamento mediante el desarrollo de acciones orientadas a solucionar este flagelo que está golpeando a la ciudadanía en general mediante estrategias a corto, mediano y largo plazo, orientadas a la generación de empleo productivo que coadyuve a una mejor redistribución del ingreso y a la riqueza, al ensanchamiento de las oportunidades para los grupos más vulnerables. Crear las condiciones sociales necesarias para que los seres humanos puedan alcanzar libre y plenamente su desarrollo humano,
Rubén Darío Rodríguez Góngora	2004-2007	<ol style="list-style-type: none"> 1. Crear y gestionar las condiciones necesarias que conduzcan al desarrollo social, integral y equitativo con el propósito de propiciar un ciudadano digno, participativo, solidario y competitivo. 2. Conseguir los subsidios requeridos para ejecutar programas VIS que 	Jorge García Orjuela	2004 – 2007	<p>Política: Atención especial a los desprotegidos:</p> <p>La realidad del Tolima nos muestra que el 70 por ciento de la población está en los niveles de pobreza y miseria, lo que origina problemas como la desnutrición crónica en los niños, la mortalidad infantil que alcanzó</p>

		<p>disminuyen el déficit municipal de vivienda en los estratos 1 y 2.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Gestionar ante el Gobierno Nacional, la reactivación de los subsidios de vivienda para que a través de un programa piloto el municipio pueda generar una reactivación local de la economía, creando nuevos empleos por medio de la construcción y al mismo tiempo dar una solución al problema de vivienda. 4. Reducción de la inequidad social en los grupos prioritarios. 5. Reducir la inequidad de oportunidades en los grupos prioritarios 6. 30% mínimo de cumplimiento de la ley de cuotas. 7. Articulación intersectorial e interinstitucional para la promoción, protección y restitución de los derechos en salud, educación, nutrición, recreación, deporte, cultura y seguridad en los grupos prioritarios. 8. Inclusión del enfoque de género al 100% de los programas, planes y proyectos. 9. Inclusión de las políticas públicas con equidad de género para las mujeres. 10. Creación de espacios y ejecución de procesos pedagógicos para el empoderamiento del 100% de las organizaciones sociales y comunitarias solidarias existentes. 11. Posicionamiento y desarrollo institucional de la Secretaría 	<p>Fernando Osorio Cuenca</p>	<p>en 2002 el 19,7%, la presencia del 15% de los niños en el mercado laboral según un reciente estudio de la Presidencia de la República y el preocupante crecimiento de los menores infractores de la ley penal.</p> <p>1.Trabajo para la Gente. 2.El campo sigue siendo una oportunidad. 3.Turismo: una gran opción para aprovechar. 4.Buscando la competitividad, Ambiente y Desarrollo Sustentable.</p>
--	--	--	-------------------------------	---

		de Desarrollo Social; 9. Retorno del 70% de las familias desplazadas a sus lugares de origen.			
Jesús María Botero	2008-2011	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lograr la cobertura universal de los niveles 1 y 2 del SISBEN en el régimen subsidiado en los próximos años. 2. Insertar y promover el acceso de la población más pobre y vulnerable de Ibagué al Sistema de Aseguramiento en Salud. 3. Insertar y promover el acceso de la población más pobre y vulnerable de Ibagué al Sistema de Aseguramiento en Salud. 4. Mediante diferentes medios de comunicación, acciones educativas formales y no formales, en aspectos como entornos saludables, participación social, desplazamiento, entre otros, con el fin de crear redes para la superación de la pobreza extrema y mejoramiento en la salud y por en en la calidad de vida "TODOS JUNTOS". 5. Aumentar la oferta de vivienda de calidad y bajo precio para beneficiar a las familias de menos recursos. 6. Dirigir los esfuerzos económicos, tecnológicos y administrativos necesarios para dar prelación a los requerimientos de vivienda para la población especial (familias en zona de alto riesgo, mujeres cabeza de familia, discapacitados, tercera edad, desplazados, desastres naturales, conflicto 	Oscar Barreto Quiroga	2008 - 2011	<p>1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre índice de condiciones de vida 73.05% actual; 76% meta del cuatrenio</p> <p>Incidencia de la pobreza o porcentaje de pobres 56.85% actual, 55.85% meta del cuatrenio.</p> <p>Tasa de desempleo 13.9% actual, 8.9% meta del cuatrenio.</p> <p>Índice de desplazamiento 8.67% actual.</p> <p>Tasa de desnutrición global: Porcentaje de niños 5 años con peso menor al normal 9% actual, 7% meta del cuatrenio.</p>

		<p>armado y atención a zonas de riesgo no recuperables).</p> <p>7. Reducir la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables para proveer igualdad en las oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud.</p> <p>8. La igualdad de oportunidades debe permitir tanto la superación como el desarrollo del nivel de vida de las personas y grupos más vulnerables. Estas oportunidades deben incluir el acceso a servicios de salud, educación, y trabajo acorde con sus necesidades.</p>			
Luis Hernando Rodríguez Ramírez	2012-2015	<p>2. La superación de la pobreza extrema se hará según los lineamientos del artículo 9 de la Ley 1450 de 2011 y la Estrategia de la Red Unidos. En este sentido, el municipio priorizará entre los posibles beneficiarios de los programas sociales que desarrolla, a un 30% de la población registrada en la Red Unidos</p>	Luis Carlos Delgado Peñón	2012 – 2015	<p>El objetivo principal de la política “Tolima, en la senda de la superación de la pobreza extrema”, es contribuir a mejorar la calidad de vida de las familias en situación de pobreza extrema, alcanzando los mínimos requeridos para superar dicha situación, a través del trabajo articulado entre el Departamento, los municipios y las entidades que hacen parte de la Red UNIDOS, para garantizar el acceso a la oferta de programas y servicios sociales que apunten al cumplimiento de los Logros Básicos Familiares.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en los Planes de desarrollo departamentales y municipales del Tolima e Ibagué

Con respecto a los procesos de DEL, estos han tenido continuidad en sus propuestas mostrando la intencionalidad de potencializar el municipio en los aspectos de infraestructura, turismo e iniciativas productivas. Las políticas buscan incrementar la oferta de posibilidades laborales mediante convenios con los grupos asociativos para la prestación de algunos servicios, así mismo, el fomento de la cultura del emprendimiento orientado hacia el fortalecimiento de procesos de trabajo asociativo y en equipo, el fomento de la innovación, el estímulo a la investigación, y el aprendizaje permanente en torno a proyectos productivos con responsabilidad social a través de los laboratorios micro - empresariales de la oficina de apoyo a la gestión y asuntos de la juventud.

En síntesis, las políticas de desarrollo de los planes de gobierno durante los últimos 20 años, tanto a nivel nacional, departamental y municipal han buscado fortalecer e impulsar las ventajas productivas de cada región y también generar programas de asistencia social, así mismo los planes de desarrollo municipales han adoptado algunas de las políticas, articulándose a los planes de mayor jerarquía y buscando no perder el norte en cuanto a las necesidades fundamentales (infraestructura física) del municipio, sin embargo la falta de articulación inter – institucional ha impedido que las iniciativas no sean impulsadas económicamente como se espera en los resultados; por ejemplo, la falta de un acueducto complementario que garantice la resolución del problema del agua en Ibagué, no ha sido posible. Es decir, sin tener resuelto el problema básico de servicios públicos domiciliarios es muy difícil apuntar a procesos de mayor envergadura en el municipio.

Finalmente, es importante hacer énfasis en que no todos los planes están articulados a los planes de mayor jerarquía, y aunque en la mayoría de los casos, las políticas estén planteadas y enfocadas al fomento de la economía local mediante iniciativas de asociatividad y unidades productivas, la realidad se aleja mucho de cumplir estos objetivos, debido a que se han visto a lo largo de los últimos 20 años las “buenas intenciones de los gobernantes” se han quedado en buenas intenciones.

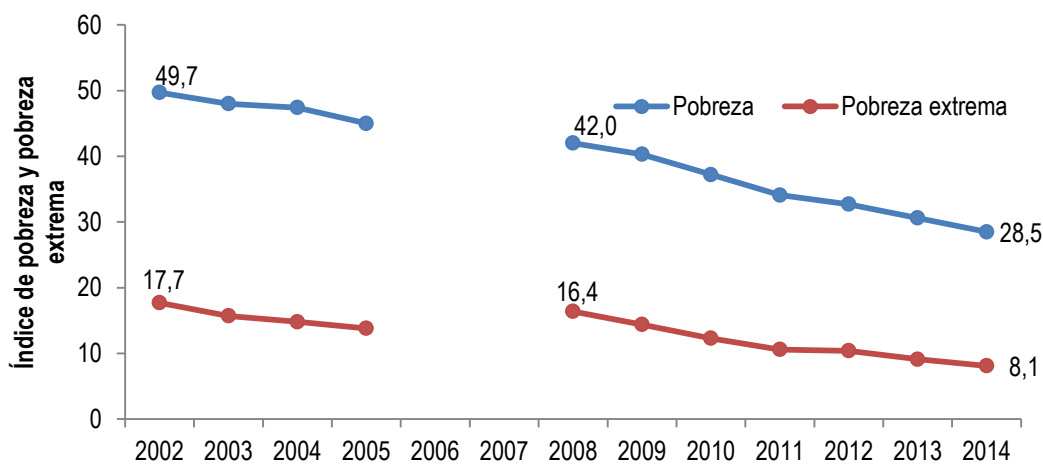
4.2 Análisis de la pobreza

4.2.1 Dinámica y programas para la pobreza en Colombia.

4.2.1.2 Tendencias en la reducción de la Pobreza.

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 siguiente, 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. En relación con la desigualdad, el coeficiente de Gini presenta en el período 1994-2013 una disminución, al pasar de 0,601 a 0,536. Sin embargo, el cambio se generó principalmente como consecuencia de cambios en la metodología para el análisis del ingreso.

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 obtienen 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

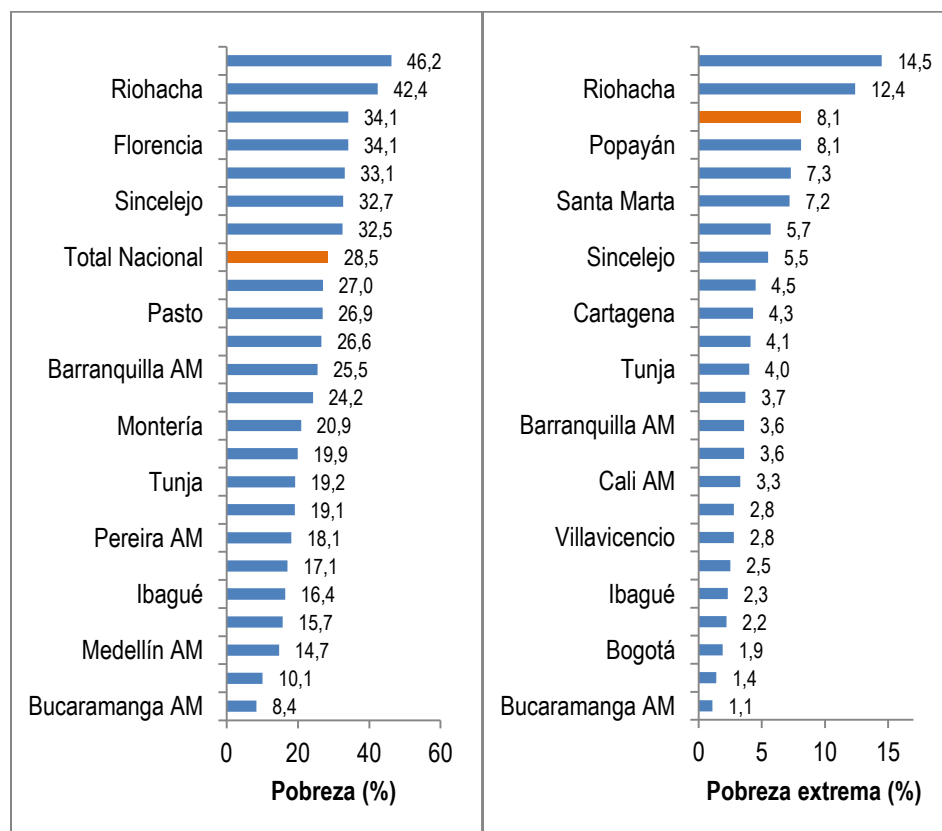
considerado en situación de pobreza extrema. En consecuencia, el número de personas que viven bajo la línea de pobreza asciende a 13 millones 210 mil personas, lo que equivale al 28,5% de la población; y 3 millones 742 mil viven en situación de pobreza extrema, es decir, 8,1% de la población. Los reportes 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.

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, 2011). El IPM establece cinco dimensiones (condiciones educativas del hogar; niñez y juventud; trabajo; salud; servicios públicos y condiciones 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).

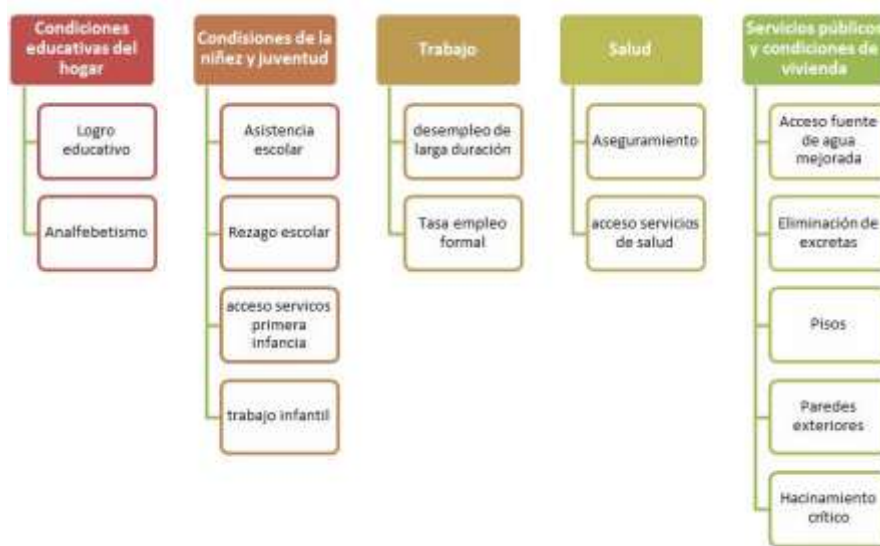
Gráfica 6. Incidencia de pobreza y pobreza extrema por ciudades, 2014



Fuente: Diseño propio con base en Dane – GEIH

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, p. 5).

Gráfica 7. Dimensiones y variables del Índice de Pobreza Multidimensional



Fuente: Angulo, 2011 y DANE

4.2.1.2 Cumplimiento Objetivos del Milenio en Colombia

Ad 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 determinó 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".

En relación con 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% en 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 que 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” (p. 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” (p. 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”. (pp. 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” (p. xix).

“Las PDI¹³ 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” (p. 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” (p. 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 accesibles para los pobres” (p. xix).

¹³ Personas Desplazadas Internamente

“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%” (p. 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 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” (p. 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” (p. 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 accesible, 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” (p. 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” (p. 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). (p. 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 viceversa” (p. 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” (p. 4).

4.2.1.3 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.

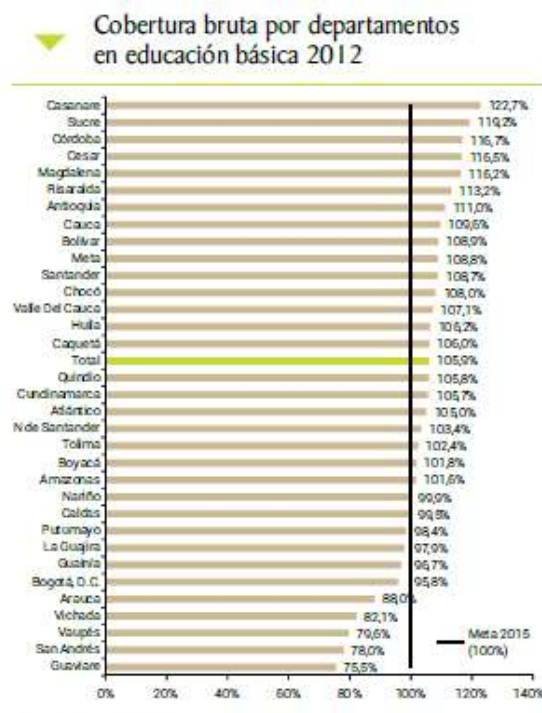
Con este propósito, las entidades territoriales están llamadas a ampliar la cobertura escolar, redoblar esfuerzos para no perder niños en los ciclos escolares y enfatizar en las áreas que presenten más repitencia y más deserción. Los gobiernos locales deberían concentrarse en la educación inicial; ampliar 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.

Gráfica 8. Cobertura bruta por departamentos en educación básica. 2012



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

La reducción del analfabetismo en el país es lenta. Si el país continúa reduciendo el analfabetismo como en las últimas 2 décadas, 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.

Según FEDESARROLLO (2012), a partir del análisis del IPM, el cumplimiento de los logros de la gestión de las dimensiones de la estrategia Unidos para cinco regiones del país, Orinoquía y Amazonía, Atlántico, Centro, Eje Cafetero y Pacífico. Como se presenta en la tabla, en el caso de la región Eje Cafetero y para la Región centro en la cual se ubica el municipio de Ibagué 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%), comparada con la región Pacífica con el menor porcentaje de gestión total de logros con 16,7%.

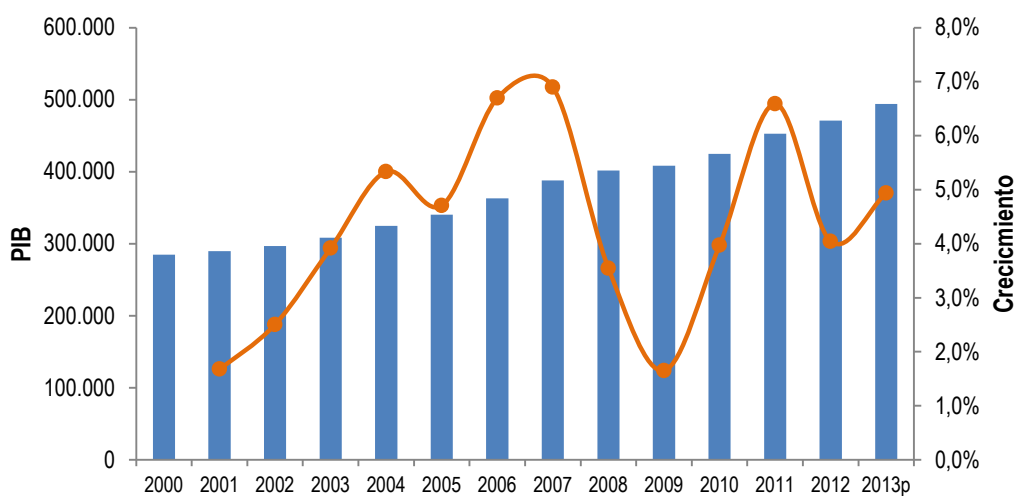
Tabla 3. Porcentaje de Gestión Total por Región

	Orinoquia/Amazonia	Eje Cafetero	Centro	Pacífico	Atlántico
Porcentaje de gestión total	19,8%	24,2%	23,4%	16,7%	19,9%

Fuente: Fedesarrollo 2012

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 lo tanto 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). Para el año 2013 el sector de servicios, en especial los relacionados con el sector financiero, inmobiliario, y los servicios sociales, personales y sociales representaron el 38,6% del valor agregado.

Gráfica 9. Producto Interno Bruto en Colombia, 2000 – 2013



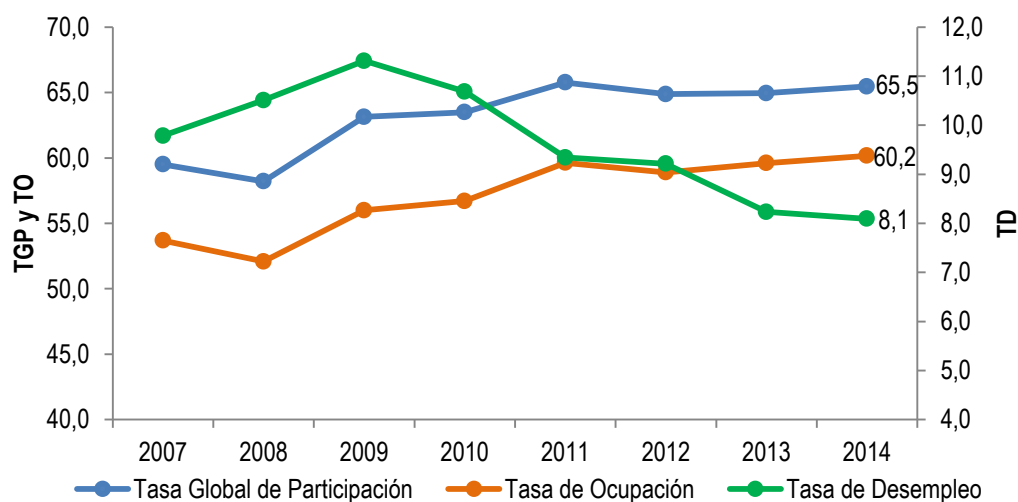
Fuente: Elaboración propia con base en DANE – Cuentas departamentales

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%).

4.1.2.3 Mercado laboral

El panorama laboral en los países de América Latina al finalizar el año 2014, muestra como el sector productivo no está generando los empleos suficientes para absorber la mano de obra disponible, por tal motivo, la tasa global de participación pasó de 60,3% a 59,9%; mientras que la tasa de ocupación pasó de 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%¹⁴. 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 periodo se crearon en promedio 632 empleos anuales.

Gráfica 10. Tasa global de participación, ocupación y desempleo en Colombia, 2007 – 2014*



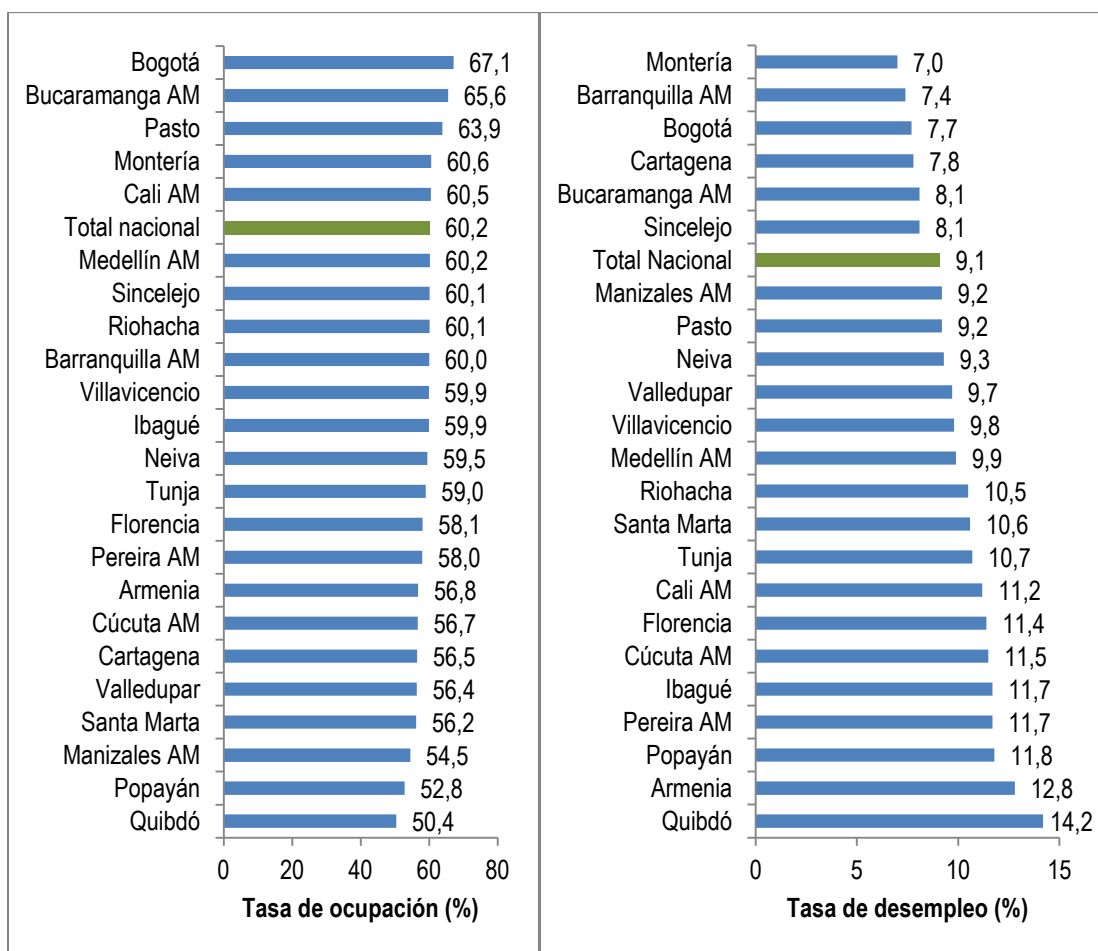
Fuente: Elaboración propia con base en DANE – GEIH *IV trimestre de cada año

¹⁴ Dato a IV trimestre de 2014

Un análisis más detallado muestra que cuenta que las actividades económicas que más concentran mano de obra son el comercio, los hoteles y los 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 que se generan son 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 fue de 49,4%.

La desagregación por ciudades, se observa en Bogotá, Bucaramanga, Pasto, Montería y Cali, como las que registran las tasas más altas de ocupación; mientras que las que sobresalen por presentar bajos índices de desempleo son, por debajo incluso del promedio nacional: Montería, Barraquilla, Bogotá, Cartagena, Bucaramanga y Sincelejo. Por tanto, Bucaramanga, Bogotá y Montería cuentan con los mejores indicadores del mercado laboral a nivel nacional, puestos que dichas ciudades registran las tasas más altas de ocupación, e igualmente, se encuentran entre las ciudades con menores tasas de desempleo.

Gráfica 11. Tasa de ocupación y desempleo según ciudades, IV trimestre 2014



Fuente: Elaboración propia con base en DANE – GEIH

4.3 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.

4.3.1 Programa 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 (Conpes 91, 2005, p. 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:

- Educación.

Uno de los objetivos del programa es mejorar la escolaridad de los niños y adolescentes, incrementando sus tasas de matrícula contribuyendo con 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 un 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 y 7,7 puntos porcentuales entre la zona urban y rural respectivamente.

- 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, con una reducción del 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.

4.3.2. 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.

4.3.3. Programa Familias en Acción en grandes centros urbanos.

El objetivo del programa se define en términos de 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.

4.3.4. 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.

4.3.5. 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 instancias relacionadas, siendo las entidades con mayor participación, las pertenecientes a los sectores de Presidencia de la República, Agricultura, Protección Social y Comercio, Industria y Turismo. Se destaca Acción Social.

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

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

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

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

Las recomendaciones dadas al programa son las siguientes: Los sistemas de información del Estado están llamados a asumir un papel muy importante en el diseño y articulación de la arquitectura institucional; todas las agencias manifiestan la necesidad de brindar una atención integral, que esté dirigida no sólo 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.

4.3.6. 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 periodo 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.

4.3.7. 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.

La evaluación del programa 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 de la misma 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.

Como principales resultados y hallazgos se tienen: De acuerdo con la categorización socio-económica de los encuestados se obtuvo lo siguiente: los hogares en promedio cuentan con 5,23 personas, con jefes de edad promedio de 44,3 años, principalmente de

Estrato 1 y a quienes se les ha realizado la encuesta SISBEN. Alrededor del 62% son propietarios de sus viviendas. Un 38,4% de los hogares realizaron alguna inversión en los últimos 12 meses por un valor promedio de \$410 mil pesos.

Un 72% de las madres ahorran. Un 61,78% tienen ahorro transaccional (guardan dinero para gastos habituales) con un promedio de ahorro de \$40 mil pesos. Por otra parte, un 39,2% afirma que ahorra a mediano y largo plazo. El ahorro no se hace en entidades financieras, sólo 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 tienen inseguridad alimentaria.

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

La proporción de madres que cubren gastos inesperados o emergencias con crédito de prestamistas o casa de empeño es 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 tenían una percepción positiva de sus condiciones de vida con relación a su entorno. El 24,7% participaba 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 con las formas de ahorrar y manejar el dinero.

4.3.8. 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 (IPS).

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 evaluación 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.

4.3.9. Proyecto asistencia a emprendimientos y microunidades productivas de mujeres trabajadoras vulnerables.

Su objetivo es contribuir al fortalecimiento de las iniciativas de emprendimiento, microunidades 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 la metodología de tipo “Ejecutiva” inspirada en las experiencias de “Evaluación de Programas Gubernamentales” de la Dirección de Presupuesto del Gobierno de Chile y del “Program Assesment Rating Tool Review (PART) del Office of Management and Budget del Gobierno de Estados Unidos. El modelo permite el análisis de los principales aspectos del programa a partir de 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 integrados por 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 fueron la coherencia del proyecto con sus objetivos y la consolidación de un modelo de intervención social focalizado en la población femenina en condiciones de pobreza extrema y desplazamiento, que combina el emprendimiento de microunidades con enfoque de género; sin embargo, en términos macro (a lo largo y ancho del país) se evidenciaron limitaciones en la creación de empleo y generación de ingresos y la falta de claridad para garantizar la sostenibilidad de los emprendimientos productivos.

4.3.10. Bancarización a través del programa familias en acción

Programa que brinda apoyo monetario a familias beneficiarias del sisben nivel 1 con hijos menores de 18 años o familias desplazadas; promueve el aumento del capital humano de los menores, a través de una adecuada nutrición y permanencia escolar. El programa inicia con transferencias en efectivo, y transita a una modalidad de pagos a través de tarjetas recargables con retiros por cajeros o pagos por datáfono, y en el año 2009 evolucionó a un programa denominado Plan Bancarización tendiente a fomentar el ahorro,

que puede ser usado como forma de acceder a créditos y en general al sistema financiero, con la ventaja adicional de no tener que desplazarse para los pagos o retirar todo el dinero.

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

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

Los 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. Si bien Colombia tiene bajos niveles de bancarización en relación con 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.

Se recomendó 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 de la oferta de servicios financieros adecuados.

4.3.11. Proceso de evaluación y certificación de competencias laborales

Corresponde al Proceso de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales – PECCCL-), 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 con 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 periodo 2006-2012 muestran en mayor grado la relación del programa con personas de estratos 1 y 2.

La evaluación del programa incorporó dos componentes: evaluación de operaciones, involucrando los diferentes aspectos que componen el PECCL y luego 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.

Los hallazgos de la evaluación muestran cómo 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.

4.3.12. Programa Familias Guardabosques¹⁵

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 autosostenibles, para la erradicación definitiva de los ilícitos; se busca además el restablecimiento de lazos de confianza entre las comunidades y entre éstas y el Estado, así como 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.

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. 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.

¹⁵ https://spi.dnp.gov.co/App_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/0050002510000.pdf

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.

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

4.3.14. Programa de Oportunidades Rurales

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

4.3.15. Programa 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 con 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.

4.4. Pobreza y Desarrollo Económico Local

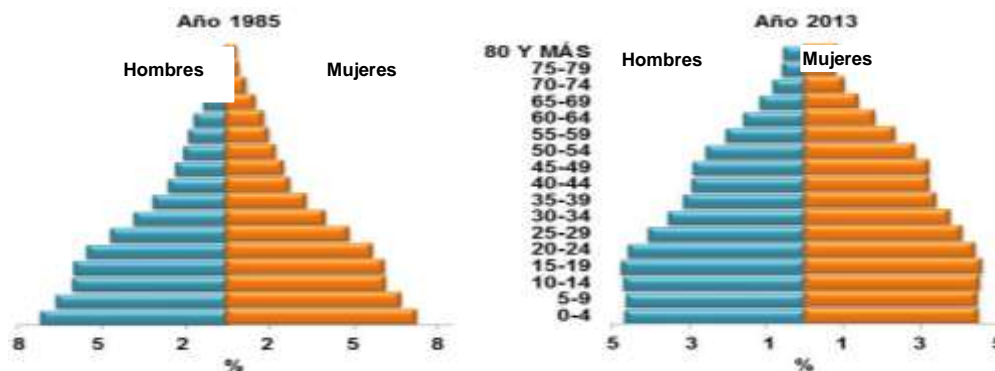
4.4.1. Contexto departamental del Tolima

4.4.1.1. Demografía

El Departamento del Tolima se encuentra localizado en la región Central de Colombia de la que también forman parte, los Departamentos de Boyacá, Meta, Cundinamarca y Bogotá D.C. De acuerdo con el DANE para el año 2015, su población representa el 2,92% de la población nacional, con 1'408.272 habitantes; el 68% de los

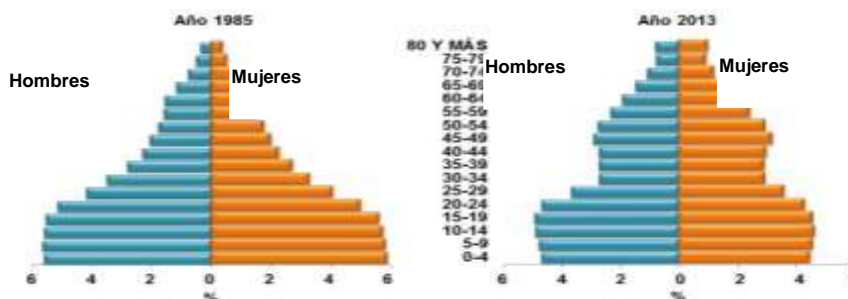
habitantes se ubican en las cabeceras, mientras que el 32% se encuentra en la zona rural. En cuanto a la participación por sexo, el 50,1% corresponde a hombres y el 49,9% a mujeres, tendencia similar a la que se registra a nivel nacional.

Gráfico No.12. Pirámide poblacional clasificada por género y grupos de edad quinquenal. Colombia. 1985-2013



Fuente: Red de Observatorios Regionales de Mercado de Trabajo – Tolima (2014). A partir de datos del DANE: población, demografía y proyecciones de población.

Gráfico No. 13 Pirámide poblacional clasificada por género y grupos de edad quinquenal. Tolima. 1985-2013



Fuente: Red de Observatorios Regionales de Mercado de Trabajo – Tolima (2014). A partir de datos del DANE: población, demografía y proyecciones de población.

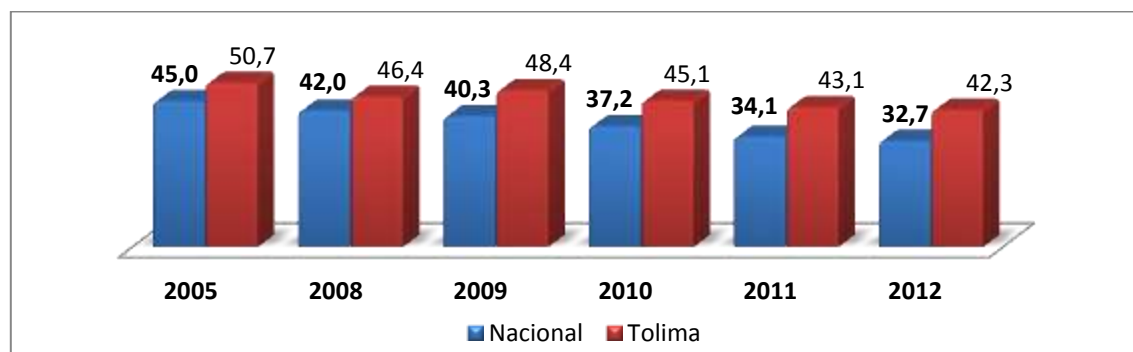
Por otro lado, la estructura etárea del departamento del Tolima, siguiendo la tendencia nacional, ha iniciado un proceso de transición demográfica que se caracteriza por una disminución en el porcentaje de población infantil (0 a 9 años) y un incremento en la

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.

4.4.1.2. Pobreza y Desigualdad.

Las estadísticas sociales del DANE muestran que entre 2005 y 2012 en el Tolima disminuyó en 8,4% la población en situación de pobreza monetaria¹⁶, pasando del 50,7% al 42,3%, en tanto que a nivel nacional la disminución fue de 12,3%, pasando de 45% a 32,7% (Ver Gráfico No. 14). Respecto a los datos de pobreza extrema¹⁷, entre 2005 y 2012 aunque también hubo una disminución en el departamento, esta reducción fue de tan sólo 0,6%, pasando del 15,9% al 15,3%, mientras a nivel nacional la disminución fue 3,4% (Ver Gráfica 15). De este modo se evidencia que las condiciones sociales del departamento del Tolima han mejorado desde el punto de vista de la superación de la línea de pobreza¹⁸, aunque persiste un alto porcentaje de población en esta condición.

Gráfico No. 14. Porcentaje de población en situación de pobreza. Colombia y Tolima. 2005-2012



¹⁶ 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.

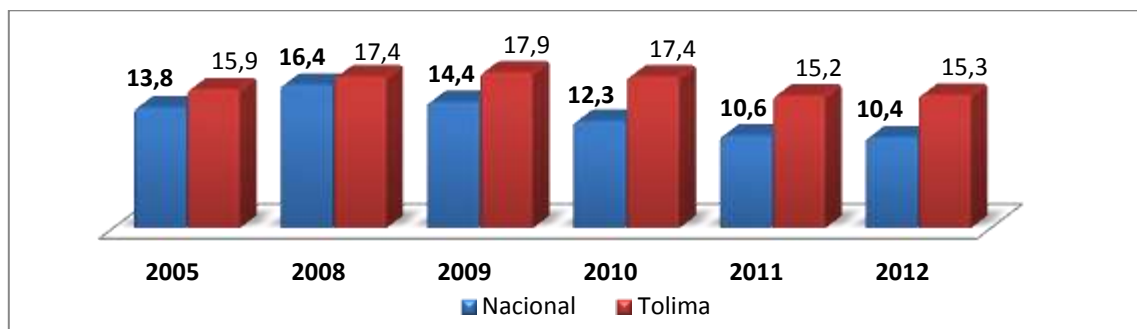
¹⁷ DANE – pobreza extrema: La incidencia de la pobreza extrema mide el porcentaje de la población que tiene un ingreso per cápita en el hogar por debajo de la línea de pobreza extrema, en relación a la población total.

¹⁸ DANE – Línea de Pobreza: La línea de pobreza o el umbral de pobreza es el costo per cápita mínimo necesario para adquirir una canasta de bienes (alimentario y no alimentarios) que permiten un nivel de vida adecuado en un país determinado.

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

Fuente: Fuente: Red de Observatorios Regionales de Mercado de Trabajo – Tolima (2014). A partir de datos del DANE: – Equipo de Pobreza, datos de la Encuesta Continua de Hogares – ECH y Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH-.

**Gráfico No. 15. Porcentaje de población en situación de pobreza extrema.
Colombia y Tolima. 2005-2012**



Fuente: Red de Observatorios Regionales de Mercado de Trabajo – Tolima (2014). A partir de datos del DANE: Equipo de Pobreza, datos de la Encuesta Continua de Hogares – ECH (2005) y Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH (2006-2012)

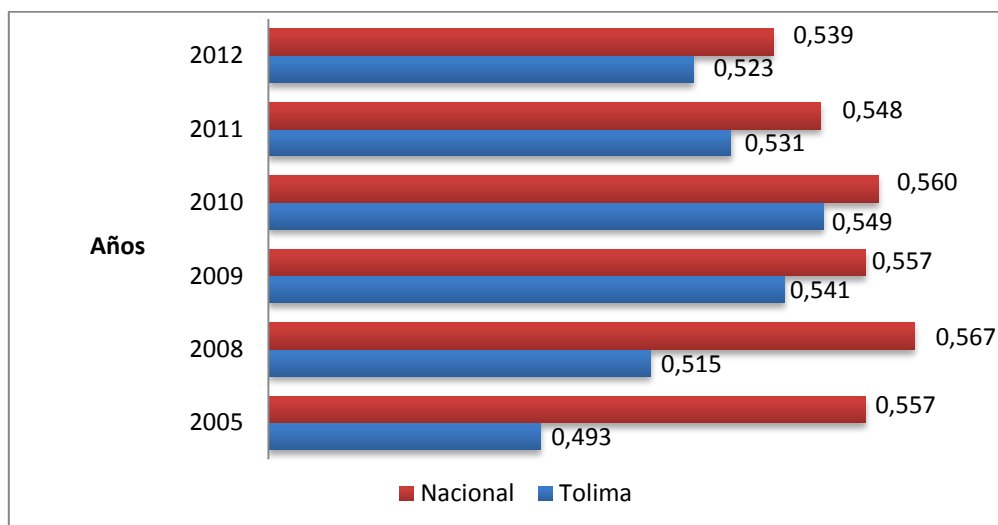
En lo concerniente al índice de pobreza multidimensional, y al comparar este índice a nivel Nacional, Departamental y del Municipio de Ibagué¹⁹, en la zona rural se concentra el mayor porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional²⁰. Según cálculos del Departamento Nacional de Planeación - DNP, entre las 15 variables que evalúa el Índice de Pobreza Multidimensional - IPM Colombia-, se encuentra que la situación de empleo informal tiene la mayor incidencia para Ibagué. El empleo informal en las zonas rurales está por encima del 80%, como consecuencia, entre otras, de la tendencia generalizada de los agricultores y demás trabajadores de las zonas rurales al trabajo independiente, sin ningún tipo de formalización. Adicionalmente, se evidencia que la

¹⁹ Más adelante se ampliará para el caso de Ibagué.

²⁰ Departamento Nacional de Planeación – DNP: El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), desarrollado por el Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), es un indicador que refleja el grado de privación de las personas en un conjunto de dimensiones. La medida permite determinar la naturaleza de la privación (de acuerdo con las dimensiones seleccionadas) y la intensidad y profundidad de la misma.

segunda variable con menor desempeño en el municipio es el bajo logro educativo²¹ y en tercer lugar se registra una tasa de dependencia económica²².

Gráfico No. 16. Coeficiente de Gini. Colombia y Tolima. 2005-2012



Fuente: Red de Observatorios Regionales de Mercado de Trabajo – Tolima (2014). A partir de datos del DANE: Pobreza monetaria y desigualdad – histórico 2005-2012. Equipo de Pobreza, datos de la Encuesta Continua de Hogares (2005) – ECH y Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH (2006-2012)

A propósito de la desigualdad, entre 2005 y 2012 el coeficiente de Gini en el Tolima se incrementó en 0,03 puntos mientras que en el mismo periodo a nivel nacional disminuyó en 0,018 puntos. Para el año 2012, el País registró un coeficiente de Gini de 0,539 y el Tolima 0,523, lo cual indica que persiste una alta concentración de ingresos tanto a nivel nacional como en el departamento.

4.4.1.3. Actividad Económica.

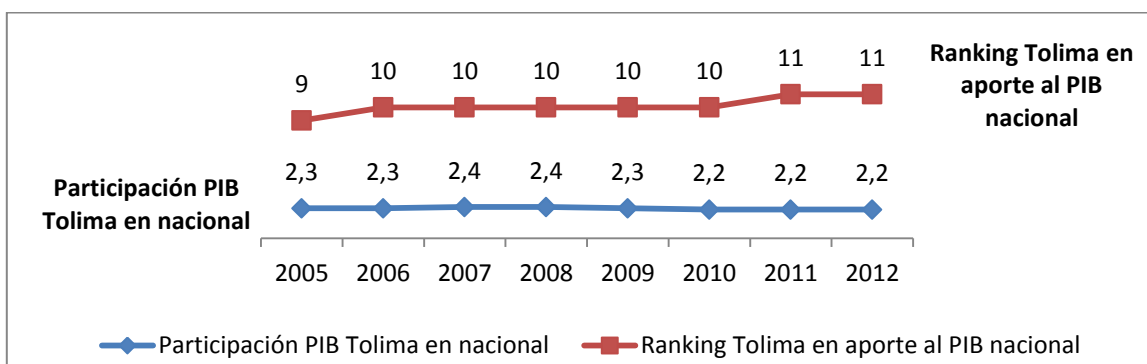
Las estadísticas de las cuentas nacionales del DANE muestran que en 2012, la participación del Producto Interno Bruto – PIB²³ – del Tolima fue del 2,2%; entre 2005 y

²¹ Años de escolaridad promedio de las personas de 15 años y más del hogar.

²² Proporción de personas ocupadas en el hogar.

2012 disminuye en 0,1 puntos porcentuales; aunque esta variación no es significativa, si refleja que a lo largo de estos siete años ha sido muy poco el avance que en materia productiva ha tenido el departamento y por esa razón su economía se ubica en el ranking nacional en la posición No. 11 (Ver gráfico No.17) por encima de Huila, Norte de Santander y Caldas, pero por debajo Meta, Boyacá y Casanare.

Gráfico No. 17. Participación porcentual del PIB Tolima en el total nacional; Ranking del Tolima en aporte al PIB nacional, 2005-2012.



Fuente: Red de Observatorios Regionales de Mercado de Trabajo – Tolima (2014). A partir de datos del DANE: cuentas nacionales departamentales.

En términos de crecimiento del PIB, para el período comprendido entre 2005 y 2012, el comportamiento de la economía del Tolima estuvo a tono con el ámbito nacional, no obstante, la principal diferencia se registró entre los años 2009 y 2010; mientras a nivel nacional la tasa de crecimiento fue positiva, en el Tolima fue negativa. Es importante mencionar, que este decrecimiento se presentó en años de crisis económica internacional, lo que evidencia que aunque la economía del Tolima depende en gran medida del mercado nacional, se ve afectada por lo que sucede en el ámbito internacional.

Entre 2010 y 2011, la actividad económica en el Tolima se reactiva, pasando de registrar un crecimiento negativo de -0,6% a una tasa positiva de 3,4%, este fenómeno se presenta en el mismo periodo de recuperación económica internacional, luego de la crisis

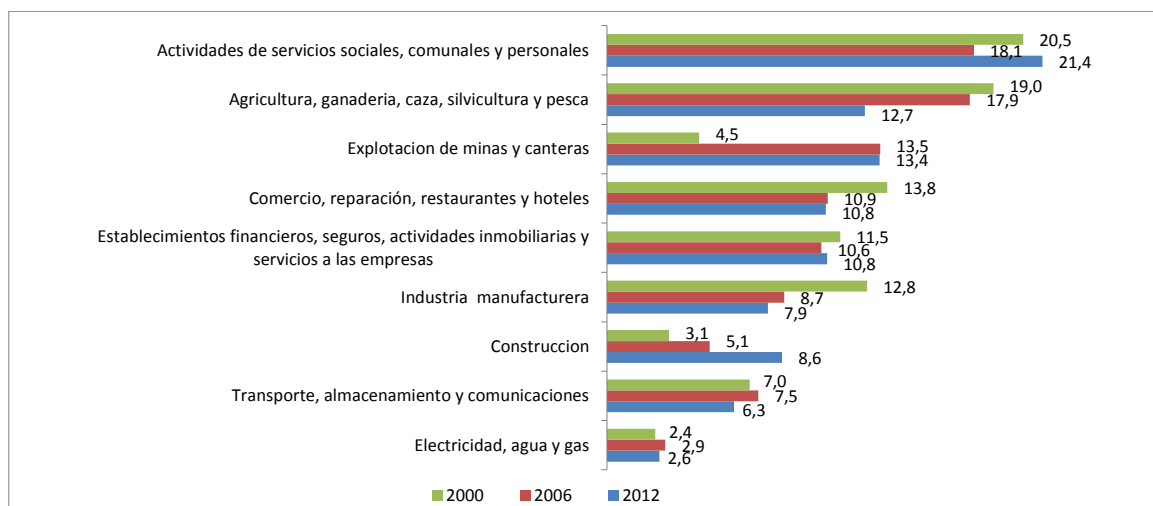
²³DANE – Producto Interno Bruto: El PIB representa el resultado final de la actividad productiva del total de las unidades de producción residentes. Es un agregado que caracteriza la economía en su conjunto. Se mide desde el punto de vista de la producción, de la demanda y de los ingresos primarios generados por las unidades de producción residentes.

causada por la burbuja hipotecaria estadounidense, de esta manera a partir de 2010 se rompe la tendencia decreciente que venía mostrando el Departamento desde el año 2007.

En cuanto a la estructura productiva del Tolima, las ramas de actividad que mejor se han comportado recientemente son: las Actividades de servicios sociales, comunales y personales, Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas, y Construcción que desde el año 2008 a 2012 han sido las únicas ramas de actividad económica con crecimiento permanente en la estructura del PIB departamental. Mientas que es evidente el declive de la industria con un crecimiento promedio de tan solo 0,98% en cinco años y la explotación de Minas y Canteras con una contracción de -4,38%. Una evidencia del golpe sufrido por la crisis financiera internacional de 2008 es la reducción en 2009 – 2010 del recaudo de impuestos a nivel del departamento, lo cual denota una disminución del ingreso de sus habitantes; Tiene más apoyo esta idea al mirar el crecimiento negativo de 2009 y nulo de 2010.

Entre los años 2000 y 2006, ver Gráfico 18, la segunda gran rama de actividad económica que registró mayor participación fue la agropecuaria (agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca), con porcentajes de 19% y 17,9% respectivamente, este porcentaje del valor agregado agropecuario se debió principalmente a la producción de café. En 2012, la posición del sector agropecuario bajó al tercer lugar, con una participación de 12,7%, mientras que la gran rama de actividad económica que ascendió al segundo lugar fue la explotación de minas y canteras, con 13,4%. Y por último se destaca la participación de la gran rama de actividad económica: Comercio, reparación, restaurantes y hoteles, que durante los 3 años de análisis se encuentra entre las 4 grandes ramas que más aporta al PIB del Tolima, sobre un total de 9 grandes ramas.

Gráfico No. 18 Participación porcentual del valor agregado por grandes ramas de actividad económica. Tolima. 2000, 2006 y 2012



Fuente: Red de Observatorios Regionales de Mercado de Trabajo – Tolima (2014). A partir de datos del DANE: Cuentas Nacionales Departamentales

4.4.1.4. Competitividad.

De acuerdo con el índice de competitividad departamental del DNP para 2014 el departamento del Tolima se encuentra en el segundo grupo de departamentos con mejor desarrollo del País (acompañado de Caldas, Huila, Quindío, y Risaralda), mientras que Antioquia y Atlántico están en el grupo de los que mejor desempeño tienen. El puesto ocupado por el Tolima es el 17 entre 22 departamentos, con un puntaje de 3,7 (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 14 de 22, con un puntaje de 4,99 y 3,24 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 ésta se amplía para todo el país. Finalmente, para el factor sofisticación e innovación se cae al puesto 16 con 1,66 de puntaje, mientras que el más alto alcanza los 8,82 (Bogotá D.C.), lo cual es una brecha amplia y difícil de recortar.

¿Qué le hace falta al departamento del Tolima para ser más competitivo? Descomponiendo por factores, la degradación ambiental es muy alta -puesto 19-, el tamaño del mercado es muy pequeño (aunque se tiene a Bogotá muy cercano geográficamente) – puesto 18-, la calidad de la educación es deficiente – puesto 17- y la sofisticación y diversificación es de las peores del país -puesto 19-. Aunque por otro lado, se presentan buenos resultados en eficiencia de los mercados –puesto 7-, Educación básica y media – puesto 10- e Infraestructura –puesto 10-. Traduciendo lo anterior en fortalezas y debilidades se tiene que: No hay capacidad de ahorro, es deficiente la calidad de los docentes de educación superior, no hay un buen número de Universidades acreditadas de alta calidad.

Otra mirada, el informe de Escalafón de Competitividad de los Departamentos de Colombia 2012 – 2013, evidencia que los movimientos en el índice de competitividad dependen en mayor medida de las ventajas de los departamentos en los factores más fuertes, de la situación en los factores que más diferencian, como fortaleza de la economía, ciencia y tecnología; y de los que presentan mayores cambios de corto plazo como gestión y finanzas públicas. Para entrar en detalle acerca de los factores que afectan el índice de competitividad, se analizan a continuación cada una de las variables que hacen parte del indicador para el caso del departamento.

Tabla No. 4 Escalafón Global de Competitividad Departamental 2000, 2004, 2006, 2009 y 2012.

Indicador	Años	Bogotá/Cundinamarca	Tolima	Huila	Caldas	Antioquia	Risaralda	Quindío	Atlántico
Competitividad Global	2009	1	20	14	7	2	6	8	5
	2012	1	20	13	7	2	5	8	6
Fortaleza de la Economía	2000	1	13	14	9	3	7	10	4
	2004	1	13	14	10	2	7	12	4
	2006	1	13	14	9	2	7	11	4
	2009	1	13	16	8	2	6	14	4
	2012	1	13	16	7	2	6	13	5
Infraestructura	2000	1	6	14	6	3	5	2	7
	2004	1	6	11	7	4	6	3	5
	2006	1	6	15	8	4	5	2	6
	2009	2	6	10	4	7	3	1	5
	2012	1	6	13	4	3	5	7	6
Capital Humano	2000	1	12	10	11	4	7	3	9
	2004	1	13	10	12	3	7	9	11
	2006	1	13	8	6	2	7	4	11
	2009	1	13	14	9	7	5	8	6
	2012	1	13	14	9	3	5	6	8
Ciencia y Tecnología	2000	1	15	17	4	2	9	8	7
	2004	1	15	18	4	2	9	11	8
	2006	1	15	16	2	3	6	10	8
	2009	1	15	16	4	2	8	15	6
	2012	1	16	18	5	3	7	10	9

Fuente: Elaboración propia con base en Informe Escalafón Global de Competitividad Departamental, CEPAL 2012 – 2013

Uno de los principales indicadores considerados en el escalafón de competitividad, es el factor denominado fortaleza de la economía que evalúa el desempeño de los activos y procesos asociados con la transformación estructural del desarrollo, lo cual se relaciona positivamente con el crecimiento económico y con su sostenibilidad. Cuatro temas son considerados: la estructura económica; la internacionalización comercial; la presencia de los servicios financieros; y elementos agregados de calidad de vida.

Entre los años 2000 y 2012 la tabla No.2 indica que el Tolima ha mejorado 9,6 puntos en este factor al pasar de un índice de 33,8 a 43,4, aunque continúa por debajo de la posición número 12 a nivel nacional, manteniéndose entre los años 2009 y 2012 en el nivel medio bajo, lo cual muestra una economía de bajo rendimiento, que no ha logrado una reconversión de su estructura productiva y un ritmo sostenido de crecimiento económico.

Para la infraestructura, otro de los factores considerados en el escalafón de competitividad, según los expertos, representa el de mayor impacto sobre el desarrollo en cuanto a periodos de corto plazo. Es el de mayor aporte al mejoramiento de la competitividad del Tolima, dado su mayor desempeño. Las cifras en la tabla No. 3 muestran que el departamento ha mantenido la posición número 9 entre los años 2000 y 2012, el principal ascenso en el índice se presentó entre los años 2006 y 2009, al pasar de 51,4 a 78,4, en el 2012 ascendió a categoría alta con un puntaje de 79,4.

Ahora bien, ese mismo factor impacta la competitividad y por ende el desarrollo económico de distintas maneras, una de ellas como lo señala el informe de competitividad 2006, es a través del crecimiento de la productividad, pues una infraestructura adecuada genera externalidades positivas, que facilitan la localización y aumentan los ingresos de las empresas. De esta manera, las inversiones en infraestructura de transporte permiten reducir la distancia física y virtual de las regiones, con ganancias sociales cuando integra mercados nacionales y los conecta con los internacionales (Newlands y Ward, 1998; y Gramlich, E.M., 1994). El buen mantenimiento y las nuevas inversiones en infraestructura básica, relacionada con las coberturas de los servicios públicos domiciliarios de hogares y

empresas, también son un factor clave en la reducción de la pobreza, además de ser fundamentales en la operación básica de empresas e instituciones (Banco Mundial, 2005; CAF, 2009; y Calderón y Servén, 2004).

Otro componente de infraestructura que asegura mayor competitividad en las regiones son las Tecnologías de la Información y la comunicación- TIC-. En el caso del Tolima, el informe de rendición de cuentas 2012 – 2013 de la Gobernación, señala que la red de fibra óptica ha sido instalada no sólo en la capital (Ibagué), sino también en los demás municipios del departamento. Esto permitirá mayor eficiencia y competitividad en las gestiones que las personas realizan a través de internet.

Para el caso del nivel de capital humano, el Escalafón de competitividad Departamental tiene en cuenta tres aspectos: la cobertura, los años y calidad de educación; la cobertura de los regímenes de salud; y las habilidades globales en los idiomas y el deporte. Es decir que es un factor predominantemente social y por ello se destaca que el Tolima ha venido mejorando la puntuación desde el año 2006, según la tabla No. 4 pasó de la posición 17 con puntuación de 42,2 en 2006 a la posición 12 con 66,1 en 2009, y mejoró un puesto más en 2012 al pasar a la posición 11, a pesar que bajó la puntuación a 62,4, y se mantuvo en el nivel medio alto en 2009 y 2012.

Finalmente, sobre la relación entre región, conocimiento, innovación y difusión, el informe de competitividad presenta el factor de ciencia y tecnología, con un preocupante panorama para el Tolima. La tabla No. 5 muestra que durante los años 2000, 2004 y 2006 el departamento no registró avances en esta materia, ocupó la posición 15 durante los 3 años, manteniéndose en el grupo de los 9 últimos. En el año 2009 mejoró 3 posiciones y subió 8 puntos en la calificación, pero se mantuvo en el grupo de coleros, y en 2012 la situación empeoró, ya que bajó a la posición número 20.

Finalmente, sobre la relación entre región, conocimiento, innovación y difusión, el informe de competitividad presenta el factor de ciencia y tecnología, con un preocupante panorama. La tabla No. 4 muestra que durante los años 2000, 2004 y 2006 el Tolima no

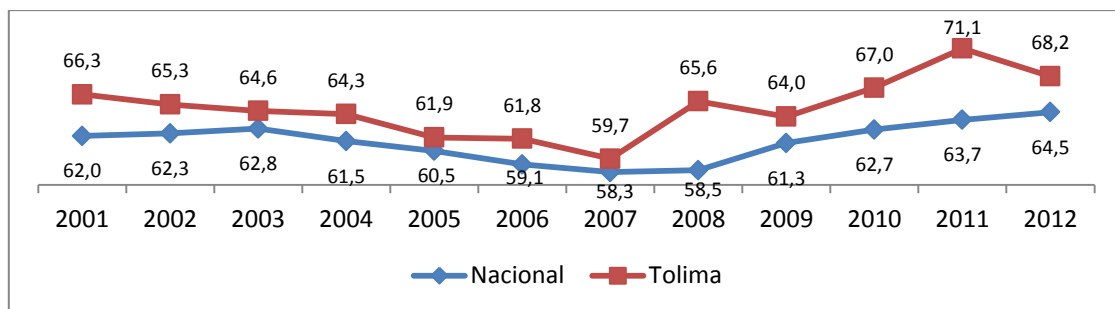
registró avances en esta materia, ocupó la posición 15 durante los 3 años, manteniéndose en el grupo de los últimos 9 departamentos. En el año 2009, mejoró 3 posiciones y subió 8 puntos en la calificación, empeorando en 2012 al bajar a la posición número 20.

4.4.1.5.Mercado de Trabajo.

El mercado laboral, en los últimos 12 años ha presentado mejor comportamiento a nivel nacional que departamental como se evidencia en los respectivos indicadores. En primera instancia, la Tasa Global de Participación -TGP- (Ver gráfico No. 19) se ubicó en promedio en 65% en el Tolima, mientras que a nivel nacional el promedio fue de 61,4%. Entre las causas que han llevado a este comportamiento, se pueden señalar como menciona el Plan de empleo del Tolima²⁴, el ingreso de los miembros secundarios del hogar -especialmente amas de casa e hijos jóvenes- a la Población Económicamente Activa -PEA-, como resultado de la precariedad de las condiciones económicas de los hogares. Estos nuevos actores en el mercado laboral deben contribuir a la subsistencia de las familias.

No obstante, el departamento también exhibe altas tasas de desempleo y de ocupación pues existe una fuerte presión sobre el mercado laboral. En relación con el desempleo, entre 2001 y 2012, este disminuyó 5,2% pasando de 16,5% en el 2001 a 11,3% en el 2012, a pesar de este buen comportamiento, la tasa de desempleo en el Tolima sigue estando por encima de la media nacional, que en el 2012 se ubicó en 10,4%. Algunos de los factores que han incidido en este comportamiento y sobre los que debería focalizarse la política de empleo de acuerdo con López (2008) son el bajo nivel de ingreso de los hogares, la baja escolaridad y la estructura productiva del departamento.

²⁴ Publicado por el Ministerio de trabajo en el año 2013.

Gráfico No. 19 Tasa global de participación. Colombia y Tolima 2001-2012

Fuente: Elaboración propia con base en datos del DANE – Gran Encuesta Integrada de Hogares, informe 2012.

En este orden de ideas, examinando la tasa de ocupación, desde 2007, el Tolima registra su principal periodo de incremento, al pasar de 51,9% a 60,5% en 2012 como resultado de la generación de nuevos puestos de trabajo en el sistema productivo, resaltado el aporte de la capital - Ibagué-, con un gran énfasis en el sector de la construcción donde la ocupación logró crecer entre 2010 y 2012, en 31,1%, en actividades inmobiliarias cuya ocupación creció en 20,6% y comercio, hoteles y restaurantes que registró un crecimiento de 18,1%. Cabe anotar, que si bien estos sectores aumentaron sus niveles de ocupación, no todos los sectores crecieron; en el estudio “Condiciones laborales de la población que trabaja en las confecciones en Ibagué: un estudio con perspectiva de género” publicado por PNUD – Colombia en mayo de 2013, se resalta que algunos sectores que tradicionalmente han sustentado el aparato productivo, como los servicios y la industria manufacturera perdieron importancia, dificultando la generación de empleo.

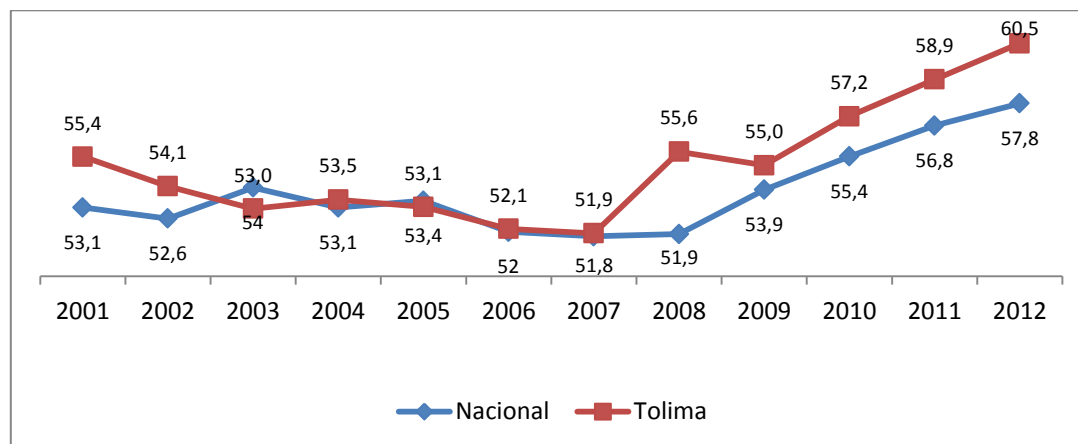
No se puede desconocer que ha disminuido la tasa de desempleo y ha aumentado la tasa de ocupación, pero tampoco se puede obviar que han persistido altos niveles de subempleo. En materia de subempleo²⁵ subjetivo²⁶, para 2012, El Tolima registró una tasa de 40,9%, mientras que a nivel nacional fue de 12%. Al revisar las causas por las cuales las personas manifiestan estar subempleadas, se encuentra que tanto a nivel Nacional como en el Tolima, la mayoría está inconforme por los ingresos monetarios, en segundo lugar se

²⁵DANE - Tasa de subempleo: Es la relación porcentual entre el número de personas subempleadas, y el de personas que integran la fuerza laboral.

²⁶DANE - Tasa de subempleo subjetivo: se refiere al deseo manifestado por los trabajadores de querer y poder trabajar más horas a la semana.

ubica la inconformidad por no aplicar las competencias laborales para las cuales se prepararon, y en tercer lugar está el deseo de trabajar más horas²⁷. Lo anterior pone de presente la necesidad de que los planes locales de empleo no se limiten a la generación de puestos de trabajo, sino que también se focalicen en la fijación de mejores salarios y en el desarrollo de las competencias de las personas.

Gráfico No.20 Tasa de ocupación. Colombia y Tolima 2001-2012



Fuente: Elaboración propia con base en datos del DANE – Gran Encuesta Integrada de Hogares, informe 2012.

4.4.2. Contexto Municipal

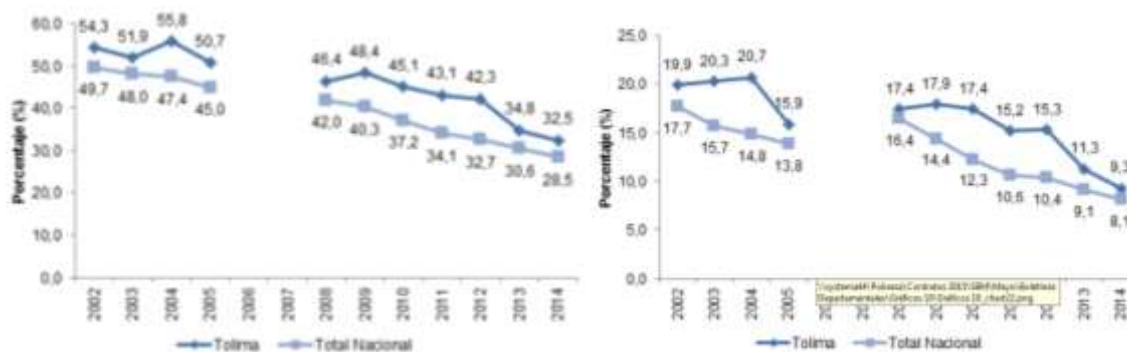
4.4.2.1. Pobreza en Ibagué.

De acuerdo con el DANE, los hogares de Ibagué en el 2014 estaban compuestos en promedio por cuatro personas, con un ingreso promedio per cápita anual de \$10.977.474 (es decir, \$914.789 mensuales). El nivel de pobreza monetaria del departamento viene disminuyendo sostenidamente siguiendo la tendencia nacional. Como se muestra en el gráfico siguiente a la izquierda, la proporción de población en pobreza monetaria pasó del 47.1% en 2002 a 31.7% en 2014.

²⁷ DANE – mercado laboral: en el indicador de insuficiencia por horas se incluye solamente las personas que laboran menos de 48 horas semanales.

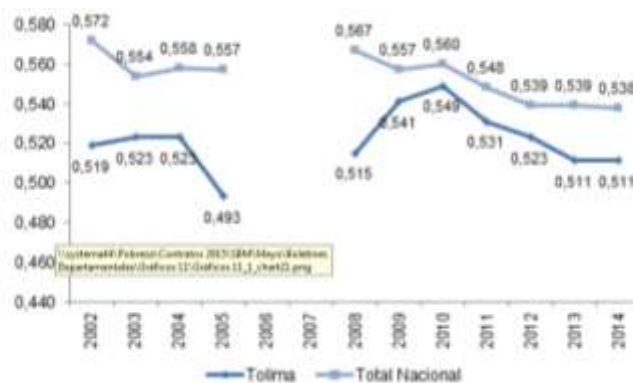
La pobreza extrema (ver gráfico 21, el de la derecha), también presenta una tendencia descendente, pasando desde 19.9% en 2002 a 9.3% en 2014. Sin embargo, contrario a la incidencia de la pobreza en general, la proporción de población en pobreza extrema en el departamento era inferior a la tasa del país a comienzos del período, pero a partir del 2008 la ha equiparado o incluso ha llegado a ser superior. El departamento todavía no alcanza a cumplir el Objetivo de Desarrollo del Milenio que fija una meta de reducción de 28.5% y 8.8% para la incidencia de pobreza y pobreza extrema respectivamente.

Gráfico 21. Incidencia de la pobreza extrema. Tolima vs. Nacional. Quinquenios 2002-2014
Pobreza Extrema.



Fuente: Elaboración propia en base a DANE. Censo 2005

Así mismo, aunque el departamento presenta también una tendencia leve a la reducción en la desigualdad en la distribución del ingreso (gráfica siguiente) aún se encuentra entre los de mayor desigualdad en Colombia, según lo evidencia el coeficiente de Gini. Entre los años 2002 a 2010 este coeficiente venía en aumento, presentándose el pico más alto registrado en el año 2010 ($G = 0.549$); sin embargo, a partir del 2011, ha disminuido hasta llegar a 0.511 en 2014. La reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso para el período es mayor al promedio nacional.

Gráfico 22. Coeficiente de Gini. Tolima 2002- 2014

Fuente: DANE, cálculos con base GEIH.

La tasa de incidencia del índice de Pobreza Multidimensional para el año 2005 a nivel nacional 49,6% en promedio, afectando a 21,2 millones de personas, que presentaron cinco o más privaciones en las variables determinadas para este indicador en Colombia. En los resultados, el departamento de San Andrés y Providencia obtuvo el mejor porcentaje de IPM con 37.54%, mientras que la mayor proporción se presentó en Chocó con 86.88%. El departamento de Tolima se ubicó en el puesto 12 a escala nacional, con una tasa de incidencia de 55.24% para 2005 con 754.026 personas afectadas por Pobreza Multidimensional.

El problema más crítico en 2005 a nivel País y para el caso del Tolima fue la tasa de empleo formal. Esta privación afectó al 80% de la población en Colombia y 91.7% en Tolima. Las otras dimensiones problemáticas se relacionaron con el logro educativo del hogar y con la tasa de dependencia económica. Las variables con menor porcentaje de afectación por privación, según IPM, para Colombia y Tolima fueron el material con que estaban construidas las paredes exteriores de las viviendas, el acceso a servicios de salud y el trabajo infantil.

En el ámbito municipal, para el año 2012, la menor incidencia de pobreza por privaciones IPM en Tolima la presentaron los municipios de Melgar (33.4%), Ibagué (35.0%), Honda (43%), Flandes (47.7%) y San Sebastián de Mariquita (48.8%). Los municipios más

rezagados fueron Planadas, Guamo, Ataco, Ortega, Murillo, Anzoátegui, Coyaima y Rioblanco con incidencia de pobreza superior al 80%

En términos de pobreza el municipio en el año 2014, invirtió \$40.155 millones de pesos en el Apoyo a la Estrategia Unidos para garantizar la superación de la pobreza extrema en el municipio, estas inversiones y estrategias en pro de erradicar la pobreza incluyen talleres en cultura del ahorro, programas de capacitación ocupacional, formación para la generación de empleo y generación de proyectos productivos buscando propiciar dinámicas de desarrollo económico y social. Incorporar las cifras de la cobertura de estas estrategias

De otro lado, según el índice de desarrollo endógeno (IENDOG) calculado en el año 2011 para todos los municipios del país, con el fin de establecer el estado de una serie de condiciones favorables al desarrollo endógeno a través de tres factores: calidad de vida²⁸, densidad poblacional y financiera²⁹ y crecimiento³⁰, Ibagué, alcanzó un IENDOG de 30.77, siendo catalogado como un municipio “de más desarrollo”; se destaca como de un total de 603 municipios localizados en la zona Centro, sólo 111 se encuentran dentro de esta tipología, incluido el municipio de Ibagué y Melgar. Los restantes 45 municipios son considerados municipios “de algunos desarrollos” o de “bajo desarrollo” (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

4.4.2.2. Dinámica del Gasto Público de Inversión en Tolima e Ibagué.

El gasto social es aquel que se destina a reparar las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, el bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programado tanto

²⁸ Contiene variables que miden el bienestar de los individuos en el territorio y que gracias a éste desarrollan sus capacidades y sus posibilidades de funcionar en la sociedad y contribuir así al desarrollo endógeno.

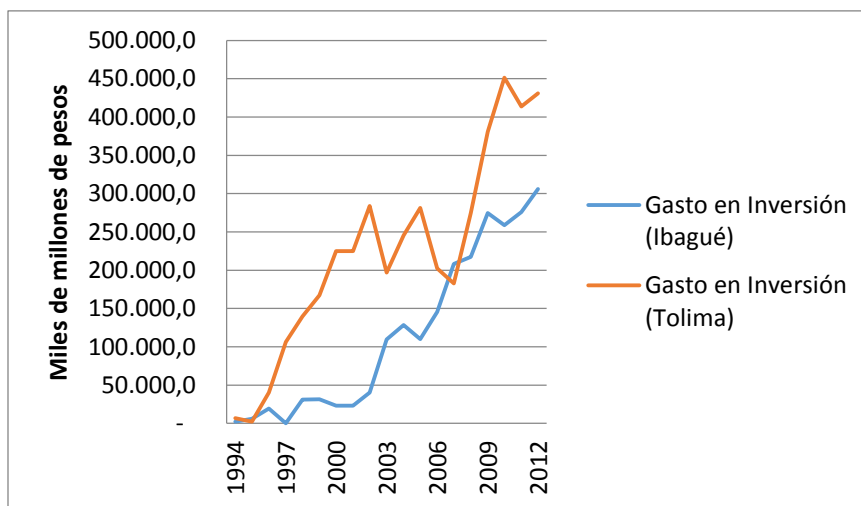
²⁹ Comprende las variables que miden la concentración de la población y de las actividades económico-financieras en el espacio geográfico que favorecen la competitividad.

³⁰ Relaciona variables que determinan el crecimiento económico y que se relacionan con factores productivos de capital humano e institucional y favorecen la ampliación de las condiciones favorables al desarrollo endógeno.

en funcionamiento como en inversión. Desde el año de 1994 hasta el 2012, es notorio el aumento en el gasto de inversión a nivel departamental y municipal. A nivel municipal, el mayor incremento se registró entre los años 2002 a 2003, pasando de \$40.453 millones de pesos a \$128.426 millones de pesos para el segundo año respectivamente (representando un aumento de 300% aproximadamente).

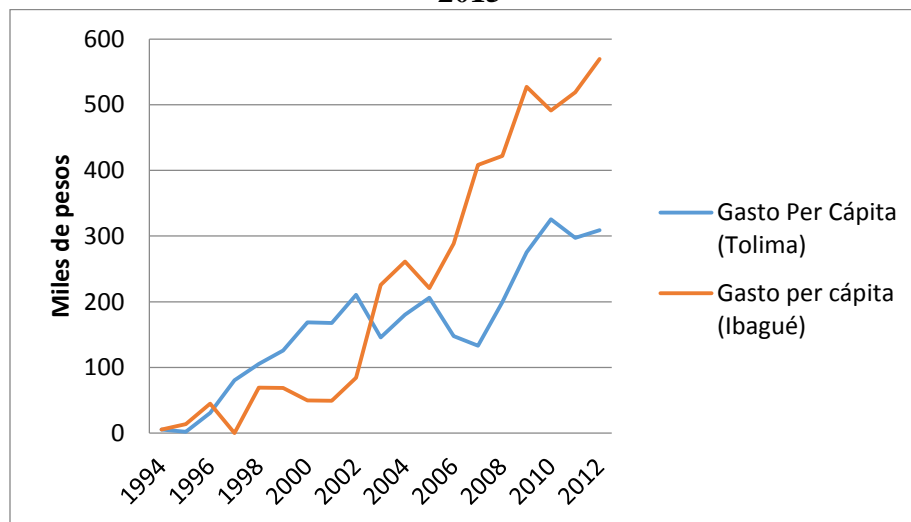
Al observar el gasto público de inversión por número habitantes como lo muestra la gráfica a continuación, es evidente un aumento progresivo desde el año 1994 al 2012 en el departamento y municipio. En Ibagué, el gasto público de inversión per cápita destinado a mejorar el bienestar general y satisfacer las necesidades de las personas ha pasado de ser de \$5,467 pesos (año 1994) a \$569.600 pesos (año 2012).

Gráfico 23. Gasto de Inversión en Tolima e Ibagué. Miles de Millones de pesos corrientes. (1994-2012).



Fuente: Elaboración propia con base en información DNP. Ejecución presupuestal departamental y municipal.

Gráfico 24. Gasto Público de Inversión per cápita. Tolima e Ibagué, en pesos, año 2015

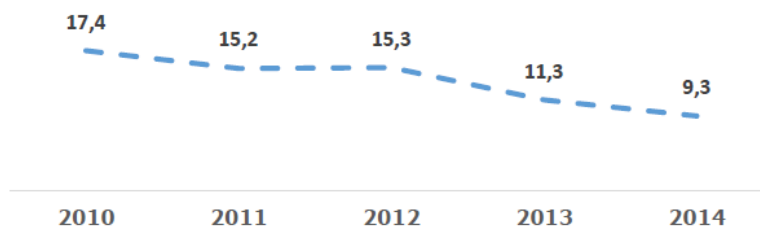


Fuente: Elaboración propia con base en información DNP (Ejecución presupuestal departamental y municipal) y proyecciones poblacionales

4.4.3. Esfuerzos institucionales para reducir pobreza extrema en Tolima e Ibagué

En Colombia, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE) intervienen 1.016.148 familias para que superen su situación de pobreza extrema (PE). Desde el año 2011 hasta el 2015 358.777 familias han superado la condición de Pobreza Extrema a nivel país. (ANSPE, 2015). Según esta misma Agencia, en el departamento del Tolima en el año 2010 existían 240,688 personas en pobreza extrema, en el año 2014 el número de personas en esta misma condición disminuyó significativamente un 45.54% (131,070 personas en PE). En términos de proporción, el índice de pobreza extrema en Quindío en el año 2010 era del 17.4%, después del año 2012 (año de la creación de la ANSPE) ha venido disminuyendo, alcanzando en el 2014 un índice de PE de 9.3% en el departamento.

Gráfica 25. Índice de Pobreza Extrema en Tolima. (2010-2014)



Fuente: Elaboración propia con base en información ANSPE con corte a septiembre de 2015

Hasta septiembre de 2015, el Tolima reportaba 49.949 hogares acompañados por la ANSPE, de los cuales 24.854 (49.76% en promedio) son hogares que se encuentran en la cabecera municipal, 4.844 (9.7% en promedio) en el centro poblado, y 20.251 hogares (40.54% en promedio) se ubican en la zona rural dispersa. Es importante también anotar que, dentro del total de hogares en el departamento intervenidos se encuentran 22.710 con jefatura femenina y 14.585 hogares víctimas del desplazamiento (ANSPE, 2015).

Respecto al número de personas, en el departamento en lo que va del 2015 son en total 219.530 personas acompañadas por la Agencia (el 50.03% son hombres y el restante 49.97% son mujeres), de las cuales 24.428 son personas que presentan al menos alguna deficiencia o discapacidad. Al observar también el número de personas acompañadas por ANSPE por grupos de edad en el Tolima, se ve que ésta cuenta en proporción con 31.11% de población adulta (entre los 29 y 59 años de edad), seguida de personas que se encuentran entre los 18 y 28 años (22.65%); por el contrario la población con menor acompañamiento en el departamento es la de primera infancia (entre 0 y 5 años) en un 4.16% (ANSPE, 2015).

**Tabla 10. Personas acompañadas por la ANSPE por grupos de edad en Tolima.
2015**

PRIMERA INFANCIA - Entre 0 a 5 Años	9.125
INFANCIA - Entre 6 a 11 Años	27.517
ADOLESCENCIA - Entre 12 a 17 Años	34.682
JUVENTUD - Entre 18 a 28 Años	49.716
ADULTO - Entre 29 a 59 Años	68.302
ADULTOS MAYORES - MAYORES A 60 Años	30.188

Fuente: ANSPE con corte a septiembre de 2015

Es muy reciente la puesta en marcha del Centro de Información Municipal para la Planeación Participativa de la Alcaldía Municipal de Ibagué, y básicamente utilizan información secundaria (extraída más no procesada de entidades del gobierno nacional. Dado lo anterior, no es posible hacer análisis más detallados que los que permiten hacer los resultados estadísticos proporcionados por el DANE o las distintas dependencias del gobierno nacional, tales como: conocer los datos estadísticos de la población que se encuentra en condición de pobreza extrema, lo que se convierte en un factor limitante no sólo para conocer la verdadera situación de las personas que habitan en el territorio, sino también para la planeación de estrategias específicas que permitan erradicarla. A través de fuentes secundarias y proyecciones de datos que se realizan a nivel nacional, se puede tener una aproximación y acercamiento de las condiciones y necesidades de la población del departamento del Tolima y Municipio de Ibagué.

información del DANE para el año 2005, y como se hizo mención en la caracterización del municipio, el porcentaje de personas pobres por índice de Pobreza Multidimensional –IPM- es del 55.24%. Con base en los datos del Censo de ese mismo año, el índice refleja para los hogares de Ibagué lo siguiente: i) el 71% contaba con bajo logro educativo, ii) el 23.1% eran analfabetas, iii) el 10.8% presentaba inasistencia escolar, iv) el 28.3% rezago escolar, v) el 17.2% de los hogares presentaba barreras de acceso a

servicios para cuidado de la primera infancia, vi) en el 4.5% de los hogares había trabajo infantil, vii) en el 48% había alta tasa de dependencia económica, viii) el 91.7% del empleo del hogar era informal, ix) el 25.9% de los hogares no contaba con afiliación a salud, x) el 8.1% presentaba algún tipo de barrera de acceso a servicios de salud, xi) el 20.7% no tenía acceso a fuentes de agua mejorada, xii) el 17.3% de los hogares contaba con una inadecuada eliminación de excretas, xiii) el 10.5% contaba con pisos inadecuados en su hogar, xiv) el 3.9% con paredes inadecuadas, y xv) el 19.5% de los hogares vivían en hacinamiento. ES información municipal o departamental

Partiendo de las proyecciones DANE del Censo 2005, la proporción de personas con NBI en Ibagué para el año 2011 era del 16.23%. De acuerdo con el indicador, para ese año: i) el 2.38% de la población habitó una vivienda en condiciones inadecuadas, ii) el 7.43% vivió en hacinamiento crítico, iii) el 0.93% vivió en viviendas con servicios inadecuados, iv) el 5.94% tuvo alta dependencia económica y v) el 4.19% de los hogares tuvo niños entre 7 y 11 años no asistieron a un centro de educación formal. Para este mismo año la proporción de personas en condiciones de miseria alcanzó el 2.98% (DANE, 2005).

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 1), de los cuales el 58.6% pertenecen a Más

Familias en Acción³¹ (siendo así el Programa de mayor intervención), seguido de Unidos³² (24.8%), Familias con bienestar³³ (3.1%) y el Programa de Post Erradicación (1.7%).

Tolima, cuenta con el 3.92% (178.247) de las familias intervenidas a nivel Nacional de los 27 PAS (ver Anexo 2) que existen en el departamento, siendo el Programa de Más Familias en Acción (2.26%) y en UNIDOS (1.2%) los de mayor intervención. A cohorte de Junio de 2015, en el municipio de Ibagué, se han beneficiado 40.439 las familias, representando sólo el 0.89% de la intervención en el país; del total de familias beneficiadas 20.639 se encuentran vinculadas al Programa de Más Familias en Acción (de las cuales 11.017 están registradas en el SISBEN, 3.239 están en Unidos y 6.383 son desplazadas), y 8.153 familias se encuentran intervenidas a través del Programa Unidos.

4.5. 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 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. Para ello hay que fomentar la cultura emprendedora local. En este sentido, hay que asistir en que el concepto de instituciones no se refiere

³¹ Es 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 SISBEN III pertenecientes a la Red Unidos que se encuentran en condición de desplazamiento o sean población indígena.

³² 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.

³³ Tiene como objetivo apoyar a familias vulnerables en el desarrollo de sus capacidades, tanto individuales como colectivas, para el fortalecimiento de vínculos de cuidado, el ejercicio de derechos y la convivencia armónica, a través de interacciones de aprendizaje-educación, facilitación y terapéuticas, así como de gestiones para la activación o consolidación de redes, de manera que se logre una efectiva inclusión social.

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 desarrollo económico local.

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, etc.) los que 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 Ibagué, 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.

Los actores entrevistados, en su gran mayoría, han acompañado procesos sociales y de iniciativas económicas dentro de las estrategias planteadas en los dos últimos planes de desarrollo municipales 2008 – 2011 y 2012-2015. El grupo de entrevistados se resume así: un Ex – Secretario de Planeación Municipal, una Ex – directora de Industria, Comercio y Asuntos Internacionales de la Gobernación, el Director Territorial del Departamento para la Prosperidad Social, el Coordinador del programa de Más Familias en Acción, Un asesor territorial del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, un Ex – Secretario de Inclusión Social del Tolima, el Director de la Comisión Regional de Competitividad, un Ex – Candidato a la Gobernación del Tolima y Profesor Universitario, Un director de programa del área de Economía, un profesor de planta experto en pobreza y desigualdad, el Director del Observatorio del Empleo del Tolima, Una asesora territorial de Ministerio de Trabajo, la Coordinadora de los Laboratorios Micro – empresariales, Un consultor de la Visión Tolima 2025 y un Empresario del municipio de Ibagué.

4.5.1. 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 Desarrollo Económico Local (DEL), fundamentada en las siguientes razones:

- Lo primero que hay por mencionar es que a los ojos de los entrevistados el municipio, no ha tenido la fortuna de contar con dirigentes que tengan visión de municipio y de región en la práctica, sino que se quedan en el discurso.
- 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.

Adicionalmente, el grave fenómeno de la corrupción que se vive en el municipio por parte de quienes han ostentado el cargo de Alcalde, se menciona nuevamente por parte de los actores, para el escenario temporal de la investigación 1994 - 2014, como los alcaldes han estado involucrados en actos de corrupción y de malos manejos de los recursos económicos del municipio, siempre escasos.

A pesar de que Ibagué es un municipio de Primera Categoría, sus recursos financieros son limitados para las crecientes demandas del mismo, generando sentimientos de inconformidad en la población y de falta de credibilidad hacia el sector político, aunque a pesar de lo anterior en 20 años de procesos de elección popular, no se ha destituido a ningún Alcalde, lo cual tampoco se ha traducido en mayor eficiencia en la ejecución de los planes de desarrollo.

A pesar de las razones expuestas, las percepciones de los actores entrevistados resultan positivas a la hora de evaluar el liderazgo político otorgando un porcentaje de 75,9%.

4.5.2. Participación de Actores.

Partiendo de los efectos de la crisis existente que es: económica, cultural, medio ambiental y 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 con mayor empoderamiento que otros.

- El primero son los actores individuales, un concejal, el alcalde, un senador o representante, entre otros. Este es un aspecto a resaltar y es en materia negativa, pese a entrevistar a funcionarios de la administración, ninguno se reconoce ni reconoce que el otro resalte un liderazgo para promover e incentivar a los demás para generar dinámicas de desarrollo económico local, por el contrario solo manifiestan el desconocimiento y la falta de capacidades para gestionar del mandatario de turno (Alcalde período 2012 – 2015).
- En segunda instancia están los equipos, equipos que no se han visibilizado lo suficiente, como la Red de Emprendimiento del Tolima – RETO, el Comité de Gremios, la Comisión Regional de Competitividad.
- En tercera instancia están las instituciones educativas, contando con más de 20 asentadas en el municipio, teniendo la Universidad del Tolima, Universidad de Ibagué y Universidad Cooperativa de Colombia la mayor incidencia en las propuestas de municipio, tales como: la Visión Tolima 2025, asesoría en la formulación de los planes de desarrollo y diversas consultorías y proyectos solicitados por la alcaldía municipal.
- En cuarto lugar, aparecen el sector o actor privado, este actor cuenta con un alto grado de credibilidad en el municipio gracias a entidades como la Cámara de Comercio de Ibagué, el Comité de Gremios, FENALCO –

Seccional Tolima, entre otros, entidades que jalonan la economía del municipio.

- En quinto y último lugar está el actor público, este actor a nivel municipal, que considerado como eje central para incentivar el DEL, no cuenta (en la administración 2012 – 2015) con la 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 representado en instituciones y organizaciones del orden nacional como el Ministerio de Trabajo, Ministerio de TIC's, FINAGRO, entre otros para favorecer la credibilidad del actor público porque son estos quienes coadyuvan a fortalecer y dinamizar a la población y su economía.

Con base en lo anterior es de recalcar que la importancia de la movilización y participación de los actores requiere el 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.

4.5.3. Financiamiento del Desarrollo Económico Local.

4.5.4. 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 DEL del municipio de Ibagué según la percepción de los actores vinculados al estudio. El índice se 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 según Alburquerque. Estas incluyen dimensiones del impacto que han tenido las políticas públicas implementadas para superar las condiciones de pobreza extrema de sus habitantes considerando las categorías de análisis definidas en el estudio: política pública, desarrollo económico local y pobreza extrema. El índice se

construye a partir del análisis de veinticuatro preguntas incluidas en el instrumento denominado entrevista semiestructurada. Se destaca que el municipio de Ibagué no puede aplicar a proyectos de regalías por su nivel de clasificación. Así entonces como ya se ha referido, las categorías de análisis son: 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. El índice de percepción muestra la proporción de condiciones favorables para el DEL del 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 percepciones de los actores vinculados a la investigación.

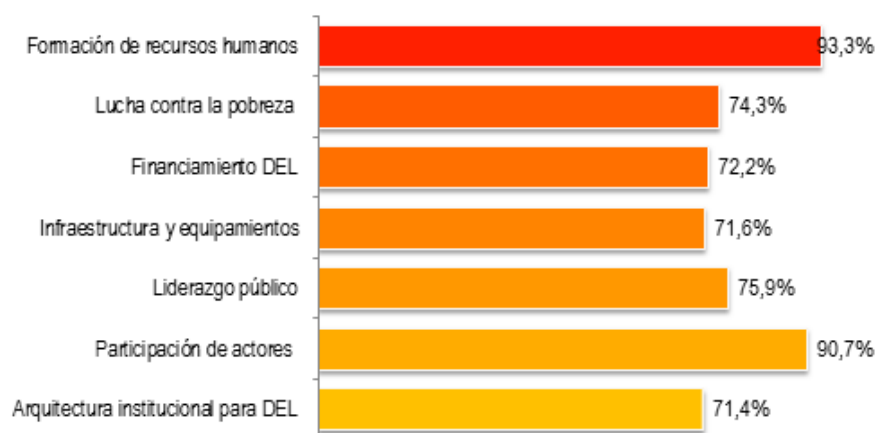
Tabla 11. Categorías de aproximación de factores requeridos para el éxito de las iniciativas DEL

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 las 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 DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL
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 EQUIPAMIENTOS
13. Construcción reciente de obras de infraestructura
14. Concertación institucional para priorizar las obras
15. Construcción reciente de equipamientos
16. Concertación institucional para priorizar los 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 la pobreza en el municipio
22. Existencia de indicadores para medir la pobreza
23. Identificación de las causas de la pobreza en el municipio
24. Funcionamiento de 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 a continuación, según el índice de percepción de las condiciones de favorabilidad para el DEL, Arquitectura Institucional (71,4%) e Infraestructura y Equipamientos (72,2%) son las dimensiones más desfavorables para el municipio de Ibagué, según la percepción de los actores. Por el contrario, la formación de recursos humanos (93,3%) que se traduce en oferta educativa y mecanismo de política a nivel de la ciudad para incluir a la población vulnerable en la oferta, es la dimensión que mayor favorabilidad presenta sobre los actores del municipio, seguida de participación de actores (90,7%), y Liderazgo Público para el Desarrollo (75,9%).

Gráfica 26. Índice de percepción de las condiciones de favorabilidad para el DEL de Ibagué, 2015.



Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo. Ibagué, 2015.

Este índice de percepción permite reflejar en términos generales, la dinámica política, económica y social de Ibagué, identificando los factores decisivos para alcanzar el desarrollo económico local 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 poner más importancia a las instancias locales (municipios), denotando así la importancia de alcanzar un desarrollo económico a este nivel, como una estrategia impulsadora capaz de generar entornos territoriales innovadores, fomentar la creatividad productiva y empresarial local.

Se puede afirmar que Ibagué, en términos generales, cuenta con dos proyectos muy importantes para incidir en el desarrollo económico local pero que les falta tener un salto cualitativo para erigirse como una estrategia de desarrollo local (DEL). Pese a haber un reconocimiento en términos de que el municipio se rige bajo un Plan de Desarrollo, éste en lugar de ser un instrumento para favorecer y reactivar la actividad economía del municipio, plantea propuestas aisladas que no permiten fomentar a esta actividad económica, teniendo en cuenta que la funcionalidad de la política depende también de su viabilidad y pertinencia. 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 y de articulación entre los actores, porque participan mucho pero aúnan pocos esfuerzos, ha hecho que las iniciativas no se desarrollen de la manera concebida.

La arquitectura institucional, es decir, la articulación entre los procesos y la organización debe ser la base para la consolidación de las iniciativas que promuevan el desarrollo económico local. Estas iniciativas a su vez, deben crearse eficiente y eficazmente, con el fin que incidan fuertemente en el crecimiento económico de la región, porque así provocarán los mayores efectos positivos en el desarrollo social y así mismo en la reducción de la pobreza.

En la formulación de políticas públicas sociales a favor de superar la pobreza extrema, el municipio presenta una clara debilidad en la lucha en contra de la pobreza, existen muchas políticas sectoriales y para diversos grupos poblacionales, pero no una específicamente concentrada en superar la pobreza y pobreza extrema. Así, la falta de estrategias formuladas en pro de la superación de la condición, y la falta de coordinación sectorial de las acciones disponibles actualmente para atender el problema es evidente.

La administración pública como institución clave para dirigir los procesos de transformación social, es otra de las grandes debilidades que afronta Ibagué, ya que la falta de continuidad de las administraciones, el conflicto de poder, las debilidades en el liderazgo público y la priorización de intereses particulares sobre los de la población, ha sido un determinante durante los últimos 20 años en el gobierno local.

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 Ibagué por su parte, aunque las estadísticas muestran que se cumplió con los objetivos, quedan muchas dudas sobre la

pertinencia de las soluciones y se piensa en clave de que quizás sólo se han logrado avances que promueven la precarización laboral.

5. CONCLUSIONES

Ibagué ha sido considerado como una ciudad capital con una ubicación espacial estratégica, rodeado de una afluencia de vías de gran importancia para el país, pero lamentablemente esta potencialidad no ha sido aprovechada de la manera más adecuada; dado que los índices de industrialización y de mercado laboral no son los mejores (a pesar de lo anterior, según ONU – Habitat en 2014, Ibagué fue considerada la sexta ciudad más competitiva del País). El municipio que cuenta con un reconocimiento por su vocación de ser una ciudad de servicios y con diversidad de paisajes, vive internamente una desarticulación entre los distintos actores institucionales y esto induce a inferir que los resultados de la apuesta desde el Gobierno Nacional para incidir en la disminución (y menos aún la erradicación) de la pobreza extrema, sea un tema que se va a solucionar en el corto y/o mediano plazo en el municipio. No es suficiente, con esfuerzos desde el nivel local, es necesario diseñar programas adicionales desde la administración departamental y municipal para reconocer aquellas particularidades propias del flagelo y así poder combatirlo de una manera más efectiva; en este sentido, se ve que el municipio de Ibagué en materia de políticas para superación de la pobreza extrema, exclusivamente se queda con los lineamientos del orden nacional, y más allá, no se adecuan a las necesidades del municipio sino que se aplican tal y como se definen. En este sentido, no se puede hablar con propiedad de un modelo propio de desarrollo económico local, sino de esfuerzos aislados y con cierta indiferencia por dar una solución radical al problema.

En este mismo sentido, y aclarando aún más la imagen que queda después del análisis teórico – práctico, aunque las políticas del gobierno en pro de superar las condiciones de pobreza extrema cubren todo el territorio nacional, Ibagué al ser un municipio de categoría primera no cuenta con una política pública explícita para superar pobreza y pobreza extrema que tenga objetivos, metas, estrategias, proyectos y recursos a favor de mejorar las condiciones de la población y erradicar un fenómeno de tan amplia magnitud como es la pobreza extrema. Ibagué ha sido tradicionalmente un municipio que ha sufrido del fenómeno que quizá más daño le puede causar a un territorio, y es la falta de administración, compromiso y liderazgo de sus gobernantes en los últimos 20 años,

convirtiéndolo en un escenario de contiendas políticas, que más allá de buscar el bien común se ciñen por bienes particulares, lo que contribuye al deterioro institucional, y a la falta de iniciativas que busquen brindar nuevas alternativas de crecimiento económico.

Por otro lado, la ubicación estratégica de Ibagué, ha llamado la atención de los proyectos de orden nacional en cuanto a infraestructura vial, ejemplo de ello ha sido la construcción del Túnel de la línea (uno de los proyectos viales más importantes del país), la doble calzada Ibagué – Girardot, y la proyección de la doble calzada Ibagué – Cajamarca; esto se vislumbra como la posibilidad de fortalecer la infraestructura aledaña al municipio, para hacer más atractivo al mismo a eventuales inversionistas del orden nacional e internacional para impulsar la economía local, y así generar mejores condiciones desde el sector privado para aquellos que están en condición de vulnerabilidad.

Ibagué es un municipio receptor de población vulnerable víctima de la violencia debido a su posición geográfica dentro del centro del país, y esto ha representado un problema delicado en términos de presiones de oferta laboral importantes que impiden que la tasa de desempleo ceda como en el resto del país, redundando en un problema de informalidad laboral y precarización de condiciones laborales bastante preocupante. Aunque las políticas de desarrollo de los planes de gobierno durante los últimos 20 años han buscado fortalecer e impulsar las ventajas productivas de la región el impacto no ha sido el esperado, ya que la falta de asociatividad es un problema de difícil solución, no sólo por parte de las empresas sino también por la falta de coordinación entre los actores más influyentes dentro de la ciudad, retrasando los esfuerzos que redunden en favor del desarrollo local.

En el municipio de Ibagué, sólo a partir del año 2008 empiezan a ser formulados, en los planes de desarrollo, políticas encaminadas a incidir en la superación de la pobreza extrema, dentro de las cuales se plantean estrategias y programas que se orienten en favor del cumplimiento de este objetivo. Es así como en Ibagué aparecen los PAS ofrecidos por el gobierno nacional, que si bien contribuyen a disminuir los altos índices de pobreza de la región no logran su erradicación total, ya que como justifican los actores entrevistados,

estas “políticas se vuelven asistencialistas” y no logran quebrar radicalmente el vínculo de las personas vulnerables con el fenómeno. La falta de consolidación de un sistema de información territorial eficiente limita también conocer el verdadero contexto en términos de pobreza extrema, necesidad por satisfacer y población por atender, ya que sólo conociendo el entorno del municipio se podrán implementar estrategias efectivas y eficaces que puedan darle fin a condiciones de vulnerabilidad extrema de esta población.

A partir de los resultados obtenidos se pudo conocer que la incidencia de las políticas públicas para superar la pobreza extrema en los últimos veinte años están limitadas por las condiciones de Ibagué en términos de: i) debilidad en la arquitectura institucional municipal, ii) debilidad en las condiciones de gobernabilidad, iii) falta de continuidad en las políticas y estrategias de reducción de la pobreza extrema; iv) escasa asociatividad entre el gobierno y el sector empresarial, y v) limitada información para el desarrollo que origina falencias en el modelo de planeación y formulación de políticas. Es así como, el proceso y la intervención de la pobreza extrema se ha desarrollado muy lentamente y no ha tenido el impacto y la incidencia esperada en el municipio, incidiendo negativamente en el desarrollo económico local, sin generar el tránsito de un enfoque asistencial a uno de instalación de capacidades y de corresponsabilidad para el desarrollo integral, como señala Albuquerque, situación que se ve reflejada en altos niveles de desempleo , y condiciones de vulnerabilidad extrema de su población aún sin erradicar.

6. RECOMENDACIONES

El desarrollo de la presente sección se centrará en los puntos que durante el periodo de 1994 al 2014 se consideraron más relevantes y determinantes para que las políticas públicas que se formulen desde la administración municipal actual puedan tener mayor incidencia en la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Ibagué.

Para que las estrategias y políticas enfocadas a la superación de la pobreza y al desarrollo económico local del municipio tengan un impacto positivo, es estrictamente necesario que haya una articulación en los procesos y de los actores participantes, independientemente de la línea política que esté liderando la administración municipal. Las alianzas, asociatividad y cooperación entre la administración, la academia, la sociedad y los gremios son esenciales para generar iniciativas estructuradas y dinámicas, que promuevan el desarrollo económico en Ibagué, con el fin de lograr superar las condiciones de pobreza extrema de sus habitantes; recordando que un proceso de desarrollo local exitoso dentro de un territorio, requiere concertación, coordinación y articulación de acciones de desarrollo con actores públicos y privados (económicos, sociales y políticos) locales más relevantes.

Actualmente, se desarrolla una iniciativa liderada por la Alcaldía de Ibagué, llamada Laboratorios Micro empresariales, enfocada en el desarrollo productivo de pequeños productores del municipio de Ibagué. Dicha iniciativa consiste en el acompañamiento y la capitalización de pequeños negocios (Pymes y Microempresas), a través de: i) capacitación en distintas ramas de actividad económica, con el fin de que los productos elaborados tengan valor agregado y sea aprovechado y genere ganancias al productor; ii) financiamiento de la institución en montajes físicos para el procesamiento de los productos, iii) capacitación en conceptos y técnicas básicas de contabilidad, y iv) acompañamiento en el proceso de comercialización. Si bien esta iniciativa ha tenido resultados positivos en los beneficiados del proyecto, los recursos para su financiamiento no son suficientes para cubrir a más pequeños productores. Por esta razón se propone a la administración municipal a través de esta investigación, aunar más esfuerzos para gestionar recursos de cooperación

internacional con el fin de jalonar más recursos y financiación de este proyecto que ha tenido éxito desde la comunidad beneficiaria, así como también que lidere programas de cadenas productivas orientadas a la asociatividad de los productores para que sean estos los encargados de producir, procesar y comercializar los productos cultivados. La coordinación y la alianza del sector público y académico en este caso, impulsaría esta iniciativa a través de: i) mayor acompañamiento técnico, ii) mayor posibilidad de financiación, iii) mayores beneficiarios del proyecto, iv) posible expansión de escenarios municipales, departamentales, nacionales e internacionales para aumentar la comercialización de los productos.

Dado que la población en condición de vulnerabilidad requiere de atención y beneficios preferenciales en el municipio, es esencial que desde la administración municipal se avance en el conocimiento real del contexto territorial a través de la implementación y uso apropiado de un sistemas de información municipal que permita la toma de decisiones acertadas y simultáneamente la definición de estrategias efectivas y oportunas que erradiquen la pobreza de acuerdo con el entorno del municipio y las características de la población.

En cuanto a las políticas de asistencia social que se brindan desde el gobierno nacional para mejorar las condiciones de vida de la población, hay estudios que demuestran que éstas tienden a volverse asistencialistas y poco efectivas a la hora impulsar a las comunidades que superen definitivamente su condición. Por esta razón y por la condición que describen los actores del territorio como “municipio receptor”, Ibagué debería impulsar más estrategias que incentiven la generación de empleo y reactivación de su economía no sólo que le permita a los intervenidos en salir de su condición de pobreza extrema definitivamente, sino que también impulse al municipio a salir de los altos índices de desempleo y alta informalidad.

Para concluir, Ibagué cuenta con todo el potencial social, económico y cultural para convertirse en un municipio dinamizador de su economía local, lo que necesita con carácter urgente es un liderazgo público dispuesto a administrar desde los ideales y necesidades de

la población y no desde los personales, con cooperación y coordinación de diferentes actores políticos, sociales, institucionales y de la academia, recordando que la asociatividad es un medio para dar respuesta al desarrollo económico local y de esta manera pensar así, en superar condiciones de pobreza extrema de la población.

REFERENCIAS.

- Albuquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización. Revista de la CEPAL(82), 157-171.
- Almond und Pye. In : ZAPF, W. 1. (1970). Die vergleichende Analyse der Staaten- und Nationenbildung : Modelle und Methoden. . Köln-Berlín.
- Altimir, O. (1979). La Dimensión de la pobreza en América Latina. Cuadernos de la Cepal(25), 95.
- Angulo, R. (2011). Propuesta de un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-OPHI) para Colombia. Bogotá: DNP.
- ANSPE. (septiembre de 2015). La Agencia Nacional para La Superación de La Pobreza Extrema. Recuperado el 30 de 10 de 2015
- Arocena, J. (1995). El Desarrollo Local. Un Desafío Contemporáneo. Nueva Sociedad, 19-55.
- Banco de la República. (2008). Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República. Bogotá: Banrepública.
- Banco Mundial. (2013).
- 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.
- BID. (20 de 08 de 2015). Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de Banco Interamericano de Desarrollo Web site: <http://www.iadb.org/es/>

- 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.
- Casilda, R. (2004). América Latina y el Consenso de Washington. Boletín Económico de ICE(2803), 19-38.
- 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. (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.
- Consejo privado de competitividad & Universidad del Rosario. (2014). Índice departamental de competitividad. Bogotá, Colombia.
- Consejo Privado de Competitividad. (2008). Adónde queremos llegar: Visión 2032 y principales estrategias. Bogotá: CPC.
- Consejo Privado de Competitividad. (2015). Informe Nacional de Competitividad 2014 – 2015. Bogotá: CPC.
- DANE. (2005). Departamento Nacional de Planeación. Recuperado el 06 de 2015

- Dane. (2014). Poberza monetaria y multidimensional en Colombia, 2014. Boletín Técnico. Bogotá: Dane.
- Di Pietro, P. (s.f). Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local. FLACSO.
- Diario El Espectador. (5 de Marzo de 2014). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Colombia avanza en cumplimiento de Objetivos de Desarrollo del Milenio. págs. <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/colombia-avanza-cumplimiento-de-objetivos-de-desarrollo-articulo-478959>.
- 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. (2008). Evaluación de Políticas Públicas. Programa Familias en Acción. Impactos en el Capital Humano Y Evaluación Beneficio Costo del Programa . Bogota.
- 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.
- Fedesarrollo. (2012). Mediciones de pobreza en Colombia y seguimiento a la gestión de los logros de las familias de la Red Unidos. Bogotá: Fedesarrollo.
- Gasparini, L., Cicowiez, M., & Sosa, W. (2014). Pobreza y Desigualdad en America Latina: Conceptos, Herramientas y Aplicaciones. La Plata, Argentina: CEDLAS.
- Gobernación del Tolima. (2012). Plan de Desarrollo 2012 - 2015. Ibagué, Tolima.
- Grynspar, R. (2008). Introducción a las políticas de superación de la pobreza. Santo Domingo, República Dominicana: CEDAF.
- 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.
- Llasag, R. (2009). El sumak kawsay y sus restricciones constitucionales. FORO Revista de Derecho. No. 12. UASB – Ecuador / CEN. Quito, 113-125.
- Lupica, C. (2015). Instituciones laborales y políticas de empleo: avances estratégicos y desafíos pendientes para la autonomía económica de las mujeres. Comisión Económica para América Latina, Serie Asuntos de Género, N° 125
- Manfred Max Neef, E. A. (1996). Desarrollo a Escala Humana. Una opción para el futuro. Medellín: Cepaur Fundación Dag Hammarskjöld. Proyecto 20 Editores. .
- Martínez, J. C. (2001). Organismos Económicos Internacionales. En La Economía de Mercado, virtudes e inconvenientes. <http://www.eumed.net/cursecon/16/index.htm>.
- Martínez, R., & Soto, E. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. Política y Cultura(37), 35-64.
- 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. (11 de Julio de 2011). Informe anual del Secretario General. Acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: opciones de crecimiento sostenido e inclusivo y cuestiones relativas a la promoción de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo con posterioridad a 2015.
- Plan Nacional de Desarrollo. (2010). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Recuperado el Octubre de 2015, de Anexo II–1. Nota técnica IENDOG.
- PMA. (Enero de 2015). Progama Mundial de Alimentos (PMA). Obtenido de <http://es.wfp.org>: <http://es.wfp.org/hambre/el-hambre>
- PNUD. (1997). Informe de Desarrollo Humano. New York: PNUD.
- PNUD. (2014a). Informe sobre Desarrollo Humano: Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia. Nueva York: PNUD.
- PNUD. (2014b). Objetivos de Desarrollo del Milenio Colombia. Bogotá: Pnud.

- Rostow, W. (1970). Die Phase des Take-off. En W. Zapf, Theorien des sozialen Wandels. Köln – Berlin.
- Rubio, R. y. (2003).
- Silva, I. (abril de 2005). Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina. Revista de la Cepal(85), 81-100.
- Tourine, A. (2000). Crítica de la Modernidad (Sexta reimpresión. Primera impresión en francés 1992 ed.). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Uribe, A. (2011). Ciclos económicos en Colombia: Bonanzas y Recesión. Notas Fiscales, 1-26.
- WEF. (2015). World Economic Forum (WEF). Obtenido de World Economic Forum: http://www3.weforum.org/docs/img/WEF_GCR2014-15_Latinamerica_Image.png
- Red de Observatorios Regionales de Mercado de Trabajo – Tolima (2014), Informes de Coyuntura Laboral de Mercado Laboral, Universidad del Tolima, Ibagué
- Departamento Nacional de Planeación – DNP (2014), Análisis resultados Pobreza Multidimensional, 2008 – 2013. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (2015). Índice de competitividad departamental. Bogotá.
- Ramírez (2014), J.C.; et. al. Escalafón de Competitividad de los Departamentos de Colombia 2012 – 2013, CEPAL, Bogotá.
- López (2008), H. “¿Por qué el desempleo en Ibagué es tan alto?, Borradores de Economía, Banco de la República, Bogotá.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2012), “Estado de Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el Tolima del año 2012”, Ibagué.
- Ministerio de Trabajo – FUPAD (2013) Plan departamental de Empleo del Tolima, Ibagué.
- DANE (2013), Diversos reportes de Información Estadística.
- Newlands, D., & Ward, M. (1998). Telecommunications infrastructures and policies as factors in regional competitive advantage and disadvantage. Aberdeen University
- Gramlich, E. M. (1994). Infrastructure Investment: A Review Essay. Journal of Economic Literature. 32(3).
- Banco Mundial. (2005). Infrastructure In Latin America & The Caribbean: Recent Developments and Key Challenges. Washington, D.C.

Corporación Andina de Fomento (CAF). (2009). Caminos para el futuro. Gestión de la infraestructura en América Latina. Caracas: Reporte de Economía y Desarrollo.

Calderón, C., & Servén, L. (2004). Trends in infrastructure in Latin America, 1980-2001. World Bank Policy research Working Paper Series 3401.

DOCUMENTOS CONPES - DNP

CONPES 81 DE 2004. “CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO EN COLOMBIA”

CONPES 3400 DE 2005: “METAS Y PRIORIZACIÓN DE RECURSOS PRESUPUESTALES PARA ATENDER A LA POBLACIÓN DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA EN COLOMBIA”

CONPES 91 DE 2005: METAS Y ESTRATEGIAS PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO DEL MILENIO, 2015

CONPES 106 DE 2006 “RED DE PROTECCIÓN SOCIAL CONTRA LA EXTREMA POBREZA

CONPES 3400 DE 2005: “METAS Y PRIORIZACIÓN DE RECURSOS PRESUPUESTALES PARA ATENDER A LA POBLACIÓN DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA EN COLOMBIA”

CONPES 106 DE 2006 “RED DE PROTECCIÓN SOCIAL CONTRA LA EXTREMA POBREZA

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”.

CONPES 3616 de 2009: LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA EXTREMA Y/O DESPLAZAMIENTO.

CONPES 3616 de 2009: LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA EXTREMA Y/O DESPLAZAMIENTO.

CONPES 3674 DE 2010. “LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO (SFCH)”.

CONPES SOCIAL 140 DE 2011

OTROS DOCUMENTOS CONSULTADOS

VISIÓN COLOMBIA II CENTENARIO 2019

VISION COLOMBIA 2032

AGENDA DE PRODUCTIVIDAD DE COLOMBIA. 2012 - 2014

LEY 1532 DE 2012

PLANES DE DESARROLLO NACIONALES, DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES PARA EL PERIODO.

ANEXOS

ANEXO 1. 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 2A. REGISTRO ANALÍTICO ESPECIALIZADO (RAE)**PLAN NACIONAL DE DESARROLLO**

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?	

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO		
	ÍTEMS	DESARROLLO
IV	ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL PLAN DE DESARROLLO	
	Componente general	
	Propósitos	
	Objetivos	
	Metas	
	Estrategias	
	Orientaciones	
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.	

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO		
	ÍTEMS	DESARROLLO
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 3A. REGISTRO ANALÍTICO ESPECIALIZADO (RAE)**PLAN DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO**

	ÍTEMS	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	

PLAN DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO		
	ÍTEMS	DESARROLLO
	DESARROLLO	
	Componente general	
	Propósitos	
	Objetivos	
	Metas	
	Estrategias	
	Orientaciones	
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 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.	

PLAN DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO		
	ÍTEMS	DESARROLLO
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 4A. REGISTRO ANALÍTICO ESPECIALIZADO (RAE)**PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO**

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?	

PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO		
	ÍTEMS	DESARROLLO
IV	ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL PLAN DE DESARROLLO	
	Componente general	
	Propósitos	
	Objetivos	
	Metas	
	Estrategias	
	Orientaciones	
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.	

PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO		
	ÍTEMS	DESARROLLO
	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 5. CONSENTIMIENTO APROBADO

	CONSENTIMIENTO INFORMADO PARA LA PARTICIPACIÓN EN INVESTIGACIONES	CÓDIGO: GIN-FOR-16
		VERSIÓN: 1
		FECHA: 4/JUN/2015

ANEXO 5.
MAESTRÍA EN DESARROLLO REGIONAL Y PLANIFICACIÓN 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 **CARLOS ANDRÉS CUÉLLAR MORENO**, estudiante 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 _____
Huello índice derecho:

HUELLA

Proyecto aprobado por el Comité Institucional de Investigación según consta en el acta No _____ de _____ de 2014.

ANEXO 6. Guía de Entrevista Semiestructurada

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 PUBLICA 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. No/Nr ____	
Ocupación:	
1. Empleado del Gobierno. ____ 2. Empleado de Empresa privada. ____ 3. Trabajador independiente. ____ 3. Pabón Empleador. ____	
4. Otro. Cual? ____	
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 7. ÍNDICE DE PERCEPCIÓN IBAGUÉ

pregunta	DIMENSIONES ESTRATÉGICAS Y CONDICIONES PARA EL DEL - IBAGUÉ	Favorable	Desfavorable	TOTAL	
	LIDERAZGO PÚBLICO				
1	1. Existencia de una estrategia DEL	8	7	15	
3	2. Liderazgo de la Administración Municipal en proyectos DEL	14	0	14	
	total	22	7	29	75,9%
	PARTICIPACIÓN DE ACTORES				
4	3. Presencia de actores individuales que promueven propuestas DEL	15	0	15	
5	4. Presencia de equipos que promueven propuestas DEL	13	0	13	
6	5. Cooperación público - privada para impulsar las iniciativas	11	4	15	
	total	39	4	43	90,7%
	FINANCIAMIENTO DEL				
8	6. Existencia de programas de fomento para las Microempresas y Pymes	13	0	13	
9	7. Coordinación entre los programas de fomento	4	7	11	
11	8. Existencia de organizaciones que financian el DEL	9	3	12	
	total	26	10	36	72,2%
	ARQUITECTURA INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL				
13	9. Existencia de un Sistema de Información territorial	9	5	14	
15	10. Presencia de Redes de cooperación territorial y empresarial	8	6	14	
19	12. Empresas alrededor de las potencialidades naturales y culturales del territorio	13	1	14	
	total	30	12	42	71,4%
	INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTOS				
20	13. Construcción reciente de obras de infraestructura	15	0	15	
21	14. Concertación institucional para priorizar las obras	5	10	15	
23	15. Construcción reciente de equipamientos	15	0	15	
24	16. Concertación institucional para priorizar los equipamientos	3	11	14	
25	17. Vinculación de la población vulnerable a las obras y equipamientos	10	4	14	
26	18. Existencia de espacios para la comercialización de productos locales	15	0	15	
	total	63	25	88	71,6%
	FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS				
27	19. Existencia de oferta educativa	15	0	15	
28	20. Mecanismos de política para incluir a la población vulnerable en la oferta	13	2	15	
	total	28	2	30	93,3%
	POBREZA				
29	21. Evidencia de manifestaciones de la pobreza en el municipio	15	0	15	
	22. Existencia de indicadores para medir la pobreza	15	0	15	
31	23. Identificación de las causas de la pobreza en el municipio	15	0	15	
32	24. Funcionamiento de Políticas Públicas para la superación de la pobreza extrema	5	10	15	
33	25. Efectividad de las Políticas Públicas para la superación de la pobreza extrema	5	9	14	
	total	55	19	74	74,3%

